

Euroopa Liidu Teataja

C 375



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

59. aastakäik

13. oktoober 2016

Sisukord

IV Teave

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

Kontrollikoda

2016/C 375/01	Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2015 eelarve täitmise kohta koos institutsioonide vastustega	1
2016/C 375/02	Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne kaheksandast, üheksandast ja kümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) eelarveaastal 2015 rahastatud tegevuste kohta koos komisjoni vastustega	287

ET

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT, ORGANITELT JA ASUTUSTELT

KONTROLLIKODA



Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõigetega 1 ja 4, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) artikli 148 lõikega 1 ja artikli 162 lõikega 1 ning nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008 (mis käsitleb 10. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ning mida on muudetud määrusega (EL) nr 567/2014) artiklitega 43, 48 ja 60

võttis Euroopa Kontrollikoda 14. juuli 2016. aasta istungil vastu

AASTAARUANDED

eelarveaasta 2015 kohta.

Aruanded koos institutsioonide vastustega kontrollikoja tähelepanekutele edastati eelarve täitmisele heakskiitu andvale institutsioonile ja teistele institutsioonidele.

Kontrollikoja liikmed on:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (president), Kersti KALJULAIK, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS.

AASTAARUANNE EELARVE TÄITMISE KOHTA

(2016/C 375/01)

SISUKORD

	Lk
Üldine sissejuhatus	7
1. peatükk Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave	9
2. peatükk Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine	49
3. peatükk ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus	77
4. peatükk Tulud	125
5. peatükk Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	143
6. peatükk Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	161
7. peatükk Loodusvarad	207
8. peatükk Globaalne Euroopa ning julgeolek ja kodakondsus	253
9. peatükk Haldus	275

ÜLDINE SISSEJUHATUS

0.1. Euroopa Kontrollikoda on Euroopa Liidu toimimise lepingu⁽¹⁾ alusel loodud institutsioon, mille ülesanne on auditeerida Euroopa Liidu (EL) rahalisi vahendeid. ELi välisaudiitorina toimib kontrollikoda Euroopa Liidu kodanike finantshuvide sõltumatu kaitsjana ja aitab parandada ELi finantsjuhtimist. Lisateavet kontrollikoja töö kohta leiab kontrollikoja aasta tegevusaruandest, ELi kuluprogramme ja tulusid käsitlevatest eriaruannetest, ülevaatearuannetest ning arvamustest finantsjuhtimisalase mõjuga uute või ajakohastatud ELi õigusaktide ja muude otsuste kohta⁽²⁾.

0.2. Käesolev aruanne on kontrollikoja 39. aastaaruanne ELi eelarve täitmise kohta ja see hõlmab eelarveaastat 2015. Euroopa Arengufonde käsitletakse eraldi aastaaruandes.

0.3. ELi üldeelarve võtavad igal aastal vastu nõukogu ja Euroopa Parlament. Kontrollikoja aastaaruanne ning eriaruanded on aluseks eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlusele, mille käigus otsustab Euroopa Parlament pärast nõukogult soovitusete saamist, kas Euroopa Komisjon on tema vastutada oleva eelarve täitmisega rahuldavalt hakkama saanud. Kontrollikoja aastaaruanne saadetakse peale avaldamist kohe nii liikmesriikide parlamentidele kui Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

0.4. Aastaaruande keskseks osaks on kinnitav avaldus ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ning tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse (edaspidi „tehingute korrektsus“) kohta. Kontrollikoda lisab avaldusele erihinnangud ELi iga suurema tegevusvaldkonna kohta.

0.5. Aruande peatükid on jaotatud vastavalt mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele. Finantsraamistik võeti kasutusse 2014. aastal ning selle alusel määratakse kindlaks ELi kulutuste suurus ja jagunemine kuni 2020. aastani kestval perioodil.

0.6. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kohta ei esitata eraldi finantsaruandeid ja seetõttu ei kujuta erihinnangutes toodud järeldused endast auditiarvamusi. Selle asemel käsitletakse peatükkides mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi olulisemaid teemasid.

0.7. Käesoleva aastaaruande ülesehitus on järgmine:

- 1. peatükk sisaldab kinnitavat avaldust ning kokkuvõtet raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja tehingute korrektsuse auditi tulemustest;
- 2. peatükis esitatakse kontrollikoja leiud eelarvehalduse ja finantsjuhtimise kohta;
- 3. peatükk lähtub kontrollikoja strateegilisest eesmärgist, milleks on ELi avaliku sektori aruandekohustuse parandamine, ja keskendub sellele, mil määral võimaldab komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooniprogrammi „Horisont 2020“ tulemusraamistik komisjonil jälgida ja suunata oma eesmärkide saavutamist;
- 4. peatükk sisaldab kontrollikoja leide tulude kohta;
- 5.–9. peatükis esitatakse mitmeaastase finantsraamistiku peamiste rubriikide⁽³⁾ tehingute korrektsuse testimise ning aasta tegevusaruannete, sisekontrollisüsteemide muude elementide ja teiste juhtimisalaste küsimuste läbivaatamise tulemused.

0.8. Aruandes avaldatakse ka komisjoni (või vajaduse korral teiste ELi institutsioonide ja asutuste) vastused kontrollikoja tähelepanekutele. Kontrollikoja leidude ja järelduste esitamisel võetakse neid vastuseid arvesse. Kontrollikoja kui välisaudiitori ülesanne on aga sellegipoolest esitada oma auditileiud, teha nende põhjal järeldusi ning anda sellega sõltumatu ja erapooletu hinnang raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsusele ning tehingute korrektsusele.

⁽¹⁾ Artiklid 285–287.

⁽²⁾ Kättesaadav kontrollikoja veebisaidil <http://eca.europa.eu>.

⁽³⁾ 8. peatükk (rubriigid „Globaalne Euroopa“ ja „Julgeolek ja kodakondsus“) on jaotatud kahte ossa. 1. osas käsitletakse mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriiki („Globaalne Euroopa“) ning 2. osas analüüsitakse mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriiki („Julgeolek ja kodakondsus“). Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriigi analüüs ei sisalda hinnangulist veamäära. Kontrollikoda ei esita eraldi erihinnanguid mitmeaastase finantsraamistiku 6. rubriigi ning „muudeks kulutusteks“ liigitatud väljaminekute kohta.

1. PEATÜKK

Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule – sõltumatu audiitori aruanne	I–XII
Sissejuhatus	1.1–1.3
ELi kulutused on oluline vahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks	1.1–1.3
Raamatupidamise aastaaruanne ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud	1.4–1.7
Peamised audititeemad	1.8–1.18
Kontrollikoda taotles komisjonilt täiendavat teavet, mis toetaks koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite hindamist	1.9–1.11
Kontrollikoda hindas Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi tagatistehingute raamatupidamisarvestust	1.12–1.16
Kontrollikoda hindas raamatupidamisaruandes esitatud viitkulude suurenemist	1.17–1.18
Tehingute seaduslikkus: Kuigi kontrollikoja hinnanguline veamäär on endiselt oluline, täheldati mõningates valdkondades paranemist	1.19–1.43
Kontrollikoja 2015. aasta auditi tulemused olid varasemate aastatega suuremas osas sarnased	1.20–1.33
Komisjon suurendas järgmistes dokumentides hinnangulisi veamäärasid oluliselt ...	1.34–1.36
...ja korrigeeriva mõju kalkuleerimine on komisjoni jaoks endiselt keeruline	1.37–1.41
Õigeaegne korrigeeriv tegevus vähendas kontrollikoja hinnangulist veamäära	1.42–1.43
Kontrollikoda suunab pettusekahtlusega juhtumid OLAFile	1.44
Järeldused	1.45–1.48
Audititulemused	1.46–1.48
 Lisa 1.1. Auditi lähenemisviis ja metoodika	
Lisa 1.2. Alusetult ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete testimise ja aruandluse koostamise lähenemisviisid Ameerika Ühendriikides ja ELis	
Lisa 1.3. 2015. aasta valimis leitud vigade esinemissagedus	

KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE – SÕLTUMATU AUDIITORI ARUANNE

I. Kontrollikoda auditeeris:

- a) Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet, mis koosneb konsolideeritud finantsaruannetest ⁽¹⁾ ja konsolideeritud eelarve täitmise aruannetest ⁽²⁾ 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta kohta, mille komisjon kiitis heaks 11. juulil 2016,
- b) raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust, nagu sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 287.

Juhtkonna kohustused

II. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 317–318 ja finantsmäärusele vastutab komisjon Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande koostamise ja esitamise eest vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele ning raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest. Komisjoni kohustused hõlmavad finantsaruannete koostamiseks ja esitamiseks vajaliku sisekontrollisüsteemi kavandamist, rakendamist ja käigushoidmist nii, et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulist väärkajastamist. Komisjonil on lõplik vastutus Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317).

Audiitori kohustused

III. Kontrollikoja ülesanne on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitav avaldus, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda vastama eetilistele nõudmisele ning auditi kavandama ja läbi viima selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulisi väärkajastamisi ning selle aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

IV. Auditi käigus viiakse läbi protseduure auditi tõendusmaterjali kogumiseks konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes esitatud summade ja andmete ning aruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib protseduurid, tuginedes oma hinnangule, sh hinnates aruandes pettusest või vigadest põhjustatud oluliste väärkajastamiste ja selle aluseks olevate tehingute Euroopa Liidu õigusraamistiku olulise nõuetele mittevastavuse riski. Asjakohaste auditiprotseduuride kavandamiseks (kuid mitte arvamus esitamiseks sisekontrolli mõjususe kohta) võtab audiitor riskihinnangu tegemisel arvesse konsolideeritud aruande koostamise ja õiglaseks esitamise ning selle alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud sisekontrollisüsteemi. Auditis antakse ka hinnang kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasusele ja tehtud arvestushinnangute põhjendatusele, samuti raamatupidamise aastaaruande üldisele esitluslaadile.

V. Tulude puhul lähtub kontrollikoda käibemaksul ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite auditeerimisel makromajanduslikest agregeeritud andmetest, mida omavahendite arvutamiseks kasutatakse. Seejärel hindab kontrollikoda komisjoni andmetöötlussüsteemi kuni liikmesriikide osamaksete laekumiseni ja nende konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse kandmiseni. Traditsiooniliste omavahendite auditeerimisel kontrollib kontrollikoda tolliasutuste arvepidamist ja analüüsib tollimaksude voogu kuni summade komisjonile laekumiseni ja raamatupidamisarvestusse kandmiseni.

⁽¹⁾ Konsolideeritud finantsaruanded sisaldavad bilansi, tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovara muutuste aruannet, tähtsamate arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ja muud selgitavat teavet (sealhulgas segmendiaruandlust).

⁽²⁾ Konsolideeritud eelarve täitmise aruanded sisaldavad aruandeid ja selgitavaid lisasid.

VI. Kulude puhul auditeerib kontrollikoda maksetehinguid, kui kulud on kantud, kirjendatud ja heaks kiidetud. Kõiki makseliike (sealhulgas vara soetamiseks tehtud makseid), välja arvatud ettemaksed, auditeeritakse nende tegemise seisuga. Ettemakseid auditeeritakse siis, kui vahendite saaja on kohustatud nende nõuetekohast kasutamist tõendama (või on seda teinud) ning ettemakse on tasaarvestatud või muutub sissenõutavaks.

VII. Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane arvamuste esitamiseks.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsus

Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse kohta

VIII. Kontrollikoja hinnangul annab Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta kohta kõikides olulistes aspektides tõepärase pildi liidu finantsolukorrast 31. detsembri 2015. aasta seisuga, tehingute finantstulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal, vastavalt finantsmäärusele ja rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditel põhinevatele raamatupidamiseeskirjadele.

Raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus

Tulud

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX. Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Maksed

Põhjendus vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

X. 2015. aastal mitmeaastase finantsraamistiku rubriikides tegevuskuludena ⁽³⁾ kajastatud kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud. Kontrollikoja hinnangul on raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete veamäär 3,8 %. Kontrollikoja üldine järeldus tuleneb kulude hüvitamise vormis toimuva rahastamise ⁽⁴⁾ suuremast hinnangulisest veamäärast ning seda toetab ka ELi eelarve aasta haldus- ja tulemusaruandes esitatud komisjoni analüüs veariski sisaldavate summade kohta.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

XI. Nende asjaolude tähtsuse tõttu, mida on kirjeldatud põhjenduses vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, on kontrollikoja hinnangul 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed olulisel määral vigadest mõjutatud.

⁽³⁾ Nimetatud rubriike (1–4) käsitletakse kontrollikoja 2015. aasta aastaaruande peatükkides 5–8.

⁽⁴⁾ 82,7 miljardit eurot. Kontrollikoda esitab täiendavat teavet 2015. aasta aastaaruande punktides 1.21–1.24.

Muu teave

XII. Finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokument ei ole finantsaruannete osa. Finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendis esitatud teave on finantsaruannetega kooskõlas.

14. juuli 2016

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Euroopa Kontrollikoda

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

ELi kulutused on oluline vahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks

1.1. 2015. aastal oli ELi kulutuste summa 145,2 miljardit eurot. See on oluline vahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Muudeks tähtsateks instrumentideks on õigusloome ning kaupade, teenuste, kapitali ja inimeste liikumine kogu liidu piires. ELi kulutused moodustavad 2,1 % liikmesriikide valitsemissektori kogukulutustest (vt **selgitus 1.1**) ja 1,0 % ELi kogurahvatulust.

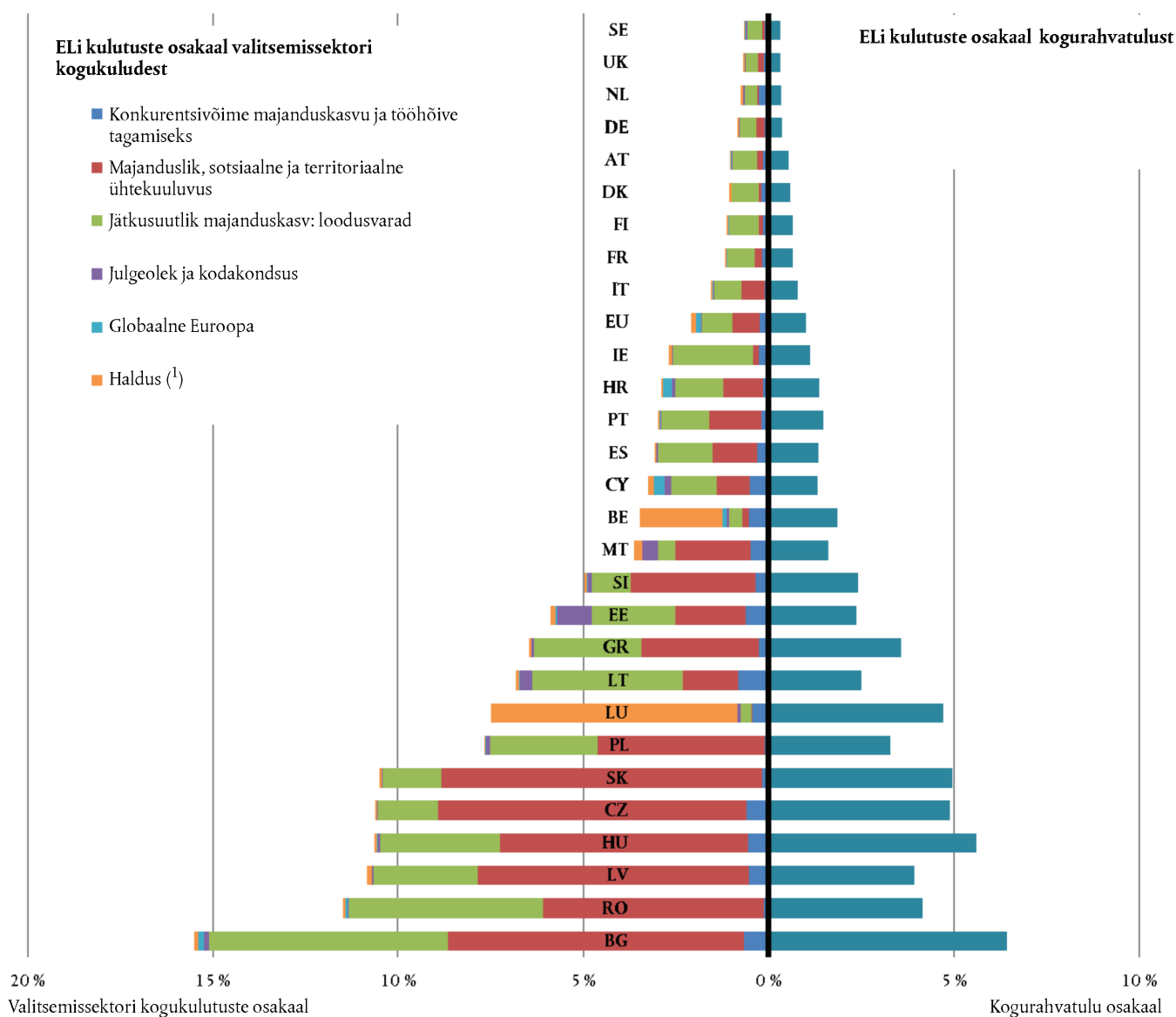
1.2. ELi toimimise lepingust tulenevalt on kontrollikoja ülesandeks:

- kontrollida, kas ELi eelarvet on kasutatud kooskõlas kohaldatavate õigus- ja haldusnormidega;
- anda arvamus ELi raamatupidamise aastaaruande kohta;
- anda aru ELi kulutuste säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe kohta ⁽⁵⁾, ning
- anda nõu finantsmõju omavate õigusaktide ettepanekute kohta.

Kinnitava avalduse aluseks olev kontrollikoja audititöö täidab esimest ja teist ülalloetletud eesmärki. See aitab kontrollikojal kindlaks määrata ELi kulutuste säästlikkust, tõhusust ja mõjusust ohustavaid riske. Lisaks annab see olulist teavet finantsalaste õigusaktide ettepanekuid käsitlevate kontrollikoja arvamuste koostamiseks.

⁽⁵⁾ Määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), artikli 30 lõikes 2 järgmiselt: „Säästlikkuse põhimõte tähendab, et vahendeid, mida institutsioon oma tegevuses kasutab, tehakse õigel ajal kättesaadavaks ning et nende kogus ja kvaliteet on sobivad ja nende hind võimalikult soodne. Tõhususe põhimõte tähendab parimat võimalikku suhet kasutatud vahendite ja saavutatud tulemuste vahel. Tulemuslikkuse põhimõte tähendab seatud eesmärkide ja kavandatud tulemuste saavutamist.“

Selgitus 1.1. ELi 2015. aasta kulutuste osakaal liikmesriikide kogurahvatulus ja valitsemissektori kogukuludes



Liikmesriikide kogurahvatulu: traditsiooniliste omavahendite ja käibemaksu-/kogurahvatulu baasi prognooside kokkulepitud kogum – 19.5.2016 – Euroopa Komisjon.

Liikmesriigid – valitsemissektori kogukulutused – Eurostat – iga-aastane rahvamajanduse arvepidamine. Riigikoodide seletused on toodud **lisa 1.3**.

⁽¹⁾ Hõlmab liikmesriikides paiknevate ELi asutuste palku ja muid kulusid.

Allikas: Euroopa Liidud kulutused (Euroopa Komisjoni raamatupidamisandmete põhjal koostanud kontrollikoda).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.3. Aastaruande käesolevas peatükis:

- kirjeldatakse kontrollikoja kinnitava avalduse tausta ning esitatakse kokkuvõtlikult kontrollikoja auditi lähenemisviisi (vt **lisa 1.1**), auditileiud ja järeldused;
- arutletakse liidu finantsaruannete auditeerimisega tõstatatud peamiseid audititeemasid;

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- võrreldakse 2015. aasta kulutuste seaduslikkuse kontrollimise tulemusi varasemate aastate leidude ja Euroopa Komisjoni prognoosidega;
- **lisas 1.2** arutatakse alusetult ja eeskirjade vastaselt tehtud maksete testimise ja aruandluse koostamise lähenemisviise Ameerika Ühendriikides ja ELis.

RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE EI OLNUD OLULISEL MÄÄRAL VIGADEST MÕJUTATUD

1.4. Kontrollikoja tähelepanekud kehtivad Euroopa Liidu eelarveaasta 2015 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande⁽⁶⁾ kohta. Kontrollikoda sai aruande koos peaarvepidaja esitiskirjaga kätte 12. juulil 2016⁽⁷⁾⁽⁸⁾. Raamatupidamise aastaaruandele on lisatud finantsaruandeid selgitav arutelu- ja analüüsiosa⁽⁹⁾. Kontrollikoja auditirvamus nimetatud analüüsi ei hõlma. Kooskõlas auditeerimisstandarditega hindas kontrollikoda aga selle sisu vastavust raamatupidamise aastaaruandes esitatud andmetele.

1.5. Komisjoni avaldatud raamatupidamise aastaaruande kohaselt oli ELi kohustuste maht 31. detsembri 2015. aasta seisuga 226,1 miljardit eurot ning varade maht 153,7 miljardit eurot. 2015. aasta eelarvepuudujääk oli 13,0 miljardit eurot.

1.6. Kontrollikoja auditiga leiti, et raamatupidamise aastaaruandes ei esinenud olulisi väärkajastamisi. Kontrollikoja tähelepanekud ELi vahendite finantsjuhtimise ja eelarve haldamise kohta on esitatud aastaaruande 2. peatükis.

⁽⁶⁾ Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne koosneb:

- a) konsolideeritud finantsaruannetest, mis hõlmavad bilanssi (kus esitatakse varad ja kohustused aasta lõpu seisuga), tulemiaruandest (kus esitatakse aasta tulud ja kulud), rahavoogude aruandest (kus näidatakse, kuidas muudatused kontodel mõjutavad raha ja raha ekvivalente), netovara muutuste aruandest ja nende juurde kuuluvatest lisadest;
- b) eelarve täitmise koondaruannetest, mis käsitlevad eelarveaasta tulusid ja kulusid, ning nende juurde kuuluvatest lisadest.

⁽⁷⁾ Kontrollikoda sai esialgse raamatupidamise aastaaruande koos peaarvepidaja esitiskirjaga kätte 31. märtsil 2016 (finantsmääruses aruande esitamiseks antud viimane kuupäev) (vt määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikkel 147). Kontrollikoda sai kinnitatud lõpliku raamatupidamise aastaaruande kätte enne artiklis 148 sätestatud tähtpäeva (31. juuli) 12. juulil.

⁽⁸⁾ Määrus (EL, Euratom) nr 966/2012.

⁽⁹⁾ Vt rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandardite nõukogu (IPSASB) soovituslik suunis nr 2 (finantsaruandeid käsitlev arutelu ja analüüs).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.7. 2015. aastal tugevdas komisjon veelgi ühtlustamist rahvusvaheliste standarditega ⁽¹⁰⁾ ning finantsaruannete aruteluja analüüsidokumendi koostamise ja esitlemise soovituslike suunistega ⁽¹¹⁾.

PEAMISED AUDITITEEMAD

1.8. Peamised audititeemad on teemad, mis kontrollikoja audiitorite kutsealase otsustuse kohaselt olid praeguse perioodi finantsaruannete auditeerimisel kõige olulisemad. Neid teemasid käsitleti finantsaruannete auditeerimisel üldiselt ja nende alusel kontrollikoja arvamuse kujundamisel, kuid nende teemade kohta kontrollikoda eraldi arvamust ei koosta ⁽¹²⁾.

Kontrollikoda taotles komisjonilt täiendavat teavet, mis toetaks koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite hindamist

1.9. Liikmesriikide ametiasutused kannavad osa komisjoni poolt ettemakstavatest vahenditest laenude, omakapitaliinstrumentide või tagatiste vormis rahastamisvahenditesse üle ⁽¹³⁾. Perioodi 2007–2013 mitmeaastases finantsraamistikus ei pidanud nimetatud ametiasutused ELi õigusaktide kohaselt kõnealustes vahendites raamatupidamisaruande koostamise ajal sisalduvate summade kohta perioodilisi aruandeid esitama. Komisjon koostas sellest tulenevalt prognoosi nimetatud ettemaksete kasutamise kohta, eeldades, et vahendid kasutatakse tegevusperioodi jooksul (algselt kuni 31. detsembrini 2015, kuid hiljem seda pikendati – ilma õigusliku aluseta – kuni 31. märtsini 2017) ⁽¹⁴⁾ ära täies mahus ja ühtlaselt. 2014. aasta lõpuks ⁽¹⁵⁾ oli 16 miljardist eurost liikmesriikidega koostöös rakendatavasse ühtekuuluvusvaldkonna rahastamisvahenditesse üle kantud summadest (sh liikmesriikide osalus) projektidesse paigutatud vaid 9,2 miljardit eurot (57 %).

1.9. Komisjon tuletab meelde, et ei nõustu kontrollikoja avaldusega, mis käsitleb koostöös liikmesriikidega täidetava eelarvega rahastamisvahendite tegevusperioodi pikendamist (vt ka komisjoni vastuseid punktidele 6.41 ja 6.45).

⁽¹⁰⁾ Näiteks pensionide ja muude töötajate hüvitiste avaldamine.

⁽¹¹⁾ Näiteks riskijuhtimist ja ebakindlaid andmeid käsitleva osa laiendamisega.

⁽¹²⁾ Pärast rahvusvahelise auditeerimisstandardi nr 701 vastuvõtmist 2015. aastal peavad audiitorid peamiste audititeemade kohta aruandluse koostama.

⁽¹³⁾ Rahastamisvahendid on vahendid, mis võivad olla omakapitali- või kvaasiomakapitali investeeringute, laenu, tagatise või muu riskijagamishahendi vormis. Vt finantsmääruse definitsioonide kohta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 2 punkt p.

⁽¹⁴⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 6.52.

⁽¹⁵⁾ Need on viimased korraldusasutuste poolt komisjonile esitatud andmed.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.10. Kontrollikoda palus komisjonil kinnitada oma bilansis esitatud summa (3,3 miljardit eurot seisuga 31. detsember 2015) prognoosimise metoodika paikapidavust. Sel eesmärgil alustas komisjon andmete kogumist, mis keskendus kõige suuremate saldodega liikmesriikidele ⁽¹⁶⁾.

1.11. Kontrollikoda vaatas läbi asjaomastes liikmesriikides kehtestatud andmete kogumise süsteemid ja järeldab saadud tulemuste põhjal, et bilansis esitatud rahastamisvahenditega seotud eelrahastamise kogusumma on õiglane.

Kontrollikoda hindas Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi tagatistehingute raamatupidamisarvestust

1.12. 2015. aastal loodi Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) ⁽¹⁷⁾. EFSI on ELi ja Euroopa Investeeringupanga (EIP) loodud ühisalgatus, mille eesmärk on EIP grupi riskivõtmisvõime suurendamise teel toetada investeeringuid ELis. Nimetatud algatuse raames antakse EFSI tehingutega ⁽¹⁸⁾ seotud võimaliku kahjumi katmiseks ELi eelarvest kuni 16 miljardi euro suurune tagatis (12,3 miljardit eurot võlaportfelli kohta ja 3,7 miljardit eurot omakapitali investeeringute portfelli kohta), nagu selgitatud punktides 2.32–2.38. Kontrollikoda keskendus sellele valdkonnale, kuna EFSI ülesehitus on põhjustanud mitmeid keerukaid raamatupidamisalaseid probleeme, mis tulenevad ELi ja EIP vahelistest kokkulepetest.

⁽¹⁶⁾ 45 % 31. detsembri 2014. aasta seisuga kasutamata summadest kuulus ühele liikmesriigile (vt punkt 2.31).

⁽¹⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määrus (EL) 2015/1017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (ELT L 169, 1.7.2015, lk 1) („Euroopa Strateegiliste investeeringute Fondi määrus“).

⁽¹⁸⁾ Võlaportfelli tehingute hulka kuuluvad standardsed laenud, tagatised ja edasigarantiid. Omakapitali investeeringute portfelli tehingute hulka kuuluvad otsene ja kaudne omakapital ning kvaasiomakapitali osalused ja allutatud laenud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

1.13. EFSI võlaportfelli raames katab ELi eelarvetagatis EIP poolt tehtud rahastamistehingute portfelli esimese järjekoha kahju. Komisjon kirjendab seda seetõttu finantstagatise kohustusena⁽¹⁹⁾. EFSI omakapitali investeeringute portfelli raames teeb EIP enda ja ELi vastutusel võrdseid, paralleelseid investeeringuid. EIP poolt ELi vastutusel tehtavate omakapitali investeeringute puhul kaetakse kogu risk ELi eelarvest ja iga aasta lõpus kannab komisjon sellest EIP-le üle summa, mis katab negatiivse väärtuse kohandused (realiseerimata kahjum), investeeringute lõpetamisel realiseeritud kahjumi ning EIP rahastamiskulud, millest on maha arvatud intressidelt ja dividendidelt saadud tulu ja realiseeritud kasum. EIP ei tee algsest investeeringust suurema realiseerimata kasumi puhul ELile ülekannet. Aasta lõpu seisuga oli ELi eelarvetagatisega kaetud omakapitali investeeringute portfelli (hõlmab ainult taristu- ja innovatsioonikomponenti) suurus 7,6 miljonit eurot⁽²⁰⁾.

1.14. Peaarvepidaja kasutas hindamisel olulisel määral oma kaalutlusõigust, hinnates ja järeldades, et EFSI ei täitnud ühisettevõtte klassifikatsiooni kriteeriume⁽²¹⁾. Muud keerulised raamatupidamisarvestusega seotud probleemid puudutavad võlaportfelli finantstagatise kohustuse kirjendamist ja mõõtmist, omakapitaliinvesteeringute ELi tagatist ja omakapitali investeeringute portfelli raames potentsiaalse kasumi kirjendamist.

1.15. Kontrollikoja auditis keskenduti kontrollinäitajate analüüsimisele. Kui komisjon oleks EFSI-t ühistegvusena käsitlenud, oleks omandihuvide ja hääleõiguse kohta pidanud finantsaruannete 9. lisas (konsolideerimise ulatus) täiendavat teavet avaldama ja märkima ära ELi osa omakapitali investeeringute portfelli varades, kohustustes, kuludes ja tuludes. 2015. aasta lõpuks ei oleks see aga ELi netopositsioonile mõju avaldanud.

1.14. Komisjoni peaarvepidaja kasutas EFSI raamatupidamisarvestuse kohta otsust tehes olulisel määral oma kaalutlusõigust, nagu ta peab sageli mitmete muudegi raamatupidamisküsimuste puhul tegema. Tema otsus toetus komisjoni raamatupidamistalituste poolt teostatud asjaolude süvaanalüüsile ning raamatupidamisstandardeid käsitleva ELi nõuanderühma üksmeelsele toetusele.

1.15. Komisjon lisas 2015. aasta aruande lisale kõik kohustuslikud andmed, mida kehtivad ELi raamatupidamiseskirjad sellisel puhul eeldavad. Lisaks sellele esitatakse lisades ning finantsaruannete aruteluja analüüsidokumendis ulatuslikku täiendavat teavet EFSI laadi, ulatuse ja finantsmõjude kohta ELile.

⁽¹⁹⁾ Finantstagatise kohustust hinnatakse suuremaks kui eeldatav kahjum ja algselt arvesse võetud summa, millest vastavalt vajadusele lahutatakse kumulatiivne amortisatsioon.

⁽²⁰⁾ 2015. aastal allkirjastatud lepingute kogumaht oli 125 miljonit eurot. Poole sellest katab ELi tagatis. Nimetatud lepingute raames tehtud maksete summa oli 7,6 miljonit eurot.

⁽²¹⁾ Kooskõlas IPSAS 35-ga (Konsolideeritud finantsaruanded) ja IPSAS 37-ga (Ühised ettevõtted).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.16. Võlaportfelli puhul kontrollis kontrollikoda ka raamatupidamisarvestuse asjakohasust ja leidis, et raamatupidamiskäsitlus on järjepidev ja rahvusvaheliste standarditega kooskõlas⁽²²⁾. Kontrollikoda leiab, et kui järgmistel aastatel kasvab omakapitali investeeringute portfelli puhul omakapitaliinvesteeringute väärtus nende algsest väärtusest suuremaks, tuleks seda ELi raamatupidamise aruannetes kajastada. 2015. aasta lõpu seisuga ei avalda asjaspepuutuvad summad (vt punkt 1.13) ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandele olulist mõju. Tulevikus peaks mis tahes kasumi mõju ELi netopositsioonile olema ühesugune, hoolimata sellest, kas komisjon kirjendab neid tehinguid ühistegevuse või tuletisinstrumendina⁽²³⁾. Kuigi selle teema uurimist jätkatakse, järeldeb kontrollikoda, et see ei avalda kontrollikoja 2015. aasta auditiarvamusele mõju.

Kontrollikoda hindas raamatupidamisaruandes esitatud viitkulude suurenemist

1.17. Komisjoni hinnangul oli 2015. aasta lõplikus raamatupidamise aastaaruandes selliste kantud rahastamiskõlblike kulude, mis kuuluvad toetusesaajatele väljamaksmisele, kuid millest ei ole talle veel aru antud, summa 106 miljardit eurot. Komisjon kajastas need viitkuludena⁽²⁴⁾. Võrreldes 2014. aastaga suurenesid need kulud 18 miljardit eurot.

1.18. Kontrollikoda uuris aasta lõpus koostatud prognoosidele ja liikmesriikide poolt 2016. aasta esimeses kvartalis esitatud kuluaruannetele kohaldatud metoodikat ja kontrollisüsteeme kõige olulisemates peadirektoraatides. Kontrollikoda koostas arvete ja eelmaksete põhjal valimid ning uuris neid elemente, et käsitleda viitkulude väärkajastamise riski. Kontrollikoda palus peaarvepidajal esitada täiendava selgituse raamatupidamise aastaaruandes sisalduvate viitkulude suurenemise kohta. Kontrollikoja esialgsete raamatupidamisaruannetega seoses tehtud töö ja lõplikes raamatupidamisaruannetes tehtud kohandused netosummas 3,3 miljardit eurot⁽²⁵⁾ võimaldavad järeldebda, et lõplikus konsolideeritud bilansis esitatud viitkulude kogusumma on esitatud õiglaselt.

KOMISJONI VASTUSED

1.16. Komisjonil on hea meel, et võlaportfelli raamatupidamisarvestus on kontrollikoja arvates järjepidev ning rahvusvaheliste standarditega kooskõlas.

Komisjoni ja EIP grupi vahel on siiani pooleli arutelu omakapitali investeeringute portfelli ümber, mida 2015. aastal ei rakendatud. Peaarvepidaja kinnitab omakapitali investeeringute raamatupidamisarvestuse pärast raamatupidamisstandardeid käsitleva ELi nõuanderühmaga konsulteerimist kohe, kui muudetud õiguslik alus on kindlaks määratud.

1.17. Komisjon kasutab kantud rahastamiskõlblike kulude hindamisel saadud kogemusi, et järgmisel eelarveaastasse ülekandmist tulevikus veelgi parandada.

⁽²²⁾ Rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid (IPSAS) on IPSAS-e nõukogu poolt koostatud raamatupidamisstandardite kogum, mida kasutavad avaliku sektori asutused kogu maailmas oma finantsaruannete koostamiseks.

⁽²³⁾ Vastavalt rahvusvahelise avaliku sektori raamatupidamise standardi nr 29 punktile 10 on tuletisinstrument finantsinstrument, millel on kolm järgmist omadust: a) selle väärtus muutub vastavalt muutustele kindlaksmääratud intressimääras, finantsinstrumendi hinnas, kauba hinnas või mõnes muus muutujas; b) see kas ei nõua algset netoinvesteeringut või nõuab sellist algset netoinvesteeringut, mis on väiksem, kui oleks nõutav teiste lepinguliikide puhul, mis eeldavasti reageeriksid turutegurite muutustele sarnasel viisil; c) seda arveldatakse tulevikus.

⁽²⁴⁾ Nimetatud kulud hõlmasid bilansi passiva pooles kajastatud viitkulusid summas 67 miljardit eurot ja 39 miljardit eurot, mis vähendab bilansi aktiva pooles kajastatud eelarvastamise väärtust.

⁽²⁵⁾ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi viitkulude vähendamine summas 4,1 miljardit eurot ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi viitkulude suurendamine summas 0,8 miljardit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

TEHINGUTE SEADUSLIKKUS: KUIGI KONTROLLIKOJA HINNANGULINE VEAMÄÄR ON ENDISELT OLULINE, TÄHELDATI MÕNINGATES VALDKONDADES PARANEMIST

1.19. Kontrollikoda uurib ELi kulusid ja tulusid selleks, et hinnata, kas need on kooskõlas kohaldatavate õigus- ja haldusnormidega. Kontrollikoja tulude auditi tulemused esitatakse 4. peatükis ja kulude auditi tulemused 5.–9. peatükis (vt **selgitus 1.2**).

- a) Tulud ei sisaldanud olulisel määral vigu (vt punkt 4.22).
- b) Kulud olid aga endiselt olulisel määral vigadest mõjutatud. Kulude hinnanguline veamäär oli 3,8 %, mis on madalam kui 2014. aasta tase (4,4 %) (vt **selgitus 1.2**).
- i) Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi nr 5 (Haldus) kulud ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punkt 9.16).
- ii) Tegevuskulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punktid 5.35–5.36, 6.76–6.77, 7.64–7.65 ja 8.33–8.34), kuna kulude hüvitamise tõttu olid kulutusi mõjutavad veamäärad palju kõrgemad (vt punkt 1.22).

Selgitus 1.2. 2015. aasta tehingute korrektsust puudutava auditi tulemuste kokkuvõte

Aastaaruande peatükk	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid	Auditeeritud tehingud (miljardites eurodes)	2015. aasta hinnanguline veamäär (%)	Usaldusvahemik (%)		2014. aasta hinnanguline veamäär (%)
				Alumine veapiir (LEL)	Ülemine veapiir (UEL)	
5. Konkurentsivõime	Alamrubriik 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Ühtekuuluvus	Alamrubriik 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Loodusvarad	Rubriik 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽¹⁾
8. Globaalne Euroopa	Rubriik 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Haldus	Rubriik 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Muud ⁽¹⁾	Rubriigid 3, 6 ja teised	3,0	—	—	—	—
Kokku		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Tulud		153,8	0	0	0	0

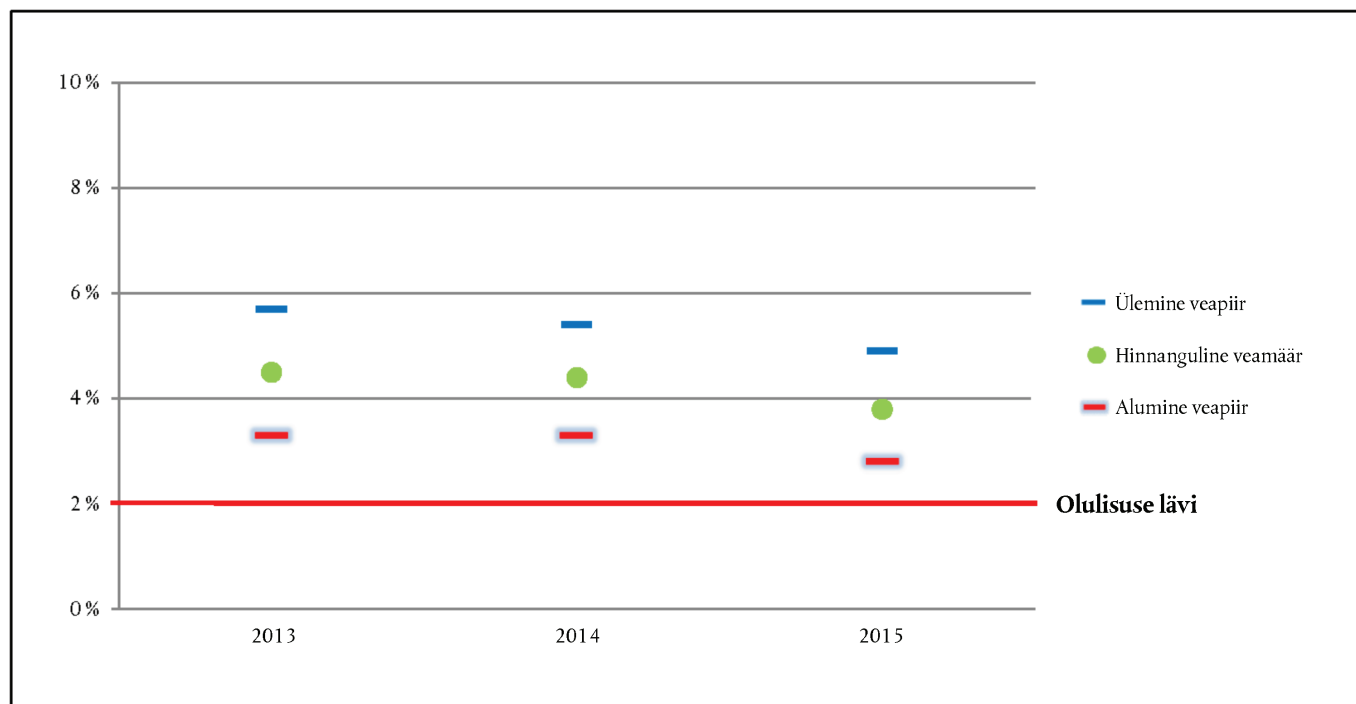
⁽¹⁾ Kontrollikoda ei esita eraldi hinnangut mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi nr 3 (julgeolek ja kodakondsus), nr 6 (hüvitis) ega muude kulutuste kohta (väljaspool mitmeaastast finantsraamistikku (2014–2020) asuvad poliitikavahendid – nt hädaabireserv, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond, Euroopa Liidu Solidaarsusfond ning paindlikkusinstrument). Loetletud valdkondades tehtud audititööd võetakse aga arvesse 2015. aasta kulutuste kohta esitatava kontrollikoja üldise järelduse koostamisel.

⁽²⁾ 2015. aastal muudeti ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistikku ja kontrollikojapoolne tehingute testimine ei sisalda enam nõuetele vastavuse kontrollimist. 2014. aastal oli mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi nr 2 selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras 0,6 protsendipunkti. Aastatel 2011–2014 oli nende iga-aastane osakaal üldises hinnangulises veamääras 0,1–0,2 protsendipunkti.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Kontrollikoja 2015. aasta auditi tulemused olid varasemate aastatega suuremas osas sarnased

1.20. Kuigi kontrollikoja üldine hinnanguline veamäär on viimaste aastate jooksul paranenud, ületab see endiselt märkimisväärselt kontrollikoja olulisuse läve (vt *selgitus 1.3*).

Selgitus 1.3. Hinnanguline veamäär (2013–2015)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda (vt *selgitus 1.2*).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kulude hüvitamisega seotud veamäärad on kõrgemad

1.21. ELi kulutused tehakse peamiselt kahte liiki programmide raames. Maksete tegemise kahe aluse (kulude hüvitamine ja toetusõigused) vaheliste erinevustega võib selgitada suurt osa hinnangulise veamäära muutumisest.

- Kulude hüvitamine, mille käigus hüvitab EL toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõlblikud kulud. Need hõlmavad teadusuuringute projekte (5. peatükk), koolituskavasid (6. peatükk) ning samuti regionaalarengu ja maaelu arengu projekte (6. ja 7. peatükk) ning arendusprojekte (8. peatükk). Nende kavade puhul peavad toetusesaajad esitama tõendavad dokumendid selle kohta, et nad tegelevad toetuskõlbliku tegevusega ning on teinud kulusid, mis tuleb neile hüvitada. Täpse teabe esitamise nõude tõttu on toetuskõlblikkuse eeskirjad (mille eest on võimalik hüvitist nõuda) ja vorminõuded (kuidas kulusid kanda, nt avalikud hankemenetlused või riigiabi eeskirjad) keerulised.
- Toetusõigused, mille puhul sõltuvad maksed teatud tingimuste täitmisest. Seda liiki kavade hulka kuuluvad üliõpilaste ja teadlaste stipendiumid (5. peatükk), eelarvetoetus⁽²⁶⁾ (8. peatükk), palgad ja pensionid (9. peatükk). Põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused (7. peatükk) põhinevad toetusõigustel ja neid arvutatakse põllumajandustootjate poolt kinnitatud või esitatud andmete põhjal; potentsiaalselt ebaõigete deklaratsioonidega seotud ohtu vähendab suures osas toetusesaajatelt oodatava teabe lihtsam olemus, mida on tavaliselt võimalik enne makse tegemist kontrollida näiteks andmebaaside ja ortofotode võrdlemisega.

1.21.

Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja poolt osutatud keerukate toetuskõlblikkuse eeskirjade mõju on lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise korral märkimisväärselt väiksem.

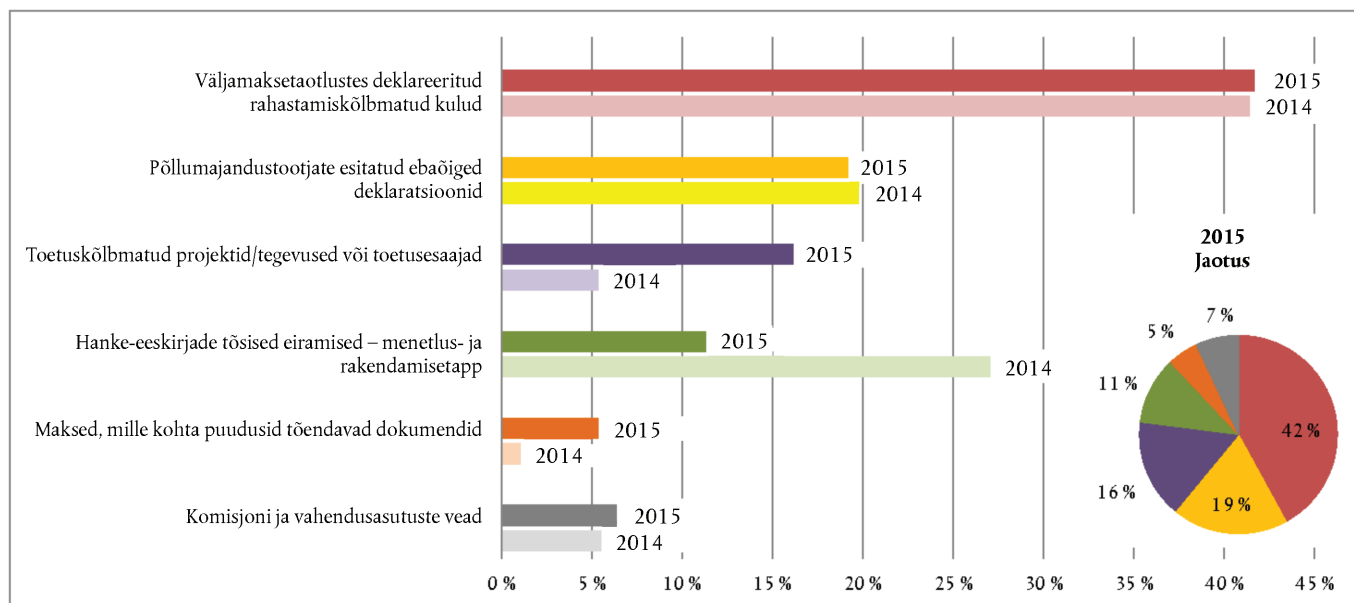
⁽²⁶⁾ Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarvesse või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks (vt ka punkt 8.7).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.22. 2015. aastal avastatud vigadest moodustavad kõige suurema osa kulude hüvitamiskavadega seotud rahastamiskõlblikkuse vead.

- a) Kulude hüvitamiseks kasutatud vahendite hinnanguline veamäär on 5,2 % (2014. aastal 5,5 %). Kulude hüvitamisel tehti järgnevaid tüüpilisi vigu:
- rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimine väljamaksetaotlustes;
 - toetuskõlbmatud projektid, tegevused või toetusesaajad, ning
 - riigihanke-eeskirjade tõsine rikkumine hankemenetluste käigus ⁽²⁷⁾ (**selgitus 1.4**).
- b) Toetusõigustel põhinevate kulutuste hinnanguline veamäär on 1,9 % (2014. aastal 2,7 %). Selle valdkonna tüüpilised vead on nt põllumajandustootjate poolsed põllumajandusmaa ja põllumaa väikesed enamdeklareerimised (vt punkt 7.16).

Selgitus 1.4. Veatüüpide osakaal kogu hinnangulises veamääras



„Komisjoni ja vahendusasutuste vead“ 2014. aasta võrdlusalus on „Loodusvarade haldusvead“ ja „Muud liiki vead“ kogusumma.

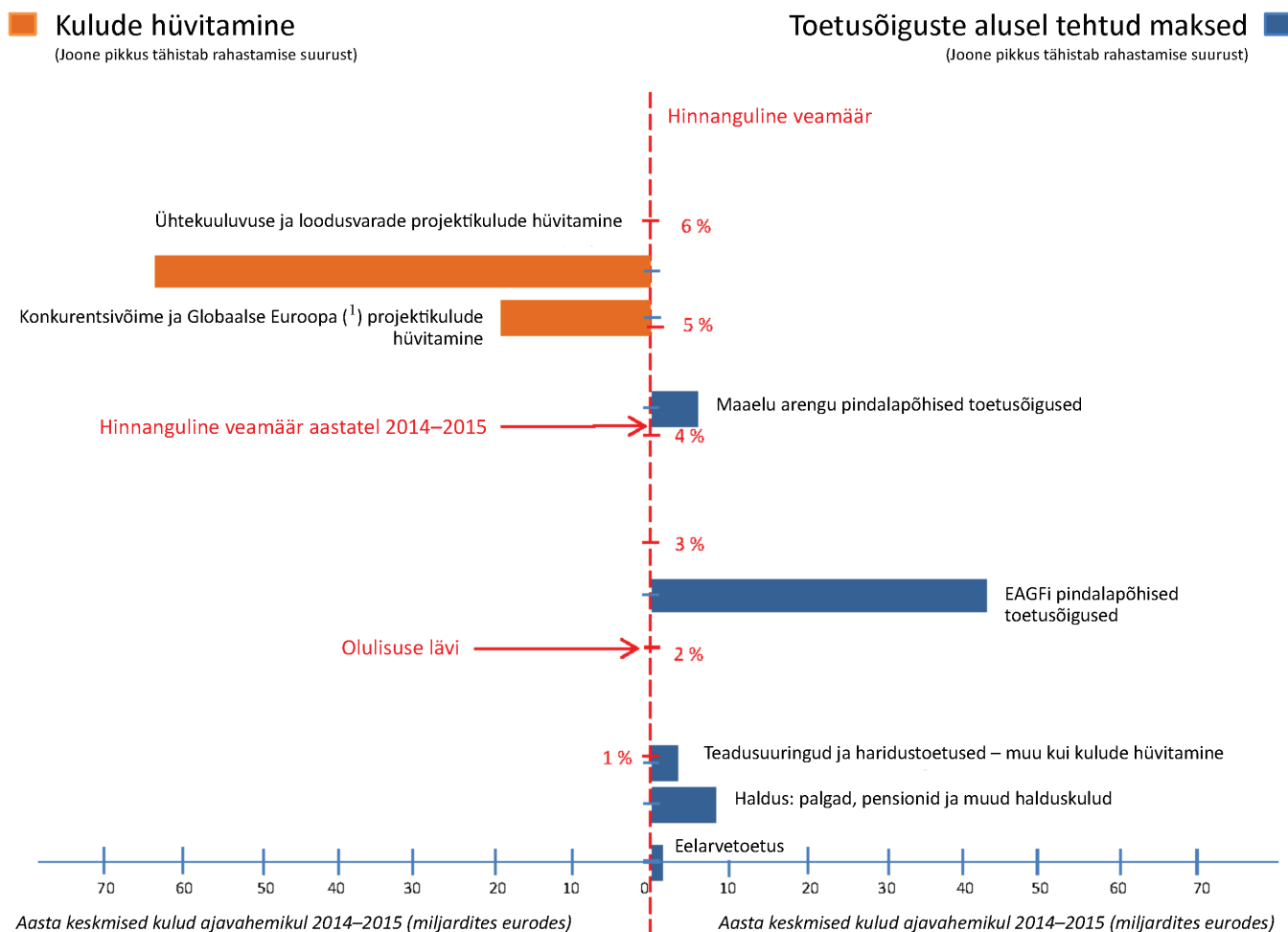
Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁽²⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.23. **Selgitus 1.5** põhineb ELi üldeelarvet ja Euroopa Arengufonde käsitlevate aastaaruannete koostamiseks viimasel kahel aastal testitud ELi kulutustel. Üldiselt on nii, et mida keerulisemat teavet toetusesaajatelt nõutakse, seda suurem on vearisk.

Selgitus 1.5. Maksete aluse ja ELi tehingute hinnangulise veamäära vaheline seos (2014–2015)



⁽¹⁾ Valdkonna „Globaalne Euroopa“ raames hüvitatud kulud hõlmavad mitme rahastajaga projekte, millel on tegelikkuses mitmeid toetusõigustel põhinevatele kuludele omaseid jooni, ning mille veamäärad on madalamad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

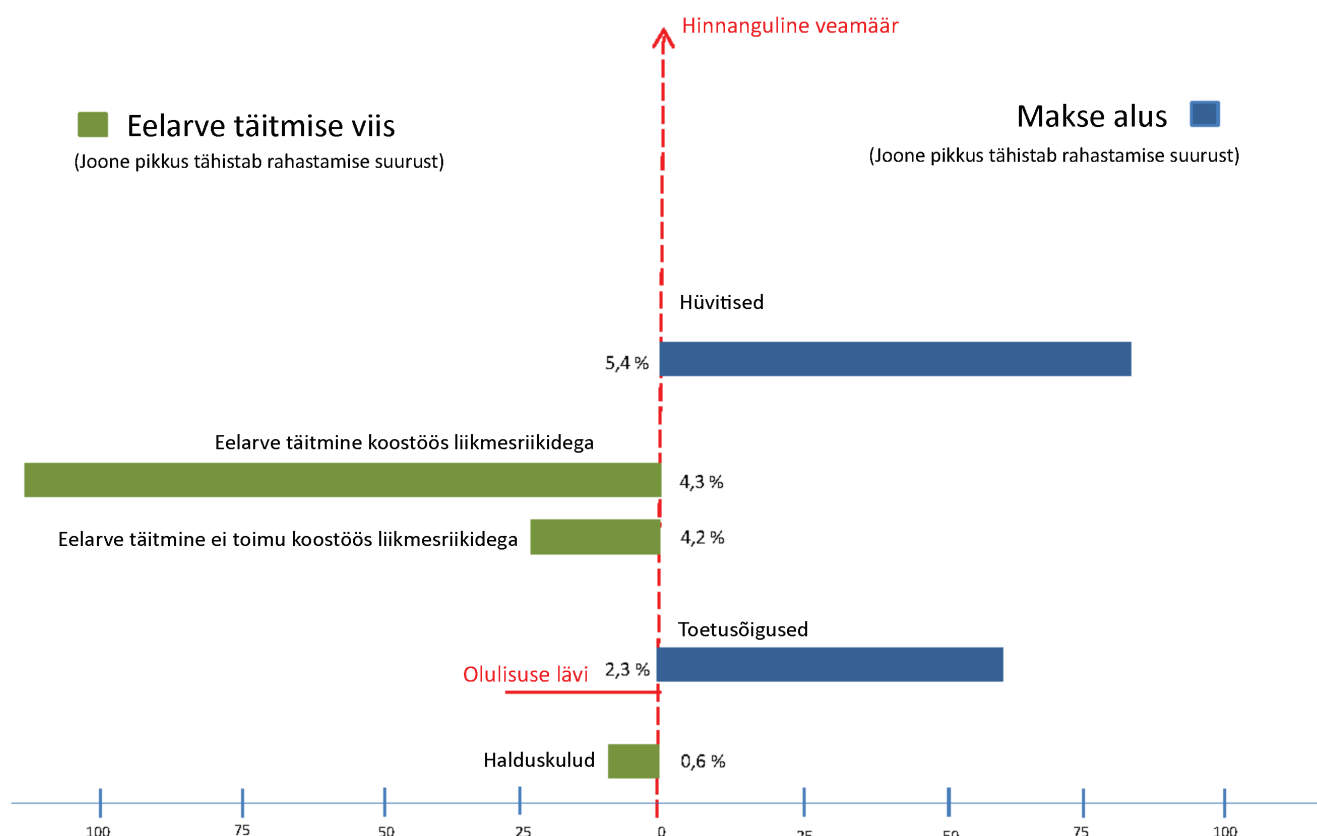
1.24. Kontrollikoda analüüsis teisi riskifaktoreid ja nende suhet hinnangulise veamääraga. Kontrollikoda leidis, et kahel riskifaktoril on otsese halduse valdkonnas veamäärale oluline mõju.

- Valdkondades, kus enne makse tegemist tuleb eeskirjade kohaselt teha audit või kontroll, täheldas kontrollikoda tavaliselt madalamat veamäära.
- Mitme partneriga (nt konsortsiumid) projektide kulude hüvitamisel on veamäärad kõrgemad kui ühe toetusesaaja kulude hüvitamisel.

Eelarve täitmise viisil on veamääradele piiratud mõju

1.25. Eri kuluvaldkondade veamäärasid mõjutavad erinevate eelarve täitmise viiside asemel pigem kulude hüvitamise ja toetusõiguste kavade erinevad riskimudelid⁽²⁸⁾. Hinnangulisel veamääral on tunduvalt suurem seos maksete tegemise alusega kui eelarve täitmise viisiga. Kontrollikoda leidis viimase kahe aasta kõige kõrgemad veamäärad konkurentsivõime (eelarvet täidab komisjon otse ja volitatud üksuste kaudu kaudselt) ja ühtekuuluvuse (eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega) valdkondades. Mõlemas nimetatud valdkonnas toimub rahastamine põhiliselt kulude hüvitamise kaudu (vt **selgitus 1.6**).

⁽²⁸⁾ Otsene eelarve täitmine (eelarvet täidab Euroopa Komisjon otse), kaudne eelarve täitmine (eelarve täitmine on usaldatud kolmandatele riikidele, rahvusvahelistele organisatsioonidele jne), eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega (eelarve täitmine toimub komisjoni ja liikmesriikide koostöös).

Selgitus 1.6. Keskmine hinnanguline veamäär eelarve täitmise viisi ja maksete aluse kaupa (2014–2015) ⁽¹⁾

Aasta keskmised kulud ajavahemikul 2014–2015: 145,9 miljardit eurot, eelarve täitmise viiside kaupa

Aasta keskmised kulud ajavahemikul 2014–2015: 145,9 miljardit eurot, vastavalt maksete alusele

⁽¹⁾ Joonise kaks poolt kujutavad sama kulude summat. Vasakul pool on kulutused jaotatud vastavalt eelarve täitmise viisile, millest nähtub, et suurem osa tegevuskuludest on tehtud eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega. Paremal pool on kulutused jaotatud vastavalt maksete tegemise alusele, millest nähtub, et kulude hüvitamiseks kasutati oluliselt rohkem vahendeid kui toetusõigusteks. Joonte vertikaalne asend näitab kummagi valdkonna veamäära. See näitab eelarve täitmise viisi piiratud mõju ja maksete tegemise aluse olulist mõju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

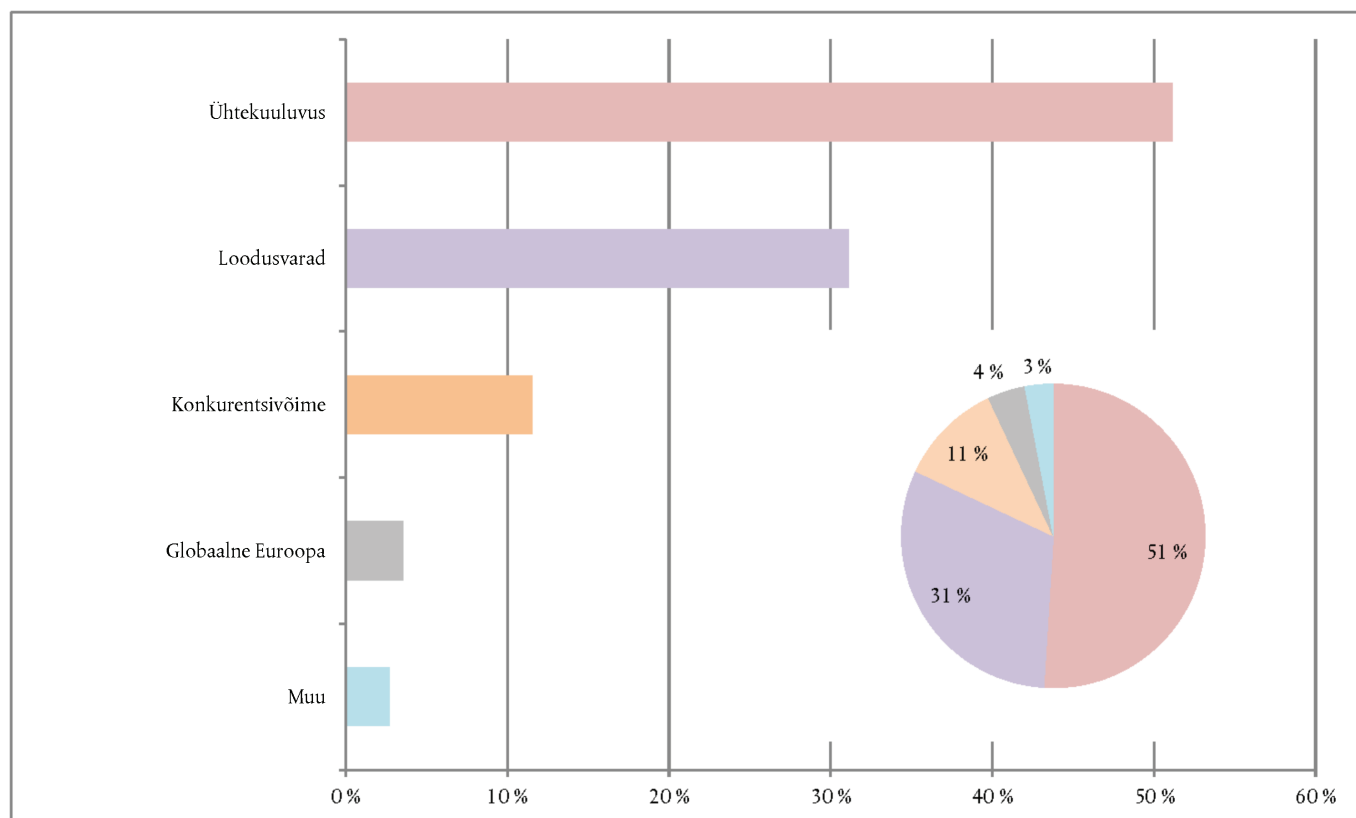
KOMISJONI VASTUSED

Eri kuluvaldkondadele on omased erinevad veamustrid

1.26. **Selgitusest 1.7** nähtub, et kõige suurema osa kontrollikoja esitatud 2015. aasta hinnangulisest veamäärast moodustas ühtekuuluvuse valdkond, millele järgnesid loodusvarad, konkurentsivõime ja „Globaalne Euroopa“. Vigade jaotus on sarnane 2014. aasta auditi tulemustele.

1.26. Komisjon nõustub kontrollikoja hinnanguga vigade osas ning võtab nendega seoses ELi eelarve kaitseks järelmeetmeid.

Selgitus 1.7. Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide osakaal üldises hinnangulises veamääras (2015)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.27. Konkurentsivõime valdkonna (5. peatükk) hinnanguline veamäär on 4,4 %, mis on väiksem kui 2014. aasta võrreldav näitaja (5,6 %). Suure osa kulutustest moodustab kulude hüvitamine ning vead peegeldavad sisuliselt rahastamiskõlblike kulude erinevaid kategooriaid (eelkõige personalikulud, muud otsekulud ning kaudsed kulud).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.28. Ühtekuuluvuse valdkonna (6. peatükk) hinnanguline veamäär on 5,2 %, mis on väiksem kui 2014. aasta võrreldava näitaja (5,7 %). Valdkonna kulutuste näol on peaaegu eranditult tegu kulude hüvitamisega. Väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud ja toetuskõlbmatud projektid moodustavad kolm neljandikku vigadest. Riigihanke-eeskirjade tõsised rikkumised moodustavad kogusummast seitsmendiku (2014. aastal poole).

1.29. Loodusvarade valdkonna (7. peatükk) hinnanguline veamäär on 2,9 %, mis on ligilähedane 2014. aasta võrreldava näitajaga (3,6 %) ⁽²⁹⁾. Enam kui kolm neljandikku valdkonna kulutustest tehakse läbi Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ning see on vähem vigadest mõjutatud (2,2 %) kui maaelu arengu kulutused (5,3 %), kus kontrollikoda on ammu avastanud kõrgemad veamäärad investimiskulude puhul (juhtudel, kui põllumajandusettevõtteid toetatakse nende rahastamiskõlblike kulude hüvitamise abil). Peaaegu kaks kolmandikku mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriigi kuludest on seotud põllumajandustootjatele antavate otsetoetustega. Sellest tulenevalt olid põllumajandusliku pindala enamdeklareerimised kõige suuremaks hinnangulist veamäära mõjutavaks teguriks (üle poole). Toetuskõlbmatute toetusesaajate, tegevuste ja rahastamiskõlbmatute kulutustega seotud vead moodustasid hinnangulisest veamäärast viiendiku. Riigihanke-eeskirjade rikkumiste arv oli võrreldes 2014. aastaga suurenenud.

1.30. Valdkonna „Globaalne Euroopa“ (8. peatükk) hinnanguline veamäär on 2,8 %, mis on ligilähedane 2014. aasta võrreldava näitajaga (2,7 %). Komisjoni tehtud tasaarvestused tegemata tööde, osutamata teenuste ja tarnimata kaupade puhul ning komisjoni poolt hüvitatud rahastamiskõlbmatud kulud moodustasid kaks kolmandikku kogu hinnangulisest veamäärast.

1.31. Halduse valdkonna (9. peatükk) hinnanguline veamäär on 0,6 %, mis on ligilähedane 2014. aasta võrreldava näitajaga (0,5 %). Suurema osa valdkonna kuludest moodustavad ELi institutsioonide ja ametite makstavad palgad, pensionid ja hüvitised. Hüvitistega seotud vähesed vead moodustasid enamiku selle valdkonna vigadest, mis kokkuvõttes ei olnud olulised.

KOMISJONI VASTUSED

1.28. Komisjon viitab punktides 6.11 ja 6.76 antud vastusele.

1.29. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) madal veamäär kajastab ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, eelkõige LPISi tõhusust vigade ärahoidmisel protsessi algusest alates, kui neid süsteeme nõuetekohaselt rakendatakse. Komisjon on seisukohal, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem on ühise põllumajanduspoliitika kulutuste haldamiseks tervikuna kindel süsteem (vt punkte 7.16–7.18).

Kõrgem veamäär maaelu arengu valdkonnas tuleneb osaliselt mõne meetme juhtimist käsitlevate eeskirjade keerukusest. Maaelu arengu valdkonna veamäär, mis küll ületab olulisuse piirmäära, on viimastel aastatel siiski langenud.

⁽²⁹⁾ 2014. aasta tulemused hõlmavad nõuetele vastavuse vigade kvantifitseerimist. 2014. aastal lisasid nimetatud vead mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriigi hinnangulisele veamäärale 0,6 protsendipunkti (vt **selgitus 1.2**). Aastatel 2011–2014, kui kontrollikoda need vead kvantifitseeris, oli keskmine mõju turule ja otsetoetustele 0,4 protsendipunkti ning maaelu arengule 0,3 protsendipunkti.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.32. Kontrollikoda ei hinnanud muude kuluvaldkondade (sh mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik) veamäärasid (vt 8. peatükk). Kontrollikoja kinnitava avaldusega hõlmatavad kulutused nimetatud valdkondades on kokku 3 miljardit eurot (2,1 % kontrollikoja auditiga hõlmatud kulutustest). Nimetatud valdkondades tehtud töö on endiselt asjakohane kontrollikoja 2015. aasta üldiste järelduste jaoks.

1.33. Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve kulude kui terviku 2015. aasta hinnanguline veamäär on 4,0 % (2014. aastal 4,6 %) ja muul viisil täidetava tegevuseelarve⁽³⁰⁾ veamäär 3,9 % (2014. aastal 4,6 %). Halduskulude hinnanguline veamäär on 0,6 % (2014. aastal 0,5 %).

Komisjon suurendas järgmistes dokumentides hinnangulisi veamäärasid oluliselt ...

1.34. Kõik komisjoni peadirektoraadid koostavad igal aastal tegevusaruande, mis sisaldab deklaratsiooni, milles peadirektor kinnitab, et aruanne annab finantsinformatsioonist õige ülevaate, ning et peadirektori vastutusalas tehtud tehingud on seaduslikud ja korrektsed. Samuti annavad nad ülevaate peamiste poliitikaeesmärkide saavutamise (käsitletakse 3. peatükis) ja peadirektori poolt volinikele esitatava juhtimisaruande kohta. 2015. aastal lihtsustas komisjon iga-aastaste tegevusaruannete ülesehitust ja andis peadirektoraatidele rohkem paindlikkust nende esitamisel.

⁽³⁰⁾ Seda käsitletakse peamiselt 5. ja 8. peatükis, kuid osaliselt ka 6. ja 7. peatükis. Koostöös liikmesriikidega hallatavate kulude ekstrapoleeritud veamäär põhineb 580 tehingu läbivaatamisel (andmekogumi kogumaht 113 miljardit eurot); tegevuskulude teiste haldusviiside puhul põhineb ekstrapoleerimine 318 tehingu läbivaatamisel (andmekogumi kogumaht 24 miljardit eurot).

Selgitus 1.8. Kontrollikoja 2015. aasta audititulemuste võrdlus ELi 2015. aasta eelarve haldus- ja tulemusaruandes ja aasta tegevusaruannetes esitatud hinnanguliste veaariski sisaldavate summadega makse tegemise ajal ning korrektsoonitoimega

Aastaruande peatükk ⁽¹⁾	Hinnanguline veamäär (%)	Usaldusvahemik (%)		Komisjoni aasta tegevusaruanded Peadirektoraat ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	Peadirektoraatide esitatud maksetega seotud finantsrisi summa ⁽¹⁾ (%)		Komisjoni kohandatud finantsrisk ⁽³⁾ (%) (vt punkt 1.35)		Komisjoni korrektsoonivõime (%)
		Alumine veapiir	Ülemine veapiir		Väikseim väärtus	Suurim väärtus	Väikseim väärtus	Suurim väärtus	
5. peatükk – konkurentsivõime	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD and TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
6. peatükk – ühtekuuluvus	5,2	2,8	7,6	EMPL ja REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6-2,7 ⁽⁷⁾
7. peatükk – loodusvarad	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE ja SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
„Globaalne Euroopa“ ja EAFid ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽²⁾ , EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
9. peatükk – haldus	0,6	0,0	1,2	Haldus ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0
Allikas: Euroopa Kontrollikoda									
Allikas: Euroopa Kontrollikoda eelarve peadirektoraadi esitatud andmete põhjal									

⁽¹⁾ Vt. selgitusele 1.2 lisatud 1. joonealune märkus.

⁽²⁾ Sh 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufond.

⁽³⁾ Osa peadirektoraatidest haldab mitme mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi alla kuuluvaid kulutusi (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO ja SANTE).

⁽⁴⁾ Lühendid on esitatud lisas 1.3.

⁽⁵⁾ Finantsrisi väljendatakse protsendina kulutustest, mis ei pruugi makse tegemise ajal olla kooskõlas kohaldatavate regulatiivsete nõuete ja lepinguliste tingimustega.

⁽⁶⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, JRC, OIB, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ.

⁽⁷⁾ Ühtekuuluvuse valdkonna puhul määratles komisjon korrektsoonitoimet vahemikuna, kus suurem väärtus põhineb varasemate finantskorrektsoonide ja sissenõudumiste keskmisel väärtusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.35. Komisjon koostab aruandlust kolme hinnangulise veamäära kogumi kohta:

- komisjonile valdkondlike õigusaktidega asutatud asutuste ja ametite⁽³¹⁾ ning muude üksuste poolt esitatud algsed hinnangud (edastatakse kontrollikoja aprillis ja mais);
- aasta tegevusaruannetes sisalduvad hinnangud (mis osal juhtudest on oluliselt suuremad)⁽³²⁾, mida on kohandatud vastavalt komisjonipoolsele olemasoleva teabe hindamisele, mis edastatakse kontrollikoja samuti aprillis ja mais;
- 2016. aasta juulis ELi eelarveaasta haldus- ja tulemusaruandes avaldatud kohandatud arvanded, milles võetakse arvesse rahavoogude ja tasaarvestuste vahelisi erinevusi.

Kontrollikoja hinnanguline veamäär põhineb vahe- ja lõppmaksete ning tasaarvestamiste statistilise valimi uurimisel (vt **selgitus 1.8**). Vastupidiselt föderaalvahendeid haldavatele USA asutustele (vt **lisa 1.2**) ei pea Euroopa Komisjon ise koostama statistiliselt õiget hinnangulist veamäära.

1.36. Finantsmääruse kohaselt peab kontrollikoda oma esialgsed tähelepanekud edastama komisjonile samal kuupäeval, mil komisjon peab allkirjastama kokkuvõtva aruande. Käesoleval aastal edastas komisjon kontrollikoja eelarveaasta 2015 haldus- ja tulemusaruande koos koondaruandega 5. juulil 2016, mil toimus nimetatud asutuste vaheline ärakuulamismenetlus. Seepärast ei esita kontrollikoda käesolevas aruandes põhjalikke kommentaare kokkuvõtva aruande kohta (mis on käesoleval aastal üks haldus- ja tulemusaruande osa). Kokkuvõttev aruanne ning aasta haldus- ja tulemusaruanne ei ole finantsaruannete osad ja kontrollikoda ei anna nende sisule mingit kinnitust.

KOMISJONI VASTUSED

1.35. Komisjon otsustas kohandada iga-aastase haldus- ja tulemusaruande prognoose, et nende võrdlemine kontrollikoja prognoositava veatasemega oleks lihtsam.

Komisjon on seisukohal, et viide USA föderaalvahendeid haldavate asutuste kasutatavale statistilisele meetodikale ei ole koostöös liikmesriikidega täidetavate eelarvetega vahendite puhul sobilik. Koostöös liikmesriikidega täidetavate eelarvetega vahendite puhul ei toetu komisjon mitte oma talituste poolt ELi tasandil koostatud kulude audititele, vaid sõltumatute liikmesriikide auditeerimisasutustele, kes auditeerivad nendes liikmesriikides sageli riikliku kaasrahastamise abil tehtud kulusid. Seetõttu on komisjon seisukohal, et kogu ELi hõlmava statistiliselt kehtiva veataseme loomine abisaajaid ise auditeerides ei annaks koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve täitmisele lisaväärtust.

Komisjon kavatses jätkata koostööd liikmesriikide auditeerimisasutustega õigusraamistikus esitatud nõuete kohaselt ning määratleda statistiliselt pädeva lähenemisviisi veataseme hindamiseks programmi tasandil, ning kasutada selliseid veamäärasid pärast valideerimist. Komisjon rakendab seega ühtse auditi põhimõtet, keskendudes oma tegevuses liikmesriikide audiitorite auditeerimisele ning nende auditite valideerimisele. Selle aluseks on kontrollikoja arvamus nr 2/2004 nn ühtse auditi mudeli kohta ja ühenduse sisekontrolliraamistiku käsitlev ettepanek. Selline lähenemisviis on täielikult kooskõlas eesmärgiga vähendada abisaajate halduskoormust ning sellega vähendatakse ka vajadust audiitorite ametikohtade järele komisjonis.

⁽³¹⁾ Viivad läbi komisjoniga kooskõlastatud menetlusi.

⁽³²⁾ Põllumajanduse peadirektoraat kohandas näiteks makseasutuste esitatud EAGFi keskmist veamäära 0,68-lt 1,47 protsendile ja EAFRD puhul 1,78-lt 4,99 protsendile (vt ka punktid 7.53, 7.55–7.56).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

...ja korrigeeriva mõju kalkuleerimine on komisjoni jaoks endiselt keeruline

1.37. Alates 2014. aastast esitavad peadirektoraadid hinnangulise veamäära koos edaspidise korrigeerimise hinnanguga. Komisjoni definitsiooni kohaselt on see konservatiivne hinnang kuludele, millega rikutakse kohaldatavaid regulatiivseid nõudeid ja lepingulisi tingimusi, ning mille peadirektoraat määrab kindlaks ja korrigeerib pärast makse lubamist tehtavate kontrollidega⁽³³⁾.

1.38. Korrigeeriva mõju arvutamiseks edastab eelarve peadirektoraat peadirektoritele kõikide alates 2009. aastast tehtud sissenõudmiste ja finantskorrigeerimiste keskmise summa⁽³⁴⁾. 48 peadirektoraadist ja rakendusametist 29 on seda arvu konservatiivsema hinnangu esitamiseks nõuetekohaselt kohandanud, eelkõige eelkorrigeerimiste ja muude asjasse mittepuutuvate korrigeerimiste ning sissenõudmiste ja ühekordsete sündmuste väljajätmisega⁽³⁵⁾, või alternatiivse arvestusaluse valimisega⁽³⁶⁾. Aasta haldus- ja tulemusaruandes on komisjoni hinnangul 2015. aasta kulutusi mõjutavate edaspidiste korrigeerimiste summa 2,1 miljardit eurot (2014. aastal 2,7 miljardit eurot). Komisjon esitas ka suurema võimalike tulevaste korrigeerimiste hinnangu – 2,7 miljardit eurot.

1.39. 2015. aasta finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendi kohaselt on rakendatud finantskorrigeerimiste ja sissenõudmiste kogusumma 3,9 miljardit eurot. Sarnaselt eelmiste aastatega hõlmas raamatupidamisaruandes sisalduv summa paljusid erinevaid meetmeid, mis kehtisid nii enne kui pärast komisjonipoolset kulude tegemist (või heakskiitmist). **Selgituses 1.9** on toodud kontrollikoja koostatud korrigeerimiste ja sissenõudmiste klassifikatsioon ning nende jaotus kuluvaldkondade kaupa.

1.38. Komisjon esitab iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes vahemiku, millesse tulevased prognoositavad korrigeerimised mahuvad (2,1–2,7 miljardit eurot). Mõlemad prognoosid põhinevad konservatiivsel lähenemisviisil.

⁽³³⁾ Komisjoni suunis veamäärade, riski sisaldavate summade ja edaspidiste korrigeerimiste prognoosi kindlaksmääramise põhimõtete ja definitsioonide kohta.

⁽³⁴⁾ Kuni 2014. aastani avalikustas komisjon aastaaruande lisas vabatahtlikkuse alusel andmeid finantskorrigeerimiste ja sissenõudmiste kohta. Nüüdsest esitatakse vabatahtlikult avalikustatavad andmed finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendis.

⁽³⁵⁾ Nt EACEA, EASME, INEA, DG ENER, DG MOVE, DG SANTE, DG BUDG, DG COMP ja SG. Kontrollikoja poolne 2015. aastal kirjendatud finantskorrigeerimiste ja sissenõudmiste uurimine näitas, et peadirektoraadid olid kajastanud vigade, õigusnormide rikkumise või pettusega mitteseotud summasid (st kasutamata eelrahastamise tagastamine) ja liigitasid mõningad *ex ante* finantskorrigeerimised ja sissenõudmised kui *ex post* (st vigade, õigusnormide rikkumise või pettusega seotud eelrahastamise sissenõudmised või enne kulude heakskiitmist väljamaksetaotlustes tehtud vähendamised). Nimetatud küsimused ei mõjuta ELi raamatupidamisaruannet tervikuna, kuid võivad mõjutada paljude peadirektoraatide korrigeerimise arvutamist.

⁽³⁶⁾ Nt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat.

Selgitus 1.9. 2015. aastal rakendatud parandusmeetmete klassifikatsioon ja jaotus kuluvaldkondade kaupa

Korrektsoonid ei ole alati ühesugused

- Enne kulutusi, pärast kulutusi, asendamisega/asendamiseta

Komisjoni andmete kohaselt võeti 2015. aastal 3,9 miljardi euro väärtuses parandusmeetmeid



1,2 miljardi euro väärtuses **otse kulude kandmise kohas tehtud korrektsoonid ja sissenõudmised**, mida kohaldati enne kulutuste heakskiitmist



1,1 miljardi euro väärtuses **tühistamisi**, mida kohaldati pärast kulutuste heakskiitmist, asendades rahastamiskõlbmatud summad uute projektide/kuludega

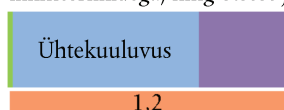


1,6 miljardi euro väärtuses **netokorrektsoone**, pärast kulutuste heakskiitmist, mis tavaliselt kirjendati sihtotstarbelise tuluna



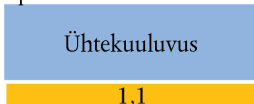
- Jaotatud valdkondade kaupa

Otse kulude kandmise kohas tehtud korrektsoonid ja sissenõudmised, millega vähendati või tühistati ühtekuuluvuse valdkonna kulutusi (eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega) ning otsese ja kaudse eelarve täitmise raames tehtud kulutusi

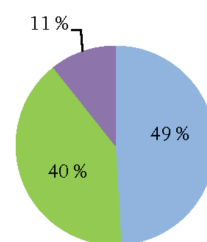
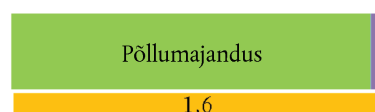


Otsene/kaudne eelarve täitmine

Tühistamisi tehti ainult ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste puhul



Põllumajanduse vastavusotsused moodustasid enamiku **netokorrektsoonidest**



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

miljardites eurodes

■ Põllumajandus ■ Ühtekuuluvus ■ Otsene/kaudne eelarve täitmine

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ELi 2015. aasta konsolideeritud aastaaruande finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendi ja selle aluseks olevate andmete põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.40. 2015. aastal tehti ca 1,2 miljardi euro ulatuses komisjoni poolt teatatud korrektsioonidest ja sissenõudmistest makseallika juures (kohaldati enne kulude heakskiitmist). See moodustab enam kui neljandiku kõikidest esitatud finantskorrektsioonidest ja sissenõudmistest. Seetõttu ei kirjendanud komisjon neid summasid kuludena: need summad kujutavad endast taotletud summade vähendamisi enne heakskiitmist. Eelarve otsese ja kaudse täitmise raames moodustasid need tavaliselt sissenõudmistena kirjendatud vähendamised üle kahe kolmandiku kõigist 2015. aastal tehtud korrigeerimistest.

1.41. Ülejäänud osa (2,7 miljardit eurot) väljamaksetaotlustega seotud nõuetest oli komisjon juba heaks kiitnud. Sellest summast:

- a) ligikaudu 1,1 miljardit eurot moodustab eelnevalt heaks kiidetud ühtekuuluvuse valdkonna projektide või kulude hüvitamise taotluste tühistamine ja uute projektide või kuludega asendamine liikmesriikide poolt. Tühistatud summad on esitatud koos uute projektide ja kuludega ning on seega osa andmekogumist, mille põhjal kontrollikoda oma valimi koostas. Tühistamise tulemusel ei kanta vahendeid ELi eelarvesse tagasi: see on mõjus parandusmeede juhul, kui asendusprojektid ja kulud ei sisalda olulisel määral vigu.
- b) Ligikaudu 1,5 miljardit eurot puudutab põllumajanduse vastavusotsuseid, mida komisjon kirjendas sihtotstarbelise tuluna, millega rahastatakse põllumajanduse kulutusi. Need korrektsioonid on tavaliselt kindlasummalsed ja puudutavad süsteemides avastatud puudusi, mitte lõplike toetuse-saajate tasandil leitud vigu.

Õigeaegne korrigeeriv tegevus vähendas kontrollikoja hinnangulist veamäära

1.42. Kontrollikoda püüab arvesse võtta liikmesriikide ja komisjoni selliseid parandusmeetmeid, mis võeti kas enne makse tegemist või enne kontrollikoja kontrolli. Kontrollikoda vaatab läbi parandusmeetmete elluviimise (need hõlmavad summade toetusesaajatelt tagasi nõudmist ja projektitasandil tehtud korrektsioone) ning kohandab vajaduse korral vigade kvantifitseerimist. Parandusmeetmete mõju on aga kuluvaldkondade ja eri parandusmeetmete kaupa väga erinev.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.43. 2015. aasta valimis puudutasid komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste võetud parandusmeetmed otseselt 16 tehingut ja mõjutasid nende kohta arvutatud veamäära. Need parandusmeetmed vähendasid kontrollikoja hinnangulist veamäära 0,5 protsendipunkti võrra (2014. aastal 1,1 protsendipunkti). Parandusmeetmetega hõlmatud tehingute arv ja mõju hinnangulisele veamäärale küll muutusid, ent see ei näita veel nende mõjususe paranemist või halvenemist, kuna meetmed puudutavad vaid suhteliselt väikest osa valimist ja seetõttu on loomulik ka arvnäitajate kõikumine.

KONTROLLIKODA SUUNAB PETTUSEKAHTLUSEGA JUHTUMID OLAFI

1.44. Kontrollikoda edastab audititöö käigus leitud pettusekahtluse juhtumid Euroopa Pettustevastasele Ametile (OLAF) analüüsiks ja võimalikuks uurimiseks. Kontrollikoda ei saa kommenteerida ei üksikuid juhtumeid ega OLAFilt nende kohta saadud vastuseid. Sellegipoolest märgib kontrollikoda, et 2015. aasta auditi käigus:

- analüüsis kontrollikoda ligikaudu 1 200 tehingu seaduslikust ja korrektsust;
- leiti 12 pettusekahtlusega juhtumit (2014. aastal 22), mis edastati OLAFi⁽³⁷⁾;
- pettusekahtluse juhtumid puudutasid kõige sagedamini huvide konflikte, toetuste saamiseks vajalike tingimuste kunstlikku tekitamist ning rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele mittevastavate kulude deklareerimist.

⁽³⁷⁾ Kalendriaastal 2015 edastas kontrollikoda OLAFi 27 juhtumit (need puudutasid auditiaastaid 2014 ja 2015) (2014. aastal 16 juhtumit). Osa neist juhtumitest ei puuduta kinnitava avalduse koostamiseks tehtud tööd.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED

1.45. Käesoleva peatüki peamine ülesanne on toetada kinnitavas avalduses esitatud auditiarvamust.

Audititulemused

1.46. Kuigi mõningates valdkondades on tehtud edusamme, on kontrollikoja auditi tulemused varasemate aastate tulemustega üldiselt sarnased.

1.47. **Selgitustes 1.5** ja **1.6** esitatud tulemused näitavad maksete aluse ja veamäärade vahelist tugevat seost. Kulude hüvitamisega seotud kulutusi mõjutavad endiselt palju suuremad veamäärad kui toetusõigustega seotud kulutusi.

1.48. Komisjon on võtnud täiendavaid meetmeid veariski sisaldavate summade kvantifitseerimise parandamiseks ja korrektsioonitoime suurendamiseks. Komisjon saaks aga mõlema mainitud elemendi hindamist veelgi parandada.

1.48. Komisjon on tõhustanud oma metoodikat ning on kohandanud vajaduse korral ELi eelarvet käsitleva 2015. aasta haldus- ja tulemusaruande arvandmeid, tagamaks, et esitatud arvandmed annaksid veariskiga summade ja korrektsioonivõime kohta konservatiivse prognoosi. Aastatel 2014–2020 kohaldatavat uut õigusraamistikku arvesse võttes võib vajalikuks osutuda metoodikasse muudatuste tegemine.

LISA 1.1

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA METOODIKA

1. Kontrollikoja auditi lähenemisviisi kirjeldatakse finants- ja vastavusauditi käsiraamatus, mis on kättesaadav kontrollikoja veebisaidil. Audititöö kavandamiseks kasutab kontrollikoda auditi kindluse tagamise mudelit. Auditite planeerimisel hindab kontrollikoda, kui suur on tehingutes vigade esinemise risk (olemuslik vearisk) ning kui suur on risk, et kontrollisüsteemidega viga ära ei hoita või ei avastata ega parandata (kontrollirisk).

1. OSA. Auditi lähenemisviis ja metoodika seoses raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsusega

2. Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne koosneb:

A. konsolideeritud finantsaruannetest; ja

B. eelarve täitmise koondaruannetest.

Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne peab kõigis olulistes aspektides õiglaselt kajastama:

— Euroopa Liidu finantsolukorda aasta lõpu seisuga;

— liidu finantstulemusi ja rahavooge;

— netovara muutusi lõppenud aastal.

Kontrollikoja audit hõlmab järgnevat:

a) raamatupidamisarvestuse kontrollikeskkonna hindamine;

b) peamiste arvestusprotseduuride ja aasta lõpus toimuva kontode sulgemise protsessi toimivuse kontrollimine;

c) peamiste arvestusandmete analüütiline kontroll (järjepidevus ja põhjendatus);

d) kontode ja/või saldode analüüsimine ja omavaheline kooskõlastav võrdlemine;

e) kulukohustuste, maksete ja teatud bilansikirjete substantiivne testimine statistiliselt esinduslike valimite alusel;

f) teiste audiitorite töö kasutamine nii palju kui võimalik ja kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Eelkõige puudutab see komisjoni juhitavat laenutegevust, mille kohta on olemas välisaudiitorite kontrollitõendid.

2. OSA. Auditi lähenemisviis ja metoodika seoses tehingute korrektsusega

3. Alustehingute korrektsuse audit hõlmab tehingute vahetut testimist (vt **selgitus 1.2**). Kontrollikoda kontrollib nende vastavust asjaomastele eeskirjadele ja määrustele.

Kuidas kontrollikoda tehinguid testib

4. Iga erihinnangu (5.–9. peatükk) tehingute vahetu testimine põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Testimise põhjal saab anda hinnangu andmekogumi tehingute korrektsuse kohta.

5. Tehingute testimine hõlmab iga valitud tehingu kontrollimist. Kontrollikoda teeb kindlaks, kas väljamaksetaotlus või makse oli tehtud eelarves ja asjakohastes õigusaktides ette nähtud eesmärgil. Kontrollitakse väljamaksetaotluse või makse summa arvutamist (suurte väljamaksetaotluste puhul põhineb see toetuse aluseks olevate kirjete statistiliselt esinduslikul valimil). Seejuures analüüsib kontrollikoda tehingut alates eelarvekontodest kuni lõpliku toetusesaaja tasandini (nt põllumajandustootja, koolituskursuse korraldaja, arenguabi projekti elluvijja). Nõuetele vastavust testitakse igal tasandil. Tehing sisaldab viga (ükskõik, millisel tasandil), kui see:

— on valesti arvutatud; või

— ei vasta õigusaktide nõuetele või lepingutingimustele.

6. Tulude puhul lähtub kontrollikoda käibemaksul ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite auditeerimisel makromajanduslikest koondandmetest, mida omavahendite arvutamiseks kasutatakse. Seejärel hindab kontrollikoda komisjoni andmetöötlussüsteeme ja saab nende alusel kindlust kuni liikmesriikide osamaksete laekumiseni ja nende konsolideeritud raamatupidamisarvestusse kandmiseni. Traditsiooniliste omavahendite auditeerimisel kontrollib kontrollikoda tolliasutuste arvepidamist ja tollijärelevalve maksuvoogu kuni summade komisjonile laekumiseni ja raamatupidamisarvestusse kandmiseni.

7. Kulude puhul auditeerib kontrollikoda makseid, kui kulud on kantud, kirjendatud ja heaks kiidetud. Kontrollitakse kõiki maksete liike (sealhulgas vara soetamiseks tehtud makseid). Kontrollikoda ei kontrolli ettemakseid nende tegemise ajal. Ettemakseid kontrollitakse siis, kui:

- ELi toetuse lõppsaaja (nt põllumajandustootja, teadusasutus, riigihanke alusel töid või teenuseid pakkuv ettevõte) on tõendanud kantud kulude asjakohasust, ning
- komisjon (või mõni teine ELi vahendeid haldav institutsioon või asutus) on need heaks kiitnud ja eelrahastamise tasaarvestanud.

8. Kontrollikoja auditivalimi moodustamise eesmärk on hinnata veamäära auditeeritud andmekogumis tervikuna. Suurte väljamaksetaotluste või maksete puhul kasutatakse kontrollitavate üksiktehingute (nt projekti arved, põllumajandustootja väljamaksetaotluses märgitud maatükk, vt punkt 5) valimiseks rahahüliku põhise valimit. Näiteks, kui kontrollitud tehingud moodustasid osa põllumajandustootja väljamaksetaotlusest, ei arvutata neis leitud vigade alusel auditeeritud projekti või põllumajandustootja väljamaksetaotluse veamäära, vaid need moodustavad osa ELi kulutustele antud koguhinnangust.

9. Kontrollikoda ei kontrolli tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. Aastaruandes toodud näited on illustreerivad ja iseloomustavad kõige tavapärasemaid leitud vigu. Teatud liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade nimetamine ei tähenda, et sarnaseid näiteid ei võiks tuua mujalt. Aruandes esitatud illustreerivad näited ei ole aluseks, mille põhjal teha järeldusi nimetatud liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade kohta.

10. Kontrollikoja lähenemisviisi eesmärk ei ole andmekogumis leitud vigade esinemissageduse arvutamine. Seetõttu ei näita vigade sageduse näitajad ELi rahastatud tehingutes või liikmesriikides tehtud vigade esinemissagedust. Kontrollikoja valimi moodustamise lähenemisviisis kasutatakse eri tehingute suhtes erinevaid koefitsiente. Lähenemisviis võtab arvesse auditeeritavate kulutuste väärtust ja audititöö intensiivsust. Koefitsiendid on eemaldatud vigade esinemissageduse tabelis – selles on sama kaal nii maaelu arengul kui loodusvarade valdkonna otsetoetustel, samuti Euroopa Sotsiaalfondi kulutustel ja ühtekuuluvuse valdkonna maksetel. Liikmesriikide kohta koostatud valimites leitud suhteline vigade esinemissagedus ei näita eri liikmesriikide suhtelist veamäära.

Kuidas kontrollikoda tehingute testimise tulemusi hindab ja esitab

11. Vead võivad tehingutes esineda mitmel põhjusel ja erineval kujul, olenevalt rikkumise iseloomust ja eeskirjast või lepingulisest nõudest, mida eirati. Üksiktehingud võivad olla osaliselt või täielikult vigadest mõjutatud. Enne kontrollikoja kontrolli ning neist sõltumatult avastatud ja parandatud vigu veamäära arvutamisel ja vigade esinemissageduse väljaselgitamisel ei arvestata. Need näitavad kontrollisüsteemide mõjusat toimimist. Kontrollikoda otsustab, kas üksikvead on kvantifitseeritavad või mitte. Otsustamisel lähtutakse sellest, kas on võimalik mõõta, kui suur osa auditeeritud summast oli vigadest mõjutatud.

12. Palju vigu tehakse riigihanke-eeskirjade kohaldamisel. ELi õigus- ja haldusnormides ette nähtud konkurentsi aluspõhimõtete täitmise tagamiseks tuleb oluliste menetluste hanketeated avaldada. Pakkumusi tuleb hinnata vastavalt kindlaksmääratud kriteeriumidele. Lepinguid ei tohi kunstlikult osadeks jaotada, et need jääksid alla teatud künnise⁽¹⁾.

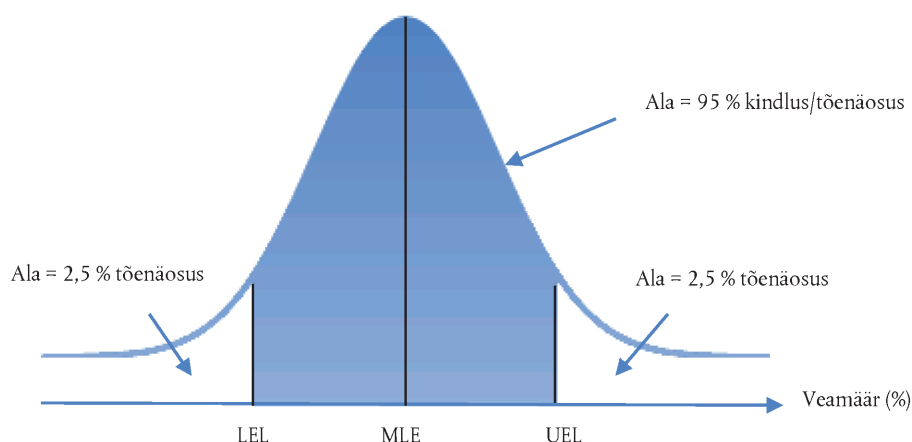
⁽¹⁾ Vt ka eriaruande nr 10/2015 „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi“ punktid 6.30–6.35.

13. Kontrollikoja riigihankevigade kvantifitseerimise kriteeriume kirjeldatakse dokumendis „Riigihanke-eeskirjade eiramine – vigade liigid ja nende kvantifitseerimise alus“ ⁽²⁾.

14. Selle üle otsustamisel, kuidas riigihanke-eeskirjade eiramise juhtumeid käsitleda, võib kontrollikoja vigade kvantifitseerimise viis komisjoni või liikmesriikide omast erineda.

Hinnanguline veamäär

15. Veamäära hindamiseks kasutab kontrollikoda kõige tõenäolisemat veamäära. Seda tehakse mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi kohta eraldi ning kogu eelarve kohta kokku. Arvutuses kasutatakse üksnes kvantifitseeritud vigu. Kõige tõenäolisem veamäär peegeldab vigade tõenäolist osakaalu andmekogumis. Vigade näol on tegu näiteks kohaldatavate määruste, eeskirjade ning lepingu- ja toetuse tingimuste kvantifitseeritava rikkumisega. Kontrollikoda hindab ka alumist veapiiri (lower error limit, LEL) ja ülemist veapiiri (upper error limit, UEL) (vt joonis allpool).



16. Kövera all asuva tumendatud ala protsentuaalne osakaal näitab tõenäosust, et andmekogumi veamäär on alumise ja ülemise veapiiri vahel.

17. Kontrollikoja töö kavandamise aluseks on 2 % suurune olulisuse lävi. Olulisuse lävest juhendatakse ka auditirvamuse koostamisel. Arvamuse sõnastamisel võtab kontrollikoda arvesse vigade iseloomu, arvu ja tausta.

Kuidas kontrollikoda kontrollisüsteeme hindab ja tulemused esitab

18. Kontrollisüsteeme kehtestavad komisjon, teised ELi institutsioonid ja organid, liikmesriikide ametiasutused ning toetust saavad riigid ja/või piirkonnad. Neid kasutatakse eelarvega, sealhulgas tehingute korrektsusega, seonduvate riskide juhtimiseks. Kontrollisüsteemide hindamine on eriti kasulik parandusettepanekute esitamise seisukohast.

19. Igas mitmeaastase finantsraamistiku rubriigis, sealhulgas ka tulude valdkonnas, on mitmeid eri süsteeme. Kontrollikoda moodustab süsteemidest igal aastal valimi. Koos tulemustega esitab kontrollikoda ka parandusettepanekud.

Millel kontrollikoja kinnitavas avalduses esitatud arvamused põhinevad

20. Kontrollikoja arvamus Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta põhineb käesoleva aruande 4.–9. peatükis kirjeldatud audititööl. Arvamus on esitatud kinnitavas avalduses. Auditirvamuse koostamisel kaalub kontrollikoda, kas tegu on läbiva iseloomuga vigadega. Tehtud töö võimaldab kontrollikojal koostada põhjendatud arvamuse selle kohta, kas andmekogumis esinevad vead ületavad või jäävad alla olulisuse läve. Kontrollikoja parimal hinnangul on 2015. aasta kogukulutuste veamäär 3,8 %. Kontrollikojal on rohkem kui 95 % suurune kindlus, et auditeeritud andmekogumi veamäär on oluline. Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide hinnanguline veamäär varieerub, nagu kirjeldatakse 5.–9. peatükis. Kontrollikoda hindas vigu läbivateks, st need mõjutasid suuremat osa kuluvaldkondadest.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Pettusekahtluse juhtumid

21. Kui kontrollikojal on põhjust kahtlustada pettust, teavitab ta sellest Euroopa Pettustevastast Ametit (OLAF). OLAF vastutab võimaliku juurdmise läbiviimise eest. Kontrollikoda teavitab OLAFit igal aastal mitmest juhtumist.

3. OSA. Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja tehingute korrektsust käsitlevate auditiarvamuste vaheline seos

22. Kontrollikoda esitas:

- a) auditiarvamuse Euroopa Liidu lõppenud eelarveaasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kohta, ning
- b) auditiarvamused raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude ja maksete korrektsuse kohta.

23. Kontrollikoda järgib oma töös IFACi rahvusvahelisi auditeerimisstandardeid ja eetikanorme ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelisi standardeid.

Standardid näevad ette ka olukorra, kus audiitorid väljastavad auditiarvamused raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja selle aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta, täpsustades, et modifitseeritud arvamus tehingute korrektsuse kohta ei anna iseenesest alust modifitseeritud arvamuseks raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta. Finantsaruannetes, mille kohta kontrollikoda arvamus esitab, tunnistatakse tõsise probleemi olemasolu seoses ELi eelarvest kantavaid kulusid reguleerivate eeskirjade rikkumisega. Sellest lähtuvalt on kontrollikoda otsustanud, et korrektsust mõjutava olulise veamäära olemasolu ei ole iseenesest põhjus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust käsitleva arvamus modifitseerimiseks.

LISA 1.2

ALUSETULT JA EESKIRJADE VASTASELT TEHTUD MAKSETE TESTIMISE JA ARUANDLUSE KOOSTAMISE
LÄHENEMISVIISID AMEERIKA ÜHENDRIIKIDES JA ELIS

1. Ühe Ameerika Ühendriikide kongressi õigusakti kohaselt peavad kõik valitsusasutused oma makseid piisavalt testima, et saada statistiliselt õige hinnang igal aastal alusetult tehtud maksete kohta neis programmides, mille puhul riskianalüüs näitab, et kõnealused maksed ületavad tõenäoliselt 1,5 % kogu väljamakstud summast⁽³⁾. Asutused peavad tulemused avaldama nii ekstrapoleeritud kogusumma kui tehtud maksete protsentuaalse osana. Valitsusasutuste audiitorid⁽⁴⁾ peavad koostama aruandluse selle kohta, kas nimetatud arvandmete koostamise ja avaldamise protsess on kooskõlas kongressi asjaomase õigusaktiga⁽⁵⁾.
2. Ameerika Ühendriikides (nagu ka ELis eeskirjade vastaselt tehtud maksete puhul) sõltub „alusetu“ definitsioon sellest, millise õigusnormi alusel konkreetne makse tehti. Alusetult tehtud maksete kohta USA süsteemis⁽⁶⁾ kasutatav üldine definitsioon on sarnane käesoleva aruande 1. peatükis käsitletud eeskirjade vastaselt tehtud maksete omale. Alltoodud tabelis esitatakse kulutuste testimise ja aruandluse puhul USAs ja ELis kasutatavate lähenemisviiside vahelised sarnasused ja erinevused.
3. Ameerika Ühendriikides katab alusetult tehtud maksete kogusumma paljusid erinevaid avaliku sektori kulutusi, alates sotsiaalhoolekandest kuni kaitsekulutusteni. ELi eelarves esikohal olevad kuluvaldkonnad (põllumajandus, taristu) moodustavad USA föderaalearluses suhteliselt väikese osa. Veamustrites on näha teatavaid selgeid erinevusi, mis tulenevad vealiikide jaotusest. Lisatingimuste (nagu nõuetekohane hankemenetlus ja riigiabiga seotud probleemid, mis on tingitud ühtse turu tagamise ELi poliitikaprioriteetidest) rikkumistel on suurem mõju kontrollikoja hinnangulisele veamäärale kui alusetult tehtud maksete kogusummale USAs. Vähem makstud summad on USA maksete kogusummas oluline komponent, kuid kontrollikoja omas mitte. Dokumenteerimisvigadel on võrreldes kontrollikoja hinnangulise veamääraga samuti suurem mõju USA arvnaõtjatele.
4. Alusetult tehtud maksete prognooside koostamisel ei ole USA asutustel lubatud tugineda toetusesaajate endi aruandlusele nii, et see on ainus alusetult tehtud maksete prognoosimise allikas⁽⁷⁾, samuti ei ole lubatud alusetult tehtud maksete kogusummat sissenõudemenetluse mõju arvutamiseks tasaarvestada. Nagu kirjeldatud punktides 1.42–1.43, vähendavad enne kontrollikoja auditit võetud parandusmeetmed hinnangulist veamäära.
5. Asjaomased ametid suunavad olulisel määral ressursse valitud maksete uurimisse. Näiteks vaadatakse USA sotsiaalkindlustusameti puhul alusetult tehtud maksete määra arvutamiseks läbi peaaegu kuus tuhat makset aastas ja selle ülesande täitmiseks kulub ligi üheksakümmend inimaastat. Asutused, kellega kontrollikoda seda küsimust arutas, leidsid, et selle tegevuse tulemusena said asjaomased asutused kvaliteetset teavet alusetult tehtud maksete suundumuste kohta ning neil on sageli võimalik veariski käsitlemiseks sobivaid meetmeid kavandada ja ellu viia.
6. 2015. aastal teatatud alusetult tehtud maksete summa oli 136,7 miljardit USA dollarit (123,2 miljardit eurot)⁽⁸⁾, mis võrdub 4,4 protsendiga föderaalvalitsuse tehtud kulutustest⁽⁹⁾. Hõlmatud kulutuste olemuses ja vigade spetsiifilistes definitsioonides on palju erinevusi. Peamiseks erinevuseks on asjaolu, et vahendeid haldavad USA asutused peavad ise koostama statistiliselt õige veamäära hinnangu.

⁽³⁾ Ametid koostavad oma riskianalüüsid ise. Mõningate kuluprogrammide puhul on alusetult tehtud maksete määra hindamine automaatne ja 1,5 protsendi suurust piirmäära võidakse vähendada.

⁽⁴⁾ Enamiku ametite puhul peainspektor, muudel juhtudel valitsuse aruandluse eest vastutav amet.

⁽⁵⁾ Praegu 2012. aasta seadus alusetult tehtud maksete likvideerimise ja sissenõudumiste parandamise kohta. Teatud ametid alustasid vastavalt alusetult tehtud maksete alase teabe 2002. aasta seadusele alusetult tehtud maksete kohta aruandluse koostamist 2003. aastal. Vt ka paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Ringkirja nr A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments* lisa C.

⁽⁷⁾ Euroopa Komisjon kasutab suures osas valdkondlike õigusaktidega asutatud asutuste ja ametiasutuste ja muude üksuste poolt esitatud andmeid (punkt 1.35).

⁽⁸⁾ 2015. aasta keskmine vahetuskurs: 1 euro = 1,1095 USA dollarit.

⁽⁹⁾ USA föderaalvalitsuse 2015. aasta finantsaruanne.

USAs ja Euroopa Kontrollikojas kasutatavate eelarveliste kulutuste veamäära hindamise mudelite erinevused ja sarnasused

		USA föderaalvalitsus	Euroopa Kontrollikoda
Vastutus hinnangulise veamäära arvutamise eest	Vahendite haldajad peavad esitama veamäära statistilise hinnangu	✓	✗
	Välisaudiitorid arvutavad veamäära statistilise hinnangu	✗	✓
Katvus	Kõik eelarvest tehtavad maksed võetakse valimi koostamisel arvesse	✗	✓
	Ainult vahendite haldajate poolt riskantseteks programmikuludeks peetavad kulud kaasatakse valimi koostamisse	✓	✗
Peamised vead	Toetuskõlblikele toetusesaajatele makstud ebaõiged summad	✓	✓
	Toetuskõlbmatutele toetusesaajatele tehtud maksed	✓	✓
	Rahastamiskõlbmatute toodete või teenuste eest tehtud maksed	✓	✓
	Saamata toodete või teenuste eest tehtud maksed	✓	✓
	Kahekordsed maksed	✓	✓
	Maksed, mille tõendavad dokumendid olid ebapiisavad või puudusid	✓	✓
Vea arvutamise alus	Statistiliste meetoditega valitud tehingute valimi testimine	✓	✓
	Järelkontrolliga seoses võetavad parandusmeetmed (mida võtavad vahendite haldajad) võivad hinnangulist veamäära alandada	✗	✓
Hinnangulise veamäära esitamine	Kassapõhiselt esitatud ekstrapoleeritud veamäär	✓	✗
	Protsendina esitatud ekstrapoleeritud veamäär	✓	✓
Tulemused	Keskmine veamäär aastatel 2012–2015	4,1 %	4,3 %
	2015. aasta veamäär	4,4 %	3,8 %

LISA 1.3

2015. AASTA AUDITIVALIMIS LEITUD VIGADE ESINEMISSAGEDUS

Liikmesriik (eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega)	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1b – ühtekuuluvus										Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik – loodusvarad										Koos liikmesriikidega täidetav eelarve mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid 1b (ühetskuluvus) ja 2b (loodusvarad) kokku									
	Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond (ÜF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF)										Turg ja otsetoetused															Maailu areng, keskkond, kliimateetmed ja kalandus				
	Tehingute arv		Vigadest mõjutatud tehingute arv		Tehingud, mida mõjutasid:				Vigadest mõjutatud tehingute arv		Tehingud, mida mõjutasid:				Tehingute arv		Vigadest mõjutatud tehingute arv		Tehingud, mida mõjutasid:											
					Ainult MKV/MKV	Kvantiitseeritavad	<20 %	20–80 %			80–100 %	Ainult MKV/MKV	Kvantiitseeritavad	<20 %					20–80 %	80–100 %										
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	5	2	0	2	1	1	0		
BG	9	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	0	0	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0		
CZ	28	6	2	4	2	0	2	4	0	0	0	0	0	0	5	4	0	4	4	0	0	37	10	2	8	6	0	2		
DK	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0		
DE	16	6	3	3	2	1	0	24	5	2	3	3	0	0	14	3	0	3	2	1	0	54	14	5	9	7	2	0		
EE	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0		
EL	17	2	2	0	0	0	0	8	1	0	1	1	0	0	5	2	0	2	1	0	1	30	5	2	3	2	0	1		
ES	17	7	5	2	0	2	0	20	5	0	5	4	0	1	21	8	3	5	3	2	0	58	20	8	12	7	4	1		
FR	8	3	0	3	2	0	1	32	10	1	9	7	2	0	14	11	8	3	2	1	0	54	24	9	15	11	3	1		
IT	25	9	5	4	1	2	1	20	8	1	7	5	2	0	22	13	7	6	4	1	1	67	30	13	17	10	5	2		
CY	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0		
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0		
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0		
HU	17	6	2	4	1	3	0	8	3	0	3	3	0	0	5	1	0	1	1	0	0	30	10	2	8	5	3	0		

Liikmesriik (eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega)	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1b – ühtekuuluvus					Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik – loodusvarad										Koos liikmesriikidega täidetav eelarve mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid 1b (ühitekuluvus) ja 2b (loodusvarad) kokku													
	Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond (ÜF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF)										Turg ja otsetoetused					Maaelu areng, keskkond, kliimateetmed ja kalandus													
	Tehingute arv		Vigadest mõjutatud tehingute arv		Tehingud, mida mõjutasid:					Tehingute arv		Vigadest mõjutatud tehingute arv		Tehingud, mida mõjutasid:					Tehingute arv		Vigadest mõjutatud tehingute arv		Tehingud, mida mõjutasid:						
					Ainult MKV/MKV	Kvantiifitseeritavad vead	<20 %	20–80 %	80–100 %					Ainult MKV/MKV	Kvantiifitseeritavad vead	<20 %	20–80 %	80–100 %											
NL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AT	8	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	1	0	1	0
PL	41	16	11	5	1	2	2	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	4	3	1	1	0	0	71	20	14	6
PT	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	0	20	7	7	0
RO	4	2	0	2	1	1	0	8	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	11	3	0	3	0	2	1	23	7	1	6
SI	8	1	1	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0
SK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	5	1	0	1
FI	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	5	4	0	4	0	0	0	9	5	0	5
SE	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2
UK	9	6	2	4	3	1	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	10	6	3	3	3	0	0	27	17	5	12
Kokku	223	72	39	33	14	13	6	180	52	5	47	42	4	1	172	67	29	38	26	8	4	575	191	73	118	82	25	11	0

Kontrollikoda võtab arvesse parandusmeetmeid, mis mõjutavad ka tabelis esitatud leide (vt ka punktid 1.42–1.43). Kontrollikoda ei kontrolli tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. 2015. aasta puhul ei kontrollitud kontrollikoda Luksemburgi, Malta, Horvaatia ja Eesti tehinguid. Kontrollikoda lähemisi eesmärki ei ole andmekogumise leitud vigade esinemissageduse arvutamine. Seetõttu ei näita vigade sageduse näitajad ELi rahastatud tehingutes või liikmesriikides tehtud vigade esinemissagedust. Liikmesriikide kohta koostatud valimite leitud suhteline vigade esinemissagedus ei näita eri liikmesriikide suhtelist veamäära.

Euroopa Komisjon:		Euroopa Komisjoni Peadirektoradid, muud institutsioonid ja organid (kõik eelarve lätmise tüübid)	Kontrollitud tehingute koguarv	Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv	Tehingud, mida mõjutasid:				
					Ainult muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead	Kvantifitseeritavad vead	Kvantifitseeritavad vead < 20 %	Kvantifitseeritavad vead 20–80 %	Kvantifitseeritavad vead 80–100 %
AGRI		Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO		Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat	49	14	5	9	7	2	0
HOME		Rände ja siseasjade peadirektoraat	8	4	2	2	2	0	0
JUST		Õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat	1	0	0	0	0	0	0
SANTE		Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat	2	1	0	1	0	1	0
EACEA		Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutus	7	5	1	4	3	0	1
EMPL		Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat	82	30	16	14	8	5	1
JRC		Teadusuuringute Ühiskeskus	3	2	2	0	0	0	0
NEAR		Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat	46	13	2	11	8	3	0
PMO		Individaalsete maksete haldamise ja maksmise amet	71	7	3	4	1	1	2
REGIO		Regionaal- ja linnapolitika peadirektoraat	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT		Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT		Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat	20	9	2	7	4	2	1
MOVE		Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat	7	1	1	0	0	0	0
RTD		Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat	55	35	15	20	14	5	1
ENER		Energeetika peadirektoraat	11	7	5	2	2	0	0
GROW		Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEdes peadirektoraat	7	1	1	0	0	0	0

Euroopa Komisjon Peadirektoradid, muud institutsioonid ja organid (kõik eelarve lätmise tüübid)		Kontrollitud tehingute koguarv	Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv	Tehingud, mida mõjutasid:				
				Ainult muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead	Kvantifitseeritavad vead	Kvantifitseeritavad vead < 20 %	Kvantifitseeritavad vead 20–80 %	Kvantifitseeritavad vead 80–100 %
EAC	Hariduse ja kultuuri peadirektoraat	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	Maksuduse ja tolliliidu peadirektoraat	1	1	1	0	0	0	0
COMM	Teabevahetuse peadirektoraat	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	Finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitalitur- gude liidu peadirektoraat	1	0	0	0	0	0	0
ENV	Keskkonna peadirektoraat	7	2	0	2	2	0	0
MARE	Merendus- ja kalandusajade peadirektoraat	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat	36	7	1	6	6	0	0
OP	Euroopa Liidu Väljaannete Talitus	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	Informaatika peadirektoraat	3	1	1	0	0	0	0
HR	Personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat	5	0	0	0	0	0	0
OIB	Infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis	6	1	1	0	0	0	0
OIL	Infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis	2	0	0	0	0	0	0
SJ	Õigustalitus	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	Suulise tõlke peadirektoraat	1	0	0	0	0	0	0
Kokku (Euroopa Komisjon)		975	319	124	195	139	40	16

Euroopa Komisjon, Peadirektoraadid, muud institutsioonid ja organid (koik eelarve täitmise tüübid)	Kontrollitud tehingute koguarv	Ühest või enamast veast mõjutatud tehingute arv	Tehingud, mida mõjutasid:				Kvantifitseeritavad vead 80–100 %
			Ainult muud vastavusküsimused ja mitrekvantifitseeritavad vead	Kvantifitseeritavad vead	Kvantifitseeritavad vead < 20 %	Kvantifitseeritavad vead 20–80 %	
Muud institutsioonid ja organid							
Euroopa Parlament	25	2	1	1	1	0	0
Euroopa välisteenistus	25	9	7	2	2	0	0
Euroopa Liidu Nõukogu	9	0	0	0	0	0	0
Euroopa Liidu Kohus	6	1	1	0	0	0	0
Euroopa Kontrollikoda	3	0	0	0	0	0	0
Muud organid	6	0	0	0	0	0	0
Kokku (muud institutsioonid ja organid)	74	12	9	3	3	0	0
Kokku	1 049	331	133	198	142	40	16

2. PEATÜKK

Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	2.1–2.4
Tähelepanekud	2.5–2.38
Täitmata kulukohustused suurenesid ja tulevikus makseteks vajaminevate summade kasv jätkus	2.5–2.10
2015. aasta maksete esialgne eelarve oli suurem kui varasematel aastatel ...	2.11
... ja sihtotstarbelise tulu maksed ning üle kantud assigneeringud tähendavad, et lõppmaksed ületasid mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära	2.12–2.13
Ühtekuuluvuse valdkonna väljamaksetaotlused vähenesid	2.14–2.15
Kulukohustuse võtmisest kuni kulude heakskiitmiseni kulub endiselt kaua aega	2.16–2.18
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ärakasutamata vahendite kuhjumine on märkimisväärne	2.19–2.21
Rahastamisvahendid moodustavad järjest kasvava osa eelarvest ...	2.22–2.26
... ja bilansist ...	2.27–2.30
... ning koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata summad on endiselt suhteliselt suured	2.31
Registreeriti Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) esimesed tehingud ...	2.32–2.37
... Euroopa ühendamise rahastu käivitamine aga hilines	2.38
Järeldused ja soovitus	2.39–2.47
Järeldused 2015. aasta kohta	2.39–2.46
Soovitused	2.47

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

2.1. Käesolevas peatükis antakse ülevaade peamistest 2015. aastal esile kerkinud ning ELi eelarvet ja bilanssi mõjutavatest eelarve haldamise ja finantsjuhtimisega seotud teemadest. Teemad hõlmavad kulutuste ja võetud kulukohustuste üldist taset, seost eelarve raamatupidamisarvestuse ja finantsaruannete vahel, rahastamisvahendeid ning seda, milline on eelarve seos mitmeaastase finantsraamistikuga.

2.2. Mitmeaastane finantsraamistik on ELi aastaeelarve seitsmeaastane raamistik. See on määratletud nõukogu määruses⁽¹⁾ ning sellega määratakse kindlaks kulukohustuste ja maksete assigneeringute iga-aastane ülemmäär. Kehtivas mitmeaastases finantsraamistikus on 2014. aastast kuni 2020. aastani kestva seitsmeaastase perioodi kulukohustuste assigneeringute ülemmäär 1 083 miljardit eurot ja maksete assigneeringute ülemmäär 1 024 miljardit eurot⁽²⁾. Mitmeaastase finantsraamistiku uueks jooneks on see, et maksete ülemmäärast⁽³⁾ ja kulukohustuste ülemmäärast⁽⁴⁾ allapoole jäävad kasutamata summad suurendavad automaatselt mitmeaastase finantsraamistiku järgmiste aastate ülemmääri.

2.3. 2015. aasta oli praeguse mitmeaastase finantsraamistiku teine aasta. Enam kui kolmveerand tegevuskuludest oli seotud kavade, mida rakendati eelmise mitmeaastase finantsraamistiku eeskirjade alusel (toetused põllumajandustootjatele 2014. aastal, perioodi 2007–2013 rakenduskavade ühtekuuluvusprojektide kulude hüvitamine, 2007. aastal alanud seitsmenda raamprogrammi uurimisprojektid). Uue mitmeaastase finantsraamistiku raames tegi komisjon ühtekuuluvuspoliitika uute rakenduskavade jaoks eelmakseid summas 9,6 miljardit eurot.

⁽¹⁾ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 884). Ülemmäärad on esitatud jooksevhindades.

⁽²⁾ Summad on esitatud jooksevhindades.

⁽³⁾ Määruse (EL, Euratom) nr 1311/2013 artikli 5 kohaselt korrigeerib komisjon aasta maksete ülemmäära ülespoole summa võrra, mis võrdub sooritatud maksete ja finantsraamistiku eelmise aasta maksete ülemmäära vahega. Iga-aastased korrigeerimised ei tohi ületada maksimumsummasid, milleks on 7, 9 ja 10 miljardit eurot (2011. aasta hindades) vastavalt aastatel 2018, 2019 ja 2020.

⁽⁴⁾ Määruse (EL, Euratom) nr 1311/2013 artikli 14 kohaselt moodustavad finantsraamistiku aastate 2014–2017 kulukohustuste assigneeringute ülemmäära raames olemas olevad varud finantsraamistiku kulukohustuste koguvaru, mis tuleb teha kättesaadavaks lisaks finantsraamistikus aastate 2016–2020 kohta kindlaks määratud ülemmääradele majanduskasvu ja tööhoive, eriti noorte tööhoive suurendamisega seotud poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.4. ELi üldeelarve ise ei ole suurema osa ELi liikmesusega kaasnevate hüvede (nagu juurdepääs ühtsele turule) aluseks ning selles ei kajastata kõiki kulusid (nagu kaasrahastamine ja koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve kulude haldamine). Nagu kontrollikoda on märkinud,⁽⁵⁾ ei rahastata mitut ELi poliitikavaldkondi toetavat rahastamismehhanismi otse ELi eelarvest ega kajastata ELi bilansis. See puudutab näiteks Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi, Euroopa stabiilsusmehhanismi, ühtset kriisilahenduskorda, Euroopa Investeeringuspanka⁽⁶⁾ (EIP) ja (sellega seotud) Euroopa Investeeringufondi (EIF). Kõiki neid mehhanisme kontrollikoda ei auditeeri, mis piirab nende käsitlemise ulatust käesolevas peatükis. Teisi mehhanisme kajastatakse ELi bilansis osaliselt, nagu segarahastamismehhanismid⁽⁷⁾ ja Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) (vt punktid 2.32–2.37). Üks mehhanism, mida kontrollikoda eraldi auditeerib, on Euroopa Arengufond,⁽⁸⁾ mille eelarve haldamist ja finantsjuhtimist puudutavad tähelepanekud esitatakse kontrollikoja iga-aastases eriaruandes⁽⁹⁾.

TÄHELEPANEKUD

Täitmata kulukohustused suurenesid ja tulevikus makseteks vajaminevate summade kasv jätkus

Komisjon võttis 2015. aastal rohkem kulukohustusi kui ühelgi varasemal aastal

2.5. Komisjon võttis eelarvelisi kulukohustusi summas 177,2 miljardit eurot, mis moodustab kasutada olnud kogusummast 97,7 %. Kulukohustuse mõistel on eri eelarvevaldkondades erinev alus (vt **selgitus 2.1**).

⁽⁵⁾ Euroopa Kontrollikoja presidendi poolt 10. novembril 2015 Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonile peetud kõne (<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ 2015. aastal maksis EIP ELi-siseselt välja 57,4 miljardit eurot (EIP 2015. aasta statistiline aruanne, lk 2).

⁽⁷⁾ ELi välispoliitika raames kasutatavad ELi segarahastamismehhanismid täiendavad teisi abi andmise vahendeid. Nende tööpõhimõtteks on ELi toetuste ühendamine era- ja avaliku sektori finantseerimisasutuste antavate laenude või omakapitaliinvesteeringutega.

⁽⁸⁾ 2015. aastal maksti EAFidest välja 3,088 miljardit eurot.

⁽⁹⁾ Vt Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAF) eelarveaastal 2015 rahastatud tegevuste kohta, punktid 13–17 (*Euroopa Liidu Teataja* käesolevas numbris).

Selgitus 2.1. Kulukohustused

Eelarvelised kulukohustused on nõutavad mitmesuguste lepingute, otsuste ja kokkulepete puhul, mis sõlmitakse ELi ning üksikisikute, ettevõtete, organisatsioonide, institutsioonide, ametite või valitsuste vahel. Näiteks:

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid	Tavapärane kulukohustuse alus	2015. aastal võetud kulukohustused kokku (miljardites eurodes)
Alamrubriik 1a: konkurentsivõime	Lepingud teadlaste ja teadusasutustega, kosmoseprogrammidega tegelevate organisatsioonidega, Erasmuse programmidega tegelevate riigiasutustega.	18,9
Rubriik 1b: ühtekuuluvus	Ühtekuuluvusvaldkonna kavandatud kulutuste iga-aastased osamaksed igas liikmesriigis mitmeaastase finantsraamistiku perioodi jooksul.	69,5
2. rubriik: loodusvarad	Lepingud põllumajandustootjate ja agrotööstusettevõtetega, millega kehtestatakse maaelu arengu alased tingimused rohkem kui üheks aastaks. Kalanduskokkulepped kolmandate riikidega kalapüügiõiguste kindlustamiseks.	67,4
3. rubriik: julgeolek ja kodakondsus	Lepingud ja kokkulepped tervise, kultuuri, varjupaiga, võrdsuse ja õiguse edendamiseks.	2,8
4. rubriik: globaalne Euroopa	Arengukoostöö partneritega teatud ajavahemikuks sõlmitud rahastamislepingud.	9,4
5. rubriik: haldus	Tarnete ja teenuste hankelepingud.	9,2

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.6. 2015. aastal kasutada olnud kulukohustuste assigneeringute summa oli suurem kui ühelgi varasemal aastal. Sellele aitasid kaasa kaks otsust, mis on ELi eelarve-eeskirjadega lubatud ja seonduvad viivitustega praeguse mitmeaastase finantsraamistiku programmide heakskiitmises:

- i) nõukogu otsus paigutada kasutamata kulukohustusi summas 16,5 miljardit eurot 2014. aastast ümber 2015. aastasse⁽¹⁰⁾, mis suurendas mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära 163 miljardi euroni;
- ii) komisjoni otsus kanda üle 2014. aasta kasutamata kulukohustusi summas 12,1 miljardit eurot, millest 11 miljardit eurot oli „peaaegu täidetud“⁽¹¹⁾.

KOMISJONI VASTUSED

2.6. Kulukohustuste assigneeringute kasv 2015. aastal oli eeldatav, kuna see sisaldas täiendavaid ühtekuuluvuspoliitikaga seotud kulukohustusi, mida oleks tulnud võtta 2014. aastal, kuid mis lükati kooskõlas kohaldatava õigusraamistikuga edasi (üheteuuluvuspoliitika rakendusprogrammide vastuvõtmise viivituste tõttu).

⁽¹⁰⁾ Nõukogu määrusega (EL, Euratom) 2015/623 (ELT L 103, 22.4.2015, lk 1) kanti 21,1 miljardit eurot 2014. aastast järgnevatel aastatel üle. (2015. aastasse 16,5 miljardit eurot, 2016. aastasse 4,5 miljardit eurot ja 2017. aastasse 0,1 miljardit eurot). Ümberpaigutamise üheks tingimuseks oli ka 2015. aasta paranduseelarve nr 1.

⁽¹¹⁾ Järgmise eelarveaastasse ülekandmine on lubatud finantsmääruse artikli 13 lõike 2 punktiga a – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.7. Kasutada olevate kulukohustuste assigneeringute edasine suurenemine oli tingitud sihtotstarbelisest tulust⁽¹²⁾ (6,8 miljardit eurot) ja teistest paranduseelarvetest (0,5 miljardit eurot). Seega oli kasutada olevate kulukohustuste assigneeringute kogusumma 181,3 miljardit eurot, mis vastab 1,3 protsendile ELi kogurahvatulust. Maksete assigneeringuid oli võimalik 2015. aastasse üle kanda vaid 2 miljardi euro suuruses summas. Seetõttu suurendab kulukohustuste assigneeringute ümberpaigutamine survet tulevastele maksete eelarvetele.

2.8. Täitmata kulukohustused on kulukohustused, mis on võetud, kuid mida ei ole välja makstud või tühistatud. Nende kogusumma oli 217,7 miljardit eurot (vt *selgitus 2.2*).

2.9. Kohustused ja kogunenud kulud kajastatakse bilansis ilma, et see eeldaks kulukohustuse võtmist (näiteks ELi avalike teenistujate pensionid või ELi tuumarajatiste dekomisjoneerimise tõenäolised kulud). Eelarvelise kulukohustusega sidumata kohustuste ja kogunenud kulude summa oli 121 miljardit eurot, millest tingitult on tulevastest eelarvetest rahastatava summa suurus 2015. aasta 31. detsembri seisuga 339 miljardit eurot (2014. aastal 305 miljardit eurot)⁽¹³⁾.

2.10. Nagu kontrollikoda on varasematel aastatel märkinud,⁽¹⁴⁾ ei koosta ega avalda komisjon igal aastal uuendatavat rahavoogude prognoosi, mis hõlmaks seitsme kuni kümne aasta pikkust perioodi ning käsitleks eelarve ülemmäärasid, maksevajadusi, suutlikkuspiiranguid ja võimalikku kulukohustuste tühistamist.

KOMISJONI VASTUSED

2.7. Kuna enamiku kõnealuste kulukohustuste suhtes kehtib N + 3 reegel, on see normaalne, et täiendavad kulukohustused ei too kaasa vastavat maksete kasvu. Selle asemel suurendavad need tegelikult tegemata maksete hulka (RAL).

2.10. Vt komisjoni vastus punktile 2.40.

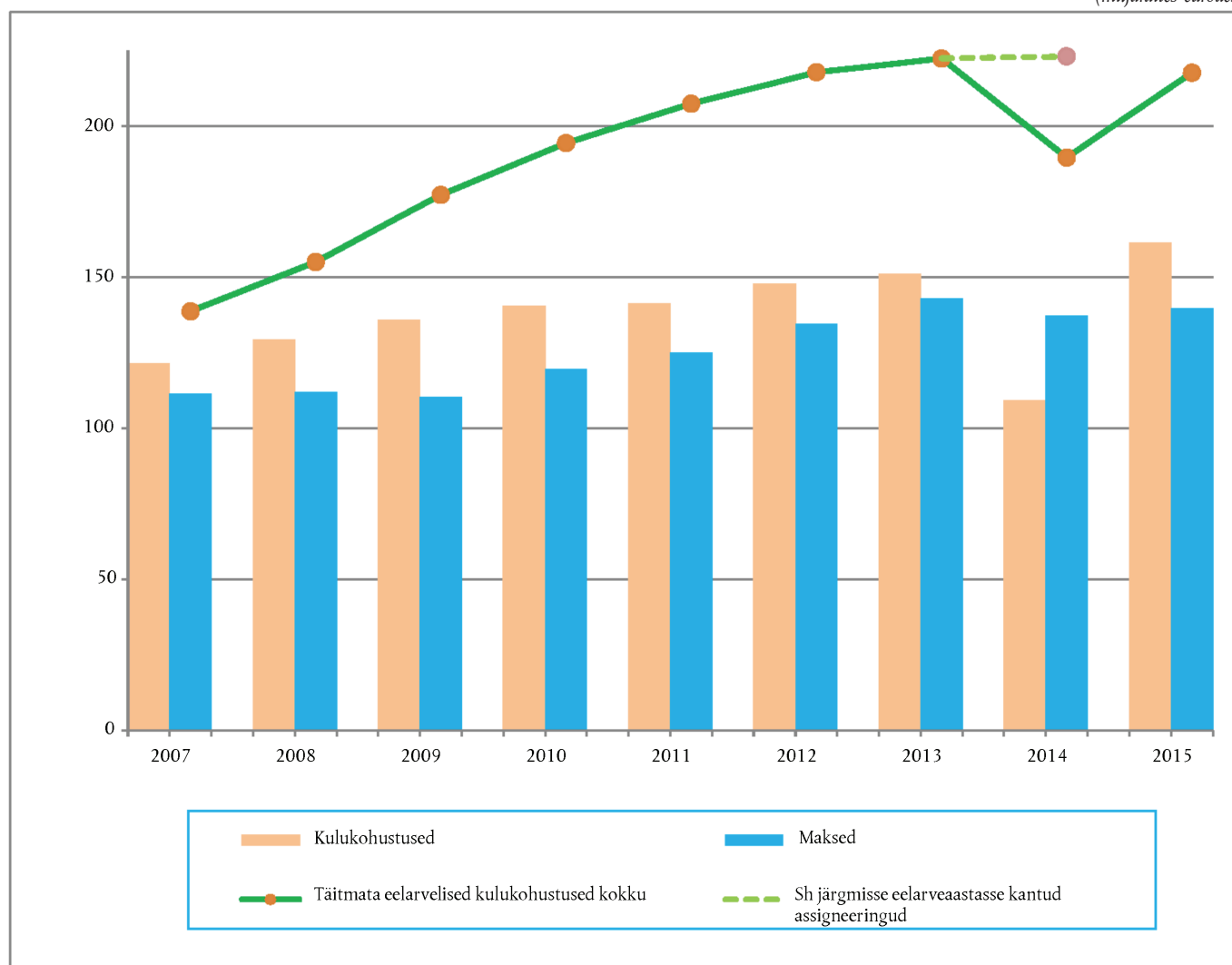
⁽¹²⁾ Sihtotstarbeline tulu on tulu, mille otstarve on rahastada konkreetseid tegevusi. Sihtotstarbelist tulu saadi peamiselt põllumajanduse valdkonna trahvidest ja muudest sissenõudmistest ning kolmandatelt pooltelt, sh EFTA-lt ja kandidaatriikidelt.

⁽¹³⁾ Sellest 19,1 miljardit eurot (2014. aastal 33 miljardit eurot) moodustavad kohustused põllumajandustootjate ees, mis täidetakse tavaliselt järgmise aasta kahe esimese kuu jooksul.

⁽¹⁴⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 2.22, 2013. aasta aastaaruande punkt 1.50 ning 2012. aasta aastaaruande punkt 1.59.

Selgitus 2.2. Kumuleeritud täitmata kulukohustuste muutus

(miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanded, eelarveaastad 2007–2015.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2015. aasta maksete esialgne eelarve oli suurem kui varasematel aastatel ...

2.11. ELi maksete eelarvet kavandatakse ja aruandeid esitatakse kassapõhiselt ning maksed ja laekumised tuleb tasakaalustada: eelarvet ei saa rahastada laenude abil⁽¹⁵⁾. ELi 2015. aasta maksete esialgne eelarve oli suurem kui ühelgi varasemal aastal.

⁽¹⁵⁾ Finantsmääruse artikkel 17.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

... ja sihtotstarbelise tulu maksed ning üle kantud assigneeringud tähendavad, et lõppmaksed ületasid mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära

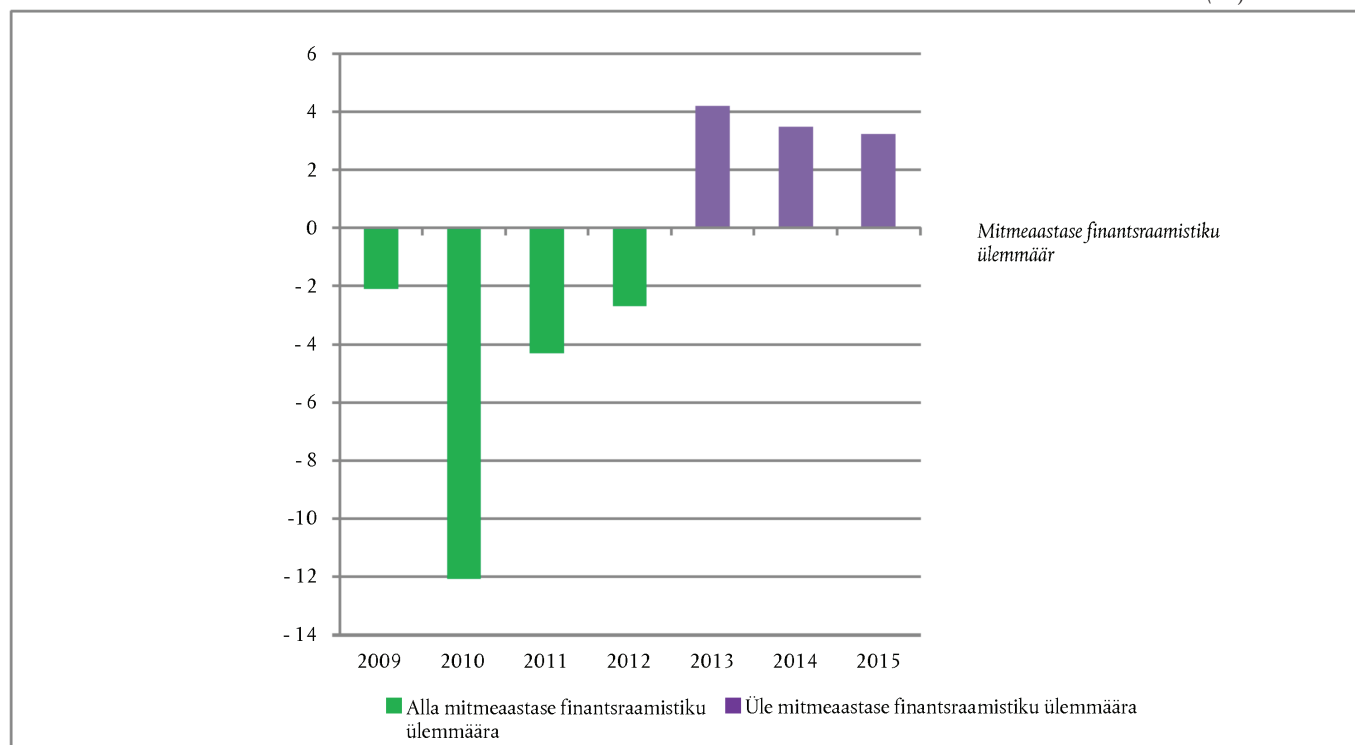
2.12. 2013. aastal vastu võetud mitmeaastase finantsraamistiku määrusega⁽¹⁶⁾ kehtestati maksete assigneeringute maksimummääraks 2015. aastal 142 miljardit eurot⁽¹⁷⁾. Esialgne eelarve jäi napilt sellest ülemmäärast allapoole (141,2 miljardit eurot). Maksete kogusumma ületas algses eelarves ettenähtud määra 4 miljardi euroga (vt punkt 2.2 ja **selgitus 2.4**); sellest suurem oli maksete kogusumma vaid 2013. aastal. Kolmandat aastat järjest oli maksete kogusumma suurem kui mitmeaastase finantsraamistiku aasta ülemmäär. **Selgituses 2.3** on näidatud mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära ja lõppmaksete vaheline erinevus viimasel seitsmel aastal.

2.12. Kontrollikoda võrdleb hääletatud eelarvet maksete hulga, mis hõlmab

- makseid, mis on tehtud tulude eelarveridadele suunamise teel loodud assigneeringute alusel (need on lisaks 2015. aasta eelarves volitatud maksete assigneeringutele ja mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärale) ning
- eelmistest aastatest üle viidud assigneeringutega seotud makseid (mis tuleks arvutada mitmeaastase finantsraamistiku selle aasta maksete ülemmäära suhtes, millal Euroopa Parlamenti ja nõukogu assigneeringud esmakordselt heaks kiitsid).

Selgitus 2.3. Lõppmaksed võrreldes mitmeaastase finantsraamistiku ülemmääraga

(miljardites eurodes)



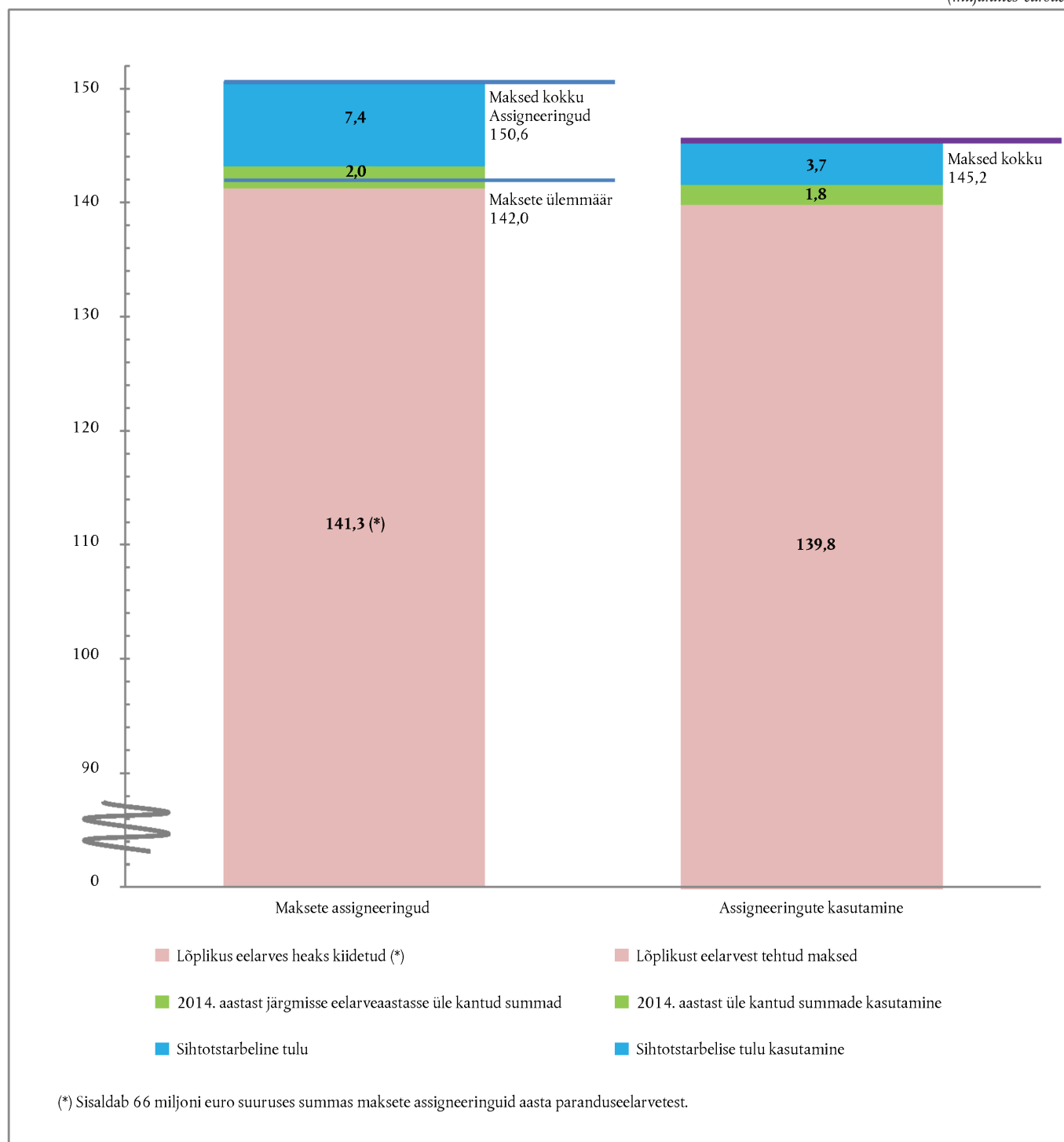
Allikas: Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanded, eelarveaastad 2009–2015, ja mitmeaastase finantsraamistiku määruised.

⁽¹⁶⁾ Määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Muudetud komisjoni teatisega nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Finantsraamistiku tehniline kohandamine 2016. aastaks vastavalt kogurahvatulu muutustele“ (COM(2015) 320 final).

Selgitus 2.4. 2015. aasta maksete assigneeringud ja tehtud maksed

(miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Liidu eelarveaasta 2015 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne, „Konsolideeritud eelarve täitmise aruanne ja selgitavad lisad“, tabelid 5.1 ja 5.3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.13. Parlament ja nõukogu kiitsid heaks kaheksa paranduseelarvet. Neist esimene oli mahukaim, käsitledes 16,5 miljardi euro suuruse summa ümberplaneerimist (punkt 2.6). Ülejäänud paranduseelarved koos suurendasid kasutada olevaid kulukohustuste assigneeringuid 486 miljoni euro võrra ja maksete assigneeringuid 85 miljoni euro võrra. Täpsemalt:

- 1,4 miljardi euro väärtuses kulukohustuste assigneeringuid paigutati ümber EFSI Tagatisfondi, peamiselt Euroopa ühendamise rahastust (vt punkt 2.35);
- rände eelarvesse lisati 407 miljoni euro suuruses summas kulukohustuste assigneeringuid;
- rände eelarvesse paigutati teistest rubriikidest ümber 127 miljoni euro väärtuses kulukohustuste assigneeringuid.

Ühtekuuluvuse valdkonna väljamaksetaotlused vähenesid

2.14. Liikmesriikide ametiasutused esitasid 2015. aastal vähem ühtekuuluvuse valdkonna kulude hüvitamise taotlusi kui 2014. aastal (2015. aastal 42,2 miljardit eurot, 2014. aastal 56,6 miljardit eurot). Seetõttu vähenes tasumata kulutaotluste summa 23,2 miljardilt eurolt 2014. aasta lõpus 10,8 miljardi euroni⁽¹⁸⁾ 2015. aasta lõpus. Aasta viimasel kuul laekunud kulutaotluste summa (10,5 miljardit eurot) vähenes ligi poole võrra (2014. aastal 19,4 miljardit eurot), nagu ka aasta viimasel neljal päeval laekunud taotlused (2015. aastal 5,4 miljardit eurot, 2014. aastal 10,1 miljardit eurot). Aasta lõpus välja maksmata 10,8 miljardi euro suurusest kogusummast oli 2,8 miljardit eurot maksmata alates 2014. aasta lõpust.

2.15. ELi eelarvest on tehtud eelmakseid kõigile liikmesriikidele nii perioodi 2007–2013 kui perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames. 2015. aasta lõpus oli väljamaksmata eelrahastamise kogusumma 32,7 miljardit eurot⁽¹⁹⁾. Seega ei tähenda nn tasumata arvete kogusumma, et liikmesriikidele ollakse eelarvest raha võlgu.

2.15. 2014.–2020. aasta ühissätete määruses on sätestatud, et programmitöö perioodi eelmakseid kasutatakse asjaomasel programmitöö perioodil ellu viidavate tegevuste rahastamiseks.

⁽¹⁸⁾ Raamatupidamise aastaaruande lisa 2.12. Tasumata kulutaotluste summa, mis komisjon oli üle kontrollinud ja õigeks tunnistanud ning oma raamatupidamissüsteemis maksmiseks valmis olevana kirjendanud, oli 3,3 miljardit eurot (2014. aastal 1,3 miljardit eurot).

⁽¹⁹⁾ Sellest 23,1 miljardit eurot perioodilt 2007–2013 ja 9,6 miljardit eurot perioodilt 2014–2020.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kulukohustuse võtmisest kuni kulude heakskiitmiseni kulub endiselt kaua aega

2.16. *Selgituses 2.5* esitatakse täitmata kulukohustuste ja eelmaksete jaotus aastate kaupa. Kulukohustuse võtmisest kuni makse tegemiseni kulub keskmiselt 2,4 aastat (2014. aastal 2,1 aastat). Enamikul juhtudel tehti programmi või projekti esimene makse (mis vähendab täitmata kulukohustuste summat) eelmaksena. Eelmakset ei tasaarvestata enne, kui ELi vahendite saaja on teenuse osutanud või ELi vahendite kasutamist tõendanud.

2.17. Täitmata kulukohustuste kogusumma on ligi kaks ja pool korda suurem kui ühel aastal kirjendatud summa⁽²⁰⁾. Tasaarvestamata eelmaksete brutosumma on veidi suurem kui poole aasta maksete summa. Kulukohustuse võtmisest kuni kulude heakskiitmiseni kuluv kombineeritud keskmine periood on kogu ELi eelarve puhul kolm aastat. Eelmaksete kasutamine on tunduvalt sagedasem kaudselt või otse täidetava eelarve kuluvaldkondades (kus tasaarvestamata eelmaksete summa võrdub 1,6 aasta maksete summaga) kui koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve puhul. 4. rubriigis on täitmata kulukohustuste ja tasaarvestamata eelmaksete kogusumma võrdne 4,6 aasta tavapäraste kulutustega.

2.18. Pikad viivitused esialgse kulukohustuse võtmise ja lõpliku kulude heakskiitmise vahel tulenevad puudulikest dokumentidest rakenduskavade lõpetamisel ja see vähendab paindlikkust. Nagu märgitud punktis 2.3, olid 2015. aasta maksed sageli seotud varasemate perioodide rakenduskavadega.

2.17. Komisjon on seisukohal, et täitmata kulukohustused (RAL) on kooskõlas asjakohaste automaatset kohustustest vabastamist käsitlevate eeskirjadega.

2.18. Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas on rahastamiskõlblikkuse lõppkuupäev 31. detsember 2015. Lõpetamisdokumendid tuleb esitada 31. märtsiks 2017. Määruses (EÜ) nr 1083/2006 on sätestatud, et 5 % eraldatavast kogusummast peetakse kinni kuni programmi lõpetamiseni.

Kaasseadusandjad otsustasid määrust muuta ning pikendada kahe liikmesriigi puhul $N + 2$ automaatset kohustustest vabastamise tähtaega. See vähendas nende liikmesriikide puhul survet esitada maksetaotlused lühema võrdlusperioodi jooksul. Peale selle võimaldab Horvaatia ühinemisleping teha erandi automaatsetest kohustustest vabastamisest. Selles on samuti sätestatud $N + 3$ reegel.

2014. aastal loodi ka parema rakendamise töökond, et aidata liikmesriikidel optimeerida perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuspoliitika eraldiste kasutamist. Komisjon jälgib tehtavaid edusamme.

⁽²⁰⁾ Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku raames heakskiidetud rakenduskavade ühtekuuluvuspoliitika kulutused tuleks automaatselt kulukohustustest vabastada $N + 2$ reegli alusel kõigis liikmesriikides, välja arvatud Horvaatia, Rumeenia ja Slovakkia (kus kehtib $N + 3$ reegel).

Selgitus 2.5. Komisjoni täitmata eelarveliste kulukohustuste ja eelmaksete jaotus

(miljonites eurodes)

Täitmata eelarvelised kulukohustused ⁽¹⁾											
Rubriik		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Kokku	Kulukohustuste aastat ⁽²⁾
1a	Konkurentsivõime	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Ühtekuuluvus	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Loodusvarad	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Julgeolek ja kodakondsus	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Globaalne Euroopa	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Haldus	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Kokku		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123 ⁽³⁾	2,4

Eelmaksed ⁽⁴⁾											
Rubriik		< 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Kokku	Maksete aasta ⁽⁵⁾
1a	Konkurentsivõime	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Ühtekuuluvus	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Loodusvarad	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Julgeolek ja kodakondsus	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Globaalne Euroopa	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Haldus	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Kokku (eelmaksete bruto-summa)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795 ⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Allikas: Euroopa Liidu eelarveaasta 2015 raamatupidamise aastaaruanne, „Konsolideeritud eelarve täitmise aruanne ja selgitavad lisad“, tabel 2.5.⁽²⁾ Allikas: eelarveaasta 2015 eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne, jaotis A.7.2.⁽³⁾ Täitmata eelarvelised kulukohustused ei hõlma 570 miljonit eurot teistelt institutsioonidelt.⁽⁴⁾ Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.⁽⁵⁾ Seisuga 31.12.2015 tehtud eelmaksete ja aasta assigneeringutest tehtud maksete suhtarv.⁽⁶⁾ Vt Euroopa Komisjoni eelarveaasta 2015 raamatupidamise aastaaruande lisa 2.5.1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ärakasutamata vahendite kuhjumine on märkimisväärne

2.19. 2015. aasta lõpuks oli liikmesriikidele tehtud makseid perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide⁽²¹⁾ vahenditest summas 400,8 miljardit eurot (90 % 446,2 miljardist eurost,⁽²²⁾ mis on kõikide heakskiidetud rakenduskavade kogusumma). Analüüs selle kohta, millises ulatuses on komisjon teinud makseid igale liikmesriigile võrreldes kulukohustustega, on esitatud **selgituses 2.6**. Viie liikmesriigi⁽²³⁾ osakaal moodustab enam kui poole Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustustest, mille alusel ei ole makseid tehtud.

2.20. Mõnes liikmesriigis moodustab taotlemata ELi toetus⁽²⁴⁾ koos nõutava riikliku kaasrahastamisega olulise osa valitsemissektori üldkuludest (vt **selgitus 2.7**). Seitsmes liikmesriigis moodustas kogunenud summa, mida oleks saanud ELi vahenditest taotleda (võttes arvesse nii perioodi 2007–2013 kui 2014–2020), üle 15 % valitsemissektori iga-aastastest üldkuludest.

2.21. Selleks, et kasutada kõiki perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku vahendeid, peavad liikmesriikide ametiasutused esitama kehtivad taotlused summas, mis vastab kõigi täitmata kulukohustuste summale, koos vajamineva riikliku kaasrahastamise summa ja eelarvest juba eraldatud eelmaksete summaga. **Selgituses 2.8** on näidatud iga liikmesriigi perioodi 2007–2013 kasutamata kulukohustuste suhteline osa ja perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku jaoks tehtud eelmaksed 2015. aasta lõpus.

2.19. Kontrollikoja nimetatud viis liikmesriiki on saanud kõige suuremad eraldised Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest.

Madalate toetuse kasutamise määradega seoses osaleb komisjoni loodud parema rakendamise töökond aktiivselt madalatest toetuse kasutamise määradest enim mõjutatud liikmesriikide abistamisel.

2.20. 2014. aastal loodi töökond parema rakendamise saavutamiseks liikmesriikides, et parandada rakendamist ja eelarve kasutamist madalaima kasutamise määraga ja proportsionaalselt suurimate kasutamata ELi maksetega liikmesriikides⁽¹⁾.

⁽²¹⁾ Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide hulka kuuluvad Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF). Perioodi 2007–2013 mitmeaastases finantsraamistikus ei olnud EAFRD ja EMKF samas kategoorias ühtekuuluvusfondidega (ESF, ERF ja Ühtekuuluvusfond).

⁽²²⁾ Summa sisaldab ka EAFRD aastameetmeid, mis võimaldab teha võrdlust praeguse mitmeaastase finantsraamistiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega.

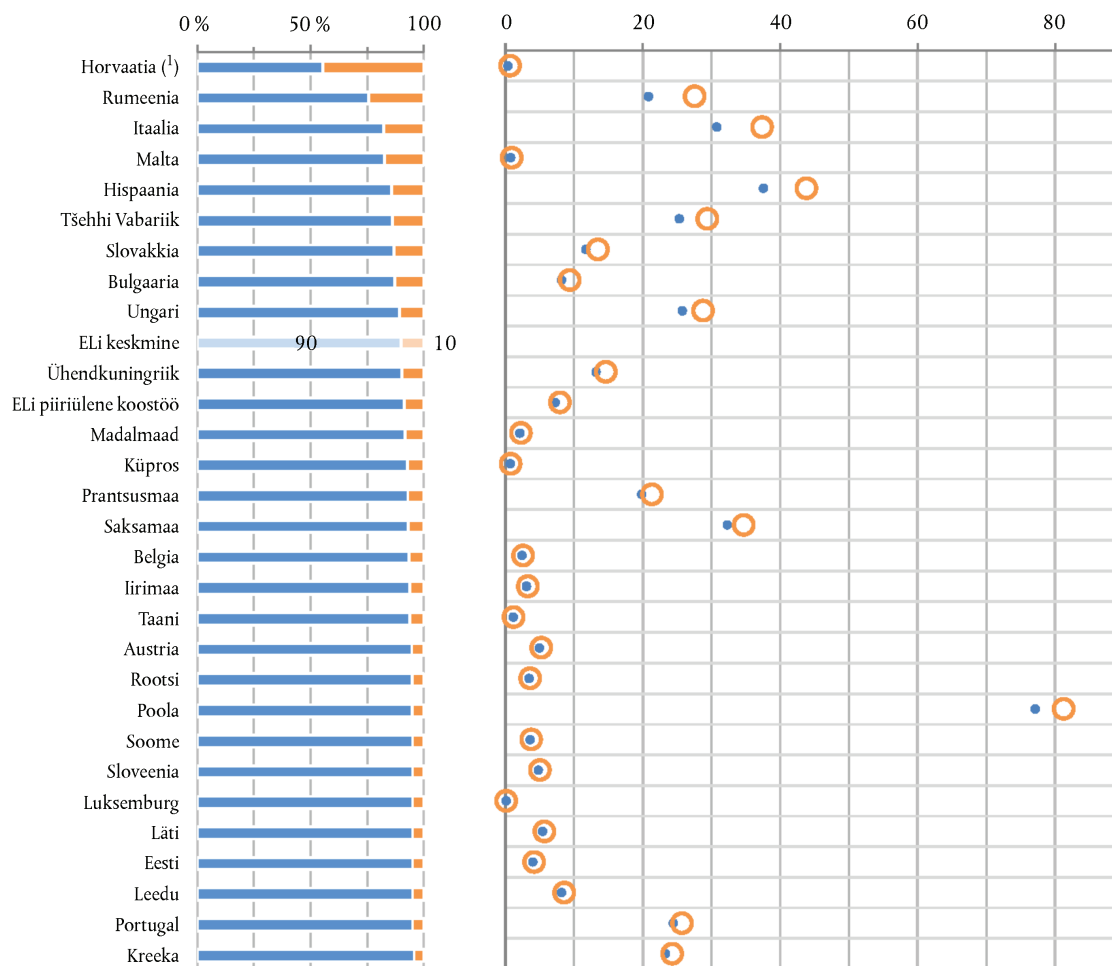
⁽²³⁾ Tšehhi Vabariigi, Hispaania, Itaalia, Poola ja Rumeenia osa Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustustest (45,4 miljardit eurot) on 27,9 miljardit eurot.

⁽²⁴⁾ Sisaldab nii perioodi 2007–2013 mitmeaastasest finantsraamistikust maksmata toetusi kui ka perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku iga-aastaseid osamakseid.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation

Selgitus 2.6. Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutusmäär protsentides ning koguvahendid seisuga 31. detsember 2015

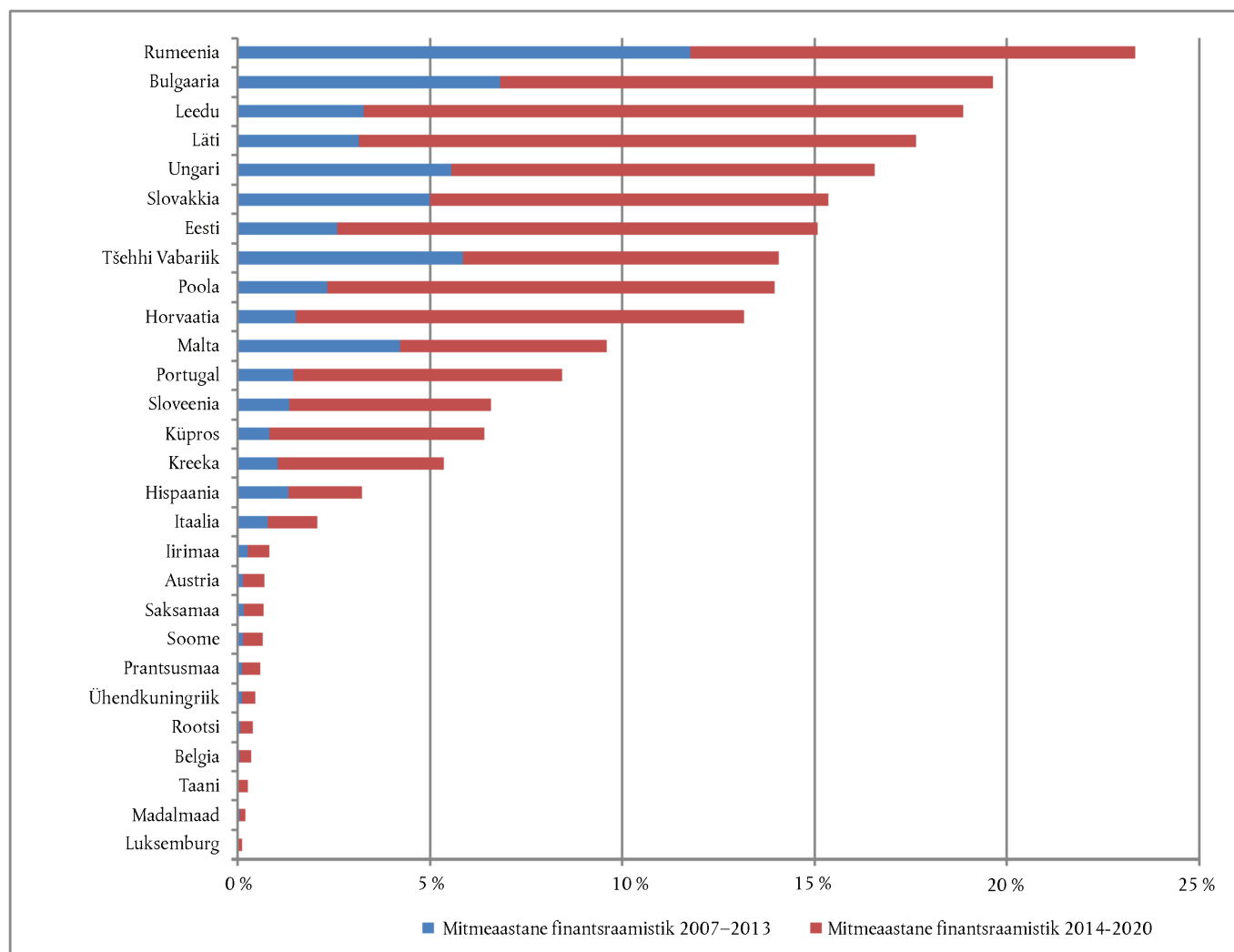
- Liikmesriikidele välja makstud (%)
- Liikmesriikidele tehtud maksed ja kulukohustustest vabastatud summad kokku (miljardites eurodes)
- Täitmata kulukohustused (%)
- Kulukohustused kokku (miljardites eurodes)



⁽¹⁾ Horvaatia ühines ELiga juulis 2013. Horvaatia kasutusmäära andmed ei ole seega võrreldavad teiste liikmesriikide andmetega.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja arvutus komisjoni raamatupidamisandmete alusel.

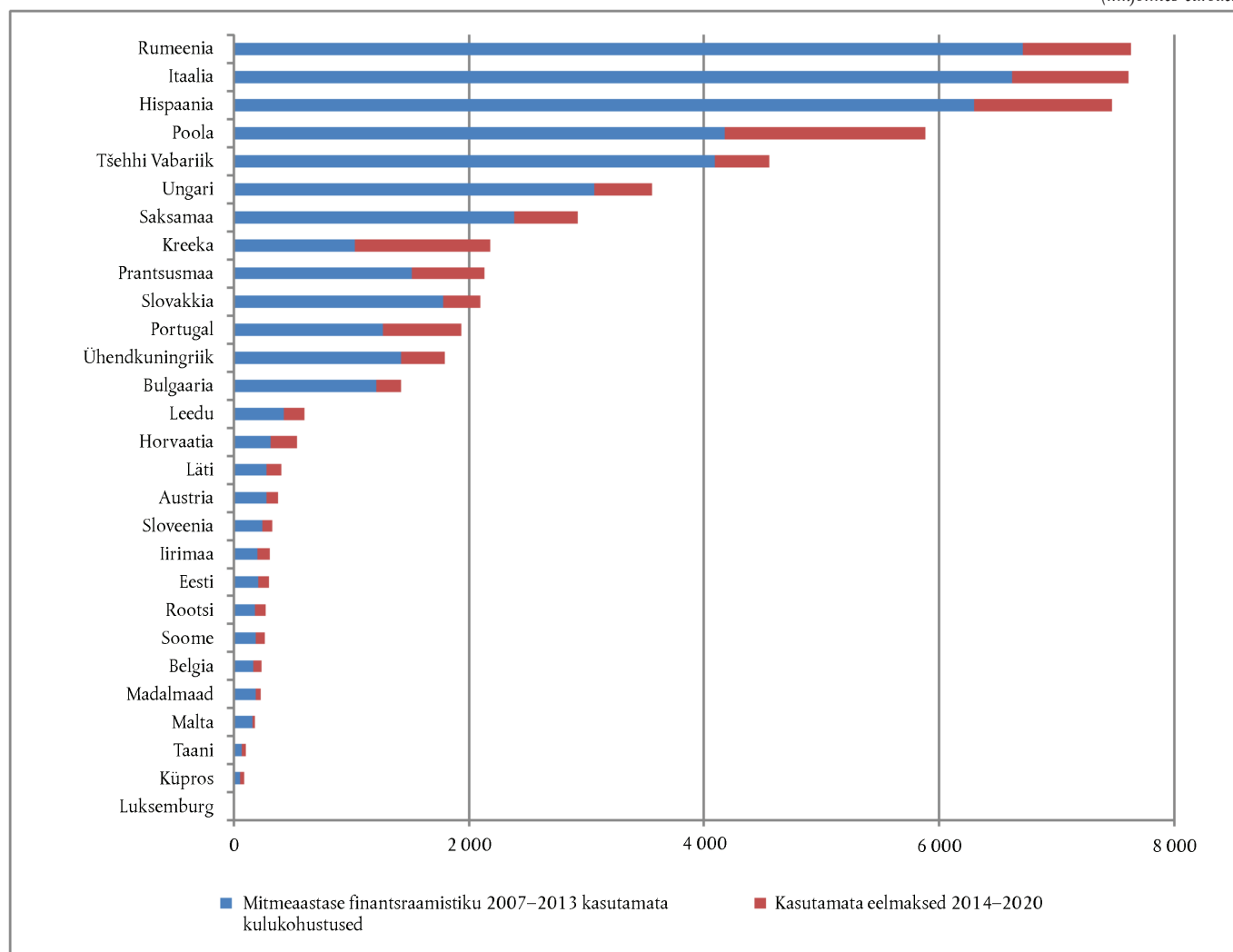
Selgitus 2.7. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustused seisuga 31. detsember 2015 protsendina 2015. aasta valitsemissektori üldkuludest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe alusel. Eurostati andmed valitsemissektori üldkulude kohta 2015. aastal, aprill 2016.

Selgitus 2.8. Perioodi 2007–2013 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustused ja perioodi 2014–2020 eelmaksed 2015. aasta lõpu seisuga

(miljonites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni teabe alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Rahastamisvahendid moodustavad järjest kasvava osa eelarvest ...

2.22. Rahastamisvahendid koosnevad peamiselt laenudest, omakapitaliinstrumentidest, tagatistest ja riskijagamisvahenditest⁽²⁵⁾.

Kaudse eelarve täitmise raames rakendatavad rahastamisvahendid

2.23. Perioodi 2014–2020 mitmeaastases finantsraamistikus on kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite roll suurenenud ja nad moodustavad järjest suurema osa ELi eelarvest tehtavatest väljamaksetest. EIP grupp haldab peaaegu kõiki kaudse eelarve täitmise raames rakendatavaid rahastamisvahendeid. See hõlmab ka välistegevuse tagatisfondi (vt **selgitus 2.9**), mis moodustab 32 % kõigist rahastamisvahendites hoitavatest varadest. Üksnes mõningaid väga väikesemahulisi rahastamisvahendeid (varade väärtus 74 miljonit eurot) ja mõningaid enne 2014. aastat loodud tehnilise abi vahendeid haldavad teised rahvusvahelised finantseerimisasutused⁽²⁶⁾. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames on komisjon sõlminud vaid kaks delegeerimislepingut üksustega väljaspool EIP gruppi⁽²⁷⁾.

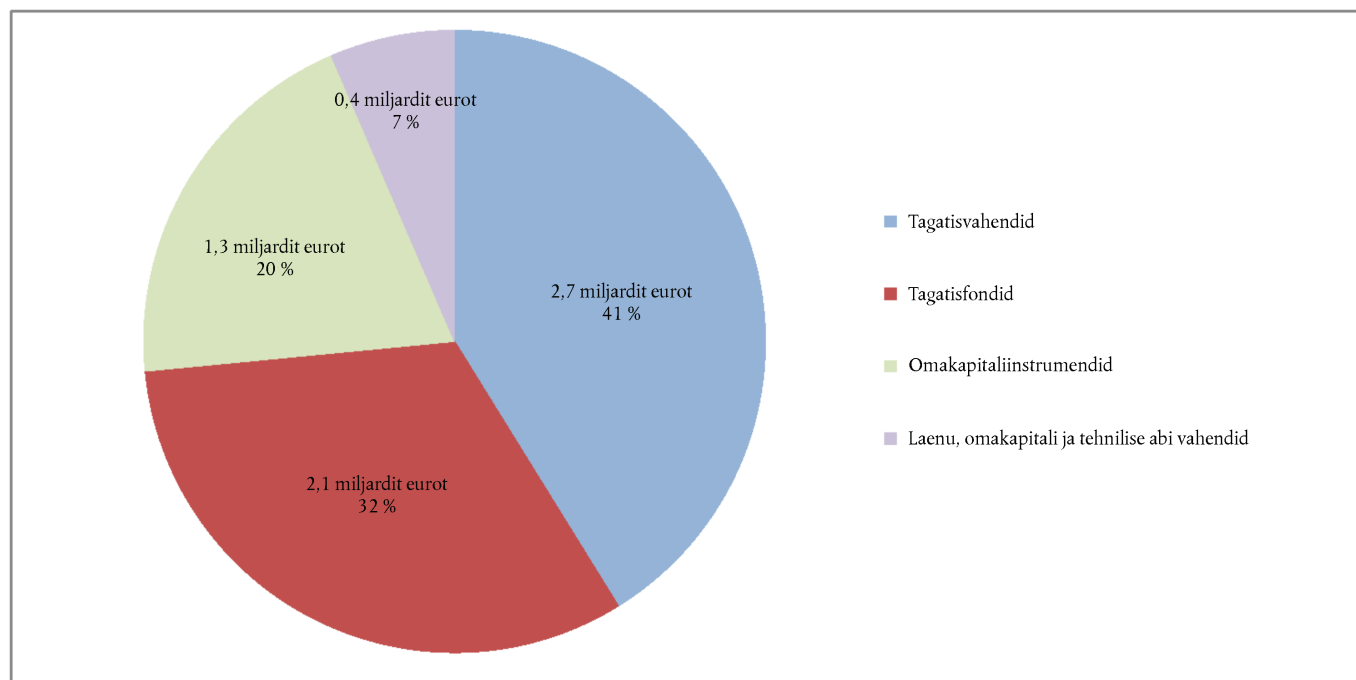
2.23. Välistegevuse tagatisfond ei ole rahastamisvahend finantsmääruse tähenduses. See oli olemas enne finantsmäärust ja põhineb erioigusaktil, milleks on nõukogu 25. mai 2009. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 480/2009 välistegevuse tagatisfondi asutamise kohta.

⁽²⁵⁾ Rahastamisvahendid on vahendid, mis võivad olla omakapitali- või kvaasiomakapitali investeeringute, laenu, tagatise või muu riskijagamisvahendi vormis. Mõisteid käsitleva finantsmääruse artikli 2 punkt p.

⁽²⁶⁾ Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank, Kreditanstalt für Wiederaufbau ja Euroopa Nõukogu Arengupank.

⁽²⁷⁾ EBRD-ga seoses Armeenia VKEd rahastamisvahendiga (15 miljonit eurot) ja idapartnerluse naiste ettevõtluse programmiga (5 miljonit eurot), 29. detsembril 2015.

Selgitus 2.9. Kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite 6,5 miljardi euro⁽¹⁾ suuruse koguvara jagunemine seisuga 31. detsember 2015 rahastamisvahendite liikide kaupa



⁽¹⁾ Vt raamatupidamise aastaaruande finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendis toodud tabel rahastamisvahendite kohta.

Allikas: Euroopa Liidu eelarveaasta 2015 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne (finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokumendi rahastamisvahendeid käsitlev osa) ja rahastamisvahendite 2015. aasta aruandluspakettidest kogutud andmed.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.24. Komisjon on varasemate mitmeaastaste finantsraamistike rahastamisvahendeid lõpetamas⁽²⁸⁾ või neid uutega ühendamas⁽²⁹⁾.

2.25. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames:

- kaudse eelarve täitmise raames rakendatavatesse rahastamisvahenditesse tehtavad eeldatavad maksed ligi kahekordistuvad, ulatudes 7,4 miljardi euroni (perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku maksete maht oli 3,8 miljardit eurot);
- ELi eelarvest antakse äsjaloodud EFSI jaoks kuni 16 miljardi euro suurune täiendav tagatis (vt punkt 2.33);

⁽²⁸⁾ VKEd e tagatissüsteem – SMEG 1998.

⁽²⁹⁾ Projektivõlakirjade algatus ja TEN-T projektide laenu tagamisvahend, mis ühendatakse 2016. aastal Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumendiga.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- ELi väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate algatus (VKEde algatus), mis kavandati algselt kriisidele reageerimise vahendina, ühendab COSME⁽³⁰⁾ ja „Horisont 2020“ (kumbki 175 miljonit eurot) raames eraldatavad ELi eelarvevahendid ning ERFi-EAFRD⁽³¹⁾ (8,5 miljardit eurot) EIP grupi⁽³²⁾ ressurssidega.

2.26. 2015. aasta lõpus oli uutesse rahastamisvahenditesse tehtavate kumulatiivsete maksete summa 1,3 miljardit eurot (2014. aastal 0,7 miljardit eurot), nagu näidatud **selgituses 2.10**. Sellest:

- 1,1 miljardit eurot (88 %) on tagatisvahendid;
- 0,2 miljardit eurot (12 %) on omakapitaliinstrumendid.

⁽³⁰⁾ ELi ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm.

⁽³¹⁾ ERF – Euroopa Regionaalarengu Fond; EAFRD – Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond.

⁽³²⁾ EIP gruppi kuuluvad Euroopa Investeeringispank ja Euroopa Investeeringisfond.

Selgitus 2.10. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku kaudse eelarve täitmise raames rakendatavad rahastamisvahendid

(miljonites eurodes)

Rahastamisvahend	Liik	Ligikaudne eelarve 2014–2020	Kumulatiivsed kulukohustused		Kumulatiivsed maksed	
			2014	2015	2014	2015
„Horisont 2020“ – InnovFin teadusuuringute ja innovatsiooni laenu- ja garantiiteenus – EIF ⁽¹⁾	Tagatis	1 060	483	646	483	646
	millest riskijagamisrahastust ümber paigutatud sihtotstarbeline tulu		375	430	374	395
„Horisont 2020“ – InnovFin VKEd ja väikeste keskmise turukapitalisatsiooniga ettevõtete laenuteenus teadusuuringute ja innovatsiooni jaoks – EIF ⁽²⁾	Tagatis	1 060	169	306	169	304
„Horisont 2020“ – InnovFin teadusuuringute ja innovatsiooni omakapitalirahastu EIF ⁽¹⁾	Omakapital	430	0	125	0	110
Euroopa ühendamise rahastu võlainstrument – EIP	Tagatis	2 557	128	247	0	0
Euroopa ühendamise rahastu omakapitaliinstrument	Omakapital		0	10	0	0
COSME kasvuetapi omakapitalirahastu – EIF	Omakapital	633	52	102	33	41
COSME laenutagamisvahend – EIF	Tagatis	686	89	238	42	131
Üliõpilaste õppelaenu tagamise rahastu (Erasmus +) – EIF	Tagatis	517	28	61	0	20
Tööhõive ja sotsiaalne innovatsioon (EaSI) – EIF	Tagatis	193	28	60	0	10
Kultuuri- ja loomesektorite tagatisrahastu ⁽³⁾	Tagatis	123	0	0	0	0
Energiatõhususe vahendi erasektoripoolne rahastamine (PF4EE) – EIP	Tagatis	80	30	50	6	12
Looduskapitali rahastamisvahend (NCFF) – EIP	Tagatis	60	10	30	3	12
Kokku		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ Lisaks alusaktis sätestatud eelarvele paigutatakse COSME ja H2020 rahastamisvahenditesse konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi ning 7. raamprogrammi rahastamisvahendite tulud ja neist tehtavad tagasimaksed.

⁽²⁾ Sh ELi „Horisont 2020“ osamakse VKEd algatusse.

⁽³⁾ 2015. aasta lõpuks ei olnud delegerimislepingut sõlmitud.

Allikas: SWD(2015) 206 final, delegerimislepingud ja ABAC Workflow.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

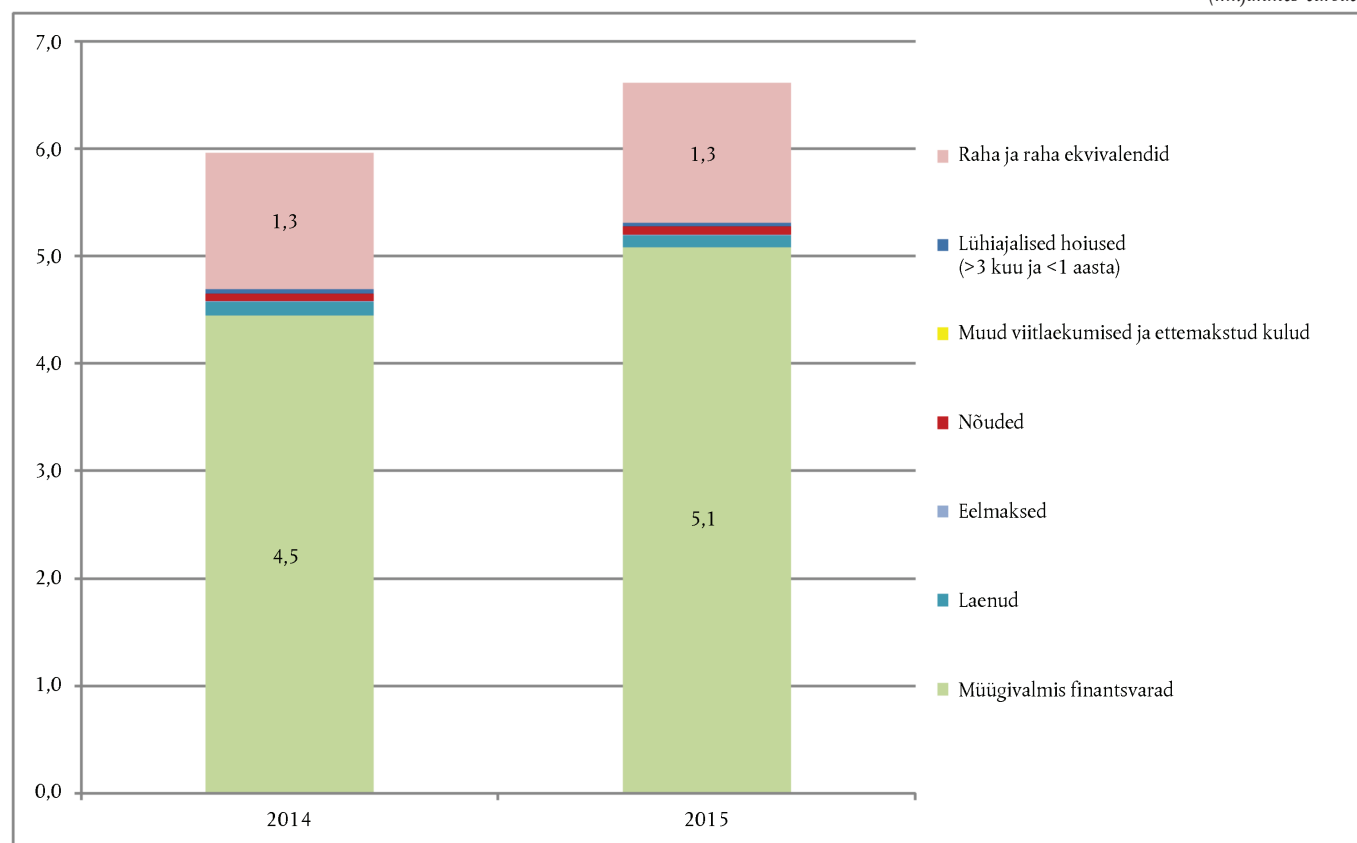
... ja bilansist ...

2.27. Kaudse eelarve täitmise raames rakendatavates rahastamisvahendites hoitavad koguvabad suurenesid võrreldes eelmise aastaga 650 miljoni euro võrra (11 %) (vt **selgitus 2.11**). Selle aluseks on:

- 251 miljoni euro suurune võlaväärtpaberitesse ja fikseeritud tulumääraga väärtpaberitesse tehtavate investeeringute kasv, mis tuleneb ELi eelarvest usalduskontodele tehtud ülekannetest;
- välistegevuse tagatisfondi⁽³³⁾ eurodes vääringustatud investeeringute kasv summas 177 miljonit eurot; fondi kanti 144 miljonit eurot ELi eelarvest.

Selgitus 2.11. Kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite koguvabad varaliikide kaupa

(miljardites eurodes)



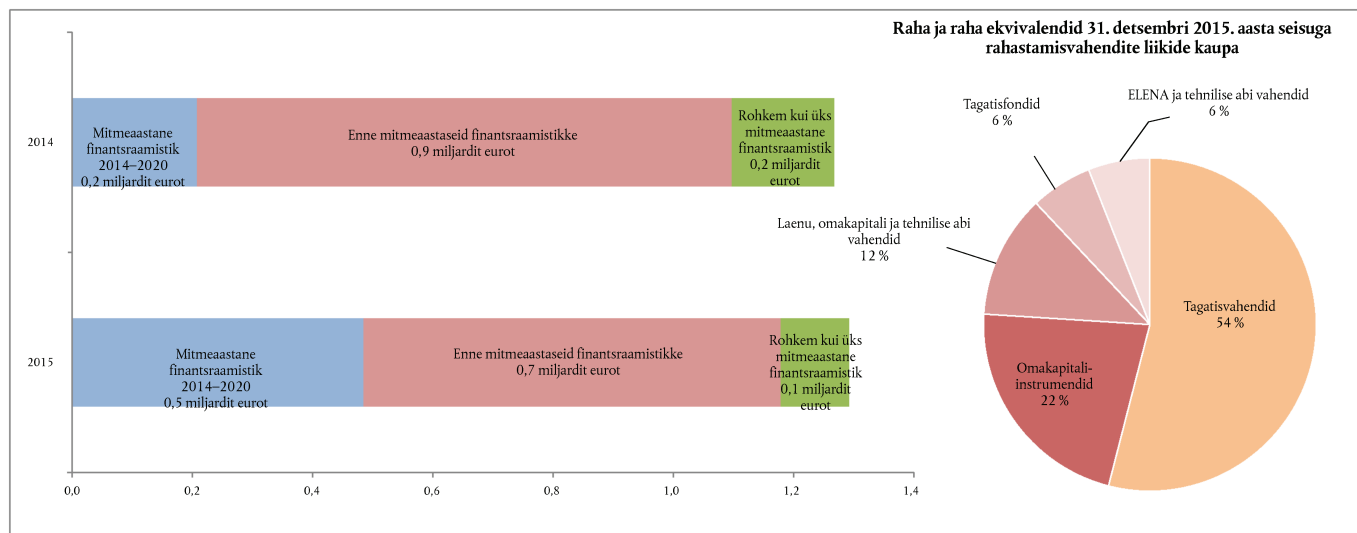
Allikas: Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanded, eelarveaastad 2014 ja 2015.

⁽³³⁾ Tagatisfondi osamaksete summa oli aasta lõpu seisuga 1,2 miljardit eurot, suurenedes 2015. aastal 144 miljoni euro võrra. Selleks, et saavutada sihtsumma ehk 9 % väljamaksmata kapitalikohustuste kogusummast, eraldati ELi eelarvest 2015. aastal täiendavalt 257 miljonit eurot, mis kuulub maksmisele 2016. aastal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.28. Raha moodustab rahastamisvahendite koguvarast 20 % ja see püsis stabiilsena, ulatudes 2015. aasta lõpus 1,3 miljardi euroni (2014. aastal 1,3 miljardit eurot ⁽³⁴⁾) (vt **selgitus 2.12**).

Selgitus 2.12. Rahastamisvahendite raha ja raha ekvivalentid⁽¹⁾



⁽¹⁾ Vt 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande lisa 2.8.

Allikas: rahastamisvahendite 2015. aasta aruandluspakettidest kogutud andmed.

⁽³⁴⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 2.24.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.29. 2015. aasta jooksul tagastati rahastamisvahendite volitatud üksuste hallatavateks usalduskontodelt 211 miljonit eurot: 126 miljonit eurot üldeelarvesse⁽³⁵⁾ ja 85 miljonit eurot sihtotstarbelise sisetuluna. Sellest:

- 134 miljonit eurot moodustavad laekumised ja tagasimaksed;
- 59 miljonit eurot moodustavad ELi üldeelarvesse tagasi makstavad kasutamata vahendid, mida hoitakse rahastamisvahendite ja tehnilise abi vahendite sulgemiseni nende usalduskontodel, ning 18 miljonit eurot moodustavad Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi tühistatud tehingud.

2.30. Eelarveaasta 2015 rahastamisvahendite haldus- ja juhtimistasude kogusumma on 63 miljonit eurot (2014. aastal 50 miljonit eurot). Uute rahastamisvahendite 2014. ja 2015. aasta tasud kokku moodustavad 72 miljonit eurot (5,77 % koguvahenditest).

... ning koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata summad on endiselt suhteliselt suured

2.31. Vastavalt viimasele kättesaadavale aruandele, mis käsitleb koostöös liikmesriikidega rakendatavaid rahastamisvahendeid ja mis kirjeldab olukorda 2014. aasta lõpus,⁽³⁶⁾ jäi neis 6,8 miljardi euro väärtuses vahendeid kasutamata. Sellest 80 % koondus viide liikmesriiki⁽³⁷⁾. Itaalia osa (3 miljardit eurot) moodustas kogusummast 45 %⁽³⁸⁾. Bilansi läbivaatamisel palus kontrollikoda esitada komisjonil täiendava analüüsi kõnealuste rahastamisvahendite kasutamise kohta Itaalias 31. detsembri 2015. aasta seisuga. See näitab, et Itaalias jäi 31. detsembri 2015. aasta seisuga kasutamata 1,7 miljardit eurot.

2.31. Komisjon palus 31. detsembri 2015. aasta kirjaga Itaalialt täiendavat teavet. See teave näitab, et 31. detsembril 2015 oli kasutamata 45 % Itaalia jaoks ette nähtud summadest. Saadud teave, mida kontrolliti võrreldes 2015. aasta komisjoni raamatupidamises tehtud broneeringutega, edastati kontrollikoja. Analüüsi tulemusel ilmnes, et kasutusel olevat metoodikat ei ole vaja muuta. Rakendamist hinnatakse 2016. aastal siiski uuesti.

⁽³⁵⁾ Kooskõlas määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 140 lõikega 6.

⁽³⁶⁾ Viimased kättesaadavad andmed kajastavad olukorda 2014. aasta lõpus ja on ära toodud komisjoni kokkuvõttes korraldusastutuste poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest finantskorraldusvahendite finantseerimise ja rakendamise seisu kohta, september 2015.

⁽³⁷⁾ Vt punktid 6.41–6.42 ja eriaruande nr 19/2016 („ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“) punktid 29–45.

⁽³⁸⁾ Ülejäänu moodustasid Hispaania (0,9 miljardit eurot ehk 13 %), Kreeka (0,9 miljardit eurot ehk 13 %), Ühendkuningriik (0,5 miljardit eurot ehk 7 %), Saksamaa (0,3 miljardit eurot ehk 4 %) ja teised liikmesriigid (1,2 miljardit eurot ehk 18 %).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Registreeriti Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) esimesed tehingud ...

2.32. Komisjon (ELi esindajana) ja EIP allkirjastasid EFSI lepingu 22. juulil 2015. EFSI on osa Euroopa investeerimiskavast, mille kuulutas 2014. aastal välja Euroopa Komisjoni president. Selle eesmärk on toetada investeeringuid sellistes valdkondades nagu taristu, haridus, teadusuuringud ja innovatsioon, samuti riskifinantseerimist väikeettevõtete jaoks.

2.33. EL annab kuni 16 miljardi euro suuruse eelarvetagatise (millest 8 miljardit eurot kantakse ajavahemikul 2016–2022 järk-järgult üle spetsiaalsesse fondi) ja EIP eraldab enda vahenditest 5 miljardit eurot riskireservi. Sellega plaanivad komisjon ja EIP toetada EIP/EIFi osalust kuni 61 miljardi euro ulatuses eesmärgiga võimendada investeeringuid summas 315 miljardit eurot.

2.34. EL tagab EIP rakendatava taristu- ja innovatsioonikomponendi tehingud ning EIFi rakendatava väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate komponendi tehingud. Mõlemad omavad võlaportfelli (ELi tagatis taristu- ja innovatsioonikomponendile on 11 miljardit eurot ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate komponendile 1 250 miljonit eurot) ja omakapitali investeeringute portfelli (ELi tagatis taristu- ja innovatsioonikomponendile on 2 500 miljonit eurot ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate komponendile 1 250 miljonit eurot).

2.35. Komisjon kannab vahendid tagatisest EIP-le üle pärast EIP taotluse kättesaamist. Selleks moodustas komisjon tagatisfondi (EFSI tagatisfond)⁽³⁹⁾. ELi eelarvest rahastatakse seda fondi kuni 2020. aastani, vähendades kavandatavaid kulutusi Euroopa ühendamise rahastule 2,8 miljardi euro võrra ja „Horisondile 2020“ 2,2 miljardi euro võrra⁽⁴⁰⁾ ning kasutades mitmeaastase finantsraamistiku kulude ülemmäära piiridesse jäävat mittesihotstarbelist varu summas 3 miljardit eurot. 2015. aasta detsembris võttis komisjon fondi tehtavate maksete kulukohustusi summas 1,4 miljardit eurot⁽⁴¹⁾. 2015. aastal komisjon makseid ei teinud.

2.35. Vahendid makstakse EIP-le, kui seda on vaja, et täita EFSI määrusest tulenevaid tagatisnõudeid EFSI lepingus sätestatud tingimustel.

⁽³⁹⁾ Määruse (EL) 2015/1017 artikli 12 lõige 1.

⁽⁴⁰⁾ EFSI määruse I lisas muudetakse H2020 ja Euroopa ühendamise rahastu programmide rahastamispaketti.

⁽⁴¹⁾ Summa paigutati ümber Euroopa ühendamise rahastu (790 miljonit eurot), „Horisont 2020“ (70 miljonit eurot) ja ITERi (490 miljonit eurot) eelarveridadelt.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2.36. EIP allkirjastas kaheksa taristu- ja innovatsioonikomponendi laenu tehingut (kogusummas 1 092,7 miljonit eurot), millest maksis 2015. aastal välja 193,8 miljonit eurot. EIP allkirjastas kaks taristu- ja innovatsioonikomponendi omakapitali investeeringute portfelli tehingut (kogusummas 125 miljonit eurot), millest pool on ELi poolt tagatud. ELi tagatisega kaetud summast maksis EIP 2015. aastal välja vaid 7,6 miljonit eurot. Portfelli väljamakstud summade ja kogunenud intresside ELi tagatis oli aasta lõpu seisuga kokku 202 miljonit eurot ⁽⁴²⁾.

2.37. Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate komponendi puhul kasutas EIF ELi tagatist 2015. aasta jooksul üksnes olemasolevate VKEdes rahastamisvahendite raames tehtud tehingute tagamiseks ⁽⁴³⁾.

... Euroopa ühendamise rahastu käivitamine aga hilines

2.38. Komisjon ja EIP allkirjastasid Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti lepingu 22. juulil 2015 ehk EFSI lepingu allkirjastamisega samal päeval. TEN-T projektide laenu-tagamisvahendi ja projektivõlakirjade algatuse portfelli ühendamise peatati kuni 2016. aastani. Komisjon ei teinud vahendile 2015. aastal makseid ja EIP ei allkirjastanud tehinguid.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Järeldused 2015. aasta kohta

2.39. Selliste rahastamismehhanismide järjest sagedasem kasutamine, mida ei rahastata otse ELi eelarvest ja mida kontrollikoda ei auditeeri, ohustab nii aruandekohustuse täitmist kui ka ELi poliitikasuundade ja tegevuste koordineerimist (punkt 2.4).

2.36. Väljamaksed suurenevad tegevuste portfelli väljaarendamisel järk-järgult. EFSI portfelli laiendatakse praegu, nähes 2016. aastaks ette olulise mahu suurenemise.

⁽⁴²⁾ Raamatupidamise aastaaruande lisa 5.2.1, lk 75.

⁽⁴³⁾ 55 miljonit eurot InnovFin SMEGi jaoks ja 39 miljonit eurot COSME laenu tagamisrahastu tehingute jaoks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.40. Komisjon võttis 2015. aastal suures summas kulukohustusi, osaliselt 2014. aastast üle kantud assigneeringute suhtes. Täitmata kulukohustuste määr saavutas varasema taseme (vt punktid 2.5–2.9). Tulevastest eelarvetest rahastatav summa suurenes 339 miljardi euron. Komisjon ei ole koostanud rahavoogude prognoosi, mis hõlmaks järgmist seitset kuni kümnet aastat (punkt 2.10). Selline prognoos võimaldaks sidusrühmadel tulevikus makseteks vajaminevad summad ja eelarveprioriteedid kindlaks määrata ning teha konstruktiivseid plaane.

2.41. Ühtekuuluvuse valdkonnas 2015. aastal esitatud väljamaksetaotlused vähenesid. See vähendas hüvitamata väljamaksetaotluste arvu, kuid mitte tehtud maksete määra (vt punktid 2.14 ja 2.15).

2.42. Jätkuvad pikad viivitused esialgse kulukohustuse võtmise ja lõpliku kulude heakskiitmise vahel tähendavad, et kulutuste tegemisel reageeritakse aeglaselt muutuvatele eelarveprioriteetidele, ja suurendavad dokumentide puudumise ohtu rakenduskavade lõpetamisel (vt punktid 2.16 ja 2.17).

2.43. Mõningate liikmesriikide puhul püsib perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustuste (ja tasaarvestamata eelmaksete) summa suur ning ületab sageli 15 % valitsemis-sektori kuludest (punktid 2.19–2.21).

2.44. Kaudse eelarve täitmise raames rakendatavates rahastamisvahendites hoitakse järjest suuremaid summasid. Seda tüüpi rahastamisvahendeid haldab peaaesjalikult EIP grupp (punkt 2.23).

2.45. Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata summad on endiselt suured ning on koondunud üksikutesse liikmesriikidesse (punkt 2.31).

KOMISJONI VASTUSED

2.40. Mitmeaastane finantsraamistik on vahend, mis tagab keskpikas ja pikas perspektiivis tulevaste maksevajaduste ja eelarveprioriteetide stabiilsuse ja ennustatavuse.

Seetõttu saab pikaajalisi prognoose koostada ainult olemasolevaid finantsraamistikke arvesse võttes. Tulevaste, veel kokku leppimata finantsraamistike mõju maksetele ei saa täpselt ennustada.

2020. aasta prognoos esitatakse 2017. aastal (nagu näeb ette eelarvedistsipliini käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe punkt 9 eelarveküsimustes tehtava koostöö ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta) ning see saab olema lahutamatu osa komisjoni ettepanekutest 2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta (mis esitatakse mitmeaastase finantsraamistiku määrmise artikli 25 alusel enne 1. jaanuari 2018).

Komisjon juba võttis kohustuse esitada keskpika perspektiivi maksete prognoos (finantsraamistiku vahekokkuvõtte raames), milles analüüsitakse maksete ülemmäärade jätkusuutlikkust ning täitmata kulukohustuste ja kohustustest vabastamiste arengut aastani 2020.

2.42. Kulukohustuse võtmise ja maksete tegemise vahelised viivitused peegeldavad lihtsalt käimasolevate projektide kestust. Mõned projektid on liidus ellu viidavad suured taristuprojektid või küllaltki probleemsetes kolmandates riikides ellu viidavad projektid ning 2,4 aasta pikkust keskmist viivitust ei tuleks näha ebatavaliselt pikana. Õigusraamistik kohustab toetusesaajaid säilitama asjaomaseid dokumente teatud aja jooksul pärast kava lõpetamist.

2.45. Vt vastust punktile 2.31.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.46. EFSI loomine mõjutas Euroopa ühendamise rahastu programmi käivitamist. Ehkki see mõjutab Euroopa ühendamise rahastu raames kasutatavate rahastamisvahendite komisjoni-poolses eelhindamises toodud eeldusi, ei tehtud selle kohta uut hindamist. EFSI mõjutab ka mõningate teiste rahastamisvahendite kasutamist (vt punktid 2.32–2.38).

Soovitused

2.47. Kontrollikoda esitab järgmised soovitused:

- **1. soovitus:** komisjon peaks võtma meetmeid, et vähendada täitmata kulukohustusi, kasutades selleks võimaluse korral näiteks kiiremat kulukohustustest vabastamist, kiiremat perioodi 2007–2013 rakenduskavade lõpetamist, laiemat netokorrektsioonide kohaldamist ühtekuuluvuse valdkonnas, usalduskontodel hoitavate summade vähendamist ning maksekavade ja prognooside koostamist valdkondades, kus täitmata kulukohustuste ja muude kohustuste arv on suur (vt punktid 2.5–2.9, 2.19 ja 2.28);
- **2. soovitus:** komisjon peaks koostama ja avaldama igal aastal uuendatava rahavoogude prognoosi, mis hõlmaks seitsme kuni kümne aasta pikkust perioodi ning käsitleks eelarve ülemmäärasid, maksevajadusi, suutlikkuspiiranguid ja võimalikku kulukohustustest vabastamist (punkt 2.10);

KOMISJONI VASTUSED

2.46. EFSI loomine ei mõjutanud Euroopa ühendamise rahastu üldeesmärke, kuid andis täiendava mehhanismi ELi rahalise abi andmiseks muu hulgas taristuprojektidele, eriti laenurahastamise teel. EFSI käivitamise arvessevõtmiseks määratles Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti juhtkomitee oma esimesel koosolekul peamised põhimõtted Euroopa ühendamise rahastu ja EFSI toetuse andmiseks, pidades silmas nendevahelise täiendavuse parandamist. Lisaks on koostamisel Euroopa ühendamise rahastu järelhindamise lisa, et võtta arvesse i) uusimat analüüsi Euroopa ühendamise rahastu omakapitaaliinstrumenti käivitamise potentsiaali kohta Euroopa ühendamise rahastu valdkondades ning ii) turu arengut pärast EFSI käivitamist. Kõnealust lisa tuleb vaadelda eelmise järelhindamise täienduse, mitte muudatusena. Euroopa ühendamise rahastu sidusust teiste ELi algatuste, sealhulgas EFSIga, hinnatakse Euroopa ühendamise rahastu vahekokkuvõttes.

Komisjon nõustub soovitusel.

Igasugune komisjoni tegevus liikmesriikide suhtes, sealhulgas töö täitmata kulukohustuste vähendamiseks ning netokorrektsioonide kohaldamise laiendamiseks ühtekuuluvuse valdkonnas peab mõistagi olema kooskõlas õigusraamistikuga.

Komisjon nõustub soovitusel.

2020. aastale järgneva perioodi prognoos esitatakse 2017. aastal (nagu näeb ette eelarvedistsipliini käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe punkt 9 eelarveküsimustes tehtava koostöö ja usaldusväärse finantsjuhtimise kohta) ning see saab olema lahutamatu osa komisjoni ettepanekutest 2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta (mis esitatakse mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 25 alusel enne 1. jaanuari 2018).

Lisaks esitab komisjon mitmeaastase finantsraamistiku vahekokkuvõtte raames maksete vaheprognoosi, milles hinnatakse kehtivate maksete ülemmäärade jätkusuutlikkust kuni praeguse mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **3. soovitus:** komisjon peaks eelarve haldamise ja finantsjuhtimise käigus arvesse võtma mõningate liikmesriikide suutlikkuse piiranguid, et tagada vahendite tõhus kasutamine (vt punktid 2.19–2.21);
- **4. soovitus:** komisjon peaks tagasi nõudma koostöös liikmesriikidega rakendatavatesse rahastamisvahenditesse paigutatud kasutamata summad (vt punkt 2.31) ja varasemate mitmeaastaste finantsraamistike kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata jäänud vahendid, mille rahastamiskõlblikkuse periood on lõppenud ⁽⁴⁴⁾;
- **5. soovitus:** komisjon peaks EFSI loomisest tulenevalt uuesti tegema Euroopa ühendamise rahastu võlainstrumenti eelhindamise ning arvesse võtma EFSI mõju teistele ELi programmidele ja rahastamisvahenditele.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusel mitmeaastase finantsraamistiku ja asjaomaste õigusaktidega sätestatud raamistikus.

Komisjon on juba moodustanud parema rakendamise rakkerühma, et parandada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamist teatud liikmesriikides, tagades samal ajal kulude seaduslikkuse ja korrektsuse (vt komisjoni vastus punktidele 2.19 ja 2.20). Komisjon kavatseb tagada töökonna töö maksimaalse ärakasutamise ning keskendub liikmesriikidele ennetava ja sihipärase lähenemisviisi pakkumisele, et toetada ühtekuuluvuspoliitika rahastamist perioodil 2014–2020.

Komisjon nõustub soovitusel.

Kaudselt juhitud rahastamisvahendite jaoks koostas komisjon 2015. aasta novembris koos EIFiga menetluse „rahaliste vahendite tagastamiseks ELile ja kulukohustustest vabastamiseks“, mis hõlmab EIFi tulude ülekandmist ja tagasimakseid programmidesse „Horisont 2020“ ning „COSME“ ja mille ellurakendamine on käimas. Lisaks tehakse täiendavad kontrollkäigud EIFi.

Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite osas arvatakse kõik kasutamata rahastamisvahendite eraldised lõpetamisel maha lähtuvalt õigusaktidest, mis käsitlevad koostöös liikmesriikidega rakendatavaid programme.

Komisjon on soovitusel osaliselt nõus.

Euroopa ühendamise rahastu sidusust teiste ELi algatuste, sealhulgas EFSIga, hinnatakse Euroopa ühendamise rahastu vahekokkuvõttes.

Koostamisel on Euroopa ühendamise rahastu järelhindamise lisa, et võtta arvesse i) uusimat analüüsi Euroopa ühendamise rahastu omakapitaliinstrumenti käivitamise potentsiaali kohta Euroopa ühendamise rahastu valdkondades ning ii) turu arengut pärast EFSI käivitamist. Kõnealust lisa tuleb vaadelda eelmise järelhindamise täienduse, mitte muudatusena.

Euroopa ühendamise rahastu täiendavus EFSi suhtes rajaneb põhimõttel, et Euroopa ühendamise rahastu poolne rahastamine keskendub uuenduslikele, näidis- ja pilootprojektidele ning -algatustele, mis on rahastamiskõlblikud asjakohaste Euroopa ühendamise rahastu valdkondade eeskirjade alusel, samas kui EFSI kohaldamisala ja rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid on laiemad.

⁽⁴⁴⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punktid 6.46–6.52.

3. PEATÜKK

ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	3.1–3.5
1. osa. „Horisont 2020“ (2014–2020)	3.6–3.59
1. jagu. „Euroopa 2020“, komisjoni uute prioriteetide ja „Horisont 2020“ vahelised seosed ei hõlbusta alati tulemuslikkusele keskendumist ning neid tuleb selgitada	3.7–3.21
2. jagu. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja riiklike programmide sünergia ja täiendavus	3.22–3.23
3. jagu. Programmi „Horisont 2020“ tegevusraamistik ei keskenduta järjepidevalt tulemuslikkusele	3.24–3.59
2. osa. Tulemuslikkuse kavandamine ja tulemuslikkuse alane aruandlus peadirektoraatide tasandil: loodusvarade jaotis	3.60–3.65
3. osa. Kontrollikoja tehtud tulemuslikkuse auditite tulemused	3.66–3.85
2015. aasta eriaruanded ja muud tulemuslikkuse alased väljundid	3.66–3.77
Eriaruannetes esitatud soovitude järelkontroll	3.78–3.85
Järeldused ja soovitus	3.86–3.95
Järeldused	3.86–3.93
Soovitus	3.94–3.95
Lisa 3.1. Euroopa Kontrollikoja 2015. aastal vastu võetud eriaruanded	
Lisa 3.2. Tulemuslikkust puudutavate varasemate soovitude põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

3.1. Käesolevas peatükis käsitletakse tulemuslikkust (vt **selgitus 3.1**). 2010. aastast alates on kontrollikoja aastaaruanded sisaldanud peatükki, milles hinnatakse komisjoni kohaldatavate süsteemide eri aspekte. Süsteemide eesmärk on tagada ELi vahendite otstarbekas kasutamine, mitte ainult asjaomaste eeskirjade järgimine.

3.2. Alates 2010. aastast on kontrollikoda analüüsinud komisjoni tulemusalast enesehindamist valitud komisjoni peadirektoraatide aasta tegevusaruannete alusel. Lisaks on käsitletud ka mõningaid selle aasta tulemusauditeid käsitlevates eriaruannetes esitatud teemasid. Tulemuslikkuse seisukohast on kontrollitud ka valitud peadirektoraatide juhtimiskavu ja komisjonipoolset aruandlust Euroopa Parlamendile ja nõukogule, sh komisjoni esimesed hindamisaruanded ⁽¹⁾.

Selgitus 3.1. Tulemuslikkus ELis

Euroopa Liidu tulemuslikkust hinnatakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete alusel (säästlikkus, tõhusus ja mõjus) ⁽²⁾ ning see hõlmab:

- a) sisendeid – programmi elluviimiseks vajalikud rahalised, personali-, materiaalsed, organisatsioonilised ja regulatiivsed vahendid;
- b) väljundeid – programmi raames tehtud töö;
- c) tulemusi – programmi otsene mõju vahetule sihtrühmale või toetusesaajale;
- d) mõju – pikaajalised muutused ühiskonnas, mis on vähemalt osaliselt tingitud ELi tegevusest.

⁽¹⁾ Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 318.

⁽²⁾ Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust, artikkel 27, mis tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikliga 30 (jõustus 1. jaanuaril 2013).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.3. Kontrollikoja eelmise aastaaruande samas peatükis vaadeldi lähemalt Euroopa Liidu pikaajalist strateegiat „Euroopa 2020“. Kontrollikoda uuris strateegia ELi-poolset kõrgetasemelist järelevalvet ja aruandlust ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide⁽³⁾ puhul seda, kuidas strateegia mõjutab komisjoni ja liikmesriikide vahelisi partnerluslepinguid ja rahastamisprogramme. Käesoleval aastal jätkab kontrollikoda sama teemaga ning keskendub komisjoni tulemuslikkusele seoses komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammiga „Horisont 2020“, mis, nagu alljärgnevalt näidatud, on ELi elarve väga oluline artikkel.

3.4. Peatükk koosneb kolmest osast. Esimene osa käsitleb programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkust. Ülejäänud kaks osa käsitlevad kontrollikoja poolt eelmistel aastatel kontrollitud teemasid: millises ulatuses on tulemuslikkust kajastatud komisjoni peadirektoraatide koostatud peamistes iga-aastastes kavandamis- ja aruandlusdokumentides. Sellele lisaks uuritakse kontrollikoja 2015. aasta eriaruannete keskseid teemasid, sh varasemates eriaruannetes esitatud soovitude põhjal võetud meetmete järelkontroll ja esmakordselt ka liikmesriikide vastused uuringule, mille kontrollikoda viis läbi seoses kontrollikoja soovitude põhjal võetud meetmete kontrolliga.

3.5. 2014. aasta aastaaruandes märkis kontrollikoda komisjonilt saadud teabe alusel, et komisjonipoolne strateegia „Euroopa 2020“ vahehindamine, mille nõukogu oleks pidanud saama märtsis 2015, on 2016. aasta alguseni edasi lükatud⁽⁴⁾. Juunis 2016 teatas komisjon kontrollikojale, et vahehindamine on lõpetatud ning nüüdsest ei koostata ametlikku vahehindamist käsitlevat dokumenti. Seetõttu ei ole kontrollikojal võimalik käesolevas peatükis aru anda selle kohta, kuidas vahehindamine läbi viidi. Kontrollikoda võib aga teema juurde naasta tulevastes aruannetes.

⁽³⁾ Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide hulka kuuluvad Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.

⁽⁴⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 3.29.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1. OSA. „HORISONT 2020“ (2014–2020)

3.6. Programmi „Horisont 2020“ analüüs koosneb kolmest osast. Esmalt esitatakse programmi peamised omadused ning vaadeldakse selle toimimise strateegilist raamistikku, eelkõige selle seoseid muude ELi strateegiatega. Teine osa hõlmab teadusuuringute ja innovatsioonialaste tegevuste ühendamise eeliseid ja potentsiaalseid riske. Kolmandaks analüüsitakse seda, millises ulatuses pannakse programmi „Horisont 2020“ raames rõhku tulemuslikkusele.

1. jagu. „Euroopa 2020“, komisjoni uute prioriteetide ja „Horisont 2020“ vahelised seosed ei hõlbusta alati tulemuslikkusele keskendumist ning neid tuleb selgitada

„Euroopa 2020“ ja „Horisont 2020“

3.7. Strateegia „Euroopa 2020“ on ELi kümneaastane töö- hõive ja majanduskasvu strateegia. Strateegia käivitati aastal 2010, et luua tingimused arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks. Strateegia elluviimise eest vastutavad EL ja 28 liikmesriiki ühiselt. Strateegia viiel peamil eesmärgil ⁽⁵⁾ on igas liikmesriigis asjaomane riiklik eesmärk, milles võetakse arvesse iga liikmesriigi tingimusi.

⁽⁵⁾ Viis peamist eesmärki on: 1. tööhõive (tagada 20–64-aastaste 75 % tööhõivemäär); 2. teadus- ja arendustegevus (investeerida 3 % ELi sisemajanduse koguproduktist teadus- ja arendustegevusse); 3. kliimamuutus ja energiasäästvus (vähendada kasvuhooonegaaside heitkoguseid võrreldes 1990. aastaga 20 % (sobivate tingimuste korral isegi 30 %), saavutada 20 % energia tootmine taastuvatest energiaallikatest ja energiatõhususe suurendamine 20 % võrra); 4. haridus (vähendada koolist väljalangemist alla 10 protsendini ja suurendada keskharidusjärgse hariduse omandamist, nii et vähemalt 40 % 30–34-aastastest omandavad kõrghariduse); 5. võitlus vaesuse ja sotsiaalse tõrjutusega (vähendada vaesuses või vaesuse ohus ja sotsiaalses tõrjutuses elavate inimeste arvu vähemalt 20 miljoni võrra)

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.8. „Horisont 2020“ eelarve perioodiks 2014–2020 on ligikaudu 75 miljardit eurot. See on ELi programm teadusuuringute ja innovatsiooni toetamiseks, mille peamine eesmärk on „aidata ehitada liidus üles teadmiste- ja innovatsioonipõhine ühiskond“⁽⁶⁾. Programm toetab strateegiat „Euroopa 2020“ ning ELi eesmärki luua Euroopa teadusruum (ERA)⁽⁷⁾. Programm ühendab varasemalt eraldiseisnud teadusuuringute ja innovatsiooni kuluprogrammid⁽⁸⁾.

3.9. Rahastamine toimub peamiselt toetuste kaudu, kuigi on olemas ka juurdepääs muudele rahastamisviisidele, nagu finantsinstrumendid. Suuremat osa „Horisont 2020“ kuludest haldab komisjon, kas ise või ametite ja muude asutuste kaudu. „Horisont 2020“ raames makstakse toetusi üksikisikutele, rühmadele, ülikoolidele, teadusinstituutidele, VKEdele ja suurematele ettevõtetele nii ELis kui mujal. Mitmed rahastatud projektid on ühisprojektid.

⁽⁶⁾ „Horisont 2020“ õiguslikul alusel on mitu tasandit. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 182 näeb ette teadusuuringute mitmeaastase raamprogrammi ja eriprogrammide loomise ELi teadusuuringute ja arengupoliitika vahenditena. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1291/2013, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1982/2006/EÜ (ELT L 20, 12. 20.12.2013, lk 104), sätestatakse raamprogrammi „Horisont 2020“ üldeesmärk, erieesmärgid, prioriteedid, tegevuse põhisuunad, ning rahastamise kogusumma. Nõukogu 3. detsembri 2013. aasta otsuses 2013/743/EL, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni 2014.–2020. aasta raamprogrammi „Horisont 2020“ rakendamise eriprogramm ning tunnistatakse kehtetuks otsused 2006/971/EÜ, 2006/972/EÜ, 2006/973/EÜ, 2006/974/EÜ ja 2006/975/EÜ (ELT L 347, 20.12.2013, lk 965), määratletakse meetmete erieesmärgid ja põhisuunad. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määruses (EL) nr 1290/2013, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 osalemis- ja levitamiseeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1906/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 81), sätestatakse lepingute sõlmimise menetlused, rahastamiseeskirjad ja tulemuste levitamine.

⁽⁷⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 179.

⁽⁸⁾ Lisaks endisele seitsmendale raamprogrammile, Euratomi teadus- ja koostööprogrammidele ja Teadusuuringute Ühiskeskusele (komisjonisisene teadustalitus), mis olid juba liidetud, hõlmab see ka konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi innovatsioonispektrite ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (EIT) ELi osalust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.10. **Selgituses 3.2** on toodud programmi „Horisont 2020“ ülesehitus. Üldeesmärk jaguneb kolmeks prioriteediks (1. tipptasemel teadus, 2. tööstuse juhtimine ja 3. ühiskondlikud väljakutsed). Prioriteete aitavad saavutada 14 erieesmärki, mida toetavad laiaulatuslikud tegevused, millega seoses määratletakse eesmärkide teaduslik ja tehniline sisu. Ka üldeesmärgi saavutamisel on abiks kaks erieesmärki (tipptaseme levitamine ja osaluse laiendamine ning teadus koos ühiskonnaga ja ühiskonna heaks), ning kaks organisatsiooni, Teadusuuringute Ühiskeskus ja EIT, aitavad samuti kaasa üldeesmärgi ja prioriteetide saavutamisele oma erieesmärkide täitmise kaudu. „Horisont 2020“ hõlmab ka täiendavaid teadusuuringute meetmeid, nagu innovatsiooni kiirtee projektid turulähedaste innovatsioonitegevuste edendamiseks.

Selgitus 3.2. „Horisont 2020“ ülesehitus

Tipptasemel teadus

- Euroopa Teadusnõukogu
- Uued ja esilekerkivad tehnoloogiad
- Marie Skłodowska-Curie meetmed
- Teadustöö infrastruktuurid

Tööstuse juhtimine

- Juhtpositsioon progressi võimaldavas ja tööstustehnoloogias
 - IKT
 - Nanotehnoloogia, biotehnoloogia, tootmine
 - Kosmos
- Riskikapitali kättesaadavus
- Innovatsioon VKEdes

Teadusuuringute ja innovatsiooni alased ühiskondlikud väljakutsed

- Tervishoid, demograafilised muutused ja heaolu
- Toiduga kindlustatus, säästev põllumajandus, mere- ja merendusuringud ning biomajandus
- Turvaline, puhas ja tõhus energia
- Nutikas, keskkonnahoidlik ja integreeritud transport
- Kliimameetmed, ressursitõhusus ja toorained
- Euroopa muutuv maailmas – kaasav, uuendusmeelne ja turvaline ühiskond
- Turvaline ühiskond

Erieesmärk: tipptaseme levitamine ja osaluse laiendamine

Teadus ühiskonna osalusel ja ühiskonna heaks

ELi sõltumatu asutus: EIT

Komisjoni teadus- ja oskusteabe keskus: Teadusuuringute Ühiskeskus

Meede: Innovatsiooni kiirtee

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

„Horisont 2020“ ja „Euroopa 2020“ vahel on kõrgetasemeline seos, kuid seda tuleb tugevdada, et parandada tulemuslikkusele keskendumist

3.11. Õigusaktide kohaselt on programmil „Horisont 2020“ kolm tulemusnäitajat, mille abil hinnata peamise eesmärgi saavutamisel tehtavaid edusamme:

- a) teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse näitaja, mille kohaselt peaks investeering 2020. aastaks moodustama vähemalt 3 % SKPst, mis on ka üks „Euroopa 2020“ viiest peamisest eesmärgist;
- b) innovatsiooninäitaja;
- c) teadlaste osakaal töötava elanikkonna hulgas⁽⁹⁾. See näitaja ei ole otseselt seotud „Euroopa 2020“ peamiste eesmärkidega.

3.12. 3 % näitaja mõõdab teadus- ja arendustegevusse panustatud vahendeid. See ei olnud kavandatud mõõtma väljundeid, tulemusi ega mõju. „Horisont 2020“ käsitlevates õigusaktides sisaldub esmakordselt nõue, et erasektori investeeringud teadus- ja arendustegevusse peavad moodustama kaks kolmandikku kogu investeeringust⁽¹⁰⁾. Eesmärkidega võrreldes moodustasid kogu ELi sellekohased investeeringud 2014. aastal vaid veidi üle 2 % SKPst, millest erasektori osalus oli 64 %. USAs oli vastav osakaal 2012. aastal 2,8 %, Jaapanis 3,5 % ja Lõuna-Koreas 4,2 % (mõlema riigi kohta 2013. aasta andmed).

3.12. Kuigi teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse näitaja (3 %) mõõdab fondide panust teadus- ja arendustegevusse, kajastab see ka seda, kui tõhusad on poliitikameetmed, mida rakendatakse selleks, et stimuleerida liikmesriikides kvaliteetset teadusbaasi ning luua paremaid raamtingimusi teadusuuringuteks ja innovatsiooniks erasektoris.

⁽⁹⁾ Määruse (EL) nr 1291/2013 lisa I.

⁽¹⁰⁾ Määruse (EL) nr 1291/2013 põhjendus 3. Märtsis 2002 seadis Barcelona Ülemkogu eesmärgiks suurendada keskmist teadusuuringute alaste investeeringute määra 1,9 protsendilt SKPst 3 protsendini SKPst, millest kaks kolmandikku peaks pärinema erasektorist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.13. „Horisont 2020“ kulutused on suhteliselt väike panus eesmärgi saavutamisse. Eeldati, et liikmesriigid eraldavad suurema osa selle valdkonna rahastamisest. Aastal 2014, mis oli programmi esimene rakendusaasta, moodustasid ELi institutsioonide „Horisont 2020“-ga seotud kulud teadus- ja arendustegevuse kogueelarvest veidi alla 10 %. Kontrollikoda märkis eelmise aasta aastaaruandes, et kõikide riiklike eesmärkide saavutamisel teadus- ja arendustegevuses saaks 2020. aastaks SKPst investeerida 2,6 %, mis on veidi allpool ELi eesmärgi (3 %) ⁽¹¹⁾.

3.14. Teine „Horisont 2020“ tulemusnäitaja käsitleb innovatsiooni ning on väljundi koondnäitaja. Esialgselt loodi see strateegia „Euroopa 2020“ juhtalgatuse „Innovatiivne liit“ ⁽¹²⁾ jaoks. See hõlmab teavet nelja aspekti kohta: patendid, tööhõive teadmismahukates valdkondades, teadmismahukate kaupade ja teenuste konkurentsivõime ning tööhõive innovaatiliste sektorite kiiresti kasvavates ettevõtetes. Koondnäitajate uurimisrühm, mida rahastab EL, on toonud välja, et sellistel näitajatel, mis põhinevad alamnäitajatel, mil puudub ühine tähenduslik mõõtühik ja selge kaalumismeetod, on oma plussid ja miinused. Eelkõige, vaatamata sellele, et näitajad annavad üldise ülevaate, on nende kasutamisel risk, et eraldivõetuna võidakse nende alusel teha lihtsustatud poliitilisi järeldusi. Seetõttu tuleks neid kasutada koos alamnäitajatega. Komisjon esitas selle näitaja ja alamnäitajate kohta aruande 2016. aasta märtsis ⁽¹³⁾.

3.13. Nii teadusuuringute valdkonnas kui ka programmis „Horisont 2020“ pingutatakse selle nimel, et koordineerida ja täiustada liikmesriikide investeeringuid teadusuuringutesse ja innovatsiooni ning töötada välja raamtingimused, mis võimaldaksid erasektori innovatsiooni kasvu (avatud innovatsioon). See on hädavajalik, et teha märgatavaid edusamme Euroopa Liidu ja tema põhikonkurentide vahelise innovatsioonilõhe kaotamiseks.

Teaduspoliitika peamiste eesmärkide hulka kuulub ka mõju ja teadusalase tipptaseme parandamine avatuse (avatud teadus) ja digitaalse ühtse turu kaudu, võttes ühiskondlike probleemide lahendamiseks appi digitaaltehnoloogia, rakendades energialiidu teadusuuringute, innovatsiooni ja konkurentsivõime mõõdet ning tulevikku vaatavat kliimamuutuste poliitikat ning saavutades tänu Euroopa teaduse ja tehnoloogia valdkonna tugevatele külgedele juhtiva positsiooni kogu maailmas (avatuse maailmale).

Ühtekuuluvuspoliitika programmidest perioodil 2007–2013 tehtud teadusuuringute ja innovatsiooni investeeringud aitasid samuti kaasa 3 % eesmärgi saavutamisele. Seda rahastamist jätkatakse tänu ERFi valdkondlikule keskendumisele ka programmitöö perioodil 2014–2020 ning sellega suurendatakse ERFi mõju ja finantsvõimendust tänu aruka spetsialiseerumise eeltingimusele teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas.

Programmi „Horisont 2020“ panust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse tugevdab koostoime teiste ELi ja riigi tasandi tegevustega.

⁽¹¹⁾ 2014. aasta aastaaruande punkti 3.17 alapunkt b.

⁽¹²⁾ COM(2013) 624 final, 13. september 2013, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Innovatsiooni tulemuste mõõtmine Euroopas: uus näitaja“.

⁽¹³⁾ 2016. aasta aruanne „Science, Research and Innovation Performance of the EU 2016, A contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda“.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.15. Innovatsiooni väljundinäitaja eeliseks on see, et tähelepanu on suunatud innovatsiooni jaoks õigete tingimuste loomisele ning et näitaja abil saab mõõta innovatsiooni valdkonnas tehtud edusamme ELi majanduse tasandil. Näitajal on siiski ka mitmeid puudusi, mis vähendavad programmi „Horisont 2020“ raames strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse antava panuse üle tehtava seire kasulikkust:

- komisjon ei ole veel määranud kvantifitseeritavat eesmärki, mis tuleks saavutada kindlaks tähtjaks ⁽¹⁴⁾;

- komisjon ei ole teisendanud näitajat liikmesriikide eesmärkideks, mis kajastaksid iga liikmesriigi olukorda, nagu soovitavad innovatsiooni mõõtmise näitajate valdkonna asjatundjad ⁽¹⁵⁾.

3.16. Programmile „Horisont 2020“ seatud eesmärgid on järgmine tasand eesmärkide hierarhias, mille alusel luuakse seosed strateegiaga „Euroopa 2020“. Kõige suurem osa (38 %) „Horisont 2020“ eelarvest eraldatakse prioriteedile „Ühiskondlikud väljakutsed“, mis on kavandatud strateegia „Euroopa 2020“ poliitiliste prioriteetidega tegelemiseks.

3.15.

- Selleks, et kvantitatiivne eesmärk mõjutaks poliitikakujundamist ja kiirendaks edasiminekut, peab see eesmärk olema ühiselt toetatav, tõendite ja võrdlusuuringute alusel põhjendatud ning lihtsalt mõistetav ja edastatav.

Liitnäitajate, nagu innovatsiooni tulemusnäitaja puhul on seda keerulisem saavutada, kuna nende alusel saadavad punktisummad on oma olemuselt abstraktsed. Seetõttu ei ole liitnäitajatel üldjuhul sihttasemeid. Teine samalaadne näide on innovatsiooni üldjuhu sihttasemeid, millel ei ole samuti sihttasest, kuid mis sellegipoolest avaldab liikmesriikide poliitikakujundamisele selgelt mõju.

Lisaks on mõne osanäitaja kohta kättesaadavad aegread seni liiga lühikesed selleks, et määrata kindlaks dünaamika ja määratleda otstarbekad ELi sihttasemed (suure kasvuga ettevõtjate osanäitaja tugines uutele Eurostati kogutavatele andmetele). Samuti oleks ELi sihttaseme määramiseks vaja võrdlust ELi mittekuuluvate riikide tulemustega, mis ei olnud näitaja kasutuselevõtmise ajal võimalik.

- Teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse eesmärgi määravad liikmesriigid ning innovatsiooni tulemusnäitaja täiendab seda, pakkudes innovatsioonitulemuste kohta strateegilist visiooni. Nimetatud erinevaid elemente tuleb käsitleda koos.

⁽¹⁴⁾ Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi 2015. aasta juhtimiskavas märgitakse, et eesmärk „määratakse hilisemas etapis liikmesriikide edusammude alusel, võttes arvesse näitajat tervikuna ja selle nelja komponenti“, lk 6.

⁽¹⁵⁾ „Elements for the setting-up of headline indicators for innovation in support of the Europe 2020 strategy“, kõrgetasemelise rühma aruanne innovatsiooni mõõtmise kohta. Brüssel, 30. september 2010: „Omadused on järgmised: 7. Osadeks võetavad. Näitajaid ja võimalikke eesmarke peab olema võimalik teisendada (mitte mehhaaniliselt) eri liikmesriike käsitlevateks eesmärkideks“, lk 6.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.17. Mitmel juhul viidatakse erieesmärkide kirjelduses juhtalgatustele, mille toetuseks need eesmärgid on mõeldud. Kuigi neist on kasu programmi „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ vahelise üldise seose näitamisel, ei ole need teisendatud madalamatel tasanditel konkreetsemateks ja toimivamateks seosteks, mille alusel võiks teha järelevalvet ja anda aru programmi „Horisont 2020“ panusest individuaalsete juhtalgatuste ja seeläbi strateegia „Euroopa 2020“ rakendamisel.

Komisjoni 10 poliitilise prioriteedi ja Euroopa 2020/Horisont 2020 vahelised seosed vajavad täiendavat selgitamist

3.18. 2013. aastal kehtestati programmi „Horisont 2020“ loomise määrusega perioodi 2014–2020 prioriteedid ning üldised ja konkreetsed eesmärgid. Prioriteedid ja eesmärgid olid kavandatud nii, et neid saaks ühtlustada ja nende abil kaasa aidata strateegia „Euroopa 2020“⁽¹⁶⁾ rakendamisele. 2014. aasta lõpu poole määras praegune komisjon perioodiks 2014–2019⁽¹⁷⁾ komisjonile tervikuna 10 prioriteeti. Need prioriteedid on küll suunatud mõnele uuele valdkonnale (nagu vabakaubandusleping USAga), kuid siiski kattuvad need olulisel määral juba olemasoleva strateegiaga „Euroopa 2020“, sh selle peamiste eesmärkide ja juhtalgatustega. Näiteks tööhõive ja kliimamuutused esinevad mõlemas ulatuslikult. Vaatamata kattuvusele ja täiendavusele on olnud keeruline kindlaks teha, millises ulatuses moodustavad 10 poliitilist prioriteeti komisjoni uue eraldiseisva lähenemisviisi või kuidas komisjon rakendab nende abil strateegiat „Euroopa 2020“.

3.19. Tingimuste muutudes on normaalne, et ka strateegilised prioriteedid muutuvad. Komisjoni siseauditi talitus märkis siiski, et kahe strateegia ühistele joontele vaatamata ei ole komisjon veel kaardistanud nende vahelisi vastavusi. Kontrollikoda on seisukohal, et kuna kahe strateegia vahelist suhet ei ole selgitatud, eksisteerivad need kõrvuti ning neid kasutatakse eri eesmärkidel:

3.17. Eelarve koostamiseks esitatakse igal aastal programmi „Horisont 2020“ eraldised igasse juhtalgatusse programmiga „Horisont 2020“ seotud näitajates, järgides programmi käivitamisel välja töötatud metoodikat.

3.18. Strateegia „Euroopa 2020“ on kümne aasta kasvu strateegia nii ELi jaoks kui ka ELi tasandil. Kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“ pakuvad komisjoni kümme poliitilist prioriteeti selge ja keskendatud tegevuskava/strateegia komisjoni tegevusteks strateegia „Euroopa 2020“ heaks ning need on strateegia „Euroopa 2020“ üldiste eesmärkidega täielikult kooskõlas. Samal ajal annavad need komisjoni üldisele poliitilisele strateegiale suurema selguse ja keskendatuse, võttes arvesse hiljutisi sündmusi. Näiteks on EL pärast strateegia „Euroopa 2020“ kehtestamist kogenud võlakriisi, valitsemissektori eelarvepuudujäägi suurenemist, sõda Ukrainas ja Süürias ning massilist rändajate voolu ELi suunas ja Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 21. istungjärgul (COP 21) kliimakokkuleppe sõlmimist.

Neid kümme poliitilist prioriteeti on tutvustatud uue komisjoni ametisse nimetamisel ka Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule. Prioriteetides on eesmärkide ja näitajatenä üle võetud strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid ja näitajad.

3.19. Komisjon leiab, et tema seatud prioriteedid tagavad talle selge ja kindlasuunalise poliitilise tegevuskava, mis on kooskõlas kogu Euroopa Liitu käsitleva strateegiaga „Euroopa 2020“.

Sellisenä kasutatakse neid prioriteete tavaliselt mitmesugustel eesmärkidel. See ei tähenda aga, et need oleksid millegi poolest järjekindlusetud või seotatud, vaid need on täielikult üksteist täiendavad.

Vt ka komisjoni vastust punktile 3.18.

⁽¹⁶⁾ Määruse (EL) nr 1291/2013 artiklid 4 ja 5.

⁽¹⁷⁾ Komisjoni presidendi 12. novembril 2014 välja toodud 10 prioriteeti on järgmised: tööhõive, majanduskasv ja investeerimised; digitaalne ühtne turg; energialiit ja kliima; siseturg; põhjalikum ja õiglasem majandus- ja rahaliit; ELi ja USA tasakaalustatud vabakaubandusleping; õigusküsimused ja põhiõigused; ränne; tugevam roll ülemaailmsel tasandil ja demokraatlik muutus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- ELi eelarvest tehtavad eraldised kuluprogrammidele (nagu „Horisont 2020“) põhinevad muu hulgas nende panusel strateegia „Euroopa 2020“ peamistesse eesmärkidesse ja juhtalgatustesse. Kuluprogrammide järelevalve ja hindamine tugineb samuti eesmärkidel, mis on kavandatud kajastama strateegiat „Euroopa 2020“.
- Komisjoni iga-aastane tööprogramm keskendub nüüd kümnele poliitilisele prioriteedile. Alates aastast 2016 on komisjon võtnud kasutusele ka uue strateegilise planeerimise viisi, mille kohaselt peavad peadirektoraadid koostama viieaastased strateegilised kavad, mis põhinevad samuti kümnel poliitilisel prioriteedil. Viieaastastele strateegilistele kavadele tuginedes koostatakse aasta juhtimiskavad peadirektoraatide ülesannete täitmiseks (sh ka kuluprogrammide nagu „Horisont 2020“ rakendamiseks). Kuna aasta tegevusaruannetes esitatud aruandlus on tihedalt seotud aasta juhtimiskavadega, kajastatakse aasta tegevusaruannetes alates 2016. aastast eeldatavasti peamiselt 10 poliitilist prioriteeti.

3.20. Programmi „Horisont 2020“ puhul tekitab see olukorra, mil õigusraamistik ja programmi eelarvetoetus vastavad strateegiale „Euroopa 2020“, samas kui need komisjoni üksused, mis rakendavad programmi „Horisont 2020“, on strateegilise kavandamise ja juhtimiskorra ümber suunanud 10 poliitilisele prioriteedile. Näiteks „Horisont 2020“ perioodi 2016–2017 tööprogrammides arendatavad peamised prioriteedid põhinevad seitsmel uue komisjoni kavas olevast kümnest poliitikavaldkonnast. Sellises olukorras ei ole selge, milliste strateegiliste eesmärkide poole tuleks programm „Horisont 2020“ suunata. Teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse peadirektoraat määras kindlaks neli poliitilist prioriteeti, millesse peadirektoraat saab panustada⁽¹⁸⁾. Nende prioriteetide täitmine nõuab aga tegevuse ümbersuunamist vastavalt programmi „Horisont 2020“ käsitlevas seadusandluses määratletud algsetele eesmärkidele.

KOMISJONI VASTUSED

- Programmiga „Horisont 2020“ seoses rakendati seda esimestes tööprogrammides aastatel 2014–2015. Programmi ülejäänud kestuse vältel mõjutavad tööprogramme ja tööprogrammi konkreetsete elementide eelarvet järjest enam praeguse komisjoni määratletud poliitilised prioriteedid, mis vastavad kujunevale poliitilisele, majanduslikule ja tehnoloogilisele keskkonnale.
- Komisjoni iga-aastane tööprogramm sisaldab meetmeid, mida komisjon võtab, et aidata kaasa poliitiliste prioriteetide arengule ja strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisele.

Iga komisjoni talituse jaoks välja töötatavad uued mitmeaastased strateegilised kavad põhinevad kümnel poliitilisel prioriteedil, mida väljendatakse üldiste eesmärkidenä. Osana sellest tegevusest on tehtud peadirektoraatidele ülesandeks selgitada, kuidas nende tegevused strateegiale „Euroopa 2020“ kaasa aitavad. Selle hõlbustamiseks on strateegia „Euroopa 2020“ juhteesmärgid esitatud asjakohaste üldiste eesmärkidega seotud mõjunäitajatenä. Lisatud iga-aastastes juhtimiskavades sätestatakse iga talituse kavandatavad väljundid ning nende panus eesmärkide saavutamisse.

Komisjoni talitused annavad saavutuste kohta aru oma iga-aastastes tegevusaruannetes, mis lähtuvad strateegiliste kavade ja juhtimiskavade ülesehitusest. Komisjon jätkab siiski aruandlust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide poole liikumise kohta osana Euroopa poolaasta protsessist ning aruandlust eelarve panuse kohta strateegiasse „Euroopa 2020“ iga-aastastes haldus- ja tulemusaruannetes.

- 3.20.** Komisjon ei arva, et oleks puudust selgusest selles osas, milliste strateegiliste eesmärkidega peaks programm „Horisont 2020“ tegelema. Need on strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid, nagu on õiguslikus aluses sätestatud. Kümnet poliitilist prioriteeti kasutatakse selleks, et kaaluda, kuidas komisjon saaks strateegia „Euroopa 2020“ prioriteetidele kõige paremini kaasa aidata.

Näiteks digitaalse ühtse turu strateegia elluviimine toob kaasa programmi „Horisont 2020“ info- ja kommunikatsioonitehnoloogia osa tööprogrammi prioriteetide ajakohastamise kooskõlas nii strateegia „Euroopa 2020“ kui ka komisjoni digitaalse ühtse turu prioriteetidega, arvestades programmis „Horisont 2020“ olemasolevat paindlikkust. Vastavad 18. aprilli 2016. aasta meetmed ja algatused (digitaalse ühtse turu pakett) juba tõendavad seda kokkusobivust programmi „Horisont 2020“ ja digitaalse ühtse turu prioriteetide vahel.

⁽¹⁸⁾ Tööhõive, majanduskasv ja investeeringud; digitaalne ühtne turg; energialiit ja kliima; tugevam roll ülemaailmsel tasandil.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.21. Eelmise aasta aastaaruandes märkis kontrollikoda, et strateegia „Euroopa 2020“ hõlmav ajavahemik ei vasta ELi seitsmeaastasele eelarvetsüklile⁽¹⁹⁾. Sama probleem võib mõjutada 10 poliitilist prioriteeti, sest praeguse komisjoni mandaat lõpeb 2019. aastal, aasta enne „Euroopa 2020“ ja „Horisont 2020“ lõppemist.

2. jagu. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning riiklike programmide sünergia ja täiendavus

Piiratud teave Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide sünergia kohta

3.22. Strateegia „Euroopa 2020“ ja selle algatuse „Innovaatiline liit“ üks peamisi eesmärke on Euroopa teadusruumi loomine, kus teadlased, teaduslikud teadmised ja tehnoloogia liiguvad vabalt. ELi eelarve aitab kaasa Euroopa teadusruumi eesmärgi elluviimisele „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu. Selles kontekstis kavandas komisjon õigusaktide alusel süsteemi „Horisont 2020“ ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelise sünergia toetamiseks ja seireks. Sellise süsteemi aluseks oleks „Horisont 2020“ projektide klassifitseerimine vastavalt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide temaatilistele eesmärkidele ning konkreetsed viited potentsiaalsele sünergiale kavandamis- ja aruandlusetapis. Esimene programmi „Horisont 2020“ seirearuanne aga sisaldas vaid piiratud hulgal teavet programmi ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelise sünergia kasutamise ja mõju kohta. Komisjonil on plaanis analüüsida programmi „Horisont 2020“ ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelist mõju ja sünergiaat programmi vahelhindamise raames.

KOMISJONI VASTUSED

3.21. Mitmeaastase finantsraamistiku periood 2007–2013 ei kattunud täielikult strateegia „Euroopa 2020“ perioodiga, kuid komisjon jääb seisukohale – mis on sõnastatud vastustes kontrollikoja 2014. aasta aruande punktidele 3.7–3.11 ja 3.87 –, et see ei tähenda, nagu oleks puudunud kooskõla üldstrateegiaga. Lisaks sellele langeb mitmeaastase finantsraamistiku periood 2014–2020 täielikult kokku strateegia „Euroopa 2020“ praeguse perioodiga ja ka nende lõpukuupäevad kattuvad. Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020 keskendub strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisele. Komisjon teeb järelevalvet ja annab aru selle kohta, kuidas ELi eelarvega aidatakse kaasa ELi üldeesmärkide, sh eeskätt strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisele.

Kehtiv mitmeaastane finantsraamistik, programm „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ on omavahel täielikult kokkusobivad ja neil on ühine lõpuaasta 2020. Neid raamistikke ei mõjuta ametisoleva komisjoni volituste lõppemine 2019. aastal.

3.22. Komisjon on loonud regulatiivsed tingimused, mis saavad võimaldada koostöötetud fondide vahel, suurendades asjakohaste õigusraamistike kooskõlastamist ja ühtlustamist. Koostöötetud rakendamise nimel tuleb siiski nii programmi „Horisont 2020“ juhtivates asutustes kui ka liikmesriikide ja piirkondade asutustes pidevalt vaeva näha. Liikmesriigid ja piirkonnad on teinud märkimisväärsed jõupingutusi, eriti seoses aruka spetsialiseerumise strateegiate väljatöötamisega poliitikameetmete kujundamiseks, mis võimaldaksid rakendada erinevaid komisjoni suunistes määratletud koostöötetud liikme keskendada teadus- ja innovatsioonitegevuse valdkondadele, milles liikmesriigil või piirkonnal on teadus- või ettevõtlusalase konkurentsivõime poolest suurimad võimalused. Need valdkonnad pakuvad ka parimaid võimalusi eduks programmi „Horisont 2020“ raames korraldatavatel konkurssidel.

Ka programmi „Horisont 2020“ arendamise vallas tehakse ulatuslikku tööd koostöötetud edendamiseks ja väljatöötamiseks, näiteks ühisettevõtete vaheliste vastastikuse mõistmise memorandumite vormis või kvaliteedimärgise algatuse kaudu, mis käivitati 2015. aasta oktoobris volinike Moedase ja Crețu algatusel. Terve rida piirkondi ja liikmesriike on selle algatusega juba liitunud. Samuti rakendab komisjon tippasemele tõusmise algatust, mis aitab ELi 13 liikmesriigil parandada oma juurdepääsu programmile „Horisont 2020“.

⁽¹⁹⁾ 2014. aasta aastaaruande punktid 3.7–3.11, punkt 3.87 ning 1. soovitus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Näited riiklike ja ELi teadusprogrammide vahelise täiendavuse kohta

3.23. Programmi „Horisont 2020“ käsitlevates õigusaktides märgitakse, et sünergia ja vastastikuse täiendavuse loomine riiklike ja Euroopa teadus- ja innovatsiooniprogrammide vahel⁽²⁰⁾ on väga oluline. **Selgituses 3.3** on esitatud kontrollikoja ning Bulgaaria ja Portugali kõrgeimate kontrolliasutuste tehtavat koostööd⁽²¹⁾ käsitlevad peamised sõnumid: on küll valdkondi, milles riiklikud ja ELi teadusprogrammid teineteist täiendavad, kuid kontrollikoja partnerid leidsid siiski probleeme liikmesriikide tasandil.

Selgitus 3.3. Näited täiendavusest riiklike programmidega ning mõned liikmesriigi tasandil tuvastatud puudused

Bulgaaria (vastavalt Bulgaaria riikliku auditiasutuse (BNAO) auditile, mis avaldati juulis 2016)

Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ (sh programm „Horisont 2020“) ELi prioriteetide ja Bulgaaria riiklike prioriteetide vaheline seos on esitatud kaheksa prioriteedi kaudu, mis on toodud Bulgaaria riiklikus arengukavas 2020 (RAK). Kolm prioriteeti on seotud teaduse ja innovatsiooniga:

- parandada hariduse ja koolituse kättesaadavust ja kvaliteeti ning ühtlasi parandada ka tööjõu kvaliteedimadusi;
- toetada innovatsiooni- ja investeerimistegevusi, et parandada majanduse konkurentsivõimet;
- tagada parem energia varustuskindlus ja ressursitõhusus, eelkõige VKEdele.

Selgitus 3.3. Näited täiendavusest riiklike programmidega ning mõned tuvastatud puudused riigi tasandil

Bulgaaria (vastavalt Bulgaaria riikliku auditiasutuse (BNAO) auditile, mis avaldati juulis 2016)

⁽²⁰⁾ Määruse (EL) nr 1291/2013 artikkel 13.

⁽²¹⁾ Koostöö hõlmas peamistest auditileidudest teatamist eelnevalt kokkulepitud auditivaldkondades, kuid tegelik audititöö tehti ning kiideti heaks iga institutsiooni poolt eraldi oma meetmete abil.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Lisaks riiklikule arengukavale, mis on Bulgaaria sotsiaalmajanduslikku arengut (kuni aastani 2020) käsitlev integreeritud dokument, on ka programmi „Horisont 2020“ eesmärgid viidud vastavusse ja jagatud tegevuseesmärkideks järgmistes dokumentides:

- teadusuuringute riiklik strateegia aastani 2020, mis on kavandatud toetama Bulgaaria teadusala arengut nii, et selle abil saaks arendada teadmistel ja innovatsioonil põhinevat majandust;
- aruka spetsialiseerumise innovatsioonistrateegia, mille strateegiline eesmärk on võimaldada Bulgaarial pääseda aastaks 2020 „tagasihoidlike innovaatorite“ rühmast „möödukate innovaatorite“ hulka.

Riiklikes strateegiates seati riiklikuks eesmärgiks suurendada teadus- ja arendustegevusele eraldatavate kulude osakaalu 2020. aastaks 1,5 protsendini SKPst. Riiklikke strateegilisi dokumente rakendavates tegevuskavades on ette nähtud meetmed ja tegevused riikliku eesmärgi saavutamiseks. BNAO tuvastas aga, et riikliku arengukava tegevuskavades ei sisaldu ei programmiga „Horisont 2020“ seotud tegevuste kvantitatiivseid tulemusnäitajaid ega aasta sihtväärtusi. Ka teadusuuringute riikliku strateegia tegevuskava ei sisaldanud kvantitatiivseid tegevuspõhiseid näitajaid. BNAO leidis ka probleeme seoses kõikide programmi „Horisont 2020“ osalejate omavahelise koordineerimisega riiklikul tasandil. Leiti, et kõikide osalejate vahelise suhtluse parandamine aitaks Bulgaarial mõjusamalt programmis osaleda.

Portugal (vastavalt Portugali riikliku auditasutuse (Tribunal de Contas) auditile, mis viidi läbi 2016. aasta esimeses kvartalis)

Peamine riiklik teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna dokument on aruka spetsialiseerumise teadusuuringute ja innovatsioonistrateegia, mille kestus on 2014–2020. See vastab programmi „Horisont 2020“ ajakavale ja strateegia „Euroopa 2020“ lõpptähtajale. Üks dokumendi peatükkidest sisaldab seoseid strateegia „Euroopa 2020“ ja Portugali partnerluslepingu vahel, mis sõlmiti Portugali ja komisjoni vahel teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonnas, ja mille rakendamisel kasutatakse nii ühtekuuluvuspoliitika kui programmi „Horisont 2020“ vahendeid.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon toetab Bulgaariat aktiivselt nii tipptasemele tõusmise („Stairway to Excellence“) katseprojekti kui ka uue mahajäänud piirkondade⁽¹⁾ algatuse abil, et parandada riigi innovatsiooni-keskkonda ja osalust programmis „Horisont 2020“ Bulgaaria aruka spetsialiseerumise strateegia rakendamise ja arendamise kaudu.

Euroopa Komisjon esitles 2015. aasta oktoobris oma peamised poliitikasoovitusi Bulgaaria teadusuuringute ja innovatsiooni sektorite ajakohastamise toetuseks. See oli esimene kord, kui ELi liikmesriik kasutas vabatahtlikult uut programmi „Horisont 2020“ poliitika toetusvahendit, mis pakub valitsustele praktilist tuge, et teha kindlaks, rakendada ja hinnata reforme, mida on vaja selleks, et parandada nende riiklike teadusuuringute ja innovatsiooni struktuuride kvaliteeti.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Portugali kontrollikoda märkis, et aruka spetsialiseerumise teadusuuringute ja innovatsioonistrateegia sisaldab kahte stsenaariumit, töötamaks välja teadus- ja arendustegevusse investeeritud SKP osakaalu näitaja: konservatiivne, mille kohaselt saavutatakse 2020. aastaks 2 % SKPst, ning muutust toetav, mille eesmärk on 2,7 %. Ühtlasi leiti, et võttes arvesse strateegia „Euroopa 2020“, programmi „Horisont 2020“ ja „Innovatiivse liidu“ näitajaid, ei käsitleta mõningaid teemasid riiklikes strateegianäitajates, nagu teadusuuringutega tegelejate sugu, säästva arengu ja kliimamuutustega seotud mõju ning VKEde osalus.

Portugali kontrollikoda märkis ka, et sarnased näitajad on olemas ka liikmesriigi ja Euroopa tasandil, nagu need, mis hõlmavad teaduslikke publikatsioone või innovatiivseid tooteid või protsesse. Neid näitajaid ei saa võrrelda, sest kasutatud on eri nimetajaid.

KOMISJONI VASTUSED

3. jagu. Programmi „Horisont 2020“ tegevusraamistikus ei keskenduta järjepidevalt tulemuslikkusele

3.24. Teadusuuringute valdkonnas on tulemuslikkuse mõõtmine keeruline. Teadusuuringute tulemusi ja mõju on nende iseloomu tõttu keeruline ennustada, ning üldiselt on tulemusi näha alles pikas perspektiivis ja need ei ole sageli lineaarsed. ELil on siiski vaja usaldusväärseid andmeid teadusvallas tehtud edusammudest ning rahastatud uuringute tootlikkusest ja kvaliteedist, et mõõta teadusalast tulemuslikkust ja teha selle põhjal häid otsuseid. Vajadusele osutatakse „Horisont 2020“ raammääruses, milles on öeldud, et „tõhusaks tulemusjuhtimiseks, sh hindamiseks ja järelevalveks, on vaja välja töötada konkreetsed tulemusnäitajad, mis [...] vastaksid eesmärkide ja toimingute pingereale.“⁽²²⁾.

3.25. Eeltoodu taustal uuritakse käesolevas jaos, kas:

- a) programmi „Horisont 2020“ toetuste haldamise käigus pööratakse tulemuslikkusele piisavalt tähelepanu, ning kas on olemas selge ja toimiv seos strateegiaga „Euroopa 2020“;

⁽²²⁾ Määruse (EL) nr 1291/2013 preambuli põhjendus 46.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- b) kas „Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteem võimaldab komisjonil teha tulemuslikkuse üle järelevalvet ja esitada aruandeid;
- c) kas komisjon kasutab järjepidevalt ja korrektselt peamisi tulemusalasest järelevalve olulisi kontseptsioone.

Toetuste haldamise protsessid ei ole täielikult kavandatud tulemuslikkust silmas pidades

3.26. Selleks, et hinnata, kas programmi „Horisont 2020“ toetuste haldamise protsessid on asjakohaselt tulemuslikkusele suunatud, eriti seoses strateegiaga „Euroopa 2020“, kontrollis kontrollikoda „Horisont 2020“ õigusraamistiku ülesehitust, tulemuslikkusele keskendumist tööprogrammi ja projektikonkursside tasandil, ning kõigi viie valimisse kuulunud tööprogrammi puhul⁽²³⁾ ka ühte edukat taotlust.

„Horisont 2020“ õigusraamistikus on esitatud mitmed olulised tulemuslikkuse haldamise aspektid, kuid kavandamises on mõningaid puudusi, eelkõige seoses tulemusnäitajate kasutamisega

3.27. Seadusandja heakskiidetud „Horisont 2020“ eesmärgid ja näitajad on eelmiste raamprogrammidega võrreldes suur samm paremuse poole. Nagu kontrollikoda on varemgi märkinud, võivad õigusaktides määratletud eesmärgid olla liiga üldised ja kõrgetasemelised, et juhtkond neid operatiivselt kasutada saaks⁽²⁴⁾. Sama kehtib ka programmi „Horisont 2020“ kõrgetasemeliste eesmärkide puhul – isegi nende puhul, mida määruses nimetatakse konkreetseteks eesmärkideks, mis ei ole tegelikult sõnastatud eesmärkide, vaid pigem probleemide ja/või valdkondadena. Näiteks prioriteedi „ühiskondlikud väljakutsed“ kaks konkreetset eesmärki on „tervishoid, demograafiline muutus ja heaolu“ ning „kindel, puhas ja tõhus energia“. Järgmises osas uuritakse seda, mil määral on juhtkond need kõrgetasemelised eesmärgid edukalt madalama taseme eesmärkideks teisendanud.

3.27-3.28. Programmi „Horisont 2020“ puhul oli eesmärkide esmakordne lisamine õigusakti kahtlemata samm edasi. Sellest sai alguse põhjalik arutelu seadusandliku asutusega programmi eesmärkide ja jälgitavate näitajate üle.

⁽²³⁾ Euroopa Teadusnõukogu tööprogramm 2014; Marie Curie nimelise meetme tööprogramm (2014–2015); IKT tööprogramm (2014–2015); VKEd instrument (2014–2015); tervise, demograafiliste muutuste ja heaolu tööprogramm (2014–2015).

⁽²⁴⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 3.72.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.28. Lisaks programmi eesmärkide määratlemisele sisaldab „Horisont 2020“ käsitlev õigusakt ka kolme tulemusnäitajat punktis 3.10 toodud eesmärgi saavutamisel tehtud edusammude mõõtmiseks. Järgmine tasand pärast õigusakti on eri-programm, ⁽²⁵⁾ milles tutvustatakse edasisi tulemuslikkuse haldamise seisukohast olulisi elemente. Selles on loetletud 18 peamist näitajat programmi „Horisont 2020“ erieesmärkide ⁽²⁶⁾ tulemuste ja mõjude hindamiseks. Lisaks on komisjon määratlenud veel viis peamist tulemusnäitajat, seega on näitajaid kokku 23 ⁽²⁷⁾. Tulemusnäitajate lisamine õigusakti on positiivne samm. Kontrollikoda leidis seoses programminäitajatega siiski mitmeid puudusi, mida on kirjeldatud järgmistes punktides.

3.29. Üle poole 23 peamisest tulemusnäitajast **mõõdavad pigem sisendeid ja väljundeid kui tulemusi ja mõju** (vt ka **selgitus 3.4**). Lisaks on **mõne näitaja puhul sõnastus umbmäärane**, mistõttu on neid ilma täiendava selgituseta keeruline tõlgendada. Näiteks „Programmi edendatud institutsiooniliste muudatusmeetmete arv“ või „Teadusuuringute Ühis-keskuse tehnilisest ja teaduslikust toetusest tulenenud ning Euroopa poliitikale tuntavalt mõjunud sündmuste arv“ ⁽²⁸⁾.

3.29. Sõnastuses, eriti õigusaktide puhul, võib alati ette tulla mitmeti mõistetavust, mistõttu tehakse sageli täiendavaid täpsustusi. Näiteks Teadusuuringute Ühis-keskuse tehnilisest ja teaduslikust toetusest tulenenud ning Euroopa poliitikale tuntavalt mõjunud sündmuste arvu täpsustatakse näitajate toimikus, mis sisaldab ka viidet näitaja mõõtmise metoodikale.

⁽²⁵⁾ Otsus 2013/743/EL.

⁽²⁶⁾ Otsuse 2013/743/EL II lisa „Tulemusnäitajad“.

⁽²⁷⁾ Veel 51 näitajat on toodud komisjoni brošüüris „Horisont 2020 näitajad“, mis avaldati 2015. aastal (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ Selliseid näiteid esineb ka programmi „Horisont 2020“ mitut valdkonda hõlmavate teemade järelevalves kasutatavate näitajate puhul, nagu programmis osalevate kolmandate riikide osalejate protsent, mis on vahemikus 2–5,9 % sõltuvalt sellest, kuidas „kolmandaid riike“ määratletakse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.30. Programmi „Horisont 2020“ tulemusnäitajatest kolmandiku puhul **ei määranud komisjon ei algväärtusi, vaheeesmärke ega eesmärke**, põhjuseks asjaolu, et need näitajad esindavad uut lähenemisviisi ja seega ei saa seada eesmärke enne, kui on saavutatud esimesed tulemused (2018. aasta alguses). Ainult viie puhul programmi „Horisont 2020“ 23 peamisest tulemusnäitajast on määratletud nii algväärtus kui eesmärk. Kontrollikoda on seisukohal, et 2018. aasta on liiga hilja, et tulemustest oleks kasu programmile, mis kestab 2014. kuni 2020. aastani. Kui eesmärgid ka on olemas, on need mõnikord **vähenõudlikud**. Mõnel juhul on eesmärgid seatud allapoole nende tulemuste taset, mis saavutati seitsmenda raamprogrammi kestel. Lisaks leidis kontrollikoda 2015. aasta programmi tegevusaruannetes viis programmi „Horisont 2020“ näitajat, ⁽²⁹⁾ mille eesmärk oli algväärtusest madalam.

3.31. Mitme näitaja kohta **ei ole aruandluseks vajalikku teavet saadaval enne 2018/2019. aastat**. Neljandiku programmi „Horisont 2020“ peamiste tulemusnäitajate puhul on komisjon seisukohal, et tulemustest ei ole mõttekas anda aru enne aastat 2019, sest enne seda ei ole saavutatud lõpetatud projektide kriitilist massi. Kuigi need näitajad võivad olla kasulikud programmi „Horisont 2020“ järelhindamisel, ei sobi need vahehindamiseks ega enne 2018. aastat toimuvaks iga-aastaseks seireks. Sama kinnitab ka programmi „Horisont 2020“ 2014. aasta seirearuanne.

3.30. Kuigi komisjoni ettepanekule programmi „Horisont 2020“ kohta lisatud finantssegitus sisaldas üldiseid näitajate lähte- ja sihttasemeid, lisati seadusandliku protsessi käigus mitu uut näitajat ning nende puhul ei olnud olemas lähtetaset, mille alusel seada põhjendatud eesmärki. Eesmärgi määramine piisavate tõenditeta võib tuua kaasa selle, et eesmärk ei ole asjakohane ega usaldusväärne (mis on kaks viiest nn RACERi hindamiskriteeriumist).

Programmi „Horisont 2020“ eesmärke, mis jäävad alla seitsmenda raamprogrammi tulemustest, on selgitatud. Näiteks on vähendatud nende teadlaste arvu, kes saavad tänu liidu toetusele juurdepääsu teadustaristule, kuna „eelistada tuleb uut tekkivat taristut ja suunatud uutele (alustavatele) kogukondadele, kelle taristu ei suuda tavaliselt pakkuda sama laialdast juurdepääsu kui arenenud kogukondade oma“ (teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi aastaaruande lk 33).

Paljudes valdkondades on eesmärgid nõudlikud ja seitsmenda raamprogrammi eesmärkidest suuremad – mõned näited on VKEd e kaasamine, kliimamuutustega seotud kulud, taastuvenergia kulud ja toetuslepingute sõlmimiseks kulutatav aeg.

3.31. Teiste rahastatavate valdkondadega võrreldes võivad teadusuuringute fondide puhul esineda olulised ajanihked väljamaksete tegemise, uuringuväljundite tekke ja neist väljunditest tulemuste saavutamise vahel (projekti vältel ja pärast seda). Näiteks 2016. aasta jaanuaris avaldatud seitsmenda raamprogrammi järelhindamise ajal (seega kaks aastat pärast seitsmenda raamprogrammi lõppu) olid enam kui pooled raamprogrammi projektidest alles käimas.

Seetõttu jätkab komisjon aruandlust seitsmenda raamprogrammi tulemustest programmi „Horisont 2020“ seirearuannetele pühendatud osas. Lisaks sellele lisatakse programmi „Horisont 2020“ vahehindamisele eelmiste raamprogrammide pikaajaliste mõjude hinnang.

Sellise lähenemisviisiga jätkatakse, leevendades aja jooksul kõnealust probleemi.

⁽²⁹⁾ Teadlaste arv, kellel on liidu toel juurdepääs teadustöö infrastruktuurile; publikatsioonide arv eksperdihinnangu saanud mõjukates ajakirjades tervishoiu ja heaolu teemadel; publikatsioonide arv eksperdihinnangu saanud mõjukates ajakirjades toiduga kindlustatuse teemadel; publikatsioonide arv eksperdihinnangu saanud mõjukates ajakirjades kliimameetmete, ressursitõhususe ja toorainete teemal; Teadusuuringute Ühiskeskuse tehnilisest ja teaduslikust toetusest tulenenud ning Euroopa poliitikale tuntavalt mõjunud sündmuste arv.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.32. Praktiline näide näitajate kehvast kasutamisest on esitatud kontrollikoja eriaruandes Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi kohta. Kontrollikoda märkis, et organisatsiooni põhinäitajad keskendusid jätkuvalt sisenditele ja väljunditele, mitte tulemustele ja mõjudele, ning järeldas, et 2010. aastal tegevust alustanud EIT tulemuslikkust on keeruline hinnata. Puudusid usaldusväärsed ja asjakohased aruandlus- ja järelevalveprotsessid, ning nähtavat mõju on vähe⁽³⁰⁾.

Tööprogrammide ja projektikonkursside kõikidel tasanditel on tulemuslikkusele keskendumine puudulik

3.33. Tööprogrammid ja nendega seotud projektikonkursid on olulised tegurid programmi „Horisont 2020“ toimimisel. Need annavad komisjonile võimaluse teiseada „Horisont 2020“ kõrgetasemelised üld- ja erieesmärgid madalama taseme eesmärkideks, mis on kasulikud operatiivse tulemuslikkuse haldamise seisukohast.

3.34. Eriprogrammi alusel valmistab komisjon ette kaheaastased tööprogrammid, milles esitatakse erieesmärgid ja eeldatav mõju, ning rahastamisvõimalused projektikonkursside kaudu: 15 miljardit eurot perioodiks 2014–2015 ja 14,5 miljardit eurot perioodiks 2016–2017. „Horisont 2020“ peamises tööprogrammis on eriprogrammi igale erieesmärgile pühendatud eraldi osa. Seda täiendavad eraldi tööprogrammid Euroopa Teadusnõukogu (aastane programm), Teadusuuringute Ühiskeskuse (kaheaastased programmid) ja Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (kolmeaastane programm, mis on jagatud aastasteks) jaoks.

3.35. „Horisont 2020“ käsitlevad õigusaktid võeti vastu veidi enne seda, kui programmi rakendamine algas, mis piiras strateegilise kavandamise ulatust. Perioodi 2014–2015 tööprogrammis viidatakse küll strateegiale „Euroopa 2020“, juhtalgatusele „Innovatiivne liit“ ja muudele juhtalgatustele, kuid viited on üldised, ebasüsteemilised ning ei selgita individuaalsete tööprogrammide konkreetset panust teatud strateegiliste eesmärkide täitmisel. Perioodiks 2016–2017 oli kavandamisprotsessi parandatud ning seda dokumenteeriti üldises ELi strateegia kavandamise dokumendis ning kokkuvõttes.

KOMISJONI VASTUSED

3.32. Nagu komisjoni ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi (EIT) vastuses eriaruandele nr 4/2016 sedastatakse, teeb EIT põhjalikke analüüse, et võrrelda teadmis- ja innovaatikakogukondi mitme teguri, mitte ainult peamiste võtmetähtsusega tulemuslikkuse põhinäitajate (KPID) alusel. Teadmis- ja innovaatikakogukondade äriplaanide rakendamist hinnatakse nii kvantitatiivsete tulemusnäitajate kui ka kvalitatiivsete läbivaatamiste põhjal, mille viivad läbi väliseksperdid ja EIT personal. Laiemas plaanis viib EIT läbi ka kohapealset järelevalvet ning teadmis- ja innovaatikakogukondade tegevuse temaatilisi läbivaatamisi. Ühendatult annavad need vahendid teadmis- ja innovaatikakogukondade erinevustest väga informatiivse pildi.

3.34. Pärast kontrollikoja märkuse saamist võttis komisjon kasutusele strateegilise planeerimise protsessi, millega alustati enne 2016.–2017. aasta tööprogrammide täpsustamist. Tegemist on prioriteetide ja vajaduste strateegilise uurimisega, mida tehakse koostöös liikmesriikide ja teiste sidusrühmadega, et tagada seostatus programmi „Horisont 2020“ erieesmärkide ja neid rakendavate tööprogrammide vahel.

3.35. Paralleelselt programmi „Horisont 2020“ õigusaktide koostamisega koostati aastate 2014–2015 tööprogrammid. Iga programmi osa oli programmi „Horisont 2020“ erieesmärkidega selgelt seostatud.

⁽³⁰⁾ Eriaruanne nr 4/2016: „Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut peab oodatud mõju saavutamiseks muutma oma toetuse andmise mehhanisme ja oma ülesehitust“, punktid 54 ja 109 (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.36. Kõikide kontrollikoja läbi vaadatud tööprogrammide puhul olid eesmärgid koosõlas eriprogrammides esitatud erieesmärkidega. Valimisse kuulunud tööprogrammide eesmärkide puhul ei ole aga õigusaktides esitatud kõrgetasemelised eesmärgid teisendatud kasutatavateks eesmärkideks, mille üle saab teha järelevalvet ja esitada aruandeid: viiest tööprogrammist kolm kasutavad täpselt sama sõnastust nagu õigusaktis ning ükski eesmärk ei vasta SMART-kriteeriumidele⁽³¹⁾. Eesmärkidel puuduvad näitajad koos sihtväärtuste ja vahe-eesmärkidega. Tegevuseesmärgid ja asjaomased näitajad lihtsustaksid nõutavat tulemuslikkusele keskendumist ning sellealast järelevalvet ja aruandlust tööprogrammi tasandil.

3.37. Iga tööprogramm hõlmab projektikonkurse, mis vastavad erieesmärgi tegevuste üldsuunale (erieesmärgi raames määratletud teaduslik ja tehniline sisu). Projektikonkursside valimis on määratletud eesmärgid, mis on koosõlas tööprogrammide eesmärkidega ning vastavad tegevuste üldisele suunale, kui see on asjakohane⁽³²⁾. Kuigi projektikonkursside üldeesmärgid on spetsiifilisemad kui tööprogrammide omad, ei vasta need siiski SMART-kriteeriumidele. Lisaks eesmärkidele sisaldab iga projektikonkurss ka eeldatavat mõju käsitlevat osa. Eeldatav mõju ei ole aga kuigi sageli kvantifitseeritud ja enamasti ei ole selle jaoks määratud näitajaid. Seega on komisjonil keeruline mõõta projektikonkursside edu, kuna puuduvad tegevuseesmärgid ja näitajad koos sihtväärtustega.

3.38. Valimisse kuulunud tööprogrammides ei määratleta nende pikaajalist panust strateegiliste eesmärkide saavutamisel, kuigi tööprogrammide suuniste kohaselt tuleks seda selgitada. Ükski kontrollikoja analüüsitud näidetest ei selgita, kuidas aitab tööprogramm kaasa strateegia „Euroopa 2020“ erieesmärkide saavutamisele. Ühel juhul oli tööprogrammi eesmärgis seotud toetatavad meetmed ühe juhtalgaatusega, kuid täpsemalt seda ei kirjeldatud.

KOMISJONI VASTUSED

3.36-3.38. Komisjon nõustub sellega, et „eeldatavat mõju“ saaks tööprogrammides parandada, ning sellega on 2016.–2017. aasta tööprogrammides juba algust tehtud.

Tööprogrammi peamine mõte on siiski esitada taotlejatele kvaliteetsete ettepanekute esitamiseks vajalikku teavet.

Tööprogrammide puhul ei pea määratlema nende panust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse. Pigem peaksid need seonduma programmi „Horisont 2020“ erieesmärkidega ning need on sõnastatud strateegiaga „Euroopa 2020“ ühtlustatud moel.

Tulemuslikkust hinnatakse kõigepealt õigusaktides sätestatud näitajate alusel. See on programmi „Horisont 2020“ käsitleva õigusakti artiklis 5 selgelt sätestatud.

„Esimesed asjaomased tulemusnäitajad, mida kasutatakse üldesmärgi poole liikumise hindamiseks, on esitatud [määruse lisas]“.

See on peamine teave, millele tulemuslikkuse hindamine tugineb.

⁽³¹⁾ Täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud.

⁽³²⁾ Oma programmi olemuse tõttu ei määra Euroopa Teadusnõukogu kindlaks üldist tegevussuunda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Taotlustes, hinnangutes ja toetuslepingutes pööratakse tähelepanu tulemuslikkusele, kuid esinevad puudused võivad põhjustada probleeme tulemuslikkuse hindamisel

3.39. Projektikonkursi raames esitavad taotlejad rahastamistaotluse. Komisjon hindab taotlusi ja rahastamiseks valitud taotluste puhul sõlmib toetusesaajatega toetuslepingu. Käesolevas osas hinnatakse tulemuslikkusele keskendumist juhtimisprotsessi nendes etappides.

Taotluste hindamine

3.40. Enamasti hindavad taotlusi komisjoni määratud eksperdid, võttes aluseks taotluste taseme, mõju ning rakendamise kvaliteedi ja tõhususe⁽³³⁾. Välja arvatud Euroopa Teadusnõukogu, kes kasutas ainult tipptaseme kriteeriumit, olid kõik läbivaadatud toetusesaajate taotlused üles ehitatud nende kolmele hindamiskriteeriumile, ning mõju kriteeriumi kaal oli vähemalt suur kui kahe ülejäänud kriteeriumi oma. Hindamise kvaliteet sõltub aga komisjoni avaldatud projektikonkurssides määratletud eeldatava mõju kvaliteedist.

3.41. Tippaseme kriteeriumi puhul annavad taotlustes sisalduvad vormid juhiseid selle kohta, kuidas eesmärke määratleda. Viiest valimisse kuulunud projektitaotluse vormist kolmes nõuti taotlejalt SMART-eesmärkide määratlemist ning selgitamist, kuidas taotlus on seotud asjaomase tööprogrammi teemaga. Nende kolme taotluse eesmärgid vastavad üldiselt SMART-kriteeriumidele. Kahe ülejäänud taotluse puhul (Euroopa Teadusnõukogu ja Marie Curie) ei sisaldanud valimisse kuulunud taotlused SMART-kriteeriumidele vastavaid eesmärke, kuna vastav nõue puudus.

⁽³³⁾ Määruse (EL) nr 1290/2013 artikkel 15.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Toetuslepingud

3.42. Programmi „Horisont 2020“ vahendeid eraldatakse programmi eesmärkide saavutamiseks peamiselt toetuslepingute kaudu. Valimisse kuulunud toetuslepingutes kasutati samu eesmärke mis toetuseaotlustes.

3.43. Toetuslepingud sisaldavad osa tausta ja tulemuste kohta. Tulemused on osalemiseeskirjades⁽³⁴⁾ määratletud kui „kõik meetme materiaalsed ja immateriaalsed tulemused“. Toetuslepingutes on oluline säte, mille kohaselt peavad toetusesaajad esitama komisjonile teabe programmi „Horisont 2020“ peamiste tulemusnäitajate kohta. See tasand on seega oluline „Horisont 2020“ tulemuslikkuse alase teabe allikas. Eelmistes punktides toodi välja probleemid tulemuslikkuse hindamisega kõrgematel tasanditel (tööprogrammid ja projekti-konkursid).

„Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteemi ülesehitus piirab komisjoni suutlikkust teha tulemuslikkuse üle asjakohast järelevalvet ja esitada aruandeid

3.44. Käesolev osa keskendub programmi „Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteemile. Kontrollikoda uuris järgmiseid küsimusi:

- a) kas praegune ülesehitus võimaldab komisjonil teha järelevalvet ja esitada aruandeid teadus- ja arendustegevuse ning innovatsioonikulutuste üle eraldi;
- b) kas on võimalik aru anda programmi „Horisont 2020“ panuse kohta strateegia „Euroopa 2020“ rakendamisel;
- c) kas komisjonil on võimalik hinnata programmi selle kestuse ajal.

3.43. Vt komisjoni vastuseid punktidele 3.36–3.38. Teavet õiguslikus aluses sätestatud näitajate kohta võib koguda ja kogutakse, et võimaldada hinnata tulemuslikkust.

⁽³⁴⁾ Määruse (EL) nr 1290/2013 artikli 2 lõike 1 punkt 19.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Teadusuuringute ja innovatsioonikulude üle ei tehta eraldi järelevalvet

3.45. Programmis „Horisont 2020“ on ühisesse strateegilisse raamistikku⁽³⁵⁾ ühendatud kaks varasemalt eraldiseisnud teadusuuringute ja innovatsiooni instrumenti. Selle lähenemisviisi-ga kooskõlas toodi programmi „Horisont 2020“ alla kokku konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi⁽³⁶⁾ ning Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituudi innovatsiooni-ga seotud osad.

3.46. Kontrollikoda on varem märkinud, et programmi „Horisont 2020“ käsitlevad kavandatud õigusaktid ei sisaldanud innovatsiooni selget määratlust ning et ilma rahastatavate innovatsioonimeetmete teatud piiramiseta on oht, et rahastamine hajub, kui innovatsiooniprojekte on liiga palju⁽³⁷⁾. Kontrollikoda on seisukohal, et risk püsib. „Horisont 2020“ raamprogramm ja eriprogramm ei sisalda selgeid kriteeriume „teadus- ja arendustegevuse“ ja „innovatsiooni“⁽³⁸⁾ eristamiseks ning järelevalve tegemiseks ja aruannete esitamiseks nende rubriikide raames.

3.46-3.47. Üks programmi „Horisont 2020“ käsitlevate arutelude algusest peale seatud peaaesmärk oli vähendada teadusuuringute ja innovatsiooni vahelist lõhet. Õigusaktid ei anna teadusuuringute ja innovatsiooni kohta eraldi määratlusi, sätestades selle asemel:

„teadus- ja innovatsioonitegevus“ – tegevus, mis hõlmab teadusuuringuid, tehnoloogiaarendust, tutvustamistegevust ja innovatsiooni, sh koostöö edendamine kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, tulemuste levitamine ja optimeerimine ning liidu teadlaste kõrgetasemelise koolituse ja liikuvuse soodustamine“.

Komisjoni arvates ei ole teadus- ja innovatsioonitegevust vaja eristada, sellel ei oleks selget lisaväärtust ning see võib minna vastuollu teadusuuringute ja innovatsiooni vahelise lõhe vähendamise pingutustega Euroopas.

⁽³⁵⁾ KOM(2010) 700 lõplik, 19. oktoober 2010, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Regioonide Komiteele ja riikide parlamentidele, „Eli eelarve läbivaatamine“, lk 8 ja KOM(2011) 500 lõplik, 29. juuni 2011, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve“, osa I, lk 10. Vt ka määruse (EL) nr 1291/2013 põhjendused 4, 5, 7, 10.

⁽³⁶⁾ Ettevõtluse ja uuendustegevuse programm, info- ja sidetehnoloogia tegevuspõhimõtete toetusprogramm ja programm „Arukas energeetika – Euroopa“.

⁽³⁷⁾ Kontrollikoja arvamus nr 6/2012 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020“ (2014–2020) osalemis- ja levitamiseeskirjad, punktid 37 ja 38 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Teadusuuringute ja innovatsiooni vaheline erinevus ei ole alati selge. Komisjon kasutab vahetegemiseks järgmisi dokumente „Frascati Manual 2015 – Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development“ (<http://www.oecd.org>) ja „Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005“ (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.47. EL on seadnud teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse näitaja 3 protsendi suuruse peamise eesmärgi. Mitte kõik „Horisont 2020“ raames rahastatud innovatsioonialased tegevused ei vasta selle eesmärgi raames teadus- ja arendustegevuse määratlusele⁽³⁹⁾. Tegelikult kuulub „Horisont 2020“ alla tegevusi, mis on otseselt suunatud innovatsiooni,⁽⁴⁰⁾ mitte teadus- ja arendustegevuse edendamisele, ning mida seetõttu 3-protsendilise eesmärgiga ei hõlmata.

Programmi „Horisont 2020“ panus strateegiasse „Euroopa 2020“ on küll eelarves määratletud, kuid selle kohta ei anta otstarbekalt aru enne 2018. aastat

3.48. Programmide tegevusaruanded, mida kasutatakse eelarvemenetluses tegevuskulude põhjendamiseks, annavad teavet kuluprogrammide ja strateegia „Euroopa 2020“ vaheliste seoste kohta, märkides ära peamised eesmärgid, mille poole püüeldakse, ning hinnates programmide rahalist panust juhtalgatustesse. Seega arvutatakse strateegia „Euroopa 2020“ rahastamine ELi eelarvest programmide tegevusaruandes esitatud kuluprogrammide hinnangulise rahalise panuse alusel juhtalgatustele.

⁽³⁹⁾ Teadustegevus ja tootearendus hõlmab loomingulist ja järjepidevat tööd, mille eesmärk on tegevus selleks, et suurendada teadmiste, sealhulgas inimkonda, kultuuri ja ühiskonda käsitlevate teadmiste hulka ning välja töötada uusi viise nende teadmiste rakendamiseks. Teadus- ja arendustegevuse saab jagada kolmeks: alusuuringud, rakendusuuringud ja tootearendus. Tootearendus on järjepidev töö, mis tugineb teadusuuringutest ja praktilisest kogemusest saadud teadmistele ning on suunatud uute toodete või protsesside loomisele või olemasolevate toodete ja protsesside parandamisele (Frascati käsiraamat 2015, punktid 2.5, 2.24 ja 2.32).

⁽⁴⁰⁾ Näited „Horisont 2020“ raames rahastatud innovatsioonimeetmetest on „uuenduslike lahenduste turuleviimine“ ja „avastamise seostamine turul rakendamisega, võttes ideed kasutusele ja turustades neid“ (vastavalt otsuse 2013/743/EL põhjendus 12 ja I lisa jagu 2.I) ning EIT toetatava kõrghariduse, teadusuuringute ja innovatsiooni alase tegevuse tulemuste kasutamine ärilistel eesmärkidel (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määruse (EÜ) nr 294/2008, millega asutatakse Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut, põhjendus 8).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.49. Üle 90 % programmi „Horisont 2020“ 2015. aasta eelarvest on eelarveprotsessis suunatud programmide tegevusaruannete kaudu eri juhtalgatustele. Peaaegu pool sellest summast (4,3 miljardit eurot 9,5 miljardist) eraldati meetmetele, mis olid seotud juhtalgatusega „Innovatiivne liit“.

3.50. Kuigi seosed programmi „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ vahel on küll eelarveprotsessi jaoks paika pandud, ei kajastu need programmi „Horisont 2020“ käsitlevas tulemusalas aruandluses. Programmi „Horisont 2020“ käsitlevates õigusaktides nõutakse, et järelevalve peab hõlmama ka mitut valdkonda katvaid teemasid, millest üks on panus kõikidesse asjaomastesse strateegia „Euroopa 2020“ juhtalgatustesse⁽⁴¹⁾. Programmi „Horisont 2020“ 2014. aasta järelevalvearuanne (avaldatud aprillis 2016) ei käsitle aga „Horisont 2020“ panust asjaomastesse juhtalgatustesse. „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ vahelisi seoseid hinnatakse alles „Horisont 2020“ vahehindamise käigus, mis toimub eeldatavasti 2017. aastal. Mitte üheski komisjoni viimaste aastate hindamisaruannetest, mida nõutakse ELi toimimise lepingu artikli 318 alusel, ei ole selle panuse kohta kasulikku teavet esitatud.

KOMISJONI VASTUSED

3.50. Programmi „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ vahelisi seoseid hinnatakse põhjalikult programmi „Horisont 2020“ vahehindamisel. Programmi „Horisont 2020“ vahehindamisel hinnatakse ka finantsvõimenduse küsimust.

Komisjon on seisukohal, et programmi „Horisont 2020“ loomise määruse artikkel 31, mis sätestab iga-aastase järelevalvearuande käsitusala, ei nõua, et see käsitleks programmi „Horisont 2020“ panust strateegia „Euroopa 2020“ asjakohastesse juhtalgatustesse. Järelevalvearuanne on aruanne ainult programmi „Horisont 2020“ rakendamise kohta.

Programmi „Horisont 2020“ loomise määruse artikli 32 alusel võetakse kõnealuse programmi panust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkidesse arvesse programmi „Horisont 2020“ vahehindamisel.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 318 tulenevad komisjoni hindamisaruanded saavad käsitleda programmi „Horisont 2020“ panust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkidesse ainult juhul, kui selline teave on pärast vahehindamist olemas.

⁽⁴¹⁾ Määruse (EL) nr 1291/2013 artiklid 31 ja 14.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Mõned teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi järelhindamise käigus tuvastatud olemuslikest probleemidest võivad esineda ka programmi „Horisont 2020“ puhul

3.51. Teadusuuringute raamprogrammide hindamise ajakavaga seoses esineb iseloomulikke probleeme. „Horisont 2020“ raamprogramm sätestab, et hindamised viiakse läbi „piisavalt varakult, et nende tulemusi saaks kasutada otsustamisprotsessis.“ Seda nõuet on teadusuuringute valdkonnas keeruline täita, sest tulemuste ja mõju ilmumine võib võtta aastaid. Õigusaktides on sellegipoolest esitatud erinevaid hindamistähtaegu: vahehindamine tuleb tavaliselt teha 7-aastase programmi neljandal aastal („Horisont 2020“ puhul aastal 2017), ning järelhindamine 2–3 aastat pärast programmi lõppu (2023). Need tähtajad on küll kavandatud otsustusprotsessi toetamiseks, kuid sellega kaasneb risk, et tehakse hindamised, mis ei kajasta asjakohaselt programmide tulemusi ja mõju.

3.52. Seitsmenda raamprogrammi (2007–2013) järelhindamine viidi lõpule 2015. aasta lõpus, mil üle poole raamprogrammi projektidest olid alles pooleli ning seitsmenda raamprogrammile järgneva programmi „Horisont 2020“ heakskiitmisest oli möödunud kaks aastat. Hindamist mõjutasid mitmete seitsmenda raamprogrammi projektide viivitused ja see, et toetusesaajate aruandluskohustus lõppes projekti lõppedes. Lisaks lõppes teabe kogumine mõne seitsmenda raamprogrammi näitaja kohta 2013. aastal koos seitsmenda raamprogrammi perioodi lõppemisega.

KOMISJONI VASTUSED

3.51-3.53. Komisjon on tunnistanud kasulike hinnangute andmise olemuslikku keerukust iga raamprogrammi kindlaksmääratud seitsmeaastase ajavahemiku piires. Seetõttu sisaldab programmi „Horisont 2020“ vahehindamine seitsmenda raamprogrammi tulemuslikkuse ajakohastatud hinnangut. See leevendab nimetatud probleeme.

Samuti tunnustab komisjon, et omavahel tuleb tasakaalustada vajadust pakkuda uute õigusaktide jaoks õigel ajal sisendteavet ning vajadust hinnata teaduskulutuste lisaväärtuse pikaajalisemaid mõjusid. See kajastub õigusaktides.

Komisjon nõustub, et teadusuuringute raamprogrammi vahehindamisel tekib püsivaid raskusi nii väljundite kui ka andmete kättesaadavuse korral. Selle lükkamine tulevikku võib aga lükata edasi oluliste õppetundide saamise, mida oleks võimalik vahehindamise etapis kindlalt hinnata.

Seda on õigusaktides arvesse võetud, kuna paljusid artikli 32 lõike 3 konkreetseid elemente, mida peab vahehindamisel käsitlema, on võimalik hinnata programmi suhteliselt varases etapis, näiteks järgmist:

- selliste osalejate osalemine, kellel on olemas kõrgetasemelised teadustöö taristud või kellel on seitsmenda raamprogrammi raames kogemus täieliku kuluarvestuse valdkonnas;
- lihtsustatud osalemine osalejatele, kellel on olemas kõrgetasemelised teadustöö taristud või kellel on seitsmenda raamprogrammi raames kogemus täieliku kuluarvestuse valdkonnas;
- määruse (EL) nr 1290/2013 artiklis 27 osutatud personali lisatasude kasutamise ulatus.

Seetõttu leiab komisjon, et õigusaktides ning hindamistavades on kontrollikoja leitud püsivaid raskusi nii palju kui võimalik leevendatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.53. „Horisont 2020“ puhul tähendab see, et 2017. aastal toimuv vahehindamine on piiratud, sest mitme tulemusnäitaja kohta ei ole saadaval mõtestatud tulemusi (vt punkt 3.31). Programmi „Horisont 2020“ üldine hindamine sisaldab samuti tõenäoliselt samu puudusi, nagu projektikonkursside ja tööprogrammide aruandluski (mille puhul projektide kohta kogutud andmeid ei saa koondada, et anda tagasisidet projektikonkursside ja tööprogrammide kohta, vt punktid 3.33–3.38). Ühtlasi mõjutavad hindamist ka komisjoni probleemid seoses andmete kogumisega toetusesaajatelt pärast projekti lõppemist. Komisjon võib pärast projekti lõppu teha mõjuhindamisi, kuid kontrollikoja kontrollitud juhtude puhul ei olnud toetusesaajad kohustatud pärast projekti lõpetamist aruannet esitama.

Komisjon ei kasuta alati peamisi tulemuslikkuse kontseptsioone järjepidevalt, mis võib õõnestada tulemusjuhtimise süsteemi

3.54. **Selgituses 3.1** on toodud mitmesugused viisid, kuidas ELi meetmed kasu toovad: „väljund“, „tulemus“ ja „mõju“. „Väljund“ hõlmab nii tulemusi kui mõjusid. Neid mõisteid kasutatakse osana komisjoni tulemusalase järelevalve- ja aruandlussüsteemist, et määratleda eesmärgid ja näitajaid. Ebajärjepidevus või puudulik mõistete kasutamine võib õõnestada tulemusjuhtimise süsteemi.

3.55. Üldiselt kasutab komisjon neid mõisteid vastavalt määratlustele⁽⁴²⁾. Programmi „Horisont 2020“ puhul on aga toetusesaajate osalemiseeskirjas „tulemused“ määratletud kui „kõik meetme materiaalsed ja immateriaalsed tulemused, nagu näiteks meetmete rakendamise tulemusel saadud andmed, teadmised ja teave“. Seda määratlust kasutatakse tavapärastel pigem „väljundi“ kui „tulemuse“ puhul.

3.56. Veel üks näide nende mõistete ebajärjepidevast kasutamisest programmis „Horisont 2020“ on see, et õigusakti alusel peaksid „Horisont 2020“ tööprogrammid hõlmama „eeldatavaid tulemusi“,⁽⁴³⁾ samas kui osalemiseeskirjades⁽⁴⁴⁾ kasutatud kriteerium on „mõju“. Komisjon kasutab aga tööprogrammides ja projektikonkurssides mõistet „eeldatav mõju“.

KOMISJONI VASTUSED

3.53. Komisjonil on võimalik koondada õigusaktides sätestatud 23 näitaja hindamiseks kasutatavat teavet ning see on tulemusraamistiku alus, nagu on sätestatud programmi „Horisont 2020“ loomise määruse artiklis 5:

„Esimesed asjaomased tulemusnäitajad, mida kasutatakse üldeesmärgi poole liikumise hindamiseks, on esitatud [õigusakti lisas]“.

3.55-3.57. Programmi „Horisont 2020“ käsitlevad määrused võeti vastu (detsember 2013) enne parema õigusloome suuniseid (mai 2015). See on põhjustanud mõningast ebahühtlust, nagu märgib kontrollikoda. Alates parema õigusloome suuniste vastuvõtmisest kasutatakse programmi „Horisont 2020“ järelevalvel ja hindamisel järjekindlalt parema õigusloome terminoloogiat.

⁽⁴²⁾ Vt näiteks komisjoni töödokument SWD (2015) 111 final, „Better Regulation Guidelines“, 19. mai 2015. Erandiks on välistegevuse valdkond, kus mõiste „tulemus“ hõlmab nii väljundit, tulemit kui mõju, ning „tulem“ on määratletud kui „sekkumisest tulenev muutus, mis on tavaliselt seotud sellele seatud eesmärkidega“. Komisjon kasutab tavaliselt seda määratlust „tulemuse“ defineerimiseks.

⁽⁴³⁾ Otsuse nr 2013/743/EL artikli 5 lõige 6.

⁽⁴⁴⁾ Määruse (EL) nr 1290/2013 artikli 15 lõike 1 punkt b.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.57. Tulemused mõõdavad meetme otsest mõju ja sobivad seega paremini projektivalikukriteeriumiks kui mõju, mis tekib pikema aja jooksul ning võib hõlmata elemente, mida projekti tasandil ei saa käsitleda.

3.58. Kontrollikoja valim viiest „Horisont 2020“ käimasolevast projektist näitab, et mõistet „eeldatav mõju“ tõlgendati eri projektikonkursside raames erinevalt. Üks VKE kava toetusesaaja pidi esitama turuanalüüsi ja äriplaani. Dokumendid olid osa taotlusest ning hindajad analüüsisid neid mõjunäitaja alusel. Teine toetusesaaja esitas lühikese kvalitatiivse kirjelduse seosest projekti ja mitmesuguste eeldatavate mõjude vahel, nagu „paremad innovatsioonivõimalused teenusepakkujatele, sh VKEd ja avalikud haldusasutused.“ Kolmas toetusesaaja kirjeldas uue raviprotokolli eeliseid, mis on projekti tulemusel kättesaadav, ning kinnitas, et tulemused peaksid kaasa aitama asjaomases projektikonkursis kirjeldatud mõju saavutamisele. „Eeldatava mõju“ varieeruv tõlgendamine ning eri viisid, kuidas toetusesaajad oma panust põhjendasid, tekitab ohu, et projektide tulemuslikkust hinnatakse puudulikult, arvestades projektikonkursside ja tööprogrammide üldeesmärke.

3.59. Veel üks probleem, mis komisjoni ebaselgete määratluste tõttu tekib, on see, et mõned näitajad, mida nimetatakse tulemus- või mõjunäitajaks, mõõdavad tegelikult sisendeid ja väljundeid, mis piirab komisjoni suutlikkust tulemuslikkust hinnata. Näiteid riskide materialiseerumisest on esitatud **selgituses 3.4.**

KOMISJONI VASTUSED

3.58. Eeldatava mõju kirjeldamise nõuete rangemaks muutmise vajadust nimetati probleemina teise tööprogrammi puhul ja olemasolevaid suuniseid on täiustatud. Hindamisprotsessi kvaliteet tagab jätkuvalt parimate projektide valimise.

Mis puudutab abisaajat, kellelt nõuti turuanalüüsi ja äriplaani esitamist, siis seda tehti VKEde kava puhul, ning turuanalüüs ja äriplan on selle toetuse saamise tingimused.

Programmi „Horisont 2020“ puhul on põhirõhk asetatud innovatsioonile ja pikaajalistele mõjudele. Seetõttu on „eeldatav mõju“ see, mida konkursikutsetes kasutatakse ja hindamisel käsitletakse. Sõna „tulemused“ kasutamine õigusaktides tuleneb sellest, et programmi „Horisont 2020“ õigusaktid võeti vastu enne parema õigusloome suuniseid.

Erinevate valdkondade projektide panuse hindamisel kasutatakse mitmesuguseid programmi „Horisont 2020“ õigusaktides ja teistes dokumentides sätestatud näitajaid. Näitajad omakorda on ainult üks teabeallikas. Tulemuslikkuse järelevalvel ja hindamisel kasutab komisjon selle hindamiseks väga erinevaid andmeid (mida saadakse näiteks välisuuringute, küsitluste, juhtumiuuringute, kontrafaktilise analüüsi jms teel).

3.59. Määruses sätestatud näitajad hõlmavad sisendit, väljundit, tulemusi ja mõjusid. Komisjoni hinnangul annab nende näitajate seire, mida toetab hindamine, hea aluse tulemuslikkuse hindamiseks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 3.4. Näitajate ebajärjepidev kasutamine

Nagu märgitud punktis 3.28, kasutatakse raamprogrammi „Horisont 2020“ erieesmärkide tulemuste ja mõju hindamiseks 23 peamist tulemusnäitajat. Seitse näitajat on seotud publikatsioonidega, nagu „Juhtpositsioon progressi võimaldavas ja tööstustehnoloogias – avaliku ja erasektori ühiste publikatsioonide arv“. Selliste väljundite saavutamine võib olla küll asjakohane programmieesmärk, kuid sellised avaldamisnäitajad ei mõõda ei tulemusi ega mõju.

Lisaks on veel neli muud näitajat seotud pigem sisendite kui tulemuse või mõjuga. Näiteks „Riskikapitali kättesaadavus – laenukapitalist ja riskikapitaliinvesteeringutest saadav koguinvesteering“ ja „Protsent kogu energiaprobleemide lahendamise vahenditest, mis on eraldatud järgmistele teadustegevustele: taastuenergia, energia lõpptarbimise tõhustamine, nutikad võrgud ja energia salvestamisega seotud tegevus“.

Kontrollikoda tõi selle küsimuse välja ka eelmise aasta aastaaruande 3. peatükis seoses Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega ⁽⁴⁵⁾.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.4. Näitajate ebakorrektnesse kasutamine

Komisjoni parema õigusloome suunistes on kehtestatud kõnealuste terminite standardsed määratlused ning neid määratlusi kasutatakse nüüdsest järjepidevalt.

Kuigi publikatsioonid on iseenesest väljundid, usub komisjon, et teatud juhtudel võivad need olla ka tulemusnäitajad, näiteks eelretsenseeritud väljaannetes avaldatud publikatsioonid.

Komisjoni hinnangul tagavad tema tulemusraamistik ja eriti programmis „Horisont 2020“ kasutatud näitajad eri liiki näitajate vahel asjakohase tasakaalu. Sellise tasakaalu olemasolul on teatud hulk sisendnäitajaid vastuvõetav selleks, et tagada erinevate prioriteetide piisav hindamine.

2. OSA. TULEMUSLIKKUSE KAVANDAMINE JA ARUANDE PEADIREKTORAATIDE TASANDIL: LOODUSVARADE JAOTIS

3.60. Käesolev osa hõlmab komisjoni peadirektoraatide tulemusala aruandlust. Kontrollikoda vaatas finantsmääruses, komisjoni sisekontrollistandardites ning juhtimiskavu ja aasta tegevusaruandeid käsitlevates sisesuunistes esitatud nõuete alusel läbi 2015. aasta programmi tegevusaruanded, ⁽⁴⁶⁾ juhtimiskavad ⁽⁴⁷⁾ ja aasta tegevusaruanded ⁽⁴⁸⁾ neljas peadirektoraadis ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁵⁾ Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruande punktid 3.49–3.56.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final, 24. juuni 2014, „Euroopa Liidu 2015. aasta üldelarve projekt“. Programmi tegevusaruanded hõlmavad iga kuluprogrammi eesmärgi ning neid toetavaid näitajaid ja sihtarve, mida tuleks seejärel kasutada peadirektoraatide juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes.

⁽⁴⁷⁾ Iga peadirektoraat koostab aasta juhtimiskava, milles teiseks pikaajalise strateegia üldisteks ja konkreetseteks eesmärkideks ning mille abil kavandab ja haldab meetmeid nende eesmärkide saavutamiseks.

⁽⁴⁸⁾ Aasta tegevusaruanne on juhtimisaruanne, milles antakse aru peamiste poliitikaeesmärkide saavutamisest ja põhitegevustest. Käesoleva peatüki jaoks vaatas kontrollikoda läbi aasta tegevusaruande esimese osa, mis käsitleb saavutatud tulemusi ning seda, millises ulatuses on tulemustel olnud kavandatud mõju.

⁽⁴⁹⁾ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, kliimameetmete peadirektoraat, keskkonna peadirektoraat, merendus- ja kalandusajade peadirektoraat.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.61. Komisjoni 2015. aasta juhtimiskavade koostamise eeskirjade kohaselt peavad peadirektoraadid kindlaks määrama üldeesmärgid koos mõjunäitajatega (pikas perspektiivis) ning konkreetsed eesmärgid koos tulemusnäitajatega (lühikeses/keskpikas perspektiivis). Finantsmääruse kohaselt peaksid peadirektoraadi eesmärgid vastama SMART-kriteeriumidele ⁽⁵⁰⁾.

3.62. Sarnaselt eelmistel aastatel teiste peadirektoraatide kohta tehtud tähelepanekutele leiti kontrollikoja auditis, et kõigi nelja peadirektoraadi puhul olid paljud juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes kasutatud eesmärgid võetud otse poliitikadokumentidest või õigusaktidest ning seega liiga kõrgetasemelised selleks, et need oleksid juhtimise seisukohast kasulikud (vt **selgitus 3.5**).

Selgitus 3.5. Näited juhtimise seisukohast ebaasjakohastest juhtimisalastest eesmärkidest

Kliimameetmete peadirektoraat: eesmärk „tagada investeeritud kliimaga seotud küsimuste lahendamiseks“ ei ole konkreetne ning ei näita, milline on vajaliku investeeringu ulatus. Ka ei ole eesmärk ajaliselt määratletud ning puudub selle saavutamise tähtaeg.

Keskkonna peadirektoraat: erieesmärgiks on määratud „muuta Euroopa Liidu majandus ressursitõhusaks, keskkonnasäästlikuks ja konkurentsivõimeliseks majanduseks“. Ei ole aga määratletud seda, mida kasutatud mõisted täpselt tähendavad, ega ka seda, kuidas eesmärki saavutada.

3.63. Kokku vaatas kontrollikoda läbi 19 eesmärki, millest ainult neli vastas SMART-kriteeriumidele. Tulemus on sarnane eelmiste aastate omale. Kontrollitud eesmärgid olid asjakohased poliitikavaldkondades, milles peadirektoraadid tegutsevad, kuid sageli ei olnud eesmärkidega kaasnevad näitajad piisavad, et mõõta kõiki aspekte asjakohasel tasandil.

KOMISJONI VASTUSED

3.62. Pärast kontrollikoja 2015. aasta juhtimiskavu puudutava märkuse saamist on komisjon teinud strateegilise planeerimise ja programmitöö tsükli muudatusi eelkõige eesmärgiga tagada selgem raamistik seoses komisjoni aruandluskohustuse ja tema talitustega. Uue lähenemisviisi kohaselt peaksid planeerimisdokumendid olema alates 2016. aastast ühtlustatamad ning keskenduma täpsemalt komisjoni prioriteetidele ja peadirektoraatide pädevustele, aidates viimastel kehtestada prioriteete ja kirjeldada tulemuslikkust järjekindlalt, eristades ELi kõrgetasemelise poliitika ja kuluprogrammide puhul omistatavust (tulemuste ja väljundite puhul, mis on komisjoni talituste tegevuste otsene tagajärg) ja panust (kui komisjoni talitused on osalenud antud tulemuse või mõju esilekutsumisel).

Strateegilise kavaga kaasneb uus lähenemisviis, millega minnakse lühiajaliselt planeerimiselt üle pikaajalisele planeerimisele ning mille puhul strateegiline perspektiiv aitab peadirektoraatidel ühtlustada oma erieesmärgi komisjoni tasandil määratletud pikaajaliste eesmärkidega. Iga peadirektoraadi jaoks eelolevaks aastaks kavandatud tööväljundid loetletakse juhtimiskavas.

Selgitus 3.5. Näited juhtimise seisukohast ebaasjakohastest juhtimisalastest eesmärkidest

Kliimameetmete peadirektoraat: summa ja tähtaeg on kaudselt määratletud, kuna eesmärk ja mõõdetavad näitajad seonduvad selgelt 2014.–2020. aasta programmiga „LIFE“ (selle kliimameetmete allprogrammiga).

Keskkonna peadirektoraat: komisjon märgib, et kõnealuse eesmärgi saavutamise viisi kirjeldatakse keskkonna peadirektoraadi 2016.–2020. aasta strateegilise kava lehekülgedel 9–10 ning edusammude mõõtmiseks kasutatavad näitajad on loetletud sama dokumendi lehekülgedel 19–21.

⁽⁵⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, artikli 30 lõige 3.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.64. Näitajate valimine peab põhinema nende asjakohasusel ja mõõdetavusel ning tulemuslikkusega seotud usaldusväärsete andmete õigeaegsel kättesaadavusel. Sellised näitajad tuleks võimalikult suures ulatuses panna paika vastavalt RACER-kriteeriumidele⁽⁵¹⁾. Näitajaid, mis mõõdavad tulemusi, mille üle peadirektoraatidel on vähe mõju, tuleks kasutada koos peadirektoraadi otseseid tulemusi mõõtvate näitajatega.

3.65. Kõigil neljal peadirektoraadil on iga eesmärgi kohta vähemalt üks tulemusnäitaja, mis aitab juhtkonnal saavutusi jälgida, hinnata ja nende kohta aru anda. Kontrollitud peadirektoraatide 58 näitajast vastasid kõikidele RACER-kriteeriumidele 28. Võrreldes eelnevate aastatega on tulemus paranenud. Nagu eelmistel aastatel, leidis kontrollikoda puudusi seoses kasutatud näitajatega (vt **selgitus 3.6**).

Selgitus 3.6. Näitajatega seotud probleemid

Tulemusnäitajatena esitatud näitajad mõõtsid tegelikult sisen-deid, näiteks põllumajanduse ja maaelu arengu peadirekto-raadi puhul mõõdab näitaja „Koguinvesteering taastuenergia tootmisesse“ sekkumise käigus rakendatud meetmeid, selle asemel, et keskenduda investeeringute tulemusel saavutatud suurenenud taastuenergia kasutamisele.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.6. Näide näitajatega seotud probleemidest

Selles näitajas võetakse arvesse mitte ainult EAFRD sisendit, vaid ka avaliku ja erasektori panust tegevustesse. Seetõttu annab see ülevaate ELi/riigi tasandi panuse käivitavast mõjust erasektori panustamisele tegevustesse, mis tegelevad vahetult taastuenergia eesmärgi saavutamise-ga. 2023. aasta kvantifitseeritud eesmärgi on liikmes-riigid eelnevalt kindlaks määranud, lähtudes programmitöö valdkonna vajaduste analüüsist, ning selle saavutamine kavatakse tagada järjekindla strateegia abil. Peale selle ja kõige olulisemana täiendab seda näitajat tulemusnäitaja „toetatud projektide abil toodetud taastuenergia“, mida hindajad mõõdavad 2017. ja 2019. aastal ning järelhindamisel (2024). Koos vaadelduna annavad kaks näitajat saavutatud tulemustest täieliku ülevaate.

⁽⁵¹⁾ Asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökind-lad: „Osa III: Mõjuhindamissuuniste lisad“ (Euroopa Komisjon, 15. jaanuar 2009. (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

**3. OSA. KONTROLLIKOJA TEHTUD TULEMUSLIK-
KUSE AUDITITE TULEMUSED****2015. aasta eriaruanded ja muud tulemuslikkuse
alased väljundid**

3.66. Kontrollikoja eriaruannetes uuritakse, kas ELi kulutusi hallatakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega. Kontrollikoja perioodi 2013–2017 strateegia⁽⁵²⁾ raames määratakse igal aastal kindlaks teatud hulk prioriteete, millele keskenduda⁽⁵³⁾. Kontrollikoda valib oma eriaruannete teemad eri kriteeriumide alusel, nagu asjaomaste tulude või kulutuste maht, usaldusväärset finantsjuhtimist mõjutavad riskid ning sidusrühmade huvi suurus. 2015. aastal võttis kontrollikoda vastu⁽⁵⁴⁾ 25 eriaruannet, mis on loetletud **lisas 3.1**.

3.67. Kontrollikoja lähenemisviis tulemusauditile muutub loomulikult viisil, kajastades muutuvaid tingimusi Euroopas. Käesolevas aastaaruandes juhib kontrollikoda tähelepanu viisidele, kuidas kontrollikoja 2015. aasta eriaruanded võtavad neid muutusi arvesse: koostatud on mitu aruannet, milles uuritakse finantskriisi eri aspekte, mitu aruannet keskendub noorte töötuse kroonilisele probleemile, ning valminud on ka aruanne kontrollikoja meetmetest seoses kliimamuutuse ja keskkonnaga.

ELi vastus finantskriisile

3.68. Ajavahemikus 2007–2008 puhkenud finantskriisil ja hilisemal riigivõlakriisil olid Euroopa jaoks kaugeleulatuvad tagajärjed, ning liikmesriigid ja liit tervikuna on võtnud sellega seoses mitmeid meetmeid⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Kättesaadav kontrollikoja veebisaidil <http://eca.europa.eu>.

⁽⁵³⁾ 2016. aasta prioriteedid asuvad aadressil http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx.

⁽⁵⁴⁾ „Vastu võetud“ tähendab, et aruanne on avaldamiseks heaks kiidetud.

⁽⁵⁵⁾ Vt kontrollikoja 2014. aasta ülevaatearuanne „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest“, punktid 9–11 (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.69. 2015. aastal avaldas kontrollikoda kolm seda teemat käsitlevat aruannet. Kontrollikoja aruandes abi kohta raskustes olevatele riikidele analüüsitakse põhilikult viiele liikmesriigile (Iirimaa, Läti, Portugal, Rumeenia ja Ungari) antud finantsabi komisjonipoolset juhtimist⁽⁵⁶⁾. Kontrollikoja järeldused on ulatuslikud, juhtides tähelepanu asjaolule, et enne kriisi ei pööranud komisjon mõnele ohumärgile tähelepanu, mis tähendas seda, et kui finantsabitaotlused laekuma hakkasid, ei olnud komisjon selleks valmis. Komisjoni tulemuslikkus kriisi lahendamiseks ressursside mobiliseerimisel oli varieeruv, kuigi üldiselt oli komisjon edukas rahastamisvajaduste katteks ELi nimel võlakirjade emiteerimisel. Komisjoni meetmete mõju oli peamiselt see, et liikmesriigid täitsid oma eelarvepuudjäägi eesmärgid ja jätkasid tavaliselt programmi tingimustega algatatud reformide elluviimist. Kontrollikoda esitas üheksa soovitus, mis hõlmasid selle teema kõiki aspekte.

3.70. Kreeka on üks liikmesriikidest, keda kõige enam finantskriisiga seostatakse. Kontrollikoda avaldas seetõttu aruande, mis keskendus komisjoni poolt Kreekale finantsreformi rakendamiseks eraldatud toetusele⁽⁵⁷⁾. Kontrollikoda järeldas, et komisjoni poolt toetuse andmiseks loodud Kreeka rakkerühm oli täitnud oma ülesande ja andnud abi kooskõlas Kreeka makromajanduslike kohandamisprogrammide tingimustega. Esi- nes aga puudusi ja reformide edenemise mõjutamisel saadi erinevaid tulemusi.

3.71. Kriisi tõttu muutus olulisemaks ka reitinguagentuuride roll, mille tulemusel asutati 2011. aastal Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA). Kontrollikoja aruanne ELi järelevalve kohta reitinguagentuuride üle⁽⁵⁸⁾ andis seega olulise panuse selle valdkonna mõjusamaks haldamiseks. Kontrollikoda järeldas, et lühikese aja jooksul oli ESMA loonud tugeva aluse oma järelevalverolli täitmiseks, kuid siiski on veel parandamisruumi, näiteks tuleks selgitada metoodikakriteeriume ning ESMA elektroonilises andmebaasis avaldatud kokkuvõtva statistika ja selle kohta tehtud kontrollide asjakohasust.

KOMISJONI VASTUSED

3.69. Aastate 2007–2008 ülemaailmse finantskriisi ulatus ja laad olid enneolematud. Kriis näitas, et kriisieelsest järelevalveraamistikust ei piisa täielikult riski tuvastamiseks aluseks olevates eelarvepositsioonides pretsedenditu majanduskriisi ajal. Samuti tõstis see esile vajaduse rakendada laiaulatuslikumat lähenemisviisi järelevalvele pangandussektoris ja makromajanduses laiemalt. Hetkel, kui riigid taotlesid abi, jälgiti kulisside taga juba halvenevat olukorda ja komisjon oli tihedas kontaktis riikide ametiasutustega. Reageerimine kriisile oli viivitamatu ja kõikehõlmav. Hoolimata teravast personalipuudusest ja vajadusest lühikese ajaga kogetavast palju õppida, suutis komisjon hakata oma uusi programmijuhtimise ülesandeid kiiresti edukalt täitma, mitte ainult kõigil juhtudel rahastamisvajaduste katmiseks võimalohustusi emiteerides. Seda tunnistab ka kontrollikoda, kes peab seda saavutuseks. Kõik programmid saavutasid oma peamised majanduslikud eesmärgid. Auditi soovitusel keskendusid komisjoni programmijuhtimise tegevuse protsessi, otsustamise ja arvepidamise aspektidele ning komisjon nõustus kõigi soovitustega täielikult või osaliselt.

3.70. Komisjon tunnistab, et tehnilise abi mõju reformide üldisele edenemisele oli vastuoluline. Seda tuleb vaadelda laiemas poliitilises kontekstis, võttes arvesse pädevuste jagunemist liikmesriikide ja Euroopa Liidu institutsioonide vahel. (Struktuuri)reformide elluviimine kuulus ja kuulub jätkuvalt Kreeka ametiasutuste vastutusalasse, samal ajal kui Kreeka rakkerühm nõustas/abistas taotluse korral Kreeka ametiasutusi.

⁽⁵⁶⁾ Eriaruanne nr 18/2015: „Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Eriaruanne nr 19/2015: „Kreekale tehnilise abi andmise parandamiseks tuleb tulemustele rohkem tähelepanu pöörata“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Eriaruanne nr 22/2015: „ELi järelevalve reitinguagentuuride üle on tugeval alusel, kuid mitte veel täiesti mõjus“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Noorte töötus

3.72. Noorte töötus on mitmes liikmesriigis väga tõsine probleem ning see teema on üks kontrollikoja 2015. aasta prioriteetidest. Probleemi lahendamiseks soovitas nõukogu 2013. aastal liikmesriikidel luua noortegarantii, mis ühendab ELi ja riiklikku rahastamist. Garantii abil peaksid noored saama nelja kuu jooksul alates haridussüsteemist lahkumisest või töötuks jäämisest kvaliteetse töökoha, või koolituse, mida on vaja töö leidmiseks tulevikus. Kontrollikoja sellekohases aruandes⁽⁵⁹⁾ leitakse, et komisjon andis liikmesriikidele noortegarantii süsteemi ülesehitamisel asjakohast ja õigeaegset toetust. Toodi välja ka kolm süsteemi mõjusat rakendamist potentsiaalselt ohustavat riskiallikat: rahastamise kogusumma piisavus, kvaliteetse pakkumise määratlemine ning süsteemi tulemuste komisjonipoolne järelevalve ja aruandlus.

3.73. Kontrollikoda pöördus sama teema juurde tagasi 2015. aasta lõpus, koostades aruande komisjoni toetuse kohta noorte tegevusrühmadele,⁽⁶⁰⁾ mis koosnesid kaheksa eriti kõrge noorte töötuse määraga liikmesriigi⁽⁶¹⁾ riiklike pädevate ametiasutuste ja komisjoni ekspertidest. Kontrollikoda järeltas, et komisjoni nõuandva toe mõjusust liikmesriikide abistamisel noorte tegevusrühmade valdkonnas piiras asjaolu, et komisjonil oli vähe kvaliteetset teavet selle kohta, kuidas noorte töötuse vähendamiseks mõeldud ESFi või liikmesriikide meetmed tegelikult mõjuvad. Lisaks keskendus komisjon liikmesriikide poolt ESFi rakenduskavadesse pakutud muudatusi hinnates peamiselt eelarvealastele aspektidele, mitte ESFi vahendite kõige paremale kasutamisele.

3.72. Kolme kontrollikoja tuvastatud noortegarantii kavade edukust mõjutada võiva riski osas on komisjon nõus ning juhib tähelepanu järgmisele:

- noortegarantiisse investeerimine on hädavajalik selleks, et EL säilitaks potentsiaali tulevaseks majanduskasvuks. ELi rahaline tugi on juba olulisel määral kättesaadav, kuid noortegarantii tegelikkuseks saamiseks peavad ka liikmesriigid noorte tööhõive meetmed oma riigieelarvetes tähtsale kohale seadma;
- kvaliteetsetus on noortegarantii rakendamisel keskse tähtsusega element. Komisjon ärgitab ka edaspidi kvaliteetsete pakkumiste üle mõtisklema ning annab liikmesriikidele täiendavaid suuniseid;
- ühise järelevalveraamistiku määratlemiseks oli vaja aeganõudvat tööd konsensuse saavutamiseks. Järelevalvetegevus annab asjakohaste kanalite kaudu sisendteavet komisjoni hinnangule noortegarantii rakendamise kohta tulevastel Euroopa poolaastatel ning komisjoni 2016. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatavale aruandele kava rakendamise kohta.

3.73. Komisjon kasutas ennetavalt kõiki kehtivas õigusraamistikus temale kättesaadavaid vahendeid, et saavutada noorte tegevusrühmade algatuse eesmärgid ja anda nende kohta aru.

Komisjon on seisukohal, et noorte tegevusrühmade algatus on täitnud poliitilisi ootusi, mida Euroopa Ülemkogu väljendas oma 30. jaanuari 2012. aasta järeldustes. Ajutise ja täpse ajakavaga ühiste noorte tegevusrühmade algatuse põhieesmärk oli võtta kasutusele ELi ja liikmesriikide vahendid, sealhulgas struktuurifondide vahendid, ning arutada noorte töökohtade kavadesse lisatavaid poliitikareformide põhimõtteid. Rühmade abil taheti juhtida probleemile otsustavalt tähelepanu, suurendades juhtpoliitikute teadlikkust, tekitades vajaduse kiireks tegutsemiseks ja luues võimalused jõulisemateks meetmeteks ilma ülemäärase halduskoormuse ja/või õigusmenetluseta.

⁽⁵⁹⁾ Eriaruanne nr 3/2015: „ELi noortegarantii: esimesed sammud on tehtud, kuid ees ootavad rakendamise seotud riskid“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Eriaruanne nr 17/2015: „Komisjoni toetus noorte tegevusrühmadele: ESFi vahendite ümbersuunamine õnnestus, ent tulemustele keskendumine on ebapiisav“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶¹⁾ Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Läti, Leedu, Portugal ja Slovakkia.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Keskkond, energia ja kliimamuutused

3.74. Keskkond ja kliimamuutused koos nende mõjuga ELi poliitikale mitmetes muudes valdkondades (nagu põllumajandus ja energeetika) on üks peamisi teemasid, millele kontrollikoja keskendub oma perioodi 2013–2017 strateegias. Kontrollikoja aruanne ELi rahastatud asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas uuris, kas ELi toetus aitas liikmesriikidel saavutada ELi reoveepoliitika eesmärgi,⁽⁶²⁾ mis on eduka keskkonnapoliitika peamine osa. Kontrollikoja järeldas, et ELi toetus täitis küll reovee kogumise ja puhastamise edendamisel kesksel rolli, kuid see ei olnud piisav, et täita reovee puhastamisele seatud tähtaegu.

3.75. 2015. aasta lõpu poole avaldatud aruandes uuriti Doonau vesikonna veekvaliteedi teist aspekti: milliseid edusamme on samad neli liikmesriiki teinud veepoliitika raamdirektiivi nõuete täitmisel,⁽⁶³⁾ mille 2000. aasta peamine eesmärk on saavutada vee hea kvaliteet 2015. aastaks (mõne erandiga). Kontrollikoja järeldus on, et ELi rahastatud meetmete rakendamine on vee kvaliteeti vähe parandanud. Veemajanduskava kui integreeritud veemajanduse saavutamise vahendi kehtestamine oli veepoliitika raamdirektiivi üks tugevusi, kuid tegelikult oli liikmesriikide kavades puudujääke seoses reostuse kindlakstelemise ja parandusmeetmete määratlemisega.

3.76. Muudest teemadest uuris kontrollikoja ELi heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS)⁽⁶⁴⁾. ELi HKS on Euroopa Liidu kliimamuutustega võitlemise poliitika oluline osa, mille eesmärk on edendada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist kulutõhusal ja majanduslikult tulemuslikul viisil. Kontrollikoja leidis, et ELi HKS-i komisjoni- ja liikmesriikidepoolne haldamine ei olnud kõigis aspektides asjakohane. Haldamist takistasid teatavad probleemid, mis olid seotud süsteemi terviklikkuse kaitsmiseks loodud raamistiku töökindlusega ja esialgsele ettevalmistusetapile järgnenud ELi HKS-i teise etapi (2008–2012) rakendamises tekkinud oluliste puudustega.

3.76. Komisjon on võtnud kohustuse jätkata ELi heitkogustega kauplemise süsteemi parandamist; komisjon kavatseb audiitorite kindlaks tehtud puudused kõrvaldada. Mitmeid soovitusi peavad ellu viima liikmesriigid.

Paljud kontrollikoja nimetatud probleemid olid eriomased perioodile 2008–2012 (2. etapp) ning need on perioodi 2013–2020 (3. etapp) kohta kehtivates eeskirjades suures osas lahendatud.

Pärast auditiaruannet on esitatud heitkogustega kauplemise süsteemi kohta uus õigusakti ettepanek⁽²⁾ (2030. aasta kliima- ja energiaeesmärkide rakendamine lähtuvalt 2014. aasta oktoobri Euroopa Ülemkogu järeldustest).

⁽⁶²⁾ Eriaruanne nr 2/2015: „ELi toetus asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, aitamaks liikmesriikidel ELi reoveepoliitika eesmärgi saavutada“ (<http://eca.europa.eu>). Audit hõlmas Tšehhi Vabariiki, Ungarit, Rumeeniat ja Slovakkia.

⁽⁶³⁾ Eriaruanne nr 23/2015: „Doonau vesikonna vee kvaliteet: veepoliitika raamdirektiivi rakendamisel on edusamme, kuid teha on veel palju“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Eriaruanne nr 6/2015: „Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkus ja rakendamine“ (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Komisjoni 15. juuli 2015. aasta ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja investeringuid, mis toetavad süsinikdioksiidiheite vähendamist (COM(2015) 337).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.77. Kontrollikoda avaldas ka aruande energiavarustuse kindluse ja ELi energia siseturust (65). Kontrollikoda leidis, et ELi eesmärki arendada energia siseturust välja aastaks 2014 ei täidetud. Euroopa energiataristu ei ole üldiselt kavandatud täielikult integreeritud turgude jaoks ning seega ei taga see hetkel mõjusalt energiavarustuse kindlust. ELi eelarvest eraldatav rahaline toetus energiataristule on vaid piiratult kaasa aidanud energia siseturust arendamisele ja energiavarustuse kindluse saavutamisele.

3.77. Komisjon astub eelkõige erinevaid liikmesriike kaasavate piirkondlike koostöö raamistike kaudu ning komisjoni turu korralduse algatuse kontekstis konkreetseid samme allesolevate turutõkete kõrvaldamiseks energia siseturult. Seoses taristuga on oluline tähele panna järgmist:

- a) energiataristut peaks rahastama turg, s.o sõltumatute seadusandjate heakskiidetud kasutajatariffid; ELi eelarvest eraldatav rahaline toetus peaks seepärast olema pigem erand kui reegel;
- b) kui rahalist toetust on eraldatud, on varustuskindlus sageli oluliselt paranenud. Heaks näiteks on Balti riigid, kus võtmetähtsusega projektide toetamine nii Euroopa majanduse elavdamise energeetikakavast kui ka Euroopa ühendamise rahastust on suurendanud mitte ainult elektri varustuskindlust, vaid aidanud kaasa ka hulgihindade ühtlustumisele.

Eriaruannetes esitatud soovitude järelkontroll

3.78. Kontrollikoja tulemusauditi aruannete järelkontroll on aruandlustsükli vajalik element ja soodustab aruande soovitude komisjoni- ja liikmesriikidepoolset mõjusat elluviimist.

3.79. 2016. aastal avaldatud 2014. aasta aruandes kontrollikoja eriaruannete põhjal võetud järelmeetmete kohta (66) esitas kontrollikoda mitmeid soovitusi, mille kohaselt peaks komisjon viima kasutatavad järelkontrollimenetlused kooskõlla asjakohaste sisekontrollistandarditega. Komisjon kiitis soovitusel heaks ning nõustus võtma parandusmeetmeid.

3.79-3.80. Komisjon kannab hoolt selle eest, et kontrollikoja eriaruandes esitatud ja komisjonis heaks kiidetud soovitusel viiakse korrakindlalt ellu ja et nende suhtes tehakse järelkontrolli.

Komisjon leiab, et tema kontrollikord on kooskõlas rahvusvaheliste kontrollistandardite ning parimate tavadega.

Komisjon on valmis lahendama ka muid probleeme, mis on seotud eelarve täitmisele heakskiidu andmise järelkontrollisüsteemi ja -menetlustega.

(65) Eriaruanne nr 16/2015: „Energia tarnekindluse parandamine läbi energia siseturust arendamise: jõupingutusi tuleb suurendada“ (<http://eca.europa.eu>).

(66) Eriaruanne nr 2/2016: „2014. aasta aruanne Euroopa Kontrollikoja eriaruannete põhjal võetud järelmeetmete kohta“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.80. Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni võetud järelmeetmed, mis puudutasid perioodil 2011–2012 vastu võetud 11 eriaruandes esitatud 90 auditisoovitusest koosnevat valimit. Valim koostati mitmete kriteeriumide alusel⁽⁶⁷⁾. 83 soovitusel, mida oli võimalik kontrollida, oli komisjon täielikult ellu viinud 63 %, suuremas osas 26 %, osaliselt 10 %, ja 1 % oli ellu viimata.

3.81. Kuigi komisjon on kontrollikoja peamine auditeeritav asutus, tuvastab kontrollikoda sageli küsimusi, mida suudavad kõige paremini lahendada liikmesriikide ametiasutused või mida saab lahendada koostöös komisjoniga, võttes arvesse, et suuremat osa ELi kulutustest hallatakse koostöös liikmesriikidega. Mõnikord esitab kontrollikoda oma eriaruannetes soovitusi ka liikmesriikidele üldiselt. Soovitusi võidakse esitada ka individuaalsetele liikmesriikidele, kuid seda tehakse harva⁽⁶⁸⁾.

Soovitused esitatakse liikmesriikide tasandil, kuigi ametlik järelkontroll varieerub

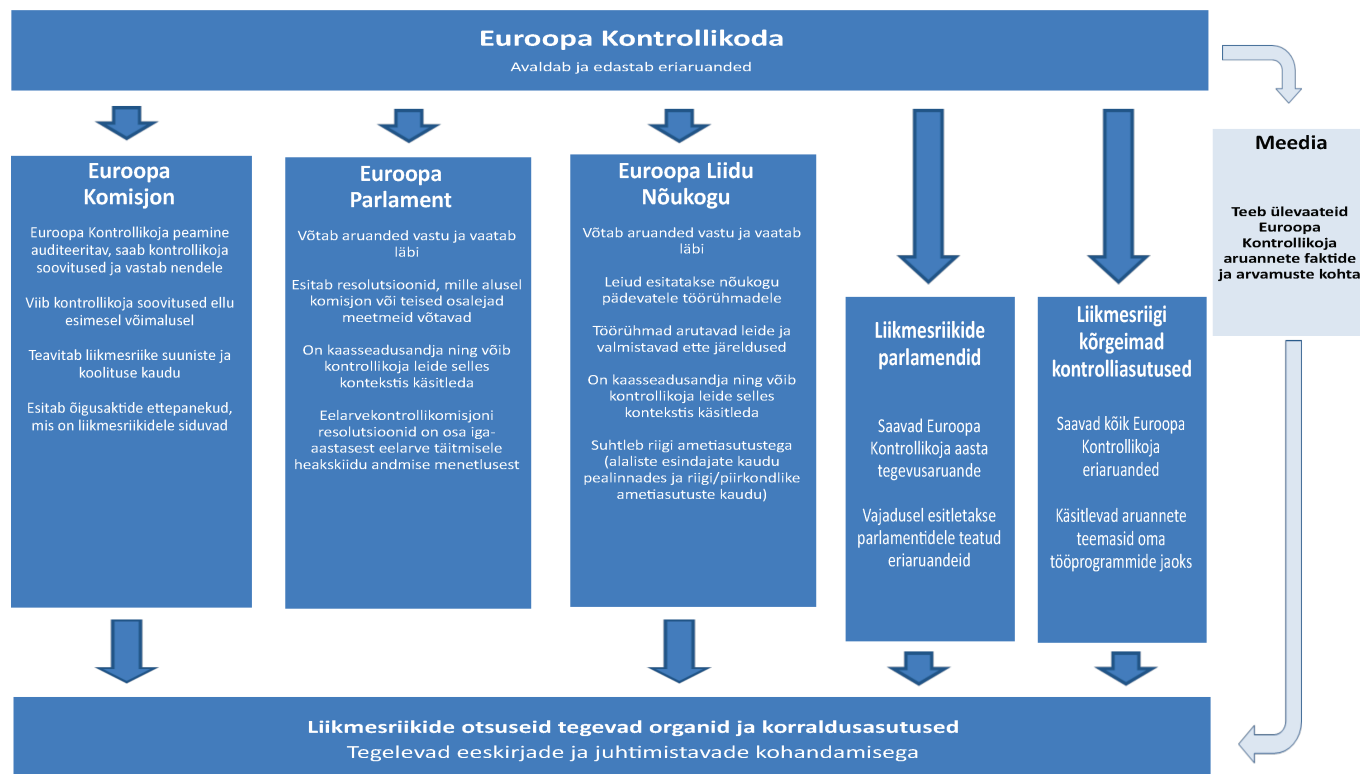
3.82. Liikmesriikidele suunatud soovitude puhul on nende edastamiseks viis meetodit (vt **selgitus 3.7**). Esiteks saadetakse iga aruanne kõrgemale kontrolliasutusele (riigi peamine avaliku sektori auditasutus). Aruanded saadetakse ka nõukogule, et seda arvestataks eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses, ning mõnikord ka nõukogu töörühmadele esitlemiseks. Kontrollikoja aasta tegevusaruanne (mis sisaldab löiku kontrollikoja eriaruannetest) saadetakse iga liikmesriigi parlamendile ning kontrollikoja liikmed võivad teatud eriaruandeid esitleda liikmesriigi parlamendile või asjaomasele komiteele. Kontrollikoja soovitusi levitatakse ka liikmesriikides komisjoni suuniste ja koolitussekkumiste kaudu.

⁽⁶⁷⁾ Aruanded valitakse, kui nende kohta ei ole veel järelkontrolli tehtud, need on endiselt asjakohased, ja kui eriaruande avaldamisest on möödunud vähemalt kaks aastat.

⁽⁶⁸⁾ Lisaks kontrollikoja aruannetes esitatud soovitudele saavad individuaalse tulemusauditi valimisse kuulunud liikmesriigid kontrollikojalt ka spetsiaalse avaldamata aruande kontrollikoja leidude kohta. Neid aruandeid selles peatükis ei käsitleta.

Selgitus 3.7. Liikmesriikidele leidudest teatamine

Kuidas Euroopa Kontrollikoja soovitusel mõjutavad liikmesriikide ametiasutusi



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.83. Siiani on kontrollikojal siiski küllalt vähe teavet selle kohta, milline on leidudest teavitamise mõju liikmesriikides. Olukorra parandamiseks viis kontrollikoda läbi soovitusel põhjal tehtavat järelkontrolli käsitleva uuringu, milles osalesid liikmesriikide makseasutused, ministriumid ja kõrgeimad kontrolliasutused ⁽⁶⁹⁾. Küsimustikule vastasid ka neli komisjoni peadirektoraati.

⁽⁶⁹⁾ Uuringu valim koosnes 76 asutusest, millest küsimustikule vastas 56 (vastajate osakaal 74 %).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.84. Uuring kinnitas, et kontrollikoja soovitusel jõuavad liikmesriikideni, ning uuring andis ka tõendeid selle kohta, et kontrollikoja sõnum jõuab kohale ühe või mitme eelmainitud kanali kaudu. Mõju seisukohast tunnistas 80 % vastanutest, et nad on vähemalt „teatud määral“ teadlikud kontrollikoja aruannetest liikmesriigi tasandil. Vaid 13 % vastanutest aga nõustus, et nende liikmesriigis on kõikide kontrollikoja soovitusel osas olemas koordineeritud järelkontrolliprotsess. Soovituste põhjal võetud järelmeetmete osas märkis 38 % vastajatest, et meetmeid võetakse vaid teatud küsimuste puhul, sellal kui 49 % märkis, et ametlikke järelmeetmeid ei võeta. Mõned liikmesriigid tõid siiski konkreetseid näiteid kontrollikoja soovitusel lisamisest riiklikku poliitikasse ja tavadesse, eelkõige loodusvarade valdkonnas (vt *selgitus 3.8*).

Selgitus 3.8. Näiteid teadlikkusest ja kommunikatsioonist liikmesriigi tasandil

Kontrollikoja eriaruandes „Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antava ELi maaelu arengu toetuse kulutõhusus“⁽⁷⁰⁾ soovitati liikmesriikidel rakendada menetlusi selle tagamiseks, et toetust saanud mittetootlike investeeringute kulud ei ületaks sarnast tüüpi kaupade, teenuste või ehitustööde turuhinda. Täpsemalt peaksid liikmesriigid kehtestama sobivad võrdlusnäitajad ja/või võrdluskulud, millega mittetootlike investeeringute kulusid riikide halduskontrollide käigus süstemaatiliselt võrreldakse. Soovitust järgides kehtestas üks liikmesriik standardsed hinnad hekkide istutamise haldamiseks.

Kontrollikoja soovitusel levitamiseks teeb ühe liikmesriigi korraldusasutus kontrollikoja leiud kättesaadavaks oma maaelu arengukava rakenduskomitee siseveebis, millele on juurdepääs kõikidel rakendusasutustel ja makseasutusel.

Ühes liikmesriigis teavitab põllumajandusministeerium makseasutust ning vajadusel ka teisi sidusrühmi, esitades kokkuvõtva aruande kontrollikoja peamiste leidude ja soovitusetega, lisades manusesse aruande tervikteksti.

Allikas: kõrgeimate kontrolliasutuste ja makseasutuste valitud vastused kontrollikoja küsitlusele.

⁽⁷⁰⁾ Eriaruanne nr 20/2015: „Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antava ELi maaelu arengu toetuse kulutõhusus“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

3.85. Uuring näitab, et liikmesriikide tasandil ollakse piisavalt teadlikud kontrollikoja tulemusauditite soovitudest. Ametliku järelkontrolli tase varieerub aga suuresti ning kontrollikoja soovitude põhjal tehtud riikliku poliitika ja tavade muudatustest on tõendeid vähe. On selge, et kontrollikoja soovitude koostamist ja levitamist liikmesriikide tasandil tuleb suurema mõju saavutamiseks parandada. Sügisel 2016 peab kontrollikoja koos kontaktkomitee, komisjoni talituste ja nõukoguga nõu soovitude põhjal võetud meetmete võimaliku järelkontrolli üle liikmesriikides.

JÄRELDUSED JA SOOVIKES

Järeldused

3.86. „Horisont 2020“ on ambitsioonikas laiaulatuslik programm, mis ühendab esmakordselt siiani eraldiseisnud teadusuuringute ja innovatsiooniprogrammid, keskendudes ühtlasi ühiskondlikele probleemidele. Programmi „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ vahel on kõrgetasemelised seosed: kaks „Horisont 2020“ kolmest peamisest näitajast on ka strateegia „Euroopa 2020“ kõrgetasemelised näitajad. Näitajatest on aga vaid piiratud kasu programmi „Horisont 2020“ panuse hindamisel strateegia „Euroopa 2020“ rakendamises (vt punktid 3.7–3.17).

3.87. Komisjoni 10 poliitilise prioriteedi ja „Euroopa 2020“/„Horisont 2020“ vahelised seosed vajavad täiendavat selgitamist. Poliitilised prioriteedid kattuvad teatud määral strateegia „Euroopa 2020“ prioriteetidega, kuid on siiski erinevad. Ei ole selge, milliseid prioriteete „Horisont 2020“ puhul (kavandamisest kuni järelevalve ja aruandluseni välja) peaks järgima. On oht, et mõjutatud on ka muud ELi tegevusvaldkonnad (vt punktid 3.18–3.21).

3.86. Kuigi komisjon nõustub, et täiustamisega on vaja jätkuvalt tegeleda, leiab komisjon, et tema tulemusraamistik juba jälgib programmi „Horisont 2020“ panust strateegiasse „Euroopa 2020“.

Seda on kirjeldatud selgituses 3.1 ja punktis 3.13.

ELi eelarve moodustab ainult väikese osa kõigist Euroopas tehtavatest kulutustest teadusuuringutesse ja innovatsiooni ning seetõttu saab see üksi anda strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse ainult väikese panuse. Edusammud strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamise suunas sõltuvad paljudest erinevatest ELi ja riigi tasandi meetmetest, mis ei seisne ainult kulutustes ja milles on põhiroll liikmesriikidel.

Programmi „Horisont 2020“ panust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse tugevdab koostoime teiste ELi ja riigi tasandi tegevustega.

3.87. President Junckeri juhitava Euroopa Komisjoni poliitilised prioriteedid on raamistikuks komisjoni enda panusele strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse, mille eest liit ja liikmesriigid vastutavad ühiselt. Poliitilised prioriteedid suunavad komisjoni rahastamisprogrammide rakendamist, kuid seda tehakse täielikult strateegiat „Euroopa 2020“ toetades ning kooskõlas programmi „Horisont 2020“ aluseks oleva õigusraamistikuga, mis ei ole muutunud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.88. Selleks, et „Horisont 2020“ oleks edukas, on väga oluline Euroopa teadusuuringute ja innovatsiooniprogrammide vaheline mõjus sünergia ja täiendavus. Kontrollikoja partnerid, Bulgaaria ja Portugali kõrgeimad kontrolliasutused leidsid, et kuigi nende riikides oli täiendavus mõnes valdkonnas olemas, esines liikmesriigi tasandil siiski ka mõningaid probleeme (vt punktid 3.22–3.23).

3.89. „Horisont 2020“ õigusraamistikus on esitatud mitmed olulised tulemuslikkuse haldamise aspektid, nagu eesmärgid ja peamised tulemusnäitajad. Selline arengusuund on positiivne. Raamistikku tuleb siiski edasi arendada: mõned algväärtused, vahe-eesmärgid ja eesmärgid vajavad veel väljatöötamist, mõned eesmärgid tuleb uuesti üle vaadata, et tagada nende piisav ambitsioonikus, ning mõne näitaja kohta ei olnud teave kättesaadav. Õigusaktides määratletud eesmärgid on olemuselt kõrgetasemelised, kuid neid ei teisendata tööprogrammide ja projektikonkursside kaudu madalama taseme eesmärkideks, mis on kasulikud operatiivse tulemuslikkuse haldamise seisukohast. Komisjon ei kasuta „Horisont 2020“ tööprogramme ja nendega seotud projektikonkursside selleks, et suurendada tulemuslikkusele keskendumist (vt punktid 3.27–3.38).

3.90. Kontrollitud projektitaotluste ja toetuslepingute eesmärgid vastasid üldiselt SMART-kriteeriumidele, kui komisjon seda nõudis. Taotluste hindamisprotsessis (erandiks oli Euroopa Teadusnõukogu, kes kasutab tipptaseme kriteeriumit) pandi rõhku tulemuslikkusele. Toetuslepingute kohaselt peavad toetusasajad esitama komisjonile teabe programmi „Horisont 2020“ peamiste tulemusnäitajate kohta. Eeldatava mõju laiema mõiste kasutamine eeldatavate tulemuste asemel suurendab riski, et selles valdkonnas esitatud teave on liiga laiaulatuslik ega tulene otseselt programmi „Horisont 2020“ raames rahastatud meetmest. Seetõttu võib tulemuslikkuse hindamine keeruliseks osutuda (vt punktid 3.39–3.43).

KOMISJONI VASTUSED

3.89. Tulemusraamistikku arutati seadusandjaga programmi „Horisont 2020“ õigusaktide vastuvõtmisel ning see on sätestatud õigusaktides. Raamistik hõlmab mitmeid näitajaid, mida jälgitakse kogu programmi vältel, ning vahe- ja järelhindamisi. Selline selge raamistik on eelmiste raamprogrammidega võrreldes edasiminekuks.

Tööprogrammide ning üldisemalt programmi „Horisont 2020“ tulemusi ja mõjusid hinnatakse kõnealust tulemusraamistikku kasutades.

Teadusuuringute pikaajaline iseloom, õigusaktide koostamisele kuluv aeg ning teatud andmete kättesaadavuse piirangud tekitavad tulemusraamistiku väljakujundamisel raskusi ning komisjon nõustub pideva edasiarendamise vajadusega.

3.90. „Eeldatava mõju“ kasutamine „tulemuse“ asemel tuleneb asjaolust, et programmi „Horisont 2020“ õigusaktid on parema õigusloome suunistest varasemad. Komisjon soovib hinnata toetatavate projektide kaalumisel nende eeldatavat mõju. See ei mõjuta teiste õigusaktides sätestatud näitajate seiret, mis on tulemusraamistiku põlielemendid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.91. Puudused programmi „Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteemi kavandamisel piiravad komisjoni suutlikkust teha programmi tulemuslikkuse üle järelevalvet ja esitada aruandeid.

- a) Praegune ülesehitus ei võimalda komisjonil teha järelevalvet ega esitada aruandeid „Horisont 2020“ teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni kulutuste ja tulemuslikkuse kohta eraldi (vt punktid 3.45–3.47).
- b) Programmi „Horisont 2020“ panus strateegia „Euroopa 2020“ rakendamises on eelarveprotsessis hästi esile toodud. Siiani ei ole aga programmi „Horisont 2020“ mõju kohta strateegiale „Euroopa 2020“ otstarbekaid aruandeid esitatud (vt punktid 3.48–3.50).
- c) Programmi „Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteem on seitsmenda raamprogrammi omaga võrreldes parem, kuid „Horisont 2020“ kohta kogutud teabe osas esineb endiselt puudusi. On oht, et mõned teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi järelhindamise käigus esinenud probleemidest võivad esineda ka programmi „Horisont 2020“ puhul (vt punktid 3.51–3.53).

3.92. Tulemuslikkuse hindamisel on põhimõisteteks eri liiki kasu, mida saadakse avaliku sektori meetmetest: sisendid, väljundid, tulemused ja mõju. Komisjon on küll määratlenud, kuidas neid termineid tuleks kasutada, kuid ei pea alati ise nõuetest kinni. Suureks probleemiks on mõistete „tulemus“ ja „mõju“ suvaline kasutamine õigusaktide tööprogrammideks teisendamisel (vt punktid 3.54–3.59).

KOMISJONI VASTUSED

3.91. Komisjoni hinnangul on programmi „Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteem võrreldes seitsmenda raamprogrammiga suur edasiminekuks. Seatud on selged eesmärgid ning õiguslikus aluses on sätestatud tulemusraamistik, mis on täielikult sidusrühmade ja seadusandjaga läbi arutatud.

Komisjon on mõnest puudusest teadlik ning tegeleb nende kõrvaldamisega:

- a) komisjon ei leia, et teadusuuringute ja innovatsiooniga seotud kulutustest tuleks eraldi aru anda, seda ei nõua õigusaktid ning see läheb vastuollu programmi „Horisont 2020“ raames tehtavate pingutustega teadusuuringute ja innovatsiooni vahelise lõhe kaotamiseks;
- b) õigusaktidega nõutakse, et programmi „Horisont 2020“ ja strateegia „Euroopa 2020“ kohta antakse aru programmi vahelhindamise ajal ning see hindamine toimub 2017. aastal. Teadusuuringute tsükli iseloomust tuleneb, et strateegiasse „Euroopa 2020“ antud panusest otstarbekalt aru andmiseks on vaja teatud aja möödumist;
- c) komisjon nõustub, et programmi „Horisont 2020“ järelevalve- ja aruandlussüsteem on võrreldes seitsmenda raamprogrammiga paranenud. Seatud on selged eesmärgid ning õiguslikus aluses on sätestatud tulemusraamistik, mis on täielikult sidusrühmade ja seadusandjaga läbi arutatud.

Komisjon usub, et on teinud tööd seitsmenda raamprogrammi hindamissüsteemis tuvastatud raskuste leevendamiseks.

3.92. Programmi „Horisont 2020“ käsitlevad määrused võeti vastu (detsember 2013) enne parema õigusloome suuniseid (mai 2015). See on põhjustanud mõningast ebahühtlust, nagu märgib kontrollikoda. Alates parema õigusloome suuniste vastuvõtmisest kasutatakse programmi „Horisont 2020“ järelevalvel ja hindamisel järjekindlalt parema õigusloome terminoloogiat.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.93. Loodusvarade valdkonnaga tegelevate peadirektoaatide puhul täheldas kontrollikoda, et mitmed juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes kasutatud eesmärgid olid võetud otse poliitikadokumentidest või õigusaktidest ning olid seega liiga kõrgetasemelised juhtimiseesmärkidel kasutamiseks. Kontrollikoda märkis tulemuste mõõtmisel kasutatud näitajate osas tehtud edusamme, kuid siiski esineb veel puudusi (vt punktid 3.60–3.65).

Soovitused

3.94. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 3.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda viis soovitusi. Neist soovitustest kaks viis komisjon ellu osaliselt ja kolm jäid ellu viimata.

3.95. Kontrollikoja 2015. aasta soovitused on järgmised:

— **1. soovitus.** Tegevuseesmärgid

Komisjon peaks muutma „Horisont 2020“ käsitlevate õigusaktide kõrgetasemelised eesmärgid tööprogrammi tasandi tegevuseesmärkideks, nii et neid saab kasutada tulemuslikkuse parandamiseks, sest need hindavad tööprogrammide ja projektikonkursside tulemuslikkust.

KOMISJONI VASTUSED

3.93. Pärast kontrollikoja 2015. aasta juhtimiskavu puudutava märkuse saamist on komisjon teinud strateegilise planeerimise ja programmitöö tsüklis muudatusi eelkõige eesmärgiga tagada selgem raamistik seoses komisjoni aruandluskohustuse ja tema talitustega. Uue lähenemisviisi kohaselt peaksid planeerimisdokumendid olema alates 2016. aastast ühtlustatamad ning keskenduma täpsemalt komisjoni prioriteetidele ja peadirektoaatide pädevustele, aidates viimastel kehtestada prioriteete ja kirjeldada tulemuslikkust järjekindlalt, eristades ELi kõrgetasemelise poliitika ja kuluprogrammide puhul omistatavust (tulemuste ja väljundite puhul, mis on komisjoni talituste tegevuste otsene tagajärg) ja panust (kui komisjoni talitused on osalenud antud tulemuse või mõju esilekutsumisel).

Strateegilise kavaga kaasneb uus lähenemisviis, millega minnakse lühiajaliselt planeerimiselt üle pikaajalisele planeerimisele ning mille puhul strateegiline perspektiiv aitab peadirektoaatidel ühtlustada oma erieesmäärke komisjoni tasandil määratletud pikaajaliste eesmärkidega. Eelolevaks aastaks kavandavad tööväljundid loetletakse juhtimiskavas.

Komisjon nõustub soovitusel.

Kuigi üldine tulemusraamistik on sätestatud ja arusaadav, võtab komisjon kontrollikoja tõstatatud punktid teadmiseks ning arvestab nendega täielikult käimasolevas töös selle nimel, et parandada tööprogramme ning sealhulgas komisjoni rolli tulemuspõhises aruandluses.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— **2. soovitus.** Eri strateegiaid tuleb paremini selgitada

Komisjon peaks selgitama seoseid strateegia „Euroopa 2020“ (2010–2020), mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) ja komisjoni prioriteetide (2015–2019) vahel, näiteks strateegilise kavandamise ja aruandlusprotsessi (2016–2020) kaudu. See parandaks järelevalve- ja aruandluskorda ning võimaldaks komisjonil mõjusalt aru anda ELi eelarve panuse kohta strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamises.

— **3. soovitus.** Järjepidevus terminoloogia kasutamisel

Komisjon peaks kõikide oma meetmete raames kasutama mõisteid „sisend“, „väljund“, „tulemus“ ja „mõju“ järjepidevalt ning kooskõlas parema õigusloome suunistega.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusel.

Poliitilised prioriteedid on president Junckeri poliitilistes suunistes selgelt määratletud. Neis antakse komisjoni tööks tegevuskava, mis on strateegiaga „Euroopa 2020“ kui Euroopa pikaajalise kasvustrateegiaga täielikult kooskõlas ja kokkusobiv. Prioriteetide ning strateegia „Euroopa 2020“ käsitlusala erinevused peegeldavad komisjoni kohustust reageerida probleemidele, mis on pärast strateegia „Euroopa 2020“ väljatöötamist esile tõusnud või olulisemaks muutunud, näiteks sisserändele.

Alates 2016. aastast ning lähtuvalt iga komisjoni talituse koostatavatest strateegilistest kavadest selgitavad iga komisjoni talituse iga-aastased tegevusaruanded ning komisjoni iga-aastased haldus- ja tulemusaruanded seda, kuidas konkreetsed eesmärgid aitavad kaasa poliitilistele prioriteetidele, ning selgitavad täiendavalt seoseid strateegiaga „Euroopa 2020“.

Komisjon nõustub soovitusel.

Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku erinevad määrused võeti vastu enne parema õigusloome suuniseid (mai 2015). Peale selle on kõnealuste määruste sisu kaasseadusandjate poliitiliste läbirääkimiste tulemus. See on põhjustanud mõningast ebahütlust, nagu märgib kontrollikoda. Alates parema õigusloome suuniste vastuvõtmisest tuleks kõigi programmide järelevalvel ja hindamisel kasutada järjekindlalt parema õigusloome terminoloogiat. Terminite järjekindel kasutamine kõigis õigusaktides ei pruugi siiski lühikeses perspektiivis võimalik olla.

Komisjoni sisemise tulemusraamistiku osas on komisjon andnud kõigile talitustele esitatavates alalistes suunistes järjekindlad määratlused ja meetodid. Need määratlused on samaväärsed parema õigusloome suunistes sisalduvatega.

LISA 3.1

KONTROLLIKOJA 2015. AASTAL VASTU VÕETUD ERIARUANDED

- 1/2015 „Siseveetransport Euroopas: transpordiliigi osakaal ja laevatamistingimused ei ole alates 2001. aastast oluliselt paranenud“
- 2/2015 „ELi toetus asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, aitamaks liikmesriikidel ELi reoveepoliitika eesmäärke saavutada“
- 3/2015 „ELi noortegarantii: esimesed sammud on tehtud, kuid ees ootavad rakendamisega seotud riskid“
- 4/2015 „Tehniline abi – milline on selle panus põllumajandusse ja maaelu arengusse?“
- 5/2015 „Kas rahastamisvahendid on maaelu arengu valdkonnas edukad ja paljulubavad?“
- 6/2015 „Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkus ja rakendamine“
- 7/2015 „ELi politseimissioon Afganistanis: vastakad tulemused“
- 8/2015 „Kas ELi rahaline toetus vastab piisavalt mikroettevõtjate vajadustele?“
- 9/2015 „Piinamise vastasele võitlusele ja surmanuhtluse kaotamisele eraldatud ELi toetus“
- 10/2015 „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi“
- 11/2015 „Kas komisjon on kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt hallanud?“
- 12/2016 „ELi prioriteedina määratletud teadmispõhise maamajanduse edendamist mõjutab teadmussiirde- ja nõustamismeetmete halb juhtimine“
- 13/2015 „Puitu tootvatele riikidele FLEGTi tegevuskava raames antav ELi toetus“
- 14/2015 „Kas AKV riikide investeerimisrahastu annab lisaväärtust?“
- 15/2015 „AKV-ELi energiarahastu toetus taastuenergiALE Ida-Aafrikas“
- 16/2015 „Energia tarnekindluse parandamine läbi energia siseturu arendamise: jõupingutusi tuleb suurendada“
- 17/2015 „Komisjoni toetus noorte tegevusrühmadele: ESFi vahendite ümbersuunamine õnnestus, ent tulemustele keskendumine on ebapiisav“
- 18/2015 „Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi“
- 19/2015 „Kreekale tehnilise abi andmise parandamiseks tuleb tulemustele rohkem tähelepanu pöörata“
- 20/2015 „Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antava ELi maaelu arengu toetuse kulutõhusus“
- 21/2015 „Ülevaade ELi arengu- ja koostöötegevuse tulemustele suunatud lähenemisviisis sisalduvatest riskidest“
- 22/2015 „ELi järelevalve reitinguagentuuride üle on tugeval alusel, kuid mitte veel täiesti mõjus“
- 23/2015 „Doonau vesikonna vee kvaliteet: veepoliitika raamdirektiivi rakendamisel on edusamme, kuid teha on veel palju“
- 24/2015 „Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“
- 25/2015 „Maapiirkondade taristule antav ELi toetus: võimalik saavutada oluliselt suurem kulutõhusus“

LISA 3.2

TULEMUSLIKKUSE VALDKONNA VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	1. soovitus: mainitud kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitatav kontrollikoda, et komisjon peaks finantsmääruse järgmise muutmise käigus ratsionaliseerima oma tulemuslikkust käsitlevat aruandlusraamistikku.				X		Komisjon rõhutab, et läbivaatamine on alles käimas.	
	2. soovitus: mainitud kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitatav kontrollikoda, et komisjon peaks hindamisaruandes kokkuvõlikult esitama kogu olemasoleva teabe Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamise kohta, mis annaks lugejatele saavutatu kohta täpsema ülevaate.			X			Komisjon pingutab pidevalt selle nimel, et parandada iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning ELi poolaasta kontekstis tehtavat aruandlust edusammude kohta strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamise suunas.	
	3. soovitus: mainitud kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitatav kontrollikoda, et komisjon peaks oma tulemuslikkuse juhtimis- ja aruandlussüsteemi edasi arendama, mis võimaldaks tal võtta vastutust usaldusväärse finantsjuhtimise ja peadirektorite iga-aastases kinnitustes sisalduvate poliitikaeesmärkide saavutamiseks ELi eelarvest tehtavate kulutuste eest.				X		Komisjon ei nõustunud selle soovitusega.	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	1. soovitus: komisjon ja seadusandja peaksid tagama, et järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020) keskenditakse tulemuslikkusele. Selleks tuleb asjakohastes valdkondlikes määrustes või muudes siduvates dokumentides sätestada piiratud arv piisavalt täpseid eesmärke koos asjakohaste näitajate, eeldatavate tulemuste ja mõjuga.			X			Komisjon on seisukohal, et tulemuslikkusele keskendumist on perioodi 2014–2020 õigusraamistikus oluliselt parandatud.	
	2. soovitus: komisjon peaks tagama selge seose peadirektoraatide tegevuse ja seatud eesmärkide vahel. Eesmärkide määramisel peaksid peadirektoraadid võtma vajadusel arvesse asjakohast haldusviisi ning oma rolli ja ülesandeid.				X		Komisjon ei nõustunud selle soovitusega.	

4. PEATÜKK

Tulud

SISUKORD

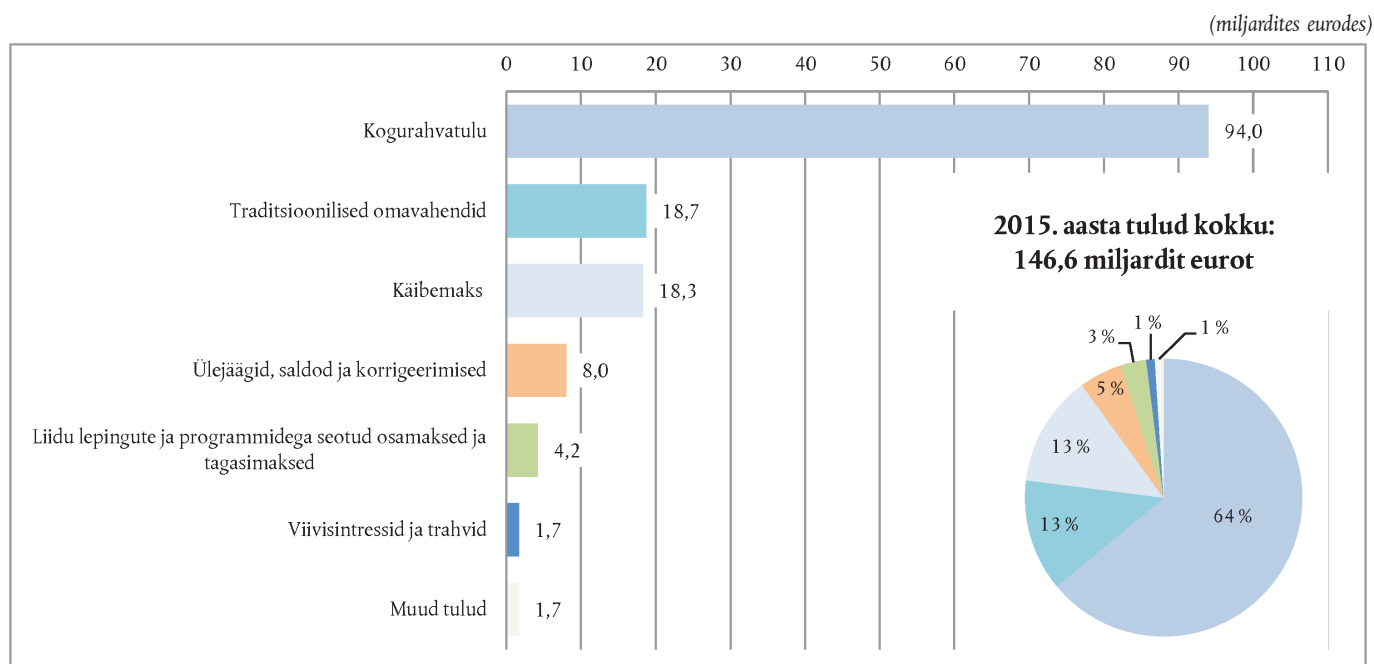
	Punkt
Sissejuhatus	4.1–4.5
Tulude lühikirjeldus	4.2–4.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	4.5
Tehingute korrektsus	4.6
Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine	4.7–4.21
Kogurahvatulu ja käibemaksu saldod ja korrigeerimised kajastavad liikmesriikide kogurahvatulu ja käibemaksu arvandmete uuendusi ja reservatsioonidealast tööd	4.8
Komisjon tühistas paljud kogurahvatulu reservatsioonid	4.9–4.12
Käibemaksupõhiste omavahenditega seotud reservatsioonide arv on vähenenud	4.13
Liikmesriikide poolset traditsiooniliste omavahendite juhtimist saab veel parandada	4.14–4.19
Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamaksed ja korrigeerimismehhanismide kalkulatsioonid sisaldasid väikseid vigu	4.20
Iga-aastased tegevusaruanded annavad õiglase hinnangu	4.21
Järeldus ja soovitused	4.22–4.24
Järeldus 2015. aasta kohta	4.22
Soovitused	4.23–4.24
Lisa 4.1.	Tulude valdkonna tehingute testimise tulemused
Lisa 4.2.	Tulude valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed
Lisa 4.3.	Kehtivate kogurahvatulu reservatsioonide, käibemaksu reservatsioonide ja traditsiooniliste omavahendite avatud punktide arv liikmesriikide kaupa seisuga 31.12.2015.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

4.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja leiud tulude kohta, mis koosnevad omavahenditest ja muudest tuludest. Põhiteave 2015. aasta tulude kohta on esitatud **selgituses 4.1**.

Selgitus 4.1. Tulud – põhiteave 2015



Allikas: Euroopa Liidu 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Tulude lühikirjeldus

4.2. Suurem osa tuludest saadakse omavahenditest (90 % tuludest),⁽¹⁾ st liikmesriikide osamaksetest,⁽²⁾ mis jaotuvad kolme liiki:

- kogurahvatulul põhinevate omavahendite (64 % tuludest) arvutamiseks kohaldatakse liikmesriikide kogurahvatulu suhtes ühtset määra. Liikmesriikide osamaksed arvutatakse kogurahvatulu prognoositud andmete põhjal⁽³⁾. Pärast kõigi muude tuluallikate arvesse võtmist kasutatakse kogurahvatulul põhinevaid omavahendeid ELi eelarve tasakaalustamiseks⁽⁴⁾. Omavahenditega seotud peamised riskid on, et nende aluseks olevad statistilised andmed ei ole kooskõlas ELi eeskirjadega, või ei ole komisjon liikmesriikide osamaksete (k.a saldod ja korrigeerimised) töötlemisel lähtunud ELi eeskirjadest. Veel üheks riskiks on, et liikmesriikide kogurahvatulu andmete komisjonipoolsete kontrollidega ei suudeta ELi eeskirjade võimalikku mitte-täitmist leida;
- käibemaksupõhised omavahendid (13 %) tulenevad ühtse määra kohaldamisest liikmesriikide ühtlustatud käibemaksu arvutusbasisel. Siin on peamisteks riskideks liikmesriikide esitatud andmete täielikkus ja täpsus, osamaksete komisjonipoolse arvutamise täpsus ning liikmesriikide osamaksete õigeaegsus;

⁽¹⁾ Kehtivad õigusaktid on nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus 2007/436/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta (tuntud ka omavahendite otsuse nime all) (ELT L 163, 23.6.2007, lk 17) ning nõukogu 22. mai 2000. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus (EÜT L 130, 31.5.2000, lk 1), mida on viimati muudetud määrusega (EL, Euratom) nr 1377/2014 (ELT L 367, 23.12.2014, lk 14).

⁽²⁾ Omavahendite otsuses sätestatakse vähendused, mis kehtivad mõne liikmesriigi makstavate kogurahvatulu ja käibemaksupõhiste osamaksete kohta perioodil 2007–2013. Niipea, kui uus õigusaktide pakett on ratifitseeritud (vt punkt 4.4), vähendatakse mõne liikmesriigi perioodi 2014–2020 osamakseid tagasiulatuvalt. Lisaks sätestatakse omavahendite otsuses, et ühele liikmesriigile võimaldatakse eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimist. Korrigeerimise kord oli 2015. aastal endiselt jõus ja kehtib ka uues õigusaktide pakettis.

⁽³⁾ Komisjon ja liikmesriigid kooskõlastavad need andmed omavahendite nõuandekomitee koosolekul.

⁽⁴⁾ Mõne liikmesriigi kogurahvatulu tegelikust väiksemana või suuremana näitamise korral (kuigi see ei mõjuta kogurahvatulul põhinevate omavahendite kogusummat) suurenevad või vähenevad teiste liikmesriikide osamaksed senikaua, kuni kogurahvatulu andmed on parandatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— traditsioonilised omavahendid (13 %) koosnevad impordi tollimaksudest ja suhkru tootmismaksust. Traditsiooniliste omavahendite arvutamise ja kogumisega tegelevad liikmesriigid. Arvutatud maksusummast makstakse kolmveerand ELi eelarvesse, ülejäänud veerand jääb kogumiskulude katteks liikmesriikidele. Traditsiooniliste omavahenditega seotud peamisteks riskideks on Euroopa Liidu jaoks kogutavate maksude terviklikkus, täpsus ja õigeaegsus.

4.3. Muid tulusid ohustavateks peamisteks riskideks on muu hulgas trahvide komisjonipoolne haldamine ning ELi ja muude kokkulepete alusel tehtud osamaksete arvutamisel tekkida võivad vead ning eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimismehhanismid.

4.4. 26. mail 2014 kiitis nõukogu uue omavahendite alase õigusaktide paketi ametlikult heaks. Peale liikmesriikidepoolset ratifitseerimist hakkab see kehtima tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2014. Kontrollikoda teeb ratifitseerimisprotsessi ja sellele järgneva tagasiulatuva mõju kalkuleerimise järelkontrolli ⁽⁵⁾.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

4.5. **Lisas 1.1** esitatakse kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja meetodika peamised elemendid. Tulude valdkonna auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid.

a) Kontrollikoda uuris järgmisi süsteeme:

- i) komisjoni süsteeme, mille eesmärk on tagada, et liikmesriikide kogurahvatulu andmed on omavahendite kindlaksmääramiseks (sh reservatsioonide tühistamiseks) asjakohased, ning komisjoni süsteeme kogurahvatulul põhinevate omavahendite osamaksete ⁽⁶⁾ arvutamiseks ja kogumiseks, ning kogurahvatulu saldosisid;
- ii) komisjoni süsteeme, mille otstarve on tagada käibemaksupõhiste omavahendite ja käibemaksusaldode korrektne arvutamine ja kogumine ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ Liikmesriikide osamaksed arvutatakse ümber, võttes arvesse järgmist:

- kolmele liikmesriigile kehtib käibemaksupõhiste omavahendite vähendatud sissenõudmismäär (0,15 %),
- neljale liikmesriigile kehtib rahvakogutulul põhinevatest omavahenditest koosnevate maksete kindlasummaline vähendamine,
- traditsiooniliste omavahendite kinnipidamise määra vähendatakse 20 %-ni (praegu on 25 %),
- kogurahvatulul põhinevaid ressursse arvutatakse ESA 2010 alusel (praegu kehtib ESA 95).

⁽⁶⁾ Kontrollikoja auditi aluseks võeti kokkulepitud kogurahvatulu andmete prognoos. Kontrollikoda ei saa anda hinnangut liikmesriikide ja komisjoni vahel kooskõlastatud andmete kvaliteedi kohta.

⁽⁷⁾ Kontrollikoja audit lähtus liikmesriikide koostatud ühtlustatud käibemaksubaasist. Kontrollikoda ei testinud otseselt liikmesriikide poolt esitatud statistikat ja andmeid. Vt ka eriaruanne nr 24/2015: „Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- iii) komisjoni traditsiooniliste omavahendite süsteeme, sealhulgas järelevalvet liikmesriikide tollivormistusjärgsete auditite üle;
 - iv) traditsiooniliste omavahendite arvestussüsteeme⁽⁸⁾ kolmes valimisse kuulunud liikmesriigis (Prantsusmaa, Itaalia ja Leedu)⁽⁹⁾ ning nende tollivormistusjärgsete auditite süsteeme;
 - v) komisjonipoolset ELi eelarve 7. jaotise raames trahvide ja karistuste haldamist;
 - vi) komisjonipoolset Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamaksete kalkulatsiooni;
 - vii) komisjoni tehtud korrektsioonimehhanismide kalkulatsioone⁽¹⁰⁾.
- b) Kontrollikoda uuris 55st komisjoni sissenõudekorraldusest⁽¹¹⁾ koosnevat valimit. Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik kõikide tululiikide suhtes.
- c) Kontrollikoda hindas komisjoni eelarve peadirektoraadi ja Eurostati aasta tegevusaruandeid.

TEHINGUTE KORREKTSUS

4.6. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 4.1**. Auditeeritud 55 tehingust ei olnud ükski vigadest mõjutatud.

- Kontrollikoda leidis, et komisjon ei olnud teinud vigu käibemaksu ja kogurahvatulu andmetel põhinevate liikmesriikide osamaksete arvutustes ja maksetes.
- Kontrollikoda leidis, et komisjoni väljastatud sissenõudekorraldused vastasid liikmesriikide poolt komisjonile esitatud traditsiooniliste omavahendite aruannetele.
- Kontrollikoda ei leidnud vigu muude tulude tehingute arvutustes ega maksetes.

⁽⁸⁾ Selle aluseks võeti külastatud liikmesriikide traditsiooniliste omavahendite raamatupidamissüsteemidesse sisestatud andmed. Kontrollikoja audit ei hõlmanud deklareerimata ega tollijärelevalvet mitte läbinud importi.

⁽⁹⁾ Need kolm liikmesriiki valiti nende traditsiooniliste omavahendite osamaksete suuruse ja rotatsioonipõhise lähenemisviisi tõttu.

⁽¹⁰⁾ Otsuse 2007/436/EÜ, Euratom artikkel 4.

⁽¹¹⁾ Sissenõudekorraldus on dokument, milles komisjon kajastab talle maksmisele kuuluvad summad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

AASTA TEGEVUSARUANNETE JA SISEKONTROLLISÜSTEEMIDE MUUDE ELEMENTIDE KONTROLLIMINE

4.7. Nagu selgitatud punktis 4.5, uuris kontrollikoda valitud süsteeme. Käesolevas jaotises esitatakse üksikasjalikud tähelepanekud, mis ei ole tulude kohta esitatava arvamuse osa, vaid mille alusel antakse soovitusi tulude arvutamise ja kogumise edasise täiustamise kohta.

Kogurahvatulu ja käibemaksu saldod ja korrigeerimised kajastavad liikmesriikide kogurahvatulu ja käibemaksu arvandmete uuendusi ja reservatsioonidealast tööd

4.8. Igal aastal peavad liikmesriigid edastama komisjonile käibemaksu ja kogurahvatulu ajakohastatud andmed veel muutuda võivate aastate (neli aastat) või teemade kohta, mille suhtes on esitatud reservatsioon⁽¹²⁾. Komisjon kasutab neid andmeid liikmesriikide kogurahvatulu põhiste eelnevate aastate osamaksete (kogurahvatulu saldod ja korrigeerimised) ülearvutamiseks. Suurem osa 2014. aastal arvutatud liikmesriikide olulistest korrigeerimistest (9,813 miljardit eurot) tulenes kogurahvatulu reservatsioonidega tehtud tööst,⁽¹³⁾ mille tulemusel komisjon tühistas enamiku neist 2015. aastal.

Komisjon tühistas paljud kogurahvatulu reservatsioonid

4.9. Kogurahvatulu reservatsioonid võivad olla üldised või konkreetseid küsimusi puudutavad. Üldreservatsioonid hõlmavad kogurahvatulu andmete koostamise kõiki aspekte. Erireservatsioonid hõlmavad kogurahvatulu diskreetseid elemente ning võivad olla nii tehingupõhised,⁽¹⁴⁾ horisontaalsed⁽¹⁵⁾ kui ka protsessipõhised⁽¹⁶⁾. **Selgitus 4.2** kirjeldab aasta lõpu seisuga kehtinud reservatsioonide arvu muutumist. Selgitus sisaldab ka teavet käesoleva peatüki järgnevates osades kajastatavate käibemaksu- ja traditsiooniliste omavahendite küsimuste kohta. Üksikasjalik teave 2015. aasta lõpus liikmesriikides valitsenud olukorra kohta on esitatud **lisas 4.3**.

⁽¹²⁾ Neid andmeid saab muuta vähemalt nelja aasta jooksul – hiljem on võimalik muuta vaid summasid, mille kohta on kehtestatud reservatsioonid. Reservatsioonide abil saab teha parandusi liikmesriikide edastatud kogurahvatulu ja käibemaksu alastes andmetes kahtlusi tekitanud osadesse pärast õigusaktides sätestatud nelja-aastase tähtaja lõppemist.

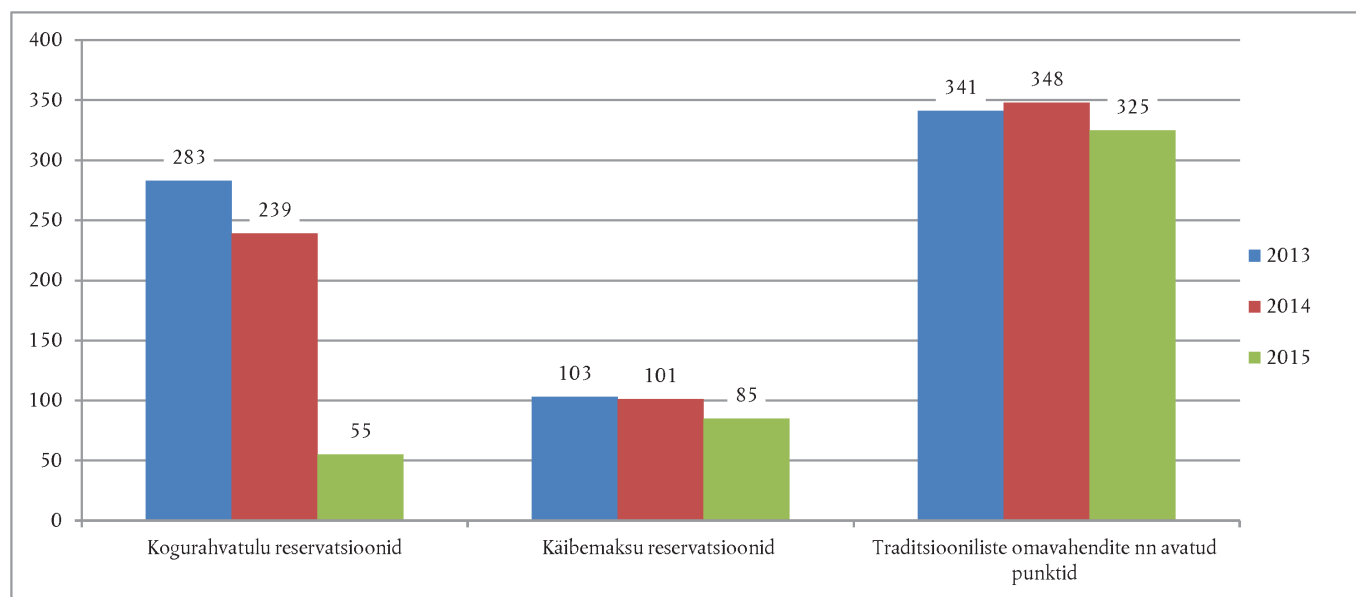
⁽¹³⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punktid 4.6–4.13.

⁽¹⁴⁾ Need reservatsioonid hõlmavad kindla liikmesriigi ühte konkreetset kogurahvatulu tehingut.

⁽¹⁵⁾ Horisontaalsed reservatsioonid hõlmavad kõigi liikmesriikide ühte konkreetset tehingut.

⁽¹⁶⁾ Protsessipõhiseid reservatsioone kasutatakse olukorras, kui probleem puudutab protsessi ühte kindlat etappi (vt punkt 4.11).

Selgitus 4.2. Kogurahvatulu reservatsioonide, käibemaksu reservatsioonide ja traditsiooniliste omavahendite avatud punktide arvu muutumine aasta lõpu seisuga



Kogurahvatulu kogusumma ei sisalda kogurahvatulu protsessipõhiseid (vt punkt 4.11) ega üldreservatsioone (vt punkt 4.12).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Tehingupõhiste ja horisontaalsete reservatsioonide arvu vähendati oluliselt

4.10. 2015. aastal tühistas komisjon 184 reservatsiooni (67 tehingupõhist ja 117 horisontaalset), sh Kreekale kehtestatud pikaajaline tehingupõhine kogurahvatulu reservatsioon, mis puudutas perioodi 1995–2001⁽¹⁷⁾. Kontrollikoda ei leidnud analüüsitud tühistatud reservatsioonide valimi puhul tõsiseid probleeme. 2015. aasta lõpu seisuga kehtis 55 liikmesriikide andmekogumite diskreetseid elemente hõlmavat reservatsiooni (vt **selgitus 4.2**), millest 39 olid tehingupõhised ja 16 horisontaalsed.

KOMISJONI VASTUSED

4.10. Komisjon omistab suurt tähtsust kogurahvatulu kontrollimisele ja reservatsioonide tühistamisele. Sellest tulenevalt suurendati kogurahvatuluga tegelevat meeskonda Eurostatis töötajate ajutise ümberpaigutamisega 2015. aasta esimesel poolel. Aasta lõpuks oli töötajate arv peaaegu kahekordistunud.

Lahendamata reservatsioonide arvu vähendati 2016. aasta esimestel kuudel veelgi.

⁽¹⁷⁾ Kuni 2001. aastani kasutati rahvamajanduse arvepidamise näitajana rahvamajanduse kogutoodangut (RKT).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Protsessipõhiseid reservatsioone pikendati

4.11. Komisjon pikendas liikmesriikide 2010. aasta kogurahvatulu andmete koostamise kohta esitatud 27 protsessipõhise reservatsiooni kehtivust, et hõlmata 2011. aastat – need olid ainukesed 2015. aastal kehtestatud reservatsioonid. Need reservatsioonid kehtestati, et võimaldada komisjonil kontrollida⁽¹⁸⁾ Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi (ESA 2010)⁽¹⁹⁾ alusel arvatud andmeid.

Aastaid 2008–2009 hõlmava Kreeka rahvamajanduse kogutulu suhtes kehtestatud üldreservatsioonid on endiselt kehtivad

4.12. Ainsad 2015. aasta lõpu seisuga kehtinud üldreservatsioonid puudutasid Kreeka kogurahvatulu andmeid 2008. ja 2009. aasta kohta. Nimetatud reservatsioone ei tühistatud hoolimata sellest, et nendega tegelemisel tehti edusamme. Komisjon jälgis aga 2015. aastal endiselt tähelepanelikult Kreeka rahvamajanduse arvepidamise koostamises esinevaid probleeme ning jätkas 2014. aastal algatatud tehnilise abi programmi, mille eesmärk oli luua sõltumatu ja tugevam riiklik statistikaamet. Nimetatud tegevusega parandatakse Kreeka rahvamajanduse kogutulu andmete usaldusväärsust. See on oluline, kuna nimetatud andmete kvaliteet võib kogurahvatulul põhinevate omavahendite seisukohast mõjutada kõikide liikmesriikide tehtavaid osamakseid (vt 4. joonealune märkus).

Käibemaksupõhiste omavahenditega seotud reservatsioonide arv on vähenenud

4.13. Aasta lõpu seisuga kehtis kokku 85 reservatsiooni (2014. aastal 101) (vt **selgitus 4.2**), millest 69 oli kehtestanud komisjon ja 16 liikmesriigid. 69st komisjoni kehtestatud reservatsioonist 15 oli seotud käibemaksudirektiivi⁽²⁰⁾ rikkumistega (nt vabastuste andmine toodetele või tegevustele, millele vabastusi anda ei ole lubatud). Komisjoni kehtestatud pikaajaliste reservatsioonide⁽²¹⁾ arv vähenes 10-lt kuuele.

⁽¹⁸⁾ See kontroll peab põhinema rahvamajanduse kogutulu inventarimisest. Nimistu on liikmesriigi dokument, milles kirjeldatakse üksikasjalikult selle kogurahvatulu arvutamiseks kasutatud allikaid ja meetodeid. Kogurahvatulul põhinevate ressursside kontekstis hindab Eurostat nimistu alusel kogurahvatulu andmete kvaliteeti ja ammendavust.

⁽¹⁹⁾ ESA 2010 on kõige uuem rahvusvaheliselt ühilduv ELi raamatupidamisraamistik majanduse süsteemseks ja üksikasjalikuks kirjeldamiseks. See võeti kasutusele septembris 2014.

⁽²⁰⁾ Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

⁽²¹⁾ Kontrollikoda määratleb pikaajalisteks reservatsioonid, mis on kehtestatud vähemalt 10 aastat tagasi – st reservatsioonid, mis kehtisid 2015. aasta lõpus 2006. või varasemate aastate kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Liikmesriikidepoolset traditsiooniliste omavahendite juhtimist saab veel parandada

Tollivormistussjargsed auditid on ELi finantshuvide kaitsmisel olulise tähtsusega...

4.14. Tolliasutused võivad kontrollida äridokumente ja toodetega seotud andmeid pärast nende importimist ja ELis vabasse ringlusse lubamist⁽²²⁾. Kirjeldatud kontrolli, mis hõlmab ka tollivormistussjargseid auditid, ⁽²³⁾ nimetatakse tollivormistussjargseks kontrolliks. Kontroll peaks põhinema riskianalüüsidel, milles kasutatakse riiklikul, ELi ja võimaluse korral rahvusvahelisel tasandil välja töötatud kriteeriume⁽²⁴⁾.

... kuid tulemusi mõjutab nende ühtlustamatus

4.15. Nagu eelmiste aastate aastaaruannetes, ⁽²⁵⁾ leidis kontrollikoda ka sel aastal puudusi liikmesriikides auditeeritud importijate kindlaksmääramisel, valikul ja kontrollimisel. Näiteks Itaalias põhineb tollivormistussjargsete auditite valik tavaliselt üksikute tehingute konkreetsetel tunnusjoontel, mitte ettevõtjate profiilil, nagu soovitatakse komisjoni tolliauditi juhendis.

4.14. Komisjon jätkab kooskõlas komisjoni tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva strateegia ja tegevuskavaga tööd liikmesriikidega, et tagada kontrollide (sh tollivormistussjargsete kontrollide) tõhusus ja riskipõhisus, arendades selleks eelkõige edasi ELi ühiseid riskikriteeriume ja finantsriskide standardeid.

4.15. Komisjon kontrollib oma inspeksioonide raames korrapäraselt liikmesriikide tehtud tollivormistussjargseid kontrolle, sealhulgas auditid, ja julgustab liikmesriike kasutama nende kontrollide/auditite tegemisel tolliauditi juhendit. Komisjon võtab korrapäraselt kontrollikoja auditite ja omaenda inspeksioonide järelmeetmeid.

Vt komisjoni vastus punktile 4.14.

⁽²²⁾ Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT L 302, 19.10.1992, lk 1), artikkel 78.

⁽²³⁾ „Tollivormistussjargne kontroll on meetod, mille abil saab kontrollida ettevõtjaid, uurides nende arveid, aruandeid ja süsteeme.“ Allikas: tolliauditi juhend.

⁽²⁴⁾ Ühenduse tolliseadustiku artikli 13 lõige 2.

⁽²⁵⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 4.19, 2013. aasta aastaaruande punkt 2.14 ning 2012. aasta aastaaruande punkt 2.31.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

4.16. Leiti, et tollivormistusjärgsete auditite kvaliteet, ulatus ja tulemused olid kolmes külastatud liikmesriigis väga erinevad. Üheks konkreetseks näiteks on Prantsusmaa, kus tollivormistusjärgsete auditite puhul võib võlgnevusest teavitada üle kolme aasta pärast selle tekkimist. See lähenemisviis erineb teiste liikmesriikide omast seepärast, et Prantsusmaa õigusaktide kohaselt on auditid alati seotud „tollialaste õigusaktide rikkumiste vältimise ja tõkestamisega“ ning nende alusel on seega võimalik alata kriminaalmenetlusi. Seetõttu peatavad Prantsusmaa ametiasutused kolmeaastase ajapiirangu tollivormistusjärgsete auditite puhul ⁽²⁶⁾.

A- ja B-kontode haldamist tuleb mõnes liikmesriigis veel parandada

4.17. Kõik liikmesriigid saadavad komisjonile igakuiselt määratud tolli- ja suhkrumaksude aruande (A-kontode aruanne) ja kord kvartalis aruande nende määratud maksude kohta, mida ei ole kantud A-kontodele (B-kontode aruanne) ⁽²⁷⁾.

4.18. Komisjon leidis 22 külastatud liikmesriigist 22s puudusi liikmesriikidepoolses B-kontode haldamises. Sarnaselt eelmiste aastatega leidis kontrollikoda ka ebatõhususi B-kontode haldamises ⁽²⁸⁾. Kontrollikoda täheldas häid tavasid Leedus, vaatamata asjaolule, et võlgade sissenõudmine ei olnud alati edukas (vt **joonis 4.3**). Itaalias tuleb teatavad süsteemsed puudused kõrvaldada. Itaalia ametiasutused ei suutnud kinnitada, et kõik B-kontodelt kogutud summad sisalduvad õiges A-konto väljavõttes. Komisjon täheldas sarnaseid A- ja B-kontode väljavõtete vahelisi ebakõlasid veel kahes liikmesriigis (Belgia ja Prantsusmaa). Nimetatud puudused ei avaldanud mõju Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes avaldatud üldsummade usaldusväärsusele.

4.16. Ehkki tollivormistusjärgsete auditite ulatuse ja tulemuste erinevustel eri liikmesriikides võivad olla arvestatavad põhjused, jätkab komisjon liikmesriikides toimuvate inspeksioonide raames kontrollikoja poolt liikmesriikide ametiasutuste tollivormistusjärgsete auditite kohta tõstatatud küsimuste kontrollimist. Liikmesriikidel on juurdepääs tolliauditi juhendile, mille kasutamine ei ole kohustuslik, aga mis aitab neid tollivormistusjärgsete kontrollide tegemisel. ELi tollialaste õigusaktide alusel kohaldatakse tollivõlast teatamise suhtes kolmeaastast tähtaega, välja arvatud juhul, kui juhtum on kriminaalkorras karistatav. Selle kindlaksmääramine, kas konkreetsel juhul võib alata kriminaalmenetluse, on liikmesriigiti erinev. Kui kavandatud direktiiv tollieeskirjade rikkumisi ja asjaomaseid karistusi käsitleva liidu õigusraamistiku kohta (COM(2013) 884 (final)) vastu võetakse ja kui seda hakatakse kohaldama, eeldatakse, et sellega laheneb probleem, mis seisneb selles, et teatavad liikmesriigid kasutavad korrapäraselt ära ühenduse tolliseadustiku artikli 221 lõiget 4 ja praeguse liidu tolliseadustiku artikli 103 lõiget 2.

4.18. Komisjon kontrollib iga liikmesriikides toimuva inspeksiooni käigus korrapäraselt B-konto haldamist ja kui ta tuvastab puudusi, palub ta liikmesriikidel need kõrvaldada. Omavahendite nõuandekomitee koosolekul 2015. aasta detsembris tõid komisjoni talitused uuesti esile probleemi, mis on seotud A- ja B-kontode ühtsusega, ja nõudsid, et need liikmesriigid, kelle A- ja B-kontode väljavõtete vahel tuvastati endiselt ebakõlasid, esitaksid nende kõrvaldamise kava koos ajakavaga, mille jooksul ebakõlad kõrvaldatakse, ning teeksid korrapäraselt kontrollimisi, et hoida ära ebakõlade kordumist.

⁽²⁶⁾ Ühenduse tolliseadustiku artikli 221 lõikes 4 sätestatakse, et „kui tollivõlg on tekkinud sellise toiminguga tagajärjel, mis selle tegemise ajal oleks võinud kaasa tuua kriminaalmenetluse, võib kehtivate õigusaktidega ettenähtud tingimustel teatada võlgnikule summa pärast lõikes 3 nimetatud kolmeaastase ajavahemiku lõppemist.“

⁽²⁷⁾ Kui maksud jäävad maksmata ja tagatist ei esitata, või kui maksud on kaetud tagatisega, kuid on vaidlustatud, võivad liikmesriigid nimetatud vahendite kättesaadavaks tegemise peatada, kirjendades need eraldi kontodele.

⁽²⁸⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 4.22, 2013. aasta aastaaruande punkt 2.16 ning 2012. aasta aastaaruande punktid 2.32 ja 2.33.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 4.3. Puudub mõjus vahend EList väljaspool registreeritud ettevõtetelt ja ELi mittekuuluvate riikide kodanikelt võlgade sissenõudmiseks

Puudub mõjus vahend EList väljaspool registreeritud võlgnevate äriühingutelt või ELi mittekuuluvate riikide kodanikelt võlgade sissenõudmiseks.

24st Leedus uuritud juhtumist kuues olid võlgnikud ELi mittekuuluvatest riikidest: Venemaa, Valgevene või Ukraina kodanikud ning Türgis või Briti Neitsisaartel registreeritud äriühingud. Kuigi Leedu tolliasutused viisid läbi kõik ELi piires võimalikud sissenõudmismenetlused, ei olnud analüüsitud juhtumite puhul võlgade sissenõudmine edukas.

Lisaks ei olnud kontrollikoja poolt kõigi liikmesriikide analüüsimiseks valitud 15 mahakantud juhtumist neljas ⁽²⁹⁾ ametiasutustel võimalik võlgade sissenõudmist teha, kuna võlgnikud asusid Šveitsis, Ukrainas või Venemaal.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 4.3. Puudub mõjus vahend EList väljaspool registreeritud ettevõtetelt ja ELi mittekuuluvate riikide kodanikelt võlgade sissenõudmiseks

Komisjon leiab, et liidu tolliseadustiku jõustumisega 1. mail 2016 anti liikmesriikide tolliasutuste käsutusse täiendavad vahendid võlgade sissenõudmise tagamiseks kontrollikoja uuritud olukordades. Eelkõige laiendatakse liidu tolliseadustikuga kohustuslike tagatiste kasutamist ning nähakse ette vabatahtlikud tagatised ja ELis asuvate ühiselt vastutavate tolliesindajate nimetamine.

Nn avatud punkte on endiselt palju

4.19. Komisjoni poolt liikmesriikides tehtavate kontrollide tulemusel võib tekkida olukord, kus liikmesriikide ametiasutused peavad ELi tollieeskirjade mittejärgimise tagajärjel meetmeid võtma. Neid nimetatakse avatud punktideks. Avatud punktid võivad omada finantsmõju. 2015. aasta lõpus oli avatud kokku 325 punkti (vt **joonis 4.2**) ⁽³⁰⁾.

4.19. Komisjoni talitused tegelevad nn avatud punktide probleemiga kiiresti ja õigeaegselt. Nad sulgevad punkti üksnes siis, kui on teinud kindlaks, et probleemi lahendamiseks on võetud asjakohased meetmed ja et kõik tasumisele kuuluvad traditsioonilised omavahendid on tehtud kättesaadavaks, vajaduse korral koos intressidega. Keeruliste küsimuste lahendamine (nt siseriiklike õigusnormide või juhiste muutmine, riiklike talituste korraldusliku või infotehnoloogilise struktuuri muutmine või rikkumismenetlused) võtab siiski aega. Kontrollikoja osutatud 325 punktist, mis olid 2015. aasta lõpus avatud, oli vaid 199 punktil potentsiaalne finantsmõju.

⁽²⁹⁾ Komisjoni poolt heaks kiidetud juhtumid, mille puhul kohaldata määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artiklit 17, mille alusel vabastatakse liikmesriigid kohustusest maksta komisjonile kindlaksmääratud nõuetele vastavad summad, mida ei olnud võimalik sisse nõuda. Kõnealuse nelja mahakantud juhtumi puhul oli sissenõudmata võlgade suurus 11 miljonit eurot.

⁽³⁰⁾ 44 punkti olid olnud avatud üle viie aasta. Kõige kauem avatud olnud punktid pärinevad 2002. aastast ja puudutavad Saksa- maad, Kreekat ja Portugali.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamaksed ja korrigeerimismehhanismide kalkulatsioonid sisaldasid väikseid vigu

4.20. Kontrollikoda leidis väikseid vigu kahes valdkonnas:

- a) Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamakseid puudutavad komisjoni 2015. aasta kalkulatsioonid, ning
- b) 2015. aastal komisjoni tehtud korrigeerimismehhanismide kalkulatsioonid.

Kõnealused vead tekkisid vale arvutusvalemi ja vananenud andmebaasidest pärinenud andmete kasutamise tagajärjel. Nimetatud vead ei ole olulised,⁽³¹⁾ kuid näitavad, et kõnealuste kalkulatsioonide tegemise ja kontrollimise süsteeme tuleks täiustada.

Iga-aastased tegevusaruanded annavad õiglase hinnangu

4.21. Eelarve peadirektoraadi ja Eurostati 2015. aasta tegevusaruanded annavad õiglase hinnangu omavahendite ja muude tulude alustehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud finantsjuhtimisele. Esitatud teave kinnitab kontrollikoja tähelepanekuid ja järeldusi.

4.20.

- b) Komisjon on võtnud meetmeid, et parandada oma kontrollisüsteemi ja vältida kontrollikoja tuvastatud vigu. Näiteks on kasutusele võetud uued kontrollnimekirjad, täiustatud sisendite ettevalmistamise menetlusi ja tugevdatud veelgi dokumentide, eriti kasutatavate sisendite topeltkontrolli. Lisaks sellele on koostatud arvutuste üksikasjalikum kirjeldus, millega antakse uutele töötajatele paremaid juhiseid.

⁽³¹⁾ Korrigeerimismehhanismide kalkulatsioonis 5 635,2 miljoni euro suurusest kogusummast oli suuremana näidatud 2,9 miljonit eurot (alla 0,1 %) ja Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmete osamaksete 425,8 miljoni euro suurusest kogusummast oli enamakseid 3,7 miljonit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2015. aasta kohta

4.22. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et tulud tervikuna ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud. Tulude kohta saab järeldada järgmist:

- kogurahvatulu ja käibemaksupõhiste omavahendite suhtes hindas kontrollikoda läbivaadatud süsteemid mõjusaks;
- traditsiooniliste omavahendite suhtes hindas kontrollikoda läbivaadatud süsteemid kokkuvõttes mõjusaks. Külastatud liikmesriikide peamised sisekontrollimehhanismid hinnati osaliselt mõjusaks;
- kontrollikoda ei leidnud testitud tehingutes vigu.

Soovitused

4.23. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **selgituses 4.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda seitse soovitust. Neist neli viis komisjon ellu suuremas osas ja kolm osaliselt.

4.24. Käesoleva läbivaatamise ning 2015. aasta leidude ja järelduste põhjal esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused:

Traditsioonilised omavahendid

- **1. soovitus:** võtta vajalikke meetmeid, tagamaks, et ettevõtjaid koheldaks tollivormistustärgsete audititele järgneva võlgadest teavitamise ajalisel piiramisel kõikides liikmesriikides sarnaselt;
- **2. soovitus:** anda liikmesriikidele suuniseid B-kontodele kirjendatavate artiklite haldamise parandamiseks;

Komisjon on soovituselga osaliselt nõus. Komisjon on seisukohal, et tema ettepanekus võtta vastu direktiiv tollieeskirjade rikkumisi ja asjaomaseid karistusi käsitleva liidu õigusraamistiku kohta (COM (2013) 884 (final)) käsitletakse kontrollikoja tähelepanekuid ja et olukord eeldatavasti paraneb, kui ettepanek vastu võetakse ja rakendatakse. Tulemus sõltub siiski seadusandja otsusest.

Komisjon on soovituselga nõus. Tema talitused annavad liikmesriikides toimuvate inspeksioonide käigus kohalikele ametiasutustele korrapäraselt suuniseid B-kontode haldamise kohta ja edendavad parimat tava.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **3. soovitus:** tagada, et liikmesriigid deklareeriks B-kontodelt kogutavad summad korrektselt ja teeksid need kättesaadavaks;
- **4. soovitus:** teha tollivõlgade sissenõudmine liikmesriikide võimalikult lihtsaks juhtudel, kui võlgnikud ei asu mõnes ELi liikmesriigis.

Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamaksed ja korrektsioonimehhanismid

- **5. soovitus:** parandada Euroopa Majanduspiirkonna / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamaksete kalkuleerimist ja korrektsioonimehhanisme.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on soovitusega nõus. Ta jätkab selle tagamist, et liikmesriigid deklareeriks korrektselt B-kontodelt kogutavad summad ja teeksid need kättesaadavaks.

Komisjon on soovitusega nõus. Komisjon kontrollib ja hindab õigeaegselt uue liidu tolliseadustiku tõhusust kontrollikoja tuvastatud küsimuste käsitlemisel.

Vt ka komisjoni vastus selgitusele 4.3.

Komisjon on soovitusega nõus. Kontrollimise parandamiseks on komisjon juba parandanud ja tugevdanud menetlusi ja kontrollnimekirju.

LISA 4.1

TULUDE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2015	2014
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehinguid kokku:	55	55
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	0,0 %	0,0 %
Ülemine veapiir	0,0 %	
Alumine veapiir	0,0 %	

LISA 4.2

TULUDE VALDKONNA VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	Komisjon peaks julgustama liikmesriike esitama rohkem selgitusi metoodika kohta, mida nad kasutavad varimajanduse kohta andmete kogumiseks, ning edendama liikmesriikide vahelist ühlustamist selles valdkonnas.	X						
	Komisjon peaks koostama selgeid vahe-eesmärgi sisaldava üksikasjaliku tegevuskava ja tegema selle täitmise üle põhjalikku järelevet, et lahendada probleemid Kreeka rahvamajanduse arvepidamises.		X					Kehitvat statistilist tegevuskava Kreeka jaoks (JOSGAP) täiendatakse 2016. aastal rahvamajanduse arvepidamise erikavaga.
	Komisjon peaks kehtestama tollivormistustjärgsete auditite riskianalüüsi miinimumnõuded, sealhulgas tuginedes olemasolevas impordi andmebaasis sisalduvale teabele, et võimaldada liikmesriikidel kontroll paremini suure riskiga importijatele suunata.		X					Komisjon oli soovitusel nõus. Tollikontrolli juhendi uues versioonis (2014) on sätestatud tollivormistustjärgse kontrolli riskinäitajad. Kavandatakse muudatusi praeguses impordandmebaasis, kuid need ei jõustu täielikult enne 2018. aastat. Kehitava süsteemi Surveillance 2 ajakohastamine ja asendamine süsteemiga Surveillance 3 sõltub liidu tolliseadustiku (selle delegeeritud õigusakti ja rakendusakti) rakendamist ja ajakohastamise käigus võetakse arvesse liidu tolliseadustikku käsitlevat tööprogrammi (komisjoni rakendusotsus 2014/255/ EL).
	Komisjon peaks julgustama liikmesriike kasutama olemasolevaid juhiseid ning tegema järelevet liikmesriikide tollivormistustjärgsete auditite üle.			X				Komisjon oli soovitusel nõus. Praeguses õigusraamistikus kuulub kontrollimine liikmesriikide pädevusse. Lisaks innustab komisjon oma tollikontrolli inspeksioonide käigus liikmesriike kasutama olemasolevat juhendit ning nõuab liikmesriikidelt parandusmeetmete võtmist juhul, kui leitakse puudujääke tollivormistustjärgsete auditite tegemises. Komisjon tuletab meelde, et täiendatud tollikontrolli juhend kiideti heaks 2014. aasta märtsis. Komisjon leiab, et ta on selle soovitusel täielikult rakendanud. Soovitusel osutatakse siiski järjepidevale protsessile ja komisjon jätkab selle rakendamist. Ta jätkab liikmesriikidele olemasoleva juhendi kasutamise soovitamist.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013 ja 2012	Komisjon peaks liikmesriike üles kutsuma A-ja B-kontosid korrektselt kasutama ning tagama, et need oleksid tõendatavalt täielikud ja korrektsed (*).		X					Komisjon on seda teinud ja jätkab oma tegevust. Komisjon jätkab oma inspeksioonide käigus A- ja B-kontode kasutamise kontrollimist ning palub liikmesriikidel tagada, et need kontod oleksid täielikud ja korrektsed.
2012	Komisjon peaks üle vaatama oma kogurahvatulu andmete kontrollimise kontrolliraamistiku, tegema struktureeritud ja formaliseeritud tasuvusanalüüsi ning põhjalikult kont- rollima olulisi ja riskantseid kogurahvatulu komponente; piirama üldreservatsioonide kasutamist ning kasutama reservatsioonide kehtestamisel olulisuse kriteeriume.		X					Aprillis 2016 avaldas komisjon oma plaanid eelolevaks kontrollitsükliks. Need hõlmavad üksikasjalikku riskihindamist, kulude ja tulude analüüsi ning paljusid teisi küsimusi, mille kontrollikoda on viimastel aastatel tõstatanud. Reservatsioonide haldamise ja olulisuse piirmäära valdkonnas on parandused juba tehtud.
	Komisjon peaks julgustada liikmesriike traditsiooniliste omavahendite tulude maksimeerimise eesmärgil tugevda- ma oma tollijärelevat.		X					Komisjon on seda teinud ja jätkab oma tegevust. Oma traditsioonilisi omavahendeid käsitlevate korrapäraste inspek- sioonide käigus jätkab komisjon selle kontrollimist, kas liikmesriigid on kehtestanud nõuetekohase kontrolliraamistiku ELi finantshuvide kaitsmiseks traditsiooniliste omavahendite valdkonnas.
*) Komisjon kontrollib A-ja B-kontode kasutamist igal aastal. Kuna aga probleemid püsivad, tuleb jõupingutusi jätkata.								

(*) Komisjon kontrollib A-ja B-kontode kasutamist igal aastal. Kuna aga probleemid püsivad, tuleb jõupingutusi jätkata.

LISA 4.3

KEHTIVATE KOGURAHVATULU RESERVATSIOONIDE, KÄIBEMAKSU RESERVATSIOONIDE JA TRADITSIOONILISTE
OMAVAHENDITE AVATUD PUNKTIDE ARV LIIKMESRIIKIDE KAUPA SEISUGA 31.12.2015

Liikmesriik	Kogurahvatuluga seotud reservatsioonid (seisuga 31.12.2015)	Käibemaksuga seotud reservatsioonid (seisuga 31.12.2015)	Traditsiooniliste omavahendite nn avatud punktid (seisuga 31.12.2015)
Belgia	1	4	22
Bulgaaria	1	2	4
Tšehhi Vabariik	0	0	3
Taani	0	3	16
Saksamaa	1	4	8
Eesti	0	1	3
Iirimaa	1	6	8
Kreeka	12	7	28
Hispaania	0	2	18
Prantsusmaa	1	3	38
Horvaatia	0	0	3
Itaalia	0	4	12
Küpros	0	0	6
Läti	12	1	2
Leedu	0	0	3
Luksemburg	0	3	1
Ungari	1	1	9
Malta	1	0	4
Madalmaad	0	11	48
Austria	0	4	5
Poola	11	4	7
Portugal	0	2	13
Rumeenia	12	3	16
Sloveenia	0	0	4
Slovakkia	0	0	3
Soome	0	7	10
Rootsi	0	3	8
Ühendkuningriik	1	10	23
KOKKU 31.12.2015	55	85	325
KOKKU 31.12.2014	239	101	348

Tabel ei sisalda kogurahvatulu protsessipõhiseid ja üldisi reservatsioone.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

5. PEATÜKK

Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	5.1–5.5
Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ lühikirjeldus	5.2–5.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	5.5
Tehingute korrektsus	5.6–5.16
Suurem osa vigu on seotud tegelikust suuremana esitatud personalikulude ja kaudsete kuludega	5.11–5.15
Hanke-eeskirjade rikkumine	5.16
Aasta tegevusaruannete läbivaatamine	5.17–5.20
Komisjoni aasta tegevusaruanded kinnitavad kontrollikoja leide ja järeldusi	5.17–5.20
Valitud juhtimis- ja kontrollisüsteemide läbivaatamine	5.21–5.34
Teadusuuringute ja innovatsiooni ühine tugikeskus	5.21–5.34
Ühine audititeenistus	5.24–5.26
Teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi järelauditite tulemuste rakendamine	5.27–5.31
„Horisont 2020“ järelauditite strateegia	5.32–5.34
Järeldus ja soovitused	5.35–5.38
Järeldus 2015. aasta kohta	5.35–5.36
Soovitused	5.37–5.38
Lisa 5.1. Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ tehingute testimise tulemused	
Lisa 5.2. Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ kohta antud varasemate soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

5.1. Käesolevas peatükis esitatakse alamrubriiki „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ puudutavad kontrollikoja leiud. 2015. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on toodud **selgituses 5.1**.

Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ lühikirjeldus

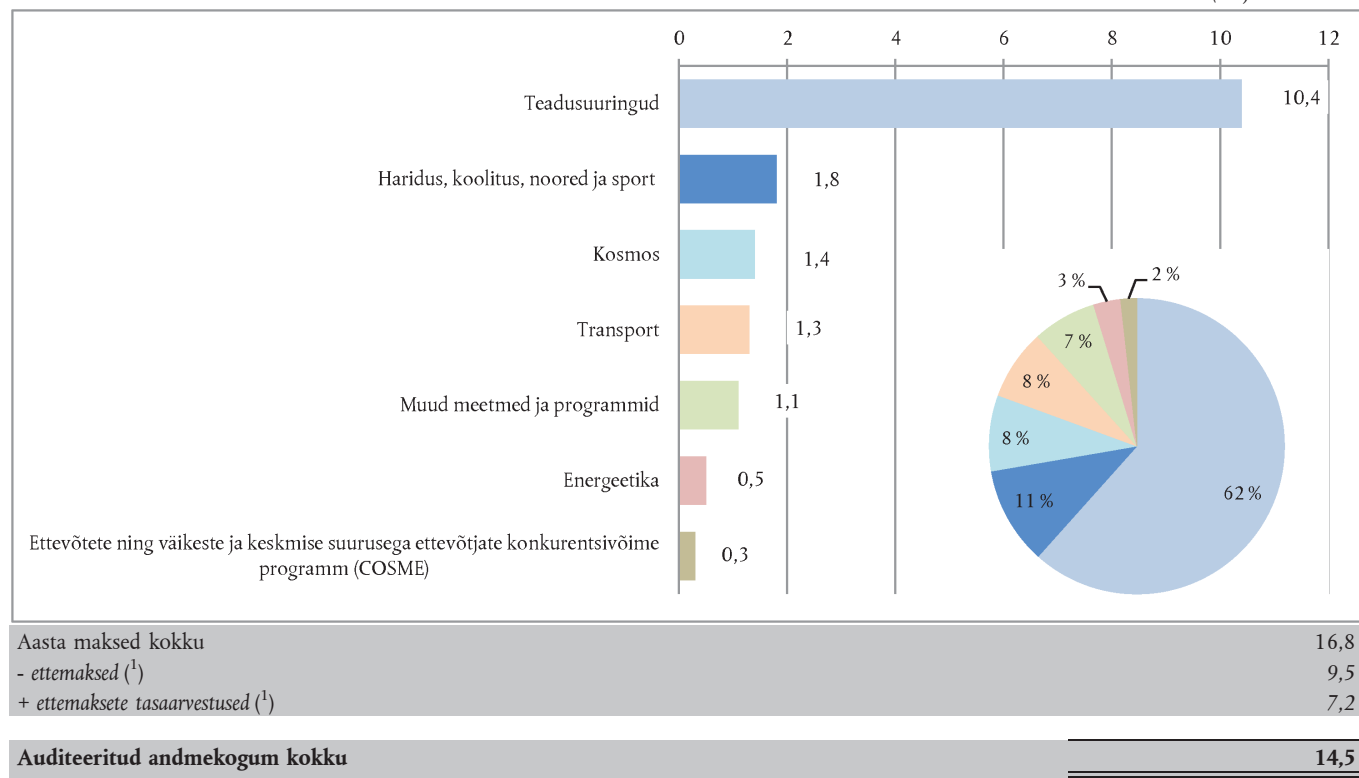
5.2. Kulutuste eesmärk on teadustegevuse ja innovatsiooni edendamine, haridussüsteemide parandamine ja tööhõive suurendamine, ühtse digitaalse turu toimimise tagamine, taastuvenergia ja energiatõhususe edendamine, transpordisektori moderniseerimine ja ärikeskkonna parandamine, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) jaoks.

5.3. Teadustegevus ja innovatsioon moodustavad 62 % kulutustest ning need tehakse teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmenda raamprogrammi (2007–2013) (edaspidi „teadusuuringute seitsmes raamprogramm“) ning teadusuuringute ja innovatsiooni 2014.–2020. aasta raamprogrammi „Horisont 2020“ (edaspidi „Horisont 2020“) kaudu. Muud olulised rahastamisvahendid on tegevusprogramm elukestva õppe alal ja Erasmus+ hariduse, koolituse, noorsoo ja spordi valdkonnas; kosmoseprogrammid EGNOS ja Copernicus; üleeuroopalise võrgu transpordiprogramm, millest rahastatakse transpordi infrastruktuuri rajamist; Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava, millest toetatakse energeetikasektori projekte, ning Euroopa ühendamise rahastu, millest toetatakse transpordi, telekommunikatsiooni ja energiavõrkude rajamist.

5.4. Ligi 90 % kulutustest moodustavad projektides osalevatele era- või avaliku sektori toetusesaajatele tehtavad toetusmaksed. Komisjon teeb peale toetuslepingu või rahastamisotsuse allkirjastamist ettemakse. Komisjon hüvitab ELi vahenditest toetusesaajate deklareeritud kulud, millest arvatakse maha tehtud ettemaksed. Peamine korrektsusega seotud risk seisneb selles, et toetusesaajad deklareerivad rahastamiskõlbmatuid kulusid, mida enne nende hüvitamist ei avastata ega parandata.

Selgitus 5.1. Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1.a: „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ – põhiteave 2015

(miljardites eurodes)



⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

5.5. **Lisas 1.1** esitatakse kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja meetodika peamised elemendid. Alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ auditi puhul tuleb märkida järgmist:

- auditi raames kontrolliti 150 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7). Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi kõikide tehingute suhtes. Valimisse kuulus 88 teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonna tehingut, 18 hariduse, koolituse, noorsoo ja spordi valdkonna tehingut ning 44 muude programmide ja tegevuste tehingut;

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- b) uute programmide, nagu „Horisont 2020“ ja Erasmus+ puhul olid peaaegu kõik 2015. aastal tehtud maksed ettemaksed, mis ei kuulu kontrollikoja valimisse. Tehingute testimisel keskendus kontrollikoda perioodi 2007–2013 programmide, eelkõige teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ja elukestva õppe programmi raames projektidele tehtud maksetele;
- c) kontrollikoda vaatas läbi teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi, siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraadi ning hariduse ja kultuuri peadirektoraadi aasta tegevusaruanded;
- d) kontrollikoda kontrollis komisjoni teadusuuringute ja innovatsioonikulude haldamise ühise tugikeskuse rajamist ning komisjoni järelduste strateegia rakendamist teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ja raamprogrammi „Horisont 2020“ suhtes.

TEHINGUTE KORREKTSUS

5.6. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 5.1**. 150 kontrollitud tehingust olid vigadest mõjutatud 72 (48 %). 38 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 4,4 % ⁽¹⁾.

5.7. **Selgituses 5.2** on toodud eri veatüüpide osakaal kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

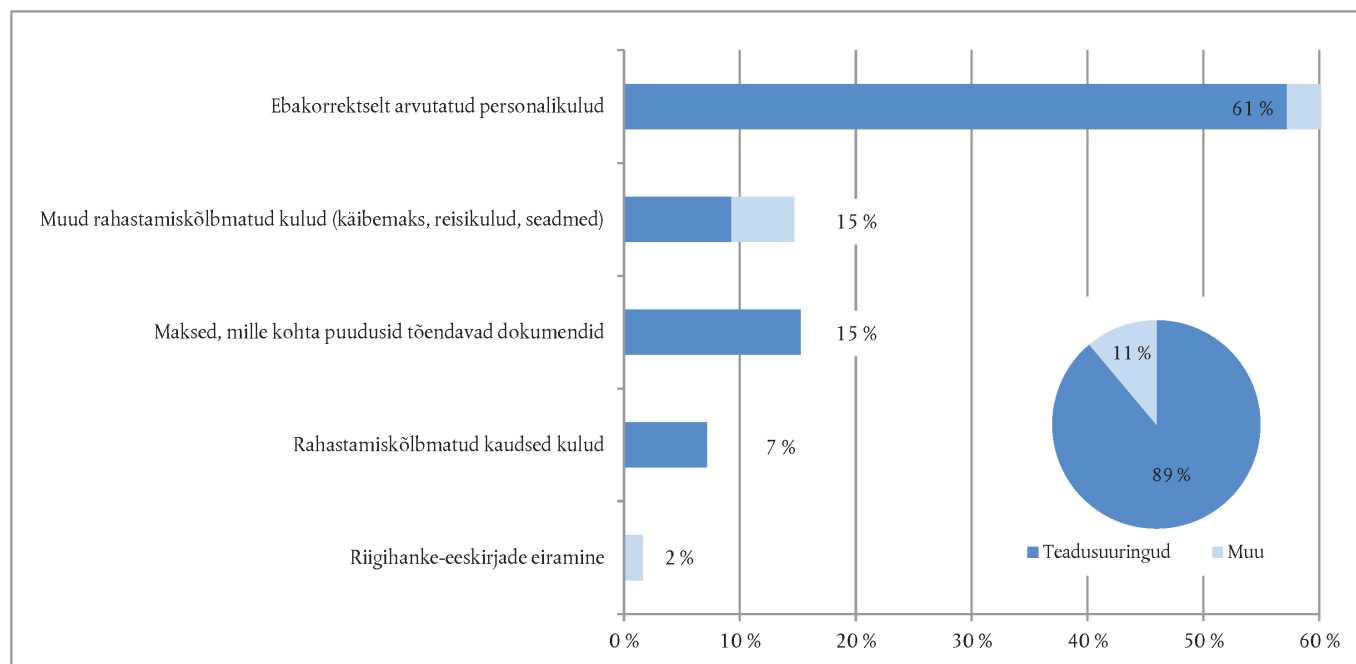
KOMISJONI VASTUSED

5.6. Kontrollikoja osutatud veamäär on üks ELi kulude tõhususe näitaja. Komisjoni kontrollistrateegia on aga mitmeaastane. Selle alusel arvutavad talitused jääkvigade määra, mille puhul võetakse arvesse tagasinõudmisi, korrektsioone ning kõikide programmi rakendamise jooksul toimunud kontrollimiste ja auditite mõju.

5.7. Teadus- ja innovatsiooniprojektide puhul moodustavad suurema osa kuludest personalikulud ja kaudsed kulud. Kuna Euroopa teadusuuringute projektid erinevad oma kulude struktuuri poolest, on teadlikult tehtud poliitiline otsus lähtuda hüvitamisel ühikuhinna või kindlamääraliste maksete asemel tegelikest kuludest. See selgitab suuremat vea tekkimise ohtu, mida kinnitab ka joonis.

Selleks et vigade algpõhjused võimaluse piires kõrvaldada, on eeskirju raamprogrammis „Horisont 2020“ mitmel viisil lihtsustatud (vt punkt 5.12).

⁽¹⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär eelarveaastatel 2014 ja 2015 on suurem kui 2 %.

Selgitus 5.2. „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ – eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras


Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.8. 38 kvantifitseeritud veaga tehingust märkis kontrollikoda ära 10, mille veamäär ületas 20 %. Need 10 tehingut (9 teadusuuringute seitsmendas raamprogrammis ning üks perioodi 2007–2013 konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammis) moodustavad 77 % alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ 2015. aasta hinnangulisest veamäärast.

5.9. Teadusuuringute ja innovatsiooni kulutuste puhul olid kontrollikoja avastatud vead sarnased teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi auditeerimisel leitud vigadega. Muude programmide ja tegevuste maksetes leidis kontrollikoda eelnevate aastatega võrreldes vähem kvantifitseeritavaid vigu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.10. 16 kvantifitseeritud vea puhul oli komisjonil, liikmesriikide ametiasutustel või sõltumatutel audiitoritel ⁽²⁾ küllalt teavet nende vigade vältimiseks või avastamiseks ja parandamiseks enne kulude heakskiitmist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade ennetamiseks või avastamiseks ja parandamiseks, oleks käesoleva peatüki hinnanguline veamäär olnud 0,6 protsendi punkti madalam.

Suurem osa vigu on seotud tegelikust suuremana esitatud personalikulude ja kaudsete kuludega

5.11. Suurem osa kvantifitseeritud vigadest (33 viga 38st) oli seotud toetusesaajate deklareeritud rahastamiskõlbmatute personali- ja kaudsete kulude hüvitamisega. Peamiselt leiti vigu teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi projektides, kuid mitte ainult (vt **selgitus 5.3**).

KOMISJONI VASTUSED

5.10. Komisjonil on tugev eelkontrollisüsteem, mis hõlmab automatiseeritud kontrollnimekirju, kirjalikke juhiseid ja pidevat koolitust. Süsteemi parandatakse kogu aeg, kuid see on raske, sest samal ajal ei tohi suurendada toetusesaajate halduskoormust ja tuleb tagada maksete õigeaegne tegemine teadlastele. Kontrollikoja leide on kasutatud ja kasutatakse ka edaspidi selleks, et eelkontrolli veelgi tõhustada.

Mis puudutab kulunõudeid kinnitavaid sõltumatuid audiitoreid (kes moodustavad kontrollikoja nimetatud 15 juhtumist 16), siis on tegemist teadaoleva probleemiga ja seda on käsitletud ka varasemates aruannetes. Kontrollikoja soovitude täitmiseks on komisjon korraldanud hulga kohtumisi toetusesaajate ja üle 300 kulusid kinnitava sõltumatu audiitoriga, et suurendada nende teadlikkust kõige levinumatest vigadest. Lisaks on vigu teinud audiitoritele antud tagasisidet ja raamprogrammis „Horisont 2020“ on esitatud kontrollitõendi selgem vorm. Hinnangute kohaselt vähendavad kontrollitõendid teadusuuringute puhul 50 % kulunõuete veamäära. Seega on kontrollitõend oluline vahend üldise veamäära vähendamiseks, isegi kui tuleb tõdeda, et see ei võimalda avastada kõiki vigu.

5.11. Komisjoni enda audititest ilmneb samuti, et teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja tutvustamistegevuse seitsmenda raamprogrammi (FP7) eeskirjade keerukuse tõttu on vigade liigid ja veamäärad jäänud samaks. Kuna kõik FP7 lepingud on juba sõlmitud, ei ole õigusraamistikku enam võimalik muuta. Jooksul on komisjon siiski püüdnud süsteemi kehtiva õigusraamistiku piires lihtsustada. Näiteks võib tuua 24. jaanuari 2011. aasta otsusega C(2011)174 vastu võetud lihtsustusmeetmed.

Nii sidusrühmade kui ka seadusandja ootuste täitmiseks on raamprogrammiga „Horisont 2020“ õigusraamistikku põhjalikult lihtsustatud, keskendudes eelkõige personalikuludele ja kaudsetele kuludele, mis tekitavad kõige rohkem vigu.

⁽²⁾ Teatud juhtudel (nt kui teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi projektile antav ELi kaasrahastamine ületab 375 000 eurot) peavad sõltumatud audiitorid tõendama, et deklareeritud kulud on rahastamiskõlblikud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 5.3. Näide rahastamiskõlbmatute personalikulude hüvitamisest

Kontrollikoda kontrollis kuluaruannet summas 250 000 eurot, mille oli esitanud toetusesaaja, kes viis koos kaheksa partneriga ellu pilvandmetöötluse teenuste väljatöötamise projekti perioodi 2007–2013 konkurentsivõime ja uuendus-tegevuse raamprogrammi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi raames. Kontrollikoda leidis, et projektikulud olid tegelikust suuremana näidatud, sest need arvutati standardse töötundide arvu põhjal, mis oli suurem kui tegelik töötundide arv. Palgakulu hõlmas ka rahastamiskõlbmatuid lisamakseid.

5.12. Peaaegu kõik kuluaruannetes leitud vead tulenesid sellest, et toetusesaajad tõlgendasid keerukaid rahastamiskõlblikkuse eeskirju valesti või arvutasid rahastamiskõlblikud kulud valesti. Kontrollikoda leidis kaks pettusekahtlusega juhtumit, mille puhul toetusesaajad võisid olla tahtlikult oma rahastamiskõlblikke projektikulusid suuremana näidanud.

5.13. Personalikulude puhul arvutasid toetusesaajad sageli projektitöötajate tunnitaskusid valesti või ei suutnud esitada asjakohaseid tõendeid selle kohta, kui kaua täpselt töötajad projekti juures töötasid. Viiel juhul deklareerisid toetusesaajad väliskonsultantide kasutamise ekslikult personalikuludena (vt **selgitus 5.4**).

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 5.3. Näide rahastamiskõlbmatute personalikulude hüvitamisest

Komisjon nõuab eeskirjadevastaselt makstud summad sisse.

Tunnitasku tegelikust suuremana esitamine oli tingitud vigadest töötundide arvutamisel. Selliste vigade ärahoidmiseks on nende arvutamise eeskirju raamprogrammis „Horisont 2020“ lihtsustatud.

5.12. Kuna eeskirjad olid varem keerukad, on komisjon neid raamprogrammis „Horisont 2020“ mitmel viisil lihtsustanud. Lihtsustused seisnevad muu hulgas järgmises:

- ühe meetme kohta üks rahastamismäär, mis on konkursikutses kindlaks määratud;
- kaudsete kulude puhul kindlasummaline määr;
- töötaja lihtsustatud registreerimine ja toetusesaajate tavade laialdasem kasutamine;
- kolmandate isikute ja allhankijate jaoks paindlikumad eeskirjad;
- lihtsamad ja selgemad töötundide (personalikulud) arvutamise eeskirjad.

Seal, kus poliitikaeesmärgid võimaldavad kasutada lihtsamaid eeskirju ja mehhanisme, on neid kasutatud. Euroopa Teadusnõukogu ja Marie Skłodowska-Curie stipendiumid on lihtsamad toetused, mida antakse enamasti avalik-õiguslikele asutustele ja üheainsale toetusesaajale ning mille puhul kasutatakse sagedamini kindlamääralisi ja ühekordseid makseid. See piirab valesti tõlgendamise võimalusi ja veamäärad jäävad nende kavade puhul alla 2 %.

5.13. Konsultantide kasutamise eeskirjad osutusi seitsmendas raamprogrammis keeruliseks. Neid eeskirju on programmis „Horisont 2020“ lihtsustatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 5.4. Näide rahastamiskõlbmatute personalikulude hüvitamisest

Kontrollikoda kontrollis kuluaruannet summas 85 000 eurot, mille oli esitanud toetusesaaja, kes viis koos 11 partneriga teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames ellu keskkonnaseiresüsteemide väljatöötamise projekti. Toetusesaaja palkas konsultandid projekti ellu viima. Kontrollikoda leidis, et konsultandid ei vastanud asutusesiseste konsultantide kriteeriumidele, eelkõige kuna konsultantide palgakulud olid oluliselt suuremad kui toetusesaaja enda sama palgakategooria töötajatel. Lisaks puudusid ühe töötaja kohta deklareeritud personalikulude tõendavad dokumendid.

5.14. Kaudsete kulude puhul kasutasid tegelike kaudsete kulude deklareerimisel vigu teinud toetusesaajad vale metoodikat või lisisid projekti üldkulude arvutamisel rahastamiskõlbmatuid summasid (vt **selgitus 5.5**). Nende toetusesaajate puhul, kes deklareerisid kaudsete kulude puhul kindlasummalise määra, mis põhines teatud protsendil otsestest kuludest, põhjustas otsestes kuludes tekkinud viga vastavalt ka vea rahastamiskõlblikes kaudsetes kuludes.

Selgitus 5.5. Näide rahastamiskõlbmatute kaudsete kulude hüvitamisest

Kontrollikoda kontrollis kuluaruannet summas 146 000 eurot, mille oli esitanud toetusesaaja, kes viis koos 11 partneriga teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames ellu ühte geograafilise juhtimisteabe parandatud süsteemide väljatöötamise alast projekti. Kontrollikoda leidis, et osa toetusesaaja deklareeritud personalikuludest kasutati tegelikult ära ühe teise projekti raames. Toetusesaaja deklareeris kaudsete kulude arvutamisel rahastamiskõlbmatuid kulusid (haldustoega mitteseotud personalikulud, turunduskulud ning kontori- ja reisikulud, mis ei olnud seotud teadustegevusega).

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 5.4. Näide rahastamiskõlbmatute personalikulude hüvitamisest

Selliste vigade ärahoidmiseks on konsultantidega seotud eeskirju raamprogrammis „Horisont 2020“ lihtsustatud.

5.14. Tegelike kaudsete kulude arvutamine on keerukas ning toob sageli kaasa vigu. Raamprogrammi „Horisont 2020“ eeskirju on lihtsustatud ja vigade ärahoidmiseks kohaldatakse kõikidel juhtudel üldkulude puhul kindlasummalisi määrasid.

Selgitus 5.5. Näide rahastamiskõlbmatute personalikulude hüvitamisest

Toodud näide näitab tegelike kaudsete kulude arvutamise keerukust. Sel põhjusel võetakse raamprogrammis „Horisont 2020“ kõikide projektide puhul kasutusele üldkulude kindlasummalised määrad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

5.15. „Horisont 2020“ eeskirjad olid lihtsustatud. 2014. aasta aastaaruandes tõi kontrollikoda siiski välja eeskirjadevastaselt tehtud maksete suurenemise riski juhtudel, kui teadlased saavad täiendavat tulu⁽³⁾, või siis, kui osalejad kasutavad suuremõdulist teadusinfrastruktuuri. Kontrollikoda soovitas komisjonil välja töötada asjakohase kontrollistrateegia, mis hõlmaks spetsiifiliste rahastamiskõlblikkustingimuste alusel deklareeritud kulude asjakohast kontrolli⁽⁴⁾. Kontrollikoda testis 2015. aastal piiratud ulatuses ka programmi „Horisont 2020“⁽⁵⁾ ning leidis, et täiendava hüvitamise risk oli reaalne.

Hanke-eeskirjade eiramine

5.16. Kontrollikoda leidis 10 läbivaadatud hankemenetlusest puudusi kuues, kuid võrreldes eelmise aastaga on hanke-eeskirjade järgimine märgatavalt paranenud. Ühel juhul avastas kontrollikoda tõsise hanke-eeskirjade rikkumise ning seetõttu olid auditeeritud lepingu deklareeritud kulud rahastamiskõlbmatud. Ülejäänud vead hõlmavad näiteks teavitamis- ja avalikustamisnõuete mittetäitmise juhtumeid, valikukriteeriumide ebaõiget rakendamist ja tehnilistes kirjeldustes esinenud puudusi. Sellised menetlusvead ei ole kvantifitseeritud ega mõjuta kontrollikoja esitatud hinnangulist veamäära.

AASTA TEGEVUSARUANNETE LÄBIVAATAMINE**Komisjoni aasta tegevusaruanded kinnitavad kontrollikoja leide ja järeldusi**

5.17. Kontrollikoda vaatas läbi teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi, siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraadi ning hariduse ja kultuuri peadirektoraadi aasta tegevusaruanded. Kontrollikoda on seisukohal, et aruanded annavad õiglase hinnangu tehingute korrektsusega seotud finantsjuhtimisele ning esitatud teave kinnitab enamikul juhtudel kontrollikoja leide ja järeldusi. Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi aasta tegevusaruanne sisaldab näiteks reservatsiooni seoses teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi väljamaksetaotluste alusel tehtud maksetega.

5.15. Euroopa Komisjon on töötanud raamprogrammi „Horisont 2020“ jaoks välja auditistrateegia. Samuti on ta välja töötamas kontrollistrateegiaid vastavalt kontrollikoja soovitudele.

Mis puudutab mittetulunduslike toetusesaajate lisatasu, siis kehtestas komisjon eeskirjad, mille abil ta loodab saavutada tasakaalu lihtsustamise, kindluse ja teadlastele mõistlikku abi vahel, tagades samas usaldusväärse finantsjuhtimise. Kontrollikoja tähelepanek on kooskõlas komisjoni enda kogemusega ja lahendusi otsitakse aktiivselt asjaomaste organisatsioonide ja liikmesriikidega.

⁽³⁾ Tasu, mis makstakse lisaks töötaja tavatasule (näiteks täiendava töö või erioskuste eest), mis muudab teatud projektide tunnitasu suuremaks.

⁽⁴⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punktid 5.14 ja 5.35.

⁽⁵⁾ Kontrollikoja tehingute testimise valim sisaldas ka ühte „Horisont 2020“ tehingut.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

5.18. Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat esitasid uued reservatsioonid seoses maksetega, mille allesjäänud veamäär (programmi lõpuks avastamata ja parandamata jäänud vigade määr) hinnati suuremaks kui 2 %.

5.19. Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat esitas reservatsiooni seoses sõe ja terase teadusfondi väljamaksetaotluste hüvitamisega, sest hinnanguline allesjäänud veamäär oli ligi 3 %. Siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraat esitas reservatsiooni seoses perioodi 2007–2013 konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi väljamaksetaotluste hüvitamisega, sest hinnanguline allesjäänud veamäär oli 6,1 %.

5.20. Nii sõe ja terase teadusfondi kui perioodi 2007–2013 konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi puhul oli vigade peamiseks põhjuseks eeskirjade keerukus ja asjaolu, et rahastamiskõlblikkuse eeskirjad on sarnased, kuid mitte identsed teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi omadega, mistõttu toetusesaajad kohaldavad kuluaruannete arvutustes ekslikult seitsmenda raamprogrammi eeskirju.

5.20. *Sõe ja terase teadusfondi eeskirju on ühtlustatud peamise raamprogrammi omadega nii palju kui võimalik. Fondi näol on tegemist teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi väikesemahulise sõltumatu programmiga (kulud 2015. aastal 44 miljonit eurot).*

VALITUD JUHTIMIS- JA KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE**Teadusuuringute ja innovatsiooni ühine tugikeskus**

5.21. Teadusuuringute ja innovatsioonikulude eest vastutavad ühiselt mitmed rakendusasutused: kaheksa komisjoni peadirektoraati, seitse ühisettevõtet, neli rakendusametit, üks detsentraliseeritud agentuur ja mitu rahvusvahelist organisatsiooni, kes töötavad delegerimislepingute alusel.

5.22. Programmi tõhusaks ja ühtlustatud rakendamiseks ning kontrollikoja soovitustega arvestamiseks ⁽⁶⁾ asutas komisjon jaanuaris 2014 raamprogrammi „Horisont 2020“ haldamise ühise tugikeskuse. Keskus asub teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadis ja pakub teenuseid õigustoe, järelauditite (ühise audititeenistuse kaudu), IT-süsteemide ja operatsioonide, äriprotsesside, programmiinfo ja andmete vallas.

⁽⁶⁾ Vt eriaruanne nr 2/2013: „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?“ (ELT C 267, 17.9.2013).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

5.23. Ühine tugikeskus on positiivne samm IT-süsteemide ja operatsioonide optimeerimiseks, toetuste haldamise ühtlustamiseks ja selle tagamiseks, et eri rakendusasutused rakendavad „Horisont 2020“ eeskirju ühetaoliselt. Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut, mis peaks haldama ligi 2,3 miljardit eurot (3 %) „Horisont 2020“ eelarvest, ei osale aga hetkel kõnealuses juhtimis- ja kontrolliraamistikus.

Ühine auditeenistus

5.24. Teadusuuringute ja innovatsioonikulude puhul on komisjon tunnistanud vajadust vähendada toetusesaajate halduskoormust, säilitades samas asjakohase tasakaalu usalduse ja kontrolli vahel. Seetõttu on komisjon vähendanud maksetele eelnevaid kontrolle ning püüab saada enamiku vajalikust kindlusest hüvitatud kulusid auditeerides. Järelauditeid teevad kas komisjoni enda ühise auditeenistuse audiitorid või raamlepingu alusel komisjoni heaks töötavad sõltumatud audiitorid.

5.25. Kuigi ühine auditeenistus loodi 2014. aasta jaanuaris osana ühisest tugikeskusest, esines viivitusi töötajate värbamisel ning suurem osa värvatud töötajatest asus tööle alles 2015. aasta lõpus. Sellele vaatamata saavutati eesmärgid seoses käivitatud auditite ja pettuste avastamisele suunatud auditite arvuga. Lõpetatud auditite arv jäi veidi alla seatud eesmärgi – 473 auditi asemel lõpetati 456 (96 %).

5.26. Eri rakendusasutustel on olnud probleeme ühise lähenemisviisi leidmisel mõne auditisoovituse elluviimiseks, mis käsitleb teadusuuringute seitsmenda raamprojekti projektide rahastamiskõlbmatute kulude tagasinõudmist⁽⁷⁾. See suurendab toetusesaajate erineva kohtlemise ohtu ning tekitab õiguslikku ebakindlust.

5.26. „Horisont 2020“ puhul kaalutakse võimalust kehtestada tagasinõudmiste järjekindluse tagamiseks menetlus, võttes arvesse eelarvevahendite käsutajate kohustusi. Seitsmenda raamprogrammi ühtluse parandamiseks leppisid Euroopa teadusuuringute peadirektoraatide eri talitused kokku ekstrapoleerimise ühtlustamises.

⁽⁷⁾ Tähelepaneku aluseks on siseauditi talituse 2015. aastal tehtud ühise tugikeskuse kontroll.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi järelauditite tulemuste rakendamine

5.27. 2015. aasta lõpu seisuga oli komisjon auditeerinud toetusesaajatele hüvitatud kulusid summas 2,5 miljardit eurot, mis moodustab 8 % teadusuuringute seitsmendast raamprogrammist kokku hüvitatud 30,9 miljardist eurost. Kuni 2016. aasta lõpuni kehtivas komisjoni auditistrateegias kavandatud 4 116 auditit oli komisjon lõpetanud 3 334⁽⁸⁾. Komisjoni arvutuste kohaselt on teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi statistiliselt õige allesjäänud veamäär 4,5 %.

5.28. 2015. aasta lõpu seisuga oli komisjoni järelauditite tulemusel tehtud kumulatiivseid korrigeerimisi summas 107 miljonit eurot, millest 79,4 miljonit eurot (74 %) maksti komisjonile tagasi (vt punktid 1.40–1.43).

5.29. Püsivigade ilmnemisel rakendab komisjon ekstrapoleeritud korrigeerimisi⁽⁹⁾. 2015. aasta lõpu seisuga oli komisjon teinud 5 868 ekstrapolatsiooni 8 592st ja rakendusmäär oli seega 68 % (2014. aasta lõpus oli see 74,9 %).

5.30. Võttes arvesse audititulemuste ekstrapoleerimise tulemusel parandatud vigu, arvutas komisjon teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi allesjäänud veamääraks 2,8 %. See on pärast programmi kõikide maksete tegemist avastamata ja parandamata jäänud vigade määr.

5.31. Võttes arvesse programmi mitmeaastast iseloomu, jäeldab kontrollikoda, et komisjoni teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi järelauditite strateegia annab asjakohase aluse programmikulude allesjäänud veamäära arvutamiseks. 2015. aasta lõpu seisuga lõpetatud auditite arv vastas ootustele.

5.29. Ekstrapoleerimise määra peetakse seitsmenda raamprogrammi selles etapis rahuldavaks. Määr langes 2015. aasta lõpus, sest siis viidi lõpule mitu auditit, kuid ekstrapoleerimine toimub 2016. aastal.

⁽⁸⁾ 2015. aastal suurendati kavandatud auditite koguarvu, et tagada teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi kulutuste piisav katvus.

⁽⁹⁾ Süsteemsete audititulemuste laiendamine kõigile auditeeritud toetusesaajate projektidele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

„Horisont 2020“ järelauditite strateegia

5.32. „Horisont 2020“ puhul peab komisjon rakendama auditistrateegiat, mis põhineb kogu programmi raames tehtud kulutuste esindusliku valimi finantsauditul. Sellisele esinduslikule valimile lisatakse kulutustega seotud riskide hindamisel põhinev valim⁽¹⁰⁾. Peamine eesmärk on tagada kindlus, hinnates väljamaksetaotluste alusel tehtud maksete seaduslikkust ja korrektsust ning koostades programmi lõpuks allesjäänud veamäära mõistliku hinnangu.

5.33. Komisjon kiitis detsembris 2015 heaks oma „Horisont 2020“ järelauditite strateegia, mille raames viiakse läbi 4 400 auditit⁽¹¹⁾. Komisjon teatas, et strateegia alusel auditeeritakse maksimaalselt 7 % toetusesaajatest, et vähendada toetusesaajate auditikoormust.

5.34. Vaatamata viivitustele „Horisont 2020“ auditite allhanked raamlepingu menetluse käivitamisel algab strateegia rakendamine eeldatavasti 2016. aastal, nagu kavandatud.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED**Järeldus 2015. aasta kohta**

5.35. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et alamrubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

5.36. Mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse alamrubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 4,4 % (vt **lisa 5.1**).

5.36. Vt komisjoni vastus punktile 5.6.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1291/2013, millega luuakse teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogramm „Horisont 2020“ aastateks 2014–2020 ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1982/2006/EÜ (ELT L 347, 20.12.2013, lk 104).

⁽¹¹⁾ Täiendavad auditid on kavas teatud toetuselepingutega toetusesaajatele, neile, kelle suhtes kohaldatakse eraldi eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetlust või keda auditeeritakse teadusuuringute ühisettevõtete palvel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

5.37. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 5.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda kaheksa soovitus. Nendest ühte ei käsitleta, sest selle rakendamist tuleb hinnata mitme aasta jooksul. Komisjon on ühe soovitusel viinud täies mahus ja kuus soovitus suuremas osas.

5.38. Käesoleva läbivaatamise ning 2015. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

- **1. soovitus:** komisjon, liikmesriikide ametiasutused ja sõltumatud audiitorid peaksid kasutama kogu olemasolevat asjakohast teavet vigade vältimiseks või nende avastamiseks ja parandamiseks enne kulude hüvitamist (vt punkt 5.10);
- **2. soovitus:** komisjon peaks koostama toetusesaajatele suunised erinevuste kohta raamprogrammi „Horisont 2020“ ning teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ja teiste sarnaste programmide vahel (vt punktid 5.15 ja 5.20);
- **3. soovitus:** komisjon peaks andma rakendusasutustele ühised suunised teadusuuringute ja innovatsioonikulude kohta, tagamaks toetusesaajate ühetaoline kohtlemine auditisovitusel elluviimisel rahastamiskõlbatute kulude tagasinõudmiseks (vt punkt 5.26);
- **4. soovitus:** komisjon peaks tegema põhjalikku järelevalvet teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames hüvitatud kulude järeleauditil põhinevate ekstrapoleeritud korrigeerimiste tegemise üle (vt punkt 5.29).

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjonil on tugev eelkontrollisüsteem, mis hõlmab automatiseeritud kontrollnimekirju, kirjalikke juhiseid ja pidevat koolitust. Süsteemi parandatakse kogu aeg, kuid see on raske, sest samal ajal ei tohi suurendada toetusesaajate halduskoormust ja tuleb tagada maksete õigeaegne tegemine teadlastele. Kontrollikoja leide on kasutatud ja kasutatakse ka edaspidi selleks, et eelkontrolli veelgi tõhustada.

Komisjon on soovitusel nõus.

Ta annab juba suuniseid mitmel erineval viisil. Erinevused seitsmenda raamprogrammi ja „Horisont 2020“ eeskirjade vahel on konkreetselt välja toodud selgitustega toetuslepingu näidises. „Horisont 2020“ õiguslikke ja finantseeskirju käsitleva ulatusliku teavituskampaaniaga alustati 2015. aastal, kui liikmesriikides korraldati 16 üritust. Nendel üritustel osales 2 046 esindajat (programmi „Horisont 2020“ raames toetusesaajad ja kuludid kinnitavad audiitorid). 2016. aastaks on kavandatud veel 14 üritust.

Ühine tugikeskus pakub suuniseid õiguslikes ja majanduslikes küsimustes, juhtides sageli tähelepanu erinevustele seitsmenda raamprogrammi ja „Horisont 2020“ eeskirjade vahel.

Komisjon on soovitusel nõus.

Eri talitused leppisid kokku ekstrapoleerimise ühtlustamises, et parandada seitsmenda raamprogrammi ühtlust. Programmi „Horisont 2020“ puhul kaalutakse võimalust kehtestada auditisovitusel elluviimise järjepidevuse tagamiseks menetlus, võttes arvesse eelarvevahendite kasutajate kohustusi.

Komisjon on soovitusel nõus.

Ta jälgib tähelepanelikult ekstrapoleerimisjuhtude rakendamist ja on selle kulgemisega seitsmenda raamprogrammi praeguses etapis rahul. Määr langes 2015. aasta lõpus, sest siis viidi lõpule mitu auditit, kuid ekstrapoleerimine toimub 2016. aastal.

LISA 5.1

ALAMRUBRIIGI „KONKURENTSIVÕIME MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE TAGAMISEKS“ TEHINGUTE TESTIMISE
TULEMUSED

	2015	2014
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehinguid kokku:	150	166
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	4,4 %	5,6 %
Ülemine veapiir	6,7 %	
Alumine veapiir	2,0 %	

LISA 5.2

ALAMRUBRIIGI „KONKURENTSIVÕIME MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE TAGAMISEKS“ KOHTA ANTUD VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikajapoolne analüüs					Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Pundulik tõendusmaterjal
			Suuremas osas	Osaliselt			
2013	Komisjon peaks: 1. soovitus: laiendada ja tõhustama teavituskampaaniat toetusesaajate ja sõltumatute auditorite teadlikkuse parandamiseks seismenda raamprogrammi raames teadusuuringute rahastamiseks tehtavate kulude rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohta;		X				Teavituskampaania on praeguseks jõudnud rohkem kui 4 500 inimeseni. Komisjon jätkab kõnealuseid jõupingutusi suuriste andmisel „Horisont 2020“ jaoks (vt 3. soovitus). Teadusuuringute valdkonnas juhiivad teadlikkuse suurendamise kampaaniad komisjoni personali tähelepanu ahisaaja erinevatele konkreetsetele riskidele. See käib nii väljamaksete tegemise (seismes raamprogramm) kui ka lepingu sõlmimise etapi kohta („Horisont 2020“). „Horisont 2020“ puhul integreeritakse seda liiki teave süsteemselt komisjoni infosüsteemidesse. Eeldatakse, et 83 % aastate 2012–2016 järeldatistest valitakse erinevaid riskitegureid kasutades. Teadusuuringute pottustevastane strateegia on teine oluline osa meie riskipõhises sihipärasest kontrollides.
	2. soovitus: muutma poliitikavaldkondade rühmas tervikuna kontrolli riskipõhiseks, keskendades kontrolli suure riskiga toetusesaajatele (näiteks üksused, kellel on ELi rahastamise taotlemise alal vähem kogemusi) ning vähendades väiksema riskiga toetusesaajate suhtes tehtavat kontrolli;		X				Vt eespool (vastus 1. soovitusel). Haridus- ja kultuuripoliitika valdkonnas kasutab komisjon riskipõhist lähenemist järgmistes valdkondades: a) hariduse ja kultuuri peadirektoraadi töötajate kontrollikude iga-aastane tsükkel liikmesriikide ametiasutustesse ja liikmesriikide ametitesse; b) kontrollide minimaalne protsendimäär ja minimaalne absoluutarv (esmatasandi kontrollid), mida liikmesriikide ametid peavad igal aastal toetusesaajate juures teostama (rahastamiskava liik, eeskirjade keerukus, toetusesaajate struktuur jne); c) liikmesriikide ametite riskijuhtimine, et teostada toetusesaajate juures suunatud täiendavaid kontrolli lisaks hariduse ja kultuuri peadirektoraadi kehtestatud minimumikontrollidele.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	3. soovitus: andma teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade perioodi 2014–2020 uute programmide raames toetusesajatele ja korraldusametutele õigeaegseid, järjepidevaid ja selgeid juhuiseid uuendatud rahastamiskõlblikkus- ja kontrollinõuete kohta.					X		
	Komisjon peaks: 1. soovitus: veelgi tõhustama jõupingutusi vahe- ja lõppmaksetes ning tasaarvestustes leitud vigade käsitlemiseks, eelkõige tule- tades toetusesajatele ja sõltumatutele audiitoritele meelde rahastamiskõlblikkuse eeskirju ning toetusesajatele keh- tivat nõuet kõiki deklareeritud kulusid põhjendada;		X					Vt ka komisjoni vastus 2013. aasta 1. soovitusele.
2012	2. soovitus: tuletama raamprogrammide projektkoordinaatoritele meelde nende kohustust saadud vahendid teistele projek- tipartneritele põhjendamatult viivitusele üle kanda;	X						
	3. soovitus: vaatama üle kontrollikoja poolt eelkontrollides leitud puudused, et otsustada, kas kontrolliprotseduur vajab muutmist;		X					Komisjon kõrvaldab eelkontrollides leitud puudused (sealhulgas kontrollikoja leitud puudused) jooksvalt. See protsess moodustab nüüd osa raamprogrammi „Horisont 2020“ rakendamisest.
	4. soovitus: vähendada viivitusi järelauditite läbiviimisel ja suurenda- ma ekstrapoleerimise rakendamise osakaalu;		X					Komisjon jälgib jooksvalt oma järelauditariuannete rakenda- mist. Sellealaste edusammude kohta antakse teavet ka komisjoni peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs					Komisjoni vastus	
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata		Puudulik tõendusmaterjal
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	5. soovitus: tugevdama konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi raamesse kuuluva info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi järelevalve- ja kontrollisüsteeme.		X				Komisjoni sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektooraat on võtnud vastu teadustegevuseväliste kulude auditistrateegia, et pakkuda oma peadirektorile kindlust seoses sellisteks kuludeks eraldatavate vahendite haldamisega. 2015. aastal alustati 92 uue konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi auditiga. Kokku viidi lõpule 52 teadustegevuseväliste kulude auditit, mis hõlmasid 23,7 miljonit eurot. Strateegia elluviimise jälgimiseks korraldatakse kord kuus auditit-, eelarve- ja kontrolliteemalisi koosolekuid, mida juhivad peadirektor ja millel osalevad kõikide direktoraatide esindajad. 2012. aastal võeti vastu VKEde omanikele suunatud lihtsustusmeetmed. Lisaks vaadati seoses 2013. aastal jõustunud uue finantsmäärusega läbi konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi näidisleping, et see hõlmaks ka ekstrapoleerimist ja kolmandaid isikuid.	

6. PEATÜKK

„Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	6.1–6.10
Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna lühikirjeldus	6.3–6.8
Auditi ulatus ja lähenemisviis	6.9–6.10
Tehingute korrektsus	6.11–6.36
Koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite kontroll	6.37–6.46
Valitud sisekontrollisüsteemide osade, sh aasta tegevusaruannete läbivaatamine	6.47–6.71
Komisjoni tehtava auditeerimisasutuste järelevalve hindamine	6.47–6.64
Komisjoni aasta tegevusaruannete uurimine	6.65–6.71
Järeldused ja soovitused	6.72–6.76
Järeldus 2015. aasta kohta	6.72–6.74
Soovitused	6.75–6.76
Projektide tulemuslikkuse hindamine	6.77–6.89
 Lisa 6.1.	 Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna tehingute testimise tulemused
Lisa 6.2.	Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.2. Üle 80 % maksetest olid programmitöö perioodi 2007–2013 rakenduskavadele tehtud vahemaksed. Programmitöö perioodi rahastamiskõlblikkuse periood lõppes 31. detsembril 2015. Programmitöö perioodi 2014–2020 ettemaksete maht oli ligikaudu 7,8 miljardit eurot ⁽¹⁾.

Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse rubriigi lühikirjeldus*Poliitikaeesmärgid, instrumendid ja kulutuste haldamine*

6.3. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1.b „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“ kulutuste eesmärk on eri regioonide arengutaseme vaheliste erinevuste vähendamine, taandarenevate tööstuspiirkondade ümberkujundamine ning piiriülese, riikide- ja piirkondadevahelise koostöö arendamine ⁽²⁾. Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamist toetavad poliitikavahendid on järgmised:

- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), mille eesmärk on vähendada eri piirkondade arengutaseme vahelisi erinevusi peamiselt ettevõtetele antava finantstoetuse kaudu, millega toetatakse taristu loomist ja tootlikke töökohti loovaid investeeringuid;
- Ühtekuuluvusfond, millest rahastatakse transpordi- ja keskkonnaprojekte liikmesriikides, mille rahvamajanduse kogutoodang ühe elaniku kohta on väiksem kui 90 % ELi keskmisest ⁽³⁾;
- Euroopa Sotsiaalfond (ESF), mille eesmärk on parandada tööhõivet ja töövõimalusi (peamiselt koolitusmeetmete kaudu), soodustades kõrget tööhõive taset ning suurema arvu ja paremate töökohtade loomist, ning
- muud vahendid/fondid, nagu Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend, millega toetatakse piiriülest koostööd ja poliitiliste algatuste elluviimist ELi ja selle naabrite lähendamise nimel, ning Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks, millest antakse materiaalselt abi inimeste vaesusest väljatoomiseks.

⁽¹⁾ Programmitöö perioodil 2014–2020 tehtud ettemaksed fondide kaupa: ERF: 3,8 miljardit eurot, ÜF: 1,2 miljardit eurot, ESF: 2,3 miljardit eurot ja muud fondid: 0,5 miljardit eurot. Kontrollikoda neid makseid ei uurinud (vt punkt 6.9).

⁽²⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 174–178.

⁽³⁾ Perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 puhul hõlmab Ühtekuuluvusfond Bulgaariat, Tšehhi Vabariiki, Eestit, Kreekat, Horvaatiat, Küprost, Lätit, Leedut, Ungarit, Maltat, Poolat, Portugali, Rumeeniat, Sloveeniat ja Slovakkia. Hispaania oli toetuskõlblik ÜFi üleminekutoetuse saamiseks ainult programmitöö perioodil 2007–2013.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.4. ERFile, ÜFile ja ESFile on kehtestatud ühised eeskirjad (erandid on sätestatud konkreetset fondi käsitlevates määrustes). Nimetatud fondide kulutused tehakse mitmeaastaste rakenduskavade raames. Komisjon täidab eelarvet koostöös liikmesriikidega. Iga programmitöö perioodi puhul kiidab komisjon heaks liikmesriikide koostatud rakenduskavad, millest projekte rahastatakse⁽⁴⁾. Projekte valivad liikmesriikide ametiasutused. Projektide elluviimise ajal deklareerivad toetusesaajad oma tehtud kulud riiklikele ametiasutustele, kes seejärel kinnitavad ja esitavad need kulud komisjonile.

Korrektusega seotud riskid

6.5. ERFi/ÜFi kulutuste puhul on peamiseks riskiks, et toetusesaajad deklareerivad kulusid, mis ei ole rahastamiskõlblikud riiklike toetuskõlblikuskriteeriumide ja/või ELi struktuuri-fondide määrustes sisalduvate kriteeriumide kohaselt (mida on arvult vähem). ERFi/ÜFi kulutustele kehtivad ka üldiselt kohaldatavad ELi siseturu eeskirjad (peamiselt riigihanke-eeskirjad ja riigiabi puudutavad nõuded). Eelmistel aastatel on pakkumuste edukaks tunnistamisel ELi ja/või liikmesriikide riigihanke-eeskirjade mittetäitmine olnud kõige suurem oht ERFi ja ÜFi kulude korrektusele.

6.6. ESFi kulutuste peamised riskid tulenevad inimkapitali tehtavate investeeringute mittemateriaalsest olemusest ja projekte teostavate (tihti väikeste) partnerite suurest arvust. Loetletud põhjused võivad endaga kaasa tuua ELi ja/või riiklike rahastamiskõlblikkuse eeskirjade eiramise, mistõttu aktsepteeritakse süsteemidega ka rahastamiskõlbmatud kulud.

6.5. Komisjon jagab seda hinnangut, nagu üksikasjalikult osutatud tema talituste töödokumendis (ühitekuuluvuspoliitikas esinevate vigade analüüs aastatel 2006–2009 (SEK(2011) 1179, 5. oktoober 2011). Komisjon on jätkanud konkreetsete meetmete võtmist nende riskide maandamiseks, pakkudes näiteks korraldusasutustele kindlakstehtud riskide teemal põhjalikke suuniseid ja täiendkoolitust, et suurendada neis valdkondades haldussuutlikkust; auditeerides suurima riskiga valdkondi; rakendades õigeaegselt finantskorrektsioone, katkestamis- ja peatamismenetlusi. Kõnealused ennetus- ja parandusmeetmed ühendati uute algatustega 2013. aastal koostatud põhjalikus riigihanke-eeskirjade rakendamise tegevuskavas ning komisjon kiitis need poliitilisel tasandil heaks 2015. aasta detsembris.

Rakendamisel on veel üks programmis osalevaid asutusi riigiabi eeskirjade rakendamisel toetav tegevuskava, mis vaadati läbi ja mida lihtsustati 2014. aastal muudetud üldise grupierandi määrusega ja täpsustati täiendavalt 2016. aasta mais komisjoni teatisega riigiabi mõiste kohta.

6.6. Komisjon on võtnud konkreetseid meetmeid kindlakstehtud riskide maandamiseks, sealhulgas eelkõige ennetus- ja parandusmeetmed, nt juhendamine, koolitus, lihtsustamine, range maksete katkestamise ja peatamise poliitika ning vajaduse korral finantskorrektsioonide õigeaegne rakendamine. Komisjon tegeleb selle riskiga ka lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise aktiivse edendamise kaudu ja rõhutades liikmesriikide tehtava esmatasandi kontrolli tähtsust. Peale selle ajakohastab komisjon igal aastal oma auditikava, et tegeleda kõige tähtsamate kindlakstehtud riskidega.

⁽⁴⁾ Komisjon kiitis programmitöö perioodiks 2007–2013 heaks 440 rakenduskava (322 ERFi/ÜFi rakenduskava, millest 25 sisaldavad ÜFi projekte, ja 118 ESFi rakenduskava) ja programmitöö perioodiks 2014–2020 392 rakenduskava (millest enamik hõlmab mitut fondi).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.7. Rakenduskavade elluviimisel seisavad liikmesriikide ametiasutused silmitsi omavahel konkureerivate prioriteetide probleemiga. Ühest küljest peab kulutusi asjakohaselt kontrollima nende korrektsuse ja usaldusväärse finantsjuhtimise tagamise seisukohast. Samal ajal keskendutakse ka ELi vahendite ärakasutamisele, millega võib tegelikkuses kaasneda oht, et mõjusaid kontrollimehhanisme ei rakendata järjekindlalt, mistõttu jäävad nõuetele mittevastavuse juhtumid tuvastamata või parandamata, ning ELi eelarvest hüvitatakse rahastamiskõlbmatuid kulusid. Nimetatud teema muutub aktuaalsemaks rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpuosas, sest liikmesriigid võivad kaotada neile algselt eraldatud vahendite veel kasutamata osa ⁽⁵⁾.

2015. aastal algatas komisjon täiendavaid lihtsustamismeetmeid

6.8. 2015. aasta juulis moodustas komisjon Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (ESI) toetusesaajate huvides toimuva lihtsustamise jälgimiseks kõrgetasemelise sõltumatute ekspertide rühma ⁽⁶⁾. Nimetatud rühma ülesanneteks on

- hinnata, kuidas liikmesriigid on lihtsustamisvõimalusi kasutanud, sh liikmesriikide võetud kohustust vähendada toetusesaajate halduskoormust vastavalt perioodi 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde hõlmavatele partnerluslepingus sätestatud tingimustele;
- analüüsida lihtsustamisvõimaluste elluviimist liikmesriikides ja piirkondades, võttes arvesse uuringut programmitöö perioodi 2014–2020 esimeses etapis toimuva lihtsustamise uute sätete kasutamise ning nendega halduskoormusele ja kuludele avalduva mõju kohta, ning
- teha kindlaks hea tava toetusesaajate halduskoormuse vähendamise seotud küsimustes.

KOMISJONI VASTUSED

6.7. Asjakohane kontroll peab tagama kõigi rakendusperioodi jooksul kuni kava lõpetamiseni deklareeritud kulude korrektsuse.

Liikmesriikidelt nõutakse kava lõpetamise dokumente 31. märtsiks 2017 ning need annavad täiendava kindluse. Komisjon võttis 20. märtsil 2013 õigeaegselt vastu kava lõpetamise suunised (otsus C(2013) 1573), mida täiendati ja ajakohastati 30. aprillil 2015. Komisjoni talitused on korraldanud liikmesriikidele kava lõpetamise seminare, ajakohastanud oma riskihinnanguid ja selle tulemusena ka 2007.–2013. aasta auditistrateegiat, et käsitleda võimalikke riske seoses rakendusperioodi viimase osaga.

Komisjon on asutanud töökonna ühtekuuluvuspoliitika vahendite paremaks rakendamiseks kaheksas liikmesriigis. Rõhutades täielikku kinnipidamist kulutuste seaduslikkusest ja korrektsusest, abistas kõnealune töökond asjaomaseid liikmesriike kava lõpetamise ettevalmistusprotsessis. Samasugust ennetavat ja sihipärast lähenemisviisi rakendatakse ka liikmesriikide programmide rakendamise toetamisel perioodil 2014–2020, võttes arvesse saadud kogemusi.

⁽⁵⁾ Vt kontrollikoja aruande „Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade perioodi 2007–2013 ELi kuludest“ punkt 23 ja joonis 6, mille aluseks on varasemad kohandamata andmed.

⁽⁶⁾ Komisjoni 10. juuli 2015. aasta otsus C(2015) 4806.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

6.9. **Lisas 1.1** esitatakse kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja meetodika peamised elemendid. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse auditi puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid:

- a) auditi raames kontrolliti 223 tehingust koosnevat valimit⁽⁷⁾ (nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7). Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku kogu kõnealuse rubriigi kulutuste suhtes. 2015. aastal koosnes valim 15 liikmesriigi tehingutest⁽⁸⁾;
- b) koostöös liikmesriikidega rakendatavate rahastamisvahendite puhul vaadeldi ka vahendite väljamakse määrasid (st lõppsaaajate tasandil kasutatud vahendite osakaalu). Selleks uuriti komisjoni 2014. aasta eduaruandeid ning seitset ERFi rahastamisvahendit seitsmes liikmesriigis⁽⁹⁾;
- c) kontrollikoda hindas sisekontrollisüsteemide ja aasta tegevusaruannete muid osi:
 - i) komisjoni järelevalve 16 liikmesriigi auditeerimisasutuste üle⁽¹⁰⁾;
 - ii) aasta tegevusaruanded hõlmasid regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aruandeid.

6.10. Kontrollikoda kontrollis teist aastat järjest, kas ja mil määral oli loodud tulemuslikkuse hindamise süsteem, et hinnata, kas uuritud valminud projektid olid oma väljundi- ja tulemus-eesmärgid saavutanud vastavalt projekti heakskiitmise dokumentidele. Samuti kontrollis kontrollikoda, kas projektide eesmärgid olid kooskõlas rakenduskavadele seatud eesmärkidega. Seda kontrolliti 223st läbivaadatud projektist 149 puhul, mis olid auditi tegemise ajaks lõpule viidud. Sellega seotud tulemused on esitatud projektide tulemuslikkust käsitlevas osas.

⁽⁷⁾ 120 tehingut puudutasid ERFi projekte, 52 ÜFi projekte, 44 ESFi projekte ja 7 ERFi rahastamisvahendeid; kõik tehingud (välja arvatud 4 programmitöö perioodi 2000–2006 ESFi projekti) on programmitöö perioodist 2007–2013 (vt **lisa 6.1**). Valim moodustati kõikidest maksetest, välja arvatud 2015. aastal tehtud ettemaksed summas 1,3 miljardit eurot.

⁽⁸⁾ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Ungari, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Ühendkuningriik (vt **lisa 1.3**).

⁽⁹⁾ Bulgaaria, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Ungari, Poola ja Ühendkuningriik.

⁽¹⁰⁾ Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia ja Ühendkuningriik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

TEHINGUTE KORREKTSUS

6.11. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 6.1**. 223st kontrollitud tehingust oli vigadest mõjutatud 72 (32%). 33 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 5,2 % ⁽¹¹⁾.

6.11. Komisjon märgib, et kontrollikoja osutatud veamäär on aastahinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditit avastatud ja registreeritud projektikulude või tagasimaksete vigade korrektsioone. Komisjon rõhutab, et tema suhtes on siduv finantsmäärus, mille artikli 32 lõike 2 punktis e on sätestatud, et tema sisekontrollisüsteem peab muu hulgas tagama „raamatupidamis-arvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisava juhtimise, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja maksete laadi“. Komisjon jätkab oma järelevalverolli täitmist, eelkõige rakendades finantskorrektsioone ja tagasinõudmisi ulatuses, mis vastab kindlakstehtud eeskirjade eiramiste ja puuduste määrale.

Komisjon märgib veel, et arvestades ühtekuuluvuspoliitika haldus- ja kontrollisüsteemi mitmeaastast olemust, võib 2015. aastal tehtud vigu parandada ka kuni kava lõpetamiseni ja lõpetamise ajal, nagu on näidatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande jaotises 2.4.3.

Komisjon märgib, et 2015. aasta hinnanguline veamäär on kooskõlas kontrollikoja poolt viimase viie aasta jooksul esitatud veamääradega. See kinnitab, et programmitöö perioodi 2007–2013 puhul püsib veamäär stabiilsena ja jääb perioodi 2000–2006 kohta teatatud veamäärast tunduvalt madalamaks. Kirjeldatud areng tuleneb õigus- ja raamistiku parandamisest, mis hõlmab lihtsustamist ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide tugevdamist, ning komisjoni rangest põhimõttest katkestada või peatada maksed niipea, kui puudujäägid on avastatud, nagu teatati 2015. aasta tegevusaruandes. Komisjon jätkab meetmete keskendamist suurima riskiga programmidele/liikmesriikidele ning vajaduse korral parandusmeetmete rakendamist range maksete katkestamise ja peatamise poliitika kaudu kuni kava lõpetamiseni ning kohaldab lõpetamisel jätkuvalt rangeid menetlusi, et välistada allesjäänud olulised eeskirju eiravate kulude riskid.

Samuti märgib komisjon, et varasemate aastatega võrreldes vähenes oluliselt vigade esinemissagedus.

⁽¹¹⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 2,8 % ja 7,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir). Kontrollikoja tehingute testimise metoodikat kirjeldatakse täpsemalt **lisa 1.1** punktis 7.

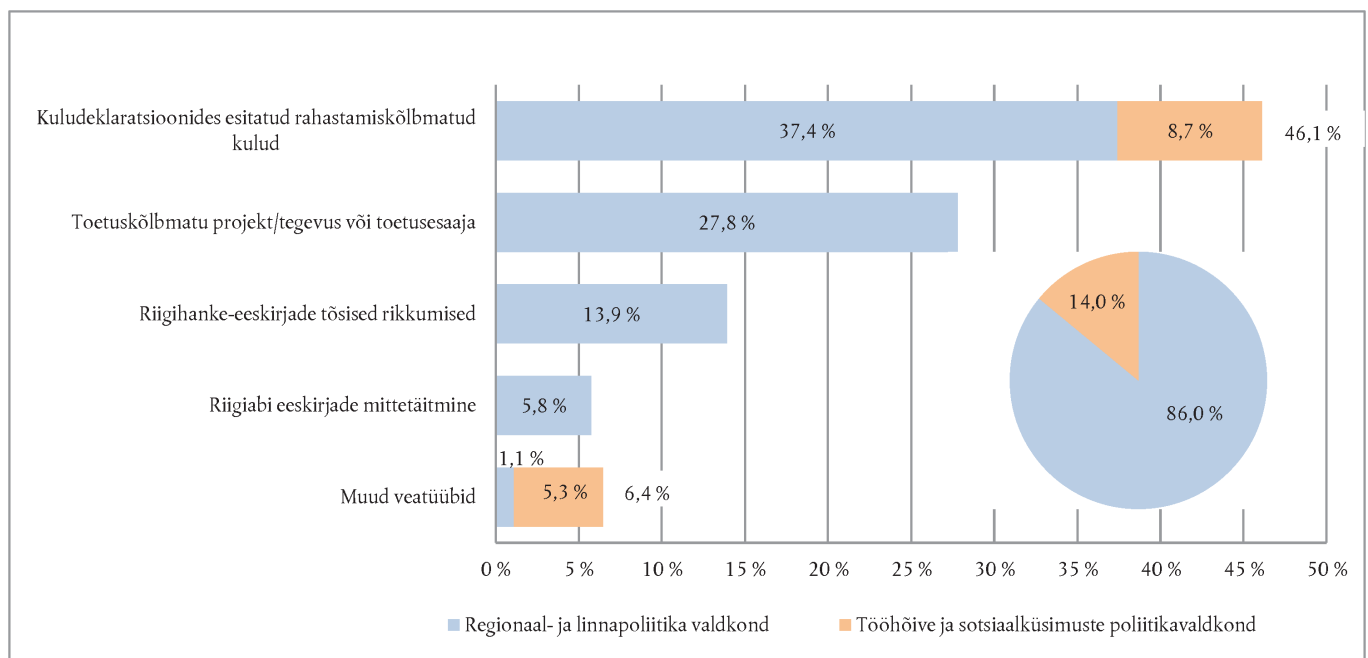
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.12. 1. peatükis hinnatakse ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes sisalduvas finantsaruandeid käsitlevas arutelu- ja analüüsidokumendis esitatud finantskorrektsioonide täpsust ja usaldusväärsust (vt punktid 1.37–1.43). 2012. aasta aastaaruande 1. peatükis selgitati ka finantskorrektsioonide arvessevõtmist hinnangulise veamäära arvutamisel ⁽¹²⁾.

6.13. **Selgitus 6.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

Selgitus 6.2. „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“ – eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Perioodil 2014–2020 tugevdab komisjoni korrektsioonivõimet veelgi netofinantskorrektsioonide ettenägemine, mis vähendab liikmesriikide võimalust komisjoni avastatud oluliste puudujääkide korral rahalisi vahendeid taaskasutada. See annab liikmesriikidele märkimisväärse motivatsiooni avastada rasked eeskirjade eiramised ja parandada need enne komisjonile esitatava raamatupidamise aastaaruande kinnitamist.

6.12. Komisjon võtab teatavaks kontrollikoja valmisoleku võtta hinnangulise veamäära arvutamisel arvesse rakendatud finantskorrektsioone. Mõnel juhul tulenevad sellised korrektsioonid liikmesriikide enda korrigeerimissuutlikkusest – mis on kindlustandva protsessi oluline osa – või komisjoni järelevalvemeetmetest, mille hulka võivad kuuluda programmide kindlamääralised finantskorrektsioonid, kui komisjoni arvates on jäänud alles olulisi puudujääke ja riske.

Komisjon viitab punktis 1.38 antud vastustele.

⁽¹²⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punktid 1.19–1.37.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.14. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas on peamiseks vigade allikaks toetusesaajate väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud ning täielikult toetuskõlbmatute projektide valimine, millele järgneb ELi ja liikmesriikide riigihanke- ning riigiabiieskirjade eiramine.

6.15. Viimasel neljal aastal ei ole kontrollikoda leidnud ühtegi lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisest tulenevat viga⁽¹³⁾. Programmitöö perioodil 2014–2020 peavad liikmesriigid kõikide fondidega seoses kasutama lihtsustatud kuluvõimalusi väikeste, alla 50 000 euro suuruste projektide puhul ja võivad otsustada lihtsustatud kuluvõimaluste laiemal kasutuse kasuks⁽¹⁴⁾.

6.15. Komisjoni arvates kinnitab kontrollikoja hinnang seda, et lihtsustatud kuluvõimaluste puhul on vigade tõenäosus väiksem, ning seetõttu on komisjon teinud alates lihtsustatud kuluvõimaluste kasutuselevõttust programmis osalevate asutustega aktiivselt koostööd nende kasutamise järkjärguliseks laiendamiseks. See on juba andnud häid tulemusi. Komisjon jätkab lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise aktiivset edendamist programmitöö perioodil 2014–2020, mil neid on nii ühissätete määruses kui ka ESFi erimääruses oluliselt tugevdatud, et vähendada toetusesaajate halduskoormust, edendada tuludele orienteeritust ja vähendada veelgi vigade esinemise riski. Komisjon kavatseb esitada 2016. aastal ettepanekud lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise laiendamiseks ühissätete määruses käsitletud kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul.

Lisaks põhjalike suuniste andmisele lihtsustatud kuluvõimaluste rakendamise kohta viib tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat praegu läbi teist lihtsustamist käsitlevate seminaride vooru teatavates prioriteetsetes liikmesriikides, millel on programmitöö perioodil 2007–2013 esinenud korduvalt suuri veamäärasid ning mis ei ole lihtsustatud kuluvõimalusi veel piisavalt kasutama hakanud.

Rahastamiskõlbmatud kulud

6.16. Komisjonile kulusid deklareerides kinnitavad liikmesriikide ametkonnad, et esitatud kulud on kooskõlas ELi määruste asjakohaste sätete, liikmesriigi õigusaktide või rahastamiseeskirjade, konkreetse rakenduskava eeskirjade, konkursiteadete, kaasrahastatavaid projekte käsitlevate otsuste või toetusotsustega.

⁽¹³⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punkt 6.23, 2013. aasta aastaaruande punkt 6.16 ning 2014. aasta aastaaruande punkt 6.29.

⁽¹⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1304/2013 (mis käsitleb Euroopa Sotsiaalfondi) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 470) artikli 14 lõige 4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320) artikkel 68.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.17. Nii ERFi/ÜFi kui ESFi peamiseks vigade allikaks on rahastamiskõlbmatud kulud. Kontrollikoda leidis, et rahastamiskõlbmatuid kulusid oli deklareeritud 8 % puhul kontrollitud tehingutest (vt **selgitus 6.3**). Need juhtumid moodustavad 55 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ning ligikaudu 2,4 protsendipunkti hinnangulisest veamäärast.

Selgitus 6.3. Näide rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimisest

Rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimine: ühe ERFi projektiga Ühendkuningriigis antakse VKEdele finantstoetust oma toodete ja teenuste reklaamimiseks ja täiustamiseks. Ettenähtud toetusest anti VKEdele toetusena aga vaid osa ja ca 13 % pidas toetusesaaja kinni. Summade kinnipidamine on kaasrahastamise rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidega vastuolus, kuna sel juhul kulusid ei tehta, summasid välja ei maksta ega kajastata kuludena toetusesaaja raamatupidamisaruannetes. Selle tagajärjel oli osa toetusest kaasrahastamise saamiseks toetuskõlbmatu.

KOMISJONI VASTUSED

6.17. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

Komisjon märgib, et mõnel juhul on ühtekuuluvuspoliitika kulude suhtes kohaldatavad siseriiklikud või piirkondlikud nõuded rangemad kui ELi või siseriiklike õigusaktidega samasuguste riigi rahastatavate kulude kohta kehtestatud nõuded. Kõnealuseid lisanõudeid võib käsitleda ühtekuuluvuspoliitika kuludega seotud asjatu halduskoormuse ja keerukusena, mille liikmesriigid on ise endale ja oma toetusesaajatele tekitanud, nagu on kirjeldatud näiteks tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta aruannetes, mis käsitlevad ülereguleerimist ja lihtsustamist.

Samuti märgib komisjon, et kolm viga tekkis seetõttu, et siseriiklikud nõuded olid vajalikust rangemad või keerukamad (ülereguleerimine). Komisjoni hinnangul moodustas kõnealuste siseriiklike nõuete rikku-mise osa 1 % veamäärast.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Toetuskõlbmatud projektid

6.18. Kontrollikoda leidis neli ERFi projekti, mis ei vastanud määrustes ja/või liikmesriigi toetuskõlblikkuse eeskirjades määratletud toetuskõlblikkuse tingimustele. Need projektid moodustavad 12 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ning ligikaudu 1,5 protsendipunkti hinnangulisest veamäärast (vt **selgitus 6.4**).

Selgitus 6.4. Näide toetuskõlbmatust projektist

Toetuskõlbmatu toetusesaaja: ühe Tšehhi Vabariigi ERFi projekti puhul olid projektikonkursi tingimuste kohaselt toetuskõlblikud üksnes VKEd. Korraldusasutus andis selle alusel toetusesaajale abi, kuigi projekti valiku etapis ei olnud tingimuse täitmist kontrollitud.

Teisi toetuskõlbmatuid projekte leiti ka Tšehhi Vabariigis, Itaalias ja Poolas.

6.18. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riigihanke-eeskirjade rikkumine

6.19. Riigihanke-eeskirjad on keskse tähtsusega vahend avaliku sektori ressursside säästliku ja mõjusa kasutamise tagamiseks ning ELi siseturu rajamiseks.

6.20. 2015. aastal kontrollis kontrollikoda ehitustööde ja teenuste osutamiseks korraldatud 140 riigihankemenetlust, mille tulemusel sõlmitud lepingud olid aluseks kontrollikoja testitud tehingute kuludele. Nende hankemenetlustega seotud lepingute hinnanguline kogusumma oli ligikaudu 2,9 miljardit eurot⁽¹⁵⁾. Valdav enamik lepingutest puudutab ERFi/ÜFi rakenduskavadest kaasrahastatud projekte⁽¹⁶⁾.

6.19-6.21. Riigihanke-eeskirju kohaldatakse kõigi liikmesriikides tehtavate avaliku sektori kulutuste suhtes, mitte üksnes ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. Selles poliitikavaldkonnas on ELi või siseriiklike riigihanke-eeskirjade eiramine olnud aastate jooksul üks peamisi vigade allikaid, eriti regionaal- ja linnapoliitika valdkonnas, seda peamiselt kaasrahastatavate projektide liikide tõttu. Seetõttu on komisjon võtnud alates viimastest programmitöö perioodist mitmesuguseid ennetus- ja parandusmeetmeid, et kõrvaldada selles valdkonnas kindlakstehtud puudused.

2013. aastal koostatud ja 2015. aastal komisjoni poolt poliitiliselt heaks kiidetud riigihangete tegevuskava eesmärk on parandada täiendavate ennetusmeetmete abil veelgi riigihanke-eeskirjade rakendamist liikmesriikides.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta õigusraamistikuga on kehtestatud ka liidu vahendite tulemusliku ja tõhusa kasutamise eeltingimused, mis puudutavad muu hulgas liikmesriikide riigihankesüsteeme. Vahemaksed võib otsustada peatada, kui kohaldatav eeltingimus ei ole täidetud 2016. aasta lõpuks (määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 19).

Komisjon võtab kõigi kontrollikoja teatatud vigade suhtes järelmeetmeid kooskõlas komisjoni otsusega C(2013) 9527 (final), millega sätestatakse „suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju“.

2014. aasta riigihankedirektiivid, millega kehtestati lihtsustused, hakkavad kohapeal mõju avaldama pärast ülevõtmist (vt ka komisjoni vastust punktile 6.25).

⁽¹⁵⁾ Summa hõlmab kõiki sõlmitud lepingute kulusid ning osa neist kontrollitud väljamaksetaotlustest on ka kontrollitõendiga varustatud.

⁽¹⁶⁾ Kontrollikoja kontrollitud 140 riigihankemenetlusest ligikaudu 62 % puhul ületas lepingusumma piirmäära, millest alates tuli rakendada siseriiklikku õigusesse ülevõetud ELi hanke-eeskirju (75 piirmäärasid ületanud hankemenetlust puudutasid ERFi/ÜFi ja kuus ESFi).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.21. 26s kontrollitud menetluses 140st avastas kontrollikoda vigu, mis olid seotud ELi ja/või riiklike hanke-eeskirjade eiramisega. Neist neljal juhul (vähem kui varasematel aastatel) oli eeskirjade mittetäitmine nii tõsine, et kontrollikoja arvates oleks leping tulnud sõlmida mõne muu pakkujaga või konkurentsi oli piiratud viisil, mis põhjustas lepingute põhjendamatut sõlmimist hankemenetlust kasutamata. Kontrollikoda liigitas need vead kvantifitseeritavateks⁽¹⁷⁾ (vt **selgitus 6.5**). Nimetatud vead moodustavad 12 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ning ligikaudu 0,7 protsendipunkti hinnangulisest veamäärast. Veamäära hindamiseks kasutas kontrollikoda 2014. aasta riigihangete direktiivi sätteid, mis ei olnud nii ranged kui 2004. aasta riigihangete direktiivi omad (st lepingute muutmine).

Selgitus 6.5. Näited riigihanke-eeskirjade tõsisest eiramisest

Ilma nõuetekohase riigihankemenetluseta sõlmitud lisatööde lepingud: ühe Saksamaal teostatud ERFi tee-ehitusprojekti puhul sõlmiti sama töövõtjaga ilma uue hankemenetluseta lisatööde leping, mis ületas algset lepingumahtu 50 %. See on vastuolus riigihangete direktiivi 2004/18/EÜ artikliga 31.

Selle tagajärjel ei ole need kulud ELi kaasrahastamiseks rahastamiskõlblikud. Samalaadseid juhtumeid leiti muudes ERFi projektides Itaalias ja Ühendkuningriigis.

6.22. Kontrollitud 140 hankemenetlusest sisaldasid 22 muid hangete ja lepingute sõlmimisega seotud vigu. Nimetatud vead hõlmavad valikukriteeriumide ebaõiget kohaldamist, puudusi hanketingimustes ning teabe ja avalikustamisega seotud nõuete mittetäitmist. Need vead ei suurenda kontrollikoja esitatud hinnangulist veamäära⁽¹⁸⁾.

6.22. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

⁽¹⁷⁾ Kontrollikoja lähenemisviisi riigihangetega seotud vigade kvantifitseerimise kohta kirjeldatakse täpsemalt 2014. aasta aastaaruande punktis 1.13 ja lisa 1.1 punktis 13.

⁽¹⁸⁾ Vt ka eriaruande nr 10/2015 tabel 1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.23. Kahes liikmesriigis auditeeritud kahes tehingus olid liikmesriikide ametiasutused leidnud riigihanke-eeskirjade tõsi-seid eiramisi ning kehtestasid projektide tasandil finantskorrekt-sioone⁽¹⁹⁾. Neid parandusmeetmeid ei ole kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutamisel arvesse võetud, kuna parandusmeetmed võeti enne kontrollikoja auditist teavitamist.

6.24. 26. veebruaril 2014 võtsid Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament vastu kolm direktiivi, mille eesmärk on riigihankemenetluste lihtsustamine ja nende paindlikumaks muutmine. Aprilliks 2016 pidid liikmesriigid nende nõuded oma õigusesse üle võtma (v.a e-riigihanked, mille jaoks seati tähtjaks oktoober 2018)⁽²⁰⁾. Mais 2016 saatis komisjon 20 liikmesriigile 28st ametlikud kirjad, milles tuletatakse meelde, et riigid ei ole kinni pidanud kohustusest nimetatud kolm direktiivi riiklikku õigusesse üle võtta⁽²¹⁾. Kui liikmesriigid ei täida endiselt kohustust direktiivid oma õigusesse üle võtta, võib komisjon algatada vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 258 rikkumismenetluse, mis võib omakorda kaasa tuua asjaomaste liikmesriikide trahvimise.

6.25. Kontrollikoda avaldas ka eriaruande, milles käsitletakse liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmeid hankevigade probleemi lahendamiseks majandusliku, sotsiaalse ja territo-riaalse ühtekuuluvuse valdkonnas⁽²²⁾.

KOMISJONI VASTUSED

6.23. Komisjon märgib, et teatavad programmis osalevad asutused nimetatud liikmesriikides on tõepoolest võtnud piisavaid parandus-meetmeid, ning tunnustab, et kontrollikoda on kajastanud seda vigade kvantifitseerimisel. Vastuses punktidele 6.19–6.21 osutatud komisjoni tegevuskava eesmärk on suurendada selliste ennetavate parandusmeet-mete võtmist liikmesriigi tasandil.

6.24. Komisjon jälgib hoolega ülevõtmise seisu liikmesriikides.

30. juuni 2016. aasta seisuga on 16 liikmesriigil veel vaja üle võtta riigihangete direktiiv (2014/24/EL), samal ajal kui 19 peavad veel üle võtma kontsessioonilepingute sõlmimise direktiivi (2014/23/EL) ning 17 vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihangete direktiivi (2014/25/EL).

6.25. Komisjon on nõustunud kõigi kontrollikoja eriaruandes esitatud soovitustega ja rakendab soovitatud meetmeid. Komisjon viitab oma punktidele 6.7 kuni 6.15 ja 6.19 antud vastustele.

⁽¹⁹⁾ Vastavalt komisjoni 19. detsembri 2013. aasta otsusele C(2013) 9527 final.

⁽²⁰⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivid 2014/24/EL (riigihanked), 2014/23/EL (kontsessioonilepingud) ning 2014/25/EL (vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste hanked) (ELT L 94, 28.3.2014).

⁽²¹⁾ Kõik kolm uut direktiivi on rakendanud kaheksa liikmesriiki: Taani, Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Rumeenia, Slovakkia ja Ühendkuningriik.

⁽²²⁾ Vt eriaruanne nr 10/2015: „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vaja-takse suuremaid jõupingutusi“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riigiabi eeskirjade eiramine

6.26. Riigiabi on siseturuga põhimõtteliselt kokkusobimatu, kuna see võib moonutada liikmesriikidevahelist kaubandust⁽²³⁾. Sellel reeglil on siiski ka mõningaid erandeid.

6.27. Komisjon jõustab ELi riigiabi eeskirju otse. Liikmesriigid peavad komisjoni teavitama kõigist riigiabi andmise juhtumitest (kas riigiabi sisaldava programmi või juhtumipõhiselt projektide kaudu), välja arvatud juhul, kui projekti suurus jääb allapoole vähese tähtsusega abile kehtestatud ülemmäära⁽²⁴⁾ või kui see on hõlmatud üldise grupierandi määrusega⁽²⁵⁾. Kõigil teavitatud juhtudel otsustab konkurentsi peadirektoraat, kas abi tunnistatakse siseturuga kokkusobivaks. ESFi projektides esineb vähem riigiabi eeskirjade rikkumist, kuna projektide suurus ei ületa tavaliselt vähese tähtsusega abi ülemmäära.

6.28. Vaatlusalusel aastal leidis kontrollikoda viies liikmesriigis seitse ELi riigiabi eeskirju eiranud ERFi/ÜFi projekti⁽²⁶⁾. Vajaduse korral küsis kontrollikoda konkurentsi peadirektoraadi esialgset hinnangut ja ka sai selle. Vigade klassifitseerimisel võeti arvesse nii konkurentsi peadirektoraadi hinnangut kui Euroopa Kohtu praktikat.

6.29. Kontrollikoda on seisukohal, et neist kolm projekti ei oleks pidanud riigiabi eeskirjade kohaselt ELi ja/või liikmesriigi toetust saama või oleks see pidanud olema väiksem. Riigiabi eeskirjade eiramise põhjusteks on peamiselt lubatud abi määrade ületamine. Need kvantifitseeritud vead moodustavad ligikaudu 0,3 protsendipunkti hinnangulisest veamäärast (vt **selgitus 6.6**). Kontrollikoda kohaldas selles kategoorias veamäära hindamiseks 2014. aasta üldist grupierandi määrust⁽²⁷⁾.

6.27. Riigiabi teate korral hindab komisjon, kas toetuse puhul on tegemist riigiabiga, ja kui see on nii, siis kas see sobib kokku siseturuga. Kõnealuse hindamise tulemusest lähtuvalt teeb komisjon otsuse.

6.28-6.29. Komisjon võtab kontrollikoja kindlakstehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid ja teeb ettepanekuid meetmete kohta, mida komisjon peab vajalikuks.

⁽²³⁾ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 107 ja 108.

⁽²⁴⁾ Komisjoni määruse (EÜ) nr 1998/2006 (ELT L 379, 28.12.2006, lk 5) artikli 2 lõige 1.

⁽²⁵⁾ Komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 (ELT L 187, 26.6.2014, lk 1) artikkel 3, millega asendatakse komisjoni määruse (EÜ) nr 800/2008 (ELT L 214, 9.8.2008, lk 3) artikli 3 lõige 1.

⁽²⁶⁾ Tšehhi Vabariik, Itaalia, Läti, Poola ja Ühendkuningriik.

⁽²⁷⁾ Määrus (EL) nr 651/2014.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 6.6. Näide riigiabi eeskirju rikkunud projektist

Riigiabi lubatud ülemmäära ületati: üks Poolas teostatud ÜFi projekt oli seotud sadamataristu ehitamisega ning projektile eraldatud rahastamine ületas sellist laadi projektidele riigiabi eeskirjade kohaselt lubatud abi määra.

Samalaadseid juhtumeid leiti ka teistes ERFi projektides Lätis ja Ühendkuningriigis.

6.30. Kontrollikoda on avaldanud ka eriaruande ühtekuuluvuse valdkonnas riigiabi eeskirjade rikkumiste ärahoidmiseks, avastamiseks ja parandamiseks komisjoni ja liikmesriikide poolt tehtavate jõupingutuste kohta ⁽²⁸⁾.

Avaliku sektori asutuste deklareeritud käibemaks

6.31. Käibemaks on toodete ja teenuste sisetarbimisele tootmise kõikides etappides kohaldatav ELi kaudne maks, mille eest tasub lõpptarbij. ELi õigusaktide kohaselt ei ole tagastatav käibemaks ERFi/ÜFi ja ESFi raames kaasrahastamise saamiseks rahastamiskõlblik ⁽²⁹⁾. Tagastamatut käibemaksu on aga võimalik kaasrahastamiseks deklareerida.

6.32. Juhtudel, kui avaliku sektori asutused ei deklareeri ega saa sellest tulenevalt käibemaksu tagasi, leiavad nii komisjon kui liikmesriigid määrusi tõlgendades, et käibemaks on rahastamiskõlblik kulu. Määrustes sisalduv tagastatava ja tagastamatu käibemaksu määratlus tekitab aga segadust.

KOMISJONI VASTUSED

6.30. Komisjon viitab oma vastustele kontrollikoja tähelepanekutele ja soovitudele, mis on avaldatud viidatud eriaruandes, ning võtab järelmeetmeid seoses soovitud, millega komisjon on nõustunud.

6.31. Kontrollikoja nimetatud õigusaktid seoses ühtekuuluvuspoliitikaga on kaaseadusandjate poliitiliste valikute tagajärg. Need on ühtlustatud üldiselt teiste ELi poliitikavaldkondade tavapäraste käibemaksu rahastamiskõlblikkust puudutavate põhimõtetega, eriti seoses tsentraliseeritult juhitavate vahenditega.

6.32-6.33. Põhimõtteliselt tugineb komisjon toetusesaaja käibemaksukohustuse või selle puudumise korral liikmesriigi hinnangule. Nagu aga kontrollikoda 2012. aastal kinnitas, ei tulene tagastatava käibemaksu olemus ainult formaalsest hinnangust sellele, kas toetusesaaja on maksukohuslane või mitte.

Komisjon kavatseb esitada programmitöö perioodil 2014–2020 liikmesriikidele vastava selgituse.

Komisjon kontrollib kontrollikoja tuvastatud juhtumeid.

⁽²⁸⁾ Vt eriaruanne nr 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 1080/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 1) artikli 7 lõike 1 punkt d, nõukogu määruse (EÜ) nr 1081/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 12) artikli 11 lõike 2 punkt a ning nõukogu määruse (EÜ) nr 1084/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 79) artikli 3 punkt e. Programmitöö perioodi 2014–2020 kohta on samalaadsed sätted lisatud määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõikesse 11 ja artikli 69 lõike 3 punkti c.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.33. Euroopa Kohus otsustas näiteks 2012. aastal, et käibemaks tuleb lugeda tagastatavaks juhtudel, kui ettevõtja kehtestab taristu lõppkasutajatele käibemaksu sisaldavad tasud⁽³⁰⁾. Kontrollikoda leidis kolm juhtu, kui avaliku sektori asutused olid tagastatava käibemaksu rahastamiskõlbliku kuluna deklareerinud (vt **selgitus 6.7**).

Selgitus 6.7. Näide rahastamiskõlbmatust käibemaksust

Tagastatav käibemaks ei ole ELi kaasrahastamise saamiseks rahastamiskõlblik: ühe Ungari teostatud ERFi projekti puhul, mis hõlmas hüljatud kaevanduse ehitamist uueks vabaõhu-ürituste keskuseks, deklareeris üks kohalik omavalitsusasutus käibemaksu rahastamiskõlbliku kuluna. Keskuse käitaja nõuab aga taristu lõppkasutajatelt käibemaksu sisaldava tasu maksmist. Selle tagajärjel ei ole käibemaksukulud ELi kaasrahastamise saamiseks rahastamiskõlblikud.

Samalaadseid juhtumeid leiti kahes Saksamaal teostatud ERFi projektis.

6.34. Isegi siis, kui liikmesriikide valitsused on ise toetuse-saajate rollis käibemaksu kuluna deklareerinud, ja seda on ka aktsepteeritud, ei ole käibemaks iseenesest liikmesriikide jaoks netokulu⁽³¹⁾. Suure taristuprojekti elluviijaks võib olla näiteks mõni ministeerium või sellele otseselt alluv asutus, ja kuna ministeeriumile sisendkäibemaksu ei tagastata, võivad projekti kulud sisaldada ka käibemaksu. Samas makstakse riigi eelarvesse ELi fondide poolt tagastatud käibemaks.

6.35. ELis enamiku projektide puhul kohaldatav standardne käibemaksumäär on vahemikus 17–27 %. Kui avaliku sektori asutuste poolt deklareeritud tagastamatu käibemaks on suurem kui riiklik kaasrahastamise määr, võib ELi hüvitatud summa ületada projekti tegelikke ilma käibemaksuta kulusid. Näiteks kui projekti kaasrahastamise määr on 85 % või kõrgem ja projekti ellu viiva ministeeriumi makstav käibemaksumäär ületab 20 %. Kui käibemaksumäär oleks 23 %, kataks EL kokku 104,6 % tegelikest kuludest (ilma käibemaksu arvestamata). See kehtib eelkõige ühtekuuluvusfondi puhul, kus enamiku projektide kaasrahastamismäär on 85 % või kõrgem.

6.34–6.35. Komisjon märgib, et käibemaksu koguvad üldjuhul riikide või piirkondade valitsused, kes ei suuna seda rahastatavatele üksikprojektidele tagasi.

Rangem seisukoht, mille kohaselt kuulutatakse käibemaks ministeeriumide või nende otseses alluvuses olevate asutuste puhul rahastamiskõlbmatuks, mõjuks tegelikult kahjulikult neile, kellel ei ole võimalust saada käibemaksu tagastust või hüvitust. Sellised asutused peaksid sel juhul leidma oma projektide elluviimiseks täiendavaid rahalisi vahendeid või peaksid panustama nende rahastamisse rohkem kui need toetusesaajad, kes saavad käibemaksu tagasi. See ei ole kaasseadusandjate poolt ühtekuuluvuspoliitika suhtes tehtud poliitiline valik.

⁽³⁰⁾ Üldkohtu 20. septembri 2012. aasta otsus kohtuasjas T-89/10, Ungari versus komisjon.

⁽³¹⁾ Avaliku sektori asutuste poolt elluviidud ja kontrollikoja poolt 2015. aastal uuritud 223st ERFi/ÜFi ja ESFi projektist 47 puhul leiti, et käibemaksu deklareeriti kokku summas kuni 412 miljonit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Liikmesriigi tasandi kontrollide ebapiisav usaldusväärsus

6.36. Toetusesaajate tehtud 18 kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet,⁽³²⁾ et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu seda teavet oleks kasutatud, oleks käesoleva peatüki hinnanguline veamäär olnud 2,4 protsendipunkti madalam. Lisaks leidis kontrollikoda, et kahel juhul olid vea tegijateks liikmesriikide ametiasutused ja vahendusasutused. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,6 protsendipunkti.

6.36. Komisjon võtab kõnealuste juhtumite suhtes rangeid järeldusi ja nõustub, et vältimaks eeskirjade eiramist üldse või eiramise esinemist maksetaotlustes, tuleb kehtestada usaldusväärseid ja õigeaegseid juhtimise kontrollitoiminguid.

Komisjon on alates 2010. aastast teinud sihipäraseid auditeid kõrge riskitasemega rakenduskavade juhtimise kontrollitoimingute suhtes, kui ta on kindlaks teinud, et puudused võivad jääda avastamata, või kui programmi auditeerimisasutus ei pruugi neid avastada õigel ajal. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul on kuni 2015. aastani tehtud auditite tulemused esitatud kummagi 2015. aasta tegevusaruandes (vt vastavalt lk 65 ja lk-d 56–57).

Komisjon osutab tugevdatud menetlustele programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistikus, mille kohaselt tuleb juhtimise kontrollitoimingud (sh kohapealne kontroll) teha enne programmi raamatupidamise aastaaruannete komisjonile tõendamist ja korraldusasutuste iga-aastaste juhtimisaruannete esitamist. Auditeerimisasutused peavad hindama raamatupidamisaruannete allesjäänud usaldusväärset veamäära, mis tuleneb pärast raamatupidamisaasta lõppu tehtud kontrollidest ja korrigeerimisest. Komisjon leiab, et kõnealused tugevdatud kontrollimenetlused peaksid veamäära püsivalt vähendama.

Samuti on komisjon töötanud välja uued suunised, et tugevdada veelgi juhtimise kontrollitoimingute usaldusväärset ja täpsustada korraldusasutuste ning otseselt nende alla kuuluvate asutuste suuremat aruandluskohustust programmitöö perioodil 2014–2020 juhtimisaruannete ja aastakokkuvõtete abil. Eelmise programmitöö perioodi kogemustel põhinevad suunised avaldati 2015. aasta septembris.

⁽³²⁾ Tõendavate dokumentide, sealhulgas tavapärase riskikontrollide andmebaasi teabe ja nõutavate kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

**KOOSTÖÖS LIIKMESRIIKIDEGA RAKENDATAVA-
TE RAHASTAMISVAHENDITE KONTROLL**

6.37. Rahastamisvahenditest antakse ettevõtetele ja linnaprojektidele omakapitaliinvesteeringuid, laene ja tagatisi⁽³³⁾. Neid kasutatakse peamiselt kolmes valdkonnas: väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) toetamiseks,⁽³⁴⁾ linnaarenguks⁽³⁵⁾ ja energiatõhususe edendamiseks.

6.38. 2014. aasta lõpuks oli 183 ERFi ja ESFi rakenduskava raames kõigis ELi liikmesriikides (välja arvatud kolm – Iirimaa, Horvaatia ja Luksemburg) loodud 1 025 rahastamisvahendit. Kokkuvõttes on neile eraldatud ligikaudu 16,018 miljardit eurot⁽³⁶⁾.

6.39. Üldiselt makstakse rahastamisvahendeid rakendavatele fondidele rakenduskavast eraldatud toetus välja pärast nende õigusliku struktuuri loomist, misjärel nad kasutavad saadud vahendeid projektide toetamiseks. Toetada tohib vaid vastava rakenduskava raamesse jäävaid projekte. Rahastamisvahenditel on kas ringlev iseloom või (teatud tagatisfondide puhul) soovitakse nende abil saavutada suurt finantsvõimendust. Kogu investeeringutest või antud laenudest tagasi saadud raha, k.a kasum, võetakse rahastamisvahendile seatud eesmärkidel taas kasutusele.

6.40. Rahastamiskõlblikuks loetakse ainult lõppsaajatele tehtud väljamaksed ning fondivalitsejate kulud ja tasud. Rahastamisvahendite kasutamata jäänud eraldised tuleb rakenduskava sulgemisel ELi eelarvesse tagastada⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 44.

⁽³⁴⁾ See hõlmab ühist rahastamisskeemi väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks (JEREMIE), mida viiakse ellu koostöös Euroopa Investeeringufondiga (EIF) ja Euroopa Investeeringufondiga (EIF), et anda täiendavat toetust VKEdale.

⁽³⁵⁾ See hõlmab ühist Euroopa toetust jätkusuutlikeks investeeringuteks linnapiirkondades (JESSICA), mida viiakse ellu koostöös EIPga; programmi eesmärk on teha tagasimakstavaid investeeringuid (omakapitaliinvesteeringute, laenude ja tagatiste vormis) linnaarengu toetamiseks.

⁽³⁶⁾ Euroopa Komisjoni kokkuvõtte korraldusasetuste poolt vastavalt määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 punktile j esitatud andmetest rahastamisvahendite finantseerimise ja rakendamise seisuga koht, olukord 31. detsembri 2014. aasta seisuga, EGESIF 15-0027-00, 23. september 2015. 2015. aasta andmed avaldatakse 2016. aasta septembris.

⁽³⁷⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõige 6.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Rahastamisvahendite aeglane rakendamine

6.41. 2014. aasta lõpus oli 1 025 ERFi ja ESFi rahastamisvahendi keskmine väljamaksemäär 57 %. See tähendab võrreldes 2013. aastaga 10 protsendipunkti suurust kasvu ja võrreldes 2012. aastaga 20 protsendipunkti suurust kasvu ⁽³⁸⁾.

6.42. **Selgituses 6.8** esitatakse majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna raames rahastatavate rahastamisvahendite väljamaksemäärad seisuga 31. detsember 2014. Juba kontrollikoja eelmises aastaaruandes juhti tähelepanu asjaolule, et mitmes riigis oli raskusi rahastamisvahenditega saadava rahastamise täieliku ärakasutamisega. Kontrollikoda täheldas, et kuues liikmesriigis (Kreeka, Hispaania, Itaalia, Madalmaad, Austria ja Slovakkia) olid väljamaksemäärad võrreldes ELi keskmisega eriti madalad.

6.41. Komisjon märgib, et keskmine kasvanud väljamaksemäär 57 % 2014. aasta lõpus – võrreldes 2013. aasta lõpu 47 %ga – on ELi tasandil keskmine, mis ei kajasta olukorra heterogeensust programmi tasandil (vt komisjoni 1. oktoobril 2015 avaldatud aruannet). 2014. aasta madal väljamaksemäär tuleneb mitmest tegurist, sealhulgas finantskriisist, mõne liikmesriigi piiratud kogemusest ning mõne rahastamisvahendi hilisest käivitamisest (ka 2014. aastal).

Samuti soovib komisjon täiendavalt rõhutada, et rahastamisvahendite elutsüklit arvesse võttes on kasv viimasel rakendusaastal ootuspärane. Mis tahes järeltõlge tegelike väljamaksemäärade kohta võib lõplikult teha alles kava lõpetamisel.

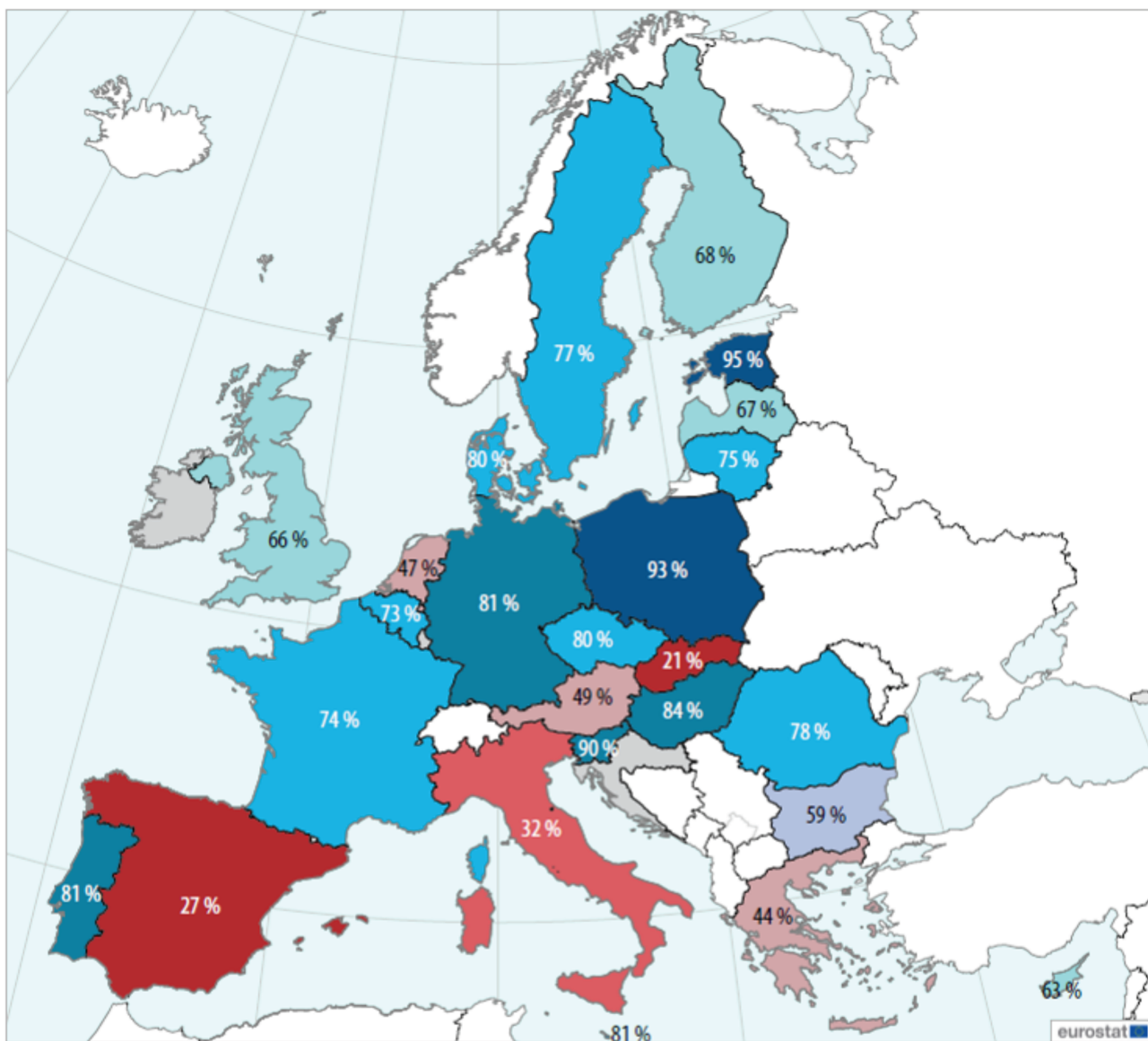
Igal juhul loetakse kava lõpetamisel rahastamisvahendite algsed, kuid lõppsaajatele välja maksmata jäänud summad rahastamiskõlbmatuks, need kantakse ELi eelarvesse tagasi ning need jäävad programme ja liikmesriikide jaoks kättesaamatuks.

Komisjon usub, et 1. oktoobril 2016 avaldatav komisjoni aruanne 2015. aasta lõpu olukorra kohta näitab rakendamisel edasiminekut.

6.42. Nagu komisjon juba tõdes oma vastuses kontrollikoja 2014. aasta aruandele (punkt 6.49), on ta võtnud koos liikmesriikidega arvukaid meetmeid tagamaks, et ülejäänud rahastamisvahenditest tehtud investeeringud jõuavad lõppsaajateni õigel ajal. Komisjon jätkas sellesuunalisi pingutusi ka 2015. aastal.

⁽³⁸⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punktid 5.33–5.36 ja selgitus 5.5 ning 2014. aasta aastaaruande punktid 6.46–6.52.

Selgitus 6.8. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna raames rahastatavate rahastamisvahendite väljamaksemäärad seisuga 31. detsember 2014

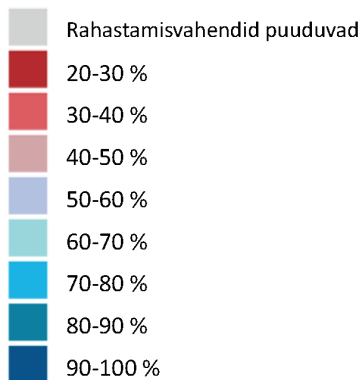


Selgitus

Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna rahastamisvahendite väljamaksemäärade vahemikud

Halduspiirid: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartograafia: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.43. Teave ERFi ja ESFi rahastamisvahendite kasutamise kohta põhineb otse liikmesriikidelt saadud andmetel. Alates 2011. aastast on komisjon teinud olulisi samme, et andmete kvaliteeti parandada. Sellest hoolimata on komisjoni aruandes esitatud andmed mõningatel juhtudel ebatäielikud või ebatäpsed. Nii oli see ka nelja rahastamisvahendi puhul seitsmest, mille kontrollikoda 2015. aastal läbi vaatas.

Toetuskõlbmatud lõplikud toetusesaajad

6.44. Seitsmest uuritud rahastamisvahendist kahes olid tagatised või laenud heaks kiidetud lõppsaajate jaoks, kes ei olnud vastavalt määrusele ja riiklikele õigusaktidele rahastamiskõlblikud. Need juhtumid liigitatakse kas rahastamiskõlbmatute kulude või toetuskõlbmatute projektide kategoorias kvantifitseeritud vigadeks (vt **selgitus 6.9**).

Selgitus 6.9. Näide rahastamiskõlbmatust laenust (toetuskõlbmatu toetusesaaja)

Toetuskõlbmatud lõppsaajad: ühe ERFi rahastamisvahendi puhul Ungaris andis finantsvahendusettevõtte oma kontserni kuuluvale ettevõttele laenu. Määruse ja kohaldatavate komisjoni suuniste kohaselt on aga selgesõnaliselt keelatud samasse kontserni kuuluvat ettevõtet toetuskõlblikuks lõppsaajaks lugeda. Selle tagajärjel ei ole laen kaasrahastamise saamiseks rahastamiskõlblik.

Samalaadseid juhtumeid toetuskõlbmatute toetusesaajate kohta leiti ka Itaalias.

KOMISJONI VASTUSED

6.43. 2015. aasta mais andis komisjon liikmesriikidele suunised aruandluse juhiste kohta, täpsustades aruandlusnõudeid. Peale selle on komisjon täiustanud oma aruandlusvahendeid perioodiks 2014–2020: liikmesriigid peavad esitama ühissätete määruse artiklis 46 nõutavad andmed, mis on perioodi 2007–2013 nõudmistega võrreldes põhjalikumad. 2016. aasta aprillis avaldasid komisjoni talitused kõnealuse aruandlusega seoses liikmesriikidele täiendavad suunised.

6.44. Komisjon märgib, et kahe rahastamisvahendite vea puhul, mis seonduvad rahastamiskõlbmatute toetusesaajatega, ei ole komisjonil praeguses etapis võimalik hinnata nende üksikute vigade mõju ELi eelarvele.

Nagu on osutatud ELi poolt struktuurifondidest ja Euroopa kalandusfondist kaasrahastatavate kuludega seoses finantskorraldusvahendite suhtes kohaldatavate eeskirjade rikkumise puhul programmitöö perioodil 2007–2013 tehtavaid finantskorrektsioone käsitlevate suuniste punktis 3, võib asendada üksikud rikkumised rahastamisvahendite seaduslike ja korrektsete investeeringutega lõppsaajatesse osalise või lõpliku lõpetamise teel. Komisjon on seetõttu seisukohal, et ilma aluseks olevaid vigu vaidlustamata ei saa komisjon hinnata praeguses etapis nende vigade mõju ELi eelarvele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Toetuskõlblikkuse perioodi 2007–2013 pikendamine üksnes komisjoni otsuse alusel

6.45. Kontrollikoda juhib tähelepanu ühele 2014. aasta aastaaruandes sisalduvale konkreetsele probleemile ⁽³⁹⁾. Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 56 lõike 1 kohaselt kehtestati maksete rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpuks 31. detsember 2015. 2015. aastal otsustas komisjon rahastamiskõlblikkuse perioodi pikendada kuni 31. märtsini 2017, kasutades selleks nõukogult ja parlamendilt määruse muutmise taotlemise asemel komisjoni otsust ⁽⁴⁰⁾. Kuna piisavalt kõrgetasemelist õigusakti siiani kehtestatud ei ole, loeb kontrollikoda pärast 31. detsembrit 2015 tehtud väljamaksed eeskirjadevastaseks.

6.46. Kontrollikoda on samuti avaldanud aruande, milles käsitletakse programmitöö perioodi 2007–2013 rahastamisvahendite kaudu ELi eelarve täitmisest saadud õppetunde ⁽⁴¹⁾.

6.45. Komisjon väljendas oma arvamust sama märkuse kohta ka vastuses kontrollikoja 2014. aasta aastaaruandele. Komisjon on tegutsenud kooskõlas Euroopa Ülemkogu 2014. aasta detsembri soovitusetega ning kehtiva õigusraamistikuga lubatud piirides. Seetõttu leiab komisjon, et kuni 2017. aasta märtsini lõppsaajatele tehtud väljamaksed on rahastamiskõlblikud kulud.

Komisjoni lõpetamissuuniste muutmise otsus ei mõjuta artikli 56 lõiget 1, mille kohaselt fondide osamakse finantskorraldusvahenditesse peab olema tehtud hiljemalt 31. detsembriks 2015. See jääb reeglits.

Muudatus täpsustab määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõiget 6. Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõige 6 on sama määruse artikli 56 lõike 1 suhtes erinorm. Sellest lähtuvalt järeltab komisjon, et

- artikli 78 lõige 6 tähendab, et makse rakenduskavast finantskorraldusvahendisse peab olema tehtud 31. detsembriks 2015;
- finantskorraldusvahendi poolt lõppsaajale välja makstud kulude rahastamiskõlblikkusega seoses võimaldab artikli 78 lõige 6 selliste kulude rahastamiskõlblikkust kuni kava lõpetamise dokumentide esitamise kuupäevani;
- kuna komisjonile lõpetamisdokumentide esitamise tähtaeg on 31. märts 2017, täpsustab kava lõpetamise suuniste muudatus, et üldmääruse artikli 78 lõikes 6 osutatud lõpetamine on lõpetamisdokumentide esitamise kuupäev, s.o 31. märts 2017 (vt ka komisjoni vastust kontrollikoja 2014. aasta aastaaruande punktile 6.52 ja soovitusetele 5).

Seetõttu ei nõustu komisjon, et pärast 31. detsembrit 2015 tehtud väljamaksed tuleks lugeda eeskirjadevastaseks.

6.46. Komisjon viitab oma vastustele kontrollikoja soovitusetele, mis on avaldatud osutatud eriaruandes, ning on juba võtnas järelmeetmeid seoses soovitusetega, millega komisjon on nõustunud.

⁽³⁹⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 6.52.

⁽⁴⁰⁾ Komisjoni otsus C(2015) 2771.

⁽⁴¹⁾ Vt eriaruanne nr 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

**SISEKONTROLLISÜSTEEMIDE OSADE, SH AASTA
TEGEVUSARUANNETE LÄBIVAATAMINE****Komisjoni tehtava auditeerimisasutuste järelevalve
hindamine****Komisjon kasutab veamäära hindamisel liikmesriikide auditeeri-
misasutuste tööd**

6.47. Auditeerimisasutused annavad komisjonile kindlust rakenduskava juhtimissüsteemide ja sisekontrollimehhanismide mõjusa toimimise ning tõendatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Nimetatud teave esitatakse auditeerimisasutuste iga-aastastes kontrolliaruannetes, auditiarvamustes ja süsteemide auditite aruannetes⁽⁴²⁾. Alates 2009. aastast on komisjon teostanud peamiste auditeerimisasutuste kontrolli, sealhulgas nende töö kontrollimist kohapeal, et hinnata nende tööst saadava kindluse taset.

6.47. Komisjon teeb auditeerimisasutustega tihedat koostööd ja kooskõlastab nendega oma tegevust ning alustas nende metoodikate ja audititulemuste läbivaatamist juba 2009. aastal. See aitas kaasa suutlikkuse suurendamisele, pakkudes auditeerimisasutuste auditite komisjonipoolse kordusauditeerimise tulemusena nõuandeid, suuniseid ja soovitusi.

Komisjon rõhutab, et auditeerimisasutuste usaldusväärsuse komisjoni-poolset hindamist tuleb käsitleda kõnealuses kontekstis. Tuginedes oma auditeerimisprogrammile, mis hõlmas alates 2009. aastast läbi viidud kokku 316 auditeerimislähetust 51 auditeerimisasutuses, mis vastutasid perioodil 2007–2013 umbes 98,5 % ERFi/Ühtekuuluvusfondi eraldiste eest, järeltas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat 2015. aasta lõpuks kokkuvõtvalt, et läbi vaadatud auditeerimisasutuste tööd võib üldiselt usaldada.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul on 2015. aasta lõpu seisuga viidud alates 2009. aastast läbi 236 auditeerimislähetust, mis hõlmavad 89 auditeerimisasutust 92st (96,7 %), kes vastutavad 115 rakenduskava eest 118st, mis moodustavad 99,6 % kuludest. Komisjon järeltas, et 82 auditeerimis-asutuse tööd, mis käsitleb 98,2 % ESFi eraldistest, on võimalik usaldada.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat andsid oma 2015. aasta tegevusaruandes üksikasjaliku hinnangu auditeerimisasutuste poolt seoses 2014. aasta kuludega nende 2015. aasta kontrolliaruannetes esitatud tulemuste ja audititeabe täpsuse ja usaldusväärsuse kohta (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande lk-d 55–60 ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande lk-d 52–54).

⁽⁴²⁾ 28 liikmesriigis on programmitöö perioodil 2007–2013 kokku heaks kiidetud 440 ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskava jaoks loodud 113 auditeerimisasutust. Neist 63 vastutavad nii ERFi/ÜFi kui ESFi rakenduskavade auditeerimise eest. Kõigi 440 rakenduskava kohta olid auditeerimisasutused 2015. aasta detsembri lõpu seisuga koostanud 306 iga-aastast kontrolliaruannet ja auditiarvamust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.48. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat kasutavad seda teavet oma iga-aastaste tegevusaruannete koostamisel ning kogu aasta vältel selleks, et otsustada rakenduskavadele tehtavate maksete võimaliku katkestamise ja/või peatamise üle.

6.49. Hindamaks seda, kas neil on võimalik saadud teabele toetuda, kontrollivad peadirektoraadid auditeerimisasutuste poolt iga rakenduskava (või rakenduskavade rühma) kohta esitatud veamäärade usaldusväärsust ⁽⁴³⁾:

- kui veamäär on komisjoni hinnangul usaldusväärne (ja tõendatud kulude suhtes statistiliselt esinduslik), aktsepteerib komisjon auditeerimisasutuse esitatud veamäära. Komisjon võib veamäära ka enda hinnangu kujundamiseks ümber arvutada, tuginedes seejuures auditeerimisasutuselt saadud lisateabele;
- ebausaldusväärse veamäära puhul rakendab komisjon kindlamääralist veamäära, mis jääb vahemikku 2–25 %, olenevalt juhtimis- ja sisekontrollisüsteemide toimimisele antud hinnangust.

6.48. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat osutas oma tegevusaruandes 2015. aastal, et umbes kaks kolmandikku maksete katkestamistest ja peatamiseelsetest menetlustest põhines audititulemustel, mille auditeerimisasutused aasta jooksul või lõpus komisjonile esitasid (vt tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande lk 68).

Katkestamised ja peatamiseelsed menetlused hõlmasid 2015. aastal 117 ERFi/Ühtekuuluvusfondi programmi ja peaaegu 9,1 miljardi euro ulatuses liikmesriikide esitatud maksenõudeid, mida ei makstud juhul, kui komisjon ei saanud lisatõendeid selle kohta, et asjaomane liikmesriik on kõik vajalikud korrektsioonid teinud.

Nagu tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande lk-l 59 märgitud, saatis komisjon ESFi kohta 2 hoiatuskirja ja 17 peatamiseelset kirja, langetas otsuse 27 maksete katkestamise kohta ja peatas 10 rakenduskava. Kokku katkestati maksenõudeid 1,4 miljardi euro väärtuses.

6.49. Komisjon rõhutab, et veamäärade usaldusväärsuse iga-aastane hindamine põhineb kogutud andmete põhjalikul analüüsil, mida tehakse riskipõhise kohapealse kontrollkäigu raames, võttes arvesse ka auditeerimisasutuste töö usaldusväärsuse üldist hindamist kõikehõlmava auditeerimise alusel, millele on osutatud vastuses punktile 6.47. Vajaduse korral küsib ja saab komisjon auditeerimisasutustelt vajalikku lisateavet.

⁽⁴³⁾ Aastat n käsitlevad auditeerimisasutuste esitatud veamäärad arvutatakse põhitegevuse audititest moodustatud valimi põhjal, mis peab olema statistiliselt esinduslik komisjonile aastal n – 1 tõendatud kulude kohta (eriaruande nr 16/2013 punkt 11).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.50. Komisjon arvutab ka iga rakenduskava (või rakenduskavade rühma) allesjäänud veamäära, milles võetakse arvesse kõik programmitöö perioodi algusest saadik rakendatud finantskorrektsioonid. See hõlmab ELi ja/või riiklikul tasandil juba rakendatud finantskorrektsioone ⁽⁴⁴⁾.

6.51. Nimetatud kahe näitaja ja enda käsutuses oleva lisateabe põhjal annab komisjon hinnangu rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemile. Seejärel avaldatakse hinnang peadirektoraadi aasta tegevusaruandes ⁽⁴⁵⁾.

KOMISJONI VASTUSED

6.51. Komisjon hindab iga programmi ja ametiasutuse (korraldus-, sertifitseerimis- ja auditeerimisasutused) juhtimis- ja kontrollisüsteemi tulemuslikku toimimist, lähtudes kõigist olemasolevatest ELi ja riiklike süsteemide audititulemustest seoses 15 peamise regulatiivse nõudega, järgides auditeerimisasutustega jagatavat metoodikat. Seega hinnatakse kõiki programme riiklikul ja komisjoni tasandil auditi arvamuste alusel, tuginedes süsteemide ning toimingute esindusliku valimi suhtes tehtud audititele. Liikmesriikide teatatud veamäärad ja komisjoni arvutatud allesjäänud veamäärad on selle hinnangu olulised, kuid mitte ainsad elemendid. Tegevusvaldkondade juhid ja eelarvevahendite käsutajad hindavad edasidelegeerimise alusel ka iga kava kindluse taset.

Iga-aastastes tegevusaruannetes avaldatud kindlustaseme puhul põhineb iga rakenduskavaga seotud arvamus seega üldisel hinnangul, mille aluseks on kogu komisjoni kasutuses olev teave. See tagab juhtimis- ja kontrollisüsteemide tulemuslikkuse igakülgse ja üksikasjaliku hindamise liikmesriikide kaupa ning 2015. aasta reservatsioonidega hõlmatud rakenduskavade puhul teabe peamiste kindlakstehtud probleemide ja võetud meetmete kohta.

⁽⁴⁴⁾ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande lk 52. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande lk 50.

⁽⁴⁵⁾ Vt eriaruande nr 16/2013 punktid 5–11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjoni hinnangus iga-aastastele kontrolliaruannetele saab üksnes osaliselt käsitleda riiklike ametiasutuste poolse ebausaldusväärse teabe esitamise riski

6.52. Komisjoni poolt ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavadele antava hinnangu usaldusväärus sõltub liikmesriikide ametiasutuste esitatud teabe täpsusest ja usaldusväärsusest. Kontrollikoja varasemate aastate auditite käigus on selles vallas ilmsiks tulnud kaks peamist riski:

- auditeerimisasutused võivad vigu tegelikust väiksemana näidata ja/või ei pruugi neid õigesti ekstrapoleerida. Seetõttu ei pruugi teatatud veamäärad alati usaldusväärsed olla;
- liikmesriikidelt finantskorrektsioonide kohta saadud andmed ei pruugi alati olla usaldusväärsed ja täpsed ning seetõttu võib komisjoni meetodiga arvutatud kumulatiivne allesjäänud vearisk olla tegelikust väiksem.

6.52-6.54. Nagu kummagi peadirektoraadi tegevusaruandes selgitatakse, on mõlemad direktoraadid võtnud meetmeid sertifitseerimis- asutuste esitatud audititeabe (veamäärad ja auditi arvamused) ning finantskorrektsioonide usaldusväärsuse parandamiseks. Kontrollikoja nimetatud riskide maandamiseks rakendab komisjon kaht auditeerimiskava:

- komisjoni tuginemine auditeerimisasutuste esitatud audititeabele, sealhulgas iga-aastastele kontrolliaruannetele, auditi arvamustele ja veamääradele, põhineb põhjalikul dokumentide auditeerimisel ja kohapealsel auditeerimisel. Selle eesmärk on kontrollida, kas audititulemused leiavad kinnitust, sealhulgas komisjoni audiitorite kohapeal tehtava kordusauditi kaudu.

Iga-aastaste kontrolliaruannete kontroll hõlmab suurt hulka erinevaid kontrollimisi, mis seonduvad näiteks arvutuste täpsuse, kasutatud näitajate ja kindlakstehtud vigade või auditeeritud andmekogumi käsitlemisega, ning mida täiendavad kontrollkäigud (vt ka komisjoni vastus punktidele 1.36 ja 6.47). Vajaduse korral küsitakse ja saadakse kahtluste korral auditeerimisasutustelt lisateavet, kuid seda ei küsita süstemaatiliselt kõigil juhtudel ning kooskõlas ühtse auditi põhimõtte ja regulatiivsete nõuetega.

Kõnealuse põhjaliku auditeerimistegevuse tulemusel on regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat hinnanud oma poliitika- valdkondade osas 95 % liikmesriikide veamäärasid kui usaldusväärselt teabeallikat 2015. aasta maksete riski arvutamiseks (vastavate 2015. aasta tegevusaruannete lk-d 58 ja 53). Ülejäänud 5 % osas, mille puhul liikmesriikide teatatud veamäär peeti ebausaldusväärseks, asendas komisjon need kindlal veamääral põhineva parima hinnanguga;

- konkreetsed riskipõhised kohapealsed auditid (mis on viimasel kolmel aastal hõlmatud 75 rakenduskava), et tagada teatatud korrektsioonide tulemuslik rakendamine ning kahtluste või ebapiisavate tõendite korral kõnealuste summade mahaarvamine kumulatiivsetest finantskorrektsioonidest, mida võeti arvesse allesjäänud veamäär arvutamisel. Kõigi kavade kohta esitatud artikli 20 kohaste aruannete usaldusväärsuse auditeerimise ja dokumentide kontrolli alusel otsustasid komisjoni talitused toimida võimalikult suure kindlusega ja jätta osa teatatud finantskorrektsioonidest kumulatiivse jääkriski arvutusest välja (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi iga-aastase tegevusaruande lk-d 72 ja 73).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Erinevalt programmitöö perioodist 2007–2013 annavad auditeerimisasutused perioodil 2014–2020 oma auditi arvamuse välja pärast korrektsioonide rakendamist allesjäänud veamäärade alusel. Selle tagajärjel auditeeritakse finantskorrektsioonide täpsust korrapäraselt raamatupidamise auditi raames.

6.53. Komisjonipoolne iga-aastaste kontrolliaruannete kontroll koosneb peamiselt dokumentide läbivaatamisest, mistõttu saab selle abil vaid osaliselt riske käsitleda. Eelkõige on kontrollikoja hinnangul komisjoni jaoks veamäärade kinnitamiseks (ja vajaduse korral nende kohandamiseks) kättesaadava teabe ulatus piiratud, kui auditeerimisasutustelt ei nõuta komisjonipoolse iga-aastaste kontrolliaruannete kontrollimise tarbeks täpsema teabe esitamist oma põhitegevuse auditite kohta (nt ulatuse, katvuse / alamvalimite moodustamise ja vigade liigitamise üksikasjad). Kontrollikoja analüüs näitas, et 2015. aastal nõuti sellist teavet tihedamini kui varasematel aastatel.

6.54. 2015. aastal, sarnaselt varasemate aastatega, tegid mõlemad peadirektoraadid kümnes liikmesriigis rakendatud finantskorrektsioonide suhtes ka kohapealset kontrolli. Neist seitsmel juhul leidis komisjon puudusi, mis nõuavad tehtud finantskorrektsioonide kohandamist. 2014. aastal leidis komisjon puudusi 12st külastatud liikmesriigist seitsmes. Leiud kinnitavad kontrollikoja hinnangut ja näitavad uue programmitöö perioodi (2014–2020) kontekstis, kui oluline on tagada, et liikmesriigid kehtestaksid usaldusväärsed aruandlussüsteemid ⁽⁴⁶⁾.

Komisjon on seisukohal, et 58 % rakenduskavade deklareeritud kulud ei sisaldanud olulisel määral vigu

6.55. 2015. aasta kohta on komisjonil enda hinnangul kindlus selle kohta, et 440st ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavast 254 (58 %) ei sisaldanud olulisel määral vigu: auditeerimisasutuste esitatud veamäärad ei ületanud komisjoni kasutatavat olulisuse läve (2 %) ja komisjon kiitis need heaks. Kõnealused rakenduskavad moodustavad umbkaudu 38 % 2015. aasta maksetest.

6.56. Sarnaselt varasemate aastatega analüüsis kontrollikoda 2015. aastal seda, kas komisjon kontrollis mõjusalt auditeerimisasutuste esitatud veamäärade täpsust ja usaldusväärsust. Komisjoni töödokumentide alusel kontrolliti 16 liikmesriigi 102 rakenduskavast moodustatud valimit (80 ERFi/ÜFi rakenduskava 322st ning 22 ESFi rakenduskava 118st). Kontrollikoja valim sisaldas nii rakenduskavu, mille (auditeerimisasutuste poolt esitatud) veamäär oli komisjon heaks kiitnud, kui neid, mille veamäär oli ümber arvutatud või mille suhtes oli kehtestatud kindel veamäär.

⁽⁴⁶⁾ Vt eriaruande nr 16/2013 punktid 35–40.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjonipoolne veamäärade kinnitamine (või ümberarvutamine) on auditeerimisasutuste esitatud tõenditega kooskõlas

6.57. Kontrollikoda leidis viie iga-aastase kontrolliaruandega hõlmatud viie rakenduskava puhul puudusi, mida ei olnud avastatud või mida komisjon ei olnud asjakohaselt käsitlenud. Kontrollikoda on aga seisukohal, et ükski neist juhtudest ei andnud alust komisjoni täiendavate (või suurema finantsmõjuga) reservatsioonide esitamiseks 2015. aasta tegevusaruannetes. Põhjuseks on asjaolu, et peaaegu kõikide nimetatud rakenduskavade (või rakenduskavade rühma) kohta olid juba erinevatel põhjustel reservatsioonid esitatud.

Auditeerimisasutuste poolse riigiabi ja riigihangete kontrolli paranemine

6.58. Sarnaselt eelmiste aastatega analüüsis kontrollikoda ka seda, kas riiklikud auditeerimisasutused tegid riigihangete ja riigiabi eeskirjade täitmise üle nõuetekohast kontrolli. Kontrollikoda täheldas selles valdkonnas võrreldes eelmise aasta hindamisega ⁽⁴⁷⁾ olulist paranemist, kuna enamik auditeerimisasutuste poolt tehingute auditeerimiseks kasutatud kontrollnimekirjadest hõlmas piisavalt riigiabi ja riigihanke-eeskirjade järgimist. 102st valimisse kuulunud rakenduskavast kahe puhul ei olnud auditeerimisasutuse tehtud kontroll asjakohane (näiteks ei hõlmatud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutajaid ja teatatud abikavade ning teadus- ja arendustegevuse meetmete toetusmäärasid ei kontrollitud). Neist kahest rakenduskavast ühe puhul ei olnud riigihangete kontrollnimekiri piisav.

6.57. Komisjon märgib ära edasimineku auditeerimisasutuste teatatud veamäärade komisjonipoolse kontrolli hindamisel.

6.58. Ka komisjon täheldas oma kontrollide käigus kontrollikoja teatatud olulist edasiminekut.

Iga-aastase kontrolliaruande läbivaatamisel uurib komisjon, kas auditeerimisasutuse arvamus põhineb usaldusväärselt süsteemi- ja põhitegevuse auditite tulemustel.

Auditeerimisasutuste töö uurimine seoses riigiabi ja riigihangetega sisaldub muude küsimuste hulgas ka auditeerimisasutuste komisjonipoolses läbivaatamises, mis hõlmab süsteemiauditite ja põhitegevuse auditite metoodikat (sh kontrollnimekirjad) ning auditeerimisasutuste juba tehtud auditite kordamist (vt vastust punktile 6.47).

Mõnel juhul oli komisjon asjaomastele auditeerimisasutustele oma auditaruannetes juba soovitanud tugevdada kontrollnimekirju, et paremini hõlmata riigiabi- ja riigihankeküsimuste kontrolli. Komisjon tagab jätkuvalt, et auditeerimisasutused kasutaksid asjakohaseid kontrollnimekirju.

⁽⁴⁷⁾ Vastavalt 2014. aasta aastaaruandele ei olnud 139st uuritud rakenduskavast 42 puhul riigiabi kontrollid nõuetekohased.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Komisjoni suuniste kohaselt peavad auditeerimisasutused lisama auditeeritavasse andmekogumisse rahastamisvahenditele eraldatud summad, mitte kontrollima lõppsaajatele tehtud tegelikke väljamakseid

6.59. Rakenduskavadest tehakse väljamaksed rahastamisvahendeid rakendavatele fondidele kogu perioodiks üldjuhul ühe maksena pärast seda, kui fondide õiguslik struktuur on loodud. Rahastamislepingutes võib kindlaks määrata alternatiivse rahastamiskorra. Kooskõlas määrusega esitatakse need maksed komisjonile kantud kuludena⁽⁴⁸⁾. Vastavalt valimi moodustamist puudutavatele komisjoni suunistele on selliste maksete auditeerimisasutuste poolne järelkontroll tavaliselt seotud eelarveaastaga, millal makse tehti. Kõnealuse kontrolli ulatus on üldjuhul piiratud, sest esimesel aastal antakse vähe toetusi ning lõppsaajatele ja projektidele eraldatakse piiratud määral vahendeid.

6.60. Kolme rakenduskava puhul moodustavad rahastamisvahenditele eraldatud summad olulise osa andmekogumist ja auditeeritud valimist. Auditeerimisasutused leidsid, et need väljamaksed ei sisaldanud vigu.

6.59-6.62. Kooskõlas määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõikega 6 sisalduvad rahaliste vahendite sissemaksed rahastamisvahenditesse komisjonile esitatavates maksetaotlustes. Kõnealused maksed on osa andmekogumist, mida auditeerimisasutused auditeerivad valimi kontrollimise teel kooskõlas komisjoni ajakohastatud juhistega.

2011. aastal ERFi/Ühtekuuluvusfondi ja ESFi jaoks välja töötatud auditeerimisraamistik näeb selgelt ette, et auditid peavad hõlmama rahastamisvahendi ülesehitust ja rakendamist ning et ette tuleb näha kava lõpetamisele eelnevad erikontrollid. Auditeerimisasutused ja komisjon võivad viia läbi rahastamisvahendite valdkondlikke auditid, mis hõlmavad nii fondi ülesehitust kui ka projektide tegelikku rakendamist, auditeerides lõppsaajate poolt ellu viidud projektide valimit.

Samuti täpsustas komisjon 18. märtsi 2015. aasta kirjas auditeerimisasutustele, et rahastamisvahendid peavad kontrollimiseks valitava andmekogumiga alati kaetud olema, ning teatas, et komisjoni hinnangul oleks hea tava auditeerida neid toiminguid valimi koostamise seisukohast omaette rühmana.

Lisaks arutas komisjon 2015. aasta septembri auditeerimisvaldkonna ekspertide kohtumistel auditeerimisasutustega auditi lähenemisviisi ja auditi strateegiat kava lõpetamisega seoses. Rahastamisvahendite vajaliku kindluse saavutamiseks kava lõpetamisel kombineeritakse rakendamise ajal tehtavate süsteemiauditite, võimaluse korral rakendamist hõlmavate tehingute valimi auditite ning lõpetamise ajaks tehtavate lisatehiste tulemusi, tagamaks, et tegelikud väljamaksed lõppsaajatele on seaduslikud ja korrektsed. Seda dialoogi jätkati korrapäraselt 2016. aasta alguses peetud kahepoolsetel auditite kooskõlastamise kohtumistel asjaomaste liikmesriikide auditeerimisasutustega.

Lõpuks peavad auditeerimisasutused lõpetamisdeklaratsioonide jaoks saavutama ja andma kindluse mitte ainult rakenduskavast rahastamisvahenditesse makstud osamakse seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, vaid ka selle osamakse kasutamise kohta määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõikes 6 nimetatud lõppsaajate rakendatavate alustehingute kaudu.

⁽⁴⁸⁾ Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 78a.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

6.61. Kui erikontrolli ei ole programmitöö perioodi sulgemisel ette nähtud, kontrollivad auditeerimisasutused rahastamisvahendite tegevuse tegelikku elluviimist tõenäoliselt alles enne sulgemist. Viimase kahe aasta jooksul avastas kontrollikoda mõningate auditeeritud rahastamisvahendite puhul toetuskõlbmatuid lõppsaajaid (vt ka punkt 6.44).

6.62. Komisjon ei ole väljastanud ametlikke horisontaalseid suuniseid programmide sulgemiseni rahastamisvahendist lõppsaajatele tehtavate väljamaksete auditeerimise kohta. Auditi lähenemisviisi lepatakse aga kahepoolsetl kokku komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel.

6.63. Juhtudel, kui rahastamisvahendeid haldab Euroopa Investeeringuspank (EIP), ei saa auditeerimisasutused fondi tehtavaid makseid EIP kehtestatud juurdepääsupiirangute tõttu kontrollida.

Auditeerimisasutused on esitanud väga madalad veamäärad rakenduskavade suhtes, milles kontrollikoda leidis vigu

6.64. 440st ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavast 110 veamääraks on komisjon kinnitanud 0,5 % või alla selle. Neist rakenduskavade 16 on kontrollikoda viimasel kahel eelarveaastal vähemalt korra kontrollinud. Kontrollikoda leidis üheksa rakenduskava raames läbivaadatud projektides kvantifitseeritavaid vigu (vt punktid 6.55 ja 6.56).

Komisjoni aasta tegevusaruannete uurimine

6.65. Kontrollikoda hindas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruandeid ning peadirektorite kinnitusi⁽⁴⁹⁾. Täpsemalt:

- kontrolliti komisjoni arvutatud veariski sisaldavate summade järjepidevust ja täpsust;
- hinnati 2015. aasta kohta esitatud reservatsioone.

6.63. Komisjoni ja EIP grupi edasised arutelud peaksid võimaldama korraldus- ja auditeerimisasutustel saavutada lõpetamisel selle konkreetse punkti osas kindlus.

6.64. Komisjon märgib, et asjaolu, et programmis avastatakse üksikud vead, ei ole aluseks eelhinna andmisele audititulemuste kohta, mis põhinevad nõuetekohaselt ja juhuslikult valitud statistilistel valimitel või olulist osa deklareeritud kuludest hõlmavatel valimitel. Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja teatatud üksikud vead ei sea kahtluse alla 2015. aasta kohta teatatud ja kontrollitud veamäärade usaldusväärsust.

⁽⁴⁹⁾ Iga aasta aprilli lõpuks koostavad kõik peadirektoraadid eelmise aasta tegevusaruande, mis esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning seejärel avaldatakse. Koos aruandega peab peadirektor esitama kinnituse selle kohta, kas tema vastutusalas olevat eelarvet täideti seaduslikult ja korrektselt. Eelarvet on seaduslikult ja korrektselt täidetud juhul, kui eeskirjade eiramise määr on madalam kui komisjoni kasutatav olulisuse lävi (2 %). Vastasel juhul võib peadirektor esitada teatud valdkondade (või programmide) kohta kas täielikke või osalisi reservatsioone.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjonipoolne ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavade veariski sisaldavate summade arvutamine

6.66. Üldiselt vastab komisjoni 2015. aasta tegevusaruannetes esitatud veariski sisaldavate summade arvutus olemasolevale teabele ja/või auditeerimisasutuste edastatud andmetele ning on täpne. Kontrollikoda tuletab siiski meelde, et komisjoni aasta tegevusaruannetes esitatud veamäärad ei ole üks ühele võrreldavad kontrollikoja hinnanguliste veamääradega ⁽⁵⁰⁾.

- Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi hinnangul sisaldab veariski 3,0–5,6 % aasta jooksul heakskiidetud programmitöö perioodi 2007–2013 ERFi/ÜFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksetest. 63 % komisjoni tehtud maksetest tehti rakenduskavadele, mille kinnitatud veamäär oli suurem kui 2 %;
- tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi hinnangul sisaldab veariski 3,0–3,6 % aasta jooksul heakskiidetud programmitöö perioodi 2007–2013 ESFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksetest. 56 % komisjoni tehtud maksetest tehti rakenduskavadele, mille kinnitatud veamäär oli suurem kui 2 %.

Komisjoni reservatsioonid ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavade suhtes

6.67. Ühtekuuluvuspoliitikas esitab komisjon rakenduskavade (või nende rühmade) suhtes reservatsioone juhul, kui

- rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteemides on avastatud olulisi puudusi,
- rakenduskavade kinnitatud veamäär ületab 5 %.

Nende rakenduskavade puhul, mille kinnitatud veamäär on 2–5 %, arvestab komisjon ka seda, kas rakenduskava kumulatiivne allesjäänud vearisk ületab 2 %.

KOMISJONI VASTUSED

6.66. Komisjon nõustub, et kontrollikoja ja komisjoni veamäär ei ole otseselt võrreldavad. Kõnealuse protsessi eesmärk on aga sisuliselt sama, st hinnata riski ELi eelarvele teataval aastal.

Komisjon võtab arvesse kõiki kontrollikoja eriaruandes nr 16/2013 osutatud erinevusi (vt komisjoni vastus kõnealuse aruande punktile 11). Kui need erinevused välja arvata, leiab komisjon, et 2015. aasta aruande puhul, nagu ka tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul viimasel viiel järjestikusel aastal ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi puhul viimasel neljal järjestikusel aastal enne käesolevat aastaaruannet, on komisjoni hindamise tulemus kooskõlas kontrollikoja arvutatud veamääradega (vt vastavate iga-aastaste tegevusaruannete lk 65 ja 100).

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat tegi 2015. aastal 63 % maksetest programmidesse, mida ta hindas aasta lõpul mõjutatuks olulisest, 2 % ületavast veamäärast, kuid valdava enamiku puhul neist programmidest tehti piisavaid korrektsioone, mille tulemusel vähenes kumulatiivne jääkrisk allapoole olulisuse piirmäära.

Vt ka komisjoni vastust punktile 6.67.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat tegi 2015. aastal 56 % maksetest programmidesse, mida ta hindas aasta lõpul mõjutatuks olulisest, 2 % ületavast veamäärast, kuid valdava enamiku puhul neist programmidest tehti piisavaid korrektsioone, mille tulemusel vähenes kumulatiivne jääkrisk allapoole olulisuse piirmäära.

Vt ka komisjoni vastust punktile 6.67.

6.67. Nagu ka vastavates 2015. aasta aruannetes teatati, märgib komisjon, et

- 93 % puhul ERFi/Ühtekuuluvusfondi programmidest oli kumulatiivne jääkrisk 2015. aasta lõpus alla 2 % (lk 58). Seoses 21 programmiga, mille kumulatiivne jääkrisk ületas 2 %, tehti 20 puhul reservatsioone ning järelejäänud ühe programmi kohta avaldati tegevusaruandes erand (lk 180);
- 90,7 % puhul ESFi programmidest, mis moodustasid 93,3 % 2015. aasta maksetest, oli kumulatiivne jääkrisk alla 2 % (lk 61). Ülejäänud programmide puhul tehti reservatsioone, välja arvatud juhul, kui vajalikud parandusmeetmed olid juba rakendatud.

⁽⁵⁰⁾ Vt eriaruande nr 16/2013 punkt 11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.68. Nende ERFi/ÜFi rakenduskavade arv, mille suhtes kehtib reservatsioon, langes 2015. aastal 77-lt 67-le ja ESFi rakenduskavade puhul 36-lt 23-le. Reservatsioonide hinnanguline finantsmõju vähenes aga ERFi/ÜFi ⁽⁵¹⁾ puhul 234 miljonilt eurolt 2014. aastal 231 miljoni euroni 2015. aastal ning ESFi puhul 169,4 miljonilt eurolt 2014. aastal 50,3 miljoni euroni 2015. aastal.

6.69. Kontrollikoda leidis, et komisjoni 2015. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid olid komisjoni juhiste ja kahele peadirektoraadile kättesaadava teabega kooskõlas.

6.70. Komisjoni hinnangul on kõigi ERFi/ÜFi rakenduskavade kumulatiivne allesjäänud vearisk 1 % neile tehtud maksetest ja kõigi ESFi rakenduskavade kumulatiivne allesjäänud vearisk 0,9 % neile tehtud maksetest. Näitajad põhinevad auditeerimis- asutuste esitatud ja komisjoni kinnitatud veamääradel ja neis võetakse arvesse ka sertifitseerimisasutuste poolt komisjonile edastatud finantskorrektsioone ⁽⁵²⁾.

Pilk tulevikku: programmitöö periood 2014–2020

6.71. Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruandes ⁽⁵³⁾ juhiti tähelepanu asjaolule, et programmitöö perioodi 2014–2020 alguses esineb viivitusi. Kontrollikoda märgib, et 2015. aasta lõpu seisuga on ametisse määratud vähem kui 20 % Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutavatest riiklikest ametiasutustest. Liikmesriikide ametiasutused võivad küll näiteks projektikonkurse algatada ja projektid välja valida, kuid ei saa enne oma ametlikku nimetamist komisjonile väljamakse- taotlusi esitada. Seetõttu esineb programmitöö perioodi 2014–2020 eelarve täitmisel tõenäoliselt suuremaid viivitusi kui sellele eelnenud perioodil 2007–2013.

KOMISJONI VASTUSED

6.68. Kontrollikoja märkus näitab asjaomastes iga-aastastes tegevusaruannetes reservatsioonide tegemiseks kasutatud meetodika küpsust ning kõnealuse meetodika ranget rakendamist regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadis ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadis.

Mõlemad peadirektoraadid järgivad maksete katkestamise ja peatamisega seoses rangeid meetodeid. Nad kohaldavad maksetega seoses ka ennetavaid meetodeid, st makseid ei tehta rakenduskavadele, mille kohta kavandatakse kontrollkäiku, enne, kui kontrollkäik on lõpetatud. Makseid jätkatakse pärast kontrollkäiku, välja arvatud juhul, kui ei ole kindlaks tehtud olulisi puudusi.

6.71. Komisjon märgib, et määramine kuulub liikmesriikide pädevusse. Komisjon on korduvalt (koosolekutel ja kirjalikus suhtluses) soovitanud liikmesriikidel seda protsessi kiirendada – tagades samas määruses sätestatud määramiskriteeriumide täieliku arvessevõtmise – ning pakkunud vajaduse korral selgitusi ja abi.

Komisjon märgib täiendavalt, et kohapealne rakendamine võib alata oluliselt enne määramisprotsessi lõpule jõudmist liikmesriikide tasandil ja sellest komisjonile teatamist. Valitud toimingutele on ette nähtud keskmiselt juba umbes 10 % eraldistest; see osakaal on liikmesriigiti erinev.

⁽⁵¹⁾ Arvud sisaldavad täielikult ja osaliselt kvantifitseeritud reservatsioonide rakenduskavade kohta, mille vahe- ja/või lõppmakseid oli aasta jooksul heaks kiidetud (2014. aastal 83 ja 2015. aastal 71), ja rakenduskavade kohta, mille raames selliseid makseid tehtud ei olnud (2014. aastal 18 ja 2015. aastal 19).

⁽⁵²⁾ Komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 (ELT L 371, 27.12.2006, lk 1) artikkel 20.

⁽⁵³⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 3.11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2015. aasta kohta

6.72. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

6.73. Mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse rubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 5,2 % (vt **lisa 6.1**).

6.72-6.73. Komisjon märgib, et kontrollikoja esitatud hinnanguline veamäär püsib stabiilsena ning on kooskõlas ka vastavates igaaastastes tegevusaruannetes teatatud veamääradega, välja arvatud punktis 6.66 viidatud erinevused.

Komisjon jätkab auditite ja meetmete keskendamist suurima riskiga programmide/liikmesriikidele ning vajaduse korral parandusmeetmete rakendamist range maksete katkestamise ja peatamise poliitika kaudu kuni kava lõpetamiseni ning kohaldab lõpetamisel jätkuvalt rangeid menetlusi, et välistada allesjäänud olulised eeskirju eiravate kulude riskid.

Komisjon märgib veel, et arvestades ühtekuuluvuspoliitika haldus- ja kontrollisüsteemi mitmeaastast olemust, võib 2015. aastal tehtud vigu parandada ka järgnevatel aastatel ja enne kava lõpetamist, nagu on näidatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande jaotises 2.4.3.

Perioodil 2014–2020 hõlmavad seaduslikkuse ja korrektsuse tugevdatud nõuded raamatupidamise aastaaruannete kasutusele võtmist, tugevdatud juhtimise kontrollitoiminguid ja aruandekohustust, samuti auditiaruandeid, mis lähtuvad igaaastastest allesjäänud veamääradest, ning 10 % komisjoni vahemakse kinnipidamist kuni kõigi kontrollide läbiviimiseni liikmesriigi tasandil ja raamatupidamise aastaaruannete esitamiseni. Allesjäänud veamäärad arvestatakse iga raamatupidamise aruandeid hõlmava raamatupidamis aasta kohta. Komisjoni korrektsioonivõimet tugevdab veelgi võimalus kohaldada teatavatel tingimustel tõsiste puuduste korral netofinantskorrektsioone, vähendades sel moel liikmesriikide võimalust rahalisi vahendeid taaskasutada. See annab liikmesriikidele olulise motivatsiooni avastada, teatada ja parandada tõsised puudused enne komisjonile esitatava raamatupidamise aastaaruande kinnitamist. Kõik need elemendid peaksid aitama veamäära püsivalt vähendada.

Vt ka komisjoni vastust punktile 6.11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.74. Kontrollikoja auditid on alates 2009. aastast näidanud, et programmitöö perioodil 2007–2013 on veamäär oluliselt madalam kui programmitöö perioodil 2000–2006. Hinnanguline veamäär ületab aga endiselt olulisuse piirmäära. Kontrollikoda märgib ka, et valdkonna kulud hüvitatakse toetusesaajate tegelike kulude deklareerimise alusel. Eelmistel aastatel on mitu korda üritatud olukorda lihtsustada, kuid sellel on olnud vaid piiratud mõju tehingute korrektsusele. Samal ajal on kontrollide arvu kasv põhjustanud riiklikele haldusasutustele ja toetusesaajatele suure halduskoormuse. 2015. aastal moodustas komisjon 2020. aastale järgneva programmitöö perioodi ettevalmistuste tegemiseks lihtsustamisega tegeleva kõrgetasemelise rühma (vt punkt 6.8).

Soovitused

6.75. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 6.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda 16 soovitust. Neist üheksa viis komisjon ellu täielikult, neli suuremas osas, kaks osaliselt ning üks oli ellu viimata.

6.76. Käesoleva läbivaatamise ning 2015. aasta leidude ja järelduste põhjal esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused:

- **1. soovitus:** muuta uue programmitöö õigusakti ettepaneku koostamisel põhjalikult struktuuri- ja investeerimisfondide ülesehitust ja rakendamismehhanismi, võttes seejuures arvesse ka lihtsustamisega tegeleva kõrgetasemelise töörühma väljundeid (soovituslik rakendamisega: lõplikud tulemused enne, kui komisjon esitab oma ettepaneku aastale 2020 järgneva perioodi kohta);

KOMISJONI VASTUSED

6.74. Programmitöö perioodi 2007–2013 veamäär jääb stabiilseks ja on palju madalam kui perioodi 2000–2006 veamäär. Kirjeldatud areng tuleneb õigusraamistiku paranemisest, mis hõlmab lihtsustamist ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide tugevdamist, ning komisjoni rangest põhimõttest katkestada või peatada maksed niipea, kui puudujäägid on avastatud, nagu teatati 2015. aasta tegevusaruandes.

Peale selle näitab komisjoni poolt 2010. aastal tellitud uuring fondide rakendamise ja juhtimise halduskulude kohta, et nende osa ERFi/Ühtekuuluvusfondi kogu rahastamiskõlblikest kuludest ei ole ülemäära suur, kuna see hinnati kogu perioodiks tasemele 3,2 % (ligikaudu 12,5 miljardit eurot). Teises, 2012. aasta uuringus, mida kasutati programmitöö perioodi 2014–2020 mõjuhinnangu alusena, prognoositi, et komisjoni ettepanekud toovad toetusesaajate jaoks kaasa peaaegu 20 % suuruse halduskulude vähenemise.

Samuti on komisjon teinud juba liikmesriikidega aktiivselt koostööd lihtsustatud kuluvõimaluste edendamisel, mis keskenduvad tulemustele ja põhinevad tegelikult tehtud kulude hüvitamise asemel arvestuslikel kuludel, eesmärgiga laiendada järk-järgult nende kasutamist; komisjoni arvates on need pingutused juba häid tulemusi andnud (vt komisjoni vastused punktidele 6.15).

Et lihtsustamismeetmete kasutamist takistavatest teguritest paremini aru saada, teeb komisjon uuringu, mis peaks võimaldama hinnata lihtsustatud kuluvõimaluste kasutuselevõttu liikmesriikide tasandil ning potentsiaali nende sagedasemaks kasutamiseks.

Komisjon on asutanud lihtsustamise kõrgetasemelise töörühma, et anda soovitusi halduskoormuse vähendamise võimaluste maksimeerimiseks perioodi 2014–2020 õigusraamistikus.

6.75. Komisjon märgib, et ta ei ole käesoleva punkti all rakendamata jätuna nimetatud soovitusel nõustunud.

Üksikasjalikumalt on vastatud komisjoni vastuses **lisale 6.2**.

Komisjon on soovitusel osaliselt nõus.

Kuigi komisjonil ei ole praeguses etapis võimalik võtta konkreetset kohustust seoses 2020. aastale järgneva perioodi seadusandlike ettepanekutega, kaalub ta kõiki teostatavaid variante, võttes arvesse kõrgetasemelise töörühma soovitusi, uuringute tulemusi ja tõendeid programmi rakendamisest perioodil 2014–2020 ning muud asjakohast teavet.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **2. soovitus:** kasutada programmitöö perioodil 2007–2013 saadud kogemusi ning analüüsida põhjalikult programmitöö perioodi 2014–2020 liikmesriikide toetuskõlblikkuse eeskirju. Selle põhjal peaks komisjon esitama liikmesriikidele suunised selle kohta, kuidas lihtsustada ja vältida ebavajalikult keerulisi ja/või koormavaid eeskirju, mis ei anna poliitikaeesmärkide saavutamise seisukohast lisaväärtust (ülereguleerimine), eriti kui tagajärjeks on märkimisväärsed ja/või korduvad vead (soovituslik rakendamisaeg: 2018. aasta lõpp);
- **3. soovitus:** esitada nõukogule ja parlamendile seadusandlik ettepanek määruse (EÜ) nr 1083/2006 muutmiseks hierarhiliselt samaväärse õigusaktiga, et pikendada liikmesriikidega koostöös rakendatavate rahastamisvahendite toetuskõlblikkuse perioodi. Määruse muudatust vajatakse liikmesriikidele õiguskindluse andmiseks (soovituslik rakendamisaeg: kohe);
- **4. soovitus:** selgitada programmitöö perioodiks 2014–2020 liikmesriikidele tagastatava käibemaksu määratlust (eelkõige avaliku sektori toetusesaajate jaoks), et vältida tagastamatu käibemaksu mõiste erinevat tõlgendamist ja ELi vahendite ebaoptimaalset kasutamist (soovituslik rakendamisaeg: 2017. aasta keskepaik);
- **5. soovitus:** tagada, et kõik programmitöö perioodil 2007–2013 tehtud ERFi ja ESFi rahastamisvahenditega seotud kulutused kaasataks piisavalt varakult sulgemisdeklaratsioonidesse, et võimaldada auditeerimisasutustel oma kontrollide teha. Lisaks peaks komisjon kõiki rahastamisvahendeid rakendavaid liikmesriike julgustama tegema auditeid nende rahastamisvahendite rakendamise kohta, pidades silmas perioodi sulgemist (soovituslik rakendamisaeg: kohe).

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon kavatses pöörata riiklikele rahastamiskõlblikkuse eeskirjadele oma riiklike juhtimis- ja kontrollisüsteemide järelevalve- ja auditeerimistöö erilist tähelepanu, eriti suurte veamääradega liikmesriikide puhul.

Sellele tuginedes aitab komisjon asjaomaseid liikmesriike tarbetult keerukate ja koormavate eeskirjade lihtsustamisel ja vältimisel, toetab heade tavade vahetamist ning annab saadud kogemustest aru 2018. aastal. Komisjon panustab ka programmitöö perioodil 2014–2020 tõsiselt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisele.

Komisjon tuletab meelde, et ühisjuhtimise puhul on riiklike rahastamiskõlblikkuse eeskirjade läbivaatamine ja lihtsustamine peamiselt liikmesriikide ülesanne.

Komisjon ei nõustu soovitusel.

Nagu komisjon kinnitas oma vastuses samale soovitusel kontrollikoja 2014. aasta aruandes, on komisjon arvamisel, et 2014. aasta detsembris Euroopa Ülemkogu antud volitusi arvestades jäid tema kava lõpetamise suunistes tehtud muudatused muudetud määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõike 6 kohaldamisala raamesse ega vaja õigusakti muutmist (vt ka komisjoni vastust punktidele 6.59–6.62 eespool ja kontrollikoja 2014. aasta aruande soovitusel 5).

Komisjon märgib, et Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Parlament võtsid kontrollikoja soovitusel 2014. aasta eelarve täitmise heakskiitmisega seoses teadmiseks, kuid ei toetanud seda.

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon annab liikmesriikidele suunised tagastatava käibemaksu mõiste täpsustamiseks programmitöö perioodi 2014–2020 kontekstis, arvestades kaasseadusandjate poliitilist valikut käibemaksu rahastamiskõlblikkuse kohta, mis on sätestatud ühissätete määruse artikli 69 lõike 3 punktis c.

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon on juba selgitanud oma perioodi 2007–2013 hõlmava kava lõpetamise suunistes, et selleks, et anda auditeerimisasutustele lõpetamisaruandega tehtavaks tööks piisavalt aega, tuleks esitada lõppmakse taotlus ja lõplik kuluaruanne auditeerimisasutustele piisavalt vara kuupäeval, milles lepatakse asutuste vahel iga kava kohta kokku.

Lõpetamise deklaratsioonide osas on komisjon juba soovitanud auditeerimisasutustel saavutada ja anda kindlus mitte ainult rakenduskavast rahastamisvahenditesse makstud osamakse seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, vaid ka selle osamakse kasutamise kohta lõppsaajate rakendatavate alustehingute kaudu. Komisjon hindab 31. märtsiks 2017 esitatavate lõpetamispakettide alusel, kas rahastamisvahendeid on piisavalt auditeeritud, kuna aluskulude rahastamiskõlblikkus määratakse selliste vahendite puhul kindlaks kava lõpetamisel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

PROJEKTIDE TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE

6.77. ELi eelarve täitmine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte alusel eeldab, et kulutuste tegemisel ei keskenduta üksnes eeskirjade järgimisele, vaid ka kavandatud eesmärkide saavutamisele⁽⁵⁴⁾. Kontrollikoja uuritud 216 projektist 149 olid auditi toimumise ajaks lõpule viidud. Kõigis 15s valimisse kaasatud liikmesriigis oli vähemalt kolm lõpetatud projekti, mida oli võimalik hinnata (vt punkt 6.9).

6.78. Lisaks 149 tehingu korrektsuse kontrollimisele hindas kontrollikoda toetusesaajate esitatud teabe põhjal teist aastat järjest,⁽⁵⁵⁾ kas ja mil määral oli:

- paika pandud tulemuslikkuse hindamise süsteem, et hinnata, kas projekti heakskiitmisdokumentides (projekti-taotlus, toetusleping, leping ja/või kaasrahastamise otsus) sisalduvad projektieesmärgid on kooskõlas rakenduskava-des sisalduvate eesmärkidega ning kas projekti tulemuslik-kuse hindamiseks olid kehtestatud asjakohased tulemusnäitajad;
- projektid olid need eesmärgid saavutanud ja täitnud kõikide näitajate sihid. Kontrollikoja analüüs oli eelmiste aastatega võrreldes laiem, kuna lisaks projektide väljunditele⁽⁵⁶⁾ keskenduti ka tulemustele, et hinnata nende tulemuslikkust rakenduskava tulemuseesmärkide saavutamise seisukohast.

6.79. **Selgituses 6.10** esitatakse kokkuvõte lõpetatud pro-jektide tulemuslikkust käsitleva hindamise tulemustest.

Selgitus 6.10. Kokkuvõte lõpetatud projektide tulemuslikkust käsitleva hindamise tulemustest

Tulemuslikkuse hindamine	Projektide arv, mille puhul:			
	olid määratletud ja hinnatud nii väljundi-kui tulemusnäitajad	väljundid olid määratletud ja hinnatud, ent tulemusnäitajaid ei olnud määratletud	ei väljundi- ega tulemusnäitajaid ei olnud määratletud, mistõttu ei saanud neid ka hinnata	KOKKU
Projektide arv	90	57	2	149
— täielikult saavutatud	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— osaliselt saavutatud	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— saavutamata	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— ei saa hinnata	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Vt 2013. aasta aastaaruande punkt 10.10.

⁽⁵⁵⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punktid 6.80–6.86.

⁽⁵⁶⁾ Väljundi ja tulemuste kontseptsiooni selgitust vt 3. peatüki **selgitusest 3.1.**

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Kõikide kontrollikoja uuritud projektide (välja arvatud kahe) puhul oli projekti ja rakenduskava eesmärgi ühendav tulemuslikkuse hindamise süsteem paika pandud

6.80. Kontrollikoda leiab, et 149 projektist 147 puhul (99 %) oli olemas tulemuslikkuse hindamise süsteem, mille põhjal on võimalik hinnata, kas väljundinäitajad on rakenduskava näitajatega kooskõlas (vastavalt iga prioriteetse suuna näitajatele).

6.81. Ülejäänud kahel juhul (1 %) ei olnud kontrollikojal võimalik projektide väljundit hinnata, sest väljundinäitajate puhul ei olnud konkreetseid sihte projekti heakskiitmise etapis seatud või ei olnud korraldusasutus/vahendusasutus kontrollikoja esitanud nõuetekohaseid dokumente, mis oleksid tõendanud, et sellised sihid olid seatud ja toetusesaajale edastatud⁽⁵⁷⁾. Seetõttu ei ole kontrollikojal võimalik hinnata, kas või mil määral aitasid need projektid kaasa rakenduskavade eesmärkide saavutamisele.

Peaaegu kõik 90 projekti, millele olid seatud nii väljundi- kui tulemusnäitajad, olid need ka täielikult või osaliselt täitnud

6.82. Programmitöö perioodil 2007–2013 kehtis toetusesaajatele õiguslik nõue määratleda väljundid ja nende kohta aru anda; tulemuste kohta selline nõue puudus. Tulemuslikkust tuli mõõta rakenduskava prioriteetse suuna, mitte projektide tasandil.

6.83. Liikmesriikide ametiasutused võisid aga ka projekti tasandil tulemusnäitajaid määratleda. See võimaldab seostada projektide tulemusi prioriteetse suunaga ning kindlaks määrata, kuidas aitavad projektid kaasa rakenduskava eesmärkide saavutamisele. 149st lõpetatud ERFi/ÜFi ja ESFi projektist olid tulemusnäitajad seatud 90-le (60 %).

6.82-6.83. Kuigi perioodi 2007–2013 struktuurifondide õigusraamistik ei kohustanud riikide ametiasutusi määratlema projekti tasandi tulemusnäitajaid, soovitas komisjon seda asjakohasel juhul alati teha. Mõnda tulemusnäitajat ei olnud tõesti võimalik üksikprojekti tasandil otstarbekalt mõõta.

⁽⁵⁷⁾ Üks projekt Hispaanias ja üks Saksamaal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.84. 90st lõpetatud projektist, mida oli võimalik hinnata nii väljundite kui tulemuseesmärkide tasandil, saavutasid 52 projekti (58 %) neile korraldusasutuste poolt kehtestatud väljundi- ja tulemusnäitajad täielikult (vt **selgitus 6.11**). 34 projekti (38 %) olid oma väljundi- ja tulemusnäitajad saavutanud osaliselt.

Selgitus 6.11. Näide projektist, mis saavutas oma eesmärgid täielikult

Projekt täitis oma väljundi- ja tulemuseesmärgid: üks Rumeenias teostatud ESFi projekt hõlmas ehitusvaldkonna koolituskursuste korraldamist ja läbiviimist eesmärgiga anda osalejatele uusi oskusi, mis parandaksid nende väljavaateid tööturul. Projekti toetusleping sisaldas viit väljundinäitajat ja kaheksat tulemusnäitajat, mis olid kooskõlas rakenduskava näitajatega prioriteetse suuna tasandil. Projektiga saavutati kõik näitajad toetuslepingus sätestatud tähtajaks. Projektiga isegi ületati naiste ja noorte pikaajalise töötuse suhtes kehtestatud eesmärgid.

6.85. Ülejäänud neli projekti (4 %) ei saavutanud ühtegi oma eesmärki. Neist neljast projektist üks tühistati riiklike ametiasutuste poolt pärast kontrollikoja auditit (vt **selgitus 6.12**).

Selgitus 6.12. Näide projektist, mis oma eesmäärke ei saavutanud

Üks Poolas teostatud ERFi projekt oli seotud uue pruunsöe põletamise meetodi väljatöötamisega ning toetusesaaja poolne projekti elluviimise tehniline suutlikkus sõltus välistest töövõtjatest. Osa neist lõpuks projektis ei osalenud. See oli üks põhjus, miks projekt oma kavandatud eesmäärke ei saavutanud. Vahendusasutus otsustas pärast kontrollikoja auditit projekti tühistada.

KOMISJONI VASTUSED

6.84. Komisjon märgib, et 86 projekti 90st, mille puhul olid väljund- ja tulemusnäitajad määratletud, on vastavad eesmärgid (täielikult või osaliselt) saavutanud või ületanud.

Komisjon märgib, et eelkõige on järelevalvekomiteed kohustatud tagama, et valitavatel ja heakskiidetavatel projektidel oleks ELi lisandväärtus.

Programmide tulemuslikkuse hindamist tugevdatakse perioodil 2014–2020: nagu on ette nähtud perioodi 2014–2020 õigusraamistikus (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõiked 6 ja 7), saab komisjon liikmesriike programmi prioriteetse suuna tõsiste tulemuspuudujääkide korral sanktsioneerida tulemuslikkuse analüüsi alusel (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 6) ja kava lõpetamisel (artikli 22 lõige 7).

6.85. Komisjon kasutab ELi rahaliste vahendite usaldusväärse ja tõhusa finantsjuhtimise tagamiseks kõiki enda käsutuses olevaid meetmeid. Peale selle hinnatakse rakenduskavadest rahastatud projektide tulemuslikkust alles kava lõpetamisel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Tulemusnäitajaid ei olnud määratletud 38 % projektide puhul

6.86. 149st lõpetatud projektist 57 puhul (38 %) rakendasid liikmesriikide ametiasutused küll projekti väljundite mõõtmise süsteemi, kuid ei määratlenud projekti heakskiitmisdokumentides ei tulemusnäitajaid ega neile seatud sihtväärtusi. Nimetatud projektide puhul ei olnud kontrollikojal võimalik hinnata, kas ja mil määral need rakenduskavade tulemuseesmärkide saavutamisele kaasa aitasid.

6.87. Kontrollikoja hindamine näitas, et selliseid juhtumeid leiti 13 liikmesriigis 15st. Probleem on aga ERFi/ÜFi puhul eriti levinud Tšehhi Vabariigis, Hispaanias, Prantsusmaal, Itaalias, Lätis ja Austrias ning ESFi puhul Tšehhi Vabariigis, Saksamaal, Hispaanias ja Poolas. Nimetatud riikides ei olnud tulemusnäitajaid määratletud enam kui pooltes uuritud lõpetatud projektides.

6.88. 57st lõpetatud ERFi/ÜFi ja ESFi projektist 50 (88 %) saavutasid aga neile korraldusasutuste poolt kehtestatud väljundinäitajad täielikult. Ülejäänud seitse projekti (12 %) saavutasid oma väljundinäitajad osaliselt.

6.89. Kontrollikoda märgib, et programmitöö perioodi 2014–2020 puhul ei ole ühissätete määruises kehtestatud õiguslikku nõuet, mis kohustaks liikmesriike projektitasandil tulemusnäitajaid määratlema. Sellegipoolest peab kontrollikoda heaks tavaks, kui korraldusasutused ja vahendusasutused määratlevad projektitasandil võimaluse korral asjakohased tulemusnäitajad, mille abil on võimalik mõõta projekti panust rakenduskava prioriteetse suuna tasandi eesmärkide saavutamisse.

6.86. Komisjon ja liikmesriigid hindavad rakenduskavade tulemuseesmärkide saavutamise ulatust peamiselt järelhindamiste abil, tuginedes paljude väljund- ja tulemusnäitajate järelevalvele ja aruandlusele.

6.89. Komisjon märgib, et 2014.–2020. aastal toimub oluline täiustamine tänu põhjalikule kohustuslike väljund- ja tulemusnäitajate süsteemile programmi tasandil. Eesmärkide saavutamist mõõdetakse tulemusnäitaja alusel (arvestades lähtetasest – algpunkti – ja eesmärki). Programmid mõõdavad süstemaatiliselt tulemusnäitajaid ja annavad nende puhul saavutatud edusammude kohta korrapäraselt aru. Programmi raames valitakse projektid, mis peavad andma väljundeid ja aitama kaasa programmi tasandil saavutatavatele tulemustele. Nende edusamme mõõdetakse väljundnäitajatega. Need on samuti kohustuslikud.

LISA 6.1

MAJANDUSLIKU, SOTSIAALSE JA TERRITORIAALSE ÜHTEKUULUVUSE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE
TULEMUSED

	2015	2014
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehinguid kokku	223	331
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	5,2 %	5,7 %
Ülemine veapiir	7,6 %	
Alumine veapiir	2,8 %	

LISA 6.2

MAJANDUSLIKU, SOTSIAALSE JA TERRITORIAALSE ÜHTEKUULUVUSE VALDKONNA VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

E = tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat; R = regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat; X = mõlema peadirektoraadi ühine hindamine

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	5. peatüki 1. soovitus: nõuaks liikmesriikide esitatavas liidu vahendite haldaja kinnituses (vastavalt finantsmääruse artikli 59 lõike 5 punktile a) selgesõnalist kinnitust korraldus- ja sertifitseerimisasutuste tehtavate esmatasandi kontrollide mõjususe kohta.	R						
	5. peatüki 2. soovitus: viiks läbi programmi töö perioodil 2007–2013 tehtud esmatasandi kontrollide hindamise vastavalt finantsmääruse artikli 32 lõikele 5. Leitud puudusi arvesse võttes peaks komisjon analüüsima võimalike parandusmeetmete võtmise maksumust ja neist saadavat tulu, ning võtma (või välja pakkuma) asjakohaseid meetmeid (nt kohaldatavate eeskirjade lihtsustamine, kontrollisüsteemide parandamine ja programmi või toetuse andmise süsteemi ümbertegemine).		R ⁽¹⁾					Komisjon usub, et tema esmatasandi kontrollide järelevahe, auditeerides sihipäraselt riskantsemaid valdkondi, milles oli tuvastatud puudusi, aitas kaasa perioodil 2007–2013 tehtud edusammudele ning et reformitud perioodi 2014–2020 põhielamendid peaksid aitama luua veakindlamat keskkonda.
2013	5. peatüki 3. soovitus: analüüsiks põhjuseid, millest tuleneb ELi riigiabi eeskirjade mittejärgimise juhtumite suur arv.	R						
	5. peatüki 4. soovitus: analüüsiks, miks jõuavad finantskorraldusvahendite kaudu jagatavad ELi vahendid toetusesajateni hilinemisega, ning võtaks sobivaid parandusmeetmeid.	R ⁽²⁾						
	5. peatüki 5. soovitus: kinnitaks regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruandes, et komisjoni arvatud allesjäänud veamäär põhineb finantskorrektsioone puudutaval täpsel, täielikul ja usaldusväärsel teabel. Selleks peaks komisjon (kui ta seda vajalikuks peab) laskma auditeerimisastusel toendada sertifitseerimisastute poolt iga rakenduskava kohta esitatud finantskorrektsioone puudutava teabe täpsust.	R ⁽²⁾						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viiud	Elluviimisel		Ellu viimata	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	6. soovitus (5. peatüki 6. soovitus ja 6. peatüki 6. soovitus) põhjendaks oma aasta tegevusaruandes järjekindlalt reservatsioonide esitamistest loobumist (või väiksema finantsmõjuga reservatsioonide esitamist) juhtudel, kui see tuleneb kohaldatavates komisjoni juhistes sätestatud eranditest või heakskiidetud auditi-strateegiast.	X ⁽²⁾						
	7. soovitus (6. peatüki 1. soovitus): käsitleda koos liikmesriikidega puudusi, mis tuvastati tööloive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi tehtud juhtimiskontrolli riskipõhise temaatilise auditiga. See nõuab riigihanke-eeskirjade järgimise ja muude oluliste veaallikate (kulud, mis ei ole projekti seotud või millel puudub lisaväärtus) suhtes tehtavate kontrollide tõhustamist.	E						
	8. soovitus (6. peatüki 2. soovitus): kinnitada oma iga-aastases tegevusaruannetes, et on läbi viinud asjakohase kontrolli, tagamaks, et allesjäänud veamäär põhineb täpsel, täielikul ja usaldusväärsel teabel finantskorrektsioonide kohta. Selleks peaks komisjon auditeerimisasutustelt nõudma sertifitseerimisasutuste poolt iga rakenduskava suhtes edastatud finantskorrektsioone puudutava teabe õigsuse kinnitamist kõigil neil juhtudel, mil ta seda vajalikuks peab.	E ⁽²⁾						
	9. soovitus (6. peatüki 3. soovitus): tagada programmi tööperioodi 2014–2020 suhtes ühissätete määruse artiklite 78 ja 130 kohaldamine viisil, mis hoiab ära ettemaksete kogunemise lisaks esialgsetele ettemaksetele (vt näidet selgituses 6.4).				E ⁽³⁾			
	10. soovitus (6. peatüki 4. soovitus): tagada, et liikmesriikide ametiasutused, kes vastutavad struktuurifondide juhtimise eest, lahendaksid olukorra, kus ELi projektide suhtes rakendatakse kõrgemat personalikulude määra kui riiklikest vahenditest rahastatud projektide suhtes.				E ⁽⁴⁾			
	11. soovitus (6. peatüki 5. soovitus): uue programmi tööperioodi rakenduskavade heakskiitmisel veenduda, et liikmesriigid on kaalunud kõiki perioodi 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide määrustes lubatud lihtsustamisvõimalusi.		E ⁽⁵⁾					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
Aastaraunandes 2012 esitatud soovitusi ja nendega oluliselt sarnanevaid 2013. aastal esitatud soovitusi analüüsiti koos.								
	1. soovitus: kõrvaldada puudused korraldus- ja vahendusasutuste poolt ERFi ja ÜFi suhtes tehtavates esmatasandi kontrollides, kasutades spetsiaalset juhendmaterjali ja tarbe korral koolitus-meetmeid.	X						
	2. soovitus: programmi töö perioodil 2007–2013 saadud kogemu- muste alusel hinnata riiklike toetuskõlblikkuse eeskirjade kohal- damist, et kindlaks teha valdkonnad, mida võiks veelgi lihtsustada, ning tühistada tarbetult keerulised eeskirjad.		E ⁽⁶⁾	R ⁽⁷⁾				
2012	5. peatiki 3. soovitus: määratleda selged eeskirjad ja anda täpsed juhised selle kohta, kuidas hinnata projektide toetuskõlblikkust ja arvutada tulu tootvate ERFi ja ÜFi projektide kaasrahastamismäär programmi töö perioodil 2014–2020.	R						
	4. soovitus (6. peatiki 3. soovitus): soodustada lihtsustatud kuluvõimaluste laialdast kasutamist, et vähendada väljamaksetaot- lustes esinevate vigade tõenäosust ja toetusesaajate halduskooor- must. Komisjon peaks lihtsustatud kuluvõimaluste ühtsed määrad järgjärevalt eelnevalt heaks kiitma või kinnitama, tagamaks, et need vastavad regulatiivsetele nõuetele (selge, õiglane ja kontrolli- tav arvutus).	E ⁽⁸⁾						

7. PEATÜKK

Loodusvarad

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	7.1–7.9
Loodusvarade rubriigi lühikirjeldus	7.3–7.7
Auditi ulatus ja lähenemisviis	7.8–7.9
1. osa. Kontrollikoja hinnang korrektsusele	7.10–7.67
Tehingute korrektsus	7.10–7.30
Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine	7.31–7.63
Põllumajandusvaldkonna tehingute korrektsusega seotud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi süsteemid	7.31–7.36
Põllumajandusvaldkonna tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid	7.37–7.47
Merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi ning liikmesriikide kalandusvaldkonna tehingute korrektsusega seotud süsteemid	7.48–7.52
Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruanne	7.53–7.61
Merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi aasta tegevusaruanne	7.62–7.63
Järeldus ja soovitused	7.64–7.67
Järeldus 2015. aasta kohta	7.64–7.65
Soovitused	7.66–7.67
2. osa. Maaelu arengu tulemuslikkusega seotud küsimused	7.68–7.76
Projektide tulemuslikkuse hindamine	7.68–7.75
Järeldus	7.76

Lisa 7.1. Loodusvarade rubriigi tehingute testimise tulemused

Lisa 7.2. Loodusvarade valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

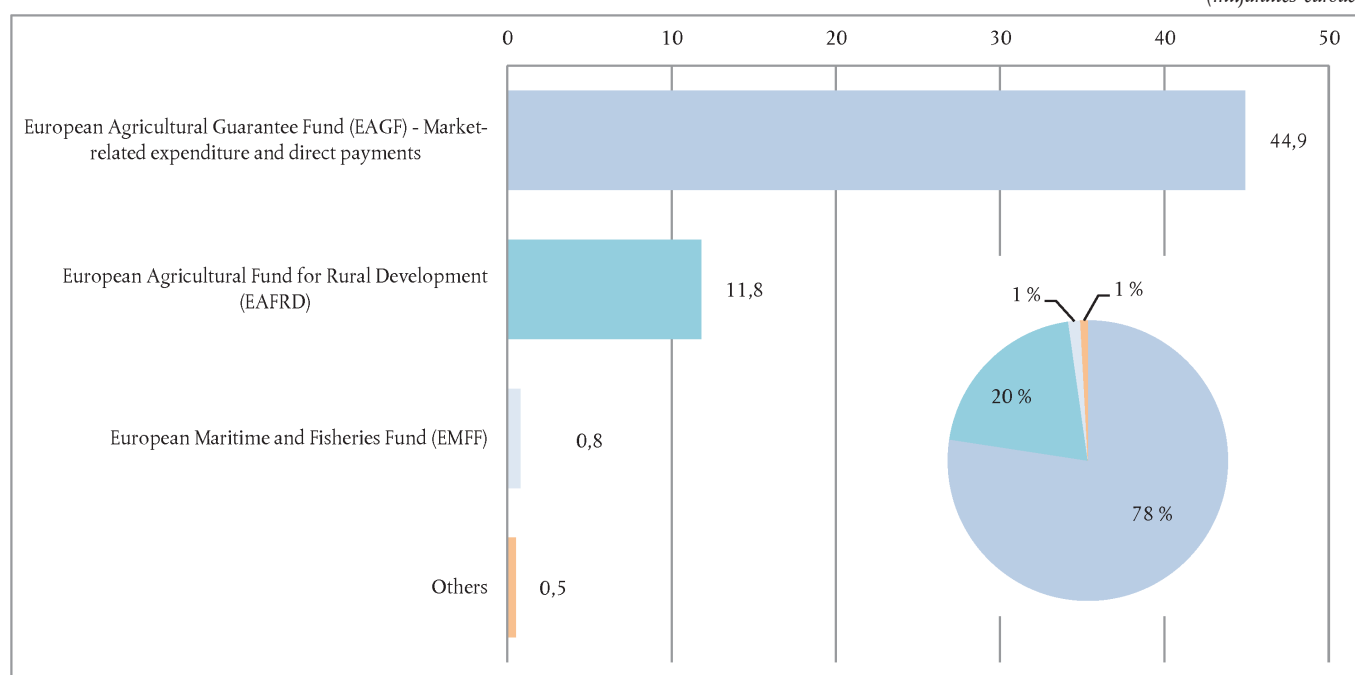
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

7.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja leiud rubriigi „Loodusvarad“ kohta. Euroopa Põllumajanduse Tagatistfondi (EAGF) testimise tulemused esitatakse mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi muudest kuludest (maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus) eraldi. Põhiteave mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi ülesehituse kohta on toodud **selgituses 7.1**.

Selgitus 7.1. Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik – „Loodusvarad“ – 2015. aasta põhiteave

(miljardites eurodes)



Aasta maksed kokku	58,0
- ettemaksed ⁽¹⁾	2,4
+ ettemaksete tasaarvestused ⁽¹⁾	2,9

Auditeeritud andmekogum kokku	58,5
--------------------------------------	-------------

⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.2. Lisaks erihinnangute raames esitatud korrektsust käsitlevatele leidudele tuuakse käesoleva peatüki eraldi osas ära mõningad tulemuslikkust puudutavad probleemid, mis ilmnesid maaelu arengu projektidest koostatud valimi kontrolli käigus.

Loodusvarade rubriigi lühikirjeldus

7.3. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on ELi põllumajanduskulutuste aluseks. Komisjon, eelkõige põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, haldab ÜPP rakendamist koostöös liikmesriikide makseasutustega (vt punkt 7.31). Toetuse-saajatele tehakse makseid kahest fondist: ⁽¹⁾ EAGFist, mis rahastab täies mahus ELi otsetoetusi ja turumeetmeid, ⁽²⁾ ning Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD), mis kaasrahastab koos liikmesriikidega maaelu arengukavasid.

7.4. EAGFist rahastatavad põhimeetmed on järgmised:

- ühtse otsemaksete kava otsetoetus, mille kulud olid 2015. aastal 29,3 miljardit eurot, ja ühtse pindalatoetuse kava otsetoetus, mille kulud olid 2015. aastal 7,8 miljardit eurot. Nende pindalapõhisete kavade raames antakse toodanguga sidumata ⁽³⁾ sisetulekutoetust;
- muud otsetoetused, ⁽⁴⁾ mille kulud olid 2015. aastal 5,1 miljardit eurot, ja sekkumised põllumajandusturgudel, ⁽⁵⁾ mille kulud olid 2015. aastal 2,7 miljardit eurot.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1306/2013, 17. detsember 2013, ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549).

⁽²⁾ Välja arvatud osa meetmeist, nagu müügiedendusmeetmed ja koolipuuvilja kava, mille puhul fond on kaasrahastaja.

⁽³⁾ Tootmiskohustusega sidumata toetusi antakse toetuskõlbliku põllumajandusmaa puhul sõltumata sellest, kas seda kasutatakse tootmiseks või mitte.

⁽⁴⁾ Need hõlmavad peamiselt tootmiskohustusega seotud toetust teatud tüüpi põllumajandustoodangu eest ning kaht uut tüüpi toetuskava: finantsdistsipliini kohaldamise hüvitamine ja vaba-tahtlik ümberjaotav toetus.

⁽⁵⁾ Hõlmavad eelkõige eritoetust veini- ning puu- ja juurviljasektoreile, koolipiima ja koolipuuvilja toetust ning ELi äärepoolseimate piirkondade erimeetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.5. EAFRDst kaasrahastatakse liikmesriikide maaelu arengukavade kaudu hüvitatud maaelu arengu kulutusi. Kulutused hõlmavad nii pindalapõhiseid ⁽⁶⁾ kui ka muid kui pindalapõhiseid meetmeid ⁽⁷⁾. 2015. aastal oli EAFRD kulutuste maht 11,8 miljardit eurot.

7.6. Korrektsust ohustavad peamised riskid on järgmised:

- otsetoetust makstakse toetuskõlbmatu maa eest või selleks õigustamata toetusesaajatele;
- põllumajandusturgudel tehtavate sekkumiste raames makstakse toetust rahastamiskõlbmatute kulude eest või toetuskõlbmatutele taotlejatele;
- maaelu arengu kulud on rahastamiskõlbmatud, mida põhjustab sageli keerukate (sh hanke-) eeskirjade ja rahastamiskõlblikkuse tingimuste mittejärgimine, eriti investeerimismeetmete puhul.

7.7. Käesolev peatükk hõlmab ka ELi keskkonnapoliitikat, kliimameetmeid ja ühist kalanduspoliitikat. Neis valdkondades on peamine korrektsust ohustav risk rahastamiskõlbmatute või tegelikust suuremana näidatud kulude hüvitamine.

⁽⁶⁾ Pindalapõhiste meetmete (nagu põllumajanduslik keskkonnatoetus ja ebasoodsate looduslike tingimustega piirkondade põllumajandustootjatele makstavad tasandustoetused) puhul sõltub makse hektarite arvust.

⁽⁷⁾ Muude kui pindalapõhiste meetmete puhul on enamasti tegemist investeerimismeetmetega, nagu põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetus ning majanduse ja maaelanikkonna põhiteenuste loomine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

7.8. **Lisas 1.1** esitatakse kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja meetodika peamised elemendid. Loodusvarade auditi puhul tuleb märkida järgmiseid asjaolusid.

- a) Kontrolliti 180st EAGFi ning 179st maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse tehingust koosnevaid valimeid, nagu on määratletud **lisa 1.1** punktis 7. Valimid on koostatud nii, et need oleksid mõlema erihinnangu puhul statistiliselt esinduslikud mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi erinevate kulude suhtes⁽⁸⁾. 2015. aastal koosnes EAGFi valim 18 liikmesriigi tehingutest⁽⁹⁾. Teise erihinnangu valim koosnes 159-st maaelu arengu tehingust ning 20st muust tehingust, mis hõlmasid keskkonda, kliimamuutusi ja kalandust 17 liikmesriigis⁽¹⁰⁾.
- b) kontrollikoda hindas valitud sisekontrollisüsteeme, kontrollides 24 EAGF-i ja EAFRD-d hõlmava komisjoni auditi dokumente. Selle töö täiendamiseks tehti asjaomastes riikides kuus komisjoni auditit uuesti läbi⁽¹¹⁾. Lisaks auditeeris kontrollikoda neis kuues riigis piiratud arvul riskialteid valdkondi, mis puudutavad EAGF-i, EAFRD-d ja nõuetele vastavust⁽¹²⁾. Samuti vaatas kontrollikoda läbi viis ühise kalanduspoliitika teemalist komisjoni auditit ja tegi ühe uuesti läbi⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Kontrollikoja lähenemisviis põhineb iga tehingu valimiühikute (nt maatükkide) juhuslikult valitud arvul. Seetõttu ei pruugi leitud viga iseloomustada vaadeldava tehingu üldist veamäära.

⁽⁹⁾ Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa (Baden-Württemberg, Baieri, Hesse, Alam-Saksi, Schleswig Holstein), Iirimaa, Kreeka, Hispaania (Aragon, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura ja Madrid), Prantsusmaa, Itaalia (AGEA, Calabria, Emilia-Romagna, Lombardia ja Toscana), Küpros, Ungari, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Sloveenia, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik (Inglismaa).

⁽¹⁰⁾ Belgia (Valloonia), Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa (Baieri, Alam-Saksi (Bremen) ja Rheinland-Pfalz), Kreeka, Hispaania (Andaluusia, Castilla-La Mancha ja Galicia), Prantsusmaa (Burgundia ja mandriosa), Itaalia (Apuulia, Campania, riiklik maaelu võrgustiku programm ja Sitsiilia), Leedu, Ungari, Austria, Poola, Portugal (mandriosa), Rumeenia, Slovakkia, Soome ja Ühendkuningriik (Inglismaa ja Šotimaa). Valim sisaldas ka kaheksat otsese eelarve täitmise raames tehtud tehingut.

⁽¹¹⁾ Hispaania (Kataloonia), Saksamaa (Schleswig-Holstein), Soome, Leedu, Malta, Ühendkuningriik (Põhja-Iirimaa).

⁽¹²⁾ Kõigi EAGFi otsetoetuste kavade ja kõigi EAFRD pindalapõhiste meetmete puhul on toetusesaajatel kohustus täita nõuetele vastavuse tingimusi. Tingimused hõlmavad kohustuslikke majandamisnõudeid, mis on seotud keskkonnakaitse, inimeste ja loomade tervishoiu ja taimetervise ning loomade heaoluga, ning maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi säilitamist. Kui põllumajandustootjad neid kohustusi ei täida, vähendatakse neile makstavat toetussummat.

⁽¹³⁾ Rumeenias.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- c) Kontrollikoda analüüsis põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ning merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi aasta tegevusaruandeid.

7.9. Nii EAGFi kui EAFRD puhul oli 2015. aasta viimane aasta, mil lõplikele toetusesaajatele tehti suurem osa maksetest enne 2013. aasta ÜPP reformi kehtinud eeskirjade alusel⁽¹⁴⁾.

1. OSA. KONTROLLIKOJA HINNANG KORREKT-SUSELE

Tehingute korrektsus

7.10. **Lisas 7.1** on toodud kokkuvõtte tehingute testimise tulemustest nii loodusvarade kohta tervikuna kui mõlema erihinnangu raames (EAGF ning maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus). 359st kontrollitud tehingust oli vigadest mõjutatud 121 (34 %). 87 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär loodusvarade valdkonnas 2,9 %⁽¹⁵⁾.

7.11. **Selgitus 7.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

7.10. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangu kohast kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes üldjoontes sama, välja arvatud nõuetele vastavuse puhul.

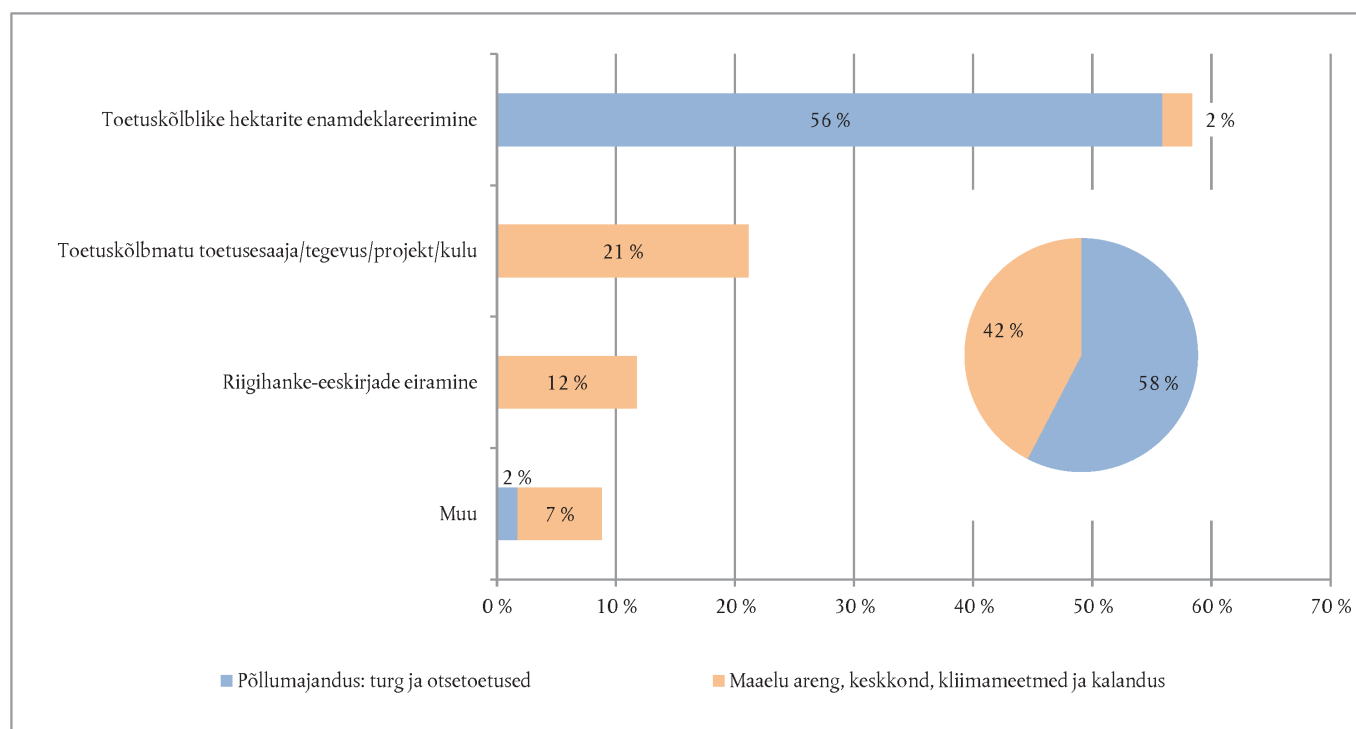
Komisjon on seisukohal, et mitmeaastastest vastavuse menetlustest tulenevad netofinantskorrektsioonid ning toetusesaajatelt tagasi saadud ja ELi eelarvesse tagastatud summad väljendavad korrektsioonivõimet, mida tuleb arvesse võtta üldise sisekontrollisüsteemi igakülgse hindamises.

Lisaks märkis komisjon, et põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2015. aasta iga-aastase tegevusaruande järgi ulatusid toetuse saajate korrektsioonivõimed 2015. aastal 1 065,710 miljoni euron (1,87 % kogu ÜPP kuludest).

⁽¹⁴⁾ Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon jõudsid 2013. aastal ÜPP suhtes kokkuleppele, millele järgnes mitmeid seadusandlikke tekste reformi praktiliseks elluviimiseks. Vt <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>.

⁽¹⁵⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 1,3 % ja 4,5 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Selgitus 7.2. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – loodusvarad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.12. Kahe erihinnangu vigade iseloom ja jaotus erinevad üksteisest märkimisväärselt, nagu järgnevates punktides kirjeldatakse.

EAGF – turg ja otsetoetused

7.13. Tehingute testimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 7.1**. EAGF-i puhul oli 180st kontrollikoja auditeeritud tehingust vigadest mõjutatud 52 (29 %). 47 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 2,2 %⁽¹⁶⁾.

7.14. **Selgitus 7.3** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

KOMISJONI VASTUSED

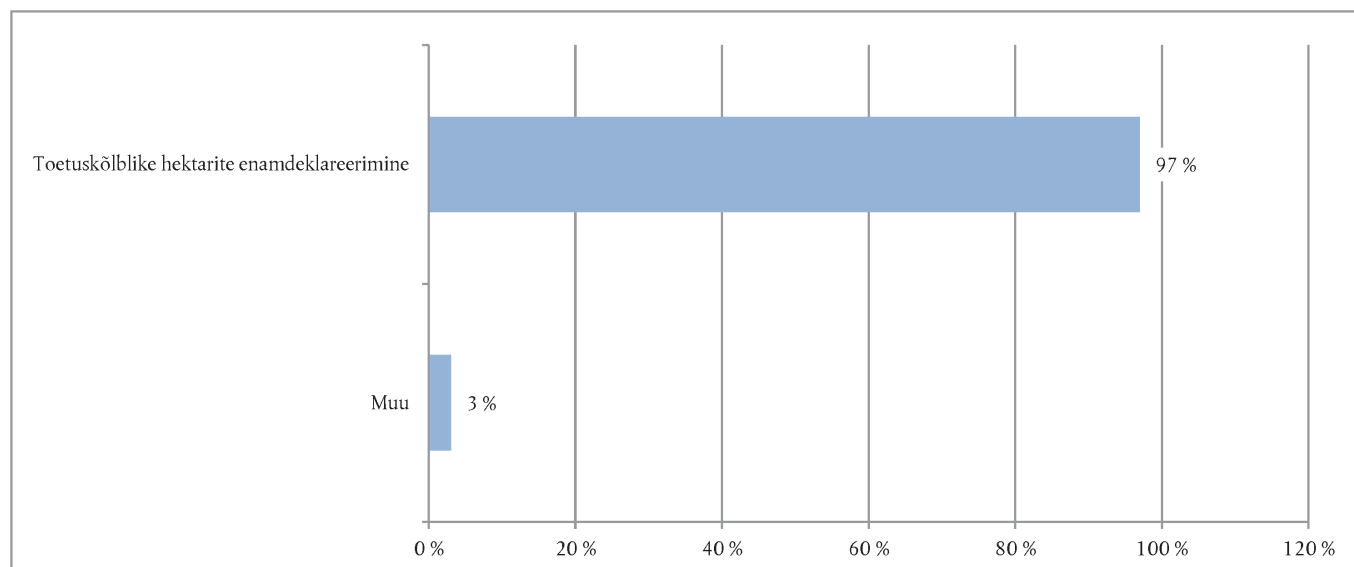
7.12. Komisjon märgib, et ÜPP kahe samba ülesehitus, kohaldamisala ja eesmärgid erinesid märkimisväärselt ning see selgitab erinevusi nende ÜPPga seotud vigade olemuses.

7.13. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangu kohaselt kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes üldjoontes sama, välja arvatud nõuetele vastavuse puhul.

Lisaks märkis komisjon, et vigade sagedus on viimasel kolmel aastal püsivalt langenud.

⁽¹⁶⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 0,8 % ja 3,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Selgitus 7.3. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – EAGF



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.15. Lõplike toetusesaajate tehtud nelja kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet,⁽¹⁷⁾ et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade ennetamiseks või avastamiseks ja parandamiseks, oleks käesoleva erihinnangu hinnanguline veamäär olnud 0,3 protsendipunkti madalam. Lisaks leidis kontrollikoda neli juhtu, kus vea tegijaks oli riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,6 protsendipunkti. Näide riiklike ametiasutuste tehtud vigadest on toodud **selgituses 7.5**.

KOMISJONI VASTUSED

7.15. Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja hinnangu üle liikmesriikide rolli kohta ja leiab, et liikmesriigid oleksid pidanud vigade vähendamiseks rohkem ära tegema. Komisjon jätkab liikmesriikidega vigade vähendamiseks tehtavat tööd.

⁽¹⁷⁾ Tõendavate dokumentide, sealhulgas tavapäraste riskikontrollide ja muude kohustuslike kontrollide põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.16. Enamik kvantifitseeritavatest vigadest on seotud toetuskõlbliku maa pindala tegelikust suuremana näitamisega (vt **selgitus 7.3**). 2015. aastal leiti selliseid vigu 18st külastatud liikmesriigist 12s. Umbkaudu pool kvantifitseeritavatest vigadest jäi alla 2 % künnise (vt punkt 7.18) ja avaldas seega üldisele hinnangulisele veamäärale vaid vähest mõju. Veerand neist vigadest jäi vahemikku 2–5 %.

7.17. Liikmesriikides on pindalatoetuse peamine kontrollimehhanism põldude identifitseerimise süsteem (LPIS), mis on kõikide põldude toetuskõlblikkuse andmeid koondav andmebaas. See sisaldab elektroonilist graafilist teavet, sealhulgas ortofotosid (õhust tehtud fotod), mida liikmesriigid peaksid vähemalt iga viie aasta tagant ajakohastama⁽¹⁸⁾. Eeldusel, et graafilist teavet on nõuetekohaselt ajakohastatud ja analüüsitud, on LPIS väärtuslik abivahend pindalaga seotud vigade vältimiseks ja avastamiseks toetusetaotlustes. Tänu komisjoni ja liikmesriikide koostatud tegevuskavadele on LPISi andmete usaldusväärsus viimastel aastatel järjepidevalt paranenud.

7.18. Sellegipoolest leiab kontrollikoda jätkuvalt pindala arvutamise seotud vigu. See tuleneb asjaolust, et maatükkide toetuskõlblikkuse halduskontrollide tehakse samade LPISi andmete alusel, mille põllumajandustootjad sageli oma toetusetaotluses kopeerivad⁽¹⁹⁾. Seega, kui LPISi andmed on ebaõiged, ei saa halduskontrolliga üldjuhul taotluses olevaid toetuskõlblikkuse vigu tuvastada. Ortofotode tehniline standard⁽²⁰⁾ ei võimalda tavaliselt põllumajandustootjatel ja makseasutustel tuvastada väikseid vigu (väiksemaid kui 2 %, vt punkt 7.16), mida on üldjuhul võimatu mõistlike kuludega ära hoida. Suuremad pindalaga seotud vead olid aga enamasti tuvastatavad. Sellistel juhtudel esinesid LPISi andmebaasis registreeritud ja põllumajandustootja poolt deklareeritud toetuskõlbliku maa pindalas olulised vead, ja seda peamiselt järgmistel põhjustel:

7.16-7.18. Komisjon arvestab sellega, et enamus kontrollikoja tuvastatud üledeklareerimise vigadest olid üsna väikesed, ja tunneb heameelt hinnangu üle, mille kontrollikoda andis LPISi andmete usaldusväärsuse parandamise kohta.

Komisjon leiab, et väikseid vigu on võimatu vältida mõistlike kuludega. Komisjon julgustab liikmesriike suurte üledeklareerimiste tuvastamise tagamiseks uuendama regulaarselt oma maatükkide identifitseerimise süsteemi (LPIS). Komisjon leiab, et see tõsiasi, et suurem osa kontrollikoja teatatud vigadest jäid alla 5 %, tõestab ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi (IACS), mille oluline osa LPIS on, head toimimist. Maapinna pideva muutumise tõttu võivad LPIS ja kohapealne tegelik olukord erineda, ent seda riski piirab süsteemi regulaarne uuendamine.

LPISi pideva uuendamise edendamiseks on komisjon määranud mõnede kohapealsete otsetoetuste kontrollide vähendamise (seniselt 5 % kuni 1 %) eeltingimuseks LPISi uuendamise vähemalt iga kolme aasta tagant vähem kui 15 kuud vanade ortofotodega (aastane uuendus peaks olema toetuskõlblike hektarite puhul vähemalt 25 %).

2010. aastal võeti kasutusele ka LPISi kvaliteedi hindamine, mille juurde on jäänud praeguseni (määrus (EL) nr 640/2014).

See liikmesriikide haldusasutuste iga-aastane tegevus, mille üle komisjon teostab järelevalvet, kujutab endast kvaliteedikontrolli, mille lõppesmärk on parandada LPISi kvaliteeti ja usaldusväärsust, analüüsides avastatud tehnilisi puudusi ja võttes parandusmeetmeid nende kõrvaldamiseks.

Iga-aastased kohapealsed kontrollid on endiselt vahendid, mille abil valimipõhiselt tagada täpne ja ajakohastatud LPIS.

⁽¹⁸⁾ Lisaks peavad liikmesriigid igal aastal LPISi kvaliteeti hindama. Erinevused toetuskõlbliku pindala suuruses (üks hindamise kvaliteedielemente) peavad jääma alla 2 %.

⁽¹⁹⁾ Enne toetusetaotluse koostamist saavad põllumajandustootjad liikmesriigilt ortofotod ja teabe iga oma maatüki LPISis registreeritud maksimaalse toetuskõlbliku pindala kohta. Põllumajandustootjail on juriidiline kohustus neile esitatud teavet kontrollida ja vajaduse korral parandada. Sellest hoolimata olid põllumajandustootjad kõigi pindalaga seotud veajuhtumite puhul peale ühe deklareerinud oma toetusetaotluses LPISi andmebaasis salvestatud ebaõige toetuskõlbliku maa pindala.

⁽²⁰⁾ Nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 30, 31.1.2009, lk 16) artikli 17 kohaselt „[k]asutatakse arvutipõhise geograafilise informatsiooni süsteemi meetodeid, sealhulgas eelistatavalt õhust või satelliidilt tehtud ortofotosid, mille ühtne standard tagab täpsuse, mis on vähemalt samaväärne mõõtkavas 1: 10 000 oleva kaardiga“.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- makseasutused ei vähendanud piisavalt või ei vähendanud üldse makseid asjaomase maatüki ortofotodelt selgesti nähtava toetuskõlbmatu taimkatte ja muude omaduste pärast, kui nad hindasid LPISi ajakohastamise eesmärgil toetuskõlbliku maa pindala, või
- liikmesriikide toetuskõlbliku püsikarjamaa määratlused ei vastanud ELi omale.

7.19. **Selgituses 7.4** on toodud näide LPISis sisalduvate ebaõigete toetuskõlblikkuse andmete kohta.

Selgitus 7.4. Näide eeskirjadevastaselt tehtud maksetest, mille põhjuseks olid LPISis sisalduvad ebaõiged toetuskõlblikkuse andmed

Püsikarjamaana määratletakse maad, mida kasutatakse rohu või muude söödataimede kasvatamiseks. Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruandes tõdeti, et Hispaanias püsivad hoolimata olulistest parandusmeetmetest LPISis endiselt tõsised puudused seoses püsikarjamaade toetuskõlblikkusega ning et 2014. ja 2015. aastal võeti täiendavaid parandusmeetmeid⁽²¹⁾. Kontrollikoda kontrollis Hispaanias (Madridis) 48 hektari suurust maatükki, mis oli põllumajandustootja toetusetaotluse esitamise ajal LPISis registreeritud kui täiel määral toetuskõlblik püsikarjamaa. Ortofotoilt oli aga näha tihedaid põõsaid ja puid. Oma 2014. aasta toetusetaotluses oli põllumajandustootja maatüki suuruseks deklareerinud LPISis registreeritud maa toetuskõlbliku pindala suuruse ja talle maksti ühtse otsemaksete kava toetust kogu maatüki eest. Kontrollikoda leidis, et maatükk ei vastanud ühtne otsemaksete kava toetuse saamise tingimustele.

2015. aastal kontrollisid Hispaania ametiasutused LPISi andmeid uute ortofotode ja uue tehnoloogia abil ning märkisid asjaomase maatüki toetuskõlbmatuks.

Ühtlasi tuvastas kontrollikoda, et Kreekas, Hispaanias (Aragon, Castilla La Mancha, Castilla y León ja Extremadura), Itaalias (Calabria) ja Ühendkuningriigis (Inglismaa) oli pindalatoetust taotletud ja makstud LPISi ebaõigete toetuskõlblikkuse andmete põhjal, mis oli ortofotodelt nähtav.

KOMISJONI VASTUSED

Kui riiklik püsikarjamaa mõiste ei ole kooskõlas ELi selle mõistega, siis koostatakse probleemi lahendamiseks vajadusel kindlaid parandusmeetmeid sisaldavad tegevuskavad.

ELi eelarve kaitseks kohaldab komisjon vajaduse korral nõuetele vastavuse kontrolli menetluse raames netofinantskorrektsioone ning vähendab ja peatab maksed.

Selgitus 7.4. Näide eeskirjadevastaselt tehtud maksetest, mille põhjuseks olid LPISis sisalduvad ebaõiged toetuskõlblikkuse andmed

Komisjon on teinud enne 2014. aastat kindlaks püsikarjamaade probleemid ja asjakohastes liikmesriikides on rakendatud tegevuskavasid.

Hispaania ametiasutused mõtsid üle kõik kontrollikoja kontrollitud ja toetusesaajate deklareeritud maatükid ning vajadusel algatasid tagasinõudemenetlused. Lisaks tõestab LPISi uuendamise toimimist Hispaanias asjaolu, et kõnealune maatükk registreeriti 2015. aastal toetuskõlbmatuks.

Komisjoni talituste eelmiste aastate kontrollid leidsid Kreekas ja Hispaanias püsikarjamaade toetuskõlblikkusega seotud puudusi ja kinnitasid, et nende kõrvaldamiseks koostati konkreetsed tegevuskavad, mis viisid tulemusteni (vt kontrollikoja 2014. aasta aruande selgitust 7.8). LPISis toetuskõlblikena registreeritud Kreeka ja Hispaania pindalad vähenesid märkimisväärselt: Kreekas vähenes toetuskõlblike püsikarjamaade pindala 3,6 miljonilt hektarilt 2012. aastal 1,5 miljoni hektarini 2014. taotlusaastal ja Hispaanias vähenes toetuskõlblike püsikarjamaade pindala 18,5 miljonilt hektarilt 2013. aastal 6,4 miljoni hektarini 2016. aastal.

Ühendkuningriigis (Inglismaal) täidetakse parandusmeetmete kava ja komisjon jälgib seda eriti tähelepanelikult.

Lisaks tagab vastavuse kontrollimise menetlus, et risk ELi eelarvele on piisavalt kaetud netofinantskorrektsioonidega.

⁽²¹⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 7.41 ja selgitus 7.8.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.20. **Selgituses 7.5** on toodud näide riiklike toetuskõlblikkuse kriteeriumide kohta, mis ei vasta ELi õigusaktidele.

Selgitus 7.5. Näide riiklike toetuskõlblikkuse kriteeriumide kohta, mis ei vasta ELi õigusaktidele

Kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes⁽²²⁾ märgiti, et Prantsusmaa ametiasutused annavad toetust karjatatava nõmmemaa eest, kuigi nimetatud alad on kaetud toetuskõlblike rohhtaimede ning toetuskõlbmatute põõsaste, võsa ja muu taolisega. 2015. aastal leidis kontrollikoda kuus sellist maatükki, mis olid kaetud põõsaste ja võsaga ning seetõttu osaliselt või täielikult toetuskõlbmatud, kuid mille Prantsusmaa ametiasutused olid täiesti toetuskõlblikuks hinnanud.

Selgitus 7.5. Näide riiklike toetuskõlblikkuse kriteeriumide kohta, mis ei vasta ELi õigusaktidele

Komisjoni enne 2013. aastat tehtud kontroll oli juba tuvastanud Prantsusmaal sarnaseid puudusi. Puudusi kõrvaldatakse liikmesriigi koostatud konkreetse tegevuskava raames ja komisjon teostab selle üle hoolikat järelevalvet. Iga sellise leitud puuduse kõrvaldamist jälgitakse vastavuse kontrollimise menetluse kaudu, millega tagatakse, et ELi eelarvet ohustav risk on netofinantskorrektsioonidega piisavalt maandatud.

Samal ajal jälgib komisjon tegevuskava täitmist paranemise tagamiseks. Teatud ilmnenu viivituste põhjal algatati 2015. aastal lisameetmed vastavalt määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 41 lõikele 2.

Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus

7.21. Tehingute testimise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **lisas 7.1**. Maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse puhul oli 179st kontrollikoja kontrollitud tehingust vigadest mõjutatud 69 (39 %). 40 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 5,3 %⁽²³⁾.

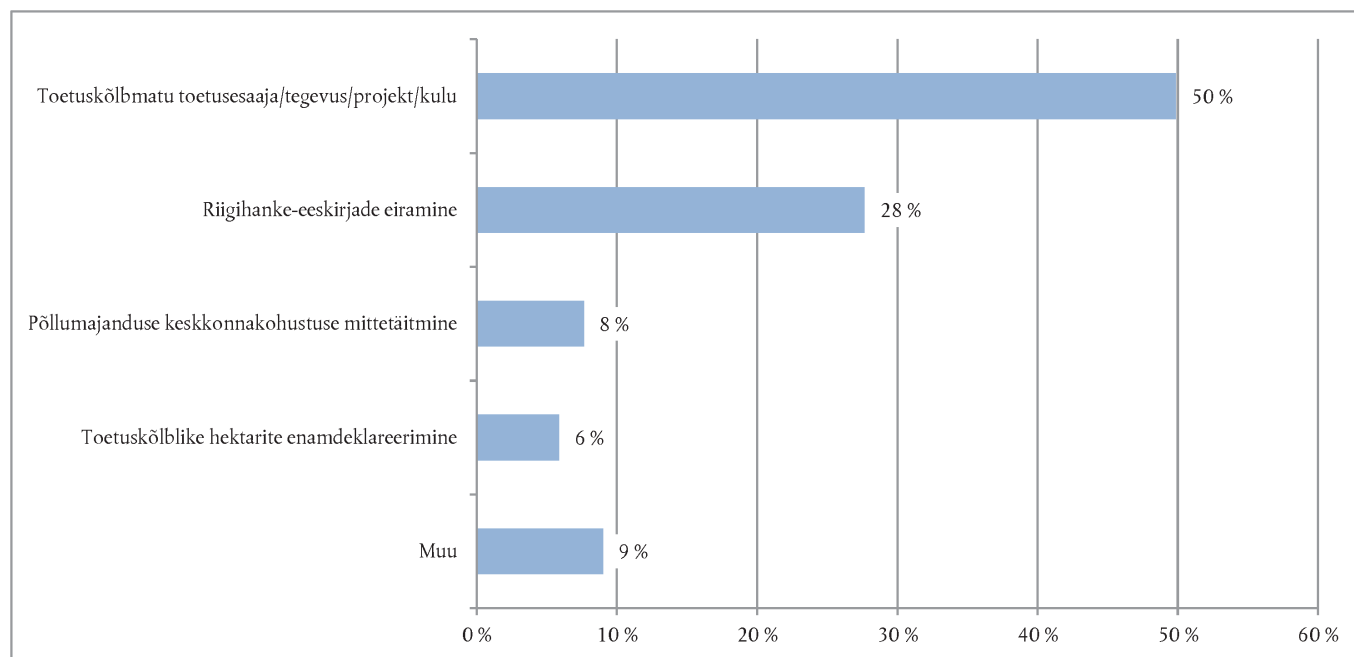
7.22. **Selgitus 7.6** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

7.21. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangu kohast kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastal jälgitust madalam.

⁽²²⁾ 2013. aasta aastaaruande selgitus 3.4.

⁽²³⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 2,7 % ja 7,9 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Selgitus 7.6. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras – maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.23. Maaelu arengu 159st kontrollitud tehingust olid 78 seotud pindalapõhiste ja 81 muude kui pindalapõhiste meetmetega. Neist 159 tehingust oli vigadest mõjutatud 64 (40 %), millest 38 olid kvantifitseeritavad vead. Keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse valdkonnas olid valimi 19 tehingust 5 (26 %) vigadest mõjutatud; neist 2 olid kvantifitseeritavad vead. Ülejäänud ühes tehingus ⁽²⁴⁾ vigu ei leitud.

KOMISJONI VASTUSED

7.23. Kontrollikoja poolt maaelu arengu valdkonnas tuvastatud (nii objektiivselt kui ka subjektiivselt hinnatavate) vigade sagedus on aja jooksul püsivalt vähenenud.

⁽²⁴⁾ Statistiliste teenuste osutamine komisjonipoolse otsehalduse raames.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.24. Lõplike toetusesaajate tehtud 13 kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet,⁽²⁵⁾ et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade ennetamiseks või avastamiseks ja parandamiseks, oleks käesoleva erihinnangu hinnanguline veamäär olnud 1,7 protsendipunkti madalam. Lisaks leidis kontrollikoda kuus juhtu, kus vea tegijaks oli riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 1,5 protsendipunkti. Näide riiklike ametiasutuste tehtud vigadest on toodud **selgituses 7.7**.

7.25. Veatüübid on sarnased nii eelmiste aastate omadega kui nendega, mida kirjeldatakse kontrollikoja eriaruandes, mis analüüsib maaelu arengu kulutuste vigade põhjuseid⁽²⁶⁾. Sarnaselt eelnevatele aastatele moodustasid punktis 7.21 esitatud hinnangulisest veamäärast (82 %) suurima osa muud kui pindalapõhised meetmed.

7.26. Kontrollitud 81st muu kui pindalapõhise meetme tehingust 15 (19 %) ei vastanud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele (näide on toodud **selgituses 7.7**). Keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse valdkonnas olid kahe kvantifitseeritava vea põhjuseks rahastamiskõlbmatud kulud.

7.24. Komisjon on teadlik, et riikide ametiasutused oleksid võinud avastada paljud kontrollikoja leitud vead. ÜPP eeskirjadega on liikmesriikidele antud kõik vajalikud vahendid enamiku veariskide maandamiseks.

Selgituse 7.7 näite põhjal algatas komisjon 2016. aasta märtsis vastavuse kontrolli menetluse. ELi eelarve kaitseks võetakse kasutusele kõik vajalikud meetmed.

7.25. Komisjon on vigade algpõhjustest teadlik ja töötab olukorra parandamiseks koos liikmesriikidega, pakkudes suuniseid või nõudes tegevuskavade rakendamist.

Näiteks teab komisjon, et alasse mittepuutuvatel meetmetel esineb rohkem vigu. Sel põhjusel edendatakse süstemaatilisi lahendusi, näiteks meetmete ülesehituse lihtsustamist või lihtsamate arvutamismeetodite, näiteks lihtsustatud kuluvalikute või ühekordsete maksete kasutamist.

Komisjon on arvamusel, et avaliku hankemenetluse ebareeglipärasused ei pruugi tähendada seda, et kogu kulutus oli toetuskõlbmatu.

Riigihangete vigade finantsriski hindamiseks võttis komisjon 2013. aasta detsembris vastu suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju.

⁽²⁵⁾ Tõendavate dokumentide, andmebaasi andmete kontrolli ja nõutavate kohustuslike kontrollide põhjal.

⁽²⁶⁾ Vt eriaruanne nr 23/2014: „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.7. Näide rahastamiskõlmatutest kuludest või tegevustest

Maaelu arengu meetme „Loomade heaolu toetus“ alusel antakse toetust põllumajandustootjatele, kes võtavad vabatahtlikult loomade heaolu puudutavaid kohustusi. Toetust makstakse kord aastas ning see katab võetud kohustusest (nt suurema ruumi ehitamine loomadele) põhjustatud lisakulud ja selle tõttu saamata jäänud tulu. See on näide lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisest, mis võib vähendada liikmesriikide ja toetusesaajate halduskoormust. Selliste võimaluste kasutamine peaks põhinema kindlal meetodikal, eelkõige lihtsustatud kulude summa täpsel arvutusel.

Rumeenias tuvastati rahastamiskõlmatuid kulusid, sest riiklikud ametiasutused ei arvestanud lihtsustatud kulude arvutamisel õigesti tootmistsüklite arvu. Selle tagajärjel tehti toetusesaajatele järjepidevalt liiga suuri makseid.

Kontrollikoda kontrollis kõiki loomade heaolu toetust puudutavate kohustuste liike Rumeenias, ka neid, mis jäid valimist välja, et kindlaks teha, mis ulatuses mõjutasid arvutusvead kõiki loomade heaoluga seotud kulusid Rumeenias. Leiti, et rahastamiskõlmatute kulude summa alates meetme käivitamisest 2012. aastal kuni 2015. aasta oktoobrini on hinnanguliselt kuni 152 miljonit eurot (450 miljoni euro suurusest kogusummast).

Rahastamiskõlblikkuse vigu leiti ka Belgias (Valloonia), Saksamaal (Rheinland-Pfalz), Hispaanias (Andaluusia, Galicia, Castilla La Mancha), Kreekas, Itaalias (maaelu võrgustik, Sitsiilia ja Campania) ja Poolas.

7.27. Läbivaadatud 27 tehingu puhul pidid toetusesaajad järgima riigihanke-eeskirju. Eeskirjadega tagatakse kaupade ja teenuste ostmise kõige soodsamatel tingimustel, tagades samas ka võrdne juurdepääs hankelepingutele ning läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtete järgimine. Kuul juhul ei järgitud ühte või enam eeskirja. **Selgituses 7.8** on toodud näide ühest sellisest veast.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.7. Näide rahastamiskõlmatutest kuludest või tegevustest

Komisjon toetab täielikult liikmesriikide pingutusi kasutada võimalusel lihtsustatud kuluvalikuid vigade ennetamise vahendina ning seda tunnustas ka kontrollikoda oma eriaruandes nr 23/2014 (vt punkti 86).

Mis puudutab Rumeenia juhtumeid, siis komisjon nõustub, et seal oli viga maksete jaoks kasutatud lihtsustatud kulu arvutamises.

Pärast kontrollikoja järeldusi algatas komisjon ohus oleva täpse summa teadasaamiseks 2016. aastal vastavuse kontrolli menetluse. Sellega võib kaasna finantskorrektsioon.

7.27. Komisjon on tuvastanud riigihanke kui olulise vigade allika ning suurendas ELi eelarve asjakohase kaitsmise tagamiseks selle kontrolli.

Sobivus riigihanke-eeskirjadega on ka maaelu arengut käsitlevate tegevuskavade üks keskne element. Seda valdkonda kontrolliti täies ulatuses aastail 2015–2016 neljas liikmesriigis. Muud liikmesriigid jätkavad 2016. aastal riigihanke-eeskirjade kontrolli täies ulatuses.

Riigihangete vigade finantsriski hindamiseks võttis komisjon 2013. aasta detsembris vastu suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.8. Näide riigihanke-eeskirjade rikkumisest

Üks kohalik omavalitsus Itaalias (Campania) sai toetust monorelsi ehitamiseks, mille abil saavad oliivikasvatavad oliive mäest üles ja alla vedada. Leping sõlmiti riigihankemenetluse alusel ühe eraettevõttega.

Pakkumuste hindamiseks kehtestas omavalitsus kriteeriumid, millele omistati erinev (punktide alusel mõõdetav) kaal. Hanketeates nõuti pakkujatelt pakkumuse osana ka lisatööde, nagu uute teede, kanalisatsiooni ja veetrassi ehitamist käsitlevate pakkumiste esitamist. Lisatööde eest antavad punktid moodustasid 75 % punktide kogusummast, mille alusel omavalitsus lepingu sõlmimise otsuse tegi. Näiteks hinnakriteerium moodustas punktisummast vaid 10 %.

Kuna ELi toetus oli ette nähtud monorelsi ehitamiseks, rikkus toetusesaaja Itaalia riigihankeseadust, kehtestades kriteeriumid (teede, kanalisatsiooni ja veetrassi ehitamine), mis ei puudutanud hanketeate objekti, olemust ega tingimusi. Kriteeriumid olid seega Itaalia riigihanke-eeskirjadega vastuolus.

Riigihanke-eeskirjade eiramise juhtumeid leiti ka Saksamaal (Rheinland-Pfalz), Kreekas ja Rumeenias.

7.28. Kontrollikoja valim sisaldas 45 põllumajandusliku keskkonnatoetuse makset, mille eesmärk oli edendada põllumajandusliku tootmise meetodite kasutamist, mis on ühitatavad keskkonna, maastiku ja loodusvarade kaitsega. Kontrollikoda leidis kolm juhtumit, kus põllumajandustootjad ei olnud kõigist toetuse saamise tingimustest kinni pidanud.

7.29. 78 pindalapõhisest tehingust leiti 15 juhtumit (19 %), kus toetuskõlbliku maa pindala oli tegelikult suuremana näidatud. Enamikul juhtudest oli tegemist suhteliselt väikeste summadega ja seetõttu avaldavad need üldisele hinnangulisele veamäärale vaid vähest mõju. Vt ka punkt 7.18.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.8. Näide riigihanke-eeskirjade rikkumisest

Komisjon mõistab, et pakkumiskutses märgitud pakkumuste hindamise kriteeriumid polnud täielikult seotud töö laadiga.

Komisjon rõhutab siiski, et investeerimine toimus kavakohaselt.

Itaalia ametiasutused on materjali üle vaadanud ja algatanud riigihankemenetluste rikkumistega seoses tagasinõudemenetluse. Itaalia ametiasutused kohaldasid 10 % finantskorrektsiooni. Komisjon arvab, et see parandusmeede aitab kaitsta ELi eelarvet.

2015. aasta tegevuse aastaaruandes tehti riigihankeprobleemide käsitlemisel reservatsioone, nagu kontrollikoda märkis punktis 7.60.

7.28. Komisjon rõhutab, et kõik kolm abisaajat pidid jälgima erinevaid põllumajanduse keskkonnakohustusi ja täitsid enamiku neist. Ainult paari kohustusi ei järgitud täielikult või ei dokumenteeritud nõuetekohaselt.

7.29. Komisjon arvestab sellega, et enamik kontrollikoja tuvastatud üledeklareerimise vigadest olid üsna väikesed, ja tunneb heameelt hinnangu üle, mille kontrollikoda andis LPISi andmete usaldusväärsuse parandamise kohta (vt punkti 7.17).

Komisjon leiab, et väikeseid vigu on võimatu vältida mõistlike kuludega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.30. Riiklikud ametiasutused peaksid kontrollima kulude mõistlikkust. 24 investimisprojekti puhul ei olnud riiklikud ametiasutused seda asjakohaselt kontrollinud. Kontrollikoda liigitab need juhtumid vigadeks. Üldjuhul ei ole aga võimalik rahastamiskõlbmatute kulude summat kindlaks määrata ning seetõttu ei saa kontrollikoda vigu kvantifitseerida. Täiendavat teavet kulude mõistlikkuse kohta on toodud punktis „Tulemuskriteeriumide kontrollimine“ (vt punkt 7.71).

Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine*Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi põllumajandusvaldkonna tehingute korrektsusega seotud süsteemid*

7.31. Komisjon haldab peaaegu kõiki põllumajanduskulutusi koostöös liikmesriikidega. Ligi 80 makseasutust liikmesriikides maksavad toetuse põllumajandustootjatele ja teistele toetusesaajatele ning komisjon hüvitab liikmesriikide kulud igakuiselt (EAGF) või kord kvartalis (EAFRD). Komisjon teeb vastavusauditeid, mille eesmärk on hinnata, kas liikmesriikide süsteemid tagavad toetusesaajatele tehtud toetusmaksete seaduslikkuse ja korrektsuse. Tuvastatud süsteemipuudused võivad viia finantskorrektsioonideni, mida rakendatakse liikmesriikide suhtes vastavusotsuste kujul. Finantskorrektsioonid on tihti kindlamääralsed ja hõlmavad mitme eelarveaasta kulutusi. Nende alusel saadakse harva lõplikelt toetusesaajalt raha tagasi, mistõttu makstakse need riigieelarvest ⁽²⁷⁾.

KOMISJONI VASTUSED

7.30. Vt komisjoni vastust punktile 7.71.

7.31. Vastab küll tõele, et enamik eelmistest parandustest olid kindla maksumääraga, aga uues õigusraamistikus julgustatakse liikmesriike esitama fondi ohuriski arvutust.

Kui komisjoni vastavuse kontrollimise menetlus tuvastab alusetult makstud summasid, mida saab otse seostada abisaajaga, on liikmesriigid kohustatud algatama abisaajate, kes lõpuks raha said, vastu vajalikud tagasinõudmise toiminguid.

⁽²⁷⁾ Vt 2012. aasta aastaaruande punkt 1.32.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.32. Selle väljaselgitamiseks, kas komisjoni vastavusauditid on kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandardite⁽²⁸⁾ ja peamiste õigussätetega, moodustas kontrollikoda 120st põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2015. aastal teavitatud vastavusauditist⁽²⁹⁾ valimi, kuhu kuulus 24 auditit,⁽³⁰⁾ ja kontrollis nendega seotud dokumente. Samuti tegi kontrollikoda neist 24 auditist kuus uuesti⁽³¹⁾. Pärast auditimeetodika ja kvaliteedi tagamise poliitika enesehindamist 2015. aastal ajakohastas komisjon oma auditimenetlusi. Kontrollikoda vaatas ajakohastatud menetlused üle ja võttis neid hindamise koostamisel arvesse.

7.33. Komisjoni vastavusauditid on üldiselt asjakohaste standarditega kooskõlas. Neil juhtudel, kui komisjon leide ei esita, peaks ta aga parandama sellise järelduse aluseks oleva audititöö dokumenteerimist.

7.34. Varasemates aastaaruannetes⁽³²⁾ on kontrollikoda tähelepanu juhtinud probleemile, et vastavuse kontrolli menetlused võtavad liiga kaua aega, mille tagajärjeks on arvukalt lõpetamata toimikuid⁽³³⁾. 2015. aastal vähendas komisjon tunduvalt vanade lõpetamata toimikute arvu – 192-lt 34-le. Muudatused perioodi 2014–2020 reguleerivates õigusaktides, mille ÜPP-d käsitlevad sätted jõustusid 1. jaanuaril 2015, olid mõeldud vastavuse kontrolli optimeerimiseks, kehtestades seadusega ettenähtud tähtajad. Sellest tulenevalt teeb komisjon nüüd audititsükli üle tihedamat järelevalvet, et sise- ja välistähtaegu järgida.

7.33. Komisjon toetub enda auditi tegemisel ISSAI-le. Üks eesmärkidest, mille tõttu ta hakkas kasutama sõltumatu ettevõtte teenuseid, on toetada enda auditi meetodite enesehindamist.

Iga missiooni kontrolli aruanded on aluseks komisjoni tõstatatud leidudele. Kui midagi pole leitud (nt vigu polnud, tuvastatud puudused polnud materiaalsed), siis seda mainitakse kontrollimise aruandes.

7.34. Komisjon kontrollib tähelepanelikult käsitlemata kontrollide sulgemist („lõpetamata juhtumid“); nende arvu vähendati 2016. aasta juunis 34-lt 20-le. Komisjoni eesmärk on sulgeda 2016. aasta lõpuks kõik käsitlemata kontrollid („lõpetamata juhtumid“).

⁽²⁸⁾ ISSAI 4100 (kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelised standardid) – tulemusauditi juhised auditite kohta, mida teostatakse finantsaruannete auditist eraldi.

⁽²⁹⁾ Hõlmab 72 EAGFi auditit ja 48 EAFRD auditit, mis viidi läbi 1. juulist 2014 kuni 30. juunini 2015.

⁽³⁰⁾ 12 EAGFi ja 12 EAFRD auditit.

⁽³¹⁾ Saksamaa (Schleswig-Holstein), Hispaania (Kataloonia), Leedu, Malta, Soome, Ühendkuningriik (Põhja-Iirimaa).

⁽³²⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 7.64, 2013. aasta aastaaruande punkt 4.27 ja 2012. aasta aastaaruande punkt 4.31.

⁽³³⁾ Komisjon loeb lõpetamata auditiks sellist auditit, mida ei ole kahe aasta jooksul pärast läbiviimist lõpetatud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.35. Perioodi 2014–2020 käsitlevates uutes õigusaktides on ka varasemast rohkem rõhutatud liikmesriikide rolli veariski sisaldava summa kindlakstegemisel, millele komisjon võib tugineda, arvutades kohaldatava finantskorrektsiooni suurust. Kontrollikoda uuris, kas komisjon kinnitas ja kasutas liikmesriikide andmeid õigesti, vaadates läbi komisjoni juhised ning kontrollides kuut 2015. aastal vastu võetud või ette valmistatud finantskorrektsiooni.

7.36. Komisjoni auditikäsiraamat ei sisalda põhjalikumaid auditimenetlusi ja dokumenteerimisnõudeid liikmesriikide esitatud andmete kontrollimiseks. Kuuest läbivaadatud finantskorrektsioonist nelja puhul leidis kontrollikoda, et komisjon oli teinud auditikülastusi eesmärgiga kontrollida asjaomaselt liikmesriigilt saadud andmeid. Kahe ülejäänud finantskorrektsiooni suhtes ei esitanud komisjon kontrollikojaale piisavaid ja nõuetekohaseid tõendeid läbiviidud kontrollist. Neist ühel juhul oli finantskorrektsiooni summa suhteliselt väike. Teisel juhul oli finantskorrektsiooni suurus aga 5,8 miljonit eurot. Kontrollimata andmete kasutamine tähendab ELi eelarve jaoks finantsriski, sest liikmesriikide huvides on finantskorrektsioone vähendada.

KOMISJONI VASTUSED

7.35-7.36. Nagu kontrollikoda on varasematel aastatel soovitanud, on komisjon loonud raamistiku, mis suurendab arvutatud finantskorrektsioonide arvu ja vähendab seega kindla maksumäära parandusi.

Arvukate tehingutega juhtumite puhul on võetud arvesse tekkivaid raskusi ja asjakohased õigussätted on lisatud põhiõigusakti, sealhulgas liikmesriikide põhimõtted, mis näevad ette liikmesriikide vastutuse vajaliku teabe ja proportsionaalse püüdluse tagamise eest. Delegeeritud õigusakt sisaldab arvutatud ja ekstrapoleeritud finantskorrektsioonide kohta üksikasjalikke sätteid. Komisjoni üksikasjalikke finantskorrektsioonide suuniseid on vastavalt uuendatud, eriti kriteeriume ja meetodikat, mida komisjon kasutab, et otsustada, kas liikmesriikide arvutatud või ekstrapoleeritud oht ELi eelarvele heaks kiita või tagasi lükata.

Komisjon arvab, et auditi juhend sisaldab liikmesriikide esitatud andmete kinnitamise teavet.

Auditi juhendile lisatud teatis C(2015) 3675 toob selgelt välja miinimumnõuded, mida liikmesriigid peavad komisjonile lisaandmete saatmiseks täitma, mida komisjon saaks kasutada finantskorrektsiooni arvutamiseks ja kriteeriumide ja metodoloogia valimiseks, mille abil otsustada, kas arvutatud või ekstrapoleeritud finantskorrektsioon heaks kiita või tagasi lükata.

See on tavapärane meetodika, et komisjon saaks kontrollida liikmesriikide esitatud andmeid. Tõepoolest, seda kinnitavad kontrollikoja uuritud finantskorrektsioonide neli leidu kuuest.

Mis puutub ülejäänud kahte mainitud finantskorrektsiooni, siis:

- ühel oli summa üsna väike ja liikmesriigilt paluti lisateavet;
- 5,8 miljoni euro finantskorrektsiooni puhul kontrollis komisjon liikmesriigi esitatud andmete õigsust hoolimata sellest, et see protsess ei olnud nõuetekohaselt dokumenteeritud.

Komisjon rõhutab, et liikmesriikide esitatud arvude kontrollimise püüdlused peaksid olema proportsionaalsed võimalike rahaliste tagajärgedega. Komisjon saab tugineda ka sertifitseerimisasutuste tööle.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Põllumajandusvaldkonna tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

7.37. Liikmesriikide ametiasutused vastutavad kontrollisüsteemi järgmiste koostisosade kehtestamise ja toimimise eest:

- a) asjakohased haldus- ja kontrollimenetlused eesmärgiga tagada taotlejate esitatud väljamaksetaotluste õigsus ja rahastamiskõlblikkuse nõuete täitmine;
- b) kohapealsed kontrollid, mis hõlmavad olenevalt toetuska-vast vähemalt 5 % kõikidest toetusesaajatest või asjasse-puutuvatest kuludest.

7.38. Kontrollikoda tugines süsteemide läbivaatamisel komisjoni (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat) tehtud audititele. 24 vastavusauditiist moodustatud valimi (vt punkt 7.32) raames teatas komisjon 17 asjaomase süsteemi puhul tõsistest puudustest⁽³⁴⁾. Kontrollikoda loeb komisjoni töö üldjoontes rahuldavaks (vt punkt 7.33) ning võib seega toetuda komisjoni hinnangule nende süsteemide kohta.

7.39. Kuues külastatud liikmesriigis (vt punkt 7.32) auditeeris kontrollikoda ka piiratud arvul riskialteid valdkondi⁽³⁵⁾. Kontrollikoja leiud EAGFi, maaelu arengu ja nõuetele vastavuse kohta on esitatud järgmistes punktides.

EAGFi tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

7.40. Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS) on otsetoetuste peamine juhtimis- ja kontrollisüsteem⁽³⁶⁾. Süsteem koosneb põllumajandusettevõtete ja toetustaotluste andmebaasidest, põldude identifitseerimise süsteemist (LPIS, vt ka punktid 7.17–7.18), loomade registreerimise süsteemidest ja toetusõiguste registrist nendes liikmesriikides, kes rakendavad ühtset otsemaksete kava. Makseasutused teevad nimetatud andmebaaside vahelisi haldusalaseid riskikontrolle, mille eesmärk on tagada, et maksed tehakse korrektses summas asjaomastele toetuskõlblikele toetusesaajatele toetuskõlbliku maa või loomade eest.

7.38. Komisjon on rahul aruandega, milles kontrollikoda hindab komisjoni töö üldiselt rahuldavaks ja kinnitab, et saab toetuda komisjoni hinnangule liikmesriikide kohta.

7.40-7.41. Komisjon arvab, et IACS, sealhulgas LPIS, on usaldusväärne süsteem ja IACSi kvaliteet ning töö probleemidega on vajalik, et tagada otsete abimaksete ja EAFRD-i kulude korrapärasus, eriti põllumajanduse meetmete puhul ja vähem soodsates piirkondades.

Puuduste ilmnemisel peab liikmesriik nende kõrvaldamiseks võtma parandusmeetmeid, sealhulgas konkreetsed tegevuskavad. Neid jälgib komisjon hoolega.

⁽³⁴⁾ EAGFi 12 süsteemist kuus ja EAFRD 12 süsteemist 11.

⁽³⁵⁾ Need valdkonnad ei kuulunud asjaomaste liikmesriikide puhul kontrollikoja poolt läbi vaadatud komisjoni auditite ulatusse. Komisjoni auditid keskenduvad riskianalüüsi alusel valitud makseasutuste kontrollisüsteemide spetsiifilistele aspektidele ja nendega ei kontrollita igal aastal kõigi makseasutuste kõiki kontrollivaldkondi.

⁽³⁶⁾ Pindalapõhiste maaelu arengu meetmete teatud kesksete elementide (nt toetuskõlbliku maa pindala) kontrollimiseks kasutatakse samuti IACS-d.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.41. 2014. aasta aastaaruandes märkis kontrollikoda, et IACS aitab oluliselt kaasa süsteemiga hõlmatud toetuskavade vigade ärahoidmisele ja veamäära vähendamisele⁽³⁷⁾. Sel aastal kontrollis kontrollikoda IACS-i valitud põhikontrollifunktsioonide usaldusväärsust kuues külastatud makseasutuses (vt punkt 7.32). Ilma IACS-i panust vigade ärahoidmises ja veamäärade vähendamises kahtluse alla seadmata nendib kontrollikoda, et osa läbivaadatud põhikontrollifunktsioonidest oli vigadest mõjutatud. Vead seonduvad LPISi, halduskontrolli, kohapealse kontrolli kvaliteedi ja ebakorrektselt tehtud maksete tagasinõudmisega⁽³⁸⁾. **Selgituses 7.9** on toodud näide leitud puudustest.

Selgitus 7.9. Näide LPISiga seotud puudustest

Ühendkuningriigis (Põhja-Iirimaa) on LPISi kvaliteedi hindamine kuuel järjestikusel aastal (2010–2015) näidanud, et süsteem ei vasta mitmele ELi õigusaktidega ette nähtud kvaliteedinõudele. Hoolimata õiguslikust kohustusest võtta sellistes olukordades parandusmeetmeid, näitas 2015. aasta kvaliteedihindamine, et järjepidevat paranemist ei toimunud: kokkuvõttes olid Põhja-Iirimaa LPISis registreeritud toetuskõlblikud maa-alad rohkem kui 2 % võrra tegelikust suuremana näidatud, mis toob kaasa eeskirjade vastaselt tehtavate maksete ohu.

Kontrollikoda on Põhja-Iirimaa LPISis olevaid puudusi käsitlenud juba oma 2012. aasta aastaaruandes (lisa 3.2).

Selgitus 7.9. Näide LPISiga seotud puudustest

Põhja-Iirimaa ametiasutused on pärast komisjoni kontrolle kasutanud parandusmeetmeid alates 2013. aastast.

LPISi kvaliteedi hindamisel (QA) oli toetuskõlbliku pindala hindamine aastatel 2010, 2011, 2012 ja 2015 „mittevastavuses“. Ühendkuningriigi – Põhja-Iirimaa ametiasutused (UK-NI) selgitasid põhjusi vastavates iga-aastastes QA aruannetes.

Aastatel, mil LPISi kolmeaastane värskendamine algas (2013, 2014), vähenes mittevastavate maatükkide arv. Ent Ühendkuningriigi – Põhja-Iirimaa ametiasutused tuvastasid 2015. aastal, et toetuskõlbliku pindalata maatükkide, mida uuendusprogramm ei tuvastanud, arv oli tõusnud.

Komisjon jätkab olukorra tähelepanelikku jälgimist.

⁽³⁷⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 7.35.

⁽³⁸⁾ Kontrollikoda leidis, et iga põhikontrollifunktsioon oli puudulik vähemalt ühes kuuest külastatud makseasutusest. Erineval määral leiti puudusi kõigis kuues makseasutuses.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Maaelu arengu tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

7.42. Kontrollikoda leidis kuuest külastatud makseasutusest (vt punkt 7.32) viies puudusi toetuskõlblikkuse tingimuste halduskontrollides, eriti seoses riigihangetega. Süsteemipuudused olid väga sarnased eelmistel aastatel leitud ja kajastatud puudustega⁽³⁹⁾. Süsteemides esinevad puudused on tehingute testimise käigus leitud vigade üheks suurimaks põhjustajaks (vt punkt 7.24).

7.43. Seoses riigihangetega kontrollis kontrollikoda valimit, mis koosnes 41 projektist (lisaks tehingute testimisele), millest kaheksa (20 %) olid vigadest mõjutatud. Kolmel juhul kaheksast leiti EAFRD toetusega seotud rahastamiskõlbmatuid kulusid summas enam kui 1,5 miljonit eurot.

7.44. Maaelu arengu kulutuste veamäära vähendamise eesmärgil rakendavad komisjon ja liikmesriigid tegevuskavad, et välja selgitada vigade põhjused ja võtta sihipäraseid parandusmeetmeid vigade esinemise riski vähendamiseks. Kontrollikoda uuris, kas sagedaste vigade puhul keskendusid asjaomaste liikmesriikide tegevuskavad vigade algpõhjustega tegelemisele.

7.45. Vaadeldi 14 kõige olulisemat kvantifitseeritavat viga, mis kaheksas liikmesriigis 2015. aasta tehingute testimise käigus ilmsiks tulid. Kaheksast liikmesriigist seitse olid 2016. aasta veebruariks oma tegevuskava juba uuendanud, kaasates meetmeid mõningate kontrollikoja tuvastatud probleemide lahendamiseks. Kontrollikoda leidis aga liikmesriikide süsteemide ülevaatamise käigus, et ükski neljast makseasutusest, kelle riigihankemenetluste halduskontrollides oli tuvastatud puudusi, ei olnud oma tegevuskavasse lisanud meetmeid probleemi lahendamiseks. Ehkki kontrollikoja hinnangul on tegevuskavad üldiselt tõhus vahend vigade põhjuste kõrvaldamiseks, tuleb riigihangete valdkonnas olukorda veel parandada.

7.42. Komisjon korraldab liikmesriikides vastavusauditeid, et kontrollida, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega. Lisaks leidis komisjon nendes auditites abikõlbliku seisundi ja riigihanke halduskontrollis puudusi.

Kasutusele on võetud parandusmeetmed ja vajadusel ka vajalikud tegevuskavad. Lisaks tehti reservatsioonid 2015. aasta tegevuse aastaaruandes.

Seoses sellega on tehtud ka finantskorrektsioone ning hetkel on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mis arvatavasti viivad täiendavate finantskorrektsioonideni.

2015. aastal algatati neljas liikmesriigis riigihanke audit. Ülejäänud liikmesriike kontrollitakse 2016. aastal.

7.45. Kui vastavuse kontrollide raamistikus ja kontrollikoja auditites tuvastatakse puudusi, siis komisjon nõuab liikmesriikidelt alati parandusmeetmeid, milleks võib olla tegevuskava.

Pärast kontrollikoja soovitusi eriaruandes nr 23/2014 soovitas komisjon kõikidel liikmesriikidel pöörata erilist tähelepanu riigihanke probleemile ja vajadusel võtta parandusmeetmeid.

2015. aasta tegevuse aastaaruandes tehti riigihankeprobleemide käsitlemisel reservatsioonid, nagu märkis kontrollikoda punktis 7.60.

⁽³⁹⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 7.53, 2013. aasta aastaaruande punkt 4.20 ja 2012. aasta aastaaruande punktid 4.21–4.25.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Nõuetele vastavusega seotud liikmesriikide süsteemid

7.46. Kontrollikoda kontrollis nõuetele vastavuse tagamise süsteemi kuues külastatud makseasutuses (vt punkt 7.32). Täpsemalt analüüsi, kui usaldusväärne on kontrollistatistika ja menetlused, mis on kehtestatud selle tagamiseks, et liikmesriigid kontrollivad nõuetekohaselt nõuetele vastavuse tingimuste täitmist seoses veekogude kaitsega nitraatide eest (nitraatide direktiiv)⁽⁴⁰⁾ ja loomade liikumisest teavitamisega⁽⁴¹⁾. Samuti vaadati läbi 63 kontrolliaruannet.

7.47. Kontrollikoda leidis peamiselt kontrollistatistika ja valimi moodustamisega seotud puudusi kuuest külastatud liikmesriigist viies. Probleeme (nt sanktsioonide ebakorrektna arvutamine või teatud nõuete ebapiisav kontrollimine) leiti 63st läbivaadatud kontrolliaruandest 13s. Lisaks ei olnud Leedus ja Ühendkuningriigis (Põhja-Iirimaa) 24st valimisse kuulunud kontrolliaruandest neljas sanktsioonid kontrollistatistikas korrektselt kajastatud. **Selgituses 7.10** on toodud veel üks näide leitud puudustest.

7.46. Komisjon märkis, et nõuetele vastavus ei seostu tehingute seaduslikkuse ega korrektsuse hindamisega.

7.47. Komisjon jagab kontrollikoja tähelepanekut ja pöörab kontrollimisel nendele nõudmistele erilist tähelepanu. Komisjon on neist paljudes tuvastanud puudusi nõuetele vastavuse raames ja kvaliteedis. Kui on leitud süsteemne mittevastavus, siis komisjon nõuab alati parandusmeetmete, sealhulgas vajadusel tegevuskavade rakendamist ning tagab ELi eelarve kaitse vastavuse kontrolli kaudu.

⁽⁴⁰⁾ Nõukogu direktiiv 91/676/EMÜ, 12. detsember 1991, veekogude kaitsmise kohta põllumajandusest lähtuva nitraadireostuse eest (EÜT L 375, 31.12.1991, lk 1).

⁽⁴¹⁾ Nõuetele vastavust käsitlevate ELi õigusaktide kohaselt tuleb riiklikku loomade andmebaasi teavitada loomade liikumisest/sünnist/surmast seitsme päeva jooksul. Sellised eeskirjad on olulised, et vähendada haiguste leviku riski, kontrollides loomade liikumist ja parandades nende jälgitavust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.10. Näide ebapiisavast nõuetele vastavuse kontrollist

Leedus ei kontrollinud riiklikud ametiasutused piisavalt nõuetele vastavuse tingimuste täitmist seoses veekogude kaitsmisega nitraatide eest, mis kehtivad kõigi põllumajandustootjate suhtes. Liikmesriik kasutas mitut künnist, millest allpool ei tulnud põllumajandustootjate poolset nitraatide direktiivist tulenevate nõuetele vastavuse tingimuste täitmist kontrollida. Näiteks ei pea põllumajandustootjad, kelle kasutatava põllumajandusmaa suurus on alla 10 hektari, kasutatud väetise kogust deklareerima. Selliste põllumajandustootjate osakaal kõigist põllumajandustootjatest on 70 % ja nende kasutuses on 14 % põllumajandusmaast. Teise näitena ei pea loomapidajad, kes peavad ühes kohas vähem kui kümnet loomühikut, omama vastava mahutavusega sõnnikuhoidlat. Sellised loomapidajad moodustavad 87 % kõigist loomapidajaist ja nende omandis on 28 % kõigist loomaühikutest Leedus. Nitraatide direktiivi eesmärk on kaitsta keskkonda ja inimeste tervist. Künniste kasutamine võib küll vähendada bürokraatiat väiksemate põllumajandustootjate jaoks, kuid põllumajandustootjate mittekontrollimine nõuetele vastavuse tingimuste täitmise suhtes pole mitte üksnes eeskirjadevastane, vaid võib ka raskendada nitraatide direktiivi eesmärkide saavutamist.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.10. Näide ebapiisavatest nõuetele vastavuse kontrollist

Komisjon võtab kontrollikoja järelduse arvesse. Olgugi, et komisjoni 2014. aasta audit Leedus hõlmas ainult loomadega seotud kohustuslikke majandamisnõudeid, siis sarnaseid puudusi leiti proovide võtmise valdkonnas. Nende puudustega tegeletakse vastavuse kontrolli käigus.

Merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi ning liikmesriikide kalandusvaldkonna tehingute korrektsusega seotud süsteemid

7.48. Korraldusasutused teevad toetusesaajatele makseid ja deklareerivad kulud komisjonile, kes liikmesriikidele seejärel kulud hüvitab. Komisjon kasutab auditiarvamusit iga-aastaseid kontrolliaruandeid ja auditiarvamusi, et hinnata, kas liikmesriigid on loonud õiguslikele nõuetele vastavad juhtimis- ja kontrollisüsteemid. Komisjon teeb süsteemide mõjusa toimimise kontrollimiseks ka ise auditeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.49. Kontrollikoda tugines selle valdkonna süsteemide läbivaatamisel komisjoni (merendus- ja kalandusajade peadirektoraat) tehtud audititele. Kontrolliti komisjoni viie vastavus-auditi dokumente. Viiest asjaomasest liikmesriigist kahes (Itaalia ja Rumeenia) andis komisjon teada tõsistest puudustest süsteemides.

7.50. Kontrollikoda vaatas üle komisjoni audititöö ja selle vastavuse rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Viis ülevaadatud auditit ei olnud täiel määral standarditega kooskõlas ning puudusi tuvastati auditit järelevalves ja auditite dokumenteerimises.

7.51. Kontrollikoda tegi ka ühe komisjoni Rumeenias tehtud auditit uuesti. Puudusi leiti korraldusasutuse halduskontrollis, eriti seoses hankemenetlustega (vt **selgitus 7.11**).

Selgitus 7.11. Hankemenetluste puudused Rumeenias

Kontrollikoda moodustas valimi seitsmest hankemenetlusest, millest viis (kaks riigi- ja kolm erahanget) olid vigadest mõjutatud. Kolme erahanke puhul ei olnud komisjon vigu tuvastanud. Samuti leiti kuuest läbivaadatud juhtumist kahe puhul puudusi projektide valikumenetlustes.

7.52. 2014. ja 2015. aastal tehtud ning kontrollikoja auditit ajaks lõpetatud 24 auditit põhjal tegi merendus- ja kalandusajade peadirektoraat ettepaneku kahe finantskorrektsiooni tegemiseks. Viiest auditist moodustatud valimi kontrollimine näitas, et kahel juhul (Itaalia ja Rumeenia) ei hõlmanud finantskorrektsioonid kõiki korraldusasutuste sisekontrollisüsteeme mõjutavaid puudusi.

KOMISJONI VASTUSED

7.50. Komisjon tunnistas, et auditit järelevalve ja dokumenteerimise valdkondi on vaja täiustada, ja karmistas oma menetlusi. Kontrollitud juhtumid eelnevad nendele muudatustele.

Selgitus 7.11. Hankemenetluste puudused Rumeenias

Komisjoni kasutatavad standardnimekirjad keskenduvad pigem riigi- kui erahanke-eeskirjadele. Seitse viidatud menetlust sisaldavad nii erahanke juhtumeid (viis juhtumit) Rumeenia ametiasutuste koostatud juhiste alusel kui ka riigihanke juhtumeid (kaks tehnilise abiga seotud juhtumit), mille puudustest on komisjon juba teadlik.

Lisaks oli komisjon eelnevalt tuvastanud, et projekti valimisel esines puudusi.

7.52. Komisjon soovib tuvastatud märkimisväärsete puuduste korral finantskorrektsioone. Komisjon arvab oma analüüsi alusel, et sobival tasemel korrektsioone rakendati nii Itaalia kui ka Rumeenia puhul. Rumeenia puhul on komisjonil siiski plaanis hinnata lisakorrektsioonide vajadust kontrollikoja leidude alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruanne

7.53. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat hindas oma 2015. aasta tegevusaruandes peamiste kuluvaldkondade veariski sisaldavaid kulutusi. Hindamisel lähtutakse liikmesriikide kontrollistatistikas (iga makseasutuse kohta) esitatud veamääradest. Seejärel kohandab komisjon veamääri, tuginedes peamiselt enda ja kontrollikoja viimase kolme aasta jooksul tehtud audititele ning sertifitseerimisasutuste arvamustele eelarveaasta 2015 tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Tulemuseks saadud kohandatud veamäärad liidetakse ja selle põhjal arvutatakse veariski sisaldavate kulutuste kogusumma, st komisjoni hinnangul ELi eelarvet mõjutav veamäär. Kontrollikoda on seisukohal, et see on üldiselt asjakohane metoodika, mis võib anda piisava aluse reservatsioonide esitamiseks individuaalsete makseasutuste tasandil. Tuleb siiski märkida alljärgnevat.

7.54. 2015. aastal pidid sertifitseerimisasutused esmakordselt esindusliku valimi põhjal kinnitama nende kulude seaduslikkust ja korrektsust, mille hüvitamist makseasutused komisjonilt taotlevad. Seega moodustavad sertifitseerimisasutused komisjoni perioodi 2014–2020 kindluse tagamise mudeli põhielemendi. 2015. aastal sai põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat sertifitseerimisasutuste seaduslikkuse ja korrektsuse alaseid arvamusi kasutada vaid väga piiratud määral, mida põhjustasid tõsised puudused metoodikas ja rakendamises (nagu viivitused sertifitseerimisasutuste nimetamisel liikmesriikides, ebasobivad auditistrateegiad, liiga väikesed valimid substantiivse testimise jaoks ning ebapiisavad tehnilised oskused ja õigusalsed teadmised puuduste tuvastamiseks makseasutuste haldus- ja kohapealsetes kontrollides).

7.55. Komisjon tegi kohandusi, et arvutada nende kulutuste kohandatud veamäär, mille kohta olid kättesaadavad komisjoni enda või kontrollikoja audititulemused. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ei avalikustanud aga oma aasta tegevusaruandes, millist osa kuludest audititulemuste puudumise tõttu ei kohandatud. Sellistel juhtudel võtab komisjon aluseks liikmesriikide kontrollistatistika, mille tagajärjeks võib olla liiga madal kohandatud veamäär.

7.54. Komisjon arvab, et seaduslikkuse ja korrapärasuse hindamine sõltumatu ja pädeva auditi asutuse poolt riiklikul tasemel täiustab edaspidi liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning tõstab liikmesriikide poolt teatatud vigade hulga usaldusväärsust. Kuna eelarveaastal 2015 rakendati seda uut lähenemist esimest korda, siis pole sertifitseerimisasutuste uus töö veel täielikult tulemusi andnud.

2015. aastast pärinevad siiski julgustavad teated ja õppetunnid, mida saab kasutada edaspidi.

7.55. Komisjon uurib iga makseasutuse olukorda, lähtudes enda ja kontrollikoja viimase kolme aasta audititest ning ka sertifitseerimisasutustelt iga makseasutuste kohta asjaomasel eelarveaastal saadud arvamusest. Seega on auditi tulemused olemas kõigil juhtudel.

Sertifitseerimisasutustelt küsiti 2015. aastal esmakordselt arvamust tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta; see andis lisadetaile ja -teavet otsustamiseks teatatud vigade määra reguleerimise üle.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.56. **Selgituses 7.12** on esitatud peamised põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande hindamiseks kasutatud andmed ⁽⁴²⁾.

Peamine kuluvaldkond	Aasta tegevusaruanne (eelarveaasta)	2015. aasta kulud (miljonites eurodes)	Liikmesriikide teatatud keskmine veamäär	Kohandatud koondveamäär	Korrektsoonivõime				
					Viimase kolme aasta keskmised finantskorrektsioonid (miljonites eurodes)		Viimase kolme aasta keskmised sissenõuded (miljonites eurodes)		Kokku
EAGF	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
EAFRD	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Allikas: Euroopa Kontrollikoda põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruannete põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.57. EAGFi kohta järeldeb komisjon, et hoolimata liikmesriikide edastatud keskmise veamäärade suurenemisest 0,55 protsendilt 2014. aastal 0,68 protsendile 2015. aastal vähenes kohandatud veamäär 2,61 protsendilt 2014. aastal 1,47 protsendile 2015. aastal. Komisjoni selgituse kohaselt on kohandatud veamäärade vähenemise peamised põhjused järgmised:

- liikmesriikide kontrollisüsteemide paranemine tänu parandusmeetmetele, mida on võetud alates taotlusaastast 2014;
- komisjoni käsutuses on ajakohasemad andmed, mis võimaldab varem arvatud kohandusi vähendada.

7.58. Aasta tegevusaruande kohaselt langes EAGFi kohandatud koondveamäär 2014. aasta 2,61 protsendilt 2015. aastal 1,47 protsendile. Kontrollikoja audititulemused näitavad, et hinnanguline veamäär on jäänud samaks, kui nõuetele vastavuse vigade kvantifitseerimine kõrvale jätta (vt **lisa 7.1**).

KOMISJONI VASTUSED

7.57. Komisjon arvab, et esitatud vigade keskmise taseme tõus tõestab, et liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteem annavad paremaid tulemusi vigade tuvastamisel ja teatamisel. Sellest järeldeb, et teatatud vigade määra peetakse usaldusväärsemaks ja seega on vaja vähem reguleerimist.

Kontrollikoja mainitud faktorid on reguleeritud vigade määra arengut mõjutanud positiivselt.

⁽⁴²⁾ 2015. aasta kohandatud veamäärade arvutamisel ei ole arvesse võetud liikmesriikidele perioodi 2014–2020 maaelu arengukavade eest tehtud eelmakseid summas 1,9452 miljardit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

7.59. EAFRD puhul ligi kolmekordistas komisjon liikmesriikide teatatud 1,78 % suurust keskmist veamäära, saades kohandatud veamääraks 4,99 %. Komisjon kohandas 72st EAFRD kulusid deklareerinud makseasutusest 56 poolt edastatud veamäära. Kontrollikoja hinnangul on 4,99 % suurune kohandatud veamäär üldjoontes kontrollikoja hinnangulise veamääraga kooskõlas. Komisjon on viimastel aastatel suurendanud EAFRD kulusid käsitlevate vastavusauditite arvu ja ühtlasi käivitanud horisontaalsed auditid, mis keskenduvad sarnaste riskidega meetmetele/makseasutustele. Näiteks võib tuua ühe riigihanketeemalise auditi, mis aitas kaasa reservatsioonide esitamisele Saksamaa ja Hispaania kohta.

7.60. Komisjon määratleb korrektsioonivõimet kui mehhanismi, mille abil parandada tehtud vead ja kaitsta ELi eelarvet. EAGFi ja EAFRD arvutatud korrektsioonivõime aastane suurenemine (vastavalt 1,72 ja 2,98 protsendini) on komisjoni poolt hiljuti vanade lõpetamata vastavusauditite arvu vähendamiseks võetud meetmete tulemus (vt punkt 7.34). See mõjutas kehtestatud finantskorrektsioonide kogusummat, eriti 2015. aastal.

7.61. Komisjoni korrektsioonivõime arvutus põhineb finantskorrektsioonide kolme aasta keskmisel ning sel puudub otsene seos 2015. aasta kuludega, mis korrigeeritakse tulevastel aastatel. See selgitab, miks on komisjoni teatatud EAGFi kulude korrektsioonivõime kõnealusel aastal suurem kui kohandatud veamäär. EAFRD puhul puudub kindlus selle kohta, et finantsriski jääk püsiks programmitöö perioodi lõpus allpool olulisuse läve. Komisjon kinnitab seda oma 2015. aasta tegevusaruandes ⁽⁴³⁾.

Merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi aasta tegevusaruanne

7.62. Kontrollikoda vaatas läbi merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande, keskendudes sellele, kas kogu oluline teave oli edasi antud, kas edastatud teave oli kontrollikoja leidudega kooskõlas ja kas komisjoni poolt veamäärade arvutamiseks kasutatud prognoosid olid põhjendatud.

7.60. Korrektsioonivõime on hinnang tulevaste korrektsioonide summadele, mille arvutamisel lähtutakse netofinantskorrektuuride ajaloolisest keskmisest, nagu on selgitatud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2015. aasta tegevuse aastaaruandes.

7.61. Korrektsioonivõime ja reguleeritud vea määr on kaks hinnangut, mis üheskoos on mitmeaastase kontrollisüsteemi poolt ELi eelarve kaitsmise tõhususe näitaja.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat tagab oma 2015. aasta tegevuse aastaaruandes kindluse 2015. aasta ÜPP kulutusele tervikuna, arvestades nii reguleeritud vea määra kui ka korrektsioonivõimet.

⁽⁴³⁾ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande punkt 3.3: „Võttes arvesse vajadust hoida seaduslikkuse ja korrektsuse aspektid tasakaalus poliitikaeesmärkide saavutamise ja pidades ühtlasi silmas rakenduskulusid, ei saa täie kindlusega eeldada, et maaelu arengu vallas tehtavate mõistlike jõupingutustega oleks saavutatav allesjäänud finantsriski viimine alla 2 %“.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.63. Merendus- ja kalandusajade peadirektoraat saatis kolme rakenduskava kohta välja kolm lõpetamiseelset teadet ettepanekuga nõuda tagasi 53,6 miljoni euro suurune summa. Aasta tegevusaruandes seda olulist summat ei kajastatud. Aasta tegevusaruanne sisaldab reservatsioone viie liikmesriigi, sealhulgas Rumeenia kohta, mis on kooskõlas kontrollikoja auditileidudega. Kontrollikoja auditis ei seatud kahtluse alla merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi poolt veamäärade arvutamiseks kasutatud meetodit.

Järeldus ja soovitused

Järeldus 2015. aasta kohta

7.64. Üldine tõendusmaterjal näitab, et loodusvarade ja mõlema erihinnanguga hõlmatud valdkonna (vt punktid 7.13 ja 7.21) kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud.

7.65. Mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse rubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 2,9 % (vt **lisa 7.1**).

Soovitused

7.66. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovitude põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 7.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda 20 soovitust. Komisjon ja liikmesriigid on täielikult ellu viinud neli, suuremas osas viis ning osaliselt 10 soovitust.

7.67. Kõnealuse kontrolli, samuti 2015. aasta leidude ja järelduste alusel soovitab kontrollikoda EAGFi puhul:

- **1. soovitus:** jätkata selliste juhtumitega tegelemist, kus riiklikud õigusaktid ei vasta ELi õigusaktidele, kasutades selleks kõiki enda käsutuses olevaid õiguslikke vahendeid, eelkõige maksete peatamist (vt punkt 7.20 ja **selgitus 7.5**);

KOMISJONI VASTUSED

7.63. Seda summat ei avaldatud, kuna komisjoni arvates pole see summa ohus. Ühele kolmest programmist väljastati eeldatud summa jaoks tagasinõudmise korraldus. Kahe ülejäänud programmi puhul, kui tegevuse aastaaruanne oli koostatud, nõustusid liikmesriik ning merendus- ja kalandusajade peadirektoraat summaga, mille võtab tagasi komisjon. Selle summa (ja seotud finantsriski) muutmine on seega tulevikus minimaalne.

7.65. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja hinnangu kohast kõige tõenäolisemat veamäära, mis on möödunud aastaga võrreldes üldjoontes sama, välja arvatud nõuetele vastavuse puhul.

7.66. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja viimast hinnangut varasemates aastaaruannetes esitatud soovitude rakendamisel tehtud edusammudele.

Komisjon jätkab koostööd liikmesriikidega, et veelgi parandada kontrollikoja soovitude järgimist.

Komisjon on soovitusel nõus.

Komisjon leiab, et seda rakendatakse käimasoleva auditeerimistööga ja vajaduse korral juhendamise, ning võtab halduskoostöö raames vajalikud sammud, et aidata liikmesriikide auditeerimisorganitel oma ülesandeid tulemuslikult täita. Liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemide puudustega tegeletakse vajaduse korral ka sihipäraste ja põhjalike tegevuskavade abil. Kui komisjon avastab oma jälgimise või auditi käigus selliseid probleeme, nõuab ta liikmesriigilt parandusmeetmeid. Kui probleem on eriti terav, nõutakse liikmesriigilt parandusmeetmete kava rakendamist, mida talitused kontrollivad hoolikalt. Senini on need kavad osutunud väga tulemuslikuks. Kui tegevuskava rakendamine ei osutu tulemuslikuks, võib ELi eelarve kaitsmiseks makseid vähendada või need peatada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- **2. soovitus:** teha aastapõhiselt järelevalvet liikmesriikide tehtud LPISi kvaliteedihindamise tulemuste üle ning kontrollida, kas negatiivse tulemusega liikmesriigid võtaksid reaalselt vajalikke parandusmeetmeid (vt **selgitus 7.9**);

maaelu arengu valdkonnas:

- **3. soovitus:** tagada, et kõik liikmesriikide tegevuskavad, kus käsitletakse maaelu arengu vigu, sisaldaksid mõjusaid meetmeid riigihangete valdkonnas (vt punkt 7.45);

EAGFi ja maaelu arengu puhul:

- **4. soovitus:** kontrollida ja aktiivselt toetada sertifitseerimisasutusi nende püüdlustes parandada kulude seaduslikkust ja korrektsust puudutava töö ja metoodika kvaliteeti, et edastada usaldusväärset teavet kohandatud veamäära komisjonipoolse hindamise jaoks (vt punkt 7.54);
- **5. soovitus:** uuendada põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi auditikäsiraamatut, käsitledes selles üksikasjalikke auditimenetlusi ja dokumenteerimisnõudeid liikmesriikide edastatud ja finantskorrektsioonide arvutamiseks kasutatavate andmete kontrollimiseks (vt punkt 7.36);

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on selle soovitusega nõus.

LPISi kvaliteedi hinnangu (QA) tulemusi jälgitakse igal aastal. See iga-aastane tegevus kujutab endast kvaliteedikontrolli, mille lõppeesmärk on parandada LPISi kvaliteeti ja usaldusväärsust, analüüsides avastatud tehnilisi puudusi ja võttes parandusmeetmeid nende kõrvaldamiseks.

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Komisjon annab välja põhjalikult väljatöötatud tõhusad ja läbimõeldud suunised, kuidas vältida vigu riigihankemenetlustes: „Riigihange – ELi haldussuutlikkuse uuring“ (2016), sealhulgas riigipõhised soovitused, ja „Praktilised juhised, et vältida levinuimaid vigu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastatud projektide riigihangetes“ (2015).

2015. aasta detsembris rõhutas komisjon, et kõik liikmesriigid peavad eriti tähelepanu pöörama riigihanke-eeskirjadele ja vajaduse korral võtma parandusmeetmeid.

Komisjon töötab koos liikmesriikidega intensiivselt selle nimel, et teha kindlaks ja kõrvaldada poliitika rakendamisel esinevate vigade põhjused. Töö jätkub, et tegeleda tuvastatud puudustega, samuti tegevuskavade nõudmisega. Komisjon rõhutab, et need tegevuskavad peavad olema täielikud ja tõhusad.

Liikmesriikidelt nõutakse parandusmeetmete rakendamist, kui vastavuse kontrollide, kontrollikoja kontrollide või makse- või sertifitseerimisasutuse leidude juures tuvastatakse puudusi. Viimaks kohaldatakse vajadusel netofinantskorrektsioone.

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Komisjon jätkab liikmesriikide toetamist, et täiustada ja ühendada sertifitseerimisasutuste tehtud tööd eesmärgiga olla järgnevatel aastatel kindlam nende töö peale.

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Lähtudes saadud kogemusest, tegeleb komisjon oma auditi juhendi uuendamisel selle küsimusega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

kalanduse valdkonnas:

- **6. soovitus:** parandada merendus- ja kalandusajade peadirektoraadi vastavusauditite vastavust rahvusvahelistele auditistandarditele (vt punkt 7.50).

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Lisaks tuleks märkida, et korralduse parandamine, mis toimus pärast kontrollikoja auditi perioodi, on juba lahendanud mitu siin esiletõstetud probleemi (eriti auditi asitõendiga ja kontrollijäljega). Lisaks aktiveeritakse hetkel kvaliteedi kontrolli menetlust.

2. OSA. MAAELU ARENGU TULEMUSLIKKUSEGA SEOTUD KÜSIMUSED

Projektide tulemuslikkuse hindamine

7.68. Eelmisel aastal kajastas kontrollikoda⁽⁴⁴⁾ oma töö tulemusi seoses valitud maaelu arengu valdkonna tehingute tulemuslikkust puudutavate probleemidega. Töö jätkus ka sel aastal. 159st maaelu arengu valdkonna tehingust, mille korrektsust kontrolliti, leidis kontrollikoda tulemuslikkusega seotud probleeme 59s materiaalse põhivara investeerimisprojekti.

7.69. 59 investeerimisprojektist 34 olid kontrollikoja auditi-kiustuse toimumise ajaks lõpule viidud. Kontrollikoda kontrollis lõpetatud investeerimisprojektide puhul, kas investeering on tehtud plaanipäraselt. Enamik projekte (95 %) täitis selle kriteeriumi.

7.70. 59 investeerimisprojekti puhul ilmnesid järgmised tulemuslikkusega seotud põhiprobleemid:

- ebapiisavad tõendid kulude mõistlikkuse kohta;
- puudused meetmete suunamises ja projektide valimises, sealhulgas nõrk seotus strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkidega.

⁽⁴⁴⁾ 2014. aasta aastaaruande 7. peatüki 2. osa.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Ebapiisavad tõendid kulude mõistlikkuse kohta

7.71. Kontrollikoda leidis 59 investeerimisprojektist 33 puhul (56 %) piisavaid tõendeid kulude mõistlikkuse kohta. 26 investeerimisprojekti puhul (44 %) see aga nii ei olnud. Eelmisel aastal olid vastavad näitajad 69 % ja 31 %. Mõlema aasta puhul viidi läbivaadatud projektid ellu programmitöö perioodil 2007–2013 ja samade eeskirjade alusel. Selgituses 7.13 on toodud kaks näidet ühe ja sama maaelu arengumeetme investeerimisprojektide kohta – ühe puhul hinnati kulud mõistlikeks, teise puhul aga mitte. 2014. aastal avaldas kontrollikoda eriaruande, kus seda teemat põhjalikult käsitletakse⁽⁴⁵⁾.

Selgitus 7.13. Näited põllumajandusettevõtete moderniseerimise kulude mõistlikkuse kontrollist

Kreekas ostis üks toetusesaaja traktori, mida osaliselt rahastati maaelu arengu fondidest. Toetusesaaja pidi traktori lubatava hobujõu arvutamiseks kasutama varem kindlaksmääratud valemit, võttes arvesse haritava maa pindala. Toetusesaaja esitas pakkumise, mida makseasutus võrdles põllumajandusmasinatele spetsialiseerunud ajakirjas toodud võrdlushinnaga. Makseasutuse järelduse kohaselt oleks selle konkreetse mudeli hind pidanud olema 10 % väiksem kui pakkumises esitatud. Selle tulemusel ostis toetusesaaja odavama traktori.

Slovakkias auditeeris kontrollikoda üht laohoone ehitamise projekti. Makseasutus ei kontrollinud projektikulude mõistlikkust. Kontrollikoda sai aga kindlaid tõendeid selle kohta, et ühe peamise ehitusmaterjali (betoon) hind oli kuus korda kõrgem kui tavapärane turuhind. Kokkuvõttes oleks projekti maksumus pidanud olema 50 % väiksem.

7.72. 59 investeerimisprojektist 50 (85 %) vastasid nii kvantiteedi kui kvaliteedi poolest vajadustele. Näiteks külastas kontrollikoda kolme meetme „külad uuendamine ja arendamine“ ning „kohaliku arengu strateegiate rakendamine“ raames elluviidavat projekti, mis hõlmavad kogukonnakeskuste väljaehitamist või laiendamist väikelinnades ja külates. Investeeringud olid külastuse ajal täiel määral kasutusel: kõiki ruume kasutati ja kohaliku kogukonna tegevused olid mitmeks nädalaks ette planeeritud.

7.71. Kulude mõistlikkuse hindamine on liikmesriikide vastutusalas (vt määruse (EL) nr 809/2014 artiklit 48). Komisjon kaitseb ELi eelarvet, kui vastavuse menetluse ja küsimuste selgitamise kaudu tuvastatakse nõrkusi selles osas, kuidas parandada kehtestatud süsteemi (vt maaelu arengu kontrollide ja sanktsioonide, sealhulgas kulude mõistlikkuse hindamise kontrollimislehe juhendit). Lisaks organiseerib Euroopa maaelu arengu võrgustik heade tavade koolitust ja kasutusele võtmist. Komisjon edendab ka aktiivselt liikmesriikides lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist.

Selgitus 7.13. Näited põllumajandusettevõtete moderniseerimise kulude mõistlikkuse kontrollist

Slovakkia juhtumi puhul märgib komisjon, et projekt viidi ellu.

⁽⁴⁵⁾ Vt eriaruanne nr 22/2014: „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.73. Üheksa projekti (15 %) puhul ületas projekti väljund aga tegelikud vajadused. Näiteks võib tuua ühe laohoone ehitamise, mille maht ületas mitmekordselt vajadused ja mis jäi seetõttu suures osas kasutamata. **Selgituses 7.14** on toodud veel üks näide projektist, mis sisaldas kõrvalisi elemente.

Selgitus 7.14. Näide projektist, mis sisaldas kõrvalisi elemente

Itaalias (Campania) uuendas kohalik omavalitsus mägises piirkonnas ühe kilomeetri pikkust jalgrada, mille kulud olid 441 000 eurot. Hankemenetluse raames kutsus kohalik omavalitsus huvitatud ettevõtteid üles esitama ettepanekuid, mis muudaksid investeeringu funktsionaalsemaks ja keskkonnasõbralikumaks. Valituks osutunud ettevõtte ettepanek sisaldas lisaks jalgraja uuendamiseks vajalike tööde maksumusele täiendavaid kuluartikleid summas 80 000 eurot. Täiendavad kuluartiklid olid näiteks 4 000 eurot maksnud mägijalgratas, 3 500 eurot maksnud panoraampikksilm ja 10 000 euro suurune annetus kohalikule kirikule.

Selle asemel, et piirata lepingu kulud jalgraja uuendamisega, lisati täiendavaid kuluartikleid, mis põhjustas kulude suurenemist.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.14. Näide projektist, mis sisaldas kõrvalisi elemente

Käesolevat projekti, mida toetati metsandusmeetme 227 „Mitte-tootlikud investeeringud“ raames, uurib regiooni. Kontrolli tulemuste järgi pole piirkondlik haldusasutus veel maksnud projekti jääksummat ja kavandab vähendamist.

Puudused meetmete suunamisel ja projektide valimisel

7.74. Kontrollikoda kontrollis, kas toetus oli suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis väljendavad struktuurilisi ja territoriaalseid vajadusi ning struktuurilist halvemust. Seda kriteeriumit ei täitnud 22 % auditeeritud investeerimisprojektidest. Eelmisel aastal oli näitaja peaaegu sama (21 %). Hea ja halva tava näiteid on toodud **selgituses 7.15**. Kontrollikoda on maaelu arengu investeeringute ebapiisavat suunamist käsitlenud mitmes eriaruandes ⁽⁴⁶⁾.

7.74. Perioodi 2014–2020 jaoks peab kehtestama valikukriteeriumid kõikidele meetmetele, mis ei seostu pindala ja loomadega. Valikukriteeriumide põhimõtted peavad koos poliitika strateegia ja eesmärkidega olema välja toodud programmis. Seejärel tuleb hinnata avaldusi ja need järjestada kindla valikukriteeriumi alusel, mille sobivuse üle otsustab järelevalvekomitee. Puudulike projektide rahastamise vältimiseks tuleb määrata valikukriteeriumidele vastavuse hindamise avaldustele väikseim piirmäär.

⁽⁴⁶⁾ Vt nt eriaruanne nr 8/2012: „Põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetuse suunamine“, eriaruanne nr 1/2013: „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?“ ja eriaruanne nr 6/2013: „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?“ (<http://eca.europa.eu>).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.15. Näited meetmete suunamisest ja valimisest

Itaalias (Campania) korraldas makseasutus põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme raames projektikonkursi, mille eelarve oli 25 miljonit eurot. Makseasutus rakendas erinevaid valikukriteeriume, mis puudutasid toetusesaajat (nt kriteeriumid noorte põllumajandustootjate ja soolise tasakaalu kohta), põllumajandusettevõtet (nt kriteeriumid vähem soodsates piirkondades asuvate või kvaliteettooteid tootvate ettevõtete kohta) ja projekti (nt kriteeriumid teiste meetmetega koostöös saavutatava sünergia, innovatsiooni jms kohta). Samuti kehtestasid Itaalia ametiasutused projektide valimiseks eelnevalt miinimumlävendi. Sel moel seadsid Itaalia ametiasutused usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtted tähtsamale kohale kui kulutuste tegemise.

Ungaris sisaldavad põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme eesmärgid kolme laia valdkonda (ajakohastamine, mitmekesistamine ja nõuete täitmine). Auditeeritud allmeede oli suunatud teatud miinimumsuurusega loomakasvatuseettevõtetele. Abi muul viisil prioriseerimist või geograafilist suunamist ei toimunud.

Maaelu arengukavas jagati olemasolev eelarve summadeks, mis tehti taotlejatele periooditi kättesaadavaks. Ungari ametiasutused määrasid küll valikukriteeriumid kindlaks, kuid ei kasutanud neid. Auditeeritud projekti hõlmav projektikonkurss käivitati 16. detsembril 2013, eelarve suuruseks oli 10 miljonit eurot. Ungari ametiasutused rahastasid projekte taotluste laekumise järjekorras. Viimane heakskiidetud projektitaotlus esitati 19. detsembril 2013 ehk kõigest kolm päeva pärast projektikonkursi algust.

Kirjeldatud juhtumi puhul ei võetud valikuprotsessis arvesse projektide potentsiaalset mõju. Ungaris rakendatud lähene-misviis võimaldab makseasutustel rahastada väiksema lisaväärtusega projekte üksnes sel põhjusel, et need esitati varem kui suurema lisaväärtusega projektid.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.15. Näited meetmete suunamisest ja valimisest

Projektide lisandväärtust võetakse arvesse osana toetuskõlblikkuse kontrollidest. Ungari ametiasutused ei kasutanud programmiperioodi 2007–2013 lõpus 2013. aasta detsembris sama valikusüsteemi nagu eelmistel aastatel. Eesmärk oli toetada investeringuid, mida oli võimalik lõpetada enne 2015. aasta lõppu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.75. Kontrollikoda hindas 59 läbivaadatud investeerimisprojekti puhul, kas strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid, nagu innovatsioon või taastuvenergia, olid aluseks suunamis- ja valikumenetluste tegevuselementidele⁽⁴⁷⁾. Leiti, et nii oli see üksnes 51 % puhul läbivaadatud projektidest, ehkki peaaegu kõik projektid (59st 57) olid heaks kiidetud pärast strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide vastuvõtmist. Hea ja halva tava näiteid on toodud **selgituses 7.16**.

Selgitus 7.16. Näited seostest ELi prioriteetidega

Itaalias (Campania) auditeeris kontrollikoda mittetootlike investeeringute meetme raames üht projekti, mille maksumus oli ligi 100 000 eurot. Projekt seisnes kiviipiirete taastamises kivide abil, mis saadi varasemast sama suurusega piirdest, et rekonstrueerida maapiirkonna maastikuelemendid. Selle juhtumi puhul ei leidnud kontrollikoda seost ühegi strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgiga.

Samas piirkonnas auditeeris kontrollikoda ka üht projekti, mis valiti välja **selgituses 7.15** kirjeldatud menetluse alusel. Projekt hõlmas investeeringuid uude niisutussüsteemi, vihma-veekogumissüsteemi ja päikesepaneelidesse. Projekt aitab kaasa kliimamuutustega kohanemisele ja energiatõhususele, mis on üks ELi strateegia „Euroopa 2020“ viiest peamisest eesmärgist.

KOMISJONI VASTUSED

7.75. Programmiperioodil 2007–2013 riikide ametiasutuste valitud projekte ei tuleks hinnata „Euroopa 2020“ eesmärkide järgi, kuna neid ei defineeritud siis, kui võeti vastu programmiperioodi õigusraamistik (2005). Seda arvestades peab komisjon tulemust positiivseks, kuna 51 % ülevaadatud projektides kajastusid Euroopa 2020 eesmärgid.

Komisjon arvab, et perioodiks 2014–2020 määratud maaelu arengu eesmärgid on tõlgendused Euroopa 2020 temaatilistest eesmärkidest konkreetselt maaelu arengu poliitika kontekstis.

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) õigusraamistikus on sätestatud selge seos: strateegia „Euroopa 2020“ saavutamisse panustamine toimub kuue eesmärgi kaudu, mis on vastavalt rõhuasetusele jagatud valdkondadeks. Seda nõuet kajastatakse täielikult EAFRD programmide struktuuris. Eesmärkide ja rõhuasetuste järgi jagunevate valdkondade sihtide saavutamise edenemist jälgitakse igaaastastes rakendamisaruannetes. Vastavuse saavutamiseks temaatilistele eesmärkidele on juhenddokumentidele lisatud vastavustabelid.

Selgitus 7.16. Näited seostest ELi prioriteetidega

Mõrdita laotud müüride taastamine on tegevus, mida katab maaelu arengukava perioodil 2007–2013 meede 216, et kaitsta maad ja säilitada bioloogiline mitmekesisus. Investeering on seoses nende eesmärkidega väga oluline ja kooskõlas ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegiaga 2020 (KOM(2011) 244 (lõplik)).

Bioloogiline mitmekesisus, taastuvenergia ja veemajandus on üksteisega tihedalt seotud ja mõjutavad kliimamuutuse probleeme.

⁽⁴⁷⁾ Strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamise mõõtmiseks on kogu ELile seatud viis peamist eesmärki, mis on seotud tööhõive, teadus- ja arendustegevuse/innovatsiooni, kliimamuutuste/energia, hariduse ja vaesuse / sotsiaalse tõrjutusega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Järeldus

7.76. Maaelu arengu investeerimisprojektide tulemuslikkusega seotud aspektide läbivaatamine kontrollikoja poolt näitas, et enamik investeeringuist viidi ellu plaanipäraselt. Kontrollikoda leidis aga puudusi meetmete suunamises ja ebapiisavaid tõendeid kulude mõistlikkuse kohta. Läbivaadatud projektides ei võtnud liikmesriigid piisavalt arvesse ELi prioriteete. Nende probleemide puhul ei täheldatud edasiminekut võrreldes eelmise aastaga.

7.76. Komisjon on leidnud sarnaseid puudusi liikmesriikide hinnangus kulutuste mõttekusele auditi vastavuse menetluse raamistikus ja vajadusel rakendanud ELi eelarve kaitseks finantskorrektsioone. Lisaks on komisjon avaldanud kontrollimise ja sanktsioonide juhise maaelu valdkonnas, sealhulgas eriaruande nr 22/2014 alusel kulude mõistlikkuse hindamiseks audiitorite kontrollikoja loodud kontrollnimikirja. Lõpetuseks kaitseb komisjon aktiivselt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist vastavalt investeerimismeetmetele, mis panustavad selliste rikkumiste vältimisse.

Mis puudutab meetmete suunamist, siis komisjon märkis, et see tagatakse poliitika ja programmide sekkumisloogikaga: EAFRDi toetatud tegevused (projektid) peavad vastama RDPs kohaldatud meetme eesmärkidele ja sobivatele valikukriteeriumidele. Meetmed panustavad targa, jätkusuutliku ja kaasava kasvu järjepidevatesse ja „Euroopa 2020“ strateegiat peegeldavatesse maaelu arengu eesmärkidesse (vt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 5). Ühtne järelevalve- ja hindamissüsteem juhib tulemuste jälgimist ja hindab kõikide strateegiate mõjusid (ÜPP ja „Euroopa 2020“).

LISA 7.1

LOODUSVARADE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2015 ⁽¹⁾	2014 ⁽²⁾	2014, v.a nõuetele vastavus
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS			
Põllumajandus: turg ja otsetoetused	180	183	
Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus	179	176	
Loodusvarade rubriigi tehingud kokku	359	359	
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU			
Hinnanguline veamäär: turg ja otsetoetused	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Hinnanguline veamäär: maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Hinnanguline veamäär: loodusvarad	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Ülemine veapiir	4,5 %		
Alumine veapiir	1,3 %		

⁽¹⁾ Alumine ja ülemine veapiir kuluvaldkonnas põllumajandus: turg ja otsetoetused on 0,8 ja 3,6 %.

Alumine ja ülemine veapiir kuluvaldkonnas maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus on 2,7 ja 7,9 %.

⁽²⁾ 2014. aasta tulemused hõlmavad nõuetele vastavuse vigade kvantifitseerimist, mida 2015. aastal ei tehtud. Selliste vigade mõju loodusvarade rubriigile tervikuna oli 0,6 protsendipunkti, otsetoetuste ja turutoetuste erihinnangule 0,7 protsendipunkti ning maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse erihinnangule 0,2 protsendipunkti. Vt 2014. aasta aastaaruande punktid 1.15, 7.7, 7.15, 7.18 ja 7.25.

LISA 7.2

LOODUSVARADE VALDKONNA VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elluviidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	3.46. Varasemate soovitude elluviimise kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitusel: 1. soovitus: komisjon ja liikmesriigid peaksid võtma meetmeid, tagamaks, et IACSi kasutatakse täies mahus. Selleks tuleb tagada, et: — liikmesriigid hindaksid põllumajanduslike maatükkide, eriti piisikarjamaade tootuskõlblikkust ja suurust õigesti ja registreeriks need vastavalt ELi kriteeriumidele, kasutades selleks kõige värskeimatel ortofotodel põhinevat ulatuslikku analüüsi (vt punktid 3.9, 3.10 ja 3.20); — liikmesriigid võtaksid viivitamatult parandusmeetmeid juhtudel, kui IACSi puhul avastatakse süsteemivead, eriti tootusetaotluste ebaõige haldusala menetlemise puhul (vt punkt 3.15 ja selgitus 3.5); — liikmesriikide võlglaste arvestusraamatud sisaldaksid täielikku ja usaldusväärset teavet võlgade suuruse ja sisu kohta ning et kõiki sissenõude-/täitemenetlusi kohaldataks kohe (vt punktid 3.24 ja 3.25);						Komisjon jälgib olukorda seal, kus puudused jätkuvad, tegevuskavu rakendatakse ja vastavuse kontrolli menetlused on hetkel käimas. Kontrollikoda ei soovitanud oma 2014. ja 2015. aasta aastaaruandes komisjonile midagi seoses IACSi-ga.	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elluviidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	2. soovitus: komisjon peaks tagama kindluse suurendamise menetluse mõjusa kohaldamise, et parandada auditeerimisasetuste tehtava töö kvaliteeti ja võrreldavust, ning et Itaalia ametivõimude poolt põhjendamatult vähendatud kohapealsete kontrollide määra puhul võetaks parandusmeetmeid (vt punktid 3.30–3.35);			X			Komisjon arvab, et soovitus on enamjaolt täidetud. Tagamismeetme rakendamist pole enam olemas. Komisjon on kulude seaduslikkuse ja korrekse hindamise usaldusväärse tagamiseks tutvustanud sertifitseerimisasetustele suuniseid. 2015. aastal nõuti sertifitseerimisasetustelt esimest korda arvamuse avaldamist tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Komisjon toetub sellele esimese aasta kogemusele. Mis puudutab just Itaalias tuvastatud puudusi, siis hetkel käimas olev vastavusmenetlus tagab, et iga ELi finantshuile põhjustatud kahju heastatakse.	
	3. soovitus: komisjon peaks aktiivselt jälgima Poola tootjariühmadele antavate ELi toetuste kontrollisüsteemis leitud puuduste parandamist (vt punktid 3.36–3.38).		X				Komisjon leiab, et soovitus on täielikult ellu viidud. Parandusmeetmete kava täidetakse hetkel ja seda jälgib eriti tähelepanelikult komisjon. Rakendamise viivitused on põhjustanud maksete peatamise. Käimasolev vastavuse meede tagab ELi finantshuile kaitse.	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	4.37. Käesoleva kontrollimise ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda maaelu arengu valdkonnas järgnevat: 1. soovitus: liikmesriigid peaksid parandama oma olemasolevate halduskontrollide läbiviimist kogu makse- asutustele kättesaadava asjakohase teabe kasutamise- ga, sest nii on suurem võimalus avastada ja parandada valdavalt osa vigadest (vt punktid 4.8 ja 4.20). Eelkõige investeeringusmeetmete puhul tuleks halduskontrollides kasutada kogu saadaolevat teavet, et kinnitada kulutuste, projektide ja toetusesajate (sh kõigi lõppaktionaaride) rahastamiskõlblikkust ning riigihankemenetluste vasta- vust kohaldatavatele riiklikele ja/või ELi eeskirjadele;			X			Komisjon arutab liikmesriikidega haldus- ja kontrollisüsteemi kvaliteedi täiustamist õppevõrgustiku koostumisel, põllumajanduse peadirektoraadi (DG AGRI) lihtsustamise töögruppide, põllumajandusnõuande süsteemi (FAS) ja LPSI kvaliteedi igaaastase seire abil ning abidirektorite nõupidamistel. Uus seaduslik raamistik ÜPP jaoks aastateks 2014–2020 sisaldab vigade ohtu vähendavaid sätteid. Maaelu arengus on meetmete koguarvu vähendamiseks liidetud ja ühtlustatud mitmeid meetmeid. Antud kontekstis on sätteid selgitatud ja toetuskõlblikkuse nõudeid on muudetud, et rakendamine oleks lihtsam ja lepingu tingimused oleksid paindlikumad. Lihtsustatud kuluvõimalusi, näiteks ühikukulude astmestiku, ühekordsete summade ja kindlasummalise rahastamise määratlusi saab rakendada nii, et tehtud maksete tagastamise auditeerimine, haldamine ja nõudmine oleksid kõigile lihtsamad. Riigihanked on maaelu arengut käsitlevate tegevuskavade üheks keskseks elemendiks. Hankete rikkumine ei tähenda siiski seda, et kõik kulutused on toetuskõlbmatud. Projekt võib sellisena oma eesmärgi saavutada ning pakkuja tõelist lisaväärtust. Lisaks on märgitud, et hiljuti on vastu võetud uued suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju (komisjoni otsus C(2013) 9527).	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	2. soovitus: komisjon peaks tagama selle, et asjakohaseid meetmeid võetakse kõigi juhtumite puhul, kus kontrolli- koda vigu leidis (mis on välja toodud punktides 4.14, 4.20 ja 4.21, ning punktis 4.16 seoses keskkonnaga).						X ⁽¹⁾	Komisjon arvestab sellega, et kontrollikoja analüüs on veel käimas. Vastavalt kontrollikoja märkustele on viimases uenduses süsteemaatilisemalt järgitud komisjoni tegevuskavu ja kontrolli- koja auditi leidsid. Samuti tuleks arvesse võtta asjaolu, et kõik kontrollikoja teatatud konkreetsed kinnitavate avalduste reaalsed juhtumid vaatab komisjon läbi, vajaduse korral vastavusme- netluse kaudu. Komisjoni EAFRDi kulutuste auditiit arv on samuti sagenenud märgatavalt. Liikmesriikidel paluti rakendada riiklikke tegevuskavasid ja põllumajanduse peadirektoori talitused jälgivad nende raken- damist tähelepanelikult. Komisjon tegi viimases tegevuskavade uenduses kindlaks, et tema enda ja kontrollikoja auditi leidsid oli süsteemaatilisemalt järgitud. Tegevused on ajaliselt piiritletud ja neid jälgitakse vastavate näidikute kaudu. Geograafilised osakonnad tegelevad vigade algpõhjustega ja rakendavad maandavaid meetmeid järelevahetkomiteedes, kor- raldusastutuste iga-aastastel ülevaatilikel kohtumistel ja kahe- poolsetel kohtumistel ning muudavad vajadusel programmi. Auditileide edastatakse geograafilistele osakondadele regulaar- selt, et neid arutada liikmesriikidega programmide rakendamise täiustamiseks. Komisjon korraldab Euroopa maaelu arengu võrgustiku (ENRD) kaudu spetsiifilisi töötubasid tähtsate probleemide üle, et vähendada vigade määra ja täiustada poliitika täitmist.
2013								

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	3. soovitus: liikmesriigid peavad tagama, et tegevuskavad maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära alandamiseks on täielikud, hõlmates kõiki piirkondi ning kõiki meetmeid, eriti investeerimismeetmeid, ning võtavad arvesse komisjoni ja kontrollikoja auditileide (vt punkt 4.30).		X				Komisjon on juba vastanud kõrgele veamäärale. Komisjon soovib liikmesriikidel vastavuse kontrollimise osana süstemaatiliselt täiustada oma kontrollisüsteeme ning tagada nende jõulisem rakendamine. Lisaks on komisjon palunud reservatsioonidega seotud makseasutustel rakendada reservat-sioonide puuduste kõrvaldamiseks tegevuskavasid. Kui liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemides tuvastatakse puudusi, siis tegevus toimub kahel tasemel: esmalt vastavuse kontrolli menetluse avamise kaudu, et katta ELi eelarve finantsrisiki, ja teiseks – kui on vajalik ja otstarbekas – palutakse liikmesriikidel koostada puuduste kõrvaldamiseks tegevuskavad. Jaanuaris 2013 nõuti kõigilt liikmesriikidelt riiklike tegevus-kavasid, mille täitmist jälgivad tähelepanelikult põllumajanduse peadirektoraadi teenistused (vt komisjoni talituste töödokumendi vigade algpõhjuste hindamise kohta maaelu arengu poliitika ja parandavate meetmete rakendamisel (SWD (2013) 244)). Kontrollikoda on tunnustanud nende meetmete väärtust ja arvab, et see on õige samm vigade parandamisel (vt eriaruannet nr 23/2014 vigade kohta maaelu arengu kulutustes). Komisjon tegi viimases tegevuskavade uuenduses kindlaks, et tema enda ja kontrollikoja auditi leidsid oli süstemaatilisemalt järgitud. Eriaruandes nr 23/2014 antud soovitusel ütles kontrollikoda, et liikmesriigid peavad vajadusel kasutama ennetavaid ja parandavaid meetmeid. Seega ei arva komisjon, et tegevuska-vasid peaks rakendama kõikides regioonides ja kõikide meetmete puhul, vaid ainult seal, kus puudused esinevad.	

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elluviidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	ÜPP valdkonna kohta tervikuna soovitab kontrollikoda järgmist:							
	4. soovitus: komisjoni dokumentides tuleb näidata, kuidas on arvutatud kulud, mis olid hõlmatud komisjoni vastavusaudititega (vt punkt 4.24);			X				Komisjon jätkab auditi ülevaate aruannet oma teostatud tegevuse aruandes.
	5. soovitus: komisjon peab võtma meetmeid, et vähendada veelgi lõpetamata audititoimikute arvu, et kõik enne 2012. aastat tehtud auditid oleksid lõpetatud aastaks 2015 (vt punkt 4.27);		X					Juuniks 2016 oli alles jäänud vaid 20 lõpetamata juhtumit.
	6. soovitus: komisjon peab edasi arendama allesjäänud veamäära arvutamise meetodit, tagades, et võetakse arvesse kõik kulud ja kõik makseasutused (vt punkt 4.29).		X					Komisjon leiab, et soovitus on täielikult ellu viidud. Reguleeritud vea määra hindamise meetodika on välja toodud põllumajanduse peadirektoraadi teostatud tegevuse aruande lisas 4. Lisaks on vastavalt rahvusvahelise raamatupidamisstandardi soovitus-tele koostatud detailised meetmed, kuidas hinnata ohus olevat ülejäänud summat (vt Ares(2014) 2509210 – 29/07/2014). Meetmeid uuendati 2015. aastal ja täiendati lisadokumentidega teoreetilise mudeli alusel, millele toetub DG AGRI vea määra hinnang iga makseasutuse tasemel.
	4.38. Kontrollikoda esitab järgmise soovitus:							
	7. soovitus: liikmesriikide finantskorrektsioone seoses Euroopa Kalandusfondiga peavad toetama tõendid nende kinnitamise kohta (vt punkt 4.34).	X						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusma- terjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	3.37. Kontrollimise ning 2012. aasta leitud ja järelduste põhjal soovitatav kontrollikoda komisjonil ja liikmesriikidel suurendada ja kiirendada meetmete võtmist, tagamaks, et:							
	1. soovitus: registreerida LPIS-is korrektselt maa, eriti püsikarjamaade toetuskõlblikkus, eriti juhtudel, kui maa on osaliselt või täielikult kaetud kivide, põõsaste, tiheda metsa või puhmastega või kui maa on olnud mitu aastat harimata;		X					Komisjon jälgib olukorda seal, kus puudused jätkuvad, tegevuskavu rakendatakse ja vastavuse kontrolli menetlused on hetkel poolleli. Kontrollikoda ei soovitanud oma 2014. ega 2015. aasta aastaaruandes komisjonile midagi seoses IACSiga.
	2. soovitus: võtta viivitamatuid parandusmeetmeid, kui haldus- ja kontrollisüsteemides ja/või IACSi andmebaasides leitakse puudusi või vananenud teavet;		X					Kui komisjoni talitused avastavad oma auditeid käigus selliseid probleeme, nõuavad nad liikmesriigilt parandusmeetmeid. Kui probleem on eriti terav, nõutakse liikmesriigilt parandusmeetmete kava rakendamist, mida talitused kontrollivad hoolikalt. Senini on need kavad osutunud väga tulemuslikuks. Lisaks tagab komisjon, et nendest puudustest tulenevat finantsriski ELi eelarvele maandatakse finantskorrektiividega, mis on määratud vastavuse kontrolli menetluse käigus.
	3. soovitus: tagada, et makseid tehakse kontrolli tulemuste põhjal ning et kohapealsete kontrollide kvaliteet on küllaldane toetuskõlbliku ala usaldusväärseks mõõtmiseks;			X				Komisjon arvab, et soovitusi on enamasti täidetud. Komisjon jagab kontrollikoja vaadet selles osas ja jätkab keskmist enne makseid mitterakendatud toetuskõlbmatute maatükkide ohtu auditeerimisele. Vajaduse korral kohaldatakse ELi finantshuvide kaitses finantskorrektuure.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs					Komisjoni vastus	
		Täielikult el- lu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav		Puudulik tõendusma- terjal
			Suuremas osas	Osaliselt				
	4. soovitus: makseasutuste direktorite ja sertifitseermisasutuste kinnituste ja avalduste aluseks oleva töö ülesehitus ja kvaliteet peaks andma usaldusväärse baasi alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse hindamiseks.			X			Komisjon jätkab sertifitseermisasutuste töö ülevaatamist raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega seotud dokumentide analüüsimise ning sertifitseermisasutuste auditeerimise kaudu. Lisaks sellele said 2014. aastal valmis vajalikud suunised, et sertifitseermisasutused saaksid lõpetada 2015. finantsaasta aruannete – mis esimest korda sisaldavad arvamust tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta – sertifitseermise, ning suuniste viimast versiooni esitleti ametlikult liikmesriikidele 2015. aasta jaanuaris. See puudutab ka uuendatud juhendit, mis tegeleb haldaja kinnituse ülevaatamisega. Alates 2012. aastast on toimunud neli ekspertgrupi kohtumist, kus suuniseid esitletakse ja arutatakse. Selleks, et teha keskpanga töö kvaliteeti veel paremaks, toimus 2015. aastal 15 missiooni, mis hindasid keskpanga töö seaduslikkust ja korrektsust, keskendudes eriti nende endi kohapealsete kontrollide kvaliteedile. Ekspertide grupp kohtus täiendavalt 2015. ja 2016. aastal ning jagas tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimisel saadud kogemusi.	
	4.44. Käesoleva kontrollimise ning 2012. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitatav kontrollikoda maaelu arengu valdkonnas järgnevat:							
	1. soovitus: liikmesriigid peaksid parandama oma olemasolevate halduskontrollide läbiviimist kogu makseasutustele kättesaadava asjakohase teabe kasutamise, sest nii on suurem võimalus avastada ja parandada valdav osa vigadest;			X			Vt komisjoni vastust 1. soovitusel maaelu arengu kohta alates 2013. aastast.	
	2. soovitus: komisjon peaks tagama selle, et asjakohaseid meetmeid võetaks kõigi juhtumite puhul, kus kontrollikoda vigu leidis;	X						

2012

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elluviidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	3. soovitus: komisjon peaks põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruandes rakendama sama lähenemisviisi EAFRD suhtes mis tootmiskohustusega sidumata pindalapõhise toetuse suhtes, mille puhul võtab komisjon iga makseasutuse veamiäara hindamisel arvesse enda vastavusauditi tulemusi.	X						
	ÜPP valdkonna kohta tervikuna soovitab kontrollikoda järgmist:							
	4. soovitus: komisjon peaks tagama oma vastavusauditi teie piisava katvuse;			X				Komisjon üritab suurendada auditi ulatust saadaolevate ressursside piires. Põllumajanduse peadirektoraat rakendab oma mitmeaastases raamistikus alates 2014. aasta juunist iga kolme aasta tagant tsentraalse riski analüüsil põhineva auditi programmi, mis on loodud suurendamaks auditi ulatust.
	5. soovitus: komisjon peaks kõrvaldama oma vastavusauditi teie tuvastatud puudused ja lahendama vastavuse kontrollis tervikuna esinevate pikkade viivituste püsiva probleemi;		X					Komisjon jätkab oma auditi meetodite ja -menetluste täiustamist. Täpsemalt jätkab komisjon piidulusi – eriti ÜPP reformide rakendamise raamistikus –, et täiustada ja kiirendada protsessi, pidades mees vajadust säilitada kvaliteedistandardeid ja liikmesriikide õigust vastata. Jaanuarist 2015 kehtiv komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 908/2014 tuvustas kohustuslike tähtaegu auditi erinevate etappide jaoks. Lisaks on turvustatud tõhustatud järelevalvevahendeid.
	6. soovitus: komisjon peaks parandama finantskorrektsioonide määramise meetodit, et rikkumiste laadi ja raskusastet paremini arvesse võtta.	X						2016. aasta juuni lõpuks on lõpetamata juhtumite arv väga väike.

Selle soovitus analüüs on pooleli.

(1) Selle soovitus analüüs on pooleli.

8. PEATÜKK

„Globaalne Euroopa“ ning „Julgeolek ja kodakondsus“

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	8.1
1. osa. Rubriik „Globaalne Euroopa“	8.2–8.38
Rubriigi „Globaalne Euroopa“ lühikirjeldus	8.3–8.9
Vähem vigu sisaldavad kuluvaldkonnad	8.6–8.9
Auditi ulatus ja lähenemisviis	8.10
Tehingute korrektsus	8.11–8.21
Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine	8.22–8.32
Aasta tegevusaruannete läbivaatamine	8.22–8.28
Tehingute testimisel avastatud süsteemide puudused	8.29–8.31
Arengu ja koostöö peadirektoraadi süsteemide hindamine	8.32
Järeldus ja soovitused	8.33–8.38
Järeldus 2015. aasta kohta	8.33–8.34
Soovitused	8.35–8.38
2. osa. Rubriik „Julgeolek ja kodakondsus“	8.39–8.46
Rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus“ lühikirjeldus	8.40–8.41
Auditi ulatus ja lähenemisviis	8.42
Siseasjade peadirektoraadi süsteemide kohta tehtud tähelepanekute kokkuvõte	8.43–8.46
Lisa 8.1. Rubriigi „Globaalne Euroopa“ tehingute testimise tulemused	
Lisa 8.2. Rubriigi „Globaalne Euroopa“ kohta varem esitatud soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

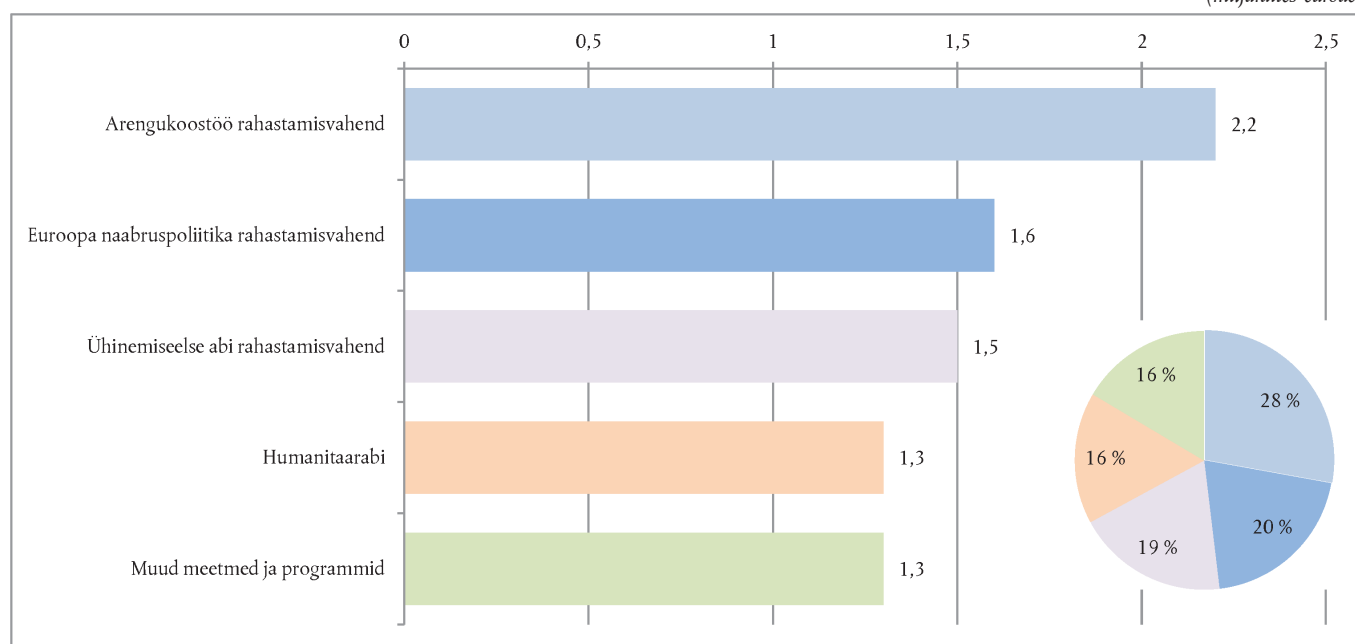
8.1. Käesolev peatükk koosneb kahest osast. Esimeses osas esitatakse kontrollikoja leiud rubriigi „Globaalne Euroopa“ kohta ja teises leiud rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus“ kohta.

1. OSA. RUBRIIK „GLOBAALNE EUROOPA“

8.2. Rubriigi „Globaalne Euroopa“ 2015. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud *selgituses 8.1*.

Selgitus 8.1. Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik – „Globaalne Euroopa“ – 2015. aasta põhiteave

(miljardites eurodes)



Aasta maksed kokku	7,9
- ettemaksed ⁽¹⁾	4,7
+ ettemaksete tasaarvestused ⁽¹⁾	3,7

Auditeeritud andmekogum kokku	6,9
--------------------------------------	------------

⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Rubriigi „Globaalne Euroopa“ lühikirjeldus

8.3. Rubriik „Globaalne Euroopa“ hõlmab tervet ELi eelarvest rahastatavat välistegevuse (välispoliitika) valdkonda. Välispoliitika on üks ELi tegevuse tähtsamaid valdkondi,⁽¹⁾ eelkõige järgmistes küsimustes:

- ELi väärtuste (inimõigused, demokraatia ja õigusriigi põhimõtted) edendamine ja kaitsmine väljaspool Euroopa Liitu;
- ELi poliitika kujundamine vastavalt eesmärgile lahendada selliseid ülemaailmseid põhiprobleeme nagu võitlus kliimamuutustega, bioloogilise mitmekesisuse taastamine ning ülemaailmsete avalike hüvede ja ressursside kaitsmine;
- ELi arengukoostöö mõju suurendamine, mille peaesmärk on vaesuse kaotamine;
- investeerimine ELi naabruspoliitikaga hõlmatud riikide pikaajalisse jõukusse ja stabiilsusse kandidaatriikide ELiga ühinemiseks ettevalmistamise ja naabruspoliitika kaudu;
- Euroopa solidaarsuse suurendamine pärast looduslikke ja inimtekkelisi katastroofe;
- kriiside ennetamise ja lahendamise parandamine, rahu säilitamine ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamine.

8.4. Kõige tähtsamad välistegevuse eelarve täitmises osalevad peadirektoraadid on rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat, naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat, humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat ning välispoliitika vahendite talitus.

8.5. Rubriigi „Globaalne Euroopa“ maksete summa oli 2015. aastal 7,9 miljardit eurot ja neid tehti mitmete vahendite (vt **selgitus 8.1**) ja abi andmise viiside⁽²⁾ kaudu enam kui 150 riigis. Eeskirjad ja menetluskord, sealhulgas hangete läbiviimise ja lepingute sõlmimise aspektid, on sageli keerulised.

⁽¹⁾ KOM(2011) 500 lõplik („Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve“, II osa: poliitikavaldkonnad).

⁽²⁾ Välistegevuse raames võib eelkõige rahastada hankelepinguid ja toetusi, erilaene, laenutagatise ja finantsabi, eelarvetoetusi ja muid eelarvelise abi erivorme.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Vähem vigu sisaldavad kuluvaldkonnad

8.6. Kahes valdkonnas piirab rahastamisvahendite ja maksetingimuste olemus vigade esinemise ohtu tehingutes. Need valdkonnad on eelarvetoetus⁽³⁾ ja nn eeldava lähenemisviisi alusel rahvusvaheliste organisatsioonide poolt rakendatavad mitme rahastajaga projektid⁽⁴⁾.

Eelarvetoetus

8.7. Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarve või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks. Kontrollikoda uuris, kas komisjon on täitnud asjaomasele partnerriigile antava eelarvetoetuse maksete eritingimused ja on tõendanud üldiste rahastamiskõlblikkuse tingimuste (näiteks piisavad edusammud avaliku sektori finantsjuhtimises) täitmist.

8.8. Õigussätted jätavad aga palju ruumi tõlgendamiseks ja komisjonil on üsna suur otsustusõigus selle üle, kas üldtingimused on täidetud. Kontrollikoda ei saa korrektsuse auditis minna partnerriigile toetuse maksmise etapist kaugemale. Ülekantud summad liidetakse toetust saava riigi eelarvevahenditega. Abi väärkasutamist põhjustada võivad võimalikud puudused riigi finantsjuhtimises ei avaldu vigadena kontrollikoja korrektsuse auditis.

Eeldav lähenemisviis

8.9. Kui ELi vahenditest kantud kulude rahastamiskõlblikkusele kehtivad konkreetsed tingimused, hindab kontrollikoda nende tingimuste täitmist. Kui komisjoni panus mitme rahastajaga projektidesse liidetakse teiste rahastajate panusele ja see ei ole ette nähtud kindlaksmääratud kuluartiklitele, eeldab komisjon, et kulud on kooskõlas ELi rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega, kui rahastamise kogusumma sisaldab ELi osaluse katmiseks piisavalt rahastamiskõlblikke kulusid. Komisjoni kasutatav eeldav lähenemisviis piirab audiitorite tööd, kui teistelt rahastajatelt on saadud märkimisväärne osamakse, mida komisjon peab piisavaks, et katta kontrollikoja tuvastatud rahastamiskõlbmatud kulud.

⁽³⁾ 2015. aastal üldeelarvest makstud eelarvetoetuse maht oli 840 miljonit eurot.

⁽⁴⁾ Rahvusvaheliste organisatsioonidele makstakse toetust üldeelarvest ja 2015. aastal oli selle suurus 1,7 miljardit eurot. Nn eeldava lähenemisviisi osakaal nimetatud summast ei ole teada, kuna komisjon ei tee selle üle eraldi seiret.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

8.10. **Lisas 1.1** esitatakse kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja meetodika peamised elemendid. Rubriigi „Globaalne Euroopa“ auditi puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid:

- a) auditi raames kontrollis kontrollikoda 156 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7). Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi kõigi kulutuste suhtes. 2015. aastal hõlmas valim 12 toetust saanud riigis⁽⁵⁾ asuvate ELi delegatsioonide heakskiidetud 64 tehingut ja komisjoni peakorteri heakskiidetud 92 tehingut, millest 36 tehti humanitaarkriisist hõlmatud aladel ECHO partnerite poolt;
- b) vigade tuvastamisel analüüsis kontrollikoda asjaomaseid kontrollisüsteeme, et süsteemi puudused täpsemalt kindlaks teha;
- c) kontrollikoda analüüsis rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi aasta tegevusaruandeid.

Tehingute korrektsus

8.11. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 8.1**. 156 kontrollitud tehingust oli vigadest mõjutatud 40 (26 %) ⁽⁶⁾. 30 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 2,8 % ⁽⁷⁾.

8.12. Kui seitse eelarvetoetuse ja 23 nn eeldava lähenemisviisi tehingut (vt punktid 8.6–8.9) 156 tehingust koosnevast auditivalimist välja jätta, on hinnanguline veamäär 3,8 % ⁽⁸⁾.

8.13. Seitsme kvantifitseeritava vea puhul oli komisjonil küllalt teavet nende vigade vältimiseks või avastamiseks ja parandamiseks enne kulude heakskiitmist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade ennetamiseks või avastamiseks ja parandamiseks, oleks käesoleva peatüki hinnanguline veamäär olnud 1 protsendipunkt madalam ⁽⁹⁾. Üheksas muus tehingus leidis kontrollikoda vigu, mida toetusesaajate määratud audiitorid ei olnud avastanud. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,6 protsendipunkti.

⁽⁵⁾ Afganistan, Albaania, Aserbaidžaan, Bosnia ja Hertsegoviina, Hiina, Egiptus, Iisrael, Moldova, Myanmar, Palestiina, Tansaania, Tuneesia.

⁽⁶⁾ Mõned tehingud sisaldasid mitmeid vigu. Kokku leidis kontrollikoda 46 viga.

⁽⁷⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 1,0 % ja 4,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

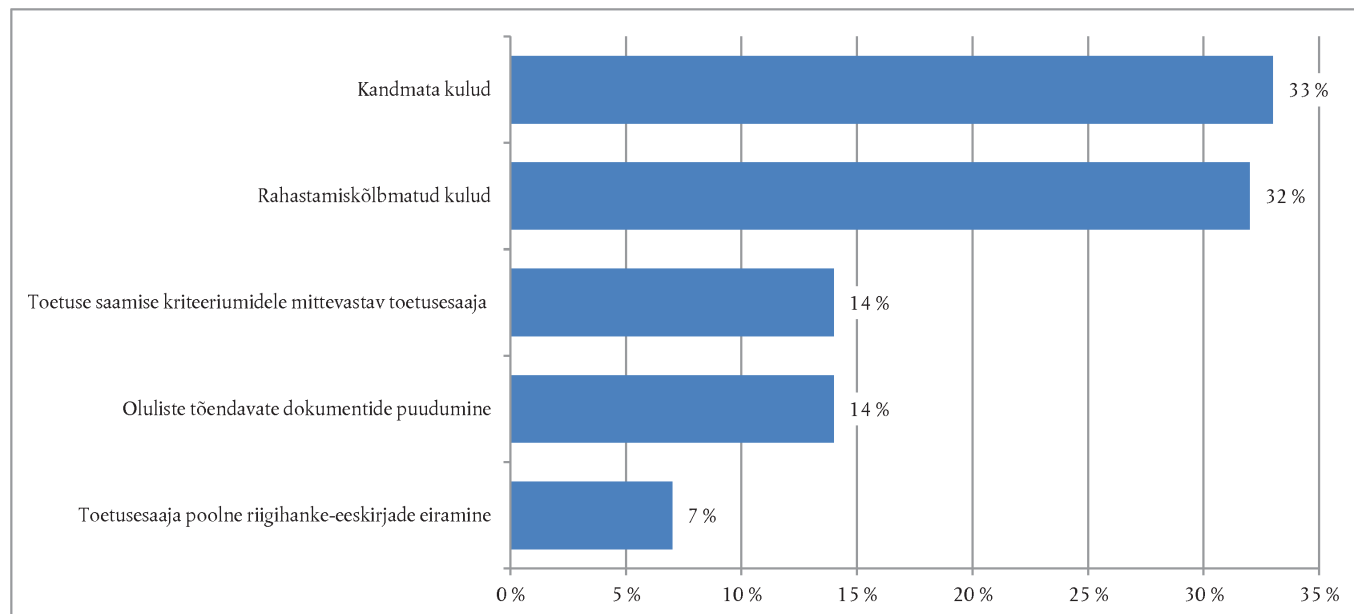
⁽⁸⁾ 126 tehingut, alumine veapiir 1,6 % ja ülemine veapiir 6,0 %, 95 % suuruse kindlusega.

⁽⁹⁾ 0,9 % (viis juhtu) puhul eksis komisjon ise ning 0,1 % (kaks juhtu) puhul tegid vea toetusesaajad.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.14. **Selgitus 8.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

Selgitus 8.2. „Globaalne Euroopa“ – eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.15. Kõige olulisem veatüüp (30 juhust 11), mis moodustab hinnangulisest veamäärast 32 %, on seotud rahastamiskõlbmatute kuludega. Need kulud hõlmavad lepinguväliste tegevustega seotud (vt **selgitus 8.3**) või rahastamiskõlblikkuse perioodi väliselt tehtud kulusid, päritolumaa reegli rikkumist, rahastamiskõlbmatuid makse ja ekslikult otseste kuludena kajastatud kaudseid kulusid.

Selgitus 8.3. Rahastamiskõlbmatud kulud: lepinguvälised tegevused

Arengu ja koostöö peadirektoraat – Myanmar

Kontrollikoda kontrollis komisjonile deklareeritud kulusid, mille komisjon on heaks kiitnud. Toetus eraldati rahvusvahelisele organisatsioonile, et vähendada süstitavate narkootikumide tarvitamist ja selle kahjulikke tagajärgi. ELi toetus oli 800 000 eurot.

Meedet rakendav rahvusvaheline organisatsioon deklareeris 16 000 euro suuruses personali koolituskulusid. Kuna koolitus ei sisaldunud toetuslepingus, olid kulud rahastamiskõlbmatud.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 8.3. Rahastamiskõlbmatud kulud: lepinguvälised tegevused

Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat – Myanmar

Eelteade toetuse tagasinõudmise kohta on organisatsioonile juba saadetud.

Muude kulude puhul hoolitseb delegatsioon ka edaspidi selle eest, et koostööpartnerid ja projektijuhid oleksid informeeritud, et esitatud finantsaruanded peavad vastama kõigile asjaomases lepingus sätestatud tingimustele. Seoses projekti kulude jaotamisega projekti-perioodile pööratakse erilist tähelepanu juhtumitele, kus on avastatud plaanitust varasemad või hilisemad kulutused.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.16. 33 % hinnangulisest veamäärast hõlmas kuut juhtu, kui komisjon kiitis heaks (ja mõnel juhul tasaarvestas) kulud, mida ei olnud heakskiitmise ajal veel tehtud (vt *selgitus 8.4*).

Selgitus 8.4. Meetme tegelikult kandmata kulud

ECHO – mitu riiki (Süüria Araabia Vabariik, Jordania, Liibanon)

Kontrollikoda kontrollis komisjonile deklareeritud kulusid, mille komisjon on heaks kiitnud. Toetus eraldati ühele humanitaarabiorganisatsioonile Süüria kriisile reageerimiseks. ELi toetus oli 5 800 000 eurot.

Osa meetme kuludest hõlmas toidu transportimist. Humanitaarabiorganisatsioon deklareeris ekslikult ELile 8 500 euro suuruse toidutranspordi kulu meetme raames, millel oli muu rahastaja.

Välispoliitika vahendite talitus – peakorter

Kontrollikoda kontrollis komisjonile deklareeritud kulusid, mille komisjon on heaks kiitnud. Toetus eraldati ballistiliste rakettide leviku tõkestamise toetamiseks. Meetme eelarve oli 930 000 eurot ja selle rahastas täies mahus välispoliitika vahendite talitus.

Toetusesaaja oli Euroopas asuv teadusuuringute fond, kes deklareeris hinnangulised personalikulud, mis ületasid tegelikult kantud kulusid.

Selgitus 8.4. Meetme tegelikult kandmata kulud*Välispoliitika vahendite talitus – peakorter*

Välispoliitika vahendite talitus tugineb enne toetuste lõplikku väljamaksmist kulude kontrolli aruannetele. Kuigi seda lepingut käsitlevas aruandes ei olnud kõnealune viga välja toodud, oli komisjon oma järelkontrolli süsteemi kaudu toetusesaaja vea juba avastatud.

Välispoliitika vahendite talitus võtab samuti meetmeid, et parandada kehtivat kulude kontrolli aruannete süsteemi rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi eeskujul.

Komisjon on alustanud rahastamiskõlbmatute kulude tagasinõudmist, et tõhusalt kaitsta ELi finantshuve.

8.17. 14 % hinnangulisest veamäärast hõlmas kaheksat juhtu, kus ei esitatud olulisi kulusid tõendavaid dokumente.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.18. Üks juhtum on seotud toetuse saamise kriteeriumidele mittevastava toetusesaaja kategooriaga (vt **selgitus 8.5**).

Selgitus 8.5. Toetuse saamise kriteeriumidele mittevastav toetusesaaja

EACEA – Aserbaidžaan

Kontrollikoda kontrollis noorte valdkonnas Euroopa koostöö edendamiseks eraldatud Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutusele (EACEA) deklareeritud kulusid (16 500 eurot), mille asutus on heaks kiitnud. Toetus maksti noorteklubile, mille olemasolu ei suutnud kontrollikoda tuvastada, et kontrollida tõendavaid dokumente.

Selgitus 8.5. Toetuse saamise kriteeriumidele mittevastav toetusesaaja

Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusamet – Aserbaidžaan

Pärast seda, kui avastati eeskirjade eiramisele ja pettusele osutav tegevus, on komisjon võtnud meetmeid ja järginud kohaldatavaid eeskirju ja menetlusi ning teavitanud vastutavat asutust (OLAF). Samuti on komisjon võtnud vajalikke meetmeid väljamakstud summade tagasisaamiseks.

8.19. 7 % hinnangulisest veamäärast hõlmas nelja juhtu, kus toetusesaaja ei järginud hanke-eeskirju.

8.20. Lisaks leitud kvantifitseeritavatele vigadele leiti 16 mittekvantifitseeritavat viga, mis puudutasid juriidiliste või lepinguliste kohustuste mittetäitmist.

8.21. Kontrollitud seitse eelarvetoetuse tehingut ei sisaldanud korrektsusega seotud vigu (vt ka 2015. aasta aastaaruanne Euroopa Arengufondide kohta, punkt 38).

Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine

Aasta tegevusaruannete läbivaatamine

8.22. Rotatsioonil põhineva lähenemisviisi alusel vaatas kontrollikoda globaalse Euroopa valdkonna⁽¹⁰⁾ raames läbi naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande.

⁽¹⁰⁾ Eelnevatel aastatel vaatas kontrollikoda läbi humanitaarabi peadirektoraadi 2014. aasta tegevusaruande ja välispoliitika vahendite talituse 2013. aasta tegevusaruande.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.23. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi peadirektor kinnitas oma 2015. aasta kinnitavas avalduses, et mõlema direktoraadi hallatava rahastamisvahendi (Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend ja ühinemiseelse abi rahastamisvahend) puhul on finantsriski oht allpool olulisuse läve (2 %) ⁽¹¹⁾ ning kogu peadirektoraadi keskmine veamäär ⁽¹²⁾ on 1,12 %. Avaldus ei ole kooskõlas kontrollikoja auditileidudega. Kuna naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat tegutseb esimest aastat, on peadirektoraat töötanud välja uued meetodid eri programmide ja haldusviiside veamäärade arvutamiseks. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat tunnistab oma aruandes, et kasutatud lähenemisviisi tuleb parandada. Kontrollikoja-poolset eri meetodite läbivaatamist takistasid viivitused naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi poolse teabe esitamisel. 2016. aasta tegevusaruande jaoks tehakse põhjalik analüüs.

8.24. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat arvutas allesjäänud veamäära 90 % kohta oma kuludest, saades tulemuseks kolm määra ⁽¹³⁾: ühinemiseelse abi rahastamisvahendi otsese eelarve täitmise allesjäänud veamäär; ühinemiseelse abi rahastamisvahendi koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise allesjäänud veamäär ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi allesjäänud veamäär, mis hõlmab kõiki eelarve täitmise viise. Kulude ülejäänud 10 % puhul kasutas peadirektoraat muid kindluse saamise viise.

8.25. Peadirektoraat mõötis kolme allesjäänud veamäära eri alusel:

- a) Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi allesjäänud veamäära (0,64 %) määras kindlaks välisaudiitor, kasutades metoodikat, mis sarnanes arengu ja koostöö peadirektoraadi allesjäänud veamäära arvutamise meetodiga ⁽¹⁴⁾;
- b) naabruspoliitika ja laienemise peadirektoraat arvutas tehingutest koostatud valimi põhjal oma järelkontrollide käigus ühinemiseelse rahastamisvahendi otsese eelarve täitmise raames tehtud kulutuste allesjäänud veamäära (1,62 %);

⁽¹¹⁾ Veariski sisaldav summa moodustab 0,84 % naabruspoliitika rahastamisvahendi maksetest ja 1,63 % ühinemiseelse abi rahastamisvahendi maksetest.

⁽¹²⁾ Veariski sisaldava summa ja kogu makstud summa suhe.

⁽¹³⁾ Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat määratles viis peamist kontrollikeskkonda: otsene eelarve täitmine – hanked; otsene eelarve täitmine – toetused; otsene eelarve täitmine – eelarvetoetus; kaudne eelarve täitmine toetust saavate riikide poolt; kaudne eelarve täitmine volitatud üksuste poolt.

⁽¹⁴⁾ Kontrollikoda analüüsis selle meetodi kavandamist oma 2012. aasta aastaaruandes Euroopa Arengufondide kohta ning leidis, et see on uuringu eesmärkideks üldiselt sobiv.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) ühinemiseelse rahastamisvahendi koostöös toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve veamäär arvutamise meetodika osas toetus peadirektoraat toetust saavate riikide auditeerimisasutustele. Kuna valimite suurus ei olnud aga piisav, täiendas peadirektoraat selle eelarve täitmise viisi tulemusi varasemate veamääradega. Tulemuseks oli veamäär, mis jäi vahemikku 0,02–1,84 %⁽¹⁵⁾.

8.26. 37 % ühinemiseelse abi rahastamisvahendi maksetest tehti toetust saavate riikide poolt kaudselt täidetava eelarve täitmise raames. Kontrollikoda on seisukohal, et veamäär arvutamine, mille puhul ühendatakse auditeerimisasutuste kasutatud mittestatistiline valimimeetod naabruspoliitika ja laienemise peadirektoraadi arvutatud varasemate veamääradega, ei ole piisavalt esinduslik ega anna piisavalt korrektset teavet veariski sisaldavate maksete kohta. On oht, et arvutamisel, mis ei järgi täielikult komisjoni suuniseid,⁽¹⁶⁾ alahinnatakse veamäär, ning see võib mõjutada peadirektori kinnitust, sh takistada reservatsioonide esitamist⁽¹⁷⁾.

KOMISJONI VASTUSED

8.26. Riikides, kes töötavad toetust saavate riikide poolt kaudselt täidetava eelarve (IMBC) täitmise keskkonnas, mille jaoks on arvutatud jääkveamäär, nimelt Horvaatia, endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik ja Türgi, on viimase kümne aasta jooksul olnud stabiilne kontrollikeskkond. Seega ei ole peadirektoraadil tõendeid suurenenud riski kohta selles keskkonnas. Kontrolliraamistik hõlmas hangete 100 %-lisi eelkontrolle ja väga põhjalikku maksete raamatupidamis-arvestuse kontrollimist koos komisjoni korrapäraste kohapealsete kontrollidega. Lisaks sellele teostavad riiklikud asutused, kellele komisjon on selleks põhjaliku auditeerimismenetluse tulemusena volituse andnud, oma kontrolle nii lepingute sõlmimise kui ka maksete tegemise etappide kohta. Riikide auditeerimisasutused kontrollivad täiendavalt veel riiklike ametiasutuste tehinguid. See loob väikese riskiga keskkonna, kus viimasest kümnest aastast üheksa jooksul on veamäär jäänud alla olulisuse piirmäära.

2015 oli esimene aasta, mil küsiti riikide auditeerimisasutuste arvamust. Kuna riikide veamäär oli tublisti väiksem (0,02 %) kui pikaajaline keskmine (alla 2 %) ning see saadi mittestatistilise valimikontrolli kaudu, arvutati välja tüüpiline väärtus (0,91 %) 2015. aasta tegevusaruande (0,02 %) ja kõrgeima jääkveamäär (1,84 %) vahel, millest teatati 2012. aastal ja mis tulenes 2005. aasta programmiaasta lepingutest. Selle eesmärk oli säilitada viimaste aastate konservatiivne ja ettevaatlik lähenemisviis.

See põhineb eelarve peadirektoraadi suuniste 2. lisal jääkveamäär arvutamise kohta, milles selgitatakse, kuidas toimida sellistes olukordades, nagu eespool kirjeldatud.

Selle tulemusena ei ole komisjon seisukohal, et reservatsioon võiks vajalik olla, kuna saavutatud olulisuse piirmäär jäi alla 2 %.

⁽¹⁵⁾ Peadirektoraat kasutas veariski sisaldava summa arvutamiseks kesksel väärtust (0,91 %).

⁽¹⁶⁾ Eelarve peadirektoraadi suunised veamäär arvutamiseks 2015. aasta tegevusaruannete jaoks.

⁽¹⁷⁾ Kontrollikoda jõudis toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve valdkonna allesjäänud veamäär ja veariski sisaldava summa osas samale järeldusele nagu komisjoni siseauditi talitus, mis kontrollis naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi 2015. aasta allesjäänud veamäär meetodikat ja arvutamist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.27. Allesjäänud veamäär ei ole arvatud ühinemiseelse rahastamisvahendi raames volitatud üksuste poolt kaudselt täidetava eelarve kohta, mis hõlmab 15 % vahendi kaudu 2015. aastal tehtud maksetest.

8.28. Kontrollikoda vaatas ka läbi arengu ja koostöö peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruande. Läbivaatamise üksikasjalikud tulemused on esitatud kontrollikoja aastaaruandes 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondi kohta (punktid 49–53).

Tehingute testimisel avastatud süsteemide puudused

8.29. Rubriigi „Globaalne Euroopa“ tehingute testimine näitas, et komisjoni kontrollisüsteemides esineb mõningaid puudusi. Nagu märgitud punktis 8.13, ei ole toetusesaajate määratud audiitorite poolse kulude kontrollimisega alati suudetud vigu leida, mistõttu on komisjon kiitnud heaks rahastamiskõlbmatuid kulusid⁽¹⁸⁾. Kontrollikoja tehtud testimiste käigus leiti ka viivitusi komisjonipoolsete kulude tõendamisel, kinnitamisel ja maksmisel.

8.30. Kontrollikoja kontrollitud tehingutest viis on seotud mestimislepingutega,⁽¹⁹⁾ mida rahastati Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi raames. Kuna mestimislepingud on koostatud sarnaselt toetuslepingutega, kehtib ka nende puhul nõue, et need ei või toota kasumit⁽²⁰⁾.

KOMISJONI VASTUSED

8.27. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kuigi 2015. aastal ei hõlmanud jääveamäär IPA puhul muude volitatud üksuste poolt kaudselt täidetavat eelarvet (IMEE), toetub see järgmistele kindluse saamise allikatele: 1) sambapõhised hindamised, 2) asjaomaste volitatud üksuste regulaarne aruandlus, 3) kohapealsed kontrollid ja 4) kontrollkäigud.

Komisjon rõhutab veel, et 94 % 2015. aastal IPA IMEE raames tehtud maksetest olid ettemaksed.

8.29. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat kavatseb ka toetusesaajate poolt otse tellitud kulude kontrollide puhul kasutusele võtta kvaliteedi tagamise süsteemi. Kuna puudused süsteemis on osaliselt seotud puudustega tehnilistes tingimustes, mida kasutatakse seda liiki kohustuste puhul, siis vaatab rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat kõigepealt need tingimused läbi. Läbivaatamine hõlmab lisaks rangematele kvaliteedinõuetele selgemat keskendumist kindluse saamise seisukohast kasulikele tulemustele.

⁽¹⁸⁾ Punktis 8.13 märgitud üheksast juhust olid viis seotud naabruspoliitika ja laienemise peadirektoraadi, kolm arengu ja koostöö peadirektoraadi ja üks välispoliitika vahendite talitusega.

⁽¹⁹⁾ Mestimine on komisjoni väljatöötatud ELi institutsioonide ülesehitamise instrument, mis põhineb partnerluskoostööl ELi liikmesriikide ja toetusesaaja haldusasutuste vahel, et saavutada komisjoniga koos kokku lepitud kohustuslikud tulemused.

⁽²⁰⁾ Kasumi taotlemist keelav põhimõte, mis on kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikli 125 lõikega 4.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.31. Kontrollikoda leidis, et komisjoni kehtestatud mestimis-instrumendi konkreetsed eeskirjad, mis puudutavad ühekordseid ja kindlasummalisi kulusid, ei määra ülemmäära rahastamisele, mille eesmärk on peamiselt liikmesriigi partneri kaudsete kulude katmine. Auditeeritud lepingute puhul moodustas ühekordsel väljamaksel põhinev ja kindlasummaline rahastamine kogukuludest 15–27 %. Toetuslepingute kaudsete kulude ülemmäär on aga üldiselt 7 %⁽²¹⁾ ning seega on oht, et lepingut rakendav liikmesriik saab tulu.

Arengu ja koostöö peadirektoraadi süsteemide hindamine

8.32. Arengu ja koostöö peadirektoraadi süsteemide hindamise ja kontrollikoja audititöö üksikasjalikud tulemused on esitatud kontrollikoja aastaaruandes 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondi kohta (punktid 39–53).

Järeldus ja soovitused*Järeldus 2015. aasta kohta*

8.33. Auditi tõendusmaterjal viitab sellele, et rubriigi „Globaalne Euroopa“ kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud.

8.31. Komisjon valmistab ette mestimise juhendi ajakohastamist ja uut komisjoni otsust. Kontrollikoja aruandes esitatud järeldusi võetakse arvesse.

⁽²¹⁾ Määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 124 lõige 4.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.34. Mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse rubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 2,8 % (vt **lisa 8.1**).

Soovitused

8.35. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes⁽²²⁾ antud soovitude põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 8.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda seitse soovitusi. Komisjon on täielikult ellu viinud viis soovitusi, suuremas osas ellu viinud ühe ning osaliselt ellu viinud samuti ühe soovitusi.

8.36. Tehingute testimise tulemused on näidanud, et nagu eelnevatel aastatel, ei ole osal juhtudest toetuslepingute vigade ärahoidmiseks ja tuvastamiseks tehtud kontrollidest kasu olnud⁽²³⁾. Kontrollikoda soovitas oma 2011. aasta aastaaruandes, et komisjon peaks parandama toetuste üle tehtavat järelevalvet, sama soovitusi korrati ka 2014. aasta aastaaruandes. Kontrollikoda tunnistab, et arengu ja koostöö peadirektoraat on kohaldamas uusi meetmeid, nagu süstemaatiline järelevalve ja kohapealsed külastused, aga kuna neid meetmeid ei ole veel rakendatud, saab nende mõju hinnata alles tulevikus.

8.37. Nagu märgitud punktis 8.29, ei vasta toetusesaajate poolt määratud audiitorite tehtavad auditid nõuetele. Kontrollikoda osutas sellele puudusele ka oma varasemates auditites ning soovitas oma 2012. aasta aastaaruandes, et komisjon peaks võtma meetmeid kulude kontrolli kvaliteedi parandamiseks.

⁽²²⁾ Järeelkontrolli eesmärk oli kontrollida kontrollikoja soovitude põhjal parandusmeetmete võtmist, ent mitte hinnata nende rakendamise mõjusust.

⁽²³⁾ 2015. aasta kvantifitseeritud vigadest on 84 % seotud toetuslepingutega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8.38. Käesoleva läbivaatamise ning 2015. aasta leidude ja järelduse alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitusused:

- **1. soovitus:** arengu ja koostöö peadirektoraat ning naabruspoliitika ja laienemise peadirektoraat peaksid parandama toetusesaajate poolt tellitud kulude kontrolli kvaliteeti, eelkõige võttes kasutusele uued meetmed, nagu kvaliteedirakendus toetusesaaja poolt palgatud audiitorite töö kvaliteedi ja audiitorite pädevuse kontrollimiseks;
- **2. soovitus:** naabruspoliitika ja laienemise peadirektoraat peaks võtma meetmeid, tagamaks, et mestimisinstrumendi kaudu suunatud rahastamine vastab kasumi taotlemist keelavale nõudele ning et peetakse kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest;
- **3. soovitus:** naabruspoliitika ja laienemise peadirektoraat peaks läbi vaatama allesjäänud veamäära metoodika, et esitada statistiliselt õige teave veariski sisaldava summa kohta ühinemiseelse rahastamisvahendi kaudselt täidetava eelarve raames tehtud maksetest.

Komisjon nõustub 1. soovitusel.

Komisjon tegeleb juba komisjoni tehtavate auditite ja kontrollimiste kvaliteedirakenduse kohandamisega vastavalt spetsiifilistele aspektidele, vajadustele ja toetusesaajate poolse kulude kontrollide rakendusviisidele.

Komisjon nõustub 2. soovitusel.

Komisjon nõustub 3. soovitusel.

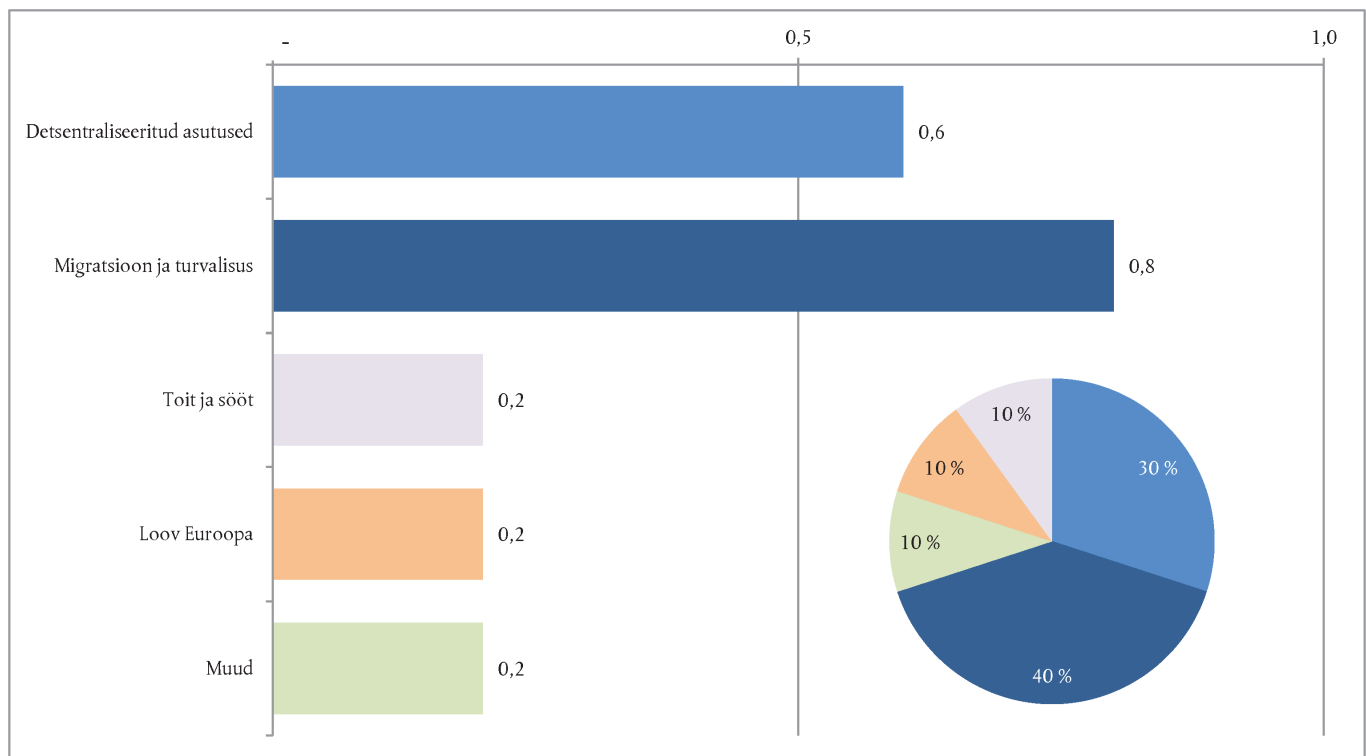
2. OSA. RUBRIIK „JULGEOLEK JA KODAKONDSUS“

8.39. Rubriik „Julgeolek ja kodakondsus“ moodustab väikese, kuid üha suureneva osa ELi eelarvest. 2015. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **selgituses 8.6**. Selgituses on esitatud kogu auditeeritud andmekogum summas 1,5 miljardit eurot, välja arvatud detsentraliseeritud ametid,⁽²⁴⁾ mis moodustavad ligi 1 % ELi eelarvest. Käesolevas osas keskendutakse rändele ja julgeolekule kulutatud 0,8 miljardile eurole.

⁽²⁴⁾ Kontrollikoda esitab iga asjaomase ameti kohta iga-aastase eriaruande. Selle valdkonnaga tegeleb 12 ametit. Kõige sagedasemad ametid puudutavad viimaste aastate tähelepanekud käsitlevad kulukohustustega seotud assigneeringute suurt ülekandmise määra ja sisekontrollisüsteemide puudusi.

Selgitus 8.6. Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik – „Julgeolek ja kodakondsus“ – 2015. aasta põhiteave

(miljardites eurodes)



Aasta maksed kokku	2,0
- ettemaksed ⁽¹⁾	1,3
+ ettemaksete tasaarvestused ⁽¹⁾	1,4

Auditeeritud andmekogum kokku	2,1
--------------------------------------	------------

⁽¹⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud lisa 1.1 punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD**Rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus“ lühikirjeldus**

8.40. Rubriik „Julgeolek ja kodakondsus“ koondab eri poliitikavaldkondi, mille ühine eesmärk on tugevdada „Euroopa kodakondsuse“ kontseptsiooni, luues vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala. Kulud on suunatud kolmele peamisele poliitikavaldkonnale: ränne ja julgeolek, toit ja sööt ning loov Euroopa.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.41. Suurem osa rände ja julgeoleku valdkonna kuludest pärineb kahest fondist: Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist⁽²⁵⁾ ja Sisejulgeolekufondist. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi eesmärk on edendada rändevooegade tõhusat haldamist koostöös päritolu- ja transiidiriikidega ning varjupaiga- ja sisserändeküsimuste alase liidu ühise lähenemisviisi rakendamist, tugevdamist ja arendamist. Sisejulgeolekufondi eesmärk on tagada liidus kõrge turvalisuse tase, edendades sisejulgeoleku strateegia rakendamist, õiguskaitseasutuste koostööd ja liidu välispiiride haldamist. Sisejulgeolekufond koosneb kahest instrumendist: välispiiride ja viisade rahastamisvahend⁽²⁶⁾ ning politseikoostöö rahastamisvahend⁽²⁷⁾. Välispiiride ja viisade rahastamisvahend toetab piirihaldamise meetmete ühtlustamist ning ühise viisapoliitika väljatöötamist. Politseikoostöö rahastamisvahend toetab õiguskaitseasutuste koostööd ning julgeolekuga seotud riskide ja kriiside haldamise suutlikkuse parandamist. 2014. aastal vahetasid Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond ning Sisejulgeolekufond välja varasema SOLID-programmi (solidaarsus ja rändevooegade juhtimine). Nagu SOLID-programmi puhul, haldavad ka suuremat osa Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi vahenditest komisjon ja liikmesriigid koos.

⁽²⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 516/2014, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, muudetakse nõukogu otsust 2008/381/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsused nr 573/2007/EÜ ja nr 575/2007/EÜ ja nõukogu otsus 2007/435/EÜ (ELT L 150, 20.5.2014, lk 168).

⁽²⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 515/2014, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana välispiiride ja viisade rahastamisvahend ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 574/2007/EÜ (ELT L 150, 20.5.2014, lk 143).

⁽²⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määrus (EL) nr 513/2014, millega luuakse Sisejulgeolekufondi osana politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihäire rahastamisvahend ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 2007/125/JSK (ELT L 150, 20.5.2014, lk 93).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

8.42. Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni rände ja siseasjade peadirektoraadi⁽²⁸⁾ vastutusalasse kuuluva rände- ja julgeolekuvaldkonna peamised süsteemid. Otsese eelarve täitmise puhul hõlmas see komisjoni toetuste ja hangete süsteemide⁽²⁹⁾ kontrollimist. Eelarve täitmise puhul koostöös liikmesriikidega hõlmas see liikmesriikide SOLID-programmi vahendite haldamise komisjonipoolse hindamise läbivaatamist⁽³⁰⁾.

Rände ja siseasjade peadirektoraadi süsteemide kohta tehtud tähelepanekute kokkuvõte

8.43. 2015. aastal tehti rände ja julgeoleku poliitikavaldkonna raames makseid summas 201 miljonit eurot ning neid haldas komisjon (rände ja siseasjade peadirektoraat) otse toetuste ja hangete kaudu. Komisjon rakendas finantsmäärusega nõutavaid asjaomaseid kontrole. Kontrollikoda ei leidnud oma kontrolli käigus märkimisväärsed puudusi.

8.44. 2015. aastal tegi komisjon 582 miljoni euro ulatuses⁽³¹⁾ makseid programmidele, mida komisjon haldab koostöös liikmesriikidega. 2015. aasta lõpuks oli komisjon lõpetanud 506 liikmesriikide iga-aastast SOLID-programmi.

⁽²⁸⁾ Kontrollikoda kontrollis ka kümnet julgeoleku ja kodakondsuse valdkonna tehingut, et saada tõendusmaterjali, mis aitaks koostada üldhinnangut ELi tehingute korrektsuse kohta, nagu märgitud 1. peatüki punktis 1.19.

⁽²⁹⁾ Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni sisekontrollisüsteemid, mida kasutati nende maksete puhul, ning kontrollis kuuest toetusest ja viiest hankemenetlusest koosnevat valimit.

⁽³⁰⁾ Kontrollikoda kontrollis kümnest süsteemiauditist koosnevat valimit: Välispiirifond Saksamaal, Prantsusmaal, Leedus ja Maltal; Euroopa Tagasipöördumiskeskus Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis; Euroopa Pagulasfond Saksamaal ja Ühendkuningriigis ning Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond Itaalias ja Poolas. Programmid valiti 2011. aasta programmide hulgast, mis olid lõpetatud 2014. aastal. Kontrollikoda vaatas ka läbi liikmesriikide heakskiidetud aastaprogrammide komisjonipoolsete järelauditite kavandamise.

⁽³¹⁾ Sellest 277 miljonit eurot SOLID-fondidele ja 305 miljonit eurot ettemakseid uutele fondidele (Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond ning Sisejulgeolekufond).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.45. Komisjon auditeeris valimit liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemidest, mida kasutati SOLID-programmide haldamiseks. Komisjoni audititöö kontrollimisel leidis kontrollikoja, et komisjoni auditid ei hõlmanud suurema osa peamiste protsesside (nagu valiku- ja lepingu sõlmimise menetlused, projektide järelevalve, maksed ja raamatupidamine) sisekontrollimehhanismide mõjususe testimist, vaid keskendusid pigem nende protsesside kirjeldusele ning läbikäigu testimisele, mis on kavandatud kontrollimenetluste mõistmiseks ja dokumenteerimiseks, kuid millest ei pruugi piisata, et teha järeldusi kontrollimehhanismide mõjususe kohta.

8.46. Selleks, et maandada süsteemiauditite käigus tuvastatud riske, teeb komisjon süsteemiauditite järelkontrollide, kohaldab finantskorrektsioone ja teeb järelauditeid. Järelauditid tehakse pärast seda, kui komisjon on liikmesriigi väljamaksetaotluse heaks kiitnud, ning auditite alusel võib rahastamiskõlbmatud kulud tagasi nõuda. Komisjon keskendub peamiselt nendele vähestele juhtumitele, mille puhul liikmesriikide süsteemid ei taga tema hinnangul piisavat kindlust maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Eelnevas punktis nimetatud kontrollimehhanismide piiratud testimise tõttu püsib aga oht, et komisjoni arvates annavad mõned ebamõjusate kontrollisüsteemidega aastaprogrammid piisava kindluse ning komisjoni järelauditites neile ei keskenduta. Kontrollikoja auditid ajaks oli komisjon teinud järelauditeid ainult 13 lõpetatud programmi kohta, mis komisjoni arvates andsid piisava kindluse. Auditite piiratud katvus vähendab komisjonile deklareeritud rahastamiskõlblike kulude usaldusväärsust.

KOMISJONI VASTUSED

8.45. Komisjon tunnistab, et auditid ei hõlmanud enamiku põhiprotsesside kontrollimehhanismide testi.

Komisjon sooviks siiski veel kord rõhutada, et eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega on kindluse saamine kontrollitõhususe kohta järkjärguline protsess nii süsteemiauditite kui ka süsteemse lähenemise kaudu, alustades algetapist, rände ja siseasjade peadirektoraadi kontrollkäikudest, programmide iga-aastasest sulgemisest, järelaudititest ja ühtse auditid põhimõttest lähtuvalt liikmesriigi audititööst, mis peaks kogu programmiperioodi jooksul tagama kõigi põhiprotsesside auditeerimise, nagu seda on nõutud 5. märtsi 2008. aasta otsuse nr 456/2008/EÜ artikli 17 lõikega 2.

Lisaks ei olnud juhtimis- ja kontrollisüsteemi raames toimuvate esimeste auditikülastuste etapiks mõned protsessid veel alanud ning seega ei olnud need kontrollitavad.

LISA 8.1

RUBRIIGI „GLOBAALNE EUROOPA“ TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2015	2014
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehinguid kokku:	156	172
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	2,8 %	2,7 %
Ülemine veapiir	4,6 %	
Alumine veapiir	1,0 %	

LISA 8.2

RUBRIIGI „GLOBAALNE EUROOPA“ KOHTA VAREM ESTITATUD SOOVIKUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	Kontrollikoda esitab järgmised soovitusused: 1. soovitus: komisjon ja eriti laienemise peadirektoraat peaksid tagama, et töötajatele antavates juhistes öeldaks konkreetselt, et kulude tasaarvestamine peab toimuma ainult kantud kulude põhjal, mitte nende endi hinnangute alusel; 2. soovitus: välispoliitika vahendite talitus peaks kõik ühise välis- ja julgeolekupoliitika missioonid akrediteerima nn kuue samba hindamise põhjal;	X					Käesoleva aruande avaldamise ajal on käimas kümme ÜJKP missiooni. Neli missiooni vastavad praegu finantsmääruse artikli 60 nõuetele: EULEX Kosovo, EUPOL Afganistan, EUMM Georgia ja EUPOL COPPS. Need missioonid moodustavad olulise osa ÜVJP eelarvest.	
2013				X				Jätkub töö, et viia ka ülejäänud missioonid artikliga 60 kooskõlla, alustades missioonidest EUCAP Sahel Niger ja EUCAP Nestor. Lisaks käivitab komisjon sel aastal veel kolme missiooni sambapõhise hindamise (EUBAM Rafah, EUAM Ukraine ja EUCAP Mali). EUBAM Libya missiooni ei ole veel hinnatud, kuna see ei ole julgeolekulukorra tõttu praegu võimalik.

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	Kontrollikoda soovitab komisjonil: 1. soovitus: tagada kulude õigeaegne tasaarvestamine;	X						
	2. soovitus: edendada rakenduspartnerite ja abisaajate poolset paremat dokumendihaldust;	X						
	3. soovitus: parandada lepingute sõlmimise menetluste juhtimist, kehtestades selged valikukriteeriumid ja dokumenteerides paremini hindamisprotsessi;	X						
	4. soovitus: astuda tõhusaid samme eesmärgiga suurendada välisauditiitorite läbiviidava kulude kontrolli kvaliteeti;		X					
	5. soovitus: rakendada välissuhete valdkonna peadirektoraatide puhul allesjäänud veamäära arvutamise järjepidevat ja kindlat metoodikat.	X						

9. PEATÜKK

Haldus

SISUKORD

	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	9.1–9.6
Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi lühikirjeldus	9.3–9.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	9.5–9.6
Tehingute korrektsus	9.7–9.8
Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine	9.9–9.15
Tähelepanekud konkreetsete institutsioonide ja asutuste kohta	9.10–9.15
Euroopa Parlament	9.11
Euroopa Komisjon	9.12
Euroopa välisteenistus	9.13–9.14
Euroopa Kontrollikoda	9.15
Järeldus ja soovitused	9.16–9.18
Järeldus 2015. aasta kohta	9.16
Soovitused	9.17–9.18

Lisa 9.1. Rubriigi „Haldus“ tehingute testimise tulemused

Lisa 9.2. Rubriigi „Haldus“ kohta esitatud varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

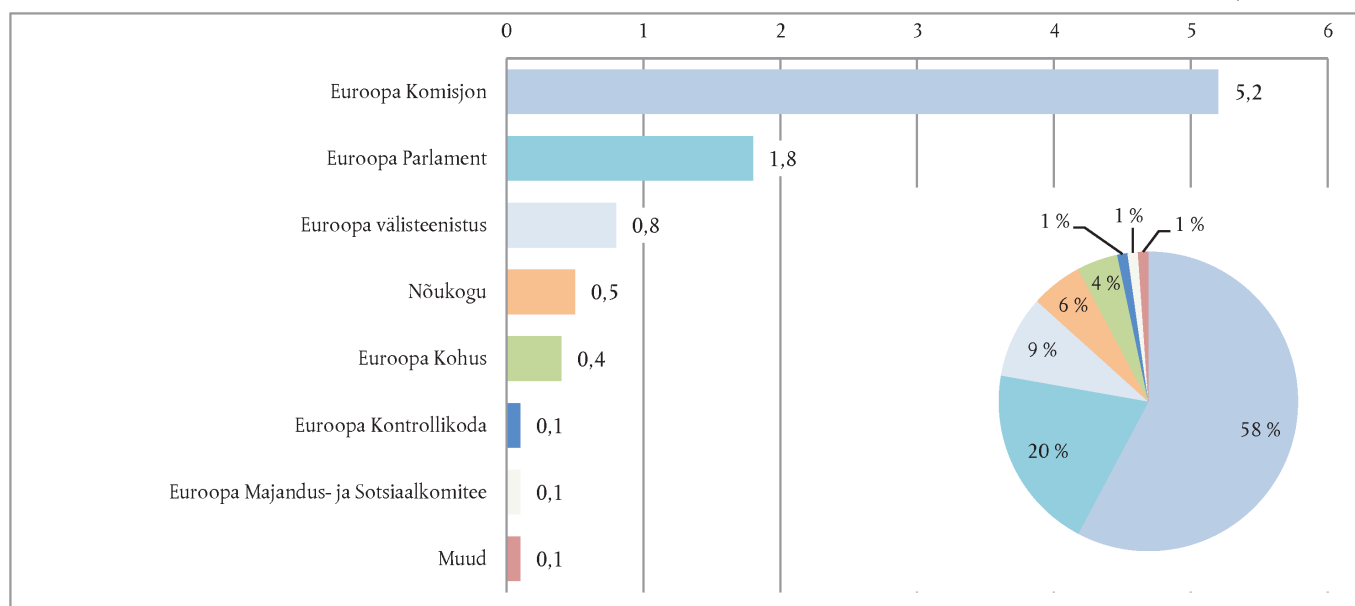
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

9.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja leiud rubriigi „Haldus“ kohta ⁽¹⁾. 2015. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **selgituses 9.1**.

Selgitus 9.1. Mitmeaastase finantsraamistiku 5. rubriik – „Haldus“ ⁽¹⁾ – 2015. aasta põhiteave

(miljardites eurodes)



Aasta maksed kokku	9,0
- ettemaksed ⁽²⁾	0,1
+ ettemaksete tasaarvestused ⁽²⁾	0,1

Auditeeritud andmekogum kokku	9,0
--------------------------------------	------------

⁽¹⁾ Osa halduskuludest on esitatud ka teistes mitmeaastase finantsraamistiku rubriikides. Neis rubriikides 2015. aastal kasutatud assigneeringute kogusumma on 1,1 miljardit eurot.

⁽²⁾ Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud **lisa 1.1** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

9.2. ELi ametid ja muid asutusi käsitleb kontrollikoda eraldi aruannetes ⁽²⁾. Kontrollikoja volitused ei hõlma Euroopa Kesk-panga finantsauditiit.

⁽¹⁾ See hõlmab kõigi ELi institutsioonide halduskulusid, pensione ja makseid Euroopa koolidele. Kontrollikoja iga-aastane eriaruanne Euroopa koolide kohta esitatakse Euroopa koolide kuratooriumile. Aruande koopia edastatakse Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Komisjonile.

⁽²⁾ Kontrollikoja iga-aastased eriaruanded ametite ja teiste asutuste kohta avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi lühikirjeldus

9.3. Halduskulud sisaldavad peamiselt personalikulusid, mis moodustavad kogusummast ca 60 %, ning hoonete, seadmete, energia, side ja infotehnoloogiaga seotud kulusid.

9.4. Üldiselt peab kontrollikoda seda mitmeaastase finantsraamistiku rubriiki väikese riskiga valdkonnaks. Halduskuludega seotud põhilisteks riskideks on hankemenetluste, teenuste, asjade ja ehitustööde lepingute täitmise, värbamise ning palkade, pensionite ja toetuste arvestamise ettenähtud menetluste mittejärgimine.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

9.5. **Lisas 1.1** esitatakse kontrollikoja lähenemisviisi ja meetoodika peamised elemendid. Rubriigi „Haldus“ auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid:

- a) kontrollikoda kontrollis 151 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud **lisa 1.1** punktis 7). Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik mitmeaastase finantsraamistiku kogu kõnealuse rubriigi kulutuste suhtes (vt **selgitus 9.1** ja punkt 9.3);
- b) lisaks kontrolliti ⁽³⁾ Euroopa välisteenistuse ja Euroopa Andmekaitseinspektori ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamismenetlusi ⁽⁴⁾ ja hankemenetlusi ⁽⁵⁾;

⁽³⁾ 2012. aastal heaks kiidetud rotatsioonil põhineva lähenemisviisi alusel tehakse süsteemide audit igal aastal kahes või kolmes institutsioonis või asutuses. Iga institutsiooni või asutuse ja süsteemi kohta koostatakse tehingute valim. Nimetatud lähenemisviisi rakendamine viidi lõpule 2015. aastal.

⁽⁴⁾ 2015. aastal vaadati auditi käigus läbi 20 värbamismenetlust Euroopa välisteenistuses (viis ajutist teenistujat, üheksa lepingulist töötajat ja kuus kohalikku teenistujat) ja viis värbamismenetlust (üksnes lepingulised töötajad) Euroopa Andmekaitseinspektori juures. Kontrollitud menetlused valiti juhuslikkuse põhimõttel.

⁽⁵⁾ 2015. aastal vaadati auditi käigus läbi 20 Euroopa välisteenistuse hankemenetlust (neli peakorteris ja 16 delegatsioonides korraldatud menetlust) ja viis Euroopa Andmekaitseinspektori korraldatud hankemenetlust. Kontrollitud menetlused valiti otsustuse alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

- c) hinnati peamiselt halduskulude eest vastutavate komisjoni peadirektoraatide ja ametite ning kõigi teiste institutsioonide ja asutuste ⁽⁶⁾ aasta tegevusaruandeid.

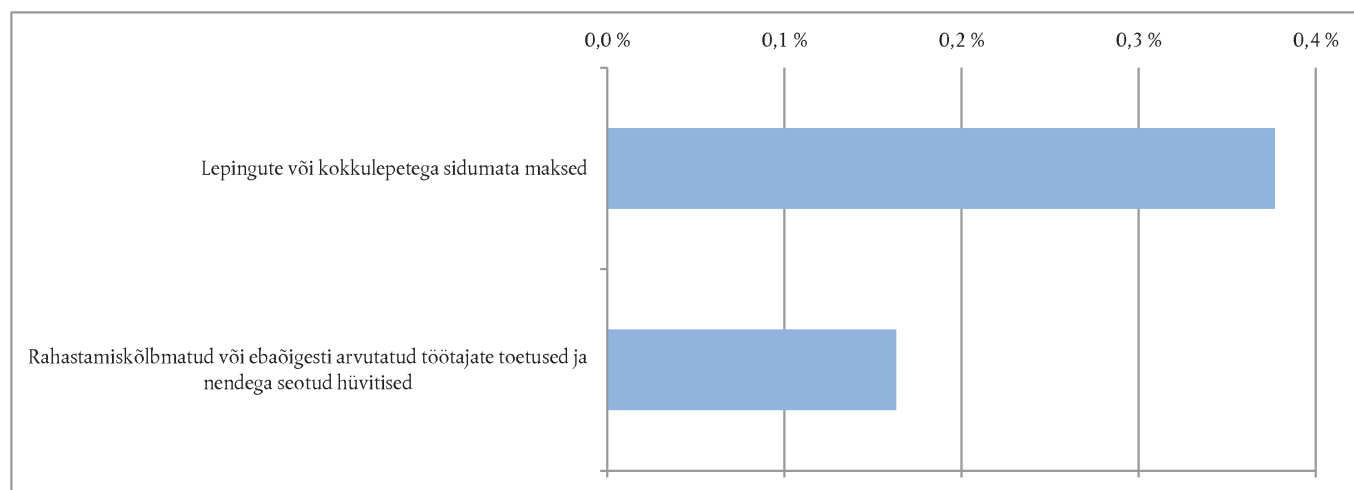
9.6. Euroopa Kontrollikoja kulutusi auditeerib välisauditor ⁽⁷⁾. Kontrollikoja 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta finantsaruannete auditeerimise tulemused on esitatud punktis 9.15.

TEHINGUTE KORREKTSUS

9.7. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 9.1**. 151st kontrollitud tehingust oli vigadest mõjutatud 22 (14,6 %). Seitsme kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 0,6 % ⁽⁸⁾.

9.8. **Selgitus 9.2** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras.

Selgitus 9.2. „Haldus“ – eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

⁽⁶⁾ Personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat, individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet, infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis ning informaatika peadirektoraat.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 0,0 % ja 1,2 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

AASTA TEGEVUSARUANNETE JA SISEKONTROLLISÜSTEEMIDE MUUDE ELEMENTIDE KONTROLLIMINE

9.9. Kontrollikoda ei leidnud institutsioonide ja asutuste kontrollitud süsteemides ja aasta tegevusaruannetes tõsiseid puudusi. Kontrollikoja tähelepanekute kokkuvõte on esitatud punktides 9.10–9.15.

Tähelepanekud konkreetsete institutsioonide ja asutuste kohta

9.10. Kontrollikoda ei leidnud nõukogu, Euroopa Kohtu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsmani ja Euroopa Andmekaitseinspektori juures auditeeritud küsimustes tõsiseid puudusi. Allpool esitatud tähelepanekute põhjal koostati soovitusel (vt punkt 9.18) ⁽⁹⁾.

Euroopa Parlament

9.11. Üks Euroopa Parlamendi puhul kontrollitud 16 tehingust puudutas ühte fraktsiooni ⁽¹⁰⁾. Kontrollikoda leidis puudusi selliste 2014. aasta kulude kinnitamise ja haldamise kontrollimehhanismides, mille lõplikud raamatupidamiskanded tehti 2015. aastal, ning nendega seotud hankemenetlustes.

PARLAMENDI VASTUSED

9.11. Euroopa Parlament võtab kontrollikoja tähelepaneku teadmiseks ja on sellest teavitanud ka asjaomast fraktsiooni. Tõepoolest, vastavalt juhatuse poolt 30. juunil 2003. aastal vastu võetud eelarvepunkti 4 0 0 assigneeringute kasutamise eeskirja punktile 1 haldavad „[p]arlamendi fraktsioonid [...] neile eraldatud vahendeid vastavalt vahendite kaudse haldamise põhimõtetele, kohaldades analoogia alusel finantsmääruse artiklit 60, kusjuures fraktsioonide erinõudmisi võetakse arvesse selle määruse sätete kohaselt“.

⁽⁹⁾ Ajavahemikus 2012–2015 kasutas kontrollikoda halduskulude kontrollimiseks rotatsioonil põhinevat lähenemisviisi ja esitas asjaomastele institutsioonidele ja asutustele igal aastal soovitusi nende sisekontrollisüsteemide parandamiseks.

⁽¹⁰⁾ Kohaldatavaks õigusraamistikuks on juhatuse 30. juuni 2003. aasta otsusega vastu võetud eelarvepunkti 400 assigneeringute kasutamise eeskirjad (viimati muudetud 14. aprillil 2014 ja 27. aprillil 2015). Fraktsioonid kasutavad neile eraldatud vahendeid vastavalt kaudse eelarve täitmise põhimõtetele (analoogselt finantsmääruse artikli 60 sätetele), kusjuures arvesse võetakse ka fraktsioonide nõudmisi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Komisjon

9.12. Sarnaselt varasematele aastatele ⁽¹¹⁾ leidis kontrollikoda mõningaid puudusi peretoetuste haldamisel ja vähesel arvul vigu personalikulude arvutamisel individuaalsete maksete haldamise ja maksmise ametis.

Euroopa välisteenus

9.13. Kontrollikoda leidis puudusi kohalike teenistujate värbamisel ELi delegatsioonides. Uuritud kuuest juhtumist kolme mõjutas puudulik läbipaistvus, kuna puudusid piisavad tõendid selle kohta, et menetluse teatud etapid olid lõpule viidud.

9.14. Samuti leiti puudusi delegatsioonides läbi viidud hankemenetlustes, mille maht oli väiksem kui 60 000 eurot ⁽¹²⁾. Uuritud 12 juhtumist viie puhul ei hinnanud delegatsioonid nõuetekohaselt seda, kas pakkumused vastasid tehnilistele kirjeldustele, või sisaldasid hankedokumendid ebatäielikku, ebaõiget või ebajärjepidevat teavet. Ühel teisel juhul ei põhjendatud erandliku läbiraakimistega hankemenetluse (üks pakkuja) kasutamist.

KOMISJONI VASTUSED

9.12. Tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks on võetud meetmeid.

Alates 2016. aastast on kõigi abikaasa sissetuleku põhjal määratud majapidamistoetuste lõppkuupäev $\leq n + 4$ (kusjuures n on aasta, mille jooksul individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet esitas viimase teabenõude abikaasa sissetuleku kohta). Sellest tulenevalt kontrollitakse andmeid automaatselt enne personalieeskirjade artikliga 85 ette nähtud tagasinõudmisperioodi lõppu.

Lisaks sellele edeneb kavakohaselt (2016) Sysperi meeldetuletuste süsteemi väljatöötamine. Süsteem lihtsustab peretoetuste haldamist, kuna selle kaudu teavitatakse asjaomaseid töötajaid.

Sisekontrollisüsteemi karmistamine näiteks sihipäraste koolituste kaudu on veelgi vähendanud vigade esinemise võimalust personalikulude arvutamisel.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

9.13. Kuigi Euroopa välisteenus on seisukohal, et kõik õiguslikud nõuded on täidetud, tunnistab ta siiski, et põhjalikum dokumenteerimine parandaks protsessi läbipaistvust. Seetõttu selgitasime delegatsioonidele antud suunistes värbamismenetlust, eelkõige kandidaatide selekteerimise etappi.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

9.14. Euroopa välisteenus väljendab heameelt selle üle, et puudusi ei tuvastatud kaheksas hankemenetluses, mille lepingu väärtus on üle 60 000 euro ja mille korral on nõutav peakorteripoolne eelkontroll. Juba alates 2016. aastast võetakse meetmeid, et parandada delegatsioonide korraldatud selliste hankemenetluste kvaliteeti, mille lepingu väärtus on alla 60 000 euro ja mis on seotud kõnealuse leiuga. Sellega seoses tuleb mainida eelkõige katseprojekti, mida viiakse ellu delegatsioonide haldustoetuse reformi raames, ning jõupingutusi pakkuda delegatsioonidele selles olulises valdkonnas rohkem koolitusvõimalusi ja sihtotstarbelist toetust.

⁽¹¹⁾ Vt 2014. aasta aastaaruande punkt 9.13.

⁽¹²⁾ 60 000 eurost piirmäära ületavate hankemenetluste korral on nõutav peakorteripoolne eelkontroll.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Kontrollikoda

9.15. Välisaudiitori aruandes⁽¹³⁾ märgitakse, et audiitor on seisukohal, et „finantsaruanded annavad õige ja õiglase ülevaate Euroopa Kontrollikoja finantsolukorrast 31. detsembri 2015. aasta seisuga ning selle finantstulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal“.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED**Järeldus 2015. aasta kohta**

9.16. Üldiselt viitab auditi tõendusmaterjal sellele, et rubriigi „Haldus“ kulutused ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud. Mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse rubriigi tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 0,6 % (vt **lisa 9.1**).

Soovitused

9.17. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 9.2**. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda viis soovitusi. Neist kahte ei vaadatud käesoleval aastal läbi kontrollikoja rotatsioonil põhineva lähenemisviisi tõttu⁽¹⁴⁾. Asjaomased institutsioonid ja asutused viisid ühe soovitusi ellu suuremas osas ja kaks soovitusi osaliselt.

⁽¹³⁾ Vt punktis 9.6 viidatud välisaudiitori aruanne finantsaruannete kohta.

⁽¹⁴⁾ Vt 3. joonealune märkus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

9.18. Käesoleva läbivaatamise, leidude ja 2015. aasta kohta tehtud järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

- **1. soovitus:** Euroopa Parlament peaks üle vaatama fraktsioonidele eraldatud eelarveassigneeringute täitmise olemasoleva kontrolliraamistiku. Lisaks peaks Euroopa Parlament rangema järelevalve abil andma fraktsioonidele paremaid suuniseid nii fraktsioonide kulude kinnitamise ja haldamise kui ka hankemenetluste kohta kehtivate eeskirjade täitmise osas (vt punkt 9.11);
- **2. soovitus:** Euroopa Komisjon peaks parandama oma järelevalvesüsteeme, et õigeaegselt ajakohastada töötajate isiklikku olukorda puudutavad andmed, mis võivad mõjutada peretoetuste arvutamist (vt punkt 9.12);
- **3. soovitus:** Euroopa välisteenistus peaks tagama delegatsioonides kohalike teenistujate valimiseks kasutatavate värbamismenetluste kõigi etappide nõuetekohase dokumenteerimise (vt punkt 9.13);
- **4. soovitus:** Euroopa välisteenistus peaks parandama delegatsioonides korraldatavate alla 60 000-eurose maksumusega hankenetluste ülesehituse, koordineerimise ja läbiviimise kohta antavaid suuniseid (vt punkt 9.14).

PARLAMENDI VASTUSED

Euroopa Parlament on seisukohal, et puuduste kõrvaldamiseks vajalike meetmete võtmine on eelkõige asjaomase fraktsiooni ülesanne. Seetõttu moodustas kõnealune fraktsioon töörihma, kelle ülesanne on kindlaks teha, kuidas oleks fraktsiooni rahaliste vahenditega seotud finantsjuhtimist ja sisemist õigusraamistikku võimalik parandada.

Peale selle kavatseb Euroopa Parlamendi sekretariaat anda rohkem teavet fraktsioonidele mõeldud juhiste kohta, korraldades selleks (muu hulgas vajadusi arvestavaid) koolitusi ja esitades hanketeemalise selgitava teate peamiste nõuete kohta, mida tuleb täita.

Võttes arvesse välisaudiitorite üldist ülesannet, mis seisneb fraktsioonide raamatupidamisaruannete kontrollimises, palutakse fraktsioonidel teha välisaudiitori abiga vajalikke algatusi tõhusate sisekontrollisüsteemide rakendamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusega ja on juba võtnud meetmeid olemasolevate järelevalvesüsteemide parandamiseks, nagu on kirjeldatud eespool punktis 9.12.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

Euroopa välisteenistus kiidab selle soovituse heaks. Suuniseid liidu delegatsioonidele on muudetud, et anda üksikasjalikumaid juhiseid värbamismenetluse, sealhulgas kandidaatide selekteerimisprotsessi nõuetekohaseks dokumenteerimiseks.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

Euroopa välisteenistus rakendab delegatsioonides juba alates 2016. aastast meetmeid, mille eesmärk on parandada selliste hankemenetluste kvaliteeti, mille lepingu väärtus on alla 60 000 euro. Sellega seoses tuleb mainida eelkõige katseprojekti, mida viiakse ellu delegatsioonide haldustoetuse reformi raames, ning jõupingutusi pakkuda delegatsioonidele selles olulises valdkonnas rohkem koolitusvõimalusi ja sihtotstarbelist toetust.

LISA 9.1.

RUBRIIGI „HALDUS“ TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2015	2014
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingute arv kokku	151	129
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	0,6 %	0,5 %
Ülemine veapiir	1,2 %	
Alumine veapiir	0,0 %	

LISA 9.2.

RUBRIIGI „HALDUS“ KOHTA ESITATUD VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ella viimata	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	1. soovitus (komisjon): <i>isikliku info ajakohastamine ja peretoetuste haldamine</i> Komisjon peaks võtma täiendavaid meetmeid, tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning täiustamaks süsteeme peretoetuste arvutamist mõjutavate dokumentide õigeaegseks käsitlemiseks (vt 2013. aasta aastaaruande punktid 9.11 ja 9.20).			X			Komisjon nõustub soovitusga ja on juba võtnud meetmeid olemasoleva järelevalvesteemi parandamiseks. Lisaks juurutatakse alates 2016. aastast järk-järgult perekonnaliikmeid käsitlevate andmete korrapärane ajakohastamine. Vt vastus punktile 9.12.	
	2. soovitus (Euroopa välisteenistus): <i>isikliku info ajakohastamine ja peretoetuste haldamine</i> Euroopa välisteenistus peaks võtma täiendavaid meetmeid, tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning täiustamaks süsteeme peretoetuste arvutamist mõjutavate dokumentide õigeaegseks käsitlemiseks (vt 2013. aasta aastaaruande punktid 9.13 ja 9.20).		X					
	3. soovitus (Euroopa välisteenistus): <i>hanked</i> Euroopa välisteenistus peaks parandama hankemenetluste kavandamist, koordineerimist ja läbiviimist; selleks peab peakorter andma delegatsioonidele rohkem tuge ja suuniseid (vt 2013. aasta aastaaruande punktid 9.14 ja 9.15 ja 9.20).			X				

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ellu viimata	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2012	1. soovitus (Euroopa Parlament): <i>hanked</i> Euroopa Parlament peaks parandama hankemenetluste kavandamist, koordineerimist ja läbiviimist; selleks peab peakorter andma delegatsioonidele rohkem tuge ja suuniseid (vt 2012. aasta aastaaruande punktid 9.12 ja 9.19).					X		
	2. soovitus (Euroopa Ülemkogu ja nõukogu): <i>hanked</i> Nõukogu peaks tagama, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja läbiviimist (vt aastaaruande 2012 punkt 9.14 ja 9.19).					X		
	Institutsioonide ja asutuste sisekontrollisüsteemide roteerival kontrollil põhinevale lähenemisviisile tuginedes nende soovitude põhjal võetud meetmete järelkontroll läbiaastatel.							

(*) Institutsioonide ja asutuste sisekontrollistusteemide roteerival kontrollil põhinevale lähenemisviisile tuginedes tehakse nende soovitusete põhjal võetud meetmete järelkontroll läbiaastatel.

**AASTAARUANNE KAHEKSANDAST,
ÜHEKSANDAST, KÜMNENDAST JA
ÜHETEISTKÜMNENDAST EUROOPA
ARENGUFONDIST (EAF) RAHASTATUD
TEGEVUSTE KOHTA**

(2016/C 375/02)

Aastaaruanne kaheksandast, üheksandast, kümnendast ja üheteistkümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

SISUKORD

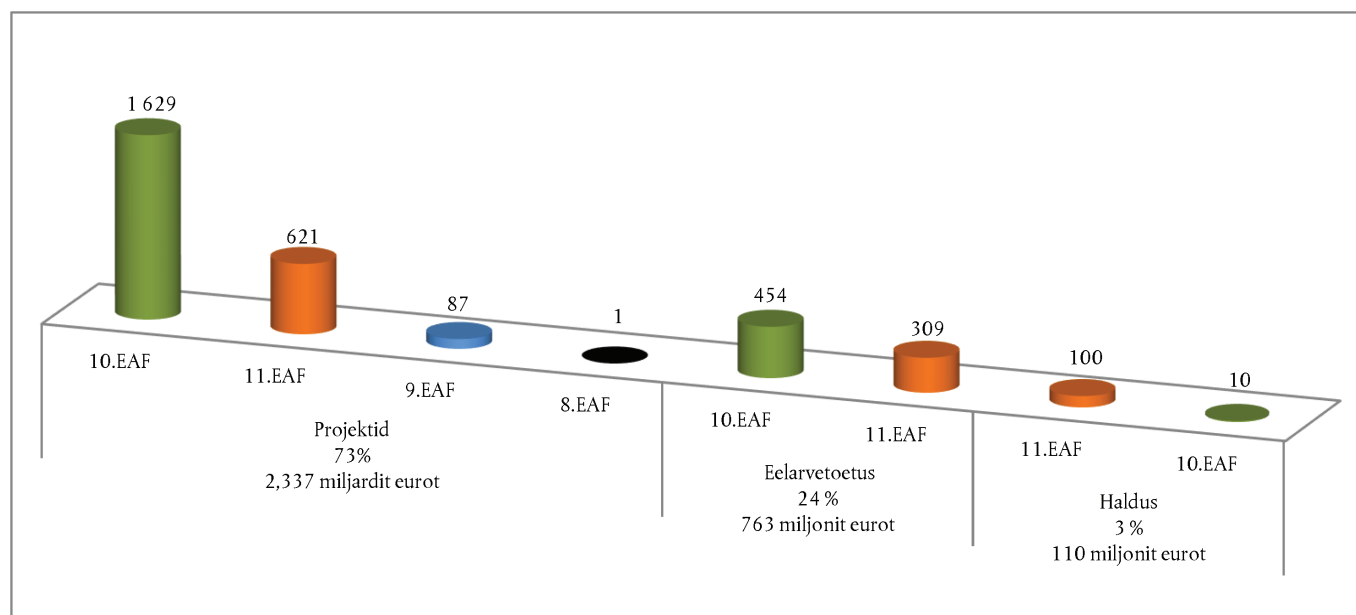
	<i>Punkt</i>
Sissejuhatus	1–12
Euroopa Arengufondide lühikirjeldus	2–12
Vähem vigu sisaldavad kuluvaldkonnad	9–12
I peatükk. 8., 9., 10. ja 11. EAFi rakendamine	13–17
Rahaline rakendamine	13–17
II peatükk. Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Arengufondide kohta	18–50
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule 8., 9., 10. ja 11. EAFi kohta – sõltumatu audiitori aruanne	I–IX
Kinnitavat avaldust toetav teave	18–50
Auditi ulatus ja lähenemisviis	18–21
Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus	22–24
Tehingute korrektsus	25–35
Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine	36–50
Järeldused ja soovitused	51–54
Järeldus 2015. aasta kohta	51–52
Soovitused	53–54
 Lisa 1. Euroopa Arengufondide tehingute testimise tulemused	
Lisa 2. Euroopa Arengufonde käsitlevate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

1. Käesolevas aastaaruandes esitatakse kontrollikoja hinnang Euroopa Arengufondide (EAFid) kohta. 2015. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud **selgituses 1**.

Selgitus 1. Euroopa Arengufondid – põhiteave 2015



	(miljonites eurodes)
Tegevuskulud kokku (projektid)	2 337
Tegevuskulud kokku (eelarvetoetus)	763
Halduskulud kokku ⁽¹⁾	110
Maksed kokku	3 210
- ettemaksed	- 1 727
+ ettemaksete tasaarvestused	1 661
Auditeeritud andmekogum	3 144
Individuaalsed kulukohustused kokku ⁽²⁾	4 008
Üldised kulukohustused kokku ⁽²⁾	5 034

⁽¹⁾ EAFide vahenditest kaetakse nii komisjoni kui ELi delegatsioonide kulusid seoses EAFidest rahastatavate meetmete jaoks vajaliku haldustoega.

⁽²⁾ Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega. Individuaalsed kulukohustused on seotud konkreetsete lepingutega.

Allikas: 8., 9., 10. ja 11. EAFi 2015. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Arengufondide lühikirjeldus

2. Alates 1958. aastast on EAFid olnud peamine vahend Euroopa Liidu arengukoostöö abi andmiseks Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidele ning ülemeremaadele ja -territooriumidele (ÜMT). Partnerlusleping sõlmiti 2000. aasta 23. juunil Cotonous (Cotonou leping) 20 aastaks ning see moodustab raamistiku Euroopa Liidu koostööle AKV riikidega ja ÜMTdega. Leping on eelkõige suunatud vaesuse vähendamisele ja kaotamisele.

3. EAFide eritunnused on järgmised:

- a) EAFe rahastavad liikmesriigid vastavalt jaotamispõhimõtetele⁽¹⁾, mis on määratletud nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate vahel sõlmitud kokkuleppes, ja erinevad ELi üldeelarvest rahastatava arenguabi rahastamiskorrast;
- b) need erinevad ELi üldeelarve jaotamispõhimõtetest; EAFe haldavad komisjon väljaspool ELi üldeelarve raamistikku ja Euroopa Investeerimispank (EIP);
- c) EAFide valitsustevahelisest iseloomust tingituna on Euroopa Parlamendil nende toimimises piiratum roll kui ELi üldeelarvest rahastatud arengukoostöö rahastamisvahendite puhul: parlament ei sekku EAFide vahendite kogumisse ja jagamisse. Euroopa Parlament vastutab aga EAFide täitmisele heakskiidu andmise eest (välja arvatud EIP hallatava investeerimisrahastu puhul)⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Iga EAFi puhul määratakse iga liikmesriigi osamaksete suurus protsendina koguvahenditest.

⁽²⁾ EAFi suhtes kohaldatava nõukogu 2. märtsi 2015. aasta määruse (EL) nr 323/2015 artiklid 43, 48–50 ja 58 (ELT L 58, 3.3.2015, lk 17).

⁽³⁾ Neid tegevusi käsitlevate kontrollikoja auditite kord sätestati 2012. aastal kolmepoolse lepinguga EIP, komisjoni ja kontrollikoja vahel (määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 134 (ELT L 78, 19.3.2008, lk 1)). Investeerimisrahastut kontrollikoja kinnitavas avalduses ei kajastata.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4. Igal EAFil on oma tegevuse reguleerimiseks eraldi finantsmäärus. Kontrollikoda on korduvalt märkinud, et üks ühine finantsmäärus, mida kohaldataks nii praegustele kui tulevastele EAFidele, aitaks tagada järjepidevuse ilma EAFide rakendamise katkestamise riskita ning lihtsustaks ka fondide haldamist ⁽⁴⁾.

5. Kuigi EAFide finantsmääruseid kooskõlastatakse pidevalt üldise finantsmäärusega, ⁽⁵⁾ erinevad need endiselt märkimisväärselt. Üheks peamiseks erinevuseks on see, et aastasuse põhimõtte EAFide puhul ei kehti: EAFide lepingud sõlmitakse enamasti viie- kuni seitsmeaastaseks kohustusperioodiks ning makseid võib teha palju pikema aja jooksul. 2015. aastal tehti samaaegselt makseid neljast EAFist, muu hulgas ka juba 1995. aastal tegevust alustanud 8. EAFist.

6. EAFe haldab peaaegu täielikult komisjoni arengu ja koostöö peadirektoraat ⁽⁶⁾, mis haldab ka ELi eelarve mitmesuguseid kulutusi ⁽⁷⁾.

7. EAFide toetust rakendatakse projektide ja eelarvetoetuse ⁽⁸⁾ kaudu peamiselt nelja eelarve täitmise viisi raames. 2015. aastal tehti 42 % maksetest otsese eelarve täitmise raames, mis hõlmas ka 24 % kõigist eelarvetoetusega seotud maksetest. Ülejäänud 58 % tehti kaudse eelarve täitmise raames: 31 % rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu, 24 % kolmandate riikide kaudu ning 3 % ELi liikmesriikide ametiasutuste kaudu ⁽⁹⁾.

KOMISJONI VASTUSED

4. Komisjon on püüdnud finantsmäärust lihtsustada ja seda viia kooskõlla üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmäärusega, et tagada toimimise järjepidevus.

⁽⁴⁾ Vt kontrollikoja arvamus nr 3/2013 nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT C 370, 17.12.2013), punkt 6.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

⁽⁶⁾ Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat haldas 4,1 % EAFide 2015. aasta kulutustest.

⁽⁷⁾ Vt kontrollikoja 2015. aasta aastaaruanne ELi eelarve täitmise kohta – 8. peatükk („Globaalne Euroopa“ ning „Julgeolek ja kodakondsus“).

⁽⁸⁾ Eelarvetoetuse raames kannab komisjon rahalised vahendid üle partnerriigi riigikassasse. See annab täiendavaid eelarveressursse riikliku arengustrateegia toetuseks.

⁽⁹⁾ Otsese eelarve täitmise puhul rakendavad toetust komisjoni talitused (peakorter või delegatsioonid). Kaudse eelarve täitmise puhul on rakendamine delegeeritud kolmandale riigile (endine detsentraliseeritud eelarve täitmine), rahvusvahelisele organisatsioonile (endine ühine eelarve täitmine) või mõne liikmesriigi ametiasutusele, nagu ELi liikmesriikide arenguagentuurid (endine kaudne detsentraliseeritud eelarve täitmine).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

8. Käesolevas peatükis käsitletakse kulutusi, mida on tehtud mitmete abi andmise viiside kaudu 79 riigis. Eeskirjad ja menetluskord, sealhulgas hangete läbiviimine ja pakkumuste edukaks tunnistamine, on sageli keerulised. Keerukust süvendab veelgi eraldiseisva ja kasutajasõbraliku 11. EAFi käsitleva finantsmääruse puudumine⁽¹⁰⁾.

8. Üheteistkümnenda EAFi reguleeritakse vastava finantsmäärusega 2015/323, mille nõukogu võttis vastu 2. märtsil 2015. Lihtsustamise eesmärgil on üheteistkümnenda EAFi finantsmäärus viidud kooskõlla üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmäärusega, lisades üheteistkümnenda EAFi finantsmäärusesse selged viited üldeelarve suhtes kohaldatavale finantsmäärusele ja selle kohaldamise eeskirjadele. Sel viisil tagab üheteistkümnenda EAFi finantsmäärus kohaldatavate finantsmenetluste ühtluse ja suurema tõhususe, kuid vähendab samuti riske ja vigu.

Nii eelarve peadirektoraat kui ka EAF lähtuvad hangete korraldamisel ja lepingute sõlmimisel eeskirjadest ja näidistest, mis on esitatud hankeid ja toetusi käsitlevas praktilises juhendis (PRAG), mille on töötanud välja rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat. Nimetatud juhendit on korduvalt kiitnud Euroopa töövõtjate liidud.

Vähem vigu sisaldavad kuluvaldkonnad

9. Kahes valdkonnas piirab rahastamise ja maksetingimuste olemus vigade riski tehingutes. Need valdkonnad on eelarvetoetus⁽¹¹⁾ ja nn eeldava lähenemisviisi alusel rahvusvaheliste organisatsioonide poolt rakendatavad mitme rahastajaga projektid⁽¹²⁾.

Eelarvetoetus

10. Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarve või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks. Kontrollikoda uuris, kas komisjon oli täitnud asjaomastele partnerriikidele antava eelarvetoetuse maksete eritingimused ja kontrollis üldiste rahastamiskõlblikkuse tingimuste (näiteks piisavad edusammud avaliku sektori finantsjuhtimises) täitmist.

11. Õigussätted jätavad aga palju tõlgendamisruumi ning komisjonil on üsna suur otsustusõigus selle üle, kas üldtingimused on täidetud. Kontrollikoda ei saa korrektsuse auditis minna partnerriigile toetuse maksmise etapist kaugemale. Ülekantud summad liidetakse toetust saava riigi eelarvevahenditega. Abi väärkasutamist põhjustada võivad võimalikud puudused riigi finantsjuhtimises ei avaldu vigadena kontrollikoja korrektsuse auditis.

⁽¹⁰⁾ Vt kontrollikoja arvamuse nr 3/2013 punktid 3 ja 4.

⁽¹¹⁾ EAFidest rahastatud eelarvetoetuse maksete suurus oli 2015. aastal 763 miljonit eurot.

⁽¹²⁾ EAFidest tehti 2015. aastal rahvusvaheliste organisatsioonide elluviidavatele mitme rahastajaga projektidele makseid summas 680 miljonit eurot. Nn eeldava lähenemisviisi osakaal nimetatud summast ei ole teada, kuna komisjon vastavaid andmeid eraldi ei kogu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Nn eeldav lähenemisviis

12. Kui EAFide vahenditest kantud kulude rahastamiskõlblikkusele kehtivad konkreetsed tingimused, hindab kontrollikoda nende tingimuste täitmist. Kui komisjoni panus mitme rahastajaga projektidesse liidetakse teiste rahastajate panusele ja see ei ole ette nähtud kindlaksmääratud rahastamiskõlblikele kuluartiklitele, eeldab komisjon, et kulud on kooskõlas ELi rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega, kui rahastamise kogusumma sisaldab ELi osaluse katmiseks piisavalt rahastamiskõlblike kulusid. Komisjoni kasutatav nn eeldav lähenemisviis piirab audiitorite tööd juhul, kui teistelt rahastajatelt on saadud olulisi summasid, mida komisjon peab piisavaks, et katta kontrollikoja tuvastatud rahastamiskõlbmatud kulud.

I PEATÜKK. 8., 9., 10. JA 11. EAFI RAKENDAMINE**Rahaline rakendamine**

13. 8. EAFi (1995–2000) eraldiste summa on 12,84 miljardit eurot, 9. EAFi (2000–2007) eraldiste summa 13,8 miljardit eurot ja 10. EAFi (2008–2013) eraldiste summa 22,682 miljardit eurot.

14. 11. EAFi loomise sisekokkulepe⁽¹³⁾ jõustus 1. märtsil 2015, pärast kõigi ELi liikmesriikide poolset ratifitseerimist. 11. EAFi eraldiste summa on 30,506 miljardit eurot,⁽¹⁴⁾ millest 29,089 miljardit eurot eraldatakse AKV riikidele ja 364,5 miljonit eurot ÜMT-dele. Need summad hõlmavad ka Euroopa Investeeringuspanga hallatavale investeeringisrahastule eraldatud vahendeid (vastavalt 1,134 miljardit eurot ja 5 miljonit eurot), mida kasutatakse enamasti intressimäärade subsideerimiseks ja projektidega seotud tehniliseks abiks. 1,0525 miljardit eurot on ette nähtud komisjonile EAFide kavandamise ja rakendamise kulude katteks.

15. **Selgituses 2** esitatakse EAFide vahendite kasutus 2015. aastal ja kokku.

⁽¹³⁾ ELT L 210, 6.8.2013, lk 1.

⁽¹⁴⁾ Sealhulgas EIP hallatud 1,139 miljardit eurot.

Selgitus 2. EAFide vahendite kasutamine seisuga 31. detsember 2015

	2014. aasta lõpu seis		Eelarve täitmine eelarveaastal 2015 (neto) ⁽⁶⁾							2015. aasta lõpu seis					Eelarve täit- mise määr ⁽²⁾
	Kogu- summa	Eelarve täit- mise määr ⁽²⁾	8.EAF ⁽³⁾	9.EAF ⁽³⁾	10.EAF	11.EAF	Kogu- summa	8.EAF	9.EAF	10.EAF	11.EAF	Kogu- summa			
A – VAHENDID ⁽¹⁾	49 100		- 6	- 109	56	27 839	27 780	10 412	15 630	21 384	29 455	76 880			
B – KASUTAMINE															
1. Üldised kulukohustused ⁽⁴⁾	48 573	98,9 %	- 12	- 170	- 156	5 372	5 034	10 404	15 533	21 137	6 533	53 607	69,7 %		
2. Individuaalsed kulukohustu- sed ⁽⁵⁾	44 790	91,2 %	- 16	- 52	783	3 293	4 008	10 385	15 355	19 035	4 023	48 797	63,5 %		
3. Maksed	38 900	79,2 %	- 3	43	2 024	1 024	3 088	10 376	14 985	15 009	1 619	41 989	54,6 %		
C – Täitmata kulukohustused (B1- B3)	9 673	19,7 %						28	548	6 128	4 914	11 618	15,1 %		
D – Kasutatav saldo (A-B1)	527	1,1 %						8	97	247	22 922	23 273	30,3 %		

⁽¹⁾ Sisaldab esialgseid eraldisi 8., 9., 10. ja 11. EAFi, kaastahastamist, intresse, erinevaid vahendeid ja ülekandeid eelnevatest EAFidest.

⁽²⁾ Protsendina ressurssidest.

⁽³⁾ Negatiivsete summade puhul on tegu kulukohustustest vabastatud summadega.

⁽⁴⁾ Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega.

⁽⁵⁾ Individuaalsed kulukohustused on seotud konkreetsete lepingutega.

⁽⁶⁾ Kulukohustuste netosumma. Maksed netosumma (maksed miinus tagasinõudmised).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, Euroopa Arengufondi 31. detsembri 2015. aasta rahalise rakendamise aruannete ja finantsaruannete põhjal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

16. 2015. aastal võeti kulukohustusi (netosumma) rohkem kui kunagi varem (5,034 miljardit eurot) ⁽¹⁵⁾. Selle peamiseks põhjuseks oli 11. EAFi jõustumine, mis suurendas kulukohustusteks kasutada olevate vahendite hulka 27,839 miljardi euro võrra. 11. EAFi jõustumine mõjutas ka täitmata kulukohustuste täitmise määra, mis vähenes rahastamisotsuste puhul (üldised kulukohustused) 98,9 %-lt 69,7 %-ni ning individuaalsete kulukohustuste puhul 91,2 %-lt 63,5 %-ni.

17. Arengu ja koostöö peadirektoraat tegi kogu oma vastutusvaldkonna raames ⁽¹⁶⁾ jõupingutusi vanade ettemaksete ja täitmata kulukohustuste ⁽¹⁷⁾ ning avatud aegunud lepingute arvu vähendamiseks ⁽¹⁸⁾. 2015. aastaks vanade ettemaksete ja kasutamata kulukohustuste vähendamiseks seatud seotud eesmärgid enamasti ületati ⁽¹⁹⁾. Arengu ja koostöö peadirektoraat saavutas küll 2015. aastaks seatud eesmärgi, mis puudutas kogu peadirektoraadi aegunud lepingute osakaalu lepingute koguarvust ⁽²⁰⁾, ent EAFide puhul tehti edusamme oluliselt vähem ⁽²¹⁾.

17. Peamised aegunud lepingute lõpetamisega seotud probleemid EAFi jaoks on järgmised: täitmata sissenõudekorraldused, kohtuasjad ja pooleliolevad auditid. Kuigi need aspektid ei ole täies ulatuses komisjoni kontrolli all, püüab ta kiirendada aegunud lepingute lõpetamist.

⁽¹⁵⁾ 2014: 621 miljonit eurot; 2013: 3,923 miljardit eurot; 2012: 3,163 miljardit eurot.

⁽¹⁶⁾ EAFid ja üldeelarve kokku.

⁽¹⁷⁾ Varem *reste à liquider* (RAL).

⁽¹⁸⁾ Leping loetakse aegunuks, kui see on enam kui 18 kuud pärast tegevusperioodi lõppu ikka veel avatud. Viivitused lepingute lõpetamisel suurendavad korrektsusega seotud vigade riski, sest täiendavate dokumentide kogumine võib olla keeruline, kui need ei ole asjakohaselt arhiveeritud ning projektiga tegelenud põhipersonal on lahkunud. Lepingute lõpetamise hiline mine võib põhjustada viivitusi ka kasutamata ettemaksete ja rahastamiskõlbmatute kulude tagasinõudmisel.

⁽¹⁹⁾ EAFide vana avatud eelrahastamise vähendamine: saavutati 39 % (eesmärk 25 %); EAFide vanade täitmata kulukohustuste vähendamine: saavutati 46 % (eesmärk 25 %).

⁽²⁰⁾ Aegunud lepingute osakaalu vähendati 15,38 %-ni (eesmärk 15 %).

⁽²¹⁾ Aegunud lepingutega seotud 4,5 miljardist eurost puudutab EAFe 2,9 miljardit (64 %). Aegunud lepingute osakaal kõikidest avatud EAFi lepingutest oli 19,4 %, arengu ja koostöö peadirektoraadi kogu portfelli puhul aga 15,4 %. 182 lepingu puhul (311 miljonit eurot) 1 091 aegunud EAFi lepingust (16,7 % lepingute arvust ja 10,9 % nende mahust) aegus tegevusperiood enne aastat 2010.

II PEATÜKK. KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA ARENGUFONDIDE KOHTA**Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule 8., 9., 10. ja 11. EAFi kohta – sõltumatu audiitori aruanne**

I. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 sätetele ja 11. EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklile 49 (mis kehtib ka eelmiste EAFide kohta) auditeeris kontrollikoda:

- a) 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondi 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannet, mis hõlmab bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruannet, netovara muutuste aruannet ja Euroopa Arengufondide nõuete tabelit ning rahalise rakendamise aruannet ja mille komisjon kiitis heaks 15. juulil 2016;
- b) EAFide õigusraamistikuga reguleeritava aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust selle osa EAFi vahendite suhtes, mille finantsjuhtimise eest vastutab komisjon ⁽²²⁾.

Juhtkonna kohustused

II. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 310–325 ja kohaldatavatele finantsmäärustele ⁽²³⁾ vastutab juhtkond EAFide raamatupidamise aastaaruande koostamise ja esitamise eest vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele ⁽²⁴⁾ ning raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest. Komisjoni kohustused hõlmavad finantsaruannete koostamiseks ja esitamiseks vajaliku sisekontrollisüsteemi kavandamist, rakendamist ja käigushoidmist nii, et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulist väärkajastamist. Juhtkond vastutab ka selle eest, et finantsaruannetes kajastatud tegevus, finantstehingud ja teave oleks kooskõlas vastavate õigusaktidega. Komisjonil on lõplik vastutus EAFide raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317).

Audiitori kohustused

III. Kontrollikoja ülesanne on esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitav avaldus, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda viis auditi läbi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi kavandama ja läbi viima selleks, et saada piisav kindlus selle kohta, et EAFide raamatupidamise aastaaruanne ei sisalda olulist väärkajastamist ja selle aluseks olevad tehingud on seaduslikud ja korrektsed.

IV. Auditi käigus viiakse läbi protseduure auditi tõendusmaterjali kogumiseks aruandes esitatud summade ja andmete ning aruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Audiitor valib protseduurid, tuginedes oma hinnangule, sh hinnates aruandes pettusest või vigadest põhjustatud olulise väärkajastamise ja selle aluseks olevate tehingute EAFide õigusraamistiku olulise nõuete mittevastavuse riski. Asjakohaste auditiprotseduuride kavandamiseks (kuid mitte arvamuse esitamiseks sisekontrolli mõjususe kohta) võtab audiitor riskihinnangu tegemisel arvesse aruande koostamise ja õiglase esitamisega seotud sisekontrollisüsteemi, samuti alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks rakendatud järelevalve- ja kontrollisüsteeme. Auditis antakse ka hinnang kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasusele ja tehtud arvestushinnangute põhjendatusele, samuti raamatupidamise aastaaruande üldisele esitluslaadile.

V. Kontrollikoja hinnangul on kogutud auditi tõendusmaterjal piisav ja asjakohane arvamuste esitamiseks.

⁽²²⁾ Vastavalt 11. EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklitele 43, 48–50 ja 58 ei laiene käesolev kinnitav avaldus EAFi vahendite sellele osale, mida haldab ja mille eest vastutab EIP.

⁽²³⁾ 11. EAFi suhtes kohaldatav finantsmäärus.

⁽²⁴⁾ EAFide peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseskirjade koostamisel lähtuti rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamisstandarditest (IPSAS) või vaikimisi rahvusvahelistest finantsaruandluse standarditest (IFRS), mis on välja antud vastavalt Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni ja Rahvusvaheliste Raamatupidamisstandardite Nõukogu poolt.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus*Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta*

VI. Kontrollikoja hinnangul annab 8., 9., 10. ja 11. EAFi 31. detsembril 2015 lõppenud aasta raamatupidamise aastaaruanne kõikides olulistes aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukorrast 31. detsembri 2015. aasta seisuga ning majandustulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal, vastavalt EAFi finantsmääruse sätetele ja rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele.

Raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkus ja korrektsus**Tulud***Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta*

VII. Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Maksed*Põhjendus vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta*

VIII. Kontrollikoja hinnangul on 8., 9., 10. ja 11. EAFi kulutehingute kõige tõenäolisem veamäär 3,8 %.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX. Nende asjaolude tähtsuse tõttu, mida on kirjeldatud põhjenduses vastupidise arvamuse esitamiseks raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, on kontrollikoja hinnangul 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed olulisel määral vigadest mõjutatud.

14. juuli 2016

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

European Court of Auditors
12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Kinnitavat avaldust toetav teave*Auditi ulatus ja lähenemisviis*

18. Kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja meetodika põhielemente kirjeldatakse 2015. aasta eelarve täitmist käsitleva kontrollikoja aastaaruande 1. peatüki **lisas 1.1**. EAFide auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid.

19. Kontrollikoja tähelepanekud EAFide raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta puudutavad finantsaruandeid⁽²⁵⁾ 8., 9., 10. ja 11. EAFi tegevuse kohta⁽²⁶⁾ (komisjon kiitis need heaks vastavalt EAFi finantsmäärusele)⁽²⁷⁾ koos peaarvepidaja esitiskirjaga, mille kontrollikoda sai kätte 18. juulil 2016. Kontrollikoda testis summasid ja lisasid ning hindas kasutatud arvestuspõhimõtteid, juhtkonna esitatud olulisi hinnanguid ja aruannete üldist esituslaadi.

20. Tehingute korrektsuse auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid:

- a) kontrolliti liikmesriikide kõiki osamakseid ning muud tüüpi tulutehingutest moodustatud valimit;
- b) kontrolliti 140 tehingust koosnevat valimit. Valim koostati nii, et see esindaks kõiki EAFidega seotud makseid. Valimisse kuulus 19 ELi delegatsioonis⁽²⁸⁾ heaks kiidetud 104 makset ja 36 komisjoni talituste heaks kiidetud makset⁽²⁹⁾. Vigade tuvastamisel analüüsiti asjaomaseid kontrollisüsteeme, et süsteemi puudused täpsemalt kindlaks teha;
- c) hinnati arengu ja koostöö peadirektoraadi ja ELi delegatsioonide süsteeme, sealhulgas: i) komisjoni töötajate, välisaudiitorite või järelevalve teostajate poolseid eelkontrolle (enne maksete tegemist); ii) kontrolli ja järelevalvet, eelkõige välisauditite põhjal võetud meetmeid, kontrollikülastusi, järelevalvekülastusi ning arengu ja koostöö peadirektoraadi ajavahemiku 2012–2015 allesjäänud veamäära;

⁽²⁵⁾ Vt määruse (EL) nr 323/2015 artikkel 44: finantsaruanded sisaldavad bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja netovarade muutuste aruanne.

⁽²⁶⁾ Vt määruse (EL) nr 323/2015 artikkel 44: rahalise rakendamise aruanded sisaldavad eraldatud vahendeid, kulukohustusi, assigneeritud summasid ja makseid kirjeldavaid tabeleid.

⁽²⁷⁾ Vt määruse (EL) nr 2015/323 artikkel 43.

⁽²⁸⁾ Aafrika Liit, Burkina Faso, Burundi, Kesk-Aafrika Vabariik, Kongo Demokraatlik Vabariik, Ghana, Guinea-Bissau, Haiti, Elevandiluurannik, Keenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambiik, Niger, Nigeeria, Paapua Uus-Guinea, Tansaania ja Uganda.

⁽²⁹⁾ Arengu ja koostöö peadirektoraat: 29 makset; humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat: seitse humanitaarabi valdkonna makset.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

- d) vaadati läbi arengu ja koostöö peadirektoraadi peadirektori koostatud aasta tegevusaruanne;
- e) hinnati kontrollikoja varasemate soovitude põhjal võetud meetmeid.

21. Nagu mainitud punktis 6, rakendab arengu ja koostöö peadirektoraat suuremat osa välisabi rahastamisvahenditest, mida finantseeritakse üldeelarvest ja EAFidest. Kontrollikoja tähelepanekud, mis käsitlevad nii süsteeme kui 2015. aasta tegevusaruande ja peadirektori kinnituse usaldusväärsust, kehtivad arengu ja koostöö peadirektoraadi kogu vastutusvaldkonna kohta.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus

22. Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruandes esitatud tähelepaneku põhjal⁽³⁰⁾ kajastas komisjon 2015. aasta viitvõlgades ka eelarvetoetuse lepingute periodiseerimise hinnangulise summa.

23. Komisjon võttis ka meetmeid 2013. ja 2014. aasta aastaaruannetes tõstatatud probleemi⁽³¹⁾ lahendamiseks, mis puudutas eelrahastamiselt teenitud intresside sissenõudmist. Eelrahastamiselt teenitud intresside jaoks, mis ületavad 750 000 eurot, lõi komisjon hindamismeetodi, mis põhineb keskmistel intressimääradel ja delegatsioonidest moodustatud valimile saadetavatel päringutel. Eelrahastamiselt teenitud intresside puhul, mis jäävad vahemikku 250 000 – 750 000 eurot, võeti kasutusele 2014. aasta lõpus välja töötatud IT-rakendus, mis võimaldas komisjonil finantsaruannetes asjakohaselt kajastada 2015. aastal teenitud intresse summas 2,5 miljonit eurot.

24. Kontrollikojale esitati 10 sissenõudekorraldusest koosnev valim summas 17,7 miljonit eurot; need sissenõudekorraldused olid kajastatud kui põhitegevusest laekunud tulu – kulude sissenõudmine (kokku 35,9 miljonit eurot). Kolmel juhul oli kasutamata eelrahastamine (9,6 miljonit eurot) kajastatud ebaõigesti kui põhitegevusest laekunud tulu ning näitas seega aasta majandustulemit esialgsetes finantsaruannetes tegelikust suuremana. Kuigi komisjon parandas kõik kolm juhtumit lõplikes finantsaruannetes, võidi probleemi süsteemse olemuse tõttu⁽³²⁾ sarnaseid vigu teha ka teistes sissenõudekorraldustes⁽³³⁾.

24. Kontrollikoja tuvastatud kahe juhtumi puhul kolmest oli eelrahastamise summa sissenõudmise ajal avatud. Need kaks viga on parandatud, nagu näha lõplikust raamatupidamisaruandest (veasumma kokku 2,1 miljonit eurot). Kolmanda juhtumi (7,5 miljonit eurot) puhul ei oleks 2015. aastal olnud võimalik eelrahastamise vähenemist kajastada, sest sissenõudmise ajal ei olnud eelrahastamise summa avatud.

Komisjon võtab vajalikud meetmed, et selliseid vigu tulevikus ära hoida, avastada ja parandada.

⁽³⁰⁾ Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruande punkt 4.

⁽³¹⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 25 ja 2013. aasta aastaaruande punkt 20.

⁽³²⁾ Andmeid sisestanud töötajad klassifitseerisid sissenõudekorralduse raamatupidamissüsteemis valesti.

⁽³³⁾ Kasutamata eelrahastamise ekslik kajastamine vigade või õigusnormide rikkumise tõttu sisse nõutud summana mõjutas ka arengu- ja koostöö peadirektoraadi tulevast hinnangulist korrigeerimisvõimet. Vt käesoleva aruande punkt 50. ja 61. joonealune märkus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

*Tehingute korrektsus***Tulud**

25. Tulutehingud ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud.

Maksed

26. Maksetehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud **lisas 1**. 140 kontrollitud tehingust olid vigadest mõjutatud 35 (25 %). 28 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline veamäär 3,8 % ⁽³⁴⁾.

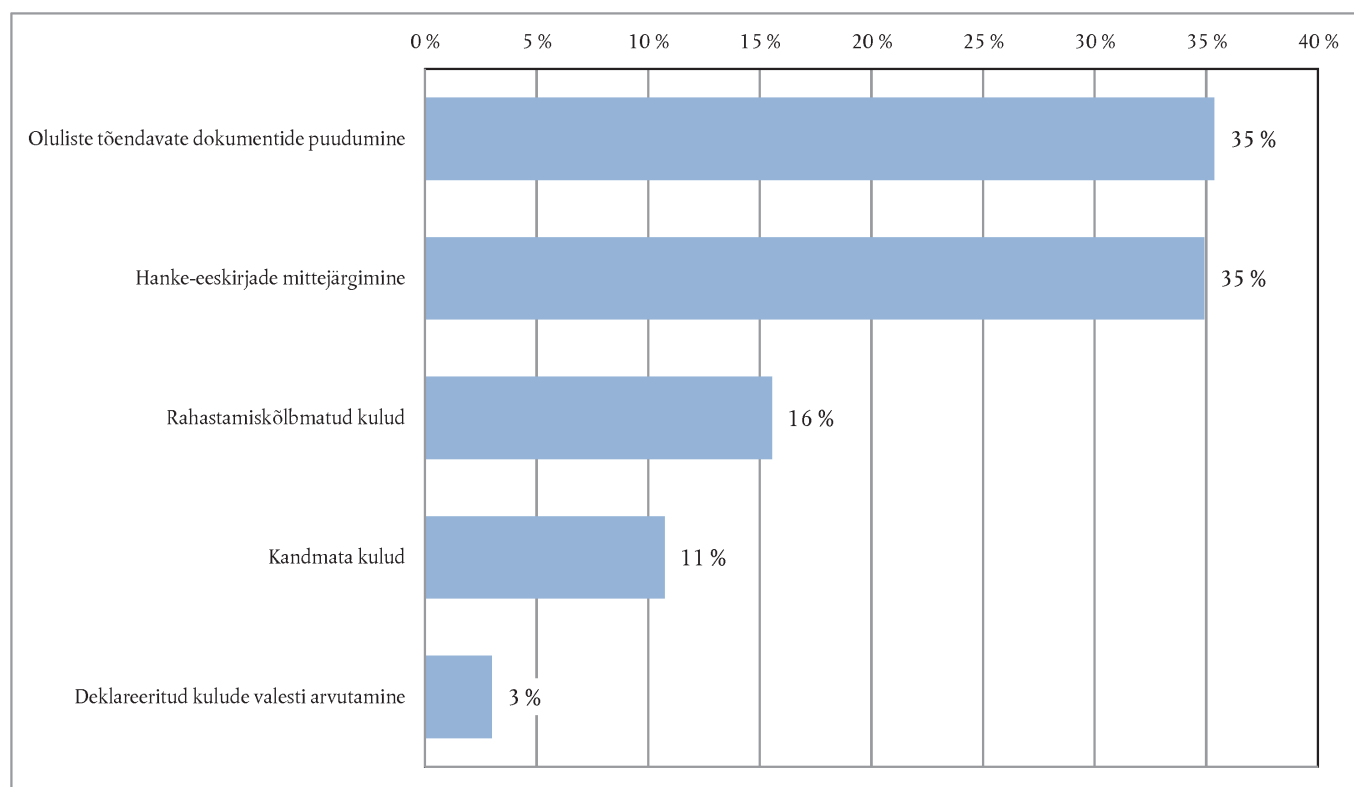
27. Kui 15 eelarvetoetuse ja 17 nn eeldava lähenemisviisi tehingut (vt punktid 9–12) auditi valimist välja jätta, on hinnanguline veamäär 5,8 % ⁽³⁵⁾.

28. **Selgitus 3** näitab eri veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2015. aasta hinnangulises veamääras. Tõendavate dokumentide puudumise ja hanke-eeskirjade mittejärgimisega seotud vead moodustavad hinnangulisest veamäärast 70 %.

⁽³⁴⁾ Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 1,6 % ja 6,0 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

⁽³⁵⁾ Esitatud arv on 108 tehingust koosneva esindusliku valimi alusel antud parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % suurune kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 3,0 % ja 8,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Selgitus 3. Eri veatüüpide osakaal hinnangulises veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Projektid

29. 125 kontrollikoja auditeeritud tehingust olid vigadest mõjutatud 35 (28 %). 28 (80 %) maksetehingust, mida mõjutasid kvantifitseeritavad vead, olid 16 lõppmaksed, mis olid heaks kiidetud pärast kõiki eelkontrolle.

30. Nagu eelnevatel aastatelgi⁽³⁶⁾, tegid komisjon ja tema rakenduspartnerid võrreldes teiste toetusliikidega rohkem vigu tehingutes, mis olid seotud programmide eelarvestuse ning rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud toetuslepingute ja rahastamiskokkulepetega. Kontrolliti 71 seda tüüpi tehingut ning neist 25 (35 %) olid mõjutatud kvantifitseeritavatest vigadest, mis moodustasid 79 % hinnangulisest veamäärast.

⁽³⁶⁾ Kontrollikoja 2014. aasta aastaaruande punkt 31.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

31. Kvantifitseeritavate vigade peamised tüübid puudutasid:
- peamiste tõendavate dokumentide puudumist (13 tehingut)⁽³⁷⁾;
 - toetusesaaja poolset hanke-eeskirjade eiramist (seitse tehingut);
 - rahastamiskõlbmatud kulud, nagu lepinguväliste tegevustega seotud kulud (seitse tehingut), rahastamiskõlbmatu käibemaks (kaks tehingut), väljaspool rahastamiskõlblikkuse perioodi tehtud kulud (kaks tehingut) ja otsekuludena deklareeritud kaudsed kulud (üks tehing);
 - toetusesaajate poolt kandmata kulusid (seitse tehingut);
 - kulude valesti arvutamist (neli tehingut).

Selgitus 4. Näited projektide tehingutes leitud kvantifitseeritavatest vigadest*Oluliste tõendavate dokumentide puudumine*

Kontrollikoda uuris ühe Mosambiigi riikliku arenguabi agentuuri rakendatud programmi („Toetus siseministeeriumi institutsiooniliseks arendamiseks“) raames kantud kulude heakskiitmist. Kontrollikoda testis 10 kuluartiklit. Nelja artikli kohta, mis olid seotud labori-, IT- ja kontoriseadmete tarnimisega summas 874 309 eurot, ei esitatud olulisi kulusid tõendavaid dokumente (nt tarnedokumendid, päritolusertifikaadid ja hankedokumendid).

Toetusesaajate poolne hanke-eeskirjade mittejärgimine

Kontrollikoda kontrollis ühe tarnelepingu (põllumajandustoodete testimise labori seadmed Etioopias) lõppmakset summas 427 956 eurot. ELi hanke-eeskirjade kohaselt oleks nimetatud hanke puhul pidanud kasutama rahvusvahelist avatud menetlust. Leping anti aga hankemenetlust kasutama ilma mingisuguse konkurentsita ühele konsultatsiooniettevõttele. Selline käitumine ei olnud õigustatud. Lisaks ei olnud ettevõtte ka hangitud toodete autoriseeritud edasimüüja, vaid üksnes vahendaja, kes ostis seadmed autoriseeritud edasimüüjalt. Konkurentsipõhise hankemenetluse põhjendamatu mittekasutamine tähendas ebavõrdset kohtlemist ja konkurentsi piiramist.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 4. Näited projektide tehingutes leitud kvantifitseeritavatest vigadest*Oluliste tõendavate dokumentide puudumine*

Komisjon on ühe parandusmeetmena näinud ette lisada 2016. aasta auditikavasse näidislepingu, mille kohta tehti otsus enne kontrollikoja külastust. Lisaks on algatatud sissenõudemenetlus kogu summa ulatuses, mida kontrollikoda pidas rahastamiskõlbmatuks.

Toetusesaajate poolne hanke-eeskirjade mittejärgimine

Komisjon võtab vajalikke parandusmeetmeid, st on algatanud sissenõudmismenetluse kogu summa ulatuses, mida kontrollikoda pidas rahastamiskõlbmatuks. Lisaks on komisjon algatanud välise kulude kontrolli kõigi programmide eelarvestuse suhtes, mida töövõtja haldab, oodates lõplike raamatupidamisaruannete tulemusi, et määrata kindlaks tasumisele kuuluv lõplik summa.

⁽³⁷⁾ Kontrollikoda liigitab vead kvantifitseeritavateks juhul, kui dokumendid puuduvad täiesti, kui puuduvad tõendid tegevuse tegeliku toimumise kohta või kui kantud kulude ja esitatud dokumentide vahel puudub seos. Tõendavate dokumentide puudumisel on kaks peamist põhjust: i) kas dokumenti ei ole kunagi eksisteerinudki (see oleks tulnud avastada eelkontrollide käigus); või ii) dokument on olemas, kuid seda ei leitud (selline olukord osutab puudustele dokumentide haldamisel).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Rahastamiskõlbmatud kulud

Kontrollikoda kontrollis Kongo Demokraatlikus Vabariigis programmi „Facilité de Coopération Technique“ kulude heakskiitmist summas 76 609 eurot. Üks artikkel puudutas laiendustöid hoones, mis ei olnud projektiga seotud. Lisaks tehti tööd ajavahemikus august kuni detsember 2013, st väljaspool rakendusperioodi, mis jäi ajavahemikku detsember 2013 kuni märts 2015.

Toetusesaajate poolt kandmata kulud

Kontrollikoda uuris Mosambiigis programmi „Aastatuhande arengueesmärgi 1c saavutamise kiirendamine“⁽³⁸⁾ eelrahastamise tasaarvestamist. Programmi rakendav rahvusvaheline organisatsioon kajastas oma finantsaruandes tegelikult kantud kulud summas 3 651 772 eurot ja võetud kulukohustused (st veel kandmata kulud) summas 1 362 182 eurot. Arengu ja koostöö peadirektoraat kiitis aga rahastamiskõlblike kuludena ekslikult heaks kogusumma – 5 013 954 eurot.

KOMISJONI VASTUSED

Rahastamiskõlbmatud kulud

Komisjon uurib, millised järelmeetmed tuleks selle leiu suhtes võtta.

Toetusesaajate poolt kandmata kulud

Komisjon võtab vajalikud parandusmeetmed, arvates kogusumma, mida kontrollikoda pidas rahastamiskõlbmatuks, järgmistest maksetest maha.

32. Üheksa kvantifitseeritud vea puhul oli komisjonil oma süsteemide kaudu küllalt teavet⁽³⁹⁾ vigade vältimiseks, avastamiseks ja parandamiseks enne kulude heakskiitmist. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks hinnanguline veamäär olnud 1,7 protsendipunkti madalam⁽⁴⁰⁾.

33. Kvantifitseeritud vigadest mõjutatud 12 tehingu puhul⁽⁴¹⁾ oli tehtud ka audit või kontrollitud kulusid. Tegelikult tehtud töö kohta auditi- ja kontrolliaruannetes esitatud teave ei võimaldanud kontrollikojal hinnata, kas neid vigu oleks saanud eelkontrollide käigus avastada ja parandada.

34. Mittekvantifitseeritavad vead olid seotud tegelike kulude asemel hinnanguliste kulude kasutamisega (kolm tehingut), puudustega hankemenetluste järgimisel (kaks tehingut), eba piisavate dokumentidega (üks tehing) ning lepingu alla mitte kuuluvate kuludega (üks tehing).

Eelarvetoetus

35. Kontrollitud 15 eelarvetoetuse tehingut ei sisaldanud korrektsusega seotud vigu.

⁽³⁸⁾ „Vähendada aastaks 2015 poole võrra nende inimeste arvu, kes on näljas“.

⁽³⁹⁾ Tuginedes tõendavatele dokumentidele ja kohustuslikele kontrollidele.

⁽⁴⁰⁾ 0,3 % (kolm juhtu) puhul eksis komisjon ise ning 1,4 % (kuus juhtu) puhul tegid vea abisaajad.

⁽⁴¹⁾ Nende vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 1,3 protsendipunkti.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Aasta tegevusaruannete ja sisekontrollisüsteemide muude elementide kontrollimine

36. Mais 2013 võttis arengu ja koostöö peadirektoraat vastu tegevuskava enda kontrollisüsteemi puuduste kõrvaldamiseks⁽⁴²⁾. Kontrollikoda uuris tegevuskava rakendamise edenemist ning leidis, et 2015. aasta lõpu seisuga oli 19 tegevust ellu viidud ja neljaga tegeleti.

37. Juulis 2015 võttis arengu ja koostöö peadirektoraat vastu uue tegevuskava, mis tulenes asjaolust, et peadirektor oli 2014. aasta tegevusaruandes juba kolmandata aastat järjest esitanud reservatsiooni. Uue tegevuskava meetmed on suunatud suure riskiga valdkondadele, milleks on kaudne eelarve täitmine koos rahvusvaheliste organisatsioonidega ning otsene eelarve täitmine tagastamatute toetuste abil. Uue tegevuskava elluviimisel tehtud edusamme hinnatakse järgmise aasta tegevusaruandes.

38. Nagu eelnevatel aastatel, osutab kontrollikoja tuvastatud vigade sagedus (sh ka vead, mis puudutavad välisauditi ja kulude kontrolli läbinud lõplikke väljamaksetaotlusi) nende kontrollide puudulikkusele.

39. Kontrollikoja eelmises aastaaruandes kirjeldati meetmeid, mida arengu ja koostöö peadirektoraat oli võtnud nimetatud auditite ja kontrollide kvaliteedi parandamiseks⁽⁴³⁾. Veebruaris 2016 võttis arengu ja koostöö peadirektoraat kasutusele kontrollide usaldusväärsuse hindamiseks mõeldud kvaliteedirakenduse⁽⁴⁴⁾. Alates 1. jaanuarist 2016 on rakendus kohustuslik kõigi arengu ja koostöö peadirektoraadi tellitud auditite ja kontrollide puhul. Esialgu ei ole see aga mõeldud toetusesaajate poolt palgatud kohalike auditeerimisühingute tehtavate auditite ja kontrollide jaoks⁽⁴⁵⁾, mille puhul hinnatakse ebapiisava kvaliteedi riski suuremaks. Kvaliteedirakenduse mõjusat kasutamist takistab ka see, et auditi- ja kontrolliaruanded ei sisalda küllaldaselt teavet tegelikult tehtud töö kohta.

⁽⁴²⁾ Vt arengu ja koostöö peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne, lk 188–190 ja 195–196.

⁽⁴³⁾ a) ELi delegatsioonide ning arengu ja koostöö peadirektoraadi talituste aasta auditikavade koostamisel muudeti kohustuslikuks riskianalüüs; b) toetuslepingute vormid vaadati üle, et arengu ja koostöö peadirektoraat saaks otse audiitoreid valida ja nendega lepinguid sõlmida; c) teadlikkuse suurendamine peamiste veatüüpide kohta, arengu ja koostöö peadirektoraadi töötajate ja toetusesaajate rahandusalaste ja kontrollioskuste parandamine.

⁽⁴⁴⁾ Kvaliteedirakendust kasutatakse selleks, et hinnata, kui suurt kindlust annab audit või kulude kontrollimine kulude rahastamiskõlblikkuse ja vahendite õige kasutamise kohta. Rakenduse eesmärk on tagada aktsepteeritud aruannete piisav kvaliteet.

⁽⁴⁵⁾ Näiteks enam kui 100 000 euro suuruste toetuste ja tasuliste teenuslepingute kulude kohustuslik kontrollimine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

40. Arengu ja koostöö peadirektoraat töötas ka välja ja võttis 2015. aasta teises pooles kasutusele uue auditirakenduse, mis võimaldab peadirektoraadi tellitud auditite ja kontrollide leidude paremat järelevalvet ja järelkontrolli. Sarnaselt kvaliteedirakendusele ei hõlma auditirakendus toetusesaajate poolt otse tellitud auditeid ja kontrolle, mille kogukulude ja tulemuste kohta ei anna arengu ja koostöö peadirektoraadile usaldusväärset teavet ka praegune järelevalvesüsteem.

41. Dokumendihalduse ja hangete valdkonnas on arengu ja koostöö peadirektoraat võtnud mitmeid meetmeid eesmärgiga parandada olukorda nii komisjoni kui toetusesaajate jaoks⁽⁴⁶⁾. Tõendavate dokumentide puudumisest ja hanke-eeskirjade mittejärgimisest tulenevad vead moodustavad aga endiselt peamise osa hinnangulisest veamäärast.

2015. aasta uuring allesjäänud veamäära kohta

42. Arengu ja koostöö peadirektoraat viis 2015. aastal läbi oma neljanda allesjäänud veamäära uuringu, millega hinnati nende vigade määra, mis püsis ka pärast kõiki vigade vältimise, avastamise ja parandamise eesmärgil läbi viidud juhtimiskontrolle.

42. Arengu ja koostöö peadirektoraadil on plaanis kasutada kvaliteeditagamise süsteemi ka toetusesaajate poolt otse tellitud kulude kontrollide suhtes. Kuna puudused süsteemis on osaliselt seotud puudustega tehnilistes tingimustes, mida kasutatakse seda liiki kohustuste puhul, siis vaatab arengu ja koostöö peadirektoraat kõigepealt need tingimused läbi. Läbivaatamine hõlmab lisaks rangematele kvaliteedinõuetele selgemat keskendumist kindluse saamise seisukohast kasulikele tulemustele.

⁽⁴⁶⁾ Dokumendihaldus: a) konsolideeritud juhendid dokumendihalduseks; b) teadlikkuse suurendamine ja koolitus; c) piirkondlikud seminarid arengu ja koostöö peadirektoraadi töötajatele; d) nõuetekohase andmete salvestamise süsteemi alaste suuniste jagamine toetusesaajatega; e) toetusesaajatel lasuv uus kohustus deklareerida arhiveeritud dokumentide asukoht; jne.
Hanked: a) hanke-eeskirjade lihtsustamine; b) valikukriteeriumide selgemaks muutmine; c) menetluste alane koolitus edasijõudnute tasemel; d) piirkondlikud seminarid kõige levinumate veatüüpide kohta; e) parem juurdepääs suunisidokumentidele internetis; jne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

43. Uuring hõlmas ajavahemikul september 2014 kuni august 2015 lõpetatud lepingutega seotud tehingute esindusliku valimi läbivaatamist. Tulemused on esitatud aasta tegevusaruandes ⁽⁴⁷⁾. Uuringu järgi on allesjäänud veamäär 2,20 %, mis ületab komisjoni seatud olulisuse läve (2 %). Vastavalt kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes esitatud soovitusel ⁽⁴⁸⁾ avaldati aasta tegevusaruandes allesjäänud veamäära uuringu ulatus ning selle erinevus auditiga võrreldes ⁽⁴⁹⁾.

44. Uuringus tehti kindlaks järgmised peamised veatüübid:

- a) toetust saanud organisatsioonide poolt esitamata jäetud piisavad rahastamiskõlblikkust tõendavad dokumendid (35 % allesjäänud veamäärast);
- b) toetusesaajate (v.a rahvusvahelised organisatsioonid) kantud rahastamiskõlbmatud kulud (25 % allesjäänud veamäärast);
- c) vead, mille kohta esitati hinnang, sest puudusid piisavad tõendid tehingute korrektsuse kontrollimiseks (20 % allesjäänud veamäärast);
- d) rahvusvaheliste organisatsioonide kantud rahastamiskõlbmatud kulud (15 % allesjäänud veamäärast);
- e) sisse nõudmata ja parandamata summad (5 % allesjäänud veamäärast).

45. Nagu märgitud kontrollikoja eelmise aasta aruandes, on mitmes aspektis endiselt arenguruumi ⁽⁵⁰⁾. 2015. aasta allesjäänud veamäära uuringuks võttis arengu ja koostöö peadirektoraat kasutusele riske vähendavad meetmed. Need käsitlevad kõiki puudusi, välja arvatud allesjäänud veamäära spetsiifilist hindamismeetodit, mida ei ole muudetud ja mis jätab konkreetsete vigade hindamisel endiselt liiga palju ruumi otsustusruumi.

KOMISJONI VASTUSED

43. Komisjon kaalub seda võimalust. Arvestades tehtud kulude kontrollide ulatust, võimalike järelmeetmete piiratust ja nende järelevalveks vajalike investeeringute suurust ressursidesse, tuleb arengu ja koostöö peadirektoraadil esmalt hinnata kulusid ja kasutegureid, mis kaasnevad nende lisamisega uude auditirakendusse.

44. Komisjon hindab kõrgelt, et kontrollikoda tunnustab võetud meetmeid. Läbivaadatud lepingu- ja hankenäidistega seoses võetud meetmed muutuvad kontrollikoja auditis nähtavaks alles järk-järgult koos nende läbivaadatud näidiste alusel võetud kohustuste kasvuga kontrollikoja tehingute valimis.

⁽⁴⁷⁾ Vt arengu ja koostöö peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 42–43.

⁽⁴⁸⁾ 2013. aasta aastaaruande punkt 51 ja soovitus 5.

⁽⁴⁹⁾ Vt arengu ja koostöö peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, 25. joonealune märkus.

⁽⁵⁰⁾ a) varasematele kontrollidele tuginemise tingimuste täitmine; b) järeldusi toetava auditi tõendusmaterjali dokumenteerimise asjakohasus; c) testitud valimis leitud veamäära kogu tehingusummale ekstrapoleerimata jätmise otsuse põhjendamata jätmine; d) tehingute veamäära hindamisel liiga suure otsustusruumi jätmine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Aasta tegevusaruande läbivaatamine

46. Eelneval kolmel aastal (2012–2014) esitas peadirektor üldise reservatsiooni arengu ja koostöö peadirektoraadi kõigi tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoja tähelepanekute põhjal⁽⁵¹⁾ esitas peadirektor 2015. aasta tegevusaruandes erinevaid riskimäärasid arvesse võtva kinnitava avalduse.

47. Kontrollikoja töö tulemuste ja aastatel 2012–2014 tehtud allesjäänud veamäära uuringute analüüsi põhjal⁽⁵²⁾ hindas arengu ja koostöö peadirektoraat suure riskiga valdkondadeks kaks kuluvaldkonda: i) otsese eelarve täitmise raames antavad toetused ning ii) kaudse eelarve täitmise koos rahvusvaheliste organisatsioonidega. Analüüsi põhjal esitati mõlema kuluvaldkonna oluliselt kõrge veamäära kohta reservatsioon. See on kooskõlas kontrollikoja käesolevas ja varasemates aastaaruannetes tehtud tähelepanekutega⁽⁵³⁾. Lisaks esitati komisjoni siseauditi talituse poolt kontrollimehhanismides leitud puuduste tõttu reservatsioon Aafrika rahutagamisrahastu kohta.

48. Arengu ja koostöö peadirektoraadi aastate 2012–2014 riskianalüüsis järelitati 95 % suuruse kindlusega, et kaudne eelarve täitmine koos toetust saavate riikidega⁽⁵⁴⁾ on olulisel määral vigu sisaldav kuluvaldkond⁽⁵⁵⁾. 2015. aasta kohta aga reservatsiooni ei esitatud, kuna 2015. aasta allesjäänud veamäära uuringu kohaselt veamäär 2015. aastal oluliselt langes. 2015. aasta allesjäänud veamäära näitajate usaldusväärsus on aga oluliselt väiksem⁽⁵⁶⁾ kui 2012.–2014. analüüsil.

48. Hindamiste arv väheneb aasta-aastalt (2012: 43, 2013: 18, 2014: 15, 2015: 10). Töövõtja tasandil hindamistega tegelevate töötajate arvu vähendati kahele inimesele ja ühtsuse tagamiseks vaadatakse iga hindamine läbi direktori ja partneri tasandil. Selliselt vähendatakse vigade hindamisel otsustusruumi.

⁽⁵¹⁾ 2014. aasta aastaaruande punkt 45 ja 2013. aasta aastaaruande punkt 44.

⁽⁵²⁾ Arengu ja koostöö peadirektoraat analüüsis riske viies peamises kuluvaldkonnas: i) otsene eelarve täitmine – toetused (17 % peadirektoraadi 2015. aasta kulutustest); ii) otsene eelarve täitmine – eelarvetoetus (23 %); iii) otsene eelarve täitmine – hanked (7 %); iv) kaudne eelarve täitmine koos toetust saavate riikidega (22 %); v) kaudne eelarve täitmine koos rahvusvaheliste organisatsioonidega ja ELi liikmesriikide ametkondadega (26 %).

⁽⁵³⁾ Käesoleva aastaaruande punkt 30, 2014. aasta aastaaruande punkt 31 ja 2013. aasta aastaaruande punkt 25.

⁽⁵⁴⁾ Programmide rakendamine (nii toetused kui avaliku sektori lepingud) on delegeeritud toetust saavate riikide ametkondadele – EAFide valdkonnas tehakse seda enamasti läbi liikmesriigi eelarvevahendite käsutaja.

⁽⁵⁵⁾ Koos toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve valdkonna keskmine hinnanguline veamäär ajavahemikus 2012–2014 oli 141 allesjäänud veamäära tehingu puhul 3,56 % (95 % suurune kindlus: 1,67–5,45 %) ning kinnitava avalduse 264 tehingu puhul 3,78 % (95 % suurune kindlus: 2,19–5,37 %).

⁽⁵⁶⁾ 2015. aasta allesjäänud veamäära uuringu käigus kontrolliti 51 tehingut koos toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve valdkonnas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

49. Erinevalt otsest eelarve täitmisest ei erista arengu ja koostöö peadirektoraadi poolt koos toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve kohta antud hinnang kahte olulist valdkonda, millel on väga erinevad kontrollimehhanismid ja seega ka erinevad riskiprofilid: i) toetused⁽⁵⁷⁾; ja ii) hankemenetluste põhjal sõlmitavad avaliku sektori lepingud⁽⁵⁸⁾. Asjaolu, et arengu ja koostöö peadirektoraat peab otsese eelarve täitmise vormis antavaid toetusi suure riskiga valdkonnaks, viitab sellele, et (arengu)riikide poolt otse rakendatavate toetuste risk peaks olema vähemalt sama suur.

50. Arengu ja koostöö peadirektoraadi hinnangul oli veariski sisaldav summa⁽⁵⁹⁾ 2015. aastal kokku 174 miljonit eurot ehk 3,0 % 2015. aasta maksetest, mis moodustasid kokku 5,746 miljardit eurot. Arengu ja koostöö peadirektoraat prognoosis, et peadirektoraadi kontrollidega parandatakse sellest summas järgnevatel aastatel⁽⁶⁰⁾ 50 miljonit eurot (29 %). Nimetatud summa on ajavahemikus 2009–2015 vigade ja õigusnormide rikkumiste tõttu esitatud sissenõudekorralduste arvutuslik aastane keskmine. Samas ületab prognoos oluliselt arengu ja koostöö peadirektoraadi tulevast korrigeerimisvõimet, kuna ei võta arvesse 1) eelrahastamise ja teenitud intressitulu sissenõudmist, mis ei mõjuta heaks kiidetud kulude tulevast korrigeerimist, ning ii) varem väljastatud sissenõudmiskorralduste tühistamisi. Raske on hinnata, kui suures mahus on ajavahemikus 2009–2015 korrigeeritav summa tegelikult suuremana esitatud⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Kaasa arvatud programmide eelarvestus.

⁽⁵⁸⁾ Ehitustööd, teenus- ja tarnelepingud, mille sõlmimiseks vajalikud hankemenetlused viivad läbi toetust saavate riikide ametkonnad. Arengu ja koostöö peadirektoraat ei ole lepingu pool, ent kiidab heaks selle rahastamise.

⁽⁵⁹⁾ Parim konservatiivne hinnang aasta jooksul heaks kiidetud kulude kohta, ent ei vasta makse tegemise ajal kehtinud lepingulistele ja regulatiivsetele nõuetele.

⁽⁶⁰⁾ Vt arengu- ja koostöö peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 58.

⁽⁶¹⁾ Probleemi näitlikustab kontrollikoja poolne EAFide 2015. aastal väljastatud sissenõudekorralduste kontroll; arengu ja koostöö peadirektoraadi tulevase korrigeerimisvõime arvutamisel aluseks võetud sissenõudekorralduste kogusumma oli 65 miljonit eurot. Nimetatud summast oli tegelikult vigade parandamisega seotud vaid 18 miljonit eurot, ülejäänud 47 miljonit eurot puudutasid sissenõudmisi, mis arengu ja koostöö peadirektoraadi korrigeerimisvõimet ei mõjutanud: 45 miljonit eurot eelrahastamise sissenõudmisi (37 miljonit sellest kajastati õigesti kui avatud eelrahastamise vähenemine ning 8 miljonit ebaõigesti kui tulu) ja 2 miljonit eurot teenitud intresside sissenõudmisi. Korrektsioonidega seotud 18 miljonist eurost oleks pidanud lahutama veel 13 miljonit eurot (varem väljastatud sissenõudmiskorralduste tühistamised).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED**Järeldus 2015. aasta kohta**

51. Kontrollikoda jäeldab, et EAFide 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruanne annab kõigis olulistes aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukorrast ning majandustulemustest, rahavoogudest ja netovara muutustest lõppenud aastal, vastavalt finantsmääruse sätetele ja peaarvepidaja poolt vastu võetud arvestuseeskirjadele.

52. Kontrollikoda jäeldab, et 31. detsembril 2015 lõppenud eelarveaastal:

- a) ei ole EAFide tulud olulisel määral vigadest mõjutatud;
- b) olid EAFide maksetehingud olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punktid 26–35). Tehingute testimine näitab, et andmekogumi hinnanguline veamäär on 3,8 % (vt **lisa 1**).

51. Risk kaudse eelarve täitmise korral koos toetust saavate riikidega on tõepoolest suurem kui muudes kuluvaldkondades, mille kohta reservatsioon ei esitatud. Kuid see ei erinenud oluliselt keskmisest, mis on 2015. aastal piirmääradele väga lähedal. Järgmise tegevusaruande koostamisel kasutatakse uuendatud hindamist.

52. Aruandlusnõuete ja kättesaadava teabe vahel tuleb leida tasakaal, kui kavandatakse sisekontrollimudeleid kontrollisüsteemi määratlemiseks iga-aastastes tegevusaruannetes. On tõepoolest võimalik, et riikide poolt otse rakendatavate toetuste risk on võrreldav otsese eelarve täitmise vormis antavate toetuste omaga, kuid arvestades „ICT 4“ (kaudne eelarve täitmine koos toetusesaaja riikidega) sisalduvate lepingute heterogeensust ja teatud lepingute suhteliselt väikest valimit, ei saanud komisjon põhjalikumalt analüüsi veel teha.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

53. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovitude põhjal võetud meetmete kontrolli tulemused on esitatud **lisas 2**⁽⁶²⁾. 2012. ja 2013. aasta aastaaruannetes esitas kontrollikoda 12 soovitus. Arengu- ja koostöö peadirektoraat on 11 soovitus täies mahus ja ühe suuremas osas ellu viinud.

54. Käesoleva läbivaatamise ning 2015. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda arengu ja koostöö peadirektoraadile järgmised soovitused:

- **1. soovitus:** võtta kvaliteedirakendus kasutusele ka otse toetusesaajate poolt palgatud kohalike auditeerimisühingute tehtavate auditite ja kontrollide jaoks;
- **2. soovitus:** kohandada auditite ja kulude kontrollide tehnilisi tingimusi nii, et need annaksid tegelikult tehtud töö kohta kogu vajaliku teabe, mis on vajalik nende kvaliteedi hindamiseks uue kvaliteedirakenduse abil;
- **3. soovitus:** kasutada uut auditirakendust ka otse toetusesaajate poolt tellitud auditite ja kulude kontrollide jaoks, et hinnata nende järelevalve parandamise tasuvust;
- **4. soovitus:** määrata asjakohased sanktsioonid organisatsioonidele, kes eiravad kohustust esitada kontrollikoja auditi jaoks olulisi tõendavaid dokumente;
- **5. soovitus:** koos toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve maksete käsitlemisel: i) lisada kinnitavale avaldusele olemasolev statistiliselt kõige usaldusväärsem tõendusmaterjal, ii) eristada erinevate riskiprofiilidega abi vorme (nii, nagu seda tehakse otsese eelarve täitmise maksete puhul);
- **6. soovitus:** ümber hinnata oma tulevane korrigeerimisvõime, jättes sellest välja nii i) eelrahastamise ja teenitud intressitulu sissenõudmised kui ii) varem väljastatud sissenõudmiskorralduste tühistamised.

53. Korrigeerimisvõime arvutamisel võeti arvesse üksnes selliseid eelrahastamise ja teenitud intressitulu sissenõudmisi, mis olid sissenõudmise kontekstis märgitud koodiga „viga“ või „õigusnormide rikkumine“. Need on vaid osa 2015. aastal väljastatud eelrahastamise ja teenitud intressitulu sissenõudmistest. Komisjon võtab vajalikud meetmed, et jätta need ja tühistatud sissenõudmiskorraldused tulevikus korrigeerimisvõime prognoosidest välja.

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon tegeleb juba kvaliteedirakenduse kohandamisega vastavalt spetsiifilistele aspektidele, vajadustele ja kulude kontrollide rakendusviisidele.

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon teeb juba tööd selles suunas.

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon hindab kulusid ja kasutegureid, mis kaasnevad toetusesaajate tellitud auditite ja kulude kontrollide lisamisega uude auditirakendusse. Hindamise põhjal teeb komisjon otsuse, kas seda teed minnakse või mitte.

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon jätkab kontrollikoja poolt tõstatatud küsimusega seotud sätete jõustamist.

Komisjon on soovitusel nõus. Järgmise iga-aastase tegevusaruande koostamisel kasutatakse uuendatud riskihindamist. Pärast hindamist otsustab komisjon, kas eri riskiprofiilide eristamine kaudse eelarve täitmisel koos toetusesaajaga on teostatav või asjakohane.

Komisjon on soovitusel nõus. Meetmed võetakse selleks et:

- jätta tulevikus korrigeerimisvõime prognoosist välja eelrahastamise sissenõudmised, mis on sissenõudmise kontekstis märgitud koodiga „viga“ või „õigusnormide rikkumine“, ning varem väljastatud sissenõudmiskorralduste tühistamised;
- vältida vigu teenitud intresside kodeerimisel.

⁽⁶²⁾ Järelekontrolli eesmärk oli kontrollida kontrollikoja soovitude põhjal parandusmeetmete võtmist ja olemasolu, ent mitte hinnata nende rakendamise mõjusust.

LISA 1

EUROOPA ARENGUFONDIDE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2015	2014
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS		
Tehingud kokku	140	165
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU		
Hinnanguline veamäär	3,8 %	3,8 %
Ülemine veapiir	6,0 %	
Alumine veapiir	1,6 %	

LISA 2

EUROOPA ARENGUFONDE KÄSITLEVATE VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ella viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2013	1. soovitus: EuropeAid peaks tagama, et kõik edasivõetatud eelarvevahendite kasutajad nõuaksid sisse ettemaksetelt teenitud intressid, kui need ületavad 750 000 eurot aastas (2013. aasta aastaaruande punkt 51, 1. soovitus).	x						
	2. soovitus: EuropeAid peaks 2014. aasta lõpuks CRIS-süsteemi lõplikult välja arendama, et ettemaksetelt teenitud intressi summas 250 000–750 000 euro oleks võimalik käsitleda finantstuluna (2013. aasta aastaaruande punkt 51, 2. soovitus).	x						
	3. soovitus: EuropeAid peaks üle vaatama rakendatud kontrollide tulemusel saadava kasu kvantifitseerimise (2013. aasta aastaaruande punkt 51, 3. soovitus).	x						
	4. soovitus: EuropeAid peaks andma aasta tegevusaruandes ülevaade kontrollisüsteemide puuduste kõrvaldamise tegevuskava elluviimise edenemisest (2013. aasta aastaaruande punkt 51, 4. soovitus).	x						
	5. soovitus: EuropeAid peaks avaldama aasta tegevusaruandes allesjäänud veamäära uuringu ulatuse ning hinnangulise alumise ja ülemise veapiiri (2013. aasta aastaaruande punkt 51, 5. soovitus).	x						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult elu viidud	Elluviimisel		Ella viimata	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	1. soovitus: EuropeAid peaks üle vaatama allesjäänud veamäära leidmise metoodika (2012. aasta aastaaruande punkt 51, 1. soovitus).	x						
	2. soovitus: EuropeAid peaks esitama aasta tegevusaaruandes täpse kirjelduse allesjäänud veamäära uuringute tulemustest (2012. aasta aastaaruande punkt 51, 2. soovitus).	x						
	3. soovitus: EuropeAid peaks tagama kulude õigeaegse tasaarvestamise (2012. aasta aastaaruande punkt 51, 3. soovitus).	x						
2012	4. soovitus: EuropeAid peaks edendama paremat dokumendihaldust, kaasates seejuures asjaomaseid partnereid ja toetusesaajaid (2012. aasta aastaaruande punkt 51, 4. soovitus).	x						
	5. soovitus: EuropeAid peaks astuma mõjusaid samme eesmärgiga suurendada välisauditorite läbiviidava kulude kontrolli kvaliteeti (aastaaruanne 2012, punkt 51, 5. soovitus).		x					
	6. soovitus: EuropeAid peaks tagama eelarvetoetuse maksete eritingimuste õige kohaldamise (2012. aasta aastaaruande punkt 51, 6. soovitus).	x						
	7. soovitus: EuropeAid peaks tagama, et igal aastal väljastatakse sissenõudekorraldused ettemaksetelt teenitud enam kui 750 000 euro suuruste intressisummade kohta (2012. aasta aastaaruande punkt 51, 7. soovitus).	x						

ISSN 1977-0898 (elektroniline väljaanne)
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)



Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

ET