



Brüssel, 27.2.2017
COM(2017) 120 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA KONTROLLIKOJALE, NÕUKOGULE JA
EUROOPA PARLAMENDILE**

Liikmesriikide vastused Euroopa Kontrollikoja 2015. aasta aruandele

{SWD(2017) 101 final}

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS	1
2. LIIKMESRIIKIDE VASTUSTE KOKKUVÕTE	1
2.1. VIGADE ALGPÕHJUSED JA MEETMED VIGADE PARANDAMISEKS	1
2.2. ELI EELARVE TULEMUSLIKKUS.....	5
2.3. KONTROLLIKOJA POOLT LIIKMESRIIKIDELE ESITATUD SOOVITUSTE JÄRELKONTROLL. 	8
3. KOKKUVÕTE	8
I LISA. KONSOLIDEERITUD TULEMUSED KÕIGI LIIKMESRIIKIDE KOHTA – ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA NING MAJANDUSLIK, SOTSIAALNE JA TERRITORIAALNE ÜHTEKUULUVUS	10

1. SISSEJUHATUS

Kui Euroopa Kontrollikoda (edaspidi „kontrollikoda“) avaldas 13. oktoobril 2016 oma 2015. aasta aruande, teavitas komisjon kooskõlas finantsmäärusega¹ liikmesriike kohe aruande nendest üksikasjadest, mis on seotud liikmesriikide vastutusalasse kuuluvate vahendite haldamisega. Liikmesriikidel paluti vastata küsimustikule, mis keskendus kolmele peamisele valdkonnale:

- 1) tehingute korrektsus ühise vastutuse alla kuuluvates suuremates ELi kuluvaldkondades, peatähelepanuga vigade algpõhjustele;
- 2) ELi eelarve tulemuslikkus, rõhutades ühelt poolt aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ kohaste ELi prioriteetide ja liikmesriikide prioriteetide vahelisi seoseid ning teiselt poolt projekti tasandi tulemuslikkust eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega;
- 3) kontrollikoja poolt liikmesriikidele esitatud soovitude järelkontroll.

Käesolevas aruandes esitatakse kokkuvõtte liikmesriikide vastustest. Sellele on lisatud komisjoni talituste töödokument, kus liikmesriikide vastuseid on üksikasjalikumalt kirjeldatud.

2. LIIKMESRIIKIDE VASTUSTE KOKKUVÕTE

2.1. VIGADE ALGPÕHJUSED JA MEETMED VIGADE PARANDAMISEKS

Liikmesriikidele esitati loetelu 19² väitega ELi kulude seaduslikkuse ja korrektsusega seotud vigade algpõhjuste kohta ning paluti hinnata nende asjakohasust järgmistes kategooriates: „täiesti asjakohane“, „suuremas osas asjakohane“, „teataval määral asjakohane“, „ei ole asjakohane“. Väidete aluseks olid kontrollikoja ja komisjoni järeldused ning komisjoni asjaomaste peadirektoraatide kahe aasta tegevusaruannetes esitatud reservatsioonid.

Ühise põllumajanduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonna konsolideeritud vastused on kokku võetud **tabelis 1**, kus on esitatud neli väidet, mida liikmesriigid pidasid kõige sagedamini kas „täiesti asjakohaseks“ või „mitte asjakohaseks“. Liikmesriikide konsolideeritud vastuste ülevaade on esitatud **I lisa graafikutes 1 ja 2**.

¹ Määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 162 lõige 5.

² Komisjoni talituste töödokument, lk 114.

Tabel 1 – Vigade peamised algpõhjused ühise põllumajanduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas vastavalt liikmesriikide vastustele

Väited, mille liikmesriigid paigutasid sagedamini kategooriasse „täiesti asjakohane“	Väited, mille liikmesriigid paigutasid sagedamini kategooriasse „ei ole asjakohane“
• 17. väide „Vaja on rohkem algatusi, et tagada tõeline lihtsustamine toetusesaajatele ja programmide rakendamine“ (15 liikmesriiki – BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, PT, RO, SE, UK) • 1. väide „Eeskirjade hulk ja keerukus ning ülereguleerimine“ (9 liikmesriiki – AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, LU, SE) • 11. väide „Vaja on teadlikkuse suurendamist ja suunatud koolitusi ning üksikasjaliku metodoloogilise abi ja suuniste väljatöötamist ja pakkumist riiklikele ja piirkondlikele ametiasutustele ja lõplikele abisaajatele“ (8 liikmesriiki – BE, BG, CY, EE, EL, PL, RO, SK) ning 18. väide „Teadmiste ja kogemuste jagamine ning heade tavade levitamine riiklikul ja/või ELi tasandil levinud puuduste, puudujääkide või vigade parandamise kohta“ (8 liikmesriiki – BE, CY, EL, LU, PT, RO, SK, UK) <u>olid sama kaaluga</u>. • 12. väide „Vaja on rohkem ja paremaid vahendeid ja haldussuutlikkuse suurendamist“ (6 liikmesriiki – ES, HR, IT, PT, RO, SK)	• 2. väide „Kehtivate ELi õigusaktide ebaõige ülevõtmine siseriiklikku õigusesse“ (24 liikmesriiki – BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • 10. väide „Ebatõhus sanktsioonide mehhanism mittetäitmise korral või mittetäitmise korral määratavad väikesed karistused“ (21 liikmesriiki – AT, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK) • 7. väide „Põldude identifitseerimise süsteemi (LPIS) ebapiisav kvaliteet ja ajakohastatus“ (17 liikmesriiki – BE, BG, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK, UK) • 16. väide „Ebapiisavad muudatused uutes õiguslikes ja/või regulatiivsetes ja/või menetluslikes raamistikes, millel on tõenäoliselt oluline mõju vigade põhjustele“ (16 liikmesriiki – AT, BG, CY, DE, DK, EL, ES, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SK).

Iga suurema ELi kuluvaldkonna kohta tehti täiendav analüüs, mis kinnitas konsolideeritud vastustest selgunud suundumust, v.a järgmise puhul:

- ühise põllumajanduspoliitika ja ühtekuuluvuspoliitika puhul hindasid liikmesriigid vigade algpõhjustena täiesti asjakohaseks ka „piisavad teadmised riigihanke või riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta“ ning ainult ühise põllumajanduspoliitika puhul „keerukad toetuskõlblikkuse eeskirjad“;
- ühtekuuluvuspoliitika puhul ei pidanud liikmesriigid vigade algpõhjustena asjakohaseks ka „vigade avastamiseks ja parandamiseks vajaliku teabe paremat kasutamist“.

Liikmesriigid pakkusid välja meetmeid vigade algpõhjuste lahendamiseks.

i) Õigusnormide lihtsustamine

Mitu liikmesriiki (nt DE, EL, FR, HR, HU, PT, SE, UK) leidis, et ELi kuludega seotud suure riski ja vigade peamiseks põhjusteks on muu hulgas keerukad õigusnormid, õigusaktide ja kohtulahendite suurenev hulk, eri õigussätete ja eeskirjade erinev õiguslik ja auditalane tõlgendamine, auditite ülemäärane dokumenteerimine ja halduskoormus, haldussuutlikkuse suurendamise vajadus ning üldistest õigusnormidest ja eeskirjadest erandi tegemisega seotud raskused.

Osa liikmesriike (nt CZ, DE, DK, FI, FR, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SI, SK, UK) märkis, et on olukorra parandamiseks otsustanud jätkata lihtsustamist, viies riiklikud toetuskõlblikkuse eeskirjad vastavusse üksnes nõutava miinimumiga ja loobudes seega ELi määrustega kaasnevast ülereguleerimisest, kasutades lihtsustatud kuluvõimalusi, ühekordseid toetusi, kaudseid kulusid, ühikukulusid või keskmisi kulusid, võttes kaudsete kulude puhul kasutusele hariliku maksumäära

või kasutades õigusraamistikus ja seotud delegeeritud õigusaktides sätestatud kindlamääralisi summasid.

Eeskuju näitas siin Saksamaa,³ kes vastas, et ESFi riigi tasandi rakenduskavas 2014–2020 on viie abisuunise puhul arveldussüsteemi edukalt lihtsustatud, nii et individuaalselt arveldatakse ainult personalikulud ja töötasud. Kõikide muude kuluartiklite, nagu kaudse halduse ja toorainekulude puhul kohaldatakse kindlat maksumäära; personalikulud ja -tasud arveldatakse individuaalselt. Kindla maksumäära kohaldamise korral ei nõuta ka kulusid tõendavaid dokumente.

Tuleb märkida, et üldjoontes pidasid liikmesriigid lihtsustamismeetmetest saadud kogemust positiivseks ja kasulikuks.

Liikmesriigid on omandanud praktilisi kogemusi lihtsustamisvõimaluste rakendamisel. Lihtsustamist on siiski vaja jätkata – eelkõige tuleks vähendada halduskoormust ja suurendada mõistliku hinnaga tehtud kontrollide tõhusust.

ii) Süsteemide täiustamine ja heade tavade edendamine

Liikmesriigid jätkavad pingutusi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldussüsteemide parandamiseks, keskendudes ennetusmeetmetele ja headele tavadele näiteks järgmistes valdkondades.

- Hankemenetluste rakendamise kava väljatöötamine, spetsiaalse nõuandva hankemeeskonna moodustamine ja IT-süsteemide loomine avalike hangete jaoks.
- Juhtimiskontrolli ja süsteemiauditi tegemine (eelkõige seoses avalike hangete ja riigiabi eeskirjadega) enne ELi kulude väljamaksmist ja/või enne lõppmakset, kui see on võimalik.
- Eelkõige maksetähtaegade arvestamise katkestamise ja maksete peatamisega seotud tegevuskavade rakendamine, millega püütakse kõrvaldada vigade, juhtimis- ja kontrollisüsteemi nõrkuste ning ELi kulude puudujääkide algpõhjuseid.
- Kohtumiste korraldamine abisaajate, sidusrühmade ja kohalike omavalitsustega, kes on peamised toetuste ja ELi vahendite saajad, et arutada ühiseid toetuskõlblikkuse, avalike hangete, riigiabi ja muid küsimusi ning töötada välja parimad tavad.

Eeltingimused on osutunud riigihangete ja riigiabi valdkonnas kasulikuks ennetusmeetmete kehtestamisel ning süsteemide täiustamisel programmitöö perioodi 2014–2020 jaoks.

Liikmesriigid on võtnud oma ülesandeks tagada tõhusalt toimivad juhtimis- ja kontrollisüsteemid. Siiski on vaja veelgi suuremaid oskusi ja teadmisi, teadmiste jagamist ja heade tavade levitamist ELi ja riiklikul tasandil.

iii) Ennetus- ja korrektsioonivõime tugevdamine

Paljud liikmesriigid (nt AT, BE, CY, LU, IE, PL, PT, SK) rõhutasid proaktiivsete ennetus-, avastamis- ja parandusmeetmete tähtsust ühises põllumajanduspoliitikas ja ühtekuuluvuspoliitikas, pöörates erilist tähelepanu näiteks pidevõppele, põhjalikele suunistele ja üksikasjalikele kontrollnimekirjadele ning ka selliste tingimuste kõrvaldamisele, mida on keeruline täita või kontrollida. Muud meetmed hõlmavad riiklike ja piirkondlike pädevate asutuste kohtumisi ELi projektide juhtide ja sidusrühmadega (eelkõige selleks, et arutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldamist ja tööd, toetuskõlblikkuse eeskirju jne) ning riskihindamissüsteemi, mis võimaldaks keskenduda kontrollimisel kulude riskikategooriatele. Investeerimismeetmete osas on nimetatud uut pidevate maksete ja juba tehtud maksete

³ Komisjoni talituste töödokument, lk 250.

arvutipõhist riskikontrolli koos abitaotluses esitatud geograafilise teabe ja kohapealsete kontrollkäikude tulemusena saadud teabe tõhustatud riskikontrolliga.

Mitu liikmesriiki (nt CZ, LT, LV, NL, RO, SI) märkis ühise põllumajanduspoliitika kontekstis, et nad rakendavad vigade avastamise tegevuskavasid, mis saadetakse korrapäraselt komisjonile. Prantsusmaa juhtis tähelepanu asjaolule, et EAGFi ja EAFRD tegevuskavad aitavad kaasa teatavate riskide ja vigade algpõhjuste ohjamisele.

Mõned liikmesriigid osutasid oma paranenud ennetusvõimele, mis oli kohandatud programmitöö perioodile 2014–2020 vastavaks. Näiteks Poola⁴ märkis, et ühtekuuluvuse valdkonnas on komisjon rakendanud korra, mille kohaselt esitatakse iga-aastane kulude eelarvestus koos liidu vahendite haldaja kinnituse ning auditite ja inspekteerimiste lõpparuannete aastakokkuvõttega. Selline kord on tõhustanud kontrolle, mis tehakse enne, kui kulud aastaaruannetes avalikustatakse.

Saadud kogemused on kaasa toonud suurema ennetus- ja korrektsioonivõime ning paremad IT-rakendused, mis toetavad kontrollide tulemuslikkust.

iv) Riskianalüüs

Mõned liikmesriigid (nt BG, DE, FR, MT, NL) selgitasid, et riskihindamine ja -analüüs on pidev protsess, milles tuleks arvesse võtta eri kontrollide ja auditite tulemusi, et kindlaks teha eelkõige vigade algpõhjusted.

Poola⁵ osutas maaelu arengu programmide (2014–2020) raames toimunud erimeetmete tõestatavuse ja kontrollitavuse eelhindamisele, täpsemalt komisjoni suunistele valdkonnas „Meetmete tõestatavus ja kontrollitavus: vigade esinemise riski hindamine“. Hindamises võeti arvesse varasema programmitöö perioodi praktikat, kogemusi ja kontrollitulemusi.

Küpros⁶ vastas ühtekuuluvuse valdkonna kohta, et välja on töötatud valimi moodustamise meetodika, milles võetakse arvesse kindlaks tehtud riskide hindamist ja millega rakendatakse tõhusaid, ennetavaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid.

Hispaania⁷ märkis ESFi osas, et koostatud on riskianalüüsi ja pettuste ärahoidmise süsteem, mis sisaldab enesehindamise vahendit ELi kuludega (2014–2020) seotud riskide avastamiseks ja ohjamiseks. Ungari⁸ osutas asjaolule, et korraldusasutused hindavad pettuse riski igal aastal kooskõlas komisjoni vastavasisuliste suunistega.

Liikmesriigid märkisid, et mõistlike kuludega on võimatu vältida väiksemate vigade tekkimist.

Riskianalüüsi meetodid toetavad kontrollide ja vahendite paremat suunamist. Väikeseid vigu on aga võimatu vältida mõistlike kuludega.

v) Seos maksete aluse ja hinnanguliste veamäärade vahel ELi kuluvaldkondades

Mis puutub seosesse maksete aluse (kulude hüvitamise ja toetusõiguse) ja veamäärade vahel suuremates ELi kuluvaldkondades, siis siin on liikmesriikide vastustes suured erinevused.

Paljud liikmesriigid olid seisukohal, et selline seos on olemas. Näiteks Iirimaa⁹ osutas, et maksete aluse ja veamäärade vaheline seos on ilmne. Kui maksete alus eriti ei muutu, näiteks

⁴ Komisjoni talituste töödokument, lk 355.

⁵ Komisjoni talituste töödokument, lk 357.

⁶ Komisjoni talituste töödokument, lk 189.

⁷ Komisjoni talituste töödokument, lk 448.

⁸ Komisjoni talituste töödokument, lk 279.

⁹ Komisjoni talituste töödokument, lk 290.

valdkondades, kus arvutuste aluseks on ajas vähe muutuvad toetusõigused, on veamäär tavaliselt madal. Keerukamate skeemide puhul, mis hõlmavad sellise teabe, nagu maksete aluseks olevate arvete ja kviitungite esitamist, on vigade tekkimise risk siiski palju suurem. ESFi kogemus näitab, et mida keerukamad on maksete alus ja makse-eeskirjad, seda suurem on selliste maksetega seotud vigade risk. ERFi puhul suureneb veamäär siiski alati, kui projekti rakendamise ja sertifitseerimise vahele jääb märkimisväärne ajaline vahe.

Teised liikmesriigid jäid põllumajandus- ja ühtekuuluvuspoliitika puhul eriarvamusele. Näiteks Läti¹⁰ märkis, et veamäär sõltub pigem projekti laadist kui kuludest. Investeeringu tüüpi toetusmeetmed sisaldavad palju suuremat veariski kui otsetoetuste / pindalatoetustega seotud meetmed, kuna investeerimismeetmete rakendamine on keeruline, laiaulatuslik ja pikaaegne, toetub keerukate ja üksikasjalike kontrollide tegemisele ning on tööjõukulukas.

Liikmesriikide seisukohad maksete aluse (kulude hüvitamise ja toetusõiguse) ja veamäärade vahelise võimaliku seose küsimuses on küllaltki erinevad.

2.2. ELi EELARVE TULEMUSLIKKUS

Liikmesriigid tõid näiteid seoste kohta Euroopa 2020. aasta strateegia (sh „Horisont 2020“) ELi prioriteetide ja liikmesriikide prioriteetide vahel. Nad kirjeldasid meetmeid, mis on võetud selleks, et saavutada koostöötajate ja vastastikust täiendavust Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning riiklike programmide vahel. Liikmesriikide vastustes pöörati erilist tähelepanu ELi poliitiliste prioriteetide ja ELi rahastatavate projektide vahelistele seostele ning samuti seotud tulemustele suunatud süsteemile ja järelevalvele.

i) ELi poliitiliste prioriteetide ja liikmesriikide prioriteetide sidumine

Mitu liikmesriiki (nt CY, CZ, EL, FR, HU, IE, LU, MT, PT, PL, SI, SK, UK) selgitas, et partnerluslepingutes on antud ülevaade iga riigi arenguvajadustest ja esitatud kokkuvõtte iga valitud temaatilise eesmärgi jaoks kavandatud peamistest tulemustest (Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkidest), nagu ELi õigusnormides on ette nähtud. Lepingutega suunatakse vahendid konkreetsetesse poliitikavaldkondadesse, mis aitavad kaasa Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamisele. Selline täpsus saavutatakse üheteistkümnest temaatilisest eesmärgist koosneva „menüü“ abil, mis on otseselt seotud Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkidega. See tagab rahastamise suunamise põhilistesse kasvuvaldkondadesse, suurendades seega ELi investeeringute mõju.

Suur hulk liikmesriike (sh CZ, CY, DE, DK, EL, FR, HU, IE, LT, RO, SI) esitas üksikasjalikke vastuseid teadus- ja arendustegevuse programmide ja seal saavutatu kohta ning kirjeldas ELi ja liikmesriikide prioriteetide vahelisi seoseid ja sidusust programmiga „Horisont 2020“.

Näiteks selgitas Iirimaa¹¹, et riiklikud teadus- ja innovatsiooniprioriteedid on kindlaks määratud teadustegevuse prioriseerimise programmis, mis hõlmab viit aastat ajavahemikul 2013–2017. Teadustegevuse prioriseerimise strateegia töötati välja aastatel 2011–2012 ning seda mõjutasid kujunemisjärgus uurimisteemad ja programmi „Horisont 2020“ struktuur. Seepärast on riiklikud ja ELi programmid tugevas kooskõlas.

Lisaks sellele tõid liikmesriigid näiteid ELi ja liikmesriikide programmide vahelise sünergia kohta. Näiteks Küpros¹² märkis, et kõikide fondide vaheline parem koordineerimine ja suurim võimalik sünergia saavutatakse planeerimise ja strateegilise järelevalve juhtkomitee tegevuse kaudu. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning riiklike programmide sünergia ja täiendavus on võimalik seeläbi, et kõik meetmed, olenemata sellest, kas neid rahastatakse

¹⁰ Komisjoni talituste töödokument, lk 304.

¹¹ Komisjoni talituste töödokument, lk 290.

¹² Komisjoni talituste töödokument, lk 191.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest või liikmesriikide vahenditest, moodustavad osa valdkondlikest riiklikest strateegiatest (nt digitaalarengu strateegia, jäätmekäitluse strateegia, kliimamuutustega kohanemise strateegia jne).

Liikmesriigid on otsustanud keskenduda ELi poliitiliste prioriteetide (nt strateegia „Euroopa 2020“ ja programm „Horisont 2020“) ja riiklike prioriteetide sidumisele.

ii) ELi rahastatavate projektide ja ELi poliitiliste prioriteetide sidumine

Mitu liikmesriiki (nt DE, PT, UK) märkis, et programmitöö perioodi 2014–2020 käsitlev ELi õigusraamistik eeldas seost ELi prioriteetide ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamise vahel. Sihteesmärgid on sätestatud partnerluslepingutes ja iga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi vastavas rakenduskavas. Näiteks Portugal on nimetanud mõne teemavaldkonna, nagu teadus- ja arendustegevuse, tööhõive ja sotsiaalse kaasatuse osa ELi prioriteetides.

Saksamaa¹³ rõhutas eriti seda, et iga ERFi rakenduskava strateegia aluseks on liidumaa panuse suurendamine aruka, säästva ja kaasava majanduskasvu saavutamiseks Euroopa Liidus ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide abiga seotud ühiste probleemide lahendamine. Iga liidumaa kehtestatud temaatilised eesmärgid ja investeerimisprioriteedid on juba seotud strateegiaga „Euroopa 2020“. Tulemusnäitajad võeti kasutusele projekti tasandil. Kuna iga prioriteetne suund ja seega iga meede on osa hindamise/tulemuslikkuse süsteemist, millega nähakse ette konkreetsete sihtväärtuste, nagu tulemusnäitajate saavutamine, on automaatselt olemas seos strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkidega. See on (peamine) põhjus, miks täiendavat mõõtmisüsteemi ei ole kehtestatud / ei kehtestata.

Rumeenia¹⁴ vastas, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest aastatel 2014–2020 rahastatud rakenduskavad on välja töötatud nii, et arvesse on võetud strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid, riigipõhiseid soovitusi ning asjaomaseid Euroopa valdkondlikke strateegiaid.

ELi poliitilised prioriteedid, nagu strateegia „Euroopa 2020“, on ELi rahastatavate projektidega peamiselt seotud partnerluslepingutes ja rakenduskavades sisalduva tulemusraamistiku kaudu.

iii) ELi rahastatavate projektide tulemustele suunatud süsteem

Mitu liikmesriiki (AT, DE IE, FR, LU, SI, SK, UK) märkis, et programmide ja projektide tulemustele orienteeritus on ette nähtud programmitöö perioodi 2014–2020 õiguslike nõuetega. Nad osutasid iga programmikavandi puhul usaldusväärse sekkumisloogika määratlemisele, millega seotakse konkreetsed saavutatavad eesmärgid näitajate (finants-, väljundi ja tulemusnäitajad) algväärtuse, vahe-eesmärkide ja sihteesmärkidega. Tulemuslikkusega seotud mõistete ühtsuse tagamine on siiski keeruline.

Liikmesriigid väljendasid erinevaid arvamusi eesmärkide seadmise kasulikkuse kohta rakendamise kõigil tasanditel. Näiteks Tšehhi Vabariik¹⁵ märkis, et programmitöö kontekstis kehtestati iga konkreetse eesmärgi puhul näitajad, millega tagatakse programmi eesmärkidega otseselt seotud väljundi ja tulemuste mõõdetavus ning et üldiselt eelistavad nad siiski esmajoones keskenduda pigem kvantitatiivsete ja tulemusnäitajate vahelisele seosele kui tulemusnäitajate jälgimisele projekti tasandil. Tulemusnäitajate olemust arvesse võttes on nende nii üksikasjalik jälgimine ja hindamine sageli keeruline.

¹³ Komisjoni talituste töödokument, lk 253.

¹⁴ Komisjoni talituste töödokument, lk 402.

¹⁵ Komisjoni talituste töödokument, lk 204.

Austria¹⁶ vastas, et põllumajanduse puhul on olemas seos riiklike sätetega ning et projekti tasandi seos eeldaks suuremat bürokraatiat.

Saksamaa¹⁷ selgitas, et näitajate kogumiga mõõdetakse eesmärkide saavutamist, kasutades projekti tasandil väljundnäitajaid ja programmi tasandil tulemusnäitajaid. Projekti tasandil ei ole kehtestatud ühtegi tulemusnäitajat (kooskõlas asjaomase õigusliku alusega). Tulemusnäitajad näitavad olukorra kõiki muutusi ja nende abil mõõdetakse korrapäraselt suhtelist osakaalu. Üksikute projektide kaupa ei ole seda võimalik teha. Eeldatakse, et muutused ilmnevad alles teatava arvu projektide lõikes ja siis saab neid ka mõõta. Seepärast hinnatakse klassikalisi tulemusnäitajaid ainult programmi tasandil.

Liikmesriigid on keskendamas oma tähelepanu tulemustele, tehes jõupingutusi tulemusraamistike kasutuselevõtmiseks. See tagab ELi programmide ja projektide mõju eri viisil ja mitmel tasandil. Tulemuslikkusega seotud mõistete ühtsuse tagamine on siiski keeruline.

iv) Järelevalveraamistik

Üldiselt asetavad liikmesriigid tulemustele orienteeritud süsteemide järelevalve laiemasse perspektiivi, viidates partnerluslepingute ja rakenduskavade ettevalmistamiseks tehtavatele eelhindamistele ja/või muudele hindamistele, uuringutele ja mõjuhindangutele, mis on ajavahemikuks 2014–2020 ette nähtud. Nende vastustes tuuakse esile mitmeid viiteid käimasolevatele ja korrapärasele hindamistele ning üldiste ja erieesmärkide, (üldise) väljundi ja tulemusnäitajate saavutamise pidevale jälgimisele. Mõned liikmesriigid (nt DE, FR, PL) mainisid eesmärkide ja vahe-eesmärkide väärtuste kindlaksmääramist aastaks 2023.

Täpsemalt viitas mitu liikmesriiki mõningatele õigussätetele, mis tugevdaksid andmete usaldusväärsust 2014.–2020. aasta programmi töö perioodi poliitikaeesmärkide täitmise järelevalves, nagu ühiste algväärtuse, vahe-eesmärkide ja sihteesmärkidega näitajate kohustuslik kasutamine ja kogu ELi hõlmavad ühtsed mõõtestandardid.

Belgia¹⁸ vastas, et rakenduskava „Wallonia-2020.EU“ järelevalvesüsteemi ülesanne on jälgida eesmärkide ja sihttasemete saavutamist kehtestatud näitajate puhul. Lisaks sellele on kindlaks määratud vahe-eesmärgid, mille abil jälgitakse tulemuste arengut, mis kokkuvõttes viib eesmärkide saavutamiseni. Programmi „Wallonia“ hindamiskavaga, mille järelevalvekomitee 11. detsembril 2015 heaks kiitis, on ette nähtud hinnata eesmärkide saavutamist iga suuna puhul (pöörates erilist tähelepanu tööhõivele).

Prantsusmaa¹⁹ märkis, et ERFi puhul toimub väljundi jälgimine projekti tasandil ja tulemusi hinnatakse makrotasandil, võrreldes neid konkreetsete saavutatavate eesmärkidega. Eeskirjad ei näe ette tulemusnäitajate jälgimist projekti tasandil. ESFi puhul jälgitakse nii väljundit kui ka tulemusi projekti tasandil.

Organisatsioonilise külje pealt võib esile tuua Ungari²⁰ näidet, kus on loodud järelevalve ja hindamise rakkerühm, mis jälgib järelevalve- ja teabesüsteemis kehtestatud näitajaid, poliitikaindekseid ja horisontaalseid nõudeid, ning keskne järelevalveüksus, millel on koos korraldusasutusega ülesanne jälgida muu hulgas kuupõhiseid tulemusnäitajaid.

¹⁶ Komisjoni talituste töödokument, lk 124.

¹⁷ Komisjoni talituste töödokument, lk 254.

¹⁸ Komisjoni talituste töödokument, lk 132–133.

¹⁹ Komisjoni talituste töödokument, lk 245.

²⁰ Komisjoni talituste töödokument, lk 283–284.

Liikmesriigid arutlevad selle üle, kuidas jälgida ELi rahastamise eesmärkide ja tulemuste saavutamist lühikeses, keskpikas ja pikas perspektiivis.

2.3. KONTROLLIKOJA POOLT LIIKMESRIIKIDELE ESITATUD SOOVITUSTE JÄRELKONTROLL

Liikmesriigid vastasid peaaegu ühehäälselt, et nad on loonud süsteemid kontrollikoja aasta- ja eriaruannetes esitatud soovitude järelkontrolliks. Mõned liikmesriigid selgitasid, et kontrollikoja ja komisjoni soovitude täitmist jälgivad ELi fondide haldamise eest vastutavad pädevad asutused, sh sertifitseerimis- ja auditeerimisasutused. Järelkontrolli menetlused on siiski erinevad.

Taani²¹ märkis EAFRD/EAGFi kohta, et alates 2012. aastast on Taani põllumajanduse ja kalanduse amet teinud süsteemset järelkontrolli kõigi auditi soovitude puhul. Korraldusasutusele antakse igas kvartalis arengutest teada ja see võib võtta vajalikke meetmeid. Asjaomased üksused saavad teavitamise eesmärgil aruanded, eriaruanded jne ka siis, kui need ei sisalda konkreetseid Taanile suunatud soovitusi.

DE, IE ja LU märkisid, et kontrollikoja soovitude täitmist kontrollitakse ka mitme komisjoni organiseeritud ELi tasandi foorumi kaudu või struktureeritud kahepoolsetel kohtumistel komisjoniga. LU ja SE märkisid, et kontrollikoja aruannete ja nendega seotud nõukogu järeldustega tegeletakse nõukogu töörühmades.

PT²² vastas, et teabesüsteemi väljatöötamine on pooleli. Süsteemi lisatakse teave fondidega seotud kontrollide/auditite ja nende tulemuste kohta. Süsteemi hakatakse kasutama mis tahes soovitude järelkontrolliks ja kõigi avastatud vigade parandamiseks.

DE²³ märkis riigi tasandil toimuva valdkondadevahelise järelkontrolli kohta, et asjaomased riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused arutavad korrapäraselt vigade kõige sagedasemate põhjuste ja võimalike parandusmeetmete üle. See hõlmab ka teemakohaste riigi ja piirkonna tasandi töörühmade loomist, mis töötavad kontrollikoja järelduste alusel. Nende töörühmade tegevus on süsteemne ja piirkondadevaheline (nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide auditiasutuse eksperdirühm, mis käsitleb riigihankeid ja riigiabi).

Lõpetuseks märkis AT²⁴, et põhimõtteliselt ei anta kontrollikoja aasta- ega eriaruannetes konkreetsetele liikmesriikidele soovitusi. Järelduste kirjeldused on pigem väga üldised ega ole suunatud konkreetsele liikmesriigile või isegi konkreetsele programmile või projektile. See teeb järelkontrolli raskemaks. Igal juhul tehakse ERFi puhul auditi kõigi üksikute järelduste kohta asjakohane järelkontroll.

Liikmesriigid on võtnud kohustuse järgida kontrollikoja soovitusi, kuid järelkontrolli süsteemid ja menetlused on suuresti erinevad.

3. KOKKUVÕTE

Komisjon jätkab tihedat koostööd liikmesriikidega, et vähendada veamäära, parandada finantshaldust ja suurendada ELi eelarve lisaväärtust.

Liikmesriigid on oma vastustes näidanud, et nad on vigade peamistest algpõhjustest teadlikud ning on otsustanud jätkata tööd selle nimel, et tagada tõhusalt toimivad juhtimis- ja

²¹ Komisjoni talituste töödokument, lk 215.

²² Komisjoni talituste töödokument, lk 386.

²³ Komisjoni talituste töödokument, lk 255.

²⁴ Komisjoni talituste töödokument, lk 126.

kontrollisüsteemid. Liikmesriigid tegelevad vigade algpõhjustega, kasutades eri lihtsustamisvõimalusi ja suurendades ennetus- ja korrektsioonivõimet, võttes eelkõige aluseks saadud kogemused, täiustatud IT-tehnoloogia, andmekaevandamise vahendid ja riskijuhtimise tehnikad. Lisaks sellele rakendavad nad vajaduse korral tegevuskavasid, millest nad komisjonile korrapäraselt aru annavad. Programmitöö perioodi 2014–2020 ennetusmeetmete kehtestamiseks ja süsteemide täiustamiseks on eelkõige riigihangete ja riigiabi valdkonnas kasutatud eeltingimusi.

Vastustest nähtub, et liikmesriigid kohaldavad mitmeaastast kontrolli- ja auditeerimistsükli ning et parandusmeetmeid saab rakendada kuni programmitöö perioodi lõpuni. Sellega seoses rõhutas Poola²⁵, et kontrollikoja arvutatud aastast veamäära tuleks vaadelda ELi sekkumiste (sh finantskorrektsioonide ja tagasimakstud summade) mitmeaastase tsükli kontekstis. Lisaks leidsid liikmesriigid, et mõistlike kuludega on võimatu vältida väiksemate vigade tekkimist.

Liikmesriigid on võtnud enda kohuseks tagada seos aruka, säästva ja kaasava majanduskasvuga seotud ELi poliitiliste prioriteetide ning riiklike prioriteetide vahel. Nende vastustest selgub, et riiklike poliitikasuundade kindlaksmääramisel, arengute juhtimisel ja riiklike meetmete rakendamisel kooskõlas riigipõhiste soovitustega võtavad nad arvesse ELi prioriteete.

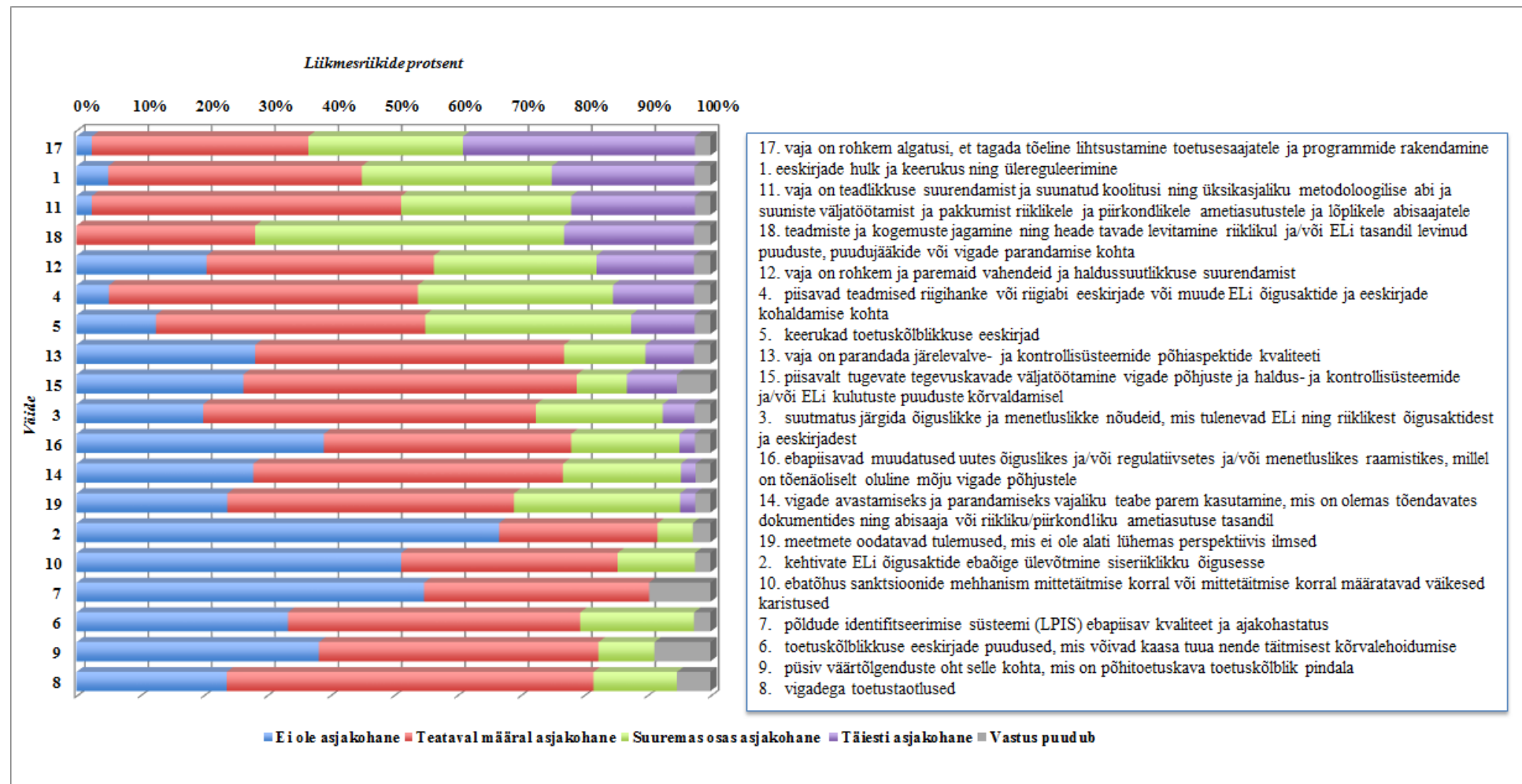
Selle aasta vastused näitavad, et ELi poliitilised prioriteedid on ELi rahastatavate projektidega seotud peamiselt komisjoni ja liikmesriikide vahelistes partnerluslepingutes ja rakenduskavades sisalduva tulemusraamistiku kaudu. Liikmesriigid on keskendamas oma tähelepanu tulemustele, tehes jõupingutusi ja suunates vahendeid üldeesmärke, erieesmärke ja tegevuseesmärke hõlmava raamistiku kasutuselevõtmiseks. See tagab ELi programmide ja projektide mõju eri viisil ja mitmel tasandil. Tulemuslikkusega seotud mõistete ühtsuse tagamine on siiski keeruline. Seepärast tuleb jätkuvalt keskenduda ELi eelarve tulemuslikkusele.

Lõpetuseks tuleb märkida, et liikmesriigid on võtnud kohustuse järgida kontrollikoja soovitusi, kuid järelkontrolli süsteemid ja menetlused on neis suuresti erinevad.

²⁵ Komisjoni talituste töödokument, lk 469.

I LISA. KONSOLIDEERITUD TULEMUSED KÕIGI LIIKMESRIIKIDE KOHTA – ÜHINE PÕLLUMAJANDUSPOLIITIKA NING MAJANDUSLIK, SOTSIAALNE JA TERRITORIAALNE ÜHTEKUULUVUS

Graafik 1 – Peamised vigade algpõhjused suuremates ELi kuluvaldkondades, mis liigitati kategooriasse „täiesti asjakohane“



Graafik 2 – Peamised vigade algpõhjused suuremates ELi kuluvaldkondades, mis liigitati kategooriasse „ei ole asjakohane“

