



Brüssel, 28.2.2017
COM(2017) 124 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Vigade esinemise algpõhjused ja võetud meetmed (vastavalt finantsmääruse artikli 32 lõikele 5)

SISUKORD

I.	SISSEJUHATUS JA KOKKUVÕTE	4
II.	ÜLDINE ÜLEVAADE	8
1.	Kontekst	8
1.1.	ELi eelarve ja selle täitmine	8
1.2.	Komisjoni järelevalve ELi eelarve täitmise üle	9
1.3.	Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepanekud 2014. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses.	9
2.	Püsivalt kõrgete veamäärade analüüsimise meetodika	10
2.1.	Põhimääratlused ja -kriteeriumid	10
2.2.	Komisjoni ja kontrollikoja lähenemine veamäärade hindamisele	11
a)	Komisjoni lähenemine veamäärade hindamisele	11
b)	Kontrollikoja lähenemine veamäärade hindamisele	12
c)	Komisjoni ja kontrollikoja lähenemisviiside tulemuste võrdlemine.....	12
3.	ELi eelarve üldolukord.....	13
3.1.	Komisjoni jätkuvad jõupingutused üldise veamäärade vähendamiseks	13
3.2.	Komisjoni ja kontrollikoja tuvastatud veatüübid	16
3.3.	ELi kulutuste märkimisväärse osa mitmeaastase iseloomu tagajärjed	16
3.4.	Kontrollikulud ja lihtsustamine	17
3.5.	Olemasolevate juhtimis- ja kontrollisüsteemide, eelkõige liikmesriikides tehtavate esmatasandi kontrollide edasise täiustamise vajadus	18
III.	MITMEAASTASE FINANTSRAAMISTIKU ERI RUBRIIKIDE OLUKORD	19
1.	Sissejuhatus	19
2.	Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1a: konkurentsivõime – teadusuuringud ja innovatsioon (st teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (RTD) ning sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat (CNECT)).....	21
2.1.	Veamäär	21
2.2.	Vigade algpõhjused	24
a)	Poliitika eesmärgid ja prioriteedid	24
b)	Toetuskõlblikkus	24
c)	Vigade mitteavastamise põhjus peitub juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudustes.	24

2.3.	Võetud parandusmeetmed	25
a)	Lihtsustamine	25
b)	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine.....	26
c)	Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: jätkuv lihtsustamine, kuid ka suurenenud riskiga valdkonnad.....	26
3.	Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1b: ühtekuuluvus.....	27
3.1.	Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1b: regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (REGIO)	28
3.1.1.	Veamäär	28
3.1.2.	Vigade algpõhjused	30
3.1.3.	Võetud parandusmeetmed	31
a)	Lihtsustamine	32
b)	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine.....	33
c)	Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: tugevdatud kontroll ja aruandlussätted	35
3.2.	Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1b: tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (EMPL)	37
3.2.1.	Veamäärad	37
3.2.2.	Vigade algpõhjused	39
3.2.3.	Võetud parandusmeetmed	40
a)	Lihtsustamine	40
b)	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine.....	42
c)	Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: tugevdatud kontroll ja aruandlussätted	43
4.	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 2: loodusvarad.....	43
4.1.	Veamäärad	43
4.2.	Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF)	46
4.2.1.	Vigade algpõhjused	46
4.2.2.	Võetud parandusmeetmed	46
4.3.	Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAFRD)	46
4.3.1.	Vigade algpõhjused	46
4.3.2.	Võetud parandusmeetmed	47
a)	Lihtsustamine	47
b)	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine.....	48
c)	Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: olulised täiustused ..	49
5.	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 4: Globaalne Euroopa	49

5.1.	Veamäärad	49
5.2.	Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat (DEVCO)	51
5.2.1.	Vigade algpõhjused	51
5.2.2.	Võetud parandusmeetmed	51
a)	Lihtsustamine	51
b)	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine.....	51
c)	Perioodi 2014–2020 õigusraamistik:.....	52
5.3.	Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (NEAR)	53
5.3.1.	Vigade algpõhjused	53
5.3.2.	Võetud parandusmeetmed	53
IV.	JÄRELDUSED	55
1.	Finantsjuhtimine paranes märgatavalt, mis tõi kaasa veamäära vähenemise..	55
2.	Komisjoni ja kontrollikoja hinnangud veamäära ja vigade algpõhjuste kohta langevad kokku.....	55
3.	ELi kulutuste märkimisväärse osa mitmeaastase iseloomu arvestamise vajadus.....	55
4.	Haldus- ja kontrollikulud ning edasise lihtsustamise vajadus.....	55
5.	Komisjon võtab jätkuvalt meetmeid, et tegeleda vigade algpõhjuste ja finantsmõjuga	56

I. SISSEJUHATUS JA KOKKUVÕTE

Käesolevas teatises analüüsitakse põhjalikult ELi eelarve täitmise käigus tekkivate vigade algpõhjuste ja finantsmääruse¹ artikli 32 lõike 5 alusel võetavaid meetmeid. Teatise eesmärk on vastata Euroopa Parlamendile² ja nõukogule³, kes on palunud anda aru püsivalt kõrgeast veamäärast ja selle algpõhjustest. Aluseks on võetud komisjonile kättesaadavat teavet, mis käsitleb põhiliselt programmitöö perioodi 2007–2013 makseid.

Euroopa Liidu toimimise lepingu („alusleping“) artikli 317 kohaselt on eelarve nõuetekohane täitmine eelkõige komisjoni ülesanne.

Ehkki lõplik vastutus ELi eelarve täitmise eest on komisjonil, kantakse 80 % kuludest tegelikult otseses koostöös liikmesriikidega. See kehtib eelkõige ühise põllumajanduspoliitika ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul. Selleks et tagada usaldusväärne finantsjuhtimine, tuleb liikmesriikidel õigusraamistiku kohaselt määrata rakendusasutused (põllumajanduse valdkonnas makseasutused ja ühtekuuluvuse valdkonnas

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002.

² Euroopa Parlamendi aruanne Euroopa Liidu 2014. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu (2015/2154(DEC)).

³ Nõukogu soovitus komisjoni tegevuse heakskiitmise kohta Euroopa Liidu 2014. aasta üldeelarve täitmisel (dokument 5583/16, 2.2.2016).

korraldusasutused) ja välised auditeerimisasutused (põllumajanduse valdkonnas sertifitseerimisasutused ja ühtekuuluvuse valdkonnas auditeerimisasutused), mis teevad igal aastal ligikaudu 19 000 kohapealset auditit. Ülejäänud 20 % ELi eelarvest täidetakse otsese või kaudse eelarve täitmise kaudu kolmandate isikute, täpsemalt Euroopa või rahvusvaheliste finantseerimisasutuste, näiteks Euroopa Investeerimispanka või ÜRO pagulasorganisatsiooni kaudu.

Pärast välisaudiitorite tehtud töö usaldusväärsuse hoolikat analüüsimist rakendab komisjon ühtse auditi põhimõtet, mille kohaselt tugineb iga kontrollitasand eelnevale. Selle ühtse auditi tulemusena, mille eesmärk on vältida kontrollitöö dubleerimist ning vähendada kontrolli ja auditeerimise haldamise kogumaksumust ning lõplikel toetusesaajatel lasuvat koormust, teevad komisjoni erinevad ühtekuuluvuse ja põllumajanduse valdkonna talitused aastas ligikaudu 250 auditit⁴.

Eelarve otsese ja kaudse täitmise viisi puhul põhineb komisjoni järelevalve komisjoni enda järelkontrolli/-auditi üksuste töö ja/või lepinguliste välisaudiitorite järeldustel (nt rahvusvahelise koostöö ja arengu ning Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste valdkondade kohta).

Euroopa Komisjon koostab aastaaruande eelarve täitmise kohta, **iga-aastase haldus- ja tulemusaruande**⁵ ning komisjoni talituste iga-aastased üksikasjalikud tegevusaruanded. Koos annavad need aruanded komisjonile kättesaadaval teabel tugineva ammendava ülevaate eelarve iga-aastase täitmise ja avaliku sektori kulutuste panuse kohta kohapealsetesse tulemustesse. Lisaks sisaldavad need aruanded asjaomase peadirektoraadi hinnangut juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisele, võimalikele puudustele osutavaid reservatsioone ning usaldusväärset finantsjuhtimist tõendavat põhjalikku analüüsi.

Haldus- ja aruandluseesmärkidel esitavad komisjoni talitused oma vastutusala veamäärade parima võimaliku prognoosi, võttes arvesse kogu asjakohast teavet, sh statistiliselt esindusliku valimi kontrolli- ja audititulemusi, ning kasutades erialast pädevust. Nende prognooside alusel annab komisjon oma hinnangu veamääradele kahes ELi eelarve täitmise etapis: **hinnangulised riskiga seotud kulude summad makse tegemise / aruande koostamise ajal** ja **hinnangulised riskiga seotud kulude summad programmi sulgemise ajal**, st pärast seda, kui kõik põhjendamatult makstud summasid puudutavad parandusmeetmed on rakendatud. Lisaks avaldab komisjon **iga-aastase ELi eelarve kaitset käsitleva teatise**⁶, milles antakse täpsem ülevaade ennetus- ja parandusmeetmetest. Need kaks aruannet sisaldavad nüüd **integreeritud finantsaruandluse paketi**⁷, andes sellega täieliku ülevaate ELi eelarve täitmisest eelmisel aastal.

Aluslepingu artikli 287 kohaselt teeb **Euroopa Kontrollikoda** (kontrollikoda) Euroopa Parlamendile ja nõukogule iga-aastase **kinnitava avalduse** raamatupidamiskontode usaldatavuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Kontrollikoda tugineb veamäärade hindamisel statistilistele valimitele, kasutades kõige tõenäolisemat veamäärade ning alumist ja ülemist veapiiri iga mitmeaastase finantsraamistiku

⁴ Need auditid hõlmasid sisulist kontrolli (välise auditeerimisasutuste tehtud töö kordamine) ja süsteemide auditeid (liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise hindamine, näiteks vastavusaudit).

⁵ COM(2016) 446 final.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ Integreeritud finantsaruandluse pakett koosneb iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandest, ELi eelarve kaitset käsitlevast komisjoni teatisest, finantsaruandest ja ELi raamatupidamise aastaaruandest, millele on lisatud finantsaruannete arutelu- ja analüüsidokument.

rubriigi kohta ning eelarvest tehtud kulutuste kohta tervikuna. Need hinnangulised veamäärad peegeldavad mittevastavust õigusnormidele ja seega ka **haldusnõuetes sätestatud seaduslikkuse ja korrektsuse põhimõtetele**, mida ei tohiks ekslikult käsitada pettuse või kuludena, mis ei vasta tegelikult pakutud toodetele ja teenustele või saadud tulemustele⁸.

Tänu sellele eri tasanditel rakendatavale rangele kontrollisüsteemile on finantsjuhtimine viimase aastakümne jooksul oluliselt paranenud. Euroopa Parlamendi, nõukogu ja kontrollikoja tehtava pideva kontrolli tulemusel on ELi rahaliste vahendite kogu kontrolliahela erialane pädevus – alates komisjonist ja lõpetades liikmesriikide asutuste, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – paranenud.

Lisaks on komisjoni ja kontrollikoja viimaste aastate hinnangud veamääradele viinud järjest sarnasemate järeldusteni veamäärade kohta. Komisjoni hinnangud mitmeaastase finantsraamistiku rubriikide ja kõige olulisemate kuluvaldkondade kohta jäävad enamasti kontrollikoja hinnangulisse vahemikku, mis on arvatud alumist ja ülemist veapiiri arvesse võttes.

Kooskõlas finantsjuhtimise paranemisega **annavad nii komisjoni kui ka kontrollikoja tulemused tunnistust veamäära vähenemisest** (vt joonis 2). Need aastased prognoosid on mõne poliitikavaldkonna (eelkõige ühtekuuluvuse) puhul langenud kahekohaliselt näitajalt 2009. aastal tunduvalt madalamale tasemele – praegu on näitajad enamiku poliitikavaldkondade puhul alla 5 %, mõne valdkonna puhul isegi 2 % lähedal või alla selle. Peale selle võivad hinnangulised veamäärad olla väga erinevad, sõltuvalt poliitikavaldkonnast ja abikavadest⁹.

Saavutatud edust hoolimata ei ole kontrollikoda tänaseni positiivset kinnitavat avaldust teinud, sest iga-aastane hinnanguline veamäär ei ole veel 2 % olulisuse lävest madalamale langenud.

Need edusammud, mida ilmestab veamäära vähenemine, on nõudnud märkimisväärseid investeeringuid avaliku sektori kontrollidesse. Selle tulemusel on mõnede valdkondade **kontrollikulud**¹⁰ tõusnud kõrgele tasemele, mis seab küsimärgi alla kontrollimiste ja auditite mahu edasise suurendamise asjakohasuse. Lisaks on **kohaldatavad eeskirjad sageli keerulised**, et oleks võimalik saavutada ambitsioonikaid ja sihipäraseid poliitikaeesmärke. Nende eeskirjadega püütakse hõlmata ka kõiki võimalikke olukordi ja pakkuda võimalikult palju kindlust kulude seaduslikkuse ja korrektsuse tagamiseks, et vältida järelkorrektsioone.

Pealegi, nagu näitavad komisjoni ja kontrollikoja analüüsid, on valdkondades, kus kehtivad vähem keerukad rahastamiskõlblikkuse eeskirjad, veamäärad väiksemad.

See selgitab, **miks on avaliku sektori asutused ning lõplikud toetusesaajad järjest sagedamini hakanud taotlema õigus- ja haldusraamistiku proportsionaalsuse ning kulutõhususe parandamist.** Tega tuleb mitte rohkem, vaid tõhusamaid kontrole. Lisaks on

⁸ Komisjoni 2015. aasta aruandes „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettusevastane võitlus“, mis koostati koostöös liikmesriikidega ja võeti vastu aluslepingu artikli 325 kohaselt (COM(2016) 472 final), märgitakse, et avastatud ja teada antud pettusejuhtumite arv moodustab ligikaudu 0,4 % tehtud maksetest (lk 22).

⁹ Ühtekuuluvuse valdkonna puhul on komisjon ja kontrollikoda leidnud, et 2015. aasta veamäärad on suuremad kui 5 %, samal ajal kui loodusvarade valdkonnas jäävad veamäärad vahemikku 2–2,9 %. Lisaks ei ole tulude ja halduskulude valdkonnad olulisel määral vigadest mõjutatud ning kontrollikoda on ELi majandusaasta aastaaruanded heaks kiitnud. Peale selle leidis kontrollikoda, et kulude hüvitamise süsteemid on ohtudele vastuvõtlikumad kui toetusõigusel põhinevad kavad.

¹⁰ Vt tabel 1.

lihtsustamine kõige tõhusam viis kulude ning kontrollikoormuse ja vigade tegemise ohu vähendamiseks.

Et selles suunas edusamme jätkata, käivitas komisjon 2015. aastal algatuse „**Tulemustele keskenduv ELi eelarve**“. Selle algatuse põhieesmärk on tagada, et hästitoimiv ELi eelarve oleks eeskirjadega kooskõlas ja aitaks soovitud tulemusi saavutada. Lisaks **tulemuslikkuse kaalutluste edukamale integreerimisele otsustusprotsessi** kogu eelarvetsükli jooksul püütakse selle algatusega parandada usaldusväärse finantsjuhtimise rakendamist **selgema aruandlusraamistiku, mitmeaastases raamistikus kasutatava parema veamäärade hindamismetoodika, lihtsustatud eeskirjade ning tõhusamate ja proportsionaalsemate kontrollide** kaudu, et suurendada seda avaliku sektori rahaliste vahendite osa, mis ka tegelikult aitab konkreetsetes valdkonnas saavutada positiivseid tulemusi.

Selleks et kõnealuses valdkonnas võtta sihtmeetmeid, analüüsitakse põhjalikult vigade algpõhjuseid. **Komisjon ja kontrollikoda jõuavad püsivalt kõrgete veamäärade olemuse ja algpõhjuste küsimuses samadele üldjäreldustele: puudused juhtimis- ja kontrollisüsteemides**, eelkõige liikmesriikides, kolmandates riikides ja rahvusvahelistes organisatsioonides/agentuurides. Seda olukorda raskendab mõnikord **keeruline õigusraamistik**, mille alusel ELi poliitikat ellu viiakse, nagu nähtub tõsiasjast, et lihtsustatud kuluvõimalustel põhinevate kordade¹¹ või toetusõigusel põhinevate kavade¹² veamäär on oluliselt väiksem kui täielikul kulude tagantjärele hüvitamise süsteemil põhinevate skeemide puhul.

Tuleks tähele panna, et vead ei tähenda tingimata seda, et valesti kajastatud summasid on väärkasutatud või et poliitikaeesmärke ei ole saavutatud.

Aastate jooksul on kõnealusest tegurite kombinatsioonist tulenevad tavalisemad vealiigid olnud järgmised:

- a) rahastamiskõlbmatud kuluartiklid;
- b) toetuskõlbmatud toetusesaajad/projektid/rakendusperioodid;
- c) riigihanke-eeskirjade ja riigiabi eeskirjade rikkumine;
- d) väljamaksetaotlusi toetava usaldusväärse dokumentatsiooni ebapiisavus ja
- e) rahastamiskõlblike alade ebaõige deklareerimine põllumajanduse valdkonnas.

Komisjon võtab pidevalt nii ennetus- (näiteks maksete katkestamine ja peatamine) **kui ka parandusmeetmeid** (finantskorrektsioonid ja sissenõudmised), **et tegeleda püsivalt kõrgete veamäärade algpõhjuste ja mõjuga**. Olemasolevad andmed heaks kiidetud ja rakendatud summade kohta ning tulevaste korrektsoonide prognoosid näitavad, et **mitmeaastane lähenemine tagab tehingute seaduslikkuse ja korrektusega seotud riskide piisava juhtimise**, mis hoiab riskiga seotud kulude summad programmi sulgemise ajal vahemikus 0,8–1,3 % asjaomastest kogukuludest¹³.

Peadirektoraadid rakendavad **sihtmeetmeid**, et tugevdada juhtimis- ja kontrollisüsteeme riiklikul, Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil¹⁴; eelmistest programmitöö perioodidest tehtud

¹¹ Kontrollikoda ei tuvastanud viimase nelja aasta jooksul kordagi olulist veamäära Euroopa Sotsiaalfondi meetmetes, kui kasutatud oli lihtsustatud kuluvõimalusi.

¹² Näiteks otsetoetused Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF), Euroopa Teadusnõukogu (ERC) stipendiumid või Marie Curie' skeemid.

¹³ Vt 2015. aasta eelarve haldus- ja tulemusaruannet.

¹⁴ Vt III osa „Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide pidevalt kõrgeid veamäärasid puudutav olukord“.

järeldused on toonud kaasa **järgmiste põlvkondade programmide kavandamise täiustamise**¹⁵ ning 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku **vahekokkuvõtted** sisaldavad olulist õigusloome ettepanekute paketti ELi eelarve täitmise suhtes kohaldatavate eeskirjade **lihtsustamiseks**¹⁶.

Lisaks koordineerib komisjon liikmesriikide sisekontrolli ekspertide võrgustikku, mis võimaldab kindlaks määrata ja jagada häid tavasid eesmärgiga parandada avaliku sektori üldisi valitsemisüsteeme. Pettuste ennetamise ja avastamise valdkonnas teevad Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) ja komisjoni talitused, kes vastutavad koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve eest, liikmesriikidega koostööd õpikodade, seminaride, koolituste ja praktiliste juhendmaterjalide koostamise kaudu. Samal ajal kui valdkondlike määrustega nõutakse, et liikmesriigid kehtestaksid tõhusad ja proportsionaalsed pettusevastased meetmed, toetab komisjon edukalt nende meetmete lülitamist laiaulatuslikesse riiklikesse pettusevastastesse strateegiatesse.

Käesolevas teatises on esmalt üldiselt kirjeldatud, millises raamistikus ELi eelarve täitmine toimub (sh komisjoni järelevalve), et tagada kulude seaduslikkus ja korrektsus. Seejärel käsitletakse mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriike, võttes arvesse püsivalt kõrgeid veamäärasid, nende algpõhjuseid ja komisjoni vastutavate talituste võetavaid parandusmeetmeid.

II. ÜLDINE ÜLEVADE

1. Kontekst

1.1. ELi eelarve ja selle täitmine

ELi eelarve on oluline vahend poliitikaeesmärkide saavutamiseks. 2015. aastal oli kulutuste summa 145,2 miljardit eurot ehk ligikaudu 285 eurot iga kodaniku kohta. See moodustab 2,1 % ELi liikmesriikide kõiigist valitsemissektori kulutustest.

ELi aastaelarve lepivad aluslepingu artikli 322 kohaselt — mitmeaastase finantsraamistiku kontekstis — kokku Euroopa Parlament ja nõukogu. Eelarve nõuetekohase täitmise tagamine on eelkõige komisjoni ülesanne. Ligikaudu 80 % eelarvest täidetakse korra kohaselt, mida nimetatakse eelarve täitmiseks koostöös liikmesriikidega, mille puhul liikmesriigid jagavad toetusesaajatele vahendeid ja haldavad kulutusi vastavalt ELi ning riigi õigusele (nt majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna ja looduvarede valdkonna kulutuste puhul). Ülejäänud 20 % eelarvest täidetakse otse (komisjoni talituste kaudu) või kaudselt (kolmandate riikide / rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu).

Programme võib rühmitada ka kulutuste kindaksmääramise viisi alusel.

- *Toetusõigusel põhinevad kavad*, millest tehtavad maksed sõltuvad teatavate tingimuste täitmisest, näiteks üliõpilaste ja teadlaste stipendiumid (konkurentsivõime

¹⁵ Nagu nähtub praeguse mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 uutest õigusaktidest ja meetmetest, milleks on näiteks ühtekuuluvuse valdkonna lisatagatise mehhanism, netofinantskorrektsioonide võimalik rakendamine, riiklike ametiasutuste uued auditiarvamused / liidu vahendite haldajate kinnitused, uute riigihankedirektiivide mõju, eeltingimustest tulenevad nõuded ja lihtsustatud rahastamiskõlblikkuse eeskirjad.

¹⁶ Komisjon on koondanud ühte õigusakti ettepaneku üldiste finantseeskirjade laiapõhjalise läbivaatamise kohta (COM(2016)605 final, 14.9.2016). See akt sisaldab ka vastavaid muudatusi valdkondlikes finantseeskirjades, mis on sätestatud näiteks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide või põllumajanduse valdkonnaga seotud mitmeaastasteid programme käsitlevas 15 õigusaktis.

valdkonna kulutused), põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused (loodusvarade valdkond), eelarvetoetus (valdkond „Gloaalne Euroopa“) või palgad ja pensionid (halduskulude valdkond).

- *Kulude hüvitamise süsteemid*, mille raames EL hüvitab toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõplikud kulud, näiteks teadusuuringute projektid (konkurentsivõime valdkonna kulutused), regionaalarengu ja maaelu investeerimiskavad (ühtekuuluvuse ja loodusvarade valdkonnad), koolituskavad (ühtekuuluvuse valdkond) ja arenguprojektid (valdkond „Gloaalne Euroopa“). Tuleb aga märkida, et lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas, kus rahastamise aluseks on programmi raames tehtud töö või saavutatud tulemused (nt ESFi raames toimuvast kutseõppe meetmest osa võtvate isikute arv), sarnaneb olemuselt toetusõiguse mõistega, sest rahastamine ei põhine tegelikult tehtud kuludel.

1.2. Komisjoni järelevalve ELi eelarve täitmise üle

Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames teeb komisjon põhjalikku järelevalvet programmis osalevate riiklike ametiasutuste töö üle komisjoni enda audiitorite sekkumise või liikmesriikide esitatud teabe tähelepaneliku kontrollimise kaudu. Nimetatud teavet saab jagada kahte kategooriasse.

- Esimesse kategooriasse kuulub teave, mille esitavad riiklikud ametiasutused (nt põllumajanduse valdkonna makseasutused või ühtekuuluvuse valdkonna korraldusasutused), kes taotleavad ja saavad ELi vahendeid komisjonilt ning eraldavad seejärel saadud vahendid (osaliselt vahendusasutuste kaudu) lõplikele toetusesaajatele.
- Teise kategooriasse kuulub teave, mille esitavad liikmesriikide programmi rakendamise mitteseotud välisaudiitorid (nt põllumajanduse valdkonna sertifitseerimisasutused või ühtekuuluvuse valdkonna auditiasutused), kes tagavad juhtimis- ja kontrollisüsteemide ning raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute usaldusväärsuse.

Kui komisjon otsustab pärast hoolikat analüüsimist, et nimetatud välisaudiitorite kontrollitöö tulemusi võib usaldada, rakendab ta ühtse auditi põhimõtet. See põhimõte hõlmab sisekontrolli ja auditi süsteemi, mille mõte on see, et iga kontrolli- ja audititasand tugineb eelnevale. Ühtse auditi eesmärk on vältida kontrolli- ja audititöö dubleerimist ning vähendada nii liikmesriikide kui ka komisjoni tasandil kontrolli ja auditeerimise kogumaksumust. Lisaks püütakse vähendada auditeeritavatel lasuvat halduskoormust. Komisjon, kellel lasub lõplik vastutus ELi eelarve täitmise eest, asub kirjeldatud ühtse auditi süsteemi püramiidi tipus.

Eelarve otsese ja kaudse täitmise viisi puhul põhineb komisjoni järelevalve komisjoni enda järelkontrolli/-auditi üksuste töö ja/või tavaliselt järelkontrolle tegevate lepinguliste välisaudiitorite järelustel.

1.3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu ettepanekud 2014. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluses.

ELi eelarvest eeskirjade vastaselt kantud kulude tasemed on juba aastaid olnud uudisväärtusliku iseloomuga. Eriti suurt tähelepanu pööratakse püsivalt kõrge veamääraga valdkondadele ja selle kõrge veamäär püsimise põhjustele.

Finantsmääruse artikli 32 lõikes 5 on sätestatud: „*Kui vigade esinemise määr on püsivalt kõrge, tuvastab komisjon kontrollisüsteemide nõrkused, analüüsib võimalike parandusmeetmete kulu ja neist saadavat kasu ning võtab või teeb ettepaneku võtta sobivad meetmed, nt kohaldatavate sätete lihtsustamine, kontrollisüsteemide parandamine ja programmi või rakendussüsteemi ümberkorraldamine*“. Sellest nõudest tulenevalt kutsusid Euroopa Parlament¹⁷ ja nõukogu¹⁸ 2014. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse raames komisjoni üles esitama aruande püsivalt kõrgete veamäärade ja nende algpõhjuste kohta. Käesolev aruanne on vastus sellele üleskutsesele.

2. Püsivalt kõrgete veamäärade analüüsimise meetodika

2.1. Põhimääratlused ja -kriteeriumid

Vead tekivad siis, kui tehingud ei ole tehtud kooskõlas kohaldatavate õiguslike, regulatiivsete ja lepinguliste normidega; sellisel juhul muutuvad deklareeritud (ja hüvitatud) kulud ebakorrekseteks¹⁹.

Sellega seoses on oluline pidada silmas järgmist.

- Viga ei pea tähendama seda, et raha on kaduma läinud, ära kaotatud või raisatud.
- Vaatamata vigadele on vahendeid üldiselt kasutatud ettenähtud eesmärgil ja heaks kiidetud projektide jaoks. Ehkki projektide rakendamisel esines puudusi või tuvastati rahastamiskõlbmatud kulud, ei mõjutanud see tingimata projektide kvaliteeti või tulemusi.
- Viga ei pea tingimata tähendama, et on toime pandud pettus. Kui vead tähendavad teatavate rahastamistingimuste rikkumist, siis pettus on tahtlik petmine. On oluline märkida, et avastatud pettus moodustab väga väikese osa²⁰. Sellele vaatamata on kõik komisjoni talitused vastavalt komisjoni pettuste ja korrupsiooni nulltolerantsi poliitikale koostanud pettustevastased strateegiad ning on tegelemas pettuste ennetamise ja avastamise meetodite edasise töhustamisega.

Sellest tulenevalt võttis komisjon käesoleva aruande puhul arvesse järgmised kriteeriumid.

- Veamäärad on seotud eeskirjade vastaselt tehtud kuludega, mille komisjon, riiklikud ametiasutused ja/või kontrollikoda on kindlaks teinud.
- Püsivalt kõrged on need veamäärad, mille puhul on finantsmõjud või riskid mitme aasta vältel ületanud olulisuse piirmäära (2 %). Selle aruande raames vaadeldakse kolme aastat (2013–2015).
- Andmed on liigitatud poliitikavaldkondade ja asjaomaste komisjoni talituste kaupa vastavalt mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 rubriikidele.

¹⁷ Euroopa Parlamendi raport Euroopa Liidu 2014. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu (2015/2154(DEC)).

¹⁸ Nõukogu soovitus komisjoni tegevuse heakskiitmise kohta Euroopa Liidu 2014. aasta üldeelarve täitmisel (dokument 5583/16, 2.2.2016).

¹⁹ ELi eelarvega seotud õigusnormide rikkumise juriidiline määratlus on sätestatud määruse nr 2988/95 artikli 1 lõikes 2.

²⁰ Komisjoni 2015. aasta aruande „Euroopa Liidu finantsshuvide kaitse – pettustevastane võitlus“ (COM(2016) 472 final) kohaselt moodustab avastatud ja teada antud pettusejuhtumite arv ligikaudu 0,4 % tehtud maksetest (lk 22).

Järgnev analüüs hõlmab peamiselt eelmise programmitöö perioodi (2007–2013) maksete olukorda. Selle põhjuseks on asjaolu, et uue programmitöö perioodiga 2014–2020 seotud programmide/projektide rakendamise andmed ei võimalda komisjonil veel püsivalt kõrgeid veamäärasid otstarbekalt hinnata. Aruandes analüüsitakse siiski seda, kas programmitöö perioodi 2007–2013 kohta tehtud järeldusi on perioodi 2014–2020 uue õigusliku aluse väljatöötamisel arvesse võetud. Komisjon jälgib tähelepanelikult seda, kas uute süsteemide ja/või uute rahastamiskõlblikkuse eeskirjadega aidatakse tõhusalt lahendada varem tuvastatud probleeme

- vigade ennetamise ja/või
- vigade kindlaks määramise ja parandamise kaudu.

2.2. Komisjoni ja kontrollikoja lähenemine veamäärade hindamisele

a) Komisjoni lähenemine veamäärade hindamisele

Nagu 2015. aasta haldus- ja tulemusaruandes selgitatud, mõõdab komisjon veamäära, et hinnata, kas finantstoomingud on rakendatud kooskõlas kohaldatavate regulatiivsete ja lepinguliste sätetega. Selle eesmärk on saada kinnitus raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ning võimaldada komisjonil täita oma ülesandeid eelarve täitmisel ja järelevalvekohustusi, rakendades eeskirjade tõsiste rikkumiste tuvastamisel ennetus- ja parandusmeetmeid. Veamäära määratletakse kui eelarvehendite käsutaja parimat hinnangut, mille ta on andnud kogu kättesaadava asjaomase teabe ning oma erialase pädevuse põhjal kuludele või tuludele, mille puhul leitakse, et finantstoomingute heakskiitmise ajal on rikutud kohaldatavaid regulatiivseid ja lepingulisi sätteid.

Komisjon kasutab veamäära mõõtmiseks kolme näitajat:

- riskiga seotud kulud – vigadest mõjutatud kulude kogusumma;
- veamäär – vigadest mõjutatud kulude osakaal;
- jääkvigade määr – veamäär pärast parandusmeetmete rakendamist, väljendatud protsendina.

Veamäära mõõdetakse või hinnatakse eri etappides, sõltuvalt konkreetsest poliitikavaldkonnast,

- maksete tegemise / aruande koostamise ajal, kui mõned parandusmeetmed on juba võetud ja ülejäänud võetakse järgmistel aastatel;
- programmi sulgemise (iga-aastase või lõpliku) ajal, kui kõik parandusmeetmed on rakendatud. Mitmeaastaste programmide puhul tähendab see programmi rakendamise lõpetamist. Iga-aastaste kulutuste või programmide puhul arvutatakse veamäär parandusmeetmete rakendamist hõlmava mitmeaastase perioodi lõpus sõltuvalt poliitikavaldkonnast või programmist.

Parandusmeetmete all mõeldakse makse heakskiitmise järel tehtavaid mitmesuguseid kontrole, mille eesmärk on tuvastada ja parandada vigu finantskorrektsioonide ning sissenõudmiste teel²¹.

²¹ ELi 2015. aasta eelarve haldus- ja tulemusaruande 2. lisa (COM(2016) 446 final).

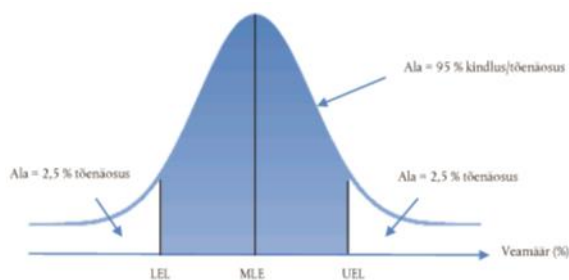
Selles üldises raamistikus kohaldab komisjoni iga talitus halduseesmärkidel sobivaimat lähenemisviisi, et anda realistlik hinnang oma vastutusalasse jäävate poliitikavaldkondade veamääradele. Selles kontekstis viitavad põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (AGRI) ning ühtekuuluvuspoliitika valdkonna peadirektoraadid kinnitatud veamääradele, sest veamäära arvutamine põhineb suuresti kinnitatud või korrigeeritud andmetel, mille esitavad liikmesriikide ametiasutused, kes teevad statistiliselt esinduslike valimite põhjal kas juhtimissüsteemide kontrolle või järelkontrolle ja auditeid. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning ühtekuuluvuspoliitika valdkonna peadirektoraadid teevad kindlaks, kui suurel määral saavad nad riiklike andmeid usaldada, samuti teevad nad eelkõige järelauditsi nende enda järelkontrolli- ja auditiüksuste töö kohta. Uurimistegevuse ja välissuhete poliitikavaldkondade peadirektoraadid keskenduvad oma vigade analüüsis avastatud ja/või jääkvigade määrade kombinatsioonile, mis põhinevad peadirektoraatide enda auditiitorite ja/või lepinguliste auditiitorite tehtud järelkontrolli audititel (vt III osa „Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide olukord“).

b) Kontrollikoja lähenemine veamäärade hindamisele

Kontrollikoda on ELi välisaudiitor. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 kohaselt peab kontrollikoda tegema Euroopa Parlamendile ja nõukogule „välise“ kinnitava avalduse raamatupidamiskontode usaldatavuse ja nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Kontrollikoda tugineb veamäärade hindamisel statistilistele valimitele, kasutades kõige tõenäolisemat veamäära mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi kohta eraldi ning eelarvest tehtud kulutuste kohta tervikuna. Arvutuses kasutatakse üksnes kvantifitseeritud vigu. Kõige tõenäolisem veamäär peegeldab vigade tõenäolist osakaalu andmekogus. Vigade näol on tegu näiteks kohaldatavate määruste, eeskirjade ning lepingu- ja toetuse tingimuste kvantifitseeritava rikkumisega. Kontrollikoda hindab ka alumist veapiiri (*lower error limit*, LEL) ja ülemist veapiiri (*upper error limit*, UEL) (vt joonis 1)²².

Joonis 1. Kontrollikoja lähenemine veamäärade hindamisele



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

c) Komisjoni ja kontrollikoja lähenemisviiside tulemuste võrdlemine

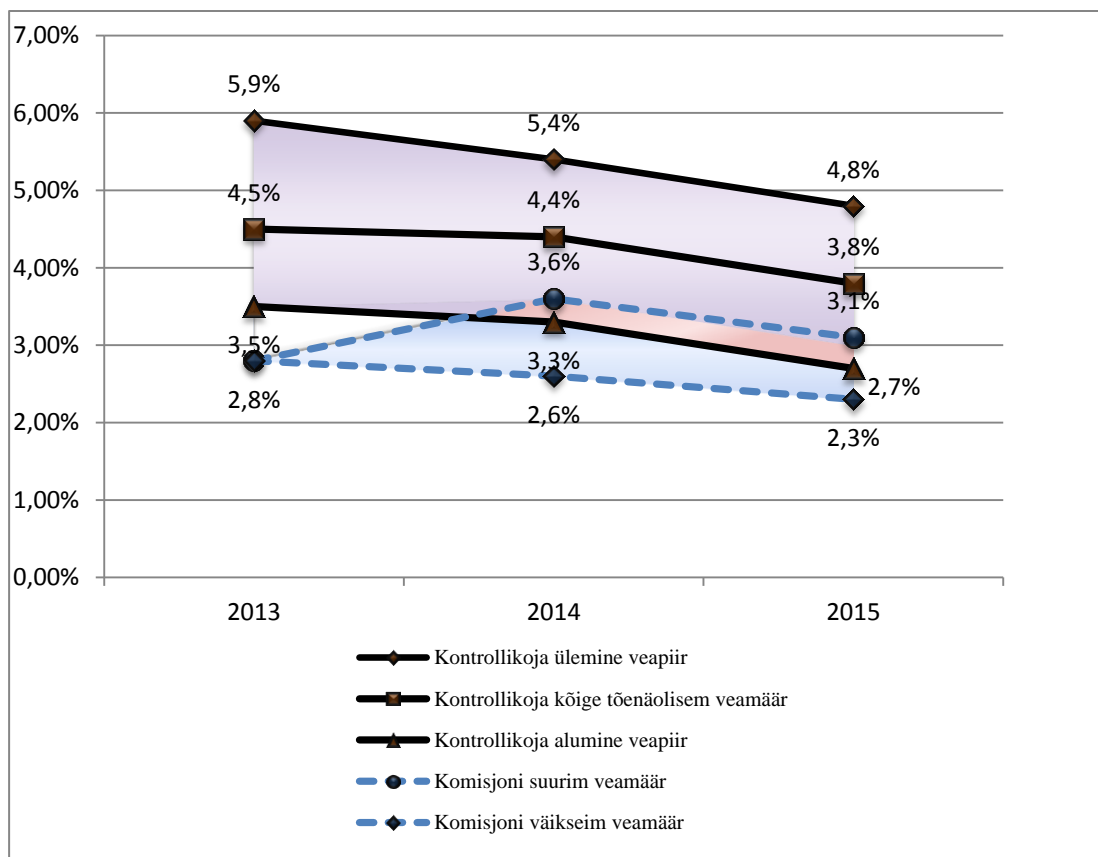
Komisjoni talitused andsid liikmesriikidele statistiliste valimite koostamise alaseid suuniseid ning korraldasid sellealaseid seminare ja koolitusi, mille tulemusel sai komisjon tugineda 95 % ulatuses sidusrühmade (nt liikmesriikide auditisutused ja sertifitseerimisasutused, kes tegid 2015. aastal ligikaudu 19 000 auditit) esitatud kontrolliandmetele, mis annab tunnistust märkimisvääretest edusammudest, võrreldes programmitöö perioodiga 2007–2013. Kuid olukorda on võimalik veel paremaks muuta. See tähendab, et komisjon peab

²² Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2013–2015 aastaaruannete 1. peatüki lisa 1.1.

kasutama erialast pädevust, et osa saadud andmetest kohandada (vt III osa „Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide olukord“).

Komisjon leiab, et arvestades asjakohaste lähenemisviiside ja saadud tulemuste suhtelist täpsust, on komisjoni peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes (varem määratletud kui kokkuvõttev aruanne) esitatud veamäärad üldjoontes kooskõlas kontrollikoja hinnanguliste veamääradega 2014. ja 2015. aasta kohta (vt joonis 2).

Joonis 2. Komisjoni hinnanguliste veamäärade vahemikud maksete tegemise ajal ja kontrollikoja üldised veaprotsendid (2013–2015)*



* Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Komisjon hindas 2013. ja 2014. aasta veamäärasid kassapõhiselt (sooritatud maksed, sh eelmaksed). Et rakendada konservatiivsemat lähenemist, muudeti 2015. aasta veamäärade hindamine kassapõhiselt tekkepõhiseks (st sooritatud maksed, välja arvatud makstud eelmaksed ja kaasa arvatud tasaarvestatud eelmaksed). Vt ka 2015. aasta haldus- ja tulemusaruanne (lk 49).

Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2013–2015 aastaaruanded. Komisjoni eelarveaastate 2013 ja 2014 kokkuvõttev aruanne ning komisjoni 2015. aasta haldus- ja tulemusaruanne.

Kuna komisjoni ja kontrollikoja tulemused on sarnased, põhineb järgnev püsivalt kõrgete veamäärade analüüs kahe eespool kirjeldatud lähenemisviisi kaudu saadud näitajate kogumil. Nende näitajate puhul kasutatakse üldmõistet „hinnangulised veamäärad“.

3. ELi eelarve üldolukord

3.1. Komisjoni jätkuvad jõupingutused üldise veamäära vähendamiseks

Isegi kui komisjoni ja kontrollikoja erinevate lähenemisviiside tõttu ei ole tulemused otseselt võrreldavad, tasub rõhutada järgmist:

- mõlemad meetodid võimaldavad hinnata vigade vahemikku²³;
- kontrollikoja leitud vahemik on laiem (3,3 % ja 5,4 % vahel 2014. aastal ning 2,7 % ja 4,8 % vahel 2015. aastal) kui komisjoni leitud vahemik (2,6 % ja 3,6 % vahel 2014. aastal ning 2,3 % ja 3,1 % vahel 2015. aastal) ning
- kaks vahemikku kattuvad aastatel 2014 ja 2015 (punaseks varjutatud ala joonisel 2 – 3,3 % ja 3,6 % vahel 2014. aastal ning 2,7 % ja 3,1 % vahel 2015. aastal).

Ehkki komisjoni ja kontrollikoja kohaldatud meetodid toovad selgelt esile üldise hinnangulise veamäära vähenemise (komisjoni minimaalne veamäär on 2013. aastal 2,8 %, 2014. aastal 2,6 % ja 2015. aastal 2,3 %; kontrollikoja LEL on 2013. aastal 3,5 %, 2014. aastal 3,3 % ja 2015. aastal 2,7 %), näitavad need ka seda, et veamäär ületab endiselt olulisuse piirmäära 2 %. Seepärast esitas kontrollikoda negatiivse kinnitava avalduse. Kuigi see asjaolu näib osutavat vastupidisele, on õigusaktides esitatavate nõuete täitmine komisjoni poolt tegelikult märkimisväärselt paranenud. Praeguseks on veamäärad mõne poliitikavaldkonna (eelkõige ühtekuuluvuse) puhul langenud programmitöö perioodi 2000–2006 ja sellele eelnenud ajavahemike kahekohalistelt näitajatelt tunduvalt madalamale tasemele (enamiku poliitikavaldkondade puhul alla 5 %, mõne valdkonna puhul isegi ligikaudu 2 %-le või alla sellele). Euroopa Parlamendi, nõukogu ja kontrollikoja tehtava pideva kontrolli tulemusel on ELi rahaliste vahendite kogu kontrolliahela erialane pädevus – alates komisjonist ja lõpetades liikmesriikide asutuste, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – paranenud.

Nende pidevate jõupingutuste juures on olulist rolli mänginud eelkõige komisjoni järelkontrolli-/auditiüksuste töö paranemine, olemasolevate süsteemide tugevdamine ja/või uute süsteemide ning lihtsustamismeetmete kehtestamine.

Lisaks toetab komisjon liikmesriikide sisekontrolli ekspertide võrgustikku. See avaliku sektori sisekontrolli võrgustik võimaldab määrata kindlaks ja vahetada avaliku sektori valitsemissüsteemi puudutavaid häid tavasid. Võrgustik hõlmab liikmesriikide kõiki sisekontrollisüsteeme ning järgmisel avaliku sektori sisekontrolli konverentsil, mis on kavandatud 2017. aasta juunisse, käsitletakse osaliselt ELi vahendite haldamise juhtimiskorda. Et edusamme jätkata, käivitas komisjoni asepresident Georgieva 2015. aastal algatuse „Tulemustele keskenduv ELi eelarve“, mille eesmärk on maksimeerida liidu eelarve tõhusust kasvu, töökohtade ja stabiilsuse tagamisel Euroopas, aga ka vähendada veamäärasid täiendavate lihtsustamismeetmete ja kontrollide parandamise kaudu. Algatuse põhieesmärk on tagada, et hästitoimiv ELi eelarve oleks eeskirjadega kooskõlas ja aitaks saavutada soovitud tulemusi. Auditeerimis- ja kontrollikulusid tuleb kärpida, vähendades samal ajal vigade määra kuluvaldkondades ning kaitstes tõhusamalt ELi eelarvet.

Pettustevastase poliitika puhul, mida koordineerib Euroopa Pettustevastane Amet, on 2014.–2020. aasta mitmeaastast finantsraamistikku pettuseriski hindamise ning pettuste tõkestamise ja avastamise küsimustes karmistatud. Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise puhul peavad liikmesriigid valdkondlike määruste kohaselt kehtestama tõhusad ja proportsionaalsed pettustevastased meetmed, võttes arvesse tuvastatud riske, ning võtma vajalikud meetmed, et pettusi ja eeskirjade eiramisi tõhusalt tõkestada, avastada ja karistada ning eeskirjadevastaseid makseid ELi eelarvesse tagasi maksta.

²³ 2013. aastal esitas komisjon veamäära kohta punkthinnangu (2,8 %).

Komisjon julgustab liikmesriike mitte piirduma ainult õigusaktidest tulenevate nõuete täitmisega, vaid siduma neid pettusevastaseid meetmeid riiklike pettusevastaste strateegiatega, et tagada tõhusam järelvalve ELi ja liikmesriikide finantshuve kahjustava pettuse vastase võitluse üle ning tagada ühtsete ja tõhusate tavade rakendamine, eelkõige olukorras, kus organisatsioonilised struktuurid on detsentraliseeritud.

Lisaks teevad Euroopa Pettusevastane Amet, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat, merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning rände ja siseasjade peadirektoraat pettuste tõkestamise ja avastamise valdkonnas liikmesriikidega koostööd õpikodade, seminaride, koolituste ja praktiliste juhendmaterjalide koostamise kaudu.

Tulevikuarenguid silmas pidades võttis komisjon vastu mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamise/muutmise paketi. See tugineb moderniseerimistegevusele ja praeguse finantsraamistikuga saavutatud edusammudele. Seetõttu on jätkuv lihtsustamine üha olulisem.

Komisjon on koondanud ühte õigusakti ettepaneku üldiste finantseeskirjade laiapõhjalise läbivaatamise kohta („koondakt“)²⁴. See akt sisaldab ka vastavaid muudatusi eri valdkondade finantseeskirjades, mis on sätestatud näiteks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide või põllumajanduse valdkonnaga seotud mitmeaastaseid programme käsitlevas 15 õigusaktis. Muudatusettepanekud on tehnilist laadi, et nendes oleks võimalik kiiresti, ilma uue poliitilise aruteluta kokku leppida ning et nendest tulenevaid lihtsustatud ja paindlikumaid rahastamiseeskirju oleks võimalik kasutada juba praeguse mitmeaastase finantsraamistiku teises pooles.

Finantsmääruse ja valdkondlike eeskirjade üldläbivaatamises on kavandatud järgmised täiustused:

- nõuete lihtsustamine ELi vahendite saajate jaoks;
- mitme kontrollitaseme asemel toetumine üksteise auditile, hindamisele või lubade andmisele ning aruandlusnõuete ühtlustamisele;
- segameetmete suhtes ainult ühe eeskirjade kogumi kohaldamise võimaldamine ning eri vahendite ja eelarve täitmise viiside kombineerimise võimaluste suurendamine;
- rahastamisvahendite või meetmete või vahendite kombinatsiooni tõhusam kasutus;
- eelarve paindlikum haldamine;
- tulemustele keskendumine ja aruandluse ühtlustamine ning
- lihtsam ja vähem mahukas avalik haldus ELis.

Veariski vähendamiseks võetavate meetmete hulk kuuluvad võimalus kasutada tulemuspõhiseid ja tingimuste täitmisest sõltuvaid makseid, mittekasumlikkuse põhimõtte kaotamine, toetuste mittekulumeerimise põhimõtte lihtsustamine ja lihtsustatud kuluvõimaluste (ühikordsete maksete, ühikukulude ja kindlamääraliste maksete) ulatuslikum kasutamine.

Läbivaatamist käsitlev komisjoni teatis sisaldab ka järgmisele mitmeaastasele finantsraamistikule suunatud ettepanekuid, näiteks selle kehtivusaja ning nii kulude kui ka rahastamise poole järjekindla ümberkorraldamise teemadel.

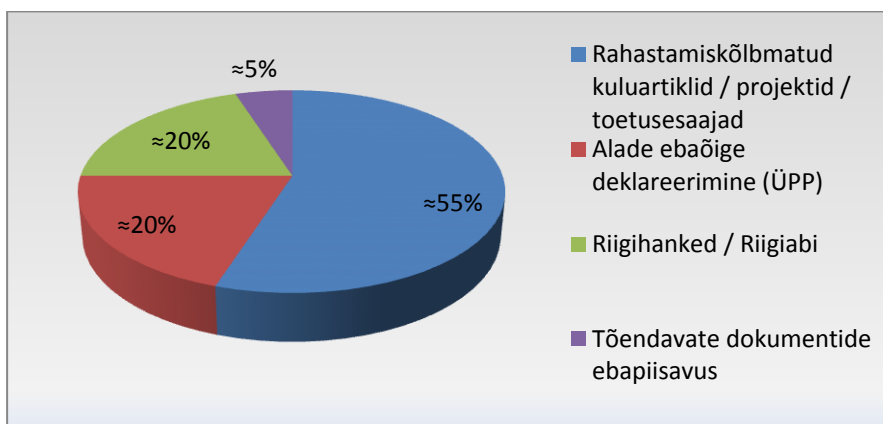
²⁴ COM(2016) 605 final,14.9.2016.

3.2. Komisjoni ja kontrollikoja tuvastatud veatüübid

Komisjon ja kontrollikoda on jõudnud ühisele järeldusele, et kõige levinumad veatüübid on järgmised:

- a) rahastamiskõlbmatud kuluartiklid;
- b) toetuskõlbmatud toetusesaajad/projektid/rakendusperioodid;
- c) riigihanke-eeskirjade ja riigiabi eeskirjade rikkumine;
- d) väljamaksetaotlusi toetava usaldusväärse dokumentatsiooni ebapiisavus ja
- e) rahastamiskõlblike alade ebaõige deklareerimine põllumajanduse valdkonnas.

Joonis 3. Eri veatüüpide hinnanguline osakaal hinnangulises veamääras (2013–2015 keskmine)²⁵



3.3. ELi kulutuste märkimisväärse osa mitmeaastase iseloomu tagajärjed

Finantsmääruse (artikli 2 lõige r) kohaselt tuleb riskide haldamiseks rakendada mitmeaastast lähenemist:

„„kontroll“ – mis tahes meede, mis on võetud piisava kindluse tagamiseks [---] pettuse ja eeskirjade eiramiste ennetamise, tuvastamise ja kõrvaldamise ning järelmeetmete suhtes, ning raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud riskide piisav juhtimine, võttes arvesse programmide mitmeaastast iseloomu ja asjaomaste maksete laadi. Kontroll võib hõlmata erinevaid kontrollimisi, samuti mis tahes poliitika või protseduuri rakendamist esimeses lauses kirjeldatud eesmärgi saavutamiseks“.

Kui komisjon, liikmesriigid, kolmandad riigid ja teised rakendaksid kõikide maksete suhtes (mida on miljoneid) laialatuslikke ja üksikasjalikke eelkontrolle eesmärgiga ennetada vigu juba alguses, tooks kaasa ülemäära suuri ressursi- ja ajakulusid. Seepärast hõlmavad kõik süsteemid programmide ja projektide täideviimise ajal või nende sulgemisel tehtavaid järelkontrolle. Lisaks, kui tuvastatakse vead, kaitstakse ELi eelarvet kohaldatavat õigust rikkudes tehtud maksete eest parandusmeetmete (st finantskorrektsioonide ja sissenõudmistega) kohaldamisega²⁶.

²⁵ Põhineb kontrollikoja eelarveaastate 2013–2015 aastaaruannetes ning võimaluse korral komisjoni talituste iga-aastastes tegevusaruannetes esitatud andmetel.

²⁶ Komisjoni ELi eelarve kaitset käsitlevad teatised sisaldavad täpsemat ülevaadet ELi eelarvet kaitsvate ennetus- ja parandusmeetmete kohta.

ELi kulutuste märkimisväärse osa mitmeaastast iseloomu arvestades on ilmne, et lõpliku veamäära saab kindlaks teha programmide sulgemisel, kui kõik kontrollitasemed on läbitud.

Vastuseks Euroopa Parlamendi taotlusele²⁷ täiendasid komisjoni talitused esimest korda 2015. aasta haldus- ja tulemusaruande kontekstis nende vastutusalas oleva eelarve riskiga seotud kulude summadele antud parimaid hinnanguid prognoositavate korrigeerimistega, mille rakendamist on tulevikus ette näha.

Hinnangulised tulevased korrigeerimised on selliste kulude summa, mille puhul rikutakse kohaldatavaid regulatiivseid ja lepingulisi sätteid, lähtudes asjaomase peadirektoraadi konservatiivsest hinnangust. Need summad tehakse kindlaks ja korrigeeritakse pärast makse heakskiitmist rakendatava kontrolli käigus, st et hõlmatud on mitte ainult aruande esitamise seisuga rakendatud korrigeerimised, vaid ka järgnevatel aastatel rakendatavad korrigeerimised. Peadirektoraadi prognoosid põhinevad finantskorrigeerimiste ja sissenõudmiste viimaste aastate keskmisel summal ning neid kohandatakse vajaduse korral, et neutraliseerida i) tegureid, mis uue õigusraamistiku alusel enam ei kehti, ning ii) ühekordseid sündmusi.

Tulemuseks saadud prognoositavad tulevased korrigeerimised moodustavad 1,5–1,9 % asjaomastest kogukuludest. Hinnanguline riskiga seotud kulude summa programmi sulgemise seisuga pärast kõikide parandusmeetmete rakendamist on vahemikus 0,8–1,3 % 2015. aasta kogukuludest. Seega kaitsevad mitmeaastased korrigeerivad mehhanismid ELi eelarvet piisavalt kulude eest, mille puhul rikutakse seadust²⁸.

3.4. Kontrollikulud ja lihtsustamine

Vigade mitteavastamine on juhtimissüsteemi olemuslik risk. On üldiselt teada, et veamäärade vähendamine nullini annaks tõuke kulude ebarealistlikuks suurenemiseks nii toetusesaajate kui ka ametiasutuste jaoks. Kontrollikoda on kehtestanud „olulisuse piirmäär“, mille suurus on 2 % auditeeritavatest summadest. Kuid see piirmäär ei ole kehtestatud huvirühmade ootuste põhjal ega õiguslike kohustuste täitmise tagamiseks vajalike kontrollidega kaasnevate kulude ja kontrollidest saadava kasu analüüsimise põhjal. Selle asemel on 2 % olulisuse piirmäär tuletatud põhimõtetest, mis on välja arendatud raamatupidamisarvestuse usaldusväärsuse auditeerimise jaoks. Sellele vaatamata on süsteemid, mis annavad finantsaruannetest õige ja õiglase ülevaate, tavaliselt vähem keerukad ja kulukad kui süsteemid, mille rakendamine on vajalik raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrigeerimise tagamise jaoks.

Tabelis 1 on esitatud üldised kontrollikulud (eelkontrollide ja järelkontrollide ning komisjoni / liikmesriikide / kolmandate riikide / rahvusvaheliste organisatsioonide tehtud hindamiste kulud), mis on seotud peadirektoraatide poolt nende iga-aastastes tegevusaruannetes hinnatud tehingute seaduslikkuse/korrigeerimisega.

Tabel 1. Kontrollikulud

Peadirektoraat	Kontrollikulud protsendina 2015. a kuludest
AGRI	4,6 % ²⁹

²⁷ Taotluse esitas 2014. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlev raportöör Martina Dlabajová komisjoni 2014. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise debati kontekstis eelarvekontrollikomisjonis 23. veebruaril 2016. Vt ka Euroopa Parlamendi otsus Euroopa Liidu 2014. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta – Euroopa Komisjon ja rakendusametid, punkt 54.

²⁸ Vt lisa 2015. aasta haldus- ja tulemusaruande lk 48–51.

²⁹ Põllumajanduse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 77.

REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

Komisjon märgib, et vaatamata hinnanguliste veamäärade vähenemisele ületavad need endiselt 2 % olulisuse piirmäära. Kontrollide ja auditite praeguse taseme suurendamist ei saa siiski pidada sobivaks lahenduseks. Nagu nähtub tabelist 1, on kontrollikulud (ja halduskoormus) juba niigi kõrged. Lisaks on toetusesaajad üldiselt arvamusel, et kontrollide hulk on kasvanud liiga suureks. Seepärast tuleks püsivalt kõrgete veamäärade vähendamine saavutada mitte rohkemate, vaid tõhusamate kontrollide kaudu. Tegelikult võimaldaks liikmesriikide olemasolevate süsteemide olulisemate kontrollide tugevdamine vähendada veamäärasid ilma ressursse suurendamata.

Lisaks tunnistavad kõik sidusrühmad, et lihtsustamisega liigutakse õiges suunas, sest see vähendab veariski ja halduskoormust ning avaldab positiivset mõju haldus- ja kontrollikuludele³⁶. Rakendatud lihtsustamismeetmed on eelkõige toonud kaasa lihtsustatud kuluvõimaluse mõiste kasutuselevõtu, mille idee seisneb vigade ennetamises juba alguses ning nn liigpüüdlikkuse vähendamises (vt III osa „Mitmeaastase finantsraamistiku eri rubriikide olukord“).

3.5. Olemasolevate juhtimis- ja kontrollisüsteemide, eelkõige liikmesriikides tehtavate esmatasandi kontrollide edasise täiustamise vajadus

Komisjon ja kontrollikoda on analüüside tulemusel jõudnud ühisele järeldusele, et eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega oleks võinud ära hoida või tuvastada ja liikmesriikide haldusorganite esmatasandi kontrollide kaudu parandada märkimisväärsel hulgal vigu. Kontrollikoja viimaste aastate aruannetest nähtub, et peaaegu poolte kontrollikoja avastatud eeskirjade eiramise juhtumite puhul oli riiklikel ametiasutustel piisavalt teavet (nt lõplikelt toetusesaajatelt, välisaudiitoritelt või nende endi kontrollide kaudu saadud teavet), et ära hoida või tuvastada ja parandada vead enne kulude komisjonile deklareerimist. Lisaks olid mõnede kontrollikoja teatatud vigade tegijateks liikmesriikide endi ametiasutused. Kui kogu saadaolevat teavet oleks kasutatud, oleksid veamäärad olnud 2 % olulisuse piirmäärale palju lähemal või isegi sellest väiksemad.

Sarnased puudused tehti kindlaks ka eelarve otsese ja kaudse täitmise puhul (vt tabel 2).

³⁰ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 88.

³¹ Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 72.

³² Teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 90-91.

³³ Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 61.

³⁴ Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 50.

³⁵ Sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi 2015. aasta tegevusaruanne, lk 60.

³⁶ Peatselt avaldatavas komisjoni aruandes Euroopa Kontrollikojale, nõukogule ja Euroopa Parlamendile liikmesriikide Euroopa Kontrollikoja aruandele antud vastuste kohta on esitatud üksikute liikmesriikide läbi viidud vigade algpõhjuste analüüsi puudutav teave.

Tabel 2. Selliste vigade osakaal, mida liikmesriigid või kolmandad riigid oleksid võinud ära hoida või tuvastada ja parandada enne kulude komisjonile deklareerimist ning komisjonipoolsete maksete tegemist*

Rubriik	Aastaaruanne 2013			Aastaaruanne 2014			Aastaaruanne 2015		
	Vea määr (1)	Vigade %, mida oleks võinud ära hoida või tuvastada ja parandada (2)	Väikseim veamäär (1) – (2)	Vea määr (3)	Vigade %, mida oleks võinud ära hoida või tuvastada ja parandada (4)	Väikseim veamäär (3) – (4)	Vea määr (5)	Vigade %, mida oleks võinud ära hoida või tuvastada ja parandada (6)	Väikseim veamäär (5) – (6)
Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad / Konkurentsivõime (1A)	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Konkurentsivõime, regionaalpoliitika, energeetika ja transport (1B)	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Konkurentsivõime, tööhõive ja sotsiaalküsimused (1B)	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Põllumajandus: turu- ja otsetoetused (2)	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid (2)	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Globaalne Euroopa (4)	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

* Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2013–2015 aastaaruanded.

III. MITMEAASTASE FINANTSRAAMISTIKU ERI RUBRIIKIDE OLUKORD

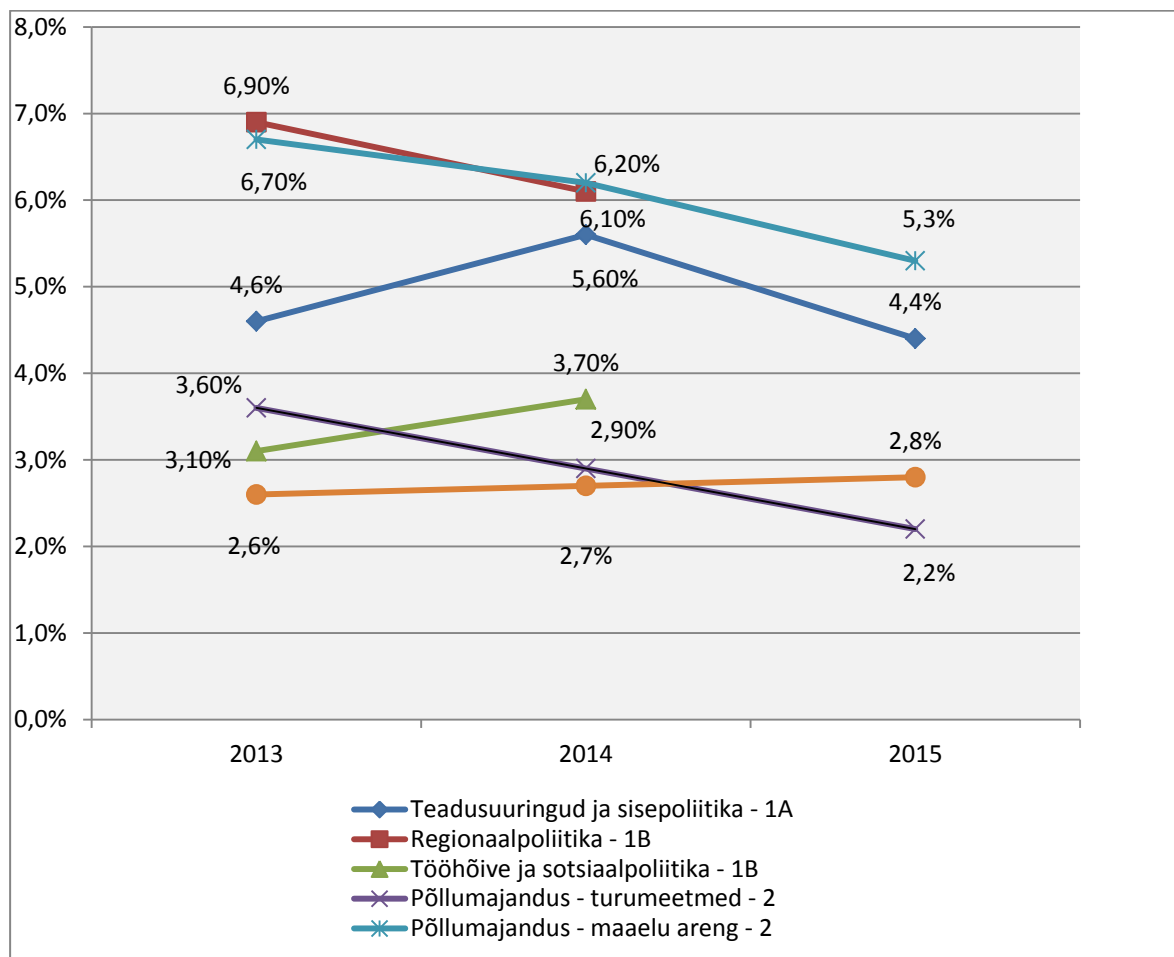
1. Sissejuhatus

Vastavalt komisjoni enda auditeerimistöö tulemustele ning komisjoni 2013.–2015. aasta tegevusaruannetes esitatud andmetele (vt järgmised osad) on valdkonnad, mille hinnanguline veamäär on püsivalt kõrge, järgmised:

- mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigis 1a – teadusuuringute ja innovatsiooni poliitikavaldkond;
- alamrubriigis 1b – regionaal- ja linnapoliitika ning tööhõive ja sotsiaalpoliitika (viimane siiski vähemal määral);
- kogu rubriik 2 – loodusvarad (kuid EAGFi turumeetmete ja otsetoetuste puhul, mis moodustab põhiosa kulutustest, oli veamäär olulisuse piirmäärale väga lähedal);
- kogu rubriik 4 – Globaalne Euroopa (kuid vähemal määral kui teised rubriigid).

Samad valdkonnad tegi kindlaks ka kontrollikoda, kuna tema esitatud iga-aastane kõige tõenäolisem veamäär nimetatud rubriikides ja valdkondades ületas püsivalt 2 % olulisuse piirmäära (vt joonis 4)³⁷.

Joonis 4. Kontrollikoja kõige tõenäolisemad veamäärad eri poliitikavaldkondades aastatel 2013–2015*



* Kontrollikoda lõpetas 2015. aastal eraldi hinnangulise veamäära esitamise alamrubriiki 1a kuuluva regionaal- ja linnapolitiika peadirektoraadi ning alamrubriiki 1b kuuluva tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi kohta.

Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavaheemike võrdlemist.

Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2013–2015 aastaaruanded.

Kontrollikoja sõnul mõjutavad eri kuluvaldkondade veamäärasid erinevate eelarve täitmise viiside (koostöös liikmesriikidega, otsene ja kaudne) asemel pigem kulude hüvitamise (kui ELi eelarvest tehtavad maksed põhinevad toetuskõlblike tegevuste rahastamiskõlblikel kuludel) ja toetusõigustel põhinevate kavade (kui ELi eelarvest tehtavad maksed sõltuvad teatavate tingimuste täitmisest) erinevad riskimudelid³⁸. Kuna komisjoni auditite tulemused olid sarnased, analüüsitakse järgmistes punktides võimalust asendada rahastamiskõlblikel kuludel põhinev hüvitamine toetusõiguse kaval põhinevate maksetega või vähemalt

³⁷ Rubriik 3 „Julgeolek ja kodakondsus“ ei ole selle suhteliselt väheolulise rahastamise mahu ja üldisele veamäärale avaldatava mõju tõttu käesolevas aruandes kajastatud, samuti ei moodustanud kontrollikoda oma 2014. ja 2015. aasta aruannetega seotud auditite jaoks esinduslikku valimit.

³⁸ Üksikasjaliku teabe kohta vt kontrollikoja eelarveaasta 2015 aastaaruande punktid 1.21–1.33.

lihtsustamismeetmete, näiteks lihtsustatud kuluvõimaluste, ühekordsete maksete või kindlamääraliste maksete kasutuselevõtuga.

2. Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1a: konkurentsivõime – teadusuuringud ja innovatsioon (st teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat (RTD) ning sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat (CNECT))³⁹

2.1. Veamäär

Seitsmenda raamprogrammi puhul moodustas ühise valimi põhjal arvatud esinduslik veamäär 4,47 %. Arvutus põhineb 324 valitud tehingu suhtes tehtud 298 auditiil, mis olid 31. detsembriks 2015 lõpetatud.

Komisjon auditeeris seitsmendat raamprogrammi ka omalt poolt, kasutades 3 336 audititulemust aastatest 2008–2015, ning tema tuvastatud 2015. aasta üldine veamäär jäi vahemikku 4,47–5 %. See on kooskõlas kontrollikoja poolt rubriigi „Konkurentsivõime“ analüüsimisel leitud üldvahemikuga 2–6,7 %, seejuures on kõige tõenäolisem veamäär 4,4 % (vt joonis 5). Tuleb siiski märkida, et üldised näitajad võivad varjata erinevusi seitsmenda raamprogrammi teatavates osades. Euroopa Teadusnõukogust ja Marie Curie' skeemidest antavad toetused hõlmavad nimelt mitmeid lihtsustatud toetuskõlblikkuse kriteeriume, ühikukuludid ja kindlamääralisi makseid, mis vähendavad rahastamiskõlbmatute kulude riski ja langetavad veamäära alla 2 %, näiteks:

- kindlamääralsed maksed osade personali ja kaudsete kulude puhul;
- lihtsustatud ajaarvestuse nõuded ning
- üheainsale toetusesaajale antavad toetused piiratud arvule avaliku sektori toetusesaajatele.

Need lihtsustatud toetuskõlblikkuse kriteeriumid on piisavad, arvestades konkreetseid eesmärgi ja konkreetseid toetusesaajaid, kellele need meetmed on suunatud. Kuid nende üleüldine kasutamine ei võimaldaks teadusuuringute talitustel täita kõiki teadusuuringute poliitika raames püstitatud eesmärgi.

Seitsmenda raamprogrammi jääkvigade määr on olulisuse piirmääradele palju lähedasemal tasemel (2,88 % teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi ning 2,58 % sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi puhul). Tuleb märkida, et kuuenda raamprogrammi lõplik jääkvigade määr jäi pärast kõikide kontrollide ja sissenõudmiste rakendamist olulisuse piirmääradele väga lähedasele tasemele või langes isegi alla selle, mis rõhutab mitmeaastase perspektiivi olulisust.

Riskiga seotud kulude kogusumma maksete tegemise ajal jääb teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi 2015. aasta kogukulude puhul 107 miljoni ja 125 miljoni euro vahele (2,1–2,5 %). Konservatiivselt hinnatud tulevased korrigeeringud moodustavad 46 miljonit eurot (0,9 %). Hinnanguline riskiga seotud kulude summa programmi sulgemise ajal jääb vahemikku 61–79 miljonit eurot (1,2–1,6 %).

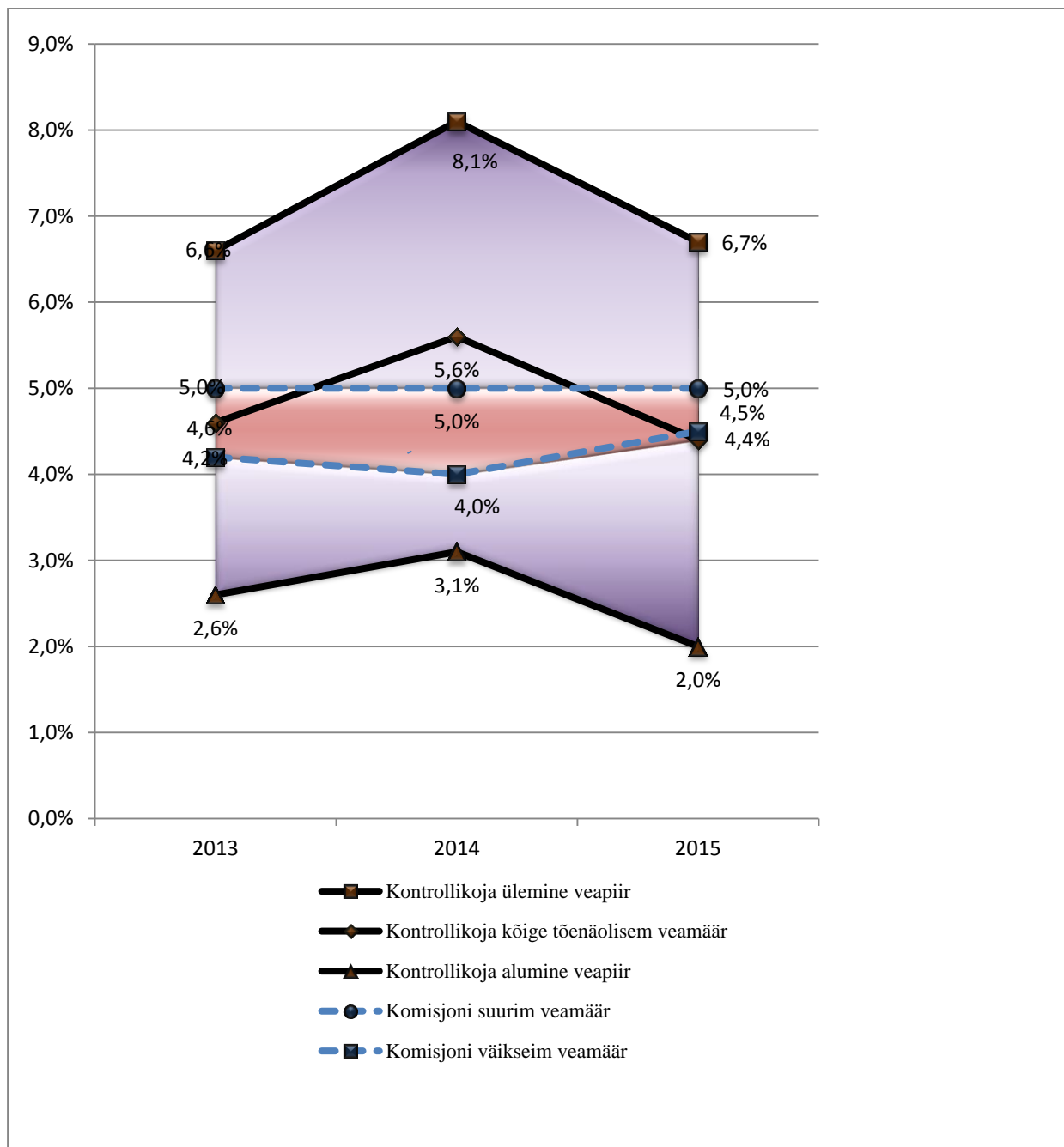
³⁹ Selle analüüsiga keskendutakse teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnale, sest see moodustab üle 60 % alamrubriigile 1a eraldatud eelarveassigneeringutest. Lisaks on teiste sisepoliitika valdkondadega seotud hinnangulised veamäärad suures osas madalamad kui 2 % olulisuse piirmäär.

Täpsemalt on selles punktis esile toodud rahalisest aspektist kaks kõige olulisemat teadusuuringute valdkonna peadirektoraati (teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat ning sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat), kelle hinnanguline veamäär on maksete tegemise ajal kõige suurem.

Riskiga seotud kulude kogusumma maksete tegemise ajal jääb sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi 2015. aasta kogukulude puhul 63 miljoni ja 66 miljoni euro vahele (3,7–3,9 %). Konservatiivselt hinnatud tulevased korrektsioonid moodustavad 22 miljonit eurot (1,3 %). Hinnanguline riskiga seotud kulude summa programmi sulgemise ajal jääb vahemikku 40–44 miljonit eurot (2,4–2,6 %).

Kogu poliitikavaldkonna „*Teadusuuringud, tööstus, kosmos, transport ja energeetika*“ hinnanguline riskiga seotud kulude summa maksete tegemise ajal jäi vahemikku 259 miljonit ja 290 miljonit eurot (2,1–2,3 %), samal ajal kui hinnanguline riskiga seotud kulude summa sulgemise ajal jäi vahemikku 132–163 miljonit eurot, mis vastab 1,1–1,3 %-le asjaomastest 2015. aasta kuludest.

Joonis 5. Komisjoni hinnangulised veamäärad seitsmenda raamprogrammi jaoks ning kontrollikoja veamäärad konkurentsivõime/sisepoliitika valdkonna jaoks aastatel 2013–2015*



* Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Eelarveaasta 2013 aastaaruandes käsitles kontrollikoda seda valdkonda 8. peatükis „Teadusuuringud ja muud sisepoliitika valdkonnad“.

Näitaja „Komisjoni väikseim veamäär“ tähistab asjaomasele aastale antud punkthinnangut; näitaja „Komisjoni suurim veamäär“ tähistab prognoositavat lõplikku veamäära.

Allikas: kontrollikoja aastaaruanded ning teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi ning sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi tegevusaruanded eelarveaastate 2013–2015 kohta

2.2. Vigade algpõhjused

a) Poliitika eesmärgid ja prioriteetidid

Teadusuuringute poliitika paljutahulisus (eesmärkide paljusus ja toetusesaajate kogumi laiaulatuslikkus) avaldab mõju ka veamäärale. Raamprogrammi eesmärk on kaasata paljusid osalejaid (programmil „Horisont 2020“ on juba üle 50 000 osaleja) kogu Euroopa Liidust ja mujalt maailmast. Eelkõige julgustatakse osalema väikeettevõtjaid ja uusi osalejaid, ehkki on teada, et nende kategooriate veamäärad on teiste osalejate veamääradeest palju kõrgemad (2,5–3 korda kõrgemad). Samuti on enamiku projektide puhul tegemist rahvusvaheliste ja mitut toetusesaajat hõlmavate projektidega, mis on programmi poliitikaeesmärkide saavutamiseks küll oluline, kuid samas tekib sellistes projektides rohkem vigu kui ühe toetusesaajaga projektides.

b) Toetuskõlblikkus

Toetuskõlblikkuse kriteeriumide mittejärgimine (rahastamiskõlbmatud kulud) on teadusuuringute programmide puhul ainus oluline vigade põhjus. See veatüüp esineb igasuguste kulutuste puhul. Üldist veamäära mõjutavad kõige enam järgmised tegurid:

- personalikulude ebakorrektn arvutamine;
- muud rahastamiskõlbmatud otsekulud ebakorrektselt arvutatud amortisatsiooni või
- ostude, reisikulude jmt ebapiisava dokumenteerimise tõttu;
- rahastamiskõlbmatud kaudsed kulud, mis põhinevad valel üldkulude määral, ning
- projektiga mitte seotud rahastamiskõlbmatud kulukategooriad.

Komisjoni auditite kohaselt moodustavad need veatüübid umbes 87 % tuvastatud veamäärast. Kontrollikoda jõudis samale järeldusele, tehes kindlaks, et 86 % tuvastatud vigadest olid seotud toetusesaajate poolt deklareeritud rahastamiskõlbmatute personali- ja kaudsete kulude hüvitamisega.

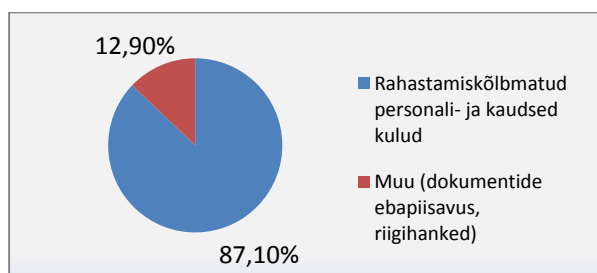
c) Vigade mitteavastamise põhjus peitub juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudustes.

Kõige suurem avastamata vigade osakaal langeb finantsaruannete õigsust kinnitavatele tõenditele, mida väljastavad välisaudiitorid või pädevad ja sõltumatud ametiisikud. Finantsaruannete õigsust kinnitavate tõendite kõikuv kvaliteet on teadusuuringute valdkonnas levinud teema. Sellele puudusele vaatamata on teadusuuringute talitused kindlaks teinud, et veamäär on finantsaruannete õigsust kinnitavate tõendite olemasolu korral keskmiselt 50 % madalam. Kuid kõiki vigu need tõendid ilmselgelt ei kõrvalda.

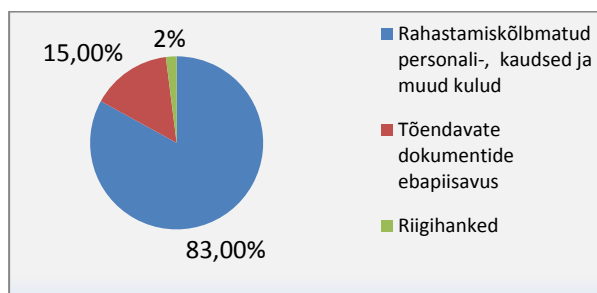
2014. aastal tegi kontrollikoda kindlaks, et 5,6 %-lisest veamäärast oleks 2,8 % olnud võimalik enne maksete tegemist rakendatavate kontrolliprotseduuridega tuvastada. 2015. aastal oli vastav näitaja 0,6 % 4,4 %-st. Seetõttu on tehtud täiendavaid jõupingutusi, et anda eelkõige kontrollitõendit väljastavatele audiitoritele suuniseid ja parandada nende teadlikkust.

Joonis 6. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangud vigade algpõhjustele

a) Komisjon



b) Kontrollikoda⁴⁰



2.3. Võetud parandusmeetmed

a) Lihtsustamine

Lihtsustatud kuluvõimalusi juba kasutatakse mitmetes seitsmenda raamprogrammi ja programmi „Horisont 2020“ valdkondades (vt allpool):

- personali ühikukulud Marie Sklowodska-Curie' skeemi puhul, laiendatud ka VKEde omanikele alates 2011. aastast;
- kindlamääralsed maksed kaudsete kulude puhul, mille kasutamine oli seitsmenda raamprogrammi puhul ainult üks võimalustest, muutuvad üleüldiseks programmis „Horisont 2020“, ning
- ühekordsed maksed VKEde I faasi skeemis.

Neid võimalusi laiendatakse olukordades, kus need võivad kasu tuua, näiteks vähendada veamäära ja halduskoormust või aidata saavutada poliitika eesmärke.

Kulumudeli puhul paluti sidusrühmi programmi „Horisont 2020“ raames toimunud sidusrühmade konsultatsioonil avaldada arvamust, kas (tulemuspõhine) rahastamine ühekordsete maksete kaudu on korrektne viis teadusuuringute üldiseks rahastamiseks. See kujutab endast toetusõigusel põhinevat kava, mis põhineb fikseeritud summal, milles on tehtavate tööde jaoks eelnevalt kokku lepitud. Taoline tulemuspõhine rahastamine aitaks vältida rahastamiskõlblikkusega seotud vigu.

Sidusrühmad ei olnud üldiselt selle võimaluse poolt ning eelistasid kulude hüvitamise süsteemi säilitamist, eriti seetõttu, et teine süsteem ei oleks parim viis teadusuuringute toetamiseks ELis. Kahtlemata oleks sellisel süsteemil rahastamise seisukohast omad eelised, näiteks veamäära alanemine, kuid sellega võib kaasneda terve rida soovimatuid kulusid ja kõrvalmõjusid.

⁴⁰ * Allikas: kontrollikoja eelarveaasta 2015 aastaaruanne, kogu 5. peatükki „Konkurentsivõime“ puudutav selgitus 5.2.

Võttes arvesse kontrollikoja tähelepanekuid madalamate veamäärade kohta toetusõigusel põhinevate kavade puhul, jätkab komisjon siiski tulemuspõhise rahastamise võimaluste uurimist. 2018. aastasse on kavandatud katseprojekt, mis peab võimaldama paremini hinnata kulumudeli muutmisega kaasnevaid kulusid ja eeliseid.

Nagu eespool selgitatud, on komisjon veamäära vähendamiseks juba teinud mitu ettepanekut üldiste finantseeskirjade muutmiseks, sealhulgas lihtsustatud kuluvõimaluste ulatuslikumaks kasutamiseks (vt punkt 3.1).

b) Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine

Teadusuuringute valdkonna juhtimis- ja kontrollisüsteeme vaadatakse pidevalt üle. Kõiki teadusuuringuid ellu viivaid talitusi ühendava ühise tugikeskuse loomine toob kasu ühiste infotehnoloogiliste vahendite ja tööprotsesside ning ühise audititalituse näol. Kuid kooskõlas kulutõhususe põhimõttega jäävad kindluse tagamise mudelid suuresti sõltuma järelaudititest ning vähestest põhjalikest eelkontrollidest. See on tingitud asjaolust, et eelkontrollid on kallid, eriti kui arvestada rahastuse saanud osalejate suurt arvu (programmi „Horisont 2020“ raames juba 50 000), ning need tagavad vaid osalise kindluse, kui kohapealseid kontrollkülastusi ei tehta. Lisaks asetab põhjalike eelkontrollide suur hulk toetusesaajate õlule raske halduskoormuse, õigusnormid kohustavad komisjoni sellist koormust aga vähendama.

Programmi „Horisont 2020“ puhul on finantsaruannete õigsust kinnitavad tõendid vajalikud vaid projekti lõpus, mitte vahemaksete tegemise etapil. See tähendab, et finantsaruannete õigsust kinnitavate tõendite positiivne mõju avaldub hiljem, millel võib omakorda olla ajutine mõju veamääradele. Teisisõnu tuleb kõnealuse valdkonna veamäärade analüüsimisel tulevikus võtta arvesse kontrollisüsteemi mitmeaastast iseloomu.

c) Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: jätkuv lihtsustamine, kuid ka suurenenud riskiga valdkonnad

Olemasolevate lihtsustuste säilitamise kõrval on programmi „Horisont 2020“ puhul kehtestatud terve rida uusi meetmeid:

- ühtne rahastamismäär kõikidele projektikonkursi toetustele;
- kindlamääralsed maksed kaudsete kulude puhul kõikidele toetustele;
- ühikuhindade, kindlamääralsiste maksete ja ühekordsete maksete laiendatud kasutamine mõnede kulude ja mõnede programmide puhul;
- lihtsustatud tööaja arvestamise nõuded, eriti töötajate puhul, kes töötavad programmi kallal täistööajaga;
- lihtsustatud reeglid töötundide arvutamiseks;
- lihtsustatud reeglid konsultantide teenuste kasutamiseks ning
- lihtsustatud menetlused alltöövõtuga seotud ja kolmandate isikute kulude heakskiitmiseks.

Kõnealuse õigusakti ettepanekule lisatud finantsselgituses on leitud, et nimetatud lihtsustused vähendaksid esinduslikku suurimat veamäära 5 %-lt ligikaudu 3,5 %-le. Jääkvigade määra või riskiga seotud kulude summa puhul seati eesmärk jõuda programmi sulgemisel 2 % tasemele võimalikult lähedale, kuid mitte tingimata sellest allapoole.

Seaduseandja kiitis kavandatud lihtsustamise üldjoontes heaks. Kuid see sisaldas mitmeid tegureid, mis võivad kaasa tuua vigade sagenemise:

- eesmärk suurendada VKEde osalust (arvestades, et VKEdega kaasneb suurem risk kui teiste toetusesaajatega);
- võimalus taotleda suurte teadusuuringute infrastruktuuride kulude hüvitamist;
- toetuste väljamaksmiseks kuluva aja lühendamine (seega ka vähem aega kontrollideks) ning
- täistööajale taandatud töötajale ette nähtud lisatasu piiramine 8 000 euroga aastas.

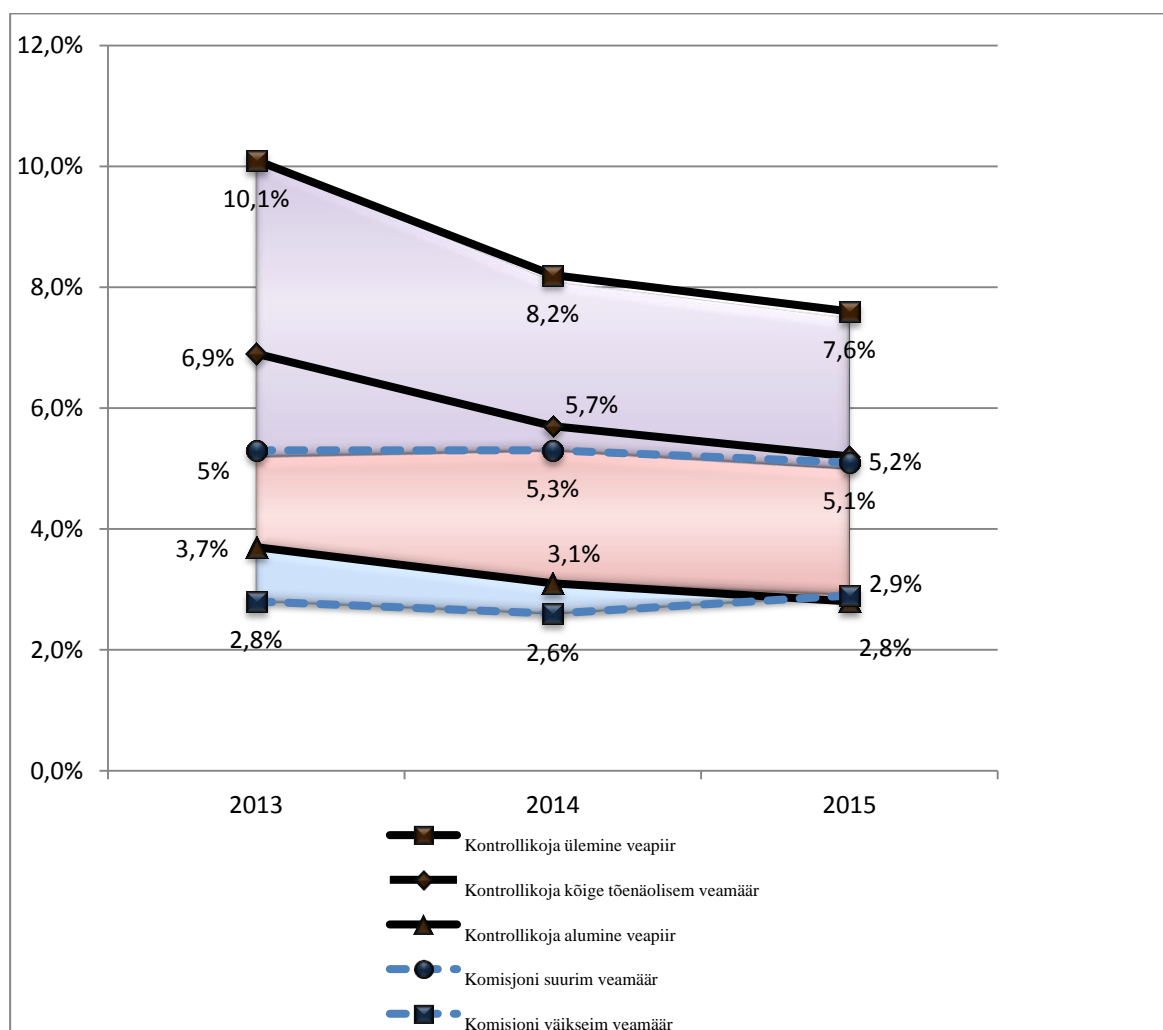
Eeskirjade ja protsesside täiendavad lihtsustamismeetmed esitatakse raamprogrammi perioodi kestel.

3. Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1b: ühtekuuluvus

2015. aastal loobus kontrollikoda põhimõttest määrata ühtekuuluvuse peatüki all kahele struktuurifondide peadirektoraadile – regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadile ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadile – eraldi veamäärad; selle asemel arvutas kontrollikoda ühtekuuluvuse valdkonna üldise kõige tõenäolisema veamäära, mis moodustas 5,2 %. Seda võib võrrelda struktuurifondide peadirektoraatide hinnangulise ülemise veapiiriga 5,1 % ja kinnitatud veamääraga, mis moodustab 2,9 % (vt joonis 7).

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi 2015. aastal esitatud tulevased hinnangulised korrektsioonid moodustavad 1 435 miljonit eurot. Seda ülimalt konservatiivset hinnangut silmas pidades võib riskiga seotud kulude summa kõrgeim väärtus programmi sulgemisel (1 267 miljonit eurot ehk 2,3 % selle poliitikavaldkonna 2015. aasta kuludest) olla ülehinnatud. Tulevaste korrektsioonide tegelik tase määratakse kindlaks programmi sulgemisel tuvastatud tegeliku riski alusel, et tagada iga programmi allesjäänud riskimäära jäämine olulisuse piirmäärast (2 %) madalamale tasemele.

Joonis 7. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad kogu alamrubriigi 1b puhul aastatel 2013–2015*



* Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Allikas: kontrollikoja aastaaruanded ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi aastaaruanded eelarveaastate 2013–2015 kohta.

3.1. Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1b: regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (REGIO)

3.1.1. Veamäär

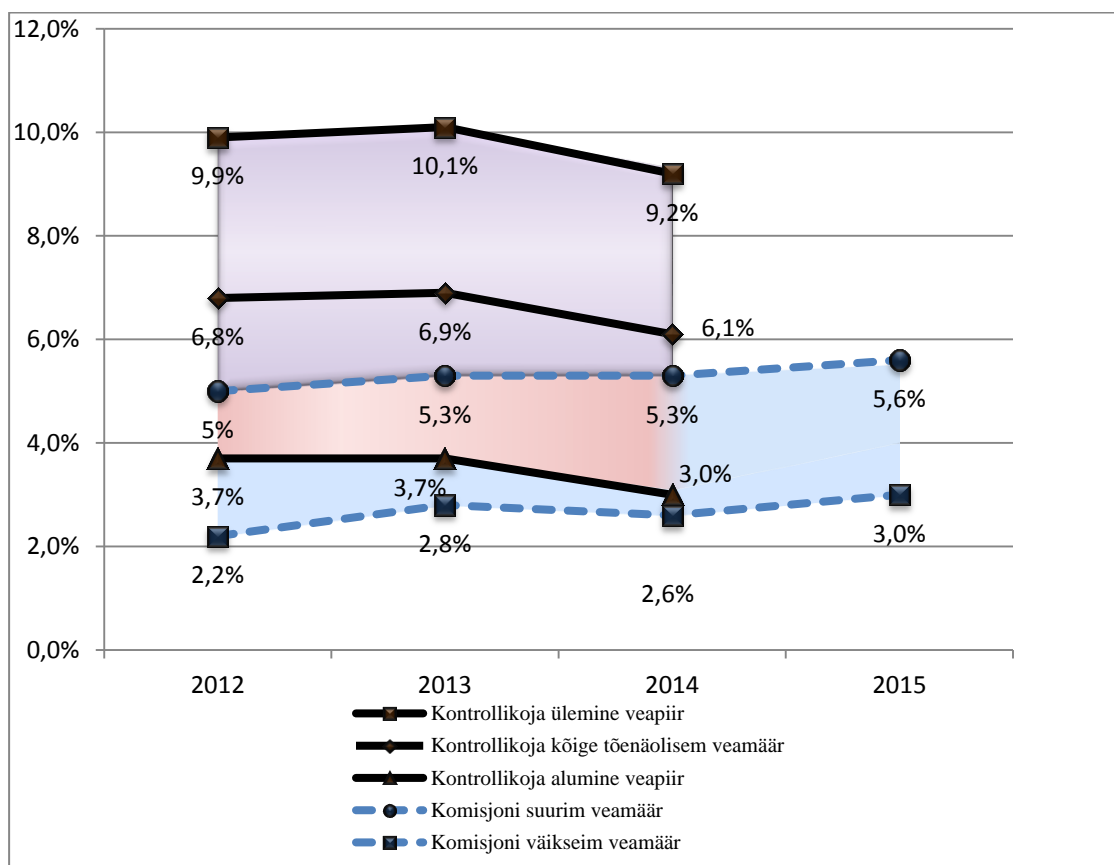
Koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise puhul hindas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat 2015. aastal ERFi ja Ühtekuuluvusfondi 2015. aasta maksete (programmitöö periood 2007–2013) keskmiseks riskimääraks vahemikuks 3–5,6 % aastas, mis on üldjoontes kooskõlas kontrollikoja üldhinnanguga (vt joonis 7 kogu ühtekuuluvuse valdkonna kohta).

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat tugineb oma analüüsidest direktoraadi enda auditijäreldustele ning riiklike auditeerimisasutuste iga-aastastes kontrolliaruannetes avaldatud andmetele (2014. aastal deklareeritud kulutuste puhul tehti ligikaudu 7 300 meetme auditit). Auditeerimisasutuste tulemuste usaldusväärse tagamiseks tegid regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi enda audiitorid 58 kontrollkäiku. Alates 2009. aastast on tehtud üle 300 kontrollkäigu, mis hõlmasid 51 auditeerimisasutust, kelle järelevalve all on 98,5 % Euroopa Regionaalarengu Fondi / Ühtekuuluvusfondi

programmidest. Lisaks teevad regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi audiitorid auditeerimisasutuste iga-aastaste kontrolliaruannete ja auditiarvamuste suhtes laiaulatuslikke dokumentaalseid kontrole, mida vajaduse korral täiendatakse kontrollkäikudega. Lisaks sai regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat liikmesriikide auditeerimisasutustelt 446 aruannet tehtud süsteemiauditite kohta, mida peadirektoraat põhjalikult analüüsis (2013. ja 2014. aastal vaatas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat läbi üle 540 süsteemiauditi aruande).

Liikmesriikide esitatud väliste andmete suhtes märgib regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, et 95 % auditeerimisasutuste esitatud veamääradest hinnati usaldusväärseks teabeallikaks 2015. aasta maksete riskimäära arvutamisel (vt joonis 9). Ülejäänud 5 % puhul arvutas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat auditeerimisasutuste esitatud veamäära ümber või hindas riski kindla määra järgi, sest esitatud veamäärasid ei loetud usaldusväärseks või hindamise kuupäeval ei olnud peadirektoraadil piisaval hulgal või piisavalt täpset audititeavet, et anda esitatud veamääradele lõplik kinnitus.

Joonis 8. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad regionaal- ja linnapoliitika valdkonnas aastatel 2012–2015*

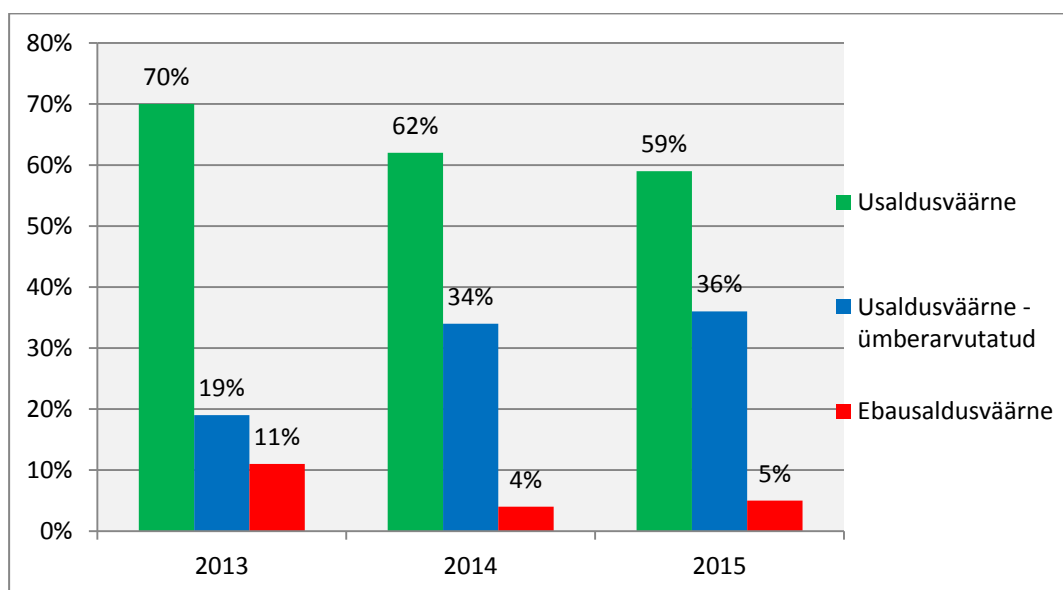


* Kontrollikoda lõpetas 2015. aastal eraldi hinnanguliste veamäärade esitamise regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi kohta. Erandkorras on lisatud 2012. aasta, et anda täpsem ülevaade.

Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2012–2014 aastaaruanded ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi iga-aastased tegevusaruanded eelarveaastate 2012–2015 kohta.

Joonis 9. Riiklike auditeerimisasutuste poolt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadile esitatud veamäärade usaldusväärsus



3.1.2. Vigade algpõhjused

2015. aastal tegi regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat kindlaks, et perioodi 2007–2013 vigade peamine algpõhjus on programmi auditeerimisasutuse ja/või komisjoni tuvastatud tõsised puudused Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Itaalias, Kreekas, Poolas, Prantsusmaal, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Tšehhi Vabariigis, Ungaris ja Ühendkuningriigis rakendatava 67 programmiga ning Euroopa territoriaalse koostöö kavadega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemides. Nimetatud puudused kehtivad eelkõige ühe või mitme järgmise põhielemendi kohta:

- juhtimise kontrollitoimingud;
- riigihanke-eeskirjade, riigiabi eeskirjade, projektide kasumlikkust käsitlevad eeskirjade ja toetuskõlblikkuse eeskirjade rikkumine;
- meetme valiku menetlus;
- kõrged veamäärad meetmete auditeerimise järel;
- sertifitseerimistoimingud;
- audititöö (veamäär on lõpetamata töö tõttu ebausaldusväärne, riigihanke-eeskirjade eiramised ei ole korrektselt tuvastatud või kvantifitseeritud mõne rakenduskava puhul).

Kontrollikoja tuvastatud vead on olnud viimastel aastatel põhiliselt seotud riigihangete, riigiabi ja toetuskõlbmatusega.

Peamiselt nende süsteemipuuduste tõttu ületab kinnitatud veamäär 5 % ja/või kumulatiivne allesjäänud riskimäär 2 %. Süsteemipuuduste põhjusteks on muude tegurite kõrval mõnede liikmesriikide juhtimisstruktuuri liigne keerukus ning osade ametiasutuste suur personalivoolavus, mille tulemusel väheneb pädevus või töötajate arv.

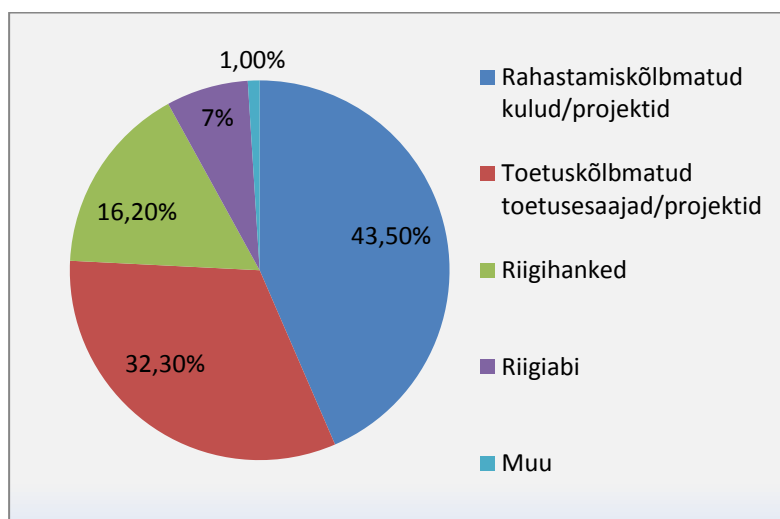
Puudused võivad tuleneda ka asjaolust, et riiklikud või piirkondlikud eeskirjad, mida programmide rakendamiseks kohaldada tuleb, on rangemad kui liikmesriigi õigusaktides ette

nähtud samasuguste riiklikult rahastatud kulutuste puhul või ELi õigusnormide järgimiseks vajalikud eeskirjad (nn liigpüüdlikkus).

Juhtimis- ja kontrollisüsteemide puuduste puhul on põhiprobleem jätkuvalt liikmesriikide ja nende vahendusasutuste tehtavad juhtimise kontrollitoimingud. Peamiseks probleemiks on eelkõige juhtimise kontrollitoimingute formaalne olemus, riigihankemenetluste ebapiisav kontroll, korraldusasutuse või vahendusasutuse ebapiisav struktuur/korraldus ning väljaõppe ja järelevalve puudumine vastutuse delegeerimise korral. Kuid tuleb märkida, et korraldusasutuste tehtavate juhtimiskontrollide kvaliteet erineb oluliselt auditeerimisasutuste tehtavate kontrollide kvaliteedist, seejuures peetakse auditeerimisasutusi 95 % juhtudest usaldusväärseks ning nende tööd ühtse auditi kontseptsiooni seisukohast oluliseks.

Veatuübid, mille regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat nende süsteemipuuduste tõttu kindlaks tegi, on kooskõlas kontrollikoja 2015. aasta aastaaruandes esitatud hinnangutega (vt joonis 10).

Joonis 10. Kontrollikoja hinnangud vigade algpõhjustele regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi puhul⁴¹



3.1.3. Võetud parandusmeetmed

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat täidab hoolikalt oma järelevalveülesandeid, tagades et liikmesriigid tegelevad oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudustega. Selleks teeb ta järgmist:

- ajakohastab oma auditite riskihinnanguid koostöös tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadiga, võttes arvesse kõiki kumulatiivseid audititulemusi ja teavet;
- tagab auditeerimisasutuste tehtud auditite kvaliteedi pideva kontrolli ja jälgib programmidele praeguseks antud ühtse auditi staatust ning
- kohaldab maksete katkestamist kohe, kui olulised puudused on tuvastatud või neist on teada antud, ning teeb komisjonile ettepaneku võtta vajaduse korral vastu otsus

⁴¹ Kontrollikoja eelarveaasta 2015 aastaaruanne, selgitus 6.2, välja arvatud tööhõive ja sotsiaalpoliitika osa üldises veamääras.

maksete peatamise ja finantskorrektsioonide rakendamise kohta, kui liikmesriigid ei ole nõustunud kõigepealt vajalikke finantskorrektsioone kohaldama.

Lisaks, et leevendada peamisi riske ja tuvastatud puudusi, jätkab regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat järgmiste algatuste rakendamist.

a) Lihtsustamine

ELi vahendite kasutamise lihtsustamine on üks algatuse „Tulemustele keskenduv ELi eelarve“ tähtsamaid tugisambaid. Programmitöö perioodi 2014–2020 määrused pakuvad mitmeid lihtsustamise ja halduskoormuse vähendamise võimalusi. Need hõlmavad ühiste eeskirjade kogumit kõikide Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide jaoks, lihtsustatud kuluvõimaluste laiaulatuslikumat kasutamist, lühemaid dokumentide säilitamise tähtaegu toetusesaajatele ning liikumist e-ühtekuuluvuse suunas.

Riigihangete direktiivide paketi, mille Euroopa Parlament 15. jaanuaril 2014 heaks kiitis ning mille nõukogu 11. veebruaril 2014 vastu võttis, muutuvad eeskirjad kõikide osalejate jaoks veelgi lihtsamaks.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ühiseid eeskirju on perioodiks 2014–2020 varasemate perioodidega võrreldes lihtsustatud. Need eeskirjad pakuvad mitmeid lihtsustamisvõimalusi, näiteks lihtsustatud kuluvõimalused ning lihtsustatud viisid kasumlike projektide ja rahastamisvahendite arvesse võtmiseks. Liikumine e-ühtekuuluvuse suunas peaks toetusesaajate elu samuti lihtsamaks muutma.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat on praegu analüüsimas, milline on olnud uute sätete osakaal toetusesaajate halduskoormuse vähendamises ja lihtsustamises. Käivitatud on mitmeid uuringuid, mis peaksid aitama lihtsustamismeetmete võtmist hinnata. Lisaks sellele on toetusesaajate jaoks asutatud lihtsustamise kõrgetasemeline tööühm, kelle eesmärk on analüüsida lihtsustamisvõimaluste rakendamist liikmesriikides ja piirkondades ning anda soovitusi lihtsustamismeetmete rakendamise tõhustamiseks perioodil 2014–2020 ja edaspidi pärast 2020. aastat. Alates 20. oktoobrist 2015 on kõrgetasemeline tööühm pidanud mitu koosolekut, et arutada lähemalt erinevaid teemasid: e-valitsemine, lihtsustatud kuluvõimalused, VKEde juurdepääs ELi rahastusele ning rahastamisvahendid ja auditid. Tööühm on juba teinud esimesed järeldused ja soovitusel e-valitsemise ning lihtsustatud kuluvõimaluste kohta.

Nendele esimestele soovitudele tuginedes tegi komisjon hiljuti ettepaneku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide reguleerivate eeskirjade, eelkõige ühissätete määruse⁴² täiendavaks ja ambitsioonikamaks lihtsustamiseks, täpsemalt lihtsustatud kuluvõimaluste ulatuse märgatavaks laiendamiseks ja nende kohustuslikuks muutmiseks meetmete puhul, mille kuld jäävad alla 100 000 euro. Lisaks on uues finantsmääruse ettepanekus ette nähtud võimalus lähtuda rahastamisel meetme kulude asemel selle elluviimisega seotud tingimuste täitmisest. Komisjoni ettepanek hõlmab samuti ühiste tegevuskavadele esitatavate nõuete vähendamist, tuluteenivate ja suurprojektide elluviimise lihtsustamist, rahastamisvahendeid käsitlevate eeskirjade täiendavat selgitamist ja veel mitut muudatust. Need ettepanekud

⁴² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006.

sisalduvad koondmääruses, mille komisjon võttis vastu 2016. aasta septembris (vt punkt 3.1).

Kontrollikoda soovitas oma 2015. aasta aruandes põhjalikult analüüsida rahastamiskõlblikkuse eeskirju, mida liikmesriigid kohaldavad programmitöö perioodil 2014–2020. Seetõttu kavatses komisjon analüüsida programme, mille puhul veamäär on süstemaatiliselt kõrge ja mille eeskirju võiks seega lihtsustada.

b) Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine

Programmitöö perioodil 2007–2013 võtsid komisjoni talitused kasutusele sihtmeetmed, et parandada liikmesriikide haldussuutlikkust. Nende meetmetega jätkatakse ka programmitöö perioodil 2014–2020. Lisaks iga programmi jaoks määratletud spetsiifilistele meetmetele rakendab regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat valdkondadevahelisi algatusi, et leevendada peamisi riske ja tuvastatud puudusi. Need juba rakendatud või rakendamisel olevad algatused on eelkõige järgmised.

- Haldussuutlikkust käsitlev üldine algatus. 2015. aastal oli see algatus seotud peamiselt järgmisega.
 - Ekspertideadmiste vahetamine ametiasutuste vahel, kes haldavad tehnilise abi ja teabevahetuse programmi (TAIEX) vahendit TAIEX REGIO PEER 2 PEER. 2016. aasta novembriks kiideti heaks 109 vahetust ning neist 70, millest võttis osa 1 142 osalejat, on positiivse vastukajaga rakendatud.
 - Korraldus-, sertifitseerimis-, auditeerimis- ja vahendusametite mõeldud strateegiline koolitusprogramm perioodi 2014–2020 määruste rakendamise kohta. Praeguseks on ligikaudu 540 liikmesriikide programmieksperti ja ametnikku osalenud neljal erineval koolitusel.
 - ERFi ja Ühtekuuluvusfondi tõhusa haldamise ja rakendamise pädevusraamistik, mis on suunatud erialase pädevuse suurendamisele vahendite haldamisel.
 - Koostöös Euroopa Pettustevastase Ametiga 15 enim mõjutatud liikmesriigis toimunud spetsiaalsed töötoad tõhusate ja proportsionaalsete pettuse-/korruptsioonivastaste meetmete rakendamise teemal, mille eesmärk on edendada riskiteadlikkust ja arusaama, et ennetusmeetmed on võimalikud. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi auditi direktoraat julgustas koostöös tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadiga asjaomaseid riiklikke ametiasutusi kasutama komisjoni arendatud ennetavat pettuseohu hindamise mudelit Arachne.
 - Ausameelsuse kokkulepete katseprojekt koostöös organisatsiooniga Transparency International. 11 liikmesriigis käivitatakse alates 2016. aastast katseprojektide raames 17 neli aastat kestvat ausameelsuse kokkulepet.
- Suutlikkuse suurendamiseks riigihangete valdkonnas on regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat tihedas koostöös siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraadi, konkurentsi peadirektoraadi ning muude Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide peadirektoraatidega koostanud spetsiaalsed tegevuskavad, mille rakendamine jätkus 2015. aastal. Need tegevuskavad, mille komisjon heaks kiitis, sisaldavad järgmist:

- spetsialistidele mõeldud riigihankemenetluste suunised selle kohta, kuidas vältida vigu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul; suunised avaldati 2015. aasta oktoobris kõigis ELi keeltes ja neid ajakohastatakse, et need hõlmaksid uusi riigihangete direktiive, mille ülevõtmise tähtaeg oli 18. aprill 2016;
 - riigihangete eeltingimuste tegevuskavade kontrollimine, mille puhul keskendutakse liikmesriikidele, kes oma tegevuskavu alles ellu viivad, samuti vajadustele kohandatud abi osutamine liikmesriikidele, kes eeltingimustele ei vasta;
 - riigihankeid käsitlev ülevaatlik uuring, mis sisaldab üle 50 näite heade tavade kohta kogu ELi riigihangete valdkonnas, ning mida on juba laialdaselt levitatud. See sisaldab ka 28 riigi ülevaadet koos konkreetsete soovitustega;
 - läbipaistvuse ja riigihankeid puudutavate avatud andmete esitamise toetamine, sh eespool nimetatud ausameelsuse kokkulepete katseprojekti kaudu.
- Riigiabi tegevuskava, mille koostas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat tihedas koostöös konkurentsi peadirektoraadiga, võeti samuti 2015. aastal vastu. Selle eesmärk on parandada teadlikkust ja arusaamist kõnealuselt valdkonnast, tõhustada koostööd liikmesriikides toimuva riigiabi järelevalvega seotud osalejate vahel ning pakkuda ELi liikmesriikidele ja piirkondadele aktiivset abi riigiabi eeskirjade nõuetekohasel täitmisel. Riigiabi tegevuskava hõlmab meetmeid järgmisteks tegevusteks:
- olemasolevate heade tavade läbivaatamine ja levitamine;
 - strateegilised koolitusprogrammid, sh eksperdi- ja riigipõhised koolitused, mis on kavandatud 2015. aasta teise poole ja 2016. aasta algusesse;
 - põhimõtete vahetamine komisjoni ja auditeerimisasutuste vahel, et levitada üldise grupierandi määruse kohastele 2014. aasta kontrollidele kohandatud auditi kontrollnimekirju⁴³;
 - vajadustele kohandatud abi osutamine liikmesriikidele, kes ei vasta riigiabi eeltingimustele, et aidata neil oma tegevuskava ellu viia.

Mis puudutab auditeerimisasutusi, siis on olemas regulaarsed haldussuutlikkuse suurendamise meetmed (tehnilised koosolekud, meetodika arutelud, foorumid heade tavade vahetamiseks), et tagada stabiilne ühine auditiraamistik. Liikmesriikidele mõeldud suuniseid täiustatakse pidevalt ning neid arutatakse auditeerimisasutustega peetavatel tehnilistel koosolekutel.

Peamised teemad, mida erikoosolekutel, töötubades või sihtmeetmete kaudu käsitletakse, on pettuste-/korruptsioonivastane võitlus, riigihangete või riigiabi auditeerimise meetodika, statistilise valimi võtmise meetodid ammendavate ja usaldusväärsete audititulemuste saamiseks ning perioodi 2014–2020 uute regulatiivsete algatuste (nt tulemusnäitajate auditeerimine või e-ühtekuuluvus) tõhus rakendamine.

Viimastel aastatel on regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat kontrollinud kõige olulisemate auditeerimisasutuste tööd, kelle auditi hõlmavad üle 98 % Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi eraldistest. Selleks on kasutatud kohapealseid kontrolle, sealhulgas korratud meetmete auditeid, et hinnata auditeerimisasutuste tehtud

⁴³ Komisjoni määrus nr 651/2014.

järeldusi. Peadirektoraat jälgib pidevalt ühtse auditi staatusega programmide olukordi. Kohapeal tehtavad kordusauditid, sh toetusesaajate puhul, mille kaudu komisjoni talitused pakuvad pidevalt nõu, auditeerimissuuniseid ja meetodikavahendeid, on võimaldanud arendada auditeerimisasutuste üldsutlikkust alates 2009. aastast. Selle tulemusena on enamiku auditeerimisasutuste tegevus nüüd nõuetele vastav ning nad esitavad regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadile usaldusväärseid audititulemusi, nagu see oli 2015. aastal (vt joonis 9).

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat jätkas foorumi korraldamist, et vahetada nõudmisel toimuvate suunatud koolituste kaudu kõiki auditeerimisasutusi puudutavaid audititeemasid ja suutlikkuse suurendamise meetmeid, käsitledes selliseid teemasid nagu riigihangete või riigiabi auditeerimine ning ammendavate ja usaldusväärsete audititulemuste saamiseks vajalike valimite koostamise tehnikad, ning et tagada perioodi 2014–2020 uute algatuste, nt tulemusnäitajate auditeerimise või e-ühtekuuluvuse, tõhus rakendamine. Auditeerimisasutustele antakse nende 2015. aasta auditite tulemuste hindamise põhjal pidevalt tagasisidet, et teha tõhusamalt kindlaks peamised puudused ning jagada audiitorite seas häid tavasid.

Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat lisanud oma auditimenetlustesse liigpüüdlikkuse tuvastamise ja ta on ergutanud auditeerimisasutusi toimima samamoodi. Lisaks on ta täitnud kontrollikoja 2015. aasta aruandes esitatud soovitusel põhjalikult analüüsida rahastamiskõlblikkuse eeskirju, mida liikmesriigid kohaldavad programmitöö perioodil 2014–2020.

c) Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: tugevdatud kontroll ja aruandlussäted

Ühtekuuluvuspoliitika perioodi 2014–2020 kindluse tagamise raamistikku on oluliselt muudetud, et lahendada eelmise reguleeriva raamistiku puudused, mille tõttu võis kindlusaste juhtimis- ja kontrollitsükli etapist sõltuvalt erineda.

Üle vaadatud kontrollisüsteemi on tugevdatud uute algatuste kaudu, mis on järgmised:

- 12-kuuline aruandlusperiood, mis algab aasta n-1 1. juulil ja lõppeb aasta n 30. juunil;
- 10 % kinnipidamine igast aruandeaasta kuludega seotud vahemaksest, et kaitsta ELi eelarvet, kuni kõigi kontrollide tegemiseni ja kinnituste esitamiseni liikmesriigi tasandil ja raamatupidamise aastaaruannete esitamiseni;
- komisjonile aruandlusperioodi jooksul deklareeritud kulusid käsitlevate kinnitatud raamatupidamisaruannete ja saatedokumentide esitamine iga programmi puhul aasta n+1 15. veebruariks, et olla kindel raamatupidamisarvestuse korrektsuses, süsteemi tõhusas toimimises ning raamatupidamisarvestuse aluseks olevate tehingute (liidu vahendite haldaja kinnitus, kontrollide ja auditite aastakokkuvõte, jääkvigade määral põhinev auditiarvamus pärast kõikide riiklikul tasandil rakendatud korrektsioonide arvesse võtmist ning kontrolliaruanded) seaduslikkuses ja korrektsuses;
- iga-aastase tasumisele kuuluva jäägi tasumine või sissenõudmine pärast seda, kui komisjon on raamatupidamisaruanded aasta n+1 31. maiks heaks kiitnud; aruanded peavad kajastama finantskorrektsioone, mida on rakendatud aastase allesjäänud riskimäära vähendamiseks 2 % olulisuse piirmäärast madalamale tasemele iga programmi puhul igal aastal;

- netofinantskorrektsioonide kohustuslik kohaldamine olukorras, kus komisjon (või kontrollikoda) avastab endiselt eeskirjade rikkumisi, mis annab tunnistust tõsistest puudustest süsteemis, välja arvatud juhul, kui need riiklikud ametiasutused on need puudused juba ise tuvastanud või parandanud.

Raamatupidamisarvestuse heakskiitmine komisjoni poolt on uus, määrusega (ühisätete määruse artikkel 139) sätestatud seaduslikkuse ja korrektsuse hindamisest eraldi seisev protsess. Komisjon kiidab raamatupidamisarvestuse heaks iga aasta 31. maiks, tuginedes auditeerimisasutuste esitatud auditiarvamustele, või teavitab liikmesriike teistsugusest otsusest. Pärast raamatupidamisarvestuse heakskiitmist peab komisjon arvutama, seejärel maksuma või sisse nõudma aasta jääksumma, võttes arvesse raamatupidamisaruannetes kajastatud ja auditiarvamusega kinnitatud kulutusi, iga-aastasi ettemakseid ning vahemakseid, millest on 10 % kinni peetud.

Kuid programmi raamatupidamisarvestuses kajastatav kulude rühm ei tohi enam sisaldada ühtegi olulist eeskirjade eiramist. Kui see siiski nii on (auditeerimisasutuste või ELi auditite tulemuste järgi), siis on komisjonil õigus jääksumma maksmine katkestada ning käivitada viivitamata finantskorrektsioonide menetlus. Netokorrektsioonidega on tegemist juhul, kui liikmesriik ei nõustu korrektsioonidega (2007–2013 puhul) või kui ilmnevad tõsised, liikmesriikide poolt varem avastamata/parandamata või kajastamata puudused (uus tingimus 2014–2020 puhul).

Perioodiks 2014–2012 ette nähtud tugevdatud kindluse tagamise protsessi rakendamisel võetakse jätkuvalt arvesse ühtse auditi põhimõtet, mille puhul võib komisjon suuresti toetuda auditeerimisasutuste varasemate kontrollide tulemustele, olles enne kindlaks teinud, millisel määral võib neid audititulemusi usaldada. Lisavõimalused ühtse auditi põhimõtte rakendamiseks on sätestatud määruses (ühisätete määruse artikkel 148). Lõppetapis peaksid komisjoni vastavusauditid ja nendest tulenevad, vajaduse korral kohaldatavad finantskorrektsioonid tagama piisava kindluse, et allesjäänud vearisk on – pärast kõikide korrektsioonide kohaldamist – väiksem kui 2 % iga programmi puhul igal aastal.

Eeltingimused mängivad Euroopa investeerimis- ja struktuurifondide reformimisel olulist rolli: nende eesmärk on tagada, et kehtestatud on piisavad regulatiivsed ja poliitikaraamistikud ning et enne investeringute tegemist on tagatud piisava haldussuutlikkuse olemasolu, mis parandab Euroopa investeerimis- ja struktuurifondide kaudu toetatavate investeringute ning muude avaliku ja erasektori investeringute tõhusust ja tulemuslikkust. Need eeltingimused peavad tagama, et kaasrahastatavad investeringud oleksid ühtse ja hoolikalt läbimõeldud strateegiatega elluviimise kaudu tõhusad ja tulemuslikud.

Eeltingimused hõlmavad ka selliseid teemasid nagu haldussuutlikkus, riigihanked ja riigiabi, mis on ühtekuuluvuspoliitika puhul peamised vigade põhjused.

Olukordades, kus liikmesriigid ei vastanud eeltingimuste nõuetele programmi vastuvõtmise ajal, lepiti komisjoniga kokku vajalikes tegevuskavades. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat jälgib tähelepanelikult olukorda ning osutab liikmesriikidele nende tegevuskavade rakendamisel abi.

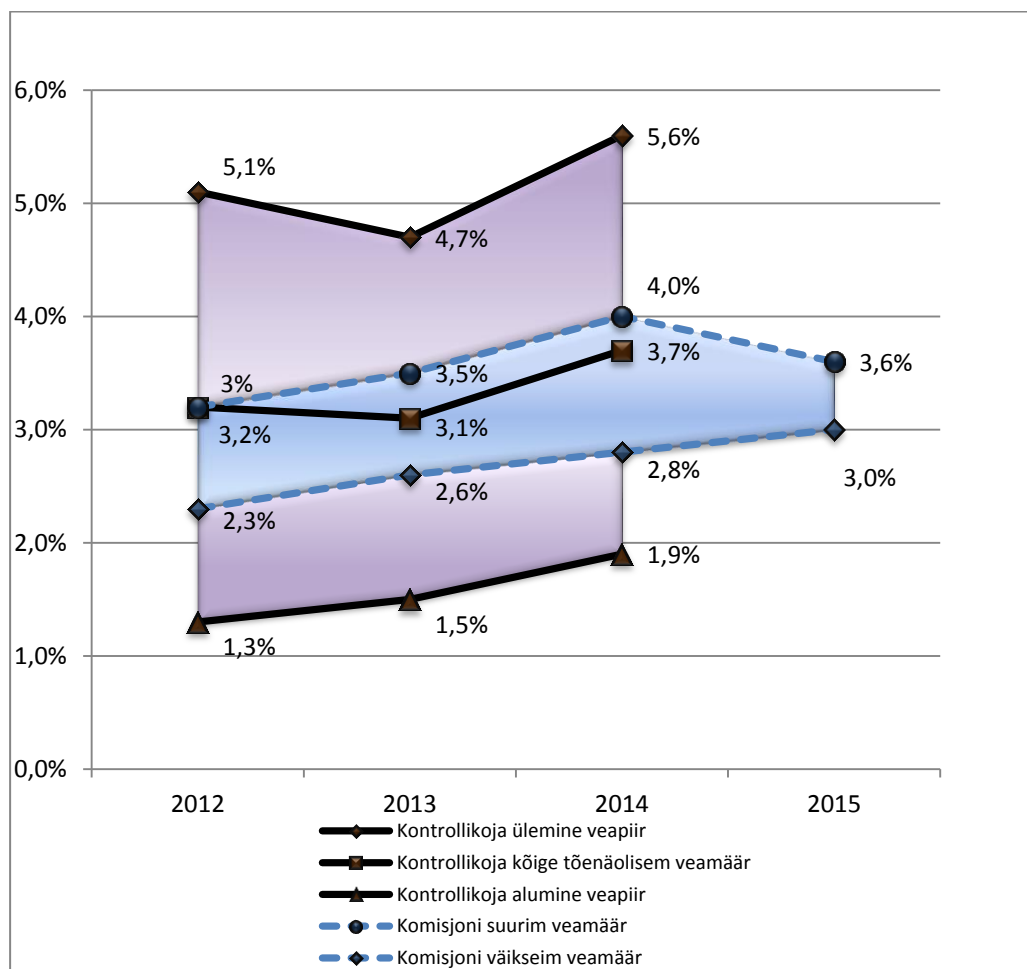
3.2. Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriik 1b: tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (EMPL)

3.2.1. Veamäärad

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi arvatud keskmine veamäär 2015. aastal moodustab 3,0–3,6 %, mis on üldjoontes kooskõlas kontrollikoja üldhinnanguga (vt joonis 7 kogu ühtekuuluvuspoliitika valdkonna kohta). Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat hakkas oma veamäära mõõtma 2011. aastal ja tema hinnangud on alates sellest ajast olnud väga sarnased kontrollikoja omadega (st tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi arvatud väikseimad veamäärad ning kontrollikoja esitatud kõige tõenäolisemad veamäärad on perioodil 2011–2014 olnud vastavalt järgmised: 2011: 2,0 vs. 2,2 %; 2012: 2,3 vs. 3,2%; 2013: 2,6 vs. 3,1 % ja 2014: 2,8 vs. 3,7 %), andes tunnistust tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi kindluse tagamise metoodika usaldusväärsusest.

Sarnaselt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadile tugines ka tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat oma hinnangutes direktoraadi enda audititööle (51 kontrollkäiku 2015. aastal, mis hõlmasid 89 auditeerimisasutust 92-st, kes vastutasid 118 rakenduskava hulgast 115 järelevalve eest) ning 2015. aastal 5 114 meetmete auditit teinud riiklike auditeerimisasutuste esitatud andmetele. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi auditi direktoraat kontrollis põhjalikult auditeerimisasutuste arvutusi, et tagada kooskõla suunistega ning esinduslike konsolideeritud näitajate olemasolu. Andmed tunnistati usaldusväärseteks 95 % juhtudest (vt joonis 12).

Joonis 11. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse valdkonnas (töehõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat) aastatel 2012–2015*

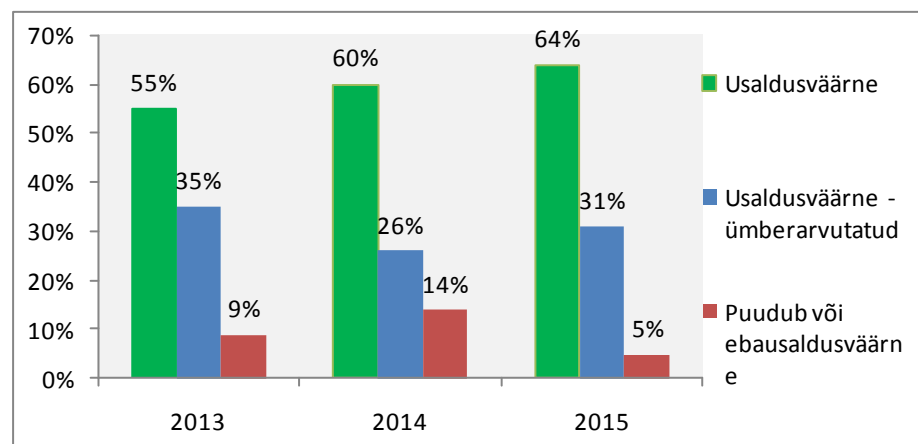


* Kontrollikoda lõpetas 2015. aastal eraldi hinnanguliste veamäärade esitamise töehõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi kohta. Erandkorras on lisatud 2012. aasta, et anda täpsem ülevaade.

Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2012–2014 aastaaruanded ning töehõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi iga-aastased tegevusaruanded eelarveaastate 2012–2015 kohta.

Joonis 12. Riiklike auditeerimisasutuste poolt töehõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadile esitatud veamäärade usaldusvärsus



3.2.2. Vigade algpõhjused

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat jõudis sarnaselt regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadile järeldusele, et vigade peamised algpõhjused olid ühtekuuluvuse valdkonna õigusraamistiku keerukus ning puudused liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemides. 2015. aastal esitas tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat reservatsiooni 23 konkreetse ESFi rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta Belgias, Hispaanias, Horvaatias, Itaalias, Kreekas, Prantsusmaal, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias, Ungaris ja Ühendkuningriigis programmitöö perioodil 2007–2013.

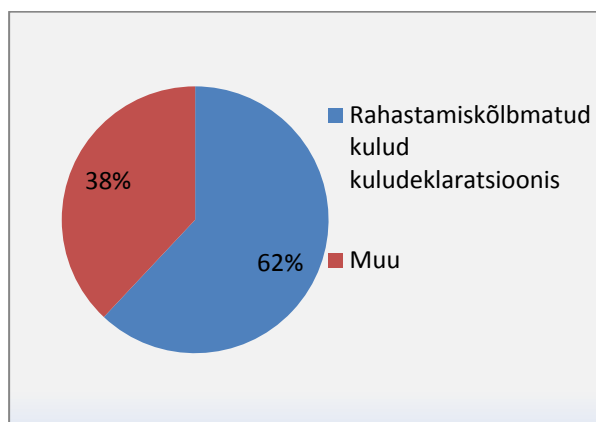
Lisaks sellele viis tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat läbi liikmesriikide ametiasutuste juhtimiskontrolli käsitleva temaatilise auditi. Selle temaatilise auditi üldeesmärk oli hinnata, kui efektiivselt suudeti kontrolliprotsessiga seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemide abil ära hoida või tuvastada ja parandada vead ja eeskirjade eiramised, ning olla kindel komisjonile deklareeritud kulude seaduslikkuses ja korrektsuses.

Temaatilise auditi peamised tulemused olid järgmised.

- Mitmel juhul leidsid tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi audiitorid, et juhtimiskontrollid olid tehtud üksnes formaalselt, järgides seega näiliselt määruste nõudeid, kuid jättes kriitiliselt hindamata deklareeritud kulud.
- Selliste projektide juhtimiskontrollide, mille tegevused (osa tegevusi) viiakse ellu riigihankemenetluse kaudu, tuleks tugevdada. Paljudel juhtudel jäid riigihankemenetluste rikkumised juhtimiskontrollide käigus tuvastamata, ehkki korraldusasutused või nende vahendusasutused tegid kohapealseid kontrole.
- Väga sageli jäi projektide valiku ja heakskiitmise puhul puudu kriitilisest hinnangust korraldusasutuste/vahendusasutuste juhtimissuutlikkusele. Sageli kiideti oluline hulk (väikese maksumusega) projekte heaks, ilma et oleks arvesse võetud toetusesaajate vajadust suuniste ja koolituse järele, korraldusasutuste/vahendusasutuste tehtavate kontrollide kulused, kõrge riskiga projektide ja lisaväärtuse kindlaks tegemiseks vajalikku riskijuhtimist või mõju, mida need väikese maksumusega projektid tööturule avaldada võivad.
- Paljud korraldusasutused usaldasid juhtimiskontrollide tegemise vahendusasutustele. Vahendusasutused olid paljudel juhtudel kogenumad või pädevamad tegelemaks protsessi rakendusliku poolega, seetõttu oli korraldusasutuste otsus panna vastutus nendele vahendusasutustele sageli õigustatud. Samas leiti, et vahendusasutused ei olnud saanud piisavalt koolitust või olid hoopis koolitamata tegelemaks protsessi halduspoolega, mistõttu jäi tõhusate juhtimiskontrollide tegemiseks pädevusest ja suutlikkusest sageli puudu.
- Oli olukordi, kus juhtimiskontrollid tehti pärast seda, kui kulud olid komisjonile kinnitatud. Paljudel juhtudel oli selline olukord tingitud ressursside puudusest või assigneeringute kohustustest vabastamise nõuetest tulenevast survest.

Veatüübid, mille tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat nende süsteemipuuduste tõttu kindlaks tegi, on kooskõlas kontrollikoja 2015. aasta aastaaruandes esitatud vigade algpõhjustega.

Joonis 13. Kontrollikoja hinnangud vigade algpõhjustele tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi puhul⁴⁴



3.2.3. Võetud parandusmeetmed

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat täidab hoolikalt oma järelevalveülesandeid, tagades et liikmesriigid tegelevad oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudustega. Selleks teeb ta järgmist:

- ajakohastab oma auditite riskihinnanguid koostöös regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning merendus- ja kalandusajade peadirektoraadiga, võttes arvesse kõiki kumulatiivseid audititulemusi ja teavet;
- kontrollib pidevalt auditeerimisasutuste tehtud auditite kvaliteeti ning
- rakendab tõsiste puuduste avastamisel ranget maksete katkestamise, rakenduskaavade peatamise ja finantskorrektsioonide kohaldamise poliitikat, välja arvatud juhul, kui liikmesriigid nõustuvad vajalike tegevuskavasid ja finantskorrektsioone rakendama.

Lisaks, et leevendada peamisi riske ja tuvastatud puudusi, jätkab tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat järgmiste algatuste rakendamist.

a) Lihtsustamine

Nagu eespool selgitatud, tegi kontrollikoda kindlaks, et ESFi puhul on peamine vigade põhjus kulutuste rahastamiskõlblikkuse eeskirjade rikkumine. See on osaliselt tingitud toetusesaajate kohustusest esitada dokumentaalseid tõendeid, et põhjendada kõiki tekkinud kulusid, mille hüvitamist nad taotleavad. Selle traditsioonilise, tegelike kulude hüvitamisel põhineva süsteemi alternatiiv on kasutada lihtsustatud kuluvõimalusi. Lihtsustatud kuluvõimaluste puhul määratakse rahastamiskõlblikud kulud kindlaks mitte tegelike kulutuste (mida tuleb kinnitada dokumentaalsete tõenditega), vaid eelnevalt fikseeritud summade alusel. Muutes kulutuste põhjendamise lihtsamaks, ei vähenda lihtsustatud kuluvõimalused mitte ainult bürokraatiat, vaid ka vigade tegemise ohtu. Seda on ka tõendanud kontrollikoda, kes ei leidnud neljal järjestikusel aastal lihtsustatud kuluvõimaluste

⁴⁴ Kontrollikoja eelarveaasta 2015 aastaaruanne, selgitus 6.2, välja arvatud regionaal- ja linnapoliitika osa üldises veamääras.

kaudu tehtud ESFi valimi tehinguid analüüsid ühtegi kvantifitseeritavat viga. Seetõttu tegi kontrollikoda järelduse, et lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise puhul esineb vähem vigu kui tegelike kulude puhul.

Lihtsustatud kuluvõimaluste puhul on eeliseks ka see, et rahastamine on tehtud kulude asemel (nagu see on tegelike kulutuste süsteemi puhul) suunatud saavutatud tulemustele või eesmärkidele. See on kooskõlas komisjoni eesmärgiga muuta eelarve täitmine tulemustele orienteerituks ning maksimeerida kulutatud vahendite mõju.

Perioodi 2014–2020 õigusraamistiku eesmärk on muuta varasemad lihtsustatud kuluvõimalused kohaldatavaks kõikidele Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele. Lisaks sellele on pakutavaid võimalusi laiendatud, et kõrvaldada mõned eelmise programmiperioodi jooksul tuvastatud piirangud.

Teatavatel juhtudel saab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul kasutada ära muude valdkondade õigusaktides eksisteerivaid lihtsustatud kuluvõimalusi.

- Selle üks näide on ühissätete määruse artikli 67 lõike 5 punkt b, mille kohaselt võib muus liidu valdkondlikus poliitikas kasutatud lihtsustatud kuluvõimalusi kohaldada sama tüüpi meetmete ja toetusesaajate suhtes ESFis. Täpsemalt, see võimaldaks kohaldada programmi Erasmus+ raames kindlaks määratud meetodeid sarnaste ESFi kaudu rahastatavate meetmete suhtes.
- Samuti võib ühissätete määruse artikli 67 lõike 5 punkti c kohaselt täielikult liikmesriikide rahastatavate skeemidega seotud lihtsustatud kuluvõimalusi kohaldada sama tüüpi meetmete ja toetusesaajate suhtes ESFis.

Need kaks täiendavat meetodit annavad hea võimaluse olemasolevatest lihtsustustest kasu saada: need on täielikult kohaldatavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist rahastatavatele meetmetele (eeldusel, et neid kohaldatakse sama tüüpi meetmete ja toetusesaajate suhtes ning et skeem on veel jõus) ning lihtsustatud kuluvõimaluste maksumust ei ole vaja auditeerida, mis alandab võimalike kontrollide mahtu ja kulu. Neid kahte meetodit saavad liikmesriigid suurema vaevata kohaldada ning nendega kaasneb väga väike vearisk.

Kõige väiksemate Euroopa sotsiaalfondi meetmete puhul (avaliku sektori toetusega alla 100 000 euro) võib lihtsustatud kuluvõimaluste kindlaksmääramiseks kasutada eelarveprojekti. See meetod võeti kasutusele selleks, et täita alla 50 000 euro suuruse avaliku sektori toetusega ESFi projektidele pandud kohustus kasutada üht lihtsustatud kuluvõimaluste liiki, et katta vähemalt osa oma kuludest (v.a täiemahulise riigihanke või riigiabi programmi puhul).

Uue ESFi õigusliku alusega (ESFi määruse artikkel 14) antakse komisjonile õigus kiita heaks ühikuhindade standardiseeritud astmikke ja ühekordseid makseid. See tagab õiguskindluse lihtsustatud kuluvõimaluste arvutusmeetodite suhtes ning kõrvaldab ühe peamise takistuse, mille liikmesriigid tuvastasid, st nende kartuse, et (riiklikud või ELi) audiitorid võivad ühikuhinna või ühekordse makse arvutamise metoodika vaidlustada, mis tooks kaasa süsteemse vea. Olukord, kus komisjon on metoodika juba eelnevalt kinnitanud, kindlustab ja valideerib liikmesriikide tehtud töö.

Võimaldades liikmesriikidel taotleda ELi rahastust lihtsustatud kuluvõimaluste alusel ning rakendada samas toetusesaajate kulude hüvitamisel teistsuguseid (riiklikke) süsteeme,

pakub uus õiguslik alus lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise võimalust ka nendele liikmesriikidele, kelle riiklikud eeskirjad ei võimalda tavaolukorras selliste meetodite kasutamist.

Võttes arvesse lihtsustatud kuluvõimaluste positiivset mõju ja arvukaid eeliseid ning arvestades uusi võimalusi, mida pakub perioodi 2014–2020 õigusraamistik, on komisjon püstitanud ambitsioonika poliitikaeesmärgi teha 2017. aastaks 50 % ESFi kulutustest lihtsustatud kuluvõimaluste kaudu. Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2015. aastal esitatud lihtsustamist käsitleva üldaruande kohaselt oli liikmesriikide poolt kavandatud lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise hinnanguline määr ESFi puhul programmitöö perioodil 2014–2020 ligikaudu 35 %, mis on küll tunduvalt kõrgem kui perioodi 2007–2013 jaoks kavandatud 7 %, kuid siiski mitte piisav. Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat jätkab nende võimaluste tutvustamist ning julgustab liikmesriike neid rohkem kasutama, et saavutada 50 % eesmärk.

See eesmärk peab aitama tunduvalt tagant tõugata lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist, et vähendada halduskoormust ja veariski, keskendudes samal ajal tulemusele. See julgustab kõiki pooli – komisjoni, liikmesriike ja toetusesaajaid – maksimeerima oma jõupingutusi, et lõigata kasu lihtsustatud kuluvõimaluste potentsiaalst. Kuid seda ei peaks käsitlema omaette lõppeesmärgina.

Selleks et lihtsustamist veelgi suurendada, kehtestas komisjon ühise tegevuskava.

Ühine tegevuskava on täiesti uus ja potentsiaalselt laiaulatuslik viis Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamiseks. Ühine tegevuskava on meede, mida hallatakse täielikult saavutatavate tulemuste ja väljundite põhjal. Ühine tegevuskava võib:

- koosneda ühest projektist või projektide rühmast;
- saada tuge ühe või mitme programmi ühelt või mitmelt prioriteetselt suunalt ning
- saada toetust ühest või mitmest rahastamisvahendist, näiteks Euroopa Sotsiaalfond, noorte tööhõive algatus, Euroopa Regionaalarengu Fond ja/või Ühtekuuluvusfond.

Projektid peavad andma tulemusi ja väljundeid, mis aitavad saavutada ühise tegevuskava eesmärgi. Makseid tehakse vaid ühikukulude ja/või ühekordsete maksetena, mis sõltuvad iga projekti tulemustest ja väljunditest.

Kõnealusele lihtsustamise tuginedes on komisjon esitanud üldlõivumise (vt punkt 3.1) raames veel ettepanekuid eeskirjade täiustamiseks. Mõnel juhul on ESFi määruse olemasolevaid sätteid ajakohastatud ja laiendatud teistele Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele (kohustus kasutada teatavatel juhtudel lihtsustatud kuluvõimalusi ja teatavate personalikulude puhul kindlamääralisi makseid). Sarnaselt ühissätete määrust käsitlevate ettepanekutega (kindlasummaliste maksete ülempiiri kaotamine, ühistele tegevuskavadele esitatavate nõuete vähendamine, võimalus seada maksete tegemine sõltuvusse tingimuste täitmisest; vt punkti 3.1.3 alapunkt a) on muudetud ka ESFi määrust ja võetud meetmeid, et laiendada lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist määruse puhul, milles käsitletakse Euroopa abifondi enim puudust kannatavate isikute jaoks.

b) Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat jätkab liikmesriikidega koostöös toimuvat eelarvet täitmist käsitlevate menetluste ja suuniste kohandamist ja ülevaatamist, et tagada liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohane

toimimine regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi jooksva programmitöö perioodi (vt punkti 3.1.3 alapunkt b) ajal.

c) Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: tugevdatud kontroll ja aruandlussätted

Juhtimis- ja kontrollisüsteemide tugevdamiseks saab tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat kasutada samu, programmitöö perioodiks 2014-2020 ühtekuuluvuse valdkonna õigusraamistikku tehtud täiustusi mis regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraatki (vt punkti 3.1.3 alapunkt c).

4. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 2: loodusvarad

Ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP) viiakse ellu kahe fondi (samba) kaudu: Euroopa Põllumajanduse Tagatistfond (EAGF, I sammas), mis koosneb turutoetusmeetmetest ja otsetoetustest, ning Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD, II sammas), millest rahastatakse maaelu arengu meetmeid.

ÜPP eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega ja see hõlmab rohkem kui kaheksat miljonit toetusesaajat kogu ELis, ning põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat teeb liikmesriikidega tihedat koostööd, et tagada vahendite jagamise vastavus ELi õigusele.

4.1. Veamäärad

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat analüüsib oma iga-aastastes tegevusaruannetes liikmesriikide esitatud teavet makseasutuste tehtud kontrollide tulemuste kohta. Võttes arvesse sertifitseerimisasutuste arvamust, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi järelduste (põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat teeb aastas umbes 140 kontrollkäiku) tulemusi ning kontrollikoja järeldusi, hindavad põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi audiitorid oma erialasele pädevusele tuginedes summasid ning arvutavad konservatiivselt kohandatud veamäärasid iga makseasutuse tegevuspõhise eelarvestamise tegevuse kulude kohta.

Tabelis 3 on kajastatud ÜPP raames kohandatud veamäärasid, nagu on avaldatud põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aasta tegevusaruandes, ning kontrollikoja aastaaruandes esitatud veamäärasid põllumajandusega seotud kulude kohta⁴⁵.

Tabel 3. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad põllumajanduse/loodusvarade valdkonnas aastatel 2013–2015

	2013		2014		2015	
	DG AGRI	Kontrolli koda ⁴⁶	DG AGRI	Kontrolli koda ⁴⁷	DG AGRI	Kontrolli koda
EAGF	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
EAFRD	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
ÜPP KOKKU	3,26 %	— ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

⁴⁵ Kontrollikoja hinnangusse on kaasatud EAGF ja EAFRD, samuti keskkonna, kalanduse ja tervishoiu valdkonnaga seotud kulud.

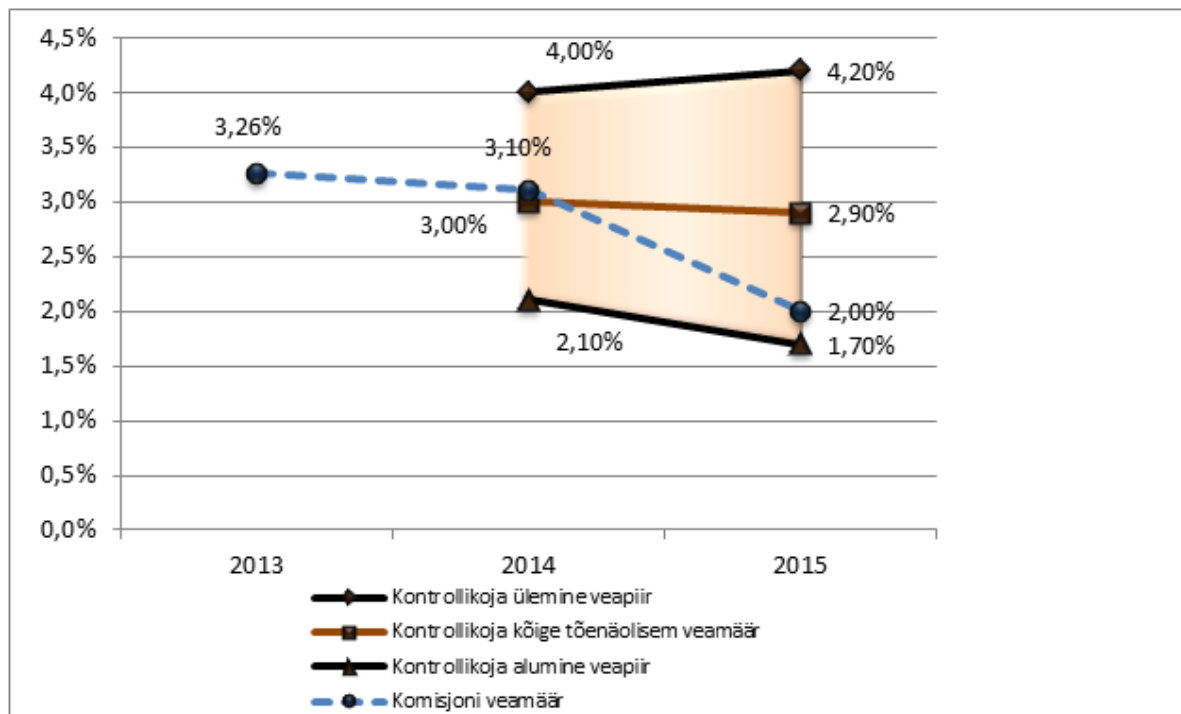
⁴⁶ sh nõuetele vastavus

⁴⁷ v.a nõuetele vastavus

⁴⁸ Välja arvatud ettemaksed, mis tehti mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 eelmaksete raames (4,16 % sisaldab eelmakseid).

Komisjoni iga-aastastes tegevusaruannetes ja kontrollikoja aastaaruannetes esitatud veamäärade võrdlus näitab, et institutsioonid on tulnud sarnastele järeldustele (vt joonised 14 ja 15).

Joonis 14. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad loodusvarade valdkonnas aastatel 2014-2015*



* Alates 2014. aastast ei esita kontrollikoda fondipõhiseid veamäärade vahemikke. Selle asemel esitas kontrollikoda veamäärade vahemikud kogu loodusvarade poliitikavaldkonna kohta.

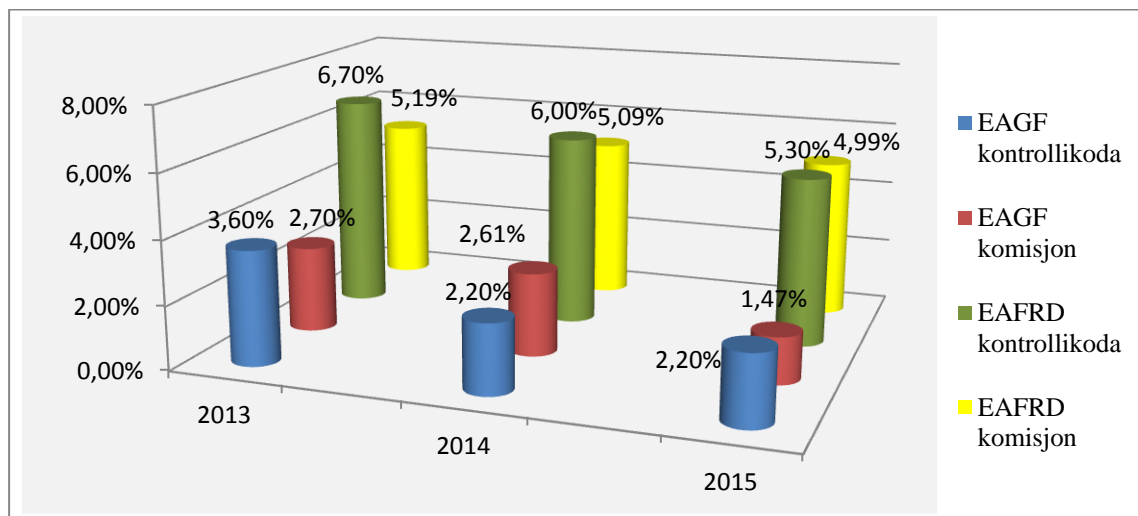
Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Allikas: kontrollikoja eelarveaastate 2014 ja 2015 aastaaruanded ning põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi iga-aastased tegevusaruanded eelarveaastate 2013–2015 kohta.

Kogu ÜPP kohandatud veamäär moodustas 2,02 %, mis on peaaegu võrdne olulisuse piirmääraga.

⁴⁹ Oma aastaaruandes eelarveaasta 2013 kohta esitas kontrollikoda eraldi andmed EAGFi ja maaelu arengu valdkonna ning muude poliitikavaldkondade (keskkond, kalandus ja tervishoid) kohta.

Joonis 15. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad fondide (Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF) ja Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF)) kohta 2013–2015*



* Allikad: kontrollikoja aastaaruanded ning põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi iga-aastased tegevusaruanded eelarveaastate 2013–2015 kohta.

Aastate jooksul on ÜPP veamäär mõlema samba puhul vähenenud ning on jäänud püsima ELi keskmisest madalamale tasemele. See positiivne suundumus on tingitud liikmesriikides rakendatud parandusmeetmetest. Liikmesriikidele on antud rohkem suuniseid vigade ennetamiseks ja avastamiseks. Vajaduse korral rakendavad liikmesriigid tegevuskavasid, et tegeleda oma juhtimis- ja kontrollisüsteemides tuvastatud puudustega.

EAGFi puhul on veamäär vähenemine muljetavaldav, eriti otsetoetuste puhul, mille rahastamiskõlblikkuse nõuded ei ole nii keerulised ning mida reguleeritakse ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, täpsemalt põldude identifitseerimise süsteemi (*Land Parcel Identification System*, LPIS) kaudu. Kontrollikoda kinnitas, et ühtne haldus- ja kontrollisüsteem on tõhus vahend finantsjuhtimise usaldusvääruse parandamiseks ning et liikmesriikide võetud parandusmeetmed parandavad pidevalt maatükkide identifitseerimise süsteemi usaldusväärust⁵⁰.

Maaelu arengu valdkonna (rahastatakse EAFRD kaudu) veamäär on hoolimata viimaste aastate langussuundumusest jäänud püsima 4,99 % juures, mis on tunduvalt kõrgem olulisuse piirmäärast. Seda olukorda tuleb jätkuvalt parandada ning komisjon on võtnud ülesandeks aidata liikmesriikidel võidelda vigade algpõhjustega. Oluline on näha ka laiemat konteksti ning vaadelda veamäärasid ambitsioonikate poliitiliste eesmärkide taustal, millega mõnikord kaasnevad keerulised meetmekavad, mida on raske kontrollida ja rakendada.

Käesoleval juhul on oluline mõista, et komisjon kasutab ja rakendab ELi eelarvet nõuetekohaselt kaitsvaid parandusmeetmeid. Netofinantskorrektsioone rakendatakse olukorras, kus põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi audititega on tuvastatud eeskirjade eiramisi ja/või puudusi kontrollisüsteemides. Komisjoni järelkorrektsioonide tegemise suutlikkuse ning toetusesaajatele tehtavate maksete tasemel tuvastatud veariski sisaldavate summade võrdlemisel on võimalik leida ELi eelarvet puudutava allesjäänud finantsrisi tase pärast seda, kui kõik parandusmeetmed on arvesse võetud. ÜPP puhul hinnati korrigeerimissuutlikkust järgmiselt: 802,9 miljonit eurot 2013. aastal; 863,49 miljonit

⁵⁰ Vt kontrollikoja eelarveaasta 2015 aastaaruande punktid 7.17–7.41.

eurot 2014. aastal ja 1 065,7 miljonit eurot 2015. aastal. 2015. aastal vastab ÜPPga seotud korrigeerimissuutlikkus 1,87 %-le kuludest.

Veariski sisaldav kogusumma maksete tegemise ajal moodustab põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2015. aasta kogukulude puhul 1 167 miljonit eurot (2,0 %). Konservatiivselt hinnatud tulevased korrektsioonid moodustavad 1 066 miljonit eurot (1,8 %). Sellest tulenev veariski sisaldav summa programmi sulgemise ajal on hinnanguliselt 101 miljonit eurot, moodustades 0,2 % selle poliitikavaldkonna 2015. aasta kuludest. See annab vajaliku kindluse, et ELi eelarvet puudutav allesjäänud risk on 2 % olulisuse piirmäärast tunduvalt madalamal tasemel.

4.2. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAGF)

4.2.1. Vigade algpõhjused

EAGFiga seotud vigade algpõhjused on toetuskõlblike hektarite arvu ülehindamine (olemuslik risk) ja ebakorrektsed põldude identifitseerimise süsteemi (LPIS) andmed (liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudused).

4.2.2. Võetud parandusmeetmed

EAGFi kaudu hallatakse ligikaudu 80 % ÜPP kuludest. Otsetoetuste puhul (90 % EAGFi kuludest) toimub kulude haldamine ja kontrollimine ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi kaudu, mis sisaldab toetuskõlblike alade andmebaasi (põldude identifitseerimise süsteem, LPIS). Seepärast on ühtses haldus- ja kontrollisüsteemis (ja eelkõige toetuskõlblike alade andmebaasis) sisalduva teabe usaldusväärsus oluline tagamaks, et makseid tehakse vaid toetuskõlblike alade eest. Seetõttu julgustab komisjon liikmesriike ajakohastama toetuskõlblike alade andmebaasis sisalduvat teavet. Kui ajakohastamist ei tehta ning ühtses haldus- ja kontrollisüsteemis / põldude identifitseerimise süsteemis tuvastatakse puudused, teeb komisjon liikmesriikidele ülesandeks koostada ja rakendada tegevuskavasid puuduste kõrvaldamiseks. Sellised tegevuskavad on andnud positiivseid tulemusi. Kontrollikoda kinnitas oma 2015. aasta aastaaruandes, et tänu komisjoni ja liikmesriikide koostatud tegevuskavadele on LPISi andmete usaldusväärsus viimastel aastatel järjepidevalt paranenud⁵¹.

Tänu ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi usaldusväärsele ja hulgale meetmetele, mis hõlmavad komisjoni poolt tehtava järelevalve ja teabevahetuse ning võetud parandusmeetmete täiustamist on EAGFi veamäär tervikuna suhteliselt madal. Kontrollikoja andmetel moodustas see 2013. aastal 3,1 %, 2014. aastal 2,2 % (v.a nõuetele vastavus) ning 2015. aastal 2,2 %. Need näitajad on võrreldavad põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi iga-aastastes tegevusaruannetes avaldatud andmetega.

4.3. Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond (EAFRD)

4.3.1. Vigade algpõhjused

EAFRD kaudu hallatakse ligikaudu 20 % ÜPP kuludest, mida kaasrahastatakse ELi ja liikmesriikide eelarvetest. EAFRD rahaliste vahendite haldamine põhineb riiklikel või piirkondlikel mitmeaastastel programmidel, mille puhul on meetmeid võimalik kohandada riiklikul ja piirkondlikul tasandil, et täita konkreetseid eesmärke. Maksenõuete

⁵¹ Vt kontrollikoja 2015. aasta aastaaruande punkt 7.17.

rahastamiskõlblikkust kontrollivad liikmesriikide makseasutused enne toetusesaajatele maksete tegemist.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat on alates 2007. aastast (v.a 2010) esitanud reservatsiooni kõikide maaelu arengu valdkonnaga seotud kulude või nende osa kohta. Peadirektoraat jagab kontrollikoja hinnangut kõnealuse valdkonna vigade peamiste algpõhjuste kohta:

- rahastamiskõlbmatud kulud, mille põhjuseks on sageli keeruliste eeskirjade ja toetuskõlblikkuskriteeriumide mittejärgimine, eriti investeerimismeetmete puhul, ning
- maaelu arengu poliitika olemuse keerukus ning liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõrkus.

Muud, madalama riskitasemega maaelu arengu meetmed hõlmavad peamiselt maa pindala või loomade arvuga seotud meetmeid, näiteks põllumajanduse keskkonnatoetused või loomade heaolu toetus. Nende suhtes rakendatakse ühtset haldus- ja kontrollisüsteemi, mis võimaldab teha tõhusaid kontrole ja ennetada vigu (nagu selgitatud EAGFi osas).

Maaelu arengu kuludega seotud kõrged veamäärad ei tähenda tingimata seda, et valesti kajastatud summasid on väärkasutatud või et poliitikaeesmärke ei ole saavutatud.

4.3.2. Võetud parandusmeetmed

a) Lihtsustamine

Vigade ennetamiseks ja veamäära vähendamiseks on komisjon julgustanud liikmesriike kasutama igal võimalusel lihtsustatud kuluvõimalusi. Nagu ka ühtekuuluvuse valdkonna puhul, tegi kontrollikoda kõnealuses valdkonnas kindlaks, et lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine on suure tõenäosusega kasulik kõikidele osalejatele, sest see vähendab haldustoimingute hulka ning võib piirata arvetel ja maksedokumentidel põhinevate maksenõuete ettevalmistamise ja kontrollimisega seotud vigade ulatust⁵².

Sellega seoses tuleb märkida, et lihtsustamise meetmed on nii EAGFi kui ka EAFRD puhul võetavate parandusmeetmete juhtpõhimõtteks: ÜPP lihtsustamine olnud üks voliniku Phil Hogani peamisi prioriteete alates tema volituste algusest.

2015. aasta alguses algatas volinik Hogan põllumajandusalaste õigusaktide põhjaliku läbivaatamise, mille eesmärk oli teha kindlaks lihtsustamise võimalused. Samal ajal kutsus ta liikmesriike, sidusrühmi, Euroopa Parlamenti, nõukogu, Euroopa Regioonide Komiteed ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed üles esitama lihtsustamissetpanekuid. 11. mail 2015 võttis nõukogu vastu ühise põllumajanduspoliitika lihtsustamist käsitlevad järeldused. Selle protsessi jooksul esitati enam kui 1 500 lihtsustamissetpanekut. Kõikide esitatud ettepanekud vaadati vastuvõtmise eesmärgil läbi, lähtudes kolmest põhimõttest:

- lihtsustamine peaks eelkõige teenima ligikaudu kaheksa miljoni ÜPP toetusesaaja huve;
- 2013. aasta reformi poliitilisi otsuseid ei tohiks küsimärgi alla seada ning
- lihtsustamine ei tohi ohustada ÜPP usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet.

⁵² Vt kontrollikoja 2012. aasta aastaaruande punkt 6.23, 2013. aasta aastaaruande punkt 6.16 ja 2014. aasta aastaaruande punkt 6.29.

Selle eeskujul käivitas komisjon neli lihtsustamismeetmete etappi, mis hõlmasid kõiki põllumajanduspoliitika, sh komisjoni määrusi ning asjaomaseid juhenddokumente.

Koondmääruse ettepanek (vt punkt 3.1) hõlmab muudatusi ÜPP neljas alusmääruses⁵³. Tegu on tehniliste muudatustega, millega lihtsustatakse juurdepääsu ELi vahenditele ja lihtsustatakse eeskirju, ilma et muutuks poliitika suund. Maaelu arengu valdkonnas tehtavate muudatuste eesmärk on kasutada paremini rahastamisvahendeid, muuta sissetulekute stabiliseerimise vahendite kavandamine paindlikumaks, kiirendada ELi vahendite kättesaadavaks tegemist ja kasutada täielikult ära lihtsustatud kuluvõimalusi, ühtlustades EAFRD eeskirjad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ühissätetega. Otsetoetuste valdkonnas muudetakse tegutseva põllumajandusettevõtja kriteeriumi kohaldamine vabatahtlikuks, suurendatakse noortele põllumajandustootjatele antavaid toetusi ja nähakse ette võimalus kaotada vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetuse puhul tootmiskohustus. Turumeetmete valdkonnas muudetakse kriisimeetmete raames rahastamiskõlblikuks nõustamismeetmed ja komisjon ei pea riikliku finantsabi andmist enam igal üksikjuhul eraldi analüüsima.

b) Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine

Komisjon vahetab liikmesriikidega korrapäraselt veamääradega seotud teavet ning on välja andnud põhjalikud juhenddokumendid maaelu arengu meetmete ja muude oluliste horisontaalteemade kohta (nt lihtsustatud kuluvõimalused, riigihangete eeskirjad, meetmete kontrollitavus).

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat jätkab tegevuskavade rakendamise jälgimist nii auditeerimise kui ka rakendamise aspektist, korraldades selleks kahepoolseid kohtumisi, järelevalvekomisjonide kohtumisi, iga-aastaseid läbivaatamiskoosolekuid ja eriseminare.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat jätkab soovitude ja suuniste andmist liikmesriikidele ning heade tavade vahetamist, et tõhustada kontrollisüsteeme ja vältida vigade tekkimist. Euroopa maaelu arengu võrgustik mängib juba praegu liikmesriikide koolitamises ja heade tavade vahetamises olulist rolli.

Lisaks sellele on põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat rakendanud aja jooksul mitmeid meetmeid, eelkõige järgmisi.

- Et tegeleda 2014. aasta tegevusaruandes esitatud reservatsioonidega, tugevdas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat 2015. aastal olemasolevaid tegevuskavu, tuginedes komisjoni talituste vahelisele tõhustatud koostööle ja analüüsidele ning intensiivsetele aruteludele liikmesriikidega. Neid põhimõtteid järgides kehtestati täiustatud süsteem, mille alusel annavad liikmesriigid aru veamäärade vähendamist käsitlevate riiklike või piirkondlike tegevuskavade kohta. Süsteem hõlmab ka suuremat tähelepanu regulaarsete järeelmeetmete võtmisele auditi tulemuste põhjal ning järelevalve eesmärgil kasutatavate näitajate ja vaheeesmärkide täiustamisele. 2014. aastal arendas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat spetsiaalse infotehnoloogjavahendi, mis võeti täies mahus kasutusele

⁵³ Määrus (EL) nr 1305/2013 maaelu arengu kohta, määrus (EL) nr 1306/2013 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise ja muude horisontaalsete küsimuste kohta, määrus (EL) nr 1307/2013 põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste kohta ning määrus (EL) nr 1308/2013 ühise turukorralduse kohta.

2015. aastal, eesmärgiga koguda ja hallata riiklikest ning piirkondlikest tegevuskavadest saadud teavet järjekindlalt ja tõhusalt, et saada põhjalik ülevaade ning lihtsustada nõuetekohaste järelmeetmete võtmist. Aastaruande punkti 7.45 kohaselt leidis kontrollikoda, et ehkki kontrollikoja hinnangul on tegevuskavad üldiselt tõhus vahend vigade põhjuste kõrvaldamiseks, tuleb riigihangete valdkonnas olukorda veel parandada. Komisjon jätkab asjaomaste liikmesriikide vajalike parandusmeetmete kavade rakendamise tähelepanelikku jälgimist ning peatab maksed, kui neid tegevuskavasid nõuetekohaselt ei rakendata.

- Alates 2013. aastast on korraldatud kuus veamäärade teemalist seminari, millest üks toimus 2015. aastal. Seminaridel käsitleti hetkeolukorda tegevuskavade rakendamisel, heade tavade jagamisel ja suuniste koostamisel. Neid seminare korraldavad maaelu arengu komisjon ja põllumajandusfondide komitee ühiselt, et tagada nii korraldusasutuste kui ka makseasutuste kaasatus. Vahepeal jälgivad geograafilised üksused regulaarselt tegevuskavasid ja võetud järelmeetmeid koos liikmesriikidega iga-aastastel ja erakorralistel kohtumistel, järelevalvekomisjonides ning vajaduse korral ka programmi muutmise läbivaatamisel.
- Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi auditeerimissuutlikkust on samuti tugevdatud. Kontrollkäikude arv on 2013. aastast alates suurenenud ning auditite käigus käsitletakse veamääradega seotud spetsiifilisi küsimusi.
- Kõigele lisaks toetab põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat piirkondadevahelist koostööd ning edendab koolituste korraldamist programmide rakendamise ja vigade vähendamise seotud teemadel. Selliste tegevuste üldine eesmärk on aidata kaasa konstruktiivse ja avatud dialoogi pidamisele asjaomaste osalejate vahel, et jagada häid tavasid ja kehtestada selged suunised.

c) Perioodi 2014–2020 õigusraamistik: olulised täiustused

ÜPP uus õigusraamistik perioodiks 2014–2020 sisaldab mitmeid vigade algpõhjuste kõrvaldamisele suunatud eeskirju (nt põhjalike nõuete arvu piiramine, ühekordsed maksed, kindlamääralsed maksed või standardkulud). Maaelu arengu programmide eelanalüüsi tõhustamiseks võtavad korraldusasutused ja makseasutused ette kavandatud meetmete kontrollitavuse eelhindamise. Lisaks on komisjonil EAFRD puhul nüüd võimalik täies mahus kasutada ennetusvahendeid, näiteks maksete peatamisi ja katkestamisi, mis on tõhusad vahendid ELi eelarve kaitsmisel.

Kuid, nagu käesoleva aruande sissejuhatuses juba rõhutatud, kui võtta arvesse seaduslikkuse ja korrektsuse ning poliitikaeesmärkide saavutamise tasakaalustamise vajadust, ning pidada silmas ka tulemuste saavutamise kulu, siis ei saa kuigi kindlalt eeldada, et mõistlikke jõupingutusi rakendades oleks alla 2 % ülejäänud finantsriski tase saavutatav.

5. Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 4: Globaalne Euroopa

5.1. Veamäärad

Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat ning naabuspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat on käesolevas aruandes vaatluse all põhjusel, et need on finantsilises mõttes välissuhete valdkonna olulisemad peadirektoraadid.

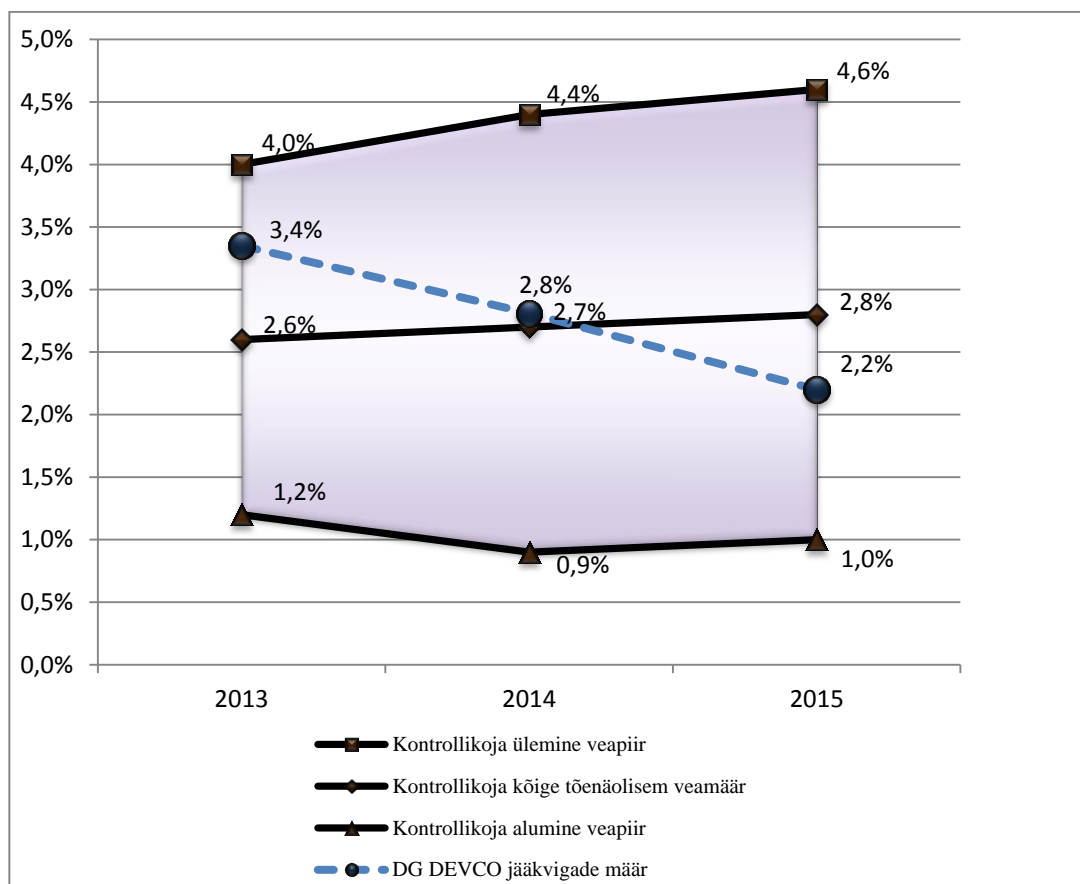
Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat keskendub oma analüüsis jääkvigade määrale, mis tähistab veamäära pärast parandusmeetmete rakendamist. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi esitatud hinnang jääb kontrollikoja poolt 2013.–2015. aasta aastaaruannete peatükis „Välissuhted / Globaalne Euroopa“ avaldatud ülemise ja alumise veapiiri vahele (vt joonis 16).

Rahvusvahelise koostöö ja arengu ning naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi audiitorite või lepinguliste audiitorite eel- ja järelkontrollid hõlmasid 2015. aastal 2 701,98 miljonit eurot.

Riskiga seotud kulude kogusumma maksete tegemise ajal moodustab naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi 2015. aasta kogukulude puhul 246 miljonit eurot (2,9 %). Konservatiivselt hinnatud tulevased korrektsioonid moodustavad 50 miljonit eurot (0,6 %). Hinnanguline riskiga seotud kulude summa programmi sulgemise ajal on 196 miljonit eurot (2,3 %).

Kogu poliitikavaldkonna „Välissuhted“ hinnanguline riskiga seotud kulude kogusumma maksete tegemise ajal moodustas 281 miljonit eurot (2,9 %), konservatiivselt hinnatud tulevased korrektsioonid moodustavad 62 miljonit eurot (0,6 %) ja hinnanguline riskiga seotud kulude summa sulgemise ajal moodustab 219 miljonit eurot (2,3 %).

Joonis 16. Komisjoni (rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi avaldatud jääkvigade määr) ja kontrollikoja hinnangulised veamäärad välissuhete valdkonnas aastatel 2013–2015*



* Veamäärasid ühendavate joonte eesmärk ei ole osutada püsivatele suundumustele, vaid lihtsustada veavahemike võrdlemist.

Allikas: kontrollikoja aastaaruanded ning rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi iga-aastased tegevusaruanded eelarveaastate 2013–2015 kohta.

5.2. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat (DEVCO)

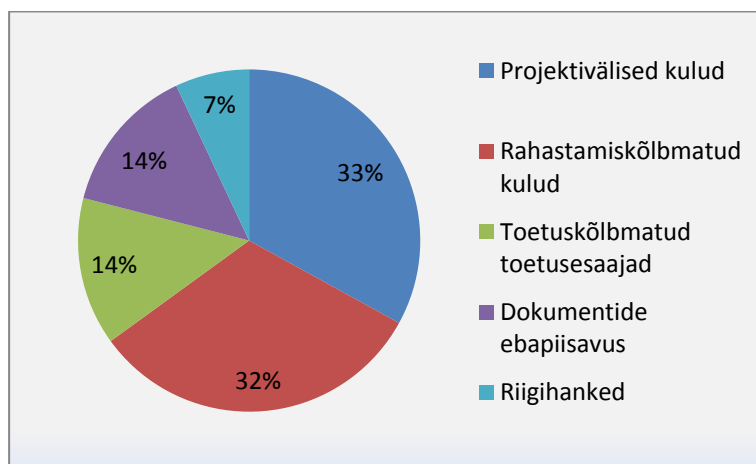
5.2.1. Vigade algpõhjused

Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat tegi kindlaks järgmised peamised vigade algpõhjused.

- Rahastamiskõlblikkuse eeskirjade mittejärgimine (57 % tuvastatud vigadest):
 - projektiperioodi väliselt tekkinud kulud;
 - otsestena deklareeritud kulud, mis on juba kaudsete kuludena arvesse võetud.
- Riigihanke-eeskirjade mittejärgimine (26 % tuvastatud vigadest).
- Puudulikud või puuduvad dokumendid.

See hinnang kattub üldjoontes kontrollikoja järeldustega kogu peatüki „Globaalne Euroopa“ kohta (vt joonis 17).

Joonis 17. Kontrollikoja hinnangud vigade algpõhjustele rubriigi 4 puhul 2015. aastal⁵⁴



5.2.2. Võetud parandusmeetmed

a) Lihtsustamine

Vigade algpõhjused on liiga põhjalikud, seadusest rangemad toetuste määramise tingimused, mis ei anna tulemuslikkusele ja väljundite saavutamisele mingit lisaväärtust. Selliste mittevajalike elementide eemaldamine praktilisest juhendist (PRAG) on juba ette võetud. Rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat on pidamas arutelusid sidusrühmadega ning finants-, lepingute sõlmimise ja auditiüksused peavad regulaarseid kohtumisi, et arutada vigade olulisemaid allikaid ja nende vältimise viise. Lisaks sellele edendatakse toetusesaajatele suunatud finantsjuhtimise abimaterjale ning korraldatakse ja kohandatakse toetustega seotud koolitusi.

Nagu eespool selgitatud, on komisjon veamäära vähendamiseks juba teinud mitu ettepanekut üldiste finantseeskirjade muutmiseks toetuste andmisel (vt punkt 3.1).

b) Juhtimis- ja kontrollisüsteemi tugevdamine

Järgnevalt on toodud iga eelarve täitmise viisi puhul kavandatud tegevused.

⁵⁴ Kontrollikoja eelarveaasta 2015 aastaaruanne, selgitus 8.2

- Otsese eelarve täitmise raames antavate toetuste puhul tegi rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat kindlaks, et vigade algpõhjus on toetusesaajate poolt tehtud kulude kontrollimise kehv kvaliteet. Kavandatavad meetmed on järgmised:
 - toetusesaajate ja lepinguliste üksuste poolt rakendatud kulude kontrollimise pädevusraamistiku ülevaatamine, sh kvaliteedi hindamise kriteeriumide kohaldamine aruannetele;
 - auditite raamlepingu kasutamine, et viia toetusesaajate poolt puudulikult tehtud kulude kontrollid lõpule;
 - täiendavate dokumentide taotlemine juhuslikult valitud, maksetaotlusi puudutavate tehingute kohta ning nende kontrollimine enne väljamakse ja/või kulude tasaarvestamist ning
 - toetuste määramise menetluste ja lepingutingimuste lihtsustamine.
- Kuluvaldkondade puhul, mille eelarvet täidavad kaudsel viisil rahvusvahelised organisatsioonid ja liikmesriikide ametid, tuvastati korduvate vigade algpõhjustena puudulikud või puuduvad dokumendid, ebapiisava kvaliteediga kontrollkäigud ja hilised tasaarvestused. Kavandatavad meetmed on järgmised:
 - erandolukorras kaudse eelarve täitmise peatamine, kui esineb korduvaid vigu või dokumentide esitamisega seotud eeskirjade rikkumisi;
 - kontrollkäikude pädevusraamistiku kohandamine muude rahvusvaheliste organisatsioonide kui Maailmapank ja ÜRO tarbeks;
 - teadlikkuse suurendamine rahvusvahelistele organisatsioonidele enam kui kaks aastat tagasi (2013 ja varem) tehtud eelmaksete tasaarvestamise kohta ning nende üle tehtav järelevalve;
 - rahvusvaheliste organisatsioonidega regulaarselt peetavad kohtumised, et tagada jätkuv teabevahetusalaane koostöö kontrollikoja auditite ja jääkvigade määra analüüsimise raames, ning
 - kontaktpunkti loomine, et koordineerida suhtlust rahvusvaheliste organisatsioonidega kõigil tasanditel.

Kõik nimetatud meetmed on juba rakendunud.

c) Perioodi 2014–2020 õigusraamistik:

Mõned hiljutised muudatused muutsid eeskirjadest kinnipidamise rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi lepingupartneritele lihtsamaks, sellest tulenevalt võib väheneda ka vearisk.

- Riigihanke menetlused toetuste määramise raames – 2015. aastal lihtsustati rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi toetuslepingute IV lisa, võimaldades toetusesaajatel kasutada oma raamatupidamisarvestuse eeskirju, järgides samal ajal põhiprintsiipe ja toetuste andmise kriteeriume.
- Täiendavate dokumentide puudumine – 2016. aastal lisati rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi toetuste näidisesse võimalus aktsepteerida kulude kontrollimisel tõendavate dokumentide koopiaid. Sellega laheneb korduvalt esinev

probleem, et originaaldokumendid asuvad eri riikides ja ei ole alati kättesaadavad, kui audiitorid kulude kontrolli teevad.

- Vahetuskursi toetuste puhul – alates 2015. aastast on toetusesaajatel võimalik raamatupidamisarvestuses kasutada oma vahetuskursse käsitlevaid eeskirju eeldusel, et eeskirjad on nõuetekohaselt dokumenteeritud.

Üldkokkuvõttes on juhtimis- ja kontrollisüsteeme (kavandamine ja toimimine) tugevdatud ning mõned skeemid on kulutõhususe kaalutlustel kõrvale jäetud.

5.3. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (NEAR)

5.3.1. Vigade algpõhjused

Kõige tavalisemad naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi veamääradega seotud küsimused on järgmised.

- Eelmaksete tasaarvestamisega seotud vead.
Peamine naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi puhul tuvastatud probleem on eelmaksete tasaarvestamisega seotud vead. Eelmaksete tasaarvestamise süsteemi, tasaarvestamisel kasutatavaid tõendavaid dokumente ja tasaarvestamise ajastust on kritiseerinud ka kontrollikoda.
- Kulude kontrollimise aruanne.
Sarnaselt rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadile on kontrollikoja andmete kohaselt ka kõnealuse peadirektoraadi puhul puuduseks välisaudiitorite koostatavad kulude kontrollimise aruanded, millele komisjon konkreetsete kulude heakskiitmisel toetub.
- Õiguslike ja lepinguliste kohustuste mittetäitmine.

5.3.2. Võetud parandusmeetmed

Eelmaksete tasaarvestamise küsimuses on naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat võtnud mitmeid meetmeid:

- 2015. aasta detsembris võeti vastu naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi uus raamatupidamisarvestuse juhend, mis selgitab täiendavalt naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi eelmaksete tasaarvestamise poliitikat;
- edasivolitatud eelarvevahendite käsutajatele ja nende personalile anti juhiseid, et selgitada vahemaksetega seotud kulude heakskiitmise ja eelmaksete tasaarvestamise eeskirju, ning
- ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA II) õigusraamistikus eelarve kaudseks täitmiseks koostöös toetust saavate riikidega on sätestatud selgem menetlus ning kehtestatud toetusesaajatele tekkinud kulude heakskiitmist puudutavad aruandluskohustused.

Kulude kontrollimise aruannete puhul tegi naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat tihedat koostööd rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadiga: rakendatud leevendavad meetmed hõlmavad kvaliteedirakendust kulude kontrolli

aruannete hindamiseks ja kulude kontrollimiseks vajaliku pädevuse kindlakstegemiseks. Lisaks sellele võib auditite raamlepingut vajaduse korral kasutada täiendavate kulude kontrollimiseks. Kõik nimetatud meetmed on juba rakendunud.

Selleks et leevendada ja vähendada selliste vigade arvu, mis on seotud lepinguliste ja õiguslike kohustuste mittetäitmisega, on rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraadi eestvedamisel tehtud pidevaid jõupingutusi käsiraamatute ja juhiste pidevaks läbivaatamiseks, et tagada nende selgus (PRAGi, Pagoda 2 läbivaatamine). Lisaks pakutakse regulaarselt koolitusi, mille eesmärk on tagada, et asjassepuutuvad osalised rakendaksid nõuetekohaseid eeskirju ja menetlusi.

IV. JÄRELDUSED

1. Finantsjuhtimine paranes märgatavalt, mis tõi kaasa veamäära vähenemise

Õigusaktides esitatavate nõuete järgimine ELi eelarve täitmisel on aastate jooksul märgatavalt paranenud. Euroopa Parlamendi, nõukogu ja kontrollikoja tehtava pideva kontrolli tulemusel on ELi fondide kogu kontrolliahela erialane pädevus – alates komisjonist ja lõpetades liikmesriikide asutuste, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega – paranenud. Selle tulemusena on veamäärad mõne poliitikavaldkonna (eelkõige ühtekuuluvuse) puhul langenud programmitöö perioodi 2000–2006 ja sellele eelnenud ajavahemike kahekohalistelt näitajatelt tunduvalt madalamale veamäära tasemele (enamiku poliitikavaldkondade puhul alla 5 %, mõne valdkonna puhul isegi ligikaudu 2 %-le või alla selle).

2. Komisjoni ja kontrollikoja hinnangud veamäära ja vigade algpõhjuste kohta langevad kokku

Komisjon ja kontrollikoda on ühel nõul, et **püsivalt kõrge veamäära peamised algpõhjused on eelkõige liikmesriikide, kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide juhtimis- ja kontrollisüsteemide puudused ning ELi poliitikate rakendamise õigusraamistiku keerukus.**

Lisaks sellele, arvestades eri lähenemisviiside ja saadud tulemuste suhtelist täpsust, **on komisjoni peadirektoraatide iga-aastastes tegevusaruannetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes esitatud veamäärad üldjoontes kooskõlas kontrollikoja hinnanguliste veamääradega 2014. ja 2015. aasta kohta.**

3. ELi kulutuste märkimisväärse osa mitmeaastase iseloomu arvestamise vajadus

ELi kulutuste märkimisväärse osa mitmeaastast iseloomu arvestades saab lõpliku veamäära kindlaks teha programmide sulgemisel, kui kõik kontrollitasemed on läbitud. **Hinnanguline riskiga seotud kulude summa programmi sulgemise ajal** pärast kõikide parandusmeetmete rakendamist on vahemikus **0,8–1,3 % 2015. aasta kogukuludest.** Seega kaitsevad mitmeaastased korrigeerivad mehhanismid ELi eelarvet piisavalt kulude eest, mille puhul rikutakse seadust.

4. Haldus- ja kontrollikulud ning edasise lihtsustamise vajadus

Praegused **suured haldus- ja kontrollikulud** seavad küsimärgi alla auditite mahu ja jõupingutuste edasisest suurendamisest saadava kasu. **Läbi tuleb viia mitte rohkem, vaid tõhusamaid kontrole.** Lisaks on **lihtsustamine** kõige tõhusam viis kulude ning kontrollikoormuse ja vigade tegemise ohu vähendamiseks. Poliitikavaldkondades, mille puhul rakendatakse usaldusväärseid juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning lihtsamaid rahastamiskõlblikkuse eeskirju, esineb vähem vigu. Seepärast on **juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhustamine** kõikidel tasanditel ja **eeskirjade lihtsustamine** pidevalt päevakorras. Seoses sellega esitas komisjon 2016. aasta septembris ettepaneku finantsmääruse ja teatavate valdkondlike eeskirjade laiapõhjaliseks läbivaatamiseks, et muuta sätted lihtsamaks ja paindlikumaks ning keskenduda rohkem tulemustele.

5. Komisjon võtab jätkuvalt meetmeid, et tegeleda vigade algpõhjuste ja finantsmõjuga

Komisjon **võtab jätkuvalt meetmeid, et tegeleda püsivalt kõrge veamäära algpõhjuste ja finantsmõjuga**; mõnel juhul tulenevad probleemid ambitsioonikatest poliitikaeesmärkidest ning võib kuluda palju aega, enne kui meetmed vilja kandma hakkavad, eriti juhul, kui need on seotud keeruliste riiklike nõuete või tulemusmehhanismidega. Kuigi käesoleva analüüsi keskmes on programmitöö perioodi 2007–2013 maksed, on **sellest perioodist tehtud järeldused** juba integreeritud jooksva programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistikku ja täiustatud süsteemidesse (st netofinantskorrektsioonide ja raamatupidamisaruannete rakendamine, mis on uus nähtus ühtekuuluvuse valdkonnas, kuid juba tavaks põllumajanduse valdkonnas; auditeerimis- ja sertifitseerimisasutustelt saadavad tugevdatud auditiarvamused; uued riigihangete direktiivid; eeltingimustest tulenevad nõuded; lihtsustatud rahastamiskõlblikkuseeskirjad ja oluliselt täiustatud võimalused lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamiseks kulude hüvitamise alusena tegelike kulude meetodi asemel; 10 % kinnipidamise mehhanism ühtekuuluvuse valdkonnas).

Lisaks sellele on komisjon võtnud vastu **mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamise/muutmise paketi**, mis tugineb moderniseerimispehmetele ja käesoleva mitmeaastase finantsraamistikuga tehtud täiustustele. Algatusega „**Tulemustele keskenduv ELi eelarve**“ on hakatud tegema edusamme tõhusama ja lihtsama rakendussüsteemi juurutamise suunas, mis tagab vastavuse õigusraamistikule, kuid näitab positiivseid tulemusi ka liikmesriikides. Seetõttu on **jätkuv lihtsustamine üha olulisem**. Edasised edusammud tehakse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku raames.

Lõpetuseks jätkab komisjon **ELi eelarve kaitsmist püsivalt kõrgete veamäärade finantsmõju eest**, rakendades ennetusmeetmeid (näiteks maksete katkestamine ja peatamine) ja korrektsoonimehhanisme (finantskorrektsioonid ja sissenõudmised).