

## III

(Ettevalmistavad aktid)

## KONTROLLIKODA

## KONTROLLIKODA

## ARVAMUS nr 3/2020

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4 ja artikli 322 lõike 1 punktile a)

**ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 ja määrust (EL) nr 1301/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel COVID-19 puhangu tõttu (2020/0054(COD))**

(2020/C 159/01)

## SISUKORD

|   | <b>Punkt</b> | <b>Lehekülg</b> |
|---|--------------|-----------------|
| SISSEJUHATUS  | 1–5          | 2               |
| MEIE HINNANG  | 6–13         | 3               |
| Võimalus kasutada 100% kaasrahastamismäära  | 7–8          | 3               |
| Liikmesriikide suurem paindlikkus suunata ELi toetust vastavalt oma äranägemisele | 9–10         | 3               |
| Erimeetmete kasutamise jälgimine  | 11           | 4               |
| Meetmete ajakava  | 12           | 4               |
| Mõju audiitorite tööle  | 13           | 4               |
| LÕPPMÄRKUS  | 14           | 4               |

**SISSEJUHATUS**

1. COVID-19 puhangul on kõigis ELi liikmesriikides enneolematu mõju kodanike tervisele ja majanduse vastupanuvõimele. Seda arvesse võttes teeb Euroopa Komisjon ettepaneku võtta selle mõju leevendamiseks kasutusele Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendid „ajutise ja erakorralise meetmena, [—] ilma et see piiraks nende normide kohaldamist, mida tuleks kohaldada tavapärastes tingimustes“<sup>(1)</sup>. Komisjon mõnab, <sup>(2)</sup> et kriisile reageerimise meetmeid tuleb rahastada peamiselt liikmesriikide eelarvetest. Komisjoni ettepanekud on esitatud ettepanekus muuta kaht määrust, millega reguleeritakse fondide kasutamist aastatel 2014–2020: ühissätete määrust, mis hõlmab eri fondidega seotud eeskirju, <sup>(3)</sup> ja Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) käsitlevat määrust <sup>(4)</sup>. Komisjon on viimastel nädalatel võtnud veel meetmeid <sup>(5)</sup>. Need ei ole vormiliselt käesoleva arvamuse teema, kuid neid on vajaduse korral arvesse võetud.

2. Komisjoni ettepaneku õigusliku aluse tõttu on konsulteerimine Euroopa Kontrollikojaga kohustuslik <sup>(6)</sup>. Saime seadusandjalt ametliku taotluse 3. aprillil 2020 (Euroopa Parlamendilt) ja 8. aprillil 2020 (nõukogult). Käesolev arvamus täidab konsulteerimise nõude.

3. Aluslepingu kohaselt on kontrollikoja ülesanne kontrollida, „kas kogu tulu on laekunud ning kõik kulutused on tehtud seaduslikult ja korrektselt ning kas finantshaldus on olnud usaldusväärne“ <sup>(7)</sup>. Üldiselt uurime me eeskirjadel põhinevat haldusraamistikku, mille eesmärk on pakkuda kodanikele kasulikke tulemusi ja mõju asjaomaste eeskirjade järgimise kaudu.

4. Kuid tegemist ei ole tavapäraste oludega. ELi institutsioonina mõistame, et EL peaks võtma erakorralisi meetmeid, et aidata liikmesriikidel võidelda COVID-19 puhangu vastu ja tulla toime selle mõjuga Euroopa kodanike elule. Praeguse olukorra tõttu on vaja kiiresti võtta kasutusele kõik kättesaadavad rahalised vahendid, et tegeleda tervisele, ettevõtjatele ja kodanikele avalduvate tagajärgedega: ELi toetus peab olema liikmesriikidele kättesaadav võimalikult kiiresti.

5. Komisjoni ja seadusandjate poolt aastateks 2014–2020 kehtestatud menetluste lõdvendamisega kaasnevad riskid. Komisjon peab püüdma oma ettepanekus tagada, et tasakaalus oleksid ühelt poolt vajadus tagada vajalik paindlikkus, mis võimaldab teha rahalised vahendid liikmesriikidele viivitamata kättesaadavaks, ning teiselt poolt vajadus minimeerida nõuete täitmise ja usaldusväärse finantsjuhtimisega seotud ohte. Oleme seisukohal, et sellise suurema paindlikkuse võimaldamine on peamiselt ELi seadusandjate – Euroopa Parlamendi ja nõukogu – poliitilise otsustuse küsimus.

<sup>(1)</sup> Seletuskiri, mis on lisatud komisjoni ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 ja määrust (EL) nr 1301/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel COVID-19 puhangu tõttu (COM(2020) 138 final (menetlus 2020/0054 (COD))).

<sup>(2)</sup> Komisjoni teatis „Riigiabi ajutine raamistik majanduse toetamiseks praeguse COVID-19 puhangu kontekstis“ (2020/C 91 I/01), punkt 9.

<sup>(3)</sup> 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. (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320).

<sup>(4)</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1301/2013, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgiga seonduvaid erisätteid ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1080/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 289).

<sup>(5)</sup> Eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. märtsi 2020. aasta määrus (EL) 2020/460, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseid (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013 ja (EL) nr 508/2014 seoses erimeetmetega investeringute kaasamiseks liikmesriikide tervishoiusüsteemidesse ja muudesse majandussektoritesse, et reageerida COVID-19 puhangule (koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus) (ELT L 99, 31.3.2020, lk 5), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. märtsi 2020. aasta määrus (EL) 2020/461, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 2012/2002, et anda finantsabi liikmesriikidele ja liiduga ühinemisläbirääkimisi pidavatele riikidele, keda ulatuslik rahvatervise hädaolukord tõsiselt mõjutab (ELT L 99, 31.3.2020, lk 9).

<sup>(6)</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 322 lõike 1 punkt a.

<sup>(7)</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 287.

**MEIE HINNANG**

6. Eelnevat arvesse võttes on meie eesmärk hõlbustada käesoleva arvamusega seadusandjatel komisjoni ettepaneku kaalumist. Me ei esita üksikasjalikke kommentaare õigusaktide kavandatud muudatuste kohta, vaid toome esile peamised probleemid ja mõned nendega seotud ohud.

**Võimalus kasutada 100 % kaasrahastamismäära**

7. Ettepanek ei hõlma täiendavaid ELi rahalisi vahendeid liikmesriikidele. Selles nähakse siiski ette ELi rahaliste vahendite kiirem ülekandmine, andes liikmesriigile võimaluse taotleda ELilt 100 % kaasrahastamismäära kohaldamist, ilma et liikmesriik oleks kohustatud tagama omapoolset kaasrahastamist<sup>(8)</sup>. Meede parandaks liikmesriikide vahendite kättesaadavust lühiajalises plaanis. Selle mõju oleks liikmesriigiti erinev ja sõltuks mitmesugustest teguritest, näiteks praegu kasutusel olevatest kaasrahastamismääradest ja liikmesriigi suhtelistest edusammudest oma rakenduskavade elluviimisel. Üldiselt saavad sellest meetmest kõige rohkem kasu liikmesriigid, kellele on praeguste rakenduskavade raames kättesaadav suurem hulk rahalisi vahendeid, kes deklareerivad järgmisel aruandeaastal kõige suuremas summas kulusid ja kelle kaasrahastamismäärad on üldiselt madalamad.

8. Sellest tulenev rakenduskavade kiirem rakendamine ja lõpetatud tegevuste kulude rahastamiskõlblikuks muutmise avaldavad survet ELi eelarve raames kasutada olevatele maksete assigneeringutele. Märgime, et komisjon kavatab jälgida „tähelepanelikult kavandatud muudatuste mõju maksete assigneeringutele 2020. aastal, võttes arvesse nii eelarve täitmist kui ka liikmesriikide muudetud prognoose“<sup>(9)</sup>.

**Liikmesriikide suurem paindlikkus suunata ELi toetust vastavalt oma äranägemisele**

9. Ettepaneku kohaselt oleks liikmesriikidel suurem paindlikkus reageerida COVID-19 puhangule, suunates ELi rahalised vahendid sinna, kus neid kõige rohkem vajatakse. Eelkõige loobutakse nõudest kasutada kindel osa Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditest põhiteemadele<sup>(10)</sup> (nt teadus- ja arendustegevus või kliima ja energeetika) ning nähakse ette ümberpaigutuste lihtsustamine liikmesriigis fondide, rakenduskavade ja piirkondade vahel<sup>(11)</sup>. Ettepaneku kohaselt otsustaks tegelikkuses liikmesriik, kuhu konkreetselt rahalisi vahendeid suunata. Lisaks võib ettepanekus esitatud paindlikkus mõjutada ELi suutlikkust saavutada rakenduskavades algselt seatud eesmärgid ja komisjoni suutlikkust anda tulemuslikkuse kohta aru.

10. Kuigi mõned haldusnõuded on ettepanekust välja jäetud (nt vajadus muuta partnerluslepinguid), nõuaksid paljud uued meetmed rakenduskavade muutmist ja seejärel komisjoni heakskiitu. See võib põhjustada märkimisväärset halduskoormust, eelkõige komisjonile, kes peaks lühikese aja jooksul vaatama läbi suure hulga muudatusi. Et seda ohtu vähendada ja maksimeerida vahendite mõju, peaksid liikmesriigid ja komisjon piirama rakenduskavade muudatusi nii, et need hõlmaksid vaid rahaliste vahendite ümberjaotamist COVID-19 puhanguga seotud tegevustele, vähendamaks viivitusi rahaliste vahendite jõudmisel toetusesaajateni.

<sup>(8)</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 25a lõige 2, millega muudetakse sama määruse artikli 60 lõiget 1 ja artikli 120 lõiget 3. Ümberpaigutustega ei tohi vähendada noorte tööhõive algatuse jaoks ja enim puudustkannatavatele isikutele mõeldud abiks eraldatavaid miinimumvahendeid vastavalt määruse artikli 92 lõigetele 5 ja 7.

<sup>(9)</sup> Seletuskiri, mis on lisatud komisjoni ettepanekule võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 ja määrust (EL) nr 1301/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel COVID-19 puhangu tõttu (COM(2020) 138 final (menetlus 2020/0054 (COD))).

<sup>(10)</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 25a lõige 5, millega muudetakse sama määruse artiklit 18.

<sup>(11)</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 25a lõiked 2 ja 3, millega muudetakse sama määruse artikli 92 lõike 1 punkte a–d, artikli 92 lõiget 4 ja artiklit 93.

### Erimeetmete kasutamise jälgimine

11. Ettepanekuga võimaldataks valida ja rahastada tagasiulatavalt tegevusi, „millega suurendatakse valmisolekut [—] kriisile reageerida“<sup>(12)</sup>. Märkime, et ettepanekus ei ole esitatud üksikasju selle kohta, milliseid tegevusi silmas peetakse või kuidas liikmesriigid ja komisjon saaksid neid jälgida. Samuti ei ole selles sätestatud investeeringutega seotud järelevalvenõudeid (näiteks sihtotstarbelise prioriteetse suuna kindlaksmääramine, nende tegevuste jaoks sekkumiskoodide rühmade loomine või COVID-19 puhangule reageerimise kulude märgistamine nende IT-süsteemides). Seetõttu ei oleks usaldusväärne teave COVID-19 puhangule reageerimiseks kasutatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite kohta komisjonile või seadusandjatele hõlpsasti kättesaadav, mis võib mõjutada aruandekohustust ELi kodanike ees rahaliste vahendite kasutamisel.

### Meetmete ajakava

12. Mõned meetmed oleksid kättesaadavad kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul (100 % kaasrahastamismäärad, igaaastaste rakendusaruannete esitamise tähtaegade edasilükkamine, auditi valimi moodustamise muudetud kord, raskustes olevate ettevõtjate rahastamine), samas kui teised kehtiksid tõenäoliselt 2023. aasta lõpuni, mil praeguse programmiperioodi maksed peavad olema lõppenud (valdkondliku keskendamise nõuetest ja partnerluslepingute muutmisest loobumine). Arvestades ebakindlust selle suhtes, kui kaua kriisi eri aspektid kestavad, on ajakava paindlikkus asjakohane. Nende meetmete puhul, mille praegune lõppkuupäev on programmiperioodi lõpp, on siiski oluline, et komisjon jälgiks tähelepanelikult olukorra muutumist, et tagada nende rakendamine ainult nii kaua, kui on vaja eespool nimetatud ajutiste ja erakorraliste püüdluste jaoks.

### Mõju audiitorite tööle

13. Ettepanek võimaldaks auditeerimisasutustel viidata COVID-19 puhangule, et põhjendada mittestatistilise valimimeetodi kasutamist oma töös ühel aruandeaastal<sup>(13)</sup>. Nimetatud meede võib võimaldada vähendada seda võimalust kasutatavalt auditeerimisasutustelt nõutavat töömahtu<sup>(14)</sup>. Siiski tekib oht, et asjaomaste rakenduskavade põhjal moodustatud valimid ei ole esinduslikud, mis võib kaasa tuua ebausaldusväärset veamäärade ja auditirvamused kõnealuse aasta kohta. See võib nõrgendada järelevalvet Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kulutuste üle ajal, mil kulutuste vea- ja/või pettuseoht on tõenäoliselt suurem. Käesolev ettepanek võib seega mõjutada komisjoni suutlikkust tagada kindlus, et rahalisi vahendeid kasutatakse õiguspäraselt, mis võib omakorda mõjutada aruandlusprotsessi ja meie auditeid.

### LÕPPMÄRKUS

14. Komisjon teeb ettepaneku muuta ühissätete määrust ja ERFi määrust, millega muudetakse paljud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta kulutusi reguleerivad eeskirjad leebemaks. See lühiajaline reageerimine on vajalik, et aidata liikmesriikidel vähendada COVID-19 kriisi mõju. Kuid sellega ei tohiks kaasneda olulisi järeleandmisi kulutustega seotud aruandluse suhtes, kuna see kahjustaks pikemas plaanis ELi kodanike usaldust selle institutsioonide vastu. Komisjon on töötanud ettepaneku esitamisel poliitilise surve ja väga lühikeste tähtaegade tingimustes, mis suurendab nende meetmete kavandamise ja rakendamisega seotud ettenägematute probleemide ohtu. Seepärast peaks komisjon jälgima olukorra edenedes tähelepanelikult nende kasutamist, et teha praktiliste kogemuste põhjal vajalikke muudatusi. Kavandatud muudetud eeskirjad on erakorralise olukorra tõttu üksnes ajutised. Oluline on pöörduda võimalikult kiiresti tagasi tavapäraste eeskirjade juurde.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 14. aprillil 2020 Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel  
president  
Klaus-Heiner LEHNE

<sup>(12)</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 uue artikli 25a lõige 7, millega muudetakse artikli 65 lõiget 6 seoses uute rahastamiskõlblike tegevustega, mis on alates 1. veebruarist 2020 lisatud määrusega (EL) 460/2020 artikli 65 lõikele 10.

<sup>(13)</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 uue artikli 25a lõige 12, millega muudetakse sama määruse artikli 127 lõiget 1.

<sup>(14)</sup> See meede oleks tegelikkuses kasulik kuni 600 tegevusest koosnevatele üldkogumitele.