

ET



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Ülevaatearuanne

**ELi rahaliste vahendite
kasutamine parimal viisil:
ülevaatearuanne ELi
eelarve finantsjuhtimisele
avalduvatest riskidest**

2014

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-872-1117-0
doi:10.2865/73400

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Ülevaatearuanne

ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest

Lehekülg

I osa

3–6 **Kokkuvõte**

II osa. ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil:
ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest

7 **Sisukord**

8–19 **Sissejuhatus**

20–21 **Millised riskid ohustavad finantsjuhtimist?**

22–32 **Mis läheb valesti ja miks?**

33–35 **Millised on võimalused ja edasised sammud?**

36–42 **I lisa. Riskid, mis võivad ELi eelarve kasutamisel esineda**

III osa. ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne
ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest: Teemaatilised teabelehed

44–46 **Sisukord**

47–50 **Tulud**

51–65 **Mitmeaastase finantsraamistiku 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv**

66–75 **Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik: loodusvarad**

76–78 **Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik: julgeolek ja kodakondsus**

79–90 **Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa**

91–97 **Mitmeaastase finantsraamistiku 5. rubriik: haldus**

98–102 **Riigihanked**

I

Ülevaatearuanded on Euroopa Kontrollikoja uut liiki väljaanded. Nendes käsitletakse kontrollikoja väljaannete ning kogutud teadmiste ja kogemuste alusel laiaulatuslikke teemasid. Ülevaatearuannete eesmärk on moodustada baas dialoogi pidamiseks ja konsulteerimiseks kontrollikoja sidusrühmadega. Ülevaatearuanded võimaldavad kontrollikojal esitada tähelepanekuid olulistest küsimustes, mida tavajuhul ei pruugita auditites käsitleda. Esimene ülevaatearuanne hõlmas ELi aruandlus- ja auditeerimiskorruga seotud küsimusi. Käesolevas, järjekorras teises ülevaatearuandes vaadeldakse ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvaid riske.

II

Avaliku sektori vahendite vastutustundlik kasutamine eeldab maksumaksjate raha suunamist prioriteetidele, mida ühiskond peab (valitud esindajate kaudu) vajalikuks ja soovitavaks, püstitatud eesmärkide saavutamist tõhusal, mõjusal ja säästlikul viisil ning nõuetekohase demokraatliku aruandekohustuse ja efektiivse valitsemistava tagamist kontrolli ja tasakaalu abil.

III

ELi eelarve kasutamisel on pöörõhk liiga kaua olnud eeskirjade täitmisel, pööramata piisavat tähelepanu kulutasuvusele ja ELi lisaväärtusele, mis annaks selget ja nähtavat kasu ELile ja tema kodanikele ning mida ei oleks võimalik saavutada kulutuste tegemisega üksnes riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasemel.

IV

Käesoleva kokkuvõtte aluseks on üksikasjalikum aruanne, milles analüüsitakse käsitletavaid teemasid põhjalikumalt. Mõlemad dokumendid tuginevad teabelehtede kogumil, mis sisaldab põhjalikumalt teavet ELi tuluaallikate, eelarvekulude kategooriate (mitmeaastase finantsraamistiku rubriigid) ja riigihankemenetluste kohta.

V

Finantsjuhtimist ohustavad järgmised riskid:

- ELi eelarvet ei kasutata eelarvepädevate institutsioonide kindlaksmääratud eesmärkidel, otstarbel ja eeskirjade kohaselt (kulude seaduslikkus ja korrektsus);
- ELi eelarvet ei kajastata raamatupidamise aastaaruandes õigesti (raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsus)¹;
- ELi eelarvet ei kasutata otstarbekalt, juhindudes usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetest (säästlikkus, tõhusus ja mõjus);
- ELi kulutused ei anna lisaväärtust ja loodetud kasu ei realiseeru (ELi lisaväärtus).

VI

Nende riskide edukas juhtimine peaks tagama kulutuste hea kvaliteedi, st eeskirjade kohaselt tehtud kulutuste mõjusa, säästliku ja tõhusa kasutamise. Kontrollikoda on aga tuvastanud mitu olulist probleemi, mis vajavad eritähelepanu ning mida järgmistes punktides käsitletakse.

Rahastamiskõlblikkuse eeskirjad ja muud ELi toetuse saamise tingimused

VII

Suurem osa ELi rahalistest vahenditest eraldatakse toetust või subsidiume taotlenud ettevõtetele või üksikisikutele. ELi eelarvest raha eraldamise eeskirjad ja selle saamise tingimused on kindlaks määratud õigusaktides, mida tihti täiendavad liikmesriikides ELi vahendite haldamise eest vastutavate asutuste seatud muud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid ja tingimused. Täiendavad nõuded võivad olla üleliigsed ja suurendada halduskoormust. Eri tasandite kontrollisüsteemid ei pruugi olla piisavad, et kontrollida kõigi nõuete järgimist.

¹ Kuna kontrollikoda on alates 2007. aastast esitanud raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse kohta positiivse arvamuse, ei käsitleta finantsjuhtimise riskide ülevaatearuandes seda teemat.

VIII

Keerukad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad ja muud tingimused võivad põhjustada ELi vahendite ebatäpset suunamist ja ELi eelarve mitteoptimaalset kasutamist: võimalikud toetusesaajad võivad seetõttu ELi eelarvest toetuse taotlemisest loobuda; keeruliste eeskirjade tõttu on haldusasutustel keerulisem ja kulukam kontrollida, kas taotlused ja maksed on korrektsed ning kas kõik toetuse saamise tingimused on täidetud.

IX

Ehkki komisjon võtab meetmeid õigusaktide arvu vähendamiseks ja nende lihtsustamiseks, seisavad liikmesriikide ametiasutused ja muud toetusesaajad endiselt silmitsi probleemidega. Mõnes eelarvevaldkonnas on liiga palju eeskirjade tasandeid. See võib põhjustada erinevaid tõlgendusi ja seetõttu eeskirjade ebajärjekindlat kohaldamist.

Riigihanke-eeskirjade ja menetluste rakendamine

X

Riigihange on kaupade, teenuste ja ehitustööde hankimine avaliku sektori organisatsioonide poolt. ELi hankedirektiivide eesmärk on edendada ELi majanduse integreerimist (siseturg), lihtsustades piiriülest lepingute sõlmimist ja hangete korraldamist ning muutes need tegevused läbipaistvaks. Üldjuhul peavad ELi eelarvest toetust saavad riiklikud haldusorganid järgima riigihanke-eeskirju ja menetlusi ning rakendama hankemenetluses läbipaistvuse (avatuse) ja võimalike tarnijate võrdse kohtlemise üldeeskirju. Nende eeskirjade ja menetluste mittejärgimine võib põhjustada suuremaid kulusid avalikule sektorile, vähest konkurentsi, nõuetele vastavate pakkujate tagasilükkamist või lepingute tühistamisest tulenevaid lisakulusid ja viivitusi.

XI

Kontrollikoja audititöö tulemused näitavad, et paljud leitud vead tulenevad hanke-eeskirjade ja menetluste ebaõigest rakendamisest. See võib toimuda tahtlikult, et eelistada mõnd pakkujat teistele, või tahtmatult, kuna eeskirju ei mõistetud õigesti.

Liikmesriikide ametiasutuste suutlikkus ELi rahalisi vahendeid hallata ja kasutada

XII

Liikmesriikide ülesanne on tagada, et subsiidiumid ja toetused makstakse toetuskõlblikele toetusesaajatele ning et alusetud maksed nõutakse korralduslikult tagasi. ELi rahaliste vahendite haldamiseks vajalike asutuste ja süsteemide loomise kulud jagatakse liikmesriikide ja ELi vahel, kusjuures esimestel on korralduslikes küsimustes teatav kaalutusõigus.

XIII

ELi vahendid eraldatakse 28 riigi ametiasutuste ning paljude piirkondlike ja kohalike asutuste kaudu, kelle haldussuutlikkus (oskused ja ressursid) on erinev. See suurendab vigade tekkimise ja vahendite ebaotstarbekasutamise riski. Samuti võib see aeglustada ELi rahastatud tegevuste ja projektide elluviimist, mõjutada reguleerivate meetmete kvaliteeti ning takistada komisjoni ja liikmesriikide vahelist infovahetust.

ELi ja riikide eelarvete koordineerimine rõhuasetusega ELi vahendite ärakasutamisel

XIV

ELi eelarve aastasuse põhimõte võib põhjustada probleeme nende tegevuste rahastamisel, mida viiakse ellu mitme aasta vältel. Rahastamisotsuste põhjal konkreetsete eesmärkide ja meetmete määratlemine võtab aega. Lisaks on ELi ja riikide eelarveprotsessid üksteisest lahus: neil on erinevad läbiviijad, eesmärgid ja tsüklid. See võib tekitada ELi ja riikide eelarvete vahel dubleerimist, lünki või vastuolusid.

XV

Paljusid tegevusi ja projekte rahastatakse nii ELi kui riiklikust eelarvest (kaasrahastatavad kulud), tingimusel, et nii ELi kui riiklikud eelarvevahendid on kättesaadavad. Kasinusmeetmete tõttu liikmesriikides võidakse riiklike vahendeid oluliselt vähendada või need meetmete elluviimiseks üldse eraldamata jätta. Viimasel juhul võib lisaks ohtu sattuda juba rahastatud ELi meetmete jätkusuutlikkus.

XVI

Arvestades, kui suurt rõhku pannakse ELi eelarve ärakasutamisele (sisendipõhine lähenemisviis), keskenduvad tegevuste ja projektide haldajad sageli raha saamise ja kasutamise tingimuste täitmisele, mitte tulemuste saavutamisele.

ELi aastaelarvete mõju tegevusele ja rahavoogude juhtimisele

XVII

Liikmesriikide ametiasutused, teised vahendusasutused ja toetusesaajad võivad saada oma tegevuse käivitamiseks ettemakseid (eelrahastamist). Liiga pikad eelrahastamise perioodid võivad suurendada vigade ja kadude teket ning muuta tegevuse ümbersuunamise eesmärkide saavutamisele eriti keeruliseks. Et väljamaksetaotluste esitamise tähtajad on pikad, tulevad probleemid ilmsiks alles mitme aasta pärast, kui võib olla liiga hilja neid lahendada.

XVIII

Liikmesriigid peavad lähiaastatel eraldama kulukohustuste katmiseks 1234 miljardit eurot. Summa koosneb 908 miljardist eurost, mis on kokku lepitud mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 raames (maksed), ning täiendavast 326 miljardist eurost kulukohustuste katmiseks eelmiste mitmeaastaste finantsraamistike raames, mis võib mõjutada komisjoni suutlikkust täita kõik maksetaotlused nende tegemise aastal.

ELi eelarve abil saavutatav kasu – ELi lisaväärtus

XIX

ELi eelarvest liidusiseselt tehtud kulutused peaksid pakkuma ELile ja tema kodanikele selget ja nähtavat kasu, mida ei ole võimalik saavutada üksnes riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil tehtud kulutustega.

XX

Mõnel juhul seisneb ELi eelarve mõju aga vaid olemasolevate vahendite suurendamises, lisamata sinna ELi mõõdet; ELi vahendeid võidakse kasutada tegevusteks, mida liikmesriigid ja teised toetusesaajad nii või teisiti läbi oleksid viinud (tühimõju); samuti võivad vahendid osutada ebapiisavaks, et kavandatud eesmäärke saavutada.

Andmete ja teabe kvaliteet

XXI

Komisjon koordineerib paljusid eelarve kasutamise protsessis osalejaid ning ei saa alati kehtestada ühetaolisi menetlusi ja juhtimissüsteeme. Oluline on tagada õigete andmete õigeaegne laekumine vahendajatelt ning võimalus andmeid efektiivselt kontrollida.

XXII

Lisaks põhineb komisjoni järelevalve, finants- ja tulemusjuhtimine tihti piiratud, poolikul või ebausaldusväärsel teabel.

Kulud, mida ei saa ELi eelarvest kanda, ja auditid

XXIII

Kulud, mida ei tohi kanda ELi eelarvest, tuleb üldjuhul toetusesaajatelt tagasi nõuda. Komisjon võib rakendada ka korrektsioone liikmesriikide poolt ELi eelarvest taotletud kulude suhtes, lükates need kui ELi eelarvest mitte kantavad kulud tagasi, mistõttu tuleb need kanda riigieelarvest. Selliseid korrektsioone on aga keeruline hallata ja nad ei mõju liikmesriikidele süsteemide puuduste parandamiseks kuigivõrd stimuleerivalt. Mõnes kulukategoorias (eelkõige ühtekuuluvuspoliitikas) võivad liikmesriigid tagasilükatud kulud rahastamiskõlblike kuludega asendada.

XXIV

Komisjon ei saa kõiki liikmesriikide, teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kasutatud ELi eelarve osi ega toetusesaajate deklareeritud kulusid vahetult ja järjepidevalt kontrollida. Ta toetub asjaomaste kulude tõendamisel sõltumatute audiitorite tööle ning piiratud kontrollidele, mida teeb komisjoni tegevpersonal ja audiitorid.

XXV

Kulude tõendamist sõltumatute audiitorite poolt võib aga mõjutada nende töö kvaliteet ja ajastus, samuti nende sõltumatus. Komisjoni enda kontrollid võivad mõjutada tema kontrollistrateegia puudused.

Millised on võimalused ja edasised sammud?

XXVI

Nii komisjon kui liikmesriigid vastutavad selle tagamise eest, et ELi vahendeid kasutataks lähiaastatel hästi ja otstarbekalt. Mõlemad on selle tagamiseks edukalt meetmeid võtnud.

XXVII

Uue finantsraamistiku käivitumine 2014. aastal, sellega seotud rakenduslike õigusaktide ja uue finantsmääruse rakendumine ning komisjoni võetud kohustus tagada, et eelarve oleks rohkem tulemustele suunatud, pakuvad aga kõik võimalusi ELi eelarve finantsjuhtimise lihtsustamiseks ja parandamiseks.

XXVIII

Võimaluste ärakasutamiseks peaksid kõik ELi eelarve täitmise protsessis osalejad keskenduma oma valdkonnas järgnevale:

- tulemused ja ELi lisaväärtus;
- tulemusjuhtimine;
- eelarve haldamine;
- kontrollikord ja teiste audiitorite töö;
- mitmeaastase finantsraamistiku vahekokkuvõte.

Lehekülg

- 8–19 **Sissejuhatus**
- 11–19 **Mis on ELi rahalised vahendid ja kuidas neid hallatakse?**
- 11–14 **ELi eelarve**
- 14–15 **Erimeetmed finants- ja võlakriisi leevendamiseks**
- 15–19 **ELi keeruline eelarvesüsteem**

- 20–21 **Millised riskid ohustavad finantsjuhtimist?**

- 20–32 **Mis läheb valesti ja miks?**
- 22 **ELi kulude seaduslikkus ja korrektsus: raha kasutamine vastavalt eeskirjadele**
- 23–24 **Usaldusväärne finantsjuhtimine: ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus**
- 25–32 **Mõningad spetsiifilised riskitegurid**

- 33–35 **Millised on võimalused ja edasised sammud?**
- 33 **Rõhuasetus tulemustel ja ELi lisaväärtusel**
- 33–34 **Keskendumine tulemusjuhtimisele**
- 34–35 **Keskendumine eelarve haldamisele**
- 35 **Kontrollikord ja teiste töö**
- 35 **Vahekokkuvõte**

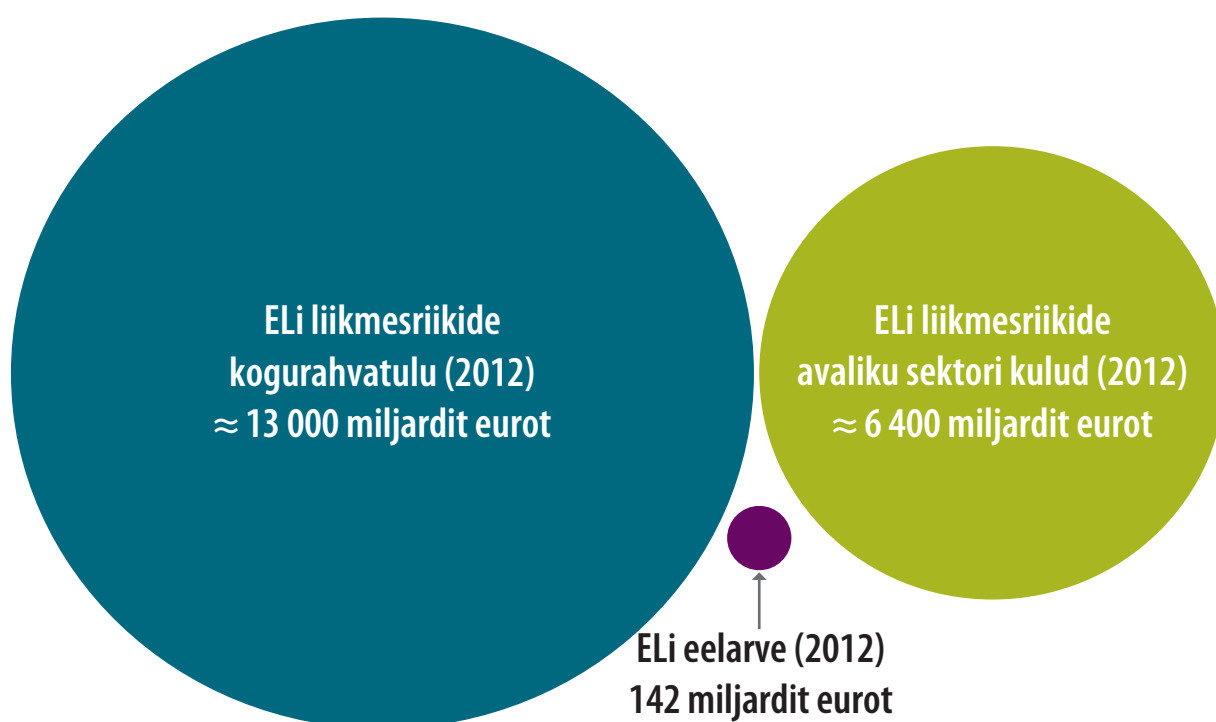
- I lisa. Riskid, mis võivad ELi eelarve kasutamisel esineda**

01

Liikmesriikide osamaksud ELi üldeelarvesse (ELi eelarve) kogutakse kokku ning kasutatakse selliste programmide ja meetmete elluviimiseks, millega toetatakse ja edendatakse ELi poliitikaeesmärke. Eelarve täiendab Euroopa Komisjoni (komisjon) ja teiste ELi institutsioonide poolt aluslepingu ja ELi eesmärkide edendamiseks võetud seadusandlikke meetmeid. ELi aastaelarve maht on väike võrreldes liikmesriikide kogutulude ja -kuludega: see moodustab vaid veidi üle 1% nende kogurahvatulu kogusummast ning vastab ca 2%-le nende valitsussektori kogukuludest (vt **diagramm 1**). Samuti on see vaid murdosa võrreldes toetusega, mis on eraldatud finants- ja võlakriisi leevendamiseks.

Diagramm 1

ELi eelarve moodustab väikese osa liikmesriikide ressurssidest ja valitsemissektori kuludest (2012)



Allikas: Eurostat.

02

Finants- ja võlakriis on tõstatanud olulisi küsimusi ELi rolli ja arengu kohta, samuti selle kohta, mida tähendab olla osa EList. Pikad kõnelused enne perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku heakskiitmist (vt **1. selgitus**)¹ ning liikmesriikide soovimatus suurendada maksete eelarvet² on näidanud, et ELi rahastamise vastu, mida nähakse „Euroopa projekti“ propageerimisena riikide vajaduste arvelt, valitseb vähene huvi.

03

Liikmesriikide valitsused ja Euroopa Parlament ootavad ELi eelarvelt suurt läbipaistvust. Euroopa Kontrollikoda on esitanud viimasel 19 aastal ELi kulutuste kohta negatiivse kinnitava avalduse (vt **2. selgitus**), mis tähendab ELi jaoks probleemi. Eelkõige võib negatiivne arvamus tahtmatult süvendada arusaama, et vead viitavad sellele, et ELi eelarve kulud on tõsiselt pettusest ja korrupsioonist mõjutatud, vähendades avalikkuse usaldust ELi institutsioonide vastu³.

04

Liikmesriikide valitsused ja maksumaksjad tahavad näha suurema väärtuse loomist nende poolt ELi eelarvesse panustatud raha eest: nad tahavad veenduda, et raha kasutatakse korrektselt ja hallatakse hästi, et seda kasutatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu heakskiidetud eesmärkidel ja et see viib soovitud tulemusteni.

05

Toetudes oma 35 aasta pikkusele kogemusele ELi tulude ja kulude auditeerimise vallas, kirjeldab kontrollikoda käesolevas ülevaatearuandes ELi rahavooge ja esitab kokkuvõtte teemadest, mida tuleb käsitleda, tagamaks muu hulgas ELi maksumaksjale ELi eelarvevahendite otstarbekam kasutamine. Ülevaatearuandel on kolm osa:

- a) kokkuvõte, milles antakse ülevaade peamistest teemadest;
- b) käesolev üksikasjalik aruanne, milles selgitatakse tausta ning esitatakse teavet ELi eelarve ning ELi rahaliste vahendite ja muude rahavoogude kasutamises osalejate kohta;
- c) temaatilised teabelehed mitmeaastase finantsraamistiku iga peamise rubriigi, ELi tuluallikate ning riigihangete kohta, kus võetakse kokku nende põhiomadused ja probleemid.

- 1 Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku heakskiitmiseks kulus kaks ja pool aastat. See kiideti Euroopa Parlamendis heaks 19. novembril 2013 ja võeti nõukogus vastu 2. detsembril 2013.
- 2 Vt eelarveaasta 2012 aastaaruanne, punktid 1.51–1.53 (ELT C 331, 14.11.2013).
- 3 Vt arvamus nr 1/2010 „Euroopa Liidu finantsjuhtimise edendamine: riskid ja väljakutsed“ (<http://eca.europa.eu>), ning kontrollikoja vastus komisjoni teatisele „Muutuv Euroopa vajab eelarvereformi“.

1. selgitus

Mitmeaastane finantsraamistik

Mitmeaastases finantsraamistikus väljenduvad liidu poliitilised prioriteedid rahaliselt vähemalt viieaastase perioodi jooksul (Lissaboni lepingu artikkel 312). Mitmeaastase finantsraamistikuga määratakse kindlaks iga-aastased piirmäärad ELi kulude kohta tervikuna, samuti peamiste kululiikide (rubriikide) kohta. See ei ole nii üksikasjalik kui aastaelarve. Mitmeaastases finantsraamistikus kehtestatakse iga kululiigi piirmäära kindlaksmääramisega eelarvedistsipliin ning tagatakse ELi kulude areng ELi eelarve omavahendite piirides ja vastavalt ELi poliitikaeesmärkidele. Lisaks tagab kõnealune süsteem ressursside prognoositava laekumise ELi pikaajaliste prioriteetide elluviimiseks ning loob suurema kindlustunde ELi vahenditest toetusesaajatele. Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik seab eelarveliste kulukohustuste piirmääraks 960 miljardit eurot ja maksete piirmääraks 908 miljardit eurot (2011. aasta hindade juures).

2. selgitus

Kinnitav avaldus

Kinnitav avaldus väljastatakse ELi raamatupidamise aastaaruande usaldusvärsuse ning selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. ELTLi (artikkel 287) kohaselt peab kontrollikoda kontrollima, kas kõik tulud on laekunud ning kõik kulutused on tehtud seaduslikult ja kas finantsjuhtimine on olnud usaldusväärne.

Kinnitava avalduse tüüpi auditiarvamust, mis hõlmab nii raamatupidamisarvestuse usaldusvärsust kui selle aluseks olevate tehingute seaduslikkust ja korrektsust, ei kasutata sageli. Vähesed riigid nõuavad oma riigikontrolöridelt sellise arvamuse esitamist ja suure tõenäosusega ei oleks riigikontrolöridel võimalik esitada positiivset kinnitavat avaldust enda riigi valitsuse eelarve kohta. Näiteks Ühendkuningriigi riiklik kontrolliasutus esitab märkusi oma auditiarvamuses valitsuse kogu raamatupidamisarvestuse usaldusvärsuse kohta, kuid ei esita seaduslikkust ja korrektsust käsitlevat arvamust. Samamoodi on ka Ameerika Ühendriikide valitsuse aruandluse eest vastutav amet (Government Accountability Office) teatanud, et tal ei ole võimalik esitada arvamust Ameerika Ühendriikide valitsuse finantsaruannete kohta.

Mis on ELi rahalised vahendid ja kuidas neid hallatakse?

ELi eelarve

06

ELi aastaelarve põhineb mitmeaastasel finantsraamistikul, milles on kindlaks määratud vastava perioodi ELi kuluprioriteetid viies laias poliitilises kategoorias (rubriigis) (vt **tabel 1** ja **diagramm 2**):

- vastava perioodi iga aasta kohta määratakse mitmeaastases finantsraamistikus iga rubriigi aasta piirmäär ja üldine aasta piirmäär summadele, mida komisjon võib kulukohustustega siduda ja välja maksta (kulukohustuste ja maksete assigneeringud). Maksete eelarve seab *de facto* ülempiiri summale, mida komisjon võib liikmesriikidelt oma väljamaksete katmiseks taotleda;
- nagu mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimistel kokku on lepitud, reserveeritakse ELi aastaelarvest igale riigile riiklikud assigneeringud järgmistes kuluvaldkondades: maaelu areng, kalandus ja ühtekuuluvuspoliitika (eeljaotised). Samamoodi seatakse ELi eelarve ülempiir põllumajanduskuludele, millega reserveeritakse igale liikmesriigile aasta jooksul makstav toetuste kogusumma. Nii on 80% liikmesriikide jaoks ettenähtud mitmeaastasest finantsraamistikust ja ELi aastaelarvest juba liikmesriikide vahel eelnevalt jaotatud.

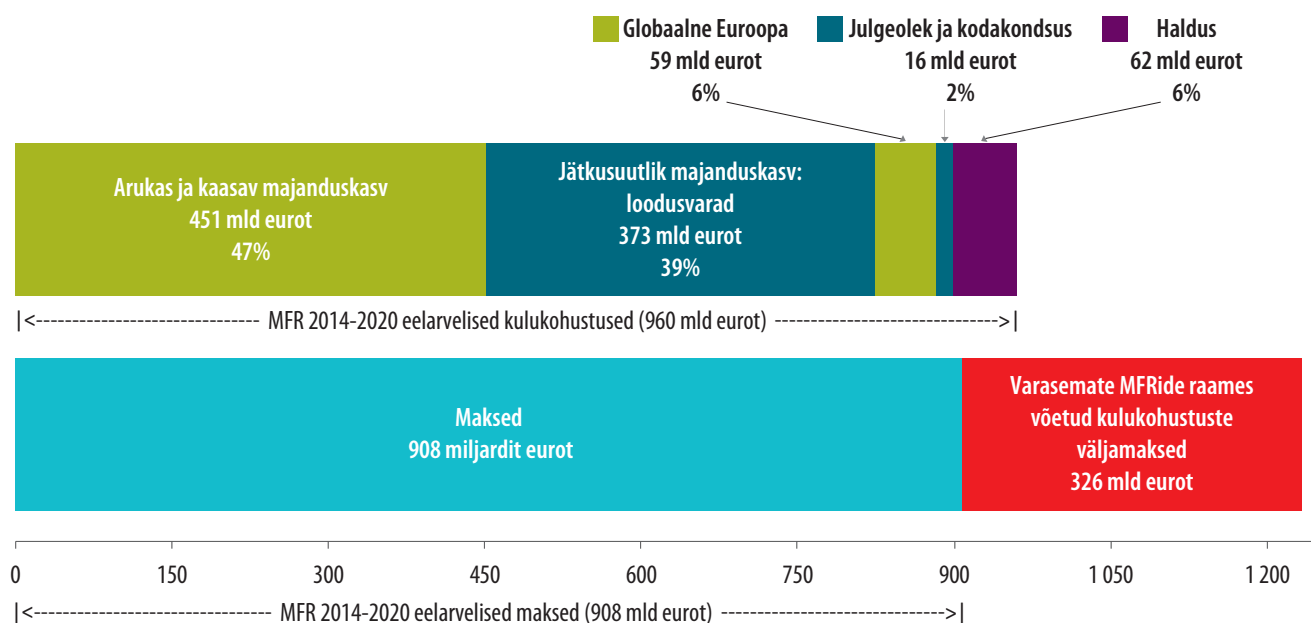
Tabel 1

Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020

(miljardites eurodes)

| MFRi rubriik | Kulukohustused | Eeljaotised ja riiklikud ülemmäärad | % |
|---|----------------|-------------------------------------|-----------|
| 1. Arukas ja kaasav majanduskasv | 450,8 | 322,3 | 71 |
| 2. Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad | 373,2 | 353,2 | 95 |
| 3. Julgeolek ja kodakondsus | 15,7 | | |
| 4. Globaalne Euroopa | 58,7 | | |
| 5. Haldus | 61,6 | | |
| MFR kokku | 960,0 | 675,5 | 70 |
| mildest liikmesriikidele kättesaadav | 839,7 | 675,5 | 80 |
| Reservid | 10,0 | | |
| EAF | 30,5 | | |
| Kogusumma väljaspool MFRi | 40,5 | | |
| MFR pluss muud summad kokku | 1 000,5 | 675,5 | 68 |

Perioodi 2014–2020 mitmeaastane eelarve (mitmeaastane finantsraamistik)



Allikas: kontrollikoja arvutused komisjoni teabe põhjal.

07

Vastavalt kokkulepetele ning finantskriisi ja perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku taustal tuleb ELi eelarve vastavusse viia ELi poliitika prioriteetidega, et edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist⁴. Strateegias „Euroopa 2020“ määratakse kindlaks viis peamist eesmärki, mis ELil tuleb 2020. aastaks saavutada, kasutades nii ELi kui riikide eelarveid. Täpsemalt:

- suurendada tööhõivet: tagada 20–64-aastaste 75% tööhõivemäär;
- tõsta haridustaset: vähendada koolist väljalangemist alla 10 protsendini ja suurendada keskharidusjärgse hariduse omandamist, nii et vähemalt 40% 30–34-aastastest omandavad kõrghariduse;
- parandada teadusuuringute ja innovatsiooni tingimusi: investeerida 3% ELi sisemajanduse koguproduktist teadus- ja arendustegevusse;

4 Euroopa Ülemkogul 17. juunil 2010. aastal vastu võetud ELi majanduskasvu strateegia.

- d) edendada sotsiaalset kaasatust vaesuse vähendamise abil: vähendada vaesuses või vaesuse ohus ja sotsiaalses tõrjutuses elavate inimeste arvu vähemalt 20 miljoni võrra;
- e) vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid (kliima/energia): vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid võrreldes 1990. aastaga 20% (sobivate tingimuste korral isegi 30%), saavutada 20% energia tootmine taastuvatest energiaallikatest ja energiatõhususe suurendamine 20% võrra.

08

Lisaks ELi iga-aastasele üldeelarvele haldab komisjon:

- a) Euroopa Arengufonde (EAFid) (ca 3 miljardit eurot 2013. aastaks, 27 miljardit eurot perioodiks 2014–2020). Liikmesriikide osamaksed EAFi eelarvesse lepatakse kokku valitsustevahelistel läbirääkimistel väljaspool ELi üldeelarve menetlust, kuid EAF võidakse ELi eelarvesse lülitada järgmises mitmeaastases finantsraamistikus (vt teabeleht globaalse Euroopa kohta). Komisjon haldab EAFi rahastatud tehinguid, kasutades tagastamatu abina eraldatud ressursse. Euroopa Investeeringuspank (EIP)⁵ haldab investeerimisrahastut ja intressitoetusi;
- b) laenu tehinguid, mille maht oli 2013. aasta lõpus ca 57,2 miljardit eurot⁶. Teatud kooskõlastatud juhtudel võib EL (mida esindab komisjon) laenu võtta, et vahendid omakorda riikidele edasi laenata, täitmaks aluslepinguga antud volitusi;
 - i) võetud laene tagavad 28 liikmesriiki. Laenu võtvale riigile laenu andmine toimub kompensatsioonitehinguna, st laenu antakse samadel tingimustel, mis kehtisid selle võtmisel, nii et komisjonile ei teki ei intressi ega valuutariski;
 - ii) on kolm peamist rahastamisvahendit: maksebilansi tasakaalustamise vahend (annab rahalist toetust euroalasse mittekuuluvatele riikidele; 31. detsembri 2013. aasta seisuga oli Ungarile, Lätile ja Rumeeniale antud laenu summas 11,6 miljardit eurot), Euroopa finantsstabiilsusmehhanism (EFSM, millest anti rahalist toetust kõigile liikmesriikidele. 31. detsembri 2013. aasta seisuga oli Lirimale ja Portugalile antud laenu summas 44,5 miljardit eurot. EFSMist enam uusi laene ei anta, toetustegevus on asendatud toetustega EFSFist ja ESMist, vt punkt 10), ja makromajandusliku finantsabi vahend (sellest toetatakse väljaspool Euroopat, kuid sellele geograafiliselt lähedal asuvaid partnerriike; laenude maht oli 31. detsembri 2013. aasta seisuga 0,6 miljardit eurot);
 - iii) lisaks on antud Euratomi laene nii liikmes- kui mitteliikmesriikidele, et rahastada energiarajatistega seotud projekte (0,4 miljardit eurot 31. detsembri 2013. aasta seisuga), ning väljastatud Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse lihtveksleid (0,2 miljardit eurot 31. detsembri 2013. aasta seisuga);

- 5 EIP omanikuks on liikmesriigid ja sellest rahastatakse kapitalimahutuste projekte, mis edendavad ELi eesmärke. Ligikaudu 90% EIP laenudest läheb liikmesriikidele ning ülejäänud 10% 150 muule riigile. EIP laene võib kombineerida üldeelarve ja EAFi toetustega. Euroopa Investeeringusfond kuulub EIP struktuuri ning sellest antakse VKEdele riskikapitali ja tagatist.
- 6 Vt Euroopa Liidu esialgne konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne, eelarveaasta 2013, lisa 7.1 – rahalise toetuse mehhanismid, komisjoni hallatav laenuvõtmise ja -andmise tegevus.

- c) pikaajalisi kohustusi, mis on peamiselt seotud pensionide ja töötajahüvitistega (2013. aasta lõpus 45,7 miljardit eurot). Kolmandik nende hüvitiste eeldatavatest kuludest kaetakse töötajate palgast. Liikmesriigid tagavad ühiselt hüvitiste väljamaksmise ning ettepaneku kohaselt võtavad tulevikus hüvitiste finantseerimise üle;
- d) välistegevuse tagatisfondi, et katta EIP poolt ELi mittekuuluvatele riikidele antud laenudega seotud kohustuste täitmata jätmine;
- e) eelarvesse mittekuuluvaid erivahendeid, mis on mõeldud kasutamiseks hädaolukordades ja erandlikel asjaoludel, piirmääraga 1,4 miljardit eurot aastas (hädaabireserv, Euroopa Liidu Solidaarsusfond, paindlikkusinstrument ja Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond).

- 7 EFSFi raames on antud laenu summas 152,8 miljardit eurot kolmele riigile: Iirimaa, Portugal ja Kreeka. EFSF ei anna uusi laene alates 1. juulist 2013. Euroalasse kuuluvad abi vajavad riigid võivad raha laenata ESMilt, mille laenuandmisvõime on 500 miljardit eurot.
- 8 ESMi asutajateks ja omanikeks on euroalasse kuuluvad riigid. Kõik euroalasse kuuluvad abi vajavad riigid võivad ESMilt laenu võtta; ESMi laenuandmisvõime on 500 miljardit eurot.
- 9 Lisaks haldab komisjon euroalasse kuuluvate riikide poolt Kreekale antud ühendatud kahepoolseid laene. Need ei avalda mõju ELi eelarvele ning ELi finantsaruannetes neid ei kajastata ega mainita.

Erimeetmed finants- ja võlakriisi leevendamiseks

09

Euroopa poolaasta raames tuleb liikmesriikidel oma majanduspoliitikat üksteisega rohkem koordineerida (vt **3. selgitus**) ning ELi juhised ja eeskirjad oma iga-aastastesse poliitika- ja eelarvevalikutesse üle võtta.

10

Võlakriisi taustal on euroalasse kuuluvad riigid loonud valitsustevahelised finantsstabiilsusmehhanismid (Euroopa finantsstabiilsusvahend (EFSF⁷) ja selle järglane, Euroopa stabiilsusmehhanism (ESM⁸)). Komisjon vastutab mehhanismide alusel antava finantsabi poliitiliste tingimuste üle peetavate läbirääkimiste ja nende täitmise järelevalve eest. Neid laene aga ELi eelarvest ei tagata ja ELi raamatupidamisarvestuses ei kajastata⁹.

Euroopa poolaasta

Kõik liikmesriigid peaksid kajastama oma riiklikes eesmärkides ja majanduskasvu edendavates meetmetes kohustust saavutada strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid. Euroopa poolaasta on majanduspoliitika koordineerimise iga-aastane tsükkel, mille abil tagada, et liikmesriikide jõupingutused on kooskõlastatud ja sihipärased, avaldamaks majanduskasvule soovitud mõju. Igal aastal teeb komisjon riikide majandus- ja struktuurireformide programmide põhjaliku analüüsi ning annab järgmiseks 12 kuni 18 kuuks riigipõhiseid soovitusi. Nõukogu arutab neid soovitusi ja võtab need ametlikult vastu, ning need kinnitatakse Euroopa Ülemkogus. Seeläbi antakse liikmesriikidele poliitikaalaseid nõuandeid, enne kui nad oma järgmise aasta eelarve kinnitavad. Kui liikmesriik ei ole soovitusele ettenähtud ajavahemiku jooksul reageerinud, võidakse esitada poliitiline hoiatus.

11

Euroopa Keskpanka (EKP) ei rahastata ELi eelarvest:

- a) EKP omanikeks on kõigi liikmesriikide keskpangad, kelle osa panga omakapitalis põhineb komisjoni esitatud andmetel¹⁰;
- b) 2014. aasta jooksul võtab EKP enda peale ühtse järelevalvemehhanismi ülesanded ja saab volitused teha osalevate liikmesriikide (18 euroalasse kuuluvat riiki ning euroalasse mittekuuluvat riigid, kellel on osalemisõigus) mis tahes krediitdiastutuste tegevuse üle järelevalvet ning sellesse sekkuda. Tegelikult hakkab EKP tegema otsest järelevalvet ligikaudu 130 euroala suurima panga üle, ülejäänud pangad jäävad riikide ametiasutuste kontrolli alla.

ELi keeruline eelarvesüsteem

12

ELi eelarve kasutamise keskkond on keeruline (vt **diagramm 4**):

- a) poliitikavaldkondi on üle 30, lisaks hulganisti eesmärke ja tegevusi. Rahastatakse tuhandeid projekte, kasutades paljusid eri vahendeid (toetused, subsidiumid, laenud, tagatised, otsene eelarvetoetus riikidele väljaspool ELi, uuenduslikud rahastamisvahendid ja muud mehhanismid ELi rahastamise võimendamiseks). Lõplike toetusesaajate hulka kuuluvad üksikisikud, ettevõtted, ülikoolid, avaliku ja erasektori partnerlused ning valitsusasutused;
- b) eelarve hõlmab osalejaid liikmesriikidest (riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil), riikidest väljaspool ELi ja rahvusvahelistest organisatsioonidest, samuti komisjoni talitustest (peadirektoraatidest), ametitest ja muudest ELi asutustest (muud ELi institutsioonid, Euroopa Investeerimispank, Euroopa Investeerimisfond) ning organisatsioonidest, kus EL osaleb (nt Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank (EBRD)¹¹ ja ühisettevõtted);
- c) liikmesriigid täidavad ca 80% ELi eelarvest koostöös komisjoniga. Suurem osa sellest 80 protsendist on reserveeritud igale riigile riikidevahelise eeljaotuse korras (vt punkti 6 alapunkt b ja **tabel 1**). Kui põllumajanduskulud välja arvata, peavad liikmesriigid osa ühiselt hallatavate tegevuste kuludest ise rahastama (kaasrahastamine);
- d) eelarve täitmise viis¹² ning see, kas tegemist on elluviidava tegevuse ainsa rahastamisallikaga, ei mõjuta mitte ainult seda, millises ulatuses saab komisjon elluviidavat tegevust suunata, vaid määrab ära ka rakendatava kontrolli-, auditeerimis- ja aruandluskorra, samuti teabe, millele komisjonil on juurdepääs;

- 10 Riikide keskpankade osa EKP kapitalis arvutatakse valemil alusel, milles arvestatakse vastava riigi osakaalu ELi kogurahvastikus ja sisemajanduse koguproduktis. Need kaks näitajat on võrdse kaaluga. EKP kohandab keskpankade osi iga viie aasta järel ja mõne uue riigi liitumisel ELiga. Kohandus tehakse komisjoni esitatud andmete põhjal.
- 11 EBRD asutati 1991. aastal, et edendada ettevõtlust ja soodustada üleminekut avatud ja demokraatlikule turumajandusele. Pank tegutseb 34 riigis Kesk-Euroopas, Kesk-Aasias ning Vahemere lõuna- ja idaosas. Aktsionäride hulka kuuluvad 64 riiki, Euroopa Liit ja Euroopa Investeerimispank. ELi liikmesriigid, EIP ja komisjon omavad ligikaudu 63% EBRD aktsiastest.
- 12 Finantsmäärus (kehtib alates 1. jaanuarist 2013), 2. peatükk, eelarve täitmise viisid (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1). Eelarve täitmise viise on kolm (enne 2013. aastat viis). Otsese eelarve täitmise raames teevad komisjoni talitused, rakendusametid ja delegatsioonide juhid järelevalvet vahendite kasutamise üle; kaudne eelarve täitmine puudutab peamiselt allasutusi, riike väljaspool ELi ja rahvusvahelisi organisatsioone; eelarve täitmise viisi auditeerimis- ja kontrollikord.

- e) on palju eraldiseisvaid programme, projekte ja meetmeid, mille eesmärgid on sarnased või üksteist täiendavad, ning mille suhtes kehtivad erinevad eelarve täitmise viisid ja kontrollieeskirjad. Poliitikavaldkondi rahastatakse mitmesugustest allikatest (näiteks teadusuuringute ja innovatsiooniprojekte võib rahastada ELi kolmest eri rahastamisallikast, millel kõigil on erinevad eelarve täitmise ja rahastamiskõlblikkuse eeskirjad; välistegevuse puhul võib osa meetmetest rahastada nii ELi eelarvest kui Euroopa Arengufondi (EAF) eelarvest). Selline rahastamisallikate paljusus valitseb ka poliitikavaldkondade siseselt¹³. Seega, kui programme, projekte ja meetmeid rahastatakse mitmest eri allikast (ELi ja riigieelarve, EIP jm), ei pruugi kogukuludest täit ülevaadet saada. Lisaks on igal rahastamisallikal oma juhtimis- ja aruandluskord¹⁴. See avaldab mõju usaldusväärsele finantsjuhtimisele neis liikmesriikides, kus raha eraldatakse mitme kanali kaudu;
- f) ELi eelarve kinnitatakse iga-aastaselt, kuid palju rahastatud tegevusi viiakse ellu mitme aasta jooksul. Sellest tulenevalt:
- i) tehakse liikmesriikidele, teistele vahendajatele ja toetusesaajatele ettemakseid, kui nad esmakordselt alustavad ELi rahastatud programmi elluviimist. 2013. aasta lõpus oli tehtud ettemaksete maht 79,4 miljardit eurot, millest suurem osa läks koostöös liikmesriikidega hallatavate vahenditega ellu viidavateks tegevusteks (vt punkt 40);
 - ii) valitseb eelarveliste kulukohustuste ja maksete vahel suur vahe, mis on pika aja jooksul järjest kasvanud, mõjutades komisjoni suutlikkust täita kõik maksetaotlused nende tegemise aastal¹⁵. Juriidilised kulukohustused, mis makstakse välja hiljem (täitmata kulukohustused), moodustasid 2013. aasta lõpus 222,4 miljardit eurot, millest suurem osa oli seotud ühtekuuluvuspoliitika kulutustega perioodil 2010–2014 (vt **diagramm 3**). Koos muude kohustustega (enamasti ostud ja töötajate pensionid) summas 103,4 miljardit eurot, millest on välja arvatud laenud, tuleb ELi eelarvest seega välja maksta ca 326 miljardit eurot lisaks summadele, mis on kokku lepitud perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames (2013. aasta seisuga) (vt **diagramm 2**);
- g) eelarve kasutamisel peavad liikmesriigid täitma selleks ELi tasemel kokku lepitud eeskirju ja määrusi, mis tähendab, et eeskirjadest teavitamiseks või nende integreerimiseks riiklikul, piirkondlikul ja kohaliku omavalitsuse tasandil peavad olema olemas efektiivsed mehhanismid;
- h) eelarve kaudse täitmise puhul väljaspool ELi asuvate riikide, rahvusvaheliste organisatsioonide või EIP poolt käsitletakse lepingutes ELi eelarve kasutamise viisi, samuti aruandlust ja kontrolliõigusi.

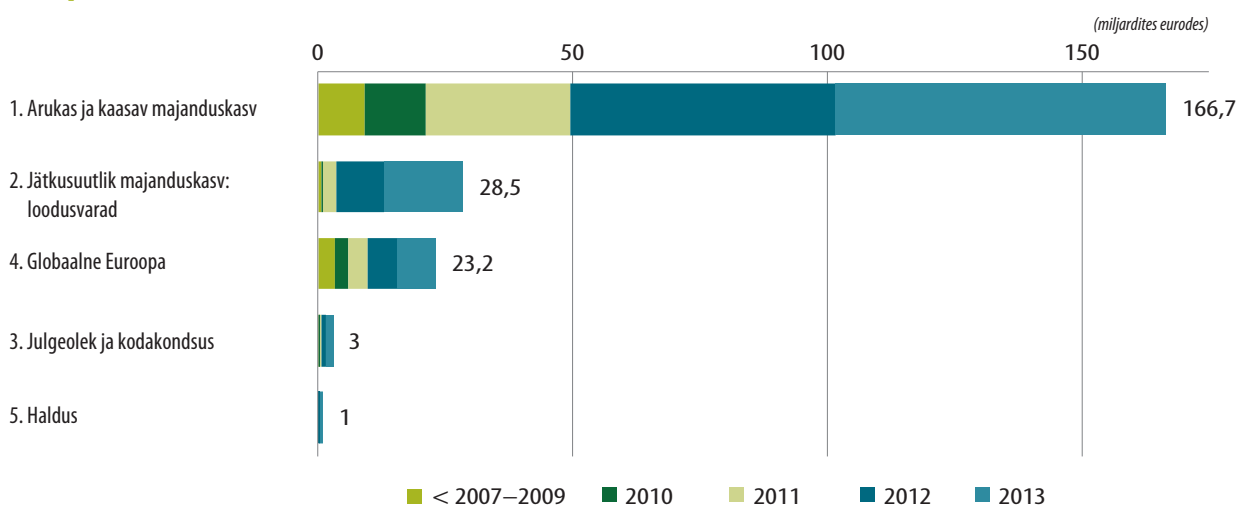
13 Komisjoni talituste töödokument „Euroopa 2020. aasta eelarve: praegune rahastamissüsteem, probleemid, osalistega konsulteerimise tulemused ja eri valikuvõimalused horisontaalsete ja valdkondlike põhielementide kohta”, punkt „Lihtsam ja läbipaistvam eelarve” (SEK(2011) 868 (lõplik), 29.6.2011).

14 2013. aasta järeluuring, mis käsitleb EIP ja EBRD ELi eelarvest kaerahastamise mõju, järeldused 3.3, 3.4 ja 5 (Euroopa Parlamendi sisepoliitika peadirektoraadi eelarvepoliitika osakonna aruanne).

15 Vt eelarveaasta 2012 aastaaruande punktid 1.51–1.53 ja 1.58–1.59 (ELT C 331, 14.11.2013).

Diagramm 3

Täitmata kulukohustused mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide ja aastate kaupa



Allikas: kontrollikoja arvutused komisjoni teabe põhjal.

13

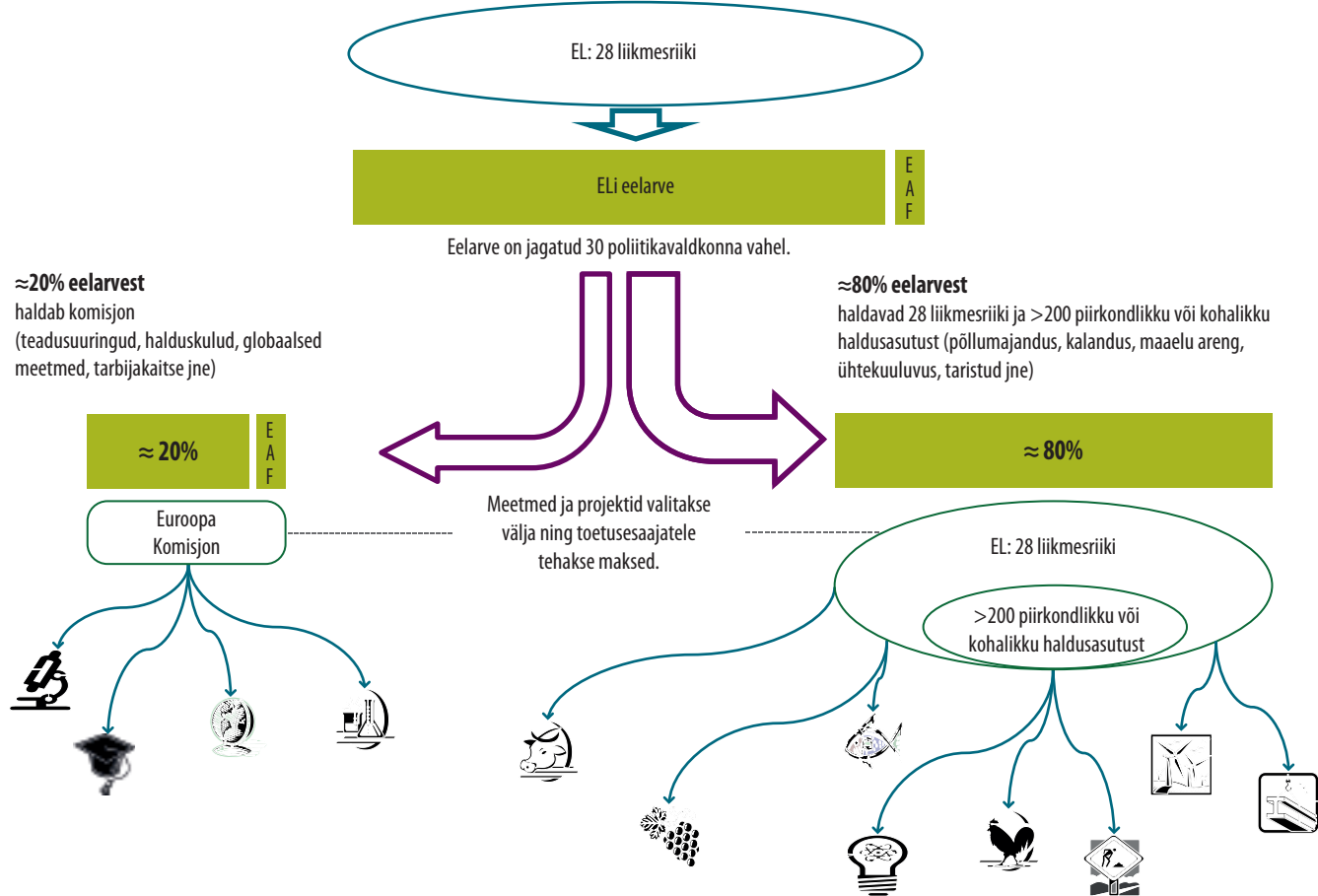
Komisjonil on lõplik vastutus ELi eelarve üle tehtava järelevalve ja selle täitmise eest. Komisjonil on õigus liikmesriikidelt ja muudelt osapooltelt raha tagasi nõuda, kui seda pole kasutatud ettenähtud eesmärgil ja nõuetekohaselt.

14

Kõik need elemendid kokku eeldavad, et ülesanded ja vastutusalad on selged, et osalejate vahel toimub asjakohane kooskõlastus ja teabevahetus ning et kasutusele on võetud tõhusad aruandlus- ja kontrollimehhanismid, tagamaks eelarve korrektne ja mõjus kasutamine.

ELi eelarve kasutamine

ELi 28 liikmesriiki annavad oma panuse aastaelarvesse vastavalt MFRI kokkuleppele (2014: 143 miljardit eurot). Eelarvet kasutatakse komisjoni väljapakutud ning nõukogu ja Euroopa Parlamendi heakskiidetud prioriteetide kohaselt.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

15

Diagrammil 5 on näidatud ELi eelarve kasutamise aruandlusmudel:

- nõukogu ja Euroopa Parlament kinnitavad liidu aastaeelarve vastavalt aluslepingu sätetele¹⁶;
- ELi lepingu kohaselt vastutab eelarve täitmise eest komisjon¹⁷. Ssuuremat osa eelarvest kasutavad küll liikmesriigid, ent komisjonil on siiski lõplik vastutus selle täitmise eest ning ta annab Euroopa Parlamendile ja nõukogule eelarve kasutamise üle aru;
- kontrollikoda esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule kinnitava avalduse ning tulemusauditite tulemused¹⁸. Euroopa Parlament ja nõukogu kasutavad neid alusena heakskiidu andmiseks komisjoni tegevusele eelarve kogumisel ja kasutamisel¹⁹;
- sarnast menetlust kasutatakse ka heakskiidu andmiseks teistele ELi institutsioonidele ja asutustele nende kasutuses oleva eelarve täitmisel.

16 Euroopa Parlament ja nõukogu kinnitavad seadusandliku erimenetluse kohaselt liidu aastaeelarve vastavalt järgmistele sätetele. Artikli 314 teise lõigu kohaselt esitab komisjon eelarveprojekti sisaldava ettepaneku ning artikli 314 kolmandas kuni kümnendas lõigus sätestatakse eelarve vastuvõtmise kord.

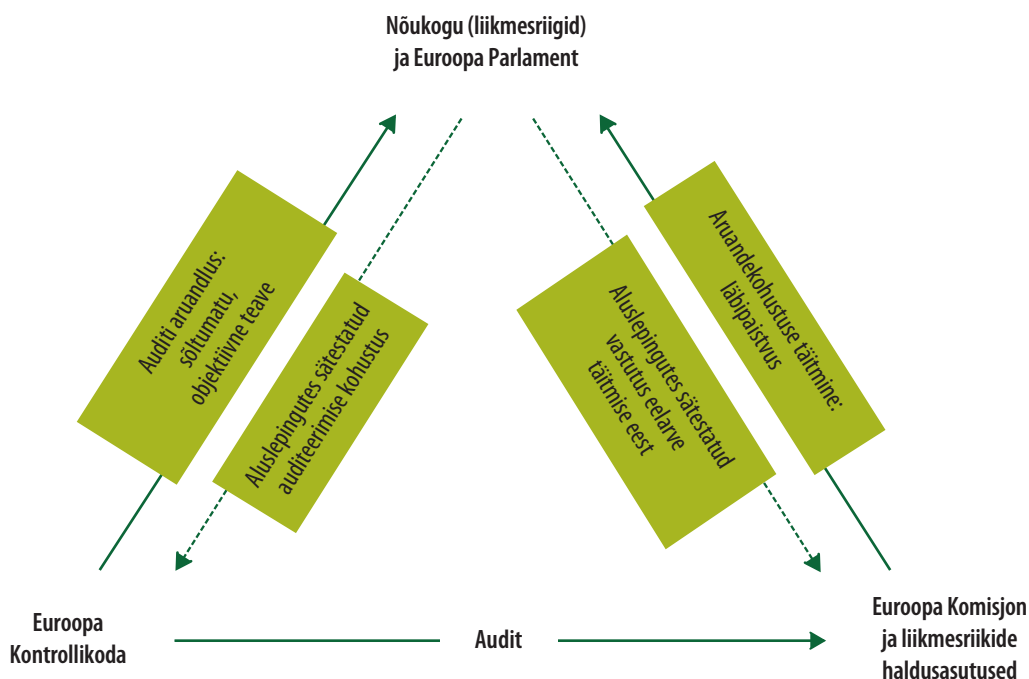
17 Euroopa Liidu lepingu artikkel ja ELTLi artikkel 317: „Komisjon täidab eelarvet koostöös liikmesriikidega...“.

18 ELTLi artiklid 285 ja 287.

19 ELTLi artikkel 319: „Nõukogu soovitusel põhjal annab Euroopa Parlament heakskiidu komisjoni tegevusele eelarve täitmisel“.

Diagramm 5

ELi eelarve kasutamise aruandlusmudel



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Millised riskid ohustavad finantsjuhtimist?

20

16

ELi rahalised vahendid annavad aluslepingu eesmärkide edendamisse väärtusliku ja olulise panuse. Nendega toetatakse õigusakte, mis edendavad aluslepingus sätestatud vabadusi, siseturgu, tarbijate tervist ja kaitset, ning nende abil tehakse EL maailmas nähtavaks. ELi kodanikud, maksumaksjad, liikmesriikide valitsused ja eelarvepädevad institutsioonid soovivad õigustatult teada saada, kas ELi vahendeid on kasutatud õigesti ja targalt ning kas nad on andnud Euroopa lisaväärtust. ELi saavutused ei piirdu aga rahastamisega. Viimasel kahekümnel aastal on EL täitnud mitu keerulist ülesannet: võtnud vastu 16 uut liikmesriiki, võtnud kasutusele euro ning võtnud kooskõlastatult meetmeid ülemaailmse finantskriisi ja Euroopa riikide võlakriisi suhtes. Ehkki siseturu tugevdamiseks on veel vaja mõnevõrra tööd teha, olid selle loomise kulud eelarvele väikesed. Samuti on ELi rahalised vahendid kaasa aidanud selliste struktuuride ja võrgustike loomisele ning ühendamisele, mis toovad ELi kodanikud ja organisatsioonid üksteisele lähemale nii füüsiliselt kui kultuuriliselt, soodustades seeläbi Euroopa integratsiooni.

17

Finantsjuhtimist ohustavad järgmised riskid:

- a) ELi eelarvet ei kasutata eelarvepädevate institutsioonide kindlaksmääratud eesmärkidel, otstarbel ja eeskirjade kohaselt (kulude seaduslikkus ja korrektsus);
- b) ELi eelarvet ei kajastata raamatupidamise aastaaruandes õigesti (raamatupidamise aastaaruande usaldusväarsus)²⁰;
- c) ELi eelarvet ei kasutata otstarbekalt, juhindudes usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetest (säästlikkus, tõhusus ja mõjus);
- d) ELi kulutused ei pruugi anda lisaväärtust ja loodetud kasu ei pruugi realiseeruda (ELi lisaväärtus).

20 Kuna kontrollikoda on alates 2007. aastast esitanud raamatupidamise aastaaruande usaldusväarsuse kohta positiivse arvamuse, ei käsitleta finantsjuhtimise riskide ülevaatearuandes seda teemat.

Millised riskid ohustavad finantsjuhtimist?

18

Nende riskide edukas juhtimine peaks tagama kvaliteetsed kulutused, st mõjusate ja säästlike kulutuste kasutamise tõhusalt ja eeskirjade kohaselt. **Ilisas** tuuakse üksikasjalik loetelu välis-, finants- ja tegevusriskide liikidest, mis võivad ELi eelarve kasutamisel avalduda. Kui riskid realiseeruvad, võib see põhjustada järgmisi probleeme:

- a) poliitika või kavandatud eesmärgi mitterealiseerumine, kuna soovitud tulemuste ja mõju saavutamiseks kasutati valesid või ebasobivaid meetodeid;
- b) lisaväärtuse (eriti Euroopa tasandil) puudumine. ELi vahendid võivad ELi kodanikele või teistele abisaajatele mõningast kasu tuua, kuid sellistel kuludel puudub eristatav ELi mõõde. Tulemused oleksid olnud saavutatavad teiste vahenditega või väiksemate ELi vahenditega;
- c) tegevus või tegevusetus, mis kahjustab ELi või komisjoni mainet;
- d) poliitikaeesmärkide saavutamiseks ei kasutata asjakohaseid juhtimis- ja tegevusmeetodeid, st tulemusi oleks saanud saavutada paremini, või siis teiste meetodite abil oleks saanud saavutada paremaid tulemusi;
- e) eesmärkide saavutamiseks ei rakendata asjakohaseid sisekontrollisüsteeme (võttes arvesse riske, mis on seotud juhtimise, põhitegevuse, kulude seaduslikkuse ja korrektsuse, finantsküsimuste, hangete, pettuste ja muu eeskirjade eiramise, IT kasutamise, inimressursside, varade, tervise ja ohutuse ning muuga) või ei kehtestata tulemusjuhtimissüsteeme, et edasiminekut jälgida.

19

Käesolevas ülevaatearuandes ei käsitleta nende erandliku iseloomu tõttu järgmisi aspekte:

- a) pettus ja korruptsioon, mis tihti eeldab keerulisi kokkuleppeid ja kokkumängu petturite vahel, keda suured rahavood ligi tõmbavad. Kontrollikoda arvestab pettuse riski auditite kavandamisel ja läbiviimisel, kuid ei tegele süstemaatiliselt ja aktiivselt pettuste väljaselgitamisega. See on Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ülesanne²¹;
- b) tegevus või tegevusetus, mis võib kahjustada ELi või komisjoni mainet;
- c) finants- ja võlakriisi leevendamiseks võetud spetsiaalsed meetmed, kuna liikmesriikide murrangulise tähtsusega valitsustevahelised algatused (vt punktid 9–11) tõstatavad küsimusi aruandlus- ja auditeerimiskorra kohta, mis on kontrollikoja teise ülevaatearuande teema²².

21 Presidendi kiri Euroopa Parlamendi presidendile „Euroopa Kontrollikoja seisukoht korruptsioonivastaseid meetmeid käsitleva komisjoni aruande kohta“ (<http://eca.europa.eu>).

22 Vt kontrollikoja aruanne „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“ (<http://eca.europa.eu>).

ELi kulude seaduslikkus ja korrektsus: raha kasutamine vastavalt eeskirjadele

20

Käesolevas osas käsitletakse eelkõige eelarve kulusid. Üksikasjad tulude kohta, mille puhul tuleks 2013. aasta veebruaris Euroopa Ülemkogul kokkulepitu kohaselt juhinduda lihtsuse, läbipaistvuse ja võrdsuse põhimõtetest, on toodud tulude teabelehel. Tulusid puudutavad peamised küsimused on, kuidas tuleks eelarvet rahastada (allikad) ja kui suur on iga riigi panus eelarvesse.

21

Kontrollikoda esitab eelarve kasutamise (tehingute) korrektsuse kohta negatiivse arvamuse, kuna leidis kõigis valdkondades peale tulude ja halduskulude olulisel määral vigu, st veamäär ületab vastuvõetava taseme²³.

22

Vead tekivad, kui maksed ei ole ei seaduslikud ega korrektsed, näiteks kui toetusesaaja taotleb kulude hüvitamist, mis ei kuulu ELi poolt rahastamisele, või kui toetuse saamise tingimused ei ole täidetud. Need probleemid (mida kajastatakse vigadena) tekivad järgmistel põhjustel:

- a) toetusesaajad esitavad ebakorrektsed deklaratsioonid;
- b) toetusesaajad ei täida ELi toetuse saamise ja kasutamise tingimusi. Tingimuste keerukuse ja laialatuslikkuse tõttu on nii toetusesaajatel keeruline neid täita kui rahaliste vahendite haldajatel nende täitmist kontrollida. Ebaselged tingimused võivad anda aluse erinevateks tõlgendusteks ja viia selleni, et kulud kiidetakse heaks surve tõttu vahendid ära kasutada, kontrollimata, kas need vastavad tegelikele vajadustele;
- c) komisjoni, liikmesriikide haldusasutuste ja teiste kulusid tõendavate audiitorite kontrollidega ei suudeta vigaseid kuludeklaratsioone ära hoida, avastada ja parandada;
- d) liikmesriigid ja teised eelarve kasutamises osalejad keskenduvad selle kasutamisele ettenähtud aja jooksul, jättes kõrvale korrektse või efektiivse kasutamise aspektid – eelkõige on eesmärgiks vahenditest mitte ilma jääda. Iga riigile eraldatavad iga-aastased assigneeringud (vt punkti 6 alapunkt b) soodustavad tendentsi keskenduda saldodele ja ELi eelarve ümberjaotamisele, mitte sellele, kuidas ELi ressursse kõige paremini investeerida ja ühiseks hüvanguks kasutada.

23 Olulisuse määra kindlaksmääramisel toetutakse kutsealasele otsustusele. Oluliseks loetakse vigu, mis ületavad 2% kulukategooriast, samuti asjaolusid ja sündmusi, mis võivad nende avalikustamise korral raamatupidamisaruande lugeja arusaamu muuta. Perioodil 2009–2012 on ELi eelarvet mõjutav hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär kõikunud vahemikus 3,3–4,8% kogukuludest.

Usaldusväärne finantsjuhtimine: ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus

23

Tulemuslikkust võib määratleda kui õigete asjade tegemist (mõjus) õigel viisil (tõhusus). Mõjus ja tõhus haldus eeldab ELi rahastatavate tegevuste nõuetekohast kavandamist, keskendumaks tegelikele vajadustele, ning tegevuse elluviimist asjakohaste meetodite abil. Tegevus peaks olema suunatud täpselt määratletud eesmärkide täitmisele ja tulemuste saavutamist tuleks nõuetekohaselt jälgida, et komisjon ja teised haldusasutused saaksid eesmärkide täitmist hinnata.

24

Kontrollikoja tulemusauditites²⁴ kajastatakse seda, kuidas ELi vahendeid on kasutatud ja kas vahendid on olnud mõjusad.

25

Surve vahendite kasutamiseks ilma kavandatud tulemuste saavutamist piisavalt arvesse võtmata võib viia selleni, et ELi vahendeid ei kasutata otstarbekalt. **Diagrammil 6** on näidatud kontrollikoja aruannetes kõige sagedamini käsitletavat probleemi. Ebaotstarbekas rahakasutus võib tuleneda puudustest rahastatud meetmete ettevalmistamisel, läbivaatamisel ja kontrollimisel, juhul kui:

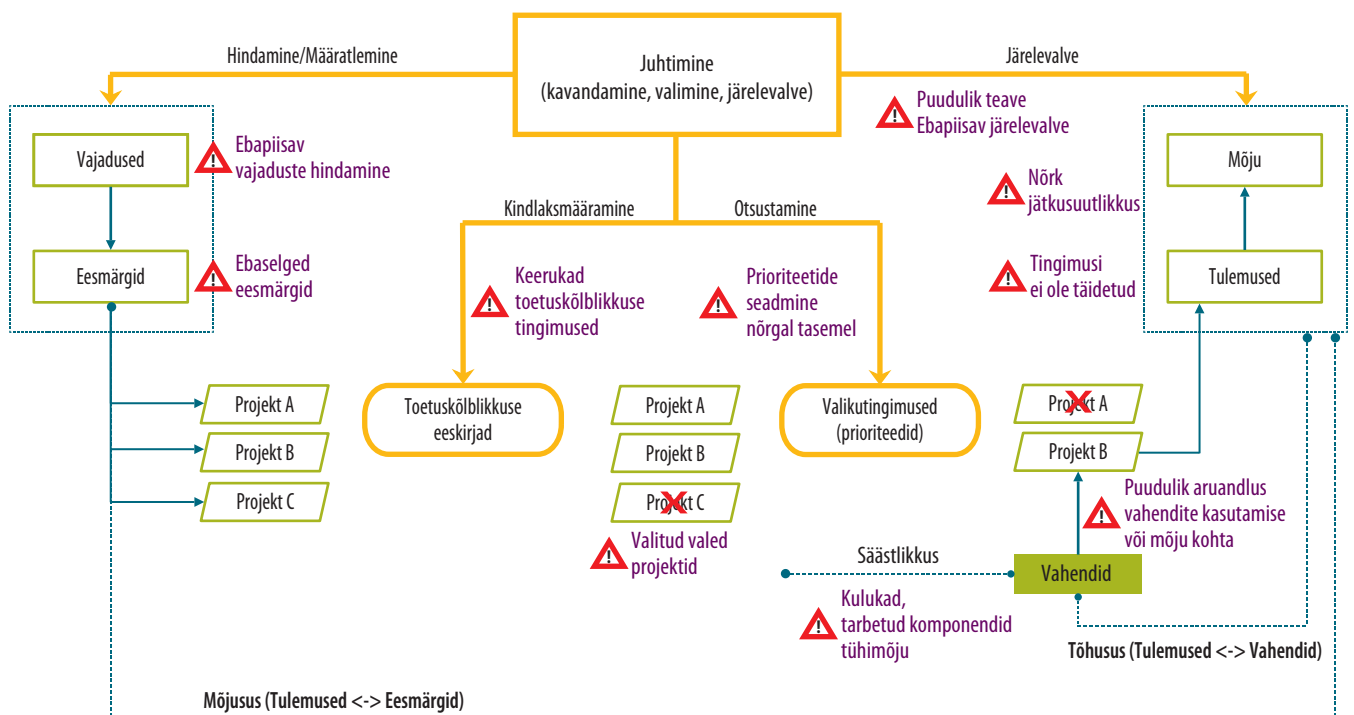
- a) rahastamise eesmärk ei ole selge, puudub eelhindang või hindang realselt vaja mineva rahastamissumma kohta;
- b) eesmärged on liiga palju või nad on ebaselged ja mitmeti tõlgendatavad, mis muudab prioriteetide seadmise keeruliseks;
- c) võimalike toetusesaajate vajadusi ei ole asjakohaselt hinnatud või ELi rahastamise võimalikku mõju ei ole nõuetekohaselt arvesse võetud;
- d) toetus ei ole suunatud seda kõige enam vajavatele taotlejatele, piirkondadele ja projektidele, või üksikprojektide valikukriteeriumid on ebapiisavad;
- e) rahastamiskriteeriumid on ebaselged või ELi abi (toetused, laenud jne) heakskiitvad asutused rakendavad neid ebajärjepidevalt;
- f) ELi vahendid toovad toetusesaajatele mõningast kasu, kuid ei lisa meetmete ELi mõõdet, mis täiendaks liikmesriikide poolt juba riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasemel eraldatud vahendeid. Seega võib ELi lisaväärtus küsitav olla;
- g) puudub hindang ELi meetmete kulude mõistlikkuse kohta;

24 Finantsmääruse 7. peatüki artikli 30 kohaselt tuleb ELi eelarvet kasutada vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele (säästlikkus, tõhusus ja mõjus). Kontrollikoja tulemusauditite tulemused avaldatakse eriaruannetes ning võetakse kokku aastaaruande 10. peatükis pealkirjaga „ELi eelarvest rahastatud tegevuste tulemuslikkus“.

- h) ELi vahendeid kasutatakse tarbetult kulukate kaupade ja teenuste hankimiseks;
- i) kaupade ja teenuste hankimisel ei järgita ostueeskirju;
- j) meetmete elluviimine võtab liiga kaua aega;
- k) ELi eelarvet võidakse kasutada selliste meetmete ja projektide rahastamiseks, mis ei ole jätkusuutlikud või mille tulemusi pärast ELi-poolse rahastamise lõppemist ei säilitata. Algselt eraldatud vahendid võivad seetõttu anda vähe väärtust;
- l) napib teavet tegelike tulemuste ja nende kasuteguri kohta. Osaline teave on mõnikord kättesaadav, näiteks kui riigid koostavad aruandlust nende territooriumil läbi viidud tegevuse kohta (tulemuseesmärgid, hindamine jne). See ei anna aga üldpilti ELi tulemuslikkuse kohta ega võimalda võrdluste tegemist üle kogu liidu. Seetõttu on kogu ELi eelarve kohta kättesaadav üksnes rahastatavate vahendite puudutav teave, mis võib süvendada suunatust vahendite ärakasutamisele.

Diagramm 6

Kontrollikoja aruannetes kõige sagedamini käsitletavat probleemi



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Mõningad spetsiifilised riskitegurid

26

Punktides 12–15 selgitati ELi eelarvekulude loomuomast keerukust. Programmi struktuuride (mis sisaldavad erinevaid menetlusi) keerukus ja paljusus takistavad ELi vahendite mõju avaldumist ning suurendavad taotlejate halduskoormust. Vahendite kasutamist või kontrollinõudeid käsitlevad ülemäära keerulised eeskirjad võivad rakendamist aeglustada ja ELi negatiivsele kuvandile kaasa aidata. Erilist tähelepanu vajab mitu tähtsat küsimust, mida käesolevas osas käsitletakse.

Rahastamiskõlblikkuse eeskirjad ja muud ELi toetuse saamise tingimused

27

Keerukad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad ja muud vahendite kasutamist reguleerivad tingimused võivad viia ELi vahendite ebatäpse suunamiseni ja ELi eelarve mitteoptimaalse kasutamiseni.

28

Komisjon võtab meetmeid õigusaktide lihtsustamiseks ja nende arvu vähendamiseks. Eeskirjade arv ja keerukus tekitavad liikmesriikide haldusasutustele, muudele vahendajatele ja toetusesaajatele aga endiselt probleeme:

- a) mõne eelarvevaldkonna suhtes on kehtestatud kuni seitsmel tasandil eeskirju ja nõuded on paljude õigustekstide vahel hajutatud. See võib põhjustada erinevaid tõlgendusi ja seetõttu eeskirjade ebajärjekindlat kohaldamist;
- b) eeskirjade keerukuse tõttu võivad osalejad ELi toetuse taotlemisest loobuda; samuti muudab see nende jaoks nõuete täitmise keerulisemaks;
- c) kõik ELi tulude kogumises või vahendite kasutamises osalejad ei pruugi eeskirjadest teadlikud olla, eriti kui kulusid kaastahastatakse liikmesriikide riigieelarvetest;
- d) liikmesriikide ametiasutustel ei pruugi olla võimalik õigeaegselt meetmeid võtta, tagamaks seda, et ELi eeskirju tuntakse ja rakendatakse nende territooriumil;
- e) ka liikmesriigid võivad keerukust suurendada, lisades riiklike eeskirjadega muid tingimusi (näiteks hangete kohta) või muid juhiseid, või kehtestades riigi enda rahastamiskõlblikkuse eeskirjad (näiteks ühtekuuluvuspoliitika kulude suhtes). Sellised täiendavad nõuded võivad osutada tarbetuks ning põhjustada ELi eelarvevahendite kasutamisel liigset halduskoormust ja keerukust;
- f) mis tahes tasandi kontrollisüsteemid ei pruugi olla piisavad, et kontrollida kõigi nõuete järgimist.

Riigihanke-eeskirjade ja menetluste rakendamine

29

Avalike vahenditega kaupade ja teenuste ostmine paneb kulutuste haldajatele erilise vastutuse: selliseid vahendeid tuleb kasutada läbipaistval, erapooletul ja nõuetekohasel viisil ning tagada kulutasuvus. ELi riigihankedirektiivide eesmärk on avada siseturg, lihtsustades piiriülest lepingute sõlmimist ja hangete korraldamist, ning tagada avatud ja läbipaistvate hangete õigusraamistik. Nende eeskirjade järgimata jätmine võib põhjustada avalikule sektorile suuremaid kulutusi (nt ülepaisutatud hinnaga ehitustööd), vähest konkurentsi, nõuetele vastavate pakkujate tagasilükkamist või lepingute tühistamisest tulenevaid lisakulusid ja viivitusi.

30

Paljud kontrollikoja leitud vead, mis puudutavad seaduslikkust ja korrektsust, tulenevad hanke-eeskirjade ja menetluste ebaõigest rakendamisest (vt teabelehte riigihangete kohta). See võib toimuda tahtlikult, et eelistada mõnd pakkujat teistele, või tahtmatult, kuna eeskirjad on keerulised ja neid ei mõistetud õigesti.

Liikmesriikide ametiasutuste suutlikkus ELi rahalisi vahendeid hallata ja kasutada

31

Asjaomaste liikmesriikide ametiasutuste ja nende audiitorite esmane ülesanne on tagada, et subsiidiumid ja toetused makstakse nõutud tingimusi täitvatele toetuskõlblikele toetusesaajatele ning et alusetud maksed nõutakse korrakohaselt tagasi²⁵. ELi rahaliste vahendite haldamiseks vajalike asutuste ja süsteemide loomise kulud jagatakse liikmesriikide ja ELi vahel, kusjuures esimestel on korralduslikes küsimustes teatav kaalutusõigus.

25 Uues finantsmääruses (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), suurendatakse liikmesriikide isevastutust ja aruandekohuslust seoses nende poolt kasutatava ELi eelarvega.

32

Asjaolu, et vahendid liiguvad läbi 28 riigi ametiasutuste ning paljude piirkondlike ja kohalike asutuste, kelle haldussuutlikkus on erinev, suurendab seaduslikkuse ja korrektsuse vigade tekkimise ohtu, samuti ebaotstarbekate kulude ohtu. Liikmesriikide ametiasutuste ebapiisav haldussuutlikkus võib mõjutada rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide rakendamist ja kontrollimist, kulude põhjendatuse hindamist, riigihanke-eeskirjade täitmist, trahvide ja tagasimaksenõuete kehtestamist alusetult tehtud maksete puhul, toetuste ja subsiidiumide kohapealset kontrollimist, keskkonna-, tervise ja toiduohutusvaldkondade õigusaktide rakendamise kontrollimist, riigiabi eeskirjade rakendamist ning impordilubade väljastamist või impordikontrolli tegemist.

33

Ka ebaühtlane vahendite ärakasutamise suutlikkus ja haldussuutlikkus võivad aeglustada meetmete elluviimist, reguleerivat tegevust ning komisjoni ja liikmesriikide vahelist teabevahetust.

34

Samuti võib liikmesriikidel olla keeruline reageerida kontrollikoja ja komisjoni leitud puudustele efektiivselt ja õigeaegselt.

ELi ja riikide eelarvete koordineerimine rõhuasetusega ELi vahendite kasutamisel

35

ELi eelarve aastasuse põhimõte võib põhjustada probleeme nende tegevuste rahastamisel, mida viiakse ellu mitme aasta vältel. Rahastamisotsuste põhjal konkreetsete eesmärkide ja meetmete määratlemine riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil võtab aega. Poliitilisel tasandil võetud kohustuse ning eraldatud ressursside, samuti kavandatud ja elluviidud meetmete vahel võib valitseda suur erinevus. Lisaks on ELi ja riikide eelarveprotsessid üksteisest lahus: neil on erinevad läbiviijad, eesmärgid ja tsüklid.

36

See võib tekitada ELi ja riikide eelarvete vahel topeltrahastamist, lünki või vastuolusid, mille tagajärjeks on ebatõhusus ja ressursside raiskamine. Majanduspoliitika suurem koordineerimine Euroopa poolaasta raames (vt **3. selgitus**) võib nende probleemide lahendamisele kaasa aidata.

37

See on eriti oluline just praegu, arvestades liikmesriikide rahanduse seisuga, eelkõige nende liikmesriikide oma, kus ELi eelarve vahendid annavad riigi rahanduse suure panuse. Kaasrahastatavate kulude puhul võidakse kasinusmeetmete tõttu liikmesriikides riiklike vahendeid oluliselt vähendada või need meetmete elluviimiseks üldse eraldamata jätta. Ka halduskulude kärped ja personali vähendamine mõjutavad liikmesriikide suutlikkust ELi eelarvet nõuetekohaselt kasutada. Viimasel juhul võib ohtu sattuda juba rahastatud ELi meetmete jätkusuutlikkus.

38

Sisendipõhine lähenemisviis ELi eelarve kasutamisele tähendab aga seda, et haldus- ja kontrolliasutused pööravad eelkõige tähelepanu tingimuste täitmisele, mitte tulemuste saavutamisele. Finantsjuhtimine võib suures osas keskenduda olemasoleva eelarve ärakasutamisele. Näiteks paljud programmide elluviimise ja maksete kiirendamise meetmetest (ümberplaneerimine, ettemaksed (eeljaotamine), eelarvevahendite kättesaadavuse suurendamine (lõpetamistähtajad), rahastamiskõlblike kulude ulatuse laiendamine ning kulude hüvitamise lihtsustamine, kasutades kindlasummalisi ja kindlamääralisi makseid tegelike kulude hüvitamise asemel) olid ette nähtud kasutamiseks perioodi 2007–2013 programmides.

39

Samuti võivad liikmesriigid tunda survet kasutada ELi eelarvet ilma sealjuures ranget kontrolli rakendamata. Ei pruugita piisavalt tagada, et vahendeid kasutatakse algusest peale õigesti programmides ja projektides. Sihtotstarbeliste riiklike assigneeringute olemasolu tõttu ei pruugi komisjon olla huvitatud liikmesriikide esitatavate taotluste tagasilükkamisest. Näiteks uute programmitöö perioodide alguses võib komisjon mitte kasutada kõiki oma eelisõigusi, tagamaks, et liikmesriikide taotlused on kooskõlas ELi eesmärkidega ning et kavandatav tegevus vastab piisavalt liikmesriikide väljaselgitatud vajadustele.

ELi aastaeelarvete mõju tegevusele ja rahavoogude juhtimisele

40

Kuna paljud ELi aastaeelarvest rahastatavad tegevused viiakse ellu mitme aasta jooksul, võivad liikmesriigid, muud vahendajad ja toetusesaajad oma tegevuse käivitamiseks saada ettemakseid²⁶. See, kuidas ettemakseid kasutati, selgub tunduvalt hiljem, kui kulud (väljamaksetaotlused) deklareeritakse ja üle vaadatakse. Eelarvekontod näitavad paremat kasutusmäära perioodi esimestel aastatel, sest ettemaksetena eraldatud summad kajastatakse kuludena. Liiga pikad eelrahastamise perioodid võivad aga suurendada vigade ja kadude teket ning muuta tegevuse ümbersuunamise eesmärkide saavutamiseks eriti keeruliseks. Et väljamaksetaotluste esitamise tähtajad on pikad, tulevad probleemid ilmsiks alles mitme aasta pärast, mil võib olla liiga hilja neid lahendada, ning alusdokumentide ja -andmete kontrollimine võib osutuda keeruliseks. Seetõttu on veamäärad suuremad perioodi viimastel aastatel, mil toimub eelrahastamise ja väljamaksetaotluste tasaarvestamine²⁷.

41

Hiljem maksmisele kuuluvad kulukohustused (täitmata kulukohustused) võivad varjata eelarvelisi summasid, mida ei saa kasutada (vt **diagramm 3**).

42

Nagu selgitatud punkti 12 alapunkti f lõigus ii ja **diagrammil 2**, peavad liikmesriigid lähiaastatel eraldama kulukohustuste katteks 1 234 miljardit eurot.

ELi eelarve kuludega saavutatav kasu – ELi lisaväärtus

43

ELi lisaväärtuse mõiste toetub eeldusele, et rahastamine ELi tasemel toob lisaks riiklike programmidega saavutatavale täiendavat kasu. Mõiste on muutunud aktuaalsemaks pärast seda, kui mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimistel on tõstatatud küsimused ELi liikmesuse kuludest ja kasuteguritest ning Euroopa integratsiooni poliitilisest ja majanduslikust mõjust. ELi lisaväärtuse kontseptsioon annab hea lähtekoha tagamaks, et EL asub tegutsema, kui liikmesriigid seda ei suuda või kui ELi tegevus annab paremaid tulemusi. See võib aidata nihutada arutelu keset sellelt, kuidas ELi eelarvet liikmesriikide vahel jaotada, sellele, kuidas ühiseid vahendeid ühiste eesmärkide saavutamiseks kõige paremini investeerida.

- 26 Ettemaksete maht vastab tavaliselt 4–12 protsendile eeldatavatest tegevuskuludest. 2013. aasta lõpus oli tehtud ettemaksete maht 79,4 miljardit eurot, millest suurem osa eraldati liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve raames elluviidavateks tegevusteks.
- 27 Sel põhjusel ei arvesta kontrollikoda kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimisel ettemakseid.

44

Eelarvevahendid annavad ELi lisaväärtust, kui rahastamine on põhjendatud ja aitab efektiivselt kaasa ELi poliitikaeesmärkide saavutamisele ning liikmesriikide suutlikkuse suurendamisele ja heaolule. Lisaks nende valdkondade rahastamisele, kus ELil on ainupädevus, võib ELi eelarve anda lisaväärtust, luues võrgustikke (nii füüsilisi kui erialaseid), mis ELi kodanikke ja liikmesriike üksteisele lähendavad. Selle abil rahastatakse uuenduslikke meetmeid ja ELi vahendite olemasolu võib ajendada riikide valitsusi ellu viima meetmeid, mida nad muidu poleks kaalunud.

45

Sellega kaasneb aga ka ebakindlust: mõnel juhul seisneb ELi mõju vaid olemasolevate vahendite suurendamises, lisamata sinna ELi mõõdet; ELi vahendeid võidakse kasutada tegevusteks, mida liikmesriigid ja teised toetusesaajad nii või teisiti läbi oleksid viinud (tühimõju); samuti võivad vahendid olla ebapiisavad ja ilma vajaliku kriitilise massita, et kavandatud tulemusi saavutada. Peale selle juhitavad rahastamiskavade (mis sisaldavad erinevaid menetlusi) killustatus ja paljusus tähelepanu ELi lisaväärtuselt kõrvale ning võivad kaasa aidata ELi tajumisele kergekäeliselt raha jagava, raiskava ja bürokraatliku struktuurina.

46

Komisjoni osalus ELi eelarvevahendite kasutamises sõltub sellest, milline kolmest eelarve täitmise viisist (otsene, koostöös liikmesriikidega või kaudne, vt 12. jootalune märkus) on valitud. See omakorda mõjutab komisjoni võimalusi juhtimis- ja tulemusalane teave õigeaegselt kindlaks määrata ja sellele juurde pääseda, eesmärkide saavutamiseks kehtestatud süsteemide ja kontrollimehhanismide üle otsest järelevalvet teha, puudused kiiresti lahendada ning kontrolli- ja auditeerimiskorda ühtlustada.

Andmete ja teabe kvaliteet

47

Komisjon koordineerib paljusid eelarve kasutamise protsessis osalejaid ning ei saa kehtestada ühetaolisi menetlusi ja juhtimissüsteeme. Oluline on tagada õigete andmete õigeaegne laekumine vahendajatelt ning võimalus andmeid efektiivselt kontrollida.

48

Lisaks põhineb komisjoni järelevalve, finants- ja tulemusjuhtimine tihti piiratud, poolikul või ebausaldusväärsel teabel. Näiteks:

- a) alusteave ja tõendavad dokumendid on tihti hajutatud, nii geograafiliselt kui erinevate süsteemide vahel;
- b) juhtimisteabe süsteemid ei anna piisavat teavet vahendite kasutamise, mõju ja lisaväärtuse kohta;
- c) aruandlussüsteemide ülesehitus ei näe ette tulemuste mõõtmist või nende võrdlemist kavandatuga;
- d) mitmeaastastes programmides ei ole seatud vahe-eesmärke, mis võimaldaksid komisjonil edasiminekut ning meetmete suunda jälgida, tagamaks, et eesmärgid saavutatakse;
- e) puuduvad näitajad, millega mõõta usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete (säästlikkus, tõhusus ja mõjus) täitmist, või ei ole näitajad asjakohased ja soodustavad ebasoovitavat tegevust;
- f) hindamiste kvaliteet võib olla halb või puuduvad need üldse.

Kulud, mida ei saa ELi eelarvest kanda, ja auditid

49

Kui eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega, kasutatakse ELi eelarvest makstava summa kindlaksmääramiseks raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlust²⁸. Põllumajanduskulutustes tehtavate finantskorrektsioonide kulud kaetakse vastava liikmesriigi eelarvest, struktuurifondide puhul aga kohandab liikmesriik oma kuludeklaratsiooni, kui ta korrektsiooniga nõus on, ning sama riik võib vabanenud summad mujale paigutada. Kui liikmesriik korrektsiooniga ei nõustu, võib komisjon teha ametliku otsuse selle jõustamiseks, mille tagajärjel vähendatakse vastavale riigile kättesaadavaid ELi vahendeid. Sellest tulenevalt ei ole asjaomased liikmesriigid oma süsteemides puuduste likvideerimisest huvitatud.

28 Raamatupidamisarvestuse kontrollimine ja heakskiitmine tähendab, et komisjonile hüvitamiseks esitatud kuluaruanded on korrektsed ja nendes kajastatud kulud on kantud vastavalt eeskirjadele.

50

Komisjon ei saa vahendajate (liikmesriigid, teised riigid, rahvusvahelised organisatsioonid jne) kasutatud ELi eelarve osi ega toetusesaajate poolt hüvitamiseks esitatud (deklareeritud) kulusid vahetult ja järjepidevalt kontrollida. Ta toetub asjaomaste kulude tõendamisel sõltumatute audiitorite tööle ning piiratud kontrollidele, mida teeb komisjoni tegevpersonal ja audiitorid. Selline olukord tekitab mõningaid probleeme:

- a) kulude tõendamine sõltumatute audiitorite poolt võib olla kaheldav probleemide tõttu nende töö kvaliteedis ja õigeaegsuses²⁹ või nende sõltumatuses;
- b) komisjoni enda kontrolle võivad mõjutada tema kontrollistrateegia puudused;
- c) komisjonil puuduvad ressursid laiaulatuslike ja suuremahuliste auditite tegemiseks, mis võib sulgemisprotsessi aeglustada ja tähendada kulude vastavuse kinnitamist üksnes ulatuslike, ajamahukate finantskorrektsioonide kaudu.

²⁹ Kontrollikoja kogemuste kohaselt ei ole nende audiitorite töö alati piisavalt usaldusväärne.

Millised on võimalused ja edasised sammud?

51

Nii komisjon kui liikmesriigid vastutavad selle tagamise eest, et ELi vahendeid kasutatakse lähiaastatel hästi ja otstarbekalt. Mõlemad on selle tagamiseks edukalt meetmeid võtnud. Uue mitmeaastase finantsraamistiku käivitumine 2014. aastal, sellega seotud rakenduslike õigusaktide ja uue finantsmääruse rakendumine ning komisjoni võetud kohustus tagada, et eelarve oleks rohkem tulemustele suunatud, pakuvad aga kõik võimalusi ELi eelarve finantsjuhtimise lihtsustamiseks ja parandamiseks.

Rõhuasetus tulemustel ja ELi lisaväärtusel

52

Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku kavandatud muudatused, mis puudutavad eelarve täitmist koostöös liikmesriikidega, keskenduvad endiselt pigem kuludele kui tulemuste saavutamisele. Lisaks sõltub nende edukus sellest, kuidas nii komisjon kui liikmesriigid neid ellu viivad.

53

Komisjon peaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu kaasabil suunama vahendid esmajärjekorras selliste tegevuste rahastamiseks, mis annavad Euroopa lisaväärtust, nagu komisjoni ainupädevuses olevad valdkonnad, piiriülesed meetmed, ühist huvi pakkuvad projektid ja Euroopa võrgustikud. Kõik eelarvevaldkonnad, mida iseloomustab vahendite paljusus ja killustatus või mille kulukohustusi ja riiklikke eraldi kasutatakse aeglaselt või liiga vähe, nõuavad lisakontrolli, mis võib viia rahastamise tühistamiseni.

Keskendumine tulemusjuhtimisele

54

Tulemusjuhtimise edendamiseks tuleks selgelt sõnastada ELi eelarve eesmärgid ning kindlaks määrata tõhusad näitajad ja vahe-eesmärgid, samuti järjepideva järelvalve ja hindamise kord, et mõõta nende eesmärkide saavutamist. See eeldab järgmist:

- a) selge põhjendus meetme soovitatavuse ja vajalikkuse kohta ELi tasandil (mõjuhinnang);
- b) selge visioon ELi poliitika, reguleerivate meetmete ja eelarve eesmärkidest, programmi loogika ning tulemuste ja mõju hindamise selgesõnaline kirjeldus. Samuti eeldab see kõigi eelarve täitmises osalejate ülesannete ja vastutusalade selgesõnalist kindlaksmääramist;

- c) töökindla tulemusjuhtimis- ja aruandlussüsteemi kehtestamine koos täpselt määratletud tulemusnäitajatega, mida rakendavad ühetaoliselt nii komisjon, liikmesriigid, piirkonnad kui muud protsessis osalejad. See võimaldab andmete võrdlemist ja koondamist üle kogu ELi. Edasiminekut tuleks järjepidevalt võrrelda kindlaksmääratud lähtealusega ning näitajad peaksid keskenduma väljunditele, tulemustele ja mõjule. Komisjon on viimasel ajal teinud jõupingutusi tulemusjuhtimis- ja aruandlussüsteemi ülesehitamiseks ning see peaks jääma prioriteediks ka edaspidi;
- d) õigeaegne hindamine, et kindlaks teha, kas eesmärgid on saavutatud tõhusalt ja mõjusalt.

Keskendumine eelarve haldamisele

55

Eelarve haldamise eesmärgil tuleb komisjonil parandada oma pikaajalist rahavoo prognoosi ja see avaldada, et paremini prognoosida liikmesriikidelt nõutavaid summasid ning tagada, et vajalikud maksed saab teha heakskiidetud aastaeelarvetest. Analüüsis tuleks kindlaks teha, millises ulatuses peab EL ettemakseid tegema ning milline on maksevajaduste maht, mis tuleneb liidu bilansis juba kajastatud kohustustest.

56

Komisjon peaks võtma ennetavaid meetmeid nn ülereguleerimise juhtude väljaselgitamiseks³⁰, ning tarvis on jätkuvaid jõupingutusi õigusaktide lihtsustamiseks, realistlike ja selgete rahastamiskriteeriumide kindlaksmääramiseks (eelkõige riiklikul tasandil) ning sisendkulude asemel tulemustele tugineva kindlasummalise ja kindlamääralise rahastamise laiemaks kasutamiseks.

57

Komisjon peaks oma talituste tasandil määratlema parima tava ja edendama lisaväärtust andvaid tegevusi. Samuti tuleks komisjonil kindlaks teha need eelarvevaldkonnad, kus komisjoni talitused juhivad sarnaseid programme ja tegevusi ning mille võimalikud toetusesaajad on samad, ja võtta samme ühtsete menetluste ja aruandlusnõuete tagamiseks.

58

Komisjon peaks kehtestama liikmesriikides kaasrahastatavate tegevuste ja programmide ühikukulude võrdlusnäitajad, mis võimaldab avalik-õiguslikel asutustel rahastamiskavade kulutasuvust paremini võrrelda ja jälgida.

30 Vt Euroopa Parlamendi uuring „Gold-plating in the EAFRD: to what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?“ („EAFRDga seotud liigpüüdlikkus. Mil määral suurendavad riigisisised eeskirjad tarbetult keerukust ja selle tagajärjel ka vigade riski?“) (veebbruar 2014).

Millised on võimalused ja edasised sammud?

59

Komisjonil on ka parimad võimalused parimate tavade väljaselgitamiseks liikmesriikides ning parimate tavade ja saadud kogemuste levitamiseks liikmesriikide vahel, toetades piiriüleseid võrgustikke. Komisjon saab tugevdada haldusasutuste ja muude vahendajate institutsioonilist suutlikkust, väljastades täpsemaid juhi-seid, selgitavat teavet ja kontrollnimekirju ELi eelarve kasutamise ning vastavate õigusaktide rakendamise kohta (näiteks seoses parimate hanketavade, kohustuste nõuetekohast täitmist puudutavate kinnituste, sõltumatute audiitorite poolse kulude tõendamise ja kontrollimetoodikaga).

Kontrollikord ja teiste audiitorite töö

60

Nii komisjon kui liikmesriigid peaksid tagama kontrollikorra nõuetekohase rakendamise ja efektiivsuse:

- a) riiklike juhtimis- ja kontrolliasutuste akrediteerimisel liikmesriikide poolt tuleks tagada, et kõigil ELi vahendite kasutamises ja kontrollis osalevatel asutustel on piisav haldussuutlikkus ja ressursid ning nad täidavad oma ülesandeid tõhusalt;
- b) komisjonil peaks olema võimalik saada kindlust riiklikest kohustuste nõuetekohase täitmise kinnitustest, mis käsitlevad juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist, alustehingute seaduslikkust ja korrektsust ning usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimist, veendudes kinnituste põhjendatuses.

Vahekokkuvõte

61

Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku vahekokkuvõte võib anda võimaluse üle vaadata ELi eelarve esmatahtsad eesmärgid ning nende saavutamiseks mõeldud vahendite ülesehituse. Esiteks, kuidas kasutada ELTLis (artikli 311 lõige 3) sätestatud võimalust luua uusi ELi tuluallikaid ning kuidas tagada, et liikmesriigid rahastavad enda finantseeritavat osa ELi eelarvest võrdsetel alustel, läbipaistvalt, kulutõhusalt ja lihtsalt, vastavalt iga riigi võimele eelarvesse panustada. Teiseks, nii kaua kui juhitudakse reserveeritud riiklikest eraldistest, mitte saavutatavatest tulemustest, ei ole võimalik ELi kulutuste efektiivsust tagada. Vahekokkuvõtte tulemuste põhjal peaks komisjon käsitlema mainitud kaht olulist küsimust tulevaste mitmeaastaste raamistike kontekstis, mis nõuab poliitilist kokkulepet kõigi asjassepuutuvate sidusrühmade vahel.

Riskid, mis võivad ELi eelarve kasutamisel esineda¹

Välised riskid

Poliitika

- o Liikmesriikide poliitilised otsused ja prioriteedid, mis on väljaspool ELi konteksti
- o Liikmesriikide prioriteedid on omavahel vastuolus
- o Komisjoni eesmärkidel on liikmesriikides vähe poliitilist toetust
- o Organisatsioonidele, haldusorganitele või toetusesaajatele on peale sunnitud soovimatud ülesanded
- o Partnerriigid väljaspool ELi – valitsemisprobleemid / muud poliitilised tegurid

Õiguslikud ja reguleerivad vahendid

- o Õiguslik alus on ebakindel/killustatud/keeruline või seda on oluliselt muudetud

Finantsriskid

Eelarve

- o Ebapiisavad vahendid/ressursid soovitavate tegevuste elluviimiseks / maksete tegemiseks ei ole raha
- o Liikmesriikidel pole võimalik oma eelarvepiirangute tõttu kaasrahastamises osaleda
- o Maksed on vigadest mõjutatud (seaduslikkuse ja korrektsuse vead / kinnitava avaldusega seonduvad vead, kulutused ei vasta eeskirjadele)
- o Eelarve haldamise probleemid (eelarveaasta lõpus võetud kulukohustuste ja tehtud maksete suur osakaal, võetud, kuid kasutamata kulukohustused, ettemaksete suurenenud kasutamine)
- o Tegevust finantseeritakse teistest allikatest, muudest ELi vahenditest või kaasrahastamise alusel (kattuvad programmid)
- o Hüvitatud on rahastamiskõlbmatud kulud

¹ Aluseks on võetud valitsemise ja juhtimise täiustamise toetusprogrammi (OECD ja ELi ühisalgatus SIGMA) riskide kindlakstegemise raamistik.

Pettus, eeskirjade eiramine ja korrupsioon

- Pettuste ärahoidmist, avastamist ja kõrvaldamist ei tähtsustata piisavalt
- Pettusekindla eelarve jaoks napib ressursse
- Tegevused hõlmavad suuri rahasummasid või kalleid kaupu
- Varade kadu
- Lõplikku toetusesaajat on keeruline kindlaks teha

Hanked

- Keerulised hanke- või lepingute sõlmimise eeskirjad
- ELi hankemenetlusi ei ole järgitud (hanke osadeks jaotamine konkurentsikünnise vältimiseks, probleemid hanke väljakuulutamise, lepingu sõlmimise kriteeriumide, lepingutingimuste ja allkirjastamisega)
- Rakendatud on ebasobivaid hankemenetlusi (lepingute sõlmimine ilma konkurentsita, lepingud lisatööde tegemiseks jne)

Tegevusriskid

Poliitika

- Oluline muutus poliitilises keskkonnas
- Komisjoni talituste erinev juhtimisviis – erinevad poliitikaeesmärgid (ja sellest tulenevalt erinevused programmi elluviimises ja tulemusnäitajates)

Programmi ülesehitus / tegevus

- Programmi elluviimise meetodi / tegevuse keerukus
- Ebasobiv rakendusmehhanism
- Uued algatused viiakse ellu kiirustades / kiireloomulised meetmed
- Programmi kiire elluviimine pärast õigusliku aluse kehtestamist
- Tegevused, mille suhtes auditeeritaval kogemused puuduvad või on piiratud (näiteks uued vahendid finants- ja võlakriisi leevendamiseks)
- Programmi aeglane elluviimine
- Tegevus hõlmab suurt hulka tehinguid
- Kohmakas töökord

Organisatsiooni ülesehitus

- Organisatsiooni keerukus (nt piiriülene tegevus, millega kaasnevad keelelised, poliitilised või geograafilised probleemid, mitu haldustasandit jne)
- Geograafiliselt hajutatud organisatsioon

Organisatsiooni ülesanded

- Organisatsioonid, haldusorganid või toetusesaajad peavad täitma soovimatuid ülesandeid või kandma soovimatuid kulusid
- Komisjoni ja liikmesriikide vaheline ülesannete jaotus on ebaselge
- Tegevus on halvasti kooskõlastatud, eriti detsentraliseeritud või liikmesriikidega koostöös toimuva halduse puhul
- ELi institutsioonide/asutuste ülesannete jaotus on ebaselge / ülesanded kattuvad

Organisatsiooni ressursid

- Ühtse toetava haldusstruktuuri puudumine
- Vananenud, liiga keeruline või paljusid erinevaid ja/või omavahel sobimatuid arvutisüsteeme sisaldav infotehnoloogia

Tegevusalaste eesmärkide määramine

- Ebapiisav vajaduste hindamine
- Säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe alased eesmärgid puuduvad / on ebaselged/ebaasjakohased või kvantifitseerimata
- Eesmärgid ei hõlma raamatupidamisaruannete seaduslikkust, korrektsust, täpsust ja usaldusväärsust ega varade kaitset
- Omavahel vastuolus olevad või ühildamatud eesmärgid kas ELi poliitikas või programmis või ELi ja riiklike prioriteetide vahel
- Prioriteedid on ebaselged või eesmäärke ei ole tähtsuse järjekorda asetatud
- Ebapiisavad menetlused programmide ja projektide tähtsuse järjekorda seadmiseks ja valimiseks, et tagada ühenduse vahendite maksimaalne mõju

Eesmärkide täitmine

- Eesmärkide ja tegevuse vahel puudub selge seos
- Rahastamis-/valikukriteeriumid on ebaselged või eesmärkidega liiga suures vastuolus (liiga laiaulatuslikud, piiravad või ebaasjakohased)
- Olulisi tegureid, mis võivad eesmärkide saavutamist ohustada, ei hinnata regulaarselt

Kontrollisüsteemid

- Puuduvad sisekontrollisüsteemid, mille abil kontrollida säästlikkust, mõjusust ja tõhusust
- Puudused kontrollisüsteemide ülesehituses või toimimises; järelevalve- ja kontrollisüsteemid puuduvad või on ebasobivad
- Keerulised kontrollisüsteemid (ebaefektiivsed või kulukad)
- Toetusesaajate/liikmesriikide kontrollisüsteemides on erinevusi
- Tegevus ei läbi täiel määral tavakontrolli
- Kohapealse kontrolli või järelevalve õigusi kasutatakse harva või üldse mitte

Finantskontrollisüsteemid

- Toetusesaajate raamatupidamissüsteemid ei ühildu liidu süsteemidega
- Programmi ülemäärased või eeldatust suuremad kulud; eelarve eesmärgid on jäänud olulises mahus täitmata
- Raskused sisendikulude kindlaksmääramisel
- Raamatupidamissüsteemi puudumine / nõrk auditijalg

Audit ja hindamine

- Ebapiisav auditisüsteem (katvus, kvaliteet, aruandlus, järelkontroll)
- Varasemate auditileidude põhjal ei võeta meetmeid
- Nõrgatasemeline hindamine / hindamistulemuste üle ei tehta järelkontrolli

Teave

- Juhtimisteabe süsteem puudub või on nõrgal tasemel
- Juhtimis- ja finantsteave on puudulik, seda ei ole kasutatud nõuetekohaselt või on kasutatud valel eesmärgil

Tulemuslikkuse mõõtmine

- o Aruandlussüsteemide ülesehitus ei näe ette tulemuste mõõtmist või puudub süsteem tegelike ja kavandatud tulemuste võrdlemiseks
- o Puuduvad näitajad säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe mõõtmiseks
- o Kasutatud näitajad ei ole asjakohased või soodustavad ebaõiget tegutsemist
- o Komisjon ja liikmesriigid kasutavad erinevaid tulemusnäitajaid

Tulemuslikkus

- o Tulemusi/mõju ei ole saavutatud
- o Vahendajate/töövõtjate kehvade tulemuste tõttu on rakendamises viivitusi
- o Tõendid kehvadest tulemustest (kaebuste suur arv, kasutajate vähene rahulolu, tulemuste mahajäämus võrreldes teiste sarnaste organisatsioonidega, väljast tellitud teenuste nõrk kvaliteet)

Lisaväärtus

- o ELi lisaväärtus on vähene – programmid asendavad tavapäraselt riikide valitsuste tehtavaid kulutusi – või puudub (NB! Täiendavus ja subsidiaarsus)
- o Nõrk jätkusuutlikkus – puudub isevastutus; projektide koostamisel ei ole piisavalt konsulteeritud toetusesaajatega; toetusesaaja sõltub väga suurel määral ELi toetusest; projekti ei jätkata / selle tulemusi ei säilitata pärast ELi toetuse lõppemist
- o Tühimõju (tegevus oleks läbi viidud ka ilma ELi toetuseta)
- o Ülemäärane kulutamine (ELi toetust kasutatakse tarbetult kulukate tegevuste ja projektide elluviimiseks)

Maine

- o Tegevus/tegevusetus, mis kahjustab ELi/komisjoni mainet

Juhtimine

- Eetilised väärtused / aususe ebapiisav väärtustamine (eeskirjade eiramise tolereerimine, käitumisjuhendi puudumine)
- Tugev juhtkonnapoolne surve ebarealistlike eesmärkide saavutamiseks või ebarealistlike tähtaegade järgimiseks (st kulukohustuste võtmise kõrge määr)
- Poliitiline ja muu surve teatud viisil toimimiseks
- Tõendid nõrgast juhtimistegevusest (nt piirkondade/riikide varasem halb juhtimine, ebapiisav planeerimine, märkimisväärsed ülekulud ja tähtaegade ületamine, järelevalve ja kontrolli puudumine)

Personal

- Ebapiisav, madala kvalifikatsiooniga, kogemusteta või nõrgalt motiveeritud personal ja/või ebaasjakohane töölevõtmiskord
- Alltöövõtjate suur arv
- Ametijuhendite puudumine
- Töötajate rotatsioonipoliitika puudumine

**ELi rahaliste vahendite
kasutamine parimal viisil:
ülevaatearuanne ELi
eelarve finantsjuhtimisele
avalduvatest riskidest**

Temaatilised teabelehed

Lehekülg

- 47–50 **Tulud**
- 47–48 **Mida see hõlmab**
- 48–49 **Mida me leidsime**
- 49 Kas 2012. aasta tulud laekusid korrektselt ja täies mahus ning kas tulude haldamine oli asjakohane?
- 49 **Suured riskitegurid**
- 49 **Edasised sammud**
- 50 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 50 **Soovite lisateavet?**

- 51–65 **Mitmeaastase finantsraamistiku 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv**
- 53–56 **Mida see hõlmab**
- 56–57 **Mida me leidsime**
- 56 Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)
- 57 Kas kulusid on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)
- 58–60 **Suured riskitegurid**
- 60–61 **Edasised sammud**
- 62–65 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 65 **Soovite lisateavet?**

- 66–75 **Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik: loodusvarad**
- 66–68 **Mida see hõlmab**
- 69 **Mida me leidsime**
- 69 Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)
- 69 Kas kulusid on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)

- 70–71 **Suured riskitegurid**
- 72 **Edasised sammud**
- 73–75 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 75 **Soovite lisateavet?**

- 76–78 **Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik: julgeolek ja kodakondsus**
- 76–77 **Mida see hõlmab**
- 77 **Mida me leidsime**
- 77 **Kas eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)**
- 77 **Kas kulused on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)**
- 77–78 **Riskitegurid**
- 78 **Edasised sammud**
- 78 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 78 **Soovite lisateavet?**

- 79–90 **Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa**
- 80–81 **Mida see hõlmab**
- 82–83 **Mida me leidsime**
- 82 **Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)**
- 82–83 **Kas kulused on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)**
- 84–87 **Suured riskitegurid**
- 84 **Geograafiliste piirkondade spetsiifilised riskitegurid**
- 88 **Edasised sammud**
- 88 **Komisjon**
- 89–90 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 90 **Soovite lisateavet?**

- 91–97 **Mitmeaastase finantsraamistiku 5. rubriik: haldus**
- 92 **Mida see hõlmab**
- 93 **Mida me leidsime**
- 93 **Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)**
- 93 **Kas kulused on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)**
- 93–96 **Suured riskitegurid**
- 97 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 97 **Soovite lisateavet?**

- 98–102 **Riigihanked**
- 98–99 **Mida see hõlmab**
- 99–101 **Mida me leidsime**
- 101 **Edasised sammud / kontrollikoja varasemad soovitused**
- 102 **Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad**
- 102 **Soovite lisateavet?**

01

ELi üldeelarve (ELi eelarve) on tasakaalus eelarve. Euroopa Komisjon (komisjon) ei saa ELi kulude katmiseks raha laenata ja kulutused peavad olema tuludega tasakaalus. Nagu 2013. aasta veebruaris kokku tulnud Euroopa Ülemkogul kokku lepiti, tuleb tulude puhul lähtuda lihtsuse, läbipaistvuse ja võrdsuse põhimõtetest.

02

Komisjon on teinud ettepaneku liikmesriikide osamakseid lihtsustada¹ (loobudes praegusest käibemaksupõhisest omavahendist, võttes kasutusele uued omavahendid (finantstehingute maks ja uus, lihtsustatud käibemaksu-omavahend) ning asendades praeguse korrektsioonimehhanismi kindlasummaliste korrektsioonidega). Ettepaneku elluviimine muudaks nii omavahendite ülesehitust kui ka liikmesriikide osalust ELi eelarves. Kuni liikmesriigid ei ole ettepanekut ühehäälselt heaks kiitnud, kehtib praegune süsteem. Liikmesriigid võivad otsustada süsteemi rakendada ka tagasiulatuvalt.

Mida see hõlmab

03

Tulud koosnevad peamiselt omavahenditest (ligikaudu 92%). Omavahendite kogusumma ei tohi ületada 1,23% ELi liikmesriikide kogurahvatulust. Muud tuluallikad on trahvid, hüvitatud kulude tagasinõuded, maksetelt ja trahvidelt arvestatud viivisintressid, tulu haldustegevusest (pensionimaksud ja tulumaksud) ning eelarve kohandamine.

04

Omavahendid koosnevad:

- a) traditsioonilistest omavahenditest (ca 12%), mis hõlmavad ühisel tollitariifistikul põhinevaid tollimakse ja suhkrutootjate poolt makstavaid suhkrumakse. Liikmesriigid jätavad traditsiooniliste omavahendite sissenõutud summadest 25% sissenõudmiskulude katteks endale;
- b) käibemaksupõhistest omavahenditest (ca 10%), mida kogutakse liikmesriikide ühtlustatud käibemaksu arvestusbaaside alusel. Ühtlustatud käibemaksu arvestusbaasi ülemäär on 50% iga liikmesriigi kogurahvatulust. Kõik liikmesriigid² teevad makseid ühtse määra alusel, mis on 0,3% ühtlustatud käibemaksu arvestusbaasist;

- 1 KOM(2011) 739 (lõplik), 9. november 2011 – muudetud ettepanek: nõukogu otsus Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta.
- 2 V.a Saksamaa, Madalmaad, Austria ja Rootsi, kes maksavad vähendatud määra alusel.

- c) kogurahvatulul põhinevatest omavahenditest (ca 70%), mis on tasakaalustavad omavahendid, st põhinevad liikmesriikide kogutud kogurahvatulu andmetel;
- i) Ühendkuningriigi kogurahvatulu osamakse suhtes kohaldatakse tagasimakset, mis põhineb eelarvetasakaalu hälvete korrigeerimise mehhanismil. Tagasimakset rahastavad teised liikmesriigid, kellest nelja (Saksamaa, Madalmaad, Austria ja Rootsi) osamakse on piiratud 25 protsendini nende osast tagasimakses;
- ii) kuni 2013. aastani kohaldati kahe liikmesriigi suhtes (Madalmaad ja Rootsi) kogurahvatulul põhinevate iga-aastaste brutomaksete vähendamist summas 150 miljonit eurot³;
- iii) teatud aasta kogurahvatulu ja käibemaksu arvestusbaase (ja seega osamakseid) võib korrigeerida veel nelja järgneva aasta jooksul (välja arvatud juhul, kui komisjon esitab reservatsiooni), misjärel need aeguvad.

- 3 Mõõdetud 2004. aasta hindades ja kohandatud jooksevhindadega iga-aastase osamakse arvutamise käigus.
- 4 2009. aasta arvutusvea leidis komisjon liiga hilja, et seda asjaomasel eelarveaastal parandada. 2010. aasta arvutusvea leidis kontrollikoda oma kinnitava avalduse auditi raames.

Mida me leidsime

05

Prægune eelarve rahastamise süsteem on keeruline ja läbipaistmatu:

- a) traditsiooniliste omavahendite kogumine on keeruline. Tegemist on suure eeskirjade eiramise ohuga valdkonnaga (muutuvad eeskirjad, miljonid importijad, kes teevad väga erinevas väärtuses tehinguid, mille puhul valitseb suur maksustamise vältimise ja deklareerimata impordi oht), mida mõjutavad liikmesriikide erinev suutlikkus ja süsteemid (maksukogumissüsteemi sagedased muudatused, vananenud või puuduvad IT-süsteemid, probleemid põhi-protseduuride läbiviimisel ja keeruline piiriülene haldus, mida mõjutab erinev haldussuutlikkus). Komisjoni kontrolli liikmesriikides võib hinnata osaliselt mõjusaks;
- b) kolm komisjoni peadirektoraati: eelarve peadirektoraat, maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat ning Eurostat osalevad käibemaksu arvestusbaaside kontrollis, mis hõlmab keerukate statistiliste koondandmete kontrollimist ja liikmesriikide maksukogumissüsteemide hindamist. Käibemaksust kõrvalehoidumine on ELis tõsine probleem, põhjustades käibemaksutulu kadu hinnanguliselt kuni 20% ulatuses. Kuna valdkond avaldab mõju riikide maksutulule, kontrollivad seda ka liikmesriikide auditeerimisasutused;
- c) kogurahvatulul põhinevate osamaksete aluseks on liikmesriikide kogutud kogurahvatulu andmed, mida kontrollib Eurostat. Komisjonipoolset kogurahvatulu kontrolli mõjutavad puudused ja see on üksnes osaliselt mõjus. Kogurahvatulu andmed on keerulised ja nendega kaasneb alati teatav ebatäpsus, kuna arvutamisel lähtutakse prognoosidest. Komisjon ei hinda liikmesriikide kogurahvatulu andmete kogumise järelevalve- ja kontrollisüsteemi, ehkki kõrgeimad kontrolliasutused peavad sellele tulevikus oma hinnangu andma;
- d) Ühendkuningriigi tagasimakse on poliitiliselt tundlik teema ja selle arvutamine on keeruline. Tagasimakse 2009. ja 2010. aasta arvutustes leiti olulisi vigu⁴.

Kas 2012. aasta tulud laekusid korrektselt ja täies mahus ning kas tulude haldamine oli asjakohane?

- o Olulisel määral vigadest mõjutatud? —————▶ Ei

Suured riskitegurid

06

Ebakorrekne traditsiooniliste omavahendite kogumine ja puudused liikmesriikide käibemaksusüsteemides vähendavad neist allikaist saadavat tulu ning tekitavad suurema vajaduse tasakaalustavate kogurahvatulu osamaksete järele.

07

Igasugune kogurahvatulu suuremana (või väiksemana) deklareerimine mõne liikmesriigi poolt ei mõjuta küll kogurahvatulul põhinevate omavahendite üldist summat, kuid vähendab (või suurendab) muude liikmesriikide vastavaid makseid.

Edasised sammud

08

Komisjon peaks tegema struktureerituma ja ametlikuma analüüsi kogurahvatulu andmete kohta ning liikmesriikide kogurahvatulu andmetest ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite haldamisest täielikumal, läbipaistvamal ja järjepidevamal viisil aru andma. Samuti peaks komisjon oma kontrollitsükli pikkust lühendama.

09

Liikmesriigid peaksid oma tollijärelevalvet tugevdama, et traditsiooniliste omavahendite tulused maksimeerida. Samamoodi tuleks käibemaksu aruandlus- ja kogumissüsteemidega tagada, et käibemaksu laekumisest antakse nõuetekohaselt aru ja maksust kõrvalehoidumine on viidud miinimumini.

10

Liikmesriikide auditeerimisasutustel on suur roll selle tagamisel, et kõigi kolme omavahendite liigi süsteeme ja kontrolle rakendatakse korralikult.

Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad

- o Kontrollikoja arvamus nr 2/2012:

muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu otsust liidu omavahendite süsteemi kohta (KOM(2011) 739),

muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed (KOM(2011) 740),

muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (KOM(2011) 742),

ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks käibemaksupõhised omavahendid (KOM(2011) 737),

ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks finantstehingute maksul põhinevad omavahendid (KOM(2011) 738)

Seaduslikkuse ja korrektsuse küsimused

- o Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 2. peatükk (tulud)

Tulemusauditid

- o Eriaruanne nr 11/2013 „Õigete kogurahvatulu andmete saamine: struktureeritum ja sihipärasem lähenemisviis muudaks komisjoni kontrolli mõjusamaks”
- o Eriaruanne nr 13/2011 „Kas tolliprotseduuri 42 kontroll on käibemaksust kõrvalehoidumise ärahoidmiseks ja avastamiseks piisav?”
- o Eriaruanne nr 1/2010 „Kas impordi lihtsustatud tolliprotseduure kontrollitakse mõjusalt?”

Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

51

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | 2014–2020 MFF ¹ |
|---|----------------------------|
| MFR 1: arukas ja kaasav majanduskasv | 508 921 |
| 1a. Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks | 142 130 |
| 1b. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus | 366 791 |
| Liikmesriikidele eraldatavate eeljaotiste osa kogu rubriigist | 72 |

Märkus: kulutused võib jagada 13 suuremaks alajaotuseks (transport, teadusuuringud ja innovatsioon, keskkond, inimkapital, tööturg, VKEde ja ettevõtluse toetamine, sotsiaalne taristu, IT-teenused, suutlikkuse suurendamine, energeetika, sotsiaalne kaasatus, linna- ja territoriaalne mõõde ning kultuur, kultuuripärand ja turism).

Regionaalpoliitika peadirektooraat on peamine komisjoni talitus, mis vastutab ühtekuuluvuspoliitika kulutuste eest. Peadirektooraat haldab ka mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriiki „Globaalne Euroopa” kuuluvat ühine-miseelse abi rahastamisvahendit (IPA). IPA aitab kandidaatriikidel transpordivõrke arendada ja keskkonnataristut parandada. Sellest toetatakse kandidaatriike (Türgi ja endine Jugoslaavia Makedoonia vabariik) ja potentsiaalseid kandidaatriike Lääne-Balkanil (Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Serbia ja Kosovo).

¹ Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel (nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013, 2. detsember 2013, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 884)). Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektooraadi veebisaidile).

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | MFR 2014–2020 ¹ | 2014. aasta eelarve (lõplik) |
|---|----------------------------|------------------------------|
| KOKKU | 508 921 | 63 973 |
| Rubriik 1a: konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks | 142 130 | 16 560 |
| Suured taristuprojektid | 14 350 | 2 629 |
| Euroopa satelliitnavigatsioonisüsteemid EGNOS ja GALILEO | 7 072 | 1 338 |
| Rahvusvaheline katsetermotuumareaktor ITER | 2 986 | 728 |
| Maa seire Euroopa programm Kopernik | 4 292 | 363 |
| Tuumaohutus ja dekomisjoneerimine (Bulgaaria, Leedu ja Slovakkia) | 1 643 | 157 |
| Teadusuuringute ja innovatsiooni ühine strateegiline raamistik | 79 402 | 9 326 |
| „Horisont 2020“ | 79 402 | 9 326 |
| <i>Euratomi teadus- ja koolitusprogrammi maksemoodul</i> | | |
| Ettevõtete konkurentsivõime ning VKEde programm (COSME) | 2 298 | 276 |
| Haridus-, koolitus-, noorte- ja spordiprogramm (Erasmus kõigile) | 14 775 | 1 556 |
| Sotsiaalsete muutuste ja innovatsiooni programm (PSCI) | 920 | 119 |
| Toll, Fiscalis ja pettustevastane võitlus | 908 | 118 |
| Euroopa ühendamise rahastu | 21 937 | 1 966 |
| <i>Maksemoodul pluss Ühtekuuluvusfondi osa transpordi rahastamises</i> | <i>11 306</i> | |
| Energeetika | 5 850 | 410 |
| Transport | 14 945 | 1 482 |
| IKT | 1 142 | 74 |
| Muud programmid | 2 003 | 264 |
| Euroopa statistikaprogramm | | |
| Finantsaruandlus- ja auditeerimisstandardid | | |
| Euroopa avaliku halduse koostöövõime | | |
| Detsentraliseeritud asutused | 2 293 | 243 |
| Varu | 2 078 | 106 |
| Alamrubriik 1b: majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus | 366 791 | 47 413 |
| Majanduskasvu ja tööhõive investeeringud | 278 418 | 35 609 |
| Piirkondlik lähenemine (vähem arenenud piirkonnad) | 185 374 | 23 635 |
| Üleminekupiirkonnad | 35 701 | 4 802 |
| Konkurentsivõime (enam arenenud piirkonnad) | 55 780 | 7 503 |
| Äärepoolseimad ja hõredalt asustatud piirkonnad | 1 563 | 210 |
| <i>Maksemoodul, mis hõlmab Euroopa abi enim puudust kannatavatele isikutele</i> | <i>3 500</i> | |
| Ühtekuuluvusfond (ÜF) | 74 929 | 8 950 |
| <i>Maksemoodul, mis hõlmab ÜFi osa Euroopa ühendamise rahastu transpordikuludes</i> | <i>11 306</i> | <i>983</i> |
| Euroopa territoriaalne koostöö | 10 229 | 507 |
| Noorte tööhõive algatus | 3 211 | 1 804 |
| Varu | 4 | 1 |

¹ Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel. Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektoraadi veebisaidile).

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Mida see hõlmab

Alamrubriik 1a: konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks

01

Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigist 1a rahastatakse poliitikavaldkondi, mis käsitlevad lähitulevikus Euroopa ühiskonna ees seisvaid olulisi probleeme, ning meetmeid, millega tagatakse Euroopa konkurentsivõimelisus maailmas, investeerides haridusse, teadusuuringutesse ja innovatsiooni ning edendades tegevusi, mis suurendavad tööhõivet ja soodustavad Euroopa teadusuuringute ja innovatsiooni võrgustike arendamist peaesmärgiga suurendada majanduskasvu.

02

Ligi 15% mitmeaastase finantsraamistiku 1. rubriigi 80 miljardi euro suurusest eelarvest on ette nähtud teadusuuringuteks ja uuendustegevuseks raamprogrammi „Horisont 2020” raames. Tegevusi ja kulutusi haldavad seitse komisjoni peadirektoraati ja kaks rakendusametit¹, kusjuures kaks viimast viivad ellu suure osa igapäevasest tegevusest.

03

Suurema osa kuludest moodustavad toetusesaajatele antavad toetused. Valdkon-na kaks suurimat riski on seotud toetuskõlblike toetusesaajate väljavalimisega ja toetusesaajate poolse kulude tõendamisega nende hüvitamiseks ELi eelarvest. Ehkki komisjon on võtnud meetmeid eeskirjade ja menetluste lihtsustamiseks ning toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks, on käimasolevate program-mide toetuskõlblikkuseeskirjad endiselt keerulised. Olenevalt toetussumma suurusest peavad sõltumatud audiitorid tõendama toetusesaajate esitatud välja-maksetaotluste õigsust. Lisaks kasutab komisjon nii enda kui välisaudiitoreid, et teha toetuste valimipõhist järelkontrolli.

Alamrubriik 1b: majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus

04

ELi majanduslik ja sotsiaalne areng on mitmetahuline. Euroopa Liidu toimimise le-pingu artiklites 174–175 on sätestatud ELi majandusliku, sotsiaalse ja territoriaaalse ühtekuuluvuse poliitika (ühtekuuluvuspoliitika), mis aitab kaasa ELi üldisele majandusarengule, vähendades erinevusi ELi piirkondade ja riikide vahel.

1 Komisjon: teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat, sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat, Teadusuuringute Ühiskeskus, hariduse ja kultuuri peadirektoraat, ettevõtluse ja tööstuse peadirektoraat, liikuvuse ja transpordi peadirektoraat ning energeetika peadirektoraat, rakendusametid: Teadusuuringute Rakendusamet ja Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

05

Ligikaudu 72% kogu mitmeaastase finantsraamistiku 1. rubriigi eelarvest (450,76 miljardist eurost 322,3 miljardit eurot) on reserveeritud liikmesriikidele (eeljaotus) SKP ja kogurahvatulu kriteeriumide põhjal ning kooskõlastatud mitmeaastase finantsraamistiku kokkuleppe raames:

- a) summade jaotamisel ei võeta arvesse liikmesriikide haldussuutlikkust, st suutlikkust vahendeid vastu võtta, programme ja projekte ette valmistada, kavandada ja valida, nõuetekohaselt rakendada, riigihangete ja toetuskõlblikkuse eeskirjade täitmist kontrollida jne. See võib viia olukorrani, kus suures mahus vahendeid eraldatakse piirkondadele, kellel puudub suutlikkus vahendeid asjakohaselt hallata. Lisaks ei ole eeljaotiste kasutamine ja muutmise läbipaistev;
- b) suurem osa eelarvest kasutatakse ära mitme aasta jooksul (mitmeaastased programmid). Liikmesriigid võivad programmide käivitamiseks saada eelrahastamist (ettemakseid). Kui nad eelarvet teatud aja jooksul ei kasuta, kaotavad nad sellele õiguse (n+3 reegel);
- c) eelarve kasutamist iseloomustab ettemaksete ja veel välja maksmata juriidiliste kulukohustuste suur osakaal. Osaliselt seletab seda paljude rahastatavate tegevuste pikaajalisus. Perioodi 2007–2013 mitmeaastasest finantsraamistiku rahastatakse 455 rakenduskava.

06

Ühtekuuluvuspoliitika eelarvet kasutatakse kolme peamise fondi kaudu, mille programmid vältavad sama kaua kui mitmeaastase finantsraamistiku seitsmeaastane eelarvetsükkel.

- a) Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) tegutseb kõigis liikmesriikides piirkondades, mille SKP elaniku kohta on kõige väiksem, eesmärgiga vähendada piirkondadevahelist ebavõrdsust. Fondist kaasrahastatakse riiklikke investeringuid ettevõtetesse (peamiselt VKEdesse); teadusuuringute ja uuendustegevuse taristuid, telekommunikatsiooni, keskkonda, energiat ja transporti; rahastamisvahendeid (riskikapitalifondid, kohaliku arengu fondid) piirkondliku ja kohaliku arengu toetamiseks ning linnade ja piirkondade vahelise koostöö edendamiseks; tehnilist abi;
- b) Ühtekuuluvusfondist kaasrahastatakse riiklikke kulutusi transpordi- ja keskkonnaprojektidele liikmesriikides, mille SKP elaniku kohta on väiksem kui 90% liidu keskmisest. Eesmärk on vähendada riikidevahelist majanduslikku ja sotsiaalset ebavõrdsust ning stabiliseerida majandust. Ühtekuuluvusfondiga on hõlmatud 15 liikmesriiki². Ühtekuuluvusfondi rahalise abi võib peatada nõukogu (kvalifitseeritud häälteenamusega) otsusega, kui liikmesriigil on ülemäärane eelarvepuudujääk ning ta ei ole olukorda lahendanud või asjakohaseid meetmeid võtnud. Ühtekuuluvusfondist rahastatakse üleeuroopalisi transpordivõrke, sealhulgas projekte, mis on seotud energia või transpordiga: energiatõhusus, taastuvenergia kasutamine, raudteetranspordi arendamine, ühilduvuse toetamine (eri transpordiliikide ühendamise teel), ühistranspordi tõhustamine jne;

² Nendeks on uued EU-12 liikmesriigid pluss Horvaatia, Kreeka ja Portugal.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

- c) Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) eesmärk on parandada tööhõivet ja töövõimalusi ELis. Sellest kaasrahastatakse riiklike kulutusi järgmistes valdkondades: töötajate ja ettevõtete kohandamine (elukestva õppe programmid, uuenduslike töökorraldusviiside kavandamine ja levitamine); töötajate, töötute, naiste ja siserändajate tööhõive parandamine; ebasoodsas olukorras olevate inimeste ühiskonda integreerimine ja võitlemine nende diskrimineerimise vastu tööturul; inimkapitali tugevdamine haridussüsteemide reformimise ning õppeasutuste võrgustiku loomise abil;
- d) alates 2014. aastast kehtivad ERFi, ESFi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) suhtes ühissätted, mis sisalduvad mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriigis;
- e) ühtekuuluvuspoliitika tõhustamise ja jätkusuutlikumaks muutmise huvides on komisjon koostöös Euroopa Investeeringupanga (EIP) ja teiste finantsasutustega välja töötanud neli algatust. Neist kaks puudutavad finantskorraldusvahendite propageerimist (JEREMIE ja JESSICA) ning ülejäänud kaks tehnilise abi vahendeid (JASPERS ja JASMINE).

07

Ligikaudu 72% mitmeaastase finantsraamistiku 1. rubriigi (peamiselt alamrubriigi 1b) eelarvest täidab komisjon koostöös liikmesriikidega. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames määratakse komisjoni ja iga liikmesriigi vahelises partnerluslepingus kindlaks, kuidas kavatakse liikmesriik olemasolevaid ELi vahendeid kõnealusel perioodil oma eesmärkide saavutamiseks kasutada. Üksikasjalikum teave esitatakse rakenduskavades. ELi eelarvest kaetakse 50–85% komisjoni heakskiidetud rahastamiskavade (rakenduskavade) kuludest (kaasrahastamine). Komisjon on kehtestanud kontrolli- ja juhtimisraamistiku, tagamaks, et ELi eelarvest hüvitatakse üksnes vastavalt eeskirjadele kantud kulud. Komisjon on uuesti kasutusele võtnud ka tulemusreservi, mis moodustab 6% komisjoni finantseeritavatest summadest³.

- a) Kõigi ühtekuuluvuspoliitika fondide haldamise eest vastutavad paljud riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud asutused. Liikmesriigid kannavad suurema osa ELi eelarve kasutamise korraldamise ja selleks loodud süsteemide kuludest. Nad vastutavad selle kontrollimise eest, et toetused makstakse nõuetele vastavatele toetusesaajatele, kes täidavad toetuse saamise tingimused.
- b) Liikmesriigid võivad tegevuse käivitamiseks saada ettemakseid. Üldjuhul kannab rakenduskava kulud asjaomane liikmesriik ning komisjon hüvitab kulud kontrolliasutuse tõendatud kuludeklaratsiooni (väljamaksetaotluse) põhjal.
- c) Liikmesriikide auditeerimisasutused annavad komisjonile iga-aastastes kontrolliaruannetes aru selle kohta, kas juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad mõjusalt ja kas iga rakenduskava tõendatud kulud on korrektsed.

3 Tulemusreserv oli kasutusel perioodi 2000–2006 mitmeaastase finantsraamistiku raames, kuid kontrollikoja hinnangul kasutati seda pigem kulude maksimeerimiseks kui vahendite suunamiseks eriti tõhusaks osutunud valdkondadesse. Perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku raames lepivad komisjon ja liikmesriigid programmitöö perioodi alguses kokku prioriteetides, mis moodustavad 6% suuruse tulemusreservi baasi (nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320)). 2019. aastal vabastab komisjon liikmesriikide esitatud rakendusaruannete põhjal tulemusreservi, kui liikmesriigid on valitud prioriteetide vahe-eesmärgid saavutanud. Isegi juhul, kui komisjon 6% suurust tulemusreservi algselt kokkulepitud prioriteetide tarbeks ei vabasta, jääb see siiski osaks riiklikust eraldisest, mille võib ümber suunata teistele prioriteetidele.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

- d) Kui komisjon leiab, et liikmesriik ei ole eeskirjadevastaseid kulusid korrigeerinud, või kui juhtimis- ja kontrollisüsteemides esineb tõsiseid puudusi, võib ta maksed katkestada või peatada. Samuti võib ta maksed peatada, kui Euroopa poolaasta makromajanduslikud tingimused ei ole täidetud.
- e) Komisjon võib rakendada ka finantskorrektsioone, kui liikmesriik ei võta tagasi eeskirjadevastaselt tehtud kulusid või ei kõrvalda süsteemides esinenud tõsiseid puudusi. Kui liikmesriik finantskorrektsioonid heaks kiidab, võib ta eeskirjadevastaselt tehtud kulud tagasi võtta ja asendada teiste projektide rahastamiskõlblike kuludega, st summad on kasutamiseks taas kättesaadavaks tehtud. Kui liikmesriik korrektsioone heaks ei kiida, kaetakse kulud liikmesriigi eelarvest. Seetõttu ei ole korrektsioonisüsteem hoiatava iseloomuga, mis motiveeriks kõiki eelarve kasutajaid seda algusest peale õigesti tegema.

Mida me leidsime

Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)

- Olulisel määral vigadest mõjutatud? → JAH
- Hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär:
 - regionaalpoliitika, energeetika ja transport: → 6,8%
 - tööhõive ja sotsiaalküsimused: → 3,2%
 - teadusuuringud ja innovatsioon: → 3,9%

08

Vead tulenevad järgnevast: toetuskõlbmatud toetusesaajad, riigihanke-eeskirjade järgimata jätmine, rahastamiskõlbmatute kulude deklareerimine, riigiabi eeskirjade järgimata jätmine ja eelarvest kantavate kulude ebaõige arvutamine.

09

Juhtimis- ja kontrollisüsteemid (eriti liikmesriikides) on vigade ja eeskirjade eiramise ärahoidmisel, avastamisel ja parandamisel osaliselt mõjusad.

10

Liikmesriigid muudavad rakendusmäärustes nõutavad riiklikud toetuskõlblikkus-eeskirjad tarbetult keeruliseks.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Kas kulusid on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)

11

Kontrollikoja auditeeritud rakenduskavades on esinenud märke nõrgast tulemuslikkusest: ELi kulutuste mõjususe väheneb vajaduste ebapiisava hindamise, ebaselgete eesmärkide ning omavahel vastuolus olevate või ühildamatute eesmärkide ja prioriteetide tõttu, samuti ebaasjakohaste menetluste tõttu, mille abil välja valida mõju maksimeerivad projektid.

12

Liikmesriikidega koostöös hallatavate kulude puhul:

- a) võib tekkida konflikt ELi ja liikmesriikide eesmärkide vahel. Mõnes ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas (näiteks energeetika) on ELi eesmärgid väga keerulised ja nõudmised kõrged. Liikmesriikidel võib puududa tehniline, rahandusalane ja õigusosalane oskusteave, samuti võib puudu jääda rahalistest vahenditest. Seetõttu võib poliitilise kokkuleppe ning vastuvõetud või kavandatud meetmete ja eraldatud ressursside vahel valitseda suur erinevus;
- b) komisjonil ei ole täielikku teavet ELi eelarvekulude mõju ja tulemuste kohta. Aruandlussüsteemide ülesehitus ei näe ette tulemuste mõõtmist või tulemuslikkuse järelevalvet, samuti puuduvad näitajad tulemuslikkuse mõõtmiseks. Kui selline teave on kättesaadav, on see lünklik ja ei võimalda liikmesriikide vahel võrdluste tegemist;
- c) tulemusi ja mõju ei saavutata alati. Võib esineda viivitusi, kuna rangete keskkonnaalaste kitsenduste või tehniliste nõuetega keerukate projektide elluviimine võtab aega.

13

Teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi rahastamiskõlblikkuse eeskirjad, mis reguleerivad kulude kandmist ELi eelarvest, on keerulised. ELi eelarvest kantavate kulude tõendamine sõltumatute audiitorite poolt on problemaatiline, sest kontrollikoda on leidnud märkimisväärset arvu vigu väljamaksetaotlustes, mille sõltumatud audiitorid on täies mahus rahastamiskõlblikuks hinnanud.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Suured riskitegurid

14

Viivitused perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku heakskiitmisel ja sellega seotud määruste vastuvõtmisel toovad suure tõenäosusega kaasa viivitused ka ELi eelarve kasutamisel. Keerukad tehnilised või taristuprojektid nõuavad pikka ettevalmistusaega. Lisaks on selliste projektide kogukulud mitme rahastamisallika kasutamisel läbipaistmatud.

15

Eelarve täitmisse on kaasatud paljud osalejad (ühtekuuluvuspoliitikaga tegelevad komisjoni peadirektoraadid: regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, liikuvuse ja transpordi peadirektoraat, energeetika peadirektoraat; seitse teadusuuringute ja innovatsiooniga tegelevat peadirektoraati; rakendusametid ja ühissettevõtted; liikmesriikide haldusasutused; riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud asutused ning finantsvahendajad).

16

ELi eelarvet iseloomustab vahendite paljus ja killustatus. Erinevad maksete taotlemise, neist aru andmise ja kontrollimise menetlused ei ole tõhusad ning võivad luua negatiivse pildi ELi bürokraatiast ja EList tervikuna.

17

Programme, projekte ja meetmeid võidakse rahastada mitmest eri allikast (ELi ja riigieelarve, EIP süsteem, EBRD jne). Nii ei pruugi kogukuludest täit ülevaadet saada; lisaks on igal rahastamisallikal oma juhtimis- ja aruandluskord.

18

Eelrahastamise (ettemaksete) kasutamine pika aja jooksul suurendab ohtu, et investeringu eesmärgi saavutamisel tekkinud probleemid võidakse avastada liiga hilja, et parandusmeetmeid võtta. Vahendite tagasinõudmine võib mõningate tegevuste läbiviimise ära hoida, kuid ei lahenda oodatud tulemuste mittesaavutamise probleemi.

19

Mitte kõik ELi vahendite saajad ei täida riigihanke-eeskirju.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

20

Liikmesriikide haldussuutlikkus avaldab mõju riikide võimele ELi eelarvet korrektselt ja otstarbekalt kasutada, mõjusaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme rakendada ning kättesaadavaks tehtud ELi vahendeid õigeaegselt ära kasutada.

21

Suunatus vahendite äratarvitamisele: liikmesriike võidakse olenemata tulemustest julgustada ELi eelarvehahendeid ära tarvitama, et mitte ilma jääda nende jaoks regionaalpoliitika riiklike eraldistena reserveeritud vahenditest, eriti kui komisjoni kaasrahastamise määr on kõrge. Siinjuures arvestatakse peamiselt seda, kas eraldised kasutatakse ära täies mahus („võta või jäta” põhimõte) ja kas kulutused on eeskirjadega kooskõlas. Alles viimasena võetakse arvesse tulemuslikkust. Tulemusreservi kasutusele võtmine ei lahenda riiklike eraldistega seotud põhiprobleeme (vt 3. joonealune märkus).

22

Juriidilised kulukohustused, mida ei ole veel täidetud, võivad aga varjata summasid, mida ei saa kasutada. Teavet täitmata kulukohustuste kohta riikide kaupa ei avaldata.

23

ELi ja liikmesriikide eesmärkide vahel võib tekkida konflikt. Mõnes ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas (näiteks energeetika) on ELi eesmärgid väga keerulised ja nõudmised kõrged. Liikmesriikidel võib puududa tehniline, rahandusalane ja õigusalaane oskusteave, samuti võib puudu jääda rahalistest vahenditest. Seetõttu võib poliitilise kokkuleppe ning vastuvõetud või kavandatud meetmete ja eraldatud ressursside vahel valitseda suur erinevus.

24

Liikmesriigid võivad olukorra veel keerulisemaks muuta, võttes vastu riiklikud toetuskõlblikkuse eeskirjad, mis on mõnikord veelgi rangemad kui ELi tingimused⁴. Lisaks peavad erinevad siseriiklikud osalejad täitma ELi mahukaid õiguslikke ja organisatsioonilisi nõudeid, et tegeleda rahastatud projektide igapäevase juhtimise ja kontrolliga.

25

ELi vahendeid võidakse kasutada tegevusteks, mida liikmesriigid nii või teisiti läbi oleksid viinud (tühimõju), või olukorras, kus projektid finantskorrektsioonide tegemise raames välja vahetatakse.

4 Vt Euroopa Parlamendi uuring „Gold-plating in the EAFRD: to what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?” („EAFRDga seotud liigpüüdlikkus. Mil määral suurendavad riigisisised eeskirjad tarbetult keerukust ja selle tagajärjel ka vigade riski?”) (veebruar 2014).

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

26

Ebaasjakohane vajaduste hindamine võib viia tarbetult kulukate programmide ja projektide rahastamiseni.

27

Komisjoni järelvalverolli mõjutab:

- a) õigeaegse, usaldusväärse ja võrreldava teabe puudumine, samuti ebapiisav keskendumine tulemuslikkusele, eriti kaasrahastatavate kulude puhul. Kulukohustuste võtmise ja vahendite väljamaksmise otsused põhinevad liikmesriikide esitatud piiratud, tihti puudulikul ja ebausaldusväärsel teabel⁵. Alusteave ja tõendav dokumentatsioon asub liikmesriikides erinevates kohtades;
- b) teiste audiitorite (auditeerimisasutuste) poolt tehtavate kulude tõendamise auditite kvaliteet ja ajastus ei pruugi olla piisav, tagamaks, et eelarvekulud on seaduslikud ja korrektsed;
- c) puudused komisjoni riskihindamis- ja kontrollistrateegias koos ressurssidele avalduva survega võivad tähendada seda, et kõige suuremat riski sisaldavaid eelarvekulude valdkondi ei kontrollita süstemaatiliselt ja probleemid avastatakse liiga hilja.

28

Korrektsoonisüsteem võimaldab liikmesriikidel tuvastatud rahastamiskõlbmatud kulud rahastamiskõlblikega asendada. Kui liikmesriik komisjoni korrektsooniettepanekutega nõustub, võib ta samad eelarvevahendid teistesse, rahastamiskõlblikesse projektidesse suunata. Seetõttu ei ole liikmesriigid kuigivõrd motiveeritud eelarvet õigesti kasutama.

Edasised sammud

29

Komisjon peaks:

- a) võtma samme tulemuslikkusele suurema tähelepanu pööramiseks ELi eelarve kasutamisel ning Euroopa lisaväärtuse tagamiseks kõigi rahastatud tegevuste puhul;
- b) rakendama liikmesriikide suutlikkuse suurendamisel ennetavat lähenemisviisi, viies kokku vastava valdkonna eelarve kasutamise eest vastutavate (liikmesriikide) haldusasutuste võrgustikud, et neil oleks võimalik üksteiselt õppida ja parimat tava levitada. Samuti saaks komisjon liikmesriikide asutustele paremaid juhiseid anda;

5 Kontrollikoja leitud kõrged veamäärad näitavad liikmesriikide edastatud teabe ebausaldusväärsust. Korraldusasutused ja muud liikmesriikide vahendusasutused oleksid saanud paljud vead kindlaks teha. Vt eelarveaasta 2012 aastaaruande punktid 5.27, 5.28 ja 6.12.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

- c) rohkem kasutama kindlasummalisi ja kindla määraga makseid ja kaaluma väljamaksete tegemist pigem tulemuste kui sisendikulude alusel. Ta peaks koguma ka võrreldavat teavet liikmesriikide tegelike kulude kohta, et viimased saaksid paremini oma kulusid võrrelda ja jälgida oma rahastamiskavade kulutasuvust;
- d) esitama liikmesriikide kaupa teavet eeljaotiste, eelrahastamise ja täitmata kulukohustuste kasutamise kohta, et paremini eelarvet hallata ja rahavooge planeerida. Ühtlasi peaks komisjon korrektsioonide puhul hoiatavama iseloomuga meetmeid võtma.

30

Liikmesriigid peaksid:

- a) taotlema selliste programmide rahastamist, mis on realistlikud, vastavad tegelikele vajadustele ja keskenduvad ELi rahastamise maksimaalse tulemuslikkuse saavutamisele;
- b) tagama, et ELi eelarve haldamises ja kasutamises osalejad omaksid selleks vajalikku suutlikkust ja ressursse ning oleksid teadlikud raha kasutamise eeskirjadest ja muudest õiguslikest nõuetest. Liikmesriigid peaksid edendama paremat koostööd ja kooskõlastamist riiklike ja piirkondlike osalejate vahel;
- c) tagama programmi loogika mudeli järgimise: programmi tulemused ja väljundid peavad olema selged ja teostatavad, tehtud peab olema nõuetekohane vajaduste analüüs, projektide rahastamiseks väljavalimisel peab kasutama asjakohaseid ja realistlikke kriteeriume ning riiklike eeskirjadega ei tohi nõudeid üle reguleerida;
- d) tagama korrektsete hankemenetluste rakendamise;
- e) tagama, et kontrollimehhanismid on nõuetekohaselt ellu viidud ja mõjusad, ning võtma asjakohaseid ja õigeaegseid meetmeid, et likvideerida komisjoni ja kontrollikoja audititega leitud puudused.

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Kontrollikoja aruanded ja arvamusd ning muud kasulikud allikad

Üldteemad

- Arvamus nr 7/2011 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta ühissätete kehtestamiseks ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, ning üldsätete ettenägemiseks Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta
- Komisjoni regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi veebisaidid
- ELi kulutuste ülevaatamise raames tehtud hindamiste järelduste metaanalüüs (perioodi 2000–2006 kohta), jaanuar 2008
- ECORYS Nederland BV uuring ELi kulutuste kohta, mille tellis Euroopa Komisjoni eelarve peadirektoraat (leping nr 30-CE-0121821/00-57)

Seaduslikkuse ja korrektsuse küsimused

- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 5. peatükk (regionaalpoliitika, transport ja energeetika)
- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 6. peatükk (tööhõive ja sotsiaalküsimused)

Mitme valdkonda hõlmavad teemad

- Eriaruanne nr 16/2013 „Kogemused ühtse auditi (*single audit*) rakendamise ja komisjoni tuginemise liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle”
- Eriaruanne nr 3/2012 „Struktuurifondid – kas komisjon kohaldas liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemides tuvastatud puuduste korral asjakohaseid meetmeid?”
- Eriaruanne nr 3/2010 „Kas mõjuhindamine ELi institutsioonides toetab otsuste tegemist?”

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Energiatõhusus

- Eriaruanne nr 21/2012 „Ühtekuuluvuspoliitika vahenditest rahastatud energiatõhususe investeeringute kulutasuvus“

Ettevõtlus

- Eriaruanne nr 2/2012 „Euroopa Regionaalarengu Fondi kaasrahastatud VKEde finantskorraldusvahendid“
- Eriaruanne nr 9/2011 „Kas ERFi toetust saanud e-valitsuse projektid on olnud mõjusad?“
- Eriaruanne nr 4/2011 „VKEde tagatissüsteemi audit“

Keskkond

- Eriaruanne nr 20/2012 „Kas olmejäätmete käitlemise taristute projektide rahastamine struktuurifondidest aitab liikmesriikidel mõjusalt ELi jäätmepoliitika eesmärke saavutada?“
- Eriaruanne nr 9/2010 „Kas ELi struktuurimeetmete kulutusi kodumajapidamiste veega varustamisele kasutatakse optimaalselt?“
- Eriaruanne nr 3/2009 „Struktuurimeetmete kulude mõjususe reovee puhastamisel programmitööperioodil 1994–1999 ja 2000–2006“

Inimressursid

- Eriaruanne nr 7/2013 „Kas Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fond on andnud koondatud töötajate tööturule naasmiseks ELi lisaväärtust?“
- Eriaruanne nr 25/2012 „Kas Euroopa Sotsiaalfondist eakamate töötajate toetamiseks tehtud kulutuste mõjusust kontrollitakse asjakohaste vahenditega?“
- Eriaruanne nr 4/2010 „Kas Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimise tulemusel on tõenäoline, et saadakse mõjusad tulemused?“
- Eriaruanne nr 17/2009 Euroopa Sotsiaalfondi kaasrahastatud naiste kutsealase koolitusega seotud meetmete kohta

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Tuumakäitiste dekomisjoneerimine

- Eriaruanne nr 16/2011 „ELi finantsabi Bulgaaria, Leedu ja Slovakkia tuumaelektrijaamade dekomisjoneerimiseks: saavutused ja tulevased probleemid”

Teadusuuringud ja innovatsioon

- Eriaruanne nr 2/2013 „Kas komisjon on taganud teadustegevuse seitsmenda raamprogrammi tõhusa rakendamise?”
- Eriaruanne nr 2/2010 „Ettevalmistavate uuringute ja uute infrastruktuuride rajamise toetuskavade mõjus kuuenda teadusuuringute raamprogrammi raames”
- Eriaruanne nr 8/2009 „Kas ühenduse teaduspoliitika pädevusvõrgustikele ja integreeritud projektidele seatud eesmärgid on täidetud?”
- Eriaruanne nr 7/2009 „Programmi Galileo arendus- ja valideerimisetapi juhtimine”

Sotsiaalne infrastruktuur

- Eriaruanne nr 2/2009 „Euroopa Liidu rahvatervise programm (2003–2007): mõjus viis tervise parandamiseks?”

Solidaarsusfondid

- Eriaruanne nr 24/2012 „Euroopa Liidu solidaarsusfondi abi seoses 2009. aasta maavärinaga: tegevuse asjakohasus ja maksumus”

Turism ja kultuur

- Eriaruanne nr 6/2011 „Kas ERFi kaasrahastatud turismiprojektid olid mõjusad?”

Mitmeaastase finantsraamistiku (MFR) 1. rubriik: arukas ja kaasav majanduskasv

Transport

- Eriaruanne nr 5/2013 „Kas ELi ühtekuuluvuspoliitika vahendeid kasutati teede ehitamisel otstarbekalt?”
- Eriaruanne nr 3/2013 „Kas Marco Polo programmid on olnud liikluse maanteedelt ümbersuunamisel mõjusad?”
- Eriaruanne nr 4/2012 „Kas struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kasutamine meresadamate infrastruktuuride kaasrahastamiseks on mõjus investeering?”
- Eriaruanne nr 8/2010 „Üleeuroopaliste raudteetransporditelgede toimimise parandamine: kas ELi investeeringud raudteefrastruktuuri on olnud mõjusad?”

Linna- ja maapiirkondade taaselustamine

- Eriaruanne nr 23/2012 „Kas ELi struktuurimeetmed on edukalt toetanud mahajäetud tööstus- ja militaaralade taaselustamist?”

Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriik: loodusvarad

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | MFR 2014–2020 ¹ | 2014. aasta eelarve (lõplik) |
|---|----------------------------|------------------------------|
| MFR 2: loodusvarad | 420 034 | 59 303 |
| Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) – turuga seotud kulud ja otsetoetused (tootmisest lahti seotud ühtne pindalatoetus ja ühtne otsemaksete kava, tootmisega seotud toetused) | 312 735 | 44 130 |
| Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) | 95 577 | 13 652 |
| Merendus ja kalandus | 7 405 | 1 017 |
| Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF) | | 866 |
| Piirkondlikud kalandusorganisatsioonid ja säästva kalapüügi kokkulepped | | 151 |
| Keskfond ja kliimameetmed | 3 457 | 405 |
| Detsentraliseeritud asutused | 388 | 52 |
| Varu | 473 | 47 |

Märkus: tervishoid ja tarbijakaitse kuuluvad MFR 3 (julgeolek ja kodakondsus) alla

1 Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel (nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013). Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektoraadi veebisaidile).

Mida see hõlmab

01

ELTLi artiklites 38–44 sätestatakse ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja ühise kalanduspoliitika eesmärgid, millega kaob vajadus 28 erineva riikliku poliitika järele. ÜPP eesmärk on suurendada põllumajandustoodangut, tagada põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale õiglane elatustase, stabiliseerida turge, tagada tarnete olemasolu ja tarnete jõudmine tarbijateni mõistlike hindadega. Ühisel kalanduspoliitikal on sarnased eesmärgid kalandusega tegeleva rahvastikuosa suhtes, lisaks sellele ka kalalaevastike haldamine ja kalavarude säilitamine. Maaelu arengu poliitikas võetakse arvesse maarahvastikku laiemalt ja see on mõeldud struktuurifondide täiendamiseks.

02

EL on USA järel maailma suuruselt teine põllumajandustoodete eksportija. EL on ka põllumajandustoodete ja toidu üks suurematest importijatest. Komisjon peab Maailma Kaubandusorganisatsioonis 28 ELi liikmesriigi nimel läbirääkimisi. Samuti peab komisjon eraldi läbirääkimisi ELi ja teiste riikide vaheliste kahepoolsete rahvusvaheliste kalanduskokkulepete üle.

03

ELi põllumajanduse ja maapiirkondade arendamise valdkond on äärmiselt mitmekesine. Perioodi 2014–2020 mitmeaastases finantsraamistikus antakse liikmesriikidele rohkem võimalusi just nende tingimustele vastavate valikute tegemiseks.

04

ELis tegutseb 12 miljonit põllumajandustootjat. Suures osas on tegemist vananeva rahvastikuosaga (ligi kolmandik on üle 65-aastased), kuna noorte jaoks ei ole põllumajandusega tegelemine atraktiivne (vaid 6% põllumajandustootjatest on alla 35-aastased).

05

Põllumajandusettevõtete ülesehitus ja suurus on liikmesriigiti väga erinev. See mõjutab ELi toetussummade suurust. ÜPP 2013. aasta reformid võimaldavad liikmesriikidel toetuste maksmisel riigi põllumajanduse eripärasid paremini arvesse võtta.

06

Vähem kui 2% ELi tootjatest saab 31% otsetoetustest. 2013. aasta uuenduste kohaselt jäetakse toetusesaajate hulgast välja need, kelle põhitegevus ei ole põllumajandus, üle 150 000 euro suuruseid makseid vähendatakse 5% võrra ja liikmesriikidel on võimalus seada suurtootjate toetustele ülempiir.

07

ELi eelarve tugineb arvukatele õigusaktidele, mis on tihedalt seotud põllumajanduse ja toiduainete tootmisega. Eeskirjade eesmärk on kaitsta inim-, looma- ja taimetervist. Nendega aidatakse kaasa siseturu toimimisele ja suurendatakse tarbijate usaldust ELi toodete vastu. Liikmesriigid peavad tagama õigusaktide järgimise nende territooriumil ja vastutavad selle kontrollimise eest. Pettused toidutootmisahelas võivad nõudlust ELi toiduainete järele vähendada (näiteks 2013. aasta alguse hobuselihakandaal vähendas nõudlust liha järele ja tarbimine püsib endiselt madalseisus).

08

Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) rahastab täies mahus põllumajandustootjatele makstavaid otsetoetusi ja turumeetmeid¹ ilma riikidepoolse rahastamiseta:

- a) EAGFist makstakse põllumajandustootjatele otsetoetusi. Suurem osa toetustest ei ole seotud toote liigi ega tootmisviisiga, st on toodangust „lahti seotud“. Toetust arvutatakse põllumajandusettevõtte (külvipinna) suuruse ning põllumajandustootja toetusõiguste alusel. Toetussummat vähendatakse, kui põllumajandustootja ei täida nõuetele vastavuse tingimusi, mis puudutavad keskkonda, looma-, taime- ja inimeste tervist ning toiduohutust, ning ei säilita maa head põllumajandus- ja keskkonnaseisundit. Igas riigis makstava toetuse riikliku ülemmääraga piiratakse riigi jaoks kättesaadavad eelarvevahendid, ehk tegelikkuses reserveeritakse need sellele riigile;
- b) turumeetmed (sh sekkumisladustamise kulud ja eksporditoetused, mida makstakse eksportijatele juhul, kui teatud kaupade hind on ELi turul kõrgem kui maailmaturul) kaotatakse järk-järgult, ning ühise turukorralduse eri viisid asendatakse ühtse ühise turukorraldusega.

¹ Välja arvatud teatud meetmed kogusummas alla 100 miljoni euro, nagu müügiedendusmeetmed ja koolipuuvilja kavad, mida EL kaastrahastab.

09

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) osaleb iga riigi maaelu arengustrateegia kuludes, kaasrahastades liikmesriigi valitud meetmeid, mille abil viiakse ellu strateegiat maapiirkondade vajaduste täitmiseks kooskõlas ELi prioriteetidega. Iga riigi saadaolev summa (riiklik eraldis) otsustatakse mitmeaastase finantsraamistiku läbirääkimistel:

- a) põllumajandustootjad võivad taotleda pindalal põhinevat toetust põllumajanduse keskkonnanäesmärkideks ning toetust ettevõtte moderniseerimiseks ja mitmekesistamiseks. EAFRDst makstakse ka eraldi toetust ebasoodsate looduslike tingimustega piirkondade põllumajandustootjatele;
- b) teisi maapiirkondade majanduses osalejaid toetatakse meetmetega, mille eesmärk on maapiirkondade majanduse edendamine ja elukvaliteedi parandamine põhiteenuste loomise ja tegevuse mitmekesistamise abil.

10

Suurema osa mitmeaastase finantsraamistiku 2. rubriigi eelarvest täidab komisjon koostöös liikmesriikidega:

- a) liikmesriigid kannavad suurema osa ELi eelarve kasutamise korraldamise ja selleks loodud süsteemide kuludest. Nad määravad makseasutused (2014. aasta algul oli neid 81), kes vastutavad selle kontrollimise eest, et toetused makstakse nõuetele vastavatele toetusesaajatele, kes täidavad toetuse saamise tingimused. Liikmesriigid nimetavad ka sõltumatud audiitorid (sertifitseerimisasutused), kelle ülesanne on kontrollida makseasutuste raamatupidamisaruandeid ja maksedokumente;
- b) komisjon hüvitab liikmesriikide deklareeritud kulud. Ta annab raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetlusega heakskiidu kulude kandmisele ELi eelarvest. Komisjon tugineb osaliselt sõltumatutele auditoreitele (sertifitseerimisasutused), kes teevad kontrolli ja annavad aru teatavales komisjoni kindlaksmääratud küsimustes, ning omaenda kohapealsetele audititele;
- c) komisjon rakendab finantskorrektsioone, et nõuda tagasi kulud, mis ei ole kantud kooskõlas ELi eeskirjade ja määrustega. Heakskiitmata kulud kantakse liikmesriigi eelarvest.

Mida me leidsime

Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)

- Olulisel määral vigadest mõjutatud? —————▶ JAH
- Hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär:
 - põllumajandus: turg ja otsetoetused: —————▶ 3,8%
 - maaelu areng, keskkond, kaladus ja tervishoid: —————▶ 7,9%

11

Liikmesriikide eelarvest rahastatavad maaelu arengu kulutused on probleematisemad keerukate õigusaktide ja liikmesriikide haldussuutlikkuse tõttu. Täies mahus rahastatavaid ÜPP otsetoetusi reguleerivad tõhusamad, ehkki mitte täiuslikud juhtimis- ja kontrollisüsteemid (IACS ehk ühtne haldus- ja kontrollisüsteem).

Kas kulused on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)

12

Põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused (ühtse pindalatoetuse kava ja ühtne otsemaksete kava, mille maht on perioodil 2014–2020 ca 41 miljardit eurot) ei pruugi jõuda kavandatud toetusesaajateni. On tõendeid, et maa rendi- ja müügihinna tõusu tõttu ei ole toetusel mõju.

13

Kontrollikoda leidis tõendeid ka auditeeritud programmide ja kavade nõrgast tulemuslikkusest:

- toetused ei ole liikmesriikides alati suunatud abi vajavatele inimestele või piirkondadele. See vähendab ELi kulutuste mõjusust;
- komisjonil ei ole täielikku teavet ELi eelarvekulude mõju ja saavutatud tulemuste kohta. Aruandlussüsteemide ülesehitus ei näe ette tulemuste mõõtmist või tulemuslikkuse järelevalvet, samuti puuduvad näitajad tulemuslikkuse mõõtmiseks. Kui selline teave on kättesaadav, on see lünklik ja ei võimalda liikmesriikide vahel võrdluste tegemist.

Suured riskitegurid

14

Viivitused ÜPP 2013. aasta reformide, perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku ja sellega seotud määruste vastuvõtmisel toovad suure tõenäosusega kaasa viivitused ka ELi eelarve kasutamisel (eriti maaelu arengu valdkonnas, kus liikmesriigid peavad oma rahastamiskavad ette valmistama) ja uute tingimuste täitmise kontrollimiseks mõeldud kontrollisüsteemide rakendamisel.

15

Uued tingimused ja kontrollisüsteemide kohandamine ÜPP 2013. aasta reformi nõuetega võivad suurendada vigade esinemise riski käimasoleva mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel, eriti järgmistes aspektides:

- a) maksete sidumine uute, rangemate keskkonnanõuetega;
- b) ühtseid haldus- ja kontrollisüsteeme (IACS), mis on ainult osaliselt mõjusad, tuleb ajakohastada, et arvesse võtta keskkonnanõudeid ja georuumiliste toetusetaotluste kasutuselevõttu.

16

Otsetoetusi makstakse suurele hulgale väikeettevõtjatele ja summad on enamasti väikesed. Ühtne haldus- ja kontrollisüsteem on mõeldud taotluste automaatseks kontrollimiseks, kuid on ainult osaliselt mõjus.

17

Kaasrahastatud kulude kohta puudub lihtsasti kättesaadav ajakohane, usaldusväärne ja võrreldav juhtimisteave, mis võimaldaks komisjonil oma ülesandeid mõjusalt täita.

18

Toetuse andmise mehhanismid on keerulised ja need hõlmavad paljusid osalejaid (peamiselt põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, aga ka merendus- ja kalandusajade peadirektoraat, kliimameetmete peadirektoraat, keskkonna peadirektoraat, tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat, liikmesriikide korraldusasutused ja 81 makseasutust). Kulused iseloomustab paljusid ja killustatus ning on olemas mõningase liikmesriikide endi programmidega kattuvuse oht, eriti maaelu arengu valdkonnas. Seetõttu võib ELi lisaväärtus olla mõningate rahastamiskavade puhul küsitav.

19

Toetuskõlblikkust ja muid tingimusi reguleerivad õigusaktid on keerulised: eelarve kasutamise suhtes on kehtestatud kuni seitsmel tasandil eeskirju. Nõuetele vastavuse arvukad õiguslikud nõuded on paljude õigustekstide vahel hajutatud ning liikmesriikide endi maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi nõuded ei ole piisavalt ranged, et keskkonnale mõju avaldada. ÜPP 2013. aasta reformidega kehtestatud keskkonnasäästlikkuse põhimõtted võimaldavad keskkonnanõuete järgimise suhtes suuremat tingimuslikkust.

20

Hangete puhul ei pruugi ELi vahendite saajad riigihanke-eeskirju täita.

21

Liikmesriikide haldussuutlikkus avaldab mõju nende võimele ELi eelarvet korrektselt ja otstarbekalt kasutada, mõjusaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme rakendada ning kättesaadavaks tehtud ELi vahendeid õigeaegselt ära kasutada.

22

Suunatus vahendite äratarvitamisele: liikmesriike võidakse julgustada ELi eelarvehahendeid ära tarvitama, et mitte ilma jääda nende jaoks maaelu arengu ja kalanduse valdkondade riiklike eraldistena reserveeritud vahenditest.

23

Komisjoni järelevalverolli mõjutavad järgmised asjaolud:

- a) õigeaegse ja usaldusväärse juhtimisteabe puudumine. Mitmeaastase finantsraamistiku selle rubriigi kulud on jätkuvalt eelkõige sisendipõhised, mis tähendab, et tähelepanu on nõuete täitmisel, mitte tulemuslikkusel;
- b) teiste audiitorite poolt tehtavate kulude tõendamise auditite kvaliteet ja ajastus, mis ei pruugi olla piisav, tagamaks, et eelarvet kasutatakse seaduslikult ja korrektselt;
- c) võimalikud puudused komisjoni riskihindamis- ja kontrollistrateegias koos ressursidele avalduva survega, mis võivad tähendada seda, et kõige suuremat riski sisaldavaid eelarvekulude valdkondi ei kontrollita süstemaatiliselt. Probleemid võidakse avastada liiga hilja, et parandusmeetmeid võtta.

Edasised sammud

24

Komisjon peaks:

- a) võtma samme tulemuslikkusele suurema tähelepanu pööramiseks ELi eelarve kasutamisel ning ELi lisaväärtuse tagamiseks kõigi rahastatud tegevuste puhul;
- b) õiguslike nõudeid järjepidevamal viisil ratsionaliseerima ja lihtsustama;
- c) kõrvaldama puudused oma riskihindamis- ja kontrollistrateegias ning vähendada pidevaid viivitusi oma vastavusauditite tegemisel;
- d) rakendama ennetavamalt lähenemisviisi, viies kokku liikmesriikide vastava valdkonna eelarve kasutamise eest vastutavate haldusasutuste võrgustikud, et neil oleks võimalik üksteiselt õppida ja parimat tava levitada.

25

Liikmesriigid (korraldusasutused, makseasutused) peaksid:

- a) tagama, et ELi eelarve haldamises ja kasutamises osalejad oleksid teadlikud raha kasutamise eeskirjadest ja muudest õiguslikest nõuetest;
- b) võtma asjakohaseid ja õigeaegseid meetmeid, et kõrvaldada komisjoni ja kontrollikoja audititega leitud puudused;
- c) võtma täiendavaid ja kiiremaid meetmeid, tagamaks, et IACSi andmebaasid on usaldusväärsed ja ajakohastatud;
- d) parandama kohapealsete kontrollide kvaliteeti;
- e) täpsemini määratlema keskkonnatingimused, millest toetuse väljamaksmine sõltub, et saavutada suurem keskkonnamõju.

Kontrollikoja aruanded ja arvamusd ning muud kasulikud allikad

Üldteemad

- Arvamus nr 1/2012 teatavate perioodi 2014–2020 ühise põllumajanduspoliitikaga seotud määruste ettepanekute kohta
- Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi veebisait
- ELi kulutuste ülevaatamise raames tehtud hindamiste järelduste metaanalüüs (perioodi 2000–2006 kohta), jaanuar 2008

Seaduslikkuse ja korrektsuse küsimused

- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 3. peatükk (põllumajandus: turg ja otsetoetused)
- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 4. peatükk (maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid)
- Eriaruanne nr 7/2010 „Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse audit“
- Eriaruanne nr 8/2011 „Alusetult tehtud maksete tagasinõudmine ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas“

Otsetoetused

- Eriaruanne nr 10/2013 „Ühine põllumajanduspoliitika: kas nõukogu määruse (EÜ) nr 73/2009 artikliga 68 sätestatud eritoetuse kavandamine ja rakendamine oli asjakohane?“
- Komisjoni aruanne otsetoetuste põllumajandustootjatele jagamise kohta (eelarveaasta 2011), avaldatud detsembris 2012
- Eriaruanne nr 16/2012 „Ühtse pindalatoetuse kava kui üleminekusüsteemi mõjususe uute liikmesriikide põllumajandustootjate toetamisel“
- Eriaruanne nr 11/2012 „Osaliselt rakendatava ühtse otsemaksete kava alusel amblehmade, uttede ja kitsede eest makstavad otsetoetused“
- Eriaruanne nr 7/2012 „Veinituru ühise korralduse reform: senised edusammud“

- Eriaruanne nr 10/2011 „Kas koolipiima ja koolipuuvilja programmid on mõjusad?”
- Eriaruanne nr 5/2011 „Ühtse otsemaksete kava usaldusväärse finantsjuhtimise parandamise käigus käsitlemist vajavad küsimused”
- Eriaruanne nr 10/2010 „ELi äärepoolseimatele piirkondadele ja väiksematele Egeuse mere saartele suunatud põllumajandusvaldkonna erimeetmed”
- Eriaruanne nr 6/2010 „Kas suhkruturu reformi põhieesmärgid on saavutatud?”
- Eriaruanne nr 14/2009 „Kas piima- ja piimatooteturul rakendatud turukorraldusmeetmed on oma põhieesmärgid saavutanud?”
- Eriaruanne nr 6/2009 „Euroopa Liidu toiduabi puudustkannatavatele isikutele: eesmärkide, vahendite ja meetodite hindamine”

Maaelu areng

- Eriaruanne nr 12/2013 „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitika eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?”
- Eriaruanne nr 8/2013 „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist antav metsade majandusliku väärtuse parandamise toetus”
- Eriaruanne nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega raha kõige tulusama kasutamise?”
- Eriaruanne nr 8/2012 „Põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetuse suunamine”
- Eriaruanne nr 5/2010 „Leader-lähenemise rakendamine maaelu arengus”

Keskkonna- ja kliimameetmed

- Eriaruanne nr 15/2013 „Kas programmi LIFE keskkonnaosa on olnud mõjus?”
- Eriaruanne nr 7/2011 „Kas põllumajanduslik keskkonnatoetus on hästi kavandatud ja hallatud?”
- Eriaruanne nr 11/2009 „LIFE-Looduse projektide jätkusuutlikkus ja komisjonipoolne juhtimine”

Kalandus

- Eriaruanne nr 12/2011 „Kas Euroopa Liidu meetmed on aidanud kohandada kalalaevastike püügivõimsust olemasolevate püügivõimalustega?”

Toiduohutus, toiduainete tootmine ja märgistamine

- Eriaruanne nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?”
- Eriaruanne nr 14/2012 „ELi hügieenialaste õigusaktide rakendamine alates 2004. aastast ELiga liitunud riikide tapamajades”
- Eriaruanne nr 9/2012 „Mahepõllumajanduslike toodete tootmise, töötlemise, turustamise ja impordi kontrollisüsteemi audit”
- Eriaruanne nr 11/2011 „Kas geograafiliste tähiste kava ülesehitus ja juhtimine võimaldab sel tõhusalt toimida?”
- Eriaruanne nr 14/2010 „Komisjonipoolne importliha veterinaarkontrollisüsteemi haldamine pärast 2004. aasta hügieenialaste õigusaktide reforme”
- Eriaruanne nr 10/2009 „Põllumajandussaaduste ja -toodete teavitamis- ja müügiedendusmeetmed”

Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik: julgeolek ja kodakondsus

76

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | MFR 2014–2020 ¹ | 2014. aasta eelarve (lõplik) |
|--|----------------------------|------------------------------|
| MFR 3: julgeolek ja kodakondsus | 17 725 | 2 179 |
| Varjupaiga- ja Rändefond | 3 137 | 403 |
| Sisejulgeolekufond | 3 764 | 403 |
| IT-süsteemid (Schengeni infosüsteem SIS ja viisainfosüsteem VIS) | 139 | 19 |
| Õigusprogramm | 378 | 47 |
| Õiguste ja kodakondsuse programm | 440 | 55 |
| Liidu kodanikukaitse mehhanism – liikmesriigid | 224 | 28 |
| Toit ja sööt | 1 892 | 253 |
| Programm „Tervis majanduskasvuks“ | 449 | 59 |
| Tarbijaprogramm | 189 | 24 |
| Programm „Loov Euroopa“ | 1 463 | 179 |
| Programm „Kodanike Euroopa“ | 186 | 23 |
| Asutused | 4 003 | 535 |
| Muu | 679 | 86 |
| Varu | 783 | 65 |

1 Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel (nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013). Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektoraadi veebisaidile).

Mida see hõlmab

01

Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik hõlmab mitut avalikku huvi pakkuvat programmi, nagu hariduse ja koolituse arendamine, tarbijakaitse, toidu- ja ter- vishoiupoliitika, justiitsküsimused, õiguslane koostöö, õigused ja kodakondsus ning ELi välispiiride kaitse.

02

Üldjuhul on selle valdkonna kulutuste haldamine delegeeritud ELi allasutustele või tehakse seda koostöös liikmesriikidega. Tegevused viiakse ellu mitmeaastaste programmide raames, mida juhivad Euroopa rakendusametid¹, riiklikud asutused või liikmesriikide sarnased üksused, mis eraldavad toetusi projektidele või meet- metele, mida viivad ellu era- ja avalik-õiguslikud toetusesaajad.

03

Toetust antakse kavade raames, millega rahastatakse mitut temaatilist (poliitika) valdkonda ja projektitegevuse liiki, toetades kodanikualgatusi ning liikuvust haridus- ja koolitussektoris. Projekte viivad ellu kõrgharidus- ja koolitusasutused, mittetulundusühendused, eraettevõtted ja haldusasutused. Lõplikud toetusesaa- jad on üksikisikud, peamiselt ELi kodanikud.

1 Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusamet (EACEA) ning Tarbija-, Tervise- ja Toiduküsimuste Rakendusamet (CHAFFEA).

Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik: julgeolek ja kodakondsus

04

Mõne programmi, nimelt Välispiirifondi, Integratsioonifondi, Tagasipöördumisfondi ja Euroopa Pagulaste Fondi haldamine toimub siiski enamasti koostöös liikmesriikidega.

Mida me leidsime

Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)

- Olulisel määral vigadest mõjutatud? —————▶ JAH
- Hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär —————▶ 2,3%

(pärast 2009. aasta kinnitavat avaldust ei ole selle kohta ametlikku teavet avaldatud ja mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriiki eraldi peatükis kajastatud.)

05

Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriiki auditeeriti viimati eraldi 2009. aasta kinnitava avalduse raames, kui veamäär oli veidi üle 2%. Suuremaid probleeme ei tuvastatud. Rubriik ise moodustab perioodi 2014–2020 mitmeaastasest finantsraamistikust vaid 1,6%.

Kas kulused on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)

06

Kulude haldamine ei olnud küll täiel määral rahuldav, kuid kontrollikoja audititega ei leitud selles valdkonnas tõsiseid probleeme.

Riskitegurid

07

Rahastamine toimub enamasti ettemaksetena ELi asutustele ja riiklikele büroodele nende tegevuse finantseerimiseks ning kvartaalsete maksetena nende tegevuskulude katmiseks. Riiklikele büroodele tehakse maksed lepingu sõlmimisel või tööprogrammi heakskiitmisel, samuti juhul, kui komisjon on heaks kiitnud väljamaksetaotlused, millest nähtub, et toetusesaajatele on välja makstud 70% ettemaksetest. On olemas oht, et korraldusasutus või komisjon ei tuvasta toetusesaajate väljamaksetaotlustes deklareeritud rahastamiskõlbmatuid, tegelikust suuremana näidatud või põhjendamatuid kulusid. Tõsiseid probleeme kontrollikoda siiski ei leidnud.

Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik: julgeolek ja kodakondsus

08

Riiklikud bürood sõlmivad osalevate organisatsioonidega toetuslepingud ja teevad neile ettemakseid 80–100% ulatuses hinnangulistest kuludest. Projektid viiakse üldjuhul lõpule ja suletakse kolme aasta jooksul pärast toetusesaajate lõpparuannete riiklikule büroole esitamist. Riiklik büroo esitab komisjonile aastaaruande kõigi lepingute kohta. Pärast aruande heakskiitmist ning lõppsaldo väljaarvutamist ja tasaarveldamist sulgeb komisjon riikliku bürooga lepingu. Sellised suuremahulised ettemaksud ei pruugi olla tegevuse käivitamiseks tingimata vajalikud ning võivad kaasa aidata seaduslikkuse ja korrektsusega seotud vigade tekkele, kuna organisatsioonidel võib tekkida soov õigustada nende käsutusse antud rahaliste vahendite kasutamist. Ettemaksete tegemise ja projektide sulgemise vahelist pikka aega arvestades võib see kaasa tuua probleeme kasutamata vahendite tagasinõudmisel.

Edasised sammud

09

Komisjon peaks tagama, et selle valdkonna kulutused annavad ELi lisaväärtust. Komisjon võib olulisel määral edendada liikmesriikidevahelist teadmiste jagamist ja parimate tavade levitamist, et anda paljudele kõnealuse rubriigi raames käsitletavatele poliitikaküsimustele tõeline Euroopa mõõde.

Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad

Üldteemad

- Eriaruanne nr 22/2012 „Kas Euroopa Integratsioonifond ja Euroopa Pagulafond aitavad mõjusalt kaasa kolmandate riikide kodanike integreerimisele?”
- Eriaruanne nr 4/2010 „Kas Leonardo da Vinci programmi liikuvusprogrammi kavandamise ja juhtimise tulemusel on tõenäoline, et saadakse mõjusad tulemused?”
- Eriaruanne nr 2/2009 „Euroopa Liidu rahvatervise programm (2003–2007): mõjus viis tervise parandamiseks?”

Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | MFR 2014–2020 |
|--|---------------|
| MFR 4: Globaalne Euroopa (ELi üldeelarve)¹ | 66 262 |
| Euroopa Arengufond (väljaspool ELi üldeelarvet) ² | 30 506 |
| Kokku (üldeelarve + üldeelarvevälised vahendid) | 96 768 |

- 1 Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel (nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013). Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektoraadi veebisaidile).
- 2 Sisekokkulepe nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate vahel Euroopa Liidu abi rahastamise kohta mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) alusel vastavalt AKV-ELi partnerluslepingule ning finantsabi eraldamise kohta nendele ülemeremaadele ja -territooriumidele, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu neljandat osa (ELT L 210, 6.8.2013, lk 1).

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | MFR 2014–2020 ¹ | 2014. aasta eelarve (lõplik) |
|--|----------------------------|------------------------------|
| MFR 4: üldeelarve | 66 262 | 8 335 |
| Ühinemiseelse abi rahastamisvahend (IPA) (mida haldab ühtekuuluvuspoliitika vahendite eest vastutav regionaalpoliitika peadirektoraat) | 11 699 | 1 574 |
| Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend | 15 433 | 2 113 |
| Arengukoostöö rahastamisvahend | 19 662 | 2 310 |
| Partnerlusinstrument kolmandate riikidega | 955 | 113 |
| Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend | 1 333 | 179 |
| Stabiliseerimisvahend | 2 339 | 315 |
| Humanitaarabi | 6 622 | 905 |
| Ühine välis- ja julgeolekupoliitika | 2 339 | 315 |
| Tuumaohutusosalase koostöö rahastamisvahend | 225 | 31 |
| Makromajanduslik finantsabi | 565 | 76 |
| ELi tagatised laenu tehingutele | 1 193 | 59 |
| Kodanikukaitse mehhanism ja Euroopa hädaolukordadele reageerimise keskus | 145 | 20 |
| Euroopa vabatahtlik humanitaarabikorpus | 148 | 13 |
| Muud meetmed ja programmid | 1 167 | 151 |
| Detsentraliseeritud asutused | 154 | 21 |
| Varu | 2 286 | 143 |

- 1 Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel (nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013). Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektoraadi veebisaidile).

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

Mida see hõlmab

01

ELi institutsioonid on arenguabi andmisel maailmas teisel kohal¹. Koos liikmesriikidega on EL maailma suurim ametlik abiandja, kelle panus moodustab ametliku arenguabi kogumahust üle poole². ELi ametlikku arenguabi kasutatakse aga mõnevõrra teistel eesmärkidel kui OECD ametlikku arenguabi tervikuna, peegeldades ELi erinevaid prioriteete. Kui OECD ametlikust arenguabist kasutatakse 54% sekkumisteks, mida viiakse ellu projekti vormis, siis ELi abist eraldatakse sellisteks tegevusteks 17%. OECD riigid kokku annavad 8% oma ametlikust arenguabist mitmepoolseks rahastamiseks (ÜRO agentuuride ja rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu), samas kui EL eraldab mitmepoolseks rahastamiseks 25% oma ametlikust arenguabist. Partnerriikide valitsuste otseseks eelarvetoetuseks eraldatakse OECD riigid oma ametlikust arenguabist 3%, EL aga 22%.

02

Lissaboni lepinguga tehti ELi välisabi poliitikas kolm peamist muudatust:

- ELi arengukoostöö esmase eesmärgina määratleti sõnaselgelt vaesuse kaotamine³;
- loodi liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ametikoht;
- võeti kasutusele ELi välistegevuse tugevdatud sünergia põhimõte, mis saavutatakse liidu meetmete ühtsuse, järjekindluse ja tõhususega.

03

ELTLi artikli 209 kohaselt rakendavad Euroopa Parlament ja nõukogu arengukoostöö poliitikat võrdsetel alustel (toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt).

04

ELi arenguabi andmist korraldavad komisjon ja liikmesriigid ühiselt. Kolm peamist abi andmise kanalit on:

- komisjon;
- Euroopa välisteenistus;
- Euroopa Arengufond (EAF).

- 1 OECD ametliku arenguabi andmed.
- 2 OECD andmed: ELi institutsioonid koos 15 liikmesriigiga, kes on OECD arenguabi komitee liikmed, annavad ametliku arenguabi kogusummast tunduvalt üle 55%.
- 3 ELTLi konsolideeritud versiooni artikkel 208.

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

05

Komisjon ja Euroopa välisestus koostavad ühiselt ELi välisabi poliitika programmitöö ja strateegilised eesmärgid. Tegevust rahastatakse nii ELi üldeelarvest kui EAFi eelarvest.

06

Komisjon on arenguabi programmide ja vahendite kasutamise eest ainuvastutav:

- a) **EuropeAid** on peamine peadirektoraat, mis vastutab ELi välisabi programmitöö ja rakendamise eest. Veel neli peadirektoraati vastutavad välistegevuse kitsamate valdkondade eest⁴;
- b) **Euroopa välisestus** loodi nõukogu 26. juuli 2010. aasta otsusega⁵ kõrge esindaja ettepaneku alusel⁶ ja alustas tegevust 2011. aasta jaanuaris. Euroopa välisestus on sõltumatu ELi institutsioon, mille õiguslik kohustus on tagada oma poliitika vastavus teistele ELi poliitikavaldkondadele;
- c) **EAF** asutati Rooma lepinguga abi andmiseks Euroopaga ajalooliselt seotud Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidele ning seda rahastatakse eraldi ELi üldeelarvest. EAFi rahastamises lepivad kokku nõukogu ja komisjon valitsustevahelisel tasandil; Euroopa Parlamendil on üksnes nõuandev roll. Viimasel on siiski õigus usutleda komisjoni, kui ta leiab, et ettepanekutes edendatakse muid valdkondi kui arengut (nt kaubandust, terrorismivastast võitlust jne), või kui ta arvab, et komisjon ületab oma volitusi.

07

Komisjon haldab nii ELi üldeelarvet kui EAFi eelarvet. Alates 10. EAFist on nende kahe rahastamisallika suhtes kohaldatavates finantsmäärustes väikesed erinevused. Otsus selle kohta, kas liita EAFi eelarve üldeelarvega, loodetakse vastu võtta enne praeguse EAFi lõppu 2020. aastal⁷, et ajastada see järgmise mitmeaastase finantsraamistiku perioodi algusega samale ajale. Enne finantskriisi olid liiga paljud liikmesriigid liitmise vastu.

08

EAFi eraldi eelarvel on eeliseid: Cotonou lepingu raames võtsid EL ja AKV riigid kasutusele ühise vastutuse ja aruandluse mudeli. Euroopa Parlamendi pädevusest väljaspool olevana annab EAF liikmesriikidele rohkem vabadust omaalgatuslikuks tegutsemiseks kooskõlas Pariisi deklaratsiooniga⁸ ning 90% selle vahenditest jõuab väikese sissetulekuga riikideni, samas kui üldeelarve puhul on see näitaja 40%. Oma seitsmeaastase eelarvetsükliga on EAFi rahastamine paremini prognoositav kui ELi aastaeelarve. Käesolevas dokumendis käsitletakse mõlemat eelarvet koos, kui ei ole mainitud teisiti.

- 4 Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat, laienemise peadirektoraat, välispoliitika vahendite talitus: ühine välis- ja julgeolekupoliitika, stabiliseerimisvahend (kriisidele reageerimine ja rahu tagamine), tööstusriikide rahastamisvahend, valimisvaatlusmissioonid, press ja avalik diplomaatia, ning kaubanduse peadirektoraat (ELi kaubandus- ja investeerimisuhted kolmandate riikidega läbi ELi kaubandus- ja investeerimispoliitika).
- 5 Nõukogu 26. juuli 2010. aasta otsus 2010/427/EL, millega määratakse kindlaks Euroopa välisestuse korraldus ja toimimine (ELT L 201, 3.8.2010, lk 30).
- 6 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>
- 7 11. EAF kestab seitse aastat, hõlmates perioodi 2014–2020, ning lõpeb üheaegselt Cotonou koostöölepinguga.
- 8 2005. aasta Pariisi deklaratsioon abi tõhususe kohta: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf>

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

Mida me leidsime

Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)

- Olulisel määral vigadest mõjutatud? —————▶ JAH
- Hinnanguline kõige tõenäolisemveamäär:
 - välissuhted, välisabi ja laienemine: —————▶ 3,3%
 - Euroopa Arengufond (eraldi eelarve): —————▶ 3,0%

09

Enamikul juhtudel puudutavad kvantifitseeritavad vead rahastamiskõlbmatuid kulusid, nagu väljaspool toetuskõlblikkusperioodi tehtud kulutused, sellise tegevuse rahastamine, mida ei ole lepingus ette nähtud, ja hankemenetluste järgimata jätmine.

Kas kulusid on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)

10

Kontrollikoda leidis tõendeid auditeeritud programmide ja kavade ebapiisavast tulemuslikkusest.

11

Välisabi meetmeid viiakse ellu keerulises keskkonnas, st paljudes suurtes piirkondades, mille arengu- ja/või juhtimistase on ebaühtlane. Samuti on viimastel aastatel märgata rahvusvahelist huvi mõju saavutamise vastu AKV piirkondade üle, mis suurendab rahastajatevahelist konkurentsi niigi keerulises keskkonnas. Nagu kõigis ELi programmides, on rahastamisvahendite ja haldusviisidega seotud spetsiifilised riskid:

- a) suurtes piirkondades on vahendite haldamine keeruline ja üldeesmärkide saavutamine ebakindel;
- b) partnerlussuhete loomine ja isevastutuse edendamine võib partnerriikides olla problemaatiline;
- c) jätkusuutlike tulemuste saavutamine sõltub partnerriikides tihti välisrahastajate tegevuse ja rahastamise jätkumisest.

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

12

Sellises keerulises keskkonnas mõjutavad ELi rahastamise tulemuslikkust eelkõige programmide keerukas ülesehitus, ebaselged eesmärgid, ebapiisav vajaduste hindamine ja isevastutuse puudumisest tulenev projektide nõrk jätkusuutlikkus, aga ka järgmised tegurid:

- a) ebapiisav ja/või aeglane rakendusmehhanism, mis tuleneb programmide ülesehitusest ja projektide korraldusest;
- b) ebaasjakohane programmide ja projektide tähtsuse järjekorda seadmise ja väljavalimise kord;
- c) juhtimisprobleemid ja muud poliitilised tegurid;
- d) erinevate poliitikaeesmärkidega komisjoni talituste ebaühtlased juhtimisviisid;
- e) tegevuse nõrk kooskõlastatus, eriti detsentraliseeritud või liikmesriikidega koostöös toimuva halduse puhul;
- f) ebaselged prioriteedid või ebapiisav eesmärkide tähtsuse järjekorda seadmine;
- g) ebaselge seos eesmärkide ja tegevuse vahel;
- h) säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe saavutamist mõõtvate näitajate puudumine.

13

Ebapiisav eesmärkide saavutamine ja pettumust valmistavad tulemused, võttes arvesse eraldatud vahendite mahtu, võivad kahjustada ELi usaldusväarsust ja mainet. Samuti võib see ohtu seada ELi võime saavutada tulevastes projektides häid tulemusi.

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

Suured riskitegurid

14

Välisabimeetmed hõlmavad enam kui 150 riiki ja neid rakendatakse keerulises geopoliitilises keskkonnas. Paljude partnerriikide institutsiooniline, haldus- ja finantssuutlikkus on nõrk. Geograafilisi piirkondi, kus meetmeid ellu viiakse, mõjutavad spetsiifilised riskid.

Geograafiliste piirkondade spetsiifilised riskitegurid

| | Aasia, Kesk-Aasia ja Aafrika | Vahemere maad, Lähis-Ida, Pärsia lahe riigid, Iraan, Iraak, Jeemen | Kandidaat- ja potentsiaalsed kandidaatriigid |
|--|---|---|---|
| Madal kogurahvatulu inimese kohta ¹ | Üldjuhul probleem | E/K (üldjuhul) | E/K (üldjuhul) |
| Madal inimarengu indeks ² | Üldjuhul probleem | E/K (üldjuhul) | E/K (üldjuhul) |
| Poliitiline ebastabiilsus ³ (ning puudused poliitikas, majanduses ja/või sotsiaalvaldkondades) | Üldjuhul probleem (peamiselt Aafrikas ja Kesk-Aasias) | Üldjuhul probleem (ja piirkond, kus risk on kõige nähtavam) | Süsteemsed puudused võivad liikmesriikidele mõju avaldada |
| Relvastatud konfliktid ja ajalooliste konfliktide ⁴ tagajärjed (sõjakuriteod, rahvustevahelised pinged jne) | Aasias ja Aafrikas püsivad mõned tõsiste relvastatud konfliktide kolded. Üldiselt iseloomustavad piirkonda mõõduka intensiivsusega konfliktid | Piirkond, kus risk on kõige nähtavam (mitu relvastatud konflikti, mis hoogustusid pärast araabia kevadet) | Ajaloolised konfliktid, mis ohustavad piirkonna stabiilsust ja selgitavad vähest poliitilist tahtet teha piirkondlikku koostööd |
| Kõrge korruptsioonitase ⁵⁻⁶ | Üldjuhul probleem | Üldjuhul probleem | Kõrgem tase kui enamikes liikmesriikides, mis võib viimastele mõju avaldada, ja kehvad tulemused võitluses organiseeritud kuritegevusega |
| Vähene huvi institutsioonide ülesehitamise vastu, nõrk haldus- ja finantssuutlikkus | Üldjuhul probleem | Üldjuhul probleem | Üldjuhul probleem |
| Protsessi ebapiisava läbipaistvuse, järjepidevuse või usaldusväärtsuse tõttu puudub laienemisprotsessi toetamiseks avalikkuse toetus | E/K | E/K | Väga suur risk, eriti arvestades korruptsiooni ja üldisi sotsiaalseid puudujääke ning ebapiisavat tahtet nendega tegeleda |
| Abi vastuvõtmise probleemid | E/K | E/K | Nõrk liitumiseelse abi vastuvõtmise suutlikkus detsentraliseeritud juhtimise raames ning puudused abisaajariikide poolse kaasrahastamises |

Allikas: kontrollikoda.

(E/K: Ei kohaldata / ei kehti.)

1 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?display=map>

2 <http://hdr.undp.org/en/countries>

3 http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=instability_map&page=noads

4 <http://www.nobelprize.org/educational/peace/conflictmap/index.html>

5 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

6 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

15

Hangete valdkonnas on toetusesaajaid palju, nad on geograafiliselt hajutatud ja neid rahastatakse erinevatest vahenditest. Kuigi tõenäoliselt kasutavad kõik toetusesaajad riigihankemenetlusi, võivad nad olla vähem kursis ELi hanke-eeskirjadega kui nende enda riigi hanke-eeskirjadega. Seetõttu võib ELi eeskirjade täitmise kontroll olla ebapiisav, arvestades vajalike kontrollide arvu ja geograafilist ulatust.

16

Toetuslepingute alusel tehtud kulutusi peavad tõendama välisaudiitorid. Kohapealsete audiitorite sõltumatus võib olla kaheldavam kui ELi audiitorite oma.

17

Euroopa välisteenistuse loomine on olukorra veel keerulisemaks muutnud, kuna Euroopa välisteenistuse ja komisjoni vahel on vajalik väga tihe koostöö ja kooskõlastamine:

- a) Euroopa välisteenistus ja komisjon valmistavad ette programmitöö tsükli eri etapid:
 - i) ELi eelarvekulude kavandamine on Euroopa välisteenistuse ülesanne, kuid see kuulub ka komisjoni vastutusvaldkonda;
 - ii) ELi delegatsioonid koostavad oma eelarveprognoosi, mida hindavad erinevate üksuste (Euroopa välisteenistus, komisjoni talitused) vahelised rühmad;
 - iii) komisjon ja Euroopa välisteenistus esitavad ühiselt lõplikud kavad ELi Nõukogu komiteele;
 - iv) parlament teeb heakskiidetud eelarve eelnõu üle järelevalvet (välja arvatud EAFi eelarve üle, mis ei kuulu üldeelarve raamesse);
- b) Euroopa välisteenistusel on probleeme ka isikkoosseisu komplekteerimisega, mis osaliselt tuleneb tema ülesannete iseloomust:
 - i) ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahelise koostoime suurendamiseks peaksid 33% delegatsioonide personalist moodustama lähetuses viibivad liikmesriikide kodanikud;
 - ii) ELi välisabi ressursid on tihti piiratud ja ELi delegatsioonidel on raskusi kvalifitseeritud lepinguliste töötajate leidmise ja tööl hoidmisega;
 - iii) liikmesriikide diplomaatiliste töötajate palgaaste on tihti kõrgem kui ELi personalieeskirjade alusel tööle võetud töötajatel. Palga- ja karjäärialased struktuurierinevused võivad ohustada välisteenistuse töö tulemuslikkust.

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

18

ELi välisabile ainuomased rahastamismehhanismid näitavad välisabi spetsiifilisi riske, nagu probleemid tasakaalu leidmisel selliste meetmete vahel, mis oleksid ühtaegu piisavalt sihtotstarbelised, et vastata kohalikele vajadustele, ja piisavalt piirkondlikud, et edendada globaalset, jätkusuutlikku arengut:

- a) **eelarvetoetuse** suhtes rakendatakse otsest tsentraliseeritud haldust ja komisjon annab maksete tegemiseks loa, kui partnerriik täidab kokkulepitud eeltingimusi. Viimased näevad miinimumina ette täpselt sõnastatud poliitilist strateegiat, stabiilset makromajanduslikku raamistikku ja selgelt väljendatud tahet riigi finantsjuhtimist parandada. Väljamakstud vahendid kantakse partnerriigi eelarvesse ja eeldatakse, et vahendid aitavad kaasa seatud eesmärki saavutamisele;
- b) **rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud toetuslepinguid** hallatakse ühiselt rahvusvaheliste organisatsioonidega. Rahastamine sõltub sellest, kas organisatsiooni finantsmenetlused ja haldus vastavad rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele. Sõltumatu audiitor teostab komisjoni tellimisel mainitud aspektide kontrolli, mis põhineb dokumentide läbivaatamisel. Seejärel tehakse vahendid rahvusvahelisele organisatsioonile kasutamiseks kättesaadavaks;
- c) **programmide eelarvestus** toimub tsentraliseeritud halduse korras. Vahendeid haldab programmijuhtimisüksus, mis on partnerriiki esindava organi nimetatud sõltumatu haldusüksus. Programmijuhtimisüksus esitab programmi eelarvestuse tegevused komisjonile eelnevalt kinnitamiseks vastavalt tsentraliseeritud halduse korrale;
- d) kõigi kolme rahastamismehhanismi puhul on ELi eelarve jaoks peamine küsimus, kas vahendid täidavad kavandatud eesmärki ning ELi tõhususe, mõjususe ja säästlikkuse nõudeid;
 - i) eelarvetoetuse puhul tuleneb peamine risk kahest asjaolust: vahendid on oma olemuselt asendatavad ja partnerriikide finantsjuhtimissüsteemid on sageli nõrgad. Toetuskõlblikkuse tingimused on liiga üldised ja neid on võimalik erinevalt tõlgendada. Väljamakstud vahendite asjakohase kasutamise kontrollimise võimalused on aga piiratud. Üks ELi eelarvetoetuse peamisi eesmärke on panna alus muutustele, kuid rahastaja, kes ei näi tähelepanu pööravat mõjususele, minimeerib oma võimalusi sellist eesmärki saavutada;

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

- ii) ELi vahendite asendatavus on rahvusvaheliste organisatsioonidega sõlmitud rahastamislepingute puhul samuti üks peamisi probleeme. Vahendid koondatakse tavaliselt mitme rahastajaga fondidesse, kuid panused ei ole sihtotstarbelised. Rahvusvahelistel organisatsioonidel on ELi institutsioonide ees mainealane eelis. Abi koordineerijatena on neil abisaajatele positiivse mulje jätmiseks parem positsioon. ELi (institutsioonid ja liikmesriigid kokku) osalust ei koordineerita, mis jätab ELile vähem võimalusi organisatsioonidega lepingutingimuste üle läbi rääkida. Näiteks nii ÜRO organisatsioonide aruandlus kui ELi institutsioonide juurdepääs finantsandmetele on üldjuhul piiratud. Meetmete kohta on liiga vähe teavet, hindamiseks, kas nende rakendamine oli tõhus ja kas eesmärgid saavutati; haldus-, kaudsete ja toetuskulude iseloom on ebaselge. Ehkki ELi panus on tavaliselt märkimisväärne, ei pruugi see pälvida teiste suurte rahastajatega (nt USA) võrdset tunnustust ja tähelepanu;
- iii) programmi eelarvestusega, mida praegu vähem kasutatakse, eraldatakse vahendeid kohalikuma suunitlusega tegevusele, mis toob kaasa ohu, et vahendid ei täida asjakohast ja vajalikku eesmärki. Vahendid on sihtotstarbelised ja neid kontrollitakse põhjalikult: iga kuluartikkel läbib kontrolli ja heakskiidu kolmel tasandil⁹ ning nõutav on välisaudiitori aruanne. Ehkki vahendite kasutamisega seotud risk on väike, ei pruugi rahastatud programmid efektiivselt osutada, kui nad on puuduliku ülesehitusega või ei vasta vajadustele;
- e) kolme rahastamismehhanismi kasutusmäärad on erinevad: kui eelarvetoetus ja rahastamislepingute puhul täidetakse tavaliselt kõik eelarvevahendite kasutamisele seatud eesmärgid (eelarve ja ajastus), siis programmi eelarvestuste eelarvet tavaliselt täies mahus ei kasutata. Kui vahendid kantakse asendatavasse eelarvesse, siis liigub kontrolli ja järelevalve rõhuasetus lepingujärgselt eraldatud vahenditelt eelarve täitmise tempole.

9 Programmijuhtimisüksus, toetust saav asutus ja komisjon (või selle delegatsioon), kellele saadetakse kõigi haldusdokumentide koopiad ning kelle eelnev heakskiit on vajalik suure osa kulude puhul.

Edasised sammud

Komisjon

19

Suuremat tähelepanu peaks pöörama selle tagamisele, et eelarvetoetuse saamise tingimused on piisavad, kindlustamaks, et vahendid täidavad ettenähtud otstarvet.

20

Euroopa välisteenistuse ja komisjoni talituste töökorraldust tuleks tõhustada, et lihtsustada kooskõlastamist ja vältida kattuvusi.

21

Vajaduste ja eesmärkide kindlaksmääramine on keskse tähtsusega, nagu ka isevastutuse edendamine partnerriikides jätkusuutliku arengu tagamiseks. Abi andmise suhtes on kontrollikoda järjepidevalt soovitanud tingimuste kasutamist ja poliitilist dialoogi tõhustada. Samuti võiks abi andmisel leida parema tasakaalu projektidele suunatud rahastamise ja üldise poliitika rahastamise vahel. Piisavate aruandlusnõuete kehtestamisega peaks paranema vahendite koordineerimine ja järelevalve, samuti peaks see tõhustama haldus- ja juhtimisoskuste edasiandmist ning aitama partnerriikidel võtta vastutust projektide eest ja läbi viia vajalikud reformid.

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad

Üldteemad

- Eriaruanne nr 11/2010 „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides“
- Eriaruanne nr 15/2009 „ÜRO organisatsioonide kaudu rakendatav ELi abi – otsustamine ja järelevalve“ ja eriaruanne nr 3/2011 „ÜRO organisatsioonide kaudu konfliktidest mõjutatud riikides antava ELi abi tõhusus ja mõjus“
- Eriaruanne nr 12/2010 „ELi arenguabi põhiharidusele Sahara-taguses Aafrikas ja Lõuna-Aasias“
- Eriaruanne nr 4/2009 „Valitsusväliste osalejate EÜ arengukoostöösse kaasamise komisjonipoolne haldamine“

Seaduslikkuse ja korrektsuse küsimused

- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 7. peatükk (välissuhted, välisabi ja laienemine)
- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruanne kaheksandast, üheksandast ja kümnendast Euroopa Arengufondist (EAF) rahastatud tegevuste kohta

Tulemusauditid

- Eriaruanne nr 17/2013 „Kliimamuutuste vastu võitlemise ELi-poolne rahastamine välisabi kontekstis“
- Eriaruanne nr 14/2013 „Euroopa Liidu rahaline otsetoetus Palestiina omavalitsusele“
- Eriaruanne nr 9/2013 „ELi toetus Kongo Demokraatliku Vabariigi juhtimisele“
- Eriaruanne nr 4/2013 „ELi ja Egiptuse valitsemistava alane koostöö“
- Eriaruanne nr 18/2012 „Euroopa Liidu poolt Kosovole õigusriigi valdkonnas antud abi“
- Eriaruanne nr 17/2012 „Euroopa Arengufondi panus jätkusuutliku teedevõrgu arendamisse Sahara-taguses Aafrikas“
- Eriaruanne nr 13/2012 „Euroopa Liidu arenguabi Sahara-taguse Aafrika joogiveega varustamisele ja sanitaarvaldkonnale“

Mitmeaastase finantsraamistiku 4. rubriik: globaalne Euroopa

- Eriaruanne nr 6/2012 „Euroopa Liidu abi Küprose türgi kogukonnale”
- Eriaruanne nr 5/2012 „Arenguabiprogrammide teabesüsteem (CRIS)”
- Eriaruanne nr 1/2012 „Euroopa Liidu arenguabi mõjususe toiduga kindlustatuse tagamiseks Sahara-taguses Aafrikas”
- Eriaruanne nr 14/2011 „Kas ELi toetus on suurendanud Horvaatia suutlikkust ühinemisejärgse rahastamise haldamiseks?”
- Eriaruanne nr 3/2011 „ÜRO organisatsioonide kaudu konfliktidest mõjutatud riikides antava ELi abi tõhusus ja mõjususe”
- Eriaruanne nr 1/2011 „Kas komisjonipoolse välisabi korraldamise üleandmine peakorterilt delegatsioonidele on parandanud abi andmist?”
- Eriaruanne nr 13/2010 „Kas uue Euroopa naabus- ja partnerlusinstrumendi kasutuselevõtt Lõuna-Kaukaasias (Armeenia, Aserbaidžaan ja Gruusia) on olnud edukas ja tulemuslik?”
- Eriaruanne nr 12/2010 „ELi arenguabi põhiharidusele Sahara-taguses Aafrikas ja Lõuna-Aasias”
- Eriaruanne nr 11/2010 „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladina-Ameerika ja Aasia riikides”
- Eriaruanne nr 18/2009 „Piirkondlikule majandusintegratsioonile suunatud EAFi toetuse mõjususe Ida- ja Lääne-Aafrikas”
- Eriaruanne nr 16/2009 „Türgile antava ühinemiseelse abi juhtimine Euroopa Komisjoni poolt”
- Eriaruanne nr 15/2009 „ÜRO organisatsioonide kaudu rakendatav ELi abi – otsustamine ja järelvalve”
- Eriaruanne nr 12/2009 „Komisjoni projektide mõjususe justiits- ja siseküsimuste valdkonnas Lääne-Balkani riikides”
- Eriaruanne nr 4/2009 „Valitsusväliste osalejate EÜ arengukoostöösse kaasamise komisjonipoolne haldamine”

Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Mitmeaastase finantsraamistiku 5. rubriik: haldus

(miljonites eurodes) (kulukohustused)

| | MFR 2014–2020 ¹ | 2014. aasta eelarve (lõplik) |
|---|----------------------------|------------------------------|
| MFR 5: jaotus vastavalt komisjoni eelarveprojektile | 69 584 | 9 854 |
| Institutsioonide halduskulud | | 8 226 |
| Euroopa Parlament | | 1 756 |
| Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu | | 534 |
| Euroopa Komisjon | | 4 694 |
| Euroopa Liidu Kohus | | 355 |
| Kontrollikoda | | 133 |
| Euroopa välisteenus | | 519 |
| Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee | | 129 |
| Euroopa Liidu Regioonide Komitee | | 88 |
| Euroopa ombudsman | | 10 |
| Euroopa andmekaitseinspektor | | 8 |
| Pensionid | | 1 450 |
| Euroopa kool | | 178 |
| MFRi teiste rubriikidega hõlmatud detsentraliseeritud asutuste kulud¹ | 6 838 | 851 |
| Rubriik 1a: arukas ja kaasav majanduskasv | 2 293 | 243 |
| Rubriik 2: loodusvarad | 388 | 52 |
| Rubriik 3: sisepoliitika | 4 003 | 535 |
| Rubriik 4: globaalne Euroopa | 154 | 21 |
| Halduskulud kokku¹ | 76 422 | 10 705 |

¹ Perioodi 2014–2020 mitmeaastane finantsraamistik on koostatud 2011. aasta hindade alusel. Siinsed arvud on toodud jooksevhindades (vastavalt eelarve peadirektoraadi veebisaidile).

Mida see hõlmab

01

Rubriik hõlmab ELi institutsioonide halduskulusid: personalikulusid (palgad, hüvitised ja pensionid) ning hoonete, seadmete, energia, side- ja infotehnoloogiaga seotud kulusid.

02

EL on aastate jooksul loonud arvukalt allasutusi, et käsitleda spetsiifilisi teemasid¹:

- a) rakendusameteid on kuus². Nad on asutatud teatud ajavahemikuks ülesandega korraldada ELi programmide rakendamise seotud juhtimist ja nad asuvad Euroopa Komisjoni ruumides Brüsselis või Luxembourgis;
- b) detsentraliseeritud asutused ja organid on Euroopa avaliku õiguse alusel loodud iseseisvad juriidilised isikud, mis seisavad ELi institutsioonidest eraldi. Alates 2012. aastast reguleerib nende tegevust uus ühisraamistik, mille eesmärk on parandada nende järjepidevust, mõjusust ja aruandekohustuse täitmist (ühtne lähenemisviis). Detsentraliseeritud asutused ja organid asuvad eri liikmesriikides ja neil on oma osa ELi poliitika elluviimisel, täites eelkõige tehnilise, teadusliku, operatiivse ja/või reguleeriva iseloomuga ülesandeid. Detsentraliseeritud asutusi on 37, millest kontrollikoda auditeerib 34³. Kõiki asutusi, viis välja arvatud, rahastatakse täies mahus ELi eelarvest⁴;
- c) Euratomi asutused ja organid toetavad Euroopa Aatomienergiaühenduse lepingu eesmärgi. Nad koordineerivad liikmesriikide teadusuuringute programme tuumaenergia rahuotstarbeliseks kasutamiseks, jagavad tuumaenergia alaseid teadmisi, korraldavad taristut, eraldavad rahalisi vahendeid ja tagavad tuumaenergiavarustuse piisavuse ja kindluse;
- d) ühisettevõtted on ELi organid (finantsmääruse artikkel 208), mis on asutatud koos teiste riikide ja organisatsioonidega. Komisjon osaleb praegu üheksas ühisettevõttes, millest viis loodi teadusuuringute seitsmenda raamprogrammi raames ühiste tehnoloogiaalgatustena.

- 1 Allasutuste nimekirja leiab aadressilt <http://europa.eu/about-eu/agencies/>
- 2 Nõukogu 19. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ) nr 58/2003, millega kehtestatakse nende täitevasutuste põhikiri, kellele usaldatakse teatavad ühenduse programmide juhtimisega seotud ülesanded (ELT L 11, 16.1.2003, lk 1), alusel loodud kuus rakendusametit on:

Hariduse, Audiovisuaalvaldkonna ja Kultuuri Rakendusamet (EACEA)
Euroopa Teadusnõukogu Rakendusamet (ERCEA)
Konkurentsivõime ja Uuendustegevuse Täitevasutus (EACI), mis on nüüdseks asendatud Väikeste ja Keskmise Suurusega Ettevõtjate Rakendusametiga (EASME)
Tervise- ja Tarbijaküsimuste Rakendusamet (EAHC), mis on nüüdseks asendatud Tarbija-, Tervise- ja Toiduküsimuste Rakendusametiga (Chafea)
Teadusuuringute Rakendusamet (REA)
Üleeuroopalise Transpordivõrgu Rakendusamet (TEN-T EA), mis on nüüdseks asendatud Innovatsiooni ja Võrkude Rakendusametiga (INEA)

- 3 37 detsentraliseeritud asutusest kolm on seotud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga ja neid auditeerib liikmesriikide nimetatud audiitorite kogu.
- 4 Kaks asutust (CPVO Angers ja OHIM Alicante) kasutavad enda tegevusest toodetud tulu ja ülejäänud kolme rahastatakse osaliselt ELi eelarvest (EASA Kölnis, EMA Londonis ja CdT Luxembourgis).

Mida me leidsime

Kas 2012. aasta eelarve kasutamine toimus vastavalt eeskirjadele? (Kulude seaduslikkus ja korrektsus)

- Olulisel määral vigadest mõjutatud? —————▶ EI
- Hinnanguline kõige tõenäolisem veamäär: —————▶ 0%

03

Kõnealuseid kulusid peetakse üldiselt väikese riskiga valdkonnaks. Peamised riskid on seotud töökorralduslike menetluste ebakorrektsuse rakendamise (eriti kaupade, teenuste ja ehitustööde hangete puhul) ning töötajate töölevõtmise ja personalijuhtimisega.

Kas kulusid on hästi hallatud ja kas neil on mõju? (Usaldusväärne finantsjuhtimine)

04

Meie audititega (nii kinnitava avalduse kui tulemusauditid) ei ole ilmnenud tõsisid probleeme.

Suured riskitegurid

05

Ehkki kontrollikoja aruannetes ei ole välja toodud tõsisid puudusi ELi halduskulude alal, tulenevad mõned probleemid tegevuse iseloomust. Suurima osa eelarvekuludest moodustavad personali-, hanke- ja hoonetega seotud kulud. Riskid on seotud ülekulutamise või põhjendamatute kuludega, mis võib ELi institutsioonide mainet kahjustada.

06

Inimressursid:

on oluline, et ELi institutsioonide personalipoliitikaga oleks tagatud, et institutsioonid suudavad tööd pakkuda vajaliku pädevusega töötajatele ja neid tööl hoida, tagamaks sõltumatu, kvalifitseeritud ja motiveeritud avaliku teenistuse. ELi avalike teenistujate teenistustingimusi reguleerivad personalieeskirjad on teatud aspektides mõnevõrra jäigad:

- a) alalisi ametnikke saab tööle võtta üksnes avaliku konkursiga, mis on äärmiselt selektiivne (Euroopa avalike teenistujate konkursi läbib keskmiselt 10% osalejatest). Konkurside korraldamine on keeruline ja tihti aeganõudev, kuna nad peavad hõlmama kõiki liikmesriike ja neis osaleb tuhandeid kandidaate. Töölevõtmisprotsessi pikkuse ja keerukuse ning personalivajaduste prognoosimisega seotud probleemide tõttu ei suudeta tihti vajalikul arvul ametikohti täita. Perioodil 2003–2006 täideti ainult kaks kolmandikku personalivajadustest, mistõttu tuli selle võrra rohkem palgata lepingulisi ja ajutisi töötajaid. Lepinguliste töötajate arvu suurenemisel tekib oht, et ELi institutsioonid kaotavad järjepidevuse katkemise tõttu kogemusi ja oskusi. Asutuste 2012. aasta auditiga ei leitud eeskirjadevastase töölevõtmise juhtumeid, kuid 40 auditeeritud asutusest 17 suhtes esitati tähelepanekuid seoses töölevõtmisprotsessi läbipaistvuse ja kandidaatide võrdse kohtlemisega;
- b) avaliku sektori ametikohtade vastu tuntakse tavaliselt huvi majanduslikult keerukatel aegadel, kuid ka praegu ei pruugi institutsioonide poolt pakutavad palgaastmed ja tööleasumistingimused uutele töötajatele piisavalt huvi pakkuda. Eelkõige ei paku palgaastmed, millel praegu töötamist alustatakse (AD5 või AST1/AST3), konkurentsivõimelist palka ega huvitavaid karjäärivõimalusi paljude EU-15 liikmesriikide kodanikele, mis võib tulevikus geograafilist tasakaalu ohustada. Lisaks võivad ELi asutused, nõukogu ja ELi delegatsioonid võtta ajutisi avalikke teenistujaid tööle palgaastmele, mis vastab nende tööalasele kogemusele, ELi institutsioonid võivad aga uusi töötajaid olenemata nende töökogemusest tööle võtta üksnes madalaimale palgaastmele (kusjuures uute töötajate keskmine vanus on 34 aastat);
- c) nõrkade töötulemustega töötajatega tegelemiseks ettenähtud korda rakendatakse äärmiselt harva.

07

Mis puudutab avaliku ja erasektori suhteid ning eriti endiste kõrgemate ametnike värbamist ettevõtete poolt, kes soovivad tööle võtta ELi küsimustes kogenud töötajaid, siis uued eeskirjad on kaasa toonud teatud edasiminek⁵ komisjoni nn pöördukse poliitika vastu võitlemisel, kuid neid on võimalik mitmeti tõlgendada. Näiteks kõrgemate ametnike suhtes kehtib 12 kuu pikkune üleminekukeeld, samas kui erasektoris on tavaks kahe aasta pikkune üleminekukeeld. Üleminekukeelu nõue kehtib üksnes alalise ametniku viimase kolme aasta tegevuse suhtes; ajutiste teenistujate olukord on määratlemata.

5 Uutes, 2013. aasta personalieeskirjades on säilitatud nõue, mille kohaselt peab ametnik kahe aasta jooksul teavitama uuest ametikohast, mis võib varasema ametikohaga vastuolus olla, kõrgemate ametnike suhtes kehtib aga 12 kuu pikkune üleminekukeeld. Kõik institutsioonid peavad kord aastas avaldama kõnealuse eeskirja kohaldamist käsitleva teabe, sealhulgas hinnatud juhtude loetelu.

08

Hanked:

- a) ELi hangete puhul tuleb järgida kohaldatavaid hanke-eeskirju. Kontrollikoda ei ole halduskulude auditeerimisel tänase päeva seisuga probleeme avastanud, kuid on olemas oht, et kavandamine on nõrgal tasemel, välditakse hanke-eeskirjade kasutamist või ei järgita korrektseid hankemenetlusi. Samuti võib õigete valiku- ja lepingu sõlmimise kriteeriumide kindlaksmääramine keeruliseks osutuda (mõningate projektide puhul, nagu ehitus- või IT-projektid, ei ole harv juhul, et ettenägematute vajaduste esilekerkimisel osutub algselt kalkuleeritud hind liiga madalaks);
- b) õige hankemenetluse ja kõige asjakohasemate valikukriteeriumide kindlaksmääramise keerulisust arvestades ei pruugi parima hinna ja kvaliteedi suhte saavutamine alati võimalik olla. Ehkki EL püüab hankemenetlustele juurdepääsu tagada võimalikult suurele arvule pakkujatele, võib institutsioonide hangete maht (suured vajadused, lai geograafiline katvus) VKEde osalemist takistada;
- c) komisjoni siseauditi talitus on rõhutanud vajadust parandada institutsioonide hankemenetlusi, et lahendada järgmised probleemid: puudused kavandamis- ja kontrolliprotseduurides, finantsmääruse järgimata jätmine, probleemid pakkumuste hindamisel ja menetluste ebaühtlus.

09

Ehitiste poliitika: kulud ehitistele moodustavad ELi halduseelarvest ühe peamise osa. Alates 1996. aastast on institutsioonid hoonete pikaajalisele rentimisele eelistanud ostmist, sest nende kogemus näitab, et see on 40–50% odavam⁶. Kuna EL ei saanud kuni 2013. aastani ehitusprojektide finantseerimiseks raha laenata, tuli kasutada innovaatilisi lahendusi. Eriotstarbeliste rahastamisvahendite ja muude keerukate finantsstruktuuride rakendamine võis projektide üldkuludele ja seega vahendite otstarbekale kasutamisele mõju avaldada. Ehitusalased investeeringud on pikaajalised projektid, mis nõuavad planeerimist ja realistlikku personali prognoosimist, mis on keeruline juba aastaearve kontekstis. Lisaks on ELi institutsioonide koondumine Brüsselis Euroopa kvartalis ja Luxembourgis Kirchbergi linnaossa kergitanud büroopinna rendihinda, halvendas institutsioonide võimalusi sealsetes linnaosades häid renditingimusi saavutada.

6 Vt eriaruanne nr 2/2007, mis käsitleb institutsioonide hoonetega seotud kulusid (ELT C 148, 2.7.2007, lk 1).

10

Menetlused ELi asutustes: iseseisvad detsentraliseeritud asutused võivad komisjoni jaoks koordineerimise ja järelevalve keerulisemaks muuta:

- a) puudused asutuste antavate toetuste haldamises võivad kaasa tuua eeskirjadevastaselt tehtud kulude heakskiitmise. Toetuste haldamise üle tehtavad eel- ja järelkontroll on tihti ebapiisav. Asutused ei kontrolli alati tõendavaid dokumente, et veenduda toetusesaajate deklareeritud kulude täpsuses ja rahastamiskõlblikkuses, ning toetuvad audiitorite või riiklike ametiasutuste kontrollitõenditele. Ka hanked võivad mõne ELi asutuse puhul problemaatilised olla;
- b) komisjon täidab eelarvet kaudselt asutuste kaudu⁷. 2013. aasta finantsmääruse uute sätete kohaselt kontrollivad sõltumatud välisaudiitorid detsentraliseeritud asutuste raamatupidamise aastaaruandeid ning kontrollikoda peaks asutuste iga-aastaste eriaruannete koostamisel sõltumatute välisaudiitorite audititulemusi arvesse võtma. Välisaudiitorite töö kvaliteet ei pruugi aga olla piisav, et kontrollikoda saaks sellele toetuda.

11

Euroopa koolides õpivad ELi institutsioonide ja asutuste töötajate lapsed. Tegemist on valitsustevahelise struktuuriga, mida juhib haldusnõukogu, kuhu kuuluvad kõigi liikmesriikide haridusministeeriumide ja komisjoni (personali- ja turvalisusküsimuste peadirektoraat) esindajad ning Euroopa koolide peasekretär. Peamised riskid on seotud mõjusa hariduse andmisega, mida mõjutab inglise sektsiooni ebaproportsionaalne nõudlus õppekohtade järele, teenistustingimused, mis muudavad õppepersonali töölevõtmise keeruliseks, koolide haldusstruktuur ja töökorraldus, mida ei ole ajakohastatud, et muutuvaid vajadusi arvesse võtta, ning vananenud finants- ja sisekontrollisüsteemid. Siseauditi talituse hinnangul on 35 kindlakstehtud protsessist 20 puhul suur nii nende mõju kui jääkrisk.

12

Halduskulud – sularahamaksed külastusrühmadele Euroopa Parlamendis: esimest korda 2010. aastal käsitletud tava⁸, mille kohaselt tehakse külastajate kulude hüvitamiseks sularahamakseid ja ei nõuta kulude tõendamist, jätkub, mis tähendab institutsiooni jaoks suurt maineriski.

7 Finantsmääruse artikli 58 lõike 1 punkti c alapunkt iv ja artikkel 208.

8 Vt kontrollikoja 2010. aasta aastaaruande punktid 7.13–7.14.

Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad

Seaduslikkuse ja korrektsuse küsimused

- Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 9. peatükk (halduskulud)
- ELi asutusi käsitlevad kontrollikoja 2012. aasta eriaruanded

Tulemusauditid

- Eriaruanne nr 15/2012 „Huvide konfliktide haldamine valitud Euroopa Liidu ametites“
- Eriaruanne nr 12/2012 „Kas komisjon ja Eurostat on parandanud usaldusväärse ja usutava Euroopa statistika koostamise protsessi?“
- Eriaruanne nr 10/2012 „Euroopa Komisjoni personali arendamise mõjus“
- Eriaruanne nr 2/2011 „Järeldaudit seoses eriaruandega nr 1/2005 Euroopa Petustevastase Ameti (OLAF) juhtimise kohta“
- Eriaruanne nr 13/2009 „Täitmisülesannete delegeerimine rakendusametitele – kas mõistlik lahendus?“
- Eriaruanne nr 9/2009 „Euroopa Personalivaliku Ameti personalivalikuga seotud tegevuse tõhusus ja mõjus“
- Eriaruanne nr 5/2009 „Komisjoni sularahahaldus“

Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Mida see hõlmab

01

ELi riigihanked on ühtse turu loomise peamine poliitikavahend. Hanke-eeskirjade eesmärk on muu hulgas tagada, et hankelepingute sõlmimisel järgitakse ELTLi põhimõtteid ja põhivabadusi¹.

02

2011. aastal moodustasid EU-27 liikmesriikide avaliku sektori kulutused ehitustöödele, kaupadele ja teenustele 19,7% nende SKT-st (2 406 miljardit eurot)². Ligikaudu 20% avaliku sektori kulutuste suhtes kohaldatakse ELi hanke-eeskirju. Samal aastal eraldati ELi struktuurifondidele (ERF, Ühtekuuluvusfond ja ESF) 42 miljardit eurot, millest suurt osa rakendatakse läbi riigihangete³. Perioodil 2006–2009 moodustasid piiriülesed riigihanked ELis sõlmitud lepingute väärtusest umbkaudu 15%⁴.

03

ELis korraldab igal aastal üle 250 000 avaliku sektori hankija rohkem kui 2 miljonit hankemenetlust riigihankelepingute sõlmimiseks. Avaliku sektori hankijad võivad olla avaliku sektori asutused ning teatud tingimustel ka eraettevõtted.

04

EL toetab ka hangete suuremat avatust tänu rahvusvahelisele konkurentsile, olles alla kirjutanud Maaailma Kaubandusorganisatsiooni lepingule riigihangete kohta⁵ ning võtnud vabakaubanduslepingute raames vastu sätted riigihangete kohta kolmandates riikides.

05

ELi õigusaktide eesmärk on tagada kõigist liikmesriikidest pärit ettevõtetele võimalus osaleda teatud piirmäära ületaval riigihangetel, kaotada piiriülestes hangetes osalemise juriidilised ja halduslikud takistused, tagada võrdne kohtlemine ning vähendada läbipaistvuse tagamise abil diskrimineeriva hanke võimalusi:

- a) kaks ELi direktiivi (ehitustööde, tarnete ja teenuste hankelepingute⁶ ning kommunaalteenuste (vesi, energia, transport ja postiteenused⁷) kohta) reguleerivad ELis ja Euroopa Majanduspiirkonnas (EMP) sõlmitavaid riigihankelepinguid, mis ületavad teatud piirmäära. Need asendatakse muudetud direktiividega ning uue direktiiviga kontsessioonilepingute sõlmimise kohta⁸, mis võeti vastu 15. jaanuaril 2014. Kaitsevaldkonna⁹ ja üldhuviteenuste osutamise lepinguid¹⁰ reguleeritakse teiste eeskirjadega;
- b) ELi direktiividega kehtestatakse eeskirjad läbipaistvuse tagamiseks, menetluste korraldamiseks nii, et kõigil huvitatud pakkujatel oleksid võrdsed võimalused, ja mittediskrimineerivate tehniliste kirjelduste määratlemiseks. ELi direktiivid võetakse üle siseriiklikesse riigihanke õigusaktidesse, mis tagab ühtse õigusraamistiku kogu ELis;

- 1 Kaupade (ELTLi artikkel 28) ja teenuste vaba liikumine (artikkel 56), asutamisevabadus (artikkel 49) ja teenuste osutamise vabadus, mittediskrimineerimine ja võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, läbipaistvus ja vastastikune tunnustamine (artiklid 18 ja 53).
- 2 ELi riigihankealased õigusaktid: tulemuste saavutamine, hindamisaruande kokkuvõte (komisjoni siseturu ja teenuste peadirektoraadi töödokument, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf).
- 3 Euroopa Kontrollikoja eelarveaasta 2011 aastaaruanded, lk 120 ja 152 (ELT C 344, 12.11.2012, lk 1). Riigihangete kaudu eraldatud vahendite täpne summa ei ole teada.
- 4 Otsesed piiriülesed hanked moodustavad sõlmitud lepingutest vaid 1,6% ja perioodi 2006–2009 lepingute väärtusest ligikaudu 3,5%. Samal perioodil välismaiste tütarettevõtete või toetuse-saajate kaudu kaudselt tehtud piiriülesed hanked moodustasid sõlmitud lepingutest 11,4% ja lepingute väärtusest 13,4%.
- 5 Leping riigihangete kohta on mõnepoolne leping, mille eesmärk on tagada juurdepääs rahvusvahelisele konkurentsile, millega kaasneb lepingule allakirjutavate jaoks nii õigusi kui kohustusi.
- 6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114).
- 7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1).
- 8 Euroopa Parlament kiitis uued hanke-eeskirjad heaks 15. jaanuaril 2014. Liikmesriikidel on uute eeskirjade siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmiseks aega 2016. aasta aprillini. Uute eeskirjadega muudetakse kehtivaid ELi riigihanke-eeskirju ja esimest korda sätestatakse

- c) ELi õigusaktidega püütakse tagada pakkujatele õiguskaitsse avaliku sektori hankijate vastu, kes kõnealuseid eeskirju ei järgi¹¹, ning Euroopa Kohtul on märkimisväärne kohtupraktika seoses ELi direktiivide ning võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse üldpõhimõtete tõlgendamise ja kohaldamisega;
- d) teatud piirmäärast allapoole jäävate hangete puhul on liikmesriikidel õigus valida, kas ELi eeskirju rakendada või mitte. Liikmesriikide õigus kehtestada siseriiklikud hanke-eeskirjad on siiski piiratud nõudega võtta arvesse Euroopa Kohtu kohtupraktikat, mis puudutab võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse üldpõhimõtteid.

06

Finantsmääruse kohaselt kehtivad ELi riigihanke-eeskirjad ka ELi eelarve kulude suhtes, mida haldavad ELi institutsioonid ja asutused.

07

OECD hinnangul on riigihanked raiskamisele, pettusele ja korrupsioonile kõige vastuvõtlikum riigi tegevusvaldkond oma keerukuse, valdkonnas liikuvate raha-voogude suuruse ning avaliku ja erasektori tihedate kontaktide tõttu¹².

08

Läbipaistev ja avatud riigihankepoliitika võib aga olla oluline korrupsiooni vastu võitlemise vahend. Eelarve peadirektoraat, regionaalpoliitika peadirektoraat ja Euroopa Pettustevastane Amet on varustanud hangete teostamise ja kontrollimise eest vastutajaid põhjalike juhistega, tagamaks, et riigihanke-eeskirju on korrektselt rakendatud nii haldus- kui tegevuskulude suhtes.

Mida me leidsime

09

Riigihangete puhul on tegemist riskantse valdkonnaga, mille kõigis etappides võib esineda ebaausat tegevust, nagu huvide konflikt, soosiklus, pettus ja korrupsioon, ning see võib moonutada ausat konkurentsi ja vähendada pakkujate osalemishuvi.

10

Riigihangete korrektne läbiviimine tähendab kokkuhoidu riigi rahakotile ja vahendite otstarbekat kasutamist, soodustades ressursside paremat rakendamist ja suuremat tõhusust ning vähendades soosikluse ja korrupsiooni riski riigihangetes.

Ühtsed ELi standardid kontsessioonilepingute suhtes, et soodustada õiglast konkurentsi ning tagada parim hinna ja kvaliteedi suhe, kehtestades uued lepingu sõlmimise kriteeriumid, milles võetakse varasemast rohkem arvesse keskkonna- ja sotsiaalseid aspekte ning innovatsiooni. Uute direktiivide siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise kiirus on liikmesriigiti erinev, mis tähendab, et kuni 2016. aasta jaanuarini on riigihangete õiguslik reguleerimine veelgi keerulisem, kuna kehtivad erinevad eeskirjad. Uute eeskirjadega püütakse hankeid lihtsustada ja suurendada paindlikkust, lubades läbiraakimiste sagedasemat kasutamist koos hanketeate eelneva avaldamisega. See võib suurendada riski, et läbipaistvust ja võrdset kohtlemist puudutavaid menetlusi ei rakendata.

- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 13. juuli 2009, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT L 216, 20.8.2009, lk 76).
- 10 Üldhuviteenuste (energia, telekommunikatsioon, transport, raadio ja televisioon, postiteenused, koolid, tervishoiu- ja sotsiaalteenused) osutamise lepingute suhtes on EL kehtestanud ühtsed eeskirjad, et suurendada konkurentsi, säilitades samas riiklike süsteemide eripärad.
- 11 Õiguskaitsvahendite direktiiv: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/66/EÜ, 11. detsember 2007, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas (ELT L 335, 20.12.2007, lk 31).
- 12 OECD Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement (Korrupsiooni vastu võitlemine avalikus sektoris: riigihangete usaldusväärsus) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).

11

Komisjoni enda hangete puhul võib raamlepingute kasutamine piirata VKEde juurdepääsu turule, kuna nõutavaid teenuseid on võimalik osutada üksnes suur-
tel organisatsioonidel.

12

Samuti on olemas oht, et napilt alla riigihanke-eeskirjade kohaldamise piirmäära jäävate summade puhul korraldatakse järjestikused hanked.

13

Liikmesriikides haldab eri suurusega eelarveid väga suurel arvul avaliku sektori hankijaid, kelle haldussuutlikkus on erinev ja kes teostavad hankeid keerulises õiguslikus keskkonnas, mida reguleerivad ELi, siseriiklikud ja mõnikord ka kohalikud nõuded. See toob kaasa vigade esinemise riski. Lisaks võib õigusraamistik nõuda keerukate hangete puhul veelgi karmimate nõuete kasutamist ja seeläbi hangete halduskulusid suurendada.

14

Kontrollikoja vastavusauditid on näidanud, et ühtekuuluvuse valdkonna riigihangete vastavusega seotud vigade määr püsib jätkuvalt kõrge. Kontrollikoda on tuvastanud, et kõnealuste lepingute haldamist mõjutavad vead moodustavad suure osa ühtekuuluvuse valdkonna hinnangulisest veamäärast. Näiteks 2012. aastal moodustasid ELi või siseriiklike hanke-eeskirjade mittejärgimisega seotud kvantifitseeritavad vead 52% regionaalpoliitika hinnangulisest veamäärast (kõige tõenäolisem veamäär oli 6,8%) ning 26% tööhõive ja sotsiaalvaldkonna hinnangulisest veamäärast (kõige tõenäolisem veamäär oli 3,2%)¹³.

15

Kontrollikoja kogemuste kohaselt on hankemenetluste kõige sagedasemad rikkumised muu hulgas:

- a) põhjendamatu otselepingute sõlmimine, sealhulgas otselepingute sõlmimine selliste täiendavate ehitustööde või teenuste eest, mis ületavad ELi ja siseriiklike eeskirjadega kehtestatud piirmääru;
- b) lepingute osadeks jagamine, et vältida riigihanke-eeskirjade kohaldamist;
- c) hangete ja/või lepingu sõlmimise otsuste ebapiisav avalikustamine või täiesti avaldamata jätmine;
- d) ebasobivate tehniliste kirjelduste ja konkurentsi piiravate valikukriteeriumide kasutamine;
- e) ebakorreksete meetodite kasutamine pakkumuste hindamisel;

13 Euroopa Kontrollikoja eelarveaasta 2012 aastaaruanded, punktid 5.26, 5.33, 6.10 ja 6.15.

- f) pakujate võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine lepingu sõlmimise käigus;
- g) lepingutingimuste oluline muutmine pärast hankelepingu sõlmimist;
- h) dokumentide (hankedokumendid, hindamismenetlused) puudulik vormistamine.

Edasised sammud / kontrollikoja varasemad soovitusel

16

Kontrollikoja kogemused riigihangete auditeerimisel näitavad, et eeskirjade eiramise korduvad probleemid, mis põhjustavad tehingute seaduslikkust ja korrektust mõjutavaid olulisi vigu, on seotud kehtivate eeskirjade puuduliku rakendamise ja ning et rakendustasandil tuleb teha olulisi parandusi.

17

Komisjoni tellimisel tehtud järjestikustes hindamistes on esitatud ettepanek ELi riigihanke-eeskirju lihtsustada. Uutes direktiivides (mida tuleb kohaldama hakata järgmise 24 kuu jooksul)¹⁴ sätestatud nõuete kohaselt peavad avaliku sektori hankijad aga oma hankepoliitikas sotsiaalseid ja keskkonnaaspekte arvesse võtma. Uued õigusaktid lihtsustavad menetlusi avaliku sektori hankijate jaoks, kuid võivad raskendada selle kontrollimist, kas võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid on järgitud. Subjektiivsus ja komplitseeritust lisab ka see, et sotsiaalseid ja keskkonnaaspekte käsitlevate eeskirjade kohaldamine sõltub tõlgendamisest.

18

Komisjon võiks osaleda heade tavade kogumises ja levitamises nii ELis kui sellest väljaspool, et liikmesriikide poliitikakujundajad saaksid üksteise kogemustest õppida. See võiks liikmesriikidevaheliste võrgustike loomist ja kooskõlastamist lihtsustada.

14 2011. aasta detsembri ettepanekud kiitis nõukogu heaks 2013. aasta juunis ja Euroopa Parlament 15. jaanuaril 2014. (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 1); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.3.2014, lk 243)).

Kontrollikoja aruanded ja arvamused ning muud kasulikud allikad


- o ELi korrupsiooni vastu võitlemise aruanne, IV osa – riigihanked (COM(2014) 38 final, 3. veebruar 2014)
- o Arvamus nr 4/2011 komisjoni rohelise raamatu kohta, mis käsitleb riigihankepoliitika ajakohastamist
- o ELi riigihankealased õigusaktid: tulemuste saavutamine, hindamisaruande kokkuvõte (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf)
- o Siseturu ja teenuste peadirektoraadi veebisait
- o Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande 1., 5. ja 6. peatükk

Euroopa Pettustevastane Amet: Hoiatusmärgid riigihangetes/ petuskeemides Soovite lisateavet?

Võtke ühendust kontrollikoja pressiametnikuga:
e-post: press@eca.europa.eu

Kontrollikoda võttis käesoleva ülevaatearuande vastu 25. juuli 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

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/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades 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>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

