

ET



EUROOPA
KONTROLLIKODA

2015

ELi auditi lühikokkuvõte

Euroopa Kontrollikoja
2015. aasta aastaaruannete tutvustus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5575-4	doi:10.2865/791851	QJ-04-16-526-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-5590-7	doi:10.2865/150432	QJ-04-16-526-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5519-8	doi:10.2865/90046	QJ-04-16-526-ET-E
HTML	ISBN 978-92-872-5539-6	doi:10.2865/805005	QJ-04-16-526-ET-Q

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

2015

ELi auditi lühikokkuvõte

**Euroopa Kontrollikoja
2015. aasta aastaaruannete tutvustus**



2015. aasta ELi auditi lühikokkuvõttes tutvustatakse Euroopa Kontrollikoja 2015. aasta ELi eelarve täitmise ja Euroopa Arengufondide kohta koostatud aastaaruannete peamisi leide. Kontrollikoda annab ülevaate ELi finantsjuhtimisest vaatlusalusel aastal ja teeb ettepanekuid selle parandamiseks. Nii aitab kontrollikoda Euroopa Parlamendil ja nõukogul ELi vahendite kasutamist kontrollida.

Eelarveaastal 2015 sattus ELi eelarve tugeva surve alla, kui liikmesriigid ja ELi institutsioonid püüdsid leida lahendusi pagulaskriisile ning edendada investeerimist majandusse, jätkates samal ajal ELi tegevuse rahastamist mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 raames.

Kontrollikoja audititöö hõlmab mitmesuguseid ning sageli keerulisi tulu- ja kulukavasid kõigil ELi, riikliku ja piirkondliku halduse tasanditel kuni individuaalsete toetusesaajateni. Kontrollikoda esitab kinnitava avalduse raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, ning tuues välja valdkonnad, kus ELi vahendite väärkasutamise oht on kõige suurem. Samuti käsitleb kontrollikoda komisjoni poolt ELi vahendite tulemuslikkuse juhtimiseks kasutatavat raamistikku.

Sarnaselt varasematele aastatele järeltab kontrollikoda, et ELi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruanne on usaldusväärne, ent kulud on endiselt olulisel määral vigadest mõjutatud. Kontrollikoda järeltab, et 2015. aasta üldine hinnanguline veamäär on 3,8% – olukord on viimastel aastatel küll paranenud, ent veamäär ületab endiselt tunduvalt 2% suurust olulisuse piirmäära.

Kontrollikoja analüüs näitab, et toetusesaajate kulude hüvitamisel põhinevate toetuskavade veamäärad on üldiselt kõrgemad kui toetusõigustel põhinevatel kavadel. Samuti juhib kontrollikoda tähelepanu finantsjuhtimisealastele riskidele, mis on seotud ELi eelarvest otseselt või kaudselt laenude, tagatiste ja omakapitaliinvesteeringute vormis antava finantstoetusega.

ELi tulemuslikkust kajastavates kontrollikoja aruannetes rõhutatakse taas vajadust luua selgem seos ELi uute poliitiliste prioriteetide, praeguste strateegiate ja ELi poolt tegelikult rahastatava tegevuse vahel. Käesolevas aastaaruandes keskendutakse teadusuuringute ja innovatsiooni juhtimise tulemuslikkusele.

Kontrollikoja aruandes antakse ka soovitusi vigade vähendamise ning ELi eelarve üldise tulemuslikkuse parandamise kohta. ELi perioodiks 2014–2020 kavandatud kulutusi analüüsiv vahearuanne annab võimaluse teha tõelisi edusamme kuluprogrammide eeskirjade lihtsustamiseks ning eelarve paindlikkuse parandamiseks nii, et see oleks suunatud kodanike jaoks kõige tähtsamate tulemuste saavutamisele.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
kontrollikoja president

Lehekülg

02	Presidendi eessõna
05	Üldtulemused
05	Kõige olulisemad leiud ja sõnumid
07	Kes me oleme
07	Mida me auditeerisime
09	Mida me leidsime
09	ELi raamatupidamise aastaaruanne annab finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate
09	Hinnanguline veamäär ületab endiselt märkimisväärselt kontrollikoja 2% suurust olulisuse piirmäära
16	Kõige enam olid vigadest mõjutatud kulude hüvitamiseks kasutatud vahendid
18	Eelarve täitmise viisil on veamäärale üksnes piiratud mõju
20	Parandusmeetmed on aidanud hinnangulist veamäära vähendada
21	Komisjon saaks riskihindamist ja parandusmeetmete mõju veelgi parandada
22	Käesoleval ja sellele järgnevatel aastatel maksmisele kuuluvate summade maht on suur
23	Rahastamisvahendite laialdasem kasutamine suurendab riske
24	Rohkem tähelepanu tuleb pöörata tulemuslikkusele
28	Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade
29	Tulud
32	Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks
35	Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus

39	Loodusvarad
44	Gloaalne Euroopa
46	Julgeolek ja kodakondsus
47	Haldus
49	Euroopa Arengufondid (EAFid)
52	Selgitav taustteave
52	Auditi lähenemisviisi lühiülevaade
54	Euroopa Kontrollikoda ja tema töö
55	2015. aasta eriaruanded

Kõige olulisemad leiud ja sõnumid

2015. aasta kinnitava avalduse kokkuvõte

Euroopa Kontrollikoda esitab märkusteta arvamuse Euroopa Liidu 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse kohta.

2015. aasta tulud tervikuna on seaduslikud ja korrektsed.

2015. aasta maksed on olulisel määral vigadest mõjutatud. Seetõttu esitab kontrollikoda maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta vastupidise arvamuse.

Kinnitav avaldus on täismahus esitatud 2015. aasta aastaaruande 1. peatükis.

- ELi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruanne oli koostatud vastavalt rahvusvahelistele standarditele ning annab liidu finantsseisundist kõigis olulistest aspektides õige ja õiglase ülevaate. Seetõttu esitas kontrollikoda raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse kohta taas märkusteta arvamuse. Maksete korrektsuse kohta esitas kontrollikoda aga vastupidise arvamuse.
- 2015. aasta maksete hinnanguline veamäär on 3,8%. Olukord on viimastel aastatel küll paranenud, ent veamäär ületab endiselt tunduvalt 2% suurust olulisuse piirmäära.
- Eelarve täitmise viisil on veamääradele üksnes piiratud mõju. Kontrollikoda leidis taas, et koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve ning komisjoni poolt otse täidetava eelarve hinnangulised veamäärad on sarnase suurusega (vastavalt 4,0% ja 3,9%). Kõige suurem veamäär leiti ka sel aastal valdkondade „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“ ning „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ kuludes (vastavalt 5,2% ja 4,4%). Kõige väiksem oli hinnanguline veamäär halduskulude valdkonnas (0,6%).
- Kulude hüvitamisel põhinevaid toetuskavasid (EL hüvitab toetusesaajate esitatud väljamaksetaotluste alusel toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõlblikud kulud) ning toetusõigustel põhinevaid kavasid (nende puhul ei hüvitata mitte kulusid, vaid maksed tehakse teatud tingimuste täitmise korral) ohustavad erinevad riskid mõjutavad endiselt suuresti eri kuluvaldkondade veamäärade suurust. Kulude hüvitamisega seotud kulutusi iseloomustab endiselt palju suurem veamäär (5,2%) kui toetusõigustel põhinevaid kulutusi (1,9%).
- Liikmesriikide ja komisjoni võetud parandusmeetmed aitasid kaasa hinnangulise veamäära vähendamisele. Ilma nendeta oleks kontrollikoja üldine hinnanguline veamäär olnud 4,3%. Hoolimata juba võetud meetmetest saaks komisjon veelgi parandada oma riskihindamist ja suurendada parandusmeetmete mõju.
- Kui komisjon, liikmesriikide ametkonnad ja sõltumatud audiitorid oleksid kasutanud kogu nende käsutuses olevat teavet, oleksid nad võinud ära hoida või avastada ning parandada märkimisväärse osa vigadest enne nendega seotud maksete tegemist.

- Käesoleval ja sellele järgnevatel aastatel maksmisele kuuluvate summade maht on jätkuvalt suur. Komisjon ei ole aga koostanud rahavoogude prognoosi, mis hõlmaks järgmist seitset kuni kümnet aastat. Selline prognoos võimaldaks sidusrühmadel tulevikus makseteks vajalikud summad ja eelarveprioriteedid kindlaks määrata.
- Rahastamismehhanismide järjest laialdasem kasutamine (nende rahastamine ei toimu otse ELi eelarvest ning kontrollikoda neid ei auditeeri) ohustab nii aruandekohustuse täitmist kui ka ELi poliitikasuundade ja tegevuste koordineerimist.
- Tulemuste mõõtmisel kasutatud näitajate osas on tehtud edusamme, kuid endiselt esineb puudusi. Komisjoni peadirektoraatide tasandil tuleks ka välja töötada paremad juhtimiseesmärgid.
- Programmi „Horisont 2020“ analüüsidis leidis kontrollikoda, et võrreldes teadusuuringute seitsmenda raamprogrammiga on tehtud edusamme, ent komisjoni suutlikkus programmi tulemuslikkuse üle järelevalvet teha ja selle üle aru anda on endiselt piiratud. Komisjoni kümne uue poliitilise prioriteedi ja „Euroopa 2020“/ „Horisont 2020“ strateegilise raamistiku vahelised seosed vajavad täiendavat selgitamist. Praegune selguse puudumine võib negatiivselt mõjutada ka ELi muid tegevusi.
- Liikmesriikide tasandil ollakse küll piisavalt teadlikud kontrollikoja soovitustest, kuid ametliku järelkontrolli kvaliteet varieerub suuresti ning kontrollikoja soovituste põhjal tehtud riikliku poliitika ja tavade muudatustest on tõendeid vähe.



Kontrollikoja aastaaruanded ELi eelarveaasta 2015 ning 8., 9. ja 11. Euroopa Arengufondist rahastatud tegevuste kohta on täies mahus avaldatud kontrollikoja veebisaidil (<http://www.eca.europa.eu/et/Pages/AR2015.aspx>).

Kes me oleme

Euroopa Kontrollikoda on ELi välisaudiitor. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 287 tulenevalt on kontrollikoja ülesanne esitada oma auditi põhjal Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitav avaldus raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoda on enda auditeeritavatest institutsioonidest ja organitest sõltumatu.

Mida me auditeerisime

ELi eelarve

ELi eelarve kulutused on oluline vahend liidu poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Kontrollikoda auditeerib igal aastal ELi eelarve tulused ja kulusid ning esitab oma arvamuse selle kohta, millisel määral on raamatupidamise aastaaruanded usaldusväärsed ning tulu- ja kulutehingud vastavad kohaldatavatele eeskirjadele ja määrustele.

ELi 2015. aasta eelarve maht oli 145,2 miljardit eurot ehk ligikaudu 285 eurot iga kodaniku kohta. See moodustab 2,1% kõigi ELi liikmesriikide valitsemissektori kogukulutustest.

Euroopa Parlament ja nõukogu võtavad ELi eelarve aastapõhiselt vastu seitsmeaastase finantsraamistiku kontekstis. Eelarve nõuetekohase täitmise eest vastutab peamiselt komisjon. Peaaegu 80% eelarvest täidetakse koostöös liikmesriikidega – selle raames maksavad liikmesriigid ise vahendid välja ja haldavad kulutusi kooskõlas ELi õigusaktidega (nii täidetakse eelarvet nt majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas ning loodusvarade kulutuste puhul).

Kust on rahalised vahendid pärit?

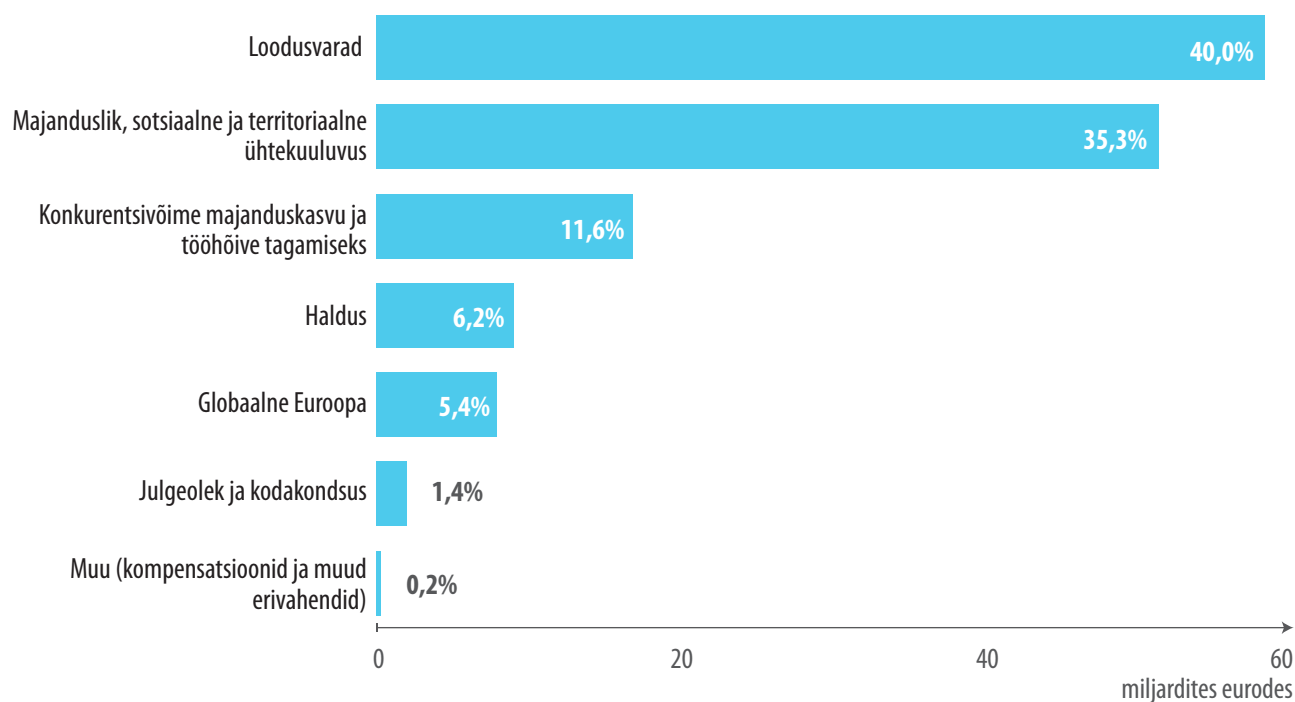
ELi eelarvet rahastatakse erinevatest allikatest. Suurim osa eelarvest põhineb liikmesriikide kogurahvatulul (94,0 miljardit eurot). Muud allikad on liikmesriikides kogutud käibemaksul põhinevate omavahendite osamaksed (18,7 miljardit eurot) ning tolli- ja põllumajandusmaksud (18,3 miljardit eurot).

Milleks raha kasutatakse?

ELi aastaelarvest rahastatakse paljusid eri valdkondi (vt **1. diagramm**). Maksetega toetatakse näiteks põllumajandust ning maaelu ja linnade arengut, transpordi infrastruktuuri projekte, teadusuuringuid, töötute koolitamist, ELiga ühineda soovivaid riike ning naaber- ja arengumaadele antavat abi.

1. diagramm

ELi 2015. aasta kulutused kokku (145,2 miljardit eurot)



ELi kulutused tehakse peamiselt kahte liiki programmide raames, millest mõlemat iseloomustavad teatud liiki riskid:

- toetusõigustel põhinevad kavad, millest tehtavad maksed sõltuvad teatud tingimuste täitmisest – nt üliõpilaste ja teadlaste stipendiumid (konkurentsivõime kulutused), põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused (loodusvarade valdkond), otsene eelarvetoetus („Gloaalne Euroopa”) ning palgad ja pensionid (halduskulud);
- kulude hüvitamisel põhinevad toetuskavad, mille raames hüvitab EL toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõlblikud kulud. Sellised kavad hõlmavad näiteks teadusuuringute projekte (konkurentsivõime kulutused), regionaal- ja maaelu arengu investeerimiskavu (ühtekuuluvuse ja loodusvarade kulutused), koolituskavu (ühtekuuluvus) ja arenguabi projekte („Gloaalne Euroopa”).

Mida me leidsime

ELi raamatupidamise aastaaruanne annab finantsseisundist õige ja õiglase ülevaate

ELi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruanne on koostatud vastavalt rahvusvaheliste avaliku sektori raamatupidamisstandarditele ning annab kõigis olulistest aspektides õige ja õiglase ülevaate ELi aasta finantstulemustest ning liidu varadest ja kohustustest aasta lõpu seisuga. Seetõttu esitab kontrollikoda ELi raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse kohta märkusetu auditiarvamuse (nagu ka varasematel aastatel alates 2007. aastast).

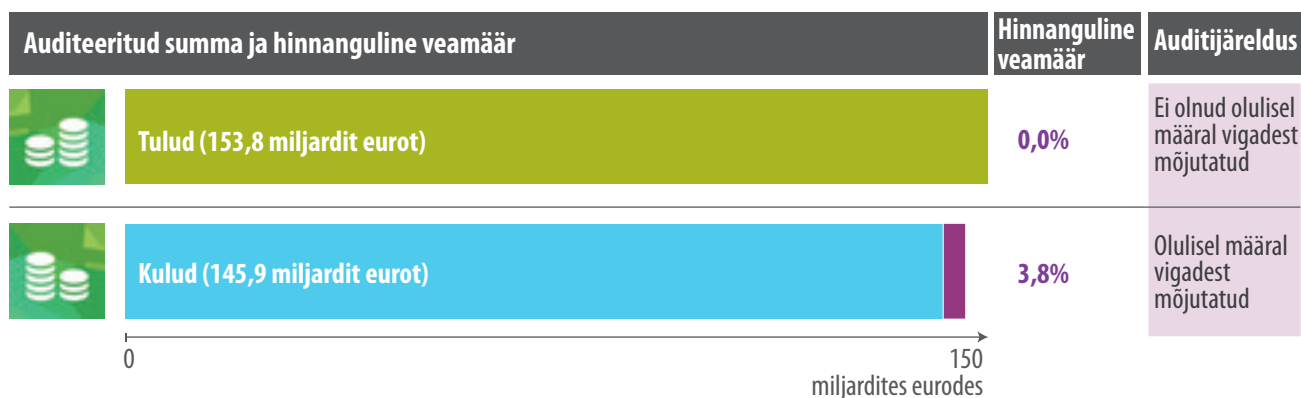
Hinnanguline veamäär ületab endiselt märkimisväärselt kontrollikoja 2% suurust olulisuse piirmäära

Kontrollikoja audititöö põhielement on kogu ELi eelarvet hõlmavate tehingute valimite testimine, et anda erapooletu ja põhjalik hinnang selle kohta, millisel määral on tulud ja kuluvaldkonnad vigadest mõjutatud.

2015. aasta tulemused on kokkuvõtlikult esitatud **2. diagrammil**. Täiendava teabe saamiseks kontrollikoja auditi lähenemisviisi ja hinnangulise veamäära kohta vt lk 52 ja 53.

2. diagramm

ELi 2015. aasta eelarve kui terviku tehingute testimise tulemused



Kontrollikoja hinnanguline veamäär põhineb testitud statistilisse valimisse langenud tehingutes leitud kvantifitseeritavatel vigadel.

2015. aasta kohta järeldab kontrollikoda, et tulud ei olnud olulisel määral vigadest mõjutatud.

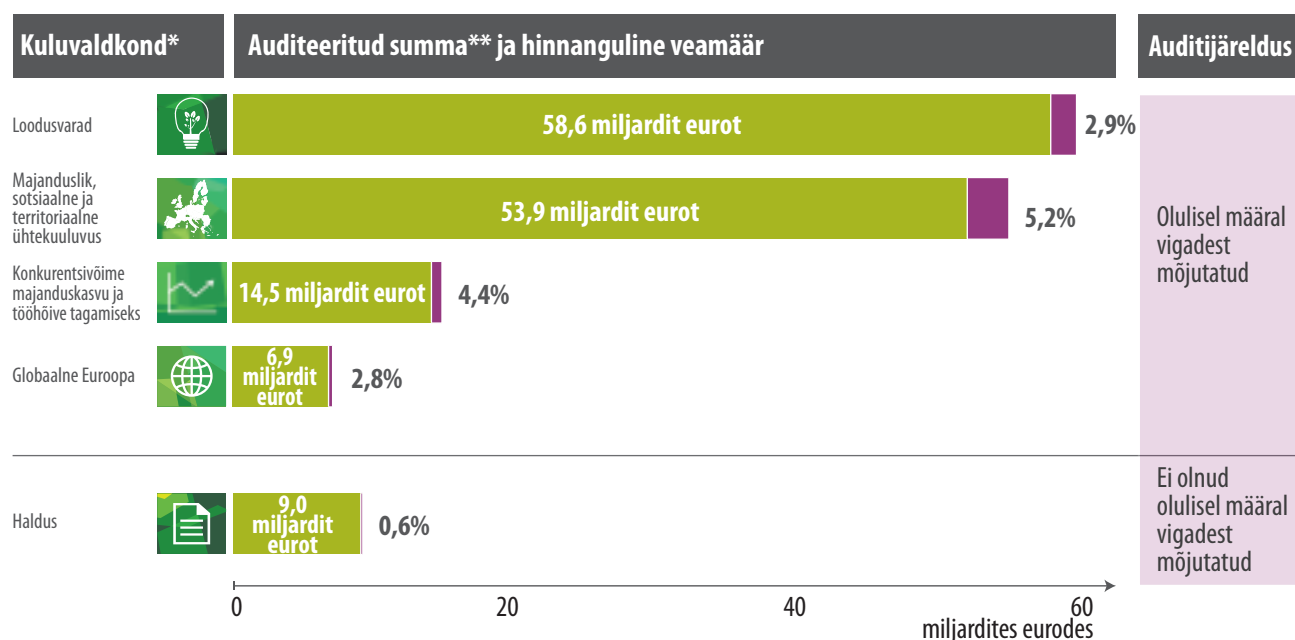
Kulude eelarve kui terviku hinnanguline veamäär on 3,8%, mistõttu esitatakse vastupidine arvamus kulude korrektsuse kohta (mõistet „korrektsus“ selgitatakse lk 53).

Testimisega saadakse tulemused ka iga kuluvaldkonna kohta (**3. diagramm**).

Lisateave tulude ja iga kuluvaldkonna tulemuste kohta on esitatud lehekülgedel 29–51 ning 2015. aasta aastaaruande vastavates peatükkides.

3. diagramm

ELi 2015. aasta kuluvaldkondade tehingute testimise tulemused



% Hinnanguline veamäär põhineb kontrollikoja töö, eelkõige tehingutest koostatud valimi testimisel. Valimi koostamiseks ja veamäära hindamiseks kasutatakse statistilisi meetodeid (vt 2015. aasta aastaaruande 1. peatüki lisa 1.1).

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

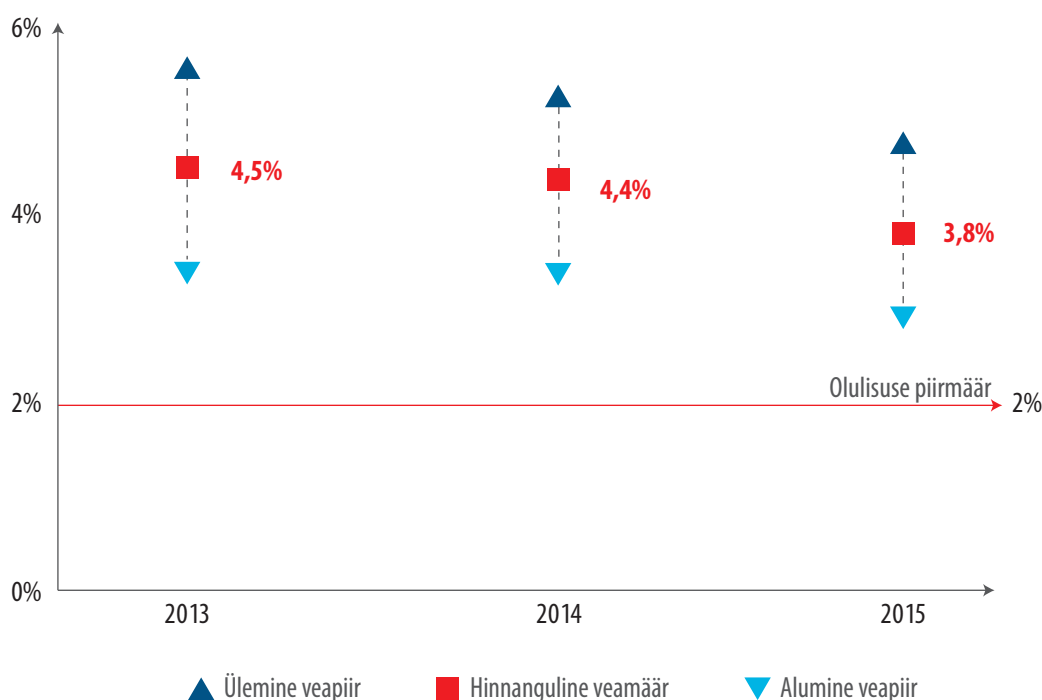
** Erinevus 1. ja 3. diagrammis esitatud summades tuleneb asjaolust, et kontrollikoda auditeerib maksetehinguid alles siis, kui kulud on kantud, kirjendatud ja heaks kiidetud. Ettemakseid auditeeritakse alles pärast seda, kui vahendite saajad on töendanud nende nõuetekohast kasutamist ning ettemakse on tasaarvestatud või muutub sissenõutavaks.

Audititulemuste analüüs

2015. aasta maksete hinnanguline veamäär, millega mõõdetakse tehingutes leitud eeskirjade eiramise taset, on 3,8%, mis on väiksem kui 2014. ja 2013. aastal (vastavalt 4,4% ja 4,5%). Olukord on viimastel aastatel küll paranenud, ent veamäär ületab endiselt tunduvalt 2% suurust olulisuse piirmäära (vt **4. diagramm**). Kontrollikoja auditi tulemused on üldiselt sarnased varasemate aastate tulemustega.

4. diagramm

ELi eelarve kui terviku hinnanguline veamäär aastatel 2013–2015



Märkused:

Veamäära hindamiseks kasutatakse statistilisi meetodeid. Kontrollikojal on 95% suurune kindlus, et andmekogumi veamäär jääb alumise ja ülemise veapiiri raamesse (täiendavad andmed on esitatud 2015. aasta aastaaruande 1. peatüki lisas 1.1).

Tulenevalt ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistiku muutmisest 2015. aastal ei sisalda tehingute testimine enam nõuetele vastavuse kontrollimist. Selliseid vigu võeti arvesse varasematel aastatel (vt allpool esitatud selgitust kontrollikoja auditi lähenemisviisi ajakohastamise kohta).

Kontrollikoja auditi lähenemisviisi ajakohastamine: nõuetele vastavuse vigade mitteamastase finantsraamistiku 2. rubriik – „Loodusvarad” alates aastast 2015

Tulenevalt ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistiku muutmisest 2015. aastal ei sisalda tehingute testimine enam nõuetele vastavuse kontrollimist. 2014. aastal oli selliste vigade osakaal mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriigi („Loodusvarad”) üldises hinnangulises veamääras 0,6 protsendipunkti. Aastatel 2011–2014 oli nende osakaal üldises hinnangulises veamääras 0,1–0,2 protsendipunkti aastas.



Vead, raiskamine ja pettus

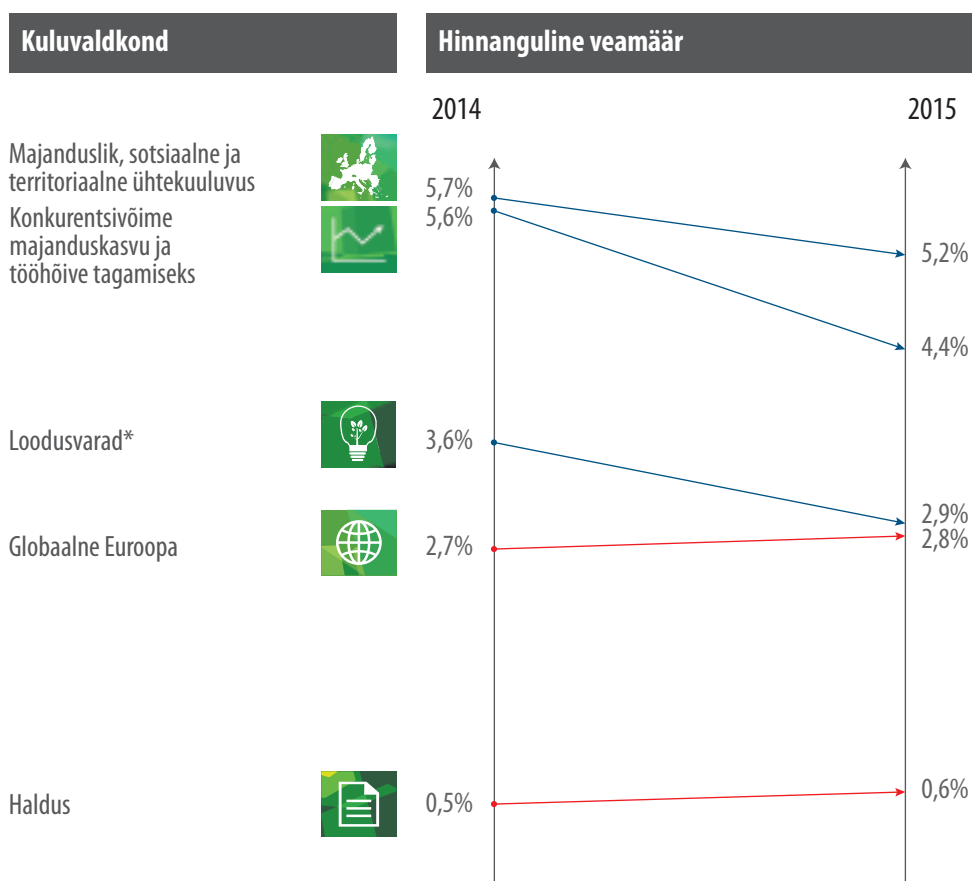
ELi eelarve kohta arvatud kontrollikoja hinnanguline veamäär ei mõõda pettuste hulka, ebatõhusust ega raiskamist. Tegu on hinnanguga selle kohta, kui suurt summat ei oleks tohtinud välja maksta, kuna seda ei kasutatud kooskõlas asjaomaste õigusnormidega. Tavaliselt on vigade puhul tegu rahastamiskõlbmatute kulude hüvitamise või hanke-eeskirjade ebaõige rakendamisega.

Pettus on tahtlik tegevus kasu saamise eesmärgil. Kontrollikoda edastab oma töö käigus leitud kahtlustatavad pettusejuhtumid OLAFi (Euroopa Pettustevastane Amet), kes viib vastavalt vajadusele koostöös liikmesriikide ametkondadega läbi juurdluse ja võtab järelmeetmeid. 2015. aasta auditi käigus hindas kontrollikoda ligikaudu 1200 tehingu seaduslikkust ja korrektsust; nende seast leiti 12 pettusekahtlusega juhtumit (2014. aastal 22), mis edastati OLAFi. Pettusekahtluse juhtumid puudutasid kõige sagedamini huvide konfliktide juhtumeid, toetuste saamiseks vajalike tingimuste kunstlikku tekitamist ning rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidele mittevastavate kulude deklareerimist. Osa aasta jooksul avastatud pettusekahtlusega juhtumeist ei puuduta kinnitava avalduse koostamiseks tehtud tööd.

5. diagrammil võrreldakse 2014. ja 2015. aasta hinnangulisi veamäärasid mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kaupa. Kõige rohkem vähenes veamäär valdkondade „Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus” ning „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” kuludes. Rubriikide „Globaalne Euroopa” ja „Haldus” veamäärad olid veidi kõrgemad kui 2014. aastal. Kõige väiksem oli hinnanguline veamäär halduse valdkonnas (0,6%), kus see jäi alla olulisuse piirmäära.

5. diagramm

Hinnanguliste veamäärade võrdlus ELi kuluvaldkondade kaupa (2014-2015)



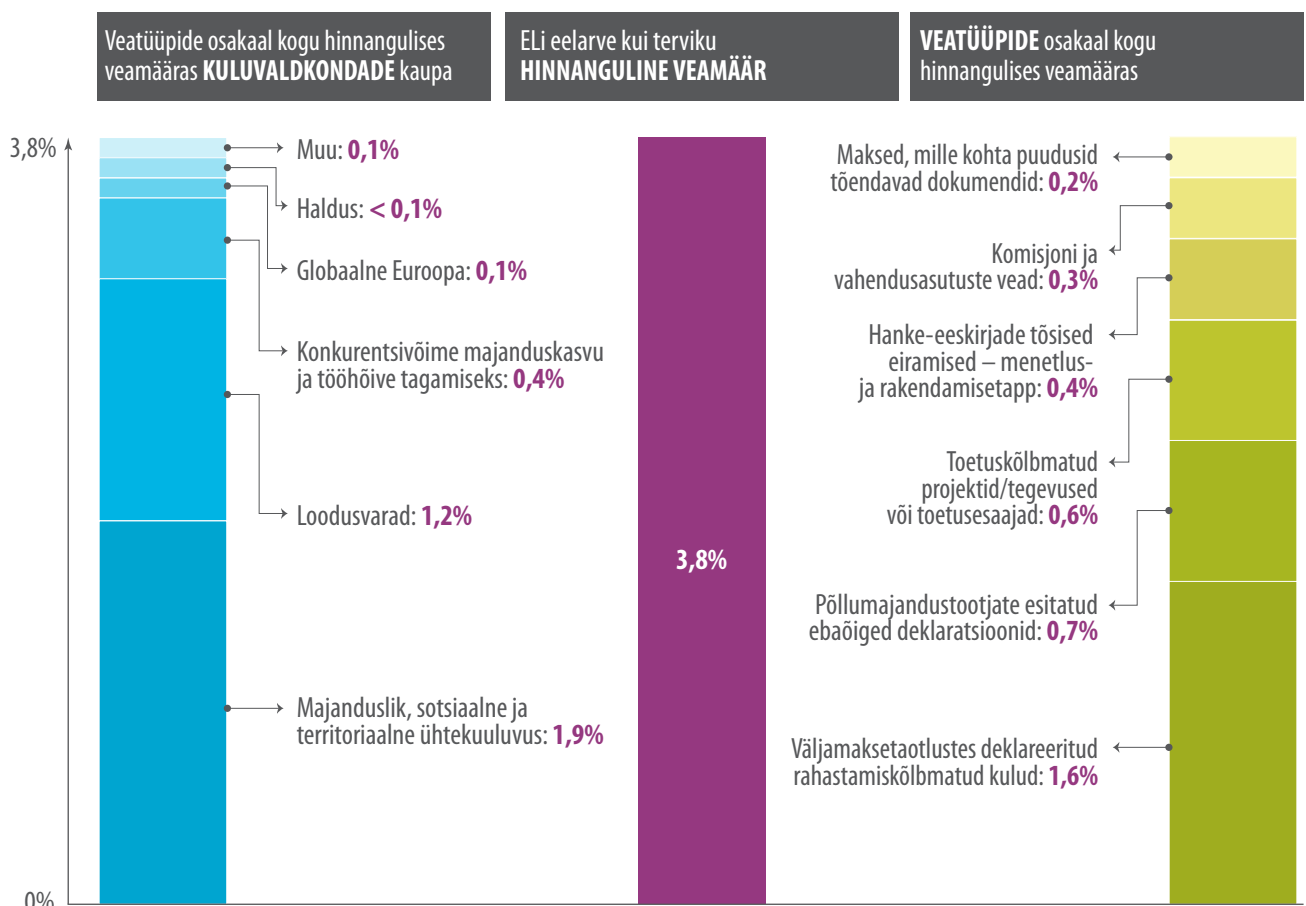
% Hinnanguline veamäär põhineb kontrollikoja töö, eelkõige tehingutest koostatud valimi testimisel. Valimi koostamiseks ja veamäära hindamiseks kasutatakse statistilisi meetodeid (vt 2015. aasta aastaaruande 1. peatüki lisa 1.1).

* 2015. aastal muudeti ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistikku ja kontrollikojapoolne tehingute testimine ei sisalda enam nõuetele vastavuse kontrollimist. 2014. aastal moodustas mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriigi selliste vigade osakaal hinnangulisest veamäärast (3,6%) 0,6 protsendipunkti.

6. diagrammil analüüsib kontrollikoda eri kuluvaldkondade (mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kaupa) osakaalu hinnangulises veamääras. Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kulutused on ELi eelarves suuruselt teisel kohal ning nende hinnanguline veamäär on kõige kõrgem. Valdkond moodustab ka kõige suurema osa üldisest hinnangulisest veamäärast (poole kogu veamäärast). Valdkonna kulutuste näol on peaaegu eranditult tegu kulude hüvitamisega. Kolm neljandikku nimetatud kuluvaldkonna 2015. aasta hinnangulisest veamäärast moodustavad toetusesaajate väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbatud kulud ning toetuskõlbatute projektide ja tegevuste või toetusesaajate valimine. Ühe seitsmendiku veamäärast moodustavad hanke-eeskirjade rikkumisest tulenevad vead.

6. diagramm

Eri veatüüpide ja kuluvaldkondade osakaal hinnangulises veamääras (2015)



% Osakaal üldisest hinnangulisest veamäärast (protsendipunktides).

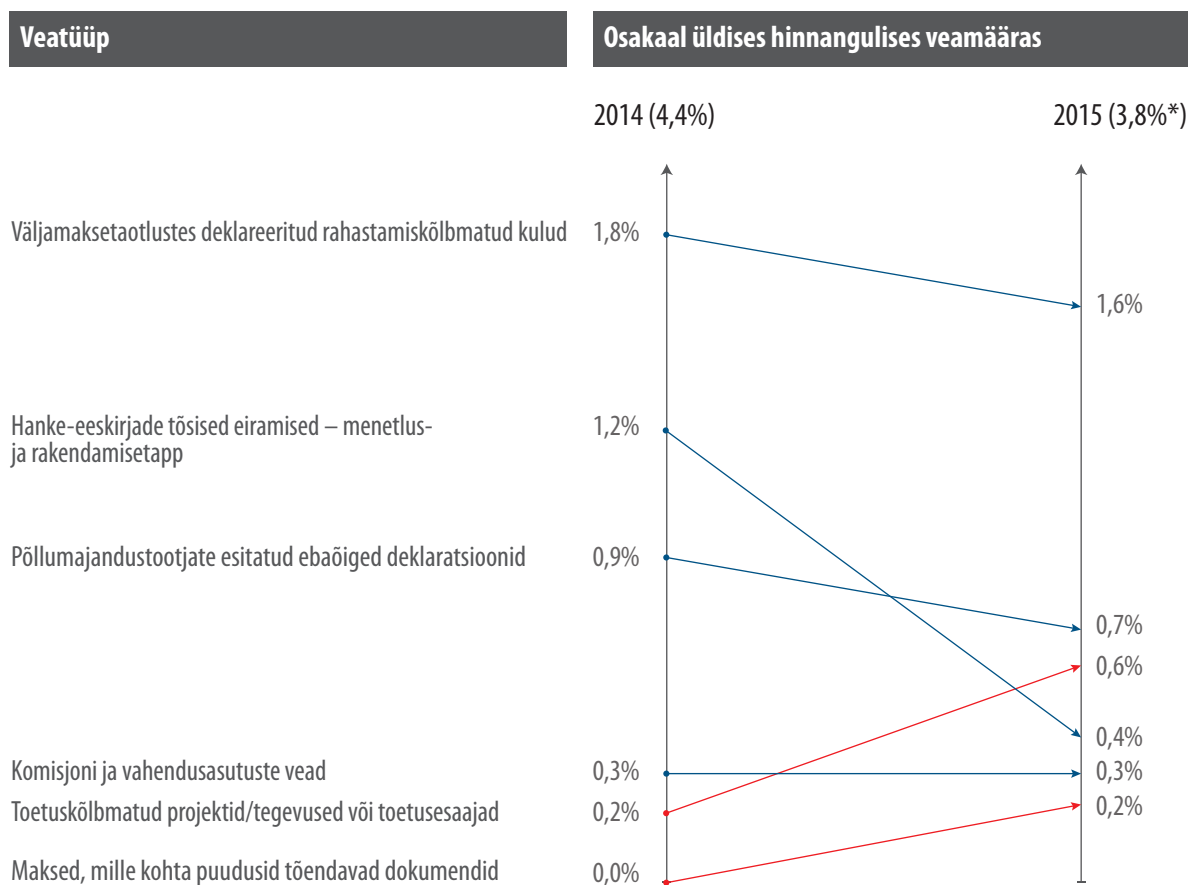
Loodusvarad on ELi eelarve kõige suurem kuluvaldkond ja moodustab 2015. aasta suure hinnangulise veamäära tõttu ka märkimisväärse osa üldisest hinnangulisest veamäärast (peaaegu kolmandik kogu veamäärast). Põllumajandusliku pindala enamdeklareerimine oli kõige suuremaks hinnangulist veamäära mõjutavaks teguriks (üle poole). Toetuskõlbatute toetusesaajate, tegevuste ja rahastamiskõlbatute kuludega seotud vead moodustasid hinnangulisest veamäärast viiendiku. Enam kui kolm neljandikku valdkonna kulutustest tehakse läbi Euroopa Põllumajanduse Tagatisefondi (EAGF), kuid fondi kulutused sisaldavad märkimisväärselt vähem vigu kui maaelu arengu kulutused (vastavalt 2,2% ja 5,3%). Maaelu arengu kulutuste kõrge veamäär tuleneb eelkõige investeerimiskuludest, mille puhul põllumajandusettevõtteid toetatakse nende rahastamiskõlblike kulude hüvitamise kujul.

Valdkonna „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ hinnanguline veamäär on suhteliselt kõrgem kui teistes kuluvaldkondades. Suure osa kulutustest moodustab kulude hüvitamine ning enamik vigadest tulenes toetusesaajate esitatud rahastamiskõlbmatutest personali- või kaudsetest kuludest. Valdkonnas „Globaalne Euroopa“ kiitis komisjon heaks tegemata tööde, osutamata teenuste ja tarnimata kaupade eest tehtud makseid ning hüvitas rahastamiskõlbmatuid kulusid; mõlemad kategooriad kokku moodustasid kaks kolmandikku kogu hinnangulisest veamäärast.

Kõige suurema osa üldisest hinnangulisest veamäärast moodustasid endiselt kulud, mis ei vastanud ELi vahenditest rahastatavate projektide puhul nõutavatele tingimustele (*väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud* moodustasid 42% üldisest hinnangulisest veamäärast). Hinnangulise veamäära suurust mõjutasid veel peamiselt kaks aspekti: *põllumajandustootjate poolne maa ebaõige deklareerimine* (19%) ning *toetuskõlbmatud projektid/tegevused või toetusesaajad* (16%). *Riigihanke-eeskirjade tõsised rikkumised* (11%) moodustasid veamäärast märkimisväärselt väiksema osa kui 2014. aastal (vt **7. diagramm**).

7. diagramm

Eri veatüüpide võrdlus ja nende osakaal üldises hinnangulises veamääras (2014 ja 2015)



% Osakaal üldisest hinnangulisest veamäärast (protsendipunktides).

* 2015. aastal muudeti ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistikku ja kontrollikojapoolne tehingute testimine ei sisalda enam nõuetele vastavuse kontrollimist.

Kõige enam olid vigadest mõjutatud kulude hüvitamiseks kasutatud vahendid

Toetusesaajatele tehtavate maksete õige arvutamine sõltub suurel määral toetusesaajate endi esitatud andmetest. Eelkõige puudutab see kulude hüvitamist.

ELi kulutused toetuskavade tüüpide kaupa sisaldavad järgmist liiki vigu:

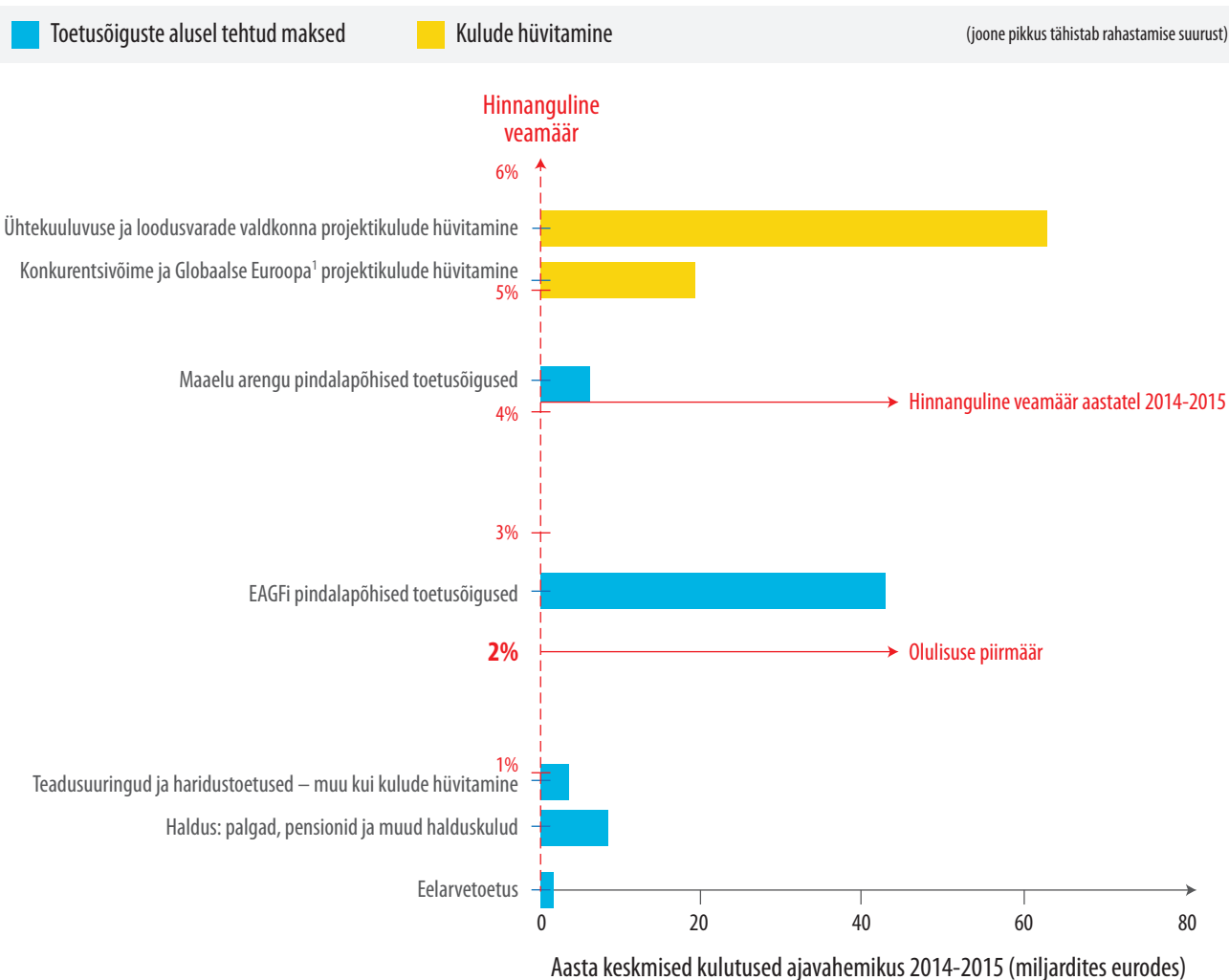
- o *kulude hüvitamiseks kasutatud vahendite* hinnanguline veamäär on 5,2% (2014. aastal 5,5%). Siin on tüüpilisteks vigadeks väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud, toetuskõlbmatud projektid, tegevused ja toetusesaajad, ning hanke-eeskirjade tõsised rikkumised;
- o *toetusõigustel põhinevate kavade* hinnanguline veamäär on 1,9% (2014. aastal 2,7%); kusjuures tüüpiliseks veaks on põllumajandustootjatepoolne põllumajandusmaa väikeses mahus tegelikust suuremana deklareerimine.



8. diagramm, mis põhineb kontrollikoja poolt viimasel kahel aastal testitud ELi kulutustel, näitab selgelt, kuidas toetusesaajatelt keerulisemate andmete nõudmisega kaasneb suurem vigade tegemise oht.

8. diagramm

Maksete aluse ja ELi tehingute hinnangulise veamäära vaheline seos (2014-2015)



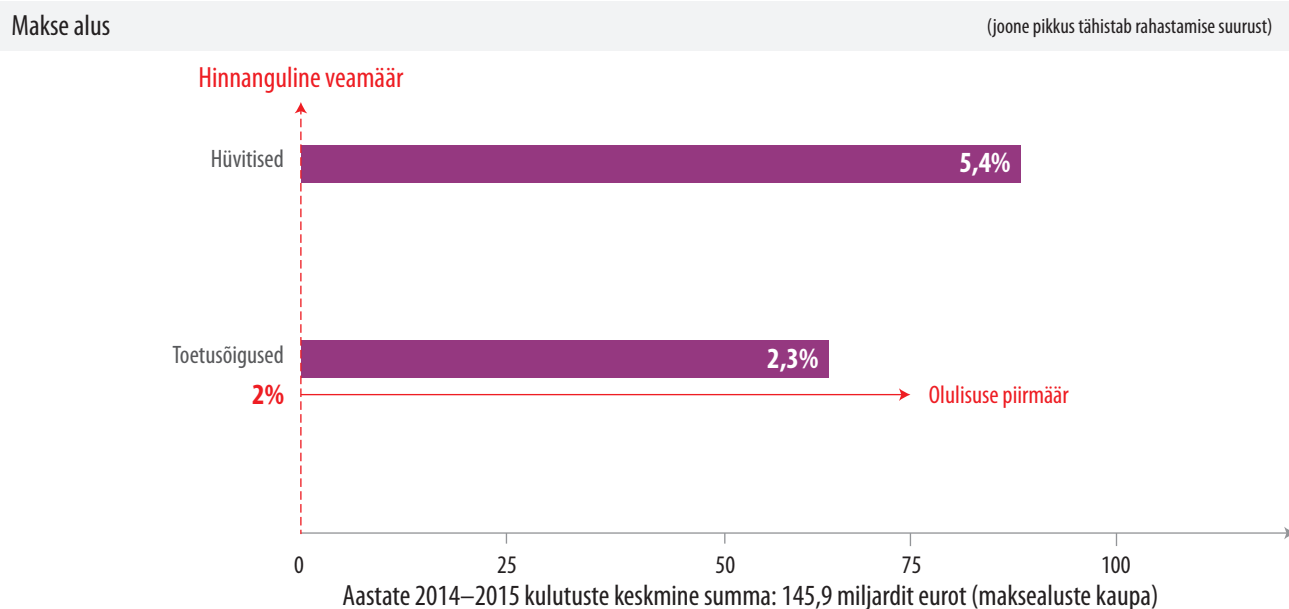
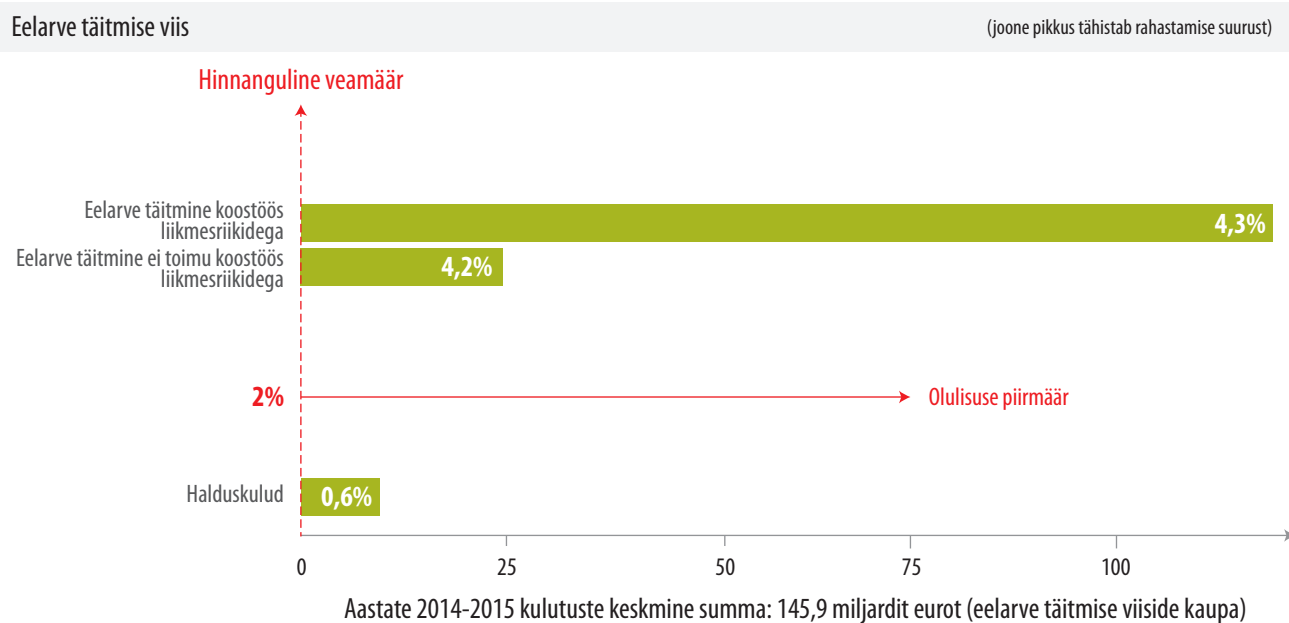
1 Valdonna „Globaalne Euroopa” raames hüvitatud kulud hõlmavad mitme rahastajaga projekte, millel on tegelikkuses toetusõigustel põhinevatele kuludele omaseid jooni, ning mille veamäärad on väiksemad.

Eelarve täitmise viisil on veamääradele üksnes piiratud mõju

Sarnaselt varasematele aastatele leidis kontrollikoda 2015. aastal, et veamäärade ei ole aastast aastasse palju muutunud – koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve puhul olid need 2015. aastal 4,0% ja 2014. aastal 4,6%, komisjoni poolt otse täidetava eelarve puhul aga 2015. aastal 3,9% ja 2014. aastal 4,6%.

Eri kuluvaldkondade veamäärade mõjutavad erinevate eelarve täitmise viiside asemel pigem kulude hüvitamisel ja toetusõigustel põhinevate kavade erinevad riskid (vt **9. diagramm**). Hinnangulisel veamääradele on tunduvalt suurem seos makse tegemise aluse kui eelarve täitmise viisiga. Viimasel kahel aastal leiti kõige suurem veamäär majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas (kulusid haldab komisjon nii otse kui ka volitatud üksuste kaudu kaudselt) ning valdkonnas „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks” kuludes (viimase puhul on tegu koostöös liikmesriikidega täidetava eelarvega). Mõlemas nimetatud valdkonnas toimub rahastamine põhiliselt kulude hüvitamise kaudu.

Keskmine hinnanguline veamäär eelarve täitmise viisi ja maksete aluse kaupa (2014-2015)



Selgitus:

Mõlemad joonised kujutavad sama kulutuste summat.

- Ülemisel on kulutused jaotatud vastavalt eelarve täitmise viisile, millest nähtub, et suurem osa tegevuskuludest on tehtud eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega.
- Alumisel on kulutused jaotatud vastavalt maksete tegemise alusele, millest nähtub, et kulude hüvitamiseks kasutati oluliselt rohkem vahendeid kui toetusõigustepõhisteks toetusteks.
- Joonte asend näitab kummagi valdkonna veamäära. See näitab eelarve täitmise viisi piiratud mõju ja maksete tegemise aluse olulist mõju.

Parandusmeetmed on aidanud hinnangulist veamäära vähendada

Liikmesriigid ja komisjon kasutavad parandusmeetmeid juhul, kui kulud on tehtud eeskirjade vastaselt või kui maksetes tehtud vigu ei ole varasemas etapis avastatud. Parandusmeetmete võtmine ja nende kajastamine kujutavad endast keerulisi mehhanisme. Kontrollikoda arvestab selliseid parandusmeetmeid, mis võeti kas enne makse tegemist või enne kontrollikoja kontrolle. Kontrollikoda vaatab läbi parandusmeetmete elluviimise (need hõlmavad nt summade toetusesaajatelt tagasi nõudmist ja projektitasandil tehtud korrektsioone) ning kohandab vajaduse korral vigade kvantifitseerimist. Kontrollikoda võtab teadmiseks ka pärast kontrollikoja auditist teatamist võetud parandusmeetmed, ent on seisukohal, et auditist ajendatud parandusmeetmed ei ole kogu andmekogumi seisukohast esinduslikud.

Kui kontrollikoja poolt 2015. aastal auditeeritud maksete suhtes ei oleks korrektsioone kohaldatud, oleks üldine hinnanguline veamäär olnud 3,8% asemel 4,3%.

Kohati leidis kontrollikoda aga vigadest mõjutatud maksete puhul, et kui komisjon, liikmesriikide ametiasutused või sõltumatud audiitorid oleksid kasutanud kogu nende käsutuses olevat teavet, oleks neid vigu võinud vältida, avastada ja parandada enne nende tegemist. Kontrollikoja valimis sisaldunud tehingute põhjal oleks kogu teabe kasutamise abil saanud vähendada nii koostöös liikmesriikidega kui ka komisjoni poolt otse täidetava eelarve hinnangulisi veamäärasid.

Kogu olemasolevat teavet kasutades oleks näiteks saanud maaelu arengu, keskkonna, kliimameetmete ja kalanduse valdkonna kulutuste veamäära (5,3%) vähendada 3,2 protsendipunkti võrra; majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna veamäära (5,2%) 0,9 protsendipunkti ning põllumajanduskulutuste (EAGF) veamäära (2,2%) 0,9 protsendipunkti võrra. Euroopa Arengufondide, mida peamiselt haldab komisjon otse, hinnangulist veamäära (3,8%) oleks saanud vähendada 1,7 protsendipunkti võrra.

Komisjon saaks riskihindamist ja parandusmeetmete mõju veelgi parandada

Kõik komisjoni peadirektoraadid koostavad aasta tegevusaruande. Nad annavad ülevaate peamiste poliitikaeesmärkide saavutamise (käsitletakse allpool) ja peadirektori poolt volinikele esitatava juhtimisaruande kohta. 2015. aastal lihtsustas komisjon iga-aastaste tegevusaruannete ülesehitust ja andis peadirektoritele rohkem paindlikkust nende koostamisel.

Kontrollikoda analüüsis komisjoni hinnangulisi veamäärasid (nn veariski sisaldav summa) ja leidis, et komisjon on võtnud täiendavaid meetmeid veariski sisaldavate summade ning oma korrigeerimisvõime hindamiseks. Komisjon saaks aga mõlema mainitud elemendi hindamist veelgi parandada.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja leidude kohta on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 1. peatükis. Kontrollikoja aastaaruanne on täies mahus avaldatud kontrollikoja veebisaidil (<http://www.eca.europa.eu/et/Pages/AR2015.aspx>).

Käesoleval ja sellele järgnevatel aastatel maksmisele kuuluvate summade maht on suur

Vaid ühel varasemal aastal on maksete eelarve olnud suurem kui 2015. aastal. Lisaks ületas maksete lõplik kogusumma (145,2 miljardit eurot) kolmandat aastat järjest aasta alguses eelarves seatud ülemmäära (141,3 miljardit eurot). Selleks võeti aasta jooksul vastu kaheksa paranduseelarvet.

Enam kui kolmveerand tegevuskuludest oli seotud toetuskavadega, mida rakendati eelmise mitmeaastase finantsraamistiku eeskirjade alusel. Need hõlmasid näiteks toetusi põllumajandusettevõtjatele 2014. aasta eest, perioodi 2007–2013 rakenduskavade ühtekuuluvusprojektidele ja 2007. aastal alanud teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi uurimisprojektidele tehtud makseid.

Mis on kulukohustused ja maksed?

ELi eelarve koosneb kahest komponendist: kulukohustustest (summad, mis tuleb välja maksta selle aasta või järgnevatel aastatel jooksul) ja maksetest (jooksva aasta vahenditest tehtavad maksed). Makseid võib teha vaid kehtiva kulukohustuse alusel. Parlament ja nõukogu määravad mitmeaastastes finantsraamistikes kindlaks kulukohustuste ja maksete iga-aastased ülempiirid.

2015. aastaks võetud kulukohustused olid suuremad kui kunagi varem ja jäid napilt heakskiidetud raamidest (97,7% olemasolevast summast). Esialgsete kulukohustuse võtmisest kulude lõpliku heakskiitmiseni kuluv pikk aeg tähendab, et kulutuste tegemisel reageeritakse aeglaselt muutuvatele eelarveprioriteetidele, ja suureneb dokumentide puudumise oht rakenduskavade lõpetamisel. Kontrollikoda soovib komisjonil võtta meetmeid, et vähendada täitmata kulukohustusi, kasutades selleks näiteks kiiremat kulukohustustest vabastamist, perioodi 2007–2013 rakenduskavade kiiremat lõpetamist, netokorreksioonide laialdasemat kohaldamist ühtekuuluvuse valdkonnas, usalduskontrolid hoitavate summade vähendamist ning maksekavade ja prognooside koostamist valdkondades, kus on suur täitmata kulukohustuste ja muude kohustuste maht.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2007–2013 vahendite kasutamata vahendite kuhjumine on märkimisväärne. 2015. aasta lõpu seisuga oli kõigile heakskiidetud rakenduskavadele eraldatud 446,2 miljardit eurost 10% endiselt kasutamata. Kontrollikoda täheldas, et viis liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Hispaania, Itaalia, Poola ja Rumeenia) moodustavad enam kui poole Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamata kulukohustustest, mille alusel ei ole veel makseid tehtud.

Kasutamata vahendite nii suures mahus kuhjumine võib mõne liikmesriigi jaoks olla märkimisväärseks probleemiks. Selleks, et perioodi kõik olemasolevad vahendid ära kasutada, peavad liikmesriikide ametiasutused esitama põhjendatud väljamaksetaotlused summas, mis vastab kõigi täitmata kulukohustuste, vajamineva riikliku kaasrahastamise ja eelarvest juba eraldatud eelmaksete kogusummale. Mõnes liikmesriigis moodustab veel kasutamata ELi toetus koos nõutava riikliku kaasrahastamisega enam kui 15% valitsemissektori üldkuludest. Vahendite mõjusa kasutamise tagamiseks soovib kontrollikoda komisjonil eelarve haldamise ja finantsjuhtimise raames võtta arvesse teatud liikmesriikide piiratud suutlikkust vahendeid ära kasutada.

Nagu kontrollikoda on varasematel aastatel märkinud, ei koosta ega ajakohasta komisjon igal aastal rahavoogude prognoosi, mis hõlmaks seitsme kuni kümne aasta pikkust perioodi ning käsitleks eelarve ülemmäärasid, maksevajadusi, suutlikkuspiiranguid ja kulukohustuste võimalikku tühistamist. Selline prognoos võimaldaks sidusrühmadel tulevikus makseteks vajalikud summad ja eelarveprioriteedid kindlaks määrata.

Rahastamisvahendite laialdasem kasutamine suurendab riske

Mitut ELi poliitikavaldkondi toetavat rahastamismehhanismi ei rahastata otse ELi eelarvest ega kajastata ELi bilansis. See puudutab näiteks Euroopa Finantsstabiilsuse Fondi, Euroopa stabiilsusmehhanismi, ühtset kriisilahenduskorda, Euroopa Investeerimispanka ja sellega seotud Euroopa Investeerimisfondi. Mõnda eelnimetatud üksust kontrollikoda ei auditeeri. Rahastamismehhanismide järjest laialdasem kasutamine ohustab nii aruandekohustuse täitmist kui ka ELi poliitikasuundade ja tegevuste koordineerimist.

Teisi mehhanisme (nt segarahastamismehhanismid ja Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI)) kajastatakse ELi bilansis osaliselt. Üks mehhanism, mida kontrollikoda eraldi auditeerib, on Euroopa Arengufond (kontrollikoja tähelepanekud on esitatud lk 49–51).

Perioodi 2014–2020 mitmeaastases finantsraamistikus täheldas kontrollikoda kaudse eelarve täitmise raames rakendatavate rahastamisvahendite suurenevat osa. Rahastamisvahendid koosnevad peamiselt laenudest, omakapitaliinstrumentidest, tagatistest ning riskijagamisvahenditest. Euroopa Investeerimispanka (EIP) grupp haldas peaaegu kõiki kaudse eelarve täitmise raames rakendatavaid rahastamisvahendeid. Sellist liiki rahastamisvahenditesse paigutatakse järjest suuremaid summasid.

Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve raames rakendatavate rahastamisvahendite kasutamata raha osakaal on suhteliselt suur ning 80% neist vahenditest on koondunud viide liikmesriiki, millest 45% moodustab Itaalia.

Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) töö alustamine on põhjustanud Euroopa ühendamise rahastu käivitamise viibimise. EFSI mõjutab ka mõningate teiste rahastamisvahendite kasutamist. Kontrollikoda soovib komisjonil nimetatud asjaolusid hinnata.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja leidudest eelarve haldamise ja finantsjuhtimise teemal on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 2. peatükis.

Rohkem tähelepanu tuleb pöörata tulemuslikkusele

ELi rahalisi vahendeid tuleks kasutada kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega (säästlikkus, tõhusus ja mõjus). Tulemuslikkus hõlmab sisendeid (programmi elluviimiseks vajalikud rahalised, inim-, materiaalsed, organisatsioonilised ressursid ja regulatiivsed vahendid), väljundeid (programmi raames tehtud töö), tulemusi (programmi otsene mõju vahetule sihtrühmale või toetusesaajale) ning mõju (pikaajalised muutused ühiskonnas, mis on vähemalt osaliselt tingitud ELi tegevusest).

Kontrollikoda hindab neid näitajaid regulaarselt oma tulemusaudititega. Kontrollikoja aastaaruanne sisaldab ka peatükki, milles hinnatakse komisjoni süsteeme, mille eesmärk on tagada ELi vahendite otstarbekas kasutamine, mitte ainult asjaomaste õigusaktide järgimine. Kõnealuses peatükis analüüsitakse samuti kontrollikoja soovitude põhjal võetud meetmeid ja käsitletakse vaatlusaluse aasta tulemusauditite mõningaid peamisi sõnumeid. Käesolevas aastaaruandes käsitletakse eelkõige programmi „Horisont 2020” tulemusjuhtimise süsteeme, toetudes seejuures „Euroopa 2020” kohta tehtud vahehindamisele.

„Horisont 2020” eelarve perioodiks 2014–2020 on ligikaudu 75 miljardit eurot. Programm toetab strateegiat „Euroopa 2020” ning ELi eesmärki luua Euroopa teadusruum. Programm ühendab teadusuuringute ja innovatsiooni varem eraldiseisnud kuluprogrammid. Rahastamine toimub peamiselt toetuste kaudu, kuigi on olemas ka juurdepääs muudele rahastamisviisidele, nagu rahastamisvahendid.

Programmi „Horisont 2020” panust strateegia „Euroopa 2020” rakendamisse on raske hinnata

„Horisont 2020” on ambitsioonikas laiaulatuslik programm. Selle üldeesmärk põhineb kolmel prioriteedil: tipptasemel teadus, tööstuse valdkonna juhtpositsioon ning ühiskonnal lasuvad probleemid. „Horisont 2020” ja „Euroopa 2020” vahel on kõrgetasemelised seosed. Kaks „Horisont 2020” kolmest peamisest näitajast mõõdavad ka strateegia „Euroopa 2020” edenemist. Näitajatest on aga vaid piiratud kasu programmi „Horisont 2020” panuse hindamisel strateegia „Euroopa 2020” rakendamisse.

Programmil „Horisont 2020” on kaks komplekti osaliselt kattuvaid, ent samas erinevaid poliitilisi prioriteete

Euroopa Komisjon võttis ajavahemikuks 2014–2019 vastu 10 poliitilist prioriteeti. Need ei kattu täpselt „Euroopa 2020” prioriteetidega. See ei ole probleem, sest olude muutumisel võivad muutuda ka strateegilised prioriteedid ning komisjoni prioriteedid ei pea täpselt kattuma ELi kui terviku omadega. Komisjoni siseauditi talitus ja nüüd ka kontrollikoda täheldasid aga, et komisjon ei ole seni kaardistanud kahe prioriteetide komplekti omavahelisi seoseid ning need vajavad nüüd selgitamist; komisjon aktsepteerib kontrollikoja sellealast soovitusi.

Riiklike ja ELi teadusuuringute programmide vaheline osaline täiendavus

Selleks, et „Horisont 2020“ oleks edukas, on väga oluline Euroopa teadusuuringute ja innovatsiooniprogrammide vaheline mõjus sünergia ja täiendavus. Bulgaaria ja Portugali kõrgeimad kontrolliasutused leidsid, et kuigi nende riikides oli täiendavus mõnes valdkonnas olemas, esines liikmesriigi tasandil siiski ka mõningaid piiranguid.

Programmi „Horisont 2020“ ülesehituses ei keskenduta järjepidevalt tulemuslikkusele

„Horisont 2020“ õigusraamistikus on esitatud mitu olulist tulemusjuhtimise aspekti, nagu eesmärgid ja peamised tulemusnäitajad. Kokkuvõttes tähendavad heakskiidetud eesmärgid ja näitajad eelmiste raamprogrammidega võrreldes suurt sammu paremuse poole. Programmi „Horisont 2020“ tulemusnäitajad sisaldavad aga ka puudusi – näiteks puudub tasakaal ühest küljest sisendeid ja väljundeid ning teisest küljest tulemusi ja mõju mõõtvate näitajate vahel, puuduvad algväärtused või on eesmärgid liiga vähenõudlikud.

„Horisont 2020“ õigusaktides nõutakse, et tööprogrammid peavad sisaldama eesmärke ja oodatavaid tulemusi. Nii saab õigusaktides määratletud kõrgetasemelistest eesmärkidest tuletada madalama taseme eesmärgid, mis on kasulikud tulemusjuhtimise seisukohast. Kontrollikoda leidis aga, et komisjon ei kasuta programmi „Horisont 2020“ tööprogramme ja nendega seotud projektikonkursse nii, et need keskenduksid rohkem tulemuslikkusele.

Kontrollitud projektitaotluste ja toetuslepingute puhul leidis kontrollikoda, et eesmärkide seadmisel võeti tulemuslikkust piisavalt arvesse siis, kui komisjon seda nõudis. Sama kehtib projektitaotluste hindamisprotsessi kohta. Toetuslepingute kohaselt peavad toetusesaajad programmi „Horisont 2020“ peamiste tulemusnäitajate kohta aru andma, et nende põhjal saaks arvutada koondnäitajad. Eeldatava mõju laiema mõiste kasutamine eeldatavate tulemuste asemel suurendab aga riski, et selles valdkonnas esitatud teave on liiga laiaulatuslik ja muudab programmi „Horisont 2020“ üldise tulemuslikkuse hindamise keeruliseks.

Komisjon ei kasuta peamisi tulemusnäitajaid kirjeldavaid mõisteid (nt väljund, tulemused ja mõju) alati järjepidevalt. Komisjon on küll määratlenud, kuidas neid termineid tuleks kasutada, kuid ei pea sellest ise alati kinni.



Komisjoni suutlikkus programmi „Horisont 2020” tulemuslikkuse üle järelevalvet teha ja selle üle aru anda on piiratud

Kontrollikoda leidis, et programmi praegune ülesehitus ei võimalda komisjonil „Horisont 2020” teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni kulutuste ja tulemuslikkuse kohta eraldi järelevalvet teha ega aru anda. „Horisont 2020” rahaline panus „Euroopa 2020” eelarvesse on programmi tegevusaruande avaldamisega eelarveprotsessis küll hästi dokumenteeritud, ent komisjon ei ole „Horisont 2020” rakendamise ja selle mõju kohta strateegiale „Euroopa 2020” veel sisuliselt aru andnud.

Peadirektooraatide tasandil täheldati ka juhtimisfunktsiooniks ebasobivate eesmärkide kasutamist

Eraldi teemana vaatas kontrollikoda läbi loodusvarade valdkonna eest vastutava nelja peadirektooraadi juhtimiskavad ja aasta tegevusaruanded. Täheldati, et paljud juhtimiskavades ja aasta tegevusaruannetes kasutatud eesmärgid olid võetud otse poliitikadokumentidest või õigusaktidest ning olid seega juhtimis- ja järelevalve-eesmärkidel kasutamiseks liiga üldised.

Kontrollikoda annab tulemuslikkuse alal kolm soovitusi, mida komisjon on ka aktsepteerinud

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- hinnata tööprogrammide ja projektikonkursside tulemuslikkust, teisendades „Horisont 2020” käsitlevate õigusaktide kõrgetasemelised eesmärgid tööprogrammi tasandi tegevuseesmärkideks;
- selgitada täpsemini seoseid strateegia „Euroopa 2020” (2010–2020), mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) ja komisjoni prioriteetide (2015–2019) vahel. Seda saaks teha strateegilise kavandamise (2016–2020) raames;
- kasutada mõisteid „sisend”, „väljund”, „tulemus” ja „mõju” järjepidevalt ning kooskõlas parema õigusloome suunistega.



Kulutõhususe ja tulemuste alased küsimused ELis

2015. aastal avaldas kontrollikoda 25 eriaruannet, milles kajastatakse erinevaid tulemusauditi teemasid ning hinnatakse, kas ELi sekkumist hallati kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega (säästlikkus, tõhusus ja mõjus). Täielik nimekiri eriaruannetest on toodud lehekülgedel 55 ja 56.

Eriaruannetes esitatud soovituste järelkontroll

Käesoleval aastal uuris kontrollikoda, mil määral on liikmesriikide ametiasutused teadlikud kontrollikoja soovitustest ja kui suurel määral nad võtavad nende alusel parandusmeetmeid; kontrollikoda auditeerib küll peamiselt komisjoni, kuid osa tähelepanekuid puudutab ka liikmesriike. Kontrollikoja tehtud uuring näitas, et liikmesriikides ollakse kontrollikoja tulemusauditite soovitustest küllalt hästi teadlikud, ning et sõnumid jõuavad kontrollikoja ühe või mitme kommunikatsioonikanali kaudu kohale. Ametliku järelkontrolli tase on aga väga erinev ning riikliku poliitika ja tavade muutmisest on tõendeid vähe. Arenguruumi kindlasti on ja kontrollikoda analüüsib nimetatud küsimust lähikuudel koostöös asjaomaste ametiasutuste ja sidusrühmadega.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja hinnangu kohta, mis käsitleb tulemuslikkust, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 3. peatükis.

Kontrollikoja eriaruanded, peamiselt tulemusauditid, on ELi kõigis keeltes kättesaadavad institutsiooni veebisaidil (<http://www.eca.europa.eu/et/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>).



Märkus liikmesriikide nimetamise kohta näidetes

valimikontrolli metoodikast tulenevalt ei kontrolli kontrollikoda tehinguid igas liikmesriigis, toetust saavas riigis ja/või piirkonnas igal aastal. Käesolevas dokumendis vigade kohta toodud näited illustreerivad kõige sagedamini esinevaid veatüüpe. Need ei ole aluseks, mille põhjal teha järeldusi asjaomaste liikmesriikide ning toetust saavate riikide ja/või piirkondade kohta.



Tulud

153,8 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kontrollikoja audit hõlmas ELi tulusid, mille abil liit rahastab oma eelarvet. Liikmesriikide kogurahvatulu ning liikmesriikides kogutud käibemaksu põhjal arvutatud osamaksud moodustasid 2015. aasta tuludest vastavalt 64% ja 13%. Traditsioonilised omavahendid (peamiselt impordi tollimaksud ja suhkru tootmismaks, mida koguvad ELi nimel liikmesriikide ametiasutused) moodustasid 13% tuludest, ülejäänud 10% olid muud tulud.

Mida me leidsime

Olulisel määral vigadest mõjutatud?

Ei

Hinnanguline veamäär:

0,0% (2014. aastal 0,0%)

ELi tulude audit

Kogurahvatulul ja käibemaksul põhinevad ELi tulud arvutatakse liikmesriikide esitatud makromajandusliku statistika ja prognooside põhjal. Kontrollikoda auditeeris alustehingute korrektsust ning audit hõlmas komisjoni süsteeme liikmesriikide esitatud andmete töötlemiseks, mitte aga andmete koostamist liikmesriikide ametiasutustes. Seetõttu hõlmab kontrollikoja auditijäreldus komisjoni mistahes vigade mõju ELi kogutuludele.

Tolli- ja suhkrumaksude puhul uurib kontrollikoda liikmesriikide esitatud tollimaksude aruannete komisjonipoolset töötlemist ja valitud liikmesriikides tehtud kontrole, summade komisjonile laekumist ning nende raamatupidamisarvestusse kandmist.

Kontrollikoja auditi tõendusmaterjal näitab, et kokkuvõttes olid süsteemid mõjusad ja testitud tehingutes vigu ei leitud.

26. mail 2014 kiitis nõukogu ametlikult heaks uue omavahenditealase õigusaktide paketi. Kui liikmesriigid on selle ratifitseerinud, hakkab see kehtima tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2014. Kontrollikoda teeb mõne aja pärast nimetatud õigusaktide vastuvõtmise ja nende tagasiulatuva mõju kalkuleerimise alase järelkontrolli.

Reservatsiooni abil saab liikmesriigi edastatud kogurahvatulu andmete kahtlusi tekitanud osa võimalikuks parandamiseks avatuna hoida. Komisjoni kasutatavad kogurahvatulu andmete kontrollitsüklid hõlmavad pikki ajavahemikke. Neist tulenevad korrektsioonid võivad oluliselt mõjutada mõne liikmesriigi osamaksete suurust.

Pärast 2014. aastal tehtud märkimisväärseid korrektsioone tühistas komisjon 2015. aastal enamiku reservatsioonidest. Kontrollikoja kontrollitud tühistatud reservatsioonides tõsiseid probleeme ei leitud.

Kontrollikoda juhib tähelepanu asjaolule, et ainsad 2015. aasta lõpu seisuga kehtinud üldreservatsioonid puudutasid Kreeka 2008. ja 2009. aasta kogurahvatulu andmeid. Nimetatud reservatsioone ei tühistatud hoolimata sellest, et Kreeka kogurahvatulu andmete usaldusväarsuse suurendamisel on tehtud edusamme.

Tollimaksude alal viivad liikmesriikide ametiasutused läbi kontrolle selle kohta, kas importijad järgivad tariifikorraldust ja impordinõudeid. Kontrollikoda leidis sarnaselt varasematele aastatele, et nimetatud kontrollide (sh tollivormistusjärgsed auditid) meetodika, kvaliteet ja tulemused olid auditeeritud liikmesriigiti väga erinevad. Kontrollikoda märgib, et erinevalt teistest liikmesriikidest on võlgadest teavitamine Prantsusmaal piiratud kolme aastaga, mis toob endaga kaasa ELi ettevõtjate erineva kohtlemise.

Liikmesriikides tehtud kontrollide põhjal koostas komisjon ELi tollieeskirjade rikkumise nimekirja, milles 2015. aasta lõpu seisuga oli 325 nn avatud punkti. Tegu on liikmesriikidepoolseid meetmeid vajavate küsimustega, millel võib olla ka finantsmõju. Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid haldasid nõudeid (nn B-kontod) ebatõhusalt. Komisjon leidis sarnaseid puudusi 17-s külastatud liikmesriigis 22-st.

Kontrollikoda leidis riske ELi väljaspool registreeritud ettevõtetelt ja ELi mittekuuluvate riikide kodanikelt tollivõlgade sissenõudmisel. Kontrollikoda leidis mitmes liikmesriigis juhtumeid selle kohta, kuidas näiteks Valgevene, Briti Neitsisaarte, Venemaa, Šveitsi, Türgi ja Ukraina kodanikelt ning äriühingutelt ei suudetud võlgu sisse nõuda.

Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- võtta vajalikke meetmeid ettevõtjate võlgadest teavitamise ajaliste piirangute ühtlustamiseks kõigis liikmesriikides;
- tagada, et liikmesriigid esitaksid tollimaksudena kogutud summade kohta kvartaliaruannetes õiged andmed, ning koostada suuniseid kajastamist vajavate andmete kohta;
- teha tollivõlgade liikmesriikidepoolne sissenõudmine võimalikult lihtsaks juhtudel, kui võlgnikud ei asu mõnes ELi liikmesriigis; ning
- parandada Euroopa Majanduspiirkonna ning Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni osamaksete arvutamise kontrollimist ja korrektsioonimehhanismide arvutamist.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi tulusid, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 4. peatükis.



Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks 14,5 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

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

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

Ligi 90% selle valdkonna kulutustest tehakse era- ja avaliku sektori toetusesaajatele antava toetuse vormis, mille puhul hüvitab komisjon toetusesaajate poolt projektide kuluaruannetes deklareeritud kulud.

Mida me leidsime

Olulisel määral vigadest mõjutatud?
Jah

Hinnanguline veamäär:
4,4% (2014. aastal 5,6%)

Teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas avastas kontrollikoda sarnast tüüpi ja sarnases mahus vigu nagu ka teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi rakendamise auditeerimisel. Muude kuluprogrammide maksetes leiti aga eelnevate aastatega võrreldes vähem vigu.

Suurem osa vigadest oli seotud toetusesaajate deklareeritud rahastamiskõlbmatute personali- ja kaudsete kulude hüvitamisega.

Personalikulude puhul arvutasid toetusesaajad sageli projekti kallal töötanud inimeste tunnitaskusid valesti või ei suutnud esitada asjakohaseid tõendeid selle kohta, kui kaua täpselt töötajad projektiga töötasid. Kaudsete kulude puhul tulenesid vead üldkulude ebaõigetest määradest ning projektiga mitteseotud kuludest. Kui toetusesaajad kasutasid kaudsete kulude deklareerimiseks kindlat määra, mis põhines teatud protsendil otsestest kuludest, põhjustasid otsestes kuludes tekkinud vead vastavalt ka vigu deklareeritud kaudsetes kuludes. Kontrollikoda leidis ka vigu riigihanke-eeskirjade järgimisel, kuigi üldiselt oli olukord selles valdkonnas paranenud.

Näiteid: rahastamiskõlbmatute personali- ja kaudsete kulude hüvitamine teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ning teiste programmide raames

Kontrollikoda leidis osaliselt rahastamiskõlbmatuid personali- ja kaudseid kulusid, mille oli esitanud toetusesaaja, kes viis teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames koos 11 partneriga ellu ühte geograafilise juhtimisteabe parandatud süsteemide väljatöötamisealast projekti. Osa toetusesaaja deklareeritud personalikuludest kasutati tegelikult ära ühe teise projekti raames. Lisaks deklareeris toetusesaaja kaudsete kulude arvutamisel rahastamiskõlbmatuid kulusid (nt haldustoega mitteseotud personalikulud, turunduskulud ning kontori- ja reisikulud, mis ei olnud seotud teadustegevusega).

Ühel teisel juhul, mis puudutas perioodi 2007–2013 konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia poliitika toetusprogrammi raames teostatavat pilvandmetötluse teenuste väljatöötamise projekti, leidis kontrollikoda, et personalikulud olid tegelikult suuremana näidatud, sest need arvutati standardse töötundide arvu põhjal, mis oli suurem kui tegelik töötundide arv. Toetusesaaja esitas personalikulude all ka rahastamiskõlbmatuid tulemustasusid ning deklareeris kulusid, mis olid tehtud väljaspool kuluaruande aruandlusperioodi.

Peaaegu kõik kuluaruannetes leitud vead tulenesid sellest, et toetusesaajad tõlgendasid keerukaid rahastamiskõlblikkuse eeskirju valesti või tegid vigu oma kulude arvutamisel. Kontrollikoda leidis kaks pettusekahtlusega juhtumit, mille puhul toetusesaajad võisid olla tahtlikult oma rahastamiskõlblikke projektikulusid suuremana näidanud.

Programmil „Horisont 2020” on teadusuuringute seitsmendast raamprogrammist lihtsamad rahastamiseeskirjad ning komisjon on teinud märkimisväärseid jõupingutusi haldusmenetluste keerukuse vähendamiseks. Kontrollikoda märkis aga oma 2014. aasta aastaaruandes, et uue raamprogrammi mõned rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid tekitavad täiendavat veariski, ning soovitas komisjonil ajakohastada oma kontrollistrateegiat, et see hõlmaks näiteks juhtumeid, kui teadlased saavad täiendavat tulu või kui osalejad kasutavad suuremõdulist teadusinfrastruktuuri. Kontrollikoda testis 2015. aastal piiratud ulatuses programmi „Horisont 2020” ning leidis juhtumeid, kus täiendava tasustamise risk materialiseerus.

Komisjon asutas ühise tugikeskuse, mille eesmärk on tagada raamprogrammi „Horisont 2020” erinevate rakendusasutuste poolne tõhus ja harmoneeritud haldamine. Tegu on positiivse sammuga IT-süsteemi ja tegevuse optimeerimiseks, toetuste haldamise ühtlustamiseks, audititegevuse koordineerimiseks ja selle tagamiseks, et eri rakendusasutused rakendavad „Horisont 2020” eeskirju ühetaoliselt. Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut, mis peaks haldama 3% „Horisont 2020” eelarvest, on aga juhtimis- ja kontrolliraamistikust kõrvale jäetud.



Mida me soovime

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- kasutada koos liikmesriikide ametiasutuste ja sõltumatute audiitoritega kogu olemasolevat asjakohast teavet vigade vältimiseks või nende avastamiseks ja parandamiseks enne kulude toetusesaajatele hüvitamist;
- koostada toetusesaajatele suunised erinevuste kohta raamprogrammi „Horisont 2020”, teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi ja teiste sarnaste programmide vahel;
- koostada rakendusasutustele ühised suunised teadusuuringute ja innovatsioonikulude kohta, tagamaks toetusesaajate ühetaoline kohtlemine auditisoovituste elluviimisel teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi rahastamiskõlbmatute kulude tagasinõudmiseks;
- teha põhjalikku järelvalvet teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames hüvitatud kulude järelaudititel põhinevate ekstrapoleeritud korrigeeringute tegemise üle.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi valdkonnas „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks”, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 5. peatükis.



Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus 53,9 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kõnealuse kuluvaldkonna eesmärk on regioonide arengutasemevaheliste erinevuste vähendamine, taandarenevate tööstuspiirkondade ümberkujundamine ning piiriülese, riikide- ja piirkondadevahelise koostöö arendamine. See koosneb kahest peamisest osast: regionaal- ja linnapoliitika ning tööhõive ja sotsiaalküsimused.

- o ELi regionaal- ja linnapoliitikat rakendatakse peamiselt läbi Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi (ÜF). 2015. aastal moodustas see peaaegu 80% kulutustest. ERFist rahastatakse infrastruktuuriprojekte, töökohtade loomist ja säilitamist, kohalikke majandusarengu algatusi ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate tegevust. ÜFist rahastatakse investeeeringuid keskkonna ja transpordi infrastruktuuri.
- o Tööhõive ja sotsiaalvaldkonda rahastatakse peamiselt Euroopa Sotsiaalfondist (ESF). 2015. aastal moodustas valdkond ligikaudu 20% kulutustest ning selle vahenditega investeeritakse inimkapitali ning toetatakse tegevust, mille eesmärk on arendada töötajate ja ettevõtete võimet kohaneda tööhõive muutunud struktuuriga, parandada juurdepääsu töökohtadele, parandada ebasoodsamas olukorras olevate isikute sotsiaalset kaasatust ning suurendada avaliku halduse ja avalike teenuste pakkumist ja nende tõhusust.

ERFile, ÜFile ja ESFile kehtivad ühised eeskirjad (erandid on sätestatud konkreetset fondi käsitlevates määrustes). Eelarvet täidab komisjon koostöös liikmesriikidega ning see hõlmab heakskiidetud kuluprogrammide raames teostatavate projektide kaasrahastamist. Kulude hüvitamise eeskirjad on sätestatud riiklikul või piirkondlikul tasandil ning võivad liikmesriigiti erineda.

Lisaks on loodud muid vahendeid ja fonde, nagu naaberriikide toetamiseks mõeldud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend ning Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks. Kuluvaldkonna eelarvest moodustavad need kokku vähem kui 1%.

Mida me leidsime

Olulisel määral vigadest mõjutatud?
Jah

Hinnanguline veamäär:

5,2% (2014. aastal 5,7%)

Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kui terviku peamiseks vigade allikateks on toetusesaajate väljamaksetaotlustes esitatud rahastamiskõlbmatud kulud ning toetuskõlbmatute projektide tegevuste või toetusesaajate valimine, millele järgnevad ELi ja liikmesriikide riigihanke- ning riigiabi-eeskirjade eiramine.

Suurem osa vigadest oli seotud toetusesaajate poolt deklareeritud rahastamiskõlbmatute kuludega. Lisaks ei vastanud osa kontrollitud projektidest määrustes ja/või liikmesriigi toetuskõlblikkuse eeskirjades määratletud toetuskõlblikkuse tingimustele.

ERFi ja ÜFi kulutuste üheks oluliseks veaallikaks on endiselt ELi ja riiklike hanke-eeskirjade tõsised rikkumised (nt lepingute sõlmimine või täiendavate tööde/teenuste tellimine ilma põhjendamatult hankemenetlust kasutamata). Kirjeldataud teemasid analüüsitakse üksikasjalikumalt kontrollikoja eriaruandes nr 10/2015, milles käsitletakse liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmeid hankevigade probleemi lahendamiseks majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas.

Näide: rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimine

Ühes Ühendkuningriigis teostatud projektis (rahaline toetus VKEdele) pidas toetusesaaja osa toetusest kinni ega maksnud vahendeid VKEdele toetustena välja. Summade kinnipidamine on vastuolus kaerahastamise rahastamiskõlblikkuse kriteeriumidega.

Näide: toetuskõlbmatu projekt

Ühe Tšehhi Vabariigi ERFi projekti puhul olid projektikonkursi tingimuste kohaselt toetuskõlblikud üksnes VKEd. Korraldusamet andis selle alusel ühele toetusesaajale toetust, kuigi projekti valiku etapis ei olnud tingimuse täitmist kontrollitud. Toetuskõlbmatuid projekte leiti ka Itaalias ja Poolas.

Näide: hanke-eeskirjade tõsine rikkumine

Ühe Saksamaal teostatud ERFi tee-ehitusprojekti puhul sõlmiti ELi hankedirektiivi nõudeid rikkudes sama töövõtjaga ilma uue hankemenetluseta lisatööde leping, mis ületas algset lepingumahtu 50%. Sarnaseid juhtumeid leiti teistes ERFi projektides Itaalias ja Ühendkuningriigis.

Kontrollikoja audiitorid kontrollivad ka ELi riigiabi eeskirjade täitmist. Ebaseaduslik riigiabi annab toetust saavatele ettevõtetele ebaausa eelise ja kahjustab seega siseturgu. Eeskirjadest võib ka erandeid teha, ent komisjoni tuleb neist eelnevalt teavitada ja komisjon peab need ka heaks kiitma. Lisateavet võib leida kontrollikoja eriaruandes nr 24/2016, milles käsitletakse vajadust komisjoni ja liikmesriikide poolsete täiendavate jõupingutuste järele ühtekuuluvuse valdkonnas riigiabi eeskirjade rikkumiste ärahoidmiseks, avastamiseks ja parandamiseks.

Märkimisväärse osa kvantifitseeritavatest vigadest mõjutatud tehingute puhul oli liikmesriikide ametkondadel küllalt teavet, et neid vältida, avastada ja parandada enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks enne kulude komisjonile hüvitamiseks esitamist, oleks majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna kui terviku hinnanguline veamäär olnud 2,4 protsendipunkti väiksem. Lisaks leidis kontrollikoda, et mitmel juhul oli vea tegijaks riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,6 protsendipunkti.

ERFi ja ESFi rahastamisvahendid

2014. aasta lõpu seisuga oli rahastamisvahenditest lõppsaajatele tehtud väljamaksete määr keskmiselt 57% – võrreldes eelneva aastaga (47%) oli tegu edasiminekuiga. Rahastamisvahenditest antakse ettevõtetele ja linnaprojektidele omakapitaliinvesteeringuid, laene ja tagatise. Kokku on loodud 1025 rahastamisvahendit, millele on eraldatud ligikaudu 16,0 miljardit eurot. Mitmes liikmesriigis oli raskusi rahastamisvahenditega saadava rahastamise täieliku kasutamiseks. 2014. aasta lõpu seisuga olid väljamaksemäärad kõige madalamad Kreekas, Hispaanias, Itaalias, Madalmaades, Austrias ja Slovakkias.

Lisateavet programmitöö perioodi 2007–2013 rahastamisvahendite kaudu ELi eelarve täitmisel saadud õppetundide kohta saab kontrollikoja eriaruandest nr 19/2016.

Komisjoni hinnang veamäärade kohta

Üldiselt on auditeerimisasutuste esitatud veamäärade komisjonipoolne hindamine kooskõlas auditeerimisasutuste esitatud tõendusmaterjaliga. Komisjoni poolt veamäärade heakskiitmiseks (ja vajaduse korral nende kohandamiseks) kasutatava lähenemisviisi ulatus on aga piiratud, kui komisjon ei nõua auditeerimisasutuste iga-aastaste kontrolliaruannete kontrollimiseks auditeerimisasutustelt nende põhitegevuse auditeid puudutava täpsema teabe esitamist. Kontrollikoja analüüs näitas, et 2015. aastal nõuti sellist teavet tihedamini kui varasematel aastatel.

Üdiselt vastab komisjoni 2015. aasta tegevusaruannetes esitatud veariski sisaldavate summade arvutus olemasolevale teabele ja/või auditeerimisasutuste edastatud andmetele ning on täpne. Kontrollikoda leidis ka, et komisjoni 2015. aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid olid komisjoni juhiste ja kahele peadirektoraadile kättesaadava teabega kooskõlas.

Projektide tulemuslikkuse hindamine

2015. aasta hindamise käigus uuris kontrollikoda 149 lõpetatud projekti 15 liikmesriigis. Kahte projekti ei olnud võimalik hinnata, kuna korraldusasutused ei olnud neile näitajaid kehtestanud.

Kontrollikoda leidis, et peaaegu kõik läbivaadatud projektid saavutasid täielikult või osaliselt neile seatud väljundieesmärgid. Osa liikmesriikidest peab aga täiustama projektitasandi tulemusnäitajate seadmist. Hinnatud projektidest 38% puhul rakendasid liikmesriikide ametiasutused küll projektiväljundite mõõtmise süsteemi, kuid ei määratlenud projekti heakskiitmisdokumentides ei tulemusnäitajaid ega neile seatud sihtväärtusi. Neli projekti ei saavutanud ühtegi oma eesmärki.

Pilk tulevikku: programmitöö periood 2014–2020

2015. aasta lõpu seisuga oli nimetatud alla 20% Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eest vastutavatest riiklikest ametiasutustest. Nimetamine on vajalik selleks, et liikmesriikide ametiasutused saaksid komisjonile väljamaksetaotlusi esitada. Seetõttu esineb programmitöö perioodi 2014–2020 eelarve täitmisel tõenäoliselt suuremaid viivitusi kui perioodil 2007–2013.

2015. aastal moodustas komisjon kõrgetasemelise ekspertide rühma, mille eesmärk on edendada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusesaajate huvides toimuvat lihtsustamist ning aidata ette valmistada 2020. aastale järgnevat programmitöö perioodi.

Mida me soovime

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- muuta uue programmitöö õigusakti ettepaneku koostamisel põhjalikult struktuuri- ja investeerimisfondide ülesehitust ja rakendamismehhanismi, võttes seejuures arvesse ka lihtsustamisega tegeleva kõrgetasemelise töörühma väljundeid;
- analüüsida programmitöö perioodi 2007–2013 kogemusi ning perioodi 2014–2020 riiklike toetuskõlblikkuse eeskirju, et esitada kogutud teabe põhjal liikmesriikidele suunised ebavajalikult keeruliste ja/või koormavate eeskirjade lihtsustamiseks ja vältimiseks;
- esitada seadusandlik ettepanek, et muuta kohaldatavat määrust, mis puudutab liikmesriikidega koostöös rakendatavate rahastamisvahendite toetuskõlblikkuse perioodi pikendamist;
- selgitada liikmesriikidele tagastatava käibemaksu mõistet (eelkõige avaliku sektori toetusesaajate jaoks), et vältida mittetagastatava käibemaksu mõiste erinevat tõlgendamist ja ELi vahendite ebaoptimaalset kasutamist;
- tagada, et kõik programmitöö perioodil 2007–2013 tehtud ERFi ja ESFi rahastamisvahenditega seotud kulutused kaasataks piisavalt varakult sulgemisdeklaratsioonidesse, et võimaldada auditeerimisasutustel oma kontrollid teha, ning julgustada liikmesriike rahastamisvahendeid auditeerima, et valmistada ette nende sulgemist.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kulutusi, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 6. peatükis.



Loodusvarad 58,6 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kõnealune kuluvaldkond hõlmab ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP), ühist kalanduspoliitikat ja keskkonnameetmeid.

ÜPP on ELi põllumajanduskulutuste aluseks. ÜPP eesmärk on suurendada põllumajandustoodangut, et tagada põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale õiglane elatustase, stabiliseerida turge, tagada põllumajandustoodetega varustamine ja nende jõudmine tarbijateni mõistlike hindadega.

Seda rakendatakse kahe fondi kaudu: Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) rahastatakse täies mahus ELi otsetoetusi ning turumeetmeid, ning Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) kaasrahastatakse koos liikmesriikidega maaelu arengukavasid. ÜPP eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega. Nimetatud kulutusi tehakse ca 80 makseasutuse kaudu, kes vastutavad toetusetaoluste rahastamiskõlblikkuse kontrollimise ja toetusesaajatele maksete tegemise eest.

Ühist kalanduspoliitikat rakendatakse peamiselt komisjoni poolt koostöös liikmesriikidega hallatava Euroopa Kalandusfondi (EKF) kaudu. ELi keskkonnapoliitikat haldab komisjon tsentraalselt ning selle kuluvaldkonna kõige olulisem fond on keskkonna ja kliimameetmete programm LIFE.

Mida me leidsime

Olulisel määral vigadest mõjutatud?

Põllumajandus – turg- ja otsetoetused:

Jah

Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus:

Ei

hinnanguline veamäär¹:

Loodusvarad kokku:

2,9%

(2014. aastal 3,6% / ilma nõuetele vastavuse vigadeta 3,0%)

Sellest: Põllumajandus – turg- ja otsetoetused

2,2%

(2014. aastal 2,9% / ilma nõuetele vastavuse vigadeta 2,2%)

Sellest: Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus:

5,3%

(2014. aastal 6,2% / ilma nõuetele vastavuse vigadeta 6,0%)

¹ ÜPP õigusraamistiku muudatustest tulenevalt ei sisalda 2015. aasta näitajad nõuetele vastavuse vigu. 2014. aasta näitajad hõlmavad ka nõuetele vastavust.

EAGFi ja loodusvarade valdkonna teiste kuluvaldkondade vigade iseloom ja jaotus erinevad üksteisest märkimisväärselt.

Põllumajandus – turg ja otsetoetused (EAGF)

Paljud kontrollikoja audititega avastatud vead tulenevad toetusesaajate ebatäpsetest või toetuskõlbmatutest toetusetaotlustest – kõige sagedamini esineb maa enamdeklareerimist. 2014. aastal leiti selliseid vigu 18-st külastatud liikmesriigist 12-s.

Põldude identifitseerimise süsteemi (LPIS) andmete usaldusväärsus on viimastel aastatel paranenud, ent kontrollikoda leiab endiselt vigu deklareeritud põllumajandusmaa suurusel. Samas tunnistab kontrollikoda, et alla 2% suurusi ebatäpsusi on raske avastada ja parandada. LPIS süsteemis registreeritud toetuskõlblikkusealase teabe ning ortofotodelt (õhust tehtud fotod) nähtava tegeliku toetuskõlbliku pindala suured erinevused oleks tulnud avastada ja parandada (nt Kreekas, Hispaanias, Itaalias ja Ühendkuningriigis kontrollikoja poolt leitud vead).

Põllumajandusmaa pindalaga seotud täiendavaks vigade allikaks on asjaolu, et liikmesriikide toetuskõlbliku püsikarjamaa määratlused ei vasta ELi omale.

Näide: riiklikud toetuskõlblikkuse kriteeriumid ei vasta ELi õigusaktidele

Prantsusmaa ametiasutused annavad toetust karjatatava nõmmemaa eest, kuigi nende alade taimestik on segu toetuskõlblikest rohttaimedest ning toetuskõlbmatutest taimedest (nt põõsad ja tihe mets). Kontrollikoda tõstas nimetatud probleemi juba oma 2013. aasta aastaaruandes, ent seda ei ole endiselt kõrvaldatud (2015. aastal kuus juhtumit).

Põllumajandustoetuste lõplike toetusesaajate tehtud mitme kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel küllalt teavet, et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks hinnanguline veamäär olnud 0,3 protsendipunkti väiksem. Lisaks leidis kontrollikoda neli juhtumit, kus vea tegijaks oli riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 0,6 protsendipunkti. Kontrollikoda leidis ka puudusi komisjoni EAGFi kohta arvatud hinnanguliste veamäärade kohandamisel.

Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

Maaelu areng, keskkond, kliimameetmed ja kalandus

Kõnealuse kulukategooria vigade peamised põhjused olid toetusesaaja, tegevuse, projekti ja/või kulu toetuskõlbmatus, ning riigihanke-eeskirjade rikkumised. Lisaks leiti vigu, mis tulenesid põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustuste mittetäitmisest ning toetuskõlbliku ala tegelikust suurematena esitamisest.

Näide: rahastamiskõlbmatud kulud või tegevus

Rumeenias leidis kontrollikoda, et riiklikud ametiasutused ei arvestanud lihtsustatud kulude arvutamisel õigesti tootmistsüklite arvu. Selle tagajärjel tehti toetusesaajatele järjepidevalt liiga suuri makseid. Pärast täiendavaid kontrole leiti, et rahastamiskõlbmatute kulude summa alates meetme käivitamisest 2012. aastal kuni 2015. aasta oktoobrini on hinnanguliselt kuni 152 miljonit eurot (450 miljoni euro suurusest kogusummast). Lihtsustatud kuluvõimalused võivad vähendada liikmesriikide ja toetusesaajate halduskoormust, ent nende kasutamine peaks põhinema kindlal meetodikal, eelkõige lihtsustatud kulude summa täpsel arvutamisel.

Näide: riigihanke-eeskirjade eiramine

Riigihanke-eeskirjade eiramise juhtumeid leiti Saksamaal, Kreekas, Itaalias ja Rumeenias. Näiteks võtsid Itaalia ametiasutused ühe ELi toetusega rajatava monorelsi, mis hõlbustab oliivikasvatajatel oliivide transportimist, projekti hindamisel aluseks peamiselt projekti olemusega mitte seotud täiendavad tööd (uued teed, kanalisatsioon ja veevarustussüsteem). See on vastuolus Itaalia riigihanke-eeskirjadega.

Lõplike toetusesaajate tehtud mitme kvantifitseeritava vea puhul oli riiklikel ametiasutustel kõnealuses kuluvaldkonnas küllalt teavet, et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Kui kogu teavet oleks kasutatud vigade parandamiseks, oleks hinnanguline veamäär olnud 1,7 protsendipunkti väiksem. Lisaks leidis kontrollikoda mõned juhtumid, kus vea tegijaks oli riiklik ametiasutus. Selliste vigade osakaal hinnangulises veamääras oli 1,5 protsendipunkti.



Sisekontrolli ja tulemuslikkuse muud elemendid

Kontrollikoda hindas komisjoni vastavusauditid rahvusvaheliste auditeerimisstandardite ja peamiste õigussätetega peamiselt kooskõlas olevaks. Samuti leiti, et komisjon on märkimisväärselt vähendanud vastavuse kontrollimenetlustega seotud lõpetamata toimikute arvu. Komisjoni auditikäsiraamat ei sisalda aga ei üksikasjalikke auditiprotseduure ega dokumenteerimismõudeid liikmesriikide poolt finantskorrektsioonide kohta esitatud andmete kontrollimise kohta, ning mõnel juhul ei leidnud kontrollikoda nimetatud kontrollide tegemise kohta piisavalt asjakohaseid tõendeid.

Kontrollikoja audiitorid külastasid EAGFi ja EAFRD kulutustega seoses kuut makseasutust; seejuures avastati puudusi põhikontrollifunktsioonides, mis olid seotud LPISi, halduskontrolli, kohapealse kontrolli kvaliteedi ja ebakorrektselt tehtud maksete tagasinõudmisega. Kuuest külastatud makseasutusest viies leiti puudusi maaelu arengu maksete toetuskõlblikkuse tingimuste halduskontrollides. Ehkki käsil on sagedaste vigade vältimiseks mõeldud tegevuskavade ajakohastamine, tuleb riigihangete valdkonnas olukorda veel parandada.

Kalanduse valdkonnas leiti kõigi viie auditi kontrollimisel puudusi auditite järelevalves ja dokumenteerimises. Kontrollikoda viis uuesti läbi ühe komisjoni poolt Rumeenias tehtud auditi ning leidis puudusi korraldusasutuse halduskontrollides, eriti seoses hankemenetlustega.

2015. aasta maaelu arengu investeerimisprojektide tulemuslikkuse hindamisel leiti, et enamik läbivaadatud projektidest vastas toetusesaajate vajadustele, seda nii tehtud tööde ja ostetud toodete mahu kui ka kvaliteedi osas. Samas oli ka näiteid liiga suurte projektide kohta. Lisaks jättis soovida meetmete suunamise ja projektide valiku põhjalikkus ning mitme projekti puhul oli kulude mõistlikkus ebapiisavalt tõendatud (vt allpool toodud näide). Üldiselt ei ole nimetatud küsimustes edusamme tehtud.

Näide: ebamõistlikud kulud

Slovakkias leiti, et makseasutus ei kontrollinud ühe toetusesaaja poolt laohoone ehitamise projekti eest deklareeritud kulude mõistlikkust. Kontrollikoda leidis, et ostetud betooni hind oli kuus korda kõrgem kui tavapärase turuhind, ning et projekti maksumus oleks pidanud olema enam kui 50% väiksem.



Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

Mida me soovime

Kontrollikoda esitab järgmised soovitusel:

- EAGFi puhul peaks komisjon jätkama selliste juhtumitega tegelemist, kus riiklikud õigusaktid ei vasta ELi õigusaktidele, ning kontrollima, et LPISi kvaliteedi hindamisel negatiivse tulemuse saanud liikmesriigid võtaksid vajalikke parandusmeetmeid;
- maaelu arengu valdkonnas peaks komisjon tagama, et liikmesriikide tegevuskavad sisaldaksid konkreetseid meetmeid riigihankevigade vähendamiseks;
- EAGFi ja maaelu arengu valdkonnas peaks komisjon võtma meetmeid liikmesriikide sertifitseerimisasutuste töö parandamiseks ning tagama finantskorrektsioonide arvutamiseks liikmesriikidest edastatud andmete asjakohase kontrollimise;
- komisjon peaks kalanduse valdkonnas tagama, et vastavusauditid vastaksid rahvusvahelistele auditistandarditele.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi loodusvarade valdkonnas, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 7. peatükis.



Globaalne Euroopa 6,9 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kõnealune kuluvaldkond hõlmab järgnevaid kulutusi: välispoliitika, toetus ELi kandidaatriikidele ja potentsiaalsetele kandidaatriikidele ning arenguabi ja humanitaarabi arengu- ja naaberriikidele (välja arvatud Euroopa Arengufondid (vt lk 49–51).

Kulutusi tehakse mitmesuguste koostöövahendite ja abi andmise viiside kaudu enam kui 150 riigis. Kulutusi haldavad mitu komisjoni peadirektoraati otse, tehes seda kas Brüsselis asuvast peakorterist või abisaajariikides paiknevatest ELi delegatsioonidest, kaudselt abisaajate kaudu või ühiselt rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Mida me leidsime

Olulisel määral vigadest mõjutatud?
Jah

Hinnanguline veamäär:
2,8% (2014. aastal 2,7%)

Kontrollikoja audititöö käigus avastatud kõige levinum veatüüp oli lõplike toetusesaajate deklareeritud rahastamiskõlbmatud kulud. Need hõlmavad lepinguväliste tegevustega seotud või rahastamiskõlblikkuse perioodi väliselt tehtud kulusid. Kontrollikoda leidis ka juriidiliste või lepinguliste kohustuste mittetäitmist, sealhulgas riigihanke-eeskirjade mittetäitmist, päritolumaa reegli rikkumist, ekslikult otseste kuludena kajastatud kaudseid kulusid ning rahastamiskõlbmatute maksude deklareerimist kuluna.

Kontrollikoja leitud muud vead puudutasid toetusesaajale osutamata teenuste, tegemata tööde või tarnimata kaupade eest tehtud maksete ning ilma tõendavate dokumentideta esitatud kulude komisjonipoolset heakskiitmist ja tasaarvestamist. Kontrollikoda leidis viivitusi kulude komisjonipoolsel kinnitamisel ja nende alusel tehtavate maksete tegemisel.

Näide: kandmata kulud

Kontrollikoda leidis, et välispoliitika vahendite programmist rahastatud ballistiliste rakettide leviku tõkestamise projekti puhul kiitis komisjon heaks ühe ELi teadusfondi deklareeritud kulud, mis põhinesid tegelikult kantud kulusid ületaval hinnangulistel personalikuludel.

Näide: lepingu raamest väljuvad kulud

Myanmaris/Birmas ühe narkootikumide tarbimise vastu võitleva rahvusvahelise organisatsiooni teostatud projektis leidis kontrollikoda, et komisjon oli heaks kiitnud töötajate koolituskulusid, mida nimetatud lepingu raames ei oleks tohtinud teha.

Tulu- ja kuluvaldkondade täpsem ülevaade

Näide: teise rahastaja vahenditest kantud kulud

Kontrollikoda kontrollis ühte komisjoni makset, mis oli tehtud ühele Süüria kriisi ohjamisega tegelevale humanitaarabiorganisatsioonile, ning leidis, et komisjonile deklareeritud toiduabi transpordikulud oli tegelikult kandnud üks teine rahastaja.

Komisjoni poolt otse teiste riikide eelarvetesse tehtud maksetes vigu ei leitud; seejuures tuleb arvesse võtta, et komisjonil on üsna palju paindlikkust abikõlblikkuse tingimuste täitmise üle otsustamisel. Mitut rahvusvahelist rahastajat hõlmavatele tegevustele tehtavate maksetega kaasneb ka väiksem vearisk, kuna ELi eeskirjade kohaselt abikõlbmatuid kulusid võib tasuda teiste rahastajate vahenditest.

Kontrollikoja tehingute testimine näitas samuti, et Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi raames rahastatud mestimisprojektide kaudsed kulud ületasid märkimisväärselt toetuste puhul lubatud määra. Naabus- ja partnerlusinstrumendi puhul ei ole kindlasummaliste ja -määraliste kulude jaoks ülempiire seatud, mis tekitab riski, et mõne instrumenti rakendava liikmesriigi partner võib projekti lõppedes olla kasumis.

Mida me soovitame

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- parandada toetusesaajate tellitud kulude kontrolli ning välisaudiitoritele mõeldud tehniliste tingimuste kvaliteeti;
- vaadata läbi naabuspoliitika ja laienemise peadirektoraadi hinnangulise veamäära arvutamise meetoodika, et parandada esitatud teabe statistilist täpsust;
- võtta meetmeid, tagamaks, et mestimisinstrumentide kaudu suunatud rahastamine vastaks kasumi taotlemist keelavale nõudele ning et peetakse kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetest.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi kulutusi valdkonnas „Globaalne Euroopa“, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 8. peatükis.



Julgeolek ja kodakondsus 2,1 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Kõnealune kuluvaldkond koondab erinevaid poliitikavaldkondi, mille ühine eesmärk on tugevdada ELi kodakondsuse kontseptsiooni, luues vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala. Kuluvaldkonna kulutused hõlmavad piirikaitset, sisserände- ja varjupaigapoliitikat, õigusküsimusi ja siseasju, rahvatervist ja tarbijakaitset, kultuuri, noori, teavet ja dialoogi kodanikega. Tegu on väikese, kuid üha suureneva osaga ELi eelarvest (ligikaudu 1,4%).

Peaaegu kolmandik kulutustest tehakse läbi kaheteistkümne detsentraliseeritud ameti, mida käsitletakse eraldi kontrollikoja iga-aastastes eriaruannetes. Kontrollikoja audit keskendus rändele ja julgeolekule, mis moodustab kõige suurema osa eelarvest (40%).

Rände ja julgeoleku eelarve täitmine toimub suuremas osas liikmesriikide ja komisjoni koostöös. Märkimisväärset osa 2015. aasta kulutustest (25%)aldas komisjon aga otse. Seetõttu vaatas kontrollikoda läbi komisjoni rände ja siseasjade peadirektoraadi vastutusala peamised süsteemid ning kontrollis otsese eelarve täitmise puhul nii toetuste kui ka hangete protseduure; lisaks kontrolliti liikmesriikides koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve vahendite haldamise süsteemide komisjonipoolset hindamist.

Mida me leidsime

Komisjoni poolt otse hallatavate toetuste ja hangete puhul jõudis kontrollikoda järeldusele, et rakendatud oli kõiki finantsmäärusega nõutavaid kontrole ning märkimisväärseid puudusi ei leitud.

Samas leidis kontrollikoda aga piiranguid komisjoni hindamistes, milles käsitleti liikmesriikides perioodi 2007–2013 SOLID programmi („Solidaarsus ja rändevoogude juhtimine”) jaoks loodud juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Leiti, et komisjoni tehtud hindamised ei hõlmanud peamiste sisekontrollimehhanismide mõjususe testimist, vaid keskendusid pigem nende mõistmisele ja dokumenteerimisele. Seetõttu võis komisjon olla mõnel juhul hinnanud riski ebaõigelt väikseks. Lisaks tegi komisjon liikmesriikides suhteliselt vähe järeldusteid nende programmide kohta, mille riski ta oli väikseks hinnanud. Kontrollikoja hinnangul vähendab see liikmesriikide poolt SOLID programmi raames deklareeritud kulude usaldusväärst.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja audiiti kohta, mis käsitleb ELi kulutusi valdkonnas „Julgeolek ja kodakondsus”, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 8. peatükis.



Haldus

9,0 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Halduskulud hõlmavad järgnevate ELi institutsioonide ja muude organite kulutusi: Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa välisteenistus, Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Kohus, Euroopa Kontrollikoda, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsman ja Euroopa Andmekaitseinspektor.

Personalikulud (palgad, pensionid ja toetused) moodustavad ligikaudu 60% kõigist halduskuludest. Ülejäänud osa koosneb hoonete, seadmete, energia, side ja infotehnoloogiaga seotud kuludest.

Euroopa Liidu ameteid, teisi detsentraliseeritud organeid ja Euroopa koole käsitlevate kontrollikoja auditite tulemused esitatakse koos tulemuste kokkuvõttega eraldi avaldatavates iga-aastastes eriaruannetes. Euroopa Kontrollikoja kulutusi auditeerib välisaudiitor ning audiitori aruanne avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas ja kontrollikoja veebisaidil.

Mida me leidsime

Olulisel määral vigadest mõjutatud?

Ei

Hinnanguline veamäär:

0,6% (2014. aastal 0,5%)

Kontrollisüsteemide uurimisel ei leitud kokkuvõttes märkimisväärseid puudusi. Kontrollikoda leidis siiski, et teatud institutsioonides ja organites on veel parandamist vajavaid valdkondi. Neid käsitletakse allpool toodud soovitusetes.

Mida me soovitame

Kontrollikoda esitab järgmised soovitused:

- Euroopa Parlament peaks tugevdama järelevalvet nii fraktsioonide kulude kinnitamise ja haldamise kui ka hankemenetluste kohta kehtivate eeskirjade täitmise üle;
- komisjon peaks parandama oma süsteeme, et õigeaegselt ajakohastada töötajate isiklikku olukorda puudutavaid andmeid, mida kasutatakse peretoetuste arvutamiseks;
- Euroopa välisteenistus peaks parandama kohalike teenistujate värbamiseks kasutatavaid menetlusi ning delegatsioonides korraldatavate alla 60 000 eurose maksumusega hangete tegemiseks kasutatavaid protseduure.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja auditi kohta, mis käsitleb ELi halduskulusid, on esitatud ELi eelarvet kajastava 2015. aasta aastaaruande 9. peatükis.



Euroopa Arengufondid (EAFid)

3,1 miljardit eurot

Mida me auditeerisime

Euroopa Arengufondide (EAFid) kaudu osutatakse ELi arengukoostöö abi Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidele ning ülemeremaadele ja -territooriumidele (ÜMT). EAFide ja koostöovahendite toetus keskendub vaesuse vähendamisele ja lõplikule likvideerimisele; lisaks edendatakse säästvat arengut ning AKV riikide ja ÜMTde integreerimist maailmamajandusse.

EAFid rahastavad ELi liikmesriigid ning neid rakendatakse kas projektide või eelarvetoetuse kujul (eelarvetoetust makstakse riigi üldeelarvesse selle teatud poliitika või eesmärgi toetuseks). Igal EAFil on oma tegevuse reguleerimiseks eraldi finantsmäärus.

EAFidest rahastatavat välisabi rakendatakse suure riskiga keskkonnas, mis tuleneb peamiselt tegevuse geograafilisest hajutatusest ning partnerriikide institutsioonide ja haldussuutlikkuse nõrkusest. Neid haldab Euroopa Komisjon väljaspool ELi üldeelarve raamistikku, ja teatud liiki abi andmisel Euroopa Investeerimispank.

Mida me leidsime

EAFide raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus:

EAFide 2015. aasta raamatupidamise aastaaruanne annab õiglase pildi EAFide finantsolukorrast, nende majandustulemustest ja rahavoogudest ning netovara muutustest.

Kas EAFide tulud olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Ei

Kas EAFide maksed olid olulisel määral vigadest mõjutatud?

Jah

Hinnanguline veamäär:

3,8% (2014. aastal 3,8%)

Kontrollikoda leidis, et EAFide kulutused eelarvetoetusele ja ELi toetus mitme rahastajaga projektidele, mida viivad läbi rahvusvahelised organisatsioonid (nt ÜRO), sisaldavad märkimisväärselt vähem vigu kui EAFide muud maksed. See on aga seotud rahastamise olemuse ja suure tõlgendamisruumiga, mida komisjon saab kasutada üldtingimuste täitmise üle otsustamisel. Näiteks loeb komisjon kulud EAFide rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega kooskõlas olevaks nii kaua, kui teiste rahastajate panusest piisab EAFi eeskirjade kohaselt rahastamiskõlbmatute kulude katmiseks.

Eelarvetoetuse maksete puhul saab kontrollikoda oma korrektsuse auditi käigus auditeerida üksnes abi partnerriigile väljamaksmist. Seetõttu ei saa kontrollikoda avastada võimalikke puudusi nende vahendite kasutamisel pärast seda, kui need on lisatud riigi eelarvesse.

Nagu eelnevatel aastatel, osutab EAFide kulutustes leitud veamäär, sh vead, mis esinevad mõningates kulude kontrolli ja välisauditi läbinud lõplikes väljamaksetaotlustes, eelkontrolli puudulikkusele. Kulude põhjendamiseks vajalike tõendavate dokumentide puudumise ja hanke-eeskirjade mittejärgimisega seotud vead (vt näited) moodustasid enam kui kaks kolmandikku hinnangulisest veamäärast.

Näide: kulude põhjendamiseks vajalike tõendavate dokumentide puudumine

Kontrollikoda uuris Mosambiigis ühe EAFi projekti raames labori-, IT- ja kontoriseadmete ostuks tehtud kulusid. Valimi kümnest artiklist nelja kohta ei esitatud kontrollikojale nende hankimise ja tarnimise kohta piisavaid kulusid tõendavaid dokumente.

Näide: toetusesaajapoolne hanke-eeskirjade rikkumine

Kontrollikoda auditeeris põllumajandustoodete testimise labori seadmete soetamist Etioopias ning leidis, et seadmete tarnija valiti hankemenetlust kasutamata ja ilma mingisuguse konkurentsita. Lisaks ei olnud ettevõtte ka hangitud toodete autoriseeritud edasimüüja, vaid üksnes vahendaja.

Kui komisjon oleks kasutanud kogu teavet enda või EAFide rahastatud projektide abisaajate tehtud vigade parandamiseks, oleks hinnanguline veamäär olnud 1,7 protsendipunkti väiksem.

Peaaegu kõiki EAFide kulutusi haldav komisjoni rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat võttis oma kontrollisüsteemide puuduste parandamiseks 2015. aastal vastu uue tegevuskava. Meetmete mõju on aga liiga vara hinnata. 2013. aastal vastu võetud eelmist tegevuskava uurides leidis kontrollikoda, et see oli enamjaolt ellu viidud (2015. aasta lõpu seisuga oli 19 meedet ellu viidud ja ülejäänud neljaga tegeldi).

Mida me soovime

Kontrollikoda soovib komisjonil:

- tugevdada järelvalvet toetusesaajate tellitud auditite ja kulude kontrollide kvaliteedi üle;
- kontrollida finantskorrektsioonide suuruse hindamist ning parandada oma riski- ja veamäärade hindamist toetust saavate riikidega kaudselt täidetava eelarve kulutuste alal;
- kohaldada asjakohaseid karistusi organisatsioonide suhtes, kes eiravad kohustust esitada kontrollikoja audiitoreile vajalikke tõendavaid dokumente.



Kas soovite lisateavet? Täielik teave kontrollikoja Euroopa Arengufonde käsitleva auditi kohta on esitatud 2015. aasta aastaaruandes 8., 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta.

Auditi lähenemisviisi lühiülevaade

Kontrollikoja kinnitavas avalduses esitatud arvamused põhinevad objektiivsel auditi tõendusmaterjalil, mis on kogutud rahvusvaheliste auditistandarditele vastavate audititestide käigus. Allpool kirjeldatakse kontrollikoja tööd.

Raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsus

Kas ELi raamatupidamise aastaaruannetes esitatakse täielik ja täpne teave?

ELi eelarve on keerukas. Komisjoni peadirektoraadid koostavad igal aastal sadu tuhandeid arvestuskirjeid, mis sisaldavad teavet mitmest eri allikast (sealhulgas liikmesriikidest). Kontrollikoda kontrollib, kas arvestusprotsessid toimivad asjakohaselt ning kas nende abil saadavad arvestusandmed on täielikud, korrektselt kajastatud ja õigesti esitatud.

- Raamatupidamissüsteemi hindamine, tagamaks, et selle abil saab usaldusväärset teavet.
- Peamiste raamatupidamisarvestuse protseduuride kontrollimine, mis peab kindlustama nende korraliku toimimise.
- Arvestusandmete analüütiline kontrollimine, tagamaks, et need esitatakse järjepidevalt ning on põhjendatud.
- Arvestuskirjete valimi otsene kontrollimine, tagamaks, et alustehing on toimunud ja täpselt kajastatud.
- Finantsaruannete kontrollimine, tagamaks, et need kajastavad õiglaselt finantsolukorda.



Tehingute korrektsus

Kas ELi raamatupidamise aastaaruannete aluseks olevad tulutehingud ja kuludena kajastatud maksetehingud¹ on kooskõlas neid käsitlevate eeskirjadega?

ELi eelarve hõlmab miljoneid makseid toetusesaajatele nii ELis kui ka mujal maailmas. Suuremat osa neist kulutustest haldavad liikmesriigid. Vajaliku tõendusmaterjali kogumiseks testib kontrollikoda tulusid ja kuludena kajastatud makseid otse ning hindab süsteeme, mille alusel neid hallatakse ja kontrollitakse.

- ELi eelarve valdkondadest moodustatakse statistiliste meetodite abil tehingute valimid, mis võimaldavad kontrollikoja audiitoritel tehinguid üksikasjalikult testida.
- Tehingute valimit auditeeritakse põhjalikult, tavaliselt lõpliku toetusesaaja juures (kelleks on nt põllumajandustootja, teadusasutus, riigihanke alusel töid või teenuseid pakkuv ettevõtte), et saada otseseid tõendeid selle kohta, et alustehing on aset leidnud, asjakohaselt kajastatud ning kooskõlas eeskirjadega, mille alusel need maksed on tehtud.
- Vigu analüüsitakse ning need liigitatakse kas kvantifitseeritavateks või mittekvantifitseeritavateks.
- Vigade mõju arvutatakse kvantifitseeritavate vigade ekstrapoleerimise abil ja esitatakse hinnangulise veamäärana.
- Kontrollikoja arvamuse esitamiseks võrreldakse hinnangulist veamäärat 2% suuruse olulisuse piirmääraga.
- Hinnatakse tulude süsteeme, et määrata kindlaks nende mõjususe süsteemide abil hallatavate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse tagamisel.
- Arvesse võetakse ka muu asjakohane teave, nagu aasta tegevusaruanded ja teiste välisaudiitorite aruanded.
- Faktide õigsuse tagamiseks arutatakse kõik leiud läbi nii liikmesriikide ametiasutuste kui ka komisjoniga.
- Kontrollikoda tugineb oma arvamuste vastuvõtmisel audititööle ja selle tulemustele.

¹ Kuludena kajastatud tehingud: vahemaksed, lõppmaksed ja eelrahastamise tasaarvestamine.

Euroopa Kontrollikoda ja tema töö

Euroopa Kontrollikoda on Euroopa Liidu sõltumatu auditiinstitutsioon. Kontrollikoda asub Luxembourgis ning seal töötab umbes 900 auditi- ja tugiteenuste ala töötajat kõigist ELi liikmesriikidest. Alates kontrollikoja loomisest 1977. aastal on institutsioon keskendunud ELi finantsjuhtimise olulisusele ning andnud oma panuse selle parandamiseks.

Kontrollikoja auditiaruanded ja arvamused on oluline osa ELi aruandlusahelast. Kontrollikoja väljundeid kasutatakse selleks, et kontrollida (eelkõige iga-aastase eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse raames) ELi eelarve haldamise eest vastutajaid. Vastutajaks on peamiselt komisjon, kuid ka teised ELi institutsioonid ja asutused. Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve puhul on tähtis osa ka liikmesriikidel.

Kontrollikoja peamised ülesanded on:

- o finants- ja vastavusauditid, peamiselt kinnitava avalduse kujul;
- o tulemusauditid, mille teemad on valitud nii, et nad maksimeeriksid kontrollikoja töö mõju; ja
- o arvamused eelarve täitmisega seotud määruste ning muude oluliste teemade kohta.

Kontrollikoda haldab oma ressursse viisil, mis tagab asjakohase tasakaalu eri tegevuste vahel, aidates saavutada selgeid tulemusi ja ELi eelarve eri valdkondade põhjalikku käsitlemist.

Kontrollikoja väljundid

Kontrollikoda avaldab:

- o **aastaruandeid** ELi üldeelarve ja Euroopa Arengufondide kohta. Aastaruanded koosnevad peamiselt kinnitava avalduse aluseks olevatest arvamustest ja tulemustest ning need avaldatakse igal aastal oktoobris või novembris;
- o **iga-aastaseid eriaruandeid**, milles esitatakse kontrollikoja finantsauditite arvamused kõigi ELi asutuste ja organite kohta. 2015. aastal avaldati neid 52;
- o **eriaruandeid** valitud audititeemadel (ilmuvad kogu aasta vältel). Tegemist on peamiselt tulemusaudititega. 2015. aastal avaldati neid 25;
- o **arvamusi** ning teisi läbivaatamisel põhinevaid dokumente, mida Euroopa Parlament ja nõukogu kasutavad olulise finantsjuhtimisalase mõjuga ELi õigusaktide ja muude otsuste heakskiitmisel. 2015. aastal avaldati kaheksa arvamust ning kaks ELi ameteid ja ühissettevõtteid puudutavat kokkuvõtvat aruannet;
- o **iga-aastaseid tegevusaruandeid**, mis annavad ülevaate kontrollikoja tegevusest aasta jooksul.

Kontrollikoda aitab kaasa ELi finantsjuhtimisalase teadlikkuse tõstmisele ning finantsjuhtimise läbipaistvuse suurendamisele, andes kindlust juhtimise olukorra kohta ning esitades soovitusi edasisteks parandusteks. Kontrollikoda teeb oma tööd Euroopa Liidu kodanike huvides.

2015

Eriaruanded

Kontrollikoja eriaruanded (peamiselt tulemusaudidid) on ELi kõigis keeltes kättesaadavad institutsiooni veebisaidil eca.europa.eu.

55



Siseveetransport Euroopas: transpordiliigi osakaal ja laevatamistingimused ei ole alates 2001. aastast oluliselt paranenud (nr 1/2015)



ELi toetus asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, aitamaks liikmesriikidel ELi reoveepoliitika eesmärke saavutada (nr 2/2015)



ELi noortegarantii: esimesed sammud on tehtud, kuid ees ootavad rakendamise seotud riskid (nr 3/2015)



Tehniline abi: milline on selle panus põllumajandusse ja maaelu arengusse? (nr 4/2015)



Kas rahastamisvahendid on maaelu arengu valdkonnas edukad ja paljulubavad? (nr 5/2015)



Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkus ja rakendamine (nr 6/2015)



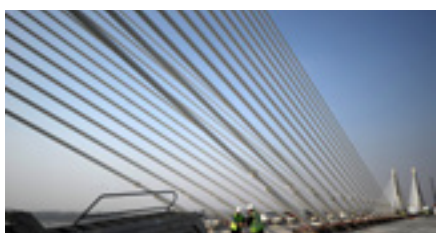
ELi politseimissioon Afganistanis: vastakad tulemused (nr 7/2015)



Kas ELi rahaline toetus vastab piisavalt mikroettevõtjate vajadustele? (nr 8/2015)



Piinamisvastasele võitlusele ja surmanuhtluse kaotamisele eraldatud ELi toetus (nr 9/2015)



ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi (nr 10/2015)



Kas komisjon on kalandusalaseid partnerluslepinguid edukalt hallanud? (nr 11/2015)



ELi prioriteedina määratletud teadmispõhise maamajanduse edendamist mõjutab teadmussiirde- ja nõustamismeetmete halb juhtimine (nr 12/2015)

2015

Eriaruanded

56



Puitu tootvatele riikidele FLEGTi tegevuskava raames antav ELi toetus (nr 13/2015)



Kas AKV riikide investeerimisrahastu annab lisaväärtust? (nr 14/2015)



AKV-ELi energiarahastu toetus taastuenergiatele Ida-Aafrikas (nr 15/2015)



Energiavarustuse kindluse parandamine energia siseturu arendamise kaudu: tuleb teha täiendavaid jõupingutusi (nr 16/2015)



Komisjoni toetus noorte tegevuskavadele: ESFi vahendite ümbersuunamine õnnestus, ent tulemustele keskendumine on ebapiisav (nr 17/2015)



Raskustes olevatele riikidele antud finantsabi (nr 18/2015)



Kreekale tehnilise abi andmise parandamiseks tuleb tulemustele rohkem tähelepanu pöörata (nr 19/2015)



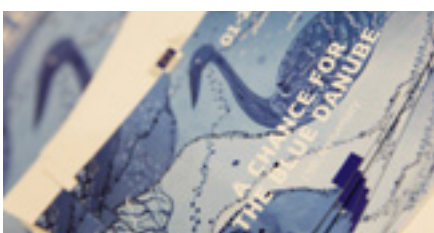
Põllumajanduses mittetootlikeks investeringuteks antava ELi maaelu arengu toetuse kulutõhusus (nr 20/2015)



Ülevaade ELi arengu- ja koostöötegevuse tulemustele suunatud lähenemisviisist sisalduvatest riskidest (nr 21/2015)



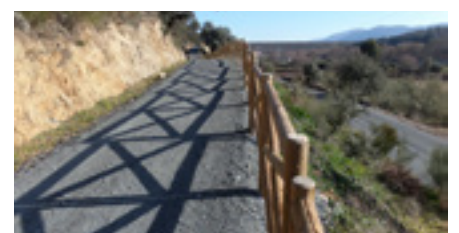
ELi järelvalve reitinguagentuuride üle on tugeval alusel, kuid mitte veel täiesti mõjus (nr 22/2015)



Doonau vesikonna vee kvaliteet: veepoliitika raamdirektiivi rakendamisel on edusamme, kuid teha on veel palju (nr 23/2015)



Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi (nr 24/2015)



Maapiirkondade taristule antav ELi toetus: võimalik saavutada oluliselt suurem kulutõhusus (nr 25/2015)

KUST SAAB ELI VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/eurodirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt ELi listades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Järgneva foto reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguse valdajalt ja arhitektidelt.

© Euroopa Liit, 2016 *Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, kontrollikoja hoonete arhitektid: Jim Clemes (2004 ja 2013) ning Paul Noël (1988), lk 52.

Järgnevate fotode reprodutseerimine on lubatud tingimusel, et märgitakse ära autoriõiguste valdaja, allikas ja fotograafide nimed (kui need on mainitud):

© Euroopa Liit, 2016 *Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, lk 2 ja lk 56 (eriaruanded nr 15/2015 ja 25/2015);
Allikas: Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / fotod Luis Robayo, lk 28; Simon Maina, lk 51; Sakis Mitrolidis, lk 55 (eriaruanne nr 5/2015);

© Euroopa Liit, 2015 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / fotod: Jennifer Jacquemart, lk 26; Genya Savilov, lk 45; Oliver Bunic, lk 46 (1. foto); Angelos Tzortzinis, lk 46 (2. foto); Thierry Charlier, lk 48; Maciej Szkopanski, lk 55 (eriaruanne nr 3/2015); Shlamov Vano, lk 55 (eriaruanne nr 7/2015); Quique Garcia, lk 56 (eriaruanne nr 16/2015);
Allikas: Euroopa Kontrollikoda, lk 55 (eriaruanded nr 1/2015 ja 2/2015); lk 56 (eriaruanne nr 20/2015);

© Euroopa Liit, 2014 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / fotod: Denis Lovrovic, lk 23, lk 55 (eriaruanne nr 8/2015) ja lk 56 (eriaruanne nr 17/2015); Sylvain Thomas, lk 33 (1. ja 2. foto) ja lk 34; Charly Triballeau, lk 42 (2. foto); Jose Jordan, lk 55 (eriaruanne nr 9/2015); Etienne Ansotte, lk 56 (eriaruanne nr 23/2015);
Allikas: Euroopa Komisjon – põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat / fotod: lk 25, 41 ja 42 (1. foto), lk 43 ja 55 (eriaruanne nr 12/2015);

© Euroopa Liit, 2013 *Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, lk 55 (eriaruanne nr 11/2015);

© Euroopa Liit, 2012 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / fotod: Robin Utrecht, lk 38; Nikolay Doychinov, lk 27 ja 55 (eriaruanne nr 10/2015); EP/PE, lk 56 (eriaruanne nr 18/2015);
Allikas: Euroopa Komisjoni – rände ja siseasjade peadirektoraat / fotod: Andrei Pungovschi, lk 16; Jan-Joseph Stok, lk 21;

© Euroopa Liit, 2011 *Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, lk 56 (eriaruanne nr 19/2015);

Allikas: Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / fotod: Anoek De Groot, lk 55 (eriaruanne nr 6/2015); Etienne Ansotte, lk 56 (eriaruanne nr 22/2015);

© Euroopa Liit, 2009 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / foto: Melinda Bodo, lk 55 (eriaruanne nr 4/2015);

© Euroopa Liit, 2008 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / foto: Laurent Chamussy, lk 6;

© Euroopa Liit, 2001 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / fotod: lk 12, 31 ja 56 (eriaruanded nr 14/2015 ja 24/2015);

© Euroopa Liit, 1999 *Allikas:* Euroopa Komisjon – arengu ja koostöö peadirektoraat EuropeAid / foto: lk 56 (eriaruanne nr 21/2015);

© Euroopa Liit, 1995 *Allikas:* Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus / foto: puidutöötlemisettevõtte Estkip Jõhvis, lk 56 (eriaruanne nr 13/2015).

ELi audiitori 2015. aasta aastaruannete tutvustus ja selgitus

Euroopa Kontrollikoda on Euroopa Liidu sõltumatu välisauditi institutsioon ning ELi rahaliste vahendite kaitsja. Käesolevas väljaandes esitatakse kokkuvõtte kontrollikoja poolt ELi 2015. aasta eelarve ja Euroopa Arengufondide kohta koostatud aastaruannete peamistest leidudest. See hõlmab raamatupidamise aastaruannete usaldusväärsust, tulude ja kulude korrektsust ning ELi eelarvega saavutatud tulemusi. Aruannete täistekstid on kättesaadavad kontrollikoja veebisaidil www.eca.europa.eu ning avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus