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) artiklitega 139 ja 156

võttis Euroopa Liidu Kontrollikoda oma 4. septembri 2014. aasta istungil vastu

AASTAARUANDED

eelarveaasta 2013 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), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, 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.

AASTAARUANNE EELARVE TÄITMISE KOHTA

(2014/C 398/01)

SISUKORD

Lehekülg

Üldine sissejuhatus 7

1. peatükk. — Kontrollikoja kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave 9

2. peatükk. — Tulud 53

3. peatükk. — Põllumajandus: turg ja otsetoetused 77

4. peatükk. — Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid 105

5. peatükk. — Regionaalpoliitika; transport ja energeetika 137

6. peatükk. — Tööhõive ja sotsiaalküsimused 173

7. peatükk. — Välissuhted, välisabi ja laienemine 199

8. peatükk. — Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad 215

9. peatükk. — Haldus- ja muud kulud 235

10. peatükk. — ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus 253

ÜLDINE SISSEJUHATUS

0.1. Euroopa Kontrollikoda on asutamislepingu alusel loodud institutsioon, mille ülesanne on auditeerida Euroopa Liidu (EL) rahalisi vahendeid. ELi välisaudiitorina aitab kontrollikoda parandada ELi finantsjuhtimist ja on Euroopa Liidu kodanike finantshuvide sõltumatu kaitsja. Lisateavet kontrollikoja kohta saab kontrollikoja aasta tegevusaruandest, mis koos ELi kuluprogramme ja tulusid käsitlevate eriaruannete ja arvamustega uute või muudetud õigusaktide kohta on kättesaadav kontrollikoja veebisaidil:

www.eca.europa.eu

0.2. Käesolev aruanne on kontrollikoja 37. aastaaruanne Euroopa Liidu eelarve täitmise kohta ja see hõlmab eelarveaastat 2013. 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 Euroopa Parlament otsustab, kas Euroopa Komisjon on tema vastutada oleva eelarve täitmisega rahuldavalt hakkama saanud. Kontrollikoda edastab oma aastaaruande nõukogule ja Euroopa Parlamendile ning samal ajal ka liikmesriikide parlamentidele.

0.4. Aruande keskseks osaks on kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ning tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse (edaspidi „tehingute korrektsus") kohta. Aruanne algab kinnitava avaldusega; sellele järgnev materjal käsitleb kinnitava avalduse aluseks oleva audititöö tulemusi.

0.5. Aruande ülesehitus on järgmine:

— 1. peatükk sisaldab kinnitavat avaldust ja kokkuvõtet raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja tehingute korrektsust käsitleva kontrollikoja auditi tulemustest, ülevaadet koondaruandest ja aasta tegevusaruannetest ning kokkuvõtet eelarve haldamisest ja finantsjuhtimisest. 1. peatüki lisa 1.3 sisaldab väljavõtteid 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandest. Põhjalikum finantsteave 2013. aasta kohta sisaldub avaldatud konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes ja Euroopa Komisjoni koostatud finantsaruandes, mis on mõlemad kättesaadavad aadressil

  http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm;

— 2.–9. peatükis esitatakse erihinnangute vormis ELi tulusid ja kulusid käsitlevad üksikasjalikud auditileiud. 2. peatükis käsitletakse ELi eelarve tulude poolt; 3.–9. peatükis seitset poliitikavaldkondade rühma, mille raames ELi eelarvest tehtavad kulutused heaks kiidetakse ja kajastatakse. Need poliitikavaldkondade rühmad vastavad üldjoontes ELi mitmeaastaseid kulutusi kavandava, perioodi 2007–2013 finantsraamistiku rubriikidele;

— 10. peatükis analüüsitakse ELi eelarve eeskirju ja nende mõju tulemuslikkusele ning esitatakse kontrollikoja tähelepanekud komisjoni tulemuslikkuse alase aruandluse (sealhulgas Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatav aruandlus, neljas hindamisaruanne ja komisjoni peadirektorite koostatud aasta tegevusaruanded) mõningate aspektide kohta. Peatükis tuuakse välja ka tulemuslikkust käsitlevate kontrollikoja 2013. aasta eriaruannete peamised teemad.

0.6. Erihinnangud põhinevad peamiselt tehingute korrektsuse kontrollikojapoolse testimise tulemustel ning vastavate tulude või kulude peamiste järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjususe hindamisel.

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

1. PEATÜKK

Kinnitav avaldus ja selle aluseks olev teave

SISUKORD

	Punktid
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule – sõltumatu audiitori aruanne	I–XII
Sissejuhatus	1.1–1.8
2013. aasta auditileiud	1.9–1.40
Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus	1.9–1.15
Ülevaade tehingute korrektsuse auditi tulemustest	1.16–1.24
Koondaruanne ja aasta tegevusaruanded	1.25–1.40
Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine	1.41–1.50
Paranduseelarvetega lubati komisjonil teha oluliselt suuremas mahus makseid	1.42
Kulutuste kogumaht saavutas peaaegu eelarvele juriidilise raamistikuga lubatud maksimumsumma	1.43
Maksete praegusest suuremast mahust hoolimata jätkab maksekohustuste maht kasvamist ka tulevikus	1.44–1.45
Mitmes poliitikavaldkonnas kulus kulukohustuse võtmisest kuni kulude heakskiitmiseni endiselt kaua aega	1.46–1.47
Märkimisväärne osa eelarvekulutustest ei ole lõplike toetusesaajateni jõudnud	1.48
Viivitused eelarvetulu kajastamisel	1.49
Vajadus rahavoogude pikaajalise planeerimise järele	1.50

Lisa 1.1. Auditi lähenemisviis ja metoodika

Lisa 1.2. Eelmistel aastatel raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta tehtud tähelepanekute põhjal võetud meetmed

Lisa 1.3. Väljavõtteid 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandest

KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE – SÕLTUMATU AUDIITORI ARUANNE

I. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 sätetele auditeeris kontrollikoda:

a) Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet, mis koosneb konsolideeritud finantsaruannetest ([1]) ja konsolideeritud eelarve täitmise aruannetest ([2]) 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaasta kohta, mille komisjon kiitis heaks 30. juulil 2014;

b) raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust.

Juhtkonna kohustused

II. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 310–325 ja finantsmäärusele vastutab juhtkond 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. Juhtkonna kohustused hõlmavad finantsaruannete koostamiseks ja esitamiseks vajaliku sisekontrollisüsteemi kavandamist, rakendamist ja käigushoidmist nii, et neis ei esineks pettusest või vigadest tingitud olulisi väärkajastamisi. Juhtkond vastutab ka selle eest, et finantsaruannetes kajastatud tegevused, finantstehingud ja teave oleks kooskõlas vastavate õigusaktidega. 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 avaldus, mis kinnitab raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsust ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Kontrollikoda tegi auditi kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditistandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega. Nende standardite kohaselt peab kontrollikoda auditi kavandama ja tegema 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 tehakse 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 arvamuse esitamiseks sisekontrolli mõjususe kohta) võtab audiitor riskihinnangu tegemisel arvesse konsolideeritud aruande koostamise ja õiglase 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 andmetöötlussüsteeme kuni liikmesriikide osamaksete laekumiseni ja nende konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse kandmiseni. Traditsiooniliste omavahendite auditeerimisel kontrollib kontrollikoda tolliasutuste arvepidamist ja analüüsib tollijärelevalve maksuvoogu kuni summade komisjonile laekumiseni ja raamatupidamisarvestusse kandmiseni.

([1]) Konsolideeritud finantsaruanded sisaldavad bilanssi, tulemiaruannet, 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 nende korrakohast kasutamist tõendanud ning makseasutus või -institutsioon need kas samal aastal või hiljem tasaarvestuse tegemise näol aktsepteerinud.

VII. Kontrollikoda on seisukohal, et kogutud auditi tõendusmaterjal on arvamuste esitamiseks piisav ja asjakohane.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus

Arvamus raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta

VIII. Kontrollikoja hinnangul annab Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaasta kohta kõikides olulistes aspektides tõepärase pildi liidu finantsolukorrast 31. detsembri 2013. 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 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Kulukohustused

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate kulukohustuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

X. Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad kulukohustused kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Maksed

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

XI. Kõik tegevuskulusid hõlmavad poliitikavaldkondade rühmad on olulisel määral vigadest mõjutatud. Kontrollikoja hinnangul on raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate kuludena kajastatud maksete kõige tõenäolisem veamäär 4,7 %. Läbivaadatud järelevalve- ja kontrollisüsteemid on raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisel osaliselt mõjusad.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

XII. 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 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed olulisel määral vigadest mõjutatud.

4. september 2014

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Euroopa Kontrollikoda

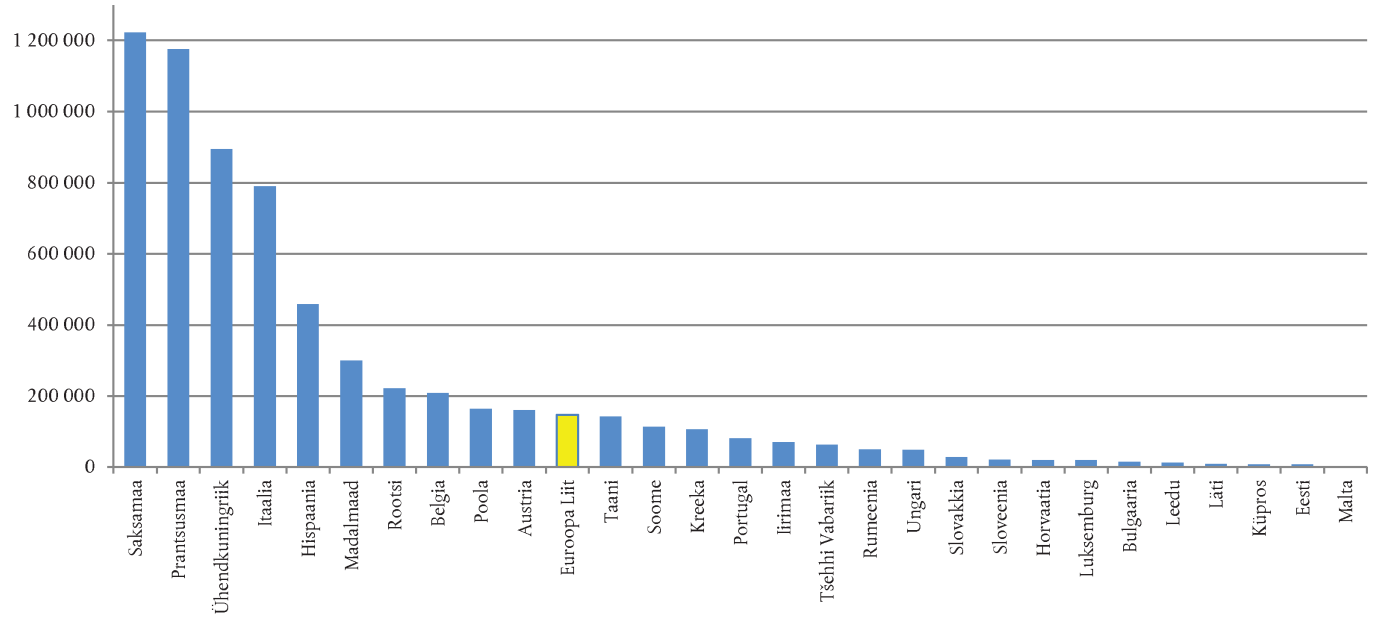
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

1.1. Euroopa Liidu eelarve on vahend, millest rahastatakse ELi poliitikaeesmärkide täitmist. ELi kulutused moodustavad umbes ühe protsendi liidu kogurahvatulust (2013. aastal ligikaudu 290 eurot iga ELi kodaniku kohta). See moodustab ligikaudu kaks protsenti ELi liikmesriikide kõigist valitsemissektori kulutustest. ***Joonisel 1.1*** võrreldakse ELi 2013. aasta eelarve kogukulutusi ELi liikmesriikide valitsemissektori 2013. aasta kulutustega ([3]).

Joonis 1.1. ELi liikmesriikide valitsemissektori 2013. aasta kogukulutused ning ELi 2013. aasta kulutused (*miljonites eurodes*)



Allikas: Euroopa Liit: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne – ELi eelarve täitmise tulemus – tabel 1.1 „Maksed" (vt ***lisa 1.3*** – tabel 5).

Liikmesriigid: Eurostat – Government statistics – Government revenue, expenditure and main aggregates – Total general government expenditure 2013 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database).

([3]) Eurostati kasutatav peamine statistikaalane määratlus „valitsemissektori kogukulud" (European System of Accounts 1995, punkt 8.99).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.2. ELi kulutused tehakse peamiselt kahte liiki programmide raames:

a) toetusõigustel põhinevad kavad, mille kohaselt tehtavad maksed sõltuvad teatud tingimuste täitmisest (sealhulgas põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused (3. peatükk) ja eelarvetoetus (7. peatükk), ning

b) toetuskavad, mille raames EL hüvitab toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõlblikud kulud (sealhulgas regionaalareng (4. ja 5. peatükk), koolituskavad (6. peatükk), arenguprojektid (7. peatükk) ja teadusuuringute projektid (8. peatükk).

1.3. Kontrollikoja roll hõlmab järgmist:

— hinnata, kas ELi eelarvet on kasutatud kooskõlas kohaldatavate õigus- ja haldusnormidega;

— anda oma arvamus Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta;

— kajastada ELi kulutuste säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe aspektide kontrollimise tulemusi ning

— avaldada arvamusi ressursside haldamist mõjutavate õigusaktide ettepanekute kohta.

Esimesed kaks ülesannet täidetakse kinnitava avalduse avaldamisega ([4]) (vt punkt 1.5).

1.4. Aastaaruande käesolevas peatükis:

— kirjeldatakse kontrollikoja kinnitava avalduse tausta ning esitatakse kokkuvõtlikult avalduse aluseks olevad auditileiud ja järeldused;

— antakse teavet ELi eelarve haldamise kohta;

— selgitatakse, kuidas viib kontrollikoda läbi raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja tehingute korrektsuse auditi (vt ***lisa 1.1***), ning

— kirjeldatakse komisjoni meetmeid, mis on võetud varasemate aastate raamatupidamise aastaaruannete usaldusväärsuse kohta esitatud kontrollikoja tähelepanekute ja soovituste põhjal (vt ***lisa 1.2***).

([4]) Vt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 287.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.5. Kontrollikoda esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitava avalduse raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja selle aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta. Kontrollikoda lisab avaldusele erihinnangud ELi iga suurema tegevusvaldkonna kohta. Erihinnangute näol ei ole tegu auditiarvamustega; neis esitatakse konkreetsetes poliitikavaldkondade rühmades leitud olulised puudused. Iga erihinnangu järeldus põhineb poliitikavaldkondade rühma tasandil kogutud üldisel auditi tõendusmaterjalil.

1.6. Euroopa Liidu raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kontrollimise eesmärk on saada piisavat asjakohast tõendusmaterjali, mille alusel teha järeldus selle kohta, millises ulatuses on tulud, kulud, varad ja kohustused nõuetekohaselt kajastatud ning kas konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne (vt väljavõtet ***lisas 1.3***) kajastab õigesti finantsolukorda 31. detsembri 2013. aasta seisuga ning tulusid, kulusid, rahavooge ja netovara muutusi lõppenud eelarveaastal (vt punktid 1.9–1.11).

1.7. 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute korrektsuse auditeerimise eesmärk on saada piisavat asjakohast tõendusmaterjali, mille alusel otsustada, kas tehingud on kooskõlas kehtivate määruste või lepinguliste sätetega ning õigesti arvutatud (ülevaade tulemustest on esitatud punktides 1.16–1.24 ja üksikasjad 2.–9. peatükis).

1.8. Komisjoni talituste aasta tegevusaruannete ning vastava koondaruande läbivaatamise eesmärk on hinnata, kas neis antakse õiglane hinnang finantsjuhtimise kvaliteedile ja kas nad aitavad seeläbi kujundada arvamust ELi raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ning tulude ja kulude korrektsuse kohta (vt punktid 1.25–1.40 ja sellega seotud tähelepanekud 2.–9. peatüki ([5]) jaos „Valitud kontrollisüsteemide kontrollimine”).

([5]) 10. peatükis käsitletakse aasta tegevusaruannetes esitatud ELi kulutuste säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe aspekte.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

2013. AASTA AUDITILEIUD

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus

1.9. Kontrollikoja tähelepanekud käsitlevad Euroopa Liidu eelarveaasta 2013 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet, mille koostas komisjoni peaarvepidaja ja kiitis heaks komisjon vastavalt finantsmäärusele ([6]) ning mille kontrollikoda sai koos peaarvepidaja esitiskirjaga kätte 31. juulil 2014. 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.

1.10. Aasta 2013 finantsaruannete auditi raames kasutas kontrollikoda sõltumatu kindlustusmatemaatiku teenuseid selleks, et uurida Euroopa ametnike pensioniskeemiga töötajatele ette nähtud hüvitiste arvutamist ja avalikustamist. Töö tulemused toetavad kontrollikoja poolt 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta esitatud koondjäreldust. Töö tulemused näitavad aga ka seda, et komisjon peab parandama algandmete usaldusväärsust ja tagama, et tal oleks nimetatud kohustuse hindamiseks piisavad ressursid.

1.10. *Komisjon märgib ära positiivse hinnangu ja jätkab oma meetodite täiustamist selles valdkonnas.*

1.11. Kontrollikoja auditiga leiti, et 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes ei esinenud olulisi väärkajastamisi (vt ka ***lisa 1.2***).

([6]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), näeb ette, et lõplik raamatupidamise aastaaruanne saadetakse hiljemalt järgneva eelarveaasta 31. juulil (vt artikkel 148).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Usaldusväärse finantsteabe esitamine on muutunud keerulisemaks

1.12. ELi finantsjuhtimises toimuvad muutused hõlmavad netokorrektsioonide ja rahastamisvahendite suuremat kasutamist. See tähendab, et usaldusväärse finantsteabe esitamine muutub komisjoni jaoks üha keerulisemaks. Uued ülesanded hõlmavad:

a) finantskorrektsioonide suurema kasutamise (ühtekuuluvuse valdkonnas) peegeldamist raamatupidamises, nende eristamist teistest korrektsioonimehhanismidest ning komisjoni iga-aastases ELi eelarve kaitset käsitlevas aruandes ([7]) erinevate korrektsioonimehhanismide erineva mõju kohta teabe esitamist (vt punkt 1.13);

b) tavapäraste raamatupidamissüsteemide raames toimivate kõigi 6. lisas esitatud korrektsioonimehhanismide registreerimiseks vajalike uute protseduuride loomist ning nimetatud mehhanismide ajastuse, päritolu ja olemuse kooskõlastamist asjaomaste organitega (vt punkt 1.14);

c) rahastamisvahendite kajastamise ja mõõtmise protsessi lõpuleviimist vastavalt rahvusvahelistele avaliku sektori raamatupidamisstandarditele (vastavalt finantsmääruse artikli 140 lõikes 11 sätestatule); eelkõige varade väärtuse vähenemise määratlemiseks ja kajastamiseks vajalike usaldusväärsete protseduuride väljatöötamise abil;

d) teabe kogumist esmakordset väljamaksmist ootavate rahasummade kohta (vt punkt 1.48) ning

KOMISJONI VASTUSED

1.12. *Ühises põllumajanduspoliitikas aastast 1976 kasutatud netofinantskorrektsioone on programmiperioodiks 2014–2020 laiendatud ühtekuuluvuse valdkonnale.*

a) *Summasid, mis tulenevad netofinantskorrektsioonide laiendatud kasutamisest ühtekuuluvuse valdkonnas, kajastatakse ühist raamatupidamiskorda kohaldavas raamatupidamises.*

Vastusena Euroopa Parlamendi soovile lisab komisjon oma iga-aastasele teatisele ELi eelarve kaitsmise kohta netofinantskorrektsioonide peatüki.

b) *Komisjon vaatab kehtivad protseduurid läbi, võttes arvesse uusi aruandlusnõudeid, aga on seisukohal, et tehingud, mis on seotud toetuskõlbmatute projektide/kulude liikmesriikidepoolse vahetamisega toetuskõlblike projektide/kulude vastu, tuleb kõigepealt registreerida riiklikus raamatupidamissüsteemis. Netofinantskorrektsioonide uue reguleeriva raamistiku kohta vt vastus punkti 1.12 alapunktile a.*

c) *Komisjonil on ELi raamatupidamiseeskirja 11 alusel kehtestatud aruandlusprotsess rahastamisvahendite kohta, mis on kooskõlas rahvusvahelise avaliku sektori arvestusstandardiga (IPSAS). Ta on andnud välja juhiseid usalduskontode kohta ja üksikasjalike aastalõpu aruandluse nõuete kohta finants- ja haldusraamistiku lepingutes EIP-ga ja EIF-iga.*

Komisjonil on käsil 2014. aasta eelsete rahastamisvahendite olukorra analüüsimine.

Komisjon rõhutab, et finantsmääruse artiklit 140 kohaldatakse üksnes otsese ja kaudse eelarve täitmise alla kuuluvate rahastamisvahendite suhtes. Finantskorraldusvahendid, mis esinevad koostöös liikmesriikidega toimuval eelarve täitmisel, on hõlmatud ühissätete määrusega ning neid arvestatakse vastavalt ELi raamatupidamiseeskirjadele kui ettemakseid liikmesriikidele.

d) *Komisjon uurib koos liikmesriikidega, kuidas saaks teavet kontrollikoja soovitatud viisil paremini täiustada, pidades silmas kulutõhususe kaalutlusi.*

([7]) ELi eelarve kaitset käsitlev aruanne, mis tuleb finantsmääruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 150 lõike 4 kohaselt iga aasta septembris eelarvepädevatele institutsioonidele esitada (2012: COM(2013) 682 (final/2)).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
e) selle tagamist, et komisjoni talitused tasaarvestaks vaid eelrahastamist, mille kohta on olemas toetusesaajate esitatud usaldusväärsed tõendavad dokumendid (vt 7. peatüki punktis 7.25 esitatud 1. soovitus).	**e)** *Tasaarvestuste puhul järgitavat õiget käitumist selgitatakse kehtivate raamatupidamiseeskirjadega ja peadirektoraatidele juba teatavaks tehtud juhistega.* *Kooskõlas kehtivate eeskirjade ja määrustega kehtestab laienemise peadirektoraat uue menetluse.*
Parema teabe esitamine korrektsioonimehhanismide kohta	
1.13. Kokkuvõte liikmesriikide tehtud finantskorrektsioonidest on esitatud ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande 6. lisas. Täpsemalt kajastatakse neid ELi eelarve kaitset käsitlevas komisjoni teatises. Praegu ei esitata ei 6. lisas ega komisjoni teatises kokkuvõtlikult erinevate korrigeerivate kohanduste erinevat mõju:	**1.13.** *Komisjon kaalub selle teabe esitamist, pidades silmas selle lähenemisviisi kulusid ja tulusid.*
a) — liikmesriikide esitatud kulude tagasilükkamine enne nende komisjonipoolset heakskiitmist **või** — heakskiidetud kulude kohandamine peale nende komisjonipoolset välja maksmist;	
b) — projekti tasandil tehtud üksikasjalikud kohandused **või** — üksnes programmi tasandil tehtud korrektsioonid;	
c) — konkreetsele liikmesriigile eraldatud rahastamist vähendavad korrektsioonid (netofinantskorrektsioonid) **või** — kokkulepped, mis võimaldavad eeskirjadevastaselt tehtud kulude asendamist uute väljamaksetaotlustega.	**c)** *Vt vastus punkti 1.12 alapunktile a.*
1.14. 6. lisas esitatud teave keskendub komisjoni järelevalverollile ja sisaldab nii konkreetset aastat puudutavaid arve kui ka kumuleeritud andmeid ([8]). Lisas kokkuvõtlikult esitatud mehhanisme iseloomustavad aga järgmised asjaolud:	**1.14.**
a) need puudutavad paljusid pooli nii liikmesriikide ametiasutustes kui ka komisjoni talitustes;	**a)** *Selline on koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise süsteemi iseloom/ülesehitus.*
b) nende täitmine võtab mitu aastat (eriti ühtekuuluvuse valdkonnas, kus ligikaudu üks viiendik perioodi 2007–2013 tehtud finantskorrektsioonidest puudutab varasemate perioodide rakenduskavasid, vt ***joonis 1.2***) ning	**b)** *Vt vastus punktile 1.18.*
c) ühtekuuluvuse valdkonnas on need suurel määral kajastatud väljaspool komisjoni raamatupidamissüsteemi.	**c)** *Komisjon juhiks tähelepanu asjaolule, et see teave on osaliselt dokumenteeritud väljaspool komisjoni raamatupidamissüsteemi kooskõlas õigusliku alusega, ja asjaolule, et sellised tehingud on liikmesriigi, mitte komisjoni tehingud.* *Vt vastus punkti 1.12 alapunktile b.*

([8]) 6. lisas esitab komisjon kumuleeritud andmed, mis hõlmavad mitut aastat. Konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande teistes lisades esitatakse aga eelarveaasta ja (võrdluse eesmärgil) sellele eelnenud aasta andmed.

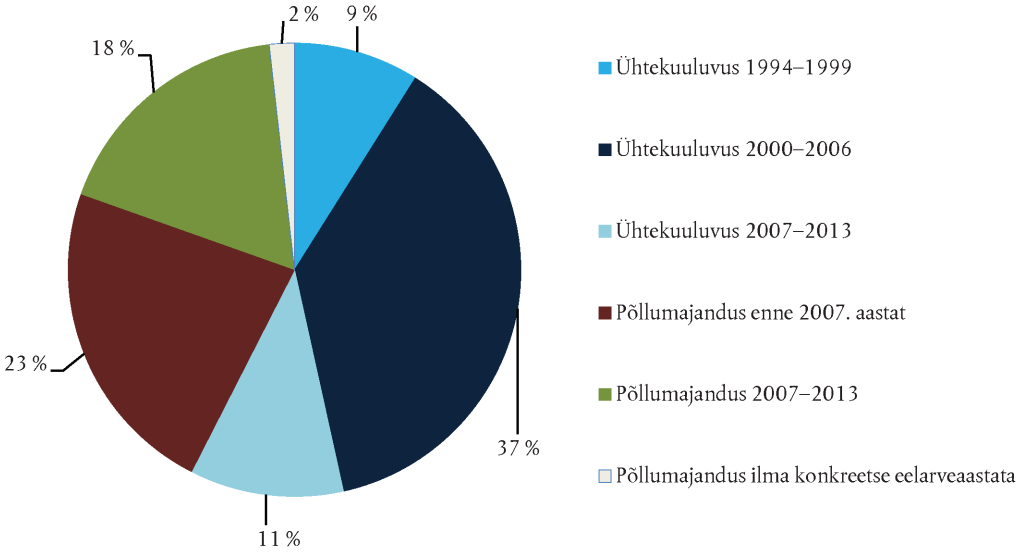
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.15. Seetõttu on tähtis, et komisjon looks asjakohased mehhanismid, mille abil saaks kontrollida liikmesriikide korrektsioonimeetmete ajastust, päritolu ja summat ning mis annavad rohkem kindlust raamatupidamise aastaaruandes ja ELi eelarve kaitset käsitlevas komisjoni teatises esitatud andmete täpsuse kohta.

KOMISJONI VASTUSED

1.15. *Komisjon uurib koos liikmesriikidega, kuidas saaks teavet kontrollikoja soovitatud viisil paremini täiustada.*

Joonis 1.2. Komisjoni esitatud andmed aastatel 2007–2013 põllumajanduse ja ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud finantskorrektsioonide kohta (perioodide kaupa)



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Ülevaade tehingute korrektsuse auditi tulemustest

1.16. Kontrollikoja tulude auditi tulemused esitatakse 2. peatükis ja kulude auditi tulemused 3.–9. peatükis (vt ***tabel 1.1***).

Tabel 1.1. Aastaaruande 3.–9. peatükis auditeeritud tehingud

(miljonites eurodes)

Aastaaruande peatükid		2013. aasta maksed	2013. aastal auditeeritud tehingud
		(A)	(B)
3. peatükk	**Põllumajandus: turg ja otsetoetused**	**45 004**	**45 016**
4. peatükk	**Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid**	**14 780**	**15 581**
5. peatükk	**Regionaalpoliitika, transport ja energeetika**	**45 084**	**45 477**
6. peatükk	**Tööhõive ja sotsiaalküsimused**	**14 017**	**16 200**
7. peatükk	**Välissuhted, välisabi ja laienemine**	**6 180**	**6 019**
8. peatükk	**Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad**	**13 156**	**10 431**
9. peatükk	**Haldus- ja sellega seotud kulud** ([1])	**10 248**	**10 600**
	Kokku	**148 469**	**149 324**

„2013. aastal auditeeritud tehingud" (B) koosneb 2013. aasta maksetest (A), millest on maha arvatud 2013. aastal tehtud ettemaksed (16,763 miljardit eurot) ja millele on lisatud 2013. aastal tehtud eelrahastamise tasaarvestuste summa (15,842 miljardit eurot) ja finantskorraldusvahenditest lõppsaajatele tehtud väljamaksed (1,776 miljardit eurot).

([1]) Käesolev peatükk hõlmab ka eelarves põhitegevusena kajastatud kulusid, mis on oma olemuselt halduskulud (nt põhitegevusega seotud peadirektoraatide hoonete ja palgakulud).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.17. 2013. aasta audititulemused näitavad, et tulud (149,504 miljardit eurot) ning haldus- ja muude kulude poliitikavaldkondade rühma tehingud (10,6 miljardit eurot) ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud ning läbivaadatud järelevalve- ja kontrollisüsteemid olid mõjusad (vt ***tabel 1.2*** ning punktid 2.27 ja 9.18). Kõik tegevuskulusid hõlmavad poliitikavaldkondade rühmad olid olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punktid 3.44, 4.35, 5.61–5.62, 6.39–6.40, 7.22–7.23 ja 8.33–8.34). Kulukohustused ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud.

KOMISJONI VASTUSED

1.17. *Komisjon saab aru, et kontrollikoja teatatud veamäär on aastane hinnang, milles võetakse arvesse projekti kulude korrektsioone või vigadest mõjutatud tagasimakseid, mis tuvastati ja dokumenteeriti enne kontrollikoja auditit.*

Komisjon rõhutab, et tema jaoks on kohustuslik finantsmäärus, mille artikli 32 punktis e on sätestatud, et sisekontrolliga tuleks muu hulgas tagada „raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi".

Komisjon jätkab oma järelevalverolli täitmist, eelkõige rakendades finantskorrektsioone ja tagasinõudmisi tasemel, mis vastab kindlaks tehtud eeskirjade eiramiste ja puudujääkide tasemele. Liidu finantshuve kaitsva õigusraamistiku, seonduvate menetluste keerukuse ning paljudes valdkondades kaasatud mitme kontrollitasandi tõttu korrigeeritakse vead alles mitu aastat pärast nende ilmnemist.

Lisaks nähakse finantsmäärusega (artikli 80 lõige 4) ette, et kui neid summasid ei ole võimalik täpselt kindlaks teha – mida juhtub sageli –, siis kohaldataks kindlamääralisi või ekstrapoleeritud korrektsioone vastavalt valdkondlikele eeskirjadele. Komisjon on ELi eelarve kaitsmiseks tegutsenud oma volituste piires ja järginud täielikult olemasolevaid määrusi. Vastavalt kontrollikoja auditeerimismeetodile on tehtud kohandusi sellisel määral, mil leiti seos konkreetsete toimingutega.

Komisjon leiab, et kontrollikoja aastast esinduslikku veamäära tuleks vaadelda koos ELi sekkumiste mitmeaastase iseloomuga (vt ka punkt 3.7, punkti 3.44 esimene taane, punkt 4.6, punkti 4.36 esimene taane, punktid 5.20, 5.21, 6.13).

Komisjon on nõus kontrollikoja hinnanguga vigade kohta, millest on teatatud lisaks vähestele järgmistes punktides kirjeldatud eranditele: punkti 3.6 alapunkt b, 3.7, 3.13, punkti 4.5 alapunkt b, 4.7, 4.15, 6.13.

Tabel 1.2. 2013. aasta tehingute korrektsust puudutava auditi tulemuste kokkuvõte

Aastaaruande peatükid	Auditeeritud tehingud (miljonites eurodes)	Kõige tõenäolisem veamäär 2013 (%)	Usaldusvahemik		Kõige tõenäolisem veamäär 2012 (%)
			Alumine veapiir (LEL)	Ülemine veapiir (UEL)	
Põllumajandus: turg ja otsetoetused	45 016	**3,6**	1,7	5,5	**3,8**
Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid	15 581	**6,7**	3,5	9,9	**7,9**
Regionaalpoliitika, transport ja energeetika	45 477	**6,9**	3,7	10,1	**6,8**
Tööhõive ja sotsiaalküsimused	16 200	**3,1**	1,5	4,7	**3,2**
Välissuhted, välisabi ja laienemine	6 019	**2,6**	1,2	4,0	**3,3**
Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad	10 431	**4,6**	2,6	6,6	**3,9**
Haldus- ja sellega seotud kulud	10 600	**1,0**	0,0	2,3	**0**
Kokku	**149 324**	**4,7**	3,5	5,9	**4,8**
Tulud	**149 504** [1]	**0**	0	0	**0**

[1] Auditeerimisel kontrolliti komisjoni tasandil sissenõudekorraldustest moodustatud valimit, mis hõlmas kõiki tululiike (vt punkt 2.4).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.18. Kontrollikoja hinnangul olid maksed ([9]) tervikuna olulisel määral vigadest mõjutatud ning kontrollitud järelevalve- ja kontrollisüsteemid kokkuvõttes osaliselt mõjusad (vt ***tabel 1.2***).

KOMISJONI VASTUSED

1.18. *Komisjon tunnistab, et vaadeldud süsteemid on osaliselt mõjusad, nagu kajastab kontrollikoja hinnatud veamäär lõplike toetusesaajate tasandil. Oma järelevalve- ja kontrollisüsteemide toimimise tulemusena rakendas komisjon 2013. aastal finantskorrektsioone, netofinantskorrektsioone ja tagasinõudmisi 3,334 miljardi euro ulatuses (esialgne summa), mis vastab 2,4 protsendile tehtud maksetest (vt tabel 1.1). Arvud jaotuvad poliitikavaldkondade kaupa järgmiselt:*

— *3. peatükk – põllumajandus: turg ja otsetoetused: finantskorrektsioonid ja sissenõuded moodustavad 637 miljonit eurot (1,4 % tehtud maksetest);*

— *4. peatükk – maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid: finantskorrektsioonid ja sissenõuded moodustavad 476 miljonit eurot (3,2 % tehtud maksetest);*

— *5. peatükk – regionaalpoliitika, energeetika ja transport: 1,029 miljardit euro ulatuses rakendatud finantskorrektsioone ja tagasinõudmisi (2,3 % tehtud maksetest);*

— *6. peatükk – tööhõive ja sotsiaalküsimused: 898 miljonit eurot (6,4 % kõigist tehtud maksetest);*

— *7. peatükk – välissuhted, välisabi ja laienemine: 93 miljonit eurot (1,5 % kõigist tehtud maksetest);*

— *8. peatükk – teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad: 197 miljonit eurot (1,5 % kõigist tehtud maksetest) ja*

— *9. peatükk – halduskulud: 3 miljonit eurot (0 % kõigist tehtud maksetest). See ei tähenda, et kõik aastal T rakendatud tagasinõudmised, finantskorrektsioonid ja netofinantskorrektsioonid saab aasta T vigadest maha arvata.*

See ei tähenda, et kõik aastal T rakendatud tagasinõudmised, finantskorrektsioonid ja netofinantskorrektsioonid saaks lahutada aastal T esinenud vigadest. Küll aga näitab see, et hinnates üldise sisekontrollisüsteemi tõhusust ELi eelarve kaitsmisel mitme aasta lõikes, tuleb arvesse võtta nii veamäärasid kui ka tagasinõudmisi/finantskorrektsioone/netofinantskorrektsioone (vt vastus punktile 1.17).

Audititulemuste analüüs

1.19. Käesoleva aasta tulemused näitavad, et suurem osa eelarvest on olulisel määral vigadest mõjutatud (peaaegu samal määral kui 2012. aastal). 2013. aasta veamäär kokku oli 4,7 %, mis on 0,1 protsendipunkti vähem kui 2012. aastal. 2013. aastal mängis olulist osa liikmesriikide ja komisjoni rakendatud korrektsioonide suurem mõju. Kui nimetatud korrektsioone kontrollikoja valimisse sattunud tehingute juures ei oleks rakendatud, oleks 2012. aasta veamäär kokku olnud 1,6 protsendipunkti võrra kõrgem.

1.19. *Vt vastused punktidele 1.17 ja 1.18.*

([9]) Kontrollikoda auditeerib maksetehinguid siis, kui kulud on kantud, kirjendatud ja heaks kiidetud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.20. Suhteliselt stabiilsed tulemused saavutati hoolimata sellest, et kõnealusel aastal suurenesid oluliselt kõige rohkem vigu sisaldava kuluvaldkonna (ühtekuuluvus) kulutused.

1.21. Lisaks mõjutasid 2013. aasta veamäära ka muud faktorid:

— riigihangetes tehtud vigade arvu vähenemine, kuigi need moodustavad kogu veamäärast endiselt ühe viiendiku (vt punkt 1.22 ja ***joonis 1.4***);

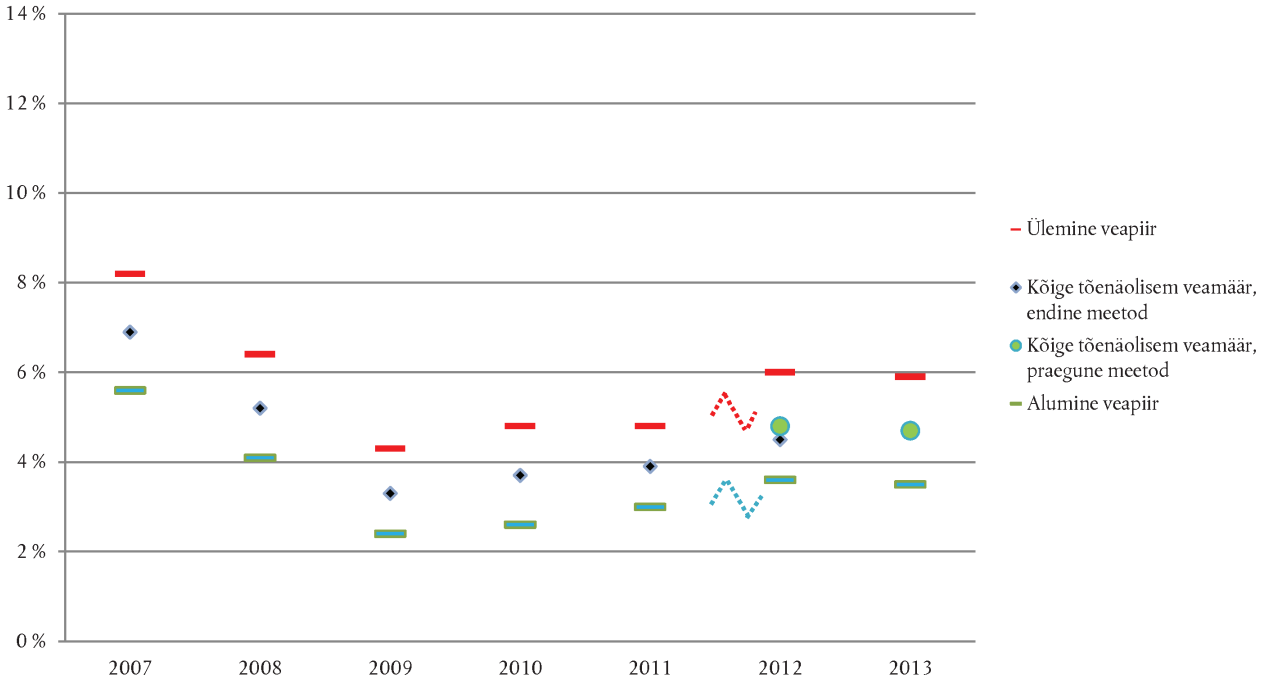
— nõuetele vastavuse valdkonnas avastatud vigade suur arv (enam kui neljandik külastatud põllumajandustootjatest, kes pidid nõuetele vastavuse tingimustele vastama, eirasid ühte või enamat nõuet) ning nõuetele vastavuse laialdasem kontrollimine tingisid selle, et nõuetele vastavus moodustas 0,2 protsendipunkti kogu veamäärast (2012. aastal 0,1 protsendipunkti).

KOMISJONI VASTUSED

1.21.

Nõuetele vastavusega seotud kohustuste täitmine ei ole ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) raames maksete tegemisel toetuskõlblikkuskriteerium ning seepärast ei ole kõnealuste nõuete kontrollimine seotud nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega. Vt vastused punktidele 3.6 (alapunkt b), 3.7, 3.13, 4.5 (alapunkt b), 4.7 ja 4.15.

Joonis 1.3. Kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär (2007–2013) ([1])



([1]) 2012. aasta kaks punkti näitavad kontrollikoja 2012. aasta hinnangulist kõige tõenäolisemat veamäära (4,8 %, vt kontrollikoja aastaaruande 2012 ***tabel 1.2***) ja hinnangulist kõige tõenäolisemat veamäära juhul, kui samad leiud oleks tuvastatud valimis, mis oleks olnud koostatud varasematel aastatel kasutatud meetodi alusel (4,5 %, vt aastaaruande 2012 punktid 1.14 ja 1.15). 2012. aasta ülemine ja alumine veapiir (UEL ja LEL) on leitud alates 2012. aastast kasutatava valimikontrolli meetodi alusel.

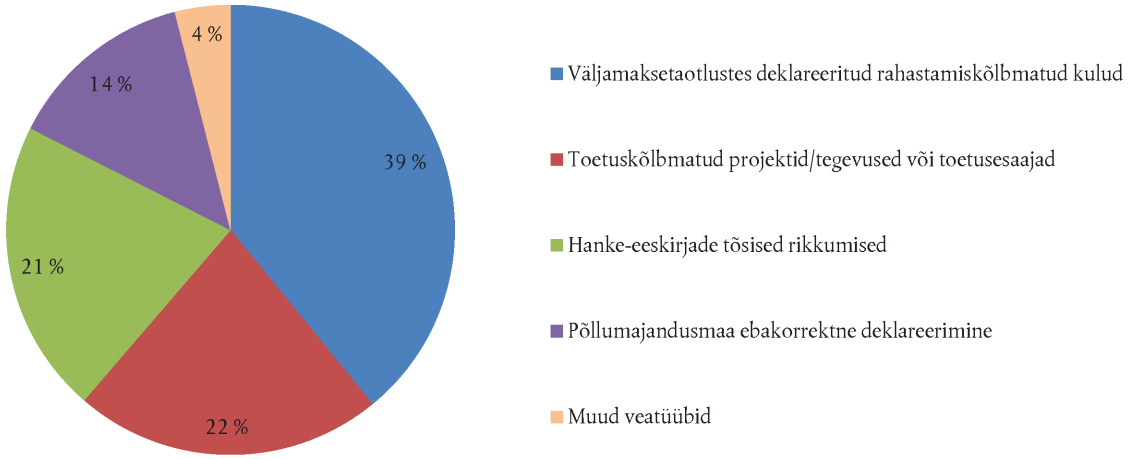
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.22. Kontrollikoja poolt 2013. aastal avastatud vigadest moodustavad kõige suurema osa kulude hüvitamisega seotud rahastamiskõlblikkuse vead. Väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud moodustasid 1,8 protsendipunkti (2012. aastal 1,0), toetuskõlbmatute projektide, tegevuste ja teotusesaajate kategooria 1,1 protsendipunkti (2012. aastal 1,1), ning hanke-eeskirjade tõsised rikkumised (enamasti olid need seotud kulude hüvitamisega, ent puudutasid kohati ka halduskulusid) 1,0 protsendipunkti (2012. aastal 1,4) kogu veamäärast. Toetusõigustel põhinevate kulude puhul olid kõige suuremaks veaallikaks põllumajandustootjate esitatud ebaõiged väljamaksetaotlused, mis moodustasid 0,6 protsendipunkti (2012. aastal 0,8) kogu veamäärast (vt ***joonis 1.4***).

KOMISJONI VASTUSED

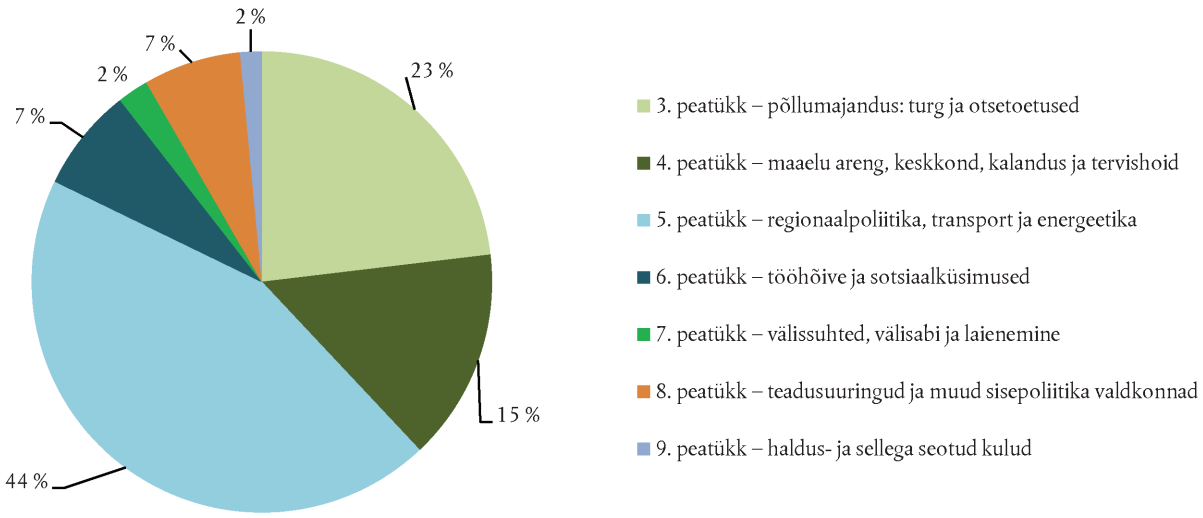
1.22. *Komisjon on sarnaseid probleeme tuvastanud ka oma auditite käigus. Komisjon on viimasel perioodil teinud arvestatavaid pingutusi, et selgitada välja probleemide algpõhjus ning vajaduse korral rakendada parandusmeetmeid.*

Joonis 1.4. Veatüüpide osakaal kogu hinnangulises veamääras



1.23. Kogu hinnangulise veamäära ülesehitus peatükkide kaupa näitab, et regionaalpoliitika, transport ja energeetika (5.peatükk) moodustavad kogu hinnangulisest veamäärast ligikaudu kaks viiendikku, põllumajandus: turg ja otsetoetused (3. peatükk) ligikaudu veerandi ning maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid (4. peatükk) ligikaudu ühe seitsmendiku (vt ***joonis 1.5***). Kirjeldatud jaotuses võrreldes 2012. aastaga märkimisväärseid muutusi ei toimunud.

Joonis 1.5. Aastaaruande peatükkide osakaal kogu hinnangulises veamääras



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.24. Kontrollikoja arvutuste kohaselt on koostöös liikmesriikidega hallatavate kulutuste vigade hinnanguline kogumäär 5,2 % (2012. aastal 5,3 %) ja muul viisil hallatavate tegevuskulude ([10]) veamäär 3,7 % (2012. aastal 4,3 %). Halduskulude 2013. aasta hinnanguline veamäär on 1 % (2012. aastal 0 %).

([10]) Neid käsitletakse peamiselt 7. ja 8. peatükis, kuid osaliselt ka 4., 5. ja 6. peatükis. Koostöös liikmesriikidega hallatavade kulude ekstrapoleeritud veamäär põhineb 699 tehingu läbivaatamisel (andmekogumi kogumaht 119,6 miljardit eurot); tegevuskulude teiste haldusviiside puhul põhineb ekstrapoleerimine 342 tehingu läbivaatamisel (andmekogumi kogumaht 19 miljardit eurot).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Koondaruande ja aasta tegevusaruannete läbivaatamine

Aasta tegevusaruanded

Peadirektorid annavad igal aastal aru tehingute korrektsuse kohta ...

1.25. Komisjoni ülesandel peavad peadirektorid ([11]) oma aasta tegevusaruannetes ([12]) esitama kinnituse alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta (samuti aasta tegevusaruannetes kajastatavaid tulemuslikkuse teemasid vaadeldakse 10. peatükis). Kui peadirektorid ei saa kulutuste mõne olulise osa kohta kinnitust anda, esitavad nad reservatsiooni. Peadirektorid peaksid esitama kinnituse kohta märkuse juhul, kui:

a) on toimunud sündmus, millel on komisjoni mainele tõsised tagajärjed, või

b) hinnangulise veamäära mõju on ka pärast tehtud finantskorrektsioonide ja sissenõuete netosumma mahaarvamist endiselt oluline.

1.26. Aastal 2013 ajakohastasid peasekretär ja eelarve peadirektoraat suunised, ([13]) milles käsitletakse aasta tegevusaruannetes sisalduva teabe koostamist ja esitamist, ning reservatsioonide aluseks olevaid asjaolusid. Aasta tegevusaruannetega püütakse nüüd edastada järjepidev sõnum, mis on jagatud kolme tasandisse: 1) kokkuvõte, 2) tulemuste, juhtimise ja hinnangute kirjeldus ning 3) üksikasjalikud lisad. Suunised sisaldavad uut elementi, mille kohaselt peavad peadirektorid määratlema püsivalt kõrge veamääraga valdkonnad. Suunistega täidetakse ka finantsmääruses esitatud nõue, mille kohaselt võtab komisjon püsivalt kõrge veamääraga valdkondades asjakohaseid parandusmeetmeid või teeb ettepaneku nende võtmiseks ([14]).

([11]) Mõistega „peadirektor" tähistatakse siin kõiki kinnitusi allkirjastavaid isikuid. Kinnitused on allkirjastanud komisjoni peasekretär, 36 peadirektorit, kaheksa direktorit, neli talituse juhatajat ning Euroopa välisteenistuse peadirektor.

([12]) Komisjoni talituste aasta tegevusaruanded on kättesaadavad komisjoni veebisaidil http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

([13]) Kehtivad suunised 2013. aasta tegevusaruannete koostamiseks (SEC/2013/SEC(2013)584).

([14]) Finantsmääruse artikli 32 lõige 5.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

… ning osa suurema riskiga programmide raames tehtud maksete vähenemise tõttu esitati ka vähem reservatsioone

1.27. Peadirektorid esitasid kokku 17 kvantifitseeritud reservatsiooni (2012. aastal 23) (vt ***tabel 1.3***). Reservatsioonide arvu mõjutas kõige rohkem kuuenda raamprogrammi ja ühtekuuluvuse perioodi 2000–2006 raames tehtud maksete vähenemine ([15]) (2012. aastal kehtis nende kohta viis reservatsiooni, ([16]) 2013. aastal aga mitte ühtegi). Vastutavad peadirektoraadid peavad veel tasaarvestama nende programmide väljamaksetaotlused ja eelrahastamise ([17]).

1.28. Kontrollikoja ([18]) ja siseauditi talituse tähelepanekute valguses esitas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat kaks uut reservatsiooni. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruandes esitatud täiendavad reservatsioonid ja kehtivate reservatsioonide mahus tehtud kohandused annavad poliitikavaldkondade rühma kohta eelmise aastaga võrreldes tõepärasema pildi. Kontrollikoda märgib aga ka järgitud lähenemisviisis sisalduvaid piiranguid (punktid 3.39–3.43).

KOMISJONI VASTUSED

1.28. *Põllumajanduse peadirektoraat on kindluse saavutamiseks võtnud mitut tasandit hõlmava lähenemisviisi, teadvustades endale, et iga kinnitustasand ei pruugi eraldi võetuna olla piisav. Nimelt seetõttu on komisjon lõiminud kogu saadaoleva teabe, et saada kõige kindlam allesjäänud veamäära hinnang ning määrata seega kindlaks, kus on vajalikud reservatsioonid.*

([15]) Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Ühtekuuluvusfondi (ÜF) ja Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) rakenduskavad.

([16]) Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, merenduse ja kalanduse peadirektoraat ning välispoliitika vahendite talituse juht tühistasid oma 2012. aastal esitatud reservatsioonid, mis puudutasid vastavalt kulusid summas 58,5 miljonit, 2,4 miljonit ning 25,9 miljonit eurot.

([17]) Perioodi 2000–2006 rakenduskavade lõpetamisega seotud riske kajastavad nüüd regionaal- ja linnapoliitika ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi esitatud kaks mittekvantifitseeritud (mainet puudutavat) reservatsiooni. Lisaks kehtivad veel kaks mittekvantifitseeritud reservatsiooni, mille on esitanud kliimameetmete peadirektoraat (heitkogustega kauplemise süsteem) ning personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat (ühes Euroopa Koolis aset leidnud võimalik pettusejuhtum).

([18]) Kontrollikoja aastaaruanne 2012, punktid 4.38 ja 4.44 (3. soovitus).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Aasta tegevusaruanded on endiselt arenemisjärgus ja seega aastati halvasti võrreldavad

1.29. Aasta tegevusaruannete esitusviisis 2013. aastal tehtud muudatused tõid endaga kaasa selle, et aruanded sisaldavad rohkem kui ühte hinnangulist „veariski sisaldavat summat" (tegu on juba iseenesest keerulise kontseptsiooniga, vt punktid 1.31 ja 1.32). Arvutuse aluseks olev veamäär asub aga kontrollikoja hinnatud vahemiku alumises osas. Keskse tähtsusega ühtekuuluvuse valdkonna riskimäärade arvutamisel kasutatakse küll erinevaid näitajaid, ([19]) ent aruande kokkuvõttes keskendutakse vaid väiksemale arvule ([20]) (vt 3. peatüki punkt 3.42, 5. peatüki punktid 5.46, 5.47, 5.51, 5.52, 5.57 ning 6. peatüki punktid 6.34–6.38).

1.30. Komisjoni siseauditi talitus tegi kahes peadirektoraadis ([21]) piiratud kontrolli ning uuris kolmes peadirektoraadis varasemate kontrollide põhjal võetud meetmeid ([22]). Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi allesjäänud veamäära piiratud kontrollimisel leiti, et liikmesriikide veamäärade kontrollimiseks ja parandamiseks loodud süsteem oli küll suhteliselt hästi kavandatud, ent arvud sisaldavad sellegipoolest märkimisväärseid kahtlusi ja puudusi. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadis leidis siseauditi talitus, et võrreldes 2012. aastaga on peadirektoril kindluse andmiseks parem alus. Teabe kogumise, töötlemise ja esitamise korda peab aga veelgi parandama.

KOMISJONI VASTUSED

1.29. *Komisjon on selguse ja järjepidevuse parandamiseks astunud samme aasta tegevusaruannete ülesehituse ühtlustamiseks ja lihtsustamiseks.*

Komisjon arvab, et tema hinnangud on üldjoontes kontrollikoja omadega kooskõlas. Lisaks on 3. peatüki allesjäänud veamäära hinnang lähemal pigem usaldusvahemiku mediaanile kui väikseimale arvule.

1.30. *Jätkuvalt kohaldatakse meetmeid, millega põllumajanduse peadirektoraat alustas juba 2012. aastal, et automatiseerida andmete kogumist ja töötlemist ning teha seega IASi soovitatud edasisi täiendusi.*

([19]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruandes (lk 6) hinnati ERFi ja ÜFi 2013. aasta maksete keskmise riskimäära vahemikuks 2,8–5,3 % ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruandes (lk 44) hinnati ESFi perioodi 2007–2013 rakenduskavade maksete keskmise riskimäära vahemikuks 2,6–3,5 %.

([20]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi peamine tulemusnäitaja nr 5 on vastavalt 1,2 % ja 1,1 %.

([21]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat.

([22]) Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid ning teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjon esitab nüüd kaks erinevat veariski sisaldavat summat

1.31. ***Tabelis 1.3*** esitatakse kaks erinevat veariski sisaldavat summat (mõlemad pärinevad aasta tegevusaruannetest). Suurema summa näol (4,179 miljardit eurot ([23])) on tegu koondaruande jaos 4.1 nimetatud summaga (vt punkt 1.35). Nimetatud summa esitamine on 2012. aastaga võrreldes samm edasi (vt punkt 1.36). Väiksema summa puhul (2,437 miljardit eurot) on tegu peadirektorite poolt nende aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonide kvantifitseerimisega.

1.32. Kontrollikoda on seisukohal, et mõnes aasta tegevusaruandes esitatud veariski sisaldavad summad võivad olla tegelikust väiksemad. Seega ei pruugi ei komisjoni poolt erinevatele poliitikavaldkondadele antud hinnang ega püsivalt kõrge veamääraga valdkondade määratlemine olla küllalt usaldusväärne (vt punkt 1.29).

KOMISJONI VASTUSED

1.31. *Komisjon märgib, et koondaruanne hõlmab veariski sisaldava summa mõistet, kvantifitseeritud reservatsioonide tabelit ning riskisumma hinnangut selliste kulude kohta, mis ei kuulu reservatsiooni alla.*

Kuigi tavapärane lähenemisviis (mis põhineb reservatsiooni alla kuuluvate tegevuste veariski sisaldavatel summadel) on senini peamine veariski sisaldavate summade hindamise meetod, esitasid peadirektoraadid, kes täidavad eelarvet koostöös liikmesriikidega, oma aasta tegevusaruannetes siiski alternatiivse meetodi (maksimaalne stsenaarium), mis hõlmab suhteliselt madalama veamääraga ning reservatsiooni alla mittekuuluvaid valdkondi.

1.32. *Komisjon arvab, et pärast varasemalt tuvastatud nõrkusi käsitlevate meetmete rakendamist on tema hinnang erinevate rahastatavate valdkondade kohta ning püsivalt kõrge veamääraga valdkondade määratlemine piisavalt usaldusväärne.*

([23]) Koondaruande lisas 1 esitatud veariski sisaldav summa (3,807 miljardit eurot), millele on liidetud reservatsioonidega hõlmamata kulutused summas 372 miljonit eurot (koondaruande jagu 4.1).

Tabel 1.3. Komisjoni aasta tegevusaruannetes esitatud kvantifitseeritud reservatsioonid

(miljonites eurodes)

Peatükk	Peadirektoraat/talitus [1]	Reservatsiooni põhjus	Asjaomastele tegevustele 2013. aastal tehtud maksete kogusumma	Veariski sisaldav summa kokku	Reservatsiooniga hõlmatud üksustele asjaomaste tegevuste eest 2013. aastal tehtud maksete kogusumma	Veariski sisaldav summa (reservatsioonid)
3	AGRI	Üheksas liikmesriigis leiti puudusi põllumajandusturgudel tehtud sekkumiste maksete seaduslikkuses ja korrektsuses.	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Kuues liikmesriigis leiti puudusi põllumajandustootjatele tehtud otsemaksete seaduslikkuses ja korrektsuses.	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	19 liikmesriigi 31 makseasutuse tegevuskavad ei käsitlenud kõiki tehingute seaduslikkuses ja korrektsuses leitud puudusi.	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Ühes kandidaatriigis leiti puudusi investeerimismeetmete kulude mõistlikkuse hindamisel.	47,6	2,60	26,0	2,6
	MARE	Liikmesriikide auditiaruannete kohaselt ületas deklareeritud kulude veamäär 2 % künnise neljas liikmesriigis; kahe liikmesriigi veamäärad ei olnud usaldusväärsed ning kaks liikmesriiki jätsid aruande esitamata.	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Reservatsioon liikmesriikide väljamaksetaotluste täpsust puudutavate allesjäänud veamäärade kohta (toidu ja sööda poliitikavaldkonda kuuluvate loomahaiguste likvideerimise ja seire kavade aastaprogrammid).	229,1	4,5	229,1	4,5

[1] Komisjoni peadirektoraatide ja talituste täielik nimekiri on esitatud aadressil http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm.

(miljonites eurodes)

Peatükk	Peadirektoraat/talitus ([1])	Reservatsiooni põhjus	Asjaomastele tegevustele 2013. aastal tehtud maksete kogusumma	Veariski sisaldav summa kokku	Reservatsiooniga hõlmatud üksustele asjaomaste tegevuste eest 2013. aastal tehtud maksete kogusumma	Veariski sisaldav summa (reservatsioonid)
5	REGIO	Tõsised puudused 15 liikmesriigi 73 ERFi/ÜFi rakenduskava (2007–2013) ning kahe ühinemiseelse abi rahastamisvahendi programmi juhtimis- ja kontrollisüsteemides.	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Tõsine puudus 11 liikmesriigi 36 Euroopa Sotsiaalfondi rakenduskava (2007–2013) juhtimis- ja kontrollisüsteemides.	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ([2])	Märkimisväärne arv vigu alustehingutes (kogu peadirektoraadi kohta).	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD	Vead seitsmenda raamprogrammi toetuste väljamaksetaotlustes.	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
	CNECT		1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
	ENTR		403,2	1,2	403,2	1,2
	ENER		143,7	5,3	143,7	5,3
	MOVE		65,3	0,8	65,3	0,8
	REA	Vead seitsmenda raamprogrammi kosmose ja turvalisuse valdkondade toetuste väljamaksetaotlustes.	250,8	6,3	250,8	6,3
		Vead seitsmenda raamprogrammi väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele suunatud toetuste väljamaksetaotlustes.	230,4	27,1	230,4	27,1
	EACEA	Vead elukestva õppe programmi toetuste maksmisel (2007–2013).	124,4	3,7	124,4	3,7
		Kvantifitseeritud reservatsioonid kokku	**129 149,0**	**3 795,3**	**50 547,6**	**2 436,6**
	HOME	Riski sisaldav summa – „solidaarsus” ja „rändevood”		11,7		
		Koondaruande 1. lisas esitatud riski sisaldav summa kokku	**129 149,0**	**3 807,0**	**50 547,6**	**2 436,6**

([1]) Komisjoni peadirektoraatide ja talituste täielik nimekiri on esitatud aadressil http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm.
([2]) Arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAidi veerud hõlmavad vastavalt 2 963,0 miljoni euro ja 99,3 miljoni euro ulatuses Euroopa Arengufondide (EAF) vahendeid.

Allikas: peadirektoraatide, talituste ja rakendusametite aasta tegevusaruanded ning nende koondaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Koondaruanne

Koondaruanne on nii välise kui ka sisemise aruandluse vahend ...

1.33. Komisjon võttis koondaruande ([24]) vastu 11. juunil 2014. Koondaruanne oli algselt mõeldud komisjoni sisemise aruandluse jaoks, ent see saadetakse ka Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning avalikustatakse ([25]) (väline aruandekohustus).

1.34. Nagu märgitakse aastaaruandes 2012, ([26]) kontrollikoda koondaruannet ei auditeeri. See valmib vastavalt finantsmääruses sätestatud ajakavale, ent liiga hilja selleks, et kontrollikoda saaks seda oma töös märkimisväärselt kasutada. Järgmised kommentaarid puudutavad aastaaruandes 2012 tehtud tähelepanekuid ja kontrollimenetluste kulutõhusust.

... milles komisjon tunnistab, et kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud ...

1.35. 2013. aasta koondaruanne sisaldab veariski sisaldavate summade kirjeldust ja ülevaadet (võrreldav ***tabeliga 1.3***). Aruandes märgitakse, et peadirektorite esitatud reservatsioonide maht on 2012. aastaga võrreldes suurenenud. Veariski sisaldavad summad (vt punktid 1.29–1.32) moodustavad 2,8 % ([27]) kõigist välja makstud summadest (ELi eelarve ja Euroopa Arengufond kokku). Komisjon tunnistab, et kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud. Peamistes kuluvaldkondades toetub komisjon veamäärade hindamisel peadirektorite hinnangutele, mis on kontrollikoja hinnatud määrast madalamad. Kontrollikoda on seisukohal, et kontrollikoja hinnangulise veamäära ja komisjoni „veariski sisaldavate summade" vaheline erinevuse peamine põhjus on kahe institutsiooni leitud erinev veamäär.

1.35. *Üldiselt täiendab komisjon aastast veariski sisaldavat summat mitmeaastase allesjäänud veamääraga, milles võetakse arvesse finantskorrektsioone ja tagasinõudmisi.*

Komisjon arvab, et mitmeaastane allesjäänud veamäär pakub head näitajat selle kohta, millises ulatuses on ELi eelarve pärast järelevalve- ja kontrollisüsteemide rakendamist jätkuvalt mõjutatud ebaseaduslikult tekkinud kuludest.

([24]) Dokumendi ametlik nimi on „2013. aasta koondaruanne komisjoni juhtimistegevuse kohta" (lühidalt „koondaruanne").

([25]) Koondaruanne on avaldatud komisjoni veebisaidil http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf ning lisa aadressil http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf.

([26]) Kontrollikoja aastaaruanne 2012, punkt 1.45.

([27]) Koondaruanne, punkt 4.1, lk 14.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

... ning püüab selgitada komisjoni kasutatavat „veariski sisaldavate summade" kontseptsiooni

1.36. Komisjon on koondaruandele lisanud veariski sisaldavate summade arvutamist selgitava üheleheküljelise lisa. Selgituse kohaselt on veariski sisaldavate summade näol tegu peale vastavusriskide vähendamiseks mõeldud kõigi kontrollimehhanismide (parandusmeetmete) rakendamist alles jäänud veamäära rahalise väärtusega. Väliste lugejate jaoks oleks huvitav saada rohkem teavet nimetatud parandusmeetmete olemuse ja finantsmõju kohta. Tulevase audititöö käigus kaalub kontrollikoda veariski sisaldavate summade arvutamise edasist uurimist, võttes seejuures arvesse komisjoni siseauditi talituse tehtud tööd.

Koondaruanne annab esimese ülevaate kontrollimenetluste kulutõhusust

1.37. Koondaruande punktis 3.4 käsitletakse kontrollimenetluste kulutõhusust. Sellega täidetakse finantsmääruse 2012. aasta ülevaatamise käigus lisatud uus nõue. Kui aruande tekstis esitatud analüüs on veel esialgne ([28]) ja eeldab metoodika ajakohastamist, siis aruande kokkuvõttes tehakse ka mõningaid kindlaid järeldusi. Komisjon jõudis seisukohale, et otsese halduse puhul on „üksikasjalikumad kontrollimehhanismid kulukad ja [–] täiendavaid kontrolle peaks läbi viima vaid juhul, kui suudetakse tõestada, et neist saadav kasu kaalub üles komisjonile ja toetusesaajatele tekkiva kulu". Koostöös liikmesriikidega toimuva halduse puhul leidis komisjon, et „vigade vältimiseks peaksid liikmesriigid maksimaalselt kasutama kõiki olemasolevaid vahendeid".

1.38. Aruandes ei käsitleta nende järelduse elluviimisega kaasnevaid kulusid (ei otsese halduse kohta, kus „üksikasjalikumad kontrollimehhanismid on kulukad", ega koostöös liikmesriikidega toimuva halduse kohta, kus „vigade vältimiseks peaksid liikmesriigid maksimaalselt kasutama kõiki olemasolevaid vahendeid"). Koondaruandes ei käsitleta püsivalt kõrge veamääraga programmide probleemi (vt punkt 1.26).

KOMISJONI VASTUSED

1.36. *Komisjon annab nende parandusmeetmete iseloomu ja finantsmõju kohta teavet oma ajakohastatud teatises ELi eelarve kaitsmise kohta.*

1.37. *Kooskõlas uue finantsmäärusega tuleb kontrollide arvu ja ulatust kohandada riski tasemega, võttes samas arvesse kulutõhusust. Kontrollide kulutõhususe hindamise esmane eesmärk on toetada juhtimisotsuste vastuvõtmist seoses kontrollisüsteemide ülesehitusega ning ressursside eraldamise tagamisega. Samuti kehtib see liikmesriikidepoolsete ELi rahastusega seotud kontrollide kohta. 2013. aastal nõuti komisjoni kõigilt peadirektoraatidelt kontrollistrateegiate ja -süsteemide läbivaatamist, tagamaks, et need on kulutõhusad ja riskidega proportsionaalsed. See võib tuua kaasa suuri struktuurimuutusi finantsjuhtimise protsessides. Komisjon võtab nende uute nõuete tulemusliku rakendamise põhjalikult käsile.*

([28]) Koondaruande jaos 4.3 leheküljel 12 sedastatakse, et nimetatud teabe kasutamine kontrollide intensiivsuse ja sageduse riskis suurusest sõltuvaks moduleerimiseks eeldab täiendavat tööd. Kontrollimehhanismide mõjususe näitajate paika panemisel on märkimisväärseid lünki.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Üldhinnang

1.39. Kontrollikoda loodab, et koondaruande koostamist parandatakse tulevikus veelgi. Eelkõige peaks komisjon veelgi täpsustama veariski sisaldavate summade arvutamist ning selgitama parandusmeetmete hinnangulist mõju neile summadele. Nimetatud küsimuste täpsustamine aitab komisjonil teha järeldusi püsivalt kõrge veamääraga valdkondades, mis vajavad sügavamat analüüsi (vt punkt 1.26).

1.40. Mõned kontrollikoja aastaaruandes 2012 loetletud parandamist vajavad valdkonnad on endiselt asjakohased. Koondaruande esitamine vastavalt finantsmääruse artiklis 66 sätestatud ajakavale tähendab, et see valmib liiga hilja selleks, et aruanne võiks kontrollikoja järeldust märkimisväärselt mõjutada. Kuigi aruanne käsitleb nüüd täpsemini eeskirjadele mittevastamise olulist mõju, ei sisalda see (ega peagi sisaldama) teiste valdkondade kohta antud kinnitustega sarnanevat selgesõnalist kinnitust ([29]).

KOMISJONI VASTUSED

1.39. *Komisjon uurib, kuidas saab koondaruannet veelgi täiustada, eelkõige aastaste veariski sisaldavate summade puhul ja parandusmehhanismi hinnangulise mõju puhul mitmeaastastele allesjäänud veamääradele. Üksikasju saab juba vaadata aasta tegevusaruannetest.*

Komisjon kavatseb seda teavet kasutada seoses finantsmääruse artikli 32 lõikega 5, milles nõutakse, et kui vigade esinemise määr on püsivalt kõrge, võtab komisjon või teeb ettepaneku võtta sobivad meetmed.

1.40. *Komisjon on seisukohal, et koondaruanne läheb oluliselt kaugemale finantsmääruse nõuetest, mille artiklis 66 on sätestatud: „Komisjon saadab igal aastal hiljemalt 15. juunil Euroopa Parlamendile ja nõukogule eelmise aasta kohta koostatud tegevusaruannete kokkuvõtte". Koondaruanne on iga-aastaste tegevusaruannete kokkuvõte ning dokument, millega kolleegium võtab poliitilise vastutuse ELi toimimise lepingu artikli 317 alusel. See sisaldab reservatsioonide ja nende põhjuste analüüsi ning selles antakse talitustele juhiseid, kuidas allesjäänud puudustega tegeleda.*

Komisjon leiab, et üheskoos täidavad iga-aastased tegevusaruanded ja koondaruanne kontrollikoja määratletud sise- ja välisaruandluse eesmärgid. Iga-aastased tegevusaruanded koostatakse piisavalt varakult, et kontrollikoda saaks neid arvesse võtta, ja need sisaldavad sõnaselget kinnitust, mis on võrreldav muudes valdkondades antavaga.

EELARVE HALDAMINE JA FINANTSJUHTIMINE

1.41. ELi 2013. aasta eelarve haldamist ja finantsjuhtimist iseloomustasid järgmised põhijooned:

a) komisjonil lubati teha oluliselt suuremas mahus makseid;

b) kulutuste kogumaht saavutas peaaegu eelarvele juriidilise raamistikuga lubatud maksimumsumma;

c) tuleviku maksekohustuste summa suurenes veelgi;

([29]) Näiteks liikmesriikide ametiasutustelt nõutav kinnitus (finantsmääruse artikli 59 lõike 5 punkt a) ja ühingujuhtimise aruanded, mis nähakse ette nõukogu 25. juuli 1978. aasta neljanda direktiivi 78/660/EMÜ (mis põhineb asutamislepingu artikli 54 lõike 3 punktil g ja käsitleb teatavat liiki äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid (EÜT L 222, 14.8.1978, lk 11)) artikli 46 punktis a.

d) mitmes poliitikavaldkonnas kulus kulukohustuse võtmisest kuni kulude heakskiitmiseni endiselt kaua aega;

e) märkimisväärset osa eelarvevahenditest ei makstud lõplikele toetusesaajatele välja;

f) viivitused tagasimaksete kajastamisel eelarvetuluna.

Paranduseelarvetega lubati komisjonil teha oluliselt suuremas mahus makseid

1.42. 2013. aasta algse eelarvega seati maksete ülempiiriks 132,8 miljardit eurot. Aasta jooksul võeti vastu üheksa paranduseelarvet. Eelkõige 2. ja 8. paranduseelarvega ([30]) suurendati aasta lubatud kulutuste mahtu 11,2 miljardi euro võrra. Kokkuvõttes suurendati paranduseelarvete ja ülekandmistes tehtud kohandustega aastaeelarve maksete eraldisi 145,5 miljardi euroni ([31]) (6,3 % enam kui 2012. aastal). Ühtekuuluvuse valdkonna eelarve (rubriik 1b, 9,2 miljardit eurot) suurenes eelneva aastaga võrreldes 17 %.

Kulutuste kogumaht saavutas peaaegu eelarvele juriidilise raamistikuga lubatud maksimumsumma

1.43. Mitmeaastases finantsraamistikus on 2013. aasta kulukohustuste maksimumsummaks sätestatud 153,3 miljardit eurot ja maksete maksimaalseks summaks 144,6 miljardit eurot ([32]). Lõpliku eelarve maht ulatub peaaegu finantsraamistikus lubatud maksimaalse piirini (99,3 % maksimaalselt lubatud kulukohustustest ja 99,9 % maksimaalselt lubatud maksetest). Kulukohustuste ja maksete täitmise määr oli aga aastaeelarves (ja seega finantsraamistikus) seatud piiride lähedal – maksete täitmise määr moodustas 98,8 % finantsraamistikus lubatud maksimaalsest summast.

([30]) 2. paranduseelarve (ELT L 327, 6.12.2013, lk 1) ja 8. paranduseelarve (ELT L 49, 19.2.2014, lk 13).

([31]) ELi 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne, tabeli 3.1 veerud (7) + (8) ning ülekandmised summas 1 miljard eurot veerus (9).

([32]) Nimetatud summad hõlmavad ka nende nelja fondi kulukohustusi (0,8 miljardit eurot) ja maksete assigneeringud (0,3 miljardit eurot), mis ei sisaldu mitmeaastases finantsraamistikus (hädaabireserv, Euroopa Liidu Solidaarsusfond, paindlikkusinstrument, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond).

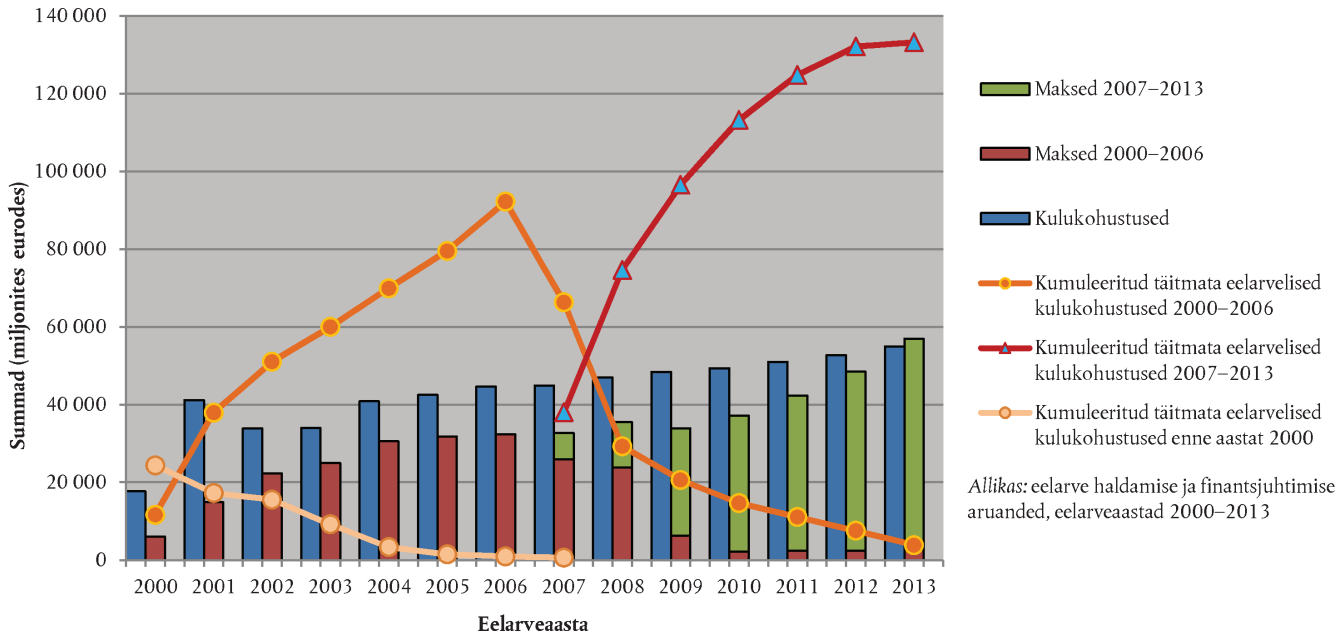
KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Maksete praegusest suuremast mahust hoolimata jätkab maksekohustuste maht kasvamist ka tulevikus

1.44. Aasta eelarvetulem oli positiivne, kuna 2013. aastal (nagu ka 2012. aastal) ületasid tulud (peamiselt liikmesriikidelt laekunud omavahendid) makseid 1 miljardi euro võrra. Positiivne eelarvetulem vähendab 2014. aastal liikmesriikidelt küsitavate vahendite mahtu. Netokohustuste 5,4 miljardi euro suurusest kasvust tulenevalt on tekkepõhiselt koostatud majandustulem aga negatiivne (vt ***lisa 1.3***, tabelid 1 ja 6). Suurenemise peapõhjusteks oli viitkulude ja eraldiste kasv.

1.45. Tulevastest eelarvetest rahastamist vajav summa (täitmata kulukohustused ja kohustused kokku) suurenes 2012. aasta 31. detsembri 313 miljardilt eurolt 2013. aasta 31. detsembri seisuga 322 miljardi euroni. 322 miljardist eurost 222 miljardit moodustavad täitmata eelarvelised kulukohustused ja 99 miljardit eurot ([33]) eelarvelistes täitmata kulukohustustes mittesisalduvad bilansis kajastatud kohustused. Ühtekuuluvuse valdkonna täitmata kulukohustused (rubriik 1b) moodustavad kõigist kohustustest 61,6 % (vt ***joonis 1.6***).

Joonis 1.6. Ühtekuuluvuse valdkonna kumuleeritud kulukohustuste muutus



Allikas: eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanded, eelarveaastad 2000–2013

([33]) Kui laenud välja arvata, muutub suurem osa bilansis kajastatud kohustustest eelarvest tehtava makse nõudeks. 143 miljardi euro suurusest kohustuste summast, mis ei kajasta laenuvahendeid, on ainult 44 miljardit eurot praeguseks kulukohustusega kaetud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Mitmes poliitikavaldkonnas kulus kulukohustuse võtmisest kuni kulude heakskiitmiseni endiselt kaua aega

1.46. Keskmiselt kulub kulukohustuse võtmisest kuni makse tegemiseni kaks aastat. Kulukohustuse likvideerimine makse tegemisega ei tähenda tingimata kulude kirjendamise protsessi lõppu. Lõplike kulude kirjendamiseks tasaarvestab komisjon eelrahastamise. See toimub alles siis, kui tegevus on läbi viidud, komisjoni sellest teavitatud ja tegevus heaks kiidetud. ***Tabel 1.4*** näitab väljamakstud eelrahastamise mahtu, mille lõplikku kasutamist toetusesaajate poolt ei ole komisjon veel heaks kiitnud ega kinnitanud. 2013. aasta lõpus oli eelrahastamise brutosumma 79,4 miljardit eurot.

KOMISJONI VASTUSED

1.46. *Komisjoni talitustele on antud juhised kontrollida eelfinantseerimist üksnes kantud kulude alusel, mida toetab toetusesaajate esitatud usaldusväärne kontrollitud ja heakskiidetud teave (vt punkti 1.12 alapunkt e).*

Tabel 1.4. Komisjoni täitmata eelarveliste kulukohustuste ja eelrahastamise jaotus

(miljonites eurodes)

Täitmata eelarvelised kulukohustused ([1])

Rubriik		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Kokku	Kulukohustuste aastad ([2])
1	Jätkusuutlik majanduskasv ([3])	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3
2	Loodusvarad	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7
3	Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1
4	EL kui ülemaailmne partner	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5
5	Haldus	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0
	Kokku	**5 538**	**814**	**1 827**	**5 280**	**14 920**	**35 214**	**68 017**	**90 245**	**221 855** ([4])	**2,2**

Eelrahastamine ([5])

Rubriik		< 2007 ([6])	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Kokku	Maksete aastad ([7])
1	Jätkusuutlik majanduskasv ([3])	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867	8 746	57 153	0,8
2	Loodusvarad	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1
3	Kodakondsus, vabadus, turvalisus ja õigus	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4
4	EL kui ülemaailmne partner	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5
5	Haldus	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0
	Kokku (eelrahastamise brutosumma)	**2 798**	**10 903**	**14 854**	**13 379**	**4 935**	**7 049**	**10 903**	**14 534**	**79 355**	**0,6**

Märkus: summa võrdlemisel 2012. aasta andmetega tuleb arvesse võtta eelarve suurenemist, mis vähendab makseteks kuluvate aastate arvu (viimane veerg).

([1]) *Allikas:* Euroopa Komisjoni raamatupidamise aastaaruanne 2013, tabel 3.5.

([2]) *Allikas:* eelarveaasta 2013 eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne, jaotis A.6.3.

([3]) Rubriik 1 – „Jätkusuutlik kasv" – koosneb alamrubriikidest 1a „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks" ja 1b „Ühtekuuluvus majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks".

([4]) Täitmata eelarvelised kulukohustused ei hõlma teiste institutsioonide täitmata kulukohustusi (557 miljonit eurot).

([5]) Teiste institutsioonide ja asutuste antud eelrahastamise maht on 257 miljonit eurot.

([6]) Osa enne 2007. aastat tehtud ettemaksetest on kantud vastavasse finantsraamistiku rubriiki vastutava peadirektoraadi alusel, kuna komisjoni infosüsteemis puudus teave kõnealuse eelarverea kohta.

([7]) Seisuga 31.12.2013 tehtud ettemaksete ja aasta assigneeringutest tehtud maksete suhtarv.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

1.47. ***Tabelist 1.4*** nähtub, et kulukohustuse võtmisest kulude heakskiitmiseni kulub keskmiselt kõige rohkem aega rubriigis 4 (EL kui ülemaailmne partner), kus tavapärase tegevuse puhul kulub kulukohustuse võtmisest kuni komisjonipoolse lõplike kulude kirjendamiseni neli aastat.

Märkimisväärne osa eelarvekulutustest ei ole lõplike toetusesaajateni jõudnud

1.48. Struktuurifondide rahastamisvahendeid puudutava viimase komisjoni aruande ([34]) (september 2013) kohaselt on 2012. aasta lõpu seisuga lõplikele toetusesaajatele välja makstud vaid 37 % rahastamisvahenditele makstud summadest. 2012. aasta lõpu seisuga oli EL rahastamisvahenditele maksnud 8,4 miljardit eurot. Seoses maksetega eelarvele avalduva survega ja finantsmäärusega, mille artikli 140 lõike 7 kohaselt tuleb vältida rahastamisvahendite ülemääraselt suuri saldosid, peaks komisjon nimetatud fondidele suunatud rahavood kriitiliselt üle vaatama. Komisjon peaks hoidma vahendeid usalduskontodel ja neil hoitavad summad ei tohiks ületada järgneva aasta väljamaksete prognoose.

KOMISJONI VASTUSED

1.48. *Komisjon on teadlik mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 õigusraamistiku piirangutest: vastavalt 2007.–2013. aasta ühtekuluvuspoliitika üldmääruse (nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006) artikli 78 lõikele 6 võivad liikmesriigid viivitamata nõuda komisjonilt 100 % summadest, mida nad on maksnud 2007.–2013. aasta rahastamisvahenditesse. Kõigi muude nõuete puhul maksab komisjon need vabade vahendite olemasolu korral kahe kuu jooksul (artikkel 87).*

Komisjon rõhutab, et on võtnud meetmeid ülemääraste saldodega tegelemiseks. See hõlmab täiendava audititöö ja hindamiste teostamist ning ka üksikasjalike juhiste ja tugistruktuuride pakkumist. Lisaks on kehtivat õigusraamistikku märkimisväärselt tugevdatud seoses nii otsese ja kaudse eelarve täitmisega (finantsmääruse artikli 140 lõige 7) kui ka koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmisega (ühissätete määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 41), et vältida vahendite paigutamise probleemi.

Eelkõige sätestatakse artiklis 41, et aastatel 2014–2020 võivad liikmesriigid komisjonile esitatavate nõuetega hõlmata üksnes makseid finantskorraldusvahenditesse mitme protsendiosana (mis ei ületa 25 % ja sõltub tegelikest väljamaksetest). Nagu kontrollikoda on märkinud, on varasema perioodi kogemused vastavalt lisatud uude määrusesse.

Komisjon on mitmes oma aruandes parlamendile ja nõukogule juba varem osutanud madalale teostamismäärale programmiperioodi alguses. Komisjon aga ei keskendu üksnes raha ärakasutamisele, vaid ka tulemuste saavutamisele kaasrahastatud investeeringute abil. Seetõttu võiks ta juhul, kui investeeringute kvaliteet on tagatud, pidada vastuvõetavaks ka raha vähesemat ärakasutamist.

Komisjon märgib veel, et 2012. aasta lõpus oli keskmine väljamaksete määr finantskorraldusvahendites 40 %. See keskmine peegeldab asjaolu, et enamik finantskorraldusvahendeid on loodud 2009. aastal või hiljem. Aastatel 2011–2012 suurenes rahastamisvahendite arv 60 % võrra ning programmide panus finantskorraldusvahenditesse suurenes 14 % võrra. See kinnitab, et veel 2012. aastal loodi arvestatav hulk finantskorraldusvahendeid, mis mõjutavad väljamaksete määra (vt vastus punktile 5.35).

([34]) Dokumendiviide: COCOF_13-0093-00-EN.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Viivitused eelarvetulu kajastamisel

1.49. 2013. aasta 31. detsembri seisuga oli EIP usaldusarvele tehtud (ja sinna jäetud) tagasimakseid ([35]) (MEDA ([36]) laenud ja riskikapitalivahendid) summas 259 miljonit eurot, ent seda ei olnud eelarvetuluna kajastatud. Algselt kandis EIP sellised tagasimaksed regulaarselt komisjonile edasi. 2008. aastal aga tagasimaksete eelarvesse edasi kandmine komisjoni taotlusel ([37]) katkestati. Selle tulemusel ei tagastatud hiljem laekunud tagasimakseid tuluna ELi eelarvesse.

1.49. *Käimasolevate arutelude tõttu selle üle, kuidas neid vahendeid kõige paremini uuesti kasutada, on tekkinud viivitused. See on nüüd lahendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta otsusega nr 466/2014/EL, millega antakse Euroopa Investeerimispangale ELi tagatis liiduväliste investeerimisprojektide toetamiseks sõlmitud finantseerimistehingutest tekkida võiva kahjumi puhuks (ELT L 135, 8.5.2014, lk 1), mille kohaselt:*

— *110 miljonit eurot kasutatakse majanduse ja rahanduse peadirektoraadi tagatisfondi tugevdamiseks (EIP jaoks). Praegune olukord on selline, et EIP-l on palutud need rahad komisjonile tagastada.*

— *EIP on tagasisaadavate vahendite jäägi (151 miljonit eurot) juba tagasi maksnud ja see on tagastatud üldeelarvesse.*

Vajadus rahavoogude pikaajalise planeerimise järele

1.50. Järgnevate aastate eelarvete suurenemine (vt punkt 1.45), hoolimata 2013. aasta maksete kasvanud mahust, toetab endiselt kontrollikoja aastaaruandes 2012 esitatud seisukohta. Kontrollikoda on endiselt seisukohal, et komisjon peaks koostama ja igal aastal avaldama pikaajalise rahavoogude prognoosi ([38]). See aitaks sidusrühmadel tulevikus tehtavate maksete mahtu ja tuleviku eelarveprioriteete paremini hinnata. Lisaks aitaksid prognoosid komisjonil teha otsuseid, millega tagatakse heakskiidetud eelarvetest oluliste maksete tegemine.

1.50. *Komisjon nõustub selle soovitusega ja esitab selle prognoosi peaarvepidaja aruandes (finantsmääruse artikli 150 lõige 4) eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutavale institutsioonile septembris 2014. Sellegipoolest juhiks komisjon tähelepanu, et tal juba on oma pikaajaliste eelarvevajaduste kohta üksikasjalikku teavet, mida on kasutatud aastaeelarve koostamise protsessis ja mitmeaastase finantsraamistiku järelevalves.*

([35]) Intressimaksed ja laenude tagasimaksed, dividendid ja kapitali tagasimaksed.

([36]) Euroopa – Vahemere piirkonna partnerluse raames toimuva majandus- ja rahandusalase koostöö põhivahend.

([37]) Vastu võtmata jäänud õigusakti ettepaneku alusel, millega taheti muuta määrust (EÜ) nr 1638/2006.

([38]) Vt kontrollikoja aastaaruande 2012 punktid 1.58 ja 1.59.

LISA 1.1

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA METOODIKA

1. Kontrollikoja auditi lähenemisviisi kirjeldatakse finants- ja vastavusauditi käsiraamatus. Käsiraamat on kättesaadav kontrollikoja veebisaidil. Audititöö kavandamiseks ja substantiivsete testide ulatuse kindlaksmääramiseks kasutab kontrollikoda auditi kindluse tagamise mudelit. Selle abil hinnatakse, kui suur on tehingutes vigade esinemise risk (olemuslik vearisk) ning kui suur on risk, et kontrollisüsteemidega vigu ära ei hoita või ei avastata ega parandata (kontrollirisk).

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

2. Selleks et otsustada, kas konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne, mis koosneb konsolideeritud finantsaruannetest ja konsolideeritud eelarve täitmise aruannetest, kajastab kõigis olulistes aspektides õiglaselt Euroopa Liidu finantsolukorda aasta lõpu seisuga, ning finantstulemusi, rahavooge ja netovara muutusi lõppenud aastal, hõlmab audit järgmist:

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 esindusliku valimi alusel ning

f) teiste audiitorite töö kasutamine nii palju kui võimalik ja kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Eelkõige puudutab see komisjoni juhitavat laenutegevust, välistegevuse tagatisfondi ja ajutiste trahvisummade laekumiseks ette nähtud fondi (BUFI), mille kohta on olemas välisaudiitorite kontrollitõendid.

2. OSA. Auditi lähenemisviis ja metoodika seoses tehingute korrektsusega

3. Alustehingute korrektsuse audit hõlmab järgmist:

a) tehingute vahetu testimine (vt ***tabelid 1.1*** ja ***1.2***), et veenduda nende vastavuses asjaomastele eeskirjadele ja määrusele, ning

b) valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine. Lisaks sellele saadakse tõendusmaterjali teiste audiitorite töö tulemustest (juhul, kui need on asjakohased) ja analüüsitakse komisjoni juhtkonna esitatud teavet ja kinnitusi.

Kuidas kontrollikoda tehinguid testib

4. Iga erihinnangu (2.–9. peatükk) tehingute vahetu testimine põhineb esinduslikul valimil, mis moodustatakse poliitikavaldkondade rühma laekumistest (tulude puhul) ja tehingutest ([1]). Testimise põhjal saab anda hinnangu andmekogumi tehingute korrektsuse kohta.

5. Tehingute testimine hõlmab iga valimisse kuuluva tehingu läbivaatamist, et välja selgitada, kas väljamaksetaotlus või makse oli tehtud eelarve ja õigusliku alusega heaks kiidetud eesmärgil, õigesti arvutatud ning kooskõlas asjakohaste eeskirjade ja määrustega. Kontrollikoda analüüsib tehingut alates eelarvekontodest kuni lõpliku toetusesaaja tasandini (nt põllumajandustootja, koolituskursuse korraldaja, arenguabi projekti elluviija) ning testib igal tasandil nõuetele vastavust. Tehing (ükskõik, millisel tasandil) sisaldab viga, kui see on valesti arvutatud või ei vasta õigusaktide nõuetele või lepingutingimustele.

([1]) Lisaks sellele moodustatakse kulukohustustest horisontaalne esinduslik valim ning testitakse selle vastavust asjakohastele eeskirjadele ja määrustele.

6. Tulude puhul lähtub kontrollikoda käibemaksul ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite auditeerimisel makromajanduslikest koondandmetest, mida omavahendite arvutamiseks kasutatakse. Seejärel hindab kontrollikoda komisjoni andmetöötlussüsteeme 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 („kuludena kajastatud maksed"). Kõiki makseliike (sealhulgas vara soetamiseks tehtud makseid), välja arvatud ettemaksed, auditeeritakse nende tegemise hetkel. Ettemakseid kontrollitakse siis, kui ELi toetuse lõppsaaja (nt põllumajandustootja, teadusasutus, riigihanke alusel töid või teenuseid pakkuv ettevõte) on tõendanud tehtud kulude asjakohasust ja 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. Kontrollikoda ei kontrolli tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. Aastaaruandes toodud näited on illustreerivad ja käsitlevad kõige tavapärasemaid leitud vigu. Teatud liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade nimetamine ei tähenda, et samalaadseid näiteid ei võiks tuua mujalt. Aruandes esitatud illustreerivad näited ei ole aluseks, mille põhjal teha järeldusi asjaomaste liikmesriikide, toetust saavate riikide ja/või piirkondade kohta ([2]).

Kuidas kontrollikoda tehingute testimise tulemusi hindab ja esitab

9. **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 kontrolle ning neist sõltumatult avastatud ja parandatud vigu veamäära arvutamisel ja vigade esinemise sageduse väljaselgitamisel ei arvestata, sest need näitavad kontrollisüsteemide mõjusat toimimist. Kontrollikoda otsustab, kas üksikvead on kvantifitseeritavad või mitte, olenevalt sellest, kas on võimalik mõõta, kui suur osa auditeeritud summast oli vigadest mõjutatud.

10. Palju vigu tehakse riigihanke-eeskirjade kohaldamisel. ELi õiguses 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 vajaliku künnise jne.

11. Kontrollikoda jälgib oma auditi käigus tähelepanelikult riigihankeid reguleerivate õigusaktide täitmist. Kontrollikoda:

a) kvantifitseerib (ja vajaduse korral ka ekstrapoleerib) riigihanke-eeskirjade tõsised rikkumised ([3]) (neid loetakse mõjutavat lepinguga seotud makse kogusummat) 100 % kvantifitseeritava veana ([4]);

b) käsitleb hankemenetluse tulemust mittemõjutavaid, vähem tõsiseid vigu mittekvantifitseeritavate vigadena ([5]).

12. Otsustamaks, kuidas riigihanke-eeskirjade valesti kohaldamist käsitleda, võib kontrollikoja vigade kvantifitseerimise viis komisjoni või liikmesriikide omast erineda.

([2]) Auditi eesmärk on teha põhjendatud järeldus ELi kulude ja tulude kohta tervikuna. Et liikmesriike, toetust saavaid riike ja/või piirkondi põhjendatud ja statistiliselt olulisel viisil võrrelda, tuleks nende kõigi puhul valimisse kaasata tunduvalt rohkem tehinguid kui reaalselt võimalik.

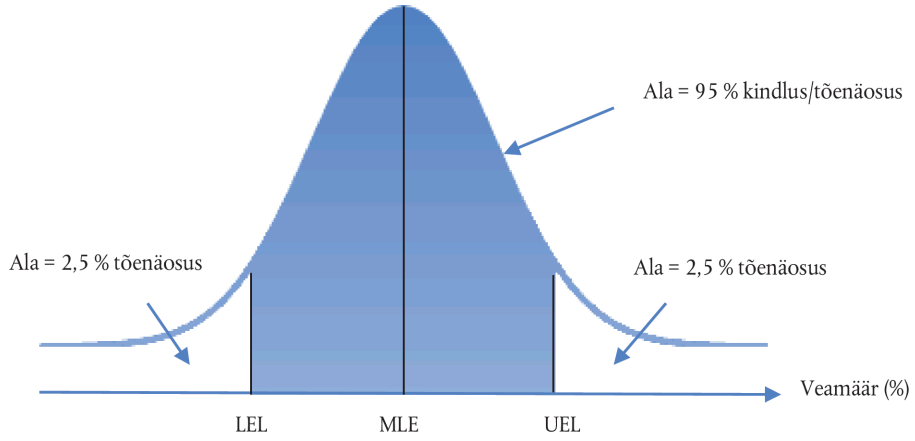
([3]) Kontrollikoda liigitab tõsiseks need vead, mis takistavad saavutada riigihanke-eeskirjade eesmärke: ausat konkurentsi ja parima pakkuja edukaks kuulutamist. Edukaks kuulutatakse tavaliselt madalaima hinnaga pakkumuse või kõige soodsama pakkumuse esitaja.

([4]) Näiteid kvantifitseeritavatest vigadest: pea- või lisalepingu sõlmimiseks konkurents puudub või on piiratud (välja arvatud juhtudel, kus õigusraamistik seda sõnaselgelt võimaldab); pakkumuste mitteasjakohane hindamine, mis avaldab mõju hanke tulemusele; lepingu ulatuse muutmine olulises mahus; lepingu kunstlik osadeks jaotamine, et projektide maht jääks alla künnise, millest alates riigihanke-eeskirju kohaldatakse.

([5]) Näiteid mittekvantifitseeritavatest vigadest: pakkumuste mitteasjakohane hindamine, mis ei avalda mõju hanke tulemusele; vormistusvead hankemenetluses või tehnilises kirjelduses; läbipaistvusnõuete vormilisi aspekte ei ole järgitud.

Hinnanguline veamäär (kõige tõenäolisem veamäär)

13. Kvantifitseeritud vigade põhjal arvutab kontrollikoda **kõige tõenäolisema veamäära** (*most likely rate of error*, MLE) iga erihinnangu kohta ning eelarvest tehtud kulutuste kohta tervikuna. Kõige tõenäolisem veamäär on andmekogumis esineva tõenäolise vigade osakaalu statistiline hinnang (st kohaldatavate määruste, eeskirjade ning lepingu- ja toetuse tingimuste kvantifitseeritav rikkumine) ([6]). Kontrollikoda hindab ka alumist veapiiri (*lower error limit*, LEL) ja ülemist veapiiri (*upper error limit*, UEL) (vt joonis allpool).



14. Kõvera all asuva tumendatud ala väljendatav protsentuaalne osakaal näitab tõenäosust, et andmekogumi veamäär on alumise ja ülemise veapiiri vahel.

15. Audititööd planeerides püüab kontrollikoda valida selliseid protseduure, mille abil saab andmekogumi hinnangulist veamäära võrrelda kavandamisel kasutatud 2 % suuruse **olulisuse** lävega. Audititulemuste hindamisel juhindub kontrollikoda sellest olulisuse lävest ja võtab auditiarvamust sõnastades arvesse vigade iseloomu, arvu ja tausta.

Vigade esinemise sagedus

16. Kontrollikoda väljendab vigade esinemise sagedust nende tehingute osakaalu kaudu valimis, mis on kvantifitseeritavatest või mittekvantifitseeritavatest vigadest mõjutatud.

Kuidas kontrollikoda kontrollisüsteeme hindab ja tulemused esitab

17. Kontrollisüsteeme kehtestavad komisjon, teised ELi institutsioonid ja organid, liikmesriikide ametiasutused ning toetust saavad riigid ja/või piirkonnad, et juhtida eelarvega, sealhulgas tehingute korrektsusega, seonduvaid riske. Kontrollisüsteemide hindamine on eriti kasulik parandusettepanekute esitamiseks.

18. Igas poliitikavaldkondade rühmas, sealhulgas tulude valdkonnas, on mitmeid eri süsteeme. Kontrollikoda moodustab igal aastal süsteemidest valimi, mida hinnata. Järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamise tulemused on tabeli kujul esitatud 2.–9. peatüki lisades x.2. Süsteemidele antakse olenevalt nende suutlikkusest maandada tehingutes esinevate vigade riski kas hinnang „*mõjus*”, „*osaliselt mõjus*” (süsteemi mõjusat toimimist nõrgendavad mõned puudused) või „*ei ole mõjus*” (puudused on ulatuslikud ja takistavad seetõttu täiel määral süsteemi mõjusat toimimist).

([6]) $MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{error\ amount_i}{audited\ amount_i} \right)$ kus *ASI* on keskmine valimi samm (*average sampling interval*) ja *i* valimi tehingute numeratsioon.

Millel kontrollikoja kinnitavas avalduses esitatud arvamused põhinevad

19. Kontrollikoja kinnitavas avalduses esitatud arvamus Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute korrektsuse kohta, mis sisaldab ka hinnangut vigade ulatuslikkuse kohta, põhineb kogu audititööl, mida kirjeldatakse käesoleva aruande 2.–9. peatükis. Tehtud töö võimaldab kontrollikojal hinnata selle kohta saadavat kindlust, et andmekogumis esinevad vead ületavad olulist läve või jäävad alla selle. Kontrollikoja parimal hinnangul on 2013. aasta kogukulutuste veamäär 4,7 %. Kontrollikojal on rohkem kui 95 % kindlus, et auditeeritud andmekogumi veamäär on oluline. Eri poliitikavaldkondade hinnanguline veamäär varieerub, nagu kirjeldatakse 3.–9. peatükis. Kontrollikoda hindas vigu läbivateks, st need mõjutasid suuremat osa kuluvaldkondadest. Kontrollikoda esitab koondarvamuse kulukohustuste korrektsuse kohta täiendava, horisontaalse valimi põhjal.

Pettused

20. Kui kontrollikojal on põhjust kahtlustada pettust, teatab ta sellest OLAFile (Euroopa Pettustevastane Amet), mis vastutab võimaliku juurdluse läbiviimise eest. Kontrollikoda teavitab OLAFit igal aastal mitmest juhtumist.

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

21. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 287 esitas kontrollikoda:

a) auditiarvamuse Euroopa Liidu lõppenud eelarveaasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande kohta ja

b) auditiarvamused raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tulude, maksete ja kulukohustuste korrektsuse kohta.

22. Kontrollikoda koostas auditiarvamused ja tegi vastavad auditid kooskõlas IFACi rahvusvaheliste auditeerimisstandardite ja eetikanormidega ning INTOSAI kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvaheliste standarditega.

23. 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 (eriti lisas 6), mille kohta kontrollikoda arvamuse 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 arvamuse modifitseerimiseks.

LISA 1.2

EELMISTEL AASTATEL RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE USALDUSVÄÄRSUSE KOHTA TEHTUD TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Varasematel aastatel tehtud tähelepanekud	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs	Komisjoni vastus
1. **Eelrahastamine, tasumata arved ning tulude ja kulude periodiseerimine**	1. **Eelrahastamine, tasumata arved ning tulude ja kulude periodiseerimine**	1. ***Eelrahastamine, tasumata arved ning tulude ja kulude periodiseerimine***
Ettemaksetes, tasumata arvetes ning nendega seotud tulude ja kulude periodiseerimises on kontrollikoda alates eelarveaastast 2007 tuvastanud arvestusvigu, mille finantsmõju ei ole kokkuvõttes oluline, kuid mida esineb sageli. See viitab vajadusele võtta mõningates peadirektoraatides parandusmeetmeid.		
Eelrahastatud summade raamatupidamislikku kajastamist uurides leidis kontrollikoda, et mitu peadirektoraati kirjendab raamatupidamisarvestuses jätkuvalt hinnangulised summad, isegi kui neil on piisav alus vastavate ettemaksete tasaarvestamiseks. Mõnel juhul olid viivitused kulude kirjendamisel seotud auditijälje katkemisega. Kontrollikoda oli seisukohal, et mõningates peadirektoraatides tuleb menetlusi oluliselt parandada.	Kontrollikoda leidis juhtumeid sellest, et raamatupidamine sisaldas hinnangulisi andmeid (mõnel juhul olid juba olemas asjakohased dokumendid vastava eelrahastamise tasaarvestamiseks). Samuti leidis kontrollikoda, et mitmes peadirektoraadis peab parandama, ühtlustama ja automatiseerima kulude periodiseerimise protseduure.	*Tasaarvestuste puhul järgitavat õiget käitumist selgitatakse kehtivate raamatupidamiseeskirjadega ja peadirektoraatidele juba teatavaks tehtud juhistega. Kooskõlas kehtivate eeskirjade ja määrustega kehtestab asjaomane peadirektoraat uue menetluse.* *Komisjon peab normaalseks ja arusaadavaks, et alati on võimalusi teha paremini, see on pidev protsess. Komisjon rõhutab ka, et viimasel seitsmel aastal on eelrahastamist ja arveid korrektselt arvestatud.*
Komisjon kajastas finantskorraldusvahendeid esimest korda 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandes ning muude toetuskavade ettemakseid esimest korda 2011. aasta raamatupidamise aastaaruandes. Mõlemal juhul põhineb saldode arvutamine eeldusel, et vahendeid kasutatakse tegevusperioodi vältel ühtlaselt. Komisjon peaks seda eeldust kontrollima.	Saldode hindamisel eeldatakse endiselt, et vahendeid kasutatakse tegevusperioodi vältel ühtlaselt.	*Nüüd kehtestatud uutele õigusnõuetele tuginedes oodatakse paranemist aastatel 2014–2020.*
2. **Sissenõuete ja finantskorrektsioonide avalikustamine**	2. **Sissenõuete ja finantskorrektsioonide avalikustamine**	2. ***Sissenõuete ja finantskorrektsioonide avalikustamine***
Peaarvepidaja on täpsustanud finantsaruannete lisas 6 kajastatud sissenõudeid ja finantskorrektsioone käsitleva teabe esitamist. Lisa on nüüd keskendunum ja mitte nii laiaulatuslik, ent hõlmab ka mittefinantsteavet, mida oleks otstarbekam esitada ELi eelarve kaitset käsitlevas aruandes, mis põhineb finantsmääruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 150 lõikel 4 ja tuleb eelarvepädevatele institutsioonidele esitada iga aasta septembris.	Lisas 6 sisalduva teabe esitust on veelgi parandatud, ent see sisaldab endiselt teavet, mis ei pärine raamatupidamissüsteemist. Usaldusväärse finantsteabe esitamist raskendavaid uusi asjaolusid kirjeldatakse punktides 1.12–1.14.	*Komisjon uurib koos liikmesriikidega, kuidas saaks teavet kontrollikoja soovitatud viisil paremini täiustada, pidades silmas kulutõhususe kaalutlusi.*

Varasematel aastatel tehtud tähelepanekud	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs	Komisjoni vastus
3. **Galileo varade üleandmine**	3. **Galileo varade üleandmine**	3. ***Galileo varade üleandmine***
Eelarveaasta 2010 ja järgmistes aastaaruannetes on kontrollikoda tähelepanu juhtinud vastutava peadirektori aasta tegevusaruandes esitatud reservatsioonidele, mis puudutasid Euroopa Kosmoseagentuuri finantsaruandluse usaldusväärsust.	Vastutav peadirektor tühistas 2013. aasta tegevusaruandes reservatsiooni Euroopa Kosmoseagentuuri finantsaruandluse usaldusväärsuse kohta.	

LISA 1.3

VÄLJAVÕTTEID 2013. AASTA KONSOLIDEERITUD RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDEST ([1])

Tabel 1. Bilanss (*)

(miljonites eurodes)

	31.12.2013	31.12.2012
Põhivara		
Mittemateriaalne põhivara	237	188
Materiaalne põhivara	6 104	5 978
Kapitaliosaluse meetodil arvestatud investeeringud	349	392
Finantsvarad	59 844	62 311
Nõuded	498	564
Eelrahastamine	38 072	44 505
	105 104	**113 938**
Käibevara		
Varud	128	138
Finantsvarad	5 571	1 981
Nõuded	13 182	14 039
Eelmaksed	21 367	13 238
Raha ja raha ekvivalendid	9 510	10 674
	49 758	**40 070**
Varad kokku	**154 862**	**154 008**
Pikaajalised kohustused		
Pension ja muud töötajahüvitised	(46 818)	(42 503)
Eraldised	(1 323)	(1 258)
Finantskohustused	(54 153)	(57 232)
Muud kohustused	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	**(103 520)**
Lühiajalised kohustused		
Eraldised	(545)	(806)
Finantskohustused	(3 065)	(15)
Tasumata arved	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	**(90 904)**
Kohustused kokku	**(200 714)**	**(194 424)**
Netovara	**(45 852)**	**(40 416)**
Reservid	4 073	4 061
Liikmesriikidelt saada olevad summad (**) (**)	(49 925)	(44 477)
Netovara	**(45 852)**	**(40 416)**

(*) Bilanss järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

(**) Euroopa Parlament võttis 20. novembril 2013 vastu eelarve, mis näeb ette ELi lühiajaliste kohustuste maksmist omavahenditest, mis kogutakse liikmesriikidelt või nende poolt 2014. aastal. Lisaks tagavad liikmesriigid personalieeskirjade (nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrus 259/68 muudetud kujul) artikli 83 kohaselt ühiselt pensionikohustuse täitmise.

([1]) Lugejal palutakse tutvuda Euroopa Liidu eelarveaasta 2013 konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandega, mis koosneb konsolideeritud finantsaruannetest ja nende selgitavatest lisadest ning konsolideeritud eelarve täitmise aruannetest ja nende selgitavatest lisadest.

Tabel 2. Tulemiaruanne (*)

(miljonites eurodes)

	2013	**2012**
Tegevustulud		
Tulu omavahenditest ja osamaksudest	141 241	130 919
Muud tegevustulud	8 414	6 826
	149 655	**137 745**
Tegevuskulud		
Halduskulud	(9 269)	(9 320)
Tegevuskulud	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	**(133 953)**
Tegevustulem	**1 815**	**3 792**
Finantstulud	2 038	2 157
Finantskulud	(2 045)	(1 942)
Pensioni ja muude töötajahüvitiste kohustuste muutus	(5 565)	(8 846)
Osa ühis- ja sidusettevõtete netokahjumis	(608)	(490)
Eelarveaasta tulem	**(4 365)**	**(5 329)**

(*) Tulemiaruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

Tabel 3. Rahavoogude aruanne (*)

(miljonites eurodes)

	2013	2012
Eelarveaasta tulem	**(4 365)**	**(5 329)**
Põhitegevus		
Amortisatsioon (mittemateriaalne põhivara)	48	39
Amortisatsioon (materiaalne põhivara)	401	405
Laenude (suurenemine)/vähenemine	20	(16 062)
Nõuete (suurenemine)/vähenemine	923	(4 837)
Eelmaksete (suurenemine)/vähenemine	(1 695)	(2 013)
Varude (suurenemine)/vähenemine	10	(44)
Eraldiste suurenemine/(vähenemine)	(196)	299
Finantskohustuste suurenemine/(vähenemine)	(29)	16 017
Muude kohustuste suurenemine/(vähenemine)	(311)	468
Kreditoorse võlgnevuse suurenemine/(vähenemine)	2 511	(1 390)
Mitterahalise tuluna kirjendatud eelneva aasta eelarvetulem	(1 023)	(1 497)
Muud mitterahalised muutused	(50)	260
Pensioni ja muude töötajahüvitiste kohustuste suurenemine/(vähenemine)	4 315	7 668
Investeerimistegevus		
Immateriaalse ning materiaalse vara (suurenemine)/vähenemine	(624)	(1 390)
Kapitaliosaluse meetodil arvestatud investeeringute (suurenemine)/vähenemine	43	(18)
Müügivalmis finantsvarade (suurenemine)/vähenemine	(1 142)	(837)
Netorahavood	**(1 164)**	**(8 261)**
Raha ja raha ekvivalentide netosumma suurenemine/(vähenemine)	(1 164)	(8 261)
Raha ja raha ekvivalendid eelarveaasta alguse seisuga	10 674	18 935
Raha ja raha ekvivalendid eelarveaasta lõpu seisuga	9 510	10 674

(*) Rahavoogude aruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

Tabel 4. Netovara muutuste aruanne (*) (*)

(miljonites eurodes)

	Reservid (A)		Liikmesriikidelt saada olevad summad (B)		Netovara = (A) + (B)
	Õiglase väärtuse reserv	Muud reservid	Kumuleerunud tulem / (negatiivne tulem)	Eelarveaasta tulem	
Saldo 31. detsembri 2011. aasta seisuga	**(108)**	**3 716**	**(35 669)**	**(1 789)**	**(33 850)**
Muutused tagatisfondi reservis	—	168	(168)	—	0
Õiglase väärtuse muutused	258	—	—	—	258
Muu	—	21	(19)	—	2
Eelarveaasta 2011 eraldatud tulem	—	6	(1 795)	1 789	0
Liikmesriikidele krediteeritud 2011. aasta eelarvetulem	—	—	(1 497)	—	(1 497)
Eelarveaasta tulem	—	—	—	(5 329)	(5 329)
Saldo 31. detsembri 2012. aasta seisuga	**150**	**3 911**	**(39 148)**	**(5 329)**	**(40 416)**
Muutused tagatisfondi reservis	—	46	(46)	—	0
Õiglase väärtuse muutused	(51)	—	—	—	(51)
Muu	—	12	(9)	—	3
Eelarveaasta 2012 eraldatud tulem	—	5	(5 334)	5 329	0
Liikmesriikidele krediteeritud 2012. aasta eelarvetulem	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Eelarveaasta tulem	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo 31. detsembri 2013. aasta seisuga	**99**	**3 974**	**(45 560)**	**(4 365)**	**(45 852)**

(*) Netovara muutuste aruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

Tabel 5. ELi eelarvetulemi aruanne (*)

(miljonites eurodes)

Euroopa Liit	2013	2012
Eelarveaasta tulud	149 504	139 541
Eelarveaasta assigneeringute alusel tehtud maksed	(147 567)	(137 738)
Eelarveaastasse N + 1 üle kantud maksete assigneeringud	(1 329)	(936)
Eelarveaastast N – 1 üle kantud kasutamata maksete assigneeringute tühistamine	437	92
Aasta vahetuskursi erinevused	(42)	60
Eelarvetulem (**)	1 002	1 019

(*) ELi eelarvetulemi aruanne järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.
(**) EFTA eelarvetulem moodustas sellest 2013. aastal (4) miljonit eurot ja 2012. aastal (4) miljonit eurot.

Tabel 6. Tulemi ja eelarvetulemi vaheline selgitav võrdlus (*)

(miljonites eurodes)

	2013	2012
Eelarveaasta tulem	(4 365)	(5 329)
Tulud		
Aruandeaasta jooksul kindlaks määratud, kuid veel sisse nõudmata nõuded	(2 071)	(2 000)
Eelnevatel eelarveaastatel kindlaks määratud ja aruandeaastal sisse nõutud nõuded	3 357	4 582
Viittulud (neto)	(134)	(38)
Kulud		
Viitkulud (neto)	3 216	(1 544)
Aruandeaastal makstud eelneva eelarveaasta kulud	(1 123)	(2 695)
Eelrahastamise netoefekt	(902)	820
Järgmisse aastasse üle kantud maksete assigneeringud	(1 528)	(4 666)
Eelnevast eelarveaastast üle kantud summade arvelt tehtud maksed ja tühistatud kasutamata maksete assigneeringud	1 538	4 768
Eraldiste muutused	4 136	7 805
Muu	(1 028)	(670)
ELi asutuste ja ESTÜ tulem	(93)	(15)
Eelarvetulem	1 002	1 019

(*) ELi tulemi ja eelarvetulemi vaheline selgitav võrdlus järgib Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande ülesehitust.

2. PEATÜKK

Tulud

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	2.1–2.4
Tulude eritunnused	2.2–2.3
Auditi ulatus ja lähenemisviis	2.4
Tehingute korrektsus	2.5
Valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine	2.6–2.26
Kogurahvatulul põhinevad omavahendid	2.7–2.12
Traditsioonilised omavahendid	2.13–2.19
Käibemaksupõhised omavahendid	2.20–2.22
Trahvid ja karistused	2.23–2.24
Muud üldised tuluprobleemid	2.25
Aasta tegevusaruanded	2.26
Järeldus ja soovitused	2.27–2.29
2013. aasta järeldus	2.27
Soovitused	2.28–2.29

Lisa 2.1. Tulude valdkonna tehingute testimise tulemused

Lisa 2.2. Tulude valdkonna süsteemide kontrollimise tulemused

Lisa 2.3. Tulude valdkonna varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

2.1. Käesolevas peatükis esitatakse erihinnang tulude kohta, mis koosnevad omavahenditest ja muudest tuludest. Põhiteave 2013. aasta tulude kohta on esitatud ***tabelis 2.1***.

Tabel 2.1. Tulud – põhiteave 2013

Tululiik	Kirjeldus	Tulud 2013 *(miljonites eurodes)*
Kogurahvatulul põhinevad omavahendid	Jooksva eelarveaasta kogurahvatulul põhinevad omavahendid	110 032
Traditsioonilised omavahendid	Tollimaksud ja suhkru tootmismaks	15 366
Käibemaksupõhised omavahendid	Jooksva eelarveaasta käibemaksupõhised omavahendid	14 542
Eelarve tasakaalustamatuse korrigeerimine	Ühendkuningriigi korrektsioon	166
Kogurahvatulu põhise osamakse vähendamine	Madalmaadele ja Rootsile lubatud vähendamine	-6
	OMAVAHENDID KOKKU	**140 100**
Ühenduse/liidu kokkulepete ja programmidega seotud osa- ja tagasimaksed		3 897
Viivised ja trahvid		2 973
Liidu institutsioonides ja muudes organites töötavatelt isikutelt laekuvad tulud		1 199
Ülejäägid, saldod ja korrigeerimised		698
Institutsioonide haldustegevusest saadav tulu		611
Mitmesugused tulud		24
Laenutehingud		2
	MUUD TULUD KOKKU	**9 404**
	AASTA TULUD KOKKU	**149 504**

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

Tulude eritunnused

2.2. Suurem osa tuludest saadakse omavahenditest (93,7 % tuludest), ([1]) mida on kolme liiki:

— kogurahvatulul põhinevad omavahendid tulenevad ühtse määra kohaldamisest liikmesriikide kogurahvatulule (110 032 miljonit eurot ehk 73,6 % tuludest). Liikmesriikide osamaksed arvutatakse kogurahvatulu prognoositud andmete ([2]) põhjal. Neid andmeid saab muuta nelja aasta jooksul, ([3]) pärast mida hakkab kehtima ajaline piirang ([4]). Pärast kõigi muude tuluallikate arvesse võtmist kasutatakse kogurahvatulul põhinevaid omavahendeid ELi eelarve tasakaalustamiseks ([5]). Omavahendite korrektsusega seotud peamine risk on, et nende aluseks olevad statistilised andmed ei ole kooskõlas ELi eeskirjadega või ei ole komisjon nende töötlemisel lähtunud ELi eeskirjadest.

— Traditsioonilised omavahendid koosnevad impordi tollimaksudest ja suhkru tootmismaksust. Traditsiooniliste omavahendite määramise ja kogumisega tegelevad liikmesriigid. Kolmveerand kogutud summadest makstakse ELi eelarvesse (15,366 miljardit eurot, mis moodustab 10,3 % tuludest), ülejäänud veerand jääb kogumiskulude katteks liikmesriikidele. Traditsiooniliste omavahenditega seotud peamised riskid on seotud kogutavate maksude tervikliikkuse, täpsuse ja Euroopa Liidu jaoks õigeaegselt kättesaadavaks tegemisega.

([1]) Nõukogu 7. juuni 2007. aasta otsus 2007/436/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite kohta (ELT L 163, 23.6.2007, lk 17) ja nõukogu 22. mai 2000. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 2007/436/EÜ, Euratom (EÜT L 130, 31.5.2000, lk 1), viimati muudetud määrusega (EÜ, Euratom) nr 105/2009 (ELT L 36, 5.2.2009, lk 1).

([2]) Komisjon ja liikmesriigid kooskõlastavad need andmed omavahendite nõuandekomitee koosolekul.

([3]) Muudatusi võetakse arvesse liikmesriikide varasemate aastate kogurahvatulu saldode ja kohanduste arvutamisel, millel on samuti oma osa eelarvetuludes. Olenevalt liikmesriigist võivad muudatused olla positiivsed või negatiivsed. 2013. aastal oli kogurahvatulu saldode ja kohanduste netosumma 162 miljonit eurot ehk 0,1 % tuludest (positiivsed kohandused moodustasid 1,177 miljardit eurot ehk 0,8 % tuludest; negatiivsed kohandused moodustasid 1,015 miljardit eurot ehk 0,7 % tuludest).

([4]) Välja arvatud juhul, kui kehtestatakse reservatsioonid (vt punkt 2.7).

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

— Käibemaksupõhised omavahendid tulenevad ühtse määra kohaldamisest liikmesriikide ühtlustatud käibemaksu arvutusbaasile ([6]) (14,542 miljardit eurot, mis moodustab 9,7 % tuludest). Siin on peamised riskid seotud liikmesriikide esitatud andmete täielikkuse ja täpsuse, osamaksete komisjonipoolse arvutamise täpsuse ning liikmesriikide osamaksete õigeaegsusega.

2.3. Muid tulusid ohustavateks peamisteks riskideks on muu hulgas trahvide komisjonipoolne haldamine ning liidu/ühenduse kokkulepete alusel tehtud osamaksete arvutamisel tekkida võivad vead.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

2.4. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas***. Tulude valdkonna auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid:

a) auditi raames kontrolliti komisjoni tasandil valimit, kuhu kuulus 55 sissenõudekorraldust, ([7]) nagu on kirjeldatud ***lisa 1.1*** punktis 6. Valim on koostatud nii, et see esindaks kõiki tulude valdkonna sissenõudekorraldusi.

b) Kontrollisüsteemide hindamisel vaadati läbi:

   i) komisjoni süsteemid, mille eesmärk on tagada, et liikmesriikide kogurahvatulu andmed on omavahendite kindlaksmääramiseks asjakohased, ning komisjoni süsteemid kogurahvatulul põhinevate omavahendite osamaksete arvutamiseks ja kogumiseks ([8]);

   ii) komisjoni traditsiooniliste omavahendite süsteemid, sealhulgas järelevalve liikmesriikide tollivormistusjärgsete auditite üle;

   iii) traditsiooniliste omavahendite arvestussüsteemid kolmes valimisse kuulunud liikmesriigis (Saksamaa, Madalmaad ja Rumeenia) ([9]) ning nende tollivormistusjärgsete auditite süsteemid;

([6]) Nelja liikmesriigi (Saksamaa, Madalmaad, Austria ja Rootsi) suhtes kohaldati perioodil 2007–2013 vähendatud määra.

([7]) Sissenõudekorraldus on menetlus, mille käigus eelarvevahendite käsutaja registreerib komisjoni saadaoleva summa eesmärgiga see sisse nõuda.

([8]) Hindamisel võeti lähtepunktiks kogurahvatulu andmete kooskõlastatud prognoosid. Kontrollikoda ei saa anda hinnangut liikmesriikide ja komisjoni vahel kooskõlastatud andmete kvaliteedi kohta.

([9]) Kontrollikoja audit ei saa hõlmata deklareerimata või tollijärelevalvet mitte läbinud importi.

iv) komisjoni süsteemid, mille otstarve on tagada käibemaksupõhiste omavahendite korrektne arvutamine ja kogumine ([10]);

v) komisjonipoolne trahvide ja karistuste haldamine;

vi) eelarve peadirektoraadi ja Eurostati 2013. aasta tegevusaruanded.

TEHINGUTE KORREKTSUS

2.5. Tehingute testimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***lisas 2.1***. Kontrollikoja auditeeritud 55 tehingust ei olnud ükski vigadest mõjutatud.

— Kontrollikoja auditiga leiti, et komisjon ei olnud teinud vigu käibemaksu ja kogurahvatulu andmetel põhinevate liikmesriikide osamaksete arvutustes ja maksetes.

— Kontrollikoda leidis, et üldjuhul vastasid komisjoni väljastatud maksenõuded liikmesriikide poolt komisjonile esitatud traditsiooniliste omavahendite aruannetele.

— Kontrollikoja auditiga ei leitud vigu muude tulude tehingute arvutustes ega maksetes.

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE

2.6. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 2.2***.

Kogurahvatulul põhinevad omavahendid

2.7. Reservatsiooni ([11]) abil saab liikmesriigi edastatud kogurahvatulu andmete kahtlusi tekitanud osa parandamiseks avatuna hoida ka pärast õigusaktides sätestatud nelja-aastase tähtaja lõppemist. Reservatsioonide kasutamine on seega osa sisekontrolliprotsessist. Komisjon ja liikmesriigid peaksid püüdma kahtlusi tekitanud osad parandada nii kiiresti kui võimalik.

([10]) Kontrollikoja auditi lähtepunkt oli liikmesriikide ettevalmistatud ühtlustatud käibemaksubaas. Liikmesriikide esitatud andmeid ja statistikat auditi käigus otseselt ei testitud.

([11]) Reservatsioonid võivad olla üldised või spetsiifilised. Üldreservatsioonid hõlmavad kogurahvatulu andmete koostamise kõiki aspekte. Erireservatsioonid hõlmavad kogurahvatulu (kuni 2001. aastani rahvamajanduse kogutoodang) nimistu diskreetseid elemente.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.8. 2013. aasta lõpus kehtis 114 erireservatsiooni (vt ***tabel 2.2***). 2013. aasta jooksul kehtestati 21 erireservatsiooni ([12]) ja tühistati 12. Perioodi 1995–2001 suhtes kehtib endiselt üks rahvamajanduse kogutoodangut puudutav erireservatsioon. 2013. aastal tühistatud rahvamajanduse kogutoodangu ja kogurahvatulu reservatsioonide rahaline mõju väljendub kontrollikoja arvutuste kohaselt ([13]) asjaomaste liikmesriikide osamaksete netovähendusena summas 583,5 miljonit eurot ([14]).

([12]) 21 reservatsioonist 19 kehtestati pärast Bulgaaria ja Rumeenia kontrollitsükli lõpetamist. Üks reservatsioon seati Austriale pärast ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames toimunud külastust ning üks seati Ühendkuningriigile probleemide tõttu, mida kirjeldatakse kontrollikoja eriaruandes nr 11/2013 „Õigete kogurahvatulu andmete saamine: struktureeritum ja sihipärasem lähenemisviis muudaks komisjoni kontrolli mõjusamaks".

([13]) Kontrollikoda võtab reservatsioonide tühistamise finantsmõju kindlaksmääramisel arvesse kõiki kogurahvatulu arvestusbaasis tehtud muudatusi, mis tulenevad selliste 2013. aastal tühistatud reservatsioonide mõjust, mis olid juba aegunud.

([14]) Vähenemine summas 583,9 miljonit eurot, millest on maha arvatud suurenemine summas 0,4 miljonit eurot.

Tabel 2.2. Liikmesriikide kogurahvatulu / rahvamajanduse kogutoodangut puudutavad erireservatsioonid seisuga 31. detsember 2013 ([1])

Liikmesriik	Kehtivate reservatsioonide arv seisuga 31.12.2012	2013. aastal kehtestatud reservatsioonid	2013. aastal tühistatud reservatsioonid	Kehtivate reservatsioonide arv seisuga 31.12.2013	Kõige varasem aasta, mille kohta reservatsioonid kehtivad
Belgia	3	0	0	3	2002
Bulgaaria	ei kohaldata	8	0	8	2007
Tšehhi Vabariik	2	0	0	2	2004
Taani	1	0	0	1	2002
Saksamaa	2	0	0	2	2002
Eesti	2	0	0	2	2004
Iirimaa	1	0	1	0	ei kohaldata
Kreeka	9	0	0	9	1995
Hispaania	3	0	0	3	2002
Prantsusmaa	2	0	0	2	2002
Itaalia	3	0	0	3	2002
Küpros	5	0	0	5	2004
Läti	10	0	0	10	2004
Leedu	2	0	0	2	2004
Luksemburg	2	0	1	1	2002
Ungari	10	0	0	10	2004
Malta	8	0	1	7	2004
Madalmaad	4	0	4	0	ei kohaldata
Austria	1	1	1	1	2009
Poola	11	0	0	11	2004
Portugal	3	0	0	3	2002
Rumeenia	ei kohaldata	11	0	11	2007
Sloveenia	3	0	1	2	2004
Slovakkia	2	0	0	2	2004
Soome	1	0	0	1	2002
Rootsi	4	0	0	4	2002
Ühendkuningriik	11	1	3	9	2002
KOKKU	**105**	**21**	**12**	**114**	

([1]) Tabel ei sisalda valdkonnaüleseid erireservatsioone.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.9. Lisaks kogurahvatulu erireservatsioonidele on komisjon kehtestanud valdkonnaüleseid erireservatsioone. Komisjon määratleb neid reservatsioone kui kõigile liikmesriikidele edastatavat infot, mis võimaldab tal võrrelda kogurahvatulu koostamise alusandmeid. 2013. aastal seati kaks uut valdkonnaülest erireservatsiooni ([15]) (seega on kehtivaid valdkonnaüleseid erireservatsioone kokku kaheksa). Kuue juba varem kehtestatud valdkonnaülese erireservatsiooni suhtes on komisjon alustanud tühistamisprotsessi (selle tulemusena on kolm erireservatsiooni mõningates liikmesriikides tühistatud ([16])).

2.10. Ainus 2013. aasta lõpus kehtinud üldreservatsioon puudutas Kreeka kogurahvatulu andmeid 2008. ja 2009. aasta kohta. 2012. aastal kehtestati reservatsioon 2008. aasta kohta, kuna tolle aasta andmed põhinesid esialgsetel hinnangutel. 2013. aastal ei saanud reservatsiooni tühistada, sest Kreeka ei esitanud komisjonile mingit uut teavet. Seda tuli laiendada 2009. aastale, et vältida aegumist (vt punkt 2.2, esimene taane), sest selle aasta andmed põhinesid endiselt esialgsetel hinnangutel.

2.11. Komisjon jälgib tähelepanelikult olukorda seoses probleemidega Kreeka rahvamajanduse arvepidamises ning teeb regulaarseid külastusi. Kontrollikoda väljendab heameelt selle üle, et komisjon kehtestab Kreeka kogurahvatulu andmete suhtes üldreservatsioonid ja kaitseb sellega ELi finantshuve. Üldreservatsioonide pikaajaline kasutamine võib aga põhjustada eelarvelist ebakindlust.

2.12. 2013. aastal käsitleti kogurahvatulu komitee koosolekutel varimajanduse valdkonda. Komisjon tunnistas, et andmete ühtlustamise tase ei vasta Euroopa statistika tavapärastele standarditele. Kontrollikoda on varem sellele teemale tähelepanu juhtinud ja esitanud eriaruandes nr 11/2013 selle kohta spetsiaalse soovituse.

KOMISJONI VASTUSED

2.9. *On jätkunud valdkonnaüleste reservatsioonide lahendamine. See protsess kiireneb 2014. aastal, mil üksnes esimeses kvartalis tühistatakse veel 25 sellist reservatsiooni.*

2.10. *Hiljuti käivitatud abiprojekti raames nähakse ette lühiajaline Kreeka rahvamajanduse arvepidamise täiustamise tegevuskava.*

2.11. *Hetkel kehtib vaid üks üldreservatsioon.*

2.12. *Rahvamajanduse kogutoodangu / kogurahvatulu kontrolli peamine kaalutlus on olnud algusest peale ammendavus, ja nii on see praegugi.*

Liikmesriigid ei pea andma eraldi hinnanguid varimajanduse üksikute osade kohta, kuni on tagatud omavahendite arvutamiseks kasutatavate kogurahvatulu kokkuvõtete üldine ammendavus.

([15]) „Sõidukite registreerimismaksu kirjendamine" ja „Vahetarbimise arvutamine seoses tegelike ja kaudsete üürimaksetega eluasemeteenuste hindamisel". Mõlemad on tingitud kontrollikoja eriaruandes nr 11/2013 kirjeldatud probleemidest.

([16]) III valdkonnaülene erireservatsioon (vähese või puuduva füüsilise kohaloluga üksuste käsitlemine) tühistati 19 riigis; IV valdkonnaülene erireservatsioon (autode taaskasutusse võtmise skeemide käsitlemine) tühistati 17 riigis ja V valdkonnaülene erireservatsioon (elamukooperatiivide käsitlemine) tühistati 11 riigis.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Traditsioonilised omavahendid

2.13. Toll võib pärast kauba vabastamist selleks, et teha kindlaks tollideklaratsioonis esitatud andmete õigsust, kontrollida äridokumente ja asjaomase kaubaga seotud imporditoimingute andmeid, ([17]). Kirjeldatud kontrolli, mis hõlmab ka tollivormistusjärgseid auditeid ([18]) nimetatakse tollivormistusjärgseks kontrolliks. Kontroll peaks põhinema riskianalüüsil, mille aluseks on riiklikul, ühenduse ja võimaluse korral rahvusvahelisel tasandil välja töötatud kriteeriumid ([19]).

2.14. Kontrollikoja auditiga leiti, et tollivormistusjärgsete auditite kvaliteet, ulatus ja tulemused olid kolmes külastatud liikmesriigis väga erinevad ([20]). Allkirjeldatud puudused importijate kindlaksmääramisel, valimisel ja kontrollimisel pärast kauba vabasse ringlusse lubamist tuvastati järgmistes valdkondades:

a) importijate kindlaksmääramine ja valimine:

i) puuduvad õiguslikult siduvad ELi riskianalüüsistandardid tollivormistusjärgsete auditite tegemiseks.

ii) Liikmesriikide meetodid kontrollitavate importijate väljavalimiseks ei ole ühtlustatud.

iii) Puudub kogu ELi hõlmav impordi andmebaas, mis sisaldaks infot, mida saaks kasutada importijate kindlaksmääramiseks ja väljavalimiseks tollivormistusjärgsete auditite tarbeks ([21]).

2.14. *Komisjon võtab kontrollikoja järelduste suhtes järelmeetmed. Kui on avastatud puudusi, nõuab komisjon liikmesriikidelt parandusmeetmete võtmist.*

a)

i) *Samal ajal, kui riskiteabe vahetamine on õiguslik nõue, ei ole tollikontrolli juhendi uusimas versioonis (märts 2014) määratletud riskikriteeriumid õiguslikult siduvad. Komisjon annab liikmesriikidele riskiteavet vastastikuse abi teatiste ja riskiteabevormidena, et nad saaksid seada teavet kasutada oma riskianalüüsi koostamisel. Komisjon uurib oma 2014. aasta kontrollkäikudel, kuidas liikmesriigid seda teavet kasutavad.*

ii) *Uues tollikontrolli juhendis (mida toetab vastav programm „Toll") on esitatud ühine ühtlustatud lähenemisviis tollivormistusjärgse auditi läbiviimisele.*

iii) *Komisjon haldab liikmesriikide impordiandmebaasi (Surveillance II), mis ei sisalda importijate nimesid. Surveillance III peaks pakkuma rohkem teavet, võimaldades teha kindlaks importijaid, kuid see hakkab täies mahus tööle alles 2018. aastal.*

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

([18]) „Tollivormistusjärgne kontroll on meetod, mille abil saab kontrollida ettevõtjaid, uurides nende arveid, aruandeid ja süsteeme." *Allikas*: tollikontrolli juhend.

([19]) Ühenduse tolliseadustiku artikli 13 lõige 2.

([20]) Saksamaa rakendas võrreldes Madalmaade ja Rumeeniaga tollivormistusjärgsete auditite elluviimise ja riskianalüüsi suhtes kõige struktureeritumat lähenemisviisi.

([21]) Komisjon haldab ohutuse ja turvalisuse eesmärgil liikmesriikide impordi andmebaasi, kuid see ei sisalda importijate nimesid, mistõttu ei saa sealseid andmeid tollivormistusjärgsete auditite tegemisel kasutada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Need kolm tegurit vähendavad tollivormistusjärgsete auditite eesmärgil toimuva importijate kindlaksmääramise ja väljavalimise mõjusust. Kõige suurema riskiohuga importijad võivad valikust välja jääda ja mõningaid importijaid ei pruugita kunagi kontrollita. Näiteks importijad, kes vormistavad imporditava kauba mitme liikmesriigi tollis ja kelle imporditava kauba koguväärtus on märkimisväärne, ei satu kunagi kontrollivalimisse, kui riiklikud tolliasutused peavad igas liikmesriigis kauba väärtust ebaoluliseks.

b) Importijate kontroll:

i) ühegi seadusandliku meetmega ei ole määratletud kogu ELi hõlmavaid tollivormistusjärgsete auditite miinimumnõudeid ning vastava raamistiku kehtestamine on jäetud liikmesriikide ülesandeks ([22]). Ehkki komisjon on välja töötanud mittesiduva tollikontrolli juhendi, ([23]) ei kasutatud seda külastatud liikmesriikides, kelle auditimeetodid üksteisest erinesid. Viimastel aastatel ei ole komisjon selle valdkonna üle järelevalvet teinud.

ii) Kui kaup vormistatakse liikmesriigi A tollis, mis ei ole importija asukohariik (liikmesriik B), muutub nii tollivormistusjärgsete auditite kui võimalike järgnevate sissenõudmismenetluste läbiviimine (mille peab algatama liikmesriik A) keerulisemaks, kuna importija kuulub teise liikmesriigi (B) jurisdiktsiooni alla (vt näidet selgituses 2.1). Ehkki tolliseadustiku komitee tunnistas probleemi 2000. aastal, ei ole selle suhtes meetmeid võetud.

KOMISJONI VASTUSED

b)

i) *Komisjon vaatleb oma iga-aastastel kontrollkäikudel liikmesriikidesse tollikontrolli erinevaid aspekte, k.a tollivormistusjärgne audit.*

Komisjon on saatnud tollikontrolli juhendi kõigi liikmesriikide tolliametitele, et saavutada täielikult ühtlustatud lähenemisviis tollikontrollile ja edendada tollikontrollide vastastikust tunnustamist ELis. Komisjonil on kahju, et liikmesriigid, keda kontrollikoda külastas, ei kasutanud juhendit, ja palub kõigil liikmesriikidel kasutada uut tollikontrolli juhendit.

ii) *Ehkki hea auditeerimistava soovitab liikmesriikidel omavahel teavet vahetada, eriti olukorras, kui äriühing impordib suure koguse kaupu muusse liikmesriiki kui tema peakorteri asukohariik, ei ole impordi sihtliikmesriigil ELi tolliõiguse kohaselt juriidilist kohustust seda teha. Sellegipoolest võib iga liikmesriik vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 515/97 kasutada vastastikuse abi vahendit, et paluda abi muu liikmesriigi tolliasutuselt. Uues kontrollijuhendis osutatakse sellele võimalusele.*

([22]) Ühenduse tolliseadustiku artiklite 13 ja 78 rakendamiseks.

([23]) Juhend töötati välja liikmesriikide ja komisjoni vahelises koostöös tollivormistusjärgseid auditisüsteeme käsitleva Customs 2007 projektirühma raames. Liikmesriikidel ei ole aga kohustust seda järgida.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 2.1. Sissenõudmine ei ole tulemuslik, kui importija asukohariik on erinev riigist, kus kaup vabasse ringlusse lubati

Pärast teatise saamist OLAFilt tegi Madalmaade toll kindlaks Rotterdamis (Madalmaad) deklareeritud Hiinast sisse toodud äärmiselt madala väärtusega tekstiiltooted.

Madalmaade toll tegi seoses kõnealuse importkaubaga kontrolli deklarantide juures Madalmaades. Kontrolli tulemusel esitati sissenõudeid koguväärtuses ligikaudu 50 miljonit eurot. Suurem osa sissenõudeid esitati ettevõtetele, kelle asukoht oli mõnes muus liikmesriigis.

Sissenõuete alusel tagastati tasumata summast väga väike osa: auditi toimumise ajal oli üle 45 miljoni euro B-kontole laekumata ja Madalmaade toll pidas võlasumma laekumist ebatõenäoliseks.

Ühel neist juhtudest leidis Madalmaade toll, et kaup laaditi maha Hamburgis (Saksamaa) ja veeti Rotterdami (Madalmaad). Rotterdamis lubati kaup vabasse ringlusse ning seejärel veeti kaup lõppsihtkohta Poolas. Tundub, et kõnealusel juhul oli importijate eesmärk teha tollivormistus teises liikmesriigis, et vähendada kontrolli tõenäosust ning muuta võimalik sissenõudmismenetlus keerulisemaks, kuna kasutatud marsruudil puudub igasugune majanduslik või logistiline põhjendus.

iii) Kontrollikoda leidis, et kahes külastatud liikmesriigis (Madalmaad ja Rumeenia) ei kontrollitud importija juures tollivormistusjärgse auditi tegemisel imporditud kaupa, mille sama importija oli vormistanud mõne teise liikmesriigi tollis. Saksamaal lähevad inspektorid kontrolli tegemisel sammu edasi, kontrollides, kas kaup on läbinud tolliprotseduuri mõnes teises liikmesriigis. Lahknevuste korral informeeritakse teisi asjassepuutuvaid liikmesriike ([24]) (vt selgitus 2.2).

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 2.1. Sissenõudmine ei ole tulemuslik, kui importija asukohariik on erinev riigist, kus kaup vabasse ringlusse lubati

Kolmas lõik:

Komisjon võtab koos Madalmaade tolliasutustega selles küsimuses järelmeetmeid. Komisjon jälgib pidevalt, kuidas liikmesriigid nõuavad sisse üle 50 000 euroseid summasid, mis on B-kontolt maha kantud ja komisjonile vastavalt asjaomastele õigusaktidele teada antud. Kui sissenõudmine on liikmesriigi süül tegemata jäänud, nõuab komisjon summa kättesaadavaks tegemist.

iii) *Komisjon võtab kontrollikoja järelduste suhtes järelmeetmed. Kui on avastatud mitmeid puudusi, nõuab komisjon liikmesriikidelt parandusmeetmete võtmist.*

([24]) Vastastikuse abi kava raames (nõukogu määrus (EÜ) nr 515/97, 13. märts 1997, liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks (EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1)).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 2.2. Teabevahetus seoses ühes liikmesriigis importija andmetes leitud lahknevustega, mis puudutas ka teisi liikmesriike

Saksa toll avastas tariifse klassifitseerimise vea, mis puudutas ka kahe teise liikmesriigi (Prantsusmaa ja Ühendkuningriik) tollis vormistatud importi. Saksa toll teavitas nimetatud liikmesriike andmete lahknevusest. Sellest hoolimata ei olnud Saksa tollile 2014. aasta maiks ehk 15 kuud hiljem kõnealustelt liikmesriikidelt laekunud mingit tagasisidet sissenõudmismenetluste kohta.

iv) 2012. aasta auditikava täitmise määr oli madal Rumeenias ja Madalmaades.

2.15. Kõik liikmesriigid saadavad komisjonile igakuiselt määratud maksude aruande (A-konto aruanne) ja kord kvartalis aruande nende määratud maksude kohta, mida ei ole kantud A-kontole (B-konto aruanne) ([25]).

2.16. Kolmes mainitud liikmesriigis tehtud kontrollikoja audititega tuvastati puudusi B-kontode haldamisel. Näiteks hinnati summad, mille sissenõudmist ei peetud tõenäoliseks, ([26]) tegelikust väiksemaks, ([27]) ning jõustamis- ja järelkontrollimenetlustes tuvastati pikki viivitusi.

2.17. Lisaks leidis kontrollikoda puudusi A-konto haldamisel Madalmaades, kus tuleb A-konto aruandeid endiselt käsitsi ette valmistada, mis põhjustab vigade riski ([28]).

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 2.2. Teabevahetus seoses ühes liikmesriigis importija andmetes leitud lahknevustega, mis puudutas ka teisi liikmesriike

Komisjon võtab koos liikmesriikidega järelmeetmeid kõigi tema ja kontrollikoja kontrolliaruannetes nimetatud punktide suhtes ning nõuab puudujääkide avastamisel liikmesriikidelt asjakohaste parandusmeetmete võtmist.

2.17. *Komisjon võtab koos Madalmaade tolliasutustega selles küsimuses järelmeetmed kontrollikoja osutatud probleemide tavapäraste järelmeetmete raames.*

([25]) Kui maksud või lõivud 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 kontole.

([26]) Vastavalt määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artikli 6 lõike 4 punktile b.

([27]) Juhtumid ei avaldanud mõju eraldi kontol kajastatud üldsumma usaldusväärsusele ega sellega seotud allahindamisele, mis on avaldatud Euroopa Liidu konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes.

([28]) Näiteks tehti Madalmaades vigu jaanuarist 2005 kuni aprillini 2012 väldanud ajavahemiku A- ja B-kontoga seotud selliste summade käsitlemisel, mida ei ole võimalik sisse nõuda. Selle alusel maksid Madalmaade riigiasutused traditsioonilisi omavahendeid summas 12,3 miljonit eurot (pärast sissenõudmiskulude mahaarvamist 25 % ulatuses) ja lisaintressi summas 6,5 miljonit eurot vastavalt 2012. ja 2013. aastal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

2.18. Ka komisjoni 2013. aastal tehtud kontroll näitas puudusi B-kontode haldamisel enamikus komisjoni külastatud liikmesriikides ([29]). Kahe Kreekasse tehtud kontrollkäiguga tuvastati tõsiseid probleeme B-konto haldamisel ([30]).

2.19. Liikmesriikidesse tehtud komisjoni kontrollkäikude alusel määratletakse nn avatud punktid ([31]). Avatud punktid võivad avaldada finantsmõju ja need suletakse, kui liikmesriigid on võtnud nõuetekohaseid meetmeid. Aasta lõpus oli avatud kokku 341 punkti, millest 35 oli olnud avatud rohkem kui viis aastat (vt ***tabel 2.3***).

KOMISJONI VASTUSED

2.18. *Komisjoni teostatud kontrollkäigud hõlmasid külastatud liikmesriikide büroode B-konto kontrollimist ning tehtud järeldused on peamiselt ühekordset laadi, mis osutab üksikprobleemidele traditsiooniliste omavahendite sissenõudmisel. Probleemid on harva süsteemsed, mis mõjutaks negatiivselt konto haldamist. Sellise konto puhul (sissenõudmised probleemsetel ja vaidlustatud juhtudel, mille on võimalikud erinevad õiguslikud tõlgendused) on ühekordset laadi järeldused vältimatud. Kreeka olukord on erandlik ja selle suhtes rakendatakse erilisi järelmeetmeid.*

2.19. *Komisjoni talitused teevad pidevalt koostööd liikmesriikidega lahendamata küsimuste lahendamiseks. Kuigi mõned komisjoni ja kontrollikoja kontrollkäikudel tekkinud küsimused võivad olla suhteliselt lihtsad ja neid on võimalik kiiresti lahendada ja päevakorrast maha võtta, esineb ka keerukamaid probleeme, mille puhul võib vaja olla seadusandlik/organisatsiooniline muutus või kohtumenetlus. Selliseid küsimusi ei saa komisjoni talitused kiiresti lahendada. Kontrollikoja teatatud 341 lahendamata küsimusest jääb 313 lahtiseks 2014. aasta mai lõpuni. 27 neist on olnud lahendamata kauem kui viis aastat.*

([29]) Komisjon kontrollis 22 liikmesriigi B-kontot, millest 17 puhul leiti probleeme.

([30]) Komisjoni aruande kohaselt kinnitas B-konto juhtumite läbivaatamine, et Kreeka ei täida määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artikli 17 lõigetest 2 ja 3 tulenevaid juriidilisi kohustusi.

([31]) 2013. aastal avaldati kokku 29 kontrolliaruannet, mille alusel määratleti 98 uut avatud punkti.

Tabel 2.3. Traditsiooniliste omavahendite avatud punktid seisuga 31. detsember 2013

Liikmesriik	Avatud punktide arv seisuga 31.12.2012	2013. aastal lisatud punktid	2013. aastal tühistatud punktid	Avatud punktide arv seisuga 31.12.2013	Avatud kauem kui viis aastat	Varaseim aasta, mil avatud punkt esitati
Belgia	14	6	9	11	0	2009
Bulgaaria	14	4	8	10	0	2009
Tšehhi Vabariik	8	3	5	6	0	2012
Taani	15	3	1	17	0	2009
Saksamaa	28	1	12	17	9	2001
Eesti	4	0	3	1	0	2012
Iirimaa	10	6	6	10	0	2011
Kreeka	33	4	3	34	5	2002
Hispaania	17	4	1	20	0	2009
Prantsusmaa	40	5	11	34	7	2003
Itaalia	23	3	11	15	0	2009
Küpros	6	2	0	8	0	2011
Läti	6	0	3	3	0	2011
Leedu	5	0	0	5	0	2011
Luksemburg	7	1	3	5	0	2011
Ungari	12	4	9	7	0	2011
Malta	2	4	2	4	0	2013
Madalmaad	29	13	6	36	4	2005
Austria	3	2	0	5	0	2009
Poola	11	2	3	10	4	2006
Portugal	16	2	3	15	5	2002
Rumeenia	11	4	2	13	0	2011
Sloveenia	5	0	5	0	0	ei kohaldata
Slovakkia	4	1	4	1	0	2013
Soome	7	5	2	10	1	1998
Rootsi	11	10	1	20	0	2009
Ühendkuningriik	19	9	4	24	0	2009
KOKKU	**360**	**98**	**117**	**341**	**35**	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Käibemaksupõhised omavahendid

2.20. Aasta lõpu seisuga kehtis kokku 103 reservatsiooni ([32]) (vt ***tabel 2.4***). Komisjon tühistas 2013. aastal 81 reservatsiooni (sellele eelnenud aastal 57). Neist 21 olid seotud rikkumistega. Kaheksa sellist reservatsiooni tühistati, kuna Euroopa Kohtu otsuse kohaselt olid liikmesriikide õigusaktid käibemaksudirektiiviga kooskõlas. Ülejäänud 13 juhul arvutati välja hüvitussumma, kui rikkumine avaldas mõju käibemaksupõhiste omavahendite baasile.

2.21. 2013. aastal tühistatud aegunud reservatsioonide rahaline kogumõju väljendub kontrollikoja arvutuste kohaselt ([33]) käibemaksupõhiste omavahendite suurenemisena summas 81,7 miljonit eurot ([34]).

2.21. *Komisjon on seisukohal, et see summa ei ole sobiv näitaja käibemaksupõhiste omavahendite kontrolliprogrammi jaoks, ja seda ei saa kasutada ühegi suundumuse tõendina.*

2.22. 2013. aasta lõpus kehtis 12 komisjoni seatud pikaajalist reservatsiooni ([35]), mis on üks vähem kui eelmisel aastal. 2013. aasta jooksul tühistati seitse pikaajalist reservatsiooni, mis olid 2012. aasta lõpus kehtinud. Kuus komisjoni seatud reservatsiooni muutusid pikaajaliseks, kuna nad puudutavad 2004. aastat. 2013. aasta lõpus kehtis ka neli liikmesriikide seatud pikaajalist reservatsiooni (neist kolm olid komisjoni seatud reservatsioonidega identsed).

2.22. *Komisjon jätkas 2013. aastal koostööd liikmesriikidega tema kehtestatud reservatsioonide aluseks olevate probleemide lahendamiseks. Komisjon on seisukohal, et 2013. aastal saavutati märkimisväärset edu.*

([32]) Reservatsioonide olemust selgitatakse punktis 2.7.

([33]) Kontrollikoda võtab reservatsioonide tühistamise finantsmõju kindlaksmääramisel arvesse kõiki käibemaksubaasis tehtud muudatusi, mis tulenevad komisjoni kontrollidest aastate 1995–2009 suhtes. 2009. aasta aegus 2013. aastal ning 2009. ja varasemate aastate käibemaksubaasi saab muudatusi teha üksnes reservatsiooni olemasolu korral. Arvesse võeti piiristamise mõju.

([34]) 218,3 miljoni euro suuruse suurenemise ja 136,6 miljoni euro suuruse vähenemise saldo.

([35]) Kontrollikoda määratleb pikaajaliste reservatsioonidena neid reservatsioone, mis on kehtestatud vähemalt 10 aastat varasema aasta kohta, st mis kehtisid 2013. aasta lõpus 2004. või varasemate aastate kohta.

Tabel 2.4. Käibemaksuga seotud reservatsioonid seisuga 31. detsember 2013

Liikmesriik	Kehtivate reservatsioonide arv seisuga 31.12.2012	2013. aastal kehtestatud reservatsioonid	2013. aastal tühistatud reservatsioonid	Kehtivate reservatsioonide arv seisuga 31.12.2013	Kõige varasem aasta, mille kohta reservatsioonid kehtivad
Belgia	6	0	2	4	2007
Bulgaaria	7	3	3	7	2007
Tšehhi Vabariik	8	0	8	0	ei kohaldata
Taani	6	0	1	5	2005
Saksamaa	7	0	2	5	2007
Eesti	10	0	9	1	2007
Iirimaa	4	0	0	4	2006
Kreeka	5	4	3	6	1999
Hispaania	3	0	1	2	2003
Prantsusmaa	12	1	8	5	2005
Itaalia	12	5	5	12	1999
Küpros	0	0	0	0	ei kohaldata
Läti	5	0	4	1	2006
Leedu	2	0	2	0	ei kohaldata
Luksemburg	2	3	1	4	2008
Ungari	4	0	3	1	2010
Malta	4	0	0	4	2005
Madalmaad	11	4	9	6	2006
Austria	5	0	0	5	2004
Poola	10	1	5	6	2004
Portugal	5	0	5	0	ei kohaldata
Rumeenia	4	4	0	8	2007
Sloveenia	0	0	0	0	ei kohaldata
Slovakkia	0	0	0	0	ei kohaldata
Soome	8	1	2	7	2001
Rootsi	5	1	1	5	1995
Ühendkuningriik	8	4	7	5	2004
KOKKU	**153**	**31**	**81**	**103**	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Trahvid ja karistused

2.23. Komisjon võib ettevõtteid konkurentsiõiguse rikkumise korral trahvida. 2013. aasta lõpus oli umbes 97 % maksmata trahvidest ([36]) kaetud esialgse makse või tagatisega. Finantseeskirjade rakenduseeskirjades ([37]) sätestatakse, et juhul kui sissenõutavad summad ei ole kaetud ei esialgse makse ega tähtaegselt seatud täieliku tagatisega, peab komisjon rakendama täitemenetlust kõikide seaduslike vahenditega. Makse tegemiseks võidakse anda lisaaega, kuid tagatise nõudmisest võib loobuda üksnes peaarvepidaja hinnangu alusel.

2.24. Aastaaruannete 2011 ja 2012 leidude järelkontrolli raames kontrollis kontrollikoda valimit, kuhu kuulus 14 trahvi 33-st maksmata trahvist, ([38]) mis ei olnud kaetud ei esialgse makse ega tagatisega. Kontrollikoda leidis, et 13 juhul ei olnud komisjon kasutanud sissenõudmisotsuse täitmisele pööramiseks kõiki olemasolevaid vahendeid. Enamikul juhtudel oli komisjonil pooleli otsuse tegemine selle kohta, kas anda maksmiseks lisaaega.

Muud üldised tuluprobleemid

2.25. Kontrollikoda juhib tähelepanu punktis 1.49 kirjeldatud probleemile.

Aasta tegevusaruanded

2.26. Eelarve peadirektoraadi ja Eurostati 2013. aasta tegevusaruanded annavad õiglase hinnangu omavahendite ja muude tulude alustehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud finantsjuhtimisele ning esitatud teave kinnitab kontrollikoja tähelepanekuid ja järeldusi.

KOMISJONI VASTUSED

2.23. *Enamik maksetähtajaks maksmata trahvidest on esialgsed, sest need on vaidlustatud ning on võimalik, et need kas tühistatakse või neid vähendatakse. Komisjoni eesmärk ei ole täitemenetlust iga hinna eest rakendada, sest see võiks trahvi saanud äriühingute jaoks kaasa tuua pöördumatuid tagajärgi. Seepärast püüab komisjon saavutada trahvide maksmise kokkulepitud maksegraafikute kaudu, mis on kaetud finantstagatisega, või uute kohaldamiseeskirjade alusel erandjuhtudel ilma finantstagatiseta.*

2.24. *Kõnealused trahvid on seotud juhtumitega, mille puhul oli pooleli maksesuutmatuse taotluste menetlemine, ja/või juhtumitega, mille korral täitmisele pööramine oleks muutnud trahvi saanud äriühingu kohe maksejõuetuks ning komisjonil oleks selle tagajärjel trahvisumma saamata jäänud, sest praeguste eeskirjade kohaselt ei ole ta eelisõigusega võlausaldaja. Nagu punktis 2.23 osutatud, nõuab hindamine, kas anda maksmiseks ajapikendust, süvaanalüüsi.*

([36]) Umbes 8,3 miljardit eurot 8,5 miljardi euro suurusest kogusummast.

([37]) Komisjoni 29. oktoobri 2012. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 1268/2012, mis käsitleb määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju) kohaldamise eeskirju (ELT L 362, 31.12.2012, lk 1), artiklid 88–90.

([38]) 116 miljonit eurot 225 miljoni euro suurusest kogusummast. Valim sisaldas 11 trahvi, mida kajastati eelarveaasta 2012 aastaaruandes.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

2.27. Tulud:

— kontrollikoda ei leidnud kontrollitud tehingutes vigu,

— kogurahvatulul põhinevate omavahendite, käibemaksupõhiste omavahendite ja muude tulude ([39]) suhtes hinnati läbivaadatud süsteemid mõjusaks (vt ***lisa 2.2***),

— traditsiooniliste omavahendite suhtes hinnati läbivaadatud süsteemid üldiselt mõjusaks. Peamised sisekontrollimehhanismid külastatud liikmesriikides hinnati osaliselt mõjusaks (vt ***lisa 2.2***).

Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et tulud ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud.

Soovitused

2.28. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete tulemused on esitatud ***lisas 2.3.*** Eelarveaastate 2010 ja 2011 aastaaruannetes esitas kontrollikoda viis soovitust. Neist kaks viis komisjon ellu täielikult, kaks suuremas osas ning üks oli ellu viimata.

2.29. Meetmete kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused:

2.29.

Kogurahvatulul põhinevad omavahendid

— **1. soovitus**: julgustada liikmesriike esitama rohkem selgitusi metoodika kohta, mida nad kasutavad andmete kogumiseks varimajanduse valdkonnas, ning edendama liikmesriikide vahelist ühtlustamist selles valdkonnas;

Komisjon võtab selle soovituse vastu. Rahvamajanduse kogutoodangu / kogurahvatulu kontrolli peamine kaalutlus on olnud algusest peale ammendavus, ja nii on see praegugi.

Komisjon (Eurostat) kavatseb järgmise kontrollitsükli käigus naasta ammendavust käsitleva komisjoni otsuse raames tehtud horisontaalse analüüsi juurde ja seda värskendada.

([39]) Järeldus süsteemide kohta piirdub läbivaatamiseks valitud süsteemidega, nagu määratletud auditi ulatust käsitlevas punktis 2.4.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
— **2. soovitus**: vastu võtta selgeid vahe-eesmärke sisaldav üksikasjalik tegevuskava ja teha selle täitmise üle põhjalikku järelevalvet, et lahendada probleemid Kreeka rahvamajanduse arvepidamises.	*Komisjon nõustub soovitusega ja märgib, et selle rakendamine juba käib. Komisjon (Eurostat) keskendab oma jõupingutused neile rahvamajanduse arvepidamise valdkondadele, mis on kogurahvatulu põhiste omavahendite jaoks suurima ohu allikaks. Eurostat jälgib pingsalt edusamme selles valdkonnas. Hiljuti käivitatud abiprojekti raames nähakse ette lühiajaline Kreeka rahvamajanduse arvepidamise täiustamise tegevuskava.*
Traditsioonilised omavahendid	
— **3. soovitus:** kehtestada tollivormistusjärgsete auditite riskianalüüsi miinimumnõuded, sealhulgas tuginedes olemasolevas impordi andmebaasis sisalduvale teabele, et võimaldada liikmesriikidel kontroll paremini suure riskiohuga importijatele suunata.	*Komisjon võtab selle soovituse vastu. Tollikontrolli juhendi uues versioonis (2014) on sätestatud tollivormistusjärgse kontrolli riskinäitajad. Kavandatakse muudatusi praeguses impordiandmebaasis, kuid need ei jõustu täielikult enne 2018. aastat.*
— **4. soovitus**: julgustada liikmesriike kasutama olemasolevaid juhiseid ning teha järelevalvet liikmesriikide tollivormistusjärgsete auditite üle.	*Komisjon võtab selle soovituse vastu. Praeguses õigusraamistikus kuulub kontrollimine liikmesriikide pädevusse. Peale selle innustab komisjon läbiviidud tollikontrolli järelevalve käigus liikmesriike kasutama olemasolevat juhendit, ning nõuab liikmesriikidelt parandusmeetmete võtmist juhul, kui leitakse puudujääke tollivormistusjärgse auditi läbiviimises. Komisjon tuletab meelde, et täiendatud tollikontrolli juhend kiideti heaks 2014. aasta märtsis.*
— **5. soovitus**: julgustada liikmesriike A- ja B-kontosid korrektselt kasutama ning tagada, et need oleksid tõendatavalt täielikud ja korrektsed.	*Komisjon võtab selle soovituse vastu. Komisjon julgustab liikmesriike jätkuvalt A- ja B-kontosid korrektselt kasutama ning tagama, et need oleksid tõendatavalt täielikud ja korrektsed.*

LISA 2.1

TULUDE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013				2012	2011	2010
	Traditsioonilised omavahendid	**Käibemaks/ kogurahvatulu, korrektsioonid eelarvejaotises 1**	**Muud tulud**	**Kokku**			
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS							
Tehingute arv kokku:	7	46	2	**55**	55	55	55
Sissenõudekorraldused	7	46	2	**55**	55	55	55
TESTIMISE TULEMUSED [1] [2]							
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgnevalt:							
vigadest mõjutamata tehingud	100 %	100 %	100 %	**100 %**	100 %	98 %	100 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	0 %	0 %	0 %	**0 %**	0 %	2 %	0 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU							
Kõige tõenäolisem veamäär				**0,0**	0,0 %	0,8 %	0,0 %

([1]) Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks. Testimise tulemused peegeldavad iga segmendi proportsionaalset osa poliitikavaldkondade rühmas.

([2]) Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 2.2

TULUDE VALDKONNA SÜSTEEMIDE KONTROLLIMISE TULEMUSED

Hinnang kontrollitud süsteemidele

Süsteem	Komisjoni kontrollid liikmesriikides	Komisjoni arvutused /dokumentide kontroll ja tulude haldamine	Komisjonipoolne reservatsioonide haldamine	Peamised sisekontrolli-mehhanismid külastatud liikmesriikides	Üldhinnang
Kogurahvatulu	Ei kohaldata (*)	Mõjus	Mõjus	Ei kohaldata	**Mõjus**
Käibemaks	Mõjus	Mõjus	Mõjus	Ei kohaldata	**Mõjus**
Traditsioonilised oma-vahendid	Mõjus	Mõjus	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus (**)	**Mõjus**
Trahvid ja karistused	Ei kohaldata	Mõjus	Ei kohaldata	Ei kohaldata	**Mõjus**

(*) 2013. aastal avaldas kontrollikoda eriaruande nr 11/2013, milles käsitleti perioodi 2002–2010 kogurahvatulu andmete komisjonipoolse kontrollimise tulemuslikkust. 2013. aastal komisjon kontrolli ei teinud. Uut kontrollitsüklit on plaanis alustada 2015. aastal, kui liikmesriigid esitavad uued kogurahvatulu nimistud.

(**) Vt punktid 2.13–2.18.

LISA 2.3

TULUDE VALDKONNA VARASEMATE TÄHELEPANEKUTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011 ja 2010	*Kontrolllikoda soovitas oma aastaaruannetes 2010 ja 2011 komisjonil:*							
	julgustada liikmesriike tollijärelevalvet tugevdama (näiteks kohapealse tollivormistuse korral nn täiendava lihtsustamise loa andmine), et traditsiooniliste omavahendite tulusid maksimeerida;		x					*Oma iga-aastaste kontrollkäikude raames neis liikmesriikides, kus on erilist tähelepanu pööratud rakendatud kontrollidele ja riskianalüüsi kasutamisele, soovitas komisjon liikmesriikidel tõhustada oma tollikontrolli ja järelevalvet (sh juhtudel, kui kohapealse tollivormistamise raames võimaldati täiendavat lihtsustamist), et kindlustada traditsiooniliste omavahendite kogumine.*
	jätkata jõupingutusi, et tagada B-kontode korrektne kasutamine ning tagada, et arvestussüsteemid võimaldavad liikmesriikidel koostada A- ja B-kontode tõendatavalt täielikud ja korrektsed aruanded (*);		x					*Komisjon jätkas jõupingutusi B-kontode korrektse kasutamise ning liikmesriikide raamatupidamisaruannete täielikkuse ja korrektsuse tagamiseks.* *Asjaolu, et probleemid B-kontoga püsivad, on seotud konto enda olemusega, sest see on seotud probleemsete ja vaidlustatud juhtumitega, mis võimaldavad erinevaid õiguslikke tõlgendusi.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	esitada kogurahvatulu komiteele liikmesriikide kogurahvatulu andmete hindamisaruanded, et kõik 2002. aastast alates kehtivad üldised reservatsioonid oleks võimalik asendada erireservatsioonidega;	x						
	selgelt määratleda liikmesriikide kogurahvatulu andmete kohta koostatavates hindamisaruannetes esitatava arvamuse ulatus;	x						
2010	arvesse võtma riiklikes statistikaametites rahvamajanduse arvepidamise koostamist käsitlevate järelevalve- ja kontrollisüsteemide hindamist;				x			*Komisjon on seisukohal, et tema kohaldatav lähenemisviis (rahvamajanduse kogutulu küsimustike eelkontroll, rahvamajanduse kogutulu nimistute kontrollimine, kasutades rahvamajanduse kogutulu nimistute hindamise küsimustikku, millele lisandub otsene kontroll) sobib liikmesriikide rahvamajanduse kogutulu lõplikuks hindamiseks. Seda silmas pidades on järelevalve- ja kontrollisüsteemid korralduslikku iseloomuga ega anna kindlaid tõendeid kontode usaldusväärsuse kohta, mis sõltub peamiselt kasutatavatest statistilistest allikatest ja meetoditest, ehkki järelevalve- ja kontrollisüsteemid võivad aidata leevendada rahvamajanduse arvepidamises leiduda võivate vigade ohtu. Komisjon jätkab oma jõupingutusi, et töötada välja järelevalve- ja kontrollisüsteeme käsitlevad suunised, mille põhjal liikmesriigid saavad koostada oma rahvamajanduse arvepidamise, võttes arvesse kontrollikoja tähelepanekuid.*

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

3. PEATÜKK

Põllumajandus: turg ja otsetoetused

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	3.1–3.6
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused	3.2–3.5
Auditi ulatus ja lähenemisviis	3.6
Tehingute korrektsus	3.7–3.15
Valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine	3.16–3.43
Tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid	3.16–3.38
Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS)	3.17–3.29
Hinnang kindluse suurendamise menetlusele	3.30–3.35
ELi poolt tootjarühmadele antava toetuse kontrolli süsteem	3.36–3.38
Komisjoni hinnang allesjäänud veamäära kohta	3.39–3.43
Järeldus ja soovitused	3.44–3.46
Järeldus 2013. aasta kohta	3.44
Soovitused	3.45–3.46

Lisa 3.1. Põllumajanduse valdkonna (turg ja otsetoetused) tehingute testimise tulemused

Lisa 3.2. Põllumajanduse valdkonna (turg ja otsetoetused) süsteemide kontrollimise tulemused

Lisa 3.3. Põllumajanduse valdkonna (turg ja otsetoetused) kohta antud soovituste põhjal võetud meetmed

SISSEJUHATUS

3.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja erihinnang põllumajandusturu ja otsetoetuste kohta. 2013. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud ***tabelis 3.1***.

Tabel 3.1. Põllumajandusturg ja otsetoetused – põhiteave 2013

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) rahastatud põllumajanduskulutused	Otsetoetused	41 658
	Sekkumised põllumajandusturgudel	3 193
	Halduskulud ([1])	132
	Muu	153
		45 136
	Aasta maksed kokku	**45 136**
	– halduskulud kokku ([2])	*132*
	Tegevuskulud kokku	**45 004**
	– ettemaksed ([3])	*9*
	+ ettemaksete tasaarvestused ([3])	*21*
	Auditeeritud andmekogum kokku	**45 016**
	Aasta kulukohustused kokku	**45 132**

([1]) Põllumajanduse ja maaelu arengu poliitikavaldkondade rühma halduskulud kokku.
([2]) Halduskulude audit on esitatud 9. peatükis.
([3]) Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud ***lisa 1.1*** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Poliitikavaldkondade rühma eritunnused

3.2. Aluslepingust ([1]) tulenevate ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) eesmärkide abil soovitakse suurendada põllumajanduse tootlikkust, et seeläbi kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, stabiliseerida turud, tagada varude kättesaadavus ja mõistlikud tarbijahinnad.

3.3. ELi eelarvest rahastatakse ÜPP kulutusi kahe fondi kaudu ([2]): Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (edaspidi „EAGF"), mis rahastab täies mahus ELi otsetoetusi ning turumeetmeid, ([3]) ning Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (edaspidi „EAFRD"), mis kaasrahastab maaelu arengu kavasid. Käesolevas peatükis kajastatakse EAGFi kulutusi, maaelu arengu kulutusi käsitletakse 4. peatükis. EAGFist rahastatavad põhimeetmed on järgmised:

— *ühtne otsemaksete kava* (SPS) on toodanguga sidumata ([4]) sissetulekutoetuse kava, mis põhineb toetusõigustel ([5]). Põllumajandustootja deklareeritud ühe hektari suurune toetuskõlblik maatükk annab ühe toetusõiguse. 2013. aastal oli SPSi kulutuste suuruseks 31,394 miljardit eurot;

— *ühtse pindalatoetuse kava* on ELiga 2004. ja 2007. aastal liitunud kümne liikmesriigi ([6]) põllumajandustootjatele suunatud toodanguga sidumata lihtsustatud sissetulekutoetuse kava, mille raames makstakse ühtne summa toetuskõlbliku põllumajandusmaa ühe hektari kohta. 2013. aastal oli SAPSi kulutuste suuruseks 6,681 miljardit eurot;

— muud, peamiselt toodangust sõltuvad *otsetoetuste* kavad ([7]). 2013. aastal oli nende kavade mahuks 3,583 miljardit eurot;

([1]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 39.

([2]) Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

([3]) Välja arvatud osa meetmeist, nagu müügiedendusmeetmed ja koolipuuviljatoetuse programm, mille puhul fond on kaasrahastaja.

([4]) Toodanguga sidumata toetusi antakse toetuskõlbliku põllumajandusmaa puhul sõltumata sellest, kas seda kasutatakse tootmiseks või mitte.

([5]) Iga põllumajandustootja toetusõiguste arv ja väärtus arvutati riiklikes ametiasutustes ühe ELi õigusaktidega ette nähtud mudeli põhjal.

([6]) Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Poola, Rumeenia ja Slovakkia.

([7]) Toodangust sõltuvad maksed arvutatakse loomade arvu (nt ammlehmad, lambad ja kitsed) ja/või mingi põllukultuuri all oleva pindala põhjal (näiteks puuvill, riis, suhkrupeet jne).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— *põllumajandusturgudel tehtavad sekkumised* hõlmavad näiteks eritoetust puu- ja juurvilja- ning veinisektorile, koolipiima- ja koolipuuviljatoetust, toiduabiprogramme, POSEI programmi raames antavat hinnatoetust, ([8]) sekkumisvarusid ja eksporditoetusi (2013. aastal kokku 3,193 miljardit eurot).

3.4. Ühise põllumajanduspoliitika kulutusi haldavad peaaegu alati komisjon ja liikmesriigid ühiselt. Nimetatud kulutusi tehakse *ca* 80 makseasutuse kaudu, kes teevad toetusesaajatele makseid. Makseasutuste raamatupidamisaruandeid ja maksedokumente kontrollivad sõltumatud auditeerimisasutused (sertifitseerimisasutused), kes esitavad igal aastal komisjonile kontrollitõendid ja aruanded.

3.5. Otsetoetuste puhul on tehingute korrektsust ohustavateks peamisteks riskideks pindalatoetuse maksmine toetuskõlbmatu maa eest, selleks õigustamata toetusesaajatele, sama maatüki eest toetuse maksmine rohkem kui ühele toetusesaajale, toetuste ebaõige arvutamine ning nende maksmine olematute loomade eest. Põllumajandusturgudel tehtavate sekkumiste puhul on tehingute korrektsust ohustavateks peamisteks riskideks toetuse maksmine toetuskõlbmatutele taotlejatele või rahastamiskõlbmatute või tegelikest suurematena esitatud kulude eest.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

3.6. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas***. Põllumajandusturu ja otsetoetuste auditi puhul tuleb märkida järgmiseid asjaolusid:

a) auditi raames kontrolliti 180 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud ***lisa 1.1*** punktis 7). Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik poliitikavaldkondade rühma kõikide tehingute suhtes. 2013. aastal koosnes valim 17 liikmesriigi tehingutest ([9]);

KOMISJONI VASTUSED

3.6.

([8]) POSEI programm sisaldab kõrvalisele asukohale ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programme.

([9]) Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa, Iirimaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Ungari, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Soome ja Ühendkuningriik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

b) nõuetele vastavuse puhul keskendus selliste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ([10]) ning valitud kohustuslike majandamisnõuete ([11]) täitmise kontrollimisele, mille puhul oli võimalik auditikäigu ajal tõendusmaterjali koguda ja järeldusi teha ([12]);

c) kontrollisüsteemide hindamise ([13]) raames kontrolliti IACSi (ühtne haldus- ja kontrollisüsteem) neljas liikmesriigis, ([14]) kindluse suurendamise menetluse ([15]) raames tehtud tööd Itaalias ja ELi toiduabi jaotamise programmi kontrolli süsteemi Poolas;

d) vaadati läbi komisjoni hinnang allesjäänud veamäära kohta;

e) samuti vaatas kontrollikoda läbi põllumajanduse peadirektoraadi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse. Nimetatud töö tulemused, mis kehtivad ka käesoleva peatüki kohta, on esitatud 4. peatükis (vt punktid 4.22–4.27).

KOMISJONI VASTUSED

b) *Palume vaadata vastust punktile 3.13.*

([10]) Võsastumise vältimine, veepüüdeterrassid, oliivisalude säilitamine, minimaalse loomkoormuse säilitamine ja niitmiskohustus.

([11]) Kohustuslike majandamisnõuete nr 4 (nitraatide direktiiv) ja nr 6–8 kõik tingimused (loomade identifitseerimine ja registreerimine).

([12]) Nõuetele vastavuse kohustused on olulised õiguslikud nõuded, mida kõik ELi otsetoetuste saajad peavad täitma. Need on paljudel juhtudel ainukesed tingimused, mille täitmise korral otsetoetused täies mahus välja makstakse. Sellest tulenevalt otsustas kontrollikoda käsitleda nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmist veana.

([13]) Auditeeritud liikmesriikide ja süsteemide valik oli riskipõhine ning seepärast ei kajasta selle tulemused ELi tervikuna.

([14]) Saksamaa (Baieri liidumaa), Iirimaa (põllumajandus-, kalandus- ja toiduaineteministeerium), Itaalia (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (põllumajandustoetuste agentuur)) ja Prantsusmaa (Agence de Services et de Paiement).

([15]) Vt punkt 3.30.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

TEHINGUTE KORREKTSUS

3.7. Tehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***lisas 3.1***. 180 kontrollikoja auditeeritud tehingust oli 110 (61 %) vigadest mõjutatud. Kvantifitseeritud 101 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 3,6 % ([16]).

3.7. *Komisjon märgib, et kontrollikoja teatatud veamäär on aastane hinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditeid tehtud tagasinõudeid ja korrigeerivaid meetmeid. Samuti märgib komisjon, et asjaomaseid kulusid tuleks tulevastel aastatel korrigeerida netofinantskorrektsioonide abil, mis tulenevad vastavuse kontrollimise menetlusest ning toetusesaajatelt tagasi nõutud summadest. Komisjon on arvamusel, et kontrollikoja aastast representatiivset veamäära tuleks vaadelda netofinantskorrektsioonide ja tagasinõudmiste mitmeaastase olemuse kontekstis.*

Lisaks ja nagu juba varasematel aastatel osutatud, ei nõustu komisjon kontrollikojaga nõuetele vastavuse kohustuste rikkumiste liigitamise osas kvantifitseeritavate vigadena, mis moodustavad 0,5 protsendipunkti, ja on arvamusel, et neid ei peaks kaasama kinnitavate avalduste veamäärade arvutamisse.

Samuti märgib komisjon, et nagu põllumajanduse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes teatatud, küündisid komisjoni poolt liikmesriikidele kehtestatud netofinantskorrektsioonid ja Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) puhul rakendatud toetusesaajatelt tagasi nõutud summad 2013. aastal 575,89 miljoni euroni (1,28 % kogukuludest).

3.8. Kontrollikoja leitud kvantifitseeritud vead jagunevad nelja põhikategooriasse:

— maksed toetusetaotluste eest, mille puhul toetuskõlblike hektarite või loomade arv oli tegelikust suuremana näidatud;

— maksed toetuskõlbmatutele toetusesaajatele või rahastamiskõlbmatutele meetmetele/kuludele;

— maksed, mida mõjutab nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmine ([17]);

— maksed, mida mõjutavad haldusvead.

3.8.

([16]) Kontrollikoja kõige tõenäolisema veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on parim hinnang. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et üldkogumi veamäär on vahemikus 1,7 % ja 5,5 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

([17]) Vt punkt 3.12.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

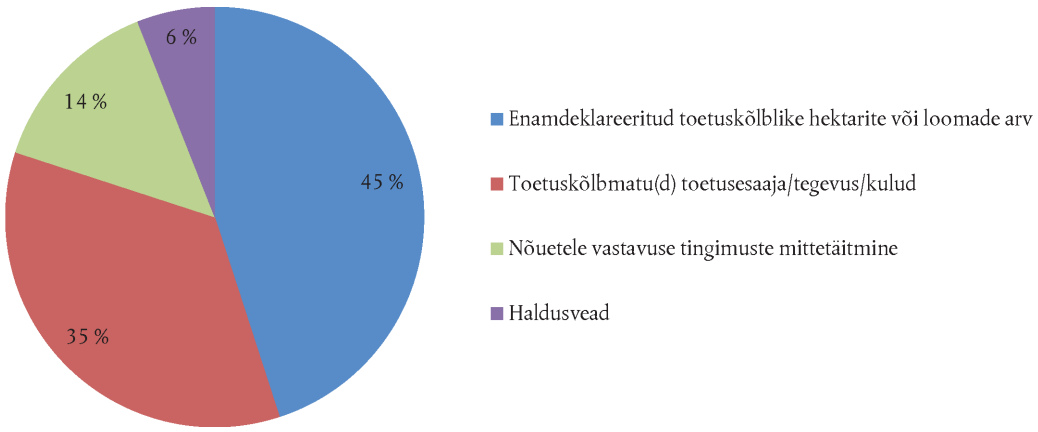
Hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär veatüüpide kaupa on esitatud ***joonisel 3.1***. Lõplike toetusesaajate tehtud kvantifitseeritavatest vigadest 33 puhul oli liikmesriikide ametiasutustel küllalt teavet (mis saadi nt lõplikelt toetusesaajatelt, nende audiitoritelt või enda tehtud kontrollidest) nende vigade vältimiseks, avastamiseks ja parandamiseks enne komisjonile kulude deklareerimist. Kui kogu seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks käesoleva peatüki puhul kõige tõenäolisem hinnanguline veamäär olnud 1,1 protsendipunkti võrra madalam. Lisaks leidis kontrollikoda, et 24 juhul tehti viga riiklikes ametiasutustes. Nimetatud vead suurendasid kõige tõenäolisemat hinnangulist veamäära 0,2 protsendipunkti võrra.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon töötab koos liikmesriikidega välja mitut parandusmeedet kindlakstehtud puudujääkidega tegelemiseks ning seega veamäära vähendamiseks tulevikus. Põllumajanduse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes tehti turumeetmete puhul kindlaks 11 sellist juhtumit üheksas liikmesriigis ja otsetoetuste puhul 20 juhtumit kuues liikmesriigis. Senini on tegevuskavad olnud väga tõhusad. Samuti tagab komisjon, et sellistest puudujääkidest tulenev finantsrisk ELi eelarvele on alati kaetud mitmeaastase vastavuse kontrollimise menetluse tulemusena kehtestatud finantskorrektsioonidega.

Kontrollikoda rõhutab, et liikmesriigid oleksid saanud välja selgitada, korrigeerida ja ära hoida suhteliselt suurel arvu vigu. Seega saab järeldada, et probleemid ei tulene mitte süsteemist enesest, vaid pigem puudujääkidest selle kohaldamisel mõnede liikmesriikide poolt.

Joonis 3.1. Erinevate veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.9. Tegelikust suuremana deklareeritud toetuskõlblike hektaritega seotud vigu leiti 69 tehingu puhul, mis puudutasid 15 külastatud liikmesriiki 17st. Pooled neist vigadest jäävad alla 2 % künnise ja omavad seega vähest mõju hinnangulisele veamäärale. Selle kategooria suuremad vead puudutasid makseid, mis tehti toetuskõlbliku püsikarjamaana registreeritud toetuskõlbmatu maa eest (vt selgitus 3.1).

Selgitus 3.1. Näited enamdeklareeritud toetuskõlbliku maa eest tehtud maksete kohta

Kreekas sai üks püsikarjamaana deklareeritud maatükk ([18]) SPSi toetust, kuigi tegelikkuses oli see kaetud tiheda võsa, puhmastiku ja metsaga, mistõttu oleks selle pidanud ELi toetusest kas täielikult või osaliselt välja arvama. Kõnealune viga tekkis seetõttu, et Kreeka ametiasutuste liigituse kohaselt registreeritakse sellised alad põllumassiivide registris toetuskõlblike püsikarjamaadena ([19]).

ELi otsetoetusi saanud enamdeklareeritud püsikarjamaade juhtusid leiti ka Saksamaal (Schleswig-Holstein), Iirimaal, Prantsusmaal, Poolas ja Rumeenias ([20]).

3.10. Kontrollikoda on varasemates aastaaruannetes ([21]) samuti täheldatud toetuskõlbliku maa ebaõiget hindamist põllumassiivide registri andmebaasides ning leidis selliseid juhtumeid ka 2013. aastal tehtud IACSi süsteemiaudititega (vt punkt 3.20).

3.11. Kontrollikoda leidis kolm juhtu, kus meede, toetusesaaja või kulud ei olnud ELi toetuse saamiseks toetuskõlblikud ning millest kaks juhtu olid seotud turumeetmetega (vt selgitus 3.2).

KOMISJONI VASTUSED

3.9. *Komisjon jätkab kontrollikojaga arutamist kohapealsete mõõtmiste sobivaimate meetodite üle, eelkõige kui toetuskõlbliku ala kindlaksmääramiseks tuleb ortofotodele lisada GPS-mõõtmised, isegi kui need kaks elementi on erinevates mõõtkavades, ning tagamaks, et liikmesriigid saavad ELi institutsioonidelt järjepidevaid juhiseid.*

Selgitus 3.1. näited enam deklareeritud toetuskõlbliku maa eest tehtud maksetest

Komisjoni talitused on kontrollikoja arvamusega nõus. Komisjoni talituste tehtud auditites on tuvastatud samalaadseid puudujääke. Leitud nõrkusi kontrollitakse vastavuse kontrollimise menetluste käigus, millega tagatakse, et risk ELi eelarvele on piisavalt kaetud netofinantskorrektsioonidega.

3.10. *Kontrollikoja varasemates aruannetes teatatud olukordi kontrolliti mitmes vastavuse kontrollimise menetluses.*

([18]) ELi õigusaktide kohaselt on püsikarjamaa maa, millel kasvavad rohi või muud rohttaimed, mida leidub tavaliselt looduslikel karjamaadel.

([19]) Põllumassiivide registri kohta vt punkt 3.20.

([20]) Komisjoni 2013. aasta tegevusaruande lisades (lk 130) kirjeldatakse püsikarjamaadega seotud süstemaatilisi puudusi Kreekas, Hispaanias, Itaalias, Austrias, Portugalis, Rootsis ja Ühendkuningriigis (Šotimaa ja Põhja-Iirimaa).

([21]) Aastaaruanne 2010, lisa 3.2: Hispaania (Extremadura ja Castilla–La Mancha); aastaaruanne 2011, punkt 3.20 ja lisa 3.2: Hispaania (Galiitsia), Itaalia (Lombardia) ja Austria; aastaaruanne 2012, lisa 3.2: Ühendkuningriik (Inglismaa ja Põhja-Iirimaa).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 3.2. Näide toetuskõlbmatutele meetmetele ja toetusesaajatele tehtud maksete kohta

Itaalias anti veinimüügi edendamise toetust ([22]) (müügi edendamiseks Ameerika Ühendriikides ja Iisraelis) ühele viiest ettevõttest koosnevale ühendusele, kuigi ainult neli neist olid veinitootjatena toetuse saamiseks toetuskõlblikud. Lisaks sisaldas heakskiidetud projekt ühe rakendusasutuse teenuste maksumust. Kontrollikoda leidis, et neid kulusid rahastati ELi abiga, kuigi nimetatud ettevõte oli Itaalia ametivõime teavitanud, et vastupidiselt heakskiidetud projektile ei olnud ühegi rakendusasutusega lepingut sõlmitud.

3.12. Kõigi EAGFi otsetoetuste kavade puhul on ELi toetuste saajatel õiguslik kohustus täita nõuetele vastavuse nõudeid. Nimetatud tingimused on seotud keskkonnakaitse, inimeste ja loomade tervishoiu ja taimetervise ning loomade heaoluga (kohustuslikud majandamisnõuded) ja põllumajandusmaa heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes hoidmisega. Kui põllumajandustootjad neid kohustusi ei täida, vähendatakse neile makstavat toetussummat.

3.13. 164 kontrollikoja kontrollitud väljamaksetaotluse puhul kehtisid nõuetele vastavuse tingimused ning neist 44 puhul ei suutnud põllumajandustootjad neid täita. Nõuete mittetäitmist esines suhteliselt sageli (25 % asjaomastest väljamaksetaotlustest – näitaja sarnaneb liikmesriikide esitatud määraga), mis mõjutas hinnangulist veamäära 0,5 protsendipunkti võrra.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.2. näide toetuskõlbmatutele meetmetele ja toetusesaajatele tehtud maksetest

Komisjon sooviks rõhutada, et sätted, mida Itaalia võimud ei ole kontrollikoja arvamuse kohaselt järginud, ei ole ELi nõuded, vaid moodustavad osa Itaalia rakendussätetest.

3.13. *Nõuetele vastavuse kohustuse täitmine ei kujuta endast ÜPP maksete kõlblikkuskriteeriumi ning seega ei puuduta nende nõuete kontrollimine aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust. Nõuetele vastavus on mehhanism, millega põllumajandusettevõtjaid karistatakse nende eeskirjade mittetäitmise eest, mis üldiselt tulenevad muust poliitikast kui ÜPP ja mida kohaldatakse ELi kodanike suhtes ÜPPst sõltumatult. Seega arvab komisjon, et nõuetele vastavuse kohustuse rikkumiste eest kohaldatavaid vähendamisi ei tuleks ÜPP veamäärade arvutamisel arvesse võtta.*

Nõuetele vastavuse veamäär 0,5 % mõjutab märkimisväärselt üldist veamäära 3,6 %.

Lisaks – kuna nõuetele vastavusega seotud vähendamisi kohaldatakse üksnes otsetoetuste ja mitte turumeetmete suhtes, on mõju otsetoetustele isegi suurem.

Samuti arvab komisjon, et uues ÜPP õigusraamistikus kinnitas seadusandja seda, mida oli mõeldud algusest peale (ka aastatel 2007–2013), nimelt et kõigi ÜPP toetuste puhul „Halduskaristuse kohaldamine ei mõjuta selliste maksete seaduslikkust ja korrektsust, mille suhtes seda kohaldatakse" (määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 97 lõige 4).

([22]) ELi õigusaktides sätestatakse veinimüügi edendamise meetmete kaasrahastamine ELi mittekuuluvates riikides. Itaalia rakendusaktidega piiratakse veinitootjatele antavaid toetusi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.14. Kontrollikoja andmetel oli kõige sagedasem nõuetele vastavuse mittetäitmine seotud loomade andmebaase puudutava aruandluskohustuse mittejärgimisega (vt selgitus 3.3).

Selgitus 3.3. Näide nõuetele vastavuse vigade kohta

Nõuetele vastavust käsitlevate ELi õigusaktide kohaselt tuleb riiklikku loomade andmebaasi teavitada loomade liikumisest/sünnist/surmast seitsme päeva jooksul. Üks Ühendkuningriigi (Šotimaa) põllumajandustootja ei järginud nimetatud sündmuste puhul teavitustähtaega 53 juhul 104st.

Kontrollikoda täheldas veel loomade andmebaasiga seotud aruandekohustuse mittetäitmist Tšehhi Vabariigis, Taanis, Saksamaal (Baieri ja Schleswig-Holstein), Iirimaal, Kreekas, Prantsusmaal, Itaalias, Ungaris, Poolas, Rumeenias ja Slovakkias.

3.15. Kontrollikoda leidis mitu haldusviga ka riiklike ametiasutuste poolses taotluste menetlemises. Selle kategooria kõige sagedasem viga puudutas SPSi toetusõiguste piirmäära ületamist Prantsusmaal. Kõnealune viga mõjutas kõiki selles liikmesriigis auditeeritud 26 SPSiga seotud tehingut (vt selgitus 3.5).

KOMISJONI VASTUSED

3.14. *Mis puudutab loomade identifitseerimise ja registreerimise puhul leitud märkimisväärseid probleeme, siis nõustub komisjon kontrollikoja tähelepanekuga ning pöörab oma nõuetele vastavuse auditites nendele nõuetele erilist tähelepanu.*

Selgitus 3.3. näide nõuetele vastavuse vigadest

Oma 2014. aasta auditis Šotimaal täheldas komisjon nõrkusi teavitustähtaegade kontrollimisel. Seda kontrollitakse vastavuse kontrollimise menetluse käigus.

Komisjon on teinud nõuetele vastavuse auditeid kõigis liikmesriikides, mida kontrollikoda on auditeerinud, ja on neist paljudes täheldanud nõrkusi teavitamiskohustuste järgimisel ja karistamisel ning üldiselt loomade identifitseerimisel ja registreerimisel. Kui kindlaks on tehtud süsteemne nõuetele mittevastavus, on komisjon seda alati kontrollinud vastavuse kontrollimise menetluse käigus.

3.15. *Tänu omaenese audititele on komisjon olukorrast teadlik ning kontrollib puudujääki asjaomase majandusaasta raamatupidamise kontrollimise menetluse käigus. Vt täiendavad märkused selgitusele 3.5.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE

Tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

3.16. ***Nimetatud süsteemide kontrollikojapoolse läbivaatamise tulemused*** ([23]) on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 3.2*** ([24]).

3.16. *Eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega on puudujääkide avastamine peamiselt makseasutuste sisekontrollisüsteemide kohustus. See tähendab, et kui haldus- ja kontrollimenetlused ei ole tõhusad, peaks need esimesena avastama makseasutuse seiresüsteem ja siseaudit. Üldiselt – kui makseasutused saavad puudujääkidest teadlikuks, võtavad nad meetmeid nende parandamiseks. Nõuetele vastavuse kontrolli menetlus on kehtestatud tagamaks, et nõrkadest kontrollimehhanismidest või põhiliste kontrollimehhanismide mittevastavusest tuleneva finantsriski puhul saab liikmesriikide suhtes kohaldada netofinantskorrektsioone.*

Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS)

3.17. Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS) on peamine EAGFi otsetoetuste maksmise korrektsust tagav süsteem. See hõlmab üle 90 % EAGFi kuludest. Süsteem koosneb põllumajandusettevõtete ja toetustaotluste andmebaasidest, põllumassiivide registrist, loomade registreerimise süsteemidest ja toetusõiguste registrist nendes liikmesriikides, kes rakendavad SPSi. Makseasutused teevad nimetatud andmebaaside vahelisi ristkontrolle, mille eesmärk on tagada, et maksed tehtaks korrektses summas asjaomasele toetuskõlblikule toetusesaajale toetuskõlbliku maa või loomade eest. Toetused makstakse välja ainult nende taotluste puhul, mis kõikide vajalike halduskontrollide ja kohapealsete kontrollide (halduskontrollide puhul 100 % ja kohapealsete kontrollide puhul vähemalt 5 % ([25])) tulemusel hinnatakse rahastamiskõlblikeks.

3.17. *Komisjoni talitused küll möönavad, et kindlasti esineb alati teatud nõrkusi ja puudusi, aga on siiski arvamusel, et ÜPP kulude haldamisel on ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS) siiski usaldusväärne.*

([23]) Kuna kindluse suurendamise audit Itaalias ei hõlmanud süsteemide mõjususe hindamist, ei ole selle tulemusi esitatud ***lisas 3.2***, vaid käesoleva peatüki eraldi osas (punktid 3.30–3.35).

([24]) Kirjeldatud leiud (v.a toetusõigusi puudutavad leiud) kehtivad samuti nii pindala- kui ka loomapõhiste IACS-iga hõlmatud maaelu arengu meetmete kohta.

([25]) 20–25 % nimetatud kontrollidest valitakse juhuslikult ja ülejäänud riskihindamise alusel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.18. Kontrollikoda hindas järgmisi IACSi keskseid elemente:

a) halduskontrollimenetlused ja andmebaaside kvaliteet;

b) kohapealsetel kontrollidel põhinevad kontrollisüsteemid;

c) eeskirjadevastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks kasutatavad menetlused.

Haldus- ja kontrollimenetlused ning andmebaaside kvaliteet

3.19. Makseasutuste tehtavate halduskontrollide raames tuleb võimaluse ja vajaduse korral teha ristkontrolle, muu hulgas kõigi IACS andmebaasidega ([26]). Kontrollikoda kontrollis andmebaaside täielikkust ja usaldusväärsust, kas kõiki asjaomased ristkontrolle tehakse ning kas parandusmeetmeid võetakse.

3.20. Põllumassiivide register on andmebaas, milles salvestatakse liikmesriigi põllumajanduslik kogupindala (võrdlusmaatükid) ning iga võrdlusmaatüki toetuskõlblikud alad. Põllumassiivide register põhineb geoinfosüsteemil, mis sisaldab digitaliseeritud ja georefereeritud maatükkide piire, mis peaksid eelistatult põhinema ortofotodel ([27]). Kontrollikoda leidis juhtusid, kus maa toetuskõlblikkus oli põllumassiivide registris valesti deklareeritud (vt selgitus 3.4).

Selgitus 3.4. Näited põllumassiivide registri andmebaaside ebatäpsuste kohta

Kontrollikoda vaatas üle juhuvalimisse langenud kuue Iirimaa toetusesaaja deklareeritud maatükkide ortofotod ning leidis neist nelja puhul selgesti nähtavaid toetuskõlbmatuid elemente (võsa, hooned, juurdepääsuteed jne), mida ei olnud põllumassiivide registrisse kantud toetuskõlblikust pindalast välja arvatud.

Prantsusmaal antakse ELi toetust karjatatavale nõmmemaale (*landes et parcours*). Kuigi nimetatud alad koosnevad toetuskõlblike rohttaimede ja toetuskõlbmatute põõsaste, võsa jne segust, kantakse need täiel määral toetuskõlblikena Prantsuse põllumassiivide registrisse.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 3.4. näited põllumassiivide registri andmebaaside ebatäpsustest

Komisjoni auditeerimistööga on juba avastatud puudujäägid nii Iirimaal kui ka Prantsusmaal. Selle tulemusena on mõlemas liikmesriigis käimas vastavuse kontrolli menetlused. Mitmeaastase vastavuse kontrollimise menetluse tulemusena on fondile tekkinud risk praegu ja edaspidi süsteemselt kaetud netofinantskorrektsioonidega.

([26]) Komisjoni määruse (EÜ) nr 1122/2009 (ELT L 316, 2.12.2009, lk 65) artiklid 28 ja 29.

([27]) Ortofotod on õhust tehtud fotod, mille abil hinnatakse põllumassiivide registris sisalduva maa toetuskõlblikkust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.21. Toetuskavade halduskontrollide puhul leidis kontrollikoda olulisi puudusi kahes makseasutuses (vt selgitus 3.5).

Selgitus 3.5. Näited halduskontrollimenetluste puuduste kohta

2010. aastal eraldas Prantsusmaa toetusõigusi, mis ületasid ELi õigusaktide kohast riiklikku piirmäära 4,61 % ([28]). Selle asemel, et kõigi toetusõiguste väärtust 4,61 % võrra vähendada, kohaldasid Prantsuse ametivõimud kõikidele eelarveaastatel 2011–2013 tehtud SPSi väljamaksetele 3,92 %, 3,4 % ja 3,31 % vähendamist, mille tagajärjel olid kõik nimetatud väljamaksed liiga suured ([29]).

Itaalias anti enam kui 10 000 juhul toetust maa eest, mis oli deklareeritud alles pärast ELi õigusaktidega sätestatud tähtaja möödumist (seega ei olnud maa toetuskõlblik) ([30]).

Kohapealsetel kontrollidel põhinevad kontrollisüsteemid

3.22. Kontrollikoda mõõtis üle 82 nelja auditeeritud makseasutuse poolt varem mõõdetud maatükki. Kuigi 21 juhul ([31]) erinesid kontrollikoja mõõtmised makseasutuste omadest, jäi neist 12 puhul pindala erinevuste suurus alla 0,1 ha. Seepärast leiab kontrollikoda, et kordusmõõtmiste tulemused olid üldiselt rahuldavad.

KOMISJONI VASTUSED

3.21. *Vt märkused selgitusele 3.5.*

Selgitus 3.5. näited halduskontrollimenetluste puudustest

Tänu omaenese auditeerimistööle on komisjon olukorrast teadlik ning kontrollib puudujääki asjaomaste majandusaastate raamatupidamise kontrollimise menetluse käigus. Fondile tekkivat riski hinnatakse ja see kaetakse netofinantskorrektsioonidega.

([28]) Piirmäära ületamine toimus, kuna mitmed tootmiskohustusega seotud toetuskavad tootmiskohustusest lahutati ja liideti SPSiga.

([29]) Kontrollikoda käsitles seda küsimust oma aastaaruandes 2011 (vt selgitus 3.2) ja aastaaruandes 2012 (vt selgitus 3.1).

([30]) Määruse (EÜ) nr 1122/2009 artikli 23 lõike 2 viimane alapunkt.

([31]) Kuus juhtu Itaalias, kaheksa Iirimaal, neli Saksamaal (Baieris) ja kolm Prantsusmaal.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Menetlused eeskirjade vastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks

3.23. ELi õigusaktide kohaselt ([32]) peavad liikmesriigid tagasi nõudma eeskirjade eiramise või hooletuse tõttu kaotatud summad ja algatama vastava protsessi ühe aasta jooksul alates sellest, kui saadi teada kahju tekkimisest. Kui raha ei ole nelja aasta jooksul kätte saadud (või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu), kaetakse kahjud võrdselt liikmesriigi ja ELi eelarvest ([33]).

3.24. Iirimaal täheldas kontrollikoda, et 2008. aasta ja sellele eelnenud taotlusaastate võlgadest teavitati võlgnikke olulise hilinemisega ning nende suhtes ei rakendatud sissenõude- ega täitemenetlusi mitu aastat. Nimetatud taotlusaastatega seotud võlad ulatusid 6,7 miljoni euroni ning kuni 2012. aasta lõpuni kandis EL vastavalt nn „50-50-korrale" sellest summast 2,3 miljonit eurot ja veel 0,7 miljonit eurot kanti maha (kulud kanti täielikult ELi eelarvest).

3.25. Kui summad kaotatakse haldusvea tõttu, ei kohaldata „50-50-korda" ja liikmesriik peab kogu summa ELi eelarvesse tagasi maksma. Itaalia ametiasutused ei esitanud usaldusväärseid andmeid selle kohta, kas võlad olid tekkinud eeskirjade eiramise või haldusvea tõttu. Seetõttu olid komisjonile esitatud haldusvigade mõjul saadud summad ebausaldusväärsed ning selle tagajärjel võidakse need kulud põhjendamatult katta ELi eelarvest.

KOMISJONI VASTUSED

3.23. *Küsimus, kas riikide ametiasutused on käitunud hooletult, kerkis esile ka Euroopa Liidu Kohtu asjakohasest praktikast. Selleks et täita oma kohustust eiramisjuhtumid viivitamata parandada ning et nende tegutsemist peetaks selles küsimuses hoolikaks, peavad liikmesriigid:*

— *alustama tagasinõudemenetlust nelja aasta jooksul alates eiramise esmakordsest ilmnemisest;*

— *alustama tagasinõudemenetlust ühe aasta jooksul pärast esmast eiramise halduslikku või kohtulikku tuvastamist;*

— *kontrollima riiklikku tagasinõudemenetlust ühe aasta jooksul pärast selle tagasinõudemenetluse suhtes asjakohast viimast juhtumit või toimingut;*

— *järgima võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid, et kaitsta ELi finantshuve.*

3.24. *Komisjon on tänu omaenda auditeerimistööle ja pärast sertifitseerimisasutuse viimase aruande läbivaatamist teadlik kontrollikoja kirjeldatud teatud puudujääkidest Iirimaal ning praegu on käimas vastavuse kontrollimise menetlus, mille puhul hinnatakse vajalikke korrigeerivaid meetmeid. Selle menetluse lõpus kaetakse fondile tekkiv kindlakstehtud kogurisk netofinantskorrektsioonidega, mis arvutatakse sertifitseerimisasutuse esitatud teabe põhjal.*

3.25. *Komisjon on tänu omaenda auditeerimistööle teadlik teatud puudujääkidest Itaalia võlahalduses, mida kontrollitakse mitmes vastavuse kontrollimise menetluses. Lisaks korraldas komisjon 2014. aasta juunis kontrollkäigu Itaaliasse, et veelgi selgitada eiramistega seotud olukordi. Fondile tekkiv risk kaetakse netofinantskorrektsioonidega.*

([32]) Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikkel 32.
([33]) Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 32 lõige 5.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Üldhinnang IACSile

3.26. IACSil tervikuna on keskne roll põllumajandustootjate väljamaksetaotlustes sisalduvate vigade ärahoidmisel ja vähendamisel. Põllumassiivide registrist toetuskõlbmatu maa väljajätmist ja väljamaksetaotluste haldusmenetlust pärssivate probleemide jätkumine mõjutab oluliselt põllumajandustootjatele tehtavates maksetes sisalduvat allesjäänud veamäära.

3.26. *IACS on esmajoones mõeldud toetuskõlbmatute nõuete esitamise vältimiseks. Kõigi nõuete halduslik ristkontrollimine võimaldab korrektsel rakendamisel avastada enamiku süsteemi sisestatud nõuetes esinevatest vigadest. Komisjoni talitused jälgivad tähelepanelikult andmebaasides sisalduva teabe täpsust, kuna see on korrektse halduse ja kontrolli põhielement. Puudujääkide leidmisel nõutakse liikmesriikidelt nende parandamist. Lisaks on fondile tekkiv risk kaetud vastavuse kontrolli menetluse kohaselt.*

Komisjoni talitused küll möönavad, et kindlasti esineb alati teatud nõrkusi ja puudusi, aga on arvamusel, et ÜPP kulude haldamisel on ühtne haldus- ja kontrollisüsteem (IACS) korrektsel kohaldamisel siiski usaldusväärne.

3.27. Põllumassiivide registrisse sisestatud maa toetuskõlblikkust puudutava teabe ebatäpsus tuleneb sageli kas ortofotode ebapiisavast tõlgendamisest või liikmesriigi kasutatavatest valedest toetuskõlblikkuse kriteeriumidest (vt punktid 3.9 ja 3.10 ning selgitus 3.4).

3.27. *Vt vastus punktile 3.26.*

3.28. Toetustaotluste ebaõige haldusalase menetlemise põhjusteks on ELi õigusaktide ebaõige rakendamine või liikmesriikide suutmatus neile teatavaks saanud süsteemivigu parandada (vt selgitus 3.5 ja 29. joonealune märkus).

3.28. *Vt vastus punktile 3.26.*

3.29. Vaatamata põllumassiivide registris ja halduskontrollides auditi käigus leitud puudustele leiab kontrollikoda oma auditi tulemustele toetudes, et IACS aitab oluliselt kaasa süsteemiga hõlmatud kulude veamäära vähendamisele. Seda peegeldab ka IACSiga hõlmatud kulude madal veamäär (võrreldes turumeetmetes leitud kõrge veamääraga, mille komisjon esitas oma 2013. aasta tegevusaruandes) (vt punktid 3.40 ja 3.41).

3.29. *Komisjon nõustub kontrollikojaga, et IACSi panus veamäära vähendamisse on positiivne. IACSil on vigadele ärahoidev, avastav ja korrigeeriv toime. Komisjon märgib siiski, et mitmete turumeetmete erinevuse ja sihipärasuse tõttu ei oleks võimalik IACSi nende hõlmamiseks laiendada.*

Hinnang kindluse suurendamise menetlusele

3.30. 2010. aastal kehtestas komisjon vabatahtlikkuse alusel kasutatava „kindluse suurendamise menetluse”. Nimetatud menetlus põhineb komisjoni suunistel ning selle raames nimetab iga liikmesriik ühe sõltumatu audiitori, kelle ülesandeks on lisaks sisekontrolli nõuetekohase toimimise kohta arvamuse esitamisele anda tehingute esindusliku valimi üksikasjaliku läbivaatamise põhjal arvamus ka ELile deklareeritud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Valimisse kaasatakse juhuslikkuse alusel makseasutuse poolt kohapeal kontrollitud taotlused.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.31. Kui liikmesriik suudab komisjoni määratletud metoodika kohaselt kinnitada, et kohapealsete kontrollide käigus kontrollitud juhuvalimi veamäär on vähemalt kahel järjestikusel aastal alla 2 %, võib liikmesriik kohapealsete kontrollide asemel kasutada ortofotodel põhinevaid kontrolle ([34]).

3.32. Itaalia viis 2012. aastal tagasiulatuvalt läbi kindluse suurendamise menetluse taotlusaastate 2010, 2011 ja 2012 kohta ning leidis, et allesjäänud veamäärad olid nende aastate puhul alla 2 %. Selle tulemusel otsustas Itaalia alates taotlusaastast 2012 vähendada oma kohapealsete kontrollide määra 1 %ni.

3.33. Kontrollikoda vaatas läbi Itaalia auditeerimisasutuse taotlusaastat 2011 puudutava töö ja leidis, et kõnealune valim ei põhinenud komisjoni suunistel ega olnud esinduslik. Nimetatud auditeerimisasutus ei kontrollinud ka taotluste haldusalast menetlemist, mis on vastuolus ELi suunistes sätestatud menetlusega.

3.34. Kontrollikoda kontrollis Itaalia auditeerimisasutuse poolt taotlusaastaga 2011 seoses kontrollitud 133 tehingust koostatud 60 tehingut sisaldavat juhuvalimit ning leidis, et üheksa tehingu puhul esines haldusvigu, mida ei olnud enne avastatud. Seitsmest valitud riskipõhisest juhtumist kuue puhul tegi kontrollikoda kohapealse mõõtmise ja leidis, et auditeerimisasutuse poolt kindlaks määratud toetuskõlblik pindala oli ebaõige.

3.35. Võttes arvesse 60 kontrollitud tehingu puhul leitud vigu, leiab kontrollikoda, et Itaalia auditeerimisasutuse tehtud audit ei olnud kohapealsete kontrollide määra vähendamise põhjendamiseks piisav.

ELi poolt tootjarühmadele antava toetuse kontrolli süsteem

3.36. 2004. aastal ja hiljem liitunud liikmesriikides ([35]) antakse tootjarühmadele investeeringuteks ELi toetusi, mida vajatakse selleks, et neid tootjaorganisatsioonidena tunnustataks ([36]). Tunnustus tuleks saavutada maksimaalselt viie aasta jooksul. Tootjarühma võivad luua põllumajandustootjad, kes toodavad ühte või mitut puu- ja köögiviljasektori toodet. EL kaasrahastab selliste investeeringute puhul 50 % rahastamiskõlblikest kuludest.

KOMISJONI VASTUSED

3.31. *Kui komisjon leiab, et õigustingimusi ei ole järgitud, käsitletakse seda kontrollisüsteemi puudujäägina ning ELi eelarvele tekkiv mis tahes risk kaetakse netofinantskorrektsioonidega.*

3.35. *Itaalia ametivõimude poolsete füüsiliste kohapealsete kontrollide vähendamist kontrollitakse vastavusauditi menetlustega ning fondile tekkiv risk kaetakse netofinantskorrektsioonidega.*

([34]) Lisatingimuse kohaselt peab asjaomase liikmesriigi põllumassiivide register olema usaldusväärne.

([35]) Nimetatud kava kohaldatakse võrdselt nii ELi äärepoolseimates piirkondades kui ka Egeuse mere väikesaartel.

([36]) Tootjaorganisatsioonid on puu- ja köögiviljakorra põhilised ettevõtjad. Nad osutavad oma liikmetele tehnilist tuge ja koondavad nende vahendeid. Tootjaorganisatsioonina tunnustamine sõltub tervest reast tingimustest, sh keskkonnasäästlikud viljelustavad, mille hulka kuulub jäätmekäitlus ning nõuetekohane äri- ja aruandekorraldus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.37. Kontrollikoda uuris ELi poolt tootjarühmadele antava toetuse kontrolli süsteemi Poolas ([37]). Poola eeskirjade kohaselt antakse tootjarühmale tunnustus ainult juhul, kui sellel on vähemalt viis liiget, ning tingimusel, et ükski liikmetest ei oma üle 20 % rühma hääleõigustest. Tootjarühma tunnustuse saamiseks peavad taotlejad esitama tunnustuskava ([38]). Lisaks sätestatakse ELi õigusaktides, ([39]) et tootjarühma põhitegevuseks peab olema tarnete koondamine ja liikmete toodete turuleviimine ning selle tingimuse mittetäitmise korral tema tunnustus tühistatakse.

3.38. Kontrollikoja auditiga leiti olulisi puudusi tootjarühmadele tunnustuse andmise puhul kohaldatavates kontrollimenetlustes. Kontrollikoja uuritud 40 juhtumist üheksa puhul ei vastanud tootjarühmad toetuskõlblikkuse kriteeriumidele. Mõnel juhul täideti liikmete minimaalse arvu ja maksimaalse hääleõiguse määra nõue äriühingute osadeks jagamisega vahetult enne tunnustuskava esitamist või asutades eraldi juriidilisi isikuid, mis kuulusid rühma liikmete omandisse. Kolmel juhul ei viinud tootjarühma tooteid turule mitte organisatsioon ise, vaid kaks selle liiget või nende omandis olevat ettevõtet. Komisjoni auditid on juba tuvastanud, et Poola tootjarühmade tunnustuskavade heakskiidumenetlused sisaldavad olulisi ülesehitusega seotud puudusi. Selle tagajärjel on komisjon oma 2013. aasta tegevusaruandes esitanud reservatsiooni, mille kohaselt on ohus hinnanguliselt 25 % meetme kogukuludest.

KOMISJONI VASTUSED

3.38. *Tootjarühmade eesmärk on saavutada tootjaorganisatsioonidena tunnustus viieaastase tähtaja jooksul. Komisjon kinnitab, et on oma tootjarühmade auditites samuti leidnud puudujääke. 14. veebruaril 2014 alustati vastavuse kontrolli menetlusega. Asjakohaste auditileidude tõttu lisati põllumajanduse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandesse reservatsioon ning nõuti parandusmeetmete võtmist seoses kontrollidega enne tunnustuskavade (või nende muudatuste) heakskiitmist ja enne toetusmaksete tegemist ning alustati ebakorrektselt makstud summade vajalikke tagasinõudmisi toetusesaajatelt. Ka Poola ametivõimudelt on nõutud, et nad käivitaksid tegevuskava kõigi tunnustamiskavade läbivaatamiseks. Komisjon jälgib hoolikalt tegevuskava rakendamist. Suutmatus tegevuskava rakendada viib ELi maksete peatamiseni/vähendamiseni. Komisjon sooviks aga rõhutada, et ELi eeskirjadega ei takistata tootjarühmade tunnustamist üksnes põhjusel, et see on saavutanud minimaalse liikmete arvu või maksimaalse hääleõiguste arvu vaid vähe aega enne selle loomist. Samamoodi ei välistata tootjarühmade reguleerivate sätetega üleminekuperioodil allhanget müügiks olulisele liikmele või olulise liikme poolt.*

([37]) ELi poolt 2013. aastal tootjarühmadele suunatud kogukulud olid 343 miljonit eurot, millest ligikaudu 90 % kulutati Poolas.

([38]) Tunnustuskavas kirjeldatakse olemasolevaid varasid, aga ka tunnustusperioodi lõpus saadava tootjaorganisatsioonina tunnustamiseks vajalikke investeeringuid ja tegevusi. Paljudel juhtudel koosnevad nimetatud investeeringud tootjarühma liikmetelt olemasolevate seadmete ostmisest.

([39]) Komisjoni määruse (EÜ) nr 1580/2007 (ELT L 350, 31.12.2007, lk 1) artikli 28 lõige 1, artikkel 43, artikli 116 lõige 1 ja artikli 118 lõige 1 ning komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 543/2011 (ELT L 157, 15.6.2011, lk 1) artikli 41 lõige 1, artikli 114 lõige 1 ja artikli 116 lõige 1.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjoni hinnang allesjäänud veamäära kohta

3.39. Põllumajanduse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes hinnatakse allesjäänud veamäära ehk pärast järelevalve- ja kontrollisüsteemide rakendamist tehingutesse alles jäävate vigade määra. Otsetoetuste ja turumeetmete allesjäänud veamäär arvutatakse esiteks eraldi.

3.40. Otsetoetuste puhul on allesjäänud veamäära arvutamise lähtepunktiks liikmesriikide kontrollistatistikas esitatud veamäärad. See statistika ei hõlma aga kõiki allesjäänud veamäära elemente ega ole ka alati usaldusväärne, mistõttu hindas põllumajanduse peadirektoraat kogu olemasolevale teabele (sh kontrollikoja auditileidudele) tuginedes igat makseasutust eraldi. Olenevalt leitud puuduste tõsidusest tõsteti (kuni 5 protsendipunkti võrra) 42 otsetoetusi haldava makseasutuse veamäära 66-st. Otsetoetuste kogukulude puhul ulatub hinnanguline allesjäänud veamäär 2,33 % ([40]).

3.41. Turumeetmete puhul ei arvutata allesjäänud veamäära iga makseasutuse kohta, vaid meetme puhul tervikuna, võttes aluseks kogu olemasoleva audititeabe. See on hinnanguliselt 7,44 % kogukuludest.

KOMISJONI VASTUSED

3.39. *Aastal 2012 kohandas põllumajanduse peadirektoraat oma meetodit, et hinnata ulatuslikumat allesjäänud veamäära, võttes arvesse kogu saadaolevat teavet (omaenese, kontrollikoja ja sertifitseerimisasutuste auditiaruanded). See hindamine tehti toodanguga sidumata otsetoetuste kohta 2012. aasta tegevusaruandes ning nagu kontrollikoda soovitas (oma 2012. aasta aruandes), laiendati seda pärast täiendavat täpsustamist 2013. aasta tegevusaruandes kõigile ÜPP kuludele.*

Allesjäänud veamäära arvutamise meetodit arendatakse edasi järgmisel aastal (2014. aasta tegevusaruandes) mitmeaastase kumulatiivse lähenemisviisi suunas, mis peegeldab komisjoni kohaldatud tagantjärele tehtud netofinantskorrektsioonide (ja liikmesriikide endi teostatud toetusesaajatelt tagasinõudmiste) mõju ELi eelarvele tekkivale jääkriskile.

([40]) See määr on üle kolme korra kõrgem liikmesriikide esitatud statistiliste andmete põhjal arvutatud 0,69 % kaalutud keskmisest veamäärast.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

3.42. Eelneva tulemusel on komisjoni hinnangu kohaselt EAGFi 2013. aasta maksete üldine allesjäänud veamäär 2,69 %. Kontrollikoda on seisukohal, et uus lähenemisviis, milles võetakse arvesse nii liikmesriikide esitatud kontrollistatistika kui ka muu olemasolev audititeave, on parandanud allesjäänud veamäära arvutamist.

3.43. Kontrollikoda leiab siiski, et selle lähenemisviisi abil saadud tulemused kinnitavad, et liikmesriikide kontrollistatistikast, makseasutuste direktorite kinnitustest ja sertifitseerimisasutuste tööst saadav kindlus on piiratud. Seda näitestab asjaolu, et kõigi 81 makseasutuse direktorid peale ühe (Hispaania (Asturias)) olid esitanud märkusteta positiivsed kinnitavad avaldused ([41]) ja sertifitseerimisasutused tegid positiivsed järeldused 79 makseasutuse kohapealsete kontrollide kvaliteedi ja sellealase statistika kohta.

KOMISJONI VASTUSED

3.42. *Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja hinnangu üle, et tema uus meetod allesjäänud veamäära arvutamiseks on samm paremuse poole.*

Nagu Euroopa Kontrollikoda on soovitanud, kohaldab põllumajanduse peadirektoraat uut lähenemisviisi allesjäänud veamäärade hindamiseks, milles võetakse arvesse kogu saada olevat teavet, eelkõige nii põllumajanduse peadirektoraadi kui ka Euroopa Kontrollikoja kolme viimase aasta auditeid. Tuvastatud puudujääkide võimalikku mõju allesjäänud veamäärale hinnatakse ja see lisatakse täiendusena asjaomase liikmesriigi teatatud veamäärale iga makseasutuse tasandil, mis annab tulemuseks allesjäänud veamäära realistlikuma ja täpsema hinnangu. Meetodit, mida kohaldati 2012. aasta tegevusaruandes otsemaksete suhtes, on edasi arendatud ja nagu kontrollikoda on soovitanud, laiendati seda 2013. aasta tegevusaruandes kõigile ÜPP kuludele.

3.43. *Iga kinnituse kiht ei pruugi eraldi võetuna olla piisav. Seetõttu on komisjon lõiminud kogu saada oleva teabe, et saada kõige kindlam allesjäänud veamäära hinnang.*

([41]) Komisjoni kasutatava kindluse saamise mudeli kohaselt esitavad makseasutuste direktorid oma kinnitavad avaldused selle kohta, et on kehtestanud süsteemi, mis annab raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta piisava kindluse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus 2013. aasta kohta

3.44. Selle poliitikavaldkondade rühma puhul:

— tehingute testimine näitab, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 3,6 %;

— viiest uuritud kontrollisüsteemist hinnati üks mõjusaks, kaks osaliselt mõjusaks ja kaks mittemõjusaks.

Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

3.44.

Komisjon märgib, et kontrollikoja teatatud veamäär on aastane hinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditeid kehtestatud tagasinõudmisi ja korrigeerivaid meetmeid. Samuti märgib komisjon, et asjaomased kulud kuuluvad järgmiste aastate jooksul korrigeerimisele vastavuse kontrollimise menetlusest tulenevate netofinantskorrektsioonide abil ja ka toetusesaajatelt tagasi nõutud summade abil. Komisjon leiab, et kontrollikoja aastast representatiivset veamäära tuleks vaadelda netofinantskorrektsioonide ja tagasinõudmiste mitmeaastase iseloomu kontekstis.

Lisaks ei ole ta nõus nõuetele vastavuse kohustuste rikkumiste kontrollikojapoolse liigitamisega kvantifitseeritavateks vigadeks ja arvab, et neid ei tuleks kaasata kinnitavate avalduste veamäärade arvutamisse.

Nagu sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikes 1, hõlmab kinnitav avaldus „raamatupidamiskontode usaldatavust ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust".

Teisest küljest ei mõjuta nõuetele vastavuse kohustuse rikkumised ei põllumajandusettevõtjate kõlblikkust ÜPP toetuse saamiseks (1. ja 2. sammas) ega ka maksete seaduslikkust. Kulude kõlblikkus ei sõltu sellest, kas põllumajandusettevõtja on täitnud nõuetele vastavuse kohustusi, ning seega ei kaota põllumajandusettevõtja nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmisel ei osaliselt ega täielikult õigust saada ÜPP toetust, vaid selle tagajärjel hakatakse kohaldama vähendamisi, mille kohta kehtivad spetsiaalsed kõlblikkustingimustest erinevad tingimused.

Samuti arvab komisjon, et ÜPP uues õigusraamistikus kinnitas seadusandja seda, mida oli mõeldud algusest peale, ka rahastamisperioodil 2007–2013, nimelt et kõigi ÜPP toetuste puhul „[h]alduskaristuse kohaldamine ei mõjuta selliste maksete seaduslikkust ja korrektsust, mille suhtes seda kohaldatakse" (määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 97 lõige 4).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

3.45. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete tulemused on esitatud ***lisas 3.3***. Aastaaruannetes 2010 ja 2011 esitas kontrollikoda kuus soovitust. Neist soovitustest kolm viis komisjon ellu suuremas osas ja kolm osaliselt.

3.46. Varasemate soovituste elluviimise kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

3.46.

— **1. soovitus:** komisjon ja liikmesriigid peaksid võtma meetmeid, tagamaks, et IACSi kasutatakse täies mahus. Selleks tuleb tagada, et

Komisjon nõustub soovitusega. Komisjon rõhutab, et ta kaitseb ELi eelarve finantshuvi netofinantskorrektsioonide abil vastavuse kontrolli menetluse käigus.

— liikmesriigid hindaksid põllumajanduslike maatükkide, eriti püsikarjamaade toetuskõlblikkust ja suurust õigesti ning registreeriksid need vastavalt ELi kriteeriumidele, kasutades selleks kõige värskematel ortofotodel põhinevat ulatuslikku analüüsi (vt punktid 3.9, 3.10 ja 3.20);

Et aidata liikmesriikidel rakendada ÜPP reformi puhul uusi otsetoetuste eeskirju, loodi põllumajanduse peadirektoraadis spetsiaalne uus üksus.

— liikmesriigid võtaksid viivitamatult parandusmeetmeid juhtudel, kui IACSi puhul avastatakse süsteemivead, eriti toetusetaotluste ebaõige haldusalase menetlemise puhul (vt punkt 3.15 ja selgitus 3.5);

Lisaks tegeldakse liikmesriikide haldus- ja kontrollisüsteemide puudujääkidega vajaduse korral sihipäraste ja põhjalike tegevuskavade abil. Kui komisjoni talitused avastavad oma auditite käigus selliseid probleeme, nõuavad nad liikmesriigilt parandusmeetmete võtmist. Kui probleem on eriti terav, nõutakse liikmesriigilt parandusmeetmete kava rakendamist, mida talitused hoolikalt kontrollivad. Senini on need kavad olnud väga tõhusad.

— 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);

Selle kindluse saamiseks esitab komisjon võlahalduse vastavuse kohta päringuid. Sellega seoses kohaldatakse rangelt meie punktile 3.23 antud vastuses osutatud hoolsuskriteeriume. Liikmesriigipoolse hooletuse korral nõutakse asjaomase liikmesriigi eelarvest sisse kogu tagastamata summa. Sellise lähenemisviisiga tagatakse üksikute juhtumite puhul ja liikmesriikide vahel võrdne kohtlemine.

— **2. soovitus:** komisjon peaks tagama kindluse suurendamise menetluse mõjusa kohaldamise, et parandada auditeerimisasutuste tehtava töö kvaliteeti ja võrreldavust, ning et Itaalia ametivõimude poolt põhjendamatult vähendatud kohapealsete kontrollide määra puhul võetaks parandusmeetmeid (vt punktid 3.30–3.35);

Komisjon nõustub soovitusega.

Itaalia ametivõimude poolsete kohapealsete kontrollide vähendamist kontrollitakse vastavusauditi menetlustega ning fondile tekkiv risk kaetakse netofinantskorrektsioonidega.

— **3. soovitus:** komisjon peaks aktiivselt jälgima Poola tootjarühmadele antavate ELi toetuste kontrolli süsteemis leitud puuduste parandamist (vt punktid 3.36–3.38).

Komisjon nõustub soovitusega ning rakendab juba sellega seoses asjakohaseid parandusmeetmeid.

LISA 3.1

PÕLLUMAJANDUSE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED: TURG JA OTSETOETUSED

	2013						2012	2011	2010
	IACS-iga hõlmatud		IACS-iga hõlmamata		Kokku				
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS									
Tehingute arv kokku:	164		16		**180**		180	180	146
TESTIMISE TULEMUSED [1] [2]									
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgmiselt:									
vigadest mõjutamata tehingud	36 %	(59)	69 %	(11)	**39 %**	**(70)**	59 %	61 %	73 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	64 %	(105)	31 %	(5)	**61 %**	**(110)**	41 %	39 %	27 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs									
Analüüs vigade tüübi kaupa									
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	7 %	(7)	40 %	(2)	**8 %**	**(9)**	19 %	14 %	31 %
Kvantifitseeritavad vead:	93 %	(98)	60 %	(3)	**92 %**	**(101)**	81 %	86 %	69 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU									
Kõige tõenäolisem veamäär					**3,6 %**		3,8 %	2,9 %	e.k.
Ülemine veapiir					5,5 %				
Alumine veapiir					1,7 %				

(1) Selleks, et paremini arvesse võtta poliitikavaldkondade rühma valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.
(2) Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 3.2

PÕLLUMAJANDUSE VALDKONNA VALITUD SÜSTEEMIDE KONTROLLIMISE TULEMUSED: TURG JA OTSETOETUSED

Hinnang valitud järelevalve- ja kontrollisüsteemidele – EAGF

Liikmesriik (makseasutus)	Kava	IACS-iga hõlmatud kulutused (riiklik ülemmäär, määruse (EÜ) nr 73/2009 VIII lisa) (tuhandetes eurodes)	Haldus- ja kontrollimenetlused korrektsete maksete, sh andmebaaside kvaliteedi tagamiseks	Kohapealsete kontrollide metoodika, valik, tegemine, kvaliteedikontroll ja üksiktulemuste esitamine	Menetlused eeskirjadevastaselt tehtud maksete tagasinõudmiseks	Üldhinnang
Prantsusmaa	SPS	8 527 494	Ei ole mõjus 1, 2, 3, 4, 5	Mõjus	Mõjus	**Ei ole mõjus**
Iirimaa	SPS	1 340 869	Osaliselt mõjus 1, 2	Mõjus	Osaliselt mõjus A	**Osaliselt mõjus**
Itaalia (AGEA)	SPS	4 379 985	Osaliselt mõjus 1, 3, 6	Osaliselt mõjus a	Osaliselt mõjus B	**Osaliselt mõjus**
Saksamaa (Baieri)	SPS	5 852 938	Mõjus	Osaliselt mõjus a	Mõjus	**Mõjus**

1 Maa toetuskõlblikkus ebatäpselt põllumassiivide registrisse sisestatud.
2 Ebapiisav auditijälg IACSi andmebaasides.
3 Puudused taotluste registreerimise menetluses.
4 Ebaõige maksete arvutamise alus.
5 Toetusõiguste piirmäära ületamine.
6 Pärast tähtaega maatükkide taotlusse lisamise puhul karistuste puudumine, ebausaldusväärne teave ilmsete vigade korrigeerimise kohta.

a Kohapealsete kontrollide käigus tehtud maamõõtmiste ebapiisav kvaliteet.

A Viivitused täitemenetluste kohaldamisel.
B Võlgnike registris sisalduv teave ebatäielik.

Liikmesriik (makseasutus)	Kava	Eelarveaasta 2013 kulud (tuhandetes eurodes)	Maksete korrektsuse tagamise haldus- ja kontrollimenetlused	Kohapealsed kontrollid	Üldhinnang
Poola	Puu- ja köögiviljasektori tootjarühmade eeltunnustamise toetus	307 264	Ei ole mõjus 1, 2, 3, 4	Osaliselt mõjus a	**Ei ole mõjus**

1 **Puudused toetusesaaja toetuskõlblikkuse kontrollides**
Tootjarühmade tunnustamine ei vasta õigusnormidele
Liikmete minimaalne arv saavutati äriühingute osadeks jagamisega
2 **Puudused investeeringute vajalikkuse kontrollimisel**
Ebapiisavad kontrollid/tehtud kontrollide puhul ebapiisav auditijälg
Investeeringute heakskiidetud suurendamine ei vastanud tootmismahu suurenemisele
3 **Puudused kulude mõistlikkuse kontrollides**
Ebapiisavad kontrollid/tehtud kontrollide puhul ebapiisav auditijälg
Seotud isikute vahel turutingimustest erinevatel tingimustel tehtud tehingutest pärinevate kuluartiklite heakskiitmine
4 **Muud seaduslikkuse ja korrektsusega seotud probleemid**
Transpordikulude kaasamine turustatud toodangu väärtusesse
Tootjarühma tooteid ei turustanud organisatsioon ise
Tunnustuskava liiga pikk periood
Kasutusvalduse kulude toetuskõlblikeks lugemine

a **Puudused tunnustuskava viimasele rakendusaastale järgnenud lõplikus kontrollis**

LISA 3.3

Põllumajanduse valdkonna varasemate tähelepanekute põhjal võetud meetmed: turg ja otsetoetused

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	3.45. Kontrollimise ning 2011. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda võtta komisjonil ja liikmesriikidel praegusel programmitöö perioodil asjakohaseid meetmeid, tagamaks, et: **1. soovitus**: püsikarjamaade abikõlblikkus oleks korralikult hinnatud, eriti juhtudel, kui nad on osaliselt kaetud põõsaste, puhmaste, tiheda metsa või kaljudega (vt punktid 3.12 ja 3,20);			X				*Komisjon on sellest probleemist teadlik ning 2020. aasta suunalise ÜPP reformiga seotud kõlblikkuskriteeriume on selgitatud.* *Kui komisjon avastab praegusel perioodil selliseid puudujääke, soovitab ta liikmesriigil teha parandusi ning kehtestab vastavuse kontrollimise menetluse käigus ELi finantshuvide kaitseks netofinantskorrektsioonid.* *Veel ühe asjakohase meetmena peavad liikmesriigid komisjoni nõudmisel algatama spetsiaalseid parandusmeetmete kavu; seda on tehtud nt Hispaania ja Kreeka puhul.* — *2013. aasta kontrollkäigust nähtus, et Kreeka tehtud töö ei vastanud standardile. Selle tagajärjel tühistati moratoorium proportsionaalselt kõnealuste summade osaga (st tagasi võeti ainult püsikarjamaaga seotud osa) ja kohaldatakse netofinantskorrektsioone.* — *Hispaania võetud parandusmeetmeid auditeeriti 2013. aasta keskel ja leiti, et nendega polnud hõlmatud olukord tervikuna. Selle tagajärjel võetakse Hispaania suhtes sekkuvam lähenemisviis ja jätkatakse netofinantskorrektsioonide kohaldamist.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	2. **soovitus**: makseasutused parandaksid oma haldus- ja kontrollisüsteemides ja/või IACSi andmebaasides leitud puudused (vt punktid 3.19–3.22) ([1]);		X					***Tehtud.*** *Komisjonil on eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega üksnes järelevalveroll; vigade vältimisel, avastamisel ja parandamisel on peamine vastutus liikmesriikidel. Seetõttu töötab komisjon koos liikmesriikidega, et tagada süsteemis LPIS-GIS oleva teabe usaldusväärsuse pidev parandamine. Alates nõudeaastast 2010 hakati komisjoni määrusega (EL) nr 146/2010 rakendama nõuet, et liikmesriigid hindaksid igal aastal süsteemi LPIS-GIS kvaliteeti vastavalt kindlaksmääratud menetlustele ning annaksid aru tulemustest ja vajaduse korral kavandatavatest meetmetest olukorra parandamiseks [2010/AUD/0083].*
2011	3. **soovitus**: kohapealsete kontrollide kvaliteet oleks küllaldane abikõlbliku ala usaldusväärseks mõõtmiseks (vt punkt 3.23) ([1]);		X					*Komisjon nõustub kontrollikojaga ja soovitab liikmesriikidel vastavuse kontrollimise osana täiustada oma kontrollisüsteeme ning tagada nende jõulisem rakendamine. Üldisemalt kujutab kohapealsete kontrollide kvaliteet endast osa kohapealsete kontrollide teostamiseks korraldatud eksperdirühmade vastutusest.* *Pealegi on komisjoni talitused avastanud samalaadseid puudujääke kohapealsete kontrollide kvaliteedis ning leitud nõrkusi kontrollitakse vastavuse kontrollimise menetluste käigus, millega tagatakse, et risk ELi eelarvele on piisavalt kaetud.* *2013. aasta kinnitavas avalduses tuvastas Euroopa Kontrollikoda probleeme Prantsusmaa süsteemiauditite käigus. Seetõttu sooviks komisjon rõhutada, et alates 2013. aastast on Prantsusmaal käimas tegevuskavad, mille eesmärk on tegeleda süsteemi LPIS nõrkustega. Tegevuskava projekti on arutatud mitmel kahepoolsel kohtumisel, enne kui Prantsusmaa esitas 15. novembril 2013 tegevuskava lõpliku versiooni.* *Lisaks on Prantsusmaa käivitanud tegevuskava vastavuse kontrollimise ja tootmisega sidumata otsetoetuste nõrkuste puhuks. Tulemused saavad ilmsiks 2014. või 2015. aastal.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	4. **soovitus:** sertifitseerimisasutuste tehtava töö ülesehitus ja kvaliteet annaksid usaldusväärse hinnangu makseasutuste tegevuse seaduslikkuse ja korrektsuse kohta (vt punkt 3.29 ff).			X				*Komisjon on teinud pingutusi tagamaks, et sertifitseerimisasutuste töö ülesehituse ja kvaliteediga antakse usaldusväärne hinnang makseasutuste toimingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.* *ÜPP reformi puhul on tehtud ettepanek tugevdada sertifitseerimisasutuste tööd – määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 9. Uue õigusraamistiku kohaselt tehakse seda tööd nõudeaastal 2014 (majandusaasta 2015), mis tähendab, et tulemustest antakse raamatupidamisarvestuse kontrollimisel aru alles veebruaris 2016.* *Liikmesriikidega on sertifitseerimisasutustele valmistatud ette üksikasjalikud juhised auditimeetodite kohta ja need tehti kättesaadavaks 15. jaanuaril 2014. Täiendavat juhendamist pakutakse sertifitseerimisasutustele eksperdirühma korralistel kohtumistel.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	3.58. Käesoleva kontrollimise ning 2010. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda, et komisjon teeks asjakohaseid samme, tagamaks, et: a) ortofotode kasutamine muutuks kohustuslikuks ja põllumassiivide registrite andmeid uute ortofotode põhjal regulaarselt ajakohastataks (vt punkt 3.31);		X					***Tehtud.*** *Komisjonil on eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega üksnes järelevalveroll; vigade vältimisel, avastamisel ja parandamisel on peamine vastutus liikmesriikidel.* *Süsteemi LPIS korrapärase ajakohastamise küsimust on äsja kasutusele võetud kohustuslikus süsteemi LPIS kvaliteedihindamises arvesse võetud. Seoses ÜPP reformiga pärast 2013. aastat, kus komisjoni määruse (EL) nr 1306/2013 artikliga 70 tehakse kohustuslikuks arvutipõhiste geograafilise informatsiooni tehnikate, sealhulgas õhust või satelliidilt tehtud ortofotode kasutamine, on veelgi olulisem kasutada ajakohaseid kujutisi, kuna ajakohaste ja üksikasjalike ortofotode puudumine muudab piisavalt kvaliteetsete kõlblikkuskontrollide tegemise keeruliseks. Lisaks tooksid ajakohased ortofotod põllumajandusettevõtjatele märkimisväärset lisaväärtust ning võimaldaksid neil toetuskõlblikke alasid ning muutusi taimestikus ja maakattes usaldusväärsemalt kindlaks määrata.* *Lõpuks on üldist riski, et aegunud ortofotod võivad viia eeskirju eiravate makseteni, asjakohasel juhul kajastatud keskses riskiregistris ning ka direktoraadi J iga-aastases tööprogrammis.*
	d) sertifitseerimisasutue tehtavate kohapealsete kontrollide kvaliteedi kontroll ja aruandlus oleks piisav (vt punktid 3.46 ja 3.47).			X				*Alates nõudeaastast 2014 (majandusaasta 2015) oodatakse sertifitseerimisasutustelt makseasutuste tehtud kontrollide (nii haldus- kui ka kohapealsete kontrollide) põhjalikumat vastavustõendamist.* *Vt ka vastus 4. soovitusele – majandusaasta 2011.*

([1]) Samalaadsed soovitused esitati aastaaruande 2010 punkti 3.58 alapunktides b ja c.

4. PEATÜKK

Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	4.1–4.5
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused	4.2–4.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	4.5
Tehingute korrektsus	4.6–4.16
Maaelu areng	4.7–4.15
Keskkond, kalandus ja tervishoid	4.16
Valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine	4.17–4.34
Maaelu areng	4.17–4.30
Tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid	4.17–4.21
Tehingute korrektsusega seotud komisjoni süsteemid	4.22–4.30
Keskkond, kalandus ja tervishoid	4.31–4.34
Tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid	4.32–4.33
Tehingute korrektsusega seotud komisjoni süsteemid	4.34
Järeldus ja soovitused	4.35–4.38
2013. aasta järeldus	4.35
Soovitused	4.36–4.38

Lisa 4.1. Tehingute testimise tulemused maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkonnas

Lisa 4.2. Valitud süsteemide kontrollimise tulemused maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkonnas

Lisa 4.3. Varasemate soovituste põhjal võetud meetmed maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkonnas

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

4.1. Käesolevas peatükis esitatakse erihinnang maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkondade kohta, mis hõlmab põllumajanduse ja maaelu arengu poliitikavaldkonna maaelu arengu osa ning järgmisi poliitikavaldkondi: „Keskkond ja kliimameetmed", „Merendus ja kalandus" ning „Tervishoid ja tarbijakaitse". 2013. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud ***tabelis 4.1.***

Tabel 4.1. Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid – põhiteave 2013

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Maaelu areng	Maaelu areng	13 152
	Ühinemiseelsed meetmed	48
	Põllumajanduse ja maaelu arengu poliitikavaldkonna rahvusvahelised aspektid	3
		13 203
Merendus ja kalandus	Tegevuskulud	779
	Halduskulud	41
		820
Tervishoid ja tarbijakaitse	Tegevuskulud	484
	Halduskulud	115
		599
Keskkond ja kliimameetmed	Tegevuskulud	314
	Halduskulud	92
		406

	Aasta maksed kokku	**15 028**
	- halduskulud kokku ([1])	*248*
	Tegevuskulud kokku	**14 780**
	- ettemaksed ([2]) ([3])	*537*
	+ ettemaksete tasaarvestused ([2])	*1 254*
	+ finantskorraldusvahenditest lõppsaajatele tehtud väljamaksed	*84*
	Auditeeritud andmekogum kokku	**15 581**
	Eelarveaasta kulukohustused kokku	**17 173**

([1]) Halduskulude audit on esitatud 9. peatükis. Põllumajanduse ja maaelu arengu poliitikavaldkondade rühma halduskulud kokku on esitatud ***tabelis 3.1.***
([2]) Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud ***lisa 1.1*** punktis 7).
([3]) Summa sisaldab 13 miljoni euro ulatuses finantskorraldusvahenditele tehtud ettemakseid.

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Poliitikavaldkondade rühma eritunnused

4.2. Maaelu areng on osa ühisest põllumajanduspoliitikast (ÜPP), mille üldeesmärke, rahastamisallikaid ning kulude haldamist ja kontrolli kirjeldatakse 3. peatükis (punktid 3.2–3.4). Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (edaspidi „EAFRD") kaasrahastatakse liikmesriikide maaelu arengukavade kaudu erineval määral maaelu arengu kulutusi ([1]). Kulutused hõlmavad 46 meedet, ([2]) mis sisaldavad nii pindalapõhiseid meetmeid ([3]) kui ka muid kui pindalapõhiseid meetmeid ([4]).

4.2. *Komisjon rõhutab, et EAFRDi kulutused hõlmavad nii pindalapõhiseid meetmeid (mille pindalaga seotud tahke käsitletakse ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi (IACS) raames) kui ka muid kui pindalapõhiseid meetmeid. See mõjutab vastavate meetmete puhul vigade suurust.*

4.3. ELi keskkonnapoliitika eesmärk on aidata kaasa keskkonna ja inimtervise kvaliteedi parandamisele ning loodusvarade mõistlikule kasutamisele, sh rahvusvahelisel tasandil. Kulutused teeb tsentraliseeritult keskkonna peadirektoraat ([5]) ja kliimameetmete puhul kliimameetmete peadirektoraat ([6]). Merenduse ja kalanduse poliitikavaldkonda kuuluval ühisel kalanduspoliitikal on ühise põllumajanduspoliitikaga samad eesmärgid (vt punkt 3.2); see poliitikavaldkond hõlmab kulutuste haldamist liikmesriikide ja komisjoni (merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat) ([7]) koostöös ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi poolset otsest haldamist. Tervishoiu ja tarbijakaitse valdkonnas, mida haldab tsentraliseeritult tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat, ([8]) aitab EL kaasa nii inim-, loomakui ka taimetervise kaitsele ning tarbijate heaolu suurendamisele.

4.4. Käesoleva poliitikavaldkondade rühma ja eelkõige maaelu arengu valdkonna tehingute korrektsust ohustav peamine risk on kulude rahastamiskõlbmatus, mida põhjustab tihtipeale keerukate eeskirjade ja rahastamiskõlblikkuse tingimuste mittejärgimine.

4.4. *Komisjon juhib seoses kontrollikoja nimetatud keerukate eeskirjade ja rahastamiskõlblikkuse tingimustega tähelepanu asjaolule, et need on suuresti maaelu arengu poliitika kõrgelennuliste eesmärkide tagajärg.*

Programmiperioodi 2014–2020 õigusraamistikku on sellegipoolest lihtsustatud.

([1]) Kokku 13 152 miljonit eurot, sh maksed, mis on tehtud varasemate (enne 2006. aastat) programmide lõpuleviimiseks (195 miljonit eurot).

([2]) Meetmed on loetletud komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15) II lisa punktis 7a.

([3]) Pindalapõhiste meetmete puhul sõltub makse hektarite arvust, nagu põllumajandusliku keskkonnatoetuse ja ebasoodsate looduslike tingimustega piirkondade põllumajandustootjatele makstavate tasandustoetuste puhul.

([4]) Muude kui pindalapõhiste meetmete puhul on enamasti tegemist investeerimismeetmetega, nagu põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetus ning majanduse ja maaelanikkonna põhiteenuste loomine.

([5]) Kasutatakse ka lühendit DG ENV.

([6]) Kasutatakse ka lühendit DG CLIMA.

([7]) Kasutatakse ka lühendit DG MARE.

([8]) Kasutatakse ka lühendit DG SANCO.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Auditi ulatus ja lähenemisviis

4.5. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas.*** Maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu auditi puhul tuleb märkida järgmist:

a) auditi käigus kontrolliti 177 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud ***lisa 1.1*** punktis 7). Valim on koostatud nii, et see esindaks kõiki poliitikavaldkondade rühma tehinguid. 2013. aastal koosnes valim 162 maaelu arengu valdkonna tehingust 16 liikmesriigis ja ühes kandidaatriigis ([9]) ning 15 keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkonna tehingust viies liikmesriigis ([10]);

b) nõuetele vastavuse testimise puhul (kirjeldatud punktis 3.13) kontrollis kontrollikoda selliste heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste ning valitud kohustuslike majandamisnõuete täitmist, ([11]) mille suhtes oli võimalik auditikäigu ajal tõendusmaterjali koguda ja järeldusi teha ([12]);

c) maaelu arengu kontrollisüsteemide hindamise käigus kontrolliti kaheksat makseasutust ([13]) kaheksas liikmesriigis ([14]). Lisaks kontrolliti neljas liikmesriigis ([15]) nõuetele vastavuse kontrollisüsteeme. Muude poliitikavaldkondade osas auditeeriti Euroopa Kalandusfondi kontrollisüsteeme Poolas ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraati;

4.5.

b) *Vt vastus punktile 4.15.*

([9]) Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Taani, Saksamaa (Brandenburg ja Berliin, Mecklenburg-Vorpommern, Saksimaa), Kreeka, Hispaania (Andaluusia), Prantsusmaa, Itaalia (Calabria, Piemonte, Sardiinia), Läti, Ungari, Madalmaad, Austria, Poola, Portugal (Assoorid, mandriosa), Rumeenia, Soome ja Türgi.

([10]) Valim sisaldas kaheksat otsese halduse ja seitset liikmesriikidega koostöös toimuva halduse vormis tehtud tehingut Kreekas, Hispaanias, Itaalias, Poolas ja Portugalis.

([11]) Kohustuslike majandamisnõuete nr 4 (nitraatide direktiiv) ja nr 6–8 tingimused (loomade identifitseerimine ja registreerimine) ning majandamisnõuete nr 16 ja nr 18 (loomade heaolu) ilmne rikkumine.

([12]) Nõuetele vastavuse kohustused on olulised õiguslikud nõuded, mida kõik ELi otsetoetuste saajad täitma peavad. Need on sageli ainukesed tingimused, mille täitmise korral otsetoetused täies mahus välja makstakse. Sellest tulenevalt otsustas kontrollikoda käsitleda nõuetele vastavuse kohustuste mittetäitmist veana.

([13]) Makseasutused ja peamised kontrollimehhanismid valiti riskianalüüsi alusel.

([14]) Saksamaa (Nordrhein-Westfalen), Hispaania (Valencia), Itaalia (Sitsiilia), Läti, Malta, Poola, Rumeenia ja Sloveenia.

([15]) Tšehhi Vabariik, Hispaania (Castilla y León), Itaalia (Emilia-Romagna) ja Malta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

d) vaadati läbi komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ([16]) (maaelu arengu valdkonnas) ning tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraadi aasta tegevusaruanded;

e) lisaks vaatas kontrollikoda komisjoni kontrollimise ja heakskiitmise otsuste aluste hindamiseks läbi põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise valdkonnas tehtud auditid (EAGFi – Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond – ja EAFRD kohta).

KOMISJONI VASTUSED

TEHINGUTE KORREKTSUS

4.6. Tehingute testimise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 4.1.*** Kontrollikoja auditeeritud 177 tehingust sisaldas vigu 96 ehk 54 %. Kvantifitseeritud vigade (48) alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 6,7 %, ([17]) mille peamised kategooriad on esitatud ***joonisel 4.1***.

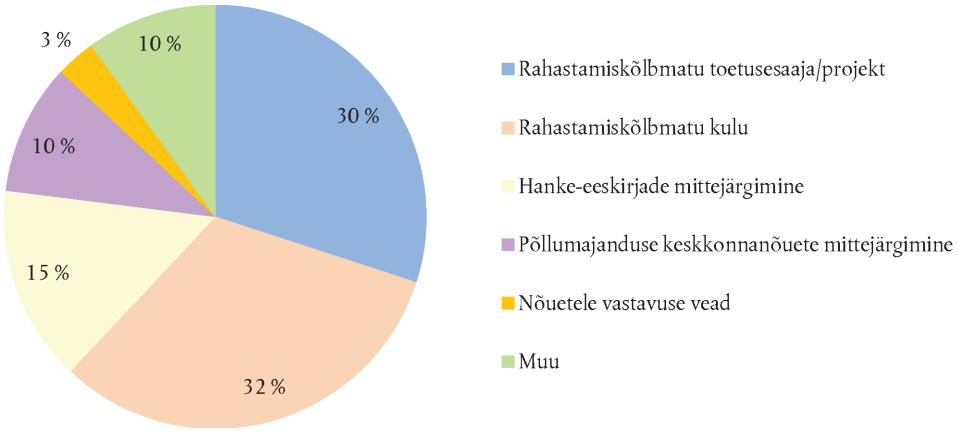
4.6. *Komisjon märgib, et kontrollikoja teatatud veamäär on aasta kohta esitatud hinnang, mille puhul on arvesse võetud enne kontrollikoja auditeid tehtud tagasimakseid ja võetud parandusmeetmeid. Komisjon märgib ka seda, et järgnevatel aastatel korrigeeritakse asjaomaseid kulutusi vastavuse kontrollimise menetlusest tulenevate netofinantskorrektsioonide ja toetusesaajate tagasimaksete kaudu. Komisjon leiab, et kontrollikoja aastase representatiivse veamäära vaatlemisel tuleks arvesse võtta netofinantskorrektsioonide ja tagasimaksete mitmeaastast iseloomu.*

Komisjon võtab teadmiseks veamäära, mis on kontrollikoja hinnangul kõige tõenäolisem ja mis on möödunud aasta veamäärast väiksem. Komisjon võtab teadmiseks ka selle, et nagu on teatatud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes, oli komisjoni poolt liikmesriikide suhtes kohaldatud netofinantskorrektsioonide ja EAFRDi jaoks toetusesaajatelt tagasi nõutud summade koguväärtus 2013. aastal 327,77 miljonit eurot (2,53 % kogukulutustest).

([16]) Kasutatakse ka lühendit DG AGRI.

([17]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 3,5 % ja 9,9 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

Joonis 4.1. Erinevate veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Maaelu areng

4.7. Maaelu arengu kulutuste puhul sisaldas vigu valimi 162 tehingust 92 (57 %), neist 48 (52 %) olid kvantifitseeritavad vead.

KOMISJONI VASTUSED

4.7. *Kontrollikoja avastatud vigade sagedus on vähenenud maaelu arengu valdkonnas 2012. aasta 63 protsendilt 57 protsendile. Maaelu arengu veamäära tuleb samuti hinnata maaelu arengu poliitika kõrgelennuliste eesmärkide valguses.*

Komisjon märgib, et eespool nimetatud kvantifitseeritud vigadest 11 olid seotud vaid nõuetele vastavuse tingimuste rikkumisega. Seepärast leiab komisjon, et kuna nõuetele vastavuse tingimused ei mõjuta ei põllumajandustootjate õigust saada ÜPP (1. ja 2. sammas) raames toetust ega maksete korrektsust, siis väheneb nende vigade kõrvalejätmisega kvantifitseeritavatest vigadest mõjutatud tehingute hulk 37 protsendile (40 protsendile).

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi peadirektor esitas oma 2013. aasta kinnitavas avalduses seoses maaelu arengu valdkonnas tehtud kulutustega reservatsioonid 19 liikmesriigile (31 makseasutust). Reservatsioonid esitati alustehingutes esinenud märkimisväärsete puuduste tõttu ja neile lisati asjaomastele liikmesriikidele suunatud palve võtta vajakajäämiste kõrvaldamiseks parandusmeetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.8. 20 juhul oli riiklikel ametiasutustel piisavalt teavet (mis pärines lõplikelt toetusesaajatelt, nende audiitoritelt või riiklike ametiasutuste enda kontrollidest) lõplike toetusesaajate tehtud kvantifitseeritavate vigade kohta, et enne kulude komisjonile deklareerimist vigu ennetada, avastada ja parandada. Kui seda teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks selle peatüki kõige tõenäolisem veamäär olnud 4,7 protsendipunkti madalam. Lisaks leidis kontrollikoda kolm juhtumit, mille puhul kontrollikoja avastatud vea olid teinud riiklikud ametiasutused. Nende vigade osakaal hinnangulisest kõige tõenäolisemast veamäärast oli 0,5 protsendipunkti.

4.9. Audit hõlmas 31 meetme tehingute kontrollimist. 162 tehingust olid 61 seotud pindalapõhiste ja 101 muude kui pindalapõhiste meetmetega. Vigu leiti kõigi külastatud 16 liikmesriigi tehingute valimis. Sarnaselt eelnevatele aastatele käsitles punktis 4.6 esitatud kõige tõenäolisema veamäära põhiosa (75 %) muid kui pindalapõhiseid meetmeid.

4.10. Enamiku kvantifitseeritavatest vigadest põhjustas rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide mittejärgimine, ennekõike järgmine:

a) põllumajanduse keskkonnakaitse kohustused;

b) investeerimisprojektide, toetusesaajate ja kulude erinõuded;

c) hanke-eeskirjad.

Neid analüüsitakse üksikasjalikumalt järgnevates punktides.

KOMISJONI VASTUSED

4.8. *Komisjon jagab seisukohta, et liikmesriikide ametiasutused oleksid saanud avastada paljud kontrollikoja kindlaks tehtud vead – liikmesriikidele on antud ÜPP eeskirjadega kõik vahendid, mis on vajalikud enamiku vigade esinemise riskide leevendamiseks. Pärast põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi peadirektori 2011., 2012. ja 2013. aastal esitatud reservatsioone on koostöös liikmesriikidega paika pandud ulatuslikud tegevuskavad, et teha kindlaks vigade algpõhjused ja sobivad parandusmeetmed.*

Programmiperioodil 2014–2020 peavad kõik maaelu arengu programmid sisaldama meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamist, mille korraldavad ühiselt korraldusasutus ja makseasutus.

Lisaks on komisjon tõhustanud alates 2013. aastast maaelu arengu valdkonnas tehtavate kulutuste auditeid.

4.9. *Komisjon leidis oma auditite käigus mõnes liikmesriigis vajakajäämisi, mis sarnanesid kontrollikoja avastatud puudustega. ELi eelarve kaitsmiseks on asjaomaste liikmesriikide suhtes kohaldatud märkimisväärseid netofinantskorrektsioone (või on selliste korrektsioonide tegemiseks käsil vastavuse kontrollimise menetlused).*

Reservatsioonide esitamise korral peavad asjaomased liikmesriigid lisaks võtma parandusmeetmeid (vt punkt 4.8).

Madalam veamäär pindalapõhiste meetmete puhul kinnitab seda, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem on korraliku rakendamise korral vigade ärahoidmiseks ja parandamiseks tõhus süsteem.

4.10. *Komisjon avastas oma auditite käigus samuti liikmesriikides sarnaseid juhtumeid. Kui see on asjakohane, esitab komisjon liikmesriikide ametiasutustele soovitused parandusmeetmete võtmiseks ja jätab rahastamiskõlbmatud kulud ELi rahastamisest välja.*

Enamik kontrollikoja nimetatud konkreetsetest kriteeriumidest ei ole sätestatud Euroopa Liidu õigusaktides, vaid need on rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid, mille liikmesriigid on kehtestanud selleks, et saavutada paremini asjaomase liikmesriigi maaelu arengu poliitika eesmärke.

Mis puudutab riigihankeid, siis seda küsimust on käsitletud vastuses punktile 4.13.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.11. Auditeeritud valim sisaldas 36 põllumajandusliku keskkonnatoetuse makset, mille eesmärk oli edendada põllumajandusliku tootmise meetodite kasutamist, mis on ühitatavad keskkonna, maastiku ja loodusvarade kaitsega. Kontrollikoda leidis seitse juhtumit (19 %), mille puhul põllumajandustootjad ei olnud kinni pidanud kõigist maksetingimustest. Näide ühest sellisest kontrollikoja leitud veast on esitatud selgituses 4.1.

Selgitus 4.1. Näide rahastamiskõlblikkuse vigadest: põllumajanduse keskkonnanõuete mittejärgimine

Artišokke kasvatav toetusesaaja Itaalias (Sardiinial) võttis kohustuse mitte kasutada kahjulikku taimekaitsevahendit. Kontrollikoda leidis aga kohapealse kontrolli käigus, et toetusesaaja oli auditiperioodil kasutanud selliseid vahendeid 12 korda.

Põllumajanduse keskkonnanõuete mittejärgimise juhtumeid leiti ka Itaalias (Piemonte), Ungaris, Madalmaades, Poolas ja Rumeenias.

4.12. Rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ja valikumenetlused aitavad suunata toetust kindla kategooria toetusesaajatele, parandades seeläbi maaelu arengu kulutuste mõjusust. Kontrollitud valimis sisaldunud 101 investeerimisprojektide tehingust 24 (24 %) ei vastanud aga rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele. Näide seda liiki vigade kohta on esitatud selgituses 4.2.

Selgitus 4.2. Näide rahastamiskõlblikkuse veast: toetuse saamise kriteeriumidele mittevastav toetusesaaja

Põllumajandustoodete ja metsasaaduste lisandväärtuse suurendamise meetme raames eraldatakse investeerimistoetust. Toetus peab olema suunatud teatud suurusest väiksematele ettevõtetele, sest need suudavad paremini tõsta kohalike toodete väärtust. Portugalis peab selle meetme raames toetust saavatel ettevõtetel olema alla 750 töötaja või käive alla 200 miljoni euro. Selle nõude täitmiseks tuleb lisada kontrollivate ettevõtete (näiteks enamusaktsionäride) andmed.

Portugalis sai üks auditeeritud toetusesaaja 523 644 eurot ELi toetust, et laiendada oma oliiviõli tootmise rajatisi. Kontrollikoda leidis, et ettevõtte omanikuks oli kaks suurt rahvusvahelist ettevõtet. Seega ületas ettevõte mõlemad suurusega seotud rahastamiskõlblikkuse nõuded enam kui 300 korda. Sellest tulenevalt ei vastanud toetusesaaja toetuse saamise kriteeriumidele ning talle ei oleks pidanud makseid tegema.

Investeerimisprojektide või nendega seotud kulude rahastamiskõlblikkuse nõuete mittejärgimist leiti ka Bulgaarias, Taanis, Saksamaal (Brandenburg ja Berliin), Kreekas, Hispaanias (Andaluusia), Prantsusmaal, Itaalias (Piemonte), Lätis, Madalmaades, Austrias, Poolas, Portugalis (Assoorid), Rumeenias ja Soomes.

KOMISJONI VASTUSED

4.11. *Komisjon märgib, et nende vigade sagedus, mis kontrollikoda on avastanud põllumajandusliku keskkonnatoetuse maksete puhul, on vähenenud 2012. aasta 26 protsendilt 2013. aastal 19 protsendile.*

Komisjon on auditeerinud programmiperioodil 2007–2013 põllumajanduse keskkonnameetmete rakendamist kõikides liikmesriikides. Hoolimata allesjäänud puudustest on rakendamise üldine kvaliteet selle aja jooksul paranenud.

Selgitus 4.1. Näide rahastamiskõlblikkuse vigadest: põllumajanduse keskkonnanõuete mittejärgimine

Kontrollikoja nimetatud liikmesriikides on avastanud puudusi ka komisjon. Itaalia (Piemonte), Madalmaade, Poola, Rumeenia ja Ungari suhtes on algatatud vastavuse kontrollimise menetlused, mis toovad kaasa netofinantskorrektsioonid, et katta ELi eelarvele avalduv risk.

4.12. *Komisjon on kohaldanud oma audititulemustele tuginedes ses suhtes netofinantskorrektsioone ja jätkab vajaduse korral nende kohaldamist. Tegevuskavades, mille eesmärk on vähendada maaelu arengu valdkonnas veamäära, on kaks käsitletavat teemat rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ja valikukriteeriumid.*

Selgitus 4.2. Näide rahastamiskõlblikkuse veast: toetuse saamise kriteeriumidele mitte vastav toetusesaaja

Komisjon jagab kontrollikoja hinnangut selgituses 4.2 esitatud näite kohta ja võtab selle suhtes vastavuse kontrollimise menetluse kaudu järelmeetmeid. Komisjon oli kindlaks tehtud vajakajäämistest juba teadlik, olles leidnud väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide kontrollimises puudusi 2012. aastal Portugali tehtud kontrollkäigu ajal. Nende vajakajäämiste kõrvaldamiseks tehakse vastavuse kontrollimise menetluse kaudu ettepanek kohaldada netofinantskorrektsiooni.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.13. Auditeeritud 24 makse puhul pidid toetusesaajad järgima riigihanke-eeskirju. Eeskirjad on kavandatud selleks, et tagada kaupade ja teenuste ostmine kõige soodsamatel tingimustel, tagades samas ka võrdse juurdepääsu avalikele hankelepingutele ning vastavuse läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise põhimõtetele. Kontrollikoda leidis, et 11 juhul ei järgitud ühte või enamat eeskirja. Neist viis liigitati kvantifitseeritavaks veaks, sest tegemist oli hanke-eeskirjade tõsise rikkumisega, mida kirjeldatakse selgituses 4.3.

Selgitus 4.3. Näide rahastamiskõlblikkuse vigadest: hanke-eeskirjade mittejärgimine

Prantsusmaal sai üks vald EAFRDilt toetust üldkasutatava hoone renoveerimiseks ja laiendamiseks, mis hõlmas ka ehitustöid ja nõustamisteenuseid.

Ühe projekti alla kuuluva lepingu puhul ei sõlminud vald lepingud kõige soodsama pakkujaga ning ei esitanud otsuse põhjendamiseks ühtegi dokumenti. Nõustamisteenuste puhul sai toetusesaaja kolm osalemissoovi, hinda ei olnud aga üheski ära toodud. Kõigi kolme pakkuja suutlikkus oli projekti seisukohast asjakohane, kuid toetusesaaja pidas hinna suhtes läbirääkimisi vaid ühe ettevõttega ning sõlmis sellega ka lepingu. Kahe ülejäänud pakkuja hinnapakkumist ei küsitudki.

Kuna hanke puhul ei järgitud võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid, ei ole asjaomased kulud rahastamiskõlblikud.

Kontrollikoda leidis riigihanke-eeskirjade rikkumisi ka Bulgaarias, Saksamaal (Brandenburg ja Berliin, Saksimaa), Hispaanias (Andaluusia), Madalmaades, Poolas, Rumeenias ja Soomes.

KOMISJONI VASTUSED

4.13. *Riigihanked on punktis 4.8 nimetatud maaelu arengu tegevuskavade oluline osa.*

Komisjon soovib rõhutada, et viga riigihanke puhul ei tähenda ilmtingimata pettust või ELi vahendite väärkasutust. Ka ei tähenda hanke-eeskirjade järgimatajätmine ilmtingimata seda, et 100 % asjaomastest kulutustest on tehtud valesti. Väga sageli juhtub nii, et konkreetse meetme poliitikaeesmärgid on tõepoolest täidetud ja maksumaksjate raha ei ole kaduma läinud.

Olemasolevate riigihanke-eeskirjade jõustamiseks on komisjon vastu võtnud uued suunised nende netofinantskorrektsioonide kindlaksmääramise kohta, mida tehakse ühise eelarve täitmise raames liidu rahastatavate kulutuste puhul riigihanke-eeskirjade järgimatajätmise korral [komisjoni otsus C(2013) 9527]. Tulenevalt nendest suunistest lähtutakse hanke-eeskirjade mittejärgimise hindamisel proportsionaalsuse põhimõttest. Mis puudutab näiteid, mille kontrollikoda on esitanud selgituses 4.3, siis ka komisjoni talitused on avastanud teatavates liikmesriikides märkimisväärseid vajakajäämisi. Vastavuse kontrollimise menetlused jätkuvad ja vajaduse korral kohaldatakse netofinantskorrektsioone.

Selgitus 4.3. Näide rahastamiskõlblikkuse vigadest: hanke-eeskirjade mittejärgimine

Vt vastus punktile 4.13.

Vt vastus punktile 4.13.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.14. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudused võivad mõjutada suurt hulka makseid, sest nad hõlmavad kõiki selle süsteemi abil käsitletud sama tüüpi tehinguid. Kontrollikoja avastatud 92 veast 40 % olid põhjustatud tingimustest, mis mõjutasid rohkem kui ühte tehingut. Nendel vigadel võib, aga ei pruugi olla finantsmõju. Näide ühest sellisest veast on esitatud selgituses 4.4.

Selgitus 4.4. Näide rohkem kui ühte tehingut mõjutavast veast

Pensionieelses eas olevad põllumajandustootjad, kes lõpetavad põllumajandusliku tegevuse, et anda oma põllumajanduslik majapidamine üle teisele põllumajandustootjale, võivad saada EAFRD-lt varem pensionile jäämise toetust. Poolas sätestatakse maaelu arengukavas, et varem pensionile jäämise toetust tuleb vähendada riikliku pensioni võrra, kui toetusesaaja on jõudnud seaduslikku pensioniikka ja saanud pensionikindlustuse vähemalt 25 aastaks.

Makseasutus ei olnud kehtestanud asjakohaseid kontrolle selle nõude täitmise tagamiseks. Seetõttu sai üks 63-aastane toetusesaaja täissummas varem pensionile jäämise toetust ilma, et summast oleks maha arvatud riiklik pension, kuigi toetusesaaja oli pensionieas. Kontrollikoda järeldab, et see osa varem pensionile jäämise toetusest, mis oleks tulnud maksta riiklikust sotsiaalkindlustusfondist riikliku pensioni näol, ei ole EAFRDst rahastamiskõlblik. Poolas leitud viga mõjutab ka teisi tehinguid, mille puhul põllumajandustootja vastab eelmises lõigus esitatud tingimustele.

Rohkem kui ühte kontrollitud makset rahaliselt mõjutavaid vigu leiti ka Madalmaades, Portugalis (Assoorid, mandriosa) ja Soomes.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 4.4. Näide rohkem kui ühte tehingut mõjutavast veast

Komisjon soovib selgitada, et siin ei viita miski pensionärile topeltmakse tegemisele, pigem on asi selles, et ELi eelarvest on kantud kulusid, mida oleks tulnud rahastada liikmesriigi eelarvest.

Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta, mille kohaselt liikmesriigi ametiasutused oleksid pidanud kandma hoolt selle eest, et mis tahes õigus riiklikule pensionile oleks tulnud ennetähtaegselt pensionile jäämise toetusest maha arvata, olenemata sellest, et toetusesaaja ei taotlenud oma riiklikku pensioni. Komisjon võtab vastavuse kontrollimise menetluse raames seoses kontrollikoja poolt liikmesriigi ametiasutuste kohta tehtud järeldustega järelmeetmeid, et kaitsta ELi finantshuve ja nõuda tagasi mis tahes alusetud maksed.

Kolmas lõik: komisjon võtab vastavuse kontrollimise menetluse raames seoses kontrollikoja järeldustega süsteemse vea (st haldus- ja kontrollisüsteemide puuduste) kohta järelmeetmeid, et kaitsta ELi finantshuve ja nõuda tagasi mis tahes alusetud maksed.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.15. EAFRD teatud toetuskavade ([18]) puhul on ELi toetuse saajatel õiguslik kohustus täita punktis 3.12 kirjeldatud nõuetele vastavuse tingimused. Kuigi 24 (39 %) külastatud 61 põllumajandustootjast, kes pidid täitma nõuetele vastavuse tingimusi, ei suutnud neist kinni pidada, on mõju hinnangulisele veamäärale suhteliselt madal (0,2 protsendipunkti). Kõige sagedamini rikkusid põllumajandustootjad loomade identifitseerimise ja registreerimise eeskirju.

KOMISJONI VASTUSED

4.15. *Kohustus täita nõuetele vastavuse tingimusi ei ole ÜPP maksete puhul rahastamiskõlblikkuse kriteerium ja seepärast ei ole nende tingimuste täitmise kontrollimine seotud alustehingute seaduslikkuse ja korrektsusega. Nõuetele vastavuse kontrollimise süsteem on mehhanism, mille abil põllumajandustootjaid karistatakse, kui nad ei järgi hulka eeskirju, mis on üldjuhul pärit muudest poliitikavaldkondadest kui ÜPP ja mida kohaldatakse ELi kodanike suhtes ÜPPst sõltumata. Seepärast leiab komisjon, et ÜPP veamäärade arvutamisel ei tuleks arvesse võtta nõuetele vastavuse tingimuste rikkumise tõttu kohaldatud vähendusi.*

Lisaks leiab komisjon, et seadusandja on kinnitanud ÜPP uues õigusraamistikus seda käsitlusviisi sõnaselgelt kõigi ÜPP toetuste puhul, sätestades määruse (EL) nr 1306/2103 artikli 97 lõikes 4 järgmist: „Halduskaristuse kohaldamine ei mõjuta selliste maksete seaduslikkust ja korrektsust, mille suhtes seda kohaldatakse."

Mis puudutab probleeme, mis avastati seoses loomade identifitseerimise ja registreerimisega, siis komisjon jagab kontrollikoja tähelepanekut ja pöörab oma vastavusauditite käigus nendele nõuetele erilist tähelepanu.

Keskkond, kalandus ja tervishoid

4.16. Keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkonnas sisaldas valimi 15 tehingust neli (27 %) mittekvantifitseeritavaid vigu.

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE

Maaelu areng

Tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

4.17. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused ([19]) on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 4.2.***

([18]) Nagu sätestatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1) artikli 50 punktis a.

([19]) Pindalapõhiste maaelu arengu meetmete teatud keskkonnaelementide (nt rahastamiskõlbliku maa pindala) kontrollimiseks kasutatakse ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi (IACS), mida kirjeldatakse punktis 3.17. Muid rahastamiskõlblikkuse kriteeriume hallatakse spetsiaalsete kontrollimehhanismidega. Nagu kirjeldatud ***lisas 3.2***, auditeeris kontrollikoda nelja makseasutuse ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi ning leidis, et IACS süsteemid on mõjusad ühes asutuses, osaliselt mõjusad kahes ning ei ole mõjusad ühes asutuses.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.18. Liikmesriikide ametiasutused vastutavad kontrollisüsteemi järgmiste koostisosade kehtestamise ja toimimise eest:

a) asjakohased haldus- ja kontrollimenetlused eesmärgiga tagada taotleja esitatud väljamaksetaotluste õigsus ja rahastamiskõlblikkuse nõuete täitmine;

b) kohapealsed kontrollid, mis hõlmavad olenevalt toetuskavast vähemalt 5 % kõigist toetusesaajatest või kuludest ([20]);

c) süsteem, mis tagab nõuetele vastavuse tingimuste täitmise.

4.19. Kontrollikoja auditis hinnati nii asjaomaste määruste sätete järgimist kui ka süsteemide mõjusust tehingute korrektsuse tagamisel. Selleks et süsteeme paremini hõlmata ja tõhusust suurendada, tugines kontrollikoda oma hinnangutes osaliselt ka komisjoni (põllumajanduse peadirektoraat) tehtud auditite (vt punkt 4.23).

4.20. Liikmesriikide süsteemide kontrollimisel leidis kontrollikoda järgmised peamised puudused ([21]):

— kaheksast liikmesriigist seitsmes leiti puudusi rahastamiskõlblikkuse tingimusi ja kohustusi käsitlevate halduskontrollide tegemisel (näiteks rahastamiskõlbmatu käibemaksu või topeltrahastamise riski mitteavastamine);

KOMISJONI VASTUSED

4.20. *Komisjon on teadlik EAFRDi puhul rakendatavate liikmesriikide kontrollisüsteemide puudustest. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes on peaaegu pooltele makseasutustele kehtestatud seoses EAFRDi kulutustega reservatsioonid koos nõudega võtta vajalikud parandusmeetmed. Nagu kontrollikoda on osutanud punktis 4.19, tugines kontrollikoda liikmesriikide süsteemide hindamisel osaliselt komisjoni talituste tehtud vastavusauditite leidudele.*

Alati, kui komisjon avastab oma auditite käigus halduskontrolliga seotud puudusi, käsitleb ta neid vastavuse kontrollimise menetluse raames, et kaitsta ELi finantshuve.

Komisjon on teadlik vajakajäämistest rahastamiskõlblikkusega seotud küsimustes, sealhulgas hankemenetluse ja käibemaksu valdkonnas. Need küsimused on liikmesriikides tehtavate investeerimismeetmete auditite keskmes. Neid probleeme on käsitletud ja käsitletakse jätkuvalt ka tegevuskavades, mis on koostatud koos liikmesriikidega veamäärade vähendamiseks.

Rahastamisperioodiks 2014–2020 on riigiasutuste käibemaksu rahastamiskõlblikkust käsitlevaid eeskirju lihtsustatud, mis peaks vähendama veariski.

([20]) Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8) artiklid 12 ja 25.

([21]) ***Lisas 4.2*** on esitatud liikmesriigid, kus puudused leiti.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
— kulude põhjendatuse hindamine näiteks võrdluskulude võrdluse või konkureerivate pakkumiste abil oli puudulik kõigis neljas liikmesriigis, kus seda aspekti kontrolliti;	*Komisjon jagab seisukohta, et kulude põhjendatuse hindamiseks tehtavad halduskontrollid on kontrollisüsteemi tõhususe tagamiseks väga olulised. Komisjon on samuti avastanud oma vastavusauditite käigus puudusi kulude põhjendatuse hindamises ning on kohaldanud sellega seoses netofinantskorrektsioone, et kaitsta ELi finantshuve.* *Komisjon soovib märkida, et järgmisel programmiperioodil (2014–2020) kasutatakse maksete hüvitamisel laialdasemalt lihtsustatud kuluarvestust (kindla määraga rahastamine, ühikukulude ja ühekordsete maksete standardmäärad). See peaks aitama kasutada fondide vahendeid tõhusamalt ja nõuetekohaselt.*
— makseasutuste tuvastatud eeskirjade eiramiste puudulik järelkontroll, sh puudused vähendamiste ja tagasimaksenõuete rakendamisel neljas liikmesriigis kuuest;	*Komisjon võtab vastavuse kontrollimise menetluse kaudu järelmeetmeid oma auditite käigus kindlaks tehtud mis tahes süsteemse puudujäägi suhtes, sealhulgas puudujääkide suhtes, mis on seotud eiramisjuhtude ja võla haldamisega liikmesriikides. Sellise menetluse lõppedes on ELi eelarvele avalduv kogurisk kaetud netofinantskorrektsioonidega. Komisjon on teadlik kontrollikoja nimetatud neljas liikmesriigis esinevatest vajakajäämistest ning vastavuse kontrollimise menetlused on juba algatatud, et kaitsta ELi eelarvet.*
— kohapealsete kontrollide ebapiisav kvaliteet (näiteks ei hõlmanud need kõiki maksekohustusi ja kohustusi) viies liikmesriigis kaheksast;	*Komisjon on teinud ka ise kindlaks puudujäägid, mis on seotud kohapealsete kontrollide kvaliteediga. Selleks et kaitsta ELi finantshuve, tegeleb komisjon vastavuse kontrollimise menetluse raames puudujääkidega süsteemselt.*
— kõigis neljas liikmesriigis leiti puudusi nõuetele vastavuse kontrollisüsteemi kavandamisel ja rakendamisel, näiteks olid riiklikud heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste standardid ebapiisavad või rakendati liikmesriikides nitraatide direktiivi ebakorrektselt.	*Komisjon jagab kontrollikoja seisukohta neist liikmesriikidest kolme puhul, mida kinnitavad nendes makseasutustes tehtud komisjoni vastavusauditite tulemused.* *Neljas liikmesriik on kaasatud 2015. aasta auditiprogrammi.*
Need puudused olid väga sarnased puudustele, mis leiti viimase kahe aasta jooksul liikmesriikide kontrollisüsteemide läbivaatamise käigus ([22]). Sellised puudused seletavad suures osas ka tehingute testimise käigus leitud vigu (vt punkt 4.8)	

([22]) Aastaaruande 2012 4. peatükk, punktid 4.21–4.25, ja aastaaruande 2011 4. peatükk, punktid 4.22–4.32.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.21. Kontrollikoda leidis ka hanke-eeskirjade kontrollimise puudusi kõigis kolmes liikmesriigis, kus seda nõuet kontrolliti. Kontrollikoda vaatas läbi 17 riigihanketehingut, millest kaheksa (47 %) oli vigadest mõjutatud. Kolmel juhul kaheksast leiti EAFRD toetusega seotud rahastamiskõlbmatuid kulusid summas enam kui 4,8 miljonit eurot. Liikmesriigi kontrolli käigus avastamata jäänud rahastamiskõlbmatute kulude näide on esitatud selgituses 4.5.

Selgitus 4.5. Näide liikmesriigi halduskontrolli ebapiisava kvaliteedi kohta

Ühe Lätis kontrollitud avaliku hanke puhul oli makseasutus ise 2 miljoni euro suuruse EAFRD toetuse saaja. Meede oli seotud makseasutuse sisseostetud IT-süsteemi teenusega.

Kontrollikoda leidis, et IT-süsteemi ja selle hooldamise leping sõlmiti ühe ettevõttega avaliku hankemenetluse käigus, mis sisaldas mitut tõsist viga. Näiteks kasutas makseasutus põhjendamatult läbirääkimistega menetlust, mille tingimused ei olnud täidetud, mitte õigusaktides nõutavat avatud või piiratud hankemenetlust. Ettenähtud menetluse mittekasutamise tõttu ei vasta see kulu ELi kaasrahastamise saamise tingimustele.

Viimasel kahel aastal on kontrollikoda avastanud väga sarnaseid juhtumeid seoses IT-süsteemide ja -teenuste hangetega, mille puhul makseasutus ise on EAFRD toetuse saaja ega järgi riigihanke-eeskirju ([23]). See näitab, et ELi toetuste kontrollimise eest vastutavad asutused ei pea ka ise alati eeskirjadest kinni.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 4.5. Näide liikmesriigi halduskontrollide ebapiisava kvaliteedi kohta

Komisjon tegeleb kontrollikoja nimetatud küsimustega vastavusauditi raames.

Mis puudutab kontrollikoja eelmistes aastaaruannetes nimetatud näiteid, siis komisjon võtab kontrollikoja järelduste suhtes raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kaudu järelmeetmeid ja kohaldab, kui see on asjakohane, netofinantskorrektsioone.

Tehingute korrektsusega seotud komisjoni süsteemid

Komisjoni raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlused

4.22. Valdavat osa põllumajanduskulutustest haldavad komisjon ja liikmesriigid koostöös. Liikmesriigid maksavad toetused välja, misjärel komisjon hüvitab neile tekkinud kulud (EAGFi puhul igakuiselt ja EAFRD puhul kvartalipõhiselt). Et komisjon saaks võtta lõpliku vastutuse eelarve täitmise eest, rakendab ta kahte eri menetlust:

([23]) Aastaaruande 2012 4. peatükk, selgitus 4.6, ja aastaaruande 2011 4. peatükk, selgitus 4.2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

a) *iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlus* hõlmab iga akrediteeritud makseasutuse raamatupidamise aastaaruannet ja sisekontrollisüsteemi. Selle põhjal tehtav otsus põhineb komisjonile edastatud liikmesriikide sõltumatute sertifitseerimisasutuste tehtud auditite tulemustel;

b) *mitmeaastane vastavuse kontrollimise menetlus*, mille alusel võidakse asjaomastes liikmesriikides rakendada finantskorrektsioone, kui kulutuste tegemisel on rikutud ELi eeskirju ühel või mitmel eelarveaastal. Selle põhjal tehtav vastavusotsus põhineb komisjoni vastavusaudititel.

4.23. Kontrollikoda kontrollis komisjoni 20 vastavusauditi vastavust rahvusvahelistele auditistandarditele. Enamik põhielemente oli paigas ja need vastasid peamistele regulatiivsetele nõuetele. Viimase aastaga võrreldes täheldas kontrollikoda paranemist, näiteks auditite dokumenteerimise osas, ning leidis, et komisjoni EAFRD ja vastavusauditite tulemused olid piisavalt hea kvaliteediga, et kontrollikoda saaks neid kasutada osana läbiviidavast liikmesriikide süsteemide hindamisest. Siiski esineb endiselt puudusi, eelkõige EAGFi puhul seoses kvaliteedikontrolli, kontrollnimekirjade järjepideva kasutamise ning tõendite hindamise ja järelduste koostamisega. Sarnased tähelepanekud esitas kontrollikoda ka viimase kahe aasta aruannetes ([24]).

4.24. Põllumajanduse peadirektoraat teatas, et 2013. aastal hõlmasid peadirektoraadi tehtud vastavusauditid 42 % EAGFi ja EAFRD kulutustest (sama protsent, mis aastal 2012). Komisjoni auditiga hõlmatud kulud on otseselt seotud finantskorrektsioonidega. Kontrollikoda ei saanud aga esitatud arvu õigsust kontrollida, sest komisjon ei esitanud kontrollikojale piisavalt teavet selle kohta, kuidas summa arvutati.

KOMISJONI VASTUSED

4.23. *Komisjonil on hea meel tunnustuse üle, mida kontrollikoda avaldas seoses auditimenetluste täiustamisega. Töö EAGFi puhul kindlaks tehtud puudustega jätkub, et süsteemi parandada.*

4.24. *Kontrollikoda on teinud mõned huvitavad ja asjakohased tähelepanekud auditiga hõlmatud kulu üksikasjaliku arvutusmeetodi kohta. Komisjon tutvub nende tähelepanekutega, et kooskõlastada oma katvuse arvutusi uue auditite alase mitmeaastase tööprogrammi kontekstis.*

([24]) Aastaaruande 2012 4. peatükk, punkt 4.27, ja aastaaruande 2011 4. peatükk, punkt 4.41.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.25. Komisjoni vastavusauditid põhinevad süsteemide kontrollimisel ning nende käigus ei kontrollita alustehingute korrektsust. Valimid moodustatakse juhuslikkuse põhimõttel või omal äranägemisel ning need hõlmavad mitme eelarveaasta kulusid, kuid ei ole esinduslikud. Komisjoni audititöö ei võimalda seega aasta veamäära arvutamist ning auditite alusel tehtavad finantskorrektsioonid tehakse peamiselt kindla määra põhjal. Kindla määraga korrektsioone tuleb kasutada juhul, kui ei ole võimalik täpselt kindlaks teha põhjendamatult kulutatud summade suurust ([25]). Kindla määraga korrektsioone (enamasti 2 % või 5 %) kohaldatakse vaatamata kontrollisüsteemides leitud puuduste arvule.

KOMISJONI VASTUSED

4.25. *Sertifitseerimisasutused kontrollivad alates taotlusaastast 2014 tehingute representatiivset valimit, mis võimaldab neil esitada arvamus tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ning kinnitada veamäära. Samas on komisjoni vastavusauditite eesmärk saada kinnitust selle kohta, et haldus- ja kontrollisüsteemid, mida liikmesriigid rakendavad ÜPP ühise haldamise raames, on eeskirjadega kooskõlas, ning juhul, kui nendes süsteemides leitakse puudusi, kaitsta netofinantskorrektsioonide kohaldamisega ELi eelarvet. Komisjoni vastavusauditite raames ei püüta teha sisulist kontrolli, mis võimaldaks välja arvutada veamäära iga makseasutuse jaoks, mille puhul kaalutakse finantskorrektsiooni kohaldamist. Valimite kontrollimisega kontrollkäikude ajal kontrollitakse vaatlusalust süsteemi. Seega ei pea need valimid olema representatiivsed.*

Netofinantskorrektsioonid määratakse kindlaks rikkumise laadi ja tõsiduse ning ELi eelarvele põhjustatud finantskahju alusel. Võimaluse korral arvutatakse summa tegelikult põhjustatud kahju või ekstrapoleerimise põhjal. Kui see ei ole proportsionaalsete jõupingutuste tegemisega võimalik, kui liikmesriigid ei kasuta võimalust teha ELi eelarvele põhjustatud kahju väljaarvutamiseks vajalikku lisatööd või kui selle kahju kohta antud hinnang on ebatäielik või ei ole piisavalt täpne, kasutatakse kindlat määra, mille puhul võetakse arvesse liikmesriigi haldus- ja kontrollisüsteemis kindlaks tehtud vajakajäämiste laadi ja tõsidust. Finantskorrektsioonide kohaldamise eeskirju muudeti ÜPP 2013.–2020. aasta õigusraamistikku käsitleva horisontaalse määrusega (määrus (EL) nr 1306/2013), milles nõutakse ELile avalduva riski hindamiseks täpseid kriteeriume. Ses suhtes on delegeeritud õigusakti sätetes nähtud täpsemalt ette meetod ja kriteeriumid, mida kasutada netofinantskorrektsioonide arvutamiseks sobivas proportsioonis eeskirjadevastaste kulutuste riskiga. Kui kontrollisüsteemil on kolm või enam erinevat puudust, kohaldatakse näiteks rangemaid eeskirju ja suuremaid netofinantskorrektsioone.

([25]) 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 80 lõikes 4 sätestatakse, et „Komisjon kohaldab liikmesriikide suhtes finantskorrektsioone, et arvata liidu rahastatavatest kuludest välja sellised maksed, mis on tehtud kohaldatavat õigust rikkudes. Komisjon võtab finantskorrektsioonide puhul aluseks kindlakstehtud põhjendamatult kulutatud summade suuruse ja nende rahalise mõju eelarvele. Kui neid summasid ei ole võimalik täpselt kindlaks teha, võib komisjon kohaldada ekstrapoleeritud või kindlamääralisi korrektsioone vastavalt valdkondlikele eeskirjadele”.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.26. Komisjon tegi 2013. aastal neli vastavusotsust, mis viisid finantskorrektsioonideni 111,68 miljardi euro ulatuses (861,9 miljonit eurot EAGFi, 236,2 miljonit eurot EAFRD ja 18,6 miljonit eurot muude rahastute raames). Kindlamääralised korrektsioonid moodustasid finantskorrektsioonidest 66 %, mis on väga sarnane viimase viie aasta keskmisele osakaalule (65 %).

4.27. 2013. aastal rakendatud finantskorrektsioonid moodustavad ligi 2 % ELi põllumajanduse ja maaelu arengu 2013. aasta eelarvest, mis on suurem kui perioodil 2008–2012 kohaldatud finantskorrektsioonide keskmine (1,4 %). Peamiselt selgitab seda asjaolu kuhjunud lõpetamata audititoimikute arvu vähendamine 553-lt 2012. aasta lõpus 516ni 2013. aasta lõpus. Eelarveaastale 2010 eelnevate toimikute lõpuleviimine ja sulgemine 2013. aastal tõi kaasa finantskorrektsioonid summas 881 miljonit eurot (79 % kogusummast). Vanu lõpetamata toimikuid on endiselt palju, eriti EAGFi ja eeskirjade eiramisega seoses, mille puhul on lõpetamata 46 toimikut. Need käsitlevad perioodil 2007–2009 tehtud auditeid.

KOMISJONI VASTUSED

4.26. *Kindlamääralisi netofinantskorrektsioone kohaldatakse vaid siis, kui komisjon ei suuda proportsionaalseid jõupingutusi tehes arvutada ELi eelarvele avalduvat riski täpsemalt. Kindlamääraliste korrektsioonide kohaldamise kriteeriumid ja metoodika on sätestatud läbipaistvalt komisjoni talituste töödokumendis (VI/5330/97, 23.12.1997) tagamaks, et risk ELi eelarvele oleks kaetud. Vt ka vastus punktile 4.25.*

4.27. *ÜPP suhtes kohaldab komisjon alati netofinantskorrektsioone, st liikmesriigid maksavad need tegelikult ELi eelarvesse tagasi.*

Komisjon tegutseb selle nimel, et vähendada lõpetamata audititoimikute arvu. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat on värvanud viis kvalifitseeritud töötajat, kes tegelevad üksnes kuhjunud pooleliolevate toimikute lõpetamisega.

Peale selle kontrollib põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat juba praegu põhjalikumalt menetluslike viivituste haldamist.

Komisjon võtab ÜPP uue õigusraamistiku kaudu meetmeid, mille eesmärk on ühtlustada kogu vastavusmenetlust ja piirata tarbetute viivituste riski. Eelkõige kehtestatakse loodetavasti 2014. aasta juulis komisjoni poolt vastu võetava rakendusmääruse eelnõu artiklis 34 vastavusmenetluse iga etapi jaoks nii liikmesriikidele kui ka komisjonile tähtaeg.

Komisjon on nõus, et vastavusmenetlust on võimalik märkimisväärselt kiirendada. Vastavusmenetluse puhul tuleb siiski läbida kindlas järjestuses teatavad etapid, nagu on kehtestatud määruses (EL) nr 1306/2013 (ärakuulamisetapp, mis moodustab vastavuse kontrollimise standardmenetluse tuuma, ja lepitusetapp, mida kohaldatakse liikmesriigi taotlusel). Keerulisemate juhtumite puhul võivad vastavusmenetluse kaks etappi (ärakuulamine ja sellele järgnev lepitamine), kinnipidamine liikmesriigi õigusest seada komisjoni järeldused kahtluse alla ja vajadus, et korrektsioon oleks proportsioonis puuduse tõsidusega, nõuda märkimisväärset lisatööd.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruanne

4.28. Põllumajanduse peadirektoraadi aasta tegevusaruanne ([26]) sisaldab reservatsioone seoses 19 liikmesriigi 31 makseasutuse maaelu arengu meetmete alusel tehtud kulutustega. Reservatsioonid esitati seoses alustehingutes esinenud märkimisväärsete puudustega. Reservatsioonid hõlmavad 599 miljoni euro suurust summat, mis põhineb allesjäänud veamäära ([27]) (5,19 %). Seega on allesjäänud veamäär oluliselt kasvanud võrreldes eelmise aastaga, mil see oli liikmesriikide kontrollistatistika ([28]) alusel 1,62 %.

4.29. 2013. aasta allesjäänud veamäära suurenemine tuleneb komisjoni muudetud lähenemisest võrreldes 2012. aastaga. Komisjon arvestab makseasutuste veamäära hinnates nüüd lisaks kontrollikoja auditite, sertifitseerimisasutuste iga-aastastele aruannetele ja muule saadaolevale teabele ka oma vastavusauditeid. 2013. aastal korrigeeris komisjon kokku 69 makseasutuse liikmesriikide teatatud veamäära komisjoni ja kontrollikoja poolt viimase kolme aasta jooksul auditeeritud 48 makseasutusest 43 puhul. Komisjoni või kontrollikoja auditeerimata kulude suhtes aga korrektsioone ei tehtud. See võib allesjäänud veamäärale mõju avaldada.

KOMISJONI VASTUSED

4.28. *Kontrollikoda soovitas oma 2012. aasta aruande 4. peatükis põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadil kohaldada tulevikus EAFRDi suhtes uut metoodikat, mida ta oli kasutanud 2012. aasta veamäära ja toodanguga sidumata otsetoetustele avalduva riski suuruse arvutamisel (EAGF). See, et 2013. aasta puhul arvutatud EAFRDi allesjäänud veamäär erineb vana metoodika kohaselt 2012. aasta ja varasemate aastate puhul arvutatud määrast, on selle uue metoodika rakendamise otsene tulemus. Kuna riski suurust makseasutuse tasemel hinnati täpsemalt, vabastati pooled makseasutused EAFRDiga seotud reservatsioonidest.*

4.29. *Komisjon hindab makseasutuste teatatud veamäärasid ja teeb kogu kättesaadava asjakohase teabe põhjal vajalikud korrigeerimised. Sertifitseerimisasutused auditeerivad kõiki makseasutusi igal aastal (ehkki komisjon tunnistab, et sertifitseerimisasutuste arvamustest saadavat kinnitust tuleks tõhustada – seda tehakse alates taotlusaastast 2014). Kuna komisjoni tehtavad auditid määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal, võib arvata, et makseasutuste puhul, mida ei ole viimasel kolmel aastal auditeeritud, on risk väiksem. Täiendavad korrigeerimised, mis ei põhine tegelikel ja konkreetsetel tõenditel, tooksid kaasa allesjäänud veamäära ülehindamise.*

Peale selle toonitatakse, et kui komisjon korrigeerib makseasutuse veamäära, võib see kaasa tuua reservatsiooni nõudmise ja seepärast ka kava asjaomase makseasutuse suhtes parandusmeetmete võtmiseks. See avaldaks mõju asjaomase makseasutuse finantsolukorrale ja inimressurssidele, ilma et komisjonil oleks olnud objektiivseid elemente, millele korrigeerimisel tugineda.

([26]) http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

([27]) Allesjäänud veamäär on komisjoni hinnanguline veamäär, mis jääb alles pärast liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteemide abil leitud vigade parandamist.

([28]) Kuigi komisjoni eelduste kohaselt on 2012. aasta allesjäänud veamäär tõenäoliselt kõrgem, ei esitanud komisjon oma kvantifitseeritud hinnangut allesjäänud veamäära kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

4.30. Seoses põllumajanduse peadirektoraadi 2011. ja 2012. aasta tegevusaruandes esitatud reservatsiooniga EAFRD kulutuste kohta kutsuti kõiki liikmesriike üles töötama välja tegevuskava selle poliitikavaldkonna veamäära vähendamiseks. Kontrollikoda tunnustab tehtud jõupingutusi, kuid tegevuskavade valimi kontrollimine näitas, et nende kvaliteet ja ulatus olid väga erinevad. Üks peamisi puudusi on see, et tegevuskavades ei võeta piisavalt arvesse komisjoni ja kontrollikoja auditileide. Hea tava näide leiti Rumeenias, kus oli määratletud 19 eri meedet, mis hõlmasid nii pindalapõhiseid kui muid meetmeid ning olid suunatud auditite käigus tuvastatud puudustele. Hispaanias aga andsid oma panuse riikliku tegevuskava koostamiseks ainult üheksa piirkonda 17st. Lisaks oli tegevuskava suunatud peamiselt pindalapõhistele meetmetele, mitte investeerimismeetmetele, mida kontrollikoda peab teistest veaaltimaks.

KOMISJONI VASTUSED

4.30. *Pärast seda, kui kontrollikoda teatas 2012. aastal suurest veamäärast maaelu arengu valdkonnas, võttis komisjon tihedas koostöös liikmesriikidega viivitamata meetmeid. 2012. aastal said 14 liikmesriiki ja alates 2013. aastast said kõik liikmesriigid endale tegevuskava, et teha kindlaks vigade põhjused ja määrata kindlaks parandusmeetmed. Märkimisväärseid jõupingutusi on teinud nii liikmesriigid kui ka komisjon. See on olnud kõigi osaliste jaoks õppeprotsess, kuid komisjoni meelest on see olnud seni edukas. Tagantjärele hinnates oleksid mõned meetmed võinud olla kahtlemata sihipärasemad, teised teisiti ajastatud jne. Komisjon võtab koos liikmesriikide ametiasutustega jätkuvalt tehtavas töös arvesse kontrollikoja märkusi, et tõhustada veelgi püüdlusi vähendada veamäärasid.*

Komisjon jälgib tähelepanelikult, et tegevuskavades käsitletaks peamisi auditileide ja vajakajäämisi. Neil erijuhtudel, kus liikmesriik eirab järjekindlalt veamäära suurenemisega seotud probleeme, võib komisjon kohaldada netofinantskorrektsioone või peatada/katkestada maksete tegemise.

Keskkond, kalandus ja tervishoid

4.31. Kontrollikoda vaatas läbi Euroopa Kalandusfondi (EKF) auditeerimisasutuse vastutusel olevad kontrollisüsteemid Poolas ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi poolt EKFi kulude haldamiseks kasutatavate süsteemide põhiosad.

Tehingute korrektsusega seotud liikmesriikide süsteemid

4.32. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 4.2.***

4.33. Kontrollikoja auditi peamine eesmärk oli kontrollida auditeerimisasutuse Poolas kasutatava juhtimis- ja kontrollisüsteemi suhtes kohaldatavaid peamisi nõudeid, tagamaks EKFi rahastatud meetmete korrektsus. Lisaks tegi kontrollikoda uuesti auditeerimisasutuse auditid, mis hõlmasid EKFi rahastatud meetmeid. Peamiselt on leitud puudused seotud rahastamiskõlblikkuse tingimuste kontrollimisega.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
Tehingute korrektsusega seotud komisjoni süsteemid	
4.34. Kontrollikoda vaatas läbi merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi EKFi riskihindamise, auditite kavandamise ja finantskorrektsioonide kohaldamise süsteemid, keskendudes Poolale, et täiendada selle liikmesriigi süsteemide auditit. Auditiga leiti, et Poola suhtes kohaldatud finantskorrektsioonil, mis tugines küll põhjalikel kalkulatsioonidel, puudus asjakohane tõendusmaterjal selle kinnitamise kohta.	**4.34.** *Finantskorrektsioon tehti seoses määruse (EÜ) nr 1198/2006 artikli 25 lõike 2 järgimata jätmisega. Seda ei tehtud eraldiseisvalt – merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadis loodi selliste juhtude analüüsimiseks spetsiaalne töörühm. See hõlmas operatiivüksusi ning kaitse- ja kontrolliüksusi, et tagada liikmesriikide kohtlemisel järjepidevus ja teabe tõhus levitamine.*

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

4.35. Käesoleva poliitikavaldkondade rühma puhul	**4.35.**
— näitab tehingute testimine, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 6,7 %;	*Komisjon märgib, et kontrollikoja teatatud veamäär on aasta kohta esitatud hinnang, mille puhul on arvesse võetud enne kontrollikoja auditeid tehtud tagasimakseid ja võetud parandusmeetmeid. Komisjon märgib ka seda, et järgnevatel aastatel korrigeeritakse asjaomaseid kulutusi vastavuse kontrollimise menetlusest tulenevate netofinantskorrektsioonide ja toetusesaajate tagasimaksete kaudu. Komisjon leiab, et kontrollikoja aastase representatiivse veamäära vaatlemisel tuleks arvesse võtta netofinantskorrektsioonide ja tagasimaksete mitmeaastast iseloomu. Komisjon võtab teadmiseks veamäära, mis on kontrollikoja hinnangul kõige tõenäolisem.* *Samas ei nõustu komisjon eelkõige sellega, et kontrollikoda loeb nõuetele vastavuse tingimuste täitmise kohustuse eiramisi kvantifitseeritavateks vigadeks. Komisjon leiab, et neid ei tuleks kinnitava avalduse veamäärade kindlaksmääramisel arvesse võtta.* *Üksikasjaliku selgituse komisjoni selles küsimuses võetud seisukoha kohta leiab komisjoni vastusest punktile 4.15.*
— hinnati 13 kontrollitud järelevalve- ja kontrollisüsteemist seitse osaliselt mõjusaks ja kuus mittemõjusaks.	*Komisjon märgib, et esitatud tulemused sarnanevad möödunud aasta tulemustega.*
Üldisest auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulutused sisaldavad olulisel määral vigu.	

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

4.36. Kontrollikoja varasemates aastaaruannetes antud soovituste põhjal võetud meetmete tulemused on esitatud ***lisas 4.3.*** Aastaaruannetes 2010 ja 2011 esitas kontrollikoda 11 soovitust. Üks soovitus oli ellu viidud täielikult, kaks suuremas osas, kuus osaliselt ning kaks olid ellu viimata.

4.36. *Kümmet soovitust maaelu arengu kohta käsitletakse vastustes lisale 4.3.*

4.37. Käesoleva kontrollimise ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda maaelu arengu valdkonnas järgmist:

— **1. soovitus**: liikmesriigid peaksid parandama oma olemasolevate halduskontrollide läbiviimist kogu makseasutustele kättesaadava asjakohase teabe kasutamisega, sest nii on suurem võimalus avastada ja parandada valdavat osa vigadest (vt punktid 4.8 ja 4.20). Eelkõige investeerimismeetmete puhul tuleks halduskontrollides kasutada kogu saadaolevat teavet, et kinnitada kulutuste, projektide ja toetusesaajate (sh kõigi lõppaktsionäride) rahastamiskõlblikkust ning riigihankemenetluste vastavust kohaldatavatele riiklikele ja/või ELi eeskirjadele;

Komisjon on soovitusega nõus ja jagab seisukohta, et liikmesriigid peaksid tegema oma halduskontrolle paremini.

Makseasutused ja liikmesriigid korraldavad praegu ühiselt maaelu 2014.–2020. aasta arengukavade osaks saavate meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamisi. Nad on kohustatud esitama koos iga kindlaks tehtud veaallikaga sihipärased leevendavad meetmed.

Määruse (EL) nr 1306/2013 rakendusaktis selgitatakse halduskontrollide, kohapealsete kontrollide ja järelkontrollide ulatust ja sisu.

Selleks et kaitsta paremini ELi finantshuve, on komisjon tõhustanud eeskirju, mis käsitlevad maaelu arengu valdkonnas tehtavate maksete katkestamist juhul, kui liikmesriigid ei täida ühise haldamise eeskirjade alusel korralikult oma ülesandeid.

— **2. soovitus**: komisjon peaks tagama selle, et asjakohaseid meetmeid võetakse kõigi juhtumite puhul, kus kontrollikoda vigu leidis (mis on esitatud punktides 4.14, 4.20 ja 4.21 ning seoses keskkonnaga punktis 4.16);

Komisjon on soovitusega nõus ja kannab hoolt selle eest, et kõikide kontrollikoja avastatud süsteemsete vigade suhtes võetakse asjakohaseid järelmeetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
— **3. soovitus**: liikmesriigid peavad tagama, et tegevuskavad maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära alandamiseks on täielikud, hõlmates kõiki piirkondi ning kõiki meetmeid, eriti investeerimismeetmeid, ning et võetakse arvesse komisjoni ja kontrollikoja auditileide (vt punkt 4.30).	*Komisjon on soovitusega nõus. Komisjon töötab koos liikmesriikidega innukalt selle nimel, et teha kindlaks ja kõrvaldada poliitika rakendamisel esinevate vigade põhjused. Lähitulevikus see töö jätkub, et tegelda edasi kindlaks tehtud vajakajäämistega, sh kontrollikoja avastatud puudustega.* *Viimaste veamäärasid käsitlevate tegevuskavadega seotud järelmeetmete võtmisel 2014. aasta märtsis juba paluti kõikidel liikmesriikidel siduda tegevuskavad ja leevendavad meetmed erinevate komisjoni või kontrollikoja edastatud auditileidudega. Järgmised järelmeetmed, millega süvenetakse veelgi rohkem sellesse küsimusse, võetakse 2014. aasta sügisel. Põhileidude suhtes sammude astumiseks esitatakse kord kvartalis auditeerimist käsitlev eduaruanne.* *Komisjon pöörab sellele küsimusele erilist tähelepanu kõikidel iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel, mis toimuvad, ja kõikides järelevalvekomisjonides, mis tegutsevad korraldusasutuste osalusel, pannes rõhku tegevuskavade täielikkusele ja tõhususele.*
ÜPP valdkonna kohta tervikuna soovitab kontrollikoda järgmist:	
— **4. soovitus:** komisjoni dokumentides tuleb näidata, kuidas on arvutatud kulud, mida kontrolliti komisjoni vastavusaudititega (vt punkt 4.24);	*Komisjon on soovitusega nõus. Teave auditite katvuse kohta, sealhulgas kõik selle aluseks olevad üksikasjalikud andmed, mis olid seotud kontrollikoja tõstatud küsimustega, edastati kontrollikojale 2014. aasta juuni esimesel nädalal.*
— **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);	*Komisjon on soovitusega nõus. Komisjoni talitused on püüelnud viimastel aastatel aktiivselt selle esmatähtsa eesmärgi saavutamise poole, mis kajastub ka talituste töö iga-aastases kavandamises.*
— **6. soovitus:** komisjon peab edasi arendama allesjäänud veamäära arvutamise meetodit, tagades, et võetakse arvesse kõik kulud ja makseasutused (vt punkt 4.29).	*Komisjon on soovitusega nõus selles mõttes, et taotlusaastast 2014 kontrollivad sertifitseerimisasutused tehingute seaduslikkust ja korrektsust representatiivse valimi põhjal ja see annab usaldusväärsemat teavet veamäära kohta makseasutuste tasandil.*
4.38. Kontrollikoda esitab lisaks järgmise soovituse:	
— **7. soovitus**: liikmesriikide finantskorrektsioone seoses Euroopa Kalandusfondiga peab toetama tõenditega nende kinnitamise kohta (vt punkt 4.34)	*Komisjon on soovitusega nõus.*

LISA 4.1

MAAELU ARENGU, KESKKONNA, KALANDUSE JA TERVISHOIU VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013						2012	2011	2010
	Maaelu areng		Keskkond, kalandus ja tervishoid		Kokku				
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS									
Tehingute arv kokku:	162		15		**177**		177	178	92
TESTIMISE TULEMUSE [1] [2]									
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgnevalt:									
vigadest mõjutamata tehingud	43 %	(70)	73 %	(11)	**46 %**	**(81)**	37 %	43 %	48 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	57 %	(92)	27 %	(4)	**54 %**	**(96)**	63 %	57 %	52 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs									
Analüüs veatüübi kaupa									
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	48 %	(44)	100 %	(4)	**50 %**	**(48)**	43 %	38 %	48 %
Kvantifitseeritavad vead:	5 %	(48)	0 %	(0)	**50 %**	**(48)**	57 %	62 %	52 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU									
Kõige tõenäolisem veamäär					**6,7 %**		7,9 %	7,7 %	E/K
Ülemine veapiir					9,9 %				
Alumine veapiir					3,5 %				

[1] Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.
[2] Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 4.2

VALITUD SÜSTEEMIDE KONTROLLIMISE TULEMUSED MAAELU ARENGU, KESKKONNA, KALANDUSE JA TERVISHOIU VALDKONNAS

Hinnang valitud järelevalve- ja kontrollisüsteemidele

Tabel 1

Liikmesriik (makseasutus)	Auditeeritud maaelu arengu meetmed	Rahastamiskõlblikkuse tingimusi ja kohustusi käsitlevad halduskontrollid	Kulude põhjendatuse kontrollimine	Eeskirjade eiramise järelkontroll, sh vähendamise või tagasimaksenõuete kohaldamine	Hanke-eeskirjade kontroll	Kohapealsed kontrollid ja valimi koostamine	Üldhinnang
Saksamaa (Nordrhein-Westfalen)	Pindalapõhine (M211, M212, M213, M214, M215)	Osaliselt mõjus	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus	**Osaliselt mõjus**
Hispaania (Valencia)	Pindalapõhine (M211, M212, M214)	Osaliselt mõjus	Ei kohaldata	Ei ole mõjus	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus	**Osaliselt mõjus**
Malta	Pindalapõhine (M212, M214,)	Osaliselt mõjus	Ei kohaldata	Ei ole mõjus	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus	**Osaliselt mõjus**
Sloveenia	Pindalapõhine (M211, M212, M214)	Osaliselt mõjus	Ei kohaldata	Mõjus	Ei kohaldata	Mõjus	**Osaliselt mõjus**
Itaalia (Sitsiilia)	Muu kui pindalapõhine (M121, M123, M311, M511)	Osaliselt mõjus	Ei ole mõjus	Mõjus	Ei ole mõjus	Mõjus	**Ei ole mõjus**
Läti	Muu kui pindalapõhine (M121, M123, M321, M511)	Ei ole mõjus	Ei ole mõjus	Ei ole mõjus	Ei ole mõjus	Osaliselt mõjus	**Ei ole mõjus**
Poola	Muu kui pindalapõhine (M321, M322)	Mõjus	Ei ole mõjus	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus	Mõjus	**Osaliselt mõjus**
Rumeenia	Muu kui pindalapõhine (M312)	Ei ole mõjus	Ei ole mõjus	Ei kohaldata	Ei kohaldata	Osaliselt mõjus	**Ei ole mõjus**

Liikmesriik (makseasutus)	Auditeeritud maaelu arengu meetmed	Rahastamiskõlblikkuse tingimusi ja kohustusi käsitlevad halduskontrollid	Kulude põhjendatuse kontrollimine	Eeskirjade eiramise järelkontroll, sh vähendamise või tagasimaksenõuete kohaldamine	Hanke-eeskirjade kontroll	Kohapealsed kontrollid ja valimi koostamine	Üldhinnang
Liikmesriigid, kus leiti puudusi / auditeeritud liikmesriikide arv		7/8	4/4	4/6	3/3	5/8	

Auditeeritud pindalapõhised meetmed:	M211: ebasoodsate looduslike tingimuste toetus mägipiirkondade põllumajandustootjatele; M212: ebasoodsate looduslike tingimuste toetus muudele põllumajandustootjatele kui mägipiirkondade põllumajandustootjad; M213: Natura 2000 toetus ja direktiiviga 2000/60/EÜ seotud toetus; M214: põllumajanduslik keskkonnatoetus; M215: loomade heaolu toetus
Auditeeritud muud kui pindalapõhised meetmed:	M121: põllumajandusettevõtete moderniseerimine; M123: põllumajandustoodete ja metsasaaduste lisandväärtuse suurendamine; M311: mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas; M312: ettevõtte rajamine ja arendamine; M321: põhiteenused majandusele ja maaelanikkonnale; M322: külade uuendamine ja arendamine; M511: tehniline abi

Tabel 2

Liikmesriik (makseasutus)	Kava	Eeskirjade eiramise järelkontroll, sh vähendamise või tagasimaksenõuete kohaldamine	Nõuetele vastavuse standardite ning heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste rakendamine	Kohapealsed kontrollid ja valimi koostamine	Üldhinnang
Tšehhi Vabariik	Nõuetele vastavus	Osaliselt mõjus	Ei ole mõjus	Osaliselt mõjus	**Ei ole mõjus**
Hispaania (Castilla y León)	Nõuetele vastavus	Ei ole mõjus	Ei ole mõjus	Osaliselt mõjus	**Ei ole mõjus**
Itaalia (Emilia-Romagna)	Nõuetele vastavus	Osaliselt mõjus	Ei ole mõjus	Ei ole mõjus	**Ei ole mõjus**
Malta	Nõuetele vastavus	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	**Osaliselt mõjus**
Liikmesriigid, kus leiti puudusi / auditeeritud liikmesriikide arv		**4/4**	**4/4**	**4/4**	

Tabel 3

Liikmesriik	Üldaspektid	Auditi käsiraamatu katvus	Süsteemide auditi auditimetoodika	Süsteemide auditite läbivaatamine	Põhitegevuse auditite valimi moodustamise metoodika	Põhitegevuse auditite auditimetoodika	Põhitegevuse auditite läbivaatamine	Põhitegevuse auditite uuesti tegemine	Aasta kontrolliaruanne ja auditiarvamus	Üldhinnang
Poola (Euroopa Kalandusfondi auditeerimisasutus)	Mõjus	Mõjus	Mõjus	Osaliselt mõjus	Mõjus	Osaliselt mõjus	Mõjus	Osaliselt mõjus	Mõjus	**Osaliselt mõjus**

LISA 4.3

VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED MAAELU ARENGU, KESKKONNA, KALANDUSE JA TERVISHOIU VALDKONNAS

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Ellu viidud		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendus-materjal	
			suuremas osas	osaliselt				
2011	4.53. Tuleb märkida, et endiselt kehtib kontrollikoja soovitus, et maaelu arengu valdkonna eeskirju ja tingimusi tuleb veelgi lihtsustada.			X				*Komisjon otsib pidevalt võimalusi maaelu arengu valdkonna eeskirjade ja tingimuste lihtsustamiseks, pidades samal ajal meeles, et paljud neist tingimustest on liikmesriikide lisatud lisaelemendid, mis jätab need väljapoole komisjoni mõjuvälja.* *2013. aasta lõpus jõustunud uue õigusaktiga maaelu arengu kohta programmiperioodil 2014–2020 võeti kasutusele hulk lihtsustamiselemente ja nõuti ka, et programmides sätestatavad meetmed oleksid tõendatavad ja kontrollitavad. Nüüd, kui see õigusakt on paigas, on komisjoni võimalused kehtestada täiendavaid lihtsustamismeetmeid programmiperioodil 2014–2020 mõnevõrra piiratud.* *Kehtestatud uute lihtsustamiselementide tulemusi saab näha alles saabuval rakendusperioodil.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Ellu viidud		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendus-materjal	
			suuremas osas	osaliselt				
2011	4.54. Käesoleva kontrollimise ning 2011. aasta leidude ja kokkuvõtete põhjal soovitab kontrollikoda maaelu arengu valdkonna jaoks käesoleval programmitöö perioodil järgmist: **1. soovitus**: liikmesriigid peaksid halduskontrollide ja paikvaatluste tegemisel olema rangemad, et vähendada abikõlbmatute kulude ELile deklareerimise ohtu;			X				*Komisjon on kontrollikojaga nõus ja soovitab liikmesriikidel kavakindlalt kõrvaldada oma vastavuse kontrollimise menetlustest kõik sellised puudused.* *Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat esitas oma 2013. aasta tegevusaruandes 62 reservatsiooni ning on nõudnud, et puuduste kõrvaldamiseks tuleb võtta meetmeid. Kui makseasutused jätavad vajalikud meetmed võtmata, võib tagajärjeks olla see, et komisjon peatab maksete tegemise.* *Töö, mida sertifitseerimisasutused hakkavad tegema alates finantsaastast 2015 selleks, et esitada arvamus seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, aitab samuti kindlaks teha makseasutuste kontrollide tõhususega seotud puudujääkide ja suunata makseasutusi paranduste poole, mis on vajalikud selle tagamiseks, et kontrollid tehtaks vajaliku rangusega.* *Juhul kui liikmesriigid deklareerivad rahastamiskõlbmatuid kulutusi, kaitseb komisjon ELi eelarvet sellega, et nõuab alusetud maksed netofinantskorrektsioonide kaudu tagasi.*
	2. soovitus: komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama, et järgnevalt loetletud teemasid käsitlevaid olemasolevaid eeskirju paremini jõustataks: — riigihanke- ja käibemaksueeskirjad, kui toetusesaajateks on avaliku sektori organisatsioonid; — põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustused ja põllumajandusettevõtete moderniseerimise abikõlblikkuseeskirjad.			X				*Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat on leidnud kontrollikoja kindlaks tehtud puudustele sarnaseid puudusi ka enda korraldatud auditite käigus ning võtab nende suhtes meetmeid vastavuse kontrollimise menetluse kaudu. Juhul kui tehakse kindlaks risk ELi eelarvele, kohaldatakse netofinantskorrektsioone. Käimasolevate vastavuse kontrollimise menetluste raames tegeldakse puudustega, mis on avastatud seoses käibemaksu- ja riigihanke-eeskirjade kohaldamise, nagu ka nimetatud maaelu arengu meetmega.* *Seoses riigihangetega olgu märgitud, et komisjon võttis hiljuti vastu uued kogu komisjoni hõlmavad suunised nende netofinantskorrektsioonide kindlaksmääramise kohta, mida tehakse ühise eelarve täitmise raames liidu rahastatavate kulutuste puhul riigihanke-eeskirjade järgimata jätmise korral [komisjoni otsus C(2013) 9527].*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Ellu viidud		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendus-materjal	
			suuremas osas	osaliselt				
	3. soovitus: komisjon peaks analüüsima olulise veamäära põhjuseid;		X					*Komisjoni töörühm analüüsis 2012.–2013. aastal veamäära peamisi põhjuseid. Tulemusi kirjeldati Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2013. aasta juunis esitatud komisjoni talituste töödokumendis, kus hinnati vigade algpõhjuseid ning parandus- ja ennetusmeetmeid maaelu arengu poliitikas (SWD(2013)244 final).* *Komisjon on korraldanud selle küsimuse arutamiseks koos liikmesriikidega mitmeid seminare ja jätkab põhjuste analüüsimist iga uue kindlaks tehtud elemendi puhul.*
2011	**4. soovitus:** põllumajanduse peadirektoraadi tehtavate raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise auditite strateegia koostamisel peaks komisjon arvesse võtma kontrollikoja auditileide;	X						*Puudub*
	5. soovitus: komisjon peaks sertifitseerimisasutustele mõeldud juhiseid täiendama nõudega, mille kohaselt sertifitseerimisasutused oleksid kohustatud oma auditistrateegias ja aruannetes kasutama komisjoni ja kontrollikoja varasemate auditite leide;				X			*Komisjon leiab, et see soovitus on täielikult ellu viidud. Seda küsimust on käsitletud juhises, mida sertifitseerimisasutustel tuleb kohaldada pärast 2013. aastat auditeerimise ajal kahes etapis: 1) kavandamisetapis, tuginedes algsele riskianalüüsile, mille raames tuleks asjakohaselt arvesse võtta kogu olemasolevat teavet, sh kontrollikoja varasemaid leide, mida tuleks auditistrateegias nõuetekohaselt põhjendada (vt juhise punkt 3.2), ning 2) vea hindamise etapis, mil sertifitseerimisasutus peab analüüsima, kas teistest kontrollimiskanalitest (sh kontrollikoda, komisjon) pärit asjakohane teave võib seada sertifitseerimisasutuse tulemused kahtluse alla.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Ellu viidud		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendus-materjal	
			suuremas osas	osaliselt				
	6. soovitus: Nõuetele vastavuse valdkonnas peaksid liikmesriigid tagama loomade identifitseerimise ja registreerimise nõuete täitmise ning parandama kontrollide ajalist jaotust nii, et kõik nõuded saaksid asjakohaselt kontrollitud.				X			*Auditite käigus, mille raames vaadeldakse nõuetele vastavuse tingimuste täitmist liikmesriikides, kontrollib komisjon kavakindlalt seda, et liikmesriigid tagaksid loomade identifitseerimise ja registreerimise nõuete järgimise, ning kohapealsete kontrollide ajastust.*
2011	4.55. Keskkonna, kalanduse ja merenduse ning tervise- ja tarbijakaitse poliitikavaldkondadega seoses soovitab kontrollikoda, et komisjon parandaks väljaspool ELi asuvate riikidega sõlmitud partnerluslepingute alusel püütud kalakoguste järelevalvet.		X					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Ellu viidud		Ei ole ellu viidud	Ei ole enam kohaldatav	Puudulik tõendusmaterjal	
			suuremas osas	osaliselt				
2010	3.58 d) sertifitseerimisasutuste tehtav kohapealsete kontrollide kvaliteedikontroll ja aruandlus peab olema piisav.			X				*Komisjon leiab, et see soovitus on täielikult ellu viidud, kuna on rakendatud raamistikku, millega tagatakse sertifitseerimisasutuste piisav aruandmine kohapealsete kontrollide kvaliteedist, ja sertifitseerimisasutustele on antud vajalikud üksikasjalikud juhised. Alates taotlusaastast 2014 (finantsaastast 2015) nõutakse, et sertifitseerimisasutused esitaksid arvamuse komisjonile deklareeritavate kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Sellega seoses peavad nad kontrollima makseasutuste tehtavate kontrollide kvaliteeti ja andma selle kohta aru.*
	3.59. Maaelu arengu valdkonnas soovitab kontrollikoda komisjonil ja liikmesriikidel parandada leitud puudused, seda eelkõige IACSiga mittehõlmatud meetmete mõjusama kontrollimise abil.			X				*Komisjon leiab, et ta on juba teinud selles küsimuses märkimisväärseid edusamme. Komisjon on näinud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadis ning koos liikmesriikidega tõsiselt vaeva selle nimel, et teha kindlaks vea algpõhjused ja rakendada nende kõrvaldamiseks meetmeid. Uute puuduste avastamisel see töö jätkub.* *2012. ja 2013. aastal on olnud paigas ulatuslikud tegevuskavad ning 2014. aastal on nõutud 31 tegevuskava kehtestamist konkreetsete makseasutuste kohta, kus veamäär on endiselt kõrge.* *Töö, mida sertifitseerimisasutused hakkavad tegema alates finantsaastast 2015 selleks, et esitada arvamus seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, aitab samuti kindlaks teha makseasutuste kontrollide tõhususega seotud puudujäägid ja sellega suunata makseasutusi paranduste poole, mis on vajalikud selle tagamiseks, et tehtavad kontrollid oleksid vajalikul tasemel.*
	3.60. Komisjonil ja liikmesriikidel tuleb võtta mõjusaid meetmeid tagamaks, et keskkonna, kalanduse ning tervise- ja tarbijakaitse poliitikavaldkondades täheldatud probleemid lahendatakse.			X				

5. PEATÜKK

Regionaalpoliitika, transport ja energeetika

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	5.1–5.19
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused	5.3–5.18
Poliitikaeesmärgid	5.3–5.4
Poliitikavahendid	5.5–5.15
Korrektsusega seotud riskid	5.16–5.18
Auditi ulatus ja lähenemisviis	5.19
Tehingute korrektsus	5.20–5.32
Finantskorraldusvahendite kontrollimine	5.33–5.36
Valitud kontrollisüsteemide kontrollimine	5.37–5.60
Komisjoni tehtava auditeerimisasutuste järelevalve hindamine	5.37–5.51
Komisjoni aasta tegevusaruannete kontrollimine	5.52–5.60
Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat	5.53–5.58
Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat	5.59–5.60
Järeldus ja soovitused	5.61–5.64
2013. aasta järeldus	5.61–5.62
Soovitused	5.63–5.64

Lisa 5.1. Regionaalpoliitika, transpordi ja energeetika valdkonna tehingute testimise tulemused

Lisa 5.2. Ühtekuuluvuse valdkonna valitud kontrollisüsteemide kontrollimise tulemused

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

5.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja erihinnang regionaalpoliitika ja energeetika poliitikavaldkondade rühma kohta, mis hõlmab järgnevaid poliitikavaldkondi: „Regionaalpoliitika", „Liikuvus ja transport" ning „Energeetika". Põhiteave 2013. aasta tegevuse ja kulutuste kohta on esitatud ***tabelis 5.1***.

Tabel 5.1. Regionaalpoliitika, transport ja energeetika – põhiteave 2013

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Regionaalpoliitika	Euroopa Regionaalarengu Fond ning muu piirkondlik tegevus	31 130
	Ühtekuuluvusfond	11 906
	Struktuuripliitikaga seotud ühinemiseelne sekkumistegevus	358
	Halduskulud	86
	Solidaarsusfond	14
		43 494
Liikuvus ja transport	Üleeuroopalised võrgud	771
	Sise-, õhu- ja meretransport	158
	Halduskulud	65
	Transpordialased uuringud	65
		1 059
Energeetika	Tavapärased ja taastuvad energiaallikad	312
	Tuumaenergia	199
	Transpordialased uuringud	144
	Halduskulud	76
	Üleeuroopalised võrgud	27
		758

	Aasta maksed kokku	**45 311**
	- halduskulud kokku ([1])	*227*
	Tegevuskulud kokku	**45 084**
	- ettemaksed ([2]) ([3])	*2 974*
	+ ettemaksete tasaarvestused ([2])	*1 742*
	+ finantskorraldusvahenditest lõplikele toetusesaajatele tehtud väljamaksed	*1 625*
	Auditeeritud andmekogum kokku	**45 477**

	Aasta kulukohustused kokku	**46 759**

([1]) Halduskulude audit on esitatud 9. peatükis.
([2]) Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud ***lisa 1.1*** punktis 7).
([3]) Arv sisaldab finantskorraldusvahenditele tehtud ettemakseid summas 1,869 miljardit eurot.

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

5.2. Regionaalpoliitika, mida rahastatakse peamiselt Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) ja Ühtekuuluvusfondist (ÜF), moodustab 96 % käesolevas peatükis käsitletava poliitikavaldkondade rühma kulutustest; ülejäänud 4 % on seotud transpordi ja energeetika valdkonnaga.

Poliitikavaldkondade rühma eritunnused

Poliitikaeesmärgid

Regionaalpoliitika

5.3. Regionaalpoliitika eesmärgiks on Euroopa Liidu sisese majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse lähenemise edendamine erinevate regioonide arengutaseme vaheliste erinevuste vähendamise, taandarenevate tööstuspiirkondade ümberkujundamise ja maapiirkondade mitmekesistamise ning piiriülese koostöö ja riikidevahelise koostöö arendamise teel.

Liikuvus-, transpordi- ja energeetikapoliitika

5.4. Transpordi- ja energeetikapoliitika eesmärk on kindlustada Euroopa kodanikele ja ettevõtjatele kindlad, jätkusuutlikud ja konkurentsivõimelised transpordi- ja energeetikasüsteemid ja teenused ning arendada uuenduslikke lahendusi, mis aitavad kaasa nende valdkondade poliitika väljatöötamisele ja rakendamisele.

Poliitikavahendid

Regionaalpoliitika

5.5. ERF rahastab infrastruktuuriprojekte, töökohtade loomist ja säilitamist, kohalikke arengualgatusi ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tegevust. Ühtekuuluvusfondist rahastatakse investeeringuid nende liikmesriikide keskkonnakaitse ja transpordi infrastruktuuri rajamisse, kelle kogurahvatulu elaniku kohta on väiksem kui 90 % ELi keskmisest. Regionaalpoliitika vahendite hulka kuuluvad ka ühinemiseelse abi rahastamisvahend, mille abil valmistatakse kandidaatriike ette ELi regionaalpoliitika toetuste kasutamiseks, ning ELi solidaarsusfond, millest antakse abi liikmesriikides toimunud looduskatastroofide korral (vt ***tabel 5.1***).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste juhtimine ja kontroll (ERF/ÜF ja ESF)

5.6. ERF, ÜF ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF) moodustavad osa ühtekuuluvuspoliitika vahenditest. Nimetatud fondidele on kehtestatud ühised eeskirjad (erandid on sätestatud konkreetset fondi käsitlevates määrustes). Ühtekuuluvuspoliitika fonde rakendatakse mitmeaastaste rakenduskavade raames ning komisjon ja liikmesriigid haldavad neid koos. Euroopa Sotsiaalfond, mida käsitletakse 6. peatükis, leiab mainimist ka käesoleva peatüki selles jaos, kus vaadeldakse kõikide fondide jaoks ühiseid küsimusi.

5.7. Komisjon kiidab igaks programmitöö perioodiks heaks liikmesriikide välja pakutud mitmeaastased rakenduskavad ning ELi ja liikmesriikide eraldatud toetust sisaldavad esialgsed rahastamiskavad ([1]). Liikmesriikide poolt rakenduskavade raames rahastamiseks valitud projektide elluviijateks võivad olla eraisikud, ühendused, era- või riigi osalusega äriühingud, kohalikud, piirkondlikud või riigiasutused. Kulude ELi eelarvest hüvitamise eeskirjad on sätestatud määrustes ja/või liikmesriikide rahastamiseeskirjades.

5.8. Toetusesaajad esitavad projektidele tehtud kulud väljamaksetaotluste kujul oma liikmesriigi ametiasutustele. Üksikud väljamaksetaotlused liidetakse rakenduskava prioriteeditelgede kaupa perioodiliselt kokku, sertifitseeritakse liikmesriigi ametkondade poolt ning esitatakse komisjonile ([2]). Peale seda hüvitatakse tehtud kulud liikmesriigile ELi eelarvest (vastavalt prioriteedi tasandil kindlaks määratud kaasrahastamismäärale).

KOMISJONI VASTUSED

5.7. *Kulude abikõlblikkust käsitlevate eeskirjade riigi tasandil kehtestamine (nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 56) oli üks peamisi lihtsustamismeetmeid, mis 2007.–2013. aasta programmitöö perioodi käigus võeti. Selle eesmärk oli pakkuda liikmesriikidele suuremat paindlikkust abikõlblikkuseeskirjade kohandamisel piirkondade või rakenduskavade erivajadustega ning ühtlustada neid liikmesriikide muude riiklike kavade suhtes juba kehtivate eeskirjadega.*

([1]) Programmitöö perioodiks 2007–2013 oli komisjon heaks kiitnud 434 rakenduskava: ERFi/Ühtekuuluvusfondi puhul 317 (millest 24 rakenduskava sisaldavad Ühtekuuluvusfondi projekte) ja ESFi puhul 117. 1. juulil 2013 sai Horvaatiast ELi 28. liikmesriik. Liitumise tulemusel suurenes rakenduskavade koguarv 440-ni (322 ERFi/ÜFi ja 118 ESFi rakenduskava).

([2]) Kulude hüvitamise määr sõltub nii projektidele rakenduskavas kindlaks määratud kaasrahastamise määrast kui ka teistest tingimustest (nt määrustes ja/või riigiabieeskirjades määratletud maksimaalsetest määradest).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Liikmesriigid ja piirkondlik tasand

5.9. Liikmesriikidel lasub esmane vastutus eeskirjade vastaselt tehtud kulude vältimise, avastamise, korrigeerimise ja neist komisjonile teatamise eest. Vahendite igapäevase haldamise eest vastutavad liikmesriikides korraldus- ja vahendusasutused ([3]). Nemad peavad tagama, et kõik projektid oleksid toetuskõlblikud ja et deklareeritud kulud vastaksid kõigile määrustes ja/või riiklikes eeskirjades esitatud rahastamistingimustele. Kontrollimine hõlmab valimitel põhinevaid kohapealseid kontrolle ning projektide ja nende juhtimise dokumentaalseid kontrolle, misjärel kinnitavad sertifitseerimisasutused kulude õigsuse. Sertifitseerimisasutused peavad tagama asjakohaste kontrollide tegemise ja tegema enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist veel täiendavaid kontrolle. Kõiki loetletud juhtimiskontrolle kokku nimetatakse esmatasandi kontrollideks.

5.10. Lisaks teevad liikmesriikide auditeerimisasutused iga rakenduskava (või rakenduskavade rühma) kohta süsteemide auditeid ning valimitel põhinevaid projektide järelauditeid ([4]). Auditeerimisasutused annavad neist komisjonile aru iga-aastastes kontrolliaruannetes, milles esitatakse auditiarvamus süsteemide toimimise kohta ja auditeerimisasutuse hinnanguline veamäär (vt punktid 5.38 ja 5.41) ([5]).

([3]) Vahendusasutused on avaliku sektori või eraõiguslikud asutused, mis tegutsevad korraldusasutuse vastutusel ja täidavad ülesandeid nende nimel.

([4]) Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25) artikkel 62.

([5]) Auditeerimisasutuste rolli, ülesandeid ja nende poolt komisjoni kindlustandvasse protsessi antavat panust kirjeldatakse üksikasjalikumalt eriaruande nr 16/2013 („Kogemused ühtse auditi (*single audit*) rakendamisest ja komisjoni tuginemisest liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle") punktides 5–11.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjoni tasand

5.11. Komisjon (regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat) peab saama kindluse selle kohta, et liikmesriigid on loonud määrustes nõutud tingimustele vastavad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, ja et need toimivad mõjusalt ([6]). Kui komisjon leiab, et liikmesriik ei ole suutnud komisjonile esitatud ja tõendatud eeskirjade vastaselt tehtud kulusid parandada, või kui juhtimis- ja kontrollisüsteemides esineb tõsiseid puudusi, võib ta maksed katkestada või peatada ([7]). Kui liikmesriik eeskirjadevastaselt tehtud kulusid väljamaksetaotlustest ei eemalda (need võib asendada sama rakenduskava teiste projektide rahastamiskõlblike kuludega) ja/või ei paranda süsteemides avastatud vigu, võib komisjon rakendada finantskorrektsioone ([8]). Täiendav teave maksete komisjonipoolse katkestamise/peatamise ning tehtud finantskorrektsioonide kohta on esitatud ka 1. peatüki punktides 1.12–1.14.

Liikuvus ja transport ning energeetika

5.12. Euroopa Liidu transpordipoliitika on suunatud siseturu välja arendamisele, konkurentsi ja innovatsiooni suurendamisele ning transpordivõrkude integreerimisele. ELi poliitika edendab liikuvust, säästvat arengut ja transpordi turvalisust. Energiapoliitika on suunatud kodanikele ja ettevõtetele taskukohase energia, konkurentsivõimeliste hindade ja tehnoloogiliselt uudsete energiateenuste pakkumisele. Poliitikavaldkondade rühma raames edendatakse energia säästvat tootmist, transporti ja tarbimist ning turvalist energiavarustust ELis. Loetletud poliitikavaldkondade tähtsaimateks rahastamisvahenditeks on üle-euroopalise transpordivõrgu programm (TEN-T) ja Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava (vt ***tabel 5.1***).

([6]) Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 72.
([7]) Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 1) artikli 39 lõige 2 ning määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklid 91 ja 92.
([8]) Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 99.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Liikuvuse ja transpordi ning energeetika kulutuste juhtimine ja kontroll

5.13. Komisjon (liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat) täidab transpordi ja energeetika valdkondade eelarvet kahe täitevasutuse ja ühe ühisettevõtte kaudu ([9]) ning samuti koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega (nt tuumarajatiste dekomisjoneerimise vahendid ja Euroopa energiatõhususe rahastamisvahend).

5.14. Üldiselt rahastab komisjon projekte projektikonkursside põhjal. Toetuslepingute ja rahastamisotsuste põhjal teeb komisjon heakskiidetud projektide maksed otse lõplikele toetusesaajatele. Toetusesaajad on tavaliselt liikmesriikide ametiasutused, kuid need võivad olla ka avaliku sektori või eraettevõtted. ELi eraldatud rahastamine on jagatud osadeks: peale toetuslepingu või rahastamisotsuse allkirjastamist tehakse ettemakse (eelrahastamine), sellele järgnevad vahe- ja lõppmaksed, mille eesmärgiks on toetusesaajate poolt deklareeritud rahastamiskõlblike kulude hüvitamine.

5.15. Komisjon hindab projektitaotlusi konkreetsetele valikuja hindamiskriteeriumide alusel, jagab toetusesaajatele teavet ja juhiseid ning teeb toetusesaajate esitatavate finants- ja tehniliste eduaruannete põhjal projektide järelevalvet ja kontrolli. Kui seda nõutakse toetuslepingus või komisjoni otsusega, peavad väljamaksetaotlused olema sõltumatu audiitori või asjaomase riikliku asutuse poolt tõendatud. Lisaks viib komisjon läbi järelauditeid, et tuvastada ja parandada varasemate kontrollide käigus avastamata jäänud vead.

([9]) Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusamet INEA (Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusameti järeltulija), Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusamet EASME (Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutuse järeltulija) ja Euroopa lennuliikluse uue põlvkonna juhtimissüsteemi väljaarendamiseks loodud ühisettevõte SESAR.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Korrektsusega seotud riskid

Regionaalpoliitika

5.16. ERFi ja Ühtekuuluvusfondi kulutuste puhul on järgmised peamised riskid: pakkumuste edukaks tunnistamine ei ole kooskõlas ELi ja/või riiklike hanke-eeskirjadega, rahastatakse projekte, mis ei ole toetuskõlblikud või ei vasta ELi riigiabieeskirjadele ([10]). Täiendav risk on see, kui toetusesaajad esitavad hüvitamiseks kulud, mis on määruste ja/või liikmesriikide rahastamiseeskirjade kohaselt rahastamiskõlbmatud.

5.17. Rakenduskavade elluviimisel seisavad liikmesriikide ametiasutused silmitsi omavahel konkureerivate prioriteetidega. Ühest küljest peab kulutuste korrektsust asjakohaselt kontrollima nende korrektsuse ja usaldusväärse finantsjuhtimise tagamise seisukohast. Teisest küljest ollakse huvitatud ELi eraldatud vahendite ärakasutamisest. Tegelikkuses võib sellega kaasneda oht, et mõjusaid kontrolle ei rakendata järjekindlalt, mistõttu jäävad nõuetele mittevastavuse juhtumid tuvastamata või parandamata, ning ELi eelarvest hüvitatakse rahastamiskõlbmatuid kulusid. Selle tagajärjel võib ka tekkida olukord, kus rahastatakse selliseid projekte, mis on kas liiga kallid, ebatõhusalt elluviidud või mis tõenäoliselt ei saavuta neile kavandatud tulemusi ([11]). Nimetatud oht avaldub eriti teravalt rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpuosas.

Liikuvus ja transport ning energeetika

5.18. Transpordi ja energeetika kulutuste puhul seisneb põhiline risk selles, et komisjon ei tuvasta toetusesaajate deklareeritud rahastamiskõlbmatuid kulusid enne nende hüvitamist. Sarnaselt ERFi ja Ühtekuuluvusfondiga, esineb ka selles valdkonnas hanke-eeskirjade mittetäitmisega seotud riske.

5.16. *Komisjon nõustub selle hinnanguga, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud tema talituste töödokumendis „Ühtekuuluvuspoliitikas esinevate vigade analüüs aastatel 2006–2009" (SEK(2011) 1179, 5.10.2011). Selles dokumendis osutab komisjon nimetatud riskide maandamiseks võetud erimeetmetele (eelkõige korraldusasutustele antavad täiendavad suunised ja koolitus kindlaksmääratud riskide kohta, finantskorrektsioonide õigeaegne tegemine, katkestamis- ja peatamismenetlused, sihipärasem auditeerimine kõige riskialtimates valdkondades).*

([10]) Komisjoni riigiabi alast rolli ja ülesandeid kirjeldatakse üksikasjalikumalt eriaruandes nr 15/2011 „Kas komisjoni menetlused tagavad riigiabi kontrolli tõhusa juhtimise?".

([11]) Tulemuslikkuse küsimusi kirjeldatakse üksikasjalikumalt 10. peatükis.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

5.19. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas***. Regionaalpoliitika, transpordi ja energeetika puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid:

a) auditi raames kontrolliti 180 tehingust koosnevat valimit ([12]) (nagu määratletud ***lisa 1.1*** punktis 7), mis oli koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik poliitikavaldkondade rühma kõikide tehingute suhtes. 2013. aastal koosnes valim 19 liikmesriigi tehingutest ([13]);

b) finantskorraldusvahendite auditeerimisel kontrolliti nende väljamaksemäärasid (st lõppsaajate tasandil kasutatud vahendite osakaalu). Selleks uuriti komisjoni 2012. aasta eduaruandeid ning auditeeritud valimis sisaldunud viit finantskorraldusvahendit;

c) kontrollisüsteemide hindamiseks uuriti:

   i) komisjoni järelevalvetegevust liikmesriikide auditeerimisasutuste üle;

   ii) regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi, liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi ning energeetika peadirektoraadi aasta tegevusaruandeid.

([12]) Valim koosneb 180 tehingust, mis puudutavad 168 regionaalpoliitika projekti (125 ERFi, 38 ÜFi ja viis finantskorraldusvahendite projekti), kaheksa transpordi valdkonna ning neli energeetikaprojekti (vt ***lisa 5.1***). Valim moodustati kõikidest maksetest, välja arvatud 2013. aastal tehtud ettemaksed summas 2,9 miljardit eurot. Regionaalpoliitika valdkonna 168 tehingust (sh kõik finantskorraldusvahendid) pärinevad 157 programmitöö perioodist 2007–2013. Kontrollitud finantskorraldusvahendite valimi aluseks olid fondid, kust oli 2013. aastal tehtud lõppsaajatele väljamakseid (nt laenud, tagatised või omakapitaliinvesteeringud).

([13]) Belgia, Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Ungari, Austria, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia ja Rootsi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

TEHINGUTE KORREKTSUS

5.20. Tehingute testimise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 5.1***. Kontrollikoja auditeeritud 180 tehingust oli vigadest mõjutatud 102 (57 %). Kvantifitseeritud vigade 40 alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 6,9 % ([14]).

5.21. 1. peatükis hinnatakse ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande 6. lisas esitatud finantskorrektsioonide täpsust ja usaldusväärsust (vt punktid 1.12–1.14). Seda, mil määral kontrollikoda finantskorrektsioone kõige tõenäolisema veamäära arvutamisel arvesse võtab, selgitatakse aastaaruande 2012 peatükis 1 ([15]).

5.22. ***Joonis 5.1*** kirjeldab erinevate veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2013. aasta kõige tõenäolisemas veamääras.

5.20. *Ühine vastus punktidele 5.20 ja 5.21.*

Komisjon märgib, et 2013. aasta kohta teatatud kõige tõenäolisem veamäär on kooskõlas kontrollikoja poolt viimase nelja aasta jooksul esitatud veamääradega.

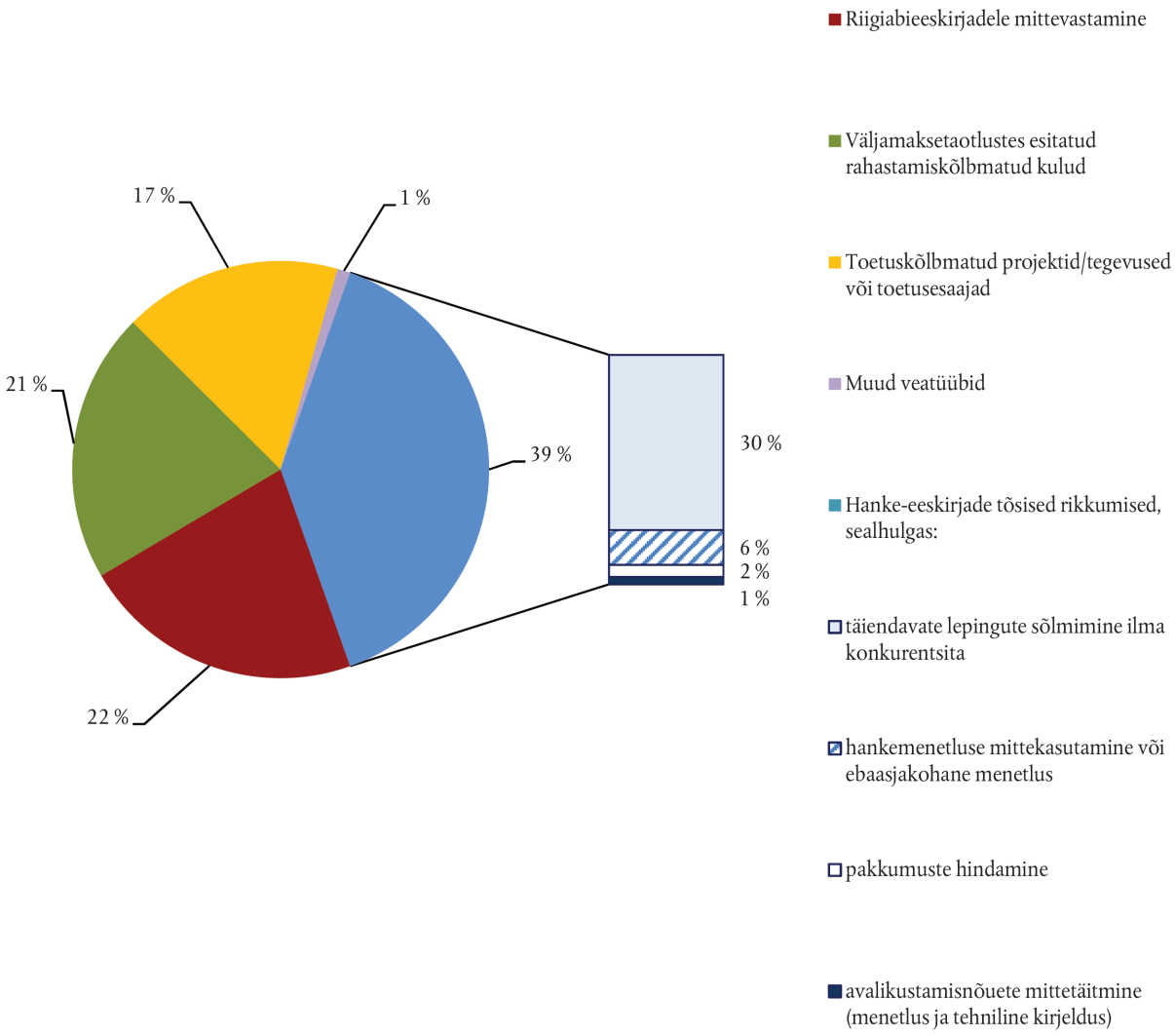
See kinnitab, et programmitöö perioodi 2007–2013 veamäär püsib stabiilsena ja jääb tunduvalt madalamaks perioodi 2000–2006 kohta teatatud veamäärast. Selline areng tuleneb perioodi 2007–2013 tugevdatud kontrollisätetest ja komisjoni rangest maksete katkestamise/peatamise poliitikast puudujääkide täheldamise korral, nagu on märgitud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes (vt punkt 2.111 F, lk-d 44–45). Komisjon keskendub oma meetmetes jätkuvalt kõige riskialtimatele rakenduskavadele ja liikmesriikidele ning rakendab vajaduse korral parandusmeetmeid range maksete katkestamise ja peatamise poliitika näol. Komisjoni korrektsioonivõimet on perioodiks 2014–2020 veelgi suurendatud, võttes liikmesriikidelt teatud tingimustel võimaluse rahalisi vahendeid uuesti kasutada – tulemuseks on netofinantskorrektsioonid. See on liikmesriikide jaoks oluline stiimul, mis kannustab eeskirjade eiramisi kindlaks tegema ja kõrvaldama enne kui raamatupidamise aastaaruanded komisjonile esitatakse.

Lisaks sellele on finantsmäärusega (artikkel 80.4) kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika eeskirjadega (määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 99 lõige 2) ette nähtud ühtse määraga või ekstrapoleeritud korrektsioonide kasutamine, kui alusetult makstud summasid ei saa täpselt määratleda. Seda juhtub sageli ning selline oli olukord regionaalpoliitikas ka 2013. aastal. Komisjon on tegutsenud oma volituste piires ja täielikult järginud kehtivaid eeskirju, et kaitsta ELi eelarvet. Kontrollikoja lähenemisviisi kohaselt tehakse kohandusi sellises ulatuses, et oleks kindlaks määratud seos üksikute toimingutega. Komisjon on seisukohal, et kohaldatud kindla määraga korrektsioonid hõlmasid kõiki asjaomaseid programme ja tegevusi. Vt ka komisjoni vastus punktile 1.17.

([14]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95-protsendiline kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 3,7 % ja 10,1 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

([15]) Vt aastaaruande 2012 punktid 1.19–1.37.

Joonis 5.1. Erinevate veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Hanke-eeskirjade eiramise juhtumid moodustasid käsitletud poliitikavaldkondades enam kui kolmandiku kontrollikoja hinnangulisest veamäärast

5.23. Riigihanke-eeskirjad on keskse tähtsusega vahend avaliku sektori ressursside säästliku ja mõjusa kasutamise tagamiseks ning ELi siseturu rajamiseks.

5.24. 2013. aastal kontrollis kontrollikoda ehitustööde ja teenuste osutamiseks korraldatud 122 riigihankemenetlust, mille tulemusel sõlmitud lepingud olid aluseks 180 kontrollikoja testitud tehingu kuludele ([16]). Nende hankemenetlustega seotud lepingute hinnanguline kogusumma oli 4,2 miljardit eurot ([17]).

5.25. Sarnaselt varasematele aastatele esines ka käesoleval aastal hankemenetlustes eriti palju vigu ([18]). 60 auditeeritud menetluses 122-st avastas kontrollikoda vigu, mis olid seotud ELi ja/või riiklike hanke-eeskirjade eiramisega. Umbes üks kolmandik neist olid hanke-eeskirjade tõsised rikkumised ja liigitati seega kvantifitseeritavateks vigadeks. Need vead moodustavad pea 45 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ja umbes 39 % poliitikavaldkondade rühma hinnangulisest veamäärast (vt selgitus 5.1).

KOMISJONI VASTUSED

5.23. *Ühine vastus punktidele 5.23 ja 5.25.*

Kui komisjon ja kontrollikoda auditeerivadki kooskõla riigihanke eeskirjadega ühtemoodi, kohaldab komisjon alates programmitöö perioodist 2000–2006 proportsionaalseid kindla määraga korrektsioone, hoides sellega ära ELi eelarvet kahjustavad ohud ja võttes arvesse eeskirjade tegelike eiramiste laadi ja raskusastet.

Kõnealuseid kindlaid määrasid kohaldab riigihanke eeskirjade rikkumiste puhul finantskorrektsioone määrates komisjon ning enamik liikmesriikide ametiasutusi. Sama kehtib kontrollikoja poolt teatatud vigade suhtes võetud järelmeetmete puhul.

Komisjon märgib ka, et eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutav institutsioon kutsus komisjoni ja kontrollikoda üles ühtlustama oma metoodikaid avalikes hangetes leitud vigade kvantifitseerimiseks (Euroopa Parlamendi 17. aprilli 2013. aasta otsus Euroopa Liidu 2011. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta).

Komisjon on ajakohastanud oma 2013. aasta otsust, mis käsitleb ühise juhtimisega seotud (k.a muu hulgas ühtekuuluvuse valdkonna kulutused ja maaelu areng) avalikes hangetes leitud vigade kvantifitseerimist (vt komisjoni otsus C(2013) 9527 final).

Selle komisjoni otsuse põhjal leiab komisjon, et vigade kvantifitseerimine avalikes hangetes leitud vigade puhul 2013. aastal oleks komisjoni kvantifitseerimismeetodit kasutades kuni 0,6 protsendipunkti võrra madalam kui kontrollikoja arvutatud tulemus.

([16]) Kontrollikoja auditeeritud 122 riigihankemenetlusest ligikaudu 73 % puhul ületas lepingusumma piirmäära, millest alates tuli rakendada siseriiklikku õigusesse ülevõetud ELi hanke-eeskirju.

([17]) Summa hõlmab kõiki sõlmitud lepingute kulusid, millest osa on kinnitatud auditeeritud väljamaksetaotlustes.

([18]) Vt aastaaruande 2010 punktid 4.26–4.27 ning aastaaruande 2011 punktid 5.31–5.33.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 5.1. Näited hanke-eeskirjade tõsisest rikkumisest

a) *Täiendavate ehitustööde lepingute põhjendamatu sõlmimine hankemenetlust kasutamata (ettenägematute asjaolude puudumine)*: ühe Saksamaa TEN-T projekti käigus esitati ELile kaasrahastamiseks ühe lennujaama reisijate terminali täiendavate ehitustööde kulud (leping sõlmiti hankemenetlust kasutamata sama ettevõttega, kes oli rajanud ka terminali). Lisatööd tulenesid pigem projekti puudulikust ettevalmistusest, kavandamisest ja elluviimisest kui ettenägematutest asjaoludest. Sellistel juhtudel on riigihanke mittekasutamine ebaseaduslik ja täiendavate tööde tellimiseks oleks pidanud kasutama hankemenetlust.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka Belgia, Tšehhi Vabariigi, Saksamaa, Hispaania, Itaalia ja Rootsi transpordi ja energeetika valdkonna ERFi/ÜFi projektides.

b) *Ebaseaduslike edukaks tunnistamise kriteeriumide kasutamine hankemenetluses:* ühe ERFi projekti (avaliku sektori hoone renoveerimine Hispaanias) hankedokumendid sisaldasid majanduslikult soodsaima pakkumuse leidmiseks mõeldud valemit, mis ekslikult muutis hanke tulemust ning seega oli edukaks tunnistamine eeskirjadevastane.

c) *Lepingu ulatuse muutmine peale hankemenetluse lõppu*: ühe Hispaanias teostatud ERFi projekti käigus (veevarustussüsteemi uuendamine ja remont) muudeti peale hankemenetluse lõppu ja ühe pakkuja edukaks tunnistamist oluliselt lepingu ulatust. Selline teguviis kujutab endast ELi ja riigihanke-eeskirjade rikkumist ning projekti eest hüvitamiseks esitatud kulud on seega eeskirjadevastased. Lisaks ei vastanud tegelikult tehtud tööd ka muudetud lepingu tingimustele.

Sarnaseid juhtumeid avastati ka Tšehhi Vabariigi ERFi/ÜFi projektides.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 5.1. Näited avalike hangete eeskirjade tõsisest rikkumisest

c) *Komisjon rõhutab, et ta rakendas Tšehhi Vabariigi puhul kindla määraga 10-protsendilist korrektsiooni asjaomase programmi kõigi kulude suhtes alates 2007. aastast kuni 31. augustini 2012. Kõnealune korrektsioon hõlmab sama laadi vigu kui kontrollikoja poolt kindlakstehtud vead. Seda korrektsiooni rakendati kõigi kontrollikoja auditeeritud projektide suhtes.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.26. Veel kolmandik kontrollitud 122 hankemenetlusest sisaldas muid hangete ja lepingute sõlmimisega seotud vigu. Vead hõlmavad näiteks teavitamis- ja avalikustamisnõuete mittetäitmise juhtumeid, valikukriteeriumide ebaõiget rakendamist ja tehnilises kirjelduses esinevaid puuduseid. Nimetatud vead ei mõjuta kontrollikoja esitatud hinnangulist veamäära ([19]).

Kolm kontrollikoja auditeeritud projekti ei vastanud toetuskõlblikkuse tingimistele

5.27. Kontrollikoda leidis kolm projekti, mis ei vastanud määrustes ja/või liikmesriigi rahastamiseeskirjades määratletud toetuskõlblikkuse tingimustele, ning mille puhul vead kvantifitseeriti. Need projektid moodustavad pea 8 % kõigist kvantifitseeritud vigadest ja umbes 22 % hinnangulisest veamäärast (vt selgitus 5.2).

Selgitus 5.2. Näited toetuskõlbmatutest projektidest

a) *Valitud projekt ei suuda talle seatud eesmärke täita*: ühe Poolas teostatud ERFi projekti raames remonditi üks ajalooline hoone ja selle park eesmärgiga kasutada kompleksi koolitus- ja majutusotstarbel. Korraldusasutus valis projekti rahastamiseks välja hoolimata sellest, et projektitaotluses esitatud eesmärke ei olnud tegelikult võimalk täita. Eelkõige oli kompleksi kasutatavate koolitatavate kavandatud arv ebarealistlikult suur. Projekt on endiselt lõpetamata ja praegu puuduvad igasugused märgid sellest, et kompleksi hakataks kasutama koolituskeskusena. Lisaks deklareeriti väljamaksetaotluses ka kulud, mis olid seotud hoone eraotstarbel kasutamisega, ja seega väljaspool toetuslepingu ulatust.

b) *Toetusesaaja ei vastanud rakenduskavas esitatud valikukriteeriumidele:* ühe Ungaris teostatud ERFi projekti raames osteti transpordi- ja ehitussektoris tegutsevale toetusesaajale ekskavaator. Ei projekt ega toetusesaaja tegevusvaldkond ole aga innovaatilised, ning ei vastanud seega rakenduskavas esitatud valikukriteeriumidele.

KOMISJONI VASTUSED

5.26. *Komisjon võtab järelmeetmeid kõigi kontrollikoja poolt kindlaks tehtud vigade suhtes vastavalt komisjoni otsusele C (2013) 9527 final.*

5.27. *Ühine vastus punktidele 5.27 ja 5.29.*

Komisjon püüab tagada, et abisaajad ja programmide juhtimisse kaasatud asutused on teadlikud rahastamiskõlblikkuse eeskirjadest. See võib toimuda koolituse ja juhendamise kaudu ning regionaal- ja linnapoliitika puhul peaksid korraldusasutused neid teadmisi jagama kõigi vahendite haldamise eest vastutavate asutustega. Kui komisjon määrab regionaalpoliitika programmi tasandil kindlaks keerulised eeskirjad, annab ta liikmesriigile soovitusi eeskirjade lihtsustamiseks.

Riskide kindlakstegemise korral suunab komisjon oma meetmed jätkuvalt rakenduskavasid juhtivatele asutustele.

([19]) Kontrollikoja lähenemisviisi riigihangetega seotud vigade kvantifitseerimise kohta kirjeldatakse täpsemalt ***lisa 1.1*** punktides 10–12.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Peaaegu kümnendik kontrollikoja auditeeritud projektidest sisaldas rahastamiskõlbmatuid kulusid

5.28. Komisjonile kulusid deklareerides kinnitavad liikmesriikide ametkonnad, et esitatud kulud on kooskõlas ELi määruste asjakohaste sätete, liikmesriigi rahastamiseeskirjade, konkreetse rakenduskava eeskirjade, konkursiteadete, kaasrahastatavaid projekte käsitlevate otsuste või toetusotsustega.

5.29. Kontrollikoda leidis, et 8 % auditeeritud tehingutest sisaldas rahastamiskõlbmatuid kulusid. Neist tuleneb 38 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ja ligikaudu 21 % käesoleva peatüki poliitikavaldkondade hinnangulisest veamäärast (vt selgitus 5.3).

Selgitus 5.3. Näited rahastamiskõlbmatutest kuludest

a) *Tõendamata personalikulud*: toetusesaaja ei suutnud tõendada ühe Prantsusmaal teostatud energeetikaprojekti (Prantsusmaa ja Hispaania vaheline elektriühendus) palgakulude ühte osa. Nimetatud palgakulud ei ole seega ELi kaasrahastamise jaoks rahastamiskõlblikud.

Sarnane juhtum (rahastamiskõlbmatute palgakulude deklareerimine) avastati ka ühe Itaalias teostatud ERFi projekti juures.

b) *ELi välise organisatsiooni deklareeritud kulud*: mitmes ELi liikmesriigis ja ühes kolmandas riigis viidi läbi TEN-T projekt eesmärgiga arendada edasi ühtset Euroopa õhuruumi. Seejuures eirati nõuet, mille kohaselt võivad kulusid deklareerida vaid ELi liikmesriikide organisatsioonid, ning ELi eelarvest hüvitati ka konsortsiumis osalenud kolmanda riigi osaleja kulud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Riigiabieeskirjade rikkumised moodustavad veamäärast 17 %

5.30. Riigiabi peetakse siseturupõhimõttega kokkusobimatuks, kuna see võib kahjustada liikmesriikide vahelist kaubandust ([20]). Komisjon jõustab ELi riigiabieeskirju otse. Liikmesriigid peavad komisjoni teavitama kõigist potentsiaalsetest riigiabi andmise juhtumitest (kas riigiabi sisaldavast programmist teavitamise või juhtumipõhise projektidest teavitamise teel), välja arvatud juhul, kui projekti suurus jääb allapoole vähese tähtsusega abile kehtestatud ülemmäära või kui see on hõlmatud üldise grupierandi määrusega ([21]). Kõigil teavitatud juhtudel peab konkurentsi peadirektoraat otsustama, kas abi tunnistatakse ühisturuga kokkusobivaks. Lisaks hõlmab arvamus hinnangut sellele, kas projekt oleks ellu viidud ka juhul, kui abi ei oleks eraldatud.

5.31. Käesoleval aastal leidis kontrollikoda kaheksas liikmesriigis 16 ELi riigiabi eeskirju eiranud projekti. Kõigil nimetatud juhtumitel küsis kontrollikoda konkurentsi peadirektoraadi esialgset hinnangut ja ka sai selle. Vigade klassifitseerimisel võeti arvesse nii konkurentsi peadirektoraadi hinnangut kui Euroopa Kohtu praktikat. Viie projekti puhul hindas kontrollikoda, et riigiabieeskirjade kohaselt ei oleks pidanud projektid ELi ja/või liikmesriigi toetust saama või oleks see pidanud olema väiksem. Need kvantifitseeritavad vead moodustavad ligikaudu 17 % hinnangulisest veamäärast ([22]) (vt selgitus 5.4). 11 juhul aga riigiabieeskirjade mittejärgimist veamäära arvutamisel arvesse ei võetud.

Selgitus 5.4. Näited riigiabieeskirju eiranud projektidest

a) *Toetuse ergutavat mõju ei olnud näidatud*: ühes Poola ERFi projektis (ühele rahvusvahelisele ettevõttele jagatud teenuskeskuse rajamine) oli ettevõtte esitatud andmetest näha, et projekti elluviimiseks toetust ei vajatud, kuna see oli kasumlik ka ilma avaliku sektori vahenditeta. Seetõttu on kõnealune projekt grupierandi määruse artikli 8 kohaselt ELi kaasrahastamise jaoks toetuskõlbmatu.

Sarnane juhtum avastati ka ühe teise Poolas teostatud ERFi projekti juures.

KOMISJONI VASTUSED

5.31. *Komisjon on Euroopa Liidu pädev asutus, mis võib otsustada, kas abi on vastuolus siseturu eeskirjadega. Seejuures eristatakse riigiabi vormiliste ja menetlusnõuete rikkumisi ning abi vastuolu siseturu eeskirjadega, s.o vastuolu riigiabi eeskirjade sisuliste tingimustega. Seetõttu võib abi, mis ei vasta vormilistele ja menetlusnõuetele, siiski vastata olulistele sisulistele nõuetele.*

Komisjon võtab kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks ja võtab kontrollikoja poolt kindlaks tehtud juhtumite suhtes järelmeetmeid.

([20]) Euroopa Liidu toimimise lepingu riigiabi puudutava artikli 107 lõige 1.

([21]) Komisjoni määrus (EÜ) nr 800/2008 (EÜT L 214, 9.8.2008, lk 3).

([22]) 2012. aastal oli vastav näitaja 9 % (vt aastaaruande 2012 punkt 5.41).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

b) *VKEde boonuse põhjendamatu kasutamine*: ühele Sloveenia ERFi projektile anti toetust autotööstuse VKEde teadus- ja arendustegevuse toetamiseks mõeldud programmi raames. Tegelikult ei vastanud toetusesaaja aga VKE määratlusele, kuna oli täielikult suurettevõtete omandis ning kogu ettevõtte teadusuuringute alane tegevus oli suunatud vaid omanikele. Projekti puhul oleks pidanud kasutama abi madalamat osakaalu; seega on osa toetusest toetuskõlbmatu.

Sarnaseid juhtumeid avastati Bulgaarias ja Ungaris teostatud ERFi projektide juures.

Kolmandiku kontrollitud tehingute puhul oleks liikmesriikide poolse kontrollimise abil suudetud vähemalt osa leitud vigadest vältida

5.32. Toetusesaajate poolt tehtud 17 kvantifitseeritud vigade juhtumi puhul oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet (allikateks on nt toetusesaajad, nende audiitorid või liikmesriikide ametkondade endi kontrollid) selleks, et vältida, tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu olemasolevat teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks käesoleva peatüki kõige tõenäolisem veamäär olnud kolme protsendipunkti võrra madalam. Kümnel juhul neist võeti kulude deklareerimisel aluseks komisjoni tehtud kindlamääraline korrektsioon. Lisaks leidis kontrollikoda, et viiel juhul olid avastatud vea teinud liikmesriigi ametiasutused. Need vead moodustasid kaks protsendipunkti hinnangulisest veamäärast.

KOMISJONI VASTUSED

5.32. *Komisjon võtab kõnealuste juhtumite suhtes rangeid järelmeetmeid tagamaks, et edaspidi aitavad asjaomased süsteemid enne sertifitseerimist vigasid paremini vältida. Komisjon nõustub, et kasutusel peavad olema usaldusväärsed ja õigeaegsed juhtimiskontrollid, et vältida eeskirjade eiramist ning seda, et eeskirju ei eirataks ka komisjonile tõendatud maksetaotluste puhul.*

Komisjon on alates 2010. aastast viinud läbi suunatud auditeid suure riskitasemega rakenduskavade juhtimiskontrolli suhtes, kui ta on kindlaks teinud, et puudused võivad jääda avastamata või kui programmi auditeerimisasutus ei pruugi neid avastada õigeaegselt. Kuni 2013. aasta lõpuni tehtud auditite tulemused on esitatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi iga-aastases tegevusaruandes (vt lk 41).

Komisjon osutab programmitöö perioodi 2014–2020 reguleeriva raamistiku tugevdatud menetlustele, mille kohaselt tuleb juhtimiskontroll (sh kohapealsed kontrollid) teha enne programmi raamatupidamise aastaaruannete komisjonile tõendamist ja korraldusasutuste juhtimisaruannete esitamist. Komisjon on seisukohal, et nimetatud tugevdatud kontrollimenetluste tulemuseks on veamäära püsiv vähenemine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

FINANTSKORRALDUSVAHENDITE KONTROLLIMINE

5.33. Finantskorraldusvahenditega antakse ettevõtetele ja linnaprojektidele omakapitaliinvesteeringuid, laene ja tagatisi ([23]). Neid kasutatakse enamasti kolmes valdkonnas: VKEde toetamiseks, ([24]) linnaarenguks ([25]) ja energiatõhususe edendamiseks.

5.34. 2012. aasta lõpuks oli 175 ERFi ja ESFi rakenduskava raames 25-s EU-27 liikmesriigis (va Iirimaa ja Luksemburg) loodud 940 finantskorraldusvahendit. Kokkuvõttes on neile eraldatud ligikaudu 12,558 miljardit eurot ([26]).

Finantskorraldusvahendite väljamaksemäärad on endiselt madalad

5.35. Üldiselt makstakse finantskorraldusvahendeid kasutavatele fondidele rakenduskavast eraldatud toetus välja peale nende õigusliku struktuuri loomist; misjärel kasutavad fondid neid vahendeid projektide toetamiseks. Toetada tohib vaid vastava rakenduskava raamesse jäävaid projekte. Finantskorraldusvahenditel on kas ringlev iseloom või (teatud tagatisfondide puhul) soovitakse saavutada suur finantsvõimendus. Kogu investeeringutest või antud laenudest tagasi saadud raha, k. a kasum, võetakse finantskorraldusvahendile seatud eesmärkidel taas kasutusele.

([23]) Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 44.

([24]) See hõlmab ühist rahastamisskeemi väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks (JEREMIE), mida viiakse ellu koostöös Euroopa Investeerimispanga (EIP) ja Euroopa Investeerimisfondiga (viimane toetab projekti VKEdele suunatud täiendava rahastamisega).

([25]) 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.

([26]) Euroopa Komisjon, „Summary of data on the progress made in financing and implementing FEIs co-financed by Structural Funds", COCOF 13/0093-00/EN, 19. september 2013.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.36. Kontrollikoja töö näitas, et 2013. aastal kontrollitud finantskorraldusvahendite valimi väljamaksemäärad on endiselt madalad (st lõppsaajatele on tehtud vähe väljamakseid) (vt selgitus 5.5). Määruste kohaselt on rahastamiskõlblikud vaid lõppsaajatele tehtud maksed ja antud tagatised, ning finantskorraldusvahendite kasutamata jäänud eraldised tuleb rakenduskava sulgemisel ELi eelarvesse tagastada ([27]).

KOMISJONI VASTUSED

5.36. *Ühine vastus punktile 5.36 ja lahtrile 5.5.*

Komisjon teatas Euroopa Parlamendile ja nõukogule finantskorraldusvahendite vähese rakendamise kohta 2012. aasta lõpuks (vt ARES (2013) 3153620, 1. oktoober 2013). Keskmine väljamaksete määr kajastab täiendavate finantskorraldusvahendite loomist 2012. aastal. Komisjon esitab 2013. aasta lõpu seisu kohta aruande 2014. aasta teisel poolel. Komisjon on arvamusel, et tulemuslikkuse hindamisel tuleks keskenduda ka kaasrahastatud rahastamisvahendite abil saavutatud tulemustele (k.a ringluse ja finantsvõimenduse mõju).

Komisjon märgib, et üksikasjalik analüüs eeldab võimalike eri olukordade hindamist, võttes eelkõige arvesse, et finantskorraldusvahendeid auditeeriti Bulgaarias, Kreekas, Itaalias ja Leedus ehk liikmesriikides, mida majandus- ja finantskriis rängalt tabas.

Selgitus 5.5. Finantskorraldusvahendite madalad väljamaksemäärad

Komisjoni andmetel oli finantskorraldusvahendite väljamaksemäär EU-27 liikmesriikides 2012 aasta lõpu seisuga 37 %. 2011. aastaga võrreldes on näitaja kolme protsendipunkti võrra suurenenud. Väljamaksemäär on aga endiselt liiga madal ning on ebatõenäoline, et kõiki vahendeid jõutakse kasutada vähemalt korra. Eelkõige täheldati probleeme kolmes liikmesriigis (Bulgaaria, Kreeka ja Slovakkia), kus väljamaksemäärad on ELi 2012. aasta keskmisest oluliselt madalamad

Viiest kontrollitud finantskorraldusvahendist nelja puhul olid väljamaksemäärad 2013. aasta lõpu seisuga 2012. aasta keskmisest oluliselt madalamad (vahemikus 3–6 %). Kontrollikoda märgib ka, et liikmesriigid said rakenduskavadest finantskorraldusvahenditesse raha lisada kuni 2013. aasta lõpuni.

Liikmesriikides kontrollitud finantskorraldus-vahendid	2012			2013		
	Komisjonile seisuga 31.detsember 2012 esitatud summa eurodes* (*)		Väljamaksemäär	Finantskorraldusvahendite poolt esitatud summa eurodes		Väljamaksemäär
	Haldusfondile makstud või fondi poolt tagatud summa	Lõplikele toetusesaajatele makstud või tagatud summa		Haldusfondile makstud või fondi poolt tagatud summa	Lõplikele toetusesaajatele makstud või tagatud summa	
Bulgaaria	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Kreeka	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338** (**)	79 701 074	16 %
Itaalia	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Itaalia	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Leedu	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417** (**)	87 263 848	36 %

(*) *Allikas*: liikmesriikide esitatud aastaaruanded (vastavalt nõukogu 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 67 lõike 2 alapunktile j); 2013. aasta andmed pärinevad kontrollitud finantskorraldusvahenditelt.

(**) 2013. aasta eraldiste kasv võrreldes 2012. aastaga: Kreekas oli kasv ligikaudu 28 miljonit eurot ja Leedus ligikaudu 71 miljonit eurot.

([27]) Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõige 6.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE KONTROLLIMINE

Komisjoni tehtava auditeerimisasutuste järelevalve hindamine

5.37. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 5.2***.

Komisjon toetub liikmesriikide auditeerimisasutuste tööle

5.38. Auditeerimisasutused annavad komisjonile kindlust rakenduskava juhtimissüsteemide ja sisekontrollimehhanismide mõjusa toimimise ning tõendatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ([28]). Nimetatud teave esitatakse auditeerimisasutuste iga-aastastes kontrolliaruannetes, auditiarvamustes ja süsteemide auditite aruannetes (vt punkt 5.10).

5.38. *Auditeerimisasutustel on kindluse tagamise protsessis keskne roll alates programmitöö perioodi algusest ja süsteemide loomisest.*

Määrusega antakse komisjonile võimalus tugineda oma kinnituse andmisel teatavatel tingimustel auditeerimisasutuse tööle (määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 73). 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.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat esitasid oma 2013. aasta tegevusaruandes üksikasjaliku hinnangu auditeerimisasutuste 2013. aasta kontrolliaruannetes edastatud teabe ja tulemuste täpsuse ja usaldusväärsuse kohta (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2012. aasta tegevusaruanne punkt 2.111 B lk-d 33–36 ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne lk-d 42–44).

([28]) 28 liikmesriigis on programmitöö perioodil 2007–2013 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 kokku olid auditeerimisasutused 2013. aasta detsembri lõpu seisuga koostanud 199 iga-aastast kontrolliaruannet ja auditiarvamust.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.39. 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 ([29]). Hindamaks seda, kas neil on võimalik saadud teabele toetuda, kontrollivad peadirektoraadid auditeerimisasutuste poolt iga rakenduskava (või rakenduskavade rühma) kohta esitatud veamäärade usaldusväärsust ([30]):

— kui veamäär on komisjoni hinnangul usaldusväärne (ja statistiliselt esinduslik tõendatud kulude kohta), aktsepteerib komisjon auditeerimisasutuse esitatud veamäära; komisjon võib veamäära ka enda hinnangu kujundamiseks ümber arvutada, tuginedes seejuures auditeerimisasutuselt saadud lisateabele;

— kui komisjon hindab esitatud veamäära mitteusaldusväärseks, rakendatakse kindlamääralist veamäära, mis jääb vahemikku 2–25 % (olenevalt juhtimis- ja sisekontrollisüsteemide toimimisele antud hinnangust).

5.40. Komisjon arvutab ka iga rakenduskava kohta allesjäänud veamäära, milles võetakse arvesse kõik programmitöö perioodi algusest alates rakendatud finantskorrektsioonid. See hõlmab nii juba rakendatud finantskorrektsioone kui menetluses olevaid finantskorrektsioone ([31]).

KOMISJONI VASTUSED

5.39. *Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat märkisid 2013. aastal oma iga-aastases tegevusaruandes, et umbes kahe kolmandiku maksete katkestamiste ja peatamiste aluseks olid auditeerimisasutuste poolt komisjonile teatatud audititulemused (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2012. aasta tegevusaruande lk 45 ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruande VII lisa punkt 2.1.1.1). Komisjon rõhutab, et katkestamise/peatamiseelsed menetlused hõlmasid 2013. aastal 181 ERFi/Ühtekuuluvusfondi programmi ja peaaegu 6 miljardi euro ulatuses liikmesriikide esitatud maksenõudeid, mida ei makstud juhul, kui komisjon ei saanud täiendavaid tõendeid selle kohta, et asjaomane liikmesriik on kõik vajalikud korrektsioonid teinud.*

Nagu tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruande lk-l 49 märgitud, saatis komisjon ESFi kohta 12 hoiatuskirja ja 19 peatamiseelset kirja, võttis vastu otsuse 25 maksete katkestamise kohta ja peatas 11 rakenduskava. Kokku katkestati maksenõudeid 348,8 miljonit euro väärtuses.

([29]) Iga aasta märtsis koostavad kõik peadirektoraadid 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 veamäär on madalam kui komisjoni kasutatav olulisuse lävi (2 %). Vastasel juhul võib peadirektor esitada teatud valdkondade (või programmide) kohta kas täielikke või osalisi reservatsioone.

([30]) Aastat n käsitlevad auditeerimisasutuste esitatud veamäärad arvutatakse põhitegevuse audititest moodustatud valimi põhjal, mis peab olema statistiliselt esinduslik komisjonile aastal n-1 tõendatud kulude kohta (eriaruanne nr 16/2013, punkt 11).

([31]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruanne, lk 49.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.41. Nimetatud kahe näitaja põhjal annab komisjon hinnangu rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemile. Hindamisel võetakse arvesse ka auditeerimisasutuste poolt aasta jooksul esitatud süsteemiauditeid ja komisjoni käsutuses olevat täiendavat teavet. Hinnang esitatakse hiljem peadirektoraadi aasta tegevusaruandes ([32]).

5.42. Kontrollikoja hinnangul on komisjon loonud süsteemi, mille abil ammutada liikmesriikide auditeerimisasutuste tööst kindlust ERFi/ÜFi ja ESFi kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ([33]). Süsteemi ülesehitus vastab üldiselt kontrollikoja arvamuses nr 2/2004 esitatud ühtse auditi (*single audit*) põhimõtetele. Kontrollikoda võtab teadmiseks ka komisjoni tiheda koostöö riiklike ametiasutustega ning edusammud 28 liikmesriigi ERFi/ÜFi ja ESFi rakenduskavade sisekontrolli ühtlasema kvaliteedi tagamisel.

Komisjon on seisukohal, et enam kui poole rakenduskavade maksed ei sisaldanud olulisel määral vigu

5.43. 2013. aasta kohta on komisjonil enda hinnangul kindlus selle kohta, et 243 rakenduskava 440st (ligikaudu 55 % 2013. aasta maksetest) ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud: auditeerimisasutuste esitatud veamäärad ei ületanud komisjoni kasutatavat olulisuse läve (2 %) ja komisjon kiitis need heaks. Veel 140 rakenduskava (34 % maksetest) heaks kiidetud (või ümber arvutatud) veamäärad olid küll kõrgemad kui 2 %, ent allesjäänud veamäär oli siiski madalam kui 2 % ([34]). Võrreldes 2012. aastaga vähenes rakenduskavade arv, mille juures komisjon leidis tõsiseid puudusi (61 rakenduskavalt 57-ni) ([35]). Need 39 ERFi/ÜFi ning 18 ESFi rakenduskava, mille puhul nii heakskiidetud veamäär kui allesjäänud veamäär ületasid 2 % künnise, moodustavad 11 % 2013. aasta maksetest. Kontrollikoda märgib, et komisjon ei esita reservatsioone üksnes veamäärade alusel. Hinnangu andmisel kasutatakse ka erialast otsustust ja kogu muud olemasolevat teavet.

KOMISJONI VASTUSED

5.41. *Komisjon osutab oma põhjalikule auditeerimistegevusele, millega ta vaatab auditeerimisasutuste töö läbi, enne kui ametlikult sellele toetub. Siia kuulub ka auditeerimisasutuste auditite põhjalik kordusauditeerimine (vt mõlema peadirektoraadi vastavad iga-aastased tegevusaruanded). Selle tulemusena jõudsid peadirektoraadid järeldusele, et vastavalt 40 ja 81 auditeerimisasutuse töö 113 auditeerimisasutusest, mis vastutavad ligikaudu 90 % ERFi/ÜFi ja 91 % ESFi programmide auditeerimise eest, on üldiselt usaldusväärne.*

5.42. *Komisjon leiab, et liikmesriigid ja komisjon on võrreldes varasemate programmitöö perioodidega tugevdanud perioodi 2007–2013 programmide sisekontrolli raamistikku. See aitab kaasa ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisele kogu Euroopa Liidus.*

([32]) Teemat kirjeldatakse üksikasjalikumalt eriaruande nr 16/2013 („Kogemused ühtse auditi (*single audit*) rakendamisest ja komisjoni tuginemisest liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle") punktides 5–11.

([33]) Eriaruanne nr 16/2013, punkt 80.

([34]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne (lk-d 33–36) ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne (lk 43).

([35]) Eriaruanne nr 16/2013, punkt 26 ja III lisa.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.44. Sarnaselt varasematele aastatele kontrollis kontrollikoda 2013. aastal seda, kas komisjon kontrollis mõjusalt auditeerimisasutuste esitatud veamäärade täpsust ja usaldusväärsust. Komisjoni töödokumentide alusel kontrolliti 19 liikmesriigi 194 rakenduskavast moodustatud valimit (140 ERFi/ÜFi rakenduskava 322-st ning 54 ESFi rakenduskava 118-st) ([36]). Lisaks küsis ja sai kontrollikoda auditeerimisasutustelt täiendavat teavet.

5.45. Kontrollikoja töö näitas, et 155 rakenduskava puhul 194-st oli komisjon auditeerimisasutuste esitatud veamäärade heakskiitmisel (või ümber arvutamisel) käitunud õigesti (vt ***lisa 5.2***).

5.46. 39 juhul 194 kontrollitud rakenduskavast (see puudutab 32 ERFi ja seitset ESFi rakenduskava) on kontrollikoda aga seisukohal, et komisjon oleks pidanud heaks kiitma kõrgema veamäära (või kehtestama kindlamääralise korrektsiooni) ([37]).

5.47. Neist neljal juhul (see puudutab 15 ERFi ja ühte ESFi rakenduskava) on kontrollikoda seisukohal, et komisjon ei põhjendanud reservatsioonide esitamisest loobumist (või suurema finantsmõjuga reservatsioonide mitteesitamist) oma sisedokumentides ja/või aasta tegevusaruandes (vt selgitus 5.6). Ülejäänud rakenduskavade kohta oli komisjon juba reservatsiooni esitanud või jäi kontrollikojapoolsel ülearvutamisel saadud kõrgem veamäär allapoole komisjoni kasutatavat olulisuse läve (2 %).

KOMISJONI VASTUSED

5.46. *Komisjon võttis veamäärade valideerimisel iga-aastase tegevusaruande jaoks arvesse hindamiskuupäevaks saadud kogu teavet.*

Komisjon märgib, et kontrollikoja järeldused ei mõjuta väljendatud auditiarvamusi ega reservatsioonide arvu ning neil on vaid väga väike mõju tehtud reservatsioonide kvantifitseerimisele

Komisjon märgib, et kontrollikoja nimetatud 39 programmi kajastavad 13 auditeerimisasutuse tööd 113st ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi eest vastutavast auditeerimisasutusest. Samuti märgib ta, et Hispaania programmide puhul tõstatatud küsimus on seotud ühe riikliku vahendusasutusega, mis esitas 2013. aastal üheksa piirkondliku ERF-i programmi kulud.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi osas osutab komisjon oma vastustele punktidele 6.34 ja 6.35.

([36]) Need 194 rakenduskava moodustavad 65 % ERFi/ÜFi ja 75 % ESFi 2013. aastal heakskiidetud vahe-/lõppmaksetest, ning kuuluvad 41 auditeerimisasutuse vastutusalasse (kokku on auditeerimisasutusi 113).

([37]) See tähendab, et kontrollikoja poolt ümber arvutatud veamäär ületab komisjoni heakskiidetud veamäära vähemalt 0,5 protsendipunkti võrra ja/või ületab komisjoni olulisuse läve (samal ajal kui komisjoni määr seda ei ületa).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus. 5.6. Näited auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolses heakskiitmises leitud puudustest

Ühe Ühendkuningriigi ERFi ja ESFi rakenduskavade rühma kohta koostas auditeerimisasutus ühe 68 projektist koosneva valimi. Kontrollikoda leidis aga, et valim oli koostatud esialgse andmekogumi põhjal, mis oli ekslik neljast rakenduskavast kolme puhul. Lisaks arvutas ja esitas auditeerimisasutus oma aasta kontrolliaruandes kõigi nelja rakenduskava kohta eraldi veamäärad, kuigi valimi moodustamise suuniste järgi oleks pidanud esitama ühe ühise veamäära. Komisjon oli loetletud probleemidest küll teadlik, kuid kiitis auditeerimisasutuse hinnangulised veamäärad siiski heaks, või koondas mõned rakenduskavad rühmadesse ja arvutas uued veamäärad. Kontrollikoja hinnangul on kõigi nimetatud nelja rakenduskava kohta esitatud veamäärad ebausaldusväärsed, ning põhimõtteliselt (täiendavate selgituste puudumisel ja lisateabe avalikustamiseta) oleks nimetatud neljast rakenduskavast koosneva rakenduskavade rühma puhul pidanud rakendama viieprotsendilist kindlamääralist veamäära.

Ühe Madalmaade ERFi rakenduskavade rühma kohta koostas auditeerimisasutus ühe valimi (vastavalt oma auditistrateegias määratletule). Aasta kontrolliaruandes aga esitati kõigi nelja rakenduskava kohta eraldi statistiliselt mitteesinduslikud veamäärad. Lisaks kasutas auditeerimisasutus nende määrade hindamiseks vale metoodikat. Kui komisjon oli aasta kontrolliaruande viimase versiooni tagasi lükanud, otsustas auditeerimisasutus neljast rakenduskavast kolm kokku koondada ning arvutas nende kohta siis veamäära, mis oli madalam kui 2 %. Auditeerimisasutuse teguviis ei olnud seejuures kooskõlas kohaldatavate valimi moodustamise suunistega. Neljanda rakenduskava veamäär (6,9 %) kiideti heaks ja esitati reservatsioon. Seetõttu esitati ka esimese kolme rakenduskava allesjäänud veamäär tegelikust väiksemana. Kontrollikoja hinnangul oleks ka komisjon pidanud hindama rakenduskavade rühma tervikuna. 2013. aasta oktoobris andis komisjon kõigile neljale rakenduskavale artiklile 73 vastava ühtse auditi staatuse ([38]).

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 5.6. Näited puuduste kohta auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolsel valideerimisel

Kõigile neljale Hollandi ERFi programmile anti 30. oktoobril 2013 artikkel 73 staatus põhjaliku auditeerimise alusel. Komisjon tegi positiivse järelduse, et auditi tõendusmaterjal ei andnud alust kahelda Madalmaade auditeerimisasutuse töö kvaliteedis.

([38]) Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklis 73 sätestatakse, et komisjon võib toetuda liikmesriikide auditeerimisasutuste tööle ning vähendada auditite ja kontrollide hulka juhul, kui ta kiidab heaks liikmesriigi antud vastavushinnangu ja auditeerimisasutuse auditistrateegia ning kui tal on piisav kindlus selle kohta, et rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad tõhusalt.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Ühe Hispaania ERFi rakenduskavade rühma juures leidis auditeerimisasutus, et üks toetusesaaja ei olnud säilitanud vastloodud töökohti toetuslepingus nõutud aja jooksul (st vähemalt kaks aastat peale toetuse eraldamist). Auditeerimisasutus ei võtnud nimetatud leidu aga oma veamäära arvutamisel arvesse põhjusel, et kulude tõendamise hetkel olid vastloodud töökohad veel olemas. Seetõttu hindas auditeerimisasutus rakenduskavade rühma veamäära tegelikust madalamaks. Komisjoni kiitis selle lähenemisviisi heaks, mis tähendas antud juhul seda, et allesjäänud veamäär (mis võtab arvesse kõiki alates 2007. aastast tehtud finantskorrektsioone) oli samuti tegelikust madalam ning ei ületanud seetõttu komisjoni kasutatavat kaheprotsendilist olulisuse läve. Kontrollikoja hinnangul oleks see üheksa rakenduskava puhul 19-st pidanud peegelduma ka komisjoni tehtud hindamises.

Nelja Saksamaa (Alam-Saksimaa) rakenduskava puhul ei vastanud valimi moodustamiseks kasutatud andmekogum 2012. aastal komisjonile deklareeritud kuludele. Sarnase probleemi leidis kontrollikoda juba 2012. aasta kontrolliaruandes. Sellest hoolimata kinnitas komisjon auditeerimisasutuse esitatud veamäära. Kontrollikoja hinnangul oleks kahe ERFi rakenduskava puhul pidanud kasutama 5-protsendilist kindlamääralist veamäära ja kahe ESFi rakenduskava puhul 2-protsendilist veamäära. Kahe rakenduskava puhul neljast oleks see pidanud peegelduma ka komisjoni tehtud hindamises.

KOMISJONI VASTUSED

5.48. Kontrollikoda leidis ka juhtumeid, kus komisjoni lähenemisviis auditeerimisasutuste esitatud teabe kontrollimisele erines nt rakenduskavati või kahe peadirektoraadi vahel. Nimetatud erinevused takistavad auditeerimisasutuste töö, ja kokkuvõttes ka ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse ühtlustatud hindamist mõlemas peadirektoraadis.

5.48. *Komisjon on seisukohal, et tal on olemas usaldusväärne ja ühtlustatud süsteem kahe ühtekuuluvuspoliitika eest vastutava peadirektoraadi iga-aastaste kontrolliaruannete analüüsimiseks. Iga-aastaseid kontrolliaruandeid analüüsitakse siiski juhtumipõhiselt ja lõplik otsus põhineb vastutavate audiitorite professionaalsel hinnangul, milles võetakse arvesse kogu kättesaadavat teavet. Selle tulemusena on võimalikud väikesed erinevused, mis on vastuvõetavad, kui peamised järeldused oluliselt ei erine.*

Komisjonipoolse dokumentide kontrolliga ei suudeta asjakohaselt vähendada liikmesriikide esitatava ebatäpse ja ebausaldusväärse teabe riski

5.49. Kontrollikoda on seisukohal, et 2012. aastaga võrreldes on mõlemad peadirektoraadid kokkuvõttes oma kontrollide kvaliteeti parandanud. Paljudel juhtudel palus komisjon auditeerimisasutustel esitada lisateavet (nt selgitust auditeeritud andmekogumi ja deklareeritud kulude omavahelise sobivuse kohta, valimi suuruse ülearvutamist või üksikasjalikku teavet konkreetsete põhitegevuse auditite kohta). Lisaks tegid mõlemad peadirektoraadid auditeerimisasutuste esitatud andmete kontrollimiseks teabekogumiskülastusi 21 liikmesriiki. Need külastused aitasid komisjonil aasta kontrolliaruandeid üksikasjalikumalt analüüsida.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.50. Kontrollikoda täheldas aga, et komisjoni hinnangu usaldusväärus sõltub liikmesriikide ametiasutuste esitatud teabe täpsusest ja usaldusväärsusest. Eelkõige on kontrollikoja viimase kolme aasta auditid näidanud, et ([39]):

— mõned auditeerimisasutused kujutavad probleeme tegelikust väiksemana ning esitatud veamäärad ei ole alati täielikult usaldusväärsed;

— liikmesriikidelt finantskorrektsioonide kohta saadud andmed ei pruugi alati olla usaldusväärsed ja täpsed; lisaks on komisjoni meetodiga arvutatud allesjäänud veamäär tegelikust väiksem.

5.51. Komisjoni kontrollid koosnevad peamiselt dokumentide läbivaatamisest ja nende abil suudetakse riske käsitleda vaid osaliselt. Kontrollikoja hinnangul on komisjoni poolt veamäärade heakskiitmiseks (ja vajaduse korral nende kohandamiseks) kasutatava lähenemisviisi ulatus liiga kitsas nii kaua, kuni komisjon ei nõua auditeerimisasutuste iga-aastaste kontrolliaruannete kontrollimiseks auditeerimisasutustelt süstemaatiliselt nende põhitegevuse auditeid puudutava täpsema teabe esitamist. Rahvusvaheliste auditeerimisstandardite kohaselt peaks komisjon aasta kestel auditeerimisasutuste üle tehtava järelevalvetegevuse käigus taasläbiviima mõned nende tehtud põhitegevuse auditid ([40]).

Komisjoni aasta tegevusaruannete kontrollimine

5.52. Kontrollikoda hindas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi, liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi ning energeetika peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandeid ning peadirektorite kinnitusi. 2013. aasta jooksul heaks kiidetud maksete kontrollimisel tegi kontrollikoda eelkõige järgmist:

a) kontrollis komisjoni arvutatud veariski sisaldavate summade järjepidevust ja täpsust;

b) hindas 2013. aasta kohta esitatud reservatsioone.

KOMISJONI VASTUSED

5.50. *Komisjon osutab oma vastusele punktile 5.41. Peadirektoraatide audit hõlmas põhjalikku kohapealset auditeerimist, sealhulgas süsteemi- ja tegevusauditite kordusauditeerimist toetusesaajate tasandil.*

— *Komisjon on teinud konkreetseid riskipõhiseid kohapealseid auditeid tagamaks, et 68 rakenduskava puhul viimase kolme aasta jooksul teatatud korrektsioonid on tõhusalt rakendatud, ning arvab kahtluste või ebapiisavate tõendite korral kõnealused summad maha kumulatiivsetest finantskorrektsioonidest, mida võeti arvesse allesjäänud veamäära arvutamisel.*

5.51. *Komisjon kasutab põhjalikku kontrollimenetlust, sealhulgas kohapealseid kontrollkäike, et tagada auditeerimisasutuste teatatud veamäärade täpsus ja usaldusväärsus. Kui ta peab veamäära ebausaldusväärseks, kasutab ta selle asemel kindlaksmääratud määra. Komisjoni hinnangut tuleb vaadelda auditeerimisasutuste töö kontrollimise laiemas kontekstis, mis hõlmab ulatuslikku kordusauditeerimist (vt komisjoni vastused punktidele 5.41 ja 5.54). Komisjon teeb ka riskipõhiseid auditeid, et kontrollida teatatud finantskorrektsioonide täpsust (vt vastus punktile 5.50).*

([39]) Eriaruanne nr 16/2013, punkt 83.
([40]) Aastaaruanne 2012, punkt 5.52; ning eriaruanne nr 16/2013, punkt 83 ja soovitused 1 ja 4.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat

5.53. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes antud hinnangul sisaldab vearisk 2,8–5,3 % 2013. aastal heakskiidetud programmitöö perioodi 2007–2013 ERFi/ÜFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksetest. Antud hinnang põhineb auditeerimisasutuste esitatud (ja komisjoni poolt 2014. aasta märtsis heaks kiidetud) 2012. aasta kulude veamääradel (vt punktid 5.38–5.42).

5.54. Komisjoni hinnang ületab komisjoni seatud olulisuse läve (2 %). Kontrollikoda tuletab meelde, et komisjoni esitatud veamäärad ei ole üks-ühele võrreldavad kontrollikoja esitatud veamääradega ([41]).

5.55. Kokkuvõttes vastab komisjoni esitatud veariski sisaldavate summade arvutus olemasolevale teabele ning on täpne. Lisaks punktides 5.49–5.51 tõstatatud küsimustele toob kontrollikoda välja järgmised kaks aspekti (vt selgitus 5.7).

Selgitus 5.7. Märkused komisjoni antud hinnangule veariski sisaldavate summade kohta

Kontrollikoja tehtud ümberarvutamine (2,9 %) kinnitab põhimõtteliselt komisjoni hinnangulise veamäära vahemiku alumist piiri (programmitöö perioodi 2007–2013 ERFi/ÜFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksete puhul oli see 2,8 %).

Komisjon kohandas oma veavahemiku hindamiseks kasutatavat metoodikat ([42]). Varasematel aastatel kasutatud lähenemisviisi alusel oleks käesoleva aasta veamäära vahemiku ülemine piir olnud 2013. aasta tegevusaruandes esitatud 5,3 % asemel 6,9 %.

KOMISJONI VASTUSED

5.54. *Komisjoni ühine vastus punktidele 5.54 ja 5.55.*

Komisjon nõustub, et kontrollikoja ja komisjoni veamäärad ei ole otseselt võrreldavad. Protsessi eesmärk on siiski sisuliselt sama, st hinnata ohtu ELi eelarvele konkreetsel aastal.

Komisjon võtab oma hinnangus arvesse kõiki neid erinevusi, eelkõige ajastust, erinevusi avalikes hangetes esinenud vigade kvantifitseerimises ning rakenduskavade suhtes kohaldatud kindla määraga korrektsioonide mõju (vt komisjoni vastus kontrollikoja eriaruande nr 16/2013 punktile 11).

Komisjon leiab, et kui eespool märgitud erinevused välja arvata, on 2013. aasta aruandes, nagu ka tööhõive peadirektoraadi viimase kolme aasta aruannetes ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi viimase kahe aasta aruannetes enne käesolevat aastaaruannet esitatud komisjoni hindamise tulemused kooskõlas kontrollikoja arvutatud veamääradega.

Selgitus 5.7. Märkused riskisummasid käsitleva komisjoni hinnangu kohta

Komisjon võtab kontrollikoja arvamuse arvesse.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat muutis oma metoodikat suurema veamäära hindamiseks, et kasutada paremini ära kogu auditeerimisasutuste esitatud usaldusväärseks peetavat teavet.

([41]) Eriaruanne nr 16/2013, punkt 11.
([42]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruanne, lk 53, 73. joonealune märkus.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.56. Rakenduskavade (või nende rühmade) kohta reservatsioonide esitamise otsustamisel võtab regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat arvesse ka rakenduskava allesjäänud veamäära (vt punktid 5.40 ja 5.41).

5.57. Programmitöö perioodi 2007–2013 kõigile 322 ERFi/ÜFi rakenduskavale ELi eelarvest tehtud maksete allesjäänud veamäär on komisjoni hinnangul 1,2 %. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi reservatsioonidega hõlmatud rakenduskavade arv vähenes 2012. aasta 85 rakenduskavalt 73-ni ([43]). Reservatsioonide hinnanguline finantsmõju suurenes aga 2013. aastal 423 miljoni euroni (2012. aastal 308 miljonit) ([44]).

5.58. Kontrollikoda märgib aga, et komisjonil on vaid piiratud hulgal teavet liikmesriikides finantskorrektsioonide rakendamiseks loodud süsteemide mõjususe kohta ning selle kohta, kas sertifitseerimisasutuste poolt 2013. aasta märtsi lõpu seisuga esitatud andmed on täpsed, täielikud ja usaldusväärsed ([45]). Kontrollikoja hinnangut toetab ka komisjoni siseauditi talitus, kelle hinnangul saab liikmesriikidelt finantskorrektsioonide kohta saadud teabest vaid vähest kindlust ammutada; see tuleneb nii nende komisjonile teatamise viisist kui ka asjaolust, et auditeerimisasutused kontrollivad finantskorrektsioone vaid vähe. Eelnevast tuleneb risk, et komisjon alahindab allesjäänud veamäära ja seetõttu ei ole komisjoni aasta tegevusaruandes rakenduskavadele ja reservatsioonide finantsmõjule antud hinnang küllalt usaldusväärne.

KOMISJONI VASTUSED

5.56. *Komisjon rõhutab, et „kumulatiivse jääkriski" kasutamine, nagu märkis kontrollikoda, on täiendav kriteerium võimalike täiendavate reservatsioonide tegemiseks aasta tegevusaruandes pärast süsteemi hindamist ja kinnitatud veamäära arvesse võtmist (vt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruannete 4. ühislisa „Olulisuse kriteeriumid").*

5.58. *Komisjon osutab oma vastusele punkti 5.50 teisele taandele. Komisjon on võtnud meetmeid liikmesriikide esitatud andmete täpsuse kontrollimiseks. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat otsustas suurendada auditi katvust liikmesriikide teatatud tühistamiste ja tagasimaksete andmete suhtes ning kasutada auditeerimisasutuste kõiki kättesaadavaid audititulemusi, et suurendada oma kindlust kumulatiivse jääkriski arvutamisel kasutatud andmete osas.*

([43]) Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat esitas reservatsioonid ka 35 ERFi/ÜFi rakenduskava kohta, mille heakskiidetud veamäärad ja/või allesjäänud veamäär ei ületanud komisjoni kasutatavat 2-protsendilist olulisuse läve (vt punkt 5.43).

([44]) Arvud sisaldavad täielikult ja osaliselt kvantifitseeritud reservatsioone rakenduskavade kohta, mille vahe- ja/või lõppmakseid olid aasta jooksul heaks kiidetud (2012. aastal 61 ja 2013. aastal 55) ja rakenduskavade kohta, mille raames selliseid makseid tehtud ei olnud (2012. aastal 24 ja 2013. aastal 19).

([45]) Eriaruanne nr 16/2013, punktid 35–40.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat

5.59. Liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat:

— esitasid reservatsioone, mis hõlmasid vastavalt 1,4 % liikuvuse ja transpordi ja 16,4 % energeetika valdkonna kõigist aasta vältel heaks kiidetud maksetest ([46]);

— hindasid, et 2013 aastal oli vigadest mõjutatud ligikaudu 4,1 % teadusuuringute ja tehnoloogia arendamise seitsmenda raamprogrammi raames tehtud maksetest;

— arvutasid valdkondade allesjäänud veamääradele tuginedes oma reservatsioonide mahuks vastavalt 0,1 % liikuvuse ja transpordi ning 0,8 % energeetika valdkonna kõigist 2013. aasta vältel tehtud maksetest;

5.60. Sarnaselt varasematele aastatele leidis kontrollikoda 2013. aastal mitmeid vigu kontrollitud TEN-T ja Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava projektide vastavuses ELi ja riiklikele riigihanke-eeskirjadele (vt ***lisa 5.1***). Sarnaselt varasematele aastatele ei olnud liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ka nüüd esitanud TEN-T programmi kohta ühtegi reservatsiooni. Kontrollikoda on samuti seisukohal, et energeetika peadirektoraat ei oleks pidanud tühistama Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava riigihanke-eeskirjadele mittevastavust puudutavat reservatsiooni, mis esitati esimest korda 2012. aastal.

KOMISJONI VASTUSED

5.60. *Komisjon leiab, et liikuvuse ja transpordi peadirektoraat on järginud 2013. aasta tegevusaruannete suhtes kehtivaid juhiseid ning TEN-T programmi puhul ei olnud reservatsiooniks põhjust. Lõpuleviidud järelkontrollide käigus tuvastatud 2007.–2013. aasta TEN-T programmi mitmeaastane jääkvigade määr jäi allapoole 2-protsendilist olulisuse künnist. Lisaks jätkas amet kogu 2013. aasta vältel eel- ja järelkontrollide tugevdamist, eriti avalike hangete valdkonnas.*

Energeetika peadirektoraat otsustas tühistada oma 2012. aasta tegevusaruandes tehtud reservatsioonid, kuna:

— *suurema arvu Euroopa majanduse elavdamise energeetikakava järelkontrollide tulemusena jäi 2013. aasta kohta arvutatud jääkvigade määr allapoole 2-protsendilist kvantitatiivse olulisuse künnist;*

— *alates 2013. aastast on lisaks võetud täiendavaid parandusmeetmeid riski vähendamiseks, eelkõige seoses avalike hangetega.*

([46]) See hõlmab Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusameti (TEN-TEA järeltulija INEA) ja Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusameti (EACI järeltulija EASME) tehtud makseid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

5.61. Käesoleva poliitikavaldkondade rühma puhul:

— näitab tehingute testimine, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 6,9 %;

— hinnati kontrollitud järelevalve- ja kontrollisüsteemid osaliselt mõjusateks ([47]).

5.61.

Komisjon märgib, et 2013. aasta kohta teatatud kõige tõenäolisem veamäär on kooskõlas kontrollikoja poolt viimase nelja aasta jooksul esitatud veamääradega.

See kinnitab, et programmitöö perioodi 2007–2013 veamäär püsib stabiilsena ja jääb tunduvalt madalamaks perioodi 2000–2006 kohta teatatud veamäärast. Selline areng tuleneb perioodi 2007–2013 tugevdatud kontrollisätetest ja komisjoni rangest maksete katkestamise/peatamise poliitikast puudujääkide täheldamise korral, nagu on märgitud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes (vt punkt 2.111 F, lk-d 44–45). Komisjon keskendub oma meetmetes jätkuvalt kõige riskialtimatele rakenduskavadele ja liikmesriikidele ning rakendab vajaduse korral parandusmeetmeid range maksete katkestamise ja peatamise poliitika näol. Komisjoni korrektsioonivõimet on perioodiks 2014–2020 veelgi suurendatud, võttes liikmesriikidelt teatud tingimustel võimaluse rahalisi vahendeid uuesti kasutada – tulemuseks on netofinantskorrektsioonid. See on liikmesriikide jaoks oluline stiimul, mis kannustab eeskirjade eiramisi kindlaks tegema ja kõrvaldama, enne kui raamatupidamise aastaaruanded komisjonile esitatakse.

Lisaks sellele on finantsmäärusega (artikkel 80.4) kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika eeskirjadega (määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 99 lõige 2) ette nähtud kindla määraga või ekstrapoleeritud korrektsioonide kasutamine, kui alusetult makstud summasid ei saa täpselt määratleda. Seda juhtub sageli ning selline oli olukord regionaalpoliitikas ka 2013. aastal. Komisjon on tegutsenud oma volituste piires ja täielikult järginud kehtivaid eeskirju, et kaitsta ELi eelarvet. Kontrollikoja lähenemisviisi kohaselt tehakse kohandusi sellises ulatuses, et oleks kindlaks määratud seos üksikute toimingutega. Komisjon on seisukohal, et kohaldatud kindla määraga korrektsioonid hõlmasid kõiki asjaomaseid programme ja tegevusi.

Vt ka komisjoni vastus punktile 1.17.

([47]) Süsteemide kohta esitatud järeldus piirdub kontrollimiseks valitud süsteemidega vastavalt auditi ulatuses määratletule (vt punkti 5.19 alapunktid c ja i).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

5.62. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

KOMISJONI VASTUSED

5.62. *Komisjon on võtnud erimeetmeid kindlakstehtud riskide maandamiseks, mis lisaks suunatud riskipõhistele kohapealsetele auditite ning rangele maksete katkestamise/peatamise poliitikale ja finantskorrektsioonidele hõlmavad eelkõige selliseid ennetus- ja parandusmeetmeid nagu suunised, koolitus ja lihtsustamine.*

Soovitused

5.63. Varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimisel tehtud edusammude kontrollikoja poolse läbivaatamise tulemused on esitatud ***lisas 6.2***.

5.64. Nimetatud läbivaatamise ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal soovitab kontrollikoda, et komisjon:

— **1. soovitus:** nõuaks liikmesriikide esitatavas liidu vahendite haldaja kinnituses (vastavalt finantsmääruse ([48]) artikli 59 lõike 5 punktile a) selgesõnalist kinnitust korraldus- ja sertifitseerimisasutuste tehtavate esmatasandi kontrollide mõjususe kohta;

5.64.

Komisjon on selle soovitusega nõus.

Programmitöö perioodi 2014–2020 ühissätete määrusega on ette nähtud, et programmi korraldusasutused esitavad vahendite haldaja kinnituse, milles kinnitavad raamatupidamisaruannetes sisalduvat teavet ning seda, et kehtiv kontrollisüsteem tagab tegevuse ja deklareeritud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse vajalike juhtimiskontrollide rakendamise abil, nagu on ette nähtud määruse artikliga 125. Sellele kinnitusele tuleb lisada aruanne, mis sisaldab kokkuvõtet kõigi enne raamatupidamisaruannete sertifitseerimist tehtud kontrollide ja auditite tulemustest, tuvastatud vigade ja süsteemi puuduste olemuse ja ulatuse analüüsi ning kavandatud või võetud parandusmeetmeid. Komisjon valmistab korraldusasutuste jaoks ette suunised vahendite haldaja kinnituse ja iga-aastase kokkuvõtte koostamiseks.

([48]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
— **2. soovitus:** viiks läbi programmitöö 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);	*Komisjon nõustub selle soovitusega osaliselt ja osutab programmitöö perioodi 2014–2020 rakendussüsteemi korraldusele, kuna perioodi 2007–2013 süsteemi ei ole võimalik ümber kujundada.* *2014.–2020. aasta reformi põhipunktid on seotud rahaliste vahendite parema kasutamise ja programmi parema juhtimisega, et tagada vähema vigade arvuga keskkond. See hõlmab suuremat orienteeritust tulemustele ja tulemuslikkusele, eeltingimuste täitmist iga programmi rakendamise alguses, lihtsustamist (eelkõige toetusesaajate jaoks) ning ühtlustatud ja lihtsustatud abikõlblikkuse eeskirju.* *Programmitöö perioodi 2014–2020 ühissätete määrus sisaldab võrreldes perioodiga 2007–2013 ka tugevdatud kontrolli sätteid ja nõudeid. Need toetavad liikmesriikide aruandekohuslust eesmärgiga vigu paremini parandada ning tagada igal aastal kaasfinantseeritud kulude seaduslikkus ja korrektsus enne programmi raamatupidamisaruannete komisjonile sertifitseerimist.* *Komisjon leiab, et on perioodi 2007–2013 esmatasandi kontrolli hinnanud juba alates 2010. aastast, tehes oma auditeerimiskava „Bridging the assurance gap" raames suunanud auditeid kõrge riskitasemega rakenduskavade kohta. Nende riskipõhiste auditite tulemused kuni 2013. aasta lõpuni edastati Euroopa Parlamendile 2012. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise raames ja need on esitatud regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruandes (vt lk 41 ja 8. lisa).*
— **3. soovitus:** analüüsiks põhjuseid, millest tuleneb ELi riigiabi eeskirjade mittejärgimise juhtumite suur arv;	*Komisjon nõustub selle soovitusega ja töötab teatatud juhtumite hindamise alusel välja tegevuskava, et tõsta ennetavalt teadlikkust ning suurendada riigiasutuste haldussuutlikkust eesmärgiga vähendada riigiabi eeskirjade eiramisega seotud vigu.* *Komisjon tagab ka, et korraldusasutused pööravad nõuetekohast tähelepanu kohaldatavatele eeskirjadele, ja märgib, et fondide koordineerimiskomitee (COCOF) 2012. aasta teatis taristuinvesteeringute tegemiseks antavast abist teatamise vajaduse selgituste kohta ja 1. juulil 2014 jõustuv uus üldise grupierandi määrus aitavad eeskirju selgitada.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
— **4. soovitus:** analüüsiks, miks jõuavad finantskorraldusvahendite kaudu jagatavad ELi vahendid toetusesaajateni hilinemisega, ning võtma sobivaid parandusmeetmeid;	*Komisjon nõustub selle soovitusega ning jätkab andmete analüüsi ja iga-aastast aruandlust.* *Komisjon julgustab järelevalvekomitees osalevaid asutusi finantskorraldusvahendite rakendamise seisu uurima ja seda arutama, sh käsitlema viivituste põhjuseid ja võimalike parandusmeetmete võtmist.*
— **5. soovitus:** kinnitaks regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi aasta tegevusaruandes, et komisjoni arvutatud allesjäänud veamäär põhineb finantskorrektsioone puudutaval täpsel, täielikul ja usaldusväärsel teabel. Selleks peaks komisjon (kui ta seda vajalikuks peab) laskma auditeerimisasutustel tõendada sertifitseerimisasutuste poolt iga rakenduskava kohta esitatud finantskorrektsioone puudutava teabe täpsust.	*Komisjon nõustub selle soovitusega ning on nõus avaldama iga-aastases tegevusaruandes juhtumid, mille puhul ta leiab, et ei saanud tühistamiste ja sissenõudmiste kohta esitatud teabe ebapiisava täpsuse tõttu seda kumulatiivse jääkriski arvutamisel arvesse võtta.* *Komisjon võtab jätkuvalt arvesse liikmesriikide auditi tulemusi selles valdkonnas ning nõuab vajaduse korral auditeerimisasutustelt täiendavate kontrollide tegemist.* *Lisaks suurendab komisjon lähiaastatel tagasimakseid ja tühistamisi käsitlevate auditite ulatust, et saada täiendav kinnitus esitatud andmete täpsuse kohta.*
— **6. soovitus:** põhjendaks oma aasta tegevusaruandes järjekindlalt reservatsioonide esitamisest loobumist (või väiksema finantsmõjuga reservatsioonide esitamist) juhtudel, kui see tuleneb kohaldatavates komisjoni juhistes sätestatud eranditest või heakskiidetud auditistrateegiatest.	*Komisjon nõustub selle soovitusega ja on nõus iga-aastaste tegevusaruannete lisas avaldama täiendavaid üksikasju nende juhtumite kohta, kus komisjon on konkreetse olukorra hindamise põhjal võtnud vastu põhjendatud otsuse reservatsioone mitte teha või jätta juhtum kvantifitseeritud reservatsioonist välja.*

LISA 5.1

REGIONAALPOLIITIKA, TRANSPORDI JA ENERGEETIKA VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013						2012	2011	2010
	Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF)	Ühtekuuluvusfond	Finantskorraldus-vahendid	Transport	Energeetika	Kokku			
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS									
Tehingute arv kokku:	125	38	5	8	4	**180**	180	180	177
TESTIMISE TULEMUSED [1] [2]									
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgnevalt:									
vigadest mõjutamata tehingud	45 % (56)	45 % (17)	20 % (1)	38 % (3)	25 % (1)	**43 % (78)**	51 %	41 %	43 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	55 % (69)	55 % (21)	80 % (4)	62 % (5)	75 % (3)	**57 % (102)**	49 %	59 %	57 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs									
Analüüs veatüüpide kaupa									
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	58 % (40)	81 % (17)	75 % (3)	20 % (1)	33 % (1)	**61 % (62)**	53 %	64 %	60 %
Kvantifitseeritavad vead:	42 % (29)	19 % (4)	25 % (1)	80 % (4)	67 % (2)	**39 % (40)**	47 %	36 %	40 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU									
Kõige tõenäolisem veamäär						**6,9 %**	6,8 %	6 %	E/K
Ülemine veapiir						10,1 %			
Alumine veapiir						3,7 %			

(1) Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.
(2) Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 5.2

ÜHTEKUULUVUSE VALDKONNA VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE KONTROLLIMISE TULEMUSED

(REGIONAAL- JA LINNAPOLIITIKA NING TÖÖHÕIVE, SOTSIAALKÜSIMUSED JA SOTSIAALNE KAASATUS)

Auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolse kontrollimise hindamine

Kontrollikoda leidis, et ...	**Kontrollitud ERFi ja ÜFi rakenduskavade arv**	**Kontrollitud ESFi rakenduskavade arv**	**KOKKU**
... komisjonipoolses kontrollimises puudusi ei olnud	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
... komisjonipoolses kontrollimises oli olulisi puudusi, ent need ei mõjuta aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonide arvu (või nende kvantifitseerimist)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
... komisjonipoolses kontrollimises oli olulisi puudusi ning aasta tegevusaruannetes ei avalikustatud täiel määral seda, miks ei esitatud täiendavaid reservatsioone (või ei kvantifitseeritud neid teisiti)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Kontrollitud rakenduskavade arv KOKKU	**140 (100 %)**	**54 (100 %)**	**194 (100 %)**

6. PEATÜKK

Tööhõive ja sotsiaalküsimused

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	6.1–6.12
Poliitikavaldkonna eritunnused	6.3–6.11
Poliitikaeesmärgid	6.3
Poliitikavahendid	6.4–6.8
Korrektsusega seotud riskid	6.9–6.11
Auditi ulatus ja lähenemisviis	6.12
Tehingute korrektsus	6.13–6.27
Valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine	6.28–6.38
Komisjoni poolt auditeerimisasutuste üle tehtava järelevalve hindamine	6.30–6.32
Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruande läbivaatamine	6.33–6.38
Järeldus ja soovitused	6.39–6.42
2013. aasta järeldus	6.39–6.40
Soovitused	6.41–6.42

Lisa 6.1. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste tehingute testimise tulemused

Lisa 6.2. Ühtekuuluvust, transporti ja energeetikat käsitlevate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

6.1. Käesolevas peatükis esitatakse tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna erihinnang. Põhiteave 2013. aasta tegevuse ja kulutuste kohta on esitatud ***tabelis 6.1***.

Tabel 6.1. Tööhõive ja sotsiaalküsimused – 2013. aasta põhiteave

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Tööhõive ja sotsiaalküsimused	Euroopa Sotsiaalfond	13 763
	Tööhõive, sotsiaalne solidaarsus ning sooline võrdõiguslikkus	97
	Halduskulud	90
	Ühinemiseelse abi rahastamisvahend	65
	Töötamine Euroopas – sotsiaalne solidaarsus ja liikuvus	50
	Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond	42
		14 107

	Aasta maksed kokku	**14 107**
	– halduskulud kokku ([1])	*90*
	Tegevuskulud kokku	**14 017**
	– ettemaksed ([2]) ([3])	*220*
	+ ettemaksete tasaarvestused ([2])	*2 336*
	+ finantskorraldusvahenditest lõppsaajatele tehtud väljamaksed	*67*
	Auditeeritud andmekogum kokku	**16 200**
	Eelarveaasta kulukohustused kokku	**12 131**

([1]) Halduskulude audit on esitatud 9. peatükis.
([2]) Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasju vt ***lisa 1.1*** punkt 7).
([3]) Summa sisaldab 70 miljoni euro ulatuses finantskorraldusvahenditele tehtud ettemakseid.

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

6.2. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonda rahastatakse suures osas Euroopa Sotsiaalfondist (ESF), mis kuulub koos Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondiga ühtekuuluvuspoliitika fondide hulka ja mille suhtes kohaldatakse samu eeskirju. ESFi puudutavad lisasätted on toodud eraldi määruses ([1]). Kõiki kolme fondi puudutavate ühiste küsimuste puhul viidatakse käesolevas peatükis 5. peatükile.

Poliitikavaldkonna eritunnused

Poliitikaeesmärgid

6.3. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkond on osa ELi ühtekuuluvuspoliitikast, mille eesmärk on Euroopa Liidu sisese majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse edendamine erinevate regioonide arengutasemevaheliste erinevuste vähendamise teel. ELi tööhõive- ja sotsiaalpoliitika peamised eesmärgid on töötuse vastu võitlemine, inimressursside arendamine ja tööturu integratsiooni edendamine.

Poliitikavahendid

6.4. ESF on peamine tööhõive- ja sotsiaalpoliitika rakendamise vahend, mille raames tehti umbkaudu 98 % poliitikavaldkonna 2013. aasta kulutustest. ESF investeerib koolituse kaudu inimkapitali, et parandada tööturule juurdepääsu, aidates muu hulgas ebasoodsas olukorras olevatel inimestel tööd leida. Rakendatakse ka teisi tööhõivemeetmeid, nagu palkade ja endiste töötute sotsiaalkindlustuskulude subsideerimine.

([1]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1081/2006, mis käsitleb Euroopa Sotsiaalfondi ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1784/1999 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 12).

6.5. Muud kulutused on sotsiaal- ja tööhõivevaldkonna meetmeid rakendavatele ja koordineerivatele organisatsioonidele makstavad subsiidiumid ning toetused. Selle raames rahastatakse ELi ameteid, ([2]) Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi (EGF) ([3]) ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendit (IPA) ([4]) ning osaletakse rahastamisvahendites, nagu Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress" ([5]).

Kulutuste haldamine ja kontroll

6.6. ESFi ja EGFi kulutusi haldab komisjon koostöös liikmesriikidega. ESFi suhtes kehtivad ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste kui terviku juhtimis- ja kontrollisüsteemid, nagu kirjeldatakse 5. peatükis (vt punktid 5.6–5.11). EGFi assigneeringute üle otsustavad ELi eelarvepädevad institutsioonid (nõukogu ja Euroopa Parlament). Komisjon vaatab liikmesriikide esitatud rahastamistaotlused läbi ning kiidab maksed heaks.

6.7. IPA rakendamiseks kasutatakse detsentraliseeritud haldust. Detsentraliseeritud halduse puhul annab komisjon teatud ülesannete täitmise (nt hanked, lepingute sõlmimine ja maksed) üle toetatavale riigile, võttes lõpliku vastutuse üldise eelarve täitmise eest ([6]).

6.8. Ülejäänud sotsiaal- ja tööhõivekulutusi haldab üldjuhul komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat otse.

([2]) Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut, Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fond ning Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur.

([3]) EGF toetab maailma kaubanduse suurte struktuurimuutuste ning finants- ja majanduskriisi tõttu töö kaotanud inimesi.

([4]) Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitika eelarvevaldkond sisaldab ainult IPA personaliarenduse makseid. IPA aitab kandidaatriikidel muu hulgas ESFi rakendamiseks ja haldamiseks ette valmistuda.

([5]) 2010. aastal käivitunud Euroopa mikrokrediidirahastu „Progress" parandab mikrokrediidi (alla 25 000 euro suurused laenud) kättesaadavust väikeettevõtte loomiseks või arendamiseks.

([6]) Kooskõlas nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 248, 16.9.2002, lk 1) artikliga 53c.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Korrektsusega seotud riskid

6.9. Selle poliitikavaldkonna peamised riskid tulenevad inimkapitali investeeringute (nagu koolituskursused) mittemateriaalsest olemusest, kaasrahastatud tegevuste mitmekesisusest ning projekte ellu viivate (tihti väikese mastaabiga) partnerite suurest arvust. Need asjaolud suurendavad ELi ja/või riiklike rahastamiseeskirjade ja õigusaktide mittejärgimist, mille tõttu kiidetakse heaks rahastamiskõlbmatuid kulusid või tekivad väljamaksetaotluste täpsust mõjutavad arvutusvead, mida kasutusel olevad süsteemid ei avasta. Samuti võidakse hüvitada väljamaksetaotlused selliste koolituskursuste eest, mida ei toimunudki või kus osales deklareeritust vähem osalejaid.

6.10. Lisaks on liikmesriikide ametiasutuste prioriteedid omavahel vastuolus. Ühest küljest peab kulutuste korrektsust asjakohaselt kontrollima nende korrektsuse ja usaldusväärse finantsjuhtimine tagamise seisukohast. Teisest küljest ollakse huvitatud ELi eraldatud vahendite ärakasutamisest. Tegelikkuses võib sellega kaasneda oht, et mõjusat kontrolli ei rakendata järjekindlalt, mistõttu jääb nõuetele mittevastavus tuvastamata ja parandamata, ning ELi eelarvest hüvitatakse rahastamiskõlbmatuid kulusid. Tagajärjeks võib olla ka olukord, kus rahastatakse selliseid projekte, mis on kas liiga kallid, ebatõhusalt ellu viidud või mis tõenäoliselt ei saavuta kavandatud tulemusi ([7]). Nimetatud oht suureneb rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpuosas.

6.11. Ehkki ESFi projektide rakendamisel (eriti summade puhul, mis ületavad ELi ülemmäärasid) kasutatakse riigihankemenetlusi harvemini, on riigihanke-eeskirjade mittejärgimise risk selles poliitikavaldkonnas siiski olemas.

KOMISJONI VASTUSED

6.9. *Komisjon on võtnud kindlakstehtud riskide maandamiseks erimeetmeid, mis hõlmavad selliseid ennetus- ja parandusmeetmeid nagu suunised, koolitus ja lihtsustamine ning vajaduse korral range maksete katkestamise ja peatamise poliitika. Eelkõige toetab komisjon aktiivselt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist liikmesriikide poolt ja tegeleb kindlakstehtud ülereguleerimise juhtudega, mis on seotud tarbetult keerukate abikõlblikkuseeskirjadega mõnes liikmesriigis. Komisjon rõhutab esmatasandi kontrolli tähtsust. Sellega seoses on tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat läbi viinud juhtimiskontrolli käsitleva riskipõhise temaatilise auditi ning on edastanud auditi järeldused ja soovitused ESFi korraldusasutustele.*

6.10. *Liikmesriigid kiidavad projektid heaks jooksvalt, nagu mitmeaastaste rakenduskavade prioriteetse suuna kohaselt on ette nähtud. Asjaomased seirekomisjonid peavad tagama, et valituks osutuvad ja heakskiidu saavad ELi lisandväärtusega projektid ning kulutusi kontrollivad nii riiklikud kui ka ELi ametiasutused.*

([7]) Tulemuslikkuse küsimusi kirjeldatakse üksikasjalikumalt 10. peatükis.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

6.12. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas***. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonna auditi puhul tuleb märkida järgmist:

a) auditi raames kontrolliti valimit, kuhu kuulus 182 tehingut, ([8]) nagu on kirjeldatud ***lisa 1.1*** punktis 7. Valim on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik poliitikavaldkonna kõikide tehingute suhtes. 2013. aastal sisaldas valim 24 vahe- või lõppmakset (või tasaarvestust), mis tehti ESFi rakenduskavadele 13 liikmesriigis, ([9]) kolmes ELi ametis ja muude projektide või meetmete raames, mida juhib komisjon otse;

b) kontrollisüsteemide hindamiseks uuriti:

   i) komisjoni järelevalvetegevust liikmesriikide auditeerimisasutuste üle. Eelkõige keskenduti auditis sellele, kui mõjus oli komisjoni (tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi) kontroll auditeerimisasutuste koostatud aasta kontrolliaruannete ning auditiarvamuste teabe ja järelduste täpsuse ning usaldusväärsuse üle;

   ii) tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruannet.

([8]) Seoses ESFi ja IPAga sisaldas kontrollikoja valim 175 ESFi projekti, millest 161 on seotud programmitöö perioodiga 2007–2013 ja 14 programmitöö perioodiga 2000–2006. Ülejäänud seitse projekti olid seotud EGFi ning muude tööhõive- ja sotsiaalmeetmetega. Valim moodustati kõikidest maksetest, v.a ettemaksed, mida 2013. aastal tehti summas 220 miljonit eurot.

([9]) Belgia, Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia ja Ühendkuningriik.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

TEHINGUTE KORREKTSUS

6.13. Tehingute testimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***lisas 6.1***. Kontrollikoja auditeeritud 182 tehingust olid vigadest mõjutatud 50 (27 %). 30 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 3,1 % ([10]).

KOMISJONI VASTUSED

6.13. *Komisjoni ühine vastus punktidele 6.13 ja 6.14.*

Komisjon ei ole nõus, et juhtumis sisaldub olulise mõjuga viga, kui puuduvad tõendid selle kohta, et asjaomane projekt, mida rakendab hetkel esialgse uurimise all olev toetusesaaja, kelle suhtes õigusasutused ei ole veel otsust teinud, on seotud eeskirjade eiramisega, ning kui kulude võimaliku ülemäärase deklareerimise väited ei käi mingil juhul tegevuse kohta, mida kontrollikoda auditeeris, kuna seda rakendati korraldusasutuse poolt heakskiidetud standardsete ühikuhindade kaudu (vt punkt 6.16). Kui väited leiavad lõpuks kinnitust, kohaldab komisjon vajalikke finantskorrektsioone.

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et kontrollikoja avastatud vigade esinemissagedus tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonnas on 2013. aastal (27 %) võrreldes 2012. ja 2011. aastaga (vastavalt 35 % ja 40 %) vähenenud.

Komisjon mõistab, et kontrollikoja esitatud veamäär on iga-aastane hinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditit kindlaks tehtud ja registreeritud vigade alusel tehtud projekti kulude korrektsioone ja tagasimakseid. Komisjoni rõhutab, et tema jaoks on kohustuslik finantsmäärus, mille artikli 32 lõike 2 punktis e on sätestatud, et sisekontrolliga tuleks muu hulgas tagada „raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi". Komisjon jätkab oma järelevalverolli teostamist, eelkõige rakendades finantskorrektsioone ja sissenõudeid tasemel, mis vastab kindlaks tehtud eeskirjade eiramiste ja puuduste tasemele.

Komisjon märgib, et ühtekuuluvuspoliitika juhtimis- ja kontrollisüsteemide mitmeaastase olemuse tõttu saab 2013. aastal tehtud vigu parandada ka järgnevatel aastatel isegi pärast programmide lõpetamist. Näiteks ulatus 2013. aastal ESFi programmitöö perioodide 2000–2006 ja 2007–2013 finantskorrektsioonide väärtus 689 miljoni euroni, mis hõlmab ka korrektsioone, mida kontrollikoda on veamäära kindlakstegemisel juba arvesse võtnud. Lisaks sellele rakendati 2013. aastal ka programmitöö perioodi 1994–1999 finantskorrektsioone summas 153 miljonit eurot. Tagasi nõuti 2013. aastal kokku 56 miljonit eurot.

([10]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et üldkogumi veamäär on vahemikus 1,5 % ja 4,7 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

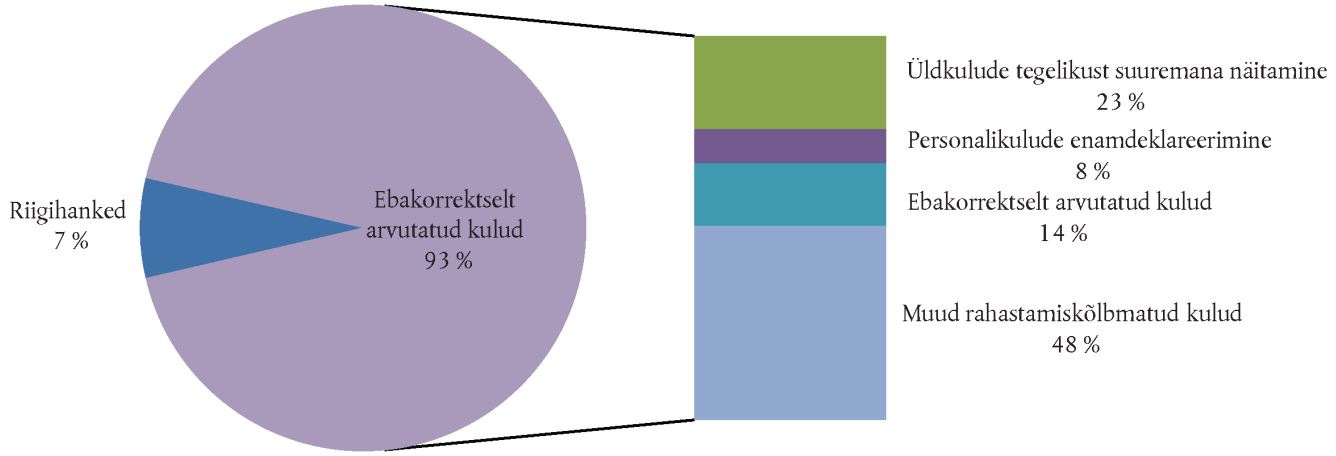
6.14. 1. peatükis on toodud hinnang ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande 6. lisas esitatud finantskorrektsioonidega seotud arvandmete täpsuse ja usaldusväärsuse kohta (vt punktid 1.12–1.14). Seda, millises ulatuses kontrollikoda kõige tõenäolisema veamäära hindamisel finantskorrektsioone arvesse võtab, selgitati aastaaruande 2012 1. peatükis ([11]).

6.15. Suurem osa poliitikavaldkonnas leitud vigadest oli seotud rahastamiskõlbmatute kuludega ja riigihanke-eeskirjade mittejärgimisega. ***Joonis 6.1*** kirjeldab erinevate veatüüpide osakaalu kontrollikoja 2013. aasta kõige tõenäolisemas veamääras.

KOMISJONI VASTUSED

6.15. *Komisjon võtab kontrollikoja teatatud vigade suhtes järelmeetmeid ja kohaldab finantskorrektsioone, kui see on asjakohane ja seaduslikult võimalik. Komisjon märgib, et mõnel juhul on ESFi rahastatud kulutuste suhtes kohaldatud riiklikud või piirkondlikud eeskirjad rangemad, kui liikmesriigi õigusaktides on ette nähtud samasuguste riiklikult rahastatud kulutuste puhul. Seepärast võib kõnealuseid lisanõudeid käsitada ülereguleerimisena, millega lisatakse ESFi rahastatud kulutustega seotud ebavajalikku halduskoormust ja keerukust, nagu on kirjeldatud hiljuti avaldatud komisjoni aruandes* ([1]).

Joonis 6.1. Eri veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



([11]) Vt aastaaruande 2012 punktid 1.19–1.37.

([1]) http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.16. 2013. aastal kuulus kontrollikoja valimisse 31 tehingut seoses 14 maksega kokku 24-st rakenduskavadele tehtud maksest, mille väljamaksetaotlustes oli kasutatud lihtsustatud kuluvõimalusi. Kontrollikoda ei leidnud ühtegi viga, mis oleks olnud seotud lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisega. See näitab, et projektides, mille puhul on kasutatud lihtsustatud kuluvõimalusi, on vigade esinemise tõenäosus väiksem kui neis projektides, mille puhul deklareeritakse tegelikud kulud.

Rahastamiskõlbmatud kulud

6.17. Kontrollikoda leidis 182 auditeeritud tehingust 28 (15 %) puhul rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamist ja ebakorrektselt arvutatud kulusid. Neist tehinguist 26 oli seotud ESFi projektidega. Sellised vead moodustavad 93 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ja ligikaudu 93 % poliitikavaldkonna hinnangulisest veamäärast.

6.18. Nagu varasematel aastatel, on see peamine vigade allikas. Vead olid põhjustatud eelkõige alljärgnevast:

a) üldkulude tegelikust suuremana näitamine;

b) personalikulude enamdeklareerimine;

c) kulude ebakorrektne arvutamine;

d) muud rahastamiskõlbmatud kulud.

KOMISJONI VASTUSED

6.16. *Alates lihtsustatud kuluvõimaluste kehtestamisest on komisjon teinud aktiivselt tööd nende kasutamise järkjärgulise laiendamise nimel ning leiab, et kõnealused jõupingutused on juba andnud positiivseid tulemusi. Komisjon jätkab lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise aktiivset edendamist programmitöö perioodil 2014–2020 nii abisaajate halduskoormuse kui ka vigade esinemise riski vähendamiseks.*

6.17. *Komisjon kontrollib kõiki kontrollikoja poolt kindlaks tehtud juhtusid ja tagab parandusmeetmete võtmise.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.19. Selgituses 6.1 on toodud näiteid selle kategooria vigade kohta.

Selgitus 6.1. Näited rahastamiskõlbmatute kulude kohta

a) *Üldkulude tegelikust suuremana näitamine*: ELi ja/või riiklike rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohaselt määratakse üldkulud tegevusele proportsionaalselt, kasutades nõuetekohaselt põhjendatud, õiglast ja erapooletut meetodit. Tšehhi Vabariigis kanti koolitusprojekti läbi viinud toetusesaaja üldkulud üle ESFi projektile, kasutades vale kulukäiturit, mille tagajärjel näidati üldkulusid tegelikust suuremana.

Samalaadseid leide tuvastati ka teistes ESFi projektides Hispaanias ja Rumeenias.

b) *Personalikulude enamdeklareerimine*: ühe Portugali erakooli direktori kogu töötasu kanti ESFi projekti kuludesse, võtmata arvesse tema muid, ESFiga mitte seotud ülesandeid ning ülempiiri, mis on kehtestatud töötasude kaasfinantseerimisele ESFist. Portugali ametiasutused parandasid vea pärast auditit, 2014. aasta märtsis.

Samalaadseid leide tuvastati ka ühes projektis, mida juhtis komisjon otse, ning teistes ESFi projektides Saksamaal, Hispaanias, Itaalias, Poolas ja Ühendkuningriigis.

c) *Ebakorrektselt arvutatud kulud*: ühe projekti puhul Saksamaal deklareeriti toetusesaaja tütarettevõtja poolt rendi-, toitlustus-, trükiste avaldamise jm kuludena näidatud summad ilma, et oleks esitatud tõendid tegelike kulude kohta ja näidatud nende seost elluviidud tegevusega. Riigi ametiasutused ei tegelenud probleemiga, ehkki nad olid sellest teadlikud.

Samalaadseid leide tuvastati ka teistes ESFi projektides Poolas ja Portugalis.

d) *Muud rahastamiskõlbmatud kulud*: Hispaanias vähendatakse ühes ESFi projektis tööandjate sotsiaalkindlustusmakseid töötaja töökoha säilitamisel pärast rasedus- ja sünnituspuhkust. Üks toetuse saamise nõue oli maksukohustuste viivitamatu täitmine. Ühel juhul ei olnud toetusesaaja üheksast kuust kuuel seda nõuet täitnud, mistõttu ei olnud vastavad kulud rahastamiskõlblikud.

Samalaadseid näiteid muudest rahastamiskõlbmatutest kuludest leiti ka ühes teises ESFi projektis Poolas.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riigihanke-eeskirjade rikkumine

6.20. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste valdkonnas on riigihankemenetluste tehingute osakaal väiksem kui regionaalpoliitika, transpordi ja energeetika valdkonnas. 182-st valimisse kuulunud tehingust 53 hõlmas ELi ja/või riiklike hanke-eeskirjade rakendamist. Neist 11 puhul leidis kontrollikoda hanke-eeskirjade rikkumisi (21 %). Tõsiseid puudusi, mis põhjustasid kvantifitseeritavaid vigu, leiti neist juhtudest kahes. Viimased moodustavad 7 % kõigist kvantifitseeritavatest vigadest ja ligikaudu 7 % käesoleva peatüki poliitikavaldkondade hinnangulisest veamäärast (vt selgitus 6.2).

6.20. *Kui komisjon ja kontrollikoda auditeerivadki kooskõla riigihanke eeskirjadega ühtemoodi, kohaldab komisjon alates programmitöö perioodist 2000–2006 proportsionaalseid kindla määraga korrektsioone, hoides sellega ära ELi eelarvet kahjustavad ohud ja võttes arvesse eeskirjade eiramise laadi ja raskusastet.*

Kõnealuseid kindlaid määrasid kohaldavad riigihanke eeskirjade rikkumiste puhul finantskorrektsioone määrates komisjon ning enamik liikmesriikide ametiasutusi. Sama kehtib kontrollikoja poolt teatatud vigade suhtes võetud järelmeetmete puhul.

Komisjon märgib ka, et eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutav institutsioon kutsus komisjoni ja kontrollikoda üles ühtlustama oma metoodikaid avalikes hangetes leitud vigade kvantifitseerimiseks (Euroopa Parlamendi 17. aprilli 2013. aasta otsus Euroopa Liidu 2011. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta).

Komisjon on ajakohastanud oma 2013. aasta otsust, mis käsitleb ühise juhtimisega seotud (k.a muu hulgas ühtekuuluvuse valdkonna kulutused ja maaelu areng) avalikes hangetes leitud vigade kvantifitseerimist (vt komisjoni otsus C(2013) 9527 final).

Selle komisjoni otsuse põhjal leiab komisjon, et vigade kvantifitseerimine avalikes hangetes leitud vigade puhul 2013. aastal oleks komisjoni kvantifitseerimismeetodit kasutades kuni 0,1 protsendipunkti võrra väiksem kui kontrollikoja arvutatud tulemus.

6.21. Kolmes liikmesriigis ([12]) auditeeritud seitsme tehingu puhul olid riigiasutused leidnud riigihanke-eeskirjade tõsiseid rikkumisi ning kehtestasid projektide tasandil spetsiifilisi finantskorrektsioone ([13]). Neid vigu ei ole veamäära arvutamisel arvesse võetud, kuna parandusmeetmed võeti enne kontrollikoja auditist teavitamist.

([12]) Tšehhi Vabariik, Poola ja Rumeenia.

([13]) Kooskõlas Euroopa Komisjoni COCOFi teatisega 07/0037/03.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 6.2. Näiteid riigihanke-eeskirjade rikkumise kohta

a) *Võrdse kohtlemise põhimõtte eiramine*: Prantsusmaal ei järgitud ühes ESFi projektis ELi piirmäärasid ületava riigihanke hindamise käigus võrdse kohtlemise põhimõtet. Lisaks jagati teenusleping ebakorrektselt osadeks. Igast piirkonnast valiti ainult üks pakkuja, mis tegelikkuses piirab konkurentsi. Kontrollikoja hinnangul oleks selliste probleemide tõttu tulnud menetlus katkestada.

b) *Teenuste hankimine väljaspool raamlepingu kohaldamisala*: Ungaris hankis üks toetusesaaja tarkvaraarendusteenuseid olemasoleva raamlepingu alusel, mis oli sõlmitud Ungari keskse hankija korraldatud riigihankemenetluse tulemusel. Asjaomases pakkumiskutses oli selgesõnaliselt märgitud, et tarkvaraarendus ei kuulu raamlepingu kohaldamisalasse ja selle hankimiseks tuleb korraldada eraldi riigihankemenetlus.

Mitmed menetlusnõuete rikkumised

6.22. Kontrollikoda leidis mitu juhtumit, kus korraldusasutused ja toetusesaajad olid ESFi projektide haldamisel ja rakendamisel menetlusnõudeid rikkunud. 24 juhul luges kontrollikoda rikkumised tõsiseks nõuete täitmatajätmiseks. Selgituses 6.3 tuuakse ära mittekvantifitseeritavate vigade peamised kategooriad. Neid vigu ei ole hinnangulise veamäära arvutamisel arvesse võetud.

Selgitus 6.3. Näited menetlusnõuete rikkumise kohta

a) *Toetusesaajatele tehtavate maksete hilinemine*: Prantsusmaal kandsid riigi ametiasutused ESFi vahendid toetusesaaja volitustes tegutsenud piirkondlikele asutustele üle suure hilinemisega, mis ei ole eeskirjadega kooskõlas. Kahel juhul hilines makse üle viie kuu.

b) *Lepingu sõlmimise teade saadeti välja hilinemisega või jäeti välja saatmata*: vastavalt ELi avalike hangete eeskirjadele peavad tellijad saatma pakkumuste hindamise menetluse tulemuste kohta teate mitte hiljem kui 48 päeva pärast pakkumuse väljavalimist. Kontrollikoda leidis Ühendkuningriigis kolm juhtumit, kus seda nõuet ei täidetud.

Samalaadseid leide tuvastati ka ühes ESFi projektis Prantsusmaal.

KOMISJONI VASTUSED

6.22. *Komisjon kontrollib kõiki kontrollikoja teatatud vigu ja tagab parandusmeetmete võtmise.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

c) *Riigiabi eeskirjade täitmise kontrollimata jätmine*: Ühendkuningriigis pakuti ühe ESFi projekti raames tasuta koolituskursusi tööandjate personalile. Ehkki eraldatud summad on tõenäoliselt vähese tähtsusega, oleksid riigi ametiasutused ja projekti rahastaja pidanud kontrollima meetme vastavust riigiabi eeskirjadele.

KOMISJONI VASTUSED

Ülemääraste kulude deklareerimine, mis ei põhjustanud vigu

6.23. Kontrollikoda leidis neljas liikmesriigis ([14]) seitse juhtumit, kus ELi eelarvesse kantud kulud olid ülemäära suured, kuid asjaomaste määruste sõnastus ei ole piisavalt selge, võimaldamaks kulud eeskirjadevastaseks lugeda. Ehkki viidatud juhtumite näol võib olla tegemist ELi vahendite ebatõhusa kasutamisega, ei võeta neid veamäära arvutamisel arvesse (vt näiteid selgituses 6.4).

6.23. *Vt komisjoni vastus lahtri 6.4 punktile a.*

Selgitus 6.4. Näited ülemääraste kulude deklareerimise kohta

a) *Ülemäärased töötasud*: Rumeenias leiti juhtumeid, kus töötajatele maksti ESFi rahastatavate projektide raames kuni viis korda suuremat töötasu kui riigi rahastatud projektide raames. Selline teguviis oli lubatud riiklike rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega, millega kehtestati ELi projektide puhul palga ülemmäär, mis ületab tunduvalt riigi keskmiseid palgatingimusi.

b) *Paisutatud kulud*: Portugalis deklareeris üks ESFi projekti toetusesaaja üürikulud allüürilepingu alusel, mille tagajärjel üürisumma kahekordistus võrreldes kolm nädalat varem sama büroopinna üürimiseks sõlmitud lepinguga. Kontrollikoja hinnangul ei õigusta pakutavad lisaseadmed ja -mööbel sellist üürihinna tõusu. Kontrollikoda ei saa tähelepanekut kvantifitseerida, kuna tal puudub juurdepääs teabele üürniku (kes ei ole lõplik toetusesaaja) hangitud mööbli soetusmaksumuse kohta.

Lahter 6.4. Ülemääraste kulude hüvitamise taotluste näited

a) *ESFi rahastatud projektide raames Rumeenias maksud töötasud oli üks probleem, mis tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi auditi käigus 2012. aastal kindlaks tehti. Selle rakenduskava suhtes on kohaldatud 25-protsendilist kindla määraga finantskorrektsiooni. Selle tulemusena tellis asjaomane korraldusasutus kulude struktuuri ja palgakulu käsitleva uuringu, mille alusel tehakse kindlaks maksimaalne palgatase, mida kohaldatakse tulevaste projektide puhul. Komisjon on esitanud korraldusasutusele täiendavaid soovitusi parameetrite kohta, mida ESFi rahastatud projektide raames makstava maksimaalse palgataseme kindlaksmääramisel kasutada, kuna senist taset peetakse liiga kõrgeks.*

([14]) Prantsusmaa, Poola, Portugal, Rumeenia.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

c) *Täiendavate ettemaksete kumuleerumine*: Prantsusmaa ametiasutused taotlevad komisjonilt prioriteetsete suundade puhul maksimaalset kaasrahastamismäära, ([15]) ehkki toetusesaajatele makstakse toetus välja madalamate kaasrahastamismäärade alusel ([16]). Auditeeritud prioriteetse suuna puhul on praeguseks kogunenud määradevahelise erinevuse suurus 32 miljonit eurot, mis *de facto* kujutab endast täiendavat ettemakset Prantsusmaale, ilma et tavapärases menetluses oleks tehtud erandit ([17]). Kui kogunenud summad ei ole programmitöö perioodi lõpuks ühelegi toetusesaajale eraldatud, tuleb vahendid kontode sulgemisel ELi eelarvesse tagasi kanda.

KOMISJONI VASTUSED

c) *Lahknevusi võib esineda ELi prioriteetidesse tehtavate maksete ja fondide tegelike eraldiste vahel selle prioriteedi raames kaasrahastatud toimingutesse. See tuleneb korraldusasutuste paindlikkusest erinevate kaasrahastamise määrade kohaldamisel individuaalsete toimingute suhtes, nagu on sätestatud üldmääruse artikli 53 lõikes 4.*

Komisjoni poolt 20. märtsil 2013 vastu võetud lõpetamise suuniste kohaselt peaksid abisaajad lõpetamise korral saama avaliku sektori toetuse (riiklikud vahendid ja ESF), mille väärtus on vähemalt võrdne komisjoni poolt liikmesriigile hüvitatud ESFi summaga.

Juhtimiskontrollide ebapiisav usaldusväärsus

6.24. Lõplike toetusesaajate poolt tehtud 13 kvantifitseeritud vea juhtumi puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet (mis saadi näiteks toetusesaajatelt, nende audiitoritelt või ametiasutuste endi kontrollidest) selleks, et vigu enne kulude komisjonile deklareerimist ära hoida, tuvastada ja parandada. Kui kogu olemasolevat teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks käesoleva peatüki kõige tõenäolisem veamäär olnud 1,3 protsendipunkti võrra madalam. Lisaks leidis kontrollikoda, et kolmel juhul olid avastatud vea teinud riigi ametiasutused. Need vead moodustasid 0,1 protsendipunkti hinnangulisest kõige tõenäolisemast veamäärast.

6.24. *Komisjon on välja töötanud uued suunised, et veelgi tugevdada juhtimiskontrolli usaldusväärsust programmitöö perioodil 2014–2020. Need suunised, mis tuginevad eelmiste programmiperioodide jooksul saadud kogemustele, on liikmesriikidele esitatud ning need avaldatakse 2014. aasta teisel poolel.*

6.25. 2013. aastal tegi tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat temaatilise auditi, mis hõlmas riskipõhiselt valitud kuue liikmesriigi ([18]) kaheksat rakenduskava. Auditis järeldati, et esmatasandi kontrollid ei ole usaldusväärsed, sest need „viidi läbi üksnes formaalselt, järgides seega väidetavalt määruste nõudeid […]. Seetõttu kinnitati komisjonile kulud, millel puudus lisaväärtus või seos projektiga" ([19]). Lisaks ei tuvastatud juhtimiskontrollidega tihti riigihanke-eeskirjade rikkumisi, ehkki korraldusasutus või selle vahendusasutus tegi kontrolli toetusesaajate juures.

6.25. *Lisaks tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi korrapäraste auditite raames tehtud ulatuslikule juhtimiskontrolli käsitlevale tööle keskenduti kontrollikoja osutatud riskipõhises temaatilises auditis konkreetsetele rakenduskavadele, et määrata kindlaks ja kõrvaldada juhtimiskontrolli vähese usaldusväärsuse algsed põhjused. Komisjon on kõnealuse temaatilise auditi tulemused korraldus- ja auditeerimisasutustele 2014. aastal esitanud ja neid on kasutatud punktis 6.24 nimetatud suuniste väljatöötamisel.*

([15]) Nagu ette nähtud nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25) artiklis 77.
([16]) See ei ole kooskõlas määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikliga 80.
([17]) Nagu nõutud määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 78 lõikes 2.
([18]) Taani, Saksamaa, Iirimaa, Eesti, Slovakkia ja Hispaania.
([19]) Vt ülevaatearuanne liikmesriikide läbi viidud juhtimiskontrolli temaatilise auditi tulemustest: http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Lõpetatud rakenduskavades leitud vead

6.26. Kontrollikoja valim sisaldas 14 tehingut, mis hõlmasid lõppmakseid kahe perioodi 2000–2006 rakenduskava lõpetamiseks. Kahe rakenduskava viies tehingus tuvastas kontrollikoda kvantifitseeritavaid vigu. Neist nelja puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet, et ära hoida, tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Ei liikmesriik ega komisjon ei leidnud neid vigu aga rakenduskava lõpetamisel tehtud kontrolli käigus ([20]). Üks rakenduskava lõpetati ilma finantskorrektsioone tegemata. Teise puhul tehti 5 % suurune korrektsioon, mis mõjutas mõningaid valimisse kuulunud projekte. Kontrollikoda arvestas oma hinnangus selliseid projektide kaupa tehtavaid korrektsioone, mis kontrollikoja arvutatud veamäärasid oluliselt vähendas. Isegi pärast mainitud korrektsioonide arvessevõtmist moodustavad sellised juhtumid 26 % poliitikavaldkonna hinnangulisest veamäärast.

6.27. See kinnitab taas eelarveaastate 2011 ja 2012 aastaaruannetes ([21]) esitatud tähelepanekut, et rahastamiskõlbmatud kulud jäävad pärast rakenduskavade lõpetamist püsima, kui komisjon ei tee järelauditit ega võta sellele vastavalt parandusmeetmeid.

KOMISJONI VASTUSED

6.26. *Komisjoni ühine vastus punktidele 6.26 ja 6.27*

Komisjoni eesmärk on programmitöö perioodi 2000–2006 osas tagada, et veamäär ei ole lõpetamisel ühegi rakenduskava puhul suurem kui 2 %. Sel eesmärgil on tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat lisaks programmitöö perioodil 2000–2006 läbi viidud arvukatele auditite teinud 2011.–2013. aastal 14 riskipõhist lõppauditit, mis hõlmasid 21 programmitöö perioodi 2000–2006 rakenduskava, mis moodustasid 8,8 % rakenduskavade koguarvust ja 25,6 % kulude kogusummast.

Sellise põhjaliku auditeerimistegevuse alusel ja selleks, et kaitsta ELi eelarvet, on lõpetamisel rakendatud olulisi finantskorrektsioone. Nagu tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes (lk 121) tõdeti, on 2013. aasta lõpu seisuga lõpetatud 233 programmitöö perioodi 2000–2006 rakenduskava. Komisjon on perioodi 2000–2006 kohta kokku rakendanud finantskorrektsioone kogusummas 1,7 miljardit eurot, neist 452 miljonit eurot 2013. aastal, kui programmiperioodi 2000–2006 lõppmaksed ja tasaarvestused ulatusid 3,3 miljardi euroni. Komisjon võtab kontrollikoja poolt kindlaks tehtud konkreetsete vigade suhtes järelmeetmeid ja märgib, et allesjäänud vigade avastamise korral võib ta teha täiendavaid finantskorrektsioone kuni kolme aasta jooksul pärast rakenduskava lõpetamist.

Tunnistades eespool kirjeldatud riske, rõhutab komisjon, et on peaaegu vältimatu, et üksikuid rahastamiskõlbmatuid kulusid jääb projekti tasandil alles ka pärast lõpetamist, kuna selle protsessi eesmärk on saavutada kinnitus selle kohta, et üldine allesjäänud veamäär jääb allapoole olulisuse piirmäära (2 %). Peale selle kaitseb komisjon lõpetamisel kindla määraga finantskorrektsioone rakendades tõhusalt ELi eelarvet, ilma et ta peaks tingimata iga rahastamiskõlbmatute kulude juhtumit projekti tasandil korrigeerima.

([20]) Saksamaa (Tüüringi) ja Hispaania.

([21]) Vt eelarveaasta 2012 aastaaruande punktid 6.26 ja 6.27 ning eelarveaasta 2011 aastaaruande punktid 5.52–5.64.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE

6.28. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 5.2***.

6.29. Programmitöö perioodiks 2007–2013 on kõigis liikmesriikides 322 ERFi/ÜFi ja 118 ESFi rakenduskava jaoks kinnitatud 113 auditeerimisasutust ([22]). Auditeerimisasutused esitavad igal aastal komisjonile aasta kontrolliaruande ja auditiarvamuse, mis sisaldavad teavet ELi kulutuste korrektsuse kohta. 2013. aastal koostati 199 aasta kontrolliaruannet ja auditiarvamust, millest 104 käsitlesid ESFi rakenduskavu. 63 auditeerimisasutust käsitlevad samal ajal ja sama kontrolliaruande raames erinevate fondide (ERF/ÜF ja/või ESF) rakenduskavu.

6.29. *Auditeerimisasutustel on kindluse tagamise protsessis keskne roll alates programmitöö perioodi algusest ja süsteemide loomisest.*

Määrusega antakse komisjonile võimalus tugineda oma kinnituse andmisel teatavatel tingimustel auditeerimisasutuse tööle (määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikkel 73). 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.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat esitas oma 2013. aasta tegevusaruandes (vt lk 42–44) üksikasjaliku hinnangu auditeerimisasutuste 2013. aasta kontrolliaruannetes edastatud teabe ja tulemuste täpsuse ja usaldusväärsuse kohta.

Komisjoni poolt auditeerimisasutuste üle tehtava järelevalve hindamine

6.30. Kontrollikoja hindamise tulemused auditeerimisasutuste komisjonipoolse järelevalve kohta on esitatud 5. peatükis (vt punktid 5.37–5.51).

6.31. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat hindas auditeerimisasutuste esitatud veamäära täiesti usaldusväärseks 117-st ESFi rakenduskavast 65 (56 %) puhul ([23]). See tähendab, et veamäärasid ei arvutatud ümber ning nende põhjal koostatud märkuseta ja märkusega auditiarvamusi ei muudetud. Ülejäänud 52 rakenduskava veamäärasid komisjon 2013. aastal kas kohandas või pidas ebausaldusväärseks (2012. aastal 117 rakenduskavast 31). Näitaja oluline suurenemine võrreldes eelmise aastaga tuleneb peamiselt usaldusväärse, kuid ümberarvutatud veamääraga rakenduskavadest (2012. aastal oli neid 18, 2013. aastal 41), mitte ebausaldusväärse või puuduva veamääraga rakenduskavadest. Lisaks oli 41 rakenduskavast 12 puhul ümberarvutamise tulemus marginaalne (+/–0,1 %). Kontrollikoda võtab arvesse, et komisjon ei esita reservatsioone üksnes veamäärade põhjal. Hinnangu koostamisel kasutab komisjon ka kutsealast otsustust ja võtab arvesse kogu muud saadaolevat teavet.

([22]) Arvud sisaldavad ka pärast Horvaatia ELiga ühinemist asutatud auditeerimisasutusi (üks ERFi/ÜFi ja üks ESFi auditeerimiseks).

([23]) Horvaatia auditeerimisasutus ei pidanud 2013. aastal kontrolliaruannet saatma.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.32. Kontrollikoda leidis näiteid järgmiste puuduste kohta:

a) ühel juhul kinnitas komisjon 10 % suuruse kindlamääralise veamäära, ehkki auditeerimisasutuses tuvastati tõsiseid puudusi. Auditeerimisasutuse esitatud andmete põhjal hindab kontrollikoda veamäära suuruseks *ca* 25 % ja leiab, et komisjon oleks pidanud 10 % asemel rakendama 25 % suurust kindlamääralist veamäära;

b) ühel juhul oli valimi andmekogum ebakorrektne. Lisaks arvutas ja esitas auditeerimisasutus oma aasta kontrolliaruandes kahe ESFi rakenduskava kohta eraldi veamäärad, ehkki oleks pidanud esitama ühise veamäära, sest valim moodustati ülejäänud kahe rakenduskavaga ühiselt. Komisjon oli neist probleemidest teadlik, kuid kinnitas auditeerimisasutuse arvutatud eraldi veamäärad. Kontrollikoja hinnangul oleks pidanud nelja rakenduskava rühma suhtes täiendavate selgituste ja andmete puudumisel rakendama 5 % suurust kindlamääralist veamäära (vt selgitus 5.6);

c) ühel juhul oli auditeerimisasutus vea anomaalseks liigitanud ([24]) ja komisjon liigituse aktsepteerinud, ehkki kontrollikoja hinnangul ei õigustanud vea iseloom sellist liigitust. Anomaalseid vigu ei projitseerita kogu andmekogumile ja seetõttu on veamäär tegelikust madalamaks hinnatud.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruande läbivaatamine

6.33. Kontrollikoda hindas tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruannet ning sellega kaasnevat peadirektori kinnitust. Seoses 2013. aastal heaks kiidetud maksete korrektsusega hindas kontrollikoda:

a) aasta tegevusaruandes esitatud reservatsioone;

b) komisjoni arvutatud veariski sisaldavate summade järjepidevust ja täpsust.

KOMISJONI VASTUSED

6.32.

a) *Komisjon jõudis järeldusele, et kättesaadava teabe alusel ei saa usaldusväärset veamäära arvutada. Seetõttu otsustas ta ajutiselt kohaldada kindlat määra 10 % vastavalt komisjoni 19. oktoobri 2011. aasta otsusele C(2011) 7321 (suunised finantskorrektsioonide suhtes kohaldatavate põhimõtete, kriteeriumide ja suunavate skaalade kohta 2007–2013).*

([24]) COCOFi teatises 08/0021/03, mis on suunatud auditeerimisasutustele ja milles käsitletakse valimi moodustamise meetodeid, määratletakse jaos 4.3 anomaalne viga kui „viga, mis tõendatavalt ei ole andmekogumi suhtes representatiivne. (...) Statistiline valim on andmekogumi suhtes representatiivne ja seetõttu tuleks vead anomaalseks lugeda üksnes erandlikel, selgelt põhjendatud juhtudel. Mõiste sage kasutamine ilma nõuetekohase põhjenduseta võib auditiarvamuse usaldusväärsust kahjustada.”

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

6.34. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes antud hinnangul sisaldab veariski 2,6–3,5 % 2013. aastal heaks kiidetud programmitöö perioodi 2007–2013 ESFi rakenduskavade vahe- ja lõppmaksetest. See hinnang põhineb auditeerimisasutuste esitatud (ja komisjoni poolt 2014. aasta märtsis heaks kiidetud) 2012. aasta kulude veamääradel (vt punktid 6.30 ja 6.31). Ligikaudu 41 % maksetest tehti rakenduskavadele, mis olid 2013. aasta tegevusaruandes esitatud komisjoni hinnangu kohaselt olulisel määral vigadest mõjutatud (2-protsendilise olulisuse lävega võrdsed või seda ületavad).

6.35. Komisjoni hinnang ületab komisjoni seatud 2 % suurust olulisuse läve. Kontrollikoda tuletab meelde, et komisjoni esitatud veamäärad ei ole üheselt võrreldavad kontrollikoja arvutatud veamääradega.

6.36. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruanne sisaldab reservatsiooni programmitöö perioodi 2007–2013 maksete kohta. Veariski sisaldava summa suurus on 2013. aastal 123,2 miljonit eurot. Reservatsioon hõlmab 118-st ESFi rakenduskavast 36 (2012. aastal 117 rakenduskavast 27).

6.37. Kontrollikoda leiab, et ühe rakenduskava suhtes oleks komisjon pidanud avaldama reservatsiooni mitteesitamise põhjused (vt näide selgituses 5.6 ja punkti 6.32 alapunkt b).

6.38. 10. peatükis on toodud kontrollikoja leiud, mis käsitlevad tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi poliitikaeesmärkide saavutamise alast aruandlust (vt punktid 10.32–10.39).

KOMISJONI VASTUSED

6.34. *Kooskõlas komisjoni kehtivate juhistega 2013. aasta tegevusaruande jaoks on reservatsioon nõutav üksnes juhul, kui kumulatiivne finantsrisk on suurem kui 2 %. Sellist riski enamiku kontrollikoja osutatud rakenduskavade puhul ei olnud, kuna vajalikud finantskorrektsioonid on tehtud. Nagu tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruandes märgiti, jagunesid kontrollikoja osutatud 41 % rakenduskavadele tehtud maksetest nii, et 30 protsendipunkti olid seotud rakenduskavadega, mille veamäär oli vahemikus 2–5 % ja ainult 11 protsendipunkti makseid tehti kavadele, mille veamäär on üle 5 %. See kajastab selgelt tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi süsteemselt rakendatavat ranget katkestamise ja peatamise poliitikat, mille tulemusena toimus 2013. aastal 25 katkestamist, saadeti välja 12 hoiatuskirja ja võeti vastu 11 maksete peatamise otsust.*

6.35. *Komisjon nõustub, et kontrollikoja ja komisjoni veamäärad ei ole otseselt võrreldavad. Protsessi eesmärk on siiski sisuliselt sama, st hinnata ohtu ELi eelarvele konkreetsel aastal.*

Komisjon võtab oma hinnangus arvesse kõiki neid erinevusi, eelkõige ajastust, erinevusi avalikes hangetes esinenud ja muude vigade kvantifitseerimises ning rakenduskavade suhtes kohaldatud kindla määraga korrektsioonide mõju (vt komisjoni vastus kontrollikoja eriaruande nr 16/2013 punktile 11).

Komisjon leiab, et kui eespool märgitud erinevused välja arvata, on 2013. aasta aruandes, nagu ka tööhõive peadirektoraadi viimase kolme aasta aruannetes enne käesolevat aastaaruannet esitatud komisjoni hindamise tulemused kooskõlas kontrollikoja arvutatud veamääradega.

6.38. *Vt komisjoni vastused punktidele 10.32 kuni 10.39.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

6.39. Tööhõive ja sotsiaalküsimuste poliitikavaldkonna

a) tehingute testimine näitab, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 3,1 %,

b) läbivaadatud kontrollisüsteemid hinnati osaliselt mõjusaks ([25]).

6.40. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

6.39.

a) *Komisjoni ühine vastus punkti 6.39 alapunktidele a ja b*

Komisjon nõustub kontrollikoja hinnanguga, välja arvatud üks viga (vt komisjoni vastus punktile 6.13).

Komisjonil on olemas põhjalik menetlus auditeerimisasutuste teatatud veamäära usaldusväärsuse kontrollimiseks ning veamäärad vaadatakse vajaduse korral läbi. Auditeerimise ja aruandluse süsteemi usaldusväärsust toetab asjaolu, et tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aasta tegevusaruandes esitatud veamäärad on kooskõlas kontrollikoja poolt kindlaks tehtud veamääraga.

Komisjon mõistab, et kontrollikoja esitatud veamäär on igaaastane hinnang, milles võetakse arvesse enne kontrollikoja auditit kindlaks tehtud ja registreeritud vigade alusel tehtud projekti kulude korrektsioone ja tagasimakseid. Komisjoni rõhutab, et tema jaoks on kohustuslik finantsmäärus, mille artikli 32 lõike 2 punktis e on sätestatud, et sisekontrolliga tuleks muu hulgas tagada „raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi". Komisjon jätkab oma järelevalverolli teostamist, eelkõige rakendades finantskorrektsioone ja sissenõudeid tasemel, mis vastab kindlaks tehtud eeskirjade eiramiste ja puuduste tasemele.

Komisjon märgib, et ühtekuuluvuspoliitika juhtimis- ja kontrollisüsteemide mitmeaastase olemuse tõttu saab 2013. aastal tehtud vigu parandada ka järgnevatel aastatel, isegi pärast programmide lõpetamist.

Komisjon kontrollib kõiki kontrollikoja poolt kindlaks tehtud juhtusid ja tagab parandusmeetmete võtmise.

([25]) Vt ***lisa 1.1*** punktid 17 ja 18.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

6.41. ***Lisas 6.2*** on toodud kontrollikoja kontrolli tulemused, mis puudutavad varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimist. Eelarveaastate 2010 ja 2011 aastaaruannetes esitas kontrollikoda ühtekuuluvuse, transpordi ja energeetika valdkonna kohta 15 soovitust. Komisjon on kuus soovitust täies mahus ja neli soovitust suuremas osas ellu viinud. Ülejäänud viis soovitust on erinevas elluviimisstaadiumis, olenevalt asjasse puutuvast peadirektoraadist.

6.42. Kontrollikoja soovituste põhjal võetud meetmete kontrollimise ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused:

— **1. soovitus**: käsitleda koos liikmesriikidega puudusi, mis tuvastati tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi tehtud juhtimiskontrolli riskipõhise temaatilise auditiga. See nõuab riigihanke-eeskirjade järgimise ja muude oluliste veaallikate (kulud, mis ei ole projektiga seotud või millel puudub lisaväärtus) suhtes tehtavate kontrollide tõhustamist;

— **2. soovitus**: kinnitada oma iga-aastastes 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;

6.42. *Komisjon on võtnud tuvastatud riskide maandamiseks erimeetmeid, mis hõlmavad eelkõige selliseid ennetus- ja parandusmeetmeid nagu suunised, koolitus ja lihtsustamine, range maksete katkestamise ja peatamise poliitika ning finantskorrektsioonid.*

Komisjon nõustub kõnealuse soovitusega ja on nõus liikmesriikides tehtava esmatasandi kontrolli tähtsusega ning jagab seisukohta, et neid kontrolle tuleks veelgi tugevdada. Seepärast on komisjon jaganud liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas korraldusasutused peaksid juhtimiskontrolle määratlema ja ellu viima. Lisaks sellele on koostatud terviklik selgitav märkus programmitöö perioodi 2014–2020 juhtimiskontrolli kohta, mis põhineb programmiperioodil 2007–2013 saadud kogemustele ja kontrollikoja järeldustele, ning see avaldatakse 2014. aasta teisel poolel.

Komisjon nõustub selle soovitusega ning on nõus avaldama iga-aastases tegevusaruandes juhtumid, mille puhul ta leiab, et ei saanud tühistamiste ja sissenõudmiste kohta esitatud teabe ebapiisava usaldusväärsuse tõttu seda kumulatiivse jääkriski arvutamisel arvesse võtta.

Komisjon võtab jätkuvalt arvesse liikmesriikide auditi tulemusi selles valdkonnas ning kaalub vajaduse korral täiendavate kontrollide nõudmist auditeerimisasutustelt.

Lisaks suurendab komisjon lähiaastatel tagasimakseid ja tühistamisi käsitlevate auditite ulatust, et saada täiendav kinnitus esitatud andmete täpsuse kohta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
— **3. soovitus**: tagada programmitöö perioodi 2014–2020 suhtes ühissätete määruse artiklite 78 ja 130 kohaldamine viisil, mis hoiab ära ettemaksete kogunemise lisaks esialgsetele ettemaksetele (vt näidet selgituses 6.4);	*Komisjon ei nõustu selle soovitusega.* *Komisjon nõustub kontrollikojaga, et liikmesriikidele programmitöö perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 eeskirjadega antud paindlikkus, mis annab neile võimaluse eraldada projektidele vahendeid prioriteetse suuna jaoks kindlaksmääratud kaasfinantseerimise määrast suurema või väiksema määraga, võib põhjustada erinevusi komisjoni fondidest liikmesriigile makstud toetuse ja liikmesriigi poolt projekti tasandil tagasimakstava ESFi rahastuse vahel, kuid ta leiab, et seda ei saa arvata eelmaksete hulka.* *Kooskõlas programmitöö perioodi 2014–2020 ühissätete määrusega tagab komisjon iga esitatud maksenõude ja lõpetamise puhul, et prioriteetse suuna tasandil liikmesriigile makstav ESFi toetus ei ületa prioriteedi maksetaotluses nimetatud abikõlblikku avaliku sektori panust (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 130 lõige 2). Lisaks on artikli 132 lõikes 1 sätestatud, et korraldusasutused tagavad, et toetusesaajad saavad avaliku sektori abikõlblike kulude kogusummale vastavad vahendid kätte täissummas ja mitte hiljem kui 90 päeva pärast kuupäeva, mil toetusesaaja maksenõude esitas. Liikmesriik peab lisaks tagama, et rakenduskava lõpuks toetusesaajatele makstud avaliku sektori kulude summa on vähemalt võrdne toetusega, mille komisjon on fondidest liikmesriigile maksnud (määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 129).*
— **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;	*Komisjon nõustub selle soovitusega, kuid leiab, et neid küsimusi tuleb käsitleda üksikjuhtumite kaupa. Seda küsimust on juba käsitletud mitmes komisjoni auditiaruandes (tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat). Liikmesriikidelt, kus probleem on süsteemset laadi, on nõutud konkreetselt seda probleemi käsitlevate tegevuskavade esitamist.*
— **5. soovitus**: uue programmitöö perioodi rakenduskavade heakskiitmisel veenduda, et liikmesriigid on kaalunud kõiki perioodi 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide määrustes lubatud lihtsustamisvõimalusi;	*Komisjon nõustub selle soovitusega ning juba rakendab seda. Komisjon on programmitöö perioodiga 2014–2020 seotud lihtsustamise osas võtnud vajalikud meetmed, et tagada, et liikmesriigid rakendavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eeskirjadega ette nähtud asjakohaseid meetmeid oma rakenduskavades. Liikmesriigid saavad koolituse, lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevate suuniste ja tehniliste töörühmade kaudu vajalikku toetust, et tagada kõigi lihtsustamisvõimaluste kasutamine ning parimate tavade aktiivne vahetamine. Lihtsustusmeetmete rakendamise võimalused kajastuvad ka partnerluslepingutes, milles liikmesriigid peavad ära märkima oma haldussuutlikkuse ning vajalikud meetmed halduskoormuse vähendamiseks. Lisaks on valmimas lihtsustamist käsitlev selgitav märkus, et aidata liikmesriikidel oluliselt parandatud lihtsustamisvõimalusi uuel programmitöö perioodil täielikult ära kasutada.*
— **6. soovitus**: järjepidevalt avaldada oma aasta tegevusaruandes reservatsioonide mitteesitamise (või väiksema finantsmõjuga reservatsioonide esitamise) põhjused juhtudel, kus see tuleneb eranditest kehtivatest komisjoni juhistest või heakskiidetud auditistrateegiast.	*Komisjon nõustub selle soovitusega ja on nõus iga-aastaste tegevusaruannete lisas avaldama täiendavaid üksikasju nende juhtumite kohta, kus komisjon on konkreetse olukorra hindamise põhjal võtnud vastu põhjendatud otsuse reservatsioone mitte teha või jätta juhtum kvantifitseeritud reservatsioonist välja.*

LISA 6.1

TÖÖHÕIVE JA SOTSIAALKÜSIMUSTE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013						2012	2011	2010
	ESF + IPA		Muud sotsiaalküsimused		Kokku				
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS									
Tehingute arv kokku:	175		7		**182**		180	180	66
TESTIMISE TULEMUSED [1] [2]									
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgmiselt:									
vigadest mõjutamata tehingud	73 %	(127)	71 %	(5)	**73 %**	**(132)**	65 %	60 %	73 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	27 %	(48)	29 %	(2)	**27 %**	**(50)**	35 %	40 %	27 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs									
Analüüs veatüüpide kaupa									
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	42 %	(20)	0 %	—	**40 %**	**(20)**	51 %	58 %	39 %
Kvantifitseeritavad vead:	58 %	(28)	100 %	(2)	**60 %**	**(30)**	49 %	42 %	61 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU									
Kõige tõenäolisem veamäär					**3,1 %**		3,2 %	2,2 %	Ei kohaldata
Ülemine veapiir					4,7 %				
Alumine veapiir					1,5 %				

[1] Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.
[2] Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 6.2

ÜHTEKUULUVUST, TRANSPORTI JA ENERGEETIKAT KÄSITLEVATE VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

T = tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat; R = regionaal- ja linnapoliitika, liikuvuse ja transpordi ning energeetika peadirektoraadid; X = koondhinnang kõigi peadirektoraatide kohta

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**1. soovitus** (2010. aasta 1. ja 3. soovitus): komisjon peaks rangelt nõudma ELi rahastamiskõlblikkuse nõuetest kinnipidamist. Programmitöö perioodil 2007–2013 saadud kogemuste alusel peaks komisjon hindama liikmesriikide rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohaldamist ning püüdma määratleda need valdkonnad, mida võiks veelgi lihtsustada, ning kõrvaldama võimalikud vigade allikad, mis võiksid pärast 2013. aastat vigu põhjustada.		E ([1])	R ([1])				
	6. peatüki 2. soovitus ja 5. peatüki 3. soovitus: komisjon peaks liikmesriikidele meelde tuletama nende kohustust kehtestada menetlused, mille abil tagada deklareeritud kulude õigsus ja korrektsus, ning aitama korraldus- ja vahendusasutustel võtta meetmeid esmatasandi kontrollide parandamiseks täiendavate suuniste ja koolituse abil.	E	R ([2])					
	6. peatükk, **3. soovitus** (2010. aasta 2. soovitus): innustada liikmesriikide ametiasutusi korrektsioonimehhanisme rangelt rakendama juba enne kulude heakskiitmist ja komisjonile esitamist (2008). Kui juhtimis- ja kontrollisüsteemide töös leitakse olulisi puudusi, peaks komisjon maksete tegemise katkestama või peatama, kuni liikmesriik on võtnud parandusmeetmeid, ning kohaldama vajaduse korral finantskorrektsioone.	X						
	4. soovitus (2010. aasta 5. soovitus): komisjon peaks andma käimasolevaks programmitöö perioodiks auditeerimisasutustele lisajuhiseid, eelkõige valimite moodustamise, projektide auditite käigus tehtavate kontrollide ulatuse ja kvaliteedikontrolli kohta, ning ergutama auditeerimisasutusi läbi viima konkreetseid süsteemiauditeid haldusasutuste ja vahendusasutuste tehtavate esmatasandi kontrollide kohta.		X ([3])					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	6. peatükk, **5. soovitus**: komisjon peaks hoolikalt kontrollima auditeerimisasutuste aasta kontrolliaruannetes ja auditiarvamustes esitatud teabe korrektsust ja täielikkust. Kontrollimisel peaks komisjon täiel määral arvesse võtma auditeerimisasutuste tehtud süsteemiauditite ja tehingute kontrolli kohta saada olevat teavet.		E ([4])					
	6. peatükk, **6. soovitus**: vigade ulatuse vähendamiseks peaks komisjon julgustama liikmesriike kasutama määrustes lubatud lihtsustatud kulude hüvitamise korda.	E						
	5. peatükk, **1. soovitus**: muuta karistussüsteemid mõjusamaks, suurendades finantskorrektsioonide mõju ning vähendades abikõlbmatute kulude muude kuludega asendamise võimalust, nagu komisjon oli soovitanud ühtekuuluvuse valdkonna puhul järgmisel programmitöö perioodil. Tuleks eeldada, et kõikide pärast raamatupidamise aastaaruande esitamist avastatud eeskirjade eiramiste puhul kehtestataks netofinantskorrektsioonid.	R						
	5. peatükk, **5. soovitus**: ühtekuuluvuse valdkonna mitmeaastaste rakenduskavade lõpetamise protseduuri tõhustamiseks:							
	— tuletada liikmesriikidele meelde, et need tagaksid perioodi 2007–2013 rakenduskavade kohta esitatud lõplike deklaratsioonide usaldusväärsuse;	R						
	— kontrollida kontrollikoja poolt perioodi 2000–2006 rakenduskavadest antava toetuse lõpetamise deklaratsioonides leitud konkreetseid puudusi;	R						
	— uurida, kas nimetatud probleeme esineb ka teistes rakenduskavades, ning kohaldada vajaduse korral finantskorrektsioone;	R						
	— tagada, et käimasolevates lõpetamisauditites käsitletaks asjakohaselt kontrollikoja tõstatatud küsimusi.	R						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
	Aastaaruandes 2010 esitatud soovitusi ja nendega oluliselt sarnanevaid 2011. aastal esitatud soovitusi analüüsiti koos.							
2010	**4. soovitus:** teha ettepanek käesoleva programmitöö perioodi struktuurifondide määruste muutmiseks, et kohustada liikmesriike aru andma finantskorraldusvahendite rakendamisest. Samuti peaks komisjon vahendite rakendamist regulaarselt kontrollima.	X						
	6. soovitus: teha ettepanek, et 2013. aastale järgneval perioodil ühildataks struktuurifondide määrustes iga-aastaste kontrolliaruannete aruandlusperioodid ELi eelarveaastaga ja ühtlustataks auditite lähenemisviisid nii, et auditeerimisasutuste poolt iga fondi kohta esitatud arvamused saaks riiklikul ja ELi tasandil koondada.		X ([5])					

([1]) Puudus liikmesriikide rahastamiskõlblikkuse eeskirjade süstemaatiline hindamine eesmärgiga neid lihtsustada. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul on komisjoni tegevus keskendunud peamiselt lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise propageerimisele liikmesriikides.

([2]) Vaata 5. peatüki 1. ja 2. soovitus.

([3]) Hoolimata 2013. aastal auditeerimisasutustele väljastatud uutest juhistest leidis kontrollikoda komisjoni poolt auditeerimisasutustele adresseeritud juhendmaterjalist mõningaid puudusi, mis on seotud finantskorraldusvahendite käsitlemise ja valimi moodustamisega rahaühikupõhiselt. Lisaks ei olnud võimalik tõendada selle soovituse järgimist, mis käsitles konkreetsete süsteemiauditite läbiviimist auditeerimisasutuste poolt haldusasutuste ja vahendusasutuste tehtavate esmatasandi kontrollide kohta.

([4]) Kontrollikoda leidis piiratud arvul juhtumeid, kus komisjoni järelevalvet auditeerimisasutuste töö üle saaks parandada (punkt 6.32).

([5]) Kontrollikoda märgib, et Euroopa Parlament ja nõukogu on vastu võtnud määruse (EL) nr 1303/2013, mis näeb struktuurifondide puhul ette aruandlusperioodide osalise ühildamise ELi eelarveaastaga. Auditeerimisasutuste lähenemisviisides leiti aga mõningast ebajärjepidevust (punktid 5.48 ja 6.32).

7. PEATÜKK

Välissuhted, välisabi ja laienemine

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	7.1–7.10
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused	7.2–7.9
Korrektsusega seotud riskid	7.5–7.9
Auditi ulatus ja lähenemisviis	7.10
Tehingute korrektsus	7.11–7.18
Valitud kontrollisüsteemide kontrollimine	7.19–7.21
EuropeAid	7.19
Laienemise peadirektoraat	7.20
Raamlepingud	7.21
Järeldus ja soovitused	7.22–7.25
2013. aasta järeldus	7.22–7.23
Soovitused	7.24–7.25

Lisa 7.1. Välissuhete, välisabi ja laienemise valdkonna tehingute testimise tulemused

Lisa 7.2. Välissuhete, välisabi ja laienemise valdkonna valitud süsteemide kontrolli tulemused

Lisa 7.3. Välissuhete, välisabi ja laienemise valdkonda puudutavate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

7.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja erihinnang välissuhete, välisabi ja laienemise valdkondade kohta, mis hõlmab järgmisi poliitikavaldkondi: „Välissuhted", „Arengukoostöö ja suhted Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani (AKV) riikidega", ([1]) „Humanitaarabi ja laienemine". Põhiteave 2013. aasta tegevuse ja kulutuste kohta on esitatud ***tabelis 7.1***.

Tabel 7.1. Välissuhted, välisabi ja laienemine – põhiteave 2013

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Välissuhted	Euroopa naabruspoliitika ja suhted Venemaaga	1 423
	Suhted Aasia, Kesk-Aasia ja Lähis-Ida riikidega	623
	Ühine välis- ja julgeolekupoliitika	312
	Suhted Ladina-Ameerikaga	298
	Kriisidele reageerimine ja ohud ülemaailmsele julgeolekule	264
	Halduskulud	157
	Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend (EIDHR)	136
	Sisserände- ja varjupaigaalane koostöö kolmandate riikidega	39
	Poliitiline strateegia ja koordineerimine	24
	Suhted ja koostöö kolmandate tööstusriikidega	19
		3 295
Arengukoostöö ja suhted AKV riikidega	Halduskulud	349
	Piirkondlik koostöö Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani (AKV) riikidega	295
	Valitsusvälised osalejad arengukoostöös	212
	Toiduga kindlustatus	203
	Keskkond ja loodusvarade, sealhulgas energia, säästev majandamine	134
	Inimeste ja ühiskonna areng	108
	Arengukoostöömeetmed ja ühekordsed programmid	30
	Poliitiline strateegia ja koordineerimine	14
		1 345

([1]) Euroopa arengufondide rahastatava abi kohta esitatakse eraldi aruanne, kuna seda ei rahastata üldeelarvest.

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Humanitaarabi	Humanitaarabi	1 197
	Halduskulud	36
	Kodanikukaitse rahastamisvahend	16
		1 249
Laienemine	Laienemisprotsess ja -strateegia	833
	Halduskulud	87
		920

Aasta maksed kokku	**6 809**
- halduskulud kokku ([1])	*629*
Tegevuskulud kokku	**6 180**
- ettemaksed ([2])	*4 181*
+ ettemaksete tasaarvestused ([2])	*4 020*
Auditeeritud andmekogum kokku	**6 019**

Aasta kulukohustused kokku	**9 173**

([1]) Halduskulude audit on esitatud 9. peatükis.
([2]) Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud ***lisa 1.1*** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Poliitikavaldkondade rühma eritunnused

7.2. ELi välistegevuses lähtutakse Euroopa Liidu lepingu artiklis 21 kehtestatud põhimõtetest. **Arengukoostöö** puhul on ELi põhieesmärk vaesuse vähendamine ja pikemas perspektiivis selle kaotamine ([2]). **Laienemise** eesmärk on aidata kandidaatriikidel ning võimalikel tulevastel kandidaatriikidel austada selliseid väärtusi, nagu inimväärikus, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriigi põhimõte ja inimõigused ([3]). **Humanitaarabi** eesmärk on anda sündmusekohast abi ning teha päästetöid ja pakkuda kaitset loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste tõttu kannatanud inimestele kolmandates riikides ([4]).

7.3. Rahastamist eraldatakse järgmiste programmide ja rahastamisvahendite kaudu:

a) geograafilised programmid, mis hõlmavad naaberriike, laienemist ja arengumaid (3,526 miljardit eurot);

b) temaatilised programmid, mis hõlmavad toiduga kindlustatust, valitsusväliseid osalejaid ja kohalikke omavalitsusi, keskkonda, tervishoidu ja haridust, demokraatiat ja inimõigusi (846 miljonit eurot);

c) välispoliitiline tegevus ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames, stabiliseerimisvahend, valimiste vaatlusmissioonid ja tööstusriikide rahastamisvahend (595 miljonit eurot) ning

d) humanitaarabi ja kodanikukaitse rahastamisvahend (1,213 miljardit eurot).

7.4. Välissuhete ja arengukoostöö tegevusvaldkondade eelarvet täitis arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid (edaspidi „EuropeAid") ja välispoliitika vahendite talitus. Laienemise eelarvet täitis laienemise peadirektoraat ja humanitaarabi eelarvet humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat.

([2]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 208.
([3]) Euroopa Liidu lepingu artikkel 49.
([4]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 214.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Korrektsusega seotud riskid

7.5. Käesolevas peatükis käsitletakse kulutusi, mida on tehtud erinevate koostöövahendite ja abi andmise viiside rakendamise kaudu enam kui 150 riigis. Eeskirjad ja menetluskord, sealhulgas hangete läbiviimise ja pakkumuste edukaks kuulutamise aspektid, on sageli keerulised. Kontrollikoda hindas valdkonna olemusest tulenevaid riske suureks.

7.6. Kahes valdkonnas – eelarvetoetus ([5]) ja ELi toetus mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid ([6]) nagu ÜRO – piiravad rahastamisvahendite olemus ja maksetingimused tehinguid ohustavate vigade ulatust.

7.7. Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarve või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks. Kontrollikoda uurib, kas komisjon on täitnud asjaomasele partnerriigile antava eelarvetoetuse maksete eritingimused ja on tõendanud üldiste rahastamiskõlblikkuse tingimuste (näiteks edusammud avaliku sektori finantsjuhtimises) täitmist.

7.8. Komisjonil on siiski üsna palju paindlikkust nende üldtingimuste täitmise üle otsustamisel. Kontrollikoda ei saa korrektsuse auditis minna partnerriigile toetuse maksmise etapist kaugemale. Ülekantud summad suunatakse abisaajariigi eelarvesse. Võimalikud puudused riigi finantsjuhtimises ei avaldu vigadena kontrollikoja korrektsuse auditis.

([5]) Eelarvetoetust makstakse üldeelarvest ja 2013. aastal oli selle maht 805 miljonit eurot.

([6]) Rahvusvahelistele organisatsioonidele makstakse toetust üldeelarvest ja 2013. aastal oli selle maht 1,5 miljardit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.9. Komisjoni poolt mitme rahastajaga projektidele antud toetusele lisandub teiste rahastajate toetus ja see ei ole ette nähtud kindlaksmääratud kuluartiklitele. Nn eeldava lähenemisviisi puhul lähtub komisjon eeldusest, et alustehingud on korrektsed, kui rahastamise kogusumma sisaldab ELi osaluse katmiseks piisavalt rahastamiskõlblikke kulusid. Kui mõni teine rahastaja kasutab sama lähenemist ning rakendab oma osamakse puhul samu rahastamiskõlblikkuse tingimusi, on oht, et kogukulud ei vasta komisjoni ja teiste rahastajate esitatud kõigile tingimustele.

KOMISJONI VASTUSED

7.9. *Komisjon usub, et tema ning rahvusvaheliste organisatsioonide kehtestatud sisekontrollimeetmed viivad sellise teoreetilise ohu vastuvõetavale tasemele.*

Komisjon ei ole teadlik ühestki konkreetsest probleemist seoses „eeldava lähenemisviisiga" (mis on välja töötatud, et komisjon saaks osaleda mitut toetajat, sealhulgas usaldusfonde, hõlmavates meetmetes). Selline lähenemisviis tagab välismeetmete ELi-poolse rahastamise suhtes kohaldatavate õigusnõuete täitmise (tagades, et selliste tegevuste eest tasumiseks, mis ei ole ELi eeskirjade kohaselt toetuskõlblikud, piisab teiste toetajate eraldatud summadest), kulutades samas ELi vahendeid kõige tõhusamal viisil (kooskõlastades rahastajate tegevust), pidades kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest.

Komisjon piirab seda riski, hinnates enne igasugust koostööd rahvusvaheliste partnerorganisatsioonide raamatupidamis-, auditi-, sisekontrolli-, hanke-, teabe tagantjärele avalikustamise ja isikuandmete kaitse menetlusi, oma töötajate kohalolu (ja osalemist juhtimisrühmades) ning rahvusvaheliselt organisatsioonilt nõutavat ranget üldist finantsaruandlust. Lisaks vaadatakse süsteeme välismeetmete programmide elluviimisel regulaarselt läbi, kasutades välisaudiitorite teostatavaid kontrollimissioone.

Komisjoni läbiviidud auditite käigus ei ole senini tuvastatud ühtegi sellist „spetsiifilist ohtu", samuti ei tea komisjon ühestki teisest rahastajast, kes kohaldaks „samu abikõlblikkustingimusi".

Auditi ulatus ja lähenemisviis

7.10. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas***. Välissuhete, välisabi ja laienemise valdkonna auditi puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid:

a) auditi raames kontrolliti 172 tehingust koosnevat valimit (nagu määratletud ***lisa 1.1*** punktis 7), mis koostati nii, et see oleks statistiliselt esinduslik poliitikavaldkondade rühma kõikide tehingute suhtes. Valim koosnes 2013. aastal komisjoni peakorteri heakskiidetud 60 tehingust ja ELi delegatsioonide heakskiidetud 112 tehingust ([7]);

b) vigade tuvastamisel analüüsiti asjaomaseid kontrollisüsteeme, et määrata kindlaks vastavad puudused;

c) kontrollisüsteemide hindamise käigus uuriti EuropeAidi eelkontrolle, järelevalvet ja siseauditit;

d) kontrollikoda uuris valikuliselt komisjoni talituste algatatud raamlepinguid;

e) kontrollikoda vaatas üle välispoliitika vahendite talituse ja EuropeAidi aasta tegevusaruanded ning

f) uuris, kas komisjon järgis kontrollikoja aastaaruannetes 2010 ja 2011 antud soovitusi (vt ***lisa 7.3***).

TEHINGUTE KORREKTSUS

7.11. Tehingute testimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***lisas 7.1***. Kontrollikoja auditeeritud 172 tehingust olid vigadest mõjutatud 50 ehk 29 %. 30 kvantifitseeritud vea alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 2,6 % ([8]).

([7]) Bosnia ja Hertsegoviina, Kambodža, Moldova, Palestiina, Peruu, Tuneesia ja Türgi (neid riike külastati kohapeal); Afganistani, Bangladeshi ja Iraagi puhul toimus dokumendikontroll.

([8]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 1,2 % ja 4 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.12. 30 makset ja tasaarvestust172st sisaldasid kvantifitseeritud vigu. Neist 20 leiti lõppmaksetes ja tasaarvestustes. Kõik vead leiti komisjoni poolt põhimõtteliselt kontrollitud tehingutes, kuid ühtki neist ei olnud suudetud ära hoida ega avastada. Kahe tehingu puhul leidis kontrollikoda vigu, mida toetusesaajaid kontrollinud audiitorid ei olnud avastanud.

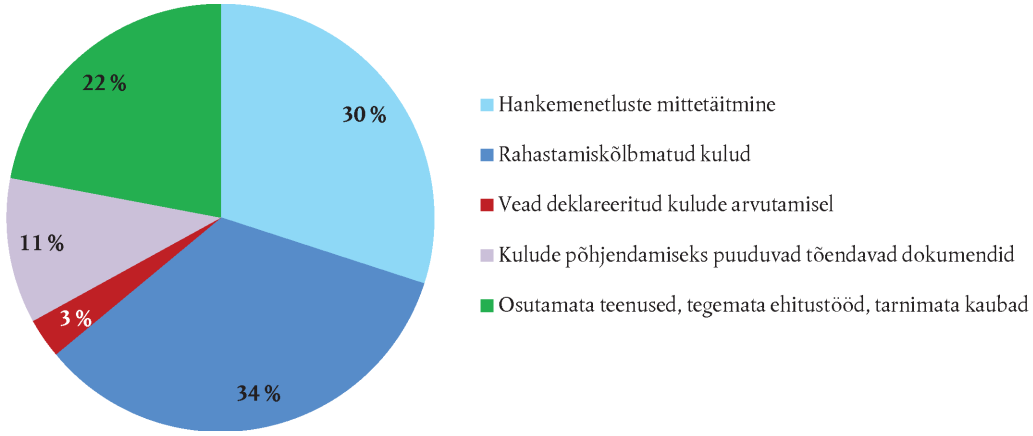
7.13. ***Joonisel 7.1*** esitatakse ülevaade vigade olemusest ja eri veatüüpide osakaalust hinnangulises veamääras poliitikavaldkondade kaupa.

KOMISJONI VASTUSED

7.12. *Ühisvastus punktidele 7.12 kuni 7.15.*

Komisjoni kontrollid on üles ehitatud selliselt, et vigade tuvastamine ja parandamine järelauditite abil (pärast lõppmakseid) on endiselt võimalik. Ulatuslikku järelauditite programmi kavandavad ja rakendavad välisabiga tegelevad peadirektoraadid igal aastal, kasutades selleks ametlikku riskihindamismenetlust.

Joonis 7.1. Eri veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



7.14. Veakategooria „rahastamiskõlbmatud kulud” (14 tehingut) hõlmab lepinguväliste tegevustega seotud või rahastamiskõlblikkuse perioodi väliselt tehtud kulusid, rahastamiskõlbmatuid makse ja ekslikult otseste kuludena kajastatud kaudseid kulusid. Veel kolmel juhul kiitis komisjon heaks (ja tasaarvestas) teenuste, ehitustööde ja kaupadega seotud kulud, mida ei olnud heakskiitmise ajal veel tehtud. Näited vigade kohta on esitatud allpool (vt selgituses 7.1 toodud näide).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 7.1. Näited kvantifitseeritud vigadest

Rahastamiskõlbmatud kulud

Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat

Komisjon sõlmis ühe Saksamaa valitsusvälise organisatsiooniga 750 000 euro suuruse toetuslepingu, et viia ellu üks humanitaarabi projekt, mille kaudu pakuti perioodil 2011/2012 Nigeris haavatavatele isikutele tervishoiuteenust. Nimetatud valitsusväline organisatsioon kandis projekti kuludesse 12 800 euro eest sotsiaalkindlustuskulusid ja makse, mida komisjon ei oleks pidanud hüvitama, kuna need kulud ei olnud ELi rahastatud projektiga seotud.

Kandmata kulud

EuropeAid – Moldova

Komisjon allkirjastas ÜRO arenguprogrammiga toetuslepingu summas 10,6 miljonit eurot, millest EL rahastas 9,5 miljonit eurot, et hõlbustada majanduslikku ja sotsiaalset arengut Moldovas.

2013. aastal kiitis komisjon ebaõigelt heaks kulud summas 1,8 miljonit eurot, mis olid seotud organisatsiooni allkirjastatud lepingutega, kuid mis olid veel kandmata.

7.15. 30 kvantifitseeritud veast neli puudutasid eeskirjadevastaseid hanke- või lepingute sõlmimise menetlusi, mille viisid läbi kas komisjon ise (ühel juhul) või toetusesaajad (kolmel juhul) (vt selgituses 7.2 toodud näide).

7.2 selgitus. Eeskirjadevastane lepingu sõlmimise menetlus

EuropeAid – Tuneesia

Komisjon allkirjastas Prantsusmaa õiguseksperdiga 98 000 euro suuruse teenuslepingu nõustamisteenuste saamiseks Tuneesias. Leping oli tegelikkuses ühe olemasoleva teenuslepingu pikendus. Lepingu pikendamine oli finantsmäärusega vastuolus ning seega eeskirjadevastane.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 7.1. Näiteid kvantifitseerimisvigadest

Komisjon rõhutab asjaolu, et enne iga makset teostatud eelkontrolle tuleb käsitleda kontrollisüsteemi üldkontekstis. Kehtivate järelevalve- ja kontrollisüsteemidega oleks vead eelkontrollide käigus ikkagi tuvastatud, võttes arvesse, et kontrollikoja auditeeritud meetmeid pärast komisjoni kontrolliahela viimaseid etappe ei auditeeritud.

Sellest hoolimata tuletas komisjon partnerile meelde tema lepingulisi kohustusi ja eriti vajadust tema sisekontrollisüsteeme veelgi parandada.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

7.16. Riiklike ühinemiseelsete programmidega seotud üheksa tehingu puhul kiitis heaks (st tasaarvestas ([9])) komisjon omal algatusel 150 miljoni euro väärtuses kulusid, kuigi puudusid andmed selle kohta, et kulud olid tegelikult kantud, heakskiidetud summade all täpselt kajastatud ja rahastamiskõlblikud. Tasaarvestatud summad põhinesid komisjoni enda hinnangutel, mitte kantud, makstud ja heakskiidetud kuludel, mis vastavad tõendavate dokumentidega kinnitatud tegelikele kuludele. Lisaks üheksale valimisse kaasatud tehingule leidis kontrollikoda ka teisi sama süsteemse vea poolt mõjutatud tehinguid. Pärast kontrollikoja auditit tunnistas komisjon kontrollikoja poolt leitud tasaarvestamisega seotud probleemi ja tegi vastavate tehingute puhul raamatupidamisarvestuse parandused. Samuti lubas komisjon teha vastavad muudatused oma tasaarvestamise menetlusse.

7.17. Lisaks leiti 172 tehingust 20 puhul 30 mittekvantifitseeritud viga, mis puudutasid peamiselt juriidiliste või lepinguliste kohustuste mittetäitmist.

7.18. 20 uuritud eelarvetoetuse tehingut ei sisaldanud korrektsusega seotud vigu. Üks tehingutest puudutas komisjoni poolt 2013. aasta novembris tehtud 15 miljoni euro suurust makset (Ukraina riikliku keskkonnapoliitika elluviimise toetamiseks suunatud 35 miljoni euro suuruse eelarvetoetuse esimene kindlasummaline osamakse). Komisjon andis selle makse tegemiseks loa, kuna luges täidetuks nii üld- kui eritingimused. See tähendab, et kahe üldtingimuse puhul oli komisjon seisukohal, et Ukraina valitsus on taganud riigi makromajandusliku stabiilsuse ning riigi rahanduse juhtimise usaldusväärsuse ja läbipaistvuse (kuigi mõnel peamisel tulemusnäitajal oli väga madal hinne). See näide demonstreerib punktides 7.7 ja 7.8 kirjeldatud riske.

KOMISJONI VASTUSED

7.16. *Komisjon nõustub, et neid menetlusi ei järgitud nende tasaarvestuste puhul, mis tehti üksnes sisemise arvepidamise ja halduseesmärgil, ning mis on eraldatud ametlikust deklareeritud kulude heakskiitmise menetlusest. Komisjon nõustub, et seda raamatupidamislikku lähenemisviisi tuleb muuta ning on asjaomased tasaarvestused juba tagasi võtnud. Laienemise peadirektoraat võtab kasutusele uue tasaarvestusmenetluse. Ühinemiseelse abi andmine hõlmab süsteemide ja menetluste ranget kontrollimist ja seiret enne ettemaksu tegemist. Iga programm kestab mitu aastat ning alles programmi rakendamise lõpus on võimalik hinnata tegelikke kulusid ja programmi enda edukust.*

7.18. *Komisjonil on heameel märkida, et eelarvetoetuse operatsioonid olid vigadeta.*

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE KONTROLLIMINE

EuropeAid

7.19. Kontrollikojapoolse EuropeAidi süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 7.2***. EuropeAidi poolt läbiviidud süsteemide, sh allesjäänud veamäära uuringu hindamise üksikasjalikud tulemused on esitatud kontrollikoja aastaaruandes kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi kohta (punktid 33–45).

([9]) Eelrahastamise tasaarvestamine peaks toimuma taotleja esitatud kontrollitava teabe alusel vastavalt finantsmääruses ja selle kohaldamise eeskirjades kehtestatud protseduuridele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Laienemise peadirektoraat

7.20. Laienemise peadirektoraadi peadirektor kinnitas oma eelarveaasta 2013 kinnitavas avalduses, et tal on piisav kindlus selle kohta, et kasutusel olevad kontrolliprotseduurid annavad vajaliku kindluse alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ning et aruandes esitatud teave on usaldusväärne, täielik ja õige. Kontrollikoda leidis siiski (nagu kirjeldatud punktis 7.16), et laienemise peadirektoraadi kirjendatud kulud põhinesid peadirektoraadi hinnangutel, mitte kantud, makstud ja heakskiidetud kuludel, mis vastavad tõendavate dokumentidega kinnitatud tegelikele kuludele. Kuna veariski sisaldav summa on 150 miljonit eurot, oleks peadirektor pidanud esitama reservatsiooni.

7.20. *Vt komisjoni vastus punktile 7.16.*

Komisjon on seisukohal, et laienemise peadirektoraat ei olnud kohustatud reservatsiooni tegema. Asjaomased tehingud olid kõik enne lõpparuande koostamist tagasi võetud.

Raamlepingud

7.21. Kontrollikoda vaatas läbi poliitikavaldkondade rühmaga tegeleva kolme peadirektoraadi ja ühe talituse (välispoliitika vahendite talitus) sõlmitud raamlepingud. Läbivaatamise käigus ei tuvastatud vigu ega puudusi süsteemides.

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

7.22. Käesoleva poliitikavaldkondade rühma puhul:

a) näitas tehingute testimine, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 2,6 %;

b) leiti laienemise peadirektoraadi poolt kulude taasarvestamisega seotud süsteemne viga, mille suurus on150 miljonit eurot, ning

c) hinnati kontrollikoja poolt kontrollitud EuropeAidi järelevalve- ja kontrollisüsteemid osaliselt mõjusateks ([10]).

7.23. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulud on olulisel määral vigadest mõjutatud.

7.22.

c) *Komisjon märgib, et EuropAidi hallatavate tehingute veamäär oli väiksem kui 2012. aastal.*

([10]) Süsteemide kohta esitatud järeldus piirdub kontrollimiseks valitud süsteemidega (vastavalt määratletud auditi ulatust käsitlevas punktis 7.10 määratletule).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Soovitused

7.24. Varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimisel tehtud edusammude kontrollikojapoolse läbivaatamise tulemused on esitatud ***lisas 7.3***. Aastaaruannetes 2010 ja 2011 esitas kontrollikoda 11 soovitust. Neist kaheksa viis komisjon ellu täielikult, kaks suuremas osas ja ühe osaliselt.

7.25. Nimetatud läbivaatamise ning 2013. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

— **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;

Komisjon nõustub soovitusega ja juhib tähelepanu, et kehtivates raamatupidamiseeskirjades ja peadirektoraatidele saadetud juhendites on selgitatud tasaarvestuste õiget käsitlemist. Laienemise peadirektoraat võtab kasutusele uue tasaarvestusmenetluse. Kulude heakskiitmine põhineb jätkuvalt raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusel.

— **2. soovitus:** välispoliitika vahendite talitus peaks kõik ühise välis- ja julgeolekupoliitika missioonid akrediteerima nn kuue samba hindamise põhjal ([11]).

Komisjon on selle soovitusega nõus. Nagu 7.3. lisas märgitakse, on audiitorid paranemist märganud. Välispoliitika vahendite talitus võttis eesmärgiks missioonide järkjärgulise nõuetega vastavusse viimise alates suurimast. Seda eesmärki alles rakendatakse, kuid välispoliitika vahendite talitus on seisukohal, et nõuete täitmata jätmisest tulenevaid riske on juba leevendatud. Nelja suurima missiooni arvele, mis kas juba vastavad nõuetele või hakkavad vastama lähitulevikus, langeb üle 80 % missioonide hallatavast ÜVJP eelarvest. Missioonide muutmisel nõuetele vastavaks on küsimus ka kulutasuvuses, sest paljudel neist võib olla lühike tegevusaeg. Uusi ÜVJP missioone ei saa põhimõtteliselt esimesest tegevuspäevast alates nõuetele vastavaks muuta, sest neil on vaja aega oma süsteemide loomiseks. Kui missioonid ei vasta nõuetele, ei delegeeri välispoliitika vahendite talitus neile kogu finantsjuhtimist, vaid jätab leevendavad kontrollimeetmed endale. Finantsmäärus tunnustab seda nüüd täielikult (artikli 60 lõike 2).

([11]) Vt ***lisa 7.3***.

LISA 7.1

VÄLISSUHETE, VÄLISABI JA LAIENEMISE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013					2012	2011	2010
	EuropeAid [3]	Välispoliitika vahendite talitus	Laienemise peadirektoraat	Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat	Kokku			
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS								
Tehingute arv kokku:	115	9	18	30	**172**	174	120	90
TESTIMISE TULEMUSED [1] [2]								
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgmiselt:								
vigadest mõjutamata tehingud	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	**71 % (122)**	77 %	59 %	62 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	**29 % (50)**	23 %	41 %	38 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs								
Analüüs veatüübi kaupa								
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	**40 % (20)**	25 %	55 %	47 %
Kvantifitseeritavad vead:	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	**60 % (30)**	75 %	45 %	53 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU								
Kõige tõenäolisem veamäär					**2,6 %**	3,3 %	Ei kohaldata	Ei kohaldata
Ülemine veapiir					4,0 %			
Alumine veapiir					1,2 %			

Märkused:
([1]) Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.
([2]) Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.
([3]) Sisaldab Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusameti kahte tehingut.

LISA 7.2

VÄLISSUHETE, VÄLISABI JA LAIENEMISE VALDKONNA VALITUD SÜSTEEMIDE KONTROLLI TULEMUSED

Hinnang kontrollitud süsteemidele

Süsteem	Eelkontrollid	Kontroll ja järelevalve	Siseaudit	Üldhinnang
EuropeAid	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	**Osaliselt mõjus**

LISA 7.3

KONTROLLIKOJA VÄLISSUHETE, VÄLISABI JA LAIENEMISE VALDKONDA PUUDUTAVATE VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**Soovitus 1:** EuropeAid, humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat ja välispoliitika vahendite talitus parandavad toetuslepingute järelevalvet, kasutades paremini ära kohapealseid kontrolle, et ära hoida ja avastada deklareeritud abikõlbmatuid kulusid ja/või suurendada komisjoni tellitud auditite katvust.		X					
	Soovitus 2.1: välispoliitika vahendite talitus peaks tagama, et siseauditi üksus hakkaks toimima.	X						
	Soovitus 2.2: välispoliitika vahendite talitus peaks esitama üksikasjalikud riskihindamiskriteeriumid stabiliseerimisvahendi ja ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames auditeeritavate lepingute valimiseks.	X						
	Soovitus 2.3: välispoliitika vahendite talitus peaks tagama, et kõik ühise välis- ja julgeolekupoliitika missioonid akrediteeritakse nn kuue samba hindamise põhjal.			X				*Vt komisjoni vastus 2. soovitusele.*
	Soovitus 2.4: välispoliitika vahendite talitus peaks kiirendama ühise välis- ja julgeolekupoliitika vanade lepingute lõpetamist. (2009. aasta soovituse põhjal 2011. aastal võetud järelmeede / selle ajakohastatud versioon.)		X					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	E/K kehtiva raamistiku alusel	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	**Soovitus 3:** laienemise peadirektoraat peaks üksikasjalikumalt määratlema eelkontrollide tühistamise ja haldamise delegeerimise peatamise kriteeriumid detsentraliseeritult hallatavatele riikidele, ning riikide ametiasutuste kasutatud süsteemide toimimise testimise kriteeriumid. (2009. aasta soovituse põhjal 2010. aastal võetud järelmeede / selle ajakohastatud versioon.)	X						
	Soovitus 4: laienemise peadirektoraat peaks jätkama oma juhtimisinfosüsteemi sisestatud andmete kvaliteedi parandamist. (2009. aasta soovituse põhjal 2010. aastal võetud järelmeede / selle ajakohastatud versioon.)	X						
	Soovitus 5: laienemise peadirektoraat peaks välja töötama kontrollkäikude seaduslikkuse ja korrektsuse alaste tulemuste konsolideerimist hõlbustava rakenduse. (2009. aasta soovituse põhjal 2010. aastal võetud järelmeede / selle ajakohastatud versioon.)	X						
	Soovitus 6: laienemise peadirektoraat peaks suurendama tsentraliseeritud eelarve täitmise raames tehtud tehingute järelkontrollide arvu.	X						
	Soovitus 7: komisjon peaks kehtestama selge ja arusaadava metoodika, et arvutada välja välissuhete direktoraadi allesjäänud veamäära, mille alusel peadirektor esitab oma esitised.	X						
	Soovitus 8: humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat peaks kavandama ja võtma kasutusele süsteemi partnerite poolt kasutatavate humanitaarhankekeskuste kohta käivate andmete kogumiseks ja analüüsimiseks. (2009. aasta soovituse põhjal 2010. aastal võetud järelmeede / selle ajakohastatud versioon.)	X						

8. PEATÜKK

Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad

SISUKORD

	Punkt
Sissejuhatus	8.1–8.5
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused	8.2–8.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	8.5
Tehingute korrektsus	8.6–8.16
Teadusuuringute kulutused, mida mõjutavad sama tüüpi vead mis varasematel aastatel	8.8–8.12
Vigade arvu suurenemine hariduse ja kultuuripoliitika valdkonnas	8.13
Riigihanke-eeskirjade mittejärgimine moodustab suure osa 2013. aasta veamäärast	8.14–8.15
Rahastamiskõlbmatud kulud võivad ELi lisaväärtust vähendada	8.16
Valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine	8.17–8.32
Kuluaruannete tõendamine ei välista vigu	8.18–8.20
Enne maksete heakskiitmist tehtavat kontrolli mõjutavad puudused	8.21–8.24
Toetusesaajate auditeerimist mõjutavad mõnes peadirektoraadis viivitused	8.25–8.30
Komisjoni aasta tegevusaruannete läbivaatamine	8.31–8.32
Järeldus ja soovitused	8.33–8.36
2013. aasta järeldus	8.33–8.34
Soovitused	8.35–8.36
Välistegevuse tagatisfondi auditi 2013. aasta tulemused	8.37–8.40

Lisa 8.1. Teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade tehingute testimise tulemused

Lisa 8.2. Teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade valitud süsteemide kontrolli tulemused

Lisa 8.3. Teadusuuringuid ja muid sisepoliitika valdkondi käsitlevate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

8.1. Käesolevas peatükis esitatakse erihinnang teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade kohta, mis hõlmab järgmisi poliitikavaldkondi: „Teadusuuringud", „Haridus ja kultuur", „Sidevõrgud, sisu ja tehnoloogia", „Ettevõtlus", „Siseküsimused", „Otsene teadustegevus", „Majandus- ja rahanduskü-simused", „Teabeedastus", „Justiitsküsimused", „Kaubandus", „Siseturg" ja „Konkurents". Ühtlasi tutvustatakse välistegevuse tagatisfondi käsitleva kontrollikoja korduvauditi tulemusi. 2013. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud ***joonisel 8.1.***

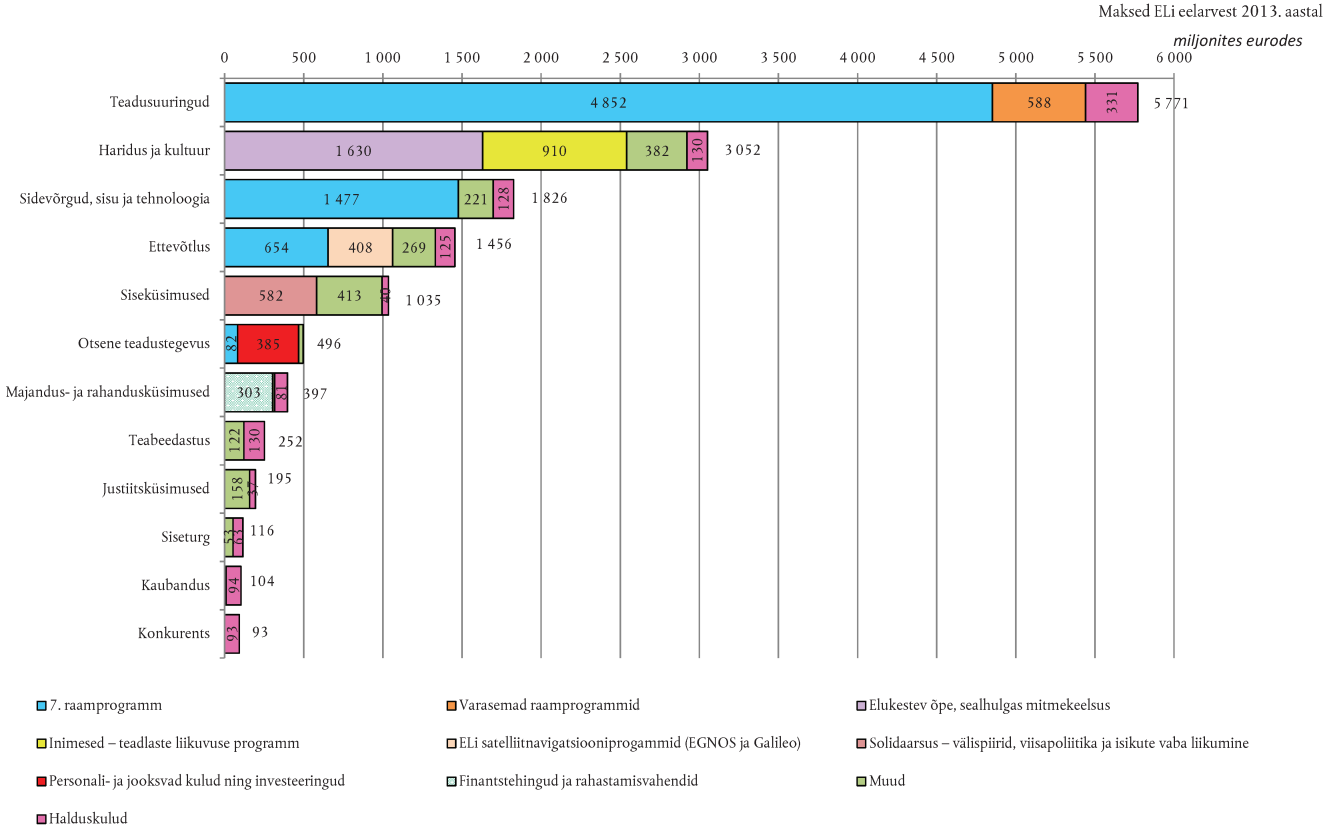
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused

8.2. Kulutused hõlmavad suurt arvu poliitikaeesmärke, nagu teadusuuringud ja uuendustegevus, haridus, turvalisus, ränne ja finantskriisi tagajärgedega võitlemise meetmed.

8.3. Ligi 90 % kulutustest moodustavad projektides osalevatele toetusesaajatele tehtavad toetusmaksed. Muud kulutused hõlmavad näiteks toetust Euroopa Investeerimispanga hallatavatele rahastamisvahenditele ja osalust liikmesriikide juhitavates programmides, nagu välispiirifond.

8.4. Lisaks ettemaksetele, mis makstakse välja pärast toetuslepingu või rahastamisotsuse allkirjastamist, hüvitatakse ELi vahenditest toetusesaajate poolt programmi või projekti kuluaruannetes deklareeritud kulud. Peamine korrektsusega seotud risk seisneb selles, et toetusesaajad võivad kuluaruannetes deklareerida rahastamiskõlbmatuid või mittetõendatud kulusid, mida komisjoni või liikmesriigi kontrollisüsteemid ei avasta ega paranda.

Joonis 8.1. Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad – põhiteave 2013



Ülaltoodud joonisel kajastatud aasta maksete kogusumma	**14/793**
- *halduskulud kokku* ([1])	*1 637*
Tegevuskulud kokku	**13 156**
- *ettemaksed* ([2])	*8 823*
+ *ettemaksete tasaarvestused* ([2])	*6 098*
Auditeeritud andmekogum kokku	**10 431**
Eelarveaasta kulukohustused kokku	**17 812**

([1]) Halduskulude audit on esitatud 9. peatükis.
([2]) Vastavalt alustehingute ühtsele määratlusele (üksikasjad on toodud ***lisa 1.1*** punktis 7).

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Auditi ulatus ja lähenemisviis

8.5. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 2. osas***. Teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade auditi puhul tuleb märkida järgnevat:

a) auditi raames kontrolliti valimit, kuhu kuulus 150 tehingut, nagu on kirjeldatud ***lisa 1.1*** punktis 7. Valim on koostatud nii, et see esindaks kõiki poliitikavaldkondade rühma tehinguid. 2013. aastal kuulus valimisse 89 teadusuuringutega seotud tehingut (86 seitsmenda raamprogrammiga (FP7) seotud tehingut ja 3 kuuenda raamprogrammiga (FP6) seotud tehingut), 25 elukestva õppe programmi ja programmi „Aktiivsed noored" tehingut ja 36 tehingut muudest programmidest;

b) kontrollisüsteemide hindamine hõlmas seitsmendat raamprogrammi (FP7), millel on kolm peamist kontrollielementi:

   — toetusesaajate projektikulude aruannete tõendamine sõltumatute audiitorite poolt enne aruannete esitamist komisjonile;

   — esitatud kuluaruannete ja projektide eduaruannete kontrollimine komisjoni poolt enne maksete heakskiitmist;

   — toetusesaajate valimi auditeerimine komisjoni poolt ja võimalike auditiga tuvastatud rahastamiskõlbmatute kulude tagasimaksenõuete esitamine;

c) kontrollikoda vaatas läbi teaduse ja innovatsiooni peadirektoraadi, sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi, hariduse ja kultuuri peadirektoraadi ning Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse 2013. aasta tegevusaruanded.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

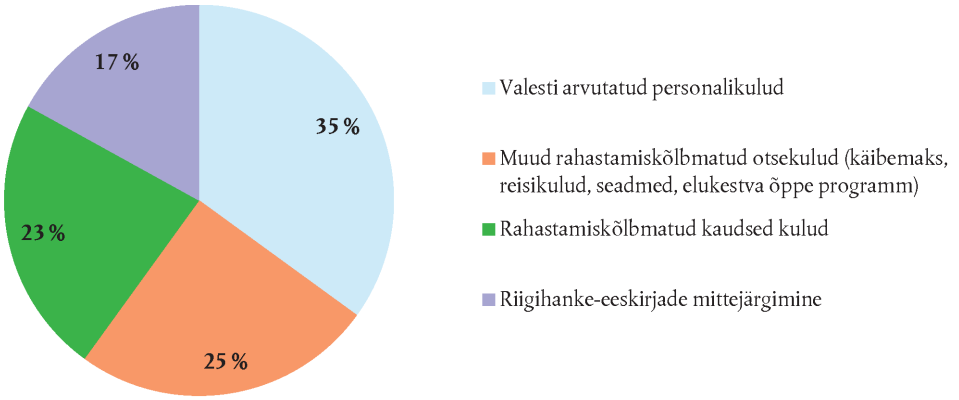
Tehingute korrektsus

8.6. Tehingute testimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***lisas 8.1***. Kontrollikoja auditeeritud 150 tehingust olid vigadest mõjutatud 76 (51 %). Kvantifitseeritud 54 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 4,6 % ([1]).

8.6. *Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja tuvastatud veamäär on üks ELi kulude rakendamise tulemuslikkuse näitaja. Samuti on oluline arvestada komisjoni mitmeaastast kontrollistrateegiat. Selle alusel arvutavad talitused vigade jääkmäära, mille puhul võetakse arvesse tagasinõudmisi, korrektsioone ning kõigi programmi rakendamise jooksul toimunud kontrollimiste ja auditite mõju. Arvutuslik vigade jääkmäär 2013. aasta lõpul oli teadusuuringute programmidel umbes 3 %, riiklike büroode hallataval elukestva õppe programmil ja programmil „Aktiivsed noored" 0,95 % ning siseküsimuste ja õiguse valdkonnas alla 2 %.*

8.7. Kõige sagedasemad veatüübid on valesti arvutatud personalikulud, muud rahastamiskõlbmatud otsekulud (nagu mittetõendatud reisi- ja seadmete kulud) ja kaudsed kulud, mis põhinevad valel üldkulude määral või sisaldavad rahastamiskõlbmatuid kulukategooriaid, mis ei ole projektiga seotud. Lisaks moodustavad 2013. aasta veamäärast suure osa toetusesaajate poolsed riigihanke-eeskirjade eiramise juhud, mis varem pole selles poliitikavaldkondade rühmas oluliselt vigu põhjustanud (vt ***joonis 8.2***).

Joonis 8.2. Eri veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

([1]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et üldkogumi veamäär on vahemikus 2,6 % ja 6,6 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Teadusuuringute kulutused, mida mõjutavad sama tüüpi ja samas ulatuses vead mis varasematel aastatel

8.8. Teadusuuringute kulutustes leidis kontrollikoda sama tüüpi ja samas ulatuses vigu mis eelmistel aastatel. Samu veatüüpe leitakse võrdse sageduse ja ulatusega ka komisjoni auditite käigus.

8.9. Enamikul juhtudel on vead tekkinud sellest, et toetusesaajad on projekti kuludesse kantavate rahastamiskõlblike kulude summa valesti arvutanud või deklareerinud kulusid, mis ei ole projektiga seotud või mida pole võimalik tõendada. Personalikulud on sageli tegelikust suuremana esitatud, kuna toetusesaajad deklareerivad eelarvelisi, mitte tegelikke kulusid, tunnitariifid ei ole õiged või kulude hüvitamist taotletakse aja eest, mil projekti juures ei töötatud. Muude otsekulude puhul tulenevad toetusesaajate vead sageli rahastamiskõlblike kulude valesti arvutamisest (näiteks projektis kasutatud seadmete amortisatsioonikulude ülehindamine) või kaudsete maksude deklareerimisest rahastamiskõlblike kuludena. Kaudsed kulud on tihti ülehinnatud, sest toetusesaajad lisavad nende hulka kulud, mis ei ole teadusuuringutega seotud, nagu turustus- või levitamiskulud (vt näidet selgituses 8.1).

Selgitus 8.1. Vead Euroopa teadusuuringute rahastamise (FP7) kulude deklareerimisel

Ühes FP7 projektis osalenud toetusesaaja deklareeris kulusid summas 185 500 eurot, millest komisjon hüvitas ELi osalusena 98 000 eurot. Kontrollikoda tuvastas deklareeritud kuludes mitmeid vigu, nagu:

— personalikulude ebaõige arvestusmeetod, mis põhines hinnangulistel summadel;

— rahastamiskõlbmatu käibemaksu deklareerimine koos reisikuludega;

— projektiga mitteseotud kaudsete kulude deklareerimine.

Toetusesaaja deklareeris rahastamiskõlbmatuid kulusid *ca* 36 000 euro väärtuses.

Kontrollikoda leidis rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimise juhtumeid rohkem kui kolmandikus valimisse kuulunud FP7 projektides.

8.10. Viimased FP7 toetuslepingud allkirjastati 2013. aastal. Komisjon jätkab vastavate projektide juhtimist ja auditeerimist vähemalt 2017. aastani paralleelselt järgmise teadusuuringute programmi „Horisont 2020” käivitamisega.

8.9. *Komisjon nõustub kontrollikoja tuvastatud vigade liigi ja ulatusega.*

Selgitus 8.1. Vead Euroopa teadusuuringute rahastamise (FP7) kulude deklareerimisel

Komisjon soovib rõhutada, et kontrollikoja teatatud vigade liiki olnuks võimalik tuvastada üksnes põhjaliku järelauditi, kuid mitte eelkontrolli käigus.

Uue raamprogrammi „Horisont 2020” eeskirjad peaksid vältima enamikku seda liiki vigu, kuna lubatakse hinnangulisi keskmisi personalikulusid (kui see on abisaajal tavaks), käibemaks on abikõlblik kulu juhul, kui seda ei ole võimalik tagasi saada, ning kindel kaudsete kulude summa aitab tuvastatud vealiiki vältida.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.11. „Horisont 2020" lihtsamad eeskirjad, nagu toetusesaajate tavapäraste arvestustavade laiem heakskiitmine ja kaudsete kulude hüvitamine kindla määra alusel, on mõeldud osalemise lihtsustamiseks ja veamäära vähendamiseks. Võimalik mõju veamäärale saab aga avalduda alles 2016. aasta lõpus, kui esimeste oluliste vahemaksete tegemisega on lõpule jõutud.

8.12. 2013. aastal vähendas komisjon veelgi teadusuuringute toetuste maksmiseks kuluvat aega. Siiski leidis kontrollikoda 14 juhtumit, kus projektikoordinaatorid viivitasid vahendite ülekandmisega teistele projektipartneritele. Mõnel juhul olid selleks mõistetavad põhjused, nagu ebaselgus partneri tegelike kulude suhtes, kuid põhjendamatud viivitused avaldavad negatiivset mõju toetusesaajatele, kes sõltuvad oma teadusuuringute rahastamisel suurel määral ELi toetusest, nagu väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd).

Vigade arvu suurenemine hariduse ja kultuuripoliitika valdkonnas

8.13. 2013. aastal olid ligikaudu pooled valimisse kuulunud elukestva õppe programmi tehingutest (22-st 12) seotud muude haridus- ja koolitusprojektidega kui Erasmuse üliõpilasvahetus. Neid projekte viivad tavaliselt ellu väiksed üksused, nagu valitsusvälised organisatsioonid, koolid ja VKEd. Selliste toetusesaajate haldussuutlikkus on piiratud. Tihti osalevad nad programmis esimest korda ning on halvemini kursis eeskirjade ja menetlustega, eriti nõudega pidada projekti kohta eraldi raamatupidamisarvestust ja hoida alles kõik projekti käigus kantud kulude tõendavad dokumendid. Seetõttu on ka vead sagedasemad (vt näidet selgituses 8.2).

Selgitus 8.2. Vead ühe elukestva õppe programmi projekti kulude deklareerimisel

Ühes elukestva õppe programmi koolitusprojektis osalenud toetusesaaja deklareeris oma kuluaruandes personalikulusid summas üle 260 000 euro, millest komisjon hüvitas ELi osalusena ligikaudu 190 000 eurot. Kontrollikoda tuvastas deklareeritud kuludes mitmeid vigu, nagu:

— ebaõige tunnitasu kasutamine personalikulude arvestamisel;

— allhankekulude deklareerimine personalikuludena;

— enne projekti rahastamiskõlblikkuse perioodi algust kantud kulude deklareerimine.

Selle projekti puhul kontrollis kontrollikoda kulusid summas ligikaudu 114 000 eurot ning leidis rahastamiskõlbmatuid kulusid umbkaudu 48 000 euro väärtuses.

Kontrollikoda leidis rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimise juhtumeid rohkem kui neljandikus valimisse kuulunud elukestva õppe programmi projektides.

KOMISJONI VASTUSED

8.12. *Vahendite jaotamine toimub vastavalt toetusesaajate vahel sõlmitud konsortsiumilepingule, milles komisjon ei osale. Komisjon arvab, et kõige parem on, kui vahendite ülekandeid konsortsiumi liikmete vahel hallatakse konsortsiumi seest. Kui tuvastatakse viivitus vahendite jaotamisel, on komisjonil tavaks uurida koos projekti koordinaatoriga viivituse põhjuseid.*

Peale selle tuletas komisjon koordinaatoritele meelde nende kohustust vahendid kiiresti üle kanda.

Selgitus 8.2. Vead ühe elukestva õppe programmi projekti kulude deklareerimisel

Komisjon tunnistab kontrollikoja tuvastatud vigu ja nõuab alusetult makstud summa sisse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Riigihanke-eeskirjade mittejärgimine moodustab suure osa 2013. aasta veamäärast

8.14. Teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade tehingud ei kuulu üldjuhul riigihangete raamesse. 150-st valimisse kuulunud tehingust vaid kaheksa puhul rakendati ELi või riigi hanke-eeskirju.

8.15. Kontrollikoda leidis kvantifitseeritavaid vigu kahel juhul kaheksast. Ühe lepingu suhtes, mis käsitles koolitusteenuste osutamist ühele programmi „Aktiivsed noored" projektile, rakendas liikmesriigi avaliku sektori hankija ebaõigeid lepingu sõlmimise kriteeriume, mille tagajärjel sõlmiti leping vale ettevõttega. Teisel juhul, mis puudutas lepingut ühe teadusuuringute projekti töötubade korraldamiseks, sõlmis toetusesaaja lepingu ühe ettevõttega otse, ehkki riiklikud hankeeeskirjad näevad ette hankemenetluse kasutamist (vt ***lisa 1.1*** punktid 10 ja 11).

8.15. *Teise osutatud juhtumi puhul ei täitnud ülikool enda korraldatud seminari kulude (24 000 eurot) riiklikke eeskirju, mis nõudsid 10 000 eurot ületavate summade korral täielikku avalikku pakkumismenetlust. See muudab seminariga seotud maksed abikõlbmatuks hoolimata seminari lisaväärtusest (ja selle vastuvõetavast maksumusest). See näitab, kui raske on komisjonil tagada kõigi kulude abikõlblikkus, eriti kui riiklikud (või isegi piirkondlikud) ametiasutused loovad täiendavaid eeskirju, mis on teadusuuringute raamprogrammi nõudmistest rangemad ega ole teadusuuringute rahastamiseks täiesti kohased.*

Rahastamiskõlbmatud kulud võivad ELi lisaväärtust vähendada

8.16. Lisaks kindluse puudumisele kulutuste korrektsuse kohta takistab rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamine tõenäoliselt ka poliitikaeesmärkide edukat elluviimist. Selgituses 8.3 tuuakse näide selle kohta, kuidas rahastamiskõlbmatud kulud projektide ELi lisaväärtust vähendada võivad.

Selgitus 8.3. Rahastamiskõlbmatud kulud võivad projektide ELi lisaväärtust vähendada

Välispiirifond on ELi peamine rahastamisvahend, millega toetatakse välispiiride haldamist, et tagada tõhus ja mõjus kontroll ELi välispiiridel. Välispiirifond kaasrahastab liikmesriikide juhitavaid programme ja projekte.

Kontrollikoda kontrollis Hispaanias projekti nelja helikopteri ostmiseks välispiiri valve ja kontrolli eesmärgil. Liikmesriigi vastutav asutus väitis, et välispiiri valvamine moodustab helikopterite kasutusajast 75 %.

Selgitus 8.3. Rahastamiskõlbmatud kulud võivad projektide ELi lisaväärtust vähendada

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
Kontrollikoda kontrollis helikopterite kasutamist vastutava asutuse esitatud teabe põhjal. Teave sisaldas vigu ja vastuolusid, mistõttu ei olnud andmed usaldusväärsed, kontrollimaks helikopterite kasutamist välispiirifondi rahastamiskõlblikeks tegevusteks. Saadud teabe põhjal tegi kontrollikoda järelduse, et välispiiri valvamisele ja kontrollile kulus helikopterite kasutusajast kõige rohkem 25,5 %. Välispiirifondi kaasrahastamise nõuetele vastav summa on seega kõige rohkem 8,3 miljonit eurot, mitte 24,3 miljonit eurot, nagu kuluaruandes deklareeriti. Suured rahastamiskõlbmatute kulude summad, mis tulenevad ostetud seadmete mittekasutamisest kaasrahastatud projekti eesmärkidel, võivad välispiirifondi loodavat ELi lisaväärtust vähendada ja näitavad, et liikmesriigi vastutav asutus ei tee asjakohast kontrolli. Probleeme seoses välispiirifondi mõjususe ja lisaväärtusega käsitletakse kontrollikoja eriaruandes nr 15/2014 välispiirifondi kohta ([2]).	*See tähelepanek on seotud sama varustuse ühiskasutusega muude sisejulgeolekuülesannetega. Komisjon uurib asja, avades taas juba suletud välispiirifondi 2009. aasta Hispaania programmi.*

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE

8.17. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 8.2***.

Kuluaruannete tõendamine ei välista kõiki vigu

8.18. FP7 toetusesaajad peavad esitama kontrollitõendi, kui ELi osalus projektis ületab 375 000 eurot. Sõltumatu audiitori ülesanne on tõendada, et deklareeritud kulud vastavad rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele, ning võimalikest kõrvalekalletest teavitada.

8.19. Nende kontrollikoja auditeeritud kuluaruannete puhul, mille kohta oli kontrollitõend esitatud (89-st valimisse kuulunud Euroopa teadusuuringute rahastamise (FP7) tehingust 32), võrdles kontrollikoda oma auditi tulemusi sõltumatu audiitori järeldustega. Üheksal juhul, mille kohta sõltumatu audiitor oli väljastanud tõendi, et deklareeritud kulud vastavad rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele, avastas kontrollikoda kuluaruannetes olulisel määral vigu.

([2]) http://eca.europa.eu

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.20. Kuluaruannete tõendamine aitab vähendada veamäära raamprogrammides tervikuna. Ehkki komisjon on korraldanud teavituskampaania, et sõltumatutele audiitoritele rahastamiskõlblikkuse eeskirju meelde tuletada, ei ole kontrollitõendite aluseks oleva töö kvaliteet selline, mis kõik vead välistaks.

Enne maksete heakskiitmist tehtavat kontrolli mõjutavad puudused

8.21. Komisjon on vähendanud enne makseid tehtavate kontrollide arvu miinimumini, et maksete tegemist kiirendada ning tagada sobiv tasakaal usalduse ja kontrolli vahel.

8.22. Enne maksete tegemist komisjoni poolt kontrollivad projektiametnikud toetusesaajate esitatud eduaruandeid. Finantsametnikud kontrollivad vastavaid kuluaruandeid ja kontrollitõendeid. Mõnel juhul võidakse teha põhjalikke kontrolle, sealhulgas kontrollida individuaalseid kuluartikleid toetusesaajalt taotletud täiendavate dokumentide alusel.

8.23. Kontrollikoda leidis kaks erijuhtumit:

— ühel juhul nõustus komisjon hüvitama personali- ja kaudsed kulud, mis põhinesid nõuetevastaselt eelarvelistel kuludel, ehkki sõltumatu audiitor oli sellele veale kuluaruande kontrollitõendis tähelepanu juhtinud. Sarnase probleemi seoses kontrollidega leidis sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi siseauditi üksus;

— teine juhtum puudutas komisjoni ebajärjepidevaid kontrolle. Kui toetusesaajal puuduvad kuluaruande koostamise ajal andmed tegelike kulude kohta, võib ta deklareerida hinnangulised kulud. Järgmisel aruandeperioodil võib kuluaruande kuludes vajalikke kohandusi teha. Projekti viimase aruandlusperioodi kohta esitatud kuluaruannete puhul ei kontrolli komisjon enne viimase makse tegemist alati vajadust täiendavate kohanduste järele.

8.24. Eriaruandes nr 2/2013 ([3]) FP7 kohta märkis kontrollikoda, et komisjon ei rakenda alati ühetaolisi menetlusi, mis võib programmi tõhusat elluviimist takistada ja toetusesaajate halduskoormust suurendada. Ka teaduse ja innovatsiooni peadirektoraadi ning sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi siseauditi üksuste 2013. aastal avaldatud aruannetes viidatakse neile riskidele.

KOMISJONI VASTUSED

8.23.

Raamprogrammi „Horisont 2020" eeskirju on kohandatud nii, et eelarvestatud määrade kasutamine isikukuludeks on abikõlblik, kui need põhinevad abisaaja tavamenetlustel. Kaudsed kulud põhinevad seda liiki vea vältimiseks kindlasummalisel hüvitamisel.

Hinnanguliste kulude üldise kohandamiskohustuse asjakohased järelmeetmed on osutunud FP7 raames keeruliseks. Seepärast lubatakse „Horisont 2020" puhul selle veaohu kõrvaldamiseks kasutada keskmiste personalikulude jaoks hinnangulisi näitajaid, kui see on abisaajal tavaks.

8.24. *Komisjon tunnistab probleemi ja teeb suuri jõupingutusi, tagamaks „Horisont 2020" ühtne kohtlemine, eriti ühise tugikeskuse loomise kaudu, mis ühendab õigusnõustamise, äriprotsessid, IT ja auditi ühte direktoraati, mis toetab komisjoni kõiki teadusuuringuid haldavaid talitusi.*

([3]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_ET.PDF

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Toetusesaajate auditeerimist mõjutavad mõnes peadirektoraadis viivitused

8.25. Toetusesaajate komisjonipoolne auditeerimine annab olulise panuse peadirektorite iga-aastastesse kinnitustesse tehingute korrektsuse kohta ning moodustab aluse, mille põhjal toetusesaajatelt rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamiseks makstud summad tagasi nõuda.

8.26. Teadusuuringute peadirektoraadid ja rakendusametid on vastu võtnud ühise strateegia FP7 kulude auditeerimiseks, mis näeb muu hulgas ette ühise esindusliku auditivalimi moodustamise eesmärgiga hinnata Euroopa teadusuuringute rahastamise (FP7) üldist veamäära. Seda täiendavad riskipõhised auditid.

8.27. 2013. aasta lõpuks olid teadusuuringute peadirektoraadid ja rakendusametid auditeerinud kulusid summas 1,4 miljardit eurot, mis moodustab 7 % FP7 rahastamise kogusummast. Lõpetatud auditite arv oli 2 195, mis on veidi väiksem kui auditistrateegias planeeritud auditite arv – 2 236. See 1,8 % suurune puudujääk lõpetatud auditite arvus varjutab peadirektoraatide ja rakendusametite tulemuste erinevusi. Näiteks teaduse ja innovatsiooni peadirektoraat lõpetas 977 auditit (3,2 % rohkem kui planeeritud 947), samas kui sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat lõpetas 435 auditit (8,4 % vähem kui planeeritud 475) ja Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet lõpetas 192 auditit (18,3 % vähem kui planeeritud 235).

8.28. Kui komisjoni auditiga tuvastatakse vigu, tuleb rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamiseks makstud summad toetusesaajatelt tagasi nõuda. Selleks esitatakse tagasimaksenõue või arvestatakse summa järgmisest maksest maha.

8.29. 2013. aasta lõpuks oli tagastatud 29,6 miljonit eurot, ehkki täitmata tagasimaksenõuete summa oli samuti suurenenud – 12 miljonilt eurolt 2012. aasta lõpus ligi 17 miljoni euroni. Kontrollikoda leidis, et tagasimaksenõuete esitamise aeg varieerub oluliselt nii peadirektoraatide vahel kui ühe peadirektoraadi direktoraatide vahel.

KOMISJONI VASTUSED

8.27. *Auditistrateegia on mitmeaastane, komisjoniülene strateegia, kus võib eeldada aastast aastasse kõikumisi nii auditite koguarvus kui ka talituste vahel, mis ei mõjuta eriti järelauditi funktsiooni üldist tõhusust. Mingil aastal tegemata jäetu tehakse vastavalt auditistrateegia mitmeaastasele olemusele ära järgmistel aastatel.*

Eelkõige Euroopa Teadusnõukogu Rakendusameti auditeerimiskampaania algas auditistrateegias ettenähtust veidi hiljem. Kuid trend näitab lõhe vähenemist.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.30. Kontrollikoda vaatas üle ka komisjoni edusammud tagasimaksenõuete esitamisel seoses kontrollikoja poolt 2012. aastal kindlakstehtud kvantifitseeritud vigadega. Muudes sisepoliitika valdkondades olid summad enamiku vigade eest tagasi nõutud. Teadusuuringute valdkonnas oli läbivaadatud 35 juhtumist 7 veel lõpuni käsitlemata. 2013. aasta lõpuks oli komisjon kontrollikoja tuvastatud vigade (kogusummas 3,6 miljonit eurot) alusel tagasi nõudnud 0,4 miljonit eurot.

Komisjoni aasta tegevusaruannete läbivaatamine

8.31. Kontrollikoda vaatas läbi teaduse ja innovatsiooni peadirektoraadi, sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi, hariduse ja kultuuri peadirektoraadi ning Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Täitevasutuse 2013. aasta tegevusaruanded. Kontrollikoja hinnangul annavad aruanded õiglase hinnangu alustehingute korrektsusega seotud finantsjuhtimisele ning esitatud teave kinnitab enamikul juhtudel kontrollikoja leide ja järeldusi.

8.32. Kui kuluvaldkonna allesjäänud veamäär on aruandlusaasta lõpus üle 2 %, tuleks üldjuhul esitada reservatsioon. Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi peadirektor ei esitanud aga info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi ([4]) kulutuste kohta reservatsiooni, ehkki allesjäänud veamäär oli 2013. aasta lõpus 2,77 %. Kui kohaldada nimetatud allesjäänud veamäära 2013. aastal programmiga seoses tehtud maksetele summas 122,9 miljonit eurot, on veariski sisaldava summa suurus 3,4 miljonit eurot.

KOMISJONI VASTUSED

8.32. *Aasta tegevusaruanne pakkus täielikku läbipaistvust, esitas vigade jääkmäära, ohustatud summad ja nende olulisuse. Hoolikalt kaalutud otsus mitte väljastada reservatsiooni ELi konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi kuuluva info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi maksetele põhineb asjaolul, et veamäära ei saadud kasutada ekstrapoleerimiseks ja usaldusväärsete järelduste tegemiseks seoses valimi piiratusega (14 lõpetatud auditit). Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat jätkab jõupingutusi teadustegevusevälise auditistrateegia täielikuks rakendamiseks ja selle tulemuste seireks. Võttes arvesse uut programmiperioodi, on ELi konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi see haru integreeritud „Horisont 2020".*

([4]) Konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi allprogramm.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

8.33. Poliitikavaldkondade rühma

— tehingute testimine näitab, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 4,6 %;

8.33.

Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja tuvastatud veamäär on üks ELi kulude rakendamise tulemuslikkuse näitaja. Samuti on oluline arvestada komisjoni mitmeaastast kontrollistrateegiat. Selle alusel arvutavad talitused vigade jääkmäära, mille puhul võetakse arvesse tagasinõudmisi, korrektsiooni ning kõigi toimunud kontrollimiste ja auditite mõju. Arvutuslik vigade jääkmäär 2013. aasta lõpul oli teadusuuringute programmidel umbes 3 %, riiklike büroode hallataval elukestva õppe programmil ja programmil „Aktiivsed noored" 0,95 % ning siseküsimuste ja õiguse valdkonnas alla 2 %.

— läbivaadatud FP7 süsteem hinnatakse osaliselt mõjusaks: kontrollikoda tuvastas puudusi kontrollitõendites (punkt 8.17) ja enne maksete heakskiitmist tehtavas kontrollis (punktid 8.21–8.22), samuti viivitustest rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamiseks makstud summade tagasinõudmisel (punktid 8.27 ja 8.30).

8.34. Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud.

Soovitused

8.35. ***Lisas 8.3*** on toodud kontrollikoja kontrolli tulemused, mis puudutavad varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimist. Eelarveaastate 2010 ja 2011 aastaaruannetes esitas kontrollikoda seitse soovitust. Komisjon on kolm soovitust täies mahus ja neli soovitust suuremas osas ellu viinud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

8.36. Mainitud kontrolli ning 2013. aasta leidude ja järelduste põhjal esitab kontrollikoda komisjonile järgmised soovitused:

— **1. soovitus**: laiendada ja tõhustada teavituskampaaniat toetusesaajate ja sõltumatute audiitorite teadlikkuse parandamiseks FP7 raames teadusuuringute rahastamiseks tehtavate kulude rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kohta;

— **2. soovitus**: muuta poliitikavaldkondade rühmas tervikuna kontroll riskipõhisemaks, keskendades kontrolli suure riskiga toetusesaajatele (näiteks üksused, kellel on ELi rahastamise taotlemise alal vähem kogemusi) ning vähendades väiksema riskiga toetusesaajate suhtes tehtavat kontrolli;

— **3. soovitus**: anda teadusuuringute ja muude sisepoliitika valdkondade perioodi 2014–2020 uute programmide raames toetusesaajatele ja korraldusasutustele õigeaegseid, järjepidevaid ja selgeid juhiseid uuendatud rahastamiskõlblikkus- ja kontrollinõuete kohta.

KOMISJONI VASTUSED

8.36.

Komisjon on selle soovitusega nõus. Teavituskampaania on seni jõudnud rohkem kui 3 100 inimeseni, kes võttis osa 24 üritusest. Komisjon jätkab kõnealuseid jõupingutusi suuniste andmise raames „Horisont 2020" jaoks (vt 3. soovitus).

Komisjon on selle soovitusega nõus. Teadusuuringute valdkonnas juhivad teadlikkuse suurendamise kampaaniad komisjoni personali tähelepanu abisaaja erinevatele konkreetsetele riskidele. See käib nii maksmisfaasi kohta, mis võib veelgi mõjutada FP7-t, kui ka lepingute sõlmimise faasi kohta, mille mõju langeb täielikult programmile „Horisont 2020". „Horisont 2020" puhul integreeritakse seda liiki teave süsteemsemalt komisjoni infosüsteemidesse. Eeldatakse, et 83 % aastate 2012–2016 järelaudititest valitakse erinevaid riskitegureid kasutades, mis aitab täita kontrollikoja soovitust.

Muude sisepoliitika valdkondade puhul analüüsitakse soovitust põhjalikumalt, võttes arvesse uut programmitöö keskkonda, et jõuda kulutõhusale lahendusele.

Komisjon nõustub soovitusega ja tunnistab oma kohustust anda abisaajatele õigeaegseid ja tõhusaid juhiseid. Aastate 2014–2020 programmide puhul on juhiseid jagatud palju varasemas faasis kui ühegi varasema programmi puhul.

Teadusuuringute jaoks on juhenddokumentide komplekt juba praegu osalejatele kättesaadav veebiportaalis (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Nende dokumentide hulgas selgitatakse „Horisont 2020" annoteeritud toetuslepingus üksikasjalikult ja hulga praktiliste näidetega kõiki toetuslepingu sätteid. Erilist tähelepanu on pööratud nendele toetuslepingu osadele, mis erinevad oluliselt FP7-st, näiteks uued personalikulude sätted.

Komisjon on töötanud hariduse ja kultuuri kohta riiklike büroode jaoks välja igakülgse projektitsükli haldamise ja sisekontrollistandardite rakendamise juhise, sh eelkõige programmi „Erasmus+" abisaajate kontrollimiste valiku, läbiviimise ja dokumenteerimise kohta.

Täiendavaid sihtotstarbelisi juhiseid töötatakse välja vajadust mööda.

VÄLISTEGEVUSE TAGATISFONDI AUDITI 2013. AASTA TULEMUSED

8.37. Kolmandatele riikidele antud ELi laene tagava välistegevuse tagatisfondi eesmärk on laenu tagastamine ELi võlausaldajatele, juhul kui laenusaaja ei täida oma kohustusi, ning seeläbi ELi eelarve vastu suunatud otseste nõuete vältimine. Komisjoni ja Euroopa Investeerimispanga (EIP) vahelise kokkuleppe alusel teostab fondi haldusjuhtimist majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat ning finantsjuhtimise eest vastutab EIP.

8.38. Kontrollikoja auditis kontrolliti vastavust komisjoni ja EIP vahelisele kokkuleppele fondi finantsjuhtimise kohta, samuti vaadati üle komisjoni järelevalvemenetlused.

8.39. Kontrollikoda leidis, et 2013. aastal vastas fondi finantsjuhtimine komisjoni ja EIP vahelisele kokkuleppele ning komisjon oli teostanud asjakohast järelevalvet.

8.40. EIP ja komisjon kasutavad fondi aasta tulemuslikkuse mõõtmiseks võrdlusindeksit. 2013. aastal oli fondi portfelli tulusus 0,7914 %, mis ületab võrdlusnäitaja 34 baaspunktiga.

LISA 8.1

TEADUSUURINGUTE JA MUUDE SISEPOLIITIKA VALDKONDADE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013								2012	2011	2010
	Raamprogramm		Elukestev õpe ja „Aktiivsed noored”		Muud		Kokku				
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS											
Tehingute arv kokku:	89		25		36		**150**		150	86	73
TESTIMISE TULEMUSED [1] [2]											
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgnevalt:											
vigadest mõjutamata tehingud	42 %	(37)	56 %	(14)	64 %	(23)	**49 %**	**(74)**	51 %	51 %	61 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	58 %	(52)	44 %	(11)	36 %	(13)	**51 %**	**(76)**	49 %	49 %	39 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs											
Analüüs veatüüpide kaupa											
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	29 %	(15)	27 %	(3)	31 %	(4)	**29 %**	**(22)**	32 %	38 %	33 %
Kvantifitseeritavad vead:	71 %	(37)	73 %	(8)	69 %	(9)	**71 %**	**(54)**	68 %	62 %	67 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU											
Kõige tõenäolisem veamäär							**4,6 %**		3,9 %	Ei kohaldata	Ei kohaldata
Ülemine veapiir							6,6 %				
Alumine veapiir							2,6 %				

[1] Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks.
[2] Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 8.2

TEADUSUURINGUTE JA MUUDE SISEPOLIITIKA VALDKONDADE VALITUD SÜSTEEMIDE KONTROLLI TULEMUSED

Hinnang kontrollitud süsteemile

Süsteem	Kuluaruannete tõendamine	Kuluaruannete kontrollimine enne maksete heakskiitmist	Auditid ja tagasimaksenõuded	Üldhinnang
Teadusuuringute raamprogramm (FP7)	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	E/K ([1])	**Osaliselt mõjus**

([1]) Auditid ja tagasimaksenõuded annavad kindlust pigem mitme aasta kui ühe eelarveaasta kohta.

LISA 8.3

TEADUSUURINGUID JA MUID SISEPOLIITIKA VALDKONDI KÄSITLEVATE VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	Kontrollikoda soovitab komisjonil: — teadusuuringute raamprogrammide valdkonnas: **1. soovitus:** tugevdada jõupingutusi vahe- ja lõppmaksetes leitud vigade käsitlemiseks; **2. soovitus:** tõhustada meetmeid, et teadvustada toetusesaajatele ja sõltumatutele audiitoritele kontrollikoja ja komisjoni järelaudititega tuvastatud vigu; **3. soovitus:** tagada, et komisjoni nimel auditeid teostavad välisaudiitorid viiksid oma protseduurid kooskõlla komisjoni suunistega ja tavamenetlustega ning eriti parandaksid oma auditidokumentide kvaliteeti;	X	X	X				
	4. soovitus: komisjon peaks: — muudes sisepoliitika valdkondades: võimalikult ruttu kasutusele võtma ICT-PCP programmi järelauditite strateegia, võttes arvesse infoühiskonna ja meedia peadirektoraadi kogemusi riskipõhise järelauditite strateegia rakendamisel raamprogrammide projektide suhtes.	X						

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	Kontrollikoda soovitab komisjonil: — teadusuuringute raamprogrammide valdkonnas: **1. soovitus:** i) võtta arvesse infoühiskonna ja meedia peadirektoraadi kogemusi riskipõhise järelauditi meetodi rakendamisel, et tõhustada komisjoni eelkontrolli eesmärgiga kindlaks teha suhteliselt kõrge riskiprofiiliga maksed; **2. soovitus:** ii) kontrollitõendite usaldusväärsuse suurendamiseks parandada sõltumatute audiitorite teadlikkust kulude rahastamiskõlblikkuse eeskirjadest, eelkõige teavitades audiitoreid aktiivselt juhtumitest, kus rahastamiskõlbmatuid kulusid kindlaks ei tehtud. (punkt 6.51);		X X					
	3. soovitus: komisjon peaks: — elukestva õppe programmi alal jätkuvalt tugevdama esmatasandi kontrollide tegemist. Erilist tähelepanu tuleks pöörata selle tagamisele, et riiklikud bürood kontrolliksid vähemalt komisjoni nõutaval miinimumarvul toimikuid ja et kõik kontrollid oleksid nõuetekohaselt dokumenteeritud. (punkt 6.51).	X						

9. PEATÜKK

Haldus- ja muud kulud

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	9.1–9.6
Poliitikavaldkondade rühma eritunnused	9.3–9.4
Auditi ulatus ja lähenemisviis	9.5–9.6
Tehingute korrektsus	9.7
Valitud kontrollisüsteemide kontrollimine	9.8
Konkreetsed tähelepanekud institutsioonide ja asutuste kohta	9.9–9.17
Komisjon	9.10–9.12
Euroopa välisteenistus	9.13–9.15
Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu ja nõukogu, Euroopa Kohus ning muud institutsioonid ja asutused	9.16
Kontrollikoda	9.17
Järeldus ja soovitused	9.18–9.20
2013. aasta järeldus	9.18
Soovitused	9.19–9.20

Lisa 9.1. Haldus- ja muude kulude valdkonna tehingute testimise tulemused

Lisa 9.2. Haldus- ja muude kulude valdkonna süsteemide kontrollimise tulemused

Lisa 9.3. Haldus- ja muude kulude valdkonna varasemate tähelepanekute põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

9.1. Käesolevas peatükis esitatakse kontrollikoja erihinnang Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste haldus- ja muude kulude kohta ([1]). Põhiteave käsitletavate institutsioonide ja asutuste ning 2013. aasta kulutuste kohta on esitatud ***tabelis 9.1.***

Tabel 9.1. Haldus- ja muud kulud – põhiteave 2013

(miljonites eurodes)

Poliitikavaldkond	Kirjeldus	Maksed
Haldus- ja muud kulud	Komisjon	6 544
	Euroopa Parlament	1 770
	Euroopa välisteenistus	735
	Euroopa Ülemkogu ja nõukogu	496
	Euroopa Kohus	342
	Kontrollikoda	132
	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	125
	Regioonide Komitee	87
	Euroopa Ombudsman	10
	Euroopa Andmekaitseinspektori	7
	Aasta maksed kokku	**10 248**
	- ettemaksed ([1])	*19*
	+ ettemaksete tasaarvestused ([1])	*371*
	Auditeeritud andmekogum kokku	**10 600**
	Eelarveaasta kulukohustused kokku	**10 505**

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

Allikas: Euroopa Liidu 2013. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne.

([1]) Käesolev peatükk hõlmab ka üldeelarves tegevuskuludeks loetavaid kulusid, kuigi enamikul juhtudel on nende otstarve pigem komisjoni halduse toimimine kui poliitika elluviimine.

9.2. Euroopa Liidu ameteid ja muid asutusi ning Euroopa koole käsitleb kontrollikoda eraldi aruannetes ([2]). Kontrollikoja volitused ei hõlma Euroopa Keskpanga finantsauditit.

Poliitikavaldkondade rühma eritunnused

9.3. Haldus- ja muud kulud sisaldavad peamiselt personalikulusid (palgad, toetused ja pensionid), mis moodustavad 60 % kõigist haldus- ja muudest kuludest, ning hoonete, seadmete, energia, side ja infotehnoloogiaga seotud kulusid.

9.4. Haldus- ja muude kulude põhilisteks riskideks on hankemenetluste, lepingute täitmise, värbamise ning palkade ja toetuste arvestamise ettenähtud menetluste mittejärgimine.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

9.5. Kontrollikoja üldist auditi lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 1. peatüki ***lisa 1.1 teises osas.*** Haldus- ja muude kulude auditi puhul tuleb märkida järgmisi asjaolusid:

a) auditi käigus kontrolliti 153 tehingust koosnevat valimit (nagu määratud ***lisa 1.1*** punktis 7), mis on koostatud nii, et see oleks statistiliselt esinduslik poliitikavaldkondade rühma kõigi tehingute suhtes. 2013. aastal koosnes valim 95 palga-, pensioni- ja nendega seotud toetuste maksest, 17 maksest, mis olid seotud hoonetega, ja 41 muude kuludega seotud maksest;

b) kontrollisüsteemide hindamise käigus hinnati iga institutsiooni ja asutuse järelevalve- ja kontrollisüsteemide vastavust finantsmääruse ([3]) nõuetele;

([2]) Kontrollikoja iga-aastased eriaruanded ametite ja teiste asutuste kohta avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*. Kontrollikoja iga-aastane eriaruanne Euroopa koolide kohta esitatakse Euroopa koolide kuratooriumile, samuti Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile.

([3]) Eel- ja järelkontrollid, siseauditi funktsioon, eranditest aruandmine ja sisekontrollistandardid.

c) lisaks hinnati ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamismenetlusi ning hankemenetlusi komisjonis ja Euroopa kohtus ([4]);

d) kontrolliti ka nelja peamiselt halduskulude eest vastutava komisjoni peadirektoraadi ning kõikide teiste institutsioonide ja asutuste ([5]) aasta tegevusaruandeid;

e) audit hõlmas ka ELi institutsioonide ([6]) pensionikohustusi. Kontrolli tulemused on esitatud punktis 1.10.

9.6. Kontrollikoda auditeerib väline audiitorühing, ([7]) kes esitas auditiaruande 1. jaanuarist 2013 kuni 31. detsembrini 2013 kestnud eelarveaasta finantsaruannete kohta ja kindlustandva aruande kontrollikoja ressursside kasutamise korrektsuse ning 2013. aastal kasutatud kontrolliprotseduuride kohta (vt punkt 9.17).

TEHINGUTE KORREKTSUS

9.7. Tehingute testimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***lisas 9.1***. Kontrollikoja auditeeritud 153 tehingust olid vigadest mõjutatud 15 ehk 10 %. Kvantifitseeritud vigade (9) alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 1,0 % ([8]).

VALITUD KONTROLLISÜSTEEMIDE LÄBIVAATAMINE

9.8. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***lisas 9.2***.

([4]) 2012. aastal heaks kiidetud roteeruva lähenemisviisi alusel tehakse süsteemide audit igal aastal kahes asutuses. Iga institutsiooni/asutuse ja süsteemi kohta koostatakse tehingute valim.

([5]) Personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat, individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet, infrastruktuuri- ja logistikaamet Brüsselis ning informaatika peadirektoraat.

([6]) Pensionikohustused põhinevad Eurostati tehtud kindlustusmatemaatilistel arvutustel, mida nõustab väliskonsultant.

([7]) PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

([8]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et andmekogumi veamäär on vahemikus 0,0 % ja 2,3 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KONKREETSED TÄHELEPANEKUD INSTITUTSIOONIDE JA ASUTUSTE KOHTA

9.9. Järgnevad tähelepanekud esitatakse Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste kaupa ning need ei sea kahtluse alla punktides 9.7 ja 9.8 antud hinnanguid. Tähelepanekud ei ole olulise tähtsusega haldus- ja muude kulude kui terviku suhtes, kuid on märkimisväärsed iga asjaomase institutsiooni või asutuse seisukohalt.

Komisjon

9.10. Neljast kontrollitud Teadusuuringute Ühiskeskuse poolt teenuste eest tehtud maksest olid kaks vigadest mõjutatud, sest tõendavad dokumendid ei kinnitanud, et kõik teenused osutati lepingule vastavalt.

KOMISJONI VASTUSED

9.10. *Komisjon võtab arvesse mõlemat leidu ning tagab tõendavate dokumentide olemasolu, mis kinnitavad, et teenused on osutatud lepingute kohaselt.*

9.11. Kontrollikoda kontrollis individuaalsete maksete haldamise ja maksmise ameti (PMO) 66 makset ning leidis, et vigadest oli mõjutatud kolm palkade ja pensionite makset ning kaks reisikulude hüvitamise makset. Lisaks leiti puudusi 11 juhul seoses peretoetuste haldamisega, mille põhjuseks oli ajakohastamata teave töötajate isikliku olukorra kohta ja vead toetuste arvutamisel. Need puudused olid väga sarnased kontrollikoja varasematel aastatel leitud puudustele.

9.12. Kontrollisüsteemide hindamise käigus kontrollitud 15 värbamismenetluses ja 19 hankemenetluses ei leitud tõsiseid vigu.

KOMISJONI VASTUSED

9.11. *Vt komisjoni vastus 1. soovitusele.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa välisteenistus (EEAS)

9.13. Auditi käigus kontrolliti Euroopa välisteenistuse tehtud 11 makset. Neli neist olid personalile tehtud palgamaksed, millest üks sisaldas vigu. Sama maksega seoses leiti puudusi ka peretoetuste haldamises, mida teeb välisteenistuse eest individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet teenustaseme kokkuleppe alusel.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

9.13. *Ajavahemikul 2012–2013 tuletas Euroopa välisteenistus oma töötajatele korduvalt meelde nende kohustust deklareerida muudest allikatest pärinevad toetused. Lisaks on individuaalsete maksete haldamise ja maksmise amet (PMO) suurendanud viimasel aastal nende riikide arvu, kelle suhtes kohaldatakse muudest allikatest pärinevate toetuste moodulit; 2014. aastal hakatakse seda kohaldama ka Austria suhtes. PMOst saadud teabe põhjal on Austria selle töötaja päritoluriik, kellele palga maksmist kontrolliti.*

Euroopa välisteenistuse loomisel anti PMO-le üle rahaliste tasude arvutamise ja maksmise lõpetamise ülesanne ning asjaomased vahendid (6,5 ametikohta). Välja võtmata puhkusepäevade sisestamiseks kasutab Euroopa välisteenistus IT-rakendust Sysper2. Pärast puhkusepäevade sisestamist tehakse maksed PMOs automaatselt ilma välisteenistuse sekkumiseta ning kooskõlas NAP (Nouvelle Application Paie) programmiga, mida haldab PMO. Sysper2 andmed edastatakse NAP-le, mis seejärel arvutab maksumäära. Seetõttu teeme PMOga koostööd, et NAP programmi vastavalt kohandada.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

9.14. Keenias asuva delegatsiooni turvateenistuse hankelepingut (mille alusel tehti 2013. aastal makseid summas 865 000 eurot) pikendati eeskirjade vastaselt rohkem kui kaheks aastaks. Pikendamine tulenes peakorteri avastatud probleemidest seoses delegatsiooni käivitatud hankemenetlusega, mille eesmärk oli sõlmida õigel ajal uus leping sarnaste teenuste osutamiseks tulevikus.

9.14. *Nagu Euroopa välisteenistuse peakorteri nn negatiivses seisukohas on märgitud, tegid delegatsioonides loodud komiteed vigu peamiselt pakkumuste avamisel ja hindamisel. Seetõttu tuli kehtiva lepingu esialgset tähtaega pikendada. Nimetatud hankemenetlust ja mitme teise julgeolekuvaldkonna lepingu uuendamist käsitleb nüüd peakorteris delegatsioonide julgeolekuvaldkonna lepingute jaoks loodud töökond. Uus leping peaks sõlmitama 2014. aasta lõpus.*

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

9.15. Üks IT-teenuste lepinguga seotud makse oli vigadest mõjutatud, sest tõendavad dokumendid ei kinnitanud, et kõik teenused osutati vastavalt sõlmitud raamlepingule. Lisaks leidis kontrollikoda, et läbirääkimistega menetlus selle lepingu sõlmimiseks oli halvasti dokumenteeritud.

9.15. *Lepingu kehtimise ajal on töövõtja võtnud kasutusele uusi telekommunikatsioonitehnoloogiaid, et parandada raamlepingu alusel pakutavate teenuste kvaliteeti. Teenuste parandamise hinnad on märgitud asjaomastel teenuse tellimise kviitungitel, mis moodustavad raamlepingu alusel sõlmitud konkreetse lepingu lahutamatu osa.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu ja nõukogu, Euroopa Kohus ning muud institutsioonid ja asutused

9.16. Euroopa Kohtu kontrollisüsteemide hindamise raames kontrollitud 15 värbamismenetluses ja 15 hankemenetluses ei leitud tõsiseid vigu. Kontrollikoda ei leidnud olulisi puudusi Euroopa Parlamendi, Euroopa Ülemkogu ja nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsmani ja Euroopa Andmekaitseinspektori auditeerimisel.

PARLAMENDI VASTUSED

9.16. *Parlament võttis kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks.*

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR VASTUS

9.16. *Euroopa andmekaitseinspektor võtab kontrollikoja analüüsi teadmiseks ja parandab oma õigeaegse järelevalve ja kontrolli süsteemi veelgi.*

Kontrollikoda

9.17. Välisaudiitori aruandes ([9]) märgitakse, et audiitor on seisukohal, et „finantsaruanded annavad õige ja õiglase ülevaate Euroopa Kontrollikoja finantsolukorrast 31. detsembri 2013. aasta seisuga ning selle finantstulemustest ja rahavoogudest lõppenud eelarveaastal".

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

9.18. Käesoleva poliitikavaldkondade rühma

— tehingute testimine näitab, et andmekogumi kõige tõenäolisem veamäär on 1,0 %;

— läbivaadatud järelevalve- ja kontrollisüsteemid hinnati mõjusateks ([10]).

Auditi tõendusmaterjalist nähtub, et heakskiidetud kulutused ei ole olulisel määral vigadest mõjutatud.

([9]) Vt punktis 9.6 viidatud välisaudiitori aruanne finantsaruannete kohta.

([10]) Järeldus süsteemide kohta põhineb läbivaatamiseks valitud süsteemidel, nagu määratud auditi ulatust käsitlevas punktis 9.5.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Soovitused

9.19. ***Lisas 9.3*** on toodud kontrollikoja kontrolli tulemused, mis puudutavad varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimist. Aastaaruannetes 2010 ja 2011 esitas kontrollikoda 12 soovitust. Neist nelja ei vaadatud käesoleva kontrollimise käigus läbi kontrollikoja rotatsioonil põhineva lähenemisviisi tõttu. Asjaomased institutsioonid ja asutused viisid viis soovitust ellu suuremas osas ja kolm soovitust osaliselt.

9.20. Kirjeldatud läbivaatamise ning 2013. aasta leidude ja järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

— **1. soovitus**: komisjon ja EEAS peaksid võtma täiendavaid meetmeid tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning täiustamaks süsteeme peretoetuste arvutamise aluseks olevate dokumentide õigeaegseks käsitlemiseks (vt punktid 9.11 ja 9.13);

9.20.

KOMISJONI VASTUSED

Käesolevat soovitust on korratud ja kommenteeritud 2013. aasta tähelepanekutes.

On võetud meetmeid tuvastatud vigade parandamiseks.

Sarnaste toetuste summade automaatne ajakohastamine on rakendatud ja toimib täies mahus. Automaatse ajakohastamisega on kaetud rohkem kui 90 % elanikkonnast. Töötatakse välja täiendavaid laiendusi. Praeguste (töölevõtmise/töösuhte lõpetamise) menetluste raames viiakse läbi täiendavaid kontrollimisi.

2013. aastal võeti kasutusele moodul, mis võimaldab deklareerida sarnaseid toetusi. 2014. aasta juuni lõpus käivitati teine moodul, mis võimaldab liikmel deklareerida muutusi oma elukaaslase tööalases tegevuses.

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

Euroopa välisteenistus on tuletanud oma töötajatele meelde kohustust esitada ajakohane teave isikliku olukorra kohta, eelkõige deklareerida muudest allikatest pärinevad toetused.

2012. ja 2013. aastal saatis välisteenistus kõikidele töötajatele, kes deklareerisid muudest allikatest pärinevad toetused, isikliku meilisõnumi, et tuletada neile meelde kohustust sellist teavet uuendada.

Lisaks sellele on välisteenistus avaldanud meeldetuletuse iganädalases välkteates ja välisteenistuse kodulehel.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— **2. soovitus**: EEAS peaks parandama hankemenetluste kavandamist, koordineerimist ja läbiviimist. Selleks peab peakorter andma delegatsioonidele rohkem tuge ja suuniseid (vt punktid 9.14 ja 9.15).

EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

Finantseeskirjade kohaselt tuleb peakorteris ja delegatsioonides 60 000 eurost suuremate hangete puhul korraldada avatud hankemenetlus ning enne hanketeate avaldamist või lepingu allkirjastamist on kohustus neid kontrollida. Menetlusi ja hankedokumente kontrollib peakorteri eriosakond. Samuti nõustab see osakond hankijaid kogu hankemenetluse jooksul.

Operatiivtalitused ja eelkõige delegatsioonid jagavad omavahel näidisdokumente ja häid tavasid, et parandada nende kvaliteeti ja vähendada riske hankija jaoks.

Tänu uuele töökorraldusele on operatiivtalitustes ja delegatsioonides ette valmistatud hangete kvaliteet alates 2012. aastast paranenud.

Eraldi pööratakse tähelepanu julgeolekuteenuste lepingutele, sest nende puhul korraldavad delegatsioonid kogu maailmas kõige sagedamini hankemenetlusi.

2013. aasta lõpus loodi eelkontrolli osakonna ja kohapealse julgeoleku eest vastutava osakonna liikmetest töökond, et lihtsustada julgeolekuga seotud hankemenetlusi ja tagada tähtaegadest kinnipidamine.

LISA 9.1

HALDUS- JA MUUDE KULUDE VALDKONNA TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013								2012	2011	2010
	Personaliga seotud kulud		Hoonetega seotud kulud		Muud kulud		Kokku				
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS											
Tehingute arv kokku:	95		17		41		**153**		151	56	58
TESTIMISE TULEMUSED ([1]) ([2])											
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgmiselt:											
vigadest mõjutamata tehingud	94 %	(89)	82 %	(14)	85 %	(35)	**90 %**	**(138)**	99 %	93 %	93 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	6 %	(6)	18 %	(3)	15 %	(6)	**10 %**	**(15)**	1 %	7 %	7 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU											
Kõige tõenäolisem veamäär							**1,0 %**		0,0 %	0,1 %	0,4 %
Ülemine veapiir							2,3 %				
Alumine veapiir							0,0 %				

([1]) Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks. Testimise tulemused peegeldavad iga segmendi proportsionaalset osa poliitikavaldkondade rühmas.

([2]) Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 9.2

HALDUS- JA MUUDE KULUDE VALDKONNA SÜSTEEMIDE KONTROLLIMISE TULEMUSED

Hinnang kontrollitud süsteemidele

Süsteem	Komisjon	Euroopa Kohus	Muud institutsioonid ja asutused	Üldhinnang
Finantsmääruses ja sisekontrollistandardites määratud peamised kontrollimehhanismid	Mõjus	Mõjus	Mõjus	**Mõjus**
Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine	Mõjus	Mõjus	Ei hinnata	**Mõjus**
Hanked	Mõjus	Mõjus	Ei hinnata	**Mõjus**

LISA 9.3

HALDUS- JA MUUDE KULUDE VALDKONDA PUUDUTAVATE VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikoja analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**1. soovitus (Euroopa Parlament)** *Töötajate isiklikku olukorda ja saadavaid toetusi käsitlevate andmete ajakohastamine* Euroopa Parlament peab võtma meetmeid tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning võtma kasutusele nimetatud dokumentide õigeaegse järelevalve süsteemi (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.12).		Auditiga ei leitud tõsiseid puudusi peretoetuste haldamises (vt punkt 9.16).					laekumata *Parlament võttis kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks.*
	2. soovitus (komisjon) *Töötajate isiklikku olukorda ja saadavaid toetusi käsitlevate andmete ajakohastamine* Komisjon peab võtma meetmeid tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning võtma kasutusele nimetatud dokumentide õigeaegse järelevalve süsteemi (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.19).			Endiselt esines puudusi peretoetuste haldamises (vt punkt 9.11).				laekumata *2013. aastal võeti kasutusele moodul, mis võimaldab deklareerida sarnaseid toetusi. 2014. aasta juuni lõpus käivitati teine moodul, mis võimaldab igal personali liikmel deklareerida muutusi oma elukaaslase tööalases tegevuses. Õiguse majapidamistoetusele saab nüüd elukaaslase tulude deklaratsiooni esitamise tingimusel. Lähikuudel peaks saama võimalikuks katkestada automaatselt vanemate kui 18aastaste ülalpeetavate laste toetuste maksmine, kui ei ole esitatud igaaastast deklaratsiooni õppimise kohta.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikoja analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**3. soovitus (Euroopa välisteenistus)** *Töötajate isiklikku olukorda ja saadavaid toetusi käsitlevate andmete ajakohastamine* Euroopa välisteenistus peab võtma meetmeid tagamaks, et töötajad esitavad regulaarselt isiklikku olukorda tõendavad dokumendid, ning võtma kasutusele nimetatud dokumentide õigeaegse järelevalve süsteemi (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.25).			Endiselt esines puudusi peretoetuste haldamises (vt punkt 9.13).				laekumata *Euroopa välisteenistus on tuletanud oma töötajatele meelde kohustust esitada ajakohane teave isikliku olukorra kohta, eelkõige deklareerida muudest allikatest pärinevad toetused.* *2012. ja 2013. aastal saatis välisteenistus kõikidele töötajatele, kes deklareerisid muudest allikatest pärinevad toetused, isikliku meilisõnumi, et tuletada neile meelde kohustust sellist teavet uuendada.* *Lisaks sellele on välisteenistus avaldanud meeldetuletuse iganädalases välkteates ja välisteenistuse kodulehel.*
	4. soovitus (Euroopa Parlament) *Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine* Euroopa Parlament peab võtma meetmeid tagamaks, et ajutiste töötajate lepingute sõlmimisel, pikendamisel või muutmisel kohaldatakse asjaomaste määruste sätteid (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.13). Parlament peaks ka tagama asjakohaste dokumentide olemasolu värbamisotsuste põhjendamiseks (vt aastaaruanne 2010, punkt 7.15).		2012. aastal ei leitud auditi käigus läbivaadatud 15 värbamismenetluses ühtegi viga ega puudust (vt aastaaruanne 2012, punkt 9.11).					laekumata *Parlament võttis kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikoja analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**5. soovitus (Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee)** *Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine* Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab võtma meetmeid tagamaks, et ajutiste töötajate lepingute sõlmimisel, pikendamisel või muutmisel kohaldatakse asjaomaste määruste sätteid (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.23 ja 9.24).					X		
	6. soovitus (Euroopa välisteenistus) *Ajutiste ja lepinguliste töötajate värbamine* Euroopa välisteenistus peab võtma meetmeid tagamaks, et ajutiste töötajate lepingute sõlmimisel, pikendamisel või muutmisel kohaldatakse asjaomaste määruste sätteid (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.26).					X		*Üleminekuperioodi ajal, mil värvati ajutiste töötajatena suur arv liikmesriikide diplomaate, võidi mõned lepingud alla kirjutada alles mõni aeg pärast seda, kui töötajad olid asunud oma ülesandeid täitma.* *Sellised juhtumid olid erandlikud. Kõik töötajad värvati tavapäraste menetluste kohaselt.* *Euroopa välisteenistus on astunud samme, et sellised juhtumid ei korduks.*
	7. soovitus (Euroopa Parlament) *Hankemenetlused* Euroopa Parlament peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruanne 2011, punktid 9.15-9.17).		2012. aastal ei leitud auditi käigus läbi vaadatud 18 värbamismenetluses ühtegi viga ega puudust (vt aastaaruanne 2012, punkt 9.12).					laekumata *Parlament võttis kontrollikoja tähelepanekud teadmiseks.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikoja analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**8. soovitus (Euroopa Ülemkogu ja nõukogu)** *Hankemenetlused* Nõukogu peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.18).		2012. aastal ei leitud auditi käigus läbivaadatud 15 värbamismenetluses ühtegi viga ega puudust (vt aastaaruanne 2012, punkt 9.14).					laekumata
	9. soovitus (komisjon) *Hankemenetlused* Komisjon peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruanne 2011, punktid 9.20–9.21).		Auditiga ei leitud tõsiseid puudusi peretoetuste haldamises (vt punkt 9.12).					laekumata *Asjaomased talitused on võtnud alates 2011. aasta keskpaigast lihtsustamismeetmeid hangete valdkonnas, et parandada pakkumistoimikute kvaliteeti. Vastavus finantsmäärusele on tagatud, kui rakendada tervet mõistust, suurendades osalevate pakkujate arvu.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikoja analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**10. soovitus (Euroopa välisteenistus)** *Hankemenetlused* Euroopa välisteenistus peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajad parandavad sobivate kontrollimehhanismide ja paremate juhiste abil hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruanne 2011, punkt 9.28).			Auditiga leiti puudusi hankemenetlustes (vt punktid 9.14 ja 9.15).				laekumata *Finantseeskirjade kohaselt tuleb peakorteris ja delegatsioonides 60 000 eurost suuremate hangete puhul korraldada avatud hankemenetlus ning enne hanketeate avaldamist või lepingu allkirjastamist on kohustus neid kontrollida. Menetlusi ja hankedokumente kontrollib peakorteri eriosakond. Samuti nõustab see osakond hankijaid kogu hankemenetluse jooksul.* *Operatiivtalitused ja eelkõige delegatsioonid jagavad omavahel näidisdokumente ja häid tavasid, et parandada nende kvaliteeti ja vähendada riske hankija jaoks.* *Tänu uuele töökorraldusele on operatiivtalitustes ja delegatsioonides ette valmistatud hangete kvaliteet alates 2012. aastast paranenud.* *Eraldi pööratakse tähelepanu julgeolekuteenuste lepingutele, sest nende puhul korraldavad delegatsioonid kogu maailmas kõige sagedamini hankemenetlusi.* *2013. aasta lõpus loodi eelkontrolli osakonna ja kohapealse julgeoleku eest vastutava osakonna liikmetest töökond, et lihtsustada julgeolekuga seotud hankemenetlusi ja tagada tähtaegadest kinnipidamine.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikoja analüüs						Institutsiooni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	**11. soovitus (Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee)** *Hankemenetlused* Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajatel on kasutada sobivad kontrollimehhanismid ja piisavad juhised, mille abil parandada hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust. (vt aastaaruanne 2010, punkt 7.27).					X		
	12. soovitus (Regioonide komitee) *Hankemenetlused* Regioonide Komitee peaks tagama selle, et eelarvevahendite käsutajatel on kasutada sobivad kontrollimehhanismid ja piisavad juhised, mille abil parandada hankemenetluste ülesehitust, koordineerimist ja tulemuslikkust (vt aastaaruanne 2010, punktid 7.29 ja 7.30).					X		

(*) Institutsioonide sisekontrollisüsteemide roteeruval kontrollil põhinevale lähenemisviisile tuginedes tehakse nende soovituste põhjal võetud meetmete järelkontroll lähiaastatel.

10. PEATÜKK

ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	10.1–10.2
1. osa. Tulemuslikkusele keskendumine	10.3–10.16
Programmitöö periood 2007–2013	10.4–10.10
Programmitöö periood 2014–2020	10.11–10.16
2. osa. Komisjoni aruandlus tulemuslikkuse kohta	10.17–10.39
Komisjoni aruandlus Euroopa Parlamendile ja nõukogule	10.18–10.22
2014. aasta juunis avaldatud hindamisaruande läbivaatamine	10.23–10.26
Tegevuse kavandamine ja sellega seotud aruandlus peadirektoraatide tasandil	10.27–10.39
Üldine	10.28–10.31
Tulemuslikkuse kavandamine ja aruandlus kolmes valitud peadirektoraadis	10.32–10.39
3. osa. Kontrollikoja tehtud tulemuslikkus auditite tulemused	10.40–10.55
Kontrollikoja 2013. aasta eriaruanded	10.41–10.52
Euroopa lisaväärtus	10.44–10.48
Tühimõju	10.49–10.52
Eriaruannetes esitatud soovituste järelkontroll	10.53–10.55
Järeldus ja soovitused	10.56–10.65
Järeldus	10.56–10.63
Soovitused	10.64–10.65

Lisa 10.1. Kontrollikoja 2013. aastal vastu võetud eriaruanded

Lisa 10.2. ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkust käsitlevate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

10.1. Käesolev peatükk keskendub tulemuslikkusele. Euroopa Liidu tulemuslikkust hinnatakse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete alusel (säästlikkus, tõhusus ja mõjusus) ([1]) 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 tingitud ELi tegevusest.

10.2. Peatükk koosneb kolmest osast. Esimeses osas käsitletakse ELi eelarve-eeskirju ja nende kavandatud mõju tulemuslikkusele. Teises osas esitatakse kontrollikoja tähelepanekud komisjoni koostatava tulemuslikkusaruandluse mõningate aspektide kohta, sh Euroopa Parlamendile ja nõukogule esitatav aruandlus, neljas hindamisaruanne ([2]) ja komisjoni peadirektoraatide peadirektorite koostatud aasta tegevusaruanded. Kolmandas osas tõstetakse esile mõningad kontrollikoja 2013. aasta eriaruannetest ([3]) tulenevad tulemuslikkusega seotud põhiküsimused ning kontrollikoja järelkontroll selle kohta, kuidas tema esitatud soovitusi ellu viiakse.

1. OSA. KESKENDUMINE TULEMUSLIKKUSELE

10.3. Peatüki selles osas analüüsitakse, kui suurel määral keskenduti programmitöö perioodil 2007–2013 tulemuslikkusele (lisaks vahendite eeskirjadest lähtuvale kasutamisele), ning vaadeldakse programmitöö perioodiks 2014–2020 tehtud muudatusi.

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

([2]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 318 sätestatakse, et komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse tulemuspõhise hindamisaruande.

([3]) Kontrollikoja eriaruanded hõlmavad ELi eelarvet ning ka Euroopa Arengufonde.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Programmitöö periood 2007–2013

10.4. Suure osa puhul ELi eelarvest (eriti koostöös liikmesriikidega tehtava halduse puhul) jagatakse kulutuste maksimaalne summa mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide alusel liikmesriikide kaupa iga-aastasteks eraldisteks. Komisjon peab selliseid eraldisi vajalikuks programmitöö planeerimise ja sihtide eelneva paikapanemise jaoks. Kontrollikoda leiab siiski, et on keeruline saada häid kvalitatiivseid tulemusi kavadega, mille puhul liikmesriikidepoolne vahendite kasutamise suutlikkus on kaudne eesmärk ja tegelikkuses sageli põhieesmärk ([4]).

10.5. Seda probleemi märgiti ka kontrollikoja eriaruandes programmi LIFE ([5]) (ELi keskkonnavaldkonna tugitala) keskkonnaosa mõjususe kohta. Kontrollikoda leidis, et suunavate riiklike eraldiste olemasolu takistas parimate projektide väljavalimist, kuna see tähendas, et projekte ei valitud mitte üksnes nende väärtuse, vaid ka päritoluriigi järgi. Riiklike eraldiste olemasolu tähendas, et parimate projektide rahastamise konkurents leidis aset liikmesriikide riiklikul tasandil, mitte kogu Euroopas. Selle tagajärjel anti mõningatele toetust saavatele projektidele valikumenetluse käigus madalam hinne kui toetust mittesaavatele projektidele ([6]).

10.4. *Eelarveasutus oli arvamusel, et mitmeaastase finantsraamistiku asjus kokkuleppe saavutamiseks on oluline vahend iga-aastased eraldised liikmesriigi kohta. Sellest tulenevalt on need lisatud õiguslikku alusesse.*

Raha ärakasutamine ei ole aga mitte kaudne eesmärk, vaid tulemuste saavutamise eeltingimus.

10.5. *Otsese haldusega seoses on komisjon teinud uues LIFE-määruses ettepaneku kaotada suunavad riiklikud eraldised. Need kaotatakse järk-järgult järgmisel programmiperioodil.*

([4]) Kontrollikoja aastaaruande 2012 punkt 10.4. Vt ka kontrollikoja arvamuse nr 7/2011 (ettepaneku kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006) (ELT C 47, 17.2.2012) punkt 4 (http://eca.europa.eu).

([5]) *L'Instrument Financier pour l'Environnement (keskkonna rahastamisvahend)*. Programm LIFE ei kuulu koostöös tehtava halduse alla, vaid komisjon haldab seda otse.

([6]) Eriaruande nr 15/2013 „Kas programmi LIFE keskkonnaosa on olnud mõjus?" punktid 17–21(http://eca.europa.eu).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.6. Mitmes 2013. aastal avaldatud maaelu arengut käsitlevas eriaruandes märgiti, et tulemuste saavutamise asemel keskendutakse vahendite ärakasutamisele. Komisjoni ühise seire- ja hindamisraamistiku auditis leiti, et liikmesriigid ja komisjon keskendusid pigem rahalisele rakendamisele (eelarve ärakasutamisele) kui tulemuste saavutamisele ([7]). Toiduainetööstusele antava toetuse ja maamajanduse mitmekesistamise meetmete auditite käigus leiti juhtumeid, kus liikmesriigid olid rahastanud projekte, mis nende endi valikusüsteemide kohaselt aitavad tõenäoliselt vaid väga vähesel määral kaasa ELi eesmärkide saavutamisele ([8]).

10.7. Üks teine viis, millega perioodi 2007–2013 õigusraamistikus kalduti keskenduma põhiliselt eeskirjadele vastavate kulutuste tegemisele, oli finantskorrektsioonide ja sissenõuete kasutus. Kontrollikoja aastaaruandes 2012 käsitleti komisjoni käsutuses olevaid meetmeid juhul, kui koostöös liikmesriikidega tehtava halduse puhul ei vasta ELi vahendite kasutamine eeskirjadele. Olenevalt asjaoludest võidakse finantskorrektsioonide ja sissenõuete kasutamise tagajärjel kas liikmesriigile või toetusesaajale eraldatud vahendeid vähendada ([9]).

10.8. Ühtekuuluvuse puhul on liikmesriikidel tavaliselt võimalik toetuskõlbmatud projektid asendada juhul, kui nad leiavad, et kulud ei vasta eeskirjadele. Liikmesriigid teatavad igal aastal komisjonile asendatavate kulude suuruse. Komisjon ei analüüsi neid asendatud kulusid ega ole ka hinnanud nende võimalikku mõju poliitikavaldkonna üldisele tulemuslikkusele.

10.9. Need õigusraamistiku aspektid (finantskorrektsioonid, sissenõuded ja asendusprojektid) tulenevad nõuetele vastavusega seotud probleemidest. Samalaadset protsessi ei ole kehtestatud juhtudeks, kui projektide või programmidega ei saavutata kavandatud mõju ja tulemusi.

KOMISJONI VASTUSED

10.6. *Oma järelevalverollis on komisjon nõudnud kogu programmiperioodi 2007–2013 jooksul, et on vaja olla valivam ning keskenduda maaelu arengu programmide rakendamisele.*

Mis puutub ühisesse seire- ja hindamisraamistikku maaelu arengu valdkonnas, siis on iga-aastastel kohtumistel liikmesriikidega võetud arvesse kõiki saadaolevaid andmeid ja kogu teavet, nt finants-, seireandmeid, hindamiste tulemusi, et hinnata programmide rakendamise edukust ning mis tahes vajadust kohandada nende strateegiat ja rahalisi eraldisi.

10.8–10.9. *Vastavalt koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise kontekstis kohaldatavale õigusraamistikule aastateks 2007–2013 peavad liikmesriigid esitama teavet üksnes asendatud mittevastavate kulutuste summa kohta (määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikli 20 lõige 2). Nad ei esita teavet, mis võimaldaks asendatud summad seostada konkreetsete väljundeid ja tulemusi andvate projektidega ning ei ole ka õiguslikku nõuet seda teha.*

([7]) Eriaruande nr 12/2013 „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitikale eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?" punktid 58–75 ja 81 (http://eca.europa.eu).

([8]) Eriaruande nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?" punkt 38; eriaruande nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?" punktid 31 ja 87 (http://eca.europa.eu).

([9]) Kõik üksikasjad on esitatud kontrollikoja aastaaruande 2012 punktides 1.20–1.35.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.10. Kontrollikoda leidis oma audititöö põhjal, et koostöös liikmesriikidega hallatavate projektide (liikmesriikide haldusala) valikul on keskendutud kõigepealt olemasolevate ELi vahendite ärakasutamisele, seejärel eeskirjade järgimisele ning alles kõige lõpuks (ja vaid piiratud määral) nende vahendite kavandatud tulemuslikkusele ([10]). Kuna asendusprojekte valitakse samal viisil nagu asendatavaid projekte, kehtib ka sama prioriteetide järjekord. Kontrollikoda leiab, et nõuetele vastavus ja tulemuslikkus peaksid kogu projektitsükli jooksul olema võrdse tähtsusega.

Programmitöö periood 2014–2020

10.11. Komisjoni vastuses kontrollikoja aastaaruandele 2012 märgiti, et uuel programmitöö perioodil 2014–2020 keskendutakse rohkem tulemuslikkusele, ning rõhutati viit eriaspekti ([11]):

a) ühissätete määrusega ([12]) kehtestatud uus hindamise lähenemisviis. Uue korra toimimist on veel liiga vara hinnata;

b) makromajanduslikud tingimused, millega seatakse ELi vahendite väljamaksmiseks liikmesriikidele kohustus täita majandusjuhtimise nõudeid vastavalt Euroopa poolaastale ([13]). Kui liikmesriigid neid nõudeid ei täida, võib komisjon peatada väljamaksete tegemise kuni partnerluslepingute (vt selgitus 10.1) või asjaomaste programmide läbivaatamiseni ([14]);

KOMISJONI VASTUSED

10.10. *Komisjon märgib, et iga rahastatava projekti valikuprotsessi kuuluvad tulemuslikkuse kriteeriumid.*

Kaalutud valikukriteeriumide kohaldamise abil peaksid liikmesriigid suutma määrata kindlaks projektid, mis võiksid tulemuste saavutamisele kõige paremini kaasa aidata.

([10]) Komisjoni siseauditi talituse tehtud regionaalpoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi tulemuslikkuse hindamise süsteemide auditis (mõlemad esitati detsembris 2013) jõuti samalaadsete järeldusteni.

([11]) Komisjoni vastus kontrollikoja eelarveaasta 2012 aastaaruandele, punkt 10.3. Muudetud tingimused kehtivad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele, st ERFile, ESFile, Ühtekuuluvusfondile, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondile ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondile. Need on esitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320), mida vahel nimetatakse ka ühissätete määruseks.

([12]) Määruse (EL) nr 1303/2013 artiklid 54–57 ja 114.

([13]) Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 23.

([14]) Eelmisel programmitöö perioodil 2007–2013 võis õigusaktide kohaselt Ühtekuuluvusfondi kulukohustused peatada ainult ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mittejärgimise puhul. Seda tehti ainult ühel juhul Ungaris. See väljamaksete peatamine siiski ei jõustunud, kuna Ungari esitas enne peatamise jõustumist muudetud lähenemisprogrammi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 10.1. Partnerluslepingud

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide väljamakseid reguleeriva uue raamistiku tuumaks on kõigi liikmesriikide ja komisjoni vahel sõlmitavad partnerluslepingud. Nimetatud lepingutes pannakse paika see, kuidas liikmesriigid kavatsevad eraldatavaid ELi vahendeid oma eesmärkide saavutamiseks kasutada; täpsemad üksikasjad (nt eesmärgid ja vahe-eesmärgid) esitatakse madalama tasandi rakenduskavades ([15]).

c) tõhustatud sekkumisloogika, milles ühendatakse ELi ja liikmesriikide eesmärgid. Rakenduskavade planeerimisel peavad liikmesriigid kõigepealt keskenduma kavandatavale tulemusele ja alles siis selle saavutamisele;

d) eeltingimused, mille eesmärk on tagada, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite tõhusaks kasutuseks oleks kehtestatud õiged raamistikud, nt asjakohased strateegiad/kavad ([16]). Liikmesriigid peavad partnerluslepingutes ja rakenduskavades näitama asjaomaste eeltingimuste täitmist või et neil on seda kavas teha enne 2016. aasta lõppu. Vastasel juhul võib komisjon väljamaksed peatada;

e) tulemusreserv, mida käsitletakse järgmises punktis.

10.12. **Tulemusreserv** on liikmesriikidele põhiliseks motivaatoriks, et jätkata tulemuslikkusele keskendumist pärast programmide käivitamist ([17]). Tulemusreservi kavandatud toimimist selgitatakse selgituses 10.2.

Selgitus 10.2. Tulemusreserv

Määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 20–22 sätestatakse tulemusreservi toimimise kord. Tulemusreservil on alljärgnevad põhiomadused.

— Partnerluslepingute ja rakenduskavade puhul määravad komisjon ja liikmesriigid programmitöö perioodi alguses kavade raames kindlaks konkreetsed prioriteedid, mille põhjal 6-protsendilist tulemusreservi eraldama hakatakse.

KOMISJONI VASTUSED

10.12. *Tulemusreserv on liikmesriikidele üks peamisi stiimuleid tulemustele keskendumiseks. Vastutuse oluline osa on ka selgete näitajate olemasolu programmis ning läbipaistev aruandlus nende kohta ja see motiveerib tulemustele keskenduma.*

([15]) Määruse (EL) nr 1303/2013 artiklid 15–17.
([16]) Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 19.
([17]) Lisaks kehtestati perioodil 2014–2020 esimest korda nõue, et andmeid avaldataks, aasta rakendusaruanded sisaldaksid kodanikele mõeldud kokkuvõtteid ja hindamisaruandeid avaldataks. Selle eesmärk on lihtsustada saavutatud väljundite ja tulemustega seotud avalikku arutelu.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— 2019. aastal peab komisjon koostöös liikmesriikidega samal aastal liikmesriikide poolt esitatud aasta rakendusaruannete põhjal läbi vaatama kavade raames valitud prioriteetide vahe-eesmärkide saavutamise.

— Kui tulemuslikkus on rahuldav, vabastab komisjon 6-protsendilise tulemusreservi. Kui tulemuslikkus ei ole rahuldav, teevad liikmesriigid ettepaneku reservi ümbersuunamiseks teistele prioriteetidele.

— Kui on tõendeid selle kohta, et vahe-eesmärkide saavutamisel on tõsiseid vajakajäämisi, võib komisjon teatud juhtudel peatada tulemusreservist maksete tegemise.

10.13. Perioodil 2007–2013 ([18]) (välja arvatud EAFRD puhul) oli tulemusreservi kasutamise võimalus delegeeritud liikmesriikidele ([19]). Sellele vaatamata otsustasid vaid kaks liikmesriiki (Poola ja Itaalia) seda võimalust kasutada ning mõlemal juhul keskenduti konkreetselt tulemuslikkusele vähe või seda ei tehtudki.

10.14. Tulemusreservi tõhusam toimimine sõltub sellest, kuidas komisjon suudab näiteks:

a) pidada programmitöö perioodi alguses läbirääkimisi sobivate eesmärkide ja vahe-eesmärkide seadmiseks. Nimetatud eesmärgid tuleb seada õigel tasandil – nad peavad olema piisavalt ranged, et nende täitmine ei oleks vaid formaalsuseks, jäädes siiski liikmesriigi suutlikkuse piiridesse;

b) saada liikmesriikidelt täpseid, usaldusväärseid ja ajakohaseid andmeid eesmärkide saavutamise kohta.

([18]) Erinevate menetlustega hallatav tulemusreserv oli loodud ka struktuurifondidele programmitöö perioodil 2000–2006. Sellele vaatamata järeldati kontrollikoja struktuurifondide ja asjaomase korra auditis (eriaruanne nr 1/2007, III punkt), et tulemusreserv ei lisanud suunatust tulemuslikkusele, vaid seda „kasutati peamiselt kulude maksimeerimiseks selle asemel, et suunata vahendeid eriti tõhusaks osutunud valdkondadesse. Komisjon rõhutas vahendite kasutamise suutlikkuse tähtsust."

([19]) Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006 (millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999) (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25) artikkel 50.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.15. Tulemusreservi puhul kehtestatud vahe-eesmärgid hõlmavad aga finants- ja väljundinäitajaid ning üksnes vajaduse korral tulemusnäitajaid ([20]). Kontrollikoja eriaruannetega ei ole üldiselt leitud olulisi probleeme väljundite puhul; probleemid ilmnevad tavaliselt tulemuste/mõju tasandil. Tegelikkuses kasutatakse tulemusreservi puhul tulemusnäitajaid vaid vähesel määral, kuna komisjon ei kavatse neid kasutada muudes valdkondades kui ESF, eeldades, et ELi rahastatavad programmid ei suuda ise tulemuste saavutamist piisavalt mõjutada ning et vahendite kasutamise ja tulemuste saavutamise vaheline ajaperiood võib olla pikk. Määruses täpsustatakse veel, et reservist väljamaksete tegemise peatamise või finantskorrektsioonide kehtestamise otsustamisel tulemusnäitajaid arvesse ei võeta. Tulemusreservi väljamaksete tegemisele finantsnäitajate kehtestamisel on oht, et tulemuslikkuse asemel keskendumise taas vahendite kasutamise suutlikkusele.

10.16. Uus kord on samm paremuse poole ja tulemusreservi loomine võib soosida suuremat tulemustele keskendumist. Tõenäoliselt on selle mõju ikkagi vähene, kuna perioodi 2014–2020 raamistikus ei ole veel kehtestatud ELi rahastamisega saavutatud tulemustega seotud tõelisi rahalisi stiimuleid ega karistusi.

KOMISJONI VASTUSED

10.16. *Rakendamise aastaaruannetest pärinevate tulemuslikkuse andmete ning hindamisnõuete (vähemalt üks mõjuhinnang iga prioriteedi kohta) avaldamise eesmärk on ergutada poliitilist arutelu ning tõelist vastutust.*

Pealegi, nagu on ette nähtud reguleerivas raamistikus aastateks 2014–2020 (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõiked 6 ja 7), saab komisjon kehtestada liikmesriikidele sanktsioone tõsiste vajakajäämiste korral, mis nähtuvad tulemuslikkuse analüüsist (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 6) ja lõpparuandest (artikli 22 lõige 7).

2. OSA. KOMISJONI TULEMUSLIKKUSE ALANE ARUANDLUS

10.17. Peatüki selles osas käsitletakse kolme elementi: komisjoni tulemuslikkuse alane aruandluse raamistik, neljas hindamisaruanne ja komisjoni peadirektoraatide koostatud tulemuslikkusaruandlus.

([20]) Määruse (EL) nr 1303/2013 II lisa punkt 2.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjoni aruandlus Euroopa Parlamendile ja nõukogule

10.18. Komisjon koostab mitu eri väljaannet, milles käsitletakse erinevaid teemasid ja mis on suunatud erinevatele sihtrühmadele. Õigusaktide kohaselt peab komisjon iga-aastal aru andma selle kohta, kuidas ta täidab oma eelarve täitmise kohustust, ([21]) koostades selleks kolm eraldi dokumenti ([22]):

a) *eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruanne*, milles kirjeldatakse aasta jooksul saavutatud eesmärke kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega ([23]);

b) *koondaruanne*, milles esitatakse kokkuvõte aasta tegevusaruannetest, mis muu hulgas kirjeldavad poliitikaeesmärkide saavutamist, ([24]) ning

c) liidu rahanduse tulemuspõhine *hindamisaruanne* ([25]).

KOMISJONI VASTUSED

10.18. *Praeguse tava kohaselt on kolmel aruandel erinevad otstarbed ja need täiendavad üksteist. Koondaruandes keskendutakse komisjoni haldustegevusele, artikli 318 kohases hindamisaruandes keskendutakse rahastamiskavadega saavutatud tulemustele ning eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruannetes eelarveaspektidele ja eelarve haldamisele.*

([21]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317.

([22]) Lisaks peab komisjon Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 249 lõike 2 kohaselt igal aastal avaldama üldaruande liidu tegevuse kohta. Nimetatud aruanne on suunatud laiemale lugejaskonnale ning selles kirjeldatakse komisjoni, teiste ELi asutuste ja liikmesriikide juhtimistasandi tegevust. See ei ole komisjonipoolse eelarve täitmise analüüs.

([23]) Finantsmääruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikkel 142 ja komisjoni 29. oktoobri 2012. aasta delegeeritud määruse (EL) nr 1268/2012 (mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju) kohaldamise eeskirju) (ELT L 362, 31.12.2012, lk 1) artikkel 227.

([24]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) artikli 66 lõige 9.

([25]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 318.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.19. Tegelikkuses ei sisaldanud eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruanne ega koondaruanne tulemuslikkusega seotud teavet või sisaldas seda vähesel määral. Kuigi 2013. aasta koondaruanne sisaldas mõningast üldist teavet komisjoni tulemusjuhtimise raamistiku kohta, ei esitatud selles sama aasta ELi eelarvega seotud tulemuste üksikasju.

10.20. Õigusaktidest tulenevalt esitatakse kõik kolm aruannet Euroopa Parlamendile ja nõukogule ([26]). Ajastuse seisukohast on komisjon seadnud eesmärgiks avaldada hindamisaruanne ja koondaruanne juunis aastal n + 1, kuigi finantsmääruses sätestatakse, et eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne tuleb koostada varem, 31. märtsiks aastal n + 1. Hindamisaruanne on mõeldud kasutamiseks konkreetselt eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses, kuid lisaselgitusi iga aruande otstarbe kohta õigusaktid ei sisalda. Nende kolme aruande puhul tervikuna esineb õigusaktidest tingituna kattuvust ning ka lünki ja ebakõlasid.

KOMISJONI VASTUSED

10.19. *Seoses eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruandega on rakenduseeskirjades loomulikult osutatud, et aruandes tuleks kirjeldada saavutatud eesmärke. Kuigi kontrollikoja arvates seostub see poliitikaeesmärkidega, arvab komisjon, et see seostub eelarvehalduse valdkonna eesmärkidega. Rakenduseeskirjade artiklis 227 sätestatakse, et aruandes tuleks kirjeldada aasta jooksul usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte kohaselt saavutatud eesmärke. Eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruandes sätestatakse vastavalt finantsmääruse artikli 142 lõikele 2 üksikasjalikult, nii tabelite kui ka tekstidena, saavutatud rakendamismäärad ning selgitatakse, kuidas on eelarvehalduse vahendeid, nagu eelarvete ülekandmised ja muutmised, kasutatud maksimaalse rakendamise saavutamiseks ning prioriteetidele piisavate eraldiste tagamiseks. Sel viisil leiavad selles käsitlemist nii finantsmääruses (artikli 142 lõige 2) kui ka rakenduseeskirjades (artikkel 227) sätestatud elemendid, võttes samuti arvesse, et rakenduseeskirjade artikli 227 kohaselt on eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruanne eelarve täitmise aruannetest eraldi.*

Seoses koondaruandega juhib komisjon tähelepanu, et lisaks viitele komisjoni tulemuslikkuse juhtimise raamistikule on hõlmatud erinevad tulemuslikkuse aspektid, nagu osutatud vastuses punktile 10.58.

10.20. *Komisjon on arvamusel, et see aruandlustava, milles kõigil neil aruannetel on erinev roll ja otstarve, vastab erinevate tasandite (Euroopa Liidu toimimise leping, finantsmäärus ja komisjoni sisemised kehtivad eeskirjad) õigus- ja rakendussätetele.*

Komisjon on võtnud arvesse erinevates Euroopa Parlamendi ja nõukogu eelarve täitmise aruannetes ning kontrollikoja aastaaruannetes esitatud varasemaid juhiseid. Nendes juhistes näiteks osutati, millises suunas arendada artikli 318 kohast aruannet. Seega on komisjon arvamusel, et vastavalt juba saadud juhistele ei ole soovitatav aruandlustava rohkem läbi vaadata.

([26]) Eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruanne esitatakse ka kontrollikojale.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.21. Komisjon on korduvalt rõhutanud, et ELi lisandväärtus on ELi eelarvest rahastatavate kulutuste põhjendamise peamine kontrollimehhanism ([27]). ELi lisandväärtuse mõiste tähtsust on kinnitanud ka Euroopa Parlament ja nõukogu. Sellele vaatamata ei sisaldanud ükski kõnealusest kolmest 2013. aastal avaldatud aruandest põhjalikku ülevaadet ELi lisandväärtuse kohta. See on oluliselt suur lünk aruandluses.

10.22. Neis kolmes aruandes on teave esitatud ebajärjepidevalt, mis ei võimalda aruandeid omavahel võrrelda. Eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruandes ning hindamisaruandes esitatakse teave vastavalt mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidele, ent koondaruande vastav osa on üles ehitatud ELi eelarves kasutatavatele kategooriatele (eelarvejaotised). Neid kahte erinevat süsteemi ei ole võimalik kergesti ühitada ega omavahel võrrelda. Seepärast on lugejatel peaaegu võimatu aruannetest lisateavet saada.

2014. aasta juunis avaldatud hindamisaruande läbivaatamine

10.23. Komisjon avaldas oma neljanda hindamisaruande juunis 2014 ([28]). Aluslepingu kohaselt peab komisjon esitama vastava aruande, mis on osa tõendusmaterjalist, mille alusel parlament annab igal aastal heakskiidu komisjoni tegevusele eelarve täitmisel ([29]).

KOMISJONI VASTUSED

10.21. *Uute rahastamisprogrammide kohta ettepanekuid tehes pingutas komisjon väga, et ennustada iga programmi ELi lisandväärtust. Kui kaasseadusandjad olid samal arvamusel, võtsid nad soovitatud rahastamiskavad vastu. Neid kavu haldab komisjon ning ta annab aru ELi lisandväärtuse kohta, mis on üks järelhinnangutes hinnatavaid aspekte. Need hinnangud on üldsusele kättesaadavad ning artikli 318 kohane aruanne sisaldab teavet ELi lisandväärtuse kohta.*

10.22. *Seoses aruannete erineva ülesehitustega juhib komisjon tähelepanu, et eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutav institutsioon palus komisjonil liigendada artikli 318 kohane hindamisaruanne mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide järgi. Eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruanne on sel viisil liigendatud. Komisjoni haldustegevuse koondaruanne on liigendatud eelarvejaotiste kaupa, mis peegeldab komisjoni korraldatuse ja juhtimise viisi.*

Kuna nende otstarbed on erinevad, on ka paratamatu, et teave hõlmab erinevaid aspekte.

([27]) Vt ka komisjoni vastused kontrollikoja aastaaruande 2011 punktidele 10.31-10.32 ja selgitusele 10.2.

([28]) Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu rahanduse tulemuspõhise hindamise kohta (COM(2014) 383 (*final*), 26.6.2014).

([29]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 318 ja 319.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.24. Võrreldes eelmiste hindamisaruannetega on neljanda aruandega tehtud samm paremuse suunas, kuna üritatakse luua seost mitmeaastase finantsraamistiku rubriikides esitatud peamiste rahastamisprogrammide ja Euroopa 2020. aasta strateegiat puudutava olemasoleva tulemusalase teabe vahel. Nagu aga märgitud aruandes endas, „ei ole võimalik välja tuua iga rahastamisprogrammi täpset panust Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamisse". Kontrollikoda on selle hinnanguga nõus ja leiab, et hindamisaruanne peaks koondama kogu olemasoleva teabe Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamise kohta, mis annaks lugejatele saavutatu kohta täpsema ülevaate ([30]).

KOMISJONI VASTUSED

10.24. *Komisjon tunneb heameelt, et selles, mis puudutab peamiste finantsprogrammide ja Euroopa 2020. aasta strateegia seisukohast olulise, tegevuse tulemuslikkust käsitleva kättesaadava teabe seostamist, näitab neljas hindamisaruanne kontrollikoja hinnangul võrreldes eelmistega edasiminekut. Nagu komisjon on juba öelnud, ei olnud siis, kui võeti vastu mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2007–2013 ning kehtestati seire-, hindamis- ja aruandluskord, Euroopa 2020. aasta strateegiat veel vastu võetud. See selgitab suuresti, miks ei ole olnud võimalik tuua eraldi välja iga finantsprogrammi panust strateegias seatud eesmärkide saavutamisse. Uues mitmeaastases finantsraamistikus aastateks 2014–2020 on Euroopa 2020. aasta strateegia aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärgid muutunud suuremate rahastamiskavade ja fondide sekkumisloogika lahutamatuks osaks. See peaks aitama teha kindlaks rahastamiskavade panust liidu põhieesmärkidesse ning seda saab edaspidi kasutada artikli 318 kohastes hindamisaruannetes. Komisjon arutab, kas mis tahes muudatus artikli 318 kohase aruande ülesehituses oleks asjakohane, arvestades, mil viisil see aruandlus tulevastel aastatel areneb, võttes samas nõuetekohaselt arvesse ka muude põhjalikumate aruandluste olemasolu Euroopa 2020. aasta strateegia kohta, nagu näiteks Euroopa poolaasta raames.*

([30]) Eurostat avaldab iga kuu kaheksa Euroopa 2020. aasta strateegia näitajat (üksikasjade saamiseks vt http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). Märtsis avaldas komisjon teatise aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020" ülevaate kohta (COM(2014) 130). Aruannet ei koostata siiski iga aasta.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.25. Paljude oluliste valdkondade puhul sisaldab hindamisaruanne teavet ja andmeid pigem võetud meetmete ja toodetud väljundite kui saavutatud tulemuste kohta. Nagu kontrollikoda on juba märkinud, läheb veel mõni aasta aega enne, kui komisjon suudab tähenduslikul viisil koostada aruandlust perioodi 2007–2013 kuluprogrammide tegelike tulemuste kohta. Programmitöö perioodiks 2014–2020 on kehtestatud uus tulemusjuhtimise ja aruandlusraamistik ([31]). Nimetatud raamistikule tuginedes eeldab komisjon, et eelarveaastatest 2017-2018 alates võib hindamisaruandesse lisada esialgsed järeldused programmi tulemuslikkuse kohta ja teabe programmide edenemise või kohanduste tegemise vajalikkuse kohta.

KOMISJONI VASTUSED

10.25. *Komisjon leiab, et vajalik seire-, hindamis- ja aruandluskord peab eri programmide õigusraamistike kohaselt olema mõnda aega toiminud, enne kui saab eeldada, et tulemusi käsitlev teave hakkab toetama aruandlust rahastamiskavade saavutuste kohta. Lisaks peab mööduma piisavalt aega finantsprogrammide rakendamisest, enne kui rahastatud tegevus hakkab oma mõju avaldama ning saab alustada tulemuste ja mõju hindamist. Aastate 2007–2013 programmide lõpp- ja vahehindamised põhinevad siiski nende programmide puhul määratud seire-, hindamis- ja aruandluskorral. Komisjon püüab esitada nii palju tulemuslikkusteavet, kui see on võimalik. 2014.–2020. aasta programmide puhul on tugevamalt keskendutud tulemuslikkuse aruandlusele ja vahehindamised, mis kavakohaselt tehakse aastatel 2017–2018, sisaldavad eeldatavalt – nagu kontrollikoda ütleb – esialgseid järeldusi programmi tulemuslikkuse kohta ja teavet, kas programmid kulgevad ettenähtud viisil või nõuavad kohandamist.*

([31]) Nagu kirjeldatud hindamisaruandele (COM(2014) 383 (*final*), 26.6.2014) lisatud komisjoni töödokumendis „Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku programmide järelevalve-, aruandlus- ja hindamisraamistike ülevaade” (SWD(2014) 200 (*final*), 26.6.2014).

10.26. Hindamisaruandele on lisatud artikli 318 kohaselt esitatud hindamisaruande edasiarendamise tegevuskava ülevaade ([32]). Kontrollikoda jätkab nimetatud valdkonna edenemise jälgimist.

Tulemuslikkuse kavandamine ja tulemuslikkusalane aruandlus peadirektoraatide tasandil

10.27. Peatüki selles osas esitatakse mõningad üldised tähelepanekud peadirektoraatide tasandil toimuva tulemuslikkuse kavandamise ja tulemuslikkusalase aruandluse kohta. Seejärel esitatakse kontrollikoja poolt kolme konkreetse peadirektoraadi kavade ja aruannete tulemuslikkuse elementide üksikasjaliku uurimise tulemused, nagu seda on tehtud eelmise kolme aasta aastaaruannetes ([33]).

Üldine

10.28. Üks kolme põhilise aruande punktides 10.18–10.22 käsitletud oluline infoallikas on igas peadirektoraadis koostatav aasta tegevusaruanne, ([34]) mis avaldatakse 31. märtsiks aastal n + 1. Aasta tegevusaruannetega päädib protsess, mis algab peadirektoraatide tegevusülevaadete ja juhtimiskavadega; seda protsessi on üksikasjalikumalt kirjeldatud selgituses 10.3.

([32]) Komisjoni töödokument „Artikli 318 kohaselt esitatud hindamisaruande edasiarendamise tegevuskava ülevaade" (SWD(2014) 201 (*final*), 26.6.2014).

([33]) Kontrollikoja aastaaruande 2010 8. peatükk. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, regionaalpoliitika peadirektoraat, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat; kontrollikoja aastaaruande 2011 10. peatükk: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid, regionaalpoliitika peadirektoraat, ning kontrollikoja aastaaruande 2012 10. peatükk: konkurentsi peadirektoraat, merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat ning liikuvuse ja transpordi peadirektoraat.

([34]) Viited direktoraatidele ja peadirektoritele peaksid vajaduse korral sisaldama talitusi ja talituste juhatajaid.

Selgitus 10.3. Tegevusülevaated ja juhtimiskavad

Tegevusülevaated (alates 2014. aastast uue ülesehituse ja sisuga ning neid nimetatakse programmiülevaadeteks) koostatakse asutuseväliseks kasutamiseks, et eelarvemenetluse ühe osana põhjendada komisjoni taotletavaid summasid. Need sisaldavad peale vahendite, eesmärkide ja näitajate ka üksikasjalikku teavet kavandatud tulemuste ja ELi tasandil saadava lisandväärtuse kohta.

Suurt osa tegevusülevaadete sisust korratakse kuus kuud hiljem koostatavates peadirektoraatide juhtimiskavades. Juhtimiskavad on komisjoni strateegilise planeerimise ja programmitöö tsükli põhielement. See on ühtne töövahend, mille abil kõik talitused oma tegevust kavandaksid.

Peadirektorite juhtimiskavade alusel koostatud aasta tegevusaruannetega antakse komisjonile aru peadirektorite ülesannete täitmise kohta, selgitades peadirektoraadi tegevust ja peamiste poliitikaeesmärkide saavutamist. Aasta tegevusaruanded on komisjoni juhtimise usaldusväärsuse tagamise põhiliseks vahendiks ja alus, millele komisjon tugineb oma vahendite juhtimise ja eesmärkide saavutamisega seotud vastutuse kandmisel. Nimetatud aruanded avaldatakse komisjoni veebisaidil ning need koosnevad neljast osast, millest esimene (poliitikaeesmärkide saavutamine) on seotud tulemuslikkusega. Ülejäänud kolm osa hõlmavad vahendite juhtimist, sisekontrollisüsteemide mõjususe hindamist ja juhtkonna kinnitusi.

10.29. Aasta tegevusaruanne sisaldab kinnitust, milles peadirektor kinnitab, et muu hulgas on „aruandes sisalduv teave õige ja õiglane” ning et „aruandes kirjeldatud tegevuse jaoks ette nähtud vahendeid on kasutatud ettenähtud eesmärkidel ja kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega” ([35]). Vajaduse korral võib kinnitusele lisada reservatsiooni. Hoolimata finantsmääruses sisalduvast konkreetsest viitest usaldusväärsele finantsjuhtimisele, kehtib kinnitus komisjoni käsitluse kohaselt tegelikkuses vaid aruande 2. ja 4. osa kohta, mis käsitlevad peamiselt korrektsuse ja sisekontrolliga seotud küsimusi (vt ka selgitus 10.4).

([35]) Finantsmääruse artikli 66 lõike 9 punktid a ja b.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 10.4. Komisjoni vastutus usaldusväärse finantsjuhtimise tagamisel

Aluslepingu kohaselt peab komisjon eelarve täitmisel võtma arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid ([36]). Finantsmääruse kohaselt peab usaldusväärne finantsjuhtimine sisaldama „säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtteid" (artikkel 30); tulemuslikkuse põhimõte tähendab „seatud eesmärkide ja kavandatud tulemuste saavutamist". Kontrollikoja tõlgenduse (mida kasutatakse järjekindlalt) kohaselt kasutatakse seda määratlust, tegemaks järeldusi ELi poliitiliste eesmärkide saavutamise kohta. Aasta tegevusaruannetest poliitikaalaste saavutuste väljajätmisega kohaldab komisjon „usaldusväärse finantsjuhtimise" kitsamat määratlust. Selle tagajärjel ei vastuta komisjon poliitikaalaste eesmärkide saavutamise eest.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 10.4. komisjoni kohustused seoses usaldusväärse finantsjuhtimisega

Komisjon kordab oma viimases koondaruandes öeldut. Iga aastaaruanne sisaldab allkirjastatud kinnitavat avaldust, milles peadirektor või talituse juhataja kinnitab õige ja õiglase ülevaate ning tema vastutusalas olevate kõikide finantstehingute seaduslikkust ja korrektsust ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti seda, et olulist teavet ei ole välja jäetud. Kui seda peetakse vajalikuks, sisaldab avaldus määratletud kulu- ja tuluvaldkondadega seotud reservatsioone. Tagamaks, et aasta tegevusaruannete kinnitavad avaldused jäävad täielikult kooskõlla tema finantsvastutusega ELi eelarve täitmise eest, kinnitab komisjon, et tuleks keskenduda haldus- ja finantsküsimustele vastavalt komisjoni auditinõuetele seoses ELi rahanduse temapoolse juhtimise tulemuslikkuse, tõhususe ja läbipaistvusega.

Koondaruande vastuvõtmisega võtab komisjon üldise vastutuse ELi eelarve täitmise eest. See teema on eraldi komisjoni võetud meetmetest ja viimases koondaruandes kirjeldatud selgest kohustusest veelgi tugevdada oma poliitiliste saavutuste aruandlust samades aasta tegevusaruannetes ning ka hindamisaruandes, nagu nõutakse aluslepingus. Need poliitilised saavutused on kollektiivse tegevuse tulemus ja nende puhul jagavad vastutust kaasseadusandjad, kes aitavad kaasa programmide kavandamisele ja võtavad need vastu, ning liikmesriigid, kes sageli mängivad otsustavat rolli programmide rakendamisel. Lisaks mõjutavad programmide üldist tulemuslikkust mitmed muud majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid, mis kaugeltki ei ole peadirektorite kontrolli all.

Komisjon kavatseb jätkata oma praegust tava anda aru koondaruande ja artikli 318 kohase hindamisaruandega, mis on täielikus kooskõlas õigussätetega.

([36]) Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.30. Selle tava kohaselt ei pea peadirektor kinnitama, et omab kindlust aasta tegevusaruande 1. osas käsitletud poliitikaeesmärkide saavutamist puudutava aruandluse kohta. Selle tagajärjel hõlmab kinnitus vaid neid piiratud tulemuslikkuse aspekte, mida käsitletakse aruande muudes osades. Kõigis aasta 2013 tegevusaruannetes kokku esitatud 17st kvantifitseeritud reservatsioonist ei olnud ükski seotud tulemuslikkusega ([37]). Kontrollikoja aastaaruannetes 2010–2013 kontrollitud valimisse langenud aasta tegevusaruannete esimeste osade läbivaatamine näitas, et ainult kaks reservatsiooni sisaldasid mõningaid väheseid tulemuslikkusega seotud elemente ([38]).

10.31. Kontrollikoda märgib, et ELi lisandväärtust käsitletakse tegevusülevaadetes – vahendite taotlemise ajal – piisavalt, kuid palju vähem aasta tegevusaruannetes, kui kirjeldatakse, mida nimetatud vahenditega saavutatud on. Ajavahemiku 2010–2013 kontrollikoja hindamisega hõlmatud 12st aasta tegevusaruandest keskendusid vaid kolm (regionaalpoliitika peadirektoraadi aastate 2010 ja 2011 tegevusaruanded ning piiratud määral ka tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi aasta 2013 tegevusaruanne) konkreetselt ELi lisandväärtusele. Sellest seisukohast annavad tegevusülevaated olukorrast võrreldes aasta tegevusaruannetega täielikuma ülevaate.

Tulemuslikkuse kavandamine ja aruandlus kolmes valitud peadirektoraadis

10.32. Kontrollikoda vaatas läbi tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi, tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraadi ning Luxembourgis asuva infrastruktuuri- ja logistikaameti 2013. aasta tegevusülevaated, juhtimiskavad ja aasta tegevusaruanded (1. osa) ([39]). Eelkõige hindas kontrollikoda seda, kas aasta tegevusaruannetes esitati kasulikku teavet peadirektoraatide iga-aastase panuse kohta poliitikaeesmärkide saavutamisel. Läbivaatamise aluseks olid finantsmääruses esitatud nõuded, komisjoni sisekontrollistandardid ning komisjoni peasekretariaadi ja eelarve peadirektoraadi koostatud juhtimiskava / aasta tegevusaruande suunised.

KOMISJONI VASTUSED

10.30. *Palume vaadata vastust selgitusele 10.4.*

([37]) Vt kontrollikoja eelarveaasta 2013 aastaaruande punkt 1.31 ja tabel 1.3.

([38]) Regionaalpoliitika peadirektoraat esitas mõlemad reservatsioonid: ühe 2011. aastal ja ühe 2010. aastal.

([39]) Vt punkt 10.29.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Peadirektoraatide eesmärgid ei ole juhtimise seisukohast sobilikud

10.33. Komisjoni 2013. aasta juhtimiskavade koostamise eeskirjade kohaselt oleksid peadirektoraadid pidanud kindlaks määrama üldeesmärgid koos mõjunäitajatega (pikas perspektiivis) ning erieesmärgid koos tulemusnäitajatega (lühikeses/keskpikas perspektiivis). Peadirektorid pidid seejärel oma aasta tegevusaruande esimeses osas andma aru saavutatud tulemustest ja sellest, millises ulatuses on tulemustel olnud kavandatud mõju.

10.34. Nii nagu eelmistel aastatel teiste peadirektoraatide kohta tehtud tähelepanekutes, leiti kontrollikoja auditis, et tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi ning tervise- ja tarbijaküsimuste 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 10.5)

KOMISJONI VASTUSED

10.34. *Uueks perioodiks püstitatud eesmärgid võimaldavad peadirektoraatide tegevuse mõtte, peaprioriteetide ja tegevusvahendite (finants-, seadusandliku ja poliitilise vastutuse) lõimitud esitamist.*

Majandamiskavade koostamise kehtivate eeskirjade kohaselt tuleb üldeesmärgid viia kooskõlla komisjoni poliitikaeesmärkidega, esitades need majandamiskavades veelgi täpsemalt. Selle lähenemisviisi põhjenduseks on vajadus tagada, et komisjoni talitused järgivad komisjoni poliitiliste eesmärkide ning põhiliste poliitiliste prioriteetide saavutamist. Võimaluse korral määratakse ka konkreetsed eesmärgid koos tulemus- ja väljundnäitajatega ning need aitavad kaasa komisjoni poliitiliste eesmärkide ja põhiliste poliitiliste prioriteetide saavutamisele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Selgitus 10.5. Näited juhtimise seisukohast ebaasjakohaste erieesmärkide kohta

Tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat: erieesmärgi „Hea tervise edendamine vananevas Euroopas" puhul ei ole tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraadi mõju mõõdetav.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat: peadirektoraadi erieesmärk on „edendada töötajate geograafilist ja ametialast liikuvust Euroopas (sealhulgas koordineerida sotsiaalkindlustusskeeme) selleks, et kõrvaldada töötajate vaba liikumist takistavad piirangud ja anda panus tõelise tööturu tekkeks Euroopa tasandil". Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi konkreetset panust selle eesmärgi saavutamisel oli keeruline hinnata.

10.35. Finantsmääruse kohaselt peaksid peadirektoraadi eesmärgid vastama SMART-kriteeriumidele (olema konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud) ([40]). 15st uuritud eesmärgist ([41]) 11 ei täitnud aga SMART-kriteeriume. Kuigi uuritud eesmärgid olid asjakohased peadirektoraadi tegevust hõlmavas poliitikavaldkonnas, olid nad seatud nii kõrgele, et ei olnud võimalik näha, kuidas neid saavutada võiks. Paljudel juhtudel ei ole eesmärgile lisatud näitajatega võimalik põhjalikult kõiki aspekte asjakohasel tasemel hinnata. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi siseauditi talitus tegi 2013. aasta detsembris samalaadse järelduse (talituse kohaselt ei olnud eesmärgid alati selgesti määratletud).

10.36. Komisjoni horisontaalse talitusena ei ole infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis ei poliitika ega kulude peadirektoraat. Ta osutab tugiteenuseid teistele peadirektoraatidele, tema põhieesmärgid on haldusalased. Seetõttu on arusaadav, et infrastruktuuri- ja logistikaamet ei esita oma tegevuse kavandamisel juhtimiskavades üldeesmärke ja mõjunäitajaid ega koosta nende kohta aruandlust aasta tegevusaruannetes, vaid esitab üksnes erieesmärgid koos tulemusnäitajatega.

KOMISJONI VASTUSED

Selgitus 10.5 – näited juhtimise seisukohast ebaasjakohastest erieesmärkidest

Põhjuslik seos tervishoiu ja tarbijakaitse peadirektoraadi tegevuse ning eesmärgi „hea tervise edendamine vananevas Euroopas" vahel on tõepoolest keerukas ning mõnikord kaudne ja kvantifitseerimatu. Komisjonil on käsil seireraamistiku väljatöötamine, hindamaks edusamme selliste näitajate abil nagu elukvaliteet, tervishoiusüsteemide jätkusuutlikkus ja innovatsioon ning lõpuks ka edusamme liikumisel 2020. aastaks eesmärgiks seatud tervena elatud aastate arvu suunas.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat kaalub oma üldise sekkumisloogika esituse täiustamist järgmistes mitmeaastastes projektides, et tuua paremini esile sellise eesmärgi saavutamisele kaasa aitavate meetmete rohkust.

10.35. *Eesmärkide sõnastamisel arvestab komisjon alati SMART-kriteeriume. SMART-kriteeriumidele vastamise hindamisel tuleb analüüsida majandamiskava tervikuna. Komisjon rõhutab, et tulemuslikkuse aruannetes tuleks keskenduda sidusrühmade tegelikele vajadustele ning need peaksid olema piisavalt paindlikud, et peegeldada komisjoni talituste tegevuse erinevat laadi.*

([40]) Finantsmääruse artikli 38 lõike 3 punkt e.

([41]) Viis iga peadirektoraadi kohta (tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat, infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Tulemuslikkuse järelevalveks kasutatavate näitajatega on endiselt probleeme

10.37. 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 ([42]). Näitajaid, mis mõõdavad tulemusi, mida peadirektoraadid mõjutavad vähe, tuleks kasutada koos peadirektoraadi otseseid tulemusi mõõtvate näitajatega.

10.38. Kahel peadirektoraadil ning Luxembourgis asuval infrastruktuuri- ja logistikaametil on iga eesmärgi kohta vähemalt üks tulemusnäitaja, mis aitab juhtkonnal saavutusi jälgida, hinnata ja nende kohta aru anda. 15 näitaja analüüs (viis iga peadirektoraadi kohta) näitas, et ainult kaks näitajat vastasid piisavalt kõikidele RACER-kriteeriumidele ([43]). Lisaks tuvastas kontrollikoda mitmeid puudusi (vt selgitus 10.6).

Selgitus 10.6. Näited näitajatega seotud probleemide kohta

a) *Näitajad, mis jäid peadirektoraadi mõju ulatusest välja*

Tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat: „gripivastase vaktsineerimise määr üle 65-aastaste ELi kodanike seas": ehkki selle näitaja kehtestas nõukogu, on selle rakendamine täielikult liikmesriikide vastutusel. Seetõttu ei saa tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat eesmärgi saavutamist mõjutada.

b) *Näitajad, mis ei sisaldanud asjakohast teavet*

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat: erieesmärki „Parandada juurdepääsu tööhõivele ja suurendada osalust tööturul" mõõdetakse kahe tulemusnäitajaga: „koolituse, tööhõive või juhendamise abil ESFi toetustest kasu saavate kodanike arv" ja „ESFi protsentuaalne osakaal ELi aktiivsetes tööturumeetmetes". Näitajatega jälgitakse ESFi osalust ja ESFi eelarve eraldamist, kuid kumbki ei anna teavet eesmärgi otstarbe kohta, milleks on tööhõive (sellele juurdepääsu) suurendamine.

KOMISJONI VASTUSED

10.38. *Komisjon vaatas põhjalikult läbi oma näitajad aastateks 2014–2020 ja arvab, et esitatud näitajad pakuvad üldiselt kasulikku teavet edusammude kohta komisjoni üldiste poliitiliste eesmärkide saavutamisel ning ka tulemuslikkuse järelevalveks.*

Selgitus 10.6. näited näitajatega seotud probleemidest

a) *Hooajalise gripi vastase vaktsineerimise määr on spetsiifiline rahvatervisemeede, mis kuulub üksnes liikmesriikide volialasse. Tervise ja tarbijakaitse peadirektoraat on teadlik, et tal ei ole otsest mõju selle näitaja edukusele.*

Nõukogu aga püstitas ELi tasandil vaktsineerituse taseme eesmärgi, mida saab seirata üksnes komisjon. Seega jätkab tervise ja tarbijakaitse peadirektoraat riiklike meetmete seiramist eesmärkide saavutamisel ning aitab seeläbi kaasa püstitatud eesmärkide saavutamisele.

b) *Komisjon on arvamusel, et asjaomased näitajad on kasulikud, aga möönab, et need võinuksid olla konkreetsemad, ja sellega on tegeletud aastate 2014–2020 puhul.*

([42]) Asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad: komisjoni eesmärkide ja tulemusnäitajate sisekontrollistandard (ICS 5).

([43]) Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat tegi 2013. aasta detsembris samalaadse järelduse, raporteerides, et näitajad ei vastanud alati RACER-kriteeriumidele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
c) *Näitajad, mille usaldusväärsus oli kaheldav* Tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat: „nende patsientide hulk, kelle puhul kahtlustatakse, et ravi jooksul esineb kõrvalekaldeid". Andmete kogumisel toetub näitaja arvamusuuringutele (Eurobaromeeter). Esimene uuring tehti 2009. aastal ning see on nüüd näitajate lähtealuseks. Järgmine uuring on kavandatud 2014. aastaks. Näitajaga mõõdetakse inimeste arusaama. Tegu võib olla väga kasuliku kaudse tõendusmaterjaliga, kuid seda tuleks täiendada otsesema tagasisidega (nt negatiivsete juhtumite tegelik arv). Oma subjektiivse olemuse tõttu ei pruugi kirjeldatud näitaja nimelt patsiendi ohutuse paranemist usaldusväärselt kajastada.	**c)** *Eurobaromeetri uuring ei ole mõeldud iseseisva näitajana kasutamiseks. Seda analüüsitakse koos mitme muu näitajaga, nagu näiteks struktureeritud näitaja nõukogu asjakohase soovituse rakendamise kohta liikmesriikides, millega kaasneb kaudne väljundinäitaja nende meetmete mõju uurimiseks, mis on võetud seoses kodanike tajuga selle kohta, kui tõenäolised on patsiendi ohutusega seotud vahejuhtumid.*
d) *Tulemusnäitajatena esitatud näitajad mõõtsid tegelikult väljundeid* Infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis: osa näitajatest olid küll tulemusnäitajatena määratletud, kuid olid tegelikkuses väljundinäitajad. 2013. aasta juhtimiskava sisaldab järgmiseid tulemusnäitajaid: „päevas keskmiselt müüdud einete arv", „jõusaali kasutajate arv" või „keskkonnaalaste teatiste arv". Loetletud näitajad ei ole tulemusnäitajad. Nendega kajastatakse saadud toodete/teenuste arvu (väljundid), mitte sihtrühmale meetmete/tegevuse kaudu avalduvat otsest mõju.	**d)** *Infrastruktuuri- ja logistikaamet Luxembourgis annab aru iga konkreetse ametile määratud eesmärgi saavutamise kohta, peamiselt tekstvormingus esitatud kvalitatiivsete elementide abil.* *Tegelike saavutuste täpseks peegeldamiseks ning samas nende saavutuste seostamiseks alusprotsessidega ja eraldatud vahenditega on väljundinäitajad osutunud enamikul juhtudel mõttekaks ning on sellisena OILi nõukogus kokku lepitud. Selguse, ajalise võrreldavuse ning andmete saadaval oleku huvides ei saa aasta tegevusaruande puhul valitud näitajaid piirata üksnes mõju- või tulemusnäitajatega.* *Sellega seoses täiendavad kontrollikoja esiletõstetud näitajaid, mida saab muidugi veel täiustada, tulemustele suunatud näitajad (tasakaalus raamatupidamine toitlustusteenuste puhul, teadlikkus keskkonnaküsimustest, millest annab tunnistust auditeerimissüsteemi EMAS laiendatud kohaldamisala).*
e) *Näitajad, mille puhul puudub eesmärgiga seotud põhiteave* Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat: tulemusnäitaja „õppevõrgustikes osalevate korraldusasutuste ja vahendusasutuste arv" abil soovitakse saavutada, et iga liikmesriigi korraldusasutus või vahendusasutus osaleks vähemalt ühes asjakohases riikidevahelises õppevõrgustikus. Aasta tegevusaruandes ei esitata aga iga liikmesriigi osalusmäära.	**e)** *Komisjon arvab, et esitatud näitaja on väga kasulik ja asjakohane, nõustub aga sellegipoolest, et selle konkreetse näitaja puhul oli väga raske saada teavet eesmärgi saavutamise kohta, võttes arvesse 28 liikmesriigi ning sadade korraldus- ja vahendusasutuste koostööd. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat püüab edaspidi tegevust parandada.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Peadirektoraatidevaheline ebapiisav koostöö

10.39. Aasta tegevusaruannete koostamise juhiste kohaselt peavad samalaadsete poliitikavaldkondadega seotud või samalaadseid programme haldavad peadirektoraadid aasta tegevusaruande projekti koostamisel koostööd tegema. Koostöö puudumine võib põhjustada ebakõlasid peadirektoraatidevahelises aruandluses (vt selgitus 10.7).

Selgitus 10.7. Näited peadirektoraatidevahelise koostöö ebapiisavuse kohta

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat ning tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat: tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraat kasutab üldeesmärgi „inimeste tervise kaitse ja parandamine" raames näitajat „sünnihetkest tervena elatud aastate arv". Kuigi sellega jälgitakse samu andmeid nagu tervise- ja tarbijakaitse peadirektoraadi mõjunäitajaga „tervisepiiranguteta eluaastad", on neil näitajail erinevad eesmärgid ja vahe-eesmärgid, olgugi et selleks mõjuvad põhjused puuduvad.

KOMISJONI VASTUSED

10.39. *Komisjon tuletab meelde, et aasta tegevusaruannete koostamisel toimub seonduvates poliitikavaldkondades peadirektoraatide vahel alati tihe koordineerimine ja koostöö.*

Selgitus 10.7 – näited peadirektoraatidevahelise koostöö ebapiisavuse kohta

Näitaja „Tervena elatud aastad" on üks Euroopa peamine tervisenäitaja (ECHI) ning seda kasutatakse erinevates kontekstides. Ebakõlade vältimiseks on kasutatav metoodika tervise ja tarbijakaitse, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse ning statistika peadirektoraadi vahel tihedalt kooskõlastatud. Tervise ja tarbijakaitse ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi vahel on alati olnud hea koostöö tervisenäitajate asjus, nt Euroopa terviseküsitlusuuringu kaudu, kus kaks peadirektoraati on pidanud koordineerimiskoosolekuid seoses andmetega, mida tuleks koguda.

Siiski võib konkreetse peadirektoraadi töö teatud aspektide hõlmamiseks olla vaja ainult sellele peadirektoraadile omaseid eesmärke.

3. OSA. KONTROLLIKOJA TEHTUD TULEMUSLIKKUSAUDITITE TULEMUSED

10.40. See peatüki osa koosneb kahest jaost: esimeses kirjeldatakse mõningaid kontrollikoja 2013. aasta eriaruannetest saadud peamisi õppetunde ja teine sisaldab järelmeetmeid selle kohta, kui suurel määral kontrollikoja eriaruannete (perioodil 2007–2010 avaldatud kaheksa eriaruannet) soovitusi rakendati.

Kontrollikoja 2013. aasta eriaruanded

10.41. Kontrollikoja eriaruannetes uuritakse, kas ELi kulutusi hallatakse kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega (punkt 10.1). Kontrollikoda püüab oma eriaruannete teemade – konkreetsed eelarvevaldkonnad või juhtimisküsimused – valikul käsitleda maksimaalse mõjuga küsimusi. Seejuures tuginetakse erinevatele kriteeriumidele, nagu asjaomaste tulude või kulutuste maht (olulisus), usaldusväärset finantsjuhtimist mõjutavad riskid ning sidusrühmade huvi suurus. 2013. aastal võttis kontrollikoda vastu ([44]) 19 eriaruannet, mis on loetletud ***lisas 10.1***.

10.42. Iga eriaruanne on oluline osa protsessist, millega kontrollitakse auditeeritavate tehtud tööd ELi vahendite juhtimisel ning aidatakse neil seda edaspidi tõhusamaks muuta. Eriaruannetes tervikuna käsitletakse kogu juhtimistsüklit selle algusest kuni hindamiseni välja. Kontrollikoja eelmiste aastate aastaaruannetes on esile tõstetud mõningad konkreetse aasta eriaruannetes käsitletud teemad, mida peetakse eriti asjakohaseks. Aastaaruandes 2011 olid nendeks teemadeks vajaduste analüüs, kavandamine ja ELi lisandväärtus; aastaaruandes 2012 olid vaatluse all eesmärgid ja näitajad, andmed tulemuslikkuse kohta ja ELi rahastatud projektide jätkusuutlikkus.

10.43. Käesolevas aastaaruandes otsustas kontrollikoda esile tõsta kaks 2013. aasta eriaruannetes esile kerkinud teemat: ELi lisandväärtus ja sellega tihedalt seotud tühimõju mõiste; mõlemad on komisjoni ja seadusandja jaoks erilise tähtsusega, pidades silmas järgmiste kuluprogrammide puhul maksimaalse mõju saavutamist.

ELi lisandväärtus

10.44. ELi lisandväärtus on piiratud ELi vahendite abil parima võimaliku tulemuslikkuse tagamiseks üha olulisem (vt ka punkt 10.21). 2013. aastal vastu võetud 19 eriaruandest seitsmes käsitleti ELi lisandväärtuse ja/või tühimõju küsimust.

([44]) . „Vastu võetud” tähendab, et aruanne on avaldamiseks heaks kiidetud.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.45. ELi lisandväärtus on „ELi sekkumisest tulenev väärtus, mis täiendab väärtust, mida oleks võinud saavutada liikmesriigi eraldiseisva meetmega” ([45]). ELi lisandväärtuse kindlustamine on usaldusväärse finantsjuhtimise saavutamise seisukohast väga tähtis ([46]).

10.46. Kontrollikoja auditites leiti, et tõelist ELi lisandväärtust oli sageli keeruline määratleda, eriti koostöös liikmesriikidega tehtava halduse puhul, mille kaudu kasutatakse enamik eelarvest. On oht, et ELi rahastamist kasutatakse riiklike vahendite asendamiseks, vabastades viimased seeläbi muuks kasutuseks. See võimalus võib ahvatleda keerulises eelarveolukorras olevaid liikmesriike.

10.47. Sellekohane näide sisaldub programmi LIFE käsitlevas kontrollikoja eriaruandes, millele viidati eespool punktis 10.5. Kontrollikoda leidis, et riiklike eraldiste ja projektide rahastamisel riiklike, mitte ELi-üleste konkursside kasutuse tagajärjel, vähenes programmi ELi lisandväärtus ([47]).

10.48. Veel üks samalaadne näide on kontrollikoja eriaruandes Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi kohta, milles kontrollikoda järeldas, et kolmandikku sellest allikast pärinevast rahastamisest kasutati massilistest koondamistest mõjutatud töötajatele hüvitiste maksmiseks ning sellel puudus ELi lisandväärtus. Kolmandik fondi vahenditest kulus sissetulekutoetuse meetmeteks, mida liikmesriigid oleksid pidanud igal juhul maksma. Aruandes märgiti siiski, et juhtudel, kui fondi kasutati selliste teenuste kaasrahastamiseks, mida tavaliselt liikmesriikides ei eksisteerinud (nt koondamise tõttu töö kaotanud töötajate koolitus), ELi lisandväärtus siiski saavutati ([48]).

KOMISJONI VASTUSED

10.45. *Komisjon rõhutab, et ELi lisandväärtuse mõistet võib kasutada paljudes erinevates kontekstides, nagu akadeemilistes arutlustes ELi eelarve üle, et määratleda sihte ja/või kriteeriume projektide valimiseks konkreetsetes ELi programmides, finantsmääruse sätetes ning olemasolevate programmide hindamisel, aga samuti arvab ta, et poliitilise projekti lisandväärtus on midagi palju enamat kui lihtsalt kvantitatiivsetele andmetele osutamine.*

Samuti juhib komisjon tähelepanu, et usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõte on sätestatud finantsmääruse artiklis 30 ja et usaldusväärse finantsjuhtimise rakendamist tuleks mõõta võrdluses nende põhimõtetega.

10.46. *Komisjon osutab oma vastustele seoses punktidega 10.48 ja 10.52, kus ta leiab, et võetud meetmed tõid ELi lisandväärtust.*

Komisjon hindas ELi lisandväärtust, kui tegi uute rahastamiskavadega seotud ettepanekuid. Kui kaasseadusandjad olid samal arvamusel, võtsid nad soovitatud rahastamiskavad vastu. Neid kavu haldab komisjon ning ta annab aru ELi lisandväärtuse kohta, mis on üks järelhinnangutes hinnatavaid aspekte. Need hinnangud on üldsusele kättesaadavad ning ka artikli 318 kohane aruanne sisaldab teavet ELi lisandväärtuse kohta.

10.47. *Palume vaadata vastust punktile 10.5.*

10.48. *Komisjon juhib tähelepanu vahehindamise aruande järeldustele seoses ELi lisandväärtusega. Selles aruandes järeldatakse, et Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond (EGF) on toonud märkimisväärset lisandväärtust ja sõltumatud eksperdid on järeldanud, et ilma Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi toetuseta ei oleks tulemusi peaaegu üldse saavutatud.*

Komisjon täheldab, et EGFi antud toetust tuleks käsitleda omavahel seotud meetmete paketi rahastamisena, mis tervikuna aitab kaasa rahastatud tegevuse edukusele. EGF pakub töötajatele erinevates abivormides toetust, sealhulgas hüvitised, millega tagatakse, et töötajatel oleks aktiveerimismeetmete kestuse ajal piisav sissetulek ning et nad seega saaksid kasu erinevatest toetatud meetmetest, nagu näiteks koolitus.

([45]) ELi lisandväärtuse täielikuma definitsiooni saamiseks vt kontrollikoja aastaaruande 2011 selgitus 10.2.

([46]) Euroopa Kontrollikoja arvamuse nr 7/2011 punkt 9 (http://eca.europa.eu).

([47]) Eriaruande nr 15/2013 punktid nr 4, 20–21 ja 63 (http://eca.europa.eu).

([48]) Eriaruande nr 7/2013 „Kas Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond on andnud koondatud töötajate tööturule naasmiseks ELi lisaväärtust?” punktid 77 ja 78 (http://eca.europa.eu).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Tühimõju

10.49. ELi lisandväärtusega seotud ja seda negatiivselt mõjutav mõiste on „tühimõju": ELi toetustele kohaldatuna näitab see, kui suurel määral toetusesaaja oleks projekti ellu viinud ka ilma ELi toetuseta. Tühimõju olemasolu seega vähendaks ELi lisandväärtust või isegi välistaks selle.

10.50. Tühimõju ei ole oma olemuselt lihtne kindlaks määrata. Usaldusväärse vajaduste analüüsi puudumine viitab aga sageli tühimõju riskile. Mõningatel juhtudel leiti kontrollikoja audititega projekte, millele anti luba (või viidi need isegi lõpule) enne ELi rahastamise heakskiitmist – see viitab tühimõju olemasolule.

10.51. Näiteks leiti kontrollikoja auditis toiduainetööstusele antava ELi toetuse kohta, et tühimõju risk oli suur, kuna liikmesriigid ei suunanud süstemaatiliselt raha projektidele, mille puhul avaliku sektori poolse rahastamise vajadus oli selgelt tõendatud ([49]). Põllumajanduse valdkonnas leidis kontrollikoda samuti, et tühimõju risk oli suur liikmesriikide poolt maaelu arengu mitmekesistamiseks kasutatavate meetmete puhul ning vaid üks liikmesriik nõudis toetusesaajatelt toetuse vajalikkuse tõendamist; ühel juhul anti ELi toetust pärast projekti valmimist ([50]).

KOMISJONI VASTUSED

10.51. *Komisjon nõustub kontrollikojaga, et liikmesriikide tasandil on vaja täiustusi toetuse sihipärasemaks kasutamiseks.*

Kui investeeringutoetus on hästi suunatud (kasutades muu hulgas kõlblikkus- ja valikukriteeriume, abi määrade diferentseerimist) ja põhineb selgelt kindlaks tehtud lünkadel/vajadustel, on tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise oht minimeeritud. Investeerimistoetuse suunamine (määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43) võeti programmiperioodiks 2007–2013 kasutusele täpselt selleks, et piirata varasematest hindamistest nähtunud tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise ohtu.

Uue programmiperioodi õigusraamistik nõuab, et arvesse võetaks spetsiaalsete tingimustega seotud spetsiaalseid vajadusi piirkondlikul või kohalikul tasandil ning et neid käsitletaks konkreetselt piisavalt väljatöötatud meetme- või temaatiliste allprogrammide kombinatsioonide abil.

Lisaks nõuab uus õigusraamistik, et liidu prioriteetide iga fookusvaldkonna kohta püstitataks ühiste tulemusnäitajate põhjal asjakohased eesmärgid ning et liidu prioriteetidega seoses valitud meetmed põhineksid selgel sekkumisloogikal, mida toetab eelhinnang.

([49]) Eriaruande nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?" punkt 86 (http://eca.europa.eu).

([50]) Eriaruande nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega raha kõige tulusama kasutamise?" punktid 54–57 ja 93 (http://eca.europa.eu).

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.52. Näiteid tühimõju kohta leiti veel Marco Polo programmi käsitlevas kontrollikoja aruandes, mis keskendus kaubaveo maanteedelt ümbersuunamisele. Kuigi oli tõendeid selle kohta, et ELi toetus aitas projektidele kaasa nende algusaja, osutatavate teenuste mahu või investeeringute tasuvuse seisukohast, leiti auditiga ka tõsiseid tühimõju nähte: näiteks kinnitasid 16st auditeeritud toetusesaajast 13, et nad oleksid projekti alustanud ja selle ellu viinud ka ilma ELi toetuseta ([51]). Samuti leidis kontrollikoda, et komisjon ei olnud küllaldaselt näidanud, et riskijagamisrahastu (rahastamisvahend, mis on välja töötatud selleks, et parandada juurdepääsu teadustegevuse laenurahale) raames antava ELi toetusega kaasnevad investeeringud, mida toetusesaajad ilma selleta teinud ei oleks ([52]).

KOMISJONI VASTUSED

10.52. *Kontrollikoja esitatud põhjustel (st projektide varasem algus, teenuste suurem maht ning kiirem investeeringutasuvus) arvab komisjon, et Marco Polo programmil on auditeeritud projektide puhul selge ELi lisandväärtus.*

Pealegi on tühimõju fenomeni keeruline kvantifitseerida, kuna võib olla veel tegureid, mida tuleks arvesse võtta – näiteks jätkusuutlikkuse küsimus (küsimus, kas projektid oleksid toetuseta jätkusuutlikud olnud), kordistamistegur (suuremate projektidega saavutatakse palju suurem ümbersuunamine), toetusesaajate suurem usaldatavus ja nähtavus (ELi projektinimi), partneritevahelisest koostööst tulenev kasu (oskusteabe edasiandmine, parimad tavad).

Seoses riskijagamisrahastuga (RSFF) arvab komisjon, et see vahend on oma väärtust tõestanud, eelkõige keerulistes majandusoludes. Ka riskijagamisrahastu vahehindamises on kinnitatud vahendi lisandväärtust järgmiste sõnadega:

„RSFF aitas Euroopa intensiivselt teadusuuringutega tegelevatel äriühingutel finantskriisi ajal säilitada teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga seotud tegevusi ja aitas mõnel Euroopa kõige innovatiivsemal äriühingul oma finantsseisundit ümber korraldada sel ajal, kui pangad ja muud finantseerimisasutused piirasid juurdepääsu kõrge riskitasemega investeeringute rahastamisele …" (RSFFi vahehindamise 2010. aasta augusti aruanne, lk 18).

Lisaks osutatakse teises vahehindamises (juuni 2013), et RSFFi peamine majanduslik väärtus on selle kontratsükliline iseloom, mis pakub arendajatele pikaajalist finantsstabiilsust tegeleda teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooniga ka kriisi ajal.

Eriaruannetes esitatud soovituste järelkontroll

10.53. Rahvusvaheliste auditeerimisstandardite kohaselt on auditiaruannete järelkontroll tulemusauditi kavandamis-, elluviimis- ja järelkontrollitsükli viimane etapp ([53]). Kontrollikoja tulemusauditi aruannete järelkontroll on aruandlustsükli vajalik element ja soodustab aruande soovituste komisjonipoolset mõjusat elluviimist.

([51]) Eriaruande nr 3/2013 „Kas Marco Polo programmid on olnud liikluse maanteedelt ümbersuunamisel mõjusad?" punktid 32 ja 33 (http://eca.europa.eu).

([52]) Eriaruande nr 2/2013 „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?" punkt 104 (http://eca.europa.eu).

([53]) Kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelised auditeerimisstandardid ISSAI 3000 ja 3100.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.54. Kontrollikoda vaatas läbi komisjoni võetud järelmeetmed, mis puudutasid perioodil 2007–2010 vastu võetud kaheksas eriaruandes esitatud 59 auditisoovitusest koosnevat valimit. 56 kontrollitava ([54]) järelmeetme puhul leidis kontrollikoda, et komisjon rakendas 79 % soovitustest kas täies mahus või suuremas osas. Ülejäänud 12 % soovitustest rakendati osaliselt ning 9 % lükati algul tagasi ja jäeti seejärel rakendamata ([55]).

10.55. Eelmise aasta järelkontrolli käigus soovitas kontrollikoda komisjonil täiustada auditisoovituste täitmise ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise taotluste edenemise jälgimiseks kasutatavat IT-rakendust. Rakendus peaks võimaldama paremini talletada nende soovituste elluviimist, mida on vaid osaliselt rakendatud. Kontrollikoja soovituste kohaselt kavandab komisjon muudatusi, mille tulemusel peaks olema võimalik osaliselt rakendatud soovitused IT-rakenduses talletada 2014. aasta teises pooles.

KOMISJONI VASTUSED

10.55. *Komisjon hindas võimalust arendada edasi rakendust RAD, et täiustada juhtkonnale esitatavat teavet. Komisjonis on süsteemi pakkujal palutud arendada täiendavat soovituse staatust „Osaliselt rakendatud".*

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

Järeldus

10.56. ELi vahendite kasutus programmitöö perioodil 2007–2013 keskendus pigem vahendite kasutamise suutlikkusele (raha ärakasutamine) ja nõuetele vastavusele kui heale tulemuslikkusele. Perioodiks 2014–2020 on kehtestatud uus kord ja kontrollikoda hakkab selle mõju jälgima oma järgmistes tulemusauditites. Ehkki uus kord on samm õiges suunas ja tulemusreservi kehtestamine võib soodustada suuremat tulemustele keskendumist, jääb seeläbi saavutatud mõju siiski väheseks, kuna perioodi 2014–2020 raamistikus ei ole veel kehtestatud ELi rahastamisega saavutatud tulemustega seotud tõelisi rahalisi stiimuleid ja karistusi (punktid 10.3–10.16).

10.56. *Rakendamise aastaaruannetest pärinevate tulemuslikkuse andmete ning hindamisnõuete (vähemalt üks mõjuhinnang iga prioriteedi kohta) avaldamine ergutab poliitilist arutelu ning tõelist vastutust.*

Pealegi, nagu on ette nähtud reguleerivas raamistikus aastateks 2014–2020 (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõiked 6 ja 7), saab komisjon kehtestada liikmesriikidele sanktsioone tõsiste vajakajäämiste korral, mis nähtuvad tulemuslikkuse analüüsist (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 6) ja lõpparuandest (artikli 22 lõige 7).

([54]) Kontrollikoja läbi vaadatud soovitusest kolme puhul ei olnud võimalik nende alusel võetud meetmeid kontrollida, sest vajalik tõendusmaterjal oli kättesaadav ainult liikmesriikide tasandil, mis jäi väljapoole kontrolli ulatust.

([55]) Tagasilükatud soovitustest viis puudutasid eriaruannet nr 7/2010 raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse kohta ning olid seotud vastava menetluse üksikasjalike aspektidega. Neist viiest soovitusest kahe puhul on komisjon ühise põllumajanduspoliitika 2014–2020 horisontaalse määruse koostamise raames siiski algatanud mõningaid parandusmeetmeid.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.57. Kontrollikoda on seisukohal, et tulemuslikkusele mittekeskendumine viitab veelgi olulisemale probleemile. Liikmesriikidega koostöös tehtava halduse põhimõtte aluseks on usaldus: liikmesriigid – kes rahastavad projekte osaliselt – haldavad ELi vahendeid sama hoolikalt nagu enda omi. Kontrollikoda on oma audititöö põhjal leidnud, et projektide valikul on keskendutud kõigepealt olemasolevate ELi vahendite ärakasutamisele („võta või jäta"-põhimõte), seejärel eeskirjade järgimisele ning alles kõige lõpuks (ja vaid piiratud määral) nende vahendite kavandatud tulemuslikkusele. Kontrollikoda leiab, et nõuetele vastavus ja tulemuslikkus peaksid kogu projektitsükli jooksul olema võrdse tähtsusega. Tulemustele keskendumise soovi ja liikmesriikide poliitiliste vajaduste vaheline vastuolu on üheks ELi eelarve ülesehituse põhiprobleemiks.

KOMISJONI VASTUSED

10.57. *Komisjon märgib, et tulemuslikkuse kriteeriumid kuuluvad iga rahastatava projekti valikuprotsessi.*

Kaalutud valikukriteeriumide kohaldamise abil peaksid liikmesriigid suutma määrata kindlaks projektid, mis võivad tulemuste saavutamisele paremini kaasa aidata.

Komisjon soovib rõhutada, et lisaks liidu rahastamisele peab alati olema olemas ka riiklik kaasrahastamine (kas avalikust või erasektorist). Seega on „usaldus, et liikmesriigid, kes rahastavad projekte osaliselt, haldavad ELi vahendeid sama hoolikalt nagu enda omi" põhjendatud, kuna liidu panuse mis tahes halb kasutamine mõjutab automaatselt riikliku panuse kasutamist ning mõju kandub sellele üle. Suurimad kaasfinantseerimise määrad on kehtestatud ühissätete määruse artikliga 120, aga neid määrasid võib muuta (artikkel 121). Samas kui vähem arenenud piirkondades võib riiklik kaasfinantseerimine piirduda 15 %, on see arenenumate piirkondade puhul vähemalt 50 %. Nendel juhtudel on seega suur risk riiklikule panusele, juhul kui programmi ei hallata „hoolikalt" ning keskendutakse pigem raha kasutamisele kui tulemuste saavutamisele. Lisaks tuleks eeltingimustega tagada, et raha kasutamisele on kehtestatud õiged raamtingimused. Seega nõuavad eeltingimused ka juhul, kui fookus oleks raha kasutamisel (mis mõjutab ka riiklikku panust), et liikmesriikidel oleks kehtestatud strateegiline poliitikaraamistik, mis on kooskõlas ELi tasandil võetud kohustustega, tagamaks programmi eesmärkide ning seega ka tulemuste tõhus ja tulemuslik saavutamine.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.58. Euroopa Parlamendile ja nõukogule koostatakse tulemuslikkuse kohta aruandlust raamistikus, mida on küll paljude aastate jooksul edasi arendatud, kuid mis ei sobi töökultuuriga, mida komisjon luua üritab. Õigusaktide kohaselt peab komisjon oma tegevuse kohta Euroopa Parlamendile ja nõukogule igal aastal kolm aruannet koostama. Sellele vaatamata keskendub vaid hindamisaruanne tulemuslikkusele. Eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruanne ega koondaruanne ei sisaldanud tulemuslikkusega seotud teavet või sisaldas seda vähesel määral. Kontrollikoda leiab, et komisjoni tava oma tulemuslikkusest hindamisaruandes aru anda on mõistlik, kuna ülejäänud kahel aruandel on muu otstarve (punktid 10.18–10.20).

10.59. Lisaks leidis kontrollikoda näiteid aruannete katvuses esinevate lünkade kohta: aruanded ei käsitle ELi lisandväärtust. Kontrollikoda järeldab, et usaldusväärset finantsjuhtimist ei käsitleta kasulikul viisil üheski neist aruannetest (punktid 10.18–10.22).

KOMISJONI VASTUSED

10.58. *Aruandlus Euroopa Parlamendile ja nõukogule areneb koos tulemuslikkuse kultuuriga, mida komisjon rakendab ning milles võetakse arvesse Euroopa Parlamendi ja kontrollikoja seisukohti. Nagu juba öeldud, kohandati mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 vastuvõtmisega Euroopa Parlamendile ja nõukogule aru andmise raamistikku, nii et rohkem keskendutakse programmi tulemuslikkusele. Nagu koondaruandes osutatud, on komisjon juba võtnud vajalikke meetmeid tulemuslikkuse aruandluse täiustamiseks, tugevdades mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 programmide tulemuslikkuse raamistikku ning kaasates selle tulemuslikkuse raamistiku komisjoni strateegilisse kavandamisse, programmitöösse ja saavutuste aruandlusesse. Võtab aega, kuni need muudatused hakkavad tulemustes ilmnema. Seoses kontrollikoja osutatud aruannetega on tulemuslikkuse eri aspektid, mis täiendavad üksteist, hõlmatud kolme aruandega, milles käsitletakse finantsjuhtimise ja eelarvehalduse täitmise üksikasju, komisjoni haldustegevuse kokkuvõtet ning ELi finantsprogrammide üldist tulemuslikkust. Need erinevad, kuid omavahel seotud aspektid peavad jääma selgelt eraldatuks. Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja viite üle, et praegune aruandlustava on mõistlik, et kolmel aruandel on erinevad otstarbed ja et finantsprogrammide tulemuslikkusest on kõige parem aru anda hindamisaruandes.*

10.59. *Komisjon arvab, et katvuses ei esine lünki. Nagu osutatud tema vastustes punktile 10.46, hindas komisjon ELi lisandväärtust, kui tegi ettepanekuid uute rahastamiskavade kohta. Komisjon lisab teabe ELi lisandväärtuse kohta osana aruandlusest artikli 318 kohase aruande puhul tehtud hindamiste kohta. Veel pole komisjon nõus kontrollikoja tõlgendusega, et usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõte tähendab ka aruandlust ELi lisandväärtuse kohta. Pealegi ei nõuta ühegi nende kolme aruande puhul – ja need pole selleks kavandatud –, et need hõlmaksid kõike kolme elementi, kujutades endast seega täielikku ülevaadet usaldusväärse finantsjuhtimise kõigist otstarvetest. Neil on oma konkreetsed otstarbed (vt vastust punktile 10.58).*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.60. Võrreldes eelmiste hindamisaruannetega on neljanda aruandega tehtud samm paremuse suunas, kuna üritatakse luua seost mitmeaastase finantsraamistiku rubriigis esitatud peamiste rahastamisprogrammide ja Euroopa 2020. aasta strateegiat puudutava olemasoleva tulemusalase teabe vahel. Paljude oluliste valdkondade puhul ei ole aga hindamisaruandes sisalduvad teave ja andmed veel sobilikud oma ettenähtud otstarbeks eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses. Kontrollikoda juhib tähelepanu komisjoni eeldusele, et läheb veel mõni aasta aega, enne kui uus tulemusraamistik võimaldab iga-aastaste poliitikaalaste saavutuste kohta tähenduslikul viisil aruandlust koostada. Kontrollikoda jätkab nimetatud valdkonna edenemise jälgimist (punktid 10.23–10.26).

10.61. Aasta tegevusaruannetega antakse komisjonile aru peadirektorite ülesannete täitmise kohta, selgitades peadirektoraadi tegevust ja peamiste poliitikaeesmärkide saavutamist. Aasta tegevusaruanne sisaldab kinnitust, milles peadirektor kinnitab, et muu hulgas on aruandes kirjeldatud tegevuse jaoks ette nähtud vahendeid kasutatud ettenähtud eesmärkidel ja kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega. Tegelikkuses ei hõlma aasta tegevusaruannetes esitatud kindlus aga tulemuslikkuse küsimusi. Kindlus ja kõik sellega seotud reservatsioonid piirduvad korrektsust ja sisekontrolli puudutavate teemadega (punktid 10.28–10.30 ja selgitus 10.4).

KOMISJONI VASTUSED

10.60. *Komisjon arvab, et 2007.–2013. aasta programmide suhtes kohaldatava seire- ja hindamiskorraga antakse viimases hindamisaruandes väärtuslik panus eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutava institutsiooni töösse kõnealusel aastal. Eelarve täitmisele heakskiidu andmise eest vastutava institutsiooni antud juhis peegeldub paljudes käesoleva aasta aspektides ja ülesehituses. Näiteks eraldatakse aruandes teave edusammude kohta programmi eesmärkide saavutamisel teabest muude tulemuslikkuse tegevusaspektide kohta, nagu näiteks komisjoni tegevus finantsprogrammide rakendamisel ja haldamisel. Eristatakse ELi sisepoliitikat ja tema välispoliitikat. Aruandes antakse võimalikult palju saadaolevat teavet selle kohta, kuidas on finantsprogrammid aidanud kaasa Euroopa 2020. aasta strateegiale. Tuleb aga meenutada – vaatamata asjaolule, et 2013. aasta oli programmiperioodi 2007.–2013 viimane aasta, on ikka veel vara mõõta programmide tulemusi ja mõjusid, kuna finantsprogrammide lõpp- ja järelhindamised on kavandatud järgmiseks neljaks aastaks (2014–2017). Ka ei olnud 2007.–2013. aasta programmide suhtes kohaldatav seire-, hindamis- ja aruandluskord keskendunud aru andmisele programmide tulemuslikkuse kohta. Tulemuslikkuse teave 2014.–2020. aasta programmide kohta tehakse järk-järgult kättesaadavaks vastavalt kaasseadusandjate vastuvõetud õigusaktides sätestatud aruandlus- ja hindamiskorrale ning see võetakse kasutusele artikli 318 kohases aruandes.*

10.61. *Nagu on öeldud vastuses selgitusele 10.4, järgib komisjon aruandluse puhul edaspidigi sama tava, mis on kooskõlas õigussätetega. Nagu koondaruandes osutatud, keskendutakse kinnitavas avalduses haldus- ja finantsküsimustele, mis on täielikus kooskõlas komisjoni finantsvastutusega ELi eelarve rakendamise eest. Koondaruande vastuvõtmisega võtab komisjon üldise vastutuse ELi eelarve täitmise eest. See teema on eraldi komisjoni selgest kohustusest veelgi tugevdada oma poliitikasaavutustega seotud aruandlust samades aasta tegevusaruannetes ning ka hindamisaruandes, nagu nõutakse aluslepingus. Need poliitikasaavutused on kaasseadusandjate ja programmide rakendamisel sageli otsustavat rolli mängivate liikmesriikide kollektiivse tegevuse ja vastutuse tulemus. Lisaks mõjutavad programmide üldist tulemuslikkust paljud muud majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid, mis kaugeltki ei ole peadirektorite kontrolli all.*

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10.62. Käesoleva aasta tegevusaruannete läbivaatamine näitas, et nii nagu eelmistel aastatel, ei ole peadirektoraatide eesmärgid juhtimise seisukohast sobilikud, et jätkuvalt on probleeme näitajate valikul, mis tähendab, et nende asjakohasus tulemuslikkuse jälgimisel on piiratud, ning et peadirektoraadid ei tee piisavalt koostööd oma eesmärkide ja näitajate määratlemisel (vt punktid 10.32–10.39).

10.63. Kontrollikoja tulemusauditid täidavad jätkuvalt oma kahte otstarvet, milleks on aruandekohustus ja täiustamine. Kontrollikoja 2013. aasta aruanded käsitlesid paljude muude teemade seas ka juhtumeid, kus ELi lisandväärtust, mis on usaldusväärse finantsjuhtimise saavutamise seisukohast väga tähtis, ei olnud saavutatud või oli see vähene. Näide ELi lisandväärtuse puudumise kohta oli tühimõju – ehk olukord, kus toetusesaajad oleksid projekti ellu viinud ka ilma ELi rahastamiseta (punktid 10.40–10.53).

Soovitused

10.64. ***Lisas 10.2*** on toodud kontrollikoja kontrolli tulemused, mis puudutavad varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimist. Aastaaruannetes 2010 ja 2011 esitas kontrollikoda üheksa soovitust. Neist kaks ei olnud kohaldatavad, kuna nende edenemist oli kontrollikojal liiga vara hinnata. Seitse soovitust rakendas komisjon osaliselt.

10.65. Käesoleva läbivaatamise, leidude ja 2013. aasta kohta tehtud järelduste alusel esitab kontrollikoda järgmised soovitused:

— **1. soovitus**: komisjon peaks finantsmääruse järgmise muutmise käigus ratsionaliseerima oma tulemuslikkust käsitlevat aruandlusraamistiku;

KOMISJONI VASTUSED

10.62. *Nagu on osutatud 2013. aasta koondaruandes, vaadati 2013. aasta tegevusaruannete ülesehitus põhjalikult läbi. Suuri pingutusi tehti tulemuslikkuse näitajate ning tulemuslikkuse aruandluse, aga ka majanduse ja tõhususe aruandluse täiustamisel aasta tegevusaruannetes.*

Lisaks tehti suuri pingutusi seoses läbivaadatud juhistega, tagamaks, et aruanded sisaldavad üksnes asjakohast teavet, ning täiustamaks selgust ja järjepidevust kõigis peadirektoraatides. Lisaks viiakse eesmärkide ja näitajate aruandlusega seoses rohkem kooskõlla majandamiskavad ja aasta tegevusaruanded.

10.63. *Komisjon viitab oma vastustele punktidele 10.48 ja 10.52, kus ta arvab, et võetud meetmed tõid ELi lisandväärtust. Pealegi, nagu osutatud vastuses punktile 10.45, ei ole komisjon samal arvamusel nende kontrollikoja soovitatud põhimõtete osas, mis on tema 2011. aasta aruandes osutatu kohaselt aluseks ELi lisandväärtuse mõistele.*

Komisjon nõustub soovitusega. Komisjon on valmis kohandama finantsmäärust, et viia see kooskõlla oma tulemuslikkuse aruandluse praeguse tavaga. Praeguse tava kohaselt on kolmel aruandel, millele kontrollikoda punktis 10.18 osutab, erinevad otstarbed ja need täiendavad üksteist. Koondaruandes keskendutakse komisjoni haldustegevusele, artikli 318 kohases hindamisaruandes keskendutakse rahastamiskavadega saavutatud tulemustele ning eelarvehalduse ja finantsjuhtimise aruannetes eelarveaspektidele ja eelarve haldamisele. Komisjon on arvamusel, et see aruandlustava, milles kõigil neil aruannetel on erinev roll ja otstarve, vastab erinevate tasandite (Euroopa Liidu toimimise leping, finantsmäärus ja komisjoni sisemised kehtivad eeskirjad) õigus- ja rakendussätetele.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

— **2. soovitus**: komisjon peaks hindamisaruandes kokkuvõtlikult esitama kogu olemasoleva teabe Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamise kohta, mis annaks lugejatele saavutatu kohta täpsema ülevaate;

— **3. soovitus**: komisjon peaks oma tulemuslikkuse juhtimis- ja aruandlussüsteemi edasi arendama, mis võimaldaks tal võtta vastutust usaldusväärse finantsjuhtimise ja peadirektorite iga-aastastes kinnitustes sisalduvate poliitikaeesmärkide saavutamiseks ELi eelarvest tehtavate kulutuste eest.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon nõustub soovitusega. Komisjon keskendub tagamisele, et artikli 318 kohases aruandes esitataks kokkuvõte teabest edusammude kohta Euroopa 2020. aasta strateegia sihtide poole, eesmärgiga anda selge ülevaade saavutustest. Komisjon arutab, kas mis tahes muudatus artikli 318 kohase aruande ülesehituses oleks asjakohane, arvestades, millisel viisil see aruandlus tulevastel aastatel areneb, võttes nõuetekohaselt arvesse ka muude põhjalikumate aruandluste olemasolu Euroopa 2020. aasta strateegia kohta, nagu näiteks Euroopa poolaasta raames.

Komisjon ei nõustu soovitusega.

Komisjon on kohustunud tagama ELi eelarve usaldusväärset ja kvaliteetset täitmist ning sellekohast aruandlust, võttes täielikult arvesse kõiki ettepanekuid selle edasiseks arendamiseks. Nagu koondaruandes osutatud, on komisjon juba võtnud vajalikke meetmeid tulemuslikkuse aruandluse täiustamiseks, tugevdades mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 programmide tulemuslikkuse raamistikku ning kaasates selle tulemuslikkuse raamistiku komisjoni strateegilisse kavandamisse, programmitöösse ja saavutuste aruandlusesse.

Tuleb aga eristada peadirektorite otseseid kohustusi ühest küljest finantsprogrammide haldamisel ja eelarve rakendamisel ning teisest küljest poliitilisi saavutusi, nagu finantsprogrammide mõju. Viimatimainitu on ka kaasseadusandjate kohustus, kes aitavad kaasa programmide kavandamisele ja võtavad need vastu, ning liikmesriikide kohustus, kes sageli mängivad otsustavat rolli programmide rakendamisel. Lisaks mõjutavad programmide üldist tulemuslikkust paljud muud majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid, mis kaugeltki ei ole peadirektorite kontrolli all.

Seega arvab komisjon, et peadirektorite esitatav kinnitav avaldus peaks edaspidigi keskenduma haldus- ja finantsküsimustele, mis on täielikult kooskõlas komisjoni finantsvastutusega ning ELi eelarve rakendamise ja juhtimise auditeerimise nõuetega. Koondaruande vastuvõtmisega võtab komisjon üldise vastutuse ELi eelarve täitmise eest.

LISA 10.1

KONTROLLIKOJA 2013. AASTAL VASTU VÕETUD ERIARUANDED

— nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?”

— nr 2/2013 „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?”

— nr 3/2013 „Kas Marco Polo programmid on olnud liikluse maanteedelt ümbersuunamisel mõjusad?”

— nr 4/2013 „ELi ja Egiptuse valitsemistava alane koostöö”

— nr 5/2013 „Kas ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendeid kasutati teede ehitamisel otstarbekalt?”

— nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?”

— nr 7/2013 „Kas Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond on andnud koondatud töötajate tööturule naasmiseks ELi lisaväärtust?”

— nr 8/2013 „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist antav metsade majandusliku väärtuse parandamise toetus”

— nr 9/2013 „ELi toetus Kongo Demokraatliku Vabariigi juhtimisele”

— nr 10/2013 „Ühine põllumajanduspoliitika: kas nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 artikliga 68 sätestatud eritoetuse kavandamine ja rakendamine oli asjakohane?”

— nr 11/2013 „Õigete kogurahvatulu andmete saamine: struktureeritum ja sihipärasem lähenemisviis muudaks komisjoni kontrolli mõjusamaks”

— nr 12/2013 „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitikale eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?”

— nr 13/2013 „ELi arenguabi Kesk-Aasiale”

— nr 14/2013 „Euroopa Liidu rahaline otsetoetus Palestiina omavalitsusele”

— nr 15/2013 „Kas programmi LIFE keskkonnaosa on olnud mõjus?”

— nr 16/2013 „Kogemused ühtse auditi (single audit) rakendamisest ja komisjoni tuginemisest liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle”

— nr 17/2013 „Kliimamuutuste vastu võitlemise ELi poolne rahastamine välisabi kontekstis”

— nr 18/2013 „Liikmesriikide poolt tehtud põllumajanduskulutuste kontrollide tulemuste usaldusväärsus”

— nr 19/2013 „2012. aasta aruanne Euroopa Kontrollikoja eriaruannete põhjal võetud järelmeetmete kohta”

LISA 10.2

ELI EELARVEST RAHASTATUD TEGEVUSTE TULEMUSLIKKUS – VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**1. soovitus:** komisjon peaks uute kuluprogrammide kavandamisel suunama oma tegevuse tulemustele ja mõjule, mida saavutada soovib. Kui tulemusi ja mõju ei ole lihtne hinnata, peaks komisjon kehtestama SMART-kriteeriumidel põhinevad näitajad ja vahe-eesmärgid, mille abil näidata, et tegevus on suunatud soovitavatele tulemustele.			X				*Kõik uue mitmeaastase finantsraamistiku rahastamiskavad hõlmavad uuendatud tulemuslikkusraamistikku, mis sisaldab eesmärke ja näitajaid ning seire-, hindamis- ja aruandluskorda – see võimaldab tulemuslikkust mõõta ja selle kohta aru anda.* *Paralleelselt on komisjon töötanud välja oma sisemise haldusvahendi – peadirektoraatide majandamiskavad ning aasta tegevusaruanded –, et hõlmata rohkem aruandlust finantsprogrammide tulemuslikkuse kohta.* *On oluline pidada meeles, et kaasseadusandjad olid programmide eesmärkide ja tulemuslikkuse näitajate püstitamisega tihedalt seotud.*
	2. soovitus: komisjon peaks tegema koostööd liikmesriikidega, et parandada edastavate andmete kvaliteeti ja ajastust. Eriti peaks komisjon õppima ühise strateegiaraamistiku fondidega tehtava töö käigus saadud kogemustest ning motiveerima nende abil liikmesriike kvaliteetseid tulemuslikkusega seotud andmeid esitama.			X				

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**3. soovitus:** järgmisel programmitöö perioodil 2014–2020 peaks komisjon näitama, kuidas ta ELi lisandväärtuse kindlustab, ja koostama sellealast aruandlust.					X		*Nagu osutatud vastustes punktile 10.46, pööras komisjon uute rahastamisprogrammide väljatöötamisel suurt tähelepanu ELi lisandväärtusele. Ta annab aru ELi lisandväärtuse kohta, mis on üks peamisi järelhindamistes hinnatavaid aspekte. Need hinnangud on üldsusele kättesaadavad ning ka artikli 318 kohases aruandes võetakse kokku teave ELi lisandväärtuse kohta.*
2010	**1. soovitus:** peadirektoraatide aasta tegevusaruannetes tuleks panna rohkem rõhku tulemuslikkusele, analüüsides muu hulgas erinevusi kavandatud eesmärkide ja tegelike tulemuste vahel ning käsitledes aruannetes ka ELi-poolse rahastamise säästlikkust ja tõhusust (vt punkt 8.53).			X				
	2. soovitus: mitmeaastaste sihtide puhul peaksid komisjoni talitused määratlema asjakohased vahe-eesmärgid, et edenemist asjakohaselt hinnata (vt punkt 8.54).			X				*Palume vaadata vastust 2011. aasta 1. soovitusele.*
	3. soovitus: komisjon ja liikmesriigid peaksid koostöös liikmesriikidega toimuva halduse puhul oma vastavate ülesannete raames kehtestama ühtlustatud tulemusnäitajad ning tagama kavandatud sihtide ja saavutatud tulemuste kohta käiva teabe usaldusväärsuse (vt punkt 8.56).			X				

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata (*)	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	**4. soovitus:** ELi kuluprogrammide kavandamisel peaksid komisjon ja liikmesriigid pöörama rohkem tähelepanu SMART-eesmärkide määratlemisel ning rakendamisel tekkida võivate riskide määratlemisele ja hajutamisele (vt punkt 8.57).					X		*Palume vaadata vastust 2011. aasta 1. soovitusele.*
	5. soovitus: juhtkonna aruandlus peaks hõlmama ka seda, et aasta tegevusaruandes välja toodud saavutused vastavad juhtimiskavas esitatud eeldatavatele saavutustele (vt punkt 8.58).			X				*Palume vaadata vastust käesoleva 2013. aastat käsitleva aruande 3. soovitusele.*
	6. soovitus: komisjon peaks koostöös liikmesriikidega tehtava halduse raames tulemuste kohta täieliku ja täpse teabe saamiseks vajaduse korral kavandama ja käitama järelevalve- ja kontrollisüsteeme (vt punkt 8.58).			X				

(*) Kuna need soovitused puudutavad uut programmitöö perioodi 2014–2020, muudab see komisjoni edusammude hindamise keeruliseks.

AASTAARUANNE KAHEKSANDAST, ÜHEKSANDAST JA KÜMNENDAST EUROOPA ARENGUFONDIST (EAF) RAHASTATUD TEGEVUSTE KOHTA

(2014/C 398/02)

Aastaaruanne kaheksandast, üheksandast ja kümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

SISUKORD

	Punktid
Sissejuhatus	1–10
Euroopa Arengufondide eritunnused	2–10
Korrektsusega seotud riskid	6–10
I peatükk – kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi rakendamine	11–15
Rahaline rakendamine	11–14
Komisjoni kaheksanda kuni kümnenda EAFi finantsjuhtimise aastaaruanne	15
II peatükk – kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Arengufondide kohta	16–44
Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi kohta – sõltumatu audiitori aruanne	I–X
Kinnitava avalduse aluseks olev teave	16–44
Auditi ulatus ja lähenemisviis	16–19
Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus	20
Tehingute korrektsus	21–31
Valitud kontrollisüsteemide kontrollimine	32–44
Järeldus ja soovitused	45–51
2013. aasta järeldus	45–47
Soovitused	48–51

1. lisa. Euroopa Arengufondide tehingute testimise tulemused

2. lisa. Euroopa Arengufondide ja ELi üldeelarvest rahastatava arenguabi valitud süsteemide kontrolli tulemused

3. lisa. Euroopa Arengufonde käsitlevate varasemate soovituste põhjal võetud meetmed

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

SISSEJUHATUS

1. Käesolevas aastaaruandes esitatakse kontrollikoja hinnang Euroopa Arengufondide (EAFid) kohta. 2013. aasta tegevuse ja kulutuste põhiteave on esitatud ***tabelis 1.***

Tabel 1. Euroopa Arengufondid – põhiteave 2013

(miljonites eurodes)

Eelarvejaotis	Poliitika valdkond	Kirjeldus	2013. aasta maksed
Euroopa Arengufondid	Kaheksas EAF	Tegevuskulud	
		Projektid	20
		Eelarvetoetus	0
		Halduskulud	0
			20
	Üheksas EAF	Tegevuskulud	
		Projektid	256
		Eelarvetoetus	1
		Halduskulud	2
			259
	Kümnes EAF	Tegevuskulud	
		Projektid	1 961
		Eelarvetoetus	717
		Halduskulud	94
			2 772
		Tegevuskulud kokku (projektid)	**2 237**
		Muud tegevuskulud kokku (eelarvetoetus)	718
		Halduskulud kokku	96
		Maksed kokku	**3 051**
		- ettemaksed	*- 1 753*
		+ ettemaksete tasaarvestused	*1 314*
		Auditeeritud andmekogum	**2 612**
		Individuaalsed kulukohustused kokku [1]	**3 350**
		Üldised kulukohustused kokku [1]	**3 923**

[1] Üldised kulukohustused on seotud rahastamisotsustega. Individuaalsed kulukohustused on seotud individuaalsete lepingutega.

Allikas: 8., 9. ja 10. EAFi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruanne.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Euroopa Arengufondide eritunnused

2. Euroopa Arengufondid (EAFid) on peamine vahend Euroopa Liidu arengukoostöö abi jagamiseks 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 annab raamistiku Euroopa Liidu koostööle AKV riikidega ja ÜMTdega. Koostöö keskendub peamiselt vaesuse vähendamisele ja selle lõplikule likvideerimisele.

3. EAFe rahastavad liikmesriigid, nende tegevust reguleerib nende oma finantsmäärus ja neid haldab Euroopa Komisjon väljaspool ELi üldeelarve raamistikku. Euroopa Investeerimispank (EIP) haldab investeerimisrahastut, mida ei kajastata kontrollikoja kinnitavas avalduses ega eelarve täitmisele heakskiidu andmisel Euroopa Parlamendis ([1]) ([2]).

4. EAFe haldab peaaegu täielikult komisjoni arengu ja koostöö peadirektoraat (EuropeAid), mis haldab ka mitmesuguseid kulutusi ELi eelarvest ([3]) ([4]).

5. EAFide toetust rakendatakse projektide ja eelarvetoetuse ([5]) kaudu peamiselt kolme haldusviisi raames. 2013. aastal tehti 42 % maksetest tsentraliseeritud halduse raames, 32 % detsentraliseeritud halduse raames ja 26 % koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega tehtava halduse raames ([6]).

([1]) Vt nõukogu 18. veebruari 2008. aasta määruse (EÜ) nr 215/2008, mis käsitleb 10. EAFi suhtes kohaldatavat finantsmäärust (ELT L 78, 19.3.2008, lk 1), artiklid 118, 125 ja 134, ning kontrollikoja arvamus nr 9/2007 selle määruse ettepaneku kohta (ELT C 23, 28.1.2008, lk 3).

([2]) Neid tegevusi käsitlevate kontrollikoja auditite kord sätestati 2012. aastal kolmepoolse lepinguga EIP, komisjoni ja kontrollikoja vahel (määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 134).

([3]) Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat haldab 1,7 % EAFide kulutustest.

([4]) Vt 7. peatükk „Välissuhted, välisabi ja laienemine" kontrollikoja eelarveaasta 2013 aastaaruandes ELi eelarve täitmise kohta.

([5]) Eelarvetoetuse raames kannab komisjon rahalised vahendid üle partnerriigi riigikassasse. See annab täiendavaid eelarveressursse riikliku arengustrateegia toetuseks.

([6]) Tsentraliseeritud halduse puhul rakendavad komisjoni talitused (peakorter või delegatsioonid) toetusmeetmeid otse või kaudselt riigi ametiasutuste (näiteks mõne ELi liikmesriigi arenguagentuur) kaudu. Detsentraliseeritud halduse puhul on rakendamine delegeeritud kolmandale riigile. Koostöös rahvusvaheliste organisatsioonidega tehtava halduse puhul on rakendamine delegeeritud rahvusvahelisele organisatsioonile.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Korrektsusega seotud riskid

6. Selles peatükis käsitletakse kulutusi, mida on tehtud mitmete abi andmise viiside rakendamise kaudu 79 riigis. Eeskirjad ja menetluskord, sealhulgas hangete läbiviimise ja lepingute sõlmimise aspektid, on sageli keerulised. Kontrollikoda hindab valdkonna olemusest tulenevat riski suureks.

7. Kahes valdkonnas – eelarvetoetus ([7]) ja ELi toetus mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid, ([8]) nagu ÜRO – piirab rahastamisvahendite ja maksetingimuste olemus vigade ohtu tehingutes.

8. Eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarve või selle teatud poliitikale või eesmärgile eraldatud eelarve toetuseks. Kontrollikoda uurib, kas komisjon on täitnud asjaomasele partnerriigile antava eelarvetoetuse maksete eritingimused ja kontrollinud üldiste rahastamiskõlblikkustingimuste (näiteks edusammud avaliku sektori finantsjuhtimises) täitmist.

9. Komisjonil on aga 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. Võimalikud puudused riigi finantsjuhtimises ei avaldu vigadena kontrollikoja korrektsuse auditis.

([7]) EAFidest tehtud eelarvetoetuse brutomaksete suurus oli 2013. aastal 718 miljonit eurot.

([8]) EAFidest tehti 2013. aastal mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid, brutomakseid summas 458 miljonit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

10. Komisjoni panusele mitme rahastajaga projektidesse lisanduvad teiste rahastajate panused ja need ei ole ette nähtud kindlaksmääratud rahastamiskõlblikele kuluartiklitele. Nn eeldatava lähenemisviisi puhul eeldab komisjon, et alustehingud on korrektsed, kui rahastamise kogusumma sisaldab ELi osaluse katmiseks piisavalt rahastamiskõlblikke kulusid. Kui teised rahastajad kasutavad sama lähenemisviisi ning rakendavad oma osamakse puhul samu rahastamiskõlblikkustingimusi, tekib oht, et kogukulutused ei vasta kõigile komisjoni ja teiste rahastajate esitatud tingimustele.

KOMISJONI VASTUSED

10. *Komisjon leiab, et kehtestatud sisekontrollimeetmed ning rahvusvaheliste organisatsioonide kehtestatud meetmed piiravad teoreetilist riski vastuvõetava tasemeni. Nn eeldatava lähenemisviisi kohta ei ole komisjonile teada ühtegi spetsiifilist probleemi (lähenemisviis töötati välja selleks, et võimaldada komisjonil osaleda mitme rahastajaga meetmetes, sealhulgas usaldusfondides). Selline lähenemisviis tagab välismeetmete ELi-poolse rahastamise suhtes kohaldatavate juriidiliste nõuete täitmise (tagades, et ELi eeskirjade kohaselt rahastamiskõlbmatute tegevuste eest tasumiseks piisab teiste rahastajate eraldatud summadest), samas kulutades ELi vahendeid kõige tõhusamal viisil (kooskõlastades rahastajate tegevust), pidades kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest.*

Komisjon piirab seda riski, hinnates rahvusvaheliste partnerorganisatsioonide raamatupidamis-, auditi-, sisekontrolli-, hanke-, teabe tagantjärele avaldamise ja isikuandmete kaitse menetlusi enne nendega mis tahes koostöö alustamist, samuti nende töötajate kohapealset kohalolu (ja osalemist juhtrühmades) ning rahvusvaheliselt organisatsioonilt nõutavat ranget üldist finantsaruandlust. Lisaks vaadatakse süsteeme välismeetmete programmide elluviimisel regulaarselt läbi, kasutades välisaudiitorite teostatavaid kontrollkäike.

Komisjoni korraldatud auditite käigus ei ole siiani tuvastatud ühtegi sellist spetsiifilist ohtu, samuti ei tea komisjon ühestki teisest rahastajast, kes kohaldaks samu rahastamiskõlblikkustingimusi.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

I PEATÜKK – KAHEKSANDA, ÜHEKSANDA JA KÜMNENDA EAFI RAKENDAMINE

Rahaline rakendamine

11. Iga EAFi leping sõlmitakse tavaliselt viieaastaseks kohustusperioodiks, kuid makseid võib teha pikema aja jooksul. 2013. aastal tehti makseid 8., 9. ja 10. EAFist. Kaheksanda EAFi (1995–2000) eraldiste summa on 12,840 miljardit eurot ja üheksanda EAFi (2000–2007) eraldiste summa on 13,8 miljardit eurot.

12. 10. EAFi (2008–2013) eraldiste summa on 22,682 miljardit eurot. Sellest 21,967 miljardit eurot eraldatakse AKV-riikidele ja 285 miljonit eurot ÜMT-dele. Need summad hõlmavad ka 1,5 miljardi euro (AKV riigid) ja 30 miljoni euro (ÜMT) suurust eraldist investeerimisrahastule, mida haldab Euroopa Investeerimispank. 430 miljonit eurot on ette nähtud komisjonile EAFi kavandamise ja rakendamise kulude katteks.

13. 2013. aastal oli liikmesriikide osamaksete kogusumma 3,2 miljardit eurot, millest 2,95 miljardit eurot eraldati komisjoni hallatavatele meetmetele.

14. ***Tabelis 2*** esitatakse EAFi vahendite kumulatiivne kasutus 2013. aastal. Kuna 10. EAFi rahalisi vahendeid ei või pärast 31. detsembrit 2013 ([9]) enam siduda, õnnestus komisjonil saavutada kavandatust paremad tulemused seoses kulukohustustega: üldised ja individuaalsed kulukohustused olid vastavalt 29 % ja 31 % prognoositust suuremad. Sellest tulenevalt olid maksed 7 % prognoositust suuremad ning täitmata kulukohustused suurenesid 2012. aastaga võrreldes 8 %.

([9]) Sisekokkulepe nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate vahel ühenduse abi rahastamise kohta mitmeaastase finantsraamistiku (2008–2013) alusel vastavalt AKV-EÜ koostöölepingule ning finantsabi eraldamise kohta nendele ülemeremaadele ja -territooriumidele, mille suhtes kohaldatakse EÜ asutamislepingu neljandat osa (ELT L 247, 9.9.2006, lk 32), artikli 1 lõige 5.

Tabel 2 – EAFide ressursside kasutamine seisuga 31. detsember 2013

(miljonites eurodes)

	Olukord 2012. aasta lõpus		Eelarve täitmine eelarveaastal 2013 (neto) ([6])				Olukord 2013. aasta lõpus				
	Summa kokku	Kasutus-määr ([2])	8. EAF ([3])	9. EAF ([3])	10. EAF	**Summa kokku**	8. EAF	9. EAF	10. EAF	**Summa kokku**	Kasutus-määr ([2])
A – RESSURSID ([1])	**48 920**		- 104	- 336	548	**108**	10 481	16 114	22 433	**49 028**	
B – KASUTAMINE											
1. **Üldised kulukohustused** ([4])	**43 991**	**89,9 %**	- 98	- 72	4 093	**3 923**	10 478	16 084	21 351	**47 914**	**97,7 %**
2. **Individuaalsed kulukohustused** ([5])	**38 059**	**77,8 %**	- 11	- 96	3 457	**3 350**	10 437	15 408	15 565	**41 410**	**84,5 %**
3. **Maksed**	**32 417**	**66,3 %**	18	230	2 715	**2 963**	10 363	14 795	10 222	**35 380**	**72,2 %**
C – Välja maksmata (B1–B3)	**11 574**	**23,7 %**					115	1 289	11 129	**12 534**	**25,6 %**
D – Kasutatav saldo (A–B1)	**4 929**	**10,1 %**					3	30	1 082	**1 114**	**2,3 %**

([1]) Sisaldab esialgseid eraldisi 8., 9. ja 10. EAFile, kaasrahastamist, 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 individuaalsete lepingutega.
([6]) Kulukohustuste netosumma pärast kulukohustustest vabastamist. Maksete netosumma pärast summade tagasinõudmist.

Allikas: kontrollikoda, EAFide rahalise rakendamise aruannete ja finantsaruannete põhjal 31. detsembri 2013. aasta seisuga.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Komisjoni kaheksanda kuni kümnenda EAFi finantsjuhtimise aastaaruanne

15. Kümnenda EAFi suhtes kohaldatav finantsmäärus kohustab komisjoni esitama iga-aastase aruande EAFide finantsjuhtimise kohta ([10]). Kontrollikoja hinnangul annab aruanne täpse ülevaate asjakohasest finantsteabest.

([10]) Määruse (EÜ) nr 215/2008 artiklid 118, 124 ja 156.

II PEATÜKK – KONTROLLIKOJA KINNITAV AVALDUS EUROOPA ARENGUFONDIDE KOHTA

Kontrollikoja kinnitav avaldus Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi kohta – sõltumatu audiitori aruanne

I. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 sätetele ja 10. EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklile 141 (mis kehtib ka eelmiste EAFide kohta) auditeeris kontrollikoda:

a) kaheksanda, üheksanda ja kümnenda Euroopa Arengufondi 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruannet, mis hõlmab bilanssi, tulemiaruannet, rahavoogude aruannet, netovara muutuste aruannet ja Euroopa Arengufondide nõuete tabelit ning rahalise rakendamise aruannet, mille komisjon kiitis heaks 17. juulil 2014;

b) EAFi õigusraamistikuga reguleeritava aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust selle osa EAFi vahendite suhtes, mille finantsjuhtimise eest vastutab komisjon ([11]).

Juhtkonna kohustused

II. Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitele 310–325 ning kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi suhtes kohaldatavatele finantsmäärustele vastutab juhtkond EAFide raamatupidamise aastaaruande koostamise ja esitamise eest vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku sektori raamatupidamisstandarditele ([12]) ning raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse eest. Juhtkonna 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 tegevused, 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 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 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 nõuetele 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.

([11]) Vastavalt kümnenda EAFi suhtes kohaldatava finantsmääruse artiklitele 2, 3 ja 4, artikli 125 lõikele 4 ja artiklile 134 ei laiene käesolev kinnitav avaldus EAFi vahendite sellele osale, mida haldab ja mille eest vastutab EIP.

([12]) EAFi peaarvepidaja poolt vastu võetud raamatupidamiseeskirjade 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 kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi 31. detsembril 2013 lõppenud aasta raamatupidamise aastaaruanne kõikides olulistes aspektides tõepärase pildi EAFide finantsolukorrast 31. detsembri 2013. aasta seisuga ning nende tehingute finantstulemustest, 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 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad tulud kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Kulukohustused

Arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate kulukohustuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

VIII. Kontrollikoja hinnangul on 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad kulukohustused kõigis olulistes aspektides seaduslikud ja korrektsed.

Maksed

Põhjendus vastupidisele arvamusele raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

IX. Kontrollikoda järeldab, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid on raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisel osaliselt mõjusad. Kontrollikoja hinnangul on kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi kulutehingute kõige tõenäolisem veamäär 3,4 %.

Vastupidine arvamus raamatupidamise aastaaruande aluseks olevate maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta

X. 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 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruande aluseks olevad maksed oluliselt vigadest mõjutatud.

4. september 2014

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

European Court of Auditors

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Kinnitava avalduse aluseks olev teave

Auditi ulatus ja lähenemisviis

16. Kontrollikoja auditi üldist lähenemisviisi ja metoodikat kirjeldatakse 2013. aasta eelarve täitmist käsitleva kontrollikoja aastaaruande 1. peatüki ***lisas 1.1***. EAFide auditi puhul tuleb märkida järgnevaid asjaolusid.

17. Kontrollikoja tähelepanekud EAFide raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta põhinevad finantsaruannete ([13]) ning kaheksanda, üheksanda ja kümnenda EAFi rahalise rakendamise aruande ([14]) auditil, mille on heaks kiitnud komisjon vastavalt EAFi finantsmäärusele ([15]). Kontrollikoda sai aruande koos peaarvepidaja esitiskirjaga kätte 17. juulil 2014. Audit sisaldas summade ja avalikustatud teabe testimist ning kasutatud arvestuspõhimõtete, juhtkonna esitatud oluliste hinnangute ja aruannete üldise esituslaadi hindamist.

18. Tehingute seaduslikkuse audit hõlmas järgmist:

a) liikmesriikide kõigi osamaksete ning muud tüüpi tulutehingutest moodustatud valimi auditeerimine;

b) 30 kulukohustusest koosneva valimi auditeerimine ([16]);

c) 165 tehingust koosneva valimi auditeerimine ([17]). Valim on koostatud nii, et see esindaks kõiki EAFidega seotud makseid. Valimisse kuulus 93 kümne ELi delegatsiooni ([18]) heaks kiidetud makset ja 72 komisjoni peakorteri ([19]) heaks kiidetud makset;

([13]) Vt määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 122: finantsaruanded sisaldavad bilanssi, tulemiaruannet, rahavoogude aruannet, netovarade muutuste aruannet ja EAFi nõuete tabelit.

([14]) Vt määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 123: rahalise rakendamise aruanded sisaldavad assigneeringuid, kulukohustusi ja makseid kirjeldavaid tabeleid.

([15]) Vt määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 125.

([16]) Üldised kulukohustused ja neile vastavad juriidilised kohustused (rahastamislepingud) pärast komisjonipoolset rahastamisotsuse vastuvõtmist.

([17]) Nagu määratletud kontrollikoja aastaaruandes ELi 2013. aasta eelarve täitmise kohta, ***lisa 1.1*** punkt 7.

([18]) Aafrika Liit, Kamerun, Kongo Demokraatlik Vabariik, Elevandiluurannik, Keenia, Lesotho, Mosambiik, Nigeeria, Rwanda ja Zimbabwe.

([19]) EuropeAid: 34 projekti- ja 35 eelarvetoetuse makset, humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat: kolm humanitaarabi projektimakset.

d) vigade tuvastamisel analüüsiti asjaomaseid kontrollisüsteeme, et süsteemi puudused täpsemalt kindlaks teha;

e) EuropeAidi ja ELi delegatsioonide kontrollisüsteemide hindamine hõlmas järgmist:

   i) komisjoni töötajate, välisaudiitorite või järelevalve teostajate tehtavad maksete tegemise eelkontrollid;

   ii) kontroll ja järelevalve, eelkõige välisauditite, kontrollkülastuste ja järelevalvekülastuste järelkontroll ning EuropeAidi 2012. ja 2013. aasta allesjäänud veamäära uuring;

   iii) siseaudit;

f) EuropeAidi peadirektori koostatud iga-aastase tegevusaruande kontrollimine;

g) kontrollikoja varasemate soovituste põhjal võetud meetmete järelkontroll.

19. Nagu punktis 4 mainitud, rakendab EuropeAid suuremat osa välisabi rahastamisvahenditest, mida finantseeritakse üldeelarvest ja EAFidest. Seetõttu puudutavad kontrollikoja tähelepanekud, mis käsitlevad nii järelevalve- ja kontrollisüsteemide mõjusust kui peadirektori 2013. aasta tegevusaruande ja kinnituse usaldusväärsust, kogu EuropeAidi vastutusvaldkonda.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus

20. Tulemiaruande tulude osa sisaldab ka toetusesaajatele tehtud üle 250 000 euro suurustelt ettemaksetelt kogunenud intresse (5,7 miljonit eurot). Komisjon peab üle 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt igal aastal intressid sisse nõudma ([20]). Võrreldes 2012. aastaga täheldas kontrollikoda mõningast paranemist, sest sissenõuete arv ja väärtus suurenesid ([21]). Edasivolitatud eelarvevahendite käsutajad ei pea siiski alati sellest nõudest kinni ning aruandes esitatud intressidelt saadud tulu summa põhineb osaliselt prognoosidel. Lisaks ei käsitleta 250 000 kuni 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt teenitud intressi finantsaruannetes ikka veel finantstuluna, sest komisjon ei ole veel CRIS-süsteemi lõplikult välja arendanud.

([20]) Määruse (EÜ) nr 215/2008 artikli 8 lõige 3.

([21]) 2013. aastal 24 sissenõuet kogusummas 4,7 miljonit eurot, 2012. aastal aga 13 sissenõuet kogusummas 1,3 miljonit eurot.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

KOMISJONI VASTUSED

Tehingute korrektsus

Tulud

21. Kontrollikoja läbiviidud tulutehingute audit näitas, et neis ei esine olulisel määral vigu.

Kulukohustused

22. Kontrollikoja läbiviidud kulukohustuste audit näitas, et neis ei esine olulisel määral vigu.

Maksed

23. Maksetehingute kontrollimise tulemuste kokkuvõte on esitatud ***1. lisas***. Kontrollikoja auditeeritud 165 maksetehingust olid vigadest mõjutatud 45 (27 %). Kvantifitseeritud 32 vea alusel on kontrollikoja hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär 3,4 % ([22]) ([23]).

Projektid

24. Valimi 130 maksetehingust olid vigadest mõjutatud 42 (32 %), millest 30 (71 %) olid kvantifitseeritavad vead. 30 maksetehingust, mida mõjutasid kvantifitseeritavad vead, olid 17 lõppmaksed, mis olid pärast kõiki eelkontrolle heaks kiidetud.

23. *Komisjon ei nõustu kontrollikoja analüüsiga kahe hankemenetluse vea kohta, millel on oluline mõju kontrollikoja prognoositud veamäärale. Vt ka komisjoni vastust punktile 26.b.*

([22]) Kontrollikoja hinnangulise veamäära arvutus põhineb statistiliselt esinduslikul valimil. Esitatud arv on kõige tõenäolisem veamäär. Kontrollikojal on 95 % kindlus, et üldkogumi veamäär on vahemikus 1,4 % ja 5,4 % (vastavalt alumine ja ülemine veapiir).

([23]) Kahe komisjoni poolt vaidlustatud veast ühe puhul ei olnud hanketeates esitatud väga üksikasjalikud tehnilised kirjeldused põhjendatud sõidukite kavandatud kasutusega ja kirjelduste tõttu jäid hankemenetlusest kõrvale mitmed potentsiaalsed pakkujad, mis vähendas konkurentsivõimet. Teise vea puhul ei põhjendatud, miks jagati hankemenetlus kolmeks kohalikuks avatud hankemenetluseks rahvusvahelise hankemenetluse kasutamise asemel. Need vead annavad tunnistust puudustest kontrollides, mille tegid hankemenetlused eelnevalt heaks kiitnud ELi delegatsioonid

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

25. Nagu 2012. aastalgi, ([24]) leiti vigu kõikidest toetuseliikidest kõige sagedamini tehingutes, mis olid seotud programmide eelarvestuse ning komisjoni ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel sõlmitud toetuslepingute ja rahastamiskokkulepetega: testiti 72 seda tüüpi tehingut ning neist 32 (44 %) oli vigadest mõjutatud.

26. Projektidega seotud maksetehingutes kontrollikoja poolt tuvastatud kvantifitseeritavate vigade põhitüübid hõlmasid järgmist:

a) rahastamiskõlbliku tegevuse toimumist tõendavate dokumentide puudumine (12 tehingut);

b) hankemenetluste mittejärgimine toetusesaaja poolt (kaheksa tehingut) ([25]);

c) rahastamiskõlbmatud kulud, nagu lepinguväliste tegevustega seotud kulud (viis tehingut), rahastamiskõlbmatu käibemaks (kolm tehingut), rahastamiskõlblikkuse perioodi väliselt tehtud kulud (kaks tehingut) ja päritolu puudutavate eeskirjade mittejärgimine (üks tehing);

KOMISJONI VASTUSED

26.

b) *Komisjon ei nõustu kontrollikoja analüüsiga ühe kvantifitseeritava vea kohta. Komisjon leiab, et tehnilised kirjeldused, mille hankija on koostanud ulatuslikku kaalutlusõigust kasutades (põhimõte, mida Euroopa Kohus tunnistab), ei olnud ebaproportsionaalsed ja ei moonutanud konkurentsi. See põhimõte annab hankijatele õiguskindluse, ilma milleta võib edasiste hankemenetluste usaldusväärsus kannatada.*

Veel ühe hankega seotud vea puhul leiab komisjon, et see kujutab endast reeglite väga ranget tõlgendamist.

([24]) Kontrollikoja aastaaruande 2012 punkt 26.

([25]) Kahe komisjoni poolt vaidlustatud veast ühe puhul ei olnud hanketeates esitatud väga üksikasjalikud tehnilised kirjeldused põhjendatud sõidukite kavandatud kasutusega ja kirjelduste tõttu jäid hankemenetlusest kõrvale mitmed potentsiaalsed pakkujad, mis vähendas konkurentsivõimet. Teise vea puhul ei põhjendatud, miks jagati hankemenetlus kolmeks kohalikuks avatud hankemenetluseks rahvusvahelise hankemenetluse kasutamise asemel. Need vead annavad tunnistust puudustest kontrollides, mille tegid hankemenetlused eelnevalt heaks kiitnud ELi delegatsioonid

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

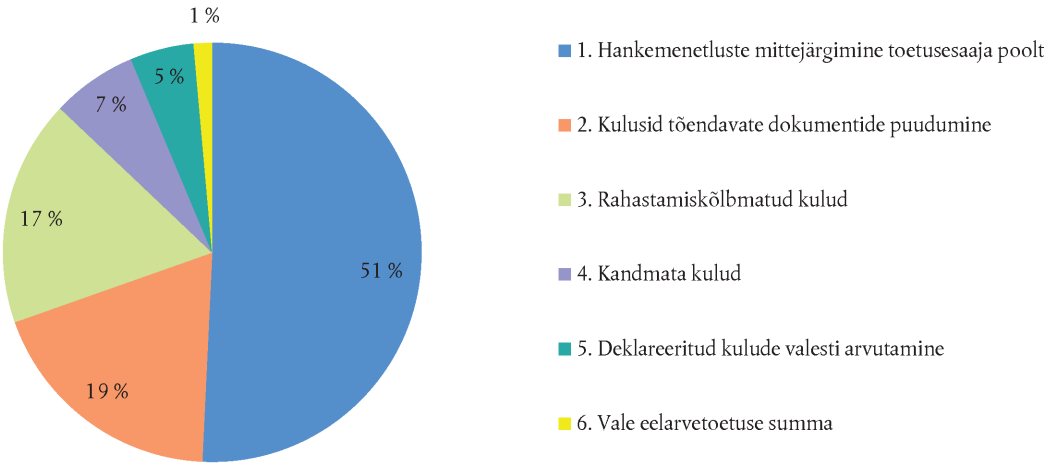
d) toetusesaajate poolt kandmata kulud (seitse tehingut);

e) deklareeritud kulude valesti arvutamine (viis tehingut).

27. ***Joonisel 1*** esitatakse ülevaade eri veatüüpide osakaalust üldises hinnangulises veamääras. Toetusesaajate poolse hankemenetluste mittejärgimise ja tõendavate dokumentide puudumisega seotud vead moodustavad kõige tõenäolisemast veamäärast 70 %.

KOMISJONI VASTUSED

Joonis 1 . Eri veatüüpide osakaal kõige tõenäolisemas veamääras



1. selgitus. Näited kvantifitseeritavatest vigadest projektitehingutes

Kulusid tõendavate dokumentide puudumine

Kontrollikoda vaatas läbi rahvusvahelise organisatsiooni poolt Sahara-taguses Aafrikas rakendatud „Rahu kindlustamise ja üleminekuperioodi toetamise" programmi raames kantud kulude lõpliku tasaarvestuse. Kontrollikoda testis 25 kuluartiklit. Nelja artikli puhul, mis olid seotud töötajate palkade ja reisikuludega summas 18 200 eurot, ei esitatud kontrollikojale olulisi kulusid tõendavaid dokumente (nagu töölepingud, palgatõendid, tõendid personalile palga maksmise kohta, arved, pardakaardid, reisikulude maksmist tõendavad dokumendid).

1. selgitus. Näited kvantifitseeritavatest vigadest projektitehingutes

Hankemenetluste mittejärgimine toetusesaaja poolt

Kontrollikoda vaatas läbi Aafrikas teostatud „Mikro- ning väikeste ettevõtjate toetamise" programmi raames kantud kulude lõpliku tasaarvestuse ning leidis ärialase teabekeskuse IT-seadmete hankemenetluses vigu, mille kogusumma oli 23 398 eurot. Hanketeate kohaselt oli hankelepingu sõlmimise kriteeriumiks madalaim hind. Hindamisaruanne ei kajastanud õigesti pakkujate tehtud finantspakkumusi. Sellest tulenevalt ei sõlmitud lepingut madalaima hinnaga pakkujaga.

Asjaomase programmi finantsauditit teinud komisjoni audiitor seda viga ei avastanud.

Rahastamiskõlbmatud kulud ja toetusesaaja poolt kandmata kulud

Kontrollikoda vaatas läbi rahvusvahelise organisatsiooni poolt rakendatud programmi „Kõigi AKV-riikide põllumajandustoodete programm" raames kantud kulude lõpliku tasaarvestuse. Rakenduspartneri deklareeritud kulud summas 254 000 USD hõlmasid ka 17 675 USD ulatuses üldkulusid, mis ei olnud lepinguga kooskõlas ning olid seega rahastamiskõlbmatud.

Lisaks oli rahvusvahelise organisatsiooni poolt rakenduspartnerile ettemaksetena makstud summa ja tegelikult kantud kulude vahel 3 862 USD suurune erinevus.

Viga näitab, et rahvusvahelise organisatsiooni kontroll lepingutingimuste täitmise ja ettemaksete kasutamise üle on puudulik.

28. Mittekvantifitseeritavad vead olid seotud puudustega rakendatud hankemenetlustes (kuus tehingut), makstud summade õigsust tõendavate dokumentide puudumisega (kolm tehingut) ning teabe puudumisega, mis võimaldaks kontrollikojal kvantifitseerida kulude rahastamiskõlblikkusega seotud vigu (kolm tehingut).

Rahastamiskõlbmatud kulud ja toetusesaaja poolt kandmata kulud

Komisjon tuletas organisatsioonile meelde kehtivaid eeskirju ja kohustusi. Kontrollikoja tuvastatud rahastamiskõlbmatud kulud võimaldavad komisjonil ELi toetuse ümber arvutada. Edaspidi korraldatakse selle organisatsiooni juhitavate programmide suhtes tõhustatud kontrollkäike.

Eelarvetoetus

29. 35st testitud eelarvetoetuse tehingust olid kolm (9 %) vigadest mõjutatud, kusjuures kaks viga (67 %) olid kvantifitseeritavad.

30. Kontrollikoja poolt eelarvetoetuse tehingutes tuvastatud kvantifitseeritavad vead seondusid hindamismeetodi ebaõige kohaldamisega otsuse tegemisel selle kohta, kas toetusesaajad olid täitnud tulemuspõhise muutuvsummaga osamakse tingimused (üks tehing), ning eelarvetoetuse kohalikku vääringusse konverteerimisel kasutatud vale vahetuskursiga (üks tehing).

29. *Komisjon märgib, et aastatel 2011–2013 vähenes eelarvetoetusega seotud vigade arv 82 %.*

31. Kontrollikoda leidis ühe mittekvantifitseeritava vea. Komisjon ei olnud nõudnud toetusesaajalt tõendeid selle kohta, et väljamakse konverteerimisel kohalikku vääringusse kasutati õiget vahetuskurssi.

2. selgitus. Näide kvantifitseeritavast veast eelarvetoetuse tehingus

Hindamismeetodi ebaõige kohaldamine tulemuspõhise muutuvsummaga osamaksete puhul

Mayottes kontrollis kontrollikoda 4 181 250 euro suurust tulemuspõhist muutuvsummaga osamakset programmi *Programme d'appui au plan de développement territorial* raames. Rahastamislepingu kohaselt peab komisjon hindama eelarve usaldusväärsuse osas tehtud edusamme iga eelarvepeatüki kohta eraldi. Selle asemel esitas komisjon üldise hinnangu, mis põhines eelarvepeatükkide kogusummadel. See tähendab, et positiivsed ja negatiivsed muutused eelarvepeatükkides neutraliseerivad teineteise. Suutmatus kinni pidada rahastamislepinguga kehtestatud hindamismeetodist põhjustas 222 861 euro suuruses summas enammakseid (5,33 %).

Valitud kontrollisüsteemide läbivaatamine

32. Kontrollikojapoolse süsteemide läbivaatamise tulemused on kokkuvõtlikult esitatud ***2. lisas***.

Eelkontroll

33. Võttes arvesse kõrget riskitaset (vt punkt 6), toetuvad EuropeAidi kontrollisüsteemid peamiselt eelkontrollile (mida teostavad enne projektimaksete tegemist komisjoni töötajad, välisinspektorid või välisaudiitorid), et ära hoida või tuvastada ning parandada eeskirjade vastaselt tehtud maksed. Nagu eelnevatel aastatel, osutab kontrollikoja tuvastatud vigade sagedus, mis puudutab ka välisauditi ja kulude kontrolli läbinud lõplikke väljamaksetaotlusi, eelkontrolli puudulikkusele.

2. selgitus. Näide kvantifitseeritavast veast eelarvetoetuse tehingus

Hindamismeetodi ebaõige kohaldamine tulemuspõhise muutuvsummaga osamaksete puhul

Komisjon parandas vea järgmise osamakse jaoks ning koostas sissenõudekorralduse.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

34. Mais 2013 võttis EuropeAid vastu tegevuskava EuropeAidi kontrollisüsteemi rakendamisel avastatud puuduste kõrvaldamiseks ([26]). Tegevuskava käsitleb mitmeid kontrollikoja poolt varasemates aastaaruannetes esitatud soovitusi ning EuropeAidi 2012. ja 2013. aasta allesjäänud veamäära uuringu käigus tuvastatud puudusi. Kava hõlmab teadlikkuse tõstmist, koolitusi ja suuniseid peamiste veatüüpide ning nende vältimise kohta. Ka on kavas esitatud meetmed, mille eesmärk on parandada välisauditite (mis on EuropeAidi järelevalve- ja kontrollisüsteemide üks olulisemaid osi) kvaliteeti, ([27]) ning tugevdada koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega seaduslikkuse kontrolli vallas (vt punkt 39).

Kontroll ja järelevalve

35. Nagu märgitud kontrollikoja varasemates aastaaruannetes, ([28]) esineb EuropeAidi juhtimisinfosüsteemides puudusi seoses välisauditite, kulude kontrolli ja järelevalvekülastuste tulemuste ja järelkontrolliga. Seetõttu on peadirektoril keeruline nõuda üksuse või ELi delegatsioonide juhtidelt vastutamist õigeaegse järelkontrolli ning tuvastatud süsteemide puuduste ja vigade parandamise eest. EuropeAid arendab CRIS-süsteemi auditimooduli uusi funktsioone, et parandada auditiaruannete järelkontrolli.

36. EuropeAid töötab välja ka vahendit, mis aitaks ELi delegatsioonidel mõjusamalt oma projektiportfelli kontrollida ning seada prioriteediks külastused nende projektide juurde, mis seda riskihindamise alusel kõige rohkem vajavad.

KOMISJONI VASTUSED

([26]) Vt EuropeAidi 2013. aasta tegevusaruanne, lk-d 188–190 ja 195–196.

([27]) Lepinguvormid on üle vaadatud, et komisjon saaks mõjutada välisaudiitori valikut. Kavandamisel on kvaliteeditabelid, et hinnata auditiaruannete usaldusväärsust ning anda suuniseid selle kohta, mida teha eeskirjade eiramise puhul. Riskipõhise auditikavandamise metoodika kasutamine tehakse kohustuslikuks.

([28]) Aastaaruande 2010 punkt 42, aastaaruande 2011 punkt 43 ja aastaaruande 2012 punkt 35.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Allesjäänud veamäära 2013. aasta uuring

37. EuropeAid viis läbi oma teise allesjäänud veamäära uuringu, millega ta hindas nende vigade määra, mis püsisid pärast kõiki vigade ärahoidmise, avastamise ja parandamise eesmärgil läbiviidud juhtimiskontrolle. Uuring hõlmas ajavahemikul september 2012 – august 2013 lõpetatud lepingute tehingute esindusliku valimi läbivaatamist, et hinnata lõpetatud lepingute valimi kõige tõenäolisemat veamäära.

38. Allesjäänud veamäära 2013. aasta uuringu tulemused on esitatud aasta tegevusaruandes ([29]). Uuringu järgi on allesjäänud veamäär 3,35 %, mis ületab komisjoni seatud olulisuse läve (2 %). Uuringus kindlaks tehtud peamised veatüübid on:

a) toetusesaajate poolt esitamata jäetud rahastamiskõlblikkust tõendavad dokumendid (51,63 % allesjäänud veamäärast);

b) vead, mida hinnati, sest puudusid piisavad tõendid tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks (17,82 % allesjäänud veamäärast);

c) hankemenetluste mittejärgimine (12,45 % allesjäänud veamäärast);

d) sissenõudmata ja parandamata summad (8,71 % allesjäänud veamäärast);

e) muud vead (9,39 % allesjäänud veamäärast).

39. Rahvusvaheliste organisatsioonide tehingud moodustavad viiendiku kogu tehingute valimist, kuid 29,18 % allesjäänud veamäärast.

40. Nagu märgitud kontrollikoja aastaaruandes 2012, ([30]) on allesjäänud veamäära leidmise metoodika üldiselt asjakohane. Nimetatud teises uuringus parandati üksiktehingute veamäärade arvutamismeetodit ning nende tehingute käsitlemist, mille kohta puudub kergesti kättesaadav dokumentatsioon.

KOMISJONI VASTUSED

([29]) Lk-d 140–142.
([30]) Punkt 39.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

41. Aasta tegevusaruandes märgitakse,([31]) et allesjäänud veamäära leidmise metoodika abil „saab üldise kontrollisüsteemi abil avastamata jäänud vigade määra täpselt hinnata" ning „üldise veamäära hindamise tulemus väljendati seejärel tegeliku veamäärana, mille usaldusnivoo on 95 %". See ei ole allesjäänud veamäära uuringu tulemuste täiesti täpne esitamine:

a) allesjäänud veamäära leidmise metoodika kajastab mõjuvaid kulutõhususe kaalutlusi, eelkõige seoses eelmiste auditi- või kontrolliaruannete usaldusväärsuse ja substantiivsete testide ulatusega. Sellega kaasneb ulatuse piiratus, mida tuleks allesjäänud veamäära uuringu tulemuste õigeks tõlgendamiseks kajastada;

b) allesjäänud veamäära 2013. aasta uuringu alusel on hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär tõepoolest 3,35 %, kuid 95-protsendiline usaldusnivoo tähendab, et veamäär on ülemise ja alumise veapiiri vahel. Neid piire ei ole aga avalikustatud.

Siseaudit

42. Eelarveaasta 2011 aastaaruandes ([32]) märkis kontrollikoda, et komisjoni ümberkorraldamine 2011. aastal avaldas suurt mõju siseauditi üksuse ([33]) tegevusele. Oma vastuses kontrollikoja aastaaruandele 2011 lubas komisjon hinnata siseauditi üksuse suutlikkust ning kaaluda vajaduse korral selle tõhustamist ([34]). Seda ei ole tehtud ning siseauditi üksuse toimimine ei ole 2013. aastal märkimisväärselt paranenud.

KOMISJONI VASTUSED

41.

a) *Tulemusliku ja kulutõhusa uuringu tegemiseks on allesjäänud veamäära leidmise metoodika kohaselt ette nähtud tuginemine varasematele kontrollimistele, sealhulgas: finants- ja tehnilised auditid, kinnitavad avaldused, kontrollimised, hinnangud ja tehnilise järelevalve aruanded.*

Allesjäänud veamäära leidmise metoodika see aspekt põhineb eeldusel, et selle metoodika menetlused ei too rohkem kasu kui on juba toonud varasem põhjalik ja hoolas kontrollimine. Varasem kontrollimine on tavaliselt olnud põhjalikum ning kulukam, kui allesjäänud veamäära leidmise metoodika menetlused.

b) *2013. aasta tegevusaruandes alumise ja ülemise veapiiri avalikustamine ei ole komisjoni kesktalituste juhistes sõnaselgelt ette nähtud.*

42. *Komisjon on algatanud mõned meetmed siseauditi üksuse suutlikkuse parandamiseks.*

([31]) Lk 141.
([32]) Kontrollikoja aastaaruande 2011 punkt 50.
([33]) Siseauditi üksus on üks komisjoni peadirektoraadi üksustest. Seda juhib üksuse juhataja, kes annab aru otse peadirektorile. Üksuse ülesanne on tagada sõltumatu kindlus sisekontrollisüsteemide mõjususe kohta eesmärgiga parandada peadirektoraadi tehinguid.
([34]) Komisjoni vastus kontrollikoja aastaaruande 2011 punkti 59 alapunktile e.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

Aasta tegevusaruande läbivaatamine

43. Oma kinnituses esitab peadirektor reservatsiooni tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, sest veariski sisaldav summa (228,55 miljonit eurot) moodustab enam kui 2 % EuropeAidi 2013. aasta maksetest. Peadirektor märgib aga ka, et kehtestatud kontrolliprotseduurid annavad alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta vajaliku tagatise. Kontrollikoda on seisukohal, et see järeldus ei ole loogiline, sest kontrollisüsteemid ei ole mõjusad, kui nende abil ei saa olulisi vigu ära hoida, avastada ega parandada.

44. Reservatsioon on seotud kõigi EuropeAidi poolt hallatavate kulude seaduslikkuse ja korrektsusega. Reservatsioon on asjakohane, kui kontrollide puudused on seotud kindlate kulu- ja tuluvaldkondadega, ([35]) kuid mitte siis, kui need mõjutavad kontrollisüsteemi toimimist tervikuna ja kui finantsmõju ületab kogu peadirektoraadi vastutusalas oleva eelarve olulisuse läve. Komisjoni kehtivad suunised 2013. aasta tegevusaruannete koostamiseks sellist olukorda aga sõnaselgelt ei käsitle.

KOMISJONI VASTUSED

43. *Võttes arvesse arengu ja koostöö peadirektoraadi EuropeAid tegevuse riskitaset ja asjaolu, et jääkviga ei tulene mitte kontrollisüsteemi ülesehitusest, vaid pigem selle rakendamise puudulikkust, siis on siiski mõistlik järeldada, et kehtestatud kontrolliprotseduurid annavad alustehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta vajaliku tagatise.*

JÄRELDUS JA SOOVITUSED

2013. aasta järeldus

45. Kontrollikoda järeldab oma auditi tööle tuginedes, et EAFide 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaasta raamatupidamise aastaaruanne annab kõikides olulistes aspektides õiglase pildi EAFide finantsolukorrast ning majandustulemustest ja rahavoogudest lõppenud aastal, vastavalt EAFi finantsmääruse sätetele ja peaarvepidaja poolt vastu võetud arvestuseeskirjadele.

46. Kontrollikoda järeldab, et 31. detsembril 2013 lõppenud eelarveaastal:

a) ei esinenud EAFide tuludes olulisel määral vigu;

b) ei sisaldanud EAFide kulukohustused olulisel määral vigu;

c) olid EAFide maksetehingud olulisel määral vigadest mõjutatud (vt punktid 23–31).

([35]) 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), artikli 66 lõige 9, ning määruse (EÜ) nr 215/2008 artikkel 38.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD

47. EuropeAidi läbivaadatud süsteemid olid osaliselt mõjusad (vt punktid 19 ja 32–38) ([36]). EuropeAid võttis aga mais 2013 vastu tegevuskava peamiste tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks.

Soovitused

48. ***3. lisas*** on toodud kontrollikoja kontrolli tulemused, mis puudutavad varasemates aastaaruannetes antud soovituste elluviimist. Aastaaruannetes 2010 ja 2011 esitas kontrollikoda 14 soovitust. Neist kolm viis EuropeAid ellu täielikult, neli viidi ellu suuremas osas, viis osaliselt ning kaks oli ellu viimata.

49. Elluviimata soovitused puudutavad peamiselt seda, et EuropeAid ei ole teinud aasta auditikavade koostamisel riskianalüüsi suuniste järgimist kohustuslikuks ega ole hinnanud siseauditi üksuse suutlikkust täita oma ülesandeid mõjusalt.

50. Osaliselt elluviidud soovituste puhul võtab EuropeAid järgmisi meetmeid:

a) EuropeAid osales eelarve peadirektoraadi juhitud töörühmas, mille eesmärk on kontrollida peadirektoraadi kontrollisüsteemi üldise ülesehituse kulutõhusust. 2013. aasta tegevusaruandes esitas EuropeAid esmakordselt teabe kontrolli hinnanguliste kulude ja sellest saadava kasu kohta. See näitab, et EuropeAid võttis asjakohaselt arvesse vajadust kontrollida oma järelevalve- ja kontrollisüsteemide tõhusust, kuid kontrollikoda leidis siiski mõningaid puudusi seoses kontrollist saadava kasu arvulise väljendamisega, mis mõjutab kulude ja tulude suhte usaldusväärsust;

b) EuropeAid töötab välja vahendeid ja suuniseid, mis aitaksid ELi delegatsioonidel projektide järelevalvekülastused paremini tähtsuse järjekorda seada ning hinnata auditiaruannete kvaliteeti;

c) EuropeAid arendab CRIS-süsteemi auditimooduli uusi funktsioone, et parandada auditiaruannete järelkontrolli (vt punkt 35).

KOMISJONI VASTUSED

47. *Komisjon nõustub sellega, et kuigi kontrollisüsteemi ülesehitus on suurel määral järjepidev ja nõuetekohane, tuleb kontrollimehhanismide rakendamist veelgi parandada. Tegevuskavas on seda eesmärki juba arvestatud.*

49. *Komisjon on algatanud mõned meetmed siseauditi üksuse suutlikkuse parandamiseks.*

50.

a) *Esitatud on suunised selle kohta, milliseid lähenemisviise kasutada komisjonis enim kasutatavatest sisekontrollisüsteemidest saadava kasu ja nendega kaasnevate kulude arvutamiseks ja hindamiseks, koos asjaomaste sisekontrollimudelitega.*

Eeldatakse, et iga peadirektoraat kohaldab neid lähenemisviise, et hinnata asjaomase kulu puhul kasutatavast sisekontrollistrateegiast saadavat kasu ja sellega kaasnevaid kulusid, kohaldades sealhulgas ka kontrollidest saadava nii kvantifitseeritava kui ka mittekvantifitseeritava kasu parimat hinnangut.

Kooskõlas koondaruandes võetud kohustustega jätkab eelarve peadirektoraat edasiste suuniste koostamist, milles määratakse kindlaks piiratud arv kulutasuvuse näitajaid, mida võiks kogu komisjoni ulatuses kasutada, ning nende arvutamiseks kasutatavate meetodite täpsemalt kindlaks määramist.

([36]) Järeldus süsteemide kohta piirdub läbivaatamiseks valitud süsteemidega, nagu määratletud auditi ulatust käsitleva punkti 18 alapunktis e.

KONTROLLIKOJA TÄHELEPANEKUD	KOMISJONI VASTUSED
51. Nimetatud kontrolli, samuti 2013. aasta leidude ja järelduste alusel soovitab kontrollikoda EuropeAidile järgmist.	**51.**
— **1. soovitus**: tagada, et kõik edasivolitatud eelarvevahendite käsutajad koguvad igal aastal üle 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt intressi.	*Komisjon on selle soovitusega nõus. Komisjoni võetud meetmed on juba andnud häid tulemusi. Komisjon tõhustab neid meetmeid 2014. aastal.*
— **2. soovitus**: arendada 2014. aasta lõpuks CRIS-süsteem lõplikult välja, et 250 000 kuni 750 000 euro suurustelt ettemaksetelt teenitud intressi oleks võimalik käsitleda finantstuluna.	*Komisjon on selle soovitusega nõus. Uue finantsmääruse rakendamise ning sellega seotud tekkepõhise arvestussüsteemi (ABAC) kasutuselevõtu tõttu ei olnud võimalik seda elementi plaanikohaselt rakendada. Lõpuleviimine peaks nüüd kava kohaselt toimuma 2014. aasta viimases kvartalis.*
— **3. soovitus**: üle vaadata rakendatud kontrollidest saadava kasu arvuline väljendamine.	*Komisjon on nõus selle soovitusega ning jätkab kontrollimistest saadava kasu arvulise väljendamise parandamist kooskõlas komisjoni kesktalituste antud juhistega.*
— **4. soovitus**: anda aasta tegevusaruandes ülevaade kontrollisüsteemide puuduste kõrvaldamise tegevuskava elluviimise edenemisest.	*Komisjon on selle soovitusega nõus.*
— **5. soovitus**: avaldada aasta tegevusaruandes allesjäänud veamäära uuringu ulatus ning hinnanguline alumine ja ülemine veapiir.	*Komisjon on selle soovitusega nõus ja arutab selle rakendamist täiendavalt kontrollikojaga. Allesjäänud veamäära määratlus ja veaohuga summa arvutamine toimub endiselt kõige tõenäolisema veamäära põhjal.*

1. LISA

EUROOPA ARENGUFONDIDE TEHINGUTE TESTIMISE TULEMUSED

	2013			2012	2011	2010
	Projektid	Eelarvetoetus	Kokku			
VALIMI SUURUS JA ÜLESEHITUS						
Tehingute arv kokku:	130	35	**165**	167	163	165
TESTIMISE TULEMUSED ([1]) ([2])						
Tehingute testimise tulemused jaotusid järgmiselt:						
vigadest mõjutamata tehingud	68 % (88)	91 % (32)	**73 % (120)**	74 %	67 %	73 %
ühest või enamast veast mõjutatud tehingud	32 % (42)	9 % (3)	**27 % (45)**	26 %	33 %	27 %
Vigadest mõjutatud tehingute analüüs						
Analüüs veatüüpide kaupa						
Muud vastavusküsimused ja mittekvantifitseeritavad vead:	29 % (12)	33 % (1)	**29 % (13)**	32 %	46 %	49 %
Kvantifitseeritavad vead:	71 % (30)	67 % (2)	**71 % (32)**	68 %	54 %	51 %
KVANTIFITSEERITAVATE VIGADE HINNANGULINE MÕJU						
Kõige tõenäolisem veamäär			**3,4 %**	3,0 %	5,1 %	3,4 %
Ülemine veapiir			5,4 %			
Alumine veapiir			1,4 %			

([1]) Selleks, et paremini arvesse võtta ühte poliitikavaldkondade rühma kuuluvate valdkondade erinevaid riskiprofiile, jagati valim segmentideks. Testimise tulemused peegeldavad iga segmendi proportsionaalset osa poliitikavaldkondade rühmas.

([2]) Sulgudes esitatud numbrid näitavad tehingute tegelikku arvu.

LISA 2

EUROOPA ARENGUFONDIDE JA ELi ÜLDEELARVEST RAHASTATAVA ARENGUABI VALITUD SÜSTEEMIDE KONTROLLI TULEMUSED

Hinnang kontrollitud süsteemidele

Süsteem	Eelkontroll	Kontroll ja järelevalve	Siseauditid	Üldhinnang
EuropeAid	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	Osaliselt mõjus	**Osaliselt mõjus**

LISA 3

EUROOPA ARENGUFONDIGA SEOTUD VARASEMATE SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**1. soovitus:** EuropeAid peab parandama hankemenetluste juhtimist, kehtestades selged valikukriteeriumid ja dokumenteerides paremini hindamisprotsessi (vt aastaaruanne 2011, punkti 59 alapunkt a).		X					
	2. soovitus: EuropeAid peab kehtestama kontrollkäikude ja kohapealsete kontrollide dokumenteeritud riskipõhise planeerimise ja süstemaatilise järelkontrolli (vt aastaaruanne 2011, punkti 59 alapunkt b).			X				*Komisjon püüab parandada projektikülastuste planeerimist, tuginedes projektist tulenevatele riskidele. Komisjoni talitused töötavad välja projektijuhtimisvahendit, et aidata delegatsioonidel paremini oma projektiportfelli jälgida ja seada prioriteediks külastused nende projektide juurde, mis kõige rohkem järelevalvet vajavad.* *Arvestades, et vahendid on praegu, ja tulevikus ilmselt veelgi enam, piiratud, tuleb komisjonil meeles pidada ka kulutõhususe tegureid.* *Samuti tuleb meeles pidada võimalikke turvapiiranguid; mõnes toetust saavas riigis võivad määratud töötajad sattuda kohapealsete kontrollkäikude tõttu ohtu või on sellist kontrollimist väga raske teha.* *Vastates esialgsele soovitusele, teatas komisjon, et „kaalub EuropeAidi auditite kavandamise riskianalüüsi meetodi kohustuslikuks muutmist alates 2013. aastast".* *Komisjonisisesed arutelud andsid positiivseid tulemusi ning riskianalüüs muudetakse alates 2015. aastast auditite kavandamisel kohustuslikuks.*

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2011	**3. soovitus:** EuropeAid peab muutma delegatsioonide ja EuropeAidi peakorteri aasta auditikavade koostamisel kohustuslikuks riskianalüüsi suuniste järgimine (vt aastaaruanne 2011, punkti 59 alapunkt c).				X			
	4. soovitus: EuropeAid peab vaatama üle peamiste tulemusnäitajate ülesehituse, tagamaks, et need on ühetimõistetavad ja lihtsad tõlgendada (vt aastaaruanne 2011, punkti 59 alapunkt d).		X					
	5. soovitus: EuropeAid peab hindama siseauditi üksuse suutlikkust täita oma ülesandeid mõjusalt (vt aastaaruanne 2011, punkti 59 alapunkt e).				X			*Komisjon on algatanud mõned meetmed siseauditi üksuse suutlikkuse parandamiseks.*
2010	**1. soovitus:** EuropeAid peab välja töötama pärast kõiki läbiviidud eel- ja järelkontrolle allesjäänud vigade hinnangulise rahalise mõju põhinäitaja (aastaaruanne 2010, punkti 62 alapunkt a).	X						
	2. soovitus: EuropeAid peab hindama oma mitmesuguste kontrollide (eriti tehingute järelkontrollisüsteemi) kulutõhusust (aastaaruanne 2010, punkti 62 alapunkt b).			X				*Kuna arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid on 2013. aasta tegevusaruandes hinnanud oma kontrollide kulutõhusust komisjoni kesktalitustelt saadud suuniste alusel, leiab EuropeAid, et see soovitus on rakendatud.*
	3. soovitus: EuropeAid peab suurendama mitmeaastaste järelevalve- ja hindamiskavade alusel tehtava projektide järelevalve (sealhulgas ka kohapealsete kontrollide) mõjusust (aastaaruanne 2010, punkti 62 alapunkt c).			X				

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendusmaterjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	**4. soovitus:** EuropeAid peab kontrollima välisinspektorite kontrollitõendite, auditite ja kulude kontrolli usaldusväärsust (aastaaruanne 2010, punkti 63 alapunkt a)			X				*Ehkki komisjon oli selle soovitusega nõus, jõuti edasise arutluse käigus järeldusele, et usaldusväärsuse kontrollimine sel viisil ei ole komisjoni ülesanne.* *Sisekontrollisüsteemi rakendamise puuduste kõrvaldamise tegevuskavas on meetmed, mis on mõeldud välisauditite ja kulude kontrolli kvaliteedi tõstmiseks ja tulemuslikkuse suurendamiseks.* *Lepinguvormid on üle vaadatud, et komisjon saaks mõjutada välisaudiitorite valikut.* *Kontrolliaruannete puudusi on juba analüüsitud ja 2014. aasta lõpuks koostatakse kvaliteeditabelid, et hinnata kontrolliaruannete usaldusväärsust ning anda suuniseid selle kohta, mida teha eeskirjade eiramise puhul.*
	5. soovitus: EuropeAid peab võtma kasutusele juhtimisinfosüsteemi, mis võimaldab peadirektoril ja delegatsioonide juhtidel paremini kontrollida meetmete võtmist kohapealsete kontrollide, välisauditite ja kulude kontrolli tulemuste põhjal (aastaaruanne 2010, punkti 63 alapunkt b).			X				*Töö käib, nagu kontrollikoda on märkinud punktis 50.*
	6. soovitus: EuropeAid peab ühendama infosüsteemid CRIS Audit ja CRIS Recovery Orders (aastaaruanne 2010, punkti 63 alapunkt c).	X						
	7. soovitus: EuropeAid peab jätkama pingutusi tagamaks, et andmed salvestatakse CRIS-infosüsteemi täpselt, täielikult ja õigeaegselt (aastaaruanne 2010, punkti 63 alapunkt d).		X					

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Võetud meetmete kontrollikojapoolne analüüs						Komisjoni vastus
		Täielikult ellu viidud	Elluviimisel		Ei ole ellu viidud	Ei kohaldata	Puudulik tõendus-materjal	
			Suuremas osas	Osaliselt				
2010	**8. soovitus:** EuropeAid peab tagama, et delegatsioonid kasutavad järjepidevalt uut formaati ja kava delegatsioonide iga-aastaseks aruandluseks riigi rahanduse juhtimissüsteemide reformidest abisaajariikides, et anda struktureeritud ja ametlik ülevaate riigi rahanduse juhtimise edusammudest (aastaaruanne 2010, punkti 64 alapunkt a).		X					
	9. soovitus: EuropeAid peab edendama poliitilise dialoogi abil abisaajariikide reformiprogrammides selge hindamisraamistiku kehtestamist riigi rahanduse juhtimisele (aastaaruanne 2010, punkti 64 alapunkt b).	X						

ISSN 1977-0898 (elektrooniline väljaanne)
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)

Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

ET