



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

**Teema kiirülevaade**  
**Täitmata kulukohustused**  
**ELi eelarves:**  
**täpsem ülevaade**

Aprill 2019

# Sisukord

	Punkt
<b>Kokkuvõte</b>	I–VII
<b>Sissejuhatus</b>	01–21
Mis on täitmata kulukohustused?	04–08
Kulukohustuste alus	09–11
Täitmata kulukohustuste arvestamine	12–15
Täitmata kulukohustuste areng	16–21
<b>Millised tegurid mõjutavad täitmata kulukohustusi?</b>	22–78
Mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahe	24–29
Mitmeaastaste finantsraamistike aeglane rakendamine	30–33
Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid	34–69
Täitmata kulukohustused teistes eelarvevaldkondades	70–75
Välistegevus	70–72
Muud programmid	73–75
Potentsiaalsed tavapäratud täitmata kulukohustused	76–78
<b>Liikmesriikide võrdlus</b>	79–85
<b>Järeldused ja edasised sammud</b>	86–106
Ajalugu kordub	87–93
Eelarvet ohustavad tulevased riskid	94–101
Kuidas täitmata kulukohustuste mahtu vähendada?	102–106

## **Lisad**

**I lisa Täitmata kulukohustused põhiprogrammide kaupa, 2014–2017 (miljonites eurodes)**

**II lisa Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku kumulatiivsed maksemäärad ja täitmata kulukohustused liikmesriikide kaupa 2017. aasta lõpu seisuga**

## **Kontrollikoja tööühm**

# Kokkuvõte

**I** Täitmata kulukohustused, st kulukohustustega kaetud, kuid maksmata summad, on pidevalt olnud paljude ELi eelarve sidusrühmade tähelepanu keskmes. Selle põhjuseks on nende kohustuste kumulatiivne suurus ja nende summa pidev suurenemine.

**II** Kontrollikoda jälgib täitmata kohustuste muutumist ELi raamatupidamise aastaaruannete iga-aastase auditi käigus. Käesolevas ülevaates keskendutakse täitmata kulukohustuste tasemele 2017. aasta lõpus, mis on kõige viimane aasta, mille kohta oleme oma iga-aastase auditi lõpule viinud. Ülevaate eesmärk ei ole anda kindlust selle summa kohta, vaid analüüsida peamisi tegureid, mis seda mõjutavad. Meie aruande aluseks on asjakohaste dokumentidega tutvumine, komisjoni süsteemides ja muudes aruannetes sisalduvate andmete analüüs, arutelud komisjoni töötajatega ja piiratud arvu täitmata kulukohustuste läbivaatamine.

**III** Pärast aastaid kestnud peaaegu katkematut kasvu ulatus täitmata kulukohustuste väärtus 2017. aasta lõpuks 267 miljardi euronit. Seda mõjutab suuresti kulukohustuste assigneeringute ja maksete assigneeringute vahe ning mitmeaastaste finantsraamistike kattumine ja ELi rahastatud programmide aeglane rakendamine. Osaliselt võib suurenemine tuleneda ka ELi eelarve kasvust, sealhulgas vajadusest kohaneda uute liikmesriikide ühinemisega.

**IV** Täitmata kulukohustuste suurenemist on oluliselt mõjutanud eelarve eri valdkondade kulutusi käsitlevad eeskirjad. Täitmata kulukohustuste kõige suurema osa, 189,9 miljardit eurot, moodustasid 2017. aasta lõpus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid; see on peamiselt seotud järgmisega:

- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide rakendamisperioodide kattumine;
- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide õigusraamistiku hiline vastuvõtmine;
- automaatse kulukohustustest vabastamise perioodi pikendamine kahelt aastalt kolmele;
- Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 kulutuste uute menetluste ja nõuete tõttu tekkinud viivitused.

**V** Toome välja märkimisväärsed riske, mida täitmata kulukohustuste suur maht võib ELi eelarvele tekitada. See võib viia selleni, et maksetaotlusi ei ole võimalik õigeaegselt rahuldada, kuna aastaeelarvetes ei ole piisavaid summasid, ning suurendab finantsriski ELi eelarvele.

**VI** Täitmata kulukohustusi on võimalik vähendada,

- o muutes selle eelarvekomponentide (kulukohustused, maksed ja vabastatud assigneeringud) suurust,
- o käsitledes suurenemise põhjuseid; ning
- o tagades finantsdistsipliini ja lihtsamad eeskirjad eelarvevahendite kulutamiseks.

**VII** Esitame ka võimalikud lahendused, mida oleme oma varasema töö käigus kaalunud. Näiteks

- o perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku ja sellega seotud mitmeaastaste programmide õigeaegne vastuvõtmine;
- o eelarve kasutamist reguleerivate eeskirjade lihtsustamine;
- o maksevajaduste usaldusväärne prognoosimine;
- o kulukohustuste ja maksete assigneeringute asjakohase tasakaalu tagamine.

## Sissejuhatus

**01** Mitmed ELi eelarve sidusrühmad on arutanud täitmata kulukohustuste (RAL)<sup>1</sup> kumulatiivset väärtust. Oleme juba palju aastaid kasutanud oma aastaaruandeid, et väljendada muret selle üha kasvava suundumuse üle<sup>2</sup>, soovitades komisjonil vähendada täitmata kulukohustuste summat. Käesolevas ülevaates püüame anda teavet selle kohta, kuidas on täitmata kulukohustuste summa kuni 2017. aasta lõpuni muutunud ja mis on selle suundumuse peamised põhjused. Toome välja suurte täitmata kulukohustustega seotud peamised riskid ja teeme kokkuvõtte, milles võtame arvesse ka mõningaid oma varasemaid soovitusi.

**02** Tegemist ei ole auditiaruandega. Ülevaate aluseks on peamiselt avalikult kättesaadav teave. Selle koostamise aluseks olid küsimused, mis esitati 4. oktoobril 2018 meie eelarveaastat 2017 käsitleva aastaaruande esitlemisel Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonis. Ülevaate koostamisel kasutati meie aastaaruannete ja mitme eriaruande jaoks tehtud tööd. Vaatasime läbi ka komisjoni ja teiste organite koostatud asjakohased dokumendid ning kohtusime komisjoni talitustega, kes esindavad täitmata kulukohustusi mõjutavaid peamisi kuluvaldkondi<sup>3</sup>.

**03** Oma aastaaruannete jaoks testime kulukohustuste valimit, mis koosneb auditeeritud eelarveaasta jooksul võetud kulukohustustest ja varasemate aastate täitmata kulukohustustest. Kasutasime meie 2017. aasta aastaaruande jaoks tehtud kulukohustuste testimise tulemusi; lisaks kontrollisime 30-st täitmata kulukohustustest koosnevat täiendavat valimit, et uurida, miks need maksmata jäävad.

### Mis on täitmata kulukohustused?

**04** Selleks et komisjonil oleks võimalik võtta juriidilisi kohustusi rahastamise pakkumiseks (juriidilised kohustused), peab tal olema aastaelarve, mille on heaks

---

<sup>1</sup> Prantsuse keeles *reste à liquider* (täitmata kulukohustused).

<sup>2</sup> Vt 2017. aasta aastaaruande punkt 2.48, 2016. aasta aastaaruande punkt 2.14, 2015. aasta aastaaruande punkt 2.40, 2011. aasta aastaaruande punktid 1.37 ja 1.38, 2007. aasta aastaaruande punktid 3.8–3.11, 2003. aasta aastaaruande punktid 2.16–2.20.

<sup>3</sup> Külastasime peadirektoraate, kes vastutavad ELi eelarve (DG BUDG), regionaal- ja linnapoliitika (DG REGIO), maaelu arengu (DG AGRI), naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste (DG NEAR) ning teadusuuringute ja innovatsiooni (DG RTD) haldamise eest.

kiitnud Euroopa Parlament ja nõukogu. Aastaeelarves on ette nähtud kulukohustuste assigneeringud, st aasta jooksul kasutatavad summad, mida samal aastal ei pea tingimata välja maksuma, ning maksete assigneeringud, st aasta jooksul tegelikult väljamaksmiseks ette nähtud summad.

**05** Täitmata kulukohustused hõlmavad kõiki jooksvat ja eelnevatel aastatel võetud kohustusi, mida ei ole veel välja makstud või tühistatud (st kulukohustustest vabastatud). Suurem osa neist kujutab endast ELi eelarve tulevast rahalist kohustust.

**06** Tavaliselt on programmi alguse<sup>4</sup>, mil kulukohustused enamasti täies mahus või iga aasta kohta võetakse, ja maksete tegemise kuupäeva vahel ajanihe. Olenevalt projekti liigist, enne kui töö saab alata, võivad menetlused sisaldada osalemiskutset, ELi rahastamise saamiseks esitatud taotluste hindamist, toetusotsuseid, samuti hankeid ja lepingute sõlmimist. Kui need sammud on lõpule viidud ja projekti rakendatakse, tuleb tekkinud kulud deklareerida, neid kontrollida ja enne komisjonile maksetaotluse saatmist kinnitada. Nende menetluste kestus varieerub sõltuvalt projektist ja võib keerukate taristuprojektide puhul kesta mitu aastat.

**07** Kuna kulukohustusi võetakse igal aastal, võivad need olla täitmata mitu aastat, kuni projekte ellu viiakse. Selle aja jooksul moodustavad nad täitmata kulukohustused, mille maht suureneb, kui võetakse uusi kulukohustusi, ja väheneb, kui tehakse makseid või kulukohustustest vabastamisi.

**08** Kõiki täitmata kulukohustusi lõpuks välja ei makstagi. Osa neist tühistatakse (vabastatakse kulukohustustest) määrustes sätestatud põhjustel. Need kulukohustustest vabastatud assigneeringud vähendavad täitmata kulukohustusi. Näiteks võib tuua ELi eelarvest võetud kulukohustused, mis ületavad maksete tegemise tähtaegu või ülejäägi, kui kogumaksed on väiksemad kui lepinguga ette nähtud. Kulukohustustest vabastatud summade maht on olnud suhteliselt väike, viimase 11 aasta jooksul (2007–2017) moodustas see 2,1% võetud kulukohustuste kogusummast.

---

<sup>4</sup> Mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 1b puhul on rakenduskavad üksikasjalikud kavad, milles liikmesriigid määravad kindlaks, kuidas ELi eelarvest eraldatud raha kulutatakse. Rakenduskavasid rakendatakse projektide kaudu, mille on välja valinud ja mille järelevalvet teevad liikmesriigid.

## Kulukohustuste alus

**09** Kohustuste tüüpiline alus erineb eelarvevaldkonniti. *Tabelis 1* esitatakse näited ELi mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi kulukohustuste võtmise alustest.

**Tabel 1. Kulukohustuste alus**

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Kulukohustuste alus
Rubriik 1a Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	Lepingud teadlaste ja teadusasutustega, taristuprojektide rahastamislepingud, kosmoseprogrammidega tegelevad organisatsioonid, Erasmuse programmidega tegelevad riigiasutused.
Rubriik 1b Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	Ühtekuuluvuspoliitika kavandatud kulutusteks rakenduskavade rahastamiskavas sätestatud igaaastased osamaksed.
Rubriik 2 Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	Maaelu arengu kavandatud kulutuste rakenduskavade rahastamiskavas sätestatud igaaastased osamaksed. Kalanduskokkulepped, mis põhinevad nõukogu ja kolmandate riikide vahel sõlmitud protokollidel, mille eesmärk on tagada kalapüügiõigused.
Rubriik 3 Julgeolek ja kodakondsus	Lepingud ja kokkulepped liikmesriikide või muude kolmandate pooltega tervise, kultuuri, varjupaigapoliitika, võrdõiguslikkuse ja õigluse edendamiseks.
Rubriik 4 Globaalne Euroopa	Arengukoostöö partneritega teatud ajavahemikuks sõlmitud rahastamislepingud.
Rubriik 5 Haldus	Tarnete ja teenuste hankelepingud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda

**10** Teatavate kulukohustuste – näiteks taristuprojektide puhul – võib täitmine kesta mitu aastat. 2017. aastal võrdus täitmata kulukohustuste kogumaht (kokku 267,3 miljardi eurot) keskmiselt 2,7 aasta kulukohustustega, mille kestus oli rohkem



kui üks aasta<sup>5</sup>. See varieerus mitmeaastase finantsraamistiku rubriigiti, kuna iga rubriigi raames võetud kohustused ja projektid on oma laadilt erinevad (*tabel 2*).

**Tabel 2. Enam kui aasta pikkused täitmata kulukohustused (kulukohustuste aastates)**

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Täitmata kulukohustused kulukohustuste aastates
1. Arukas ja kaasav majanduskasv	
1a: Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	1,7 aastat
1b: Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	3,0 aastat
2. Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	2,3 aastat
3. Julgeolek ja kodakondsus	1,2 aastat
4 Globaalne Euroopa	2,7 aastat
5. Haldus	Ei ole asjakohane
Kõik mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid	2,7 aastat

Allikas: komisjoni aruanne 2017. aasta eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kohta.

**11** Suurem osa rubriikidest hõlmab nii samal aastal võetud ja makstud kulukohustusi kui ka järgmistesse aastatesse üle kantud kulukohustusi. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF), mis kuulub rubriiki 2, ja rubriik 5 (Haldus) koosneb peaaegu täielikult ühel ja samal aastal makstud kulukohustustest ning ei mõjuta seega täitmata kulukohustusi. *Lisas I* esitatakse rohkem teavet peamiste programmide kohta.

## Täitmata kulukohustuste arvestamine

**12** Täitmata kulukohustused avalikustatakse ELi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes, nii eelarve täitmise aruannetes kui ka finantsaruannetes. Eelarve täitmise aruanded näitavad täitmata kulukohustuste kogusummat, samas kui konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes on täitmata kulukohustuste

<sup>5</sup> 2017. aasta lõpus arvatatud täitmata kulukohustuste summa jagatuna 2017. aasta eelarve liigendatud kulukohustuste assigneeringutega. Liigendatud kulukohustuste assigneeringud on summad, mida ei maksta üldjuhul samal aastal, vaid tulevikus.

kogusumma 2017. aasta lõpu seisuga<sup>6</sup> (267,3 miljardit eurot) jagatud kohustusteks (45,9 miljardit eurot) ja bilansivälisteks kirjeteks (221,4 miljardit eurot).

**13** Bilansis kohustusena kajastatud täitmata kulukohustuste osa on summa, mis sisaldub kuludes ja mis kirjendatakse

- o kas võlgnevusena, maksetaotluste või arvete puhul, mis on saadud, kuid veel välja maksmata;
- o või kumuleerunud kuludena, mis vastab summadele, mille kohta ei ole veel maksetaotlusi esitatud, kuid mille võib siduda programmi või projekti edenemisega.

**14** Täitmata kulukohustuste osa, mis avalikustatakse bilansivälise kirjena<sup>7</sup>, kujutab endast kulukohustusi, mida ei saa (veel) konkreetsete kuludega siduda. Need on tingimuslikud kohustused, mis makstakse või vabastatakse tulevastel aastatel.

**15** Lepingu eelnõus Ühendkuningriigi ELi väljaastumise kohta on sätestatud, et Ühendkuningriik vastutab liidu ees Ühendkuningriigi osa eest ELi täitmata ELi eelarvelistest kulukohustustest<sup>8</sup> 31. detsembril 2020<sup>9</sup>. Suurem täitmata kulukohustus tähendab seega suuremat tasaarveldatavat summat. Samas ei suurenda see Ühendkuningriigi üldist panust, kuna suuremad kulukohustused tähendavad ka seda, et enne 31. detsembril 2020 on sama summa võrra vähem osamakseid tehtud.

## Täitmata kulukohustuste areng

**16** Täitmata kulukohustused on järk-järgult suurenenud, nagu näidatud *joonisel 1*, ning viimastel aastatel on toimunud märkimisväärne kiirenemine. Täitmata kulukohustused kasvasid 138,7 miljardilt eurolt 2007. aasta lõpus 267,3 miljardi euroni 2017. aasta lõpus (93% kasv). Eeldatavasti jätkub kasv ka tulevikus (*punkt 91*).

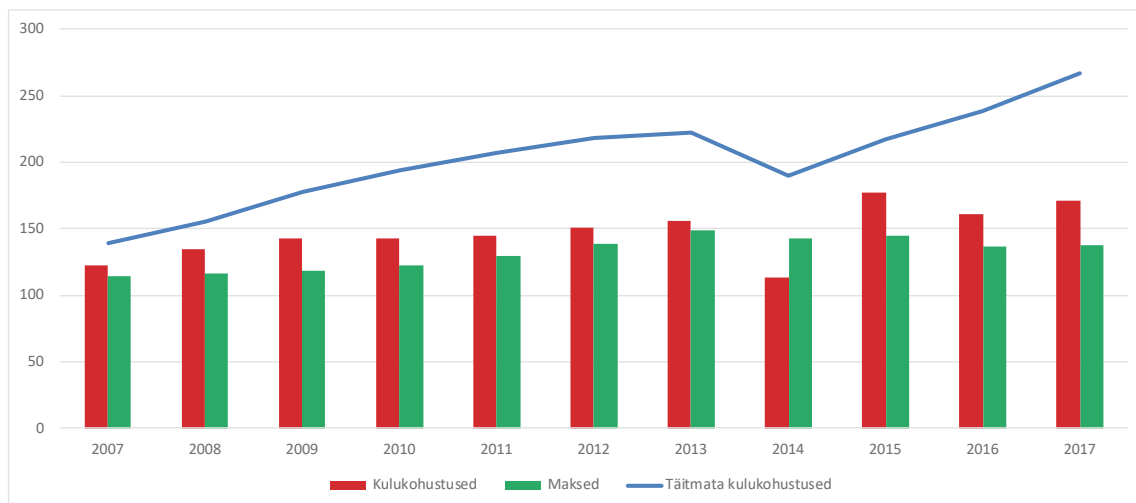
<sup>6</sup> Euroopa Liidu 2017. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne, COM(2018)521 final.

<sup>7</sup> ELi 2017. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande punkt 5.1, „Täitmata eelarvelised kulukohustused, millele vastavaid kulusid ei ole veel tekkinud“.

<sup>8</sup> See kehtib ka liidu detsentraliseeritud asutuste eelarvete kohta.

<sup>9</sup> Ja Ühendkuningriigi osa eest 2021. aastal võetud kulukohustustest, mis põhinevad 2020. aasta eelarvest üle kantud kulukohustuste assigneeringutel.

## Joonis 1. Täitmata kulukohustuste muutumine (miljardites eurodes)



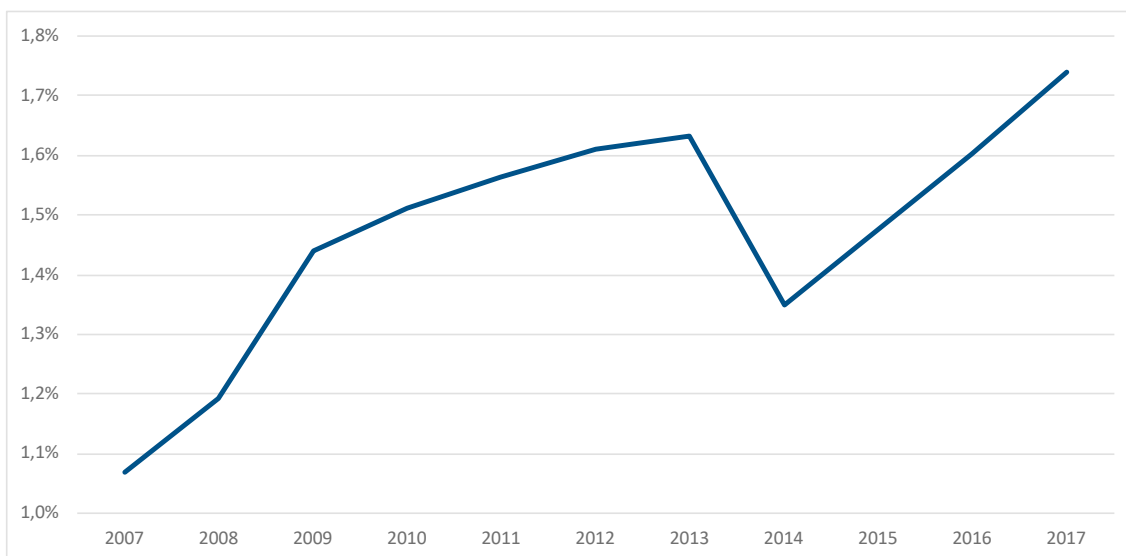
Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannete põhjal.

**17** 2017. aasta on perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku neljas aasta. 2017. aastal moodustasid täitmata kulukohustused 25% mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste assigneeringutest. Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku neljandal aastal (2010) moodustasid täitmata kulukohustused ainult 20% kulukohustuste assigneeringute kogusummast. Rohkem kui ühe aasta pikkuste täitmata kulukohustuste maht kasvas ka kulukohustuste aastates mõõdetuna – 2,4-lt aastalt (2010) 2,7-le (2017).

**18** Täitmata kulukohustused on nominaalne väärtus. Täitmata kulukohustuste areng hõlmab aastate jooksul loomupäraselt toimuva inflatsiooni elementi, mis mõjutab nii kulukohustusi kui ka nende alusel tehtavaid makseid. Kui võrrelda pikki ajaperioode<sup>10</sup>, võib inflatsiooni mõju olla märkimisväärne. Selleks et võtta arvesse inflatsiooni mõju, näitame *joonisel 2* täitmata kulukohustuste muutust protsendina ELi kogurahvatulust. Kui võrrelda vastavate mitmeaastaste finantsraamistike neljandat aastat, on täitmata kulukohustused suurenenud 1,5%-lt 2010. aastal 1,7%-le 2017. aastal.

<sup>10</sup> Kooskõlas mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 6 lõikega 1 kohandab komisjon igal aastal mitmeaastast finantsraamistikku, et kajastada inflatsiooni mõju, kohaldades 2% suurust fikseeritud aastadeflaatorit.

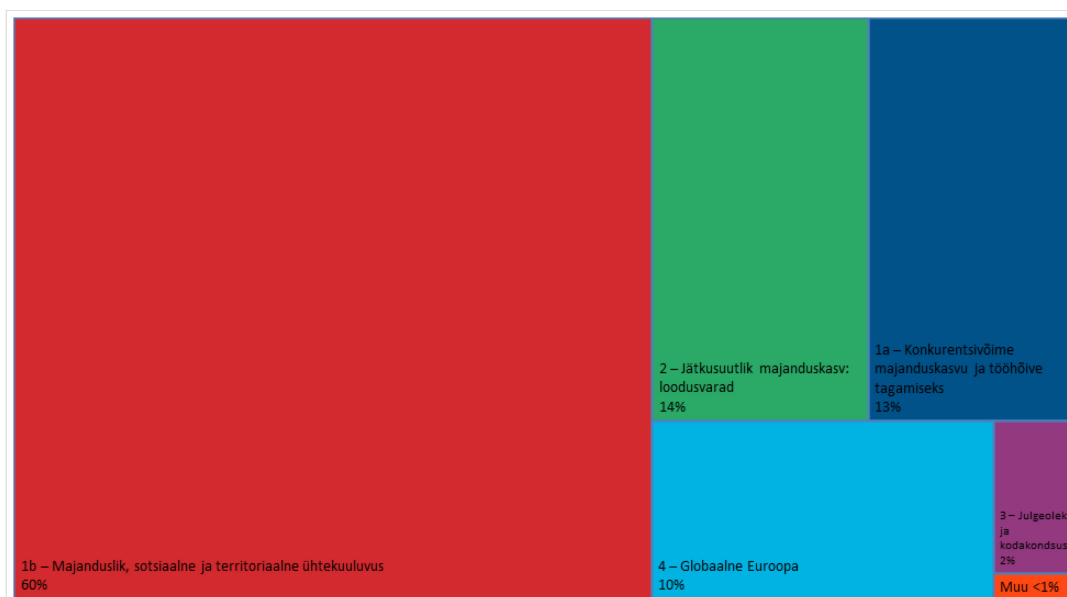
## Joonis 2. Täitmata kulukohustuste muutumine protsendina ELi kogurahvatulust



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni eelarvehaldust ja finantsjuhtimist käsitlevate aruannete ning komisjoni iga-aastase makroökonomilise (AMECO) andmebaasi andmete põhjal.

**19** Rubriigis 1b oli 2017. aasta lõpu seisuga kõige rohkem täitmata kulukohustusi, kokku 267,3 miljardit eurot, millele järgnes rubriigi 2 see osa, mida rakendatakse kohustuste kaudu, mille pikkus on rohkem kui üks aasta, nagu näidatud *joonisel 3*.

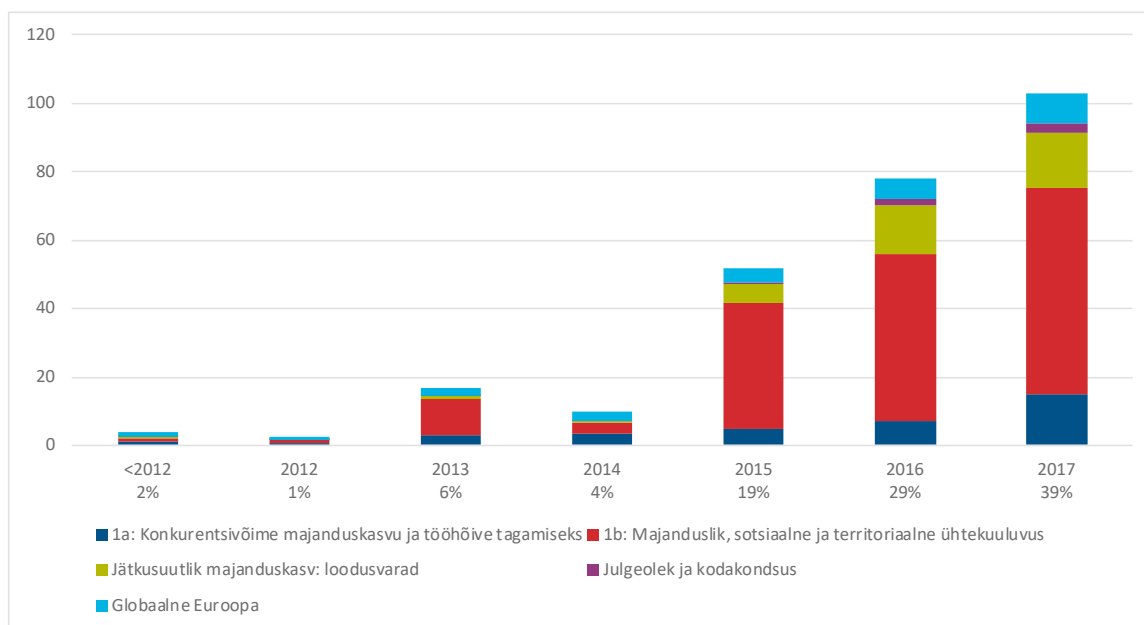
## Joonis 3. 2017. aasta täitmata kulukohustused mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide kaupa



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ELi 2017. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande põhjal.

**20** Suurem osa aasta lõpu seisuga täitmata kulukohustustest on seotud eelnenud kolme aasta jooksul võetud kohustustega. See kajastab suures osas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kulutuste iseloomu, mille puhul liikmesriigid võivad kaotada rahalisi vahendeid, kui nad ei esita maksetaotlusi kolme aasta jooksul (**punktid 44–46**). Seda illustreerib **joonisel 4** esitatud 2017. aasta täitmata kulukohustuste vanus, kuna 87% täissummast saadi viimase kolme aasta jooksul.

#### Joonis 4. 2017. aasta täitmata kulukohustused nende võtmise aasta kaupa (miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ELi 2017. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruande põhjal.

**21** ELi laienemine 13 uue liikmesriigi<sup>11</sup> liitumisel 2004., 2007. ja 2013. aastal tõi kaasa ELi eelarve suurenemise ja selle tulemusena täitmata kulukohustuste kasvu. Perioodi 2007–2013 mitmeaastane finantsraamistik oli esimene, mis hõlmas 27 liikmesriiki (28 pärast Horvaatia ühinemist 2013. aastal). Kulukohustuste assigneeringud suurenesid perioodi 2000–2006 mitmeaastase finantsraamistiku 752 miljardilt eurolt 976 miljardi euronil perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku ja 1087 miljardi euronil perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku puhul. See viis ka täitmata kulukohustuste suurenemiseni. Uutele liikmesriikidele omistatavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustused olid 2010. aastal 53,4 miljardit eurot ja 2017. aastal 93,7 miljardit eurot.

<sup>11</sup> Küpros, Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Malta, Poola, Slovakkia ja Sloveenia liitusid ELiga 2004. aastal, Bulgaaria ja Rumeenia 2007. aastal ning Horvaatia 2013. aastal.

## Millised tegurid mõjutavad täitmata kulukohustusi?

**22** Järgmistes punktides kirjeldatakse erinevate tegurite mõju täitmata kulukohustustele. Kuigi konkreetset mõju ei ole võimalik täpselt kindlaks määrata, esitame võimaluse korral andmed, mis selgitavad, kuidas need täitmata kulukohustusi mõjutavad. Keskendusime eelkõige praegusele mitmeaastasele finantsraamistikule (2014–2020), mille käigus võeti enamik kohustusi seoses praeguste täitmata kulukohustustega, ja eelmisele (2007–2013), sest see võimaldab meil uurida peaaegu lõpetatud mitmeaastast finantsraamistikku.

**23** Mõni täitmata kulukohustusi mõjutav tegur mõjutab eelarvet tervikuna (nt kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahe, mitmeaastase finantsraamistiku suurus), samal ajal kui teised mõjutavad rohkem konkreetseid kuluvaldkondi (nagu automaatse kulukohustustest vabastamise reeglid). Kuna Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid tekitavad rohkem kui kaks kolmandikku täitmata kulukohustustest, uurisime üksikasjalikumalt nende kulutuste arengut ja mustreid. Samuti kommenteerime oma analüüsis mitmeaastase finantsraamistiku rubriike 1a, 3 ja 4. Rubriigi 2 (EAGF) Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja kogu rubriigi 5 (haldus)<sup>12</sup> assigneeringud makstakse samal aastal, mil nad kulukohustustega seoti ja seetõttu peaaegu ei mõjuta täitmata kulukohustusi, seega neid meie analüüsi ei kaasatud.

### Mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahe

**24** ELi eelarve on vastu võetud nii, et ühegi mitmeaastase finantsraamistiku jaoks ette nähtud kulukohustused ei vasta eelarves ettenähtud maksetele. Vahe summa vaheline erinevus peegeldab kulukohustusi, mida ei makstud välja mitmeaastase finantsraamistiku perioodil, kuid mis tuleb välja maksta tulevaste mitmeaastaste finantsraamistike maksete assigneeringutest, või tühistada.

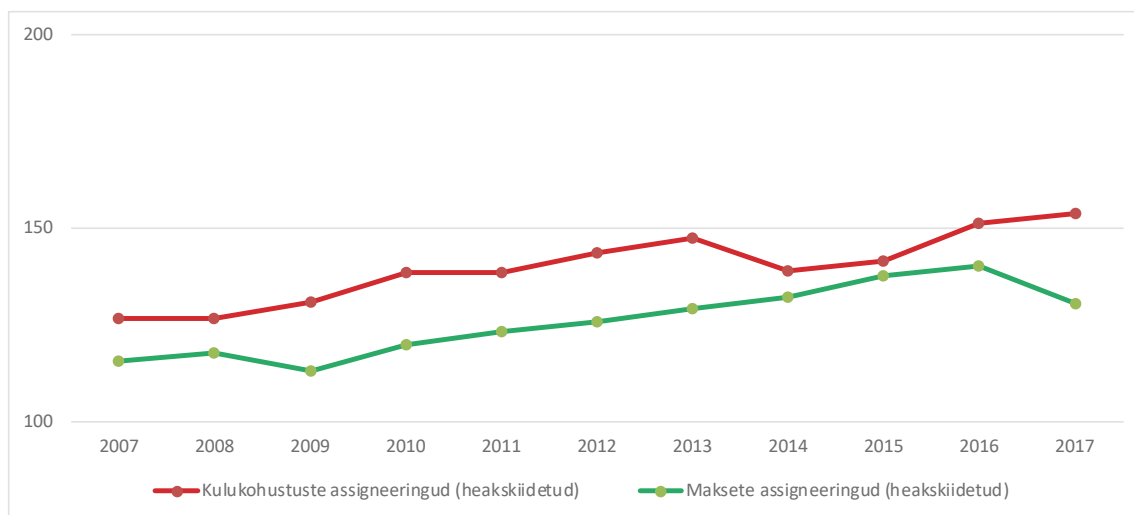
---

<sup>12</sup> Rubriigi 5 (haldus) täitmata kulukohustused olid 2017. aasta lõpus 867 miljonit eurot, millest 508 miljonit eurot oli seotud muude ELi institutsioonidega peale komisjoni.

**25** Kõige viimastes mitmeaastastes finantsraamistikes oli nimetatud erinevus eri määral ilmne. Perioodi 2014–2020 mitmeaastases finantsraamistiku puhul oli kulukohustuste ja maksete assigneeringute ülemmäärade<sup>13</sup> vaheline erinevus suurim – 51,5 miljardit eurot 2011. aasta hindades (perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku puhul oli vahe oli 2011. aasta hindades 50 miljardit eurot). „Komisjon teatas sel ajal, et see erinevus on napilt kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega ja õiguslike nõuetega“<sup>14</sup>.

**26** *Joonisel 5* on kujutatud ajavahemiku 2007–2017 ELi eelarves heakskiidetud kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahelist aastast erinevust kogusummas 153,4 miljardit eurot, mis suurendab täitmata kulukohustusi.

### Joonis 5. Heakskiidetud kulukohustuste assigneeringute ja maksete assigneeringute vaheline erinevus aastate kaupa (miljardites eurodes)



*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannetes esitatud teabe põhjal.

<sup>13</sup> Mitmeaastases finantsraamistikus on sätestatud maksimaalsed iga-aastased summad (ülemmäärad), mida EL võib perioodi jooksul kasutada, ja mis on väljendatud kulukohustuste ja maksete assigneeringutena. Iga-aastaste ülemmäärade ja eelarvestatud assigneeringute vahelist erinevust (marginaali) võib kasutada ettenägematute vajaduste ja hädaolukordade puhul.

<sup>14</sup> Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud komisjoni teatisele Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine/muutmine. Tulemustele keskenduv ELi eelarve“, SWD(2016)299 final.

**27** Komisjoni hinnangul mõjutab see tegur täitmata kulukohustuste suurenemist ka tulevikus: „Oodata on täitmata kulukohustuste jätkuvat kasvu suundumust, mis on tingitud kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahest“<sup>15</sup>.

**28** *Joonisel 6* on võrreldud täitmata kulukohustuste iga-aastast kasvu sellega, mida võis eeldada vastuvõetud eelarves ette nähtud kulukohustuste ja maksete assigneeringute taseme põhjal. Oodatust väiksem kasv 2012. ja 2013. aastal on seletatav maksete assigneeringute lisamisega nende aastate jooksul, et vähendada ebapiisavate maksete assigneeringute probleemi, samal ajal kui täitmata kulukohustuste vähenemine 2014. aastal tulenes kulukohustuste ümberplaneerimisest (*punkt 61*).

**29** Tegelik kasv aastatel 2015–2017 oli oodatust palju suurem, isegi hoolimata 2014. aasta ümberplaneerimisest. See oli peamiselt tingitud viivitustest programmide rakendamisel, peamiselt rubriigi 1b raames, mistõttu maksevajadused olid kavandatust väiksemad.

### Joonis 6. Tegelik ja prognoositud täitmata kulukohustuste suurenemine (miljardites eurodes)



*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannetes esitatud teabe põhjal.

<sup>15</sup> Vt komisjoni aruanne 2017. aasta eelarve haldamise ja finantsjuhtimise kohta, lk 37.



## Mitmeaastaste finantsraamistike aeglane rakendamine

**30** Aastatel 2007–2010 olid eelarvevahendite kasutamine märkimisväärselt aeglasem, kui prognoositud vastavate mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade kokkuleppimisel. Eelkõige esines viivitusi uute ühtekuuluvusprogrammide käivitamisel. Kuna liikmesriigid keskendusid rohkem perioodi 2000–2006 mitmeaastase finantsraamistiku programmide õigeaegsele lõpetamisele, jäi maksete assigneeringute tase aastaeelarvetes vastavatest ülemmääradest oluliselt alla<sup>16</sup>. Samas kasutati aga kulukohustusi igal aastal peaaegu täies ulatuses. See viis täitmata kulukohustuste kiire suurenemiseni – 131,7 miljardilt eurolt mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses (2006. aasta lõpp) 194,4 miljardi euroni 2010. aasta lõpus.

**31** Programmi rakendamine kiirenes ajavahemikul 2011–2013. 2007. aasta finantskriisi mõju tõi aga kaasa tõsise majanduslanguse ning riigieelarve puudujäägi ja riigivõla suurenemise. Sellest tulenevalt olid maksete assigneeringud ebapiisavad ning miljardite eurode ulatuses makseid tehti ettenähtust hiljem. Selle tulemusel suurenesid täitmata kulukohustused 2012. aasta lõpuks 217,8 miljardi euroni. Juhtisime sellele nähtusele tähelepanu oma 2011. ja 2012. aasta aastaaruannetes<sup>17</sup>.

### 1. selgitus

#### Tavapäratu maksete kuhjumine

Komisjon jagab aasta lõpu (kuhjunud) tasumata maksetaotluste summa normaalseks ja tavapäratuks. Normaalne kuhjumine koosneb maksetaotlustest, mis on saadud liiga hilja, et neid saaks töödelda enne aasta lõppu, ning tavapäratu viitab taotlustele, mida ei saa maksta piisavate maksete assigneeringute puudumise tõttu eelarves.

2011. aasta lõpus sai komisjon liikmesriikidelt, peamiselt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest, suure arvu maksetaotlusi. Neist 11 miljardit eurot ei olnud võimalik välja maksta, sest 2011. aasta eelarve maksete assigneeringud olid ebapiisavad. Need maksti ära 2012. aasta esimestel kuudel. Sarnaseid olukordi esines ka järgmistel aastatel ning kuhjumine jõudis haripunkti (24,7 miljardit eurot) 2014. aastal. 2015. aastal leppisid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon ühisavalduses maksekava kohta<sup>18</sup> kokku, et 2016. aasta lõpuks kaotatakse järkjärgult tasumata maksetaotluste tavapäratu kuhjumine. Võetud meetmed koos

<sup>16</sup> Vt Euroopa Liidu riigi rahanduse 5. väljaanne, lk 96.

<sup>17</sup> Vt kontrollikoja 2011. aasta aastaaruande punktid 1.34–1.38 ja 2012. aasta aastaaruande punktid 1.51–1.55.

<sup>18</sup> Ühisavaldus ajavahemiku 2015–2016 maksekava kohta, makseid käsitleva institutsioonidevahelise kohtumise tulemus, 26. mai 2015.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 programmide hilinenud algusega kõrvaldas tavapäratu kuhjumise 2016. aasta lõpuks.

**32** Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik võeti vastu 2. detsembril 2013. Seega ei kiidetud 2014. aastal heaks enamikku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakenduskavasid, mis tingis 33 miljardi euro<sup>19</sup> suuruse kulukohustuste assigneeringute ülekandmise tulevastele aastatele. Kulukohustuste assigneeringute vähenemise tõttu vähenesid täitmata kulukohustused 2014. aasta lõpuks ajutiselt 189,6 miljardi euroni.

**33** Maksete märkimisväärne kuhjumine 2013. ja 2014. aastal ning õigusraamistiku hilinenud vastuvõtmine põhjustas viivitusi muude kuluprogrammide käivitamisel rubriikides 1a ja 4<sup>20</sup> ning üheaastase viivituse maaelu arengu programmide rakendamisel rubriigis 2. Need viivitused koos muude allpool analüüsitud teguritega kiirendasid täitmata kulukohustuste suurenemist viimastel aastatel.

## Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid

**34** Suurima osa täitmata kulukohustustest moodustavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku puhul on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond, Euroopa Sotsiaalfond (ESF), sealhulgas noorte tööhõive algatus (rubriik 1b), samuti Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF) (rubriik 2). 2017. aasta lõpus olid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustused 189,9 miljardit eurot (2016. aastal 165,2 miljardit eurot), st 71% täitmata kulukohustuste kogusummast. See olukord on osaliselt tingitud sellest, et nimetatud rahalised vahendid moodustavad suure osa koguelarvest, ja osaliselt nende haldamiseks kasutatavatest eeskirjadest.

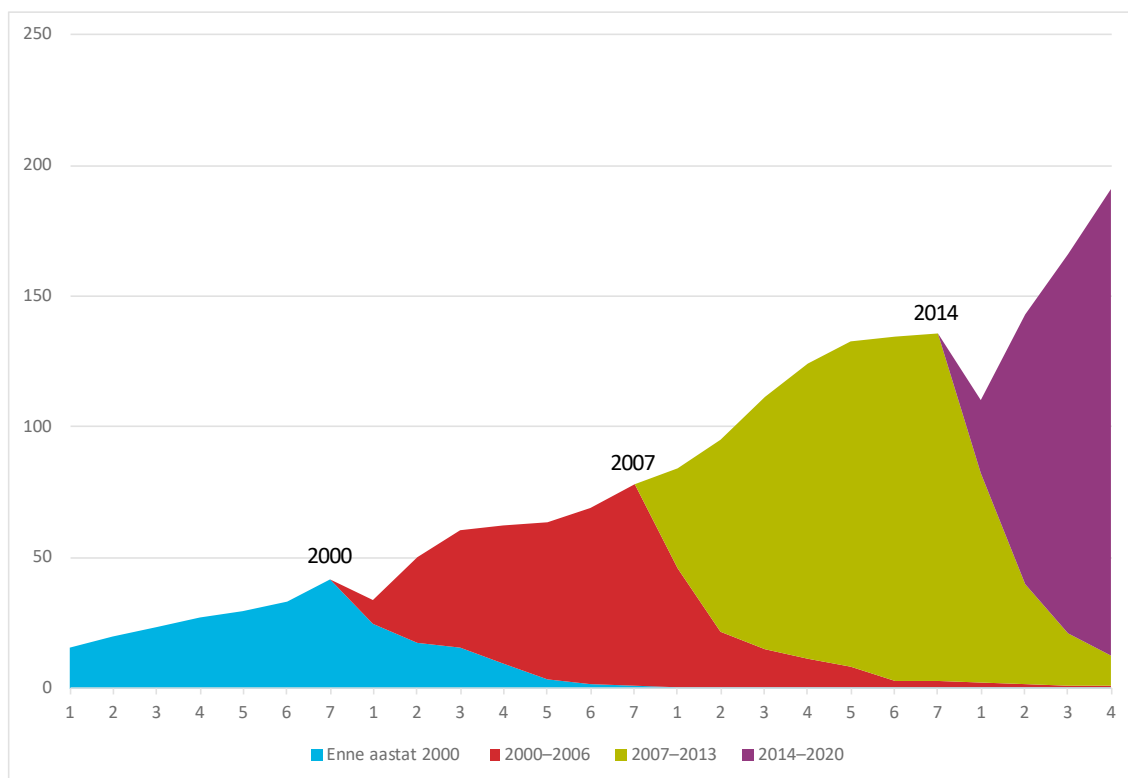
<sup>19</sup> Kooskõlas mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikliga 19 kanti rubriikidesse 1b, 2 ja 3 kuuluvate jagatud eelarve täitmise korras rakendatavate programmide hilinenud vastuvõtmise tõttu 21,1 miljardi eurot kulukohustuste assigneeringuid 2014. aastast üle peamiselt 2015. ning ka 2016. ja 2017. aastasse. See ümberplaneerimine ei ole muutnud kulukohustuste ülemmäära, mis on väljendatud jooksevhindades, kuid see peegeldab viivitusi nende programmide rakendamisel. 2014. aastast kanti 2015. aastasse üle veel 12 miljardit eurot kulukohustuste assigneeringuid.

<sup>20</sup> Vt komisjoni dokument „Maksekava elemendid ELi eelarve kontrolli alla saamiseks“, 2015.

## Mitmeaastased finantsraamistikud kattuvad ligi 7 aasta ulatuses

**35** *Joonisel 7* on näidatud, mil määral erinevate mitmeaastaste finantsraamistike kulukohustused ja maksed kattuvad. Mitmeaastase finantsraamistiku algusaastatel on paljud maksed seotud eelmise mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustustega. See kattuvus ei võimaldanud täitmata kulukohustuste kogusummat vähendada, sest mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste tasumise ajaks hakati juba võtma järgmiseid kulukohustusi. Kulude põhjendamiseks programmide lõpetamisel antud mis tahes lisa-aeg suurendas kattuvust ja seega ka täitmata kulukohustusi.

### Joonis 7. Täitmata kulukohustuste muutumine järjestikuste mitmeaastaste finantsraamistike puhul (miljardites eurodes)



*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni aruannetes „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarve täitmise analüüs“ esitatud andmete alusel.

**36** Nagu oleme varem märkinud<sup>21</sup>, on ELi eelarve eeskirjadega antud liikmesriikidele pärast viimase kolme mitmeaastase finantsraamistiku lõppu lisa-aega neile eraldatud rahaliste vahendite kasutamiseks. Perioodidel 2000–2006 ja 2007–2013 võis vahendeid kasutada veel kaks aastat pärast mitmeaastase finantsraamistiku lõppu. Niisiis kestis perioodi 2007–2013 rahastamiskõlblikkuse periood 2015. aasta

<sup>21</sup> Vt meie eriaruanne nr 36/2016 „Perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuse ja maaelu arengu programmide lõpetamise korra hindamine“, punkt 58.

31. detsembrini (mitte 2013. aasta lõpuni). Lisaks võisid liikmesriigid esitada lõplikud lõpetamisdokumendid kuni märtsini 2017 ühtekuuluvuspoliitika ja 30. juunini 2016 maaelu arengu puhul.

**37** Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel ei olnud enamiku programmide rakendamine alanud, kuna endiselt sai kulutada eelmise perioodi kasutamata jäänud vahendeid ja liikmesriigid keskendusid vastavate programmide lõpetamisele. Rahastamiskõlblikkuse perioodide kattumine vähendas selgelt motivatsiooni alustada kiiresti uue perioodi programmide käivitamist<sup>22</sup>.

**38** Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku eeskirjade kohaselt on kulud rahastamiskõlblikud mitte kaks, vaid kolm aastat pärast mitmeaastase finantsraamistiku lõppu. Liikmesriikide töö seoses perioodi 2014–2020 programmide raamatupidamise aastaaruande (**punkt 52**) iga-aastase heakskiitmisega kattub alates 1. jaanuarist 2021 algava uute programmide rakendamisega. Pikendatud rahastamiskõlblikkuse periood kestab 2024. aasta juuni lõpuni maaelu arengu puhul ja 15. veebruarini 2025 ühtekuuluvuse puhul (**tabel 3**).

**Tabel 3. Ühtekuuluvus: rahastamiskõlblikkuse perioodid ja tähtajad**

Mitmeaastane finantsraamistik	Mitmeaastase finantsraamistiku lõpp	Rahastamiskõlblikkuse periood	Lõpetamisdokumentide esitamise kuupäev
2000–2006	31.12.2006	1.1.2000 – 31.12.2008	31.3.2010
2007–2013	31.12.2013	1.1.2007 – 31.12.2015	31.3.2017
2014–2020	31.12.2020	1.1.2014 – 31.12.2023	15.2.2025

Allikas: Euroopa Kontrollikoda õigusaktide põhjal.

**39** Komisjon on seisukohal, et „perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku lõpetamise protsess muutub lihtsamaks aastaaruannete iga-aastase heakskiitmise ning seaduslikkuse ja korrektsuse aspektide täiendava kontrollimise tõttu. Viimasel aastal peaks tegelema üksnes seoses viimase aruandeaastaga sertifitseeritud kulude rühma lõpetamisega“<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Vt eriaruanne nr 36/2016, punkt 64.

<sup>23</sup> Eriaruanne nr 36/2016, komisjoni vastus punktile 68.

## Õigusraamistiku hiline vastuvõtmine

**40** Komisjon esitas perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku 2011. aasta juunis. Nõukogu ja Euroopa Parlament võtsid mitmeaastase finantsraamistiku vastu 2013. aasta detsembris. Nõukogu võttis 17. detsembril 2013 vastu ühissätete määruse<sup>24</sup> ja fonde käsitlevad määrused viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi kohta. Menetlus kestis viis kuud kauem kui ajavahemikul 2007–2013, mil määrused võeti vastu juulis 2006<sup>25</sup>. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku teisesed õigusaktid (rakendusaktid ja delegeeritud õigusaktid) võeti täielikult vastu alles jaanuaris 2016.

**41** Viivitused ajendasid nõukogu neid kulukohustuste assigneeringuid, mida ei saanud 2014. aastal kasutada, hilisematesse aastatesse üle kandma<sup>26</sup>. Kõnealune summa oli 20,7 miljardit eurot, 36% selle aasta Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kulukohustuste koguassigneeringutest (**punkt 61**).

## Automaatne kulukohustuste võtmine ja neist vabastamine

**42** Kooskõlas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eeskirjadega<sup>27</sup> võtab komisjon mitmeaastase finantsraamistiku seitsme aasta jooksul iga rakenduskava puhul automaatse kulukohustuse. Kulukohustuse summa põhineb programmi rahastamiskaval, milles on esitatud programmi eelarve iga-aastane jaotus. Kulukohustuse võtmise ainus tingimus on see, et komisjon peab olema programmi heaks kiitnud. Seetõttu puudub kulukohustuse võtmise hetkel seos programmi rakendamise tegeliku edenemisega. Liikmesriikidel on eraldatud vahendite

<sup>24</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013 (ühissätete määrus).

<sup>25</sup> Vt meie eriaruanne nr 2/2017, punkt 35. „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle: rahastamine on rohkem suunatud strateegia „Euroopa 2020“ prioriteetidele, kuid tulemuslikkuse mõõtmise kord muutub üha keerulisemaks“, punkt 35.

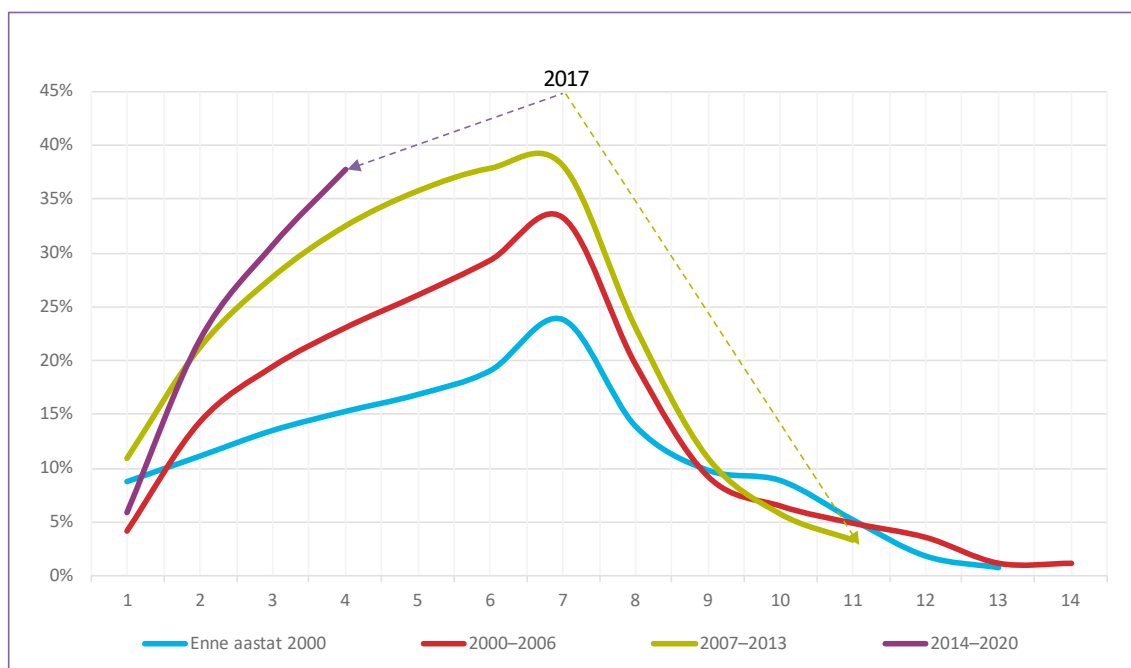
<sup>26</sup> Mitmeaastase finantsraamistiku määruse artiklis 19 on sätestatud, et kui pärast 1. jaanuari 2014 võetakse vastu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide uued eeskirjad või programmid, mille eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega, muudetakse finantsraamistikku, et kanda järgmistesse aastatesse üle 2014. aastal kasutamata jäänud vahendite osa, mis ületab asjaomaseid kulude ülemmäärasid.

<sup>27</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 76.

kasutamiseks ja komisjonile kulude hüvitamiseks deklareerimiseks aega kolm aastat (n + 3 reegel). Pärast seda tagab automaatse kulukohustustest vabastamise süsteem kõikide kasutamata vahendite kaotamise (punkt 45).

**43** Iga aasta alguses suureneb täitmata kulukohustuste maht seetõttu automaatselt – praegu ligikaudu 50 miljardi euro võrra (perioodi 2007–2013 mitmeaastases finantsraamistikus 30 miljardit eurot aastas)<sup>28</sup>. Aasta jooksul võetud kulukohustused lisatakse eelmiste aastate täitmata kulukohustustele, ja kui vastava aasta maksed on väiksemad, suurenevad täitmata kulukohustused mitmeaastase finantsraamistiku igal aastal, nagu näidatud *joonisel 8*. Konkreetse mitmeaastase finantsraamistiku täitmata kulukohustuste summa hakkab vähenema alles pärast mitmeaastase finantsraamistiku viimast aastat, pärast mida ei ole võimalik uusi kohustusi võtta.

### Joonis 8. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustuste muutumine mitmeaastase finantsraamistiku aastate kaupa kuni 2017. a lõpuni (miljardites eurodes)



*Märkus:* Täitmata kulukohustused on väljendatud protsendina vastava mitmeaastase finantsraamistiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kulukohustuste koguassigneeringutest.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni aruandes „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarve täitmise analüüs“ esitatud andmete alusel.

<sup>28</sup> Esitatud vastava mitmeaastase finantsraamistiku hindades.

**44** Täitmata kulukohustused vähenevad kahel viisl. Esimene on maksete tegemine. Teine on summade kulukohustustest vabastamine. Rubriikide 1b ja 2 kulukohustused vabastatakse pärast  $n + 3$  reegli kohaldamist või perioodi lõpetamisel.

**45** Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eeskirjadega nähakse ette teatud tähtaegadeks kasutamata summade automaatne kulukohustustest vabastamine. Automaatse kulukohustustest vabastamise reegli<sup>29</sup> eesmärk on edendada finantsdistsipliini ja programmide õigeaegset rakendamist, luues seose kulukohustustega seotud summade ja makstud summade vahel. Kui aasta  $n$  kulukohustuste alusel ei esitata nõutava arvu aastate jooksul maksetaotlusi, ei ole neid enam võimalik kasutada ja nad vabastatakse kulukohustustest. See peaks samuti aitama ohjeldada täitmata kulukohustuste suurenemist.

**46** Esimest korda võeti see reegel kasutusele perioodi 2000–2006 mitmeaastasest finantsraamistikus, sest pärast kulukohustuse võtmist anti aega kaks aastat ( $n + 2$ )<sup>30</sup>, enne kui tasumata summa tühistati. Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku jooksul pikendati seda perioodi mõne liikmesriigi ja mõne fondi puhul kolme aastani<sup>31</sup>. Perioodi 2014–2020 finantsraamistikus laiendati reeglit  $n + 3$  kõigile liikmesriikidele ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele. Tähtaja pikendamine ühe aasta võrra suurendas otseselt täitmata kulukohustuste summat.

**47** *Joonisel 9* on näidatud, kuidas täitmata kulukohustused on kulukohustuste aastates väljendatuna muutunud (täitmata kulukohustused jagatud enam kui aasta pikkuste kulukohustuste assigneeringutega). Põhimõtteliselt ei tohiks  $n + 3$  reegli kohaselt täitmata kulukohustuste summa ületada aastas võetud kulukohustusi rohkem kui kolm korda. 2017. aastal jõudis komisjon rubriigi 1b puhul selle piirini.

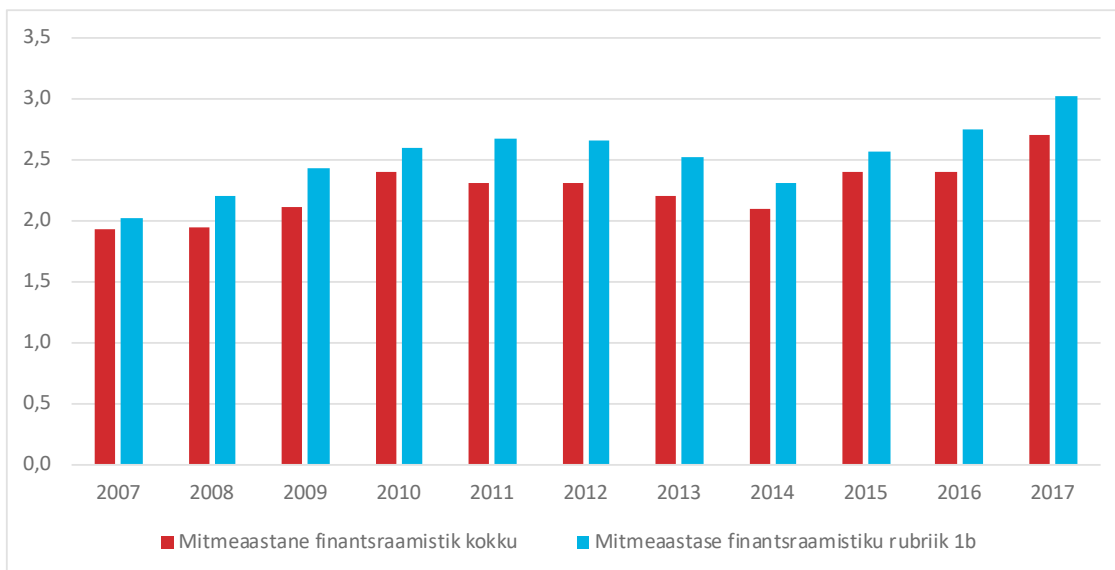
---

<sup>29</sup> Ühissätete määruse artikli 136 lõige 1.

<sup>30</sup> Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määruse nr 1260/99 artikli 31 lõige 2.

<sup>31</sup> Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse nr 1083/2006 artikkel 93.

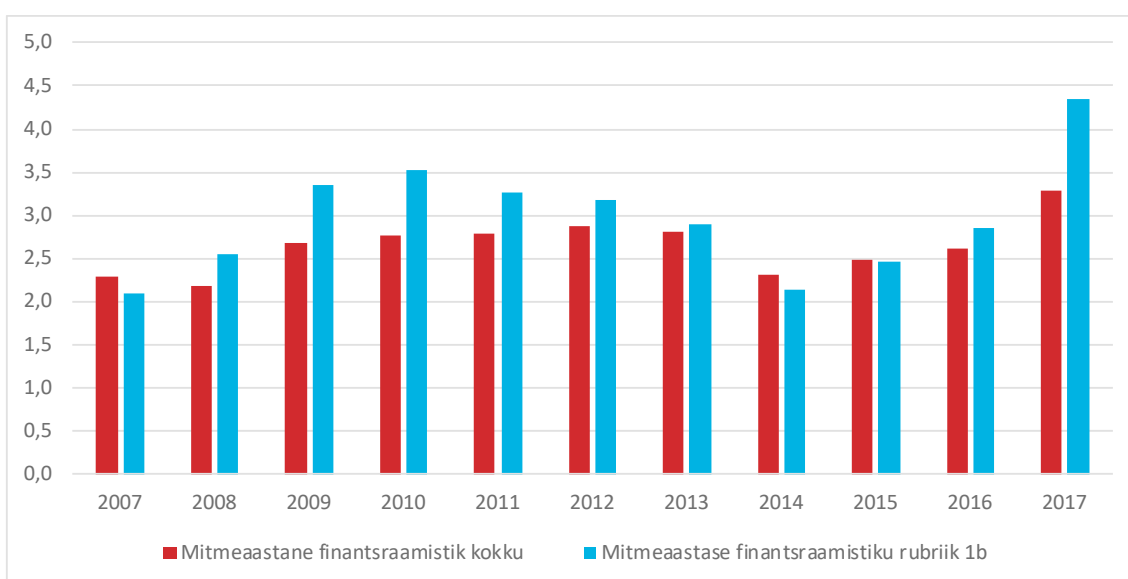
## Joonis 9. Täitmata kulukohustused kulukohustuste aastates



Allikas: Euroopa Kontrollikoda oma aastaaruannetes ja komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannetes esitatud teabe põhjal.

**48** Joonisel 10 on näidatud täitmata kulukohustuste muutust makseastates väljendatuna (täitmata kulukohustused jagatud maksete assigneeringutega). See peaks andma hinnangulise aastate arvu, mis on vajalik selleks, et välja maksta konkreetse aasta täitmata kulukohustused, eeldades, et maksete maht jääb järgnevatel aastatel samaks. Samas tuleb märkida, et maksete mahud võivad oluliselt kõikuda.

## Joonis 10. Täitmata kulukohustused makseastates



Allikas: Euroopa Kontrollikoda oma aastaaruannetes, komisjoni eelarve haldamise ja finantsjuhtimise aruannetes ja komisjoni andmekogus esitatud teabe põhjal.



**49** Automaatse kulukohustustest vabastamise reegli finantsmõju on piiratud, sest vabastatud summad on olnud väikesed. Perioodi 2000–2006 mitmeaastase finantsraamistiku puhul oli  $n + 2$  reegli alusel vabastatud kulukohustuste kogusumma 1,3 miljardit eurot (0,6% perioodi kulukohustustest)<sup>32</sup>. Perioodi 2007–2013 mitmeaastase finantsraamistiku puhul oli 2017. aasta lõpus  $n + 2/n + 3$  reegli alusel vabastatud kulukohustuste kogusumma 1,6 miljardit eurot (0,5% kõigist perioodi kulukohustustest)<sup>33</sup>. 2017. aasta lõpuks ei olnud perioodi 2014–2020 finantsraamistiku kulukohustusi automaatselt vabastatud<sup>34</sup>.

**50** Perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku puhul on komisjon teinud Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku minna tagasi reegli  $n + 2$  kasutamisele. See meede on samm õiges suunas ja võib, kuigi mitte üksi, aidata vähendada täitmata kulukohustuste kogusummat, mis sõltub ka muudest teguritest. Kehtestades perioodi 2000–2006 mitmeaastase finantsraamistiku jaoks  $n + 2$  reegli, leidis komisjon, et reegli kasutamise tulemusena peaks täitmata kulukohustuste maht järgmise paari aasta jooksul stabiliseeruma<sup>35</sup>. Täitmata kulukohustused suurenesid vaatamata reeglile  $n + 2$ .

#### **Uued nõuded perioodi 2014–2020 mitmeaastasele finantsraamistikule**

**51** Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku eeskirjadesse lisati rida uusi elemente, näiteks tulemusraamistik ja eeltingimuste reegel. Nende elementide kasutuselevõtt koos tugevdatud juhtimis- ja kontrollisüsteemidega nõudis aega ja ressursse.

**52** Perioodi 2014–2020 finantsraamistiku asutuste määramise menetlus<sup>36</sup> kuulub liikmesriikide pädevusse ning selle eesmärk on tagada, et liikmesriikide ametiasutused

<sup>32</sup> Struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide eelarve täitmise analüüs 2013. aastal.

<sup>33</sup> Pärast lõpetamispakettide analüüsimist vabastas komisjon veel 2,8 miljardit eurot.

<sup>34</sup> 2017 oli esimene aasta, mil kulukohustusi ohustas  $n + 3$  reegli kohane automaatse vabastamise risk. Komisjoni aruande „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2017. aasta eelarve täitmise analüüs“ alusel oli pärast laekunud maksetaotluste läbivaatamist kulukohustustest vabastamise ohus ligikaudu 50 miljonit eurot ja see puudutas väheseid programme.

<sup>35</sup> Vt vastused meie 2003. aasta aastaaruandele (punkt 2.48) ja 2004. aasta aastaaruandele (punkt 2.24).

<sup>36</sup> Ühissätete määruse artiklid 123 ja 124.

on kehtestanud ELi vahendite haldamiseks ja kontrollimiseks asjakohased süsteemid. Määramisprotsess osutus aeganõudvaks. Kuna see tuli lõpule viia enne maksetaotluste esitamist, esines viivitusi vastavate summade maksmisel ja sellest tulenevalt täitmata kulukohustuste vähendamisel. EAFRD<sup>37</sup> puhul see nõue sarnaseid viivitusi kaasa ei toonud.

### Iga-aastane raamatupidamise aastaaruande heakskiitmine

**53** Mitmeaastase finantsraamistiku perioodil 2014–2020 võeti kasutusele raamatupidamisaruannete heakskiitmise menetlus, millega komisjon kiidab heaks (või lükkab tagasi) iga rakenduskava raamatupidamise aastaaruande üks kord aastas. Eelmiste mitmeaastaste finantsraamistike puhul ei toimunud esitatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse lõplikku kontrolli kuni programmi lõpetamiseni.

**54** ERFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi ja EMKFi puhul on vahemaksed piiratud 90%-ga kogu hüvitatavast summast. Ülejäänud 10% moodustavad lühikeseks ajaks täitmata kulukohustuste osa, kuni see pärast raamatupidamisaruannete kontrollimist ja heakskiitmist välja makstakse.

**55** Kuigi selline korraldus võib parandada kontrollisüsteemi ja vähendada vigu, võib see teatud juhtudel põhjustada täiendavaid viivitusi, kuna liikmesriikide ametiasutused võivad otsustada kulude deklareerimist edasi lükata, kuni nad on kindlad, et need on seaduslikud ja korrektsed.

### Tulemusreserv

**56** Üks perioodi 2014–2020 finantsraamistiku jaoks kasutusele võetud uuendustest on tulemusraamistiku loomine. Sellega kaasnes enamiku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide puhul nõue, et liikmesriigid paigutaksid osa oma ELi rahastamisest tulemusreservi. Tulemusreserv moodustab 6% ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi kaudu majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgile eraldatud vahenditest (ligikaudu 20 miljardit eurot), EAFRDst ning EMKFi määruse kohaselt jagatud eelarve täitmise raames rakendatavatest meetmetest<sup>38</sup>. Need

---

<sup>37</sup> Maaelu arengu määruse (EÜ) nr 1305/2013 artikli 65 lõikes 2 nõutakse, et liikmesriigid määraksid iga maaelu arengu programmi jaoks korraldusasutuse, akrediteeritud makseasutuse ja sertifitseerimisasutuse. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku puhul võimaldas juba olemasolevate akrediteeritud makseasutuste tegevusaja pikendamine maaelu arengu jaoks ette nähtud vahemakseid teha kohe, kui vastav programm vastu võeti.

<sup>38</sup> Vt meie eriaruande nr 15/2017 punkt 101.

reservid sisalduvad programmides ja seotakse kulukohustustega automaatselt igal aastal, mis suurendab omakorda täitmata kulukohustusi, kuid luba neid kasutada sõltub 2019. aastal tulemuslikkuse analüüsi tulemustest. Need summad ei kuulu automaatse kulukohustustest vabastamise menetluse alla ning neid saab seega kasutada või jätta täitmata kulukohustusteks kuni mitmeaastase finantsraamistiku lõpliku rahastamiskõlblikkuse kuupäevani. Tulemusreservi kogusumma oli 2017. aasta lõpu seisuga ligikaudu 14 miljardit eurot ja see summa lisati 2017. aasta lõpus täitmata kulukohustustele.

### Eelmaksete mõju

**57** Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku eeskirjades on ette nähtud, et komisjon peab pärast Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakenduskava vastuvõtmist tegema esialgse eelmakse<sup>39</sup>. Kasutamata esialgsed eelmaksed tasaarvestatakse täielikult alles programmi lõpetamisel.

**58** Aastatel 2016–2023 peab komisjon eeskirjade kohaselt tegema ERFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi ja EMKFi puhul ka täiendavaid iga-aastaseid eelmakseid, mille suurus on 2–3% eraldatud vahenditest<sup>40</sup>.

**59** Eelmaksed vähendavad täitmata kulukohustusi ning nii-öelda kaitsevad seda summat automaatse kulukohustustest vabastamise eest. Seega, mida suurem on makstud eelmaksete summa, seda väiksem on summa, mida saab reegli n + 3 kohaselt kulukohustustest vabastada. Ajavahemikul 2014–2017 tehtud eelmaksete kogusumma oli 34 miljardit eurot.

**60** Komisjon vaatab läbi rakenduskava heakskiidetud raamatupidamise aastaaruande, et määrata kindlaks, kui suur osa iga-aastastest eelmaksetest ei ole vastava arvestusperioodi jooksul vahemaksete maksetaotlustega kaetud. Komisjon nõuab tagasi asjaomased summad, mis muutuvad kättesaadavaks sihtotstarbeliseks tuluks, ning loob nii samade kulutuste eesmärkide jaoks uusi kulukohustuste ja maksete assigneeringuid. Uusi kulukohustuste assigneeringuid võib kasutada kuni

---

<sup>39</sup> Vastavalt ühissätete määruse artikli 134 lõikele 1 jääb see vahemikku 1–1,5% kõigist eraldatud summadest ja see makstakse välja aastaste osamaksetena ajavahemikul 2014–2016.

<sup>40</sup> Ühissätete määruse artikli 134 lõige 2.

programmi lõpetamiseni<sup>41</sup>, kuid uusi maksete assigneeringuid võib kasutada ainult kuni järgmise aasta lõpuni. Kulukohustused suurendavad täitmata kulukohustuste summat ja nende suhtes ei kohaldata automaatset vabastamist. 2017. aastal, mis oli esimene aasta, mil raamatupidamise aastaaruanne heaks kiideti, oli tagasinõutud eelmaksete summa 6,5 miljardit eurot. 100% sellest oli kulukohustustega seotud ja 84% maksti välja. Need summad võivad järgnevatel aastatel olulisemaks muutuda. Märgime, et komisjon tegi ettepaneku eelmakseid ajavahemikul 2021–2023 vähendada<sup>42</sup>.

### Mitmeaastase finantsraamistiku kohandused

**61** Mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikli 19 kohaselt kanti peamiselt 2015. aastasse (ja EAFRD puhul 2016. aastasse) üle 20,7 miljardit eurot kulukohustuste assigneeringuid, mis jäid 2014. aastal kasutamata, kuna programmide vastuvõtmisel esines viivitusi. See suurendas märkimisväärselt 2015. aasta kulukohustusi ja vähendas samavõrra 2014. aasta kulukohustusi (*tabel 4*). Kuigi mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustuste üldine tase jäi samaks, nihkus asjaomaste summade kulukohustustest vabastamise tähtaeg 2017. aastalt 2018. aastale.

**Tabel 4. 2014. aastast üle kantud kasutamata assigneeringud (miljonites eurodes)**

	2014	2015	2016	2017
Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 1b	- 11 216	11 173		43
Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 2	- 9446	5093	4353	

Allikas: nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 2015/623, 21. aprill 2015.

<sup>41</sup> Vt finantsmääruse (määruse (EL, Euratom) nr 2018/1046) artikli 12 lõike 4 punkt b: „[---] eelmaksete tagasimaksmisest tulenevad kulukohustuste assigneeringud, mis on kättesaadavad 31. detsembril, võib kanda järgmisse eelarveaastasse üle kuni programmi lõpetamiseni ning neid võib vajaduse korral kasutada, tingimusel et muud kulukohustuste assigneeringud ei ole enam kättesaadavad“.

<sup>42</sup> Komisjon tegi ettepaneku vähendada viimase kolme aasta (2021–2023) iga-aastaseid eelmakseid 3% -lt 1% -le. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 seoses iga-aastaste eelmaksete korrigeerimisega aastateks 2021–2023, COM(2018)614.

**62** Kooskõlas mitmeaastase finantsraamistiku määruse artikliga 7<sup>43</sup> vaatas komisjon 2017. aastal läbi liikmesriikidele ühtekuuluvuspoliitika majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi raames tehtud eraldised. Selle läbivaatamise põhjal suurendati perioodi 2017–2020 kulukohustuste assigneeringute ülemmäära 4,6 miljardi euro võrra ja maksete assigneeringute ülemmäära 1,4 miljardi euro võrra (jooksevhindades). Pärast noorte tööhõive algatuse pikendamist 2020. aastani eraldati rubriigile 1b täiendavalt 1,2 miljardit eurot (jooksevhindades). See suurendas alates 2017. aastast veelgi kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahet.

### **Maksete prognoosid**

**63** Eeskirjade<sup>44</sup> kohaselt peavad liikmesriigid saatma komisjonile iga aasta 31. jaanuariks ja 31. juuliks prognoosi nende maksetaotluste kohta, mida nad kavatsevad jooksva ja järgnevatel eelarveaastatel esitada. Pärast andmete kohandamist oma mudelitele<sup>45</sup> kasutab komisjon neid prognoose, et teha kindlaks vajaminevate maksete assigneerinute tase ja eelarvet vastavalt muuta.

**64** Komisjon kohaldas 2017. aastal liikmesriikide suhtes 25% korrigeerimist ning tegi ettepaneku vähendada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide maksete assigneeringuid 5,9 miljardi euro võrra. Aasta lõpuks tegelikult esitatud maksetaotlused olid komisjoni prognoosist veidi väiksemad (0,3 miljardi euro võrra).

**65** Kuigi liikmesriikide prognooside täpsus on suurenenud (52%-lt 2016. aastal 80%-le 2017. aastal<sup>46</sup>), püsis märkimisväärne erinevus prognoositud summade ja tegelikult taotletud summade vahel. Seega ei vähenenud täitmata kulukohustused eeldatud ulatuses.

---

<sup>43</sup> Nõukogu 2. detsembri 2013. aasta määrus (EÜ) nr 1311/2013.

<sup>44</sup> Ühtekuuluvusfondi ja struktuurifondide ühissätete määruse artikli 112 lõige 3.

<sup>45</sup> Komisjon võtab arvesse mitut muud elementi, nagu projektide valiku edenemine kohapeal, täheldatud suundumused rakendamisel ja automaatse kulukohustustest vabastamise ohus olevad summad.

<sup>46</sup> Arvutatakse tegelikult esitatud maksetaotluste protsendina liikmesriikide prognoositud maksetaotlustest. Põhineb komisjoni aruandel „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarve täitmise analüüs 2017. aastal“.

## Jagatud eelarve täitmise teel rakendatavad rahastamisvahendid

**66** ELi eelarvet saab kasutada ka uute vahendite, näiteks rahastamisvahendite abil. Kuigi eelarvest nendesse vahenditesse makstud summad vähendavad täitmata kulukohustusi, ei maksta neid summasid siiski kohe lõplikule toetusesaajale edasi. Seetõttu tekib vahendi tasandil täitmata kulukohustusi, mis on väljaspool ELi eelarvet ja mille suhtes ei kehti automaatse kulukohustustest vabastamise reegel<sup>47</sup>.

**67** 2017. aasta lõpuks oli Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastamisvahenditele eraldatud 14,2 miljardit eurot ja sellest välja makstud 4,4 miljardit eurot. Sellest 1,5 miljardit eurot oli lõppsaajatele välja makstud<sup>48</sup>. Meie eriaruandes nr 19/2016 märgiti, et suur hulk rahastamisvahendeid on turu vajadustega võrreldes liiga suured. Leidsime, et üks põhjus selleks oli liikmesriikide soov hoiduda kõrvale n + 2 reeglist<sup>49</sup>.

### Maaelu areng

**68** EAFRD puhul järgitakse teistest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest veidi erinevaid finantseeskirju. Kohaldatakse esialgseid eelmakseid käsitlevaid sätteid, reeglit n + 3 vahendite kulukohustustest vabastamiseks ning 6% tulemusreservi, kuid võrreldes eelmise perioodiga märkimisväärseid erinevusi ei ole. Liikmesriigid kavandavad umbes poole eraldatud summadest niinimetatud iga-aastaste meetmete jaoks, mille puhul tehakse maksed ühe aasta jooksul pärast kulukohustuste võtmist. Ülejäänud summa on ette nähtud investeerimismeetmeteks, mis on sarnased nendega, mida rahastatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rubriigis 1b.

**69** EAFRD puhul ei esinenud programmi asutuste määramisel samu viivitusi kui teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul, kuna protsess ei muutunud võrreldes eelmise mitmeaastase finantsraamistikuga. Seetõttu oli viivitus programmi rakendamise alguses lühem, peamiselt oli selle põhjuseks asjaolu, et õigusraamistik võeti vastu hilinemisega. See viis sellegi poolest 2014. aasta kulukohustuste assigneeringute ümberplaneerimiseni (**punkt 61**).

<sup>47</sup> Vt meie eriaruande nr 2/2012 punktid 54–57.

<sup>48</sup> Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahastamisvahendid: andmete kokkuvõtte rahastamisvahendite finantseerimisel ja rakendamisel tehtud edusammude kohta programmitöö perioodil 2014–2020, olukord 31. detsembri 2017. aasta seisuga.

<sup>49</sup> Vt meie eriaruande nr 19/2016 punkt 150.

## Täitmata kulukohustused teistes eelarvevaldkondades

### Välistegevus

**70** Välistegevuse valdkonnas (rubriik 4, Globaalne Euroopa) järgib kulukohustuste menetlus Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest erinevat tsüklit. Selle rubriigi puhul moodustavad täitmata kulukohustused 2,7 kulukohustuse aastat<sup>50</sup>, mis kajastab protsessi pikkust alates kulukohustusest kuni makseni. Kulukohustusi võetakse tavaliselt kahes etapis. Kõigepealt võetakse üldine kulukohustus, millele järgnevad individuaalsed kulukohustused<sup>51</sup>. Näiteks programmid, mille puhul võeti üldine kulukohustus aastal n, vormistatakse kolmanda riigiga aastal n + 1 ning seejärel sõlmitakse individuaalsete kulukohustuste aluseks olevad lepingud kuni aastani n + 4. Projektid ja programmid lõpetatakse ning kasutamata jäänud vahendid vabastatakse, kui kõik lepingulised kohustused on täidetud ning vastavad maksed ja tagasinõudmised on tehtud.

**71** Mitmeaastase finantsraamistiku alguses koosneb suur osa rubriigi 4 täitmata kulukohustustest üldistest kulukohustustest. Kui neid hakatakse individuaalsete kulukohustuste kaudu rakendama, väheneb ka nende osakaal täitmata kulukohustustes. Rubriigi 4 üldiste kulukohustuste tulemusena tekkinud täitmata kulukohustuste osa oli 2017. aasta lõpus 8,3 miljardit eurot<sup>52</sup> (32% rubriigi 4 täitmata kulukohustustest, ülejäänud osa moodustasid individuaalsed kulukohustused).

**72** Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi ning rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi (komisjoni peadirektoraadid, kes rakendavad kõige rohkem rubriigi 4 kulusid) iga-aastased tegevusaruanded sisaldavad täitmata kulukohustuste summa peamisi tulemusnäitajaid. Peamise tulemusnäitaja nr 4 (täitmata kulukohustuste ära kasutamise periood<sup>53</sup>) iga-aastane eesmärk on „vähem

---

<sup>50</sup> See näitaja on mõne selle rubriigi programmi puhul veelgi suurem. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi puhul on see 3,3 ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi puhul 3,1.

<sup>51</sup> Kulukohustus on individuaalne, kui toetusesaaja ja kulu suurus on teada. Kohustus on üldine, kui vähemalt üks element ei ole teada.

<sup>52</sup> 2017. aasta lõpus oli kõigi mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide üldiste täitmata kulukohustuste kogujääk kokku 17 miljardit eurot (6,4% kogusummast).

<sup>53</sup> Arvutatakse, jagades täitmata kulukohustused aasta lõpus selle aasta jooksul tehtud maksete summaga.

kui 4 aastat“. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi puhul oli 2017. aasta tegelik näitaja 4,24 aastat<sup>54</sup> (2016. aastal 4,15) ja arengu ja koostöö peadirektoraadi puhul 3,7 aastat (2016. aastal 3,88).

## Muud programmid

**73** Rubriigi 1a (Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks) kulud on oma tüübilt sarnased rubriigi 4 kuludega, kuna üldistele kulukohustustele (nt projektikonkursside alusel) järgnevad individuaalsed kulukohustused (toetuslepingu allkirjastamisel). Rubriik 1a koosneb mitmest erinevast programmist, mille omadused mõjutavad täitmata kulukohustusi, näiteks programmi kestus ja selle rakendusviis (peamiselt eelarve otsene ja kaudne täitmine).

**74** Näiteks programmi „Horisont 2020“ puhul, mis vastavalt eraldatud eelarvele<sup>55</sup> on selle rubriigis peamine täitmata kulukohustuste põhjustaja, järgneb lepingu allkirjastamisele eelmaksete tegemine (tavaliselt 10–30%). Lepingu keskmine kestus on ligikaudu kaks või kolm aastat ning see toob kaasa vahemaksete tegemise ja lõppmakse tegemise lepingu lõpus.

**75** Enamikku rubriigi 3 (Julgeolek ja kodakondsus) raames eraldatud vahenditest rakendatakse koostöös liikmesriikidega Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) ja Sisejulgeolekufondi kaudu. Need järgivad samu eeskirju nagu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid. Liikmesriigid esitavad mitmeaastased kavad; kui kavad on heaks kiidetud, võetakse vastavalt rahastamiskavale iga-aastased kulukohustused. Kohaldatakse  $n + 2$  automaatse kulukohustustest vabastamise reeglit. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) õigusraamistiku<sup>56</sup> hiline vastuvõtmine tähendas seda, et liikmesriikidel oli vähe aega oma mitmeaastaste kavade koostamiseks ja esitamiseks. See omakorda lükkas edasi kulukohustuste rakendamise. Viimastel aastatel on rakenduskiirus suurenenud ja 2017. aasta lõpu

<sup>54</sup> Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat põhjendas, miks näitaja jäi saavutamata: „kaksteist delegatsiooni ei saavutanud selle peamise tulemusnäitaja võrdlusel. See on aasta jooksul kulukohustustega seotud suurte summade ja aruandeaasta madala maksetaseme kombinatsiooni tulemus.“

<sup>55</sup> Rohkem kui 60% mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 rubriigi 1a kulukohustuste assigneeringutest

<sup>56</sup> „Eelarve täitmise aktiivne järelevalve ja prognoos – suvine teabeleht“, INFO(2017)60.



seisuga oli 90% selle valdkonna täitmata kulukohustustest tekkinud 2016. ja 2017. aastal.

## Potentsiaalsed tavapäratud täitmata kulukohustused

**76** Potentsiaalselt tavapäratute täitmata kulukohustuste (PAR) menetlus on analüüs, mida komisjon teeb igal aastal. Selle peamine eesmärk on teha kindlaks kõik põhjendamatud täitmata kulukohustused, mis on raamatupidamisarvestuses kajastatud, kuid millel võib edasiste maksete tegemiseks tõenäoliselt puududa õiguslik ja/või faktiline põhjendus. Analüüs hõlmab vähemalt viie aasta jooksul raamatupidamises kajastatud kulukohustusi, mille kohta ei ole viimase kahe aasta jooksul makseid tehtud. Põhimõtteliselt tuleks kõik sellised tavapäratud kulukohustused vabastada. Analüüsi teevad iga juhtumi puhul eraldi komisjoni talitused, kes haldavad kõnealuseid kulukohustusi.

**77** Komisjon esitab selle töö tulemused eelarveprojekti töödokumendi V osas (eelarve täitmine ja sihtotstarbelised tulud).

**78** Aastatel 2010–2017 oli potentsiaalselt tavapäratute täitmata kulukohustuste summa keskmiselt 2,1% aasta täitmata kulukohustustest. Väike osa sellest summast (nt 0,15% täitmata kulukohustustest 2017. aasta lõpus) oli tavapäratu ja vabastati hiljem kulukohustustest.

### Tabel 5. Potentsiaalselt tavapäratute täitmata kulukohustuste (PAR) menetluse tulemused (miljardites eurodes)

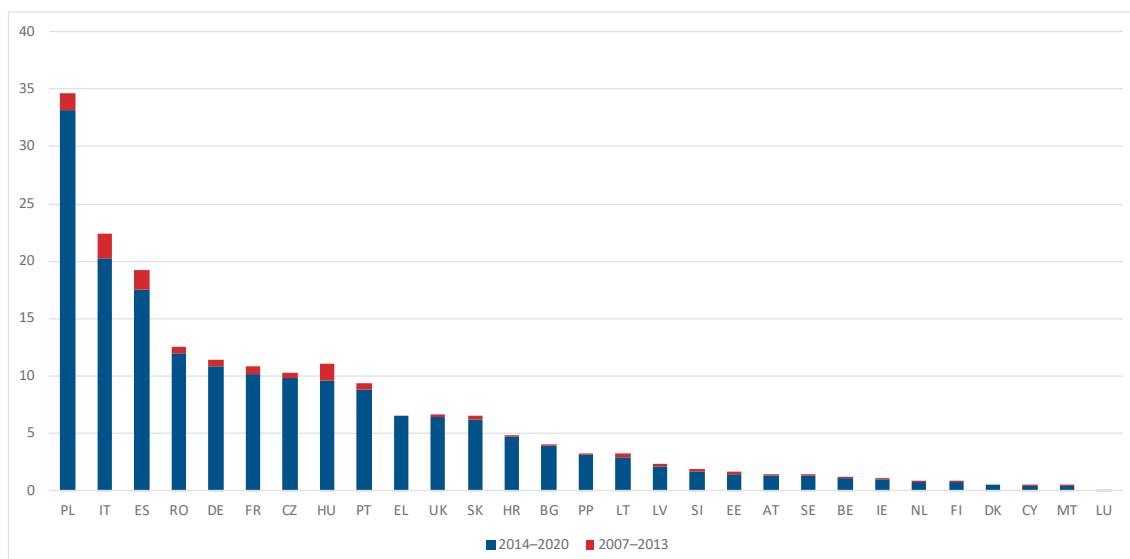
Aasta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Täitmata kulukohustused (RAL) kokku	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
PAR kokku	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PAR/RAL	1,0%	1,1%	4,3%	2,4%	2,2%	1,3%	1,2%	3,2%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda eelarveprojekti töödokumentide alusel.

## Liikmesriikide võrdlus

**79** Kuna Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustusi rakendatakse jagatud eelarve täitmise kaudu, võib neid analüüsida ka liikmesriikide tasandil. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2017. aasta lõpus täitmata kulukohustuste kogusumma (189,9 miljardit eurot) koosnes perioodi 2014–2020 kulukohustustest (178,2 miljardit eurot ehk 94%) ja perioodi 2007–2013 kulukohustustest (11,7 miljardit eurot ehk 6%). Jaotus liikmesriikide kaupa on esitatud [joonisel 11](#).

### Joonis 11. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustused ja tekkeperiood liikmesriikide kaupa (miljardites eurodes)



*Märkus:* PP tähistab piiriülesteid programme.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni aruandes „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarve täitmise analüüs“ esitatud andmete alusel.

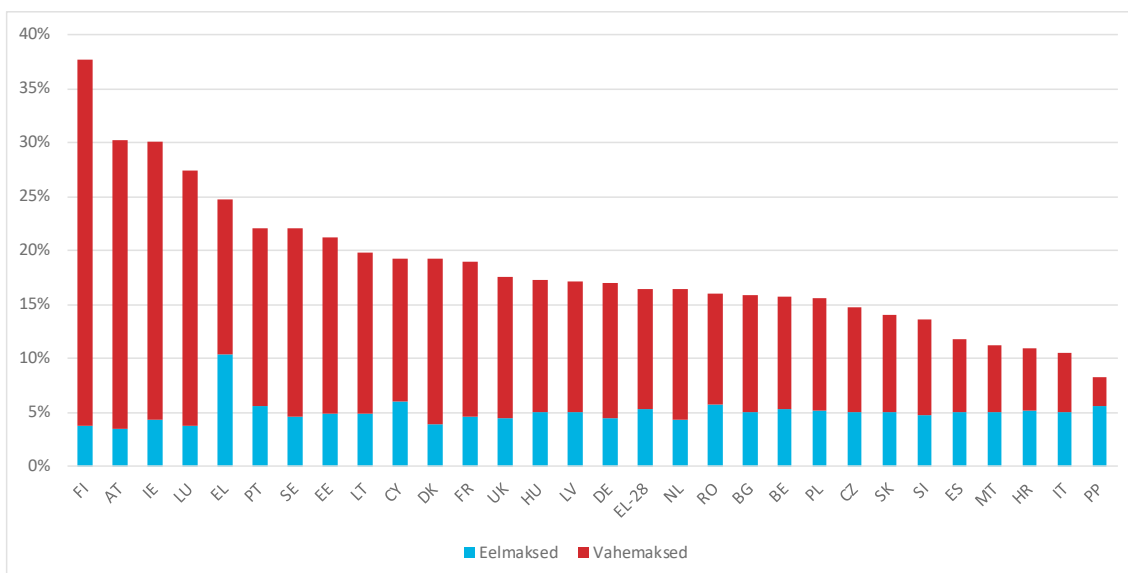
**80** Kolmel liikmesriigil, kelle täitmata kulukohustused olid 2017. aastal suurimad, olid ka suurimad kulukohustuste assigneeringud mitmeaastases finantsraamistikus Need olid Poola, Itaalia ja Hispaania (vastavalt 34,6 miljardit eurot, 22,3 miljardit eurot ja 19,2 miljardit eurot täitmata kulukohustusi), mis moodustas 2017. aasta lõpu seisuga 40% Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustustest (2017. aasta lõpu seisuga).

**81** Suhtelises arvestuses olid perioodi 2014–2020 mitmeaastases finantsraamistikus kõige suurema täitmata kulukohustuste osakaaluga Küpros, Itaalia ja Malta (48%, 46%

ja 44%). Kõige madalama näitajaga riigid olid Soome, Austria ja Iirimaa, kus täitmata kulukohustused moodustasid vastavalt 19%, 26% ja 27% kogueraldistest<sup>57</sup>.

**82** 2017. aasta lõpuks (mitmeaastase finantsraamistiku neljas aasta) oli 16,4% perioodi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarvest rakendatud (5,3% eelmaksetena ja 11,1% vahemaksetena). Perioodi 2007–2013 neljandal aastal oli rakendamismäär kõrgem – 22,1% (8,7% eelmaksetena ja 13,4% vahemaksetena). *Joonisel 12* on näidatud kumulatiivne rakendamine liikmesriikide kaupa 2017. aasta lõpu seisuga. Üksikasjalikum teave on esitatud *II lisas*.

### Joonis 12. Perioodi 2014–2020 kumulatiivne rakendamine liikmesriikide kaupa 2017. aasta lõpus (võrreldes assigneeringutega)



*Märkus:* PP tähistab piiriüleseid programme.

*Allikas:* Komisjoni aruanne „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2017. aasta eelarve täitmise analüüs“.

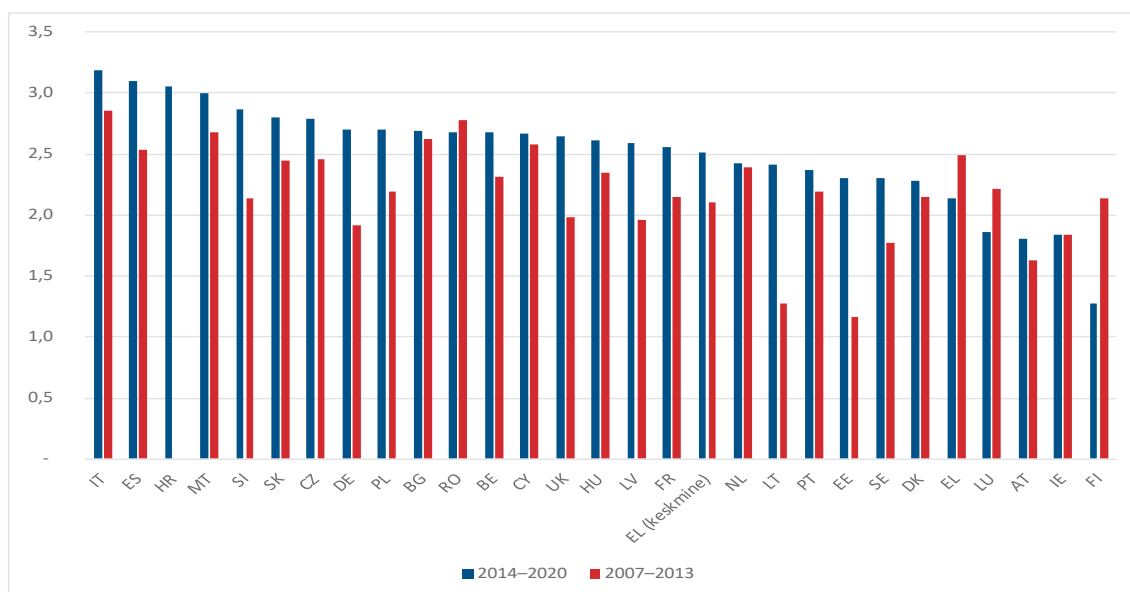
**83** Kui liikmesriigid rakendavad programme enam-vähem võrreldavas tempos, peaks nende osa täitmata kulukohustustest olema proportsionaalne nende osaga kulukohustuste assigneeringutest. Erinevused tekivad aga seetõttu, et liikmesriigid kasutavad vahendeid eri määral. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku puhul olid kõige suurema kasutusmääraga liikmesriigid 2017. aasta lõpuks Soome, Austria ja Iirimaa (üle 25%) ning kõige madalama määraga Itaalia, Horvaatia, Malta ja

<sup>57</sup> Komisjoni aruanne „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2017. aasta eelarve täitmise analüüs“.

Hispaania (kõik alla 12%)<sup>58</sup>. Esitasime ülevaate vahendite vähese kasutamise põhjuste kohta oma 2017. aasta aastaaruandes<sup>59</sup> ja ühes hiljutises eriaruandes<sup>60</sup>. Peamised põhjused olid eelmise mitmeaastase finantsraamistiku hilisem lõpetamine, õigusaktide hiline vastuvõtmine ning raskused perioodi 2014–2020 mitmeaastases finantsraamistikus tehtud oluliste uuendustega kohanemisel ja nende rakendamisel. Samuti juhtisime tähelepanu sellele, et liikmesriikidel võib olla keeruline leida küllaldasel hulgal kvaliteetseid projekte lühikese aja jooksul<sup>61</sup>.

**84** Erinevaid rakendusmäärasid kirjeldavad *joonisel 13* esitatud täitmata kulukohustused, mis on esitatud rohkem kui ühe aasta pikkuste kohustuste aastates. 2017. aastal moodustas enamiku liikmesriikide täitmata kulukohustuste maht kahe kuni kolme aasta kulukohustusete summa, nagu võib eeldada  $n + 3$  reegli alusel.

### Joonis 13. Täitmata kulukohustused ja keskmiste aastaste kulukohustusete suhe



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni aruandes „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eelarve täitmise analüüs“ esitatud andmete alusel.

<sup>58</sup> Komisjoni aruanne „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2017. aasta eelarve täitmise analüüs“.

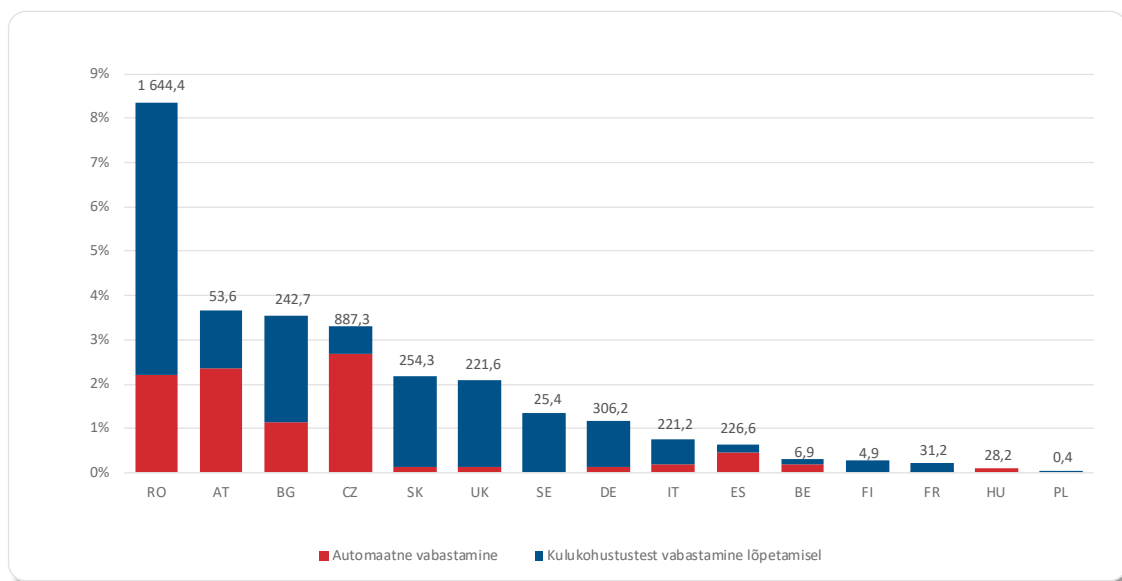
<sup>59</sup> Euroopa Kontrollikoja 2017. aasta aastaaruanne, 2. peatükk.

<sup>60</sup> Eriaruanne nr 17/2018: „Komisjoni ja liikmesriikide meetmed perioodi 2007–2013 programmide viimastel aastatel olid suunatud vahendite madala kasutusmäära probleemile, kuid ei keskendunud piisavalt tulemustele“.

<sup>61</sup> Vt meie 2017. aasta aastaaruande punkt 2.17.

**85** Kokku vabastati perioodil 2007–2013 4,4 miljardit eurot, millest 1,6 miljardit eurot oli seotud automaatse kulukohustustest vabastamisega ja 2,8 miljardit eurot kulukohustustest vabastamisega programmide lõpetamisel. Need kulukohustustest vabastatud assigneeringud vähendavad täitmata kulukohustusi, kuid need on summad, mida ei saa enam kasutada ning mis on seetõttu asjaomaste liikmesriikide ja ELi eelarve jaoks kaduma läinud<sup>62</sup>. Oma ettepanekus perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta soovitas komisjon luua liidu reservi. Seda rahastatakse kulukohustustega seotud, kuid lõpuks kasutamata jäänud vahenditest ning eelmise eelarveaasta kulukohustuste ülemäärade piires kättesaadavatest varudest<sup>63</sup>. *Joonisel 14* on näidatud 4,4 miljardi euro suuruse summa jaotus 15 asjaomase liikmesriigi vahel, millest suurim osa kuulus Rumeeniale.

### Joonis 14. Perioodi 2007–2013 finantsraamistiku kulukohustustest vabastamine protsendina kogueraldistest ja absoluutsummad



*Märkus:* eraldatud summad on esitatud miljonites eurodes.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni aruannetes esitatud andmete põhjal.

<sup>62</sup> Vastupidiselt kasutamata maksete assigneeringutele, mis on kirjendatud ELi eelarve ülejäägina ja vähendavad liikmesriikide osamakseid ELi eelarvesse järgmisel aastal.

<sup>63</sup> Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Tänapäevane eelarve liidu jaoks, mis hoiab, kaitseb ja avarab võimalusi: mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027“, COM(2018) 321.

## Järeldused ja edasised sammud

**86** Paljud täitmata kulukohustuste põhjustajad, mida on käesolevas dokumendis käsitletud, on sarnased nendega, mille komisjon esitas oma 2002. aasta analüüsis<sup>64</sup> perioodi 2000–2006 mitmeaastase finantsraamistiku täitmata kulukohustuste kohta. Nende hulka kuuluvad kahe mitmeaastase finantsraamistiku kattumine, automaatse kulukohustustest vabastamise reegli mõju ja programmide hilinenud algus. Uued põhjused, mis on täitmata kulukohustuste praegusele rekordilisele tasemele kaasa aidanud, on näiteks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku nõuded. Meie hinnangute<sup>65</sup> ja komisjoni prognooside põhjal peaks kasv tulevikus jätkuma.

### Ajalugu kordub

**87** Samasugune ümberplaneerimine nagu 2014. aastal toimus 2000. aastal, mil kulukohustused kanti 2000. aastast üle 2001. aastasse. Nagu märgitud (**punkt 30**), mõjutasid perioodi 2007–2013 finantsraamistikku samuti viivitused.

**88** 2004. aastal oli perioodi 2000–2006 programmide täitmata kulukohustuste summa 3,7 miljardit eurot suurem, kui komisjon 2002. aastal prognoosis. Perioodi 1994–1999 programmide täitmata eelarvelised kulukohustused olid 3,3 miljardit eurot, samas kui komisjoni 2002. aasta analüüs eeldas, et need on täielikult likvideeritud<sup>66</sup>. See näitab, et täitmata kulukohustuste prognoositud taset alahinnati pidevalt.

**89** Kui perioodi 2007–2013 mitmeaastases finantsraamistikus mais 2006 kokku lepidi, lähtuti eeldusest, et täitmata kulukohustused moodustavad 2013. aasta lõpuks 180 miljardit eurot<sup>67</sup>. Tegelik summa oli 222 miljardit eurot.

---

<sup>64</sup> Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Struktuurifondide eelarve täitmise areng, eelkõige täitmata kulukohustused, COM(2002) 528.

<sup>65</sup> Vt meie 2017. aasta aastaaruande punkt 2.7.

<sup>66</sup> Vt meie 2004. aasta aastaaruande punkt 2.20.

<sup>67</sup> Töödokument täitmata kulukohustuste ja maksete kohta, Euroopa Parlamendi eelarvekomisjon.

**90** Perioodi 2014–2020 programmide maksete prognoos põhines eelmise kahe mitmeaastase finantsraamistiku perioodi (2000–2006 ja 2007–2013 esimesed aastad) andmetel. Komisjon eeldas, et 2007. ja 2008. aastal esinenud viivitused ei kordu ning et uued programmid algavad varem<sup>68</sup>. See oletus osutus valeks ja tegelikult oli viivitus isegi pikem kui eelmisel perioodil.

**91** Kui praegune mitmeaastane finantsraamistik 2013. aastal vastu võeti, prognoositi, et 2020. aasta lõpuks oleks täitmata kulukohustuste summa üle 260 miljardi euro<sup>69</sup>. Peamiselt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise oodatust aeglasema käivitumise tõttu prognoositakse, et tegelik summa on oluliselt suurem. Komisjoni 2018. aasta prognoosi kohaselt<sup>70</sup> on täitmata kulukohustused 2020. aasta lõpu seisuga 295 miljardit eurot ja 2023. aasta lõpu seisuga 314 miljardit eurot<sup>71</sup>.

**92** Komisjon annab teada, et perioodi 2014–2020 finantsraamistiku maksete täpne prognoosimine on osutunud väga keeruliseks, eriti Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul. „(±) 1% muutus rakendamise tempos viib (±) 4 miljardi euro suuruse muutuseni maksevajadustes“<sup>72</sup>.

**93** Kuigi täitmata kulukohustuste või maksete assigneeringute edasise vajaduse prognoosimine on keeruline ülesanne, on see oluline osa tulevaste eelarvete koostamisel ja maksete tavapäratu kuhjumise vältimisel. Olles järjepidevalt soovitanud komisjonil esitada pikaajalised makseprognoosid<sup>73</sup>, on meil hea meel, et 2018. aasta finantsmäärus sisaldab komisjoni kohustust saata Euroopa Parlamendile ja nõukogule

---

<sup>68</sup> Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine/muutmine. Tulemustele keskenduv ELi eelarve“, SWD(2016)299 final.

<sup>69</sup> 2019. aasta eelarveprojekt – komisjoni koostatud eelarvestus.

<sup>70</sup> Komisjoni aruanne euroopa parlamendile ja nõukogule „ELi eelarve vahendite tulevase sisse- ja väljavoolu pikaajaline prognoos (2019–2023)“, COM(2018) 687, 10.10.2018.

<sup>71</sup> Eeldusel, et järgmised mitmeaastase finantsraamistiku ettepanekud võetakse vastu vastavalt komisjoni ettepanekule.

<sup>72</sup> Komisjoni keskpika perioodi makseprognoos, 16. oktoober 2017.

<sup>73</sup> Vt meie arvamus nr 1/2017 (punktid 110–112), 2017. aasta aastaaruanne (punkt 2.49), 2015. aasta aastaaruanne (punkt 2.10) ja 2014. aasta aastaaruanne (punkt 2.22).

iga-aastane pikaajaline prognoos järgmise viie aasta vahendite sissevoolu ja väljavoolu kohta<sup>74</sup>.

## Eelarvet ohustavad tulevased riskid

**94** Komisjon on seisukohal, et „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täitmata kulukohustuste taseme suurendamine programmitöö perioodi kolmandal aastal on osa varem nende fondide puhul täheldatud tavapärasest rakendamistsüklist.

Kulukohustuste assigneeringute ühtlane iga-aastane profiil ajavahemikul 2014–2020, n + 3 reegli kehtestamine ja aeglane rakendamine tõid kaasa täitmata kulukohustuste märkimisväärse suurenemise“<sup>75</sup> Oleme siiski seisukohal, et täitmata kulukohustuste praegune rekordiline tase võib tuua kaasa järgmised riskid ELi eelarvele.

### **Ebapiisavad maksete assigneeringud mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 viimastel aastatel**

**95** Kontrollikoja aastaaruannetes on juba märgitud, et suured täitmata kulukohustused suurendavad maksete tavapäratu kuhjumise riski (sarnaselt ajavahemikule 2013–2015), kuna perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku viimastel aastatel suureneb maksetaotluste arv märkimisväärselt<sup>76</sup>.

**96** Seda riski saab vähendada maksete koguvaru abil – see on erivahend, mis võimaldab kasutamata varu järgnevatesse aastatesse üle kanda<sup>77</sup>.

**97** Komisjoni sõnul<sup>78</sup> ei esinenud 2017. aasta lõpus maksete tavapäratut kuhjumist. 2017. aasta lõpu kuhjumine (2,3 miljardit eurot) koosnes peamiselt perioodi 2014–2020 programmide maksetaotlustest, mis saadi samal aastal maksmiseks liiga hilja. Programmide rakendamise edenedes suureneb see kuhjumine tulevikus tõenäoliselt veelgi.

---

<sup>74</sup> Määruse (EL, Euratom) nr 2018/1046 artikli 247 lõige 1.

<sup>75</sup> Vt vastus meie 2016. aasta aastaaruande punktile 2.14.

<sup>76</sup> Vt meie 2017. aasta aastaaruande punkt 2.47.

<sup>77</sup> Vt meie 2017. aasta aastaaruande punktid 2.9–2.12.

<sup>78</sup> Komisjoni aktiivne järelevalve ja eelarve täitmise prognoos, 2017. aasta teabekiri, 16. märts 2018.



## Ebapiisavad maksete assigneeringud järgmises mitmeaastases finantsraamistikus

**98** Nagu varasematelgi perioodidel, tähendas mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 programmide rakendamise viibimine, et nende programmide jaoks vajalikud maksete assigneeringud olid esimese nelja aasta jooksul väga väiksed. Kuid erinevalt varasematest finantsraamistikest kasutati 2014.<sup>79</sup> ja 2015. aasta maksete assigneeringuid peaaegu täielikult selleks, et tasuda mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 täitmata kulukohustusi. See tähendab, et rakendamisel esinenud viivitustel oli ka positiivne mõju eelarvele ja see aitas vähendada survet maksetele. Kui aga viivitusi ei oleks esinenud, oleks maksete vajadus olnud selle mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel palju suurem. On oht, et järgmise mitmeaastase finantsraamistiku puhul tekib olukord, kus maksete assigneeringud on ebapiisavad, sarnaselt ajavahemikule 2011–2015<sup>80</sup> (**punkt 38**).

**99** Komisjon tõi selle küsimuse välja oma pikaajalises prognoosis<sup>81</sup>. Ta märkis, et perioodi 2019–2020 kokkulepitud maksete ülemmäärad ja aastateks 2021–2023 kavandatud maksete ülemmäärad on kooskõlas perioodi 2014–2020 programmide eeldatavate vajadustega ning perioodi 2021–2027 programmide sujuva järkjärgulise kasutuselevõtmisega. Kõik edasised viivitused Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamisel võivad avaldada survet perioodi 2021–2023 maksete ülemmääradele ja seada kahtluse alla nende võime katta uusi kuluprogramme.

**100** Komisjon ja eelarvepädevad institutsioonid peavad selle ohuga tegelema kooskõlas nõukogu otsusega omavahendite kohta<sup>82</sup>, mille kohaselt tuleb säilitada korrapärane tasakaal kulukohustuste ja maksete assigneeringute vahel. Kontrollikoja 2016. ja 2017. aasta aastaaruanded sisaldavad soovitusi selle küsimuse käsitlemiseks. Oma 2016. aasta aastaaruandes soovitage komisjonil võtta järgmise mitmeaastase finantsraamistiku maksete assigneeringute prognoosis arvesse täitmata kulukohustuste suurenemist, et aidata tagada kulukohustuste ja maksete

---

<sup>79</sup> 2014. aastal kasutati maksete ettenägemata kulude varu erakorralise meetmena, et eraldada aasta vajaduste katmiseks maksete assigneeringud.

<sup>80</sup> Vt meie 2016. aasta aastaaruande punktid 2.36 ja 2.37.

<sup>81</sup> ELi eelarve vahendite tulevase sisse- ja väljavoolu pikaajaline prognoos (2019–2023), COM(2018) 687.

<sup>82</sup> Nõukogu otsus 2014/335/EL, Euratom, 26. mai 2014.

assigneeringute vahel korrakohane tasakaal<sup>83</sup>. Oma 2017. aasta aastaaruandes soovitage komisjonil kutsuda Euroopa Parlamenti ja nõukogu pakkuma aastale 2020 järgneva mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavate arutelude käigus välja mehhanismid, mis aitaksid maksete kuhjumise riski paremini juhtida (võttes arvesse eelmise ja praeguse mitmeaastase finantsraamistiku täitmata kulukohustuste suurt mahtu)<sup>84</sup>.

### Suurem risk ELi eelarvele

**101** Lisaks täitmata kulukohustustele on ELil arvukalt olulisi pikaajalisi kohustusi, tagatise ja juriidilisi kohustusi<sup>85</sup>. Nende hulka kuuluvad töötajate pensionid, laenude tagatised ja rahastamisvahendid. Suured täitmata kulukohustused suurendavad ELi võlgnevusi ning seega ka eelarve finantsriski.

### Kuidas täitmata kulukohustuste mahtu vähendada?

**102** Selleks, et vältida maksete assigneeringute puudujääki praeguse mitmeaastase finantsraamistiku lõpus ja täitmata kulukohustuste tavapäratut ülekandmist ühest aastast teise, leppisid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon kokku järgmises<sup>86</sup>:

- jälgida tähelepanelikult täitmata kulukohustuste taset;
- kohaldada rangelt kulukohustustest vabastamise eeskirju (eriti automaatse kulukohustustest vabastamise puhul);
- analüüsida ja arutada komisjoni prognoose nõutava maksete mahu kohta, et EL saaks täita oma rahalisi kohustusi ajavahemikul 2014–2020.

**103** Iseenesest võib täitmata kulukohustuste taset vähendada kolmel viisil:

- maksete assigneeringute taseme suurendamine, kui see ei ole piisav;
- vahendite kulukohustustest vabastamine; või

---

<sup>83</sup> Vt meie 2016. aasta aastaaruande punkt 2.48, 1. soovitus.

<sup>84</sup> Vt meie 2017. aasta aastaaruande punkt 2.62, 3. soovitus.

<sup>85</sup> Vt kontrollikoja 2016. aasta aastaaruanne, punktid 2.15–2.20.

<sup>86</sup> Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatav finantsmäärus – juuli 2018, lisa – Institutsioonidevaheline koostöö eelarvemenetluse ajal.

- o kulukohustuste assigneeringute mahu vähendamine tulevastes eelarvetes, jättes seega täitmata kulukohustuste maksmiseks piisavad maksete assigneeringud<sup>87</sup>.

**104** Maksete assigneeringute suurendamine ja kulukohustuste assigneeringute vähendamine on eelarvapädevate institutsioonide otsus. Kulukohustustest vabastamise kord määratakse rangelt kindlaks finantseeskirjadega, mida komisjon peab kulukohustuste vabastamisel järgima. Kuigi kulukohustustest vabastatud assigneeringute maht oli viimastel aastatel väike, kujutavad need siiski kasutamata eelarvelisi vahendeid, mida ei saa enam poliitikaeesmärkide saavutamiseks kasutada.

**105** Perioodil 2014–2020 täitmata kulukohustused peaksid vähenema 2020. aastast 2025. aastani, kui nende maht on vähenenud ebaolulise tasemeni. Peamine ülesanne on tagada, et täitmata kulukohustused ei hakkaks uuel perioodil veelgi suurenema. Osaliselt võivad seda probleemi aidata lahendada mõned meetmed, mida komisjon on võtnud praeguse mitmeaastase finantsraamistiku suhtes (näiteks iga-aastane raamatupidamisarvestuse kontrollimine ja heakskiitmine) või kavandanud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku jaoks (kulukohustustest vabastamise reegli n + 3 asendamine reegluga n + 2, väiksemate eelmaksete tegemine, sarnase juhtimis- ja kontrollikorra säilitamine (näiteks liikmesriikide määratud asutuste tegevusaja pikendamine), suurem paindlikkus vahendite ülekandmisel nii programmide sees kui ka nende vahel)<sup>88</sup>.

**106** Järgmised meetmed aitaksid samuti vältida järgmise mitmeaastase finantsraamistiku täitmata kulukohustuste kuhjumist:

- o perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku ja sellega seotud mitmeaastaste programmide õigeaegne vastuvõtmine;
- o eelarve kasutamise eeskirjade lihtsustamine<sup>89</sup>;

---

<sup>87</sup> Vt meie 2016. aasta aastaaruande punkt 2.36.

<sup>88</sup> Ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad, COM(2018)375.

<sup>89</sup> Vt meie infodokumendid: „Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine 2020. aastale järgneval perioodil“, mai 2018; „Panus ELi teadusuuringute programmi lihtsustamisse pärast programmi „Horisont 2020““, märts 2018; „ÜPP tulevik“, märts 2018.

- o maksevajaduste usaldusväärne prognoosimine;
- o kulukohustuste ja maksete assigneeringute asjakohase tasakaalu tagamine.

# Lisad

## I lisa. Täitmata kulukohustused põhiprogrammide kaupa, 2014–2017 (miljonites eurodes)

Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik	Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi nimetus	Kumulatiivsed täitmata kulukohustused aasta lõpus				2017. aasta heakskiidetud kulukohustuste assigneeringud	2017. aasta täitmata kulukohustused aastates
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Piirkondade lähendamine (vähem arenenud piirkonnad)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Konkurentsivõime (enam arenenud piirkonnad)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Ühtekuuluvusfond	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Programm „Horisont 2020“	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Üleminekupiirkonnad	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend (ENI)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Toetus Euroopa ühendamise rahastule (CEF)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Transport	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Euroopa territoriaalne koostöö	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMF)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Noorte tööhõive algatus (eriotstarbeline täiendav assigneering)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Rahvusvaheline katsetermotuumareaktor (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energeetika	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Keskonna ja kliimameetmete programm (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Sisejulgeolekufond	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Euroopa satelliitnavigatsiooni süsteemid (EGNOS ja Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Euroopa abi enim puudustkannatavate isikute jaoks (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	<b>Peamised mitmeaastased programmid kokku</b>	<b>178 675</b>	<b>207 122</b>	<b>228 033</b>	<b>255 971</b>	<b>95 639</b>	<b>2,7</b>
	Muud programmid	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	<b>Kokku</b>	<b>189 183</b>	<b>217 164</b>	<b>238 365</b>	<b>266 788</b>	<b>104 017</b>	

**Märkus 1:** programmid on järjestatud nende 2017. aasta täitmata kulukohustuste summa järgi.

**Märkus 2:** täitmata kulukohustuste kogusumma ei hõlma teiste institutsioonide täitmata kulukohustusi.

**Allikas:** Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmekogu alusel.

## II lisa. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku kumulatiivsed maksemäärad ja täitmata kulukohustused liikmesriikide kaupa 2017. aasta lõpu seisuga

Liikmesriik	Mitmeaastasest finantsraamistikust eraldatud summad (mld eurodes)	Eelmaksed 2017.aasta lõpuni	Vahemaksed 2017.aasta lõpuni	Maksete määr kokku	2014–2020 täitmata kulukohustused 2017. aasta lõpus (mld eurodes)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8%	33,9%	37,7%	0,7
AT	4,92	3,5%	26,7%	30,2%	1,3
IE	3,50	4,3%	25,8%	30,1%	0,9
LU	0,14	3,8%	23,6%	27,4%	0,0
EL	21,37	10,4%	14,4%	24,8%	6,5
PT	26,09	5,6%	16,5%	22,1%	8,8
SE	3,72	4,6%	17,5%	22,1%	1,3
EE	4,42	4,9%	16,3%	21,2%	1,4
LT	8,45	4,9%	15,0%	19,9%	2,9
CY	0,95	6,0%	13,3%	19,3%	0,4
DK	1,55	3,9%	15,4%	19,3%	0,5
FR	27,84	4,7%	14,3%	19,0%	10,1
UK	16,88	4,5%	13,1%	17,6%	6,4
HU	25,11	5,1%	12,2%	17,3%	9,5
LV	5,69	5,0%	12,2%	17,2%	2,1
DE	27,93	4,5%	12,5%	17,0%	10,8
NL	1,89	4,4%	12,0%	16,4%	0,7
RO	31,18	5,7%	10,4%	16,1%	11,9
BG	9,99	5,0%	10,9%	15,9%	3,9
BE	2,87	5,3%	10,4%	15,7%	1,1
PL	86,65	5,2%	10,4%	15,6%	33,2
CZ	23,89	5,1%	9,6%	14,7%	9,8
SK	15,49	5,1%	9,0%	14,1%	6,2
SI	3,95	4,8%	8,9%	13,7%	1,7
ES	42,56	5,0%	6,8%	11,8%	17,5
MT	0,83	5,0%	6,3%	11,3%	0,4
HR	10,93	5,2%	5,7%	10,9%	4,7
IT	44,70	5,1%	5,5%	10,6%	20,3
PP	9,26	5,6%	2,7%	8,3%	3,1
<b>Kokku</b>	<b>466,54</b>	<b>5,3%</b>	<b>11,1%</b>	<b>16,4%</b>	<b>178,2</b>

Märkus 1: PP tähistab piiriüleseid programme.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni aruande „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2017. aasta eelarve täitmise analüüs“ alusel.

## Kontrollikoja tööühm

Euroopa Kontrollikoja teema kiirülevaate „ELi eelarve täitmata kulukohustused – täpsem ülevaade“ võttis vastu ELi rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Lazaros S. Lazarou. Ülevaate koostamist juhtis kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, keda toetasid kabinetiülem Dennis Wernerus, valdkonnajuht Margit Spindelegger, auditijuht Paul Sime, ning Michael Tatianos ja Mircea-Cristian Martinescu. Keelealast abi osutas Thomas Everett ning sekretäri ülesandeid täitsid Manuela Maglicca ja Valérie Tempez-Erasmi.

Pärast aastaid kestnud peaaegu katkematut kasvu moodustasid ELi eelarve täitmata kulukohustused 2017. aasta lõpuks rekordilise 267 miljardi euro suuruse summa. Suurem osa neist kujutab endast ELi eelarve tulevast maksekohustust. Käesoleva läbivaatamise käigus anname ülevaate sellest, kuidas täitmata kulukohustuste summa on aja jooksul muutunud ja millised on kasvutendentsi peamised põhjused. Nendeks on maksete assigneeringuid ületavad kulukohustuste assigneeringud, ühe mitmeaastase finantsraamistiku lõpetamise kattumine uue mitmeaastase finantsraamistiku algusega ja ELi rahastatavate programmide aeglane rakendamine. Toome välja riskid, mida põhjustab ELi eelarvele täitmata kulukohustuste suur maht, näiteks suutmatus rahuldada tulevasi maksevajadusi, ning esitame ka võimalikud lahendused.

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)

Veebisait: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



© Euroopa Liit, 2019

Euroopa Liidu autoriõiguste alla mittekuuluvate fotode või muu materjali kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.