

Ülevaade 03

ET

Ülevaade
kindlustandvast
raamistikust ja
peamistest teguritest,
mis põhjustasid vigu
perioodi 2014–2020
ühtekuuluvuspoliitika
kulutustes



EUROOPA
KONTROLLIKODA

2024

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–XII
Sissejuhatus	01–21
Taustteave ühtekuuluvuspoliitika kohta	01–07
Ühtekuuluvuspoliitika: eesmärgid ja fondid	01–02
Ühtekuuluvuspoliitika kulutused moodustavad enam kui kolmandiku ELi eelarvest	03–05
Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste eri perioodid kattuvad	06–07
Ühtekuuluvuspoliitika kindlustandev raamistik	08–21
Liikmesriikide ametiasutused peavad esitama komisjonile kinnituse ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse kohta	08–09
Komisjon võttis 2007. aastal ühtekuuluvuspoliitika kulutuste suhtes kasutusele ühtse auditi lähenemisviisi	10–12
Aastateks 2014–2020 võeti kasutusele aruandeaastate kontseptsioon ja iga-aastane kulude arveldamise süsteem	13–16
Komisjon annab oma iga-aastastes tegevusaruannetes kindluse kulutuste korrektsuse kohta	17–18
Alates 2017. aastast on meie auditi käsitusviisis arvesse võetud 2014.–2020. aasta õigusraamistiku muudatusi	19–21
Ulatus ja käsitusviis	22–28
Milline oli meie üldine hinnang ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsusele?	29–46
Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutuste veamäär oli madalam kui aastatel 2007–2013, kuid oli endiselt kõrge	30–33
Enamik auditeerimisasutusi teatas aastatel 2017–2022 veamääradest, mis jäävad allapoole olulisuse läve	34–37
Alates 2018. aastast on komisjoni maksimaalne veamäär osutanud olulisele veamäärale ühtekuuluvuspoliitika kulutustes	38–42
Komisjoni ja auditeerimisasutuste hinnangulised veamäärad keskenduvad finantskorrektsioonidele	43–46

Millised olid meie leiud ühtekuuluvuspoliitika kontrollisüsteemi peamiste osalejate töö usaldusväärse kohta?	47–69
Korraldusasutuste tehtavad esmatasandi kontrollid ei ole ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse tagamisel piisavalt tõhusad	48–49
Auditeerimisasutused on teine oluline kaitseliin, kuid nad ei ole alati täiesti tõhusad õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamisel	50–64
Võttes arvesse kontrollikoja avastatud täiendavaid vigu, on umbes poolte meie auditeeritud kindlustandva teabe pakettide allesjäänud veamäär üle 2%	51–53
Kui auditeerimisasutused teatavad 2% suurusest allesjäänud veamäärast, puudub täiendavate vigade puhul kindluse varu	54–55
Puudused auditeerimisasutuste töös vähendavad seda, mil määral saab komisjon sellele tugineda	56–64
Komisjon kontrollib raamatupidamise aastaaruannet, kuid tema kontrollid täiendavate vigade avastamiseks on piiratud	65–69
Dokumentide läbivaatamine ei ole kavandatud täiendavate rahastamiskõlbmatute kulude avastamiseks	65–66
Komisjoni vastavusauditel on selge lisaväärtus, kuid nende arv on piiratud	67–69
Millised on vigade liigid ja kus need esinevad?	70–93
Mõned vealiigid on ühtekuuluvuspoliitika kulutustes sagedasemad kui teised	71–82
Rahastamiskõlbmatud kulud moodustavad enamiku vigadest nii kvantiteedilt kui ka finantsmõjult	72–75
Auditeerimisasutused avastavad riigihankevigude sagedamini kui aastatel 2007–2013	76–79
Rahastamiskõlbmatute projektide ja riigiabiga seotud vigade arv on väike, kuid moodustab märkimisväärse osa meie hinnangulisest veamäärast	80–82
Enamikul liikmesriikidel, kes saavad suurema osa ühtekuuluvusvahenditest, ületab veamäär olulisuse läve, kuid nad kohaldavad kindlustandvat raamistikku erinevalt	83–93
Meie ajavahemiku 2017–2022 audititulemused näitavad, et veamäär ületas olulisuse läve enamikus neist liikmesriikidest, kes saavad ühtekuuluvusfondidest kõige rohkem vahendeid	84–85

Liikmesriigid ei ole õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamisel ühtmoodi tõhusad	86–89
Mõne liikmesriigi puhul ületab komisjoni ümber arvatatud allesjäänud veamäär sagedamini 2% suuruse olulisuse läve	90–93
Millised olid vigade algpõhjused liikmesriikide tasandil?	94–114
Probleemid liikmesriikide ametiasutuste haldustegevuses moodustasid peaaegu poole täiendavatest vigadest	97–102
Korraldusasutused oleksid saanud ära hoida rohkem kui kolmandiku meie avastatud täiendavatest vigadest	98–100
Auditeerimisasutused tegid mõnel juhul ebasobivaid hindamisi	101–102
Hoolsuse puudumine või toetusesaajate arvatav tahtlik eeskirjade eiramine põhjustas enam kui veerandi meie avastatud vigadest	103–107
Erinevused õigusnormide tõlgendamisel moodustasid veerandi meie avastatud vigadest	108–114
Liikmesriikide organisatsiooniline raamistik mõjutab nende võimet vigu ennetada ja avastada	111–114
Kuidas komisjon vigu ennetas ja parandas?	115–136
Ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistiku lihtsustamine ei ole seni soovitud tulemusi andnud	116–117
Lihtsustatud kuluvõimalusi kasutatavate tehingute puhul esineb vähem vigu, kuid neid ei kasutata läbivalt	118–122
Vahemaksete kinnipidamine võib olla tõhus, kuid takistuseks on asjaolu, et lõppmakse tehakse enne korrektsuse kontrolli	123–126
Seni tehtud finantskorrektsioonidega ei ole kaasnenud asjaomastele liikmesriikidele eraldatud rahastamise otsest vähenemist	127–136
Liikmesriigile määratud ühe finantskorrektsiooni menetluse lõpuleviimiseks võib kuluda kuni 20 kuud	128–133
Komisjoni aruandluse kohaselt tehti 2022. aasta lõpuks ELi tasandi kontrollide tulemusel täiendavaid finantskorrektsioone 620 miljoni euro suuruses summas	134–135
Perioodil 2014–2020 ei ole seni netofinantskorrektsioone tehtud	136

Mis saab edasi? 137–148

Perioodi 2014–2020 rakenduskavade hiline algus ja täiendav rahastamine suurendas mõne liikmesriigi jaoks survet vahendite kasutamiseks 138–145

Puudub õiguslik nõue perioodi kui terviku kulude korrektsuse lõplikuks heakskiitmiseks 146–148

Kokkuvõtvad tähelepanekud 149–162

Lisad

I lisa. Ülevaade liikmesriikide ametiasutuste ja komisjoni rollist ja vastutusest

II lisa. Aruandeaastate ajakava ja aruannete esitamise tähtsajad

III lisa. Ülevaade kontrollikoja valimist liikmesriikide kaupa (2017–2022)

IV lisa. Ülevaade auditeerimisasutustest, kes teatasid aastatel 2018–2022 õigusnormide rikkumistest

V lisa. Kontrollikoja asjaomased aruanded

Lühendid

Sõnastik

Ülevaate koostajad

Kokkuvõte

I Ühtekuuluvuspoliitika on oluline kuluvaldkond, mis moodustab enam kui kolmandiku ELi 2014.–2020. aasta eelarvest. Aastate jooksul on ühtekuuluvuspoliitika valdkonna kulutused olnud meie kinnitava avalduse kontekstis ka suurim üldise veamäära põhjustaja. Valdkonna valdav kululiik on hüvitistel põhinevad maksed, mida me peame suure riskiga kulutusteks.

II Ülevaade põhineb meie varasemal audititööl ühtekuuluvuspoliitika rahastamisperioodi 2014–2020 kohta ja Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) avaldatud teabel. Selles antakse ülevaade meie mitme aasta audititulemustest, sealhulgas juhtimis- ja kontrolliprobleemide hindamisest, tuvastatud vigade algpõhjustest ja kontrollikoja varasematest hinnangutest meetmete kohta, mida komisjon kasutab vigade ennetamiseks ja parandamiseks, et veamäära vähendada. Võimaluse korral esitame ka riigipõhist teavet. Ülevaate eesmärk on aidata tugevdada kindlustandvat mudelit ja anda teavet ühtekuuluvuspoliitikat käsitleva seadusandliku ettepaneku ettevalmistamiseks 2027. aasta järgsel perioodil.

III Kokkuvõttes näitab meie analüüs, et ühtekuuluvuspoliitika kindlustandev raamistik, mis aitas küll üldist veamäära alates 2007. aastast vähendada, ei ole olnud tõhus, et viia see allapoole eeskirjades sätestatud 2% olulisuse läve. Meie selle perioodi audititulemused näitavad järjepidevalt veamäära, mis ületab 2% olulisuse läve nii aastases kui ka mitmeaastases perspektiivis. Leiame, et komisjon hindab veamäära tegelikust väiksemaks, kuigi ta nõustub meie üldise järeldusega, et ühtekuuluvuspoliitika kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud. See näitab, et kõigil peamistel osalejatel on võimalik kindlustandva mudeli rakendamist parandada.

IV Korraldusasutustel kui kindlustandva mudeli n-ö esimese kaitseliinil on liikmesriikides keskne roll ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse tagamisel. Nende kontrollid ei leevenda aga veel piisavalt ühtekuuluvuspoliitika kulutuste suurt olemuslikku veariski. Ligikaudu pool perioodi 2014–2020 kohta teatatud täiendavatest vigadest on seotud korraldusasutuste tegevuse või tegevusetusega. Meie leitud vead lisanduvad vigadele, mille auditeerimisasutused on varasemate kontrollide või auditite käigus avastanud ja parandanud.

V Teise kaitseliini moodustavad ühtse auditi põhimõtte kohaselt liikmesriikide auditeerimisasutused. Tähelepanek, et nende suutlikkus avastada riigihangetega seotud õigusnormide rikkumisi on paranenud, kuid nad peavad siiski parandama oma suutlikkust avastada muud liiki vigu. Leidsime vigu, mille nad oleksid pidanud avastama. Aastatel 2017–2022 tuvastasime täiendavaid vigu 51-s meie auditeeritud 87-st kindlustandva teabe paketist. See tõstis teatatud veamäära üle olulisuse läve märkimisväärse osa puhul komisjonile tõendatud kuludest. Leidsime ka puudusi audititöö kavandamises ja ettevalmistamises, audititöö enda kvaliteedis ja selle töö dokumenteerimises. Need mõjutasid enam kui poolt meie auditeeritud tehingutest. See piirab usaldust, mida komisjon sellest tööst saab.

VI Komisjon vaatab auditeerimisasutuste esitatud audititulemused läbi dokumentide kontrolli kaudu ja teeb riskipõhiselt vastavusauditeid. Dokumentide kontrollil on olemuslikud piirangud, kuna selle eesmärk ei ole avastada õigusnormide vastaseid kulusid, mida liikmesriigid ei ole avastanud. Vastavusauditid on tõhusad, kuid nende arv on piiratud.

VII Kõige levinumad vigade liigid olid rahastamiskõlbmatud kulud ja rahastamiskõlbmatud projektid, millele järgnesid riigiabi eeskirjade ning ELi ja liikmesriikide riigihanke-eeskirjade rikkumine. Oma 2022. aasta aastaaruandes soovitasime komisjonil, kes vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve täitmise eest, võtta korduvate veatüüpide suhtes konkreetseid leevendusmeetmeid, et vähendada nende esinemist ja mõju. Lisaks soovitasime komisjonil oma meetmeid täiendada, et parandada haldust liikmesriikide ametiasutustes.

VIII Meie audititulemused näitavad, et enamikus liikmesriikides, kes saavad ühtekuuluvusfondidest kõige rohkem vahendeid, ületab veamäär olulisuse läve. Üheksa liikmesriiki, kelle arvele langes 76% ühtekuuluvuspoliitika kulutustest, moodustasid aastatel 2014–2020 91% hinnangulisest veamäärast. Meie analüüs näitas ka, et nii kontrollikoda kui komisjon hindasid sageli ümber mõne liikmesriigi kindlustandva teabe paketid, nii et hindamise tulemusel ületas veamäär olulisuse läve. Sellistel juhtudel on konkreetne vajadus tugevdada auditeerimisasutuste suutlikkust vigu tuvastada.

IX Lisaks tegime kindlaks kolm peamist vigade algpõhjust: probleemid, mis on seotud puuduliku haldusega liikmesriikide ametiasutustes, hooletuse või (arvatava) tahtlusega seotud küsimused ning õigusraamistikuga seotud küsimused toetusesaajate tasandil. Pooled avastatud täiendavatest vigadest kuulusid ebapiisava halduse kategooriasse, mis väljendub korraldusasutuste ebakorrektses otsuste tegemises ja kontrollides ning puudustes auditeerimisasutuste töös.

X Perioodi 2014–2020 kindlustandev raamistik pakub komisjonile erinevaid võimalusi ELi eelarve kaitsmiseks. Vahemaksetest kinni peetud summad vabastatakse siiski enne, kui komisjon jõuab analüüsida kõiki seaduslikkuse ja korrektsusega seotud küsimusi. Komisjon kasutab finantskorrektsioone ka juhul, kui ta leiab, et rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemis on tõsiseid puudusi. Seni ei ole komisjon siiski veel kohaldanud netofinantskorrektsioone, mis tooks asjaomasele liikmesriigile kaasa eraldatud rahastamise otsese vähenemise. Seega on neil meetmetel puudusi ülesehituses ja rakendamises. Eelnevat arvesse võttes leiame, et komisjon peab võtma rohkem meetmeid, et tugevdada 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuskulutuste kindlustandva raamistiku rakendamist.

XI Liikmesriikidel on perioodi 2014–2020 rakenduskavade lõplike maksetaotluste esitamiseks aega kuni 2025. aasta keskpaigani. Surve olemasolevate ELi rahaliste vahendite ärasutamiseks kujutab endast täiendavat ohtu kulutuste usaldusväärsusele ja korrektsusele. COVID-19 pandeemiaga toimetulekuks võimaldatud paindlikkus (sealhulgas eelkõige ajutine 100% ELi rahastuse võimalus) aitas eelmistel aastatel vahendite aeglast kasutamist kompenseerida. Rakenduskavade riikliku või erasektori poolse kaasrahastamise nõude ajutine kaotamine võib aga pärssida liikmesriikide kontrolli ja seega suurendada ohtu, et raha ei kulutata otstarbekalt. Võttes arvesse perioodi 2014–2020 rakenduskavade lõpetamist 2025. aastal ja kattuvust 2021.–2027. aasta rakenduskavade rakendamisega, on õigusnormide rikkumise oht endiselt suur.

XII Meie viimase kuue aasta audititulemused koos auditeerimisasutuste ja komisjoni tulemustega rõhutasid vajadust tugevdada 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuskulutuste kindlustandva raamistiku rakendamist. Seda protsessi peab juhtima komisjon, kuna ta vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve täitmise eest.

Sissejuhatus

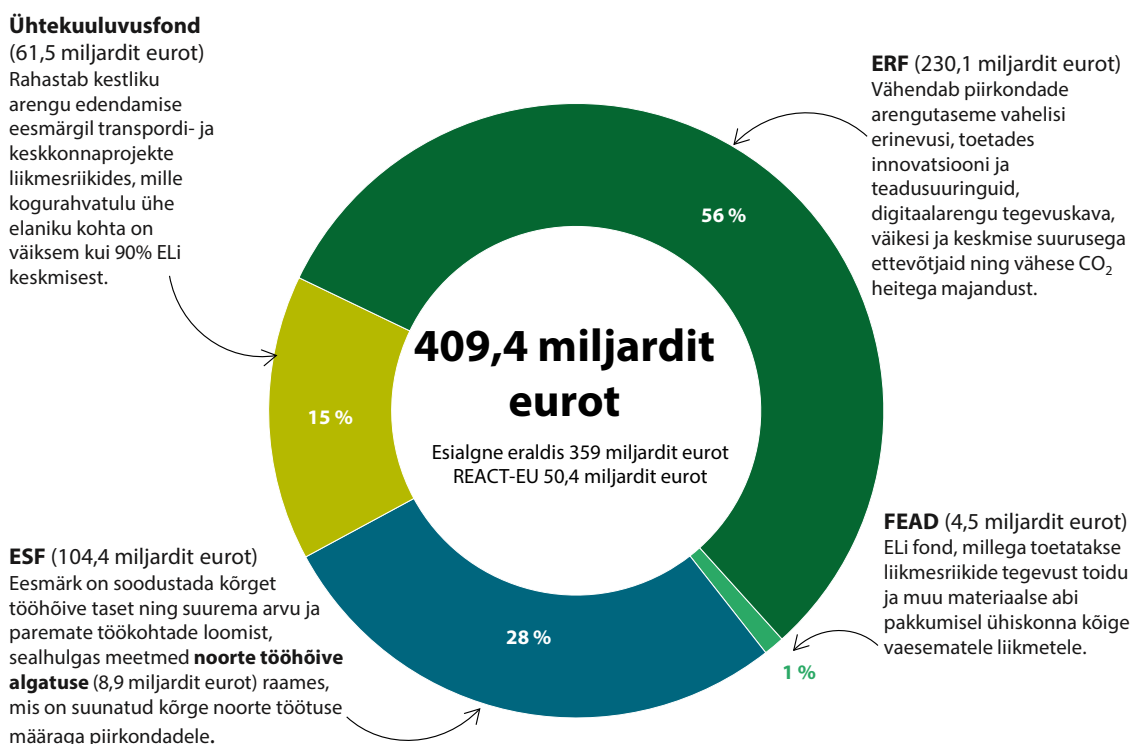
Taustteave ühtekuuluvuspoliitika kohta

Ühtekuuluvuspoliitika: eesmärgid ja fondid

01 Ühtekuuluvuspoliitika edendab ELi arengut meetmete kaudu, mille eesmärk on tugevdada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust ning vähendada piirkondadevahelisi erinevusi¹.

02 Rahalist toetust antakse kolme peamise fondi kaudu: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF), mida täiendavad noorte tööhõive algatus ja Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks (FEAD) (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1. Ühtekuuluvuspoliitikat toetavad fondid, 2014–2020



Allikas: kontrollikoda.

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 174.

Ühtekuuluvuspoliitika kulutused moodustavad enam kui kolmandiku ELi eelarvest

03 Ühtekuuluvusvahendeid jagatakse 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi 1b („Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“) raames. Kokku eraldati 359 miljardit eurot (sealhulgas Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks)², mis moodustab rohkem kui kolmandiku (34%) ELi eelarvest. Ajavahemikul 2021–2027 kuuluvad ühtekuuluvuspoliitika kulutused mitmeaastase finantsraamistiku rubriiki 2 „Ühtekuuluvus, vastupanuvõime ja väärtused“. 2021. aastal moodustas see ELi eelarvest suurima osa – 41,7%.

04 Aastate jooksul on ühtekuuluvuspoliitika olnud meie kinnitava avalduse kontekstis ka suurim üldise veamäära³ põhjustaja. Selle valdav kululiik on hüvitamisel põhinevad maksed, mida me loeme suure riskiga kulutusteks ja mis moodustasid 2022. aastal 66% auditi andmekogumist⁴. Nende kulude hüvitamiseks peavad toetusesaajad esitama kantud rahastamiskõlblike kulude kohta maksetaotlused ja kulutõendid. Seejuures tuleb neil sageli järgida keerulisi õigusnorme, mis reguleerivad seda, mille hüvitamist on võimalik taotleda (rahastamiskõlblikkus), ja seda, kuidas korrektselt kulusid kanda (riigihanke- või riigiabi eeskirjad).

05 Ühtekuuluvuspoliitika rahastamine nõuab tavaliselt liikmesriikide poolset kaasrahastamist, mille eesmärk on tagada raha otstarbekas kasutamine⁵. COVID-19 pandeemia reageerimiseks eraldati 2020. aasta detsembris ühtekuuluvust ja Euroopa territooriume toetavast taasteabist (REACT-EU) liikmesriikidele 50,4 miljardit eurot, et täiendada 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika rahastamist⁶. Samal ajal oli aruandeaastatel 2020–2021 ja 2021–2022 võimalik deklareeritud kulud ELi eelarvest hüvitada ilma liikmesriikidelt kaasrahastamist nõudmata⁷. Nimetatud sammu eesmärk oli leevendada COVID-19 pandeemia põhjustatud koormust liikmesriikide eelarvetele ja see võimaldas ka olemasolevaid rahalisi vahendeid kiiremini ära kasutada⁸.

² [Cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu) andmete alusel.

³ Vt [2022. aasta aastaaruande punkt 1.14](#), [2021. aasta aastaaruande punkt 1.18](#), [2020. aasta aastaaruande punkt 1.17](#), [2019. aasta aastaaruande punktid 1.18 ja 2018. aasta aastaaruande punkt 1.29](#).

⁴ Kontrollikoja [2022. aasta aastaaruande kinnitava avalduse punkt VIII](#).

⁵ [Ühissätete määrus aastateks 2014–2020](#), põhjendus 26.

⁶ [Määrus \(EL\) 2020/2221](#) REACT-EU kohta.

⁷ [Määruse 2020/558](#) artikkel 25a.

⁸ [Eriaruande nr 02/2023](#) punkt 30.

Eeskirjadega on ette nähtud ka võimalus saada 100% ELi rahastust perioodi viimaseks aruandeaastaks 2023–2024⁹.

Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste eri perioodid kattuvad

06 ELi kulutused on kavandatud seitsmeks aastaks mitmeaastaste finantsraamistike kaudu, millest igaühe suhtes kohaldatakse spetsiaalseid eeskirju. Ühtekuuluvuspoliitika raames eraldatakse liikmesriikidele mitmeaastase finantsraamistiku alguses vahendeid kogu seitsmeks aastaks. Eelarve on jaotatud iga-aastasteks kuludeks vastavalt liikmesriikide rakenduskavade rahalisele planeerimisele.

07 Liikmesriikidel on nende iga-aastaste osamaksete kasutamiseks aega kolm aastat alates aastast, mil need on eelarvesse kantud. Pärast seda lähevad kasutamata vahendid automaatselt kaduma¹⁰. See tähendab, et ajavahemiku 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutuste rahastamiskõlblikkuse periood kestab 1. jaanuarist 2014 kuni 31. detsembrini 2023. Liikmesriigid peavad esitama oma lõpliku kuludeklaratsiooni veelgi hiljem (2024. aasta keskpaigaks). Seda tähtaega pikendati 2024. aasta veebruaris vastu võetud Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP) määrusega veel ühe aasta võrra, kuni 2025. aasta keskpaigani¹¹. Ühtekuuluvuspoliitika kulutused tehakse seega tegelikult umbes kümneaastaste tsüklitena, ning mitmeaastase finantsraamistiku perioodid kattuvad.

Ühtekuuluvuspoliitika kindlustandev raamistik

Liikmesriikide ametiasutused peavad esitama komisjonile kinnituse ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse kohta

08 Ühtekuuluvuspoliitika kulutused tehakse mitmetasandilises juhtimissüsteemis. Liikmesriigid ja piirkonnad vastutavad rakenduskavade igapäevase toimimise eest. Liikmesriik määrab iga rakenduskava jaoks korraldusasutuse, sertifitseerimisasutuse ja auditeerimisasutuse. Nende kohustusi on üksikasjalikult kirjeldatud [ühissätete](#)

⁹ Määruse (EL, Euratom) 2022/562 (CARE) artikli 1 lõige 1 ja määruse (EL) nr 2024/795 (STEP) artikli 14 lõige 1.

¹⁰ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artiklid 86 ja 136.

¹¹ Euroopa strateegilise tehnoloogia platvormi (STEP) määruse artikli 14 lõige 3.

määruses aastateks 2014–2020 (vt [I lisa](#)). Need asutused peavad igal aastal komisjonile kinnitama, et kulutused on olnud seaduslikud ja korrektsed.

09 Üldine vastutus ELi eelarve täitmise eest lasub komisjonil¹². Selle kindlustandva raamistiku tõhusus sõltub siiski nende inimeste ja asutuste suutlikkusest, kes moodustavad kindlustandva raamistiku raames liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemid. Selline ülesehitus tähendab ka seda, et komisjon sõltub ELi kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimisel teataval määral ka liikmesriikide ametiasutuste nõuetekohasest toimimisest. Komisjon peab aga tagama, et ELi vahendeid kasutatakse vastavalt kohaldatavatele eeskirjadele¹³. Kuigi leidsime ELi kulutustes 2017.–2022. aastal olulisel määral vigu, kusjuures ühtekuuluvusvaldkonna kulutused moodustavad kõige suurema osa üldisest hinnangulisest veamäärast, anti komisjonile heakskiit eelarve täitmise eest, kuna see hõlmas kogu ELi üldeelarve haldamise olukorda.

Komisjon võttis 2007. aastal ühtekuuluvuspoliitika kulutuste suhtes kasutusele ühtse auditi lähenemisviisi

10 Ühtne audit tähendab sisekontrolliraamistikku, milles iga audititasand tugineb madalamatel tasanditel tehtud tööle, tingimusel et see töö on usaldusväärne ja täpne. Jagatud eelarve täitmise korral tähendab see, et komisjon saab kindluse liikmesriikide ametiasutuste tehtud audititööst. Komisjonil lasub siiski lõplik vastutus ELi finantshuvide kaitsmise eest. Lähenemisviisi eesmärk on vähendada nii liikmesriikide ja komisjoni auditeerimiskulusid kui ka auditeeritavate halduskoormust, vältides audititöö dubleerimist.

11 Ühtse auditi põhimõtte kiideti heaks 2004. aastal meie [arvamuses ja ettepanekus töötada välja ELi vahendite sisekontrolliraamistik](#), kui teatud eeltingimused on täidetud (vt [1. selgitus](#)).

¹² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317.

¹³ Finantsmääruse artikli 63 lõige 8.

1. selgitus.

Ühtse auditi lähenemisviisi eeltingimused¹⁴

Kontrollisüsteemid peaksid vastama ühtsele standardile ja olema topeltöö vältimiseks koordineeritud. [---] Nende rakendamine, dokumenteerimine ja neid puudutav aruandlus peab olema avatud ning läbipaistev, mis tagaks selle, et tulemusi saaks kasutada ja neile saaks toetuda kõik süsteemi osad. [---]

[---] Poliitika ning protsesside aluseks olevad õigusaktid peaksid olema selged, üheselt mõistetavad ja vältima tarbetut keerukust.

Sisekontrollisüsteemide aluseks peaks olema kontrolliprotseduuride ahel, kus igale tasandile on seatud konkreetsed eesmärgid, mis võtavad arvesse teiste tehtud tööd. Teatud summat ületavatele väljamaksetaotlustele või kuludele peaks lisama sõltumatu audiitori ühtsetel meetodilistel ja sisulistel standarditel põhineva kontrollitõendi ja aruande.

Komisjon peaks määratlema sisekontrollisüsteemidele kehtivad miinimumnõuded. [---] Sisekontrollisüsteemid peaksid hõlmama mehhanisme, mis tagavad nii süsteemides endis peituvate puuduste kui tehingutes sisalduvate vigade ja eeskirjade rikkumiste avastamise, parandamise ja vajaduse korral ka ekslikult makstud summade tagasinõudmise.

12 Nii **finantsmäärus** kui ka **ühisätete määrus** viitavad ühtse auditi põhimõttele¹⁵. Seda lähenemisviisi on ühtekuuluvuspoliitikas järgitud alates 2007. aastast, mil võrreldes programmitöö perioodiga 2000–2006 tugevdati auditeerimisasutuste rolli ja kohustusi (võrreldes järelkontrolliasutuste omadega). Jõudsime ühes oma varasemas aruandes järeldusele, et pärast liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiustamist olid meie veamäärad perioodil 2007–2013 eelmise programmitöö perioodiga võrreldes märkimisväärselt madalamad¹⁶. Täiustustele vaatamata jäi suur osa vigu siiski alles ning perioodi 2014–2020 eeldatavad edasised parandused tõid kaasa vaid vigade minimaalse vähenemise.

¹⁴ Arvamus 02/2004.

¹⁵ Finantsmääruse põhjendus 218, ühisätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 148 lõige 3 ja ühisätete määrus aastateks 2021–2027, artikkel 80.

¹⁶ Eriaruande nr 17/2018 punktid 80 ja 81.

Aastateks 2014–2020 võeti kasutusele aruandeaastate kontseptsioon ja iga-aastane kulude arveldamise süsteem

13 Ühissätete määrusega aastateks 2014–2020 võeti kasutusele aruandeaasta mõiste ja koos sellega kord aastas iga rakenduskava kohta deklareeritud kulude arveldamise süsteem. Selle mõiste kohaselt peavad liikmesriikide ametiasutused esitama iga rakenduskava (või kavade rühma) kohta iga-aastase kindlustandva teabe paketi, mis hõlmab kõnealusel aruandeaastal komisjonile tõendatud kulusid. Aruandeaasta n hõlmab kulusid, mis on deklareeritud ajavahemikul aasta n – 2 1. juulist kuni aasta n – 1 30. juunini (vt *II lisa*). Kindlustandva teabe pakett koosneb järgmistest osadest:

- o aruandeaasta kinnitatud raamatupidamise aastaaruanne;
- o liidu vahendite haldaja kinnitus ning aasta kontrollide kokkuvõte;
- o auditeerimisasutuse iga-aastane kontrolliaruanne ja auditiarvamus.

14 Iga-aastastes kontrolliaruannetes avaldatakse allesjäänud veamäär, mis on iga rakenduskava või rakenduskavade rühma peamine seaduslikkuse ja korrektsuse näitaja. Selle määra kindlaksmääramiseks peab auditeerimisasutus võtma arvesse kõiki tuvastatud õigusnormide rikkumisi, kontrollides tegevuste esinduslikku valimit ja ekstrapoleerides need vead auditeeritud andmekogumile olenevalt valimi moodustamise meetodist. Määr kajastab ka finantskorrektsioone, mida korraldus- ja sertifitseerimisasutused on kohaldanud ja raamatupidamise aastaaruannetes registreerinud seoses õigusnormide rikkumiste ja riskidega, mille auditeerimisasutused on auditite käigus kindlaks teinud.

15 Kindlustandva teabe paketi abil kinnitavad liikmesriikide ametiasutused raamatupidamise aastaaruannete täielikkust, täpsust ja õigust ning asjaomase rakenduskava (või rakenduskavade rühma) juhtimissüsteemide ja sisekontrolli tõhusust. Samuti kinnitavad nad, et tõendatud kulud on seaduslikud ja korrektsed¹⁷. Seejärel kiidab komisjon raamatupidamise aastaaruande heaks ja teeb ELi osamakse ainult siis, kui tal on võimalik auditeerimisasutuse auditiarvamust arvesse võttes järeldada, et raamatupidamise aastaaruanne on täielik, täpne ja õige.

¹⁷ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020 artikli 127 lõige 5 ja finantsmääruse artikli 63 lõige 7.

16 Ühissätete määrusega aastateks 2014–2020 kehtestati ka kõigi vahemaksete puhul 10% kinnipidamine¹⁸ ja võimalus kohaldada netofinantskorrektsioone¹⁹. Esimese eesmärk on tagada puhver mis tahes õigusnormide vastaselt tehtud kulude vastu, mida liikmesriigi kontrollisüsteem ei avasta (ja seega hüvitab). Teine võimaldaks komisjonil liikmesriigilt raha ära võtta, kui ta ei ole kõrvaldanud juhtimis- ja kontrollisüsteemides avastatud puudusi.

Komisjon annab oma iga-aastastes tegevusaruannetes kindluse kulutuste korrektsuse kohta

17 Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste eest vastutavad kaks komisjoni peadirektoraati: regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO) ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (DG EMPL). Nad annavad oma iga-aastastes tegevusaruannetes aru rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhususest (sealhulgas süsteemide toimimisest, liikmesriikide ametiasutuste töös tuvastatud puudustest ja nõutud parandusmeetmetest), raamatupidamise aastaaruannete vastuvõetavusest ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkusest ja korrektsusest. Alates 2021. aasta juulist on komisjoni ühtekuuluvusvaldkonna kulutustega seotud audit- ja hindamistegevust koordineerinud ja läbi viinud ühine auditidirektoraat.

18 Iga-aastastes tegevusaruannetes kasutab komisjon auditeerimisasutuste poolt iga rakenduskava kohta teatatud individuaalseid allesjäänud veamäärasid, oma töö tulemusi (dokumentide läbivaatamine, mida vajaduse korral täiendavad teabekogumislähetused, riskipõhised vastavusauditid ja temaatilised auditid) ning muud kättesaadavat teavet, näiteks meie kinnitava avalduse jaoks tehtava audititöö tulemusi. Ta kasutab seda teavet, et arvutada ja esitada iga fondi kulutuste korrektsust kajastav peamine tulemusnäitaja (vt punkt 38). See peamine tulemusnäitaja koondatakse ja esitatakse komisjoni iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes eelarveaasta ühtekuuluvuskulutuste kui terviku korrektsuse näitajana.

¹⁸ 2014.–2020. aasta ühissätete määruse artikkel 130.

¹⁹ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 145 lõige 7.

Alates 2017. aastast on meie auditi käsitusviisis arvesse võetud 2014.–2020. aasta õigusraamistiku muudatusi

19 Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt on meie ülesanne kontrollida, kas kogu tulu on laekunud ning kõik kulutused on tehtud seaduslikult ja korrektselt. Seega oleme ELi sõltumatu välisaudiitor, mitte ühtekuuluvuspoliitika fondide sisekontrollisüsteemi osa. Ka ei ole me seotud ühtse auditi lähenemisviisiga. Oma kinnitava avalduse jaoks tehtava audititöö raames hindame, kas komisjon on täitnud ELi eelarvet kooskõlas kohaldatavate eeskirjadega.

20 Alates 2017. aastast on meie ühtekuuluvuse valdkonna auditi andmekogum koosnenud kulutustest, mis sisalduvad kindlustandva teabe pakettides esitatud ja komisjoni poolt asjaomase aruandeaasta kohta heaks kiidetud raamatupidamise aastaaruannetes. Seetõttu uurime meie auditites peamiselt tehinguid, mille puhul liikmesriigid on asjaomase aruandeaasta kontrollitsükli lõpule viinud ja mille puhul nad peaksid olema rakendanud kõik asjakohased meetmed, et parandada vigu, mille nad ise oma kontrollimenetluste käigus kindlaks tegid²⁰. See tähendab, et kõik meie auditite käigus avastatud vead lisanduvad olemasolevate sisekontrollide käigus tuvastatud vigadele. Komisjoni kontrollitsükkel toimub aga meie kontrollidega paralleelselt, seega ei pruugi see olla meie valimi moodustamise ajaks kõigi tehingute puhul veel lõpule viidud (vt punkt **69** ja *II lisa*).

21 Lisaks hõlmab meie auditi käsitusviis meie valimis sisalduvate kindlustandva teabe pakettide suhtes võetud erinevate kontrollimeetmete hindamist. See võimaldab meil kindlaks teha valdkonnad, kus konkreetsete rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteeme või komisjoni järelevalvetööd tuleb veelgi parandada, eelkõige siis, kui tuvastame täiendavaid vigu, s.o vigu, mis lisanduvad auditeerimisasutuste (ja ühtlasi ka korraldusasutuste) poolt varasemate kontrollide või auditite käigus tuvastatud ja parandatud vigadele.

²⁰ 2022. aasta aastaaruande lisa 1.1 ja punktid 18 ja 19. Erandiks on tehingud, mis on seotud rahastamisvahendisse tehtavate maksete ja riigiabi ettemaksetega.

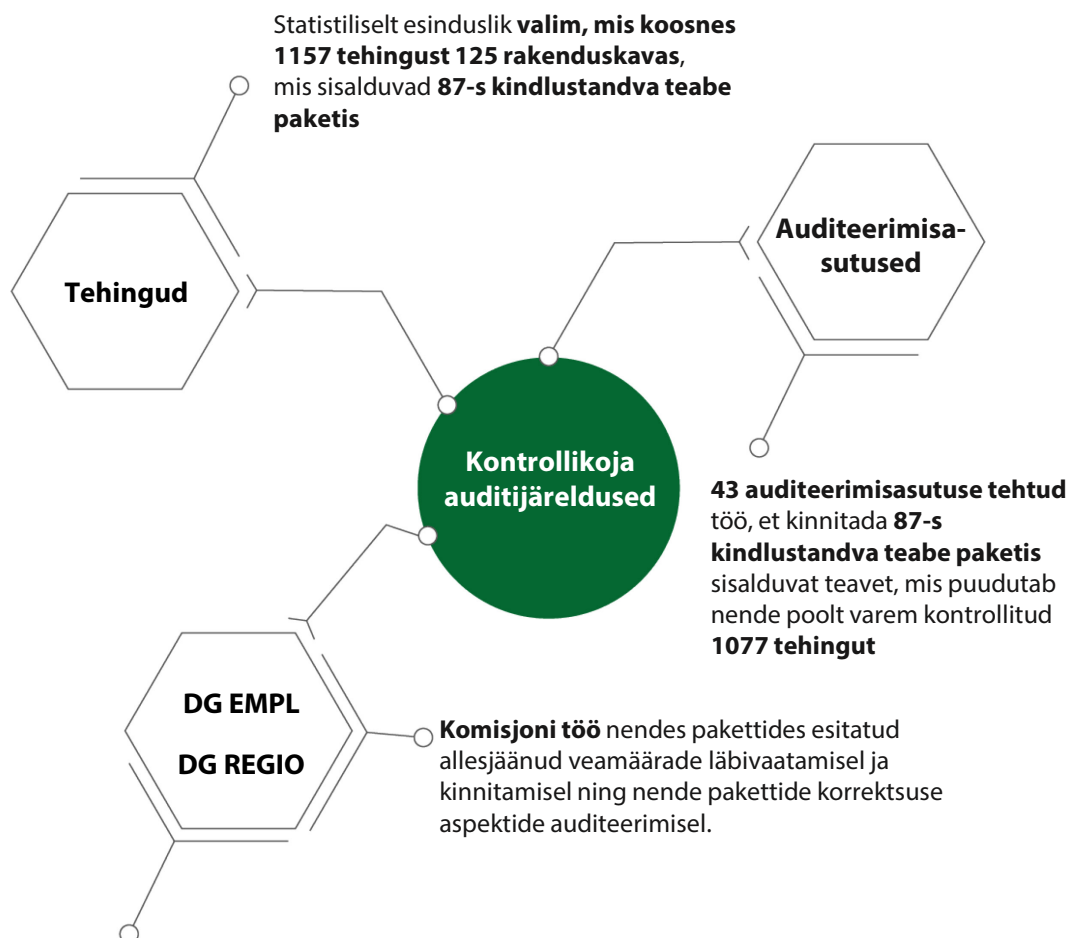
Ulatus ja käsitusviis

22 Käesolevas ülevaates antakse ülevaade meie hinnangust ühtekuuluvuspoliitika kulutuste seaduslikkusele ja korrektsusele ajavahemikul 2014–2020. Esitame kokkuvõtte oma varasematest audititulemustest ning liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemidega seotud leidudest, toome välja perioodi jooksul leitud vigade algpõhjused ning esitame aruande komisjoni poolt vigade ennetamiseks, avastamiseks ja parandamiseks võetud meetmete kohta, et veamäära vähendada. Võimaluse korral esitame ka riigipõhist teavet. Lisaks toome välja auditiprobleemid, mis on seotud perioodi 2014–2020 lõpetamisega ning 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika kulutuste seaduslikkuse ja korrektsusega.

23 Käesolevas ülevaates keskendutakse meie eelarveaastate 2017–2022 audititulemustele (vt [III lisa](#)). See võimaldab meil hõlmata kõik perioodi 2014–2020 kulud, mis olid kantud, deklareeritud ja hüvitatud ning mis läbisid 2022. aasta lõpuks kontrollitsükli. 2017. eelarveaasta oli esimene, mil komisjon kiitis heaks 1. juulist 2015 kuni 30. juunini 2016 kestnud aruandeaastaga seotud kulud, mille liikmesriigid olid deklareerinud perioodi 2014–2020 rakenduskavade kohta (vt [II lisa](#)). Aastatel 2014–2016 tehtud maksed (v.a eelmaksed) olid peamiselt seotud perioodiga 2007–2013.

24 Aastatel 2017–2022 kontrollisime 1157 tehingut kõigist 27 liikmesriigist ja Ühendkuningriigist (vt [III lisa](#)). Vaatasime läbi ka töö, mida liikmesriikide auditeerimisasutused on nende tehingutega seoses teinud (vt ka [joonis 2](#)).

Joonis 2. Kontrollikoja audititöö perioodil 2014–2020 (kuni 2022. aastani)



Aasta tegevusaruannetes ning komisjoni iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandes esitatud tehingute korrektsust puudutav teave

Märkus:

* arvnäitajad viitavad ajavahemikul 2017–2022 auditeeritud perioodi 2014–2020 tehingutele.

** 1157 tehingust koosnev statistiliselt esinduslik valim koosnes 1077 tehingust, mille kulusid olid kontrollinud auditeerimisasutused, üheksast tehingust, mis ei kuulunud auditeerimisasutuste valimisse, ja 71 tehingust, mis olid seotud rahastamisvahenditega.

Allikas: kontrollikoda.

25 Meie kasutatava valimi moodustamise meetodi tulemusena on igas liikmesriigis kogu perioodi jooksul tehtud töö (st kontrollitud tehingute arv) proportsionaalne kulutatud summaga. Liikmesriikide puhul, kelle arvele langeb üle 76% ühtekuuluvuspoliitika kogukulutustest (Poola, Itaalia, Hispaania, Portugal, Ungari, Tšehhi, Rumeenia, Kreeka ja Saksamaa), olid meie auditi koondvalimid piisavalt suured, et anda teavet liikmesriikide tasandil.

26 Kuna me ei ole veel teinud finantskorrektsioonisüsteemi sihtotstarbelist auditit, ei käsitle me seda aspekti üksikasjalikult. Kavatsime teha auditi selle kohta, kas komisjon ja liikmesriigid on finantskorrektsioonide kasutamisel ühtekuuluvuse valdkonnas mõjusad, et kaitsta ELi finantshuve ja tagada ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsus.

27 Meie ülevaade põhineb meie aastaaruannetel, asjaomastel eriaruannetel ja arvamustel (vt [V lisa](#)), samuti komisjoni aruannetel, sealhulgas [iga-aastasel haldus- ja tulemusaruandel](#) ning [DG EMPLi](#) ning [DG REGIO iga-aastastel tegevusaruannetel](#). Selles võetakse arvesse ka muid komisjoni dokumente ja uuringuid. Eelmise perioodiga võrdlemiseks kasutasime 2014. aastal avaldatud mitmeaastase ülevaate tulemusi jagatud eelarve täitmise raames tehtud kulutuste korrektsuse kohta perioodil 2007–2013²¹.

28 Tegemist ei ole auditiaruandega, vaid ülevaatega, mis põhineb peamiselt meie varasemal sellealasel audititööl ja avalikult kättesaadaval teabel. Selles antakse aru perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutuste kindluse tagamise mudeli kasutamisel saadud kogemustest. Eesmärk on aidata veelgi tugevdada kindlustandvat mudelit eelmise perioodi lõpetamiseks ja hiljuti alanud perioodiks 2021–2027. Lisaks on see ettevalmistus ühtekuuluvuspoliitika seadusandliku ettepaneku koostamiseks 2027. aasta järgsel perioodil. Meie ülevaate tulemusi saab kasutada ka kontrollikoja aruteludes meie käsitusviisi tuleviku ja teiste audiitorite tööle tuginemise üle.

²¹ Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade ELi kulutustest perioodil 2007–2013.

Milline oli meie üldine hinnang ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsusele?

29 Ühtekuuluvuspoliitika kindlustandva raamistiku eesmärk on tagada, et ühegi rakenduskava (või rakenduskavade rühma) puhul ei esineks liikmesriikide deklareeritud ja komisjoni kontrollitud kuludes olulisi vigu. Eeskirjade kohaselt on olulisuse lävi 2%²² ja seda läve kasutame ka oma kinnitavas avalduses, mille alusel koostame oma arvamuse ELi eelarve seaduslikkuse ja korrektsuse kohta²³. Järgmises osas antakse ülevaade sellest, mida me leidsime ja kajastasime seoses ühtekuuluvuspoliitika kulutuste ja kindlustandva raamistiku seaduslikkuse ja korrektsusega asjaomasel perioodil.

Perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutuste veamäär oli madalam kui aastatel 2007–2013, kuid oli endiselt kõrge

30 Meie 2017.–2022. aasta tulemustele tuginedes on perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku kulutuste hinnanguline veamäär ligikaudu 4,8%. See on 1,2 protsendipunkti väiksem kui mitmeaastase finantsraamistiku 2007–2013 rakendamise samas etapis (hõlmab ajavahemikku 2009–2013), kui meie hinnangul oli mitmeaastane veamäär 6,0% kulutatud vahenditest²⁴.

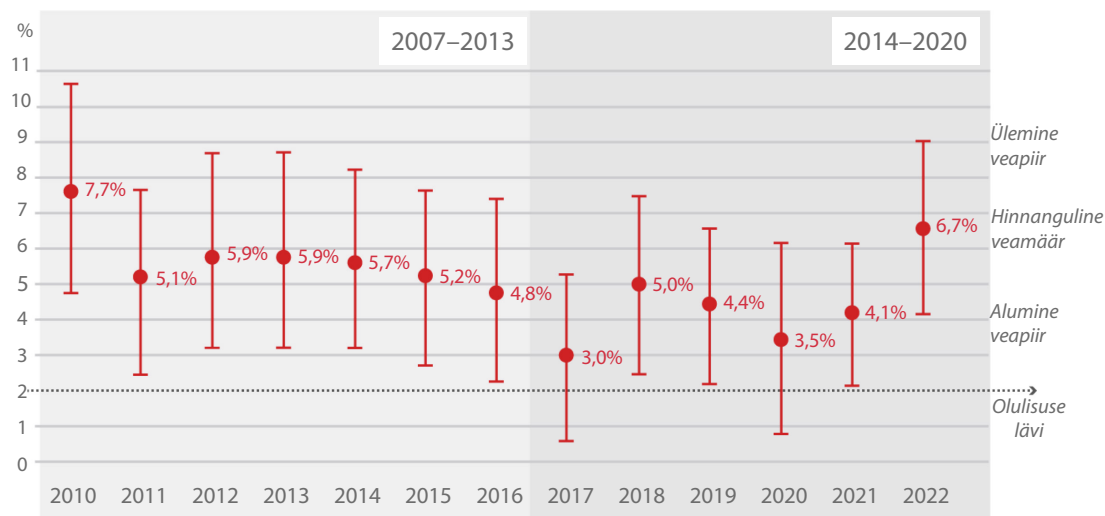
31 Kuigi meie tulemused on aastate lõikes varieerunud, ületas ajavahemikul 2017–2022 hinnanguline veamäär 2% läve, enamikul aastatel märkimisväärselt. Kõige kõrgem oli see 2022. aastal (6,7%). Olukord oli sama ka perioodil 2007–2013 (vt [joonis 3](#)).

²² Komisjoni [delegeeritud määruse \(EL\) nr 480/2014](#) artikli 28 lõige 11, iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 2022 III köite lisa 5, punkt 5.1.5, [kontrollikoja metoodika](#).

²³ 2022. aasta aastaaruande lisa 1.1, punkt 35.

²⁴ Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade ELi kulutustest perioodil 2007–2013, punkt 23.

Joonis 3. Kontrollikoja hinnangulised veamäärad ühtekuuluvusvaldkonna kulutuste kohta (2010–2022)



Allikas: kontrollikoda.

32 Meie kinnitava avaldusega seotud auditileiud näitavad, et kulude hüvitamisel põhinevad maksed kujutavad endast suuremat veariski kui toetusõigustel põhinevad maksed (nagu enamik ühise põllumajanduspoliitika osi)²⁵. Kokkuvõttes mõjutas ajavahemikul 2017–2022 veerandit meie valimisse kuulunud tehingutest õiguslike nõuete mõningane rikkumine, vaatamata asjaolule, et auditeerimisasutused olid peaaegu kõiki neid tehinguid juba kontrollinud. Ligikaudu 60% puhul (171 viga ehk 15% kogu valimist) liigitasime need kvantifitseeritavateks vigadeks. Ligikaudu veerandi tehingute puhul, milles need täiendavad vead avastasime (lisaks auditeerimisasutuste avastatud ja parandatud vigadele), avaldasid need märkimisväärset mõju (see tähendab, et need mõjutasid enam kui 80% tehingu kohta deklareeritud kuludest).

33 2014.–2020. aasta kulutuste rahastamiskõlblikkuse periood lõppes 31. detsembril 2023. COVID-19 pandeemia ajal anti liikmesriikidele märkimisväärne paindlikkus vahendite ümberjaotamisel (ja REACT-EU kaudu täiendaval rahastamisel)²⁶. Märkisime juba oma 2020. aasta aastaaruandes, et on suurenenud risk, et korraldus- ja auditeerimisasutuste kontrollid on COVID-19 perioodil vähem mõjusad. See võib suurendada riski, et vigu ja õigusnormide rikkumisi ei avastata ega parandata²⁷.

²⁵ Vt 2022. aasta aastaaruande punkt 1.18.

²⁶ Vt 2022. aasta aastaaruande punkt 6.17.

²⁷ Vt 2020. aasta aastaaruande punkt 2.32.

Enamik auditeerimisasutusi teatas aastatel 2017–2022 veamääradest, mis jäävad allapoole olulisuse läve

34 Auditeerimisasutused võivad esitada märkusteta auditiarvamuse raamatupidamise aastaaruandes kajastatud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ainult juhul, kui iga-aastases kontrolliaruandes sisalduv allesjäänud veamäär (vt ka punkt 14) jääb allapoole ühissätete määrust täiendavas komisjoni delegeeritud määruses sätestatud olulisuse läve (2%)²⁸.

35 Perioodil 2014–2020 ei teatanud enamik auditeerimisasutusi oma iga-aastastes kontrolliaruannetes olulisest veamäärast ühtekuuluvuspoliitika kulutustes. Aastatel 2017–2022 tuvastasime ainult 33 juhtumit (25 enam kui 400-st rakenduskavast), mille puhul vastutav auditeerimisasutus oli teatanud üle 2% suurusest allesjäänud veamäärast enne komisjonipoolset kohandamist²⁹. Suur osa neist (25-st rakenduskavast 14) pärines 2020. aastast (st puudutas aruandeaastat 2018–2019).

36 Aasta-aastalt näitavad meie auditid, et paljudel auditeerimisasutustel jääb kontrollitavates tehingutes avastamata märkimisväärne arv vigu. Mõned neist vigadest avastab hiljem komisjon, mille tulemuseks on kohandused, ja teised avastame meie (kui kindlustandva teabe pakett kuulub meie valimisse). Nende täiendavate vigade tõttu järeldame, et ühtekuuluvuse valdkonna kulutused tervikuna on olulisel määral vigadest mõjutatud.

37 Kuigi rahastamisvahenditele tehtud eelmaksed ei ole kantud kulud, on ühissätete määruses³⁰ ette nähtud erand, mis võimaldab auditeerimisasutustel lisada need oma auditikogumisse, kui need makstakse välja aruandeaasta jooksul, ja seega võtta neid arvesse allesjäänud veamäära arvutamisel. Need eelmaksed on üldiselt madala riskiga ja suhteliselt suure väärtusega. Seega, kui raamatupidamise aastaaruanne sisaldab nii kantud kulusid kui ka eelmakseid, näitavad auditeerimisasutuste allesjäänud veamäärad tegelikult kantud kulude veamäära tõenäoliselt tegelikust väiksemana.

²⁸ Komisjoni delegeeritud määruse (EÜ) nr 480/2014 artikli 28 lõige 11.

²⁹ DG EMPLi ja DG REGIO ajavahemiku 2017–2022 aasta tegevusaruannete lisade põhjal.

³⁰ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 41 lõige 1.

Alates 2018. aastast on komisjoni maksimaalne veamäär osutanud olulisele veamäärale ühtekuuluvuspoliitika kulutustes

38 Komisjon arvutab iga fondi kulutuste korrektsuse kohta peamise tulemusnäitaja, mille ta seejärel esitab iga-aastases tegevusaruandes (vt punkt **18**). Peamine tulemusnäitaja on individuaalsete allesjäänud veamäärade kaalutud keskmine, mida vajaduse korral kohandatakse komisjoni läbivaatamise ja auditi tulemuste põhjal. Alates 2018. aastast avaldab komisjon ka maksimaalse veamäära, et võtta arvesse täiendavaid riske, mis võivad nende kulutuste puhul esineda³¹. See peamine tulemusnäitaja arvutatakse ilma rahastamisvahenditele tehtud eelmakseid arvestamata (vt punkt **37**).

39 Pärast auditeerimisasutuste teatatud määrade kohandamist hindas komisjon, et ühtekuuluvuspoliitika kulutuste maksimaalne veamäär ületas alates 2018. aastast kõigil viiel aastal (ja seega ka kogu perioodil) 2% suuruse olulisuse läve.

40 Samal ajal oli komisjoni arvutatud ja teatatud peamine tulemusnäitaja viiest aastast neljal veidi allpool olulisuse läve. Leiame siiski, et komisjoni meetodika võimaldab hinnata üksnes minimaalset veamäära, mis tähendab, et teatav arv vigu jääb tõenäoliselt avastamata ja parandamata (vt punktid **65–68**)³².

41 Alates 2019. aastast on komisjon täiustanud maksimaalse veamäära hindamise meetodikat, võttes arvesse seda, et maksimaalsete määrade puhul võetakse arvesse mis tahes võimalikke vigu, mis jäävad välja komisjoni või kontrollikoja auditeeritud rakenduskavade tegevuste valimist. Maksimaalsed veamäärad võivad hõlmata ka auditeerimata rakenduskavade lisariski, mis põhineb sama auditeerimisasutuse teiste rakenduskavade kohta teatatud veamääradel, või kindlat määra, kui auditeerimisasutust ei ole veel auditeeritud (vt punkt **33**).

42 Täheldasime oma 2021. aasta aastaaruandes, et kaks puudust on ikka kõrvaldamata: komisjon ei kohalda neid lisamäärasid varasematel eelarveaastatel auditeeritud rakenduskavade puhul ning mõnel juhul ei pruugi lisamäär olla piisav, et võtta arvesse vigu, mida komisjon ei ole oma vastavusauditite käigus avastanud. Need

³¹ DG REGIO 2018. aasta tegevusaruande 12. ja 52. joonealune märkus ja DG EMPLi 2018. aasta tegevusaruande 38. joonealune märkus.

³² Eriaruande nr 26/2021 punktid 58–61.

³³ DG REGIO 2022. aasta tegevusaruande joonealune märkus 65; DG EMPLi 2022. aasta tegevusaruande joonealune märkus 71; 2022. aasta aastaaruande punkt 6.66.

puudused mõjutavad ka komisjoni veariski rakenduskava lõpetamisel, kuna komisjon ei pruugi teha kõigil juhtudel vajalikke korrektsioone, et viia allesjäänud veamäär allapoole olulisuse läve³⁴.

Komisjoni ja auditeerimisasutuste hinnangulised veamäärad keskenduvad finantskorrektsioonidele

43 Komisjoni iga-aastastes tegevusaruannetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes esitatud määrad kujutavad endast õigusnormide rikkumist, mille tulemuseks on kohaldatavatel õigusnormidel põhinevad finantskorrektsioonid (vt ka punkt 14).

44 Selleks et liikmesriikide ametiasutused ja komisjon saaksid rakendada finantskorrektsioone, peab viga olema eeskirjade eiramine 2014.–2020. aasta ühissätete määruse tähenduses, st eeskirjade rikkumine, mis tuleneb „ettevõtja tegevusest või tegevusetusest“³⁵. Mitte kõik meie tuvastatud vead ei kuulu sellesse kategooriasse. Kooskõlas aluslepingust tulenevate volitustega peame teatama kohaldatavate eeskirjade rikkumisega seotud vigadest ja leiame, et tehing on vigadest mõjutatud, kui üks asjaomaste kulude maksmise tingimustest ei ole täielikult täidetud.

45 Perioodi 2017–2022 kolmel aruandeaastal (2018, 2020 ja 2022) ei olnud komisjon nõus mõne meie leitud täiendava vea või meie leidude kvantifitseerimisega. Kuid isegi pärast nende vaidlustatud vigade välja jätmist ületavad meie kolme asjaomase aasta hinnangulised veamäärad nii olulisuse läve (2%) kui ka komisjoni enda teatatud määrasid. Kui vaadata üksikuid kindlustandva teabe pakette, siis mõjutavad vaidlustatud vead 13-st mõjutatud paketist ainult kolme, kus meie hinnangul oli allesjäänud veamäär üle 2%.

46 Muud metodoloogilised erinevused vigade kvantifitseerimises (näiteks riigihanke-eeskirjade rikkumise korral³⁶) ei mõjuta oluliselt erinevusi teatatud veamäärades.

³⁴ Meie 2021. aasta aastaaruande punkt 5.62 ja 2022. aasta aastaaruande punkt 6.70.

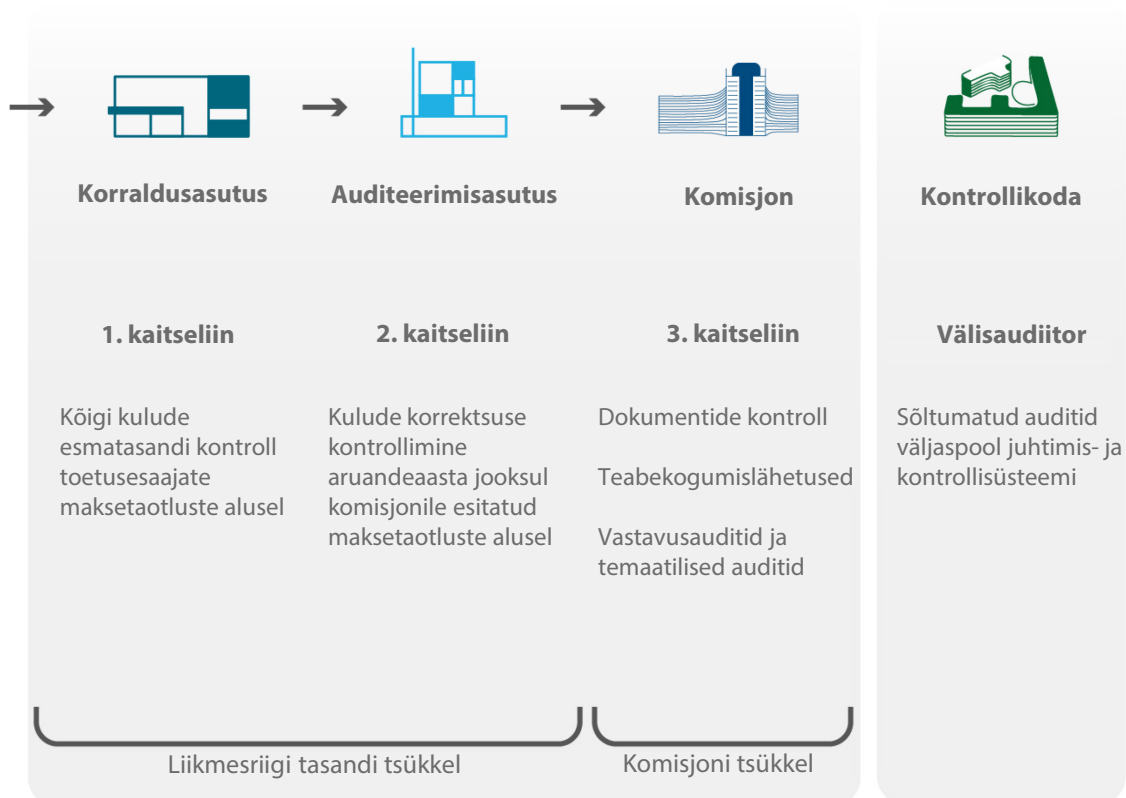
³⁵ 2014.–2020. aasta ühissätete määruse artikli 2 lõige 36.

³⁶ 2022. aasta aastaaruande lisa 1.1, punkt 27.

Millised olid meie leiud ühtekuuluvuspoliitika kontrollisüsteemi peamiste osalejate töö usaldusväärse kohta?

47 Nagu on näidatud *joonisel 4*, on ühtekuuluvuspoliitika õigusnormide vastaste kulutuste ennetamiseks, avastamiseks ja korrigeerimiseks olemas kolm kaitseliini. Perioodi 2014–2020 hõlmav meie kombineeritud töö korrektsuse ning komisjoni ja liikmesriikide järelevalve- ja kontrollisüsteemide valdkonnas hõlmas kõigi kolme tasandi töö hindamist.

Joonis 4. Ühtekuuluvuspoliitika kulutuste kontrollisüsteem



Allikas: kontrollikoda.

Korraldusasutuste tehtavad esmatasandi kontrollid ei ole ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse tagamisel piisavalt tõhusad

48 Esimese kaitseliinina peaksid korraldusasutused tagama, et rahastamiseks valitakse välja ainult rahastamiskõlblikud projektid. Seega on korraldusasutuste esmatasandi kontrollidel oluline roll ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse tagamisel. Eelkõige peavad nad kontrollima, et kaasrahastatud tooted ja teenused on tarnitud ning et toetusesaajate deklareeritud kulud on tegelikult kantud ning vastavad kõigile kohaldatavatele õigusaktidele, rakenduskava nõuetele ja rahastamistingimustele. 2014.–2020. aasta kulude puhul tuleb neid kontrolle teha iga toetusesaajate esitatud hüvitamistaotluse puhul. Kõik tuvastatud õigusnormide rikkumised tuleb kõrvaldada enne kõnealuste kulude komisjonile deklareerimist.

49 Meie viimase kuue aasta audititulemused³⁷, aga ka auditeerimisasutuste (vt *IV lisa*) ja komisjoni teatatud vigade arv ja finantsmõju näitavad, et korraldusasutused ei maanda veel piisavalt tõhusalt ühtekuuluvusega seotud suurt veariski. Tegelikult oleks suure osa vigadest saanud ja tulnud tuvastada ja parandada esimese kaitseliiniga, kui see oleks tõhusalt toiminud.

Auditeerimisasutused on teine oluline kaitseliin, kuid nad ei ole alati täiesti tõhusad õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamisel

50 Auditeerimisasutused on ühtekuuluvuspoliitika kulutuste puhul teine oluline kaitseliin. Nad peavad olema korraldusasutustest sõltumatud ning järgima konkreetseid regulatiivseid nõudeid ja standardeid, mida nende suhtes kohaldatakse. Nende ülesanne on tagada, et deklareeritud kulude alusel auditeeritakse rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohast toimimist ja tegevustest koostatud esinduslikku valimit³⁸.

³⁷ Vt 2022. aasta aastaaruande punkt 6.42.

³⁸ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 127 lõige 1.

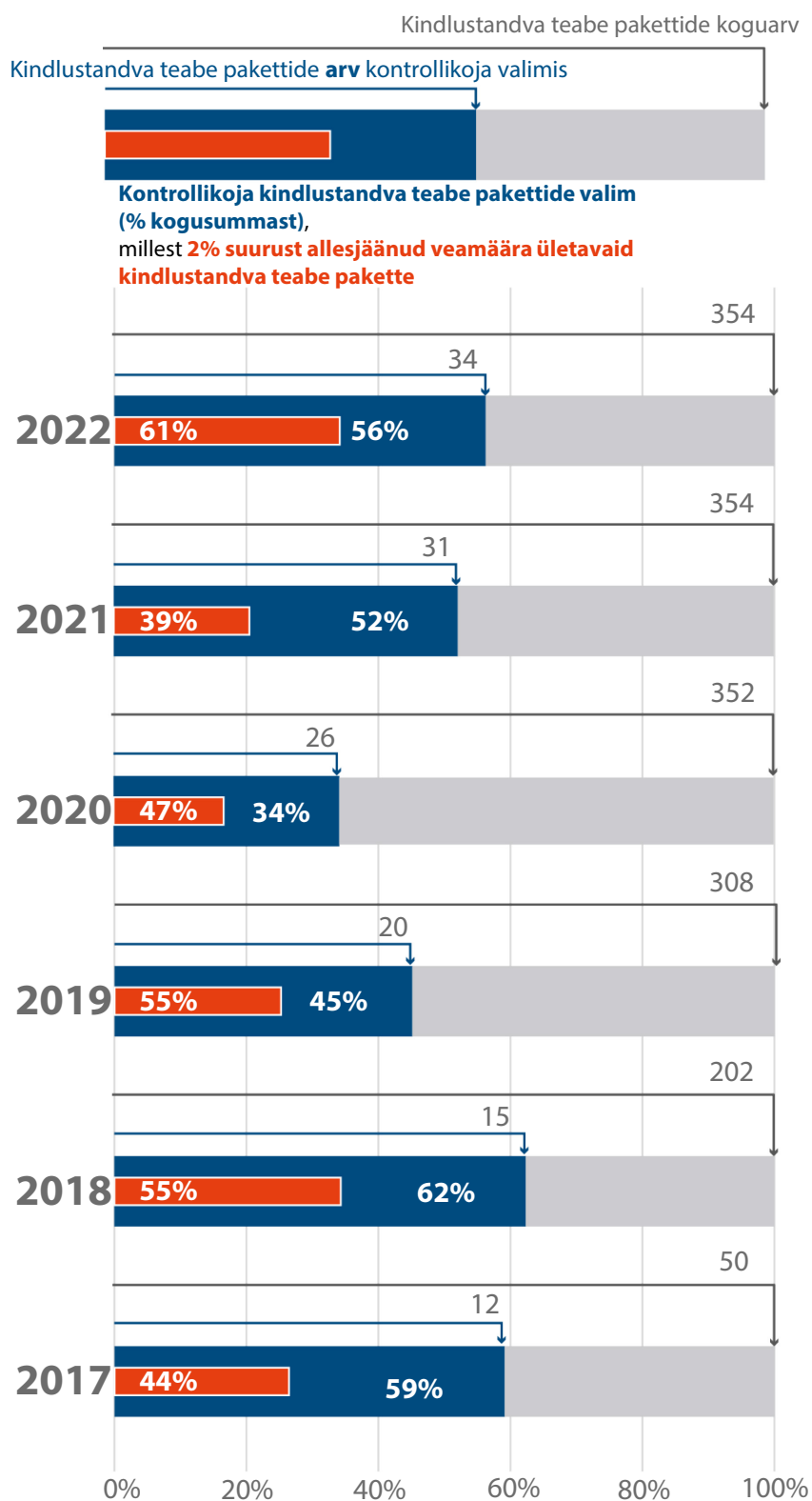
Võttes arvesse kontrollikoja avastatud täiendavaid vigu, on umbes poolte meie auditeeritud kindlustandva teabe pakettide allesjäänud veamäär üle 2%

51 Kokkuvõttes leidsime aastatel 2017–2022 auditeerimisasutuste kontrollide käigus avastamata vigu 51-s kindlustandva teabe pakettis 87-st, mida auditeerisime vähemalt üks kord. Neist 43 puhul tõid need täiendavad vead kaasa auditeerimisasutuste teatatud allesjäänud veamäärade suurenemise üle 2% olulisuse läve.

52 Need 43 kindlustandva teabe paketti moodustasid olulise osa komisjonile tõendatud kuludest. Aastatel 2017–2022 ei langenud kulude osakaal meie valimites, kuhu need kindlustandva teabe paketid kuulusid, alla 39%, saavutades 2022. aastal tippaseme – 61%. Kokku moodustasid need kindlustandva teabe paketid ligikaudu 45% meie valimi kindlustandva teabe pakettides komisjonile kinnitatud kuludest (vt [joonis 5](#))³⁹.

³⁹ Vt 2022. aasta aastaaruande punkt 6.47.

Joonis 5. Kindlustandva teabe paketid, mille allesjäänud veamäär on üle 2% suuruse olulisuse läve (2017–2022)



Märkus: meie analüüsis võetakse arvesse ka komisjoni hinnangut meie valimisse kuuluvatele kindlustandva teabe pakettidele.

Allikas: kontrollikoda.

53 Lisaks esineb erinevus iga-aastases kontrolliaruandes esitatud määrade ja meie tuvastatud täiendavate vigade arvessevõtmiseks ümberarvutatud määra vahel. Meie valimisse kuulunud 138 paketist 42 puhul (st umbes kolmandikul juhtudest) oli erinevus auditeerimisasutuse ja meie hinnangu vahel üle 2 protsendipunkti. Enam kui pooltel neist 42 juhtumist oli erinevus üle 5 protsendipunkti.

Kui auditeerimisasutused teatavad 2% suurusest allesjäänud veamäärast, puudub täiendavate vigade puhul kindluse varu

54 Auditeerimisasutuste esitatud leidude põhjal rakendavad korraldus- ja sertifitseerimisasutused finantskorrektsioone, millega kaasneb mõjutatud projektidega seotud kulude tühistamine enne raamatupidamise aastaaruande esitamist komisjonile. Lisaks konkreetsete tuvastatud õigusnormide rikkumiste suhtes rakendatud korrektsioonidele kohaldavad nad täiendavaid korrektsioone juhtudel, kui auditeerimisasutused teatavad, et allesjäänud veamäär ületab 2% olulisuse läve.

55 Kuna seadusandja aktsepteerib ELi eelarvest tehtavate kulutuste 2%-suurust maksimaalset veamäära, rakendavad korraldus- ja sertifitseerimisasutused üksnes piisavaid korrektsioone, et saavutada 2% eesmärk. Umbes 17% kindlustandva teabe pakettide puhul, mille allesjäänud veamäärad olid pärast meie või komisjoni poolset ümberarvutamist üle 2%, olid varem teatatud allesjäänud veamäärad täpselt 2%. See ei jäta kindluse varu täiendavate vigade puhul, mis avastati pärast raamatupidamise aastaaruande esitamist tehtud auditite käigus, ning see tähendab, et vaja on täiendavaid ekstrapoleeritud finantskorrektsioone.

Puudused auditeerimisasutuste töös vähendavad seda, mil määral saab komisjon sellele tugineda

56 Aastate jooksul leidis kontrollikoda 43 kontrollitud auditeerimisasutusest 40 puhul erineva laadi ja tõsidusega puudusi, mis omakorda mõjutasid enam kui poolt auditeeritud tehingutest. Lisaks oleksid auditeerimisasutused saanud ja pidanud avastama suurema osa täiendavatest vigadest, kui nad samu tegevusi kontrollisid (vt punkt [20](#)). See vähendab komisjoni võimalusi tugineda nende töö tulemustele.

57 Aastatel 2017–2022 tuvastasime puudusi auditeerimisasutuste töö ulatuses ja kvaliteedis 124 puhul 171-st leitud täiendavast veast, ning teatasime neist. Eelkõige olid need puudused seotud järgmisega:

- audititöö kavandamine ja ettevalmistamine;
- audititöö kvaliteet;
- audititöö dokumenteerimine.

Auditi kavandamine ja ettevalmistamine

58 Valimi moodustamine on auditi kavandamise oluline aspekt.

Auditeerimisasutused peavad auditeerima tehingute statistiliselt esinduslikke valimeid ja tagama asjakohase kontrollijälje, mis näitab, et valimid on koostatud sõltumatult, objektiivselt ja erapooletult. Samas leidsime aastatel 2017–2022 ühel või mitmel korral läbi vaadatud 43-st auditeerimisasutusest seitsme puhul probleeme valimite moodustamise viisis ja tuvastasime puudusi valimi moodustamise kontrollijäljes.

59 Auditi kontrollnimekirjad on samuti üks auditi kavandamise ja ettevalmistamise põhielement, sest need kajastavad tehtavate kontrollide miinimumnõudeid ja ühiseid menetlusi, mida audiitorid peavad järgima. Täheldasime oma auditite käigus, et auditi kontrollnimekirjade üksikasjalikkus oli auditeerimisasutuste lõikes väga erinev, hoolimata sellest, et komisjon jagas oma kontrollnimekirju auditeerimisasutustega perioodi alguses, et aidata neid ühtlustada. Kuigi periood 2014–2020 on lõppemas, leiame endiselt kontrollnimekirju, mis ei sisalda konkreetseid küsimusi pettuste, huvide konflikti, topeltrahastamise või riigiabi kohta, kuigi auditeerimisasutused peavad neid küsimusi kontrollima.

60 Kokkuvõttes avastasime täiendavaid kvantifitseeritavaid vigu 21% tehingute puhul. Samade tehingute puhul leidsime ka puudusi auditi planeerimisel.

Audititöö kvaliteet

61 Lisaks tuvastasime ligikaudu 27% tehingute puhul puudusi audititöö kvaliteedis või täielikkuses. Need puudused olid sageli seotud projektide valiku ja rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide kontrollimisega. Eelkõige täheldasime, et mõned auditeerimisasutused ei kontrollinud tõendavate dokumentide alusel süstemaatiliselt toetusesaajate esitatud teavet (vt näited [2. selgituses](#)).

2. selgitus

Auditeerimisasutuste tuginemine toetusesaajate või osalejate enda kinnitustele, et hinnata rahastamiskõlblikkust

Auditeerimisasutused kipuvad tuginema rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide ja muude nõuete (nt pakkujate tehniline suutlikkus, nende VKE staatus, hariduses või koolituses mitteosalemise (NEET) tingimused, leibkonna koosseis, vähese tähtsusega abi ülemmäära järgimine, topeltrahastamise puudumine ja huvide konflikti puudumine) kontrollimisel üksnes toetusesaajate enda kinnitustele.

Mitmed täiendavad vead on tingitud asjaolust, et mõned auditeerimisasutused ei kontrolli alati tõendavaid dokumente ega dokumenteerid neid kontrollide, et kinnitada toetusesaajate või osalejate deklareeritud teabe usaldusväärsust.

Audititöö dokumenteerimine

62 Professionaalsete auditistandardite⁴⁰ ja ühtekuuluvuspoliitika kulutuste auditeerimise eeskirjade⁴¹ kohaselt tuleb audititööd nõuetekohaselt dokumenteerida viisil, mis võimaldab kogunud audiitoril, kellel ei ole ülesandega varasemat seost, mõista tehtud audititööd, selle põhjal tehtud järeldusi ja seda, kuidas need saavutati. Umbes kolmandiku tehingute puhul ei olnud auditeerimisasutuste toimikutes säilitatavad dokumendid siiski piisavad kas audiitorite enda puuduliku dokumentatsiooni või auditeerimisasutuse ebapiisavate läbivaatamisprotsesside tõttu.

63 Pärast seda, kui meie 2017. ja 2018. aasta auditite käigus tuvastati puudusi auditeerimisasutuste dokumentatsioonis, moodustasid auditeerimisasutused ja komisjon probleemi lahendamiseks töörühma. 2019. aasta detsembris avaldas töörühm aruteludokumendi, milles kirjeldati, kuidas audiitorid peaksid oma tööd dokumenteerima ja milliseid tõendavaid dokumente nad peaksid oma audititoimikutes säilitama. See ei ole ammendav käsiraamat ja selle kasutamine ei ole kohustuslik. Sellegipoolest on see esimene samm auditeerimisasutuste töö ja selle dokumenteerimise parandamisel.

⁴⁰ Täpsemalt rahvusvaheline auditistandard 230.

⁴¹ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 127 lõige 3.

64 Oleme oma varasemates aastaaruannetes rõhutanud, et meie poolt auditeerimisasutuste töös leitud puudused piiravad nende tööst saadavat kindlust⁴². Kuigi auditeerimisasutustel on kindlustandvas raamistikus keskne roll, tuleb nende tööd parandada, et tagada tegevuste vastavus õigusraamistikule. Lõplik vastutus ELi eelarve täitmise eest lasub siiski komisjonil. Üldine vastutus eelarve täitmise eest ei hõlma mitte ainult kulude seaduslikkust ja korrektsust, vaid ka usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimist⁴³.

Komisjon kontrollib raamatupidamise aastaaruannet, kuid tema kontrollid täiendavate vigade avastamiseks on piiratud

Dokumentide läbivaatamine ei ole kavandatud täiendavate rahastamiskõlbmatute kulude avastamiseks

65 Kontrollides raamatupidamise aastaaruannete heakskiitmist (vt ka punkt 15), kontrollib komisjon auditeerimisasutuste esitatud korrektsust käsitleva teabe järjepidevust, et kinnitada allesjäänud veamäärade usaldusväarsust, peamiselt dokumentide kontrolli abil. Sel eesmärgil analüüsib komisjon kindlustandva teabe pakettides esitatud teavet, kasutades standardseid kontrollnimekirju, kuid võtab arvesse ka muud audititeavet.

66 Dokumentide kontrolli võib täiendada teabekogumislähetustega, mis mõnikord hõlmavad auditeerimisasutuste mõne auditi uuesti tegemist, et aidata hinnata nende töö usaldusväarsust. Komisjoni sõnul aitavad need kindlaks teha vastavusaudititega seotud riske. Dokumentide kontrolli eesmärk ei ole siiski täiendavate vigade avastamine. See piirab nende lisaväärtust alustehingute korrektsuse ja auditeerimisasutuste esitatud allesjäänud veamäärade õigsuse kinnitamisel⁴⁴.

Komisjoni vastavusaudititel on selge lisaväärtus, kuid nende arv on piiratud

67 Komisjoni vastavusauditid on kindlustandva teabe pakettidega tehtava töö kõige tõhusam element. Nende peamine eesmärk on saada piisav kindlus selle kohta, et

⁴² Eriaruande 26/2021 kokkuvõtte III punkti alusel.

⁴³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317.

⁴⁴ Eriaruande 26/2021 kokkuvõtte VII punkt ning punktid 26 ja 29–30.

liikmesriigid on enne oma raamatupidamise aastaaruande komisjonile esitamist kõik süsteemi tõsised puudused (ja vead) avastanud, parandanud ja neist teatanud. Vastavusauditite eesmärk on ka kontrollida auditeerimisasutuste auditiarvamuste ja teatatud allesjäänud veamäärade usaldusväarsust. Need auditid keskenduvad auditeerimisasutuste töö kontrollimisele ja tegevuste valimi auditite uuesti tegemisele. See võib hõlmata allesjäänud veamäärade ümberhindamist ja vajaduse korral täiendavate finantskorrektsioonide algatamist. Komisjon teeb siiski piiratud arvu vastavusauditeid (igal aastal keskmiselt 40).

68 Enamasti järgib komisjon riskipõhist käsitusviisi. Selleks teeb komisjon peale kõikide rakenduskavade dokumentide kontrolli iga-aastase riskihindamise, et valida oma vastavusaudititeks välja kõige suurema riskiga auditeerimisasutused ja rakenduskavad. Aastatel 2017–2022 tegi komisjon 162 sellist auditit. Selle töö käigus avastab komisjon märkimisväärse arvu õigusnormide rikkumisi, mida ei ole varasema dokumentide kontrolli või liikmesriikide ametiasutuste töö käigus tuvastatud. Neist 162 auditist 118 puhul (73%) leidis komisjon, et auditeerimisasutus oli allesjäänud veamäär tegelikust väiksemaks hinnanud. 67 juhul (41%) arvutas komisjon allesjäänud veamäär ümber, ja see ületas 2%. Komisjoni vastavusauditite järeldused sarnanevad meie enda leidudega.

69 Oma auditite käigus tuvastasime komisjoni vastavusauditites kaks peamist puudust:

- esiteks kulub ühissätete määruses sätestatud kindlustandva raamistiku kohaselt peaaegu kaks aastat alates asjaomase arvestusperioodi lõpust, enne kui komisjon saab teha järelduse auditeerimisasutuste allesjäänud veamäärade usaldusväarsuse kohta asjaomasel aruandeaastal⁴⁵;
- teiseks on iga-aastastes tegevusaruannetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes avaldatud komisjoni hinnangulised allesjäänud veamäärad üksnes esialgsed, kuna komisjon võib oma dokumentide kontrolli alusel paluda auditeerimisasutustel täiendavalt kontrollida tuvastatud puudusi, või seetõttu, et komisjoni auditite käigus leitud vead võivad pärast liikmesriikide ametiasutustega peetavat asjaolude selgitamise menetlust muutuda. Sellest tulenevalt ei ole lõplikes auditiaruannetes esitatud järeldused lõplikud ja need võivad muutuda, kui kogu audititsükkel on lõpule viidud (vt ka punktid **130–133**).

⁴⁵ Vt 2017. aasta aastaaruande punkt 6.54.

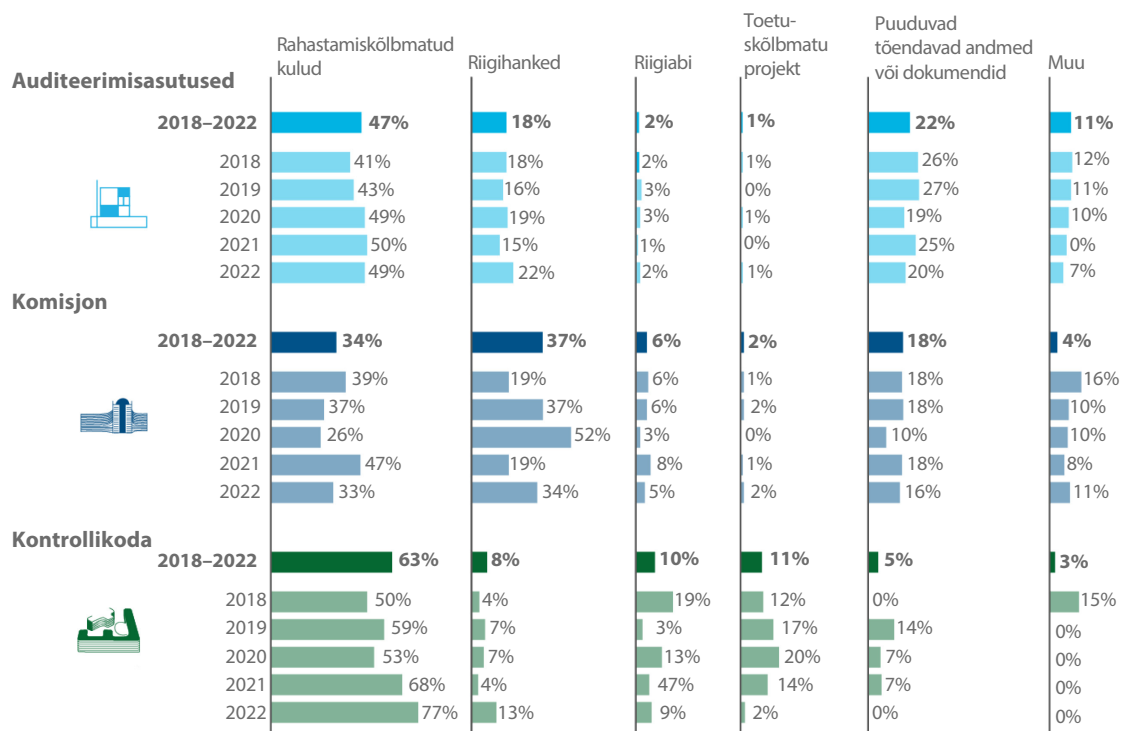
Millised on vigade liigid ja kus need esinevad?

70 2018. aastal alustasid auditeerimisasutused leitud vigade esitamist komisjoni ja liikmesriikide vahel kokku lepitud ühise liigituse alusel. See annab parema aluse juhtimis- ja kontrollisüsteemis osalejate avastatud vigade analüüsimiseks. Me kasutame sarnast liigitust ka oma töö käigus avastatud vigade puhul. Ülevaate selles osas analüüsimise mitmeaastasest perspektiivist lähtudes seda, kuidas meie tuvastatud täiendavate vigade liigid on võrreldavad komisjoni poolt kõige sagedamini leitud ja auditeerimisasutuste teatatud täiendavate vigadega. Lisaks otsisime geograafilisi mustreid.

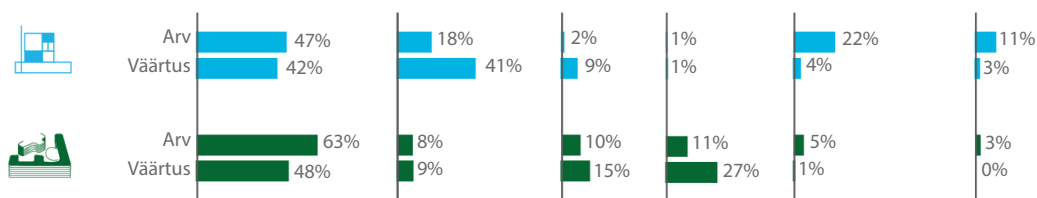
Mõned vealiigid on ühtekuuluvuspoliitika kulutustes sagedasemad kui teised

71 Perioodil 2014–2020 olid kõige levinum vigade liik rahastamiskõlbmatud kulud ja rahastamiskõlbmatud projektid, millel oli suurim mõju meie hinnangulisele veamäärale. Neile järgnesid riigiabi eeskirjade ning ELi ja liikmesriikide riigihanke-eeskirjade rikkumine. *Joonisel 6* on esitatud vigade arvu jaotus veatüüpide kaupa. Samuti näitab see, millist liiki vigadel oli suurim mõju veamäärale, eristades auditeerimisasutuste avastatud õigusnormide rikkumisi nii komisjoni kui ka meie avastatud täiendavatest vigadest, mida auditeerimisasutused ei olnud varem avastanud.

Joonis 6. Auditeerimisasutuste, komisjoni ja kontrollikoja leitud eri vealiikide osakaal, 2018–2022 (aastate kaupa ja viie aasta keskmine)



Leitud vigade jaotus ei pruugi olla proportsionaalne nende finantsmõju jaotusega:



(*) Andmed komisjoni avastatud vigade finantsmõju kohta puuduvad.

Allikas: kontrollikoda.

Rahastamiskõlbmatud kulud moodustavad enamiku vigadest nii kvantiteedilt kui ka finantsmõjult

72 Rahastamiskõlbmatud kulud olid kõige olulisem vigade liik, mille kõik audiitorid tuvastasid aastatel 2018–2022, seda nii arvult kui ka finantsmõjult. See hõlmab mitmesuguseid ühissätete määruse või fondispetsiifiliste määruste ja/või liikmesriikide rahastamiskõlblikkuse eeskirjade rikkumisi. Rahastamiskõlblikkuse eeskirjade kehtestamine on aga peamiselt liikmesriikide ülesanne. Rahastamiskõlbmatute kulude kategooria hõlmab eeskirjade eiramisi, nagu projektidega mitteseotud kulud või toetusesaajate poolt kandmata või maksmata kulud, rahastamiskõlbmatud osalejad, personalikulude tegelikust suuremana deklareerimine ja tagastatava käibemaksu

lisamine kuludeklaratsioonidesse. See hõlmab ka rahastamisvahenditega seotud rahastamiskõlbmatuid kulusid ja õigusnormide rikkumisi lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisel.

73 Auditeerimisasutuste tuvastatud rahastamiskõlbmatute kuludega seotud vigade osakaal oli aastate lõikes suhteliselt stabiilne (kokku 40–50%), kuid nende finantsmõju varieerus. Komisjon leidis vähem rahastamiskõlbmatuid kulusid: vastavusauditite käigus avastatud vigadest kuulus sellesse kategooriasse umbes kolmandik.

74 Rahastamiskõlbmatud kulud olid ka kõige sagedasem ja suurima finantsmõjuga täiendavate vigade liik, mille me oma auditite käigus avastasime. Peaaegu kaks kolmandikku meie leitud vigadest olid seotud rahastamiskõlbmatute kuludega, kuigi meie valimid hõlmavad peamiselt kulusid, mida liikmesriikide ametiasutused on varem kontrollinud, ja kuigi auditeerimisasutused leiavad ka ise väga palju selliseid vigu. Oma [2022. aasta aastaaruandes](#) soovitasime komisjonil võtta korduvate vigade suhtes leevendusmeetmeid, et vähendada õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste esinemist ja mõju.

75 Tüüpiline näide täiendavatest vigadest, mille leidsime seoses rahastamiskõlbmatute kuludega perioodil 2014–2020, olid meetmed, millega toetati NEET-noorteks (mittetöötavad, mitteõppivad ja mitteõppivad) liigitatud noori. Nende vigade puhul ei vastanud projektis osalejad rahastamiskõlblikkuse nõuetele (vt [3. selgitus](#)).

3. selgitus

Noorte tööhõive algatuse projektides avastatud täiendav viga (nõuetele mittevastavad osalejad)

Perioodil 2014–2020 leidsime mitmes liikmesriigis täiendavaid vigu noorte tööhõive algatuses. Enamiku neist vigadest oleks saanud avastada rahastamiskõlblikkuse põhikriteeriumi (NEET-staatuse) täitmist tõendavate dokumentide parema kontrollimise teel.

Üks noorte tööhõive algatuse tegevus Hispaanias toetas töölepinguid ülikoolide noortele teadlastele, kes vastasid NEET-noorte staatuse nõuetele ja olid registreeritud riiklikus noortegarantii süsteemis. 30-st kontrollitud kandidaadist kaheksa töötasid kandideerimisavalduse esitamise ajal kas mõnes teises ülikoolis või olid värbavas ülikoolis kraadiõppes⁴⁶, mis tähendab, et neil ei olnud õigust mittetöötavate ja mitteõppivate noorte staatusele ning sellega seotud kulud ei olnud rahastamiskõlblikud.

Prantsusmaal kontrolliti kahes noorte tööhõive algatuse projektis mittetöötavate ja mitteõppivate noorte staatust üksnes nende endi kinnituste alusel ning auditeerimisasutused ei kontrollinud nende usaldusväärset isegi mitte valimipõhiselt. Meie täiendava kontrolli käigus, mille eesmärk oli teha kindlaks meie valimisse kuulunute staatus, leiti, et veerand neist tegelikult töötas, mistõttu nad ei vastanud ELi toetuse saamise tingimustele⁴⁷.

Nende leidude põhjal esitati meie 2021. ja 2022. aasta aruannetes⁴⁸ soovitused rahastamiskõlblikkuse tingimuste kontrollimise kohta.

Auditeerimisasutused avastavad riigihankevigu sagedamini kui aastatel 2007–2013

76 Perioodil 2007–2013 oli ühtekuuluvuse valdkonna vigade peamine põhjus ELi ja liikmesriikide riigihanke-eeskirjade mittejärgimine. Sel ajal moodustas see kategooria peaaegu poole meie hinnangulisest veamäärast⁴⁹.

77 Ajavahemikul 2014–2020 rakendas komisjon oma riigihangete tegevuskava raames mitmeid meetmeid, et parandada liikmesriikide haldussuutlikkust ja riigihankemenetluste vastavust ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas. See kava, mis koostati 2013. aastal ja mida on pärast seda mitu korda ajakohastatud⁵⁰, sisaldas meetmeid õigusnormide rikkumise ennetamiseks, aga ka auditi kontrollnimekirjade ajakohastamiseks⁵¹.

⁴⁶ Vt 2019. aasta aastaaruande selgitus 5.5.

⁴⁷ Vt 2021. aasta aastaaruande selgitus 5.2.

⁴⁸ 2021. aasta aastaaruande soovitus 5.3; 2022. aasta aastaaruande soovitus 6.5.

⁴⁹ Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade ELi kulutustest perioodil 2007–2013, punkt 30.

⁵⁰ Vt komisjoni vastus 2018. aasta aastaaruande punktile 6.26.

⁵¹ Riigihangete tegevuskava.

78 Tegevuskava on aidanud suurendada hankevigade avastamist liikmesriikide ametiasutuste poolt. Aastatel 2018–2022 teatasid auditeerimisasutused, et ligikaudu 18% nende leitud kvantifitseeritavatest vigadest olid seotud riigihanke-eeskirjade rikkumisega, kusjuures nende vigade finantsmõju moodustas ligikaudu 41%. Auditeerimisasutuste aruannete kohaselt esines kõnealusel perioodil kõige rohkem riigihangetega seotud rikkumisi Itaalias ja Ungaris. Sellel perioodil auditeeritud tehingutes olid auditeerimisasutused enne meie auditeid avastanud ja parandanud 80 hankeviga. Leidsime veel 33 hangetega seotud probleemi, mida auditeerimisasutused ei avastanud. Neist 11 me ka kvantifitseerisime.

79 Käesoleva ülevaatega hõlmatud perioodil (2017–2022) oli riigihanke-eeskirjade rikkumistega seotud täiendavatest vigadest tingitud veamäära osakaal meie hinnangul 9%, võrreldes 45%-ga aastatel 2007–2013. Võttes arvesse auditeerimisasutuste ajavahemikul 2018–2022 teatatud selliste õigusnormide rikkumiste suurt osakaalu (41% kogu finantsmõjust, vt [joonis 6](#)), näitab see, et ühtekuuluvuspoliitika kulutusi mõjutavad endiselt riigihankevead. Meie auditite käigus leiti siiski, et võrreldes perioodiga 2007–2013 on auditeerimisasutuste suutlikkus seda liiki õigusnormide rikkumisi avastada paranenud. Esitame oma hiljutises aruandes üksikasjalikuma analüüsi riigihangete olukorra kohta⁵².

Rahastamiskõlbmatute projektide ja riigiabiga seotud vigade arv on väike, kuid moodustab märkimisväärse osa meie hinnangulisest veamäärast

80 Rahastamiskõlbmatuid projekte on tavaliselt vähe, kuid neil on märkimisväärne finantsmõju, kuna nende tõttu on kogu tõendatud kulude summa rahastamiskõlbmatu. Sarnane olukord kehtib riigiabi eeskirjade rikkumise korral, sest nende eeskirjade mittejärgimine takistab toetusesaajatel sageli mis tahes rahastamist saada.

81 Mõlema vealiigi puhul viitavad meie enda auditileiud sellele, et auditeerimisasutused ei ole eeskirjade rikkumise tuvastamisel piisavalt tõhusad. Nagu [jooniselt 6](#) näha, ei avasta ka komisjon auditeerimisasutuste töö auditeerimisel kõiki selliseid vigu. Ainult 3% auditeerimisasutuste teatatud vigadest ja 8% komisjoni teatatud vigadest on seotud nende kategooriatega.

⁵² Eriaruanne 28/2023.

82 Seevastu ligikaudu viiendik täiendavatest vigadest on seotud rahastamiskõlbmatute projektide või riigiabi eeskirjade rikkumisega. Nende finantsmõju moodustab kokku 42% meie hinnangulisest veamäärast. Riigiabi eeskirjade rikkumisega seotud täiendavad vead saavutasid haripunkti 2018. aastal, sest meie ja komisjon avastasime tõsise süsteemse puuduse Portugalis, kus riigisiseseid eeskirjad ei olnud kooskõlas ELi riigiabi eeskirjadega (vt [4. selgitus](#)).

4. selgitus

Riigisiseseid eeskirjad, mis ei ole kooskõlas ELi riigiabi eeskirjadega ergutava mõju puhul

ELi riigiabi eeskirjad põhinevad eeldusel, et riigiabi tuleks lubada üksnes juhul, kui sellega toetatakse tegevust, mida muidu ei oleks toimunud. Seda ergutavat mõju eeldatakse automaatselt [üldise grupierandi määruse](#) kohaste kavade puhul, kui tööd algavad pärast rahastamistaotluse esitamise kuupäeva.

2018. aastal tuvastasime Portugalis kolm ERFi projekti, millel puudus ergutav mõju. Samuti leidsime, et liikmesriigi eeskirjad ei olnud kooskõlas ELi eeskirjadega ergutava mõju kohta. Enne meie auditit tuvastas komisjon mitu samast veast mõjutatud tegevust ja palus asjaomase rakenduskava korraldusasutusel need tegevused raamatupidamise aastaaruandest välja jätta. Kuigi liikmesriik muutis oma riigisiseseid eeskirju, et tagada kooskõla ELi eeskirjadega ja vältida edasisi õigusnormide rikkumisi, ei võtnud liikmesriigi ametiasutused ega komisjon piisavaid parandusmeetmeid, et need vead kõrvaldada või tasakaalustada võimalikku mõju aruandeaasta 2016–2017 juba tõendatud kulude finantskorrektsiooniga.

2019. aastal tuvastasime sarnase probleemi. Sel ajal palus komisjon Portugali ametiasutustel teha kindlaks kõik järgmisel kahel eelarveaastal mõjutatud tegevused ning teha vajalikud parandused, et jätta õigusnormide vastased kulud raamatupidamise aastaaruandest välja. Sellest tulenevad korrektsioonid moodustasid kokku üle 174 miljoni euro⁵³.

⁵³ 2018. aasta aastaaruande punktid 6.30-6.32; 2019. aasta aastaaruande punkt 5.27 ja DG REGIO 2022. aasta tegevusaruande 95. joonealune märkus.

Enamikul liikmesriikidel, kes saavad suurema osa ühtekuuluvusvahenditest, ületab veamäär olulisuse läve, kuid nad kohaldavad kindlustandvat raamistikku erinevalt

83 Meie mitmeaastane analüüs näitab, et me tuvastame auditeeritud tehingutes jätkuvalt vigu, mis on jäänud liikmesriikide tasandil avastamata. Analüüsisime enda, aga ka auditeerimisasutuste ja komisjoni audititulemusi, et saada täiendavat teavet ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse kohta nendes liikmesriikides, kes saavad suurema osa rahalistest vahenditest, ja teha kindlaks, kui tõhusalt nad kindlustandvat raamistikku kohaldavad.

Meie ajavahemiku 2017–2022 audititulemused näitavad, et veamäär ületas olulisuse läve enamikus neist liikmesriikidest, kes saavad ühtekuuluvusfondidest kõige rohkem vahendeid

84 76% ühtekuuluvuspoliitika kulutustest langeb üheksa liikmesriigi arvele: Poola, Itaalia, Hispaania, Portugal, Ungari, Tšehhi, Rumeenia, Kreeka, Saksamaa. Need liikmesriigid moodustavad 91% meie hinnangulisest veamäärast. Lisaks tuvastati nendes riikides valdav enamik (90%) kõigist suure mõjuga vigadest (mis moodustasid 80–100% auditeeritud tehingu väärtusest).

85 Perioodil 2007–2013 oli igas suuremas toetust saavas liikmesriigis olulisel määral vigu. Sama kehtis ka ülejäänud 18 liikmesriigi kohta kokku⁵⁴. Perioodi 2014–2020 puhul näitavad meie leitud täiendavatel vigadel põhinevad audititulemused, et suurimate toetusesaajate (v.a Poola) veamäär oli oluline. Poola puhul moodustas üks suur rakenduskava üle kolmandiku riigi kogu ühtekuuluvuspoliitika kulutustest. Selle soovituslik veamäär oli allpool olulisuse läve, samas kui Poola ülejäänud rakenduskavad kokku sisaldasid olulisel määral vigu.

Liikmesriigid ei ole õigusnormide vastaselt tehtud kulutuste avastamisel ühtmoodi tõhusad

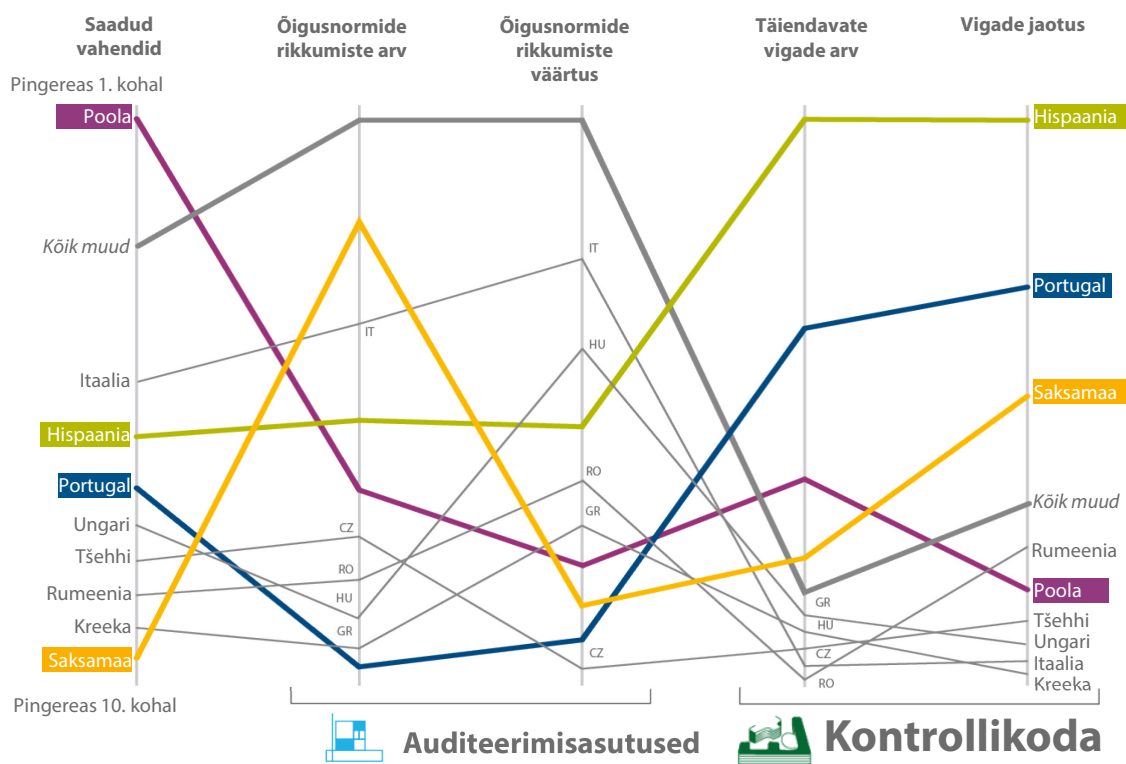
86 Nagu on näidatud [joonisel 7](#), erinevad meie enda leiud konkreetsete liikmesriikide puhul õigusnormide rikkumise sageduse ja väärtuse poolest nende vastavate auditeerimisasutuste omadest. Kuna meie leiud on seotud ainult täiendavate

⁵⁴ Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade ELi kulutustest perioodil 2007–2013, punkt 43.

vigadega (st need, mida liikmesriikide ametiasutused ei ole varem avastanud), näitab see, et mõned liikmesriigid on vigade ennetamisel ja avastamisel teistest tõhusamad.

87 Näiteks oli ühtekuuluvuspoliitika vahendite suurima saaja Poola auditeerimisasutuse teatatud õigusnormide rikkumiste arv ja rahaline väärtus väike. Leidsime suhteliselt palju täiendavaid vigu, kuigi need olid väikese väärtusega. Seega mõjutasid need vead meie veamäära suhteliselt vähe. Saksamaa auditeerimisasutused teatasid aga suurest arvust õigusnormide rikkumistest, mille väärtus oli samuti väike. Samas avastasime meie täiendavaid vigu, mida oli küll vähe, kuid mille keskmine veamäär oli kõrge. See selgitab, miks Saksamaa moodustas suuruselt kolmanda osa meie veamäärast. Seega võime järeldada, et mitte kõik auditeerimisasutused ei ole sama tõhusad rahaliselt suurte õigusnormide rikkumiste avastamisel.

Joonis 7. Ülevaade liikmesriikidest – auditeerimisasutuste avastatud ja teatatud õigusnormide rikkumised ning meie avastatud täiendavad vead (2017–2022)



Märkus: 1) ülevaade hõlmab punktides 71–82 analüüsitud õigusnormide rikkumisi ja vigu; 2) liikmesriigid on loetletud vastavalt nende paremusjärjestusele erinevates uuritud aspektides (st kõrgeimal kohal on pingereas esimene liikmesriik). Liikmesriikide järjestus iga rubriigi all põhineb iga juhtumi puhul nende osakaalul; 3) joonisel on esile tõstetud liikmesriigid, keda on asjaomastes punktides konkreetselt nimetatud.

Allikas: kontrollikoda, tuginedes meie enda andmetele ja auditeerimisasutuste poolt komisjonile esitatud aruannetele.

88 Sarnaselt Saksamaaga moodustasid ka Hispaania ja Portugal ebaproportsionaalselt suure osa meie tuvastatud vigadest võrreldes saadud vahenditega. Viimati nimetatud riikide puhul leidsime palju teatavat liiki täiendavaid vigu. Näiteks leidsime aastatel 2017–2022 kõige rohkem riigiabiga seotud vigu Portugalis. Nende põhjuseks oli **4. selgituses** käsitletud konkreetne probleem. Samal ajavahemikul tuvastasime Hispaanias rohkem rahastamiskõlbmatuid projekte kui teistes liikmesriikides (vt näide **5. selgituses**).

89 Leidsime ka konkreetseid puudusi nende riikide auditeerimisasutuste töös (vt punkt **57**). Selle põhjal leiame, et eelkõige need kolm liikmesriiki peavad komisjoni toel tugevdama oma auditeerimisasutuste vigade tuvastamise suutlikkust.

5. selgitus

NEET-noorte tagasiulatuvalt registreerimine noortegarantiis

Auditeerisime mitut 2021. aastal noorte tööhõive algatuse raames rahastatud tegevust Hispaanias. Neist neli olid seotud tööandjatele tehtud sotsiaalkindlustusmaksete tagasimaksetega, mis olid seotud NEET-noortega sõlmitud lühiajaliste lepingutega.

Noorte tööhõive algatust reguleerivates liikmesriigi õigusaktides ja neid tegevusi hõlmavas rakenduskavas nõutakse NEET-noorte registreerimist riiklikus noortegarantii süsteemis. Registreerimine annab mittetöötavatele ja mitteõppivatele noortele juurdepääsu mitmele toetusmeetmele (nt personaalne nõustamine ja individuaalne tegevuse kavandamine, sealhulgas kohandatud individuaalsed toetuskavad), kuid võimaldab kontrollida ka nende vastavust NEET-noortele kehtivatele nõuetele.

Kolm neljast auditeeritud tegevusest, mis olid seotud sotsiaalmaksusoodustustega, registreeriti riigisiseses süsteemis tagasiulatuvalt, mõnel juhul isegi aastaid pärast soodustuse rakendamist. Riiklik sotsiaalkindlustusmaksete haldamise eest vastutav üksus, mis on nii vahendusasutus kui ka tegevuse toetusesaaja, tegi seda ilma NEET-noortest osalejatest eelnevalt teadmata.

Sellise tagasiulatuva registreerimise tõttu oli võimatu kinnitada, et osalejad ei õpi ega osale koolitusel. Kuna selliseid kontrole ei tehtud, oli komisjon juba enne meie auditi tegemist rakendanud 25% finantskorrektsiooni. Leiame, et osalejate tagasiulatuvalt registreerimine muudab kolm auditeeritud tegevust ELi toetuse saamise tingimustele mittevastavaks. Selle põhjuseks on asjaolu, et lisaks sellele, et ei ole võimalik kontrollida, kas osalejad saavad haridust või koolitust, on nende registreerimine riiklikus süsteemis vastuolus noortegarantii ja noorte tööhõive algatuse muude tingimustega. Kõige olulisem on see, et need mittetöötavad ja mitteõppivad noored jäävad ilma kõigist nende kahe kava raames pakutavatest lisahüvitistest⁵⁵.

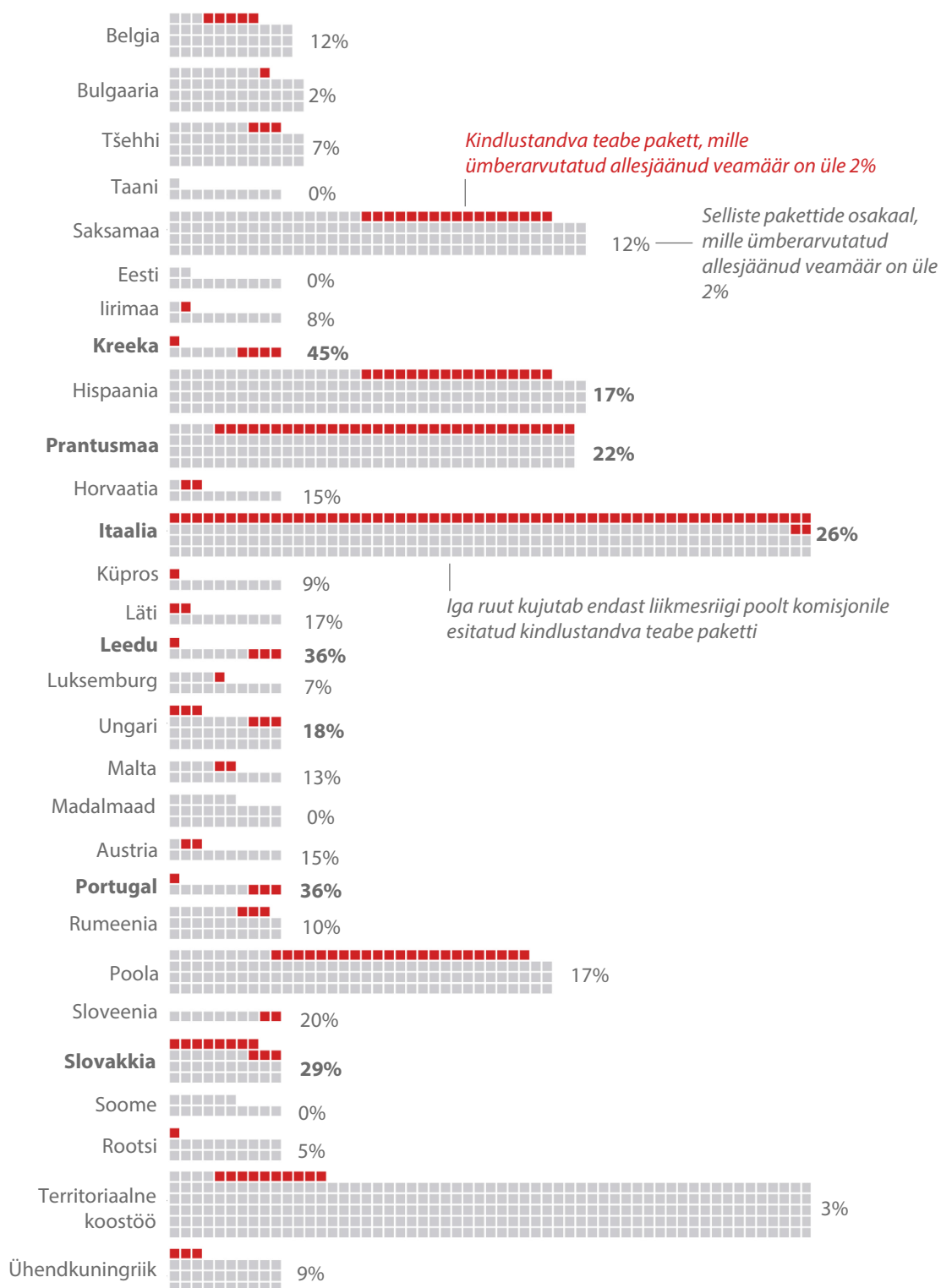
⁵⁵ Vt 2021. aasta aastaaruande selgitus 5.5.

Mõne liikmesriigi puhul ületab komisjoni ümber arvatatud allesjäänud veamäär sagedamini 2% suuruse olulisuse läve

90 Analüüsisime ka komisjoni hinnangut kõigi liikmesriikide kindlustandva teabe pakettidele. Kogusime teavet kinnitatud (ümberhinnatud) allesjäänud veamäärade kohta, mis avaldati DG EMPLi ja DG REGIO iga-aastastes tegevusaruannetes iga kindlustandva paketi kohta aastatel 2017–2022.

91 Meie analüüs näitab, et mõne liikmesriigi puhul ületavad komisjoni ümber arvatud allesjäänud veamäärad eriti sageli 2% suuruse olulisuse läve: nii oli see Kreekas (45% kindlustandva teabe pakettidest), Prantsusmaal (22%), Itaalias (26%), Leedus (36%), Portugalis (36%) ja Slovakkias (29%) (vt [joonis 8](#)).

Joonis 8. Komisjoni hinnang iga liikmesriigi allesjäänud veamääradele (2017–2022)



Allikas: kontrollikoda DG EMPLi ja DG REGIO aasta tegevusaruannete põhjal (2017–2022).

92 Nende pakettide suur osakaal, mille allesjäänud veamäär on pärast komisjoni ümberarvutamist üle 2%, näitab, et komisjon avastab mitme kindlustandva teabe paketi puhul korrektsusega seotud probleeme. Samuti näitab see, et liikmesriigid kohaldavad kindlustandvat raamistikku erinevalt. Kreeka ja Portugali puhul tuleneb peale ümberarvutamist 2% suurust veamääraga ületavate pakettide suur osakaal siiski ka asjaolust, et kõik rakenduskavad on koondatud ühte kindlustandva teabe paketti.

93 Viies liikmesriigis üheksast, kes said 76% ühtekuuluvusvahenditest (Hispaania, Kreeka, Ungari, Portugal ja Rumeenia), olid enam kui poolte meie valimi kindlustandva teabe pakettide puhul 2017.–2022. aastal ümber arvatud allesjäänud veamäärad üle 2%. Ülejäänud nelja liikmesriigi puhul, kes said kõige rohkem raha, suurendas meie ümberhindamine veamäära üle 2% vähemalt veerandi puhul auditeeritud kindlustandva teabe pakettidest.

Millised olid vigade algpõhjused liikmesriikide tasandil?

94 Meie auditite käigus leitud täiendavad kvantifitseeritavad vead (171) on vead, mida liikmesriikide kontrollisüsteemid ei ole varem avastatud ja mida ei ole parandatud. Analüüsisime oma andmeid nende vigade kohta, et teha kindlaks, kuidas ja miks need liikmesriikides esinevad ja kes neid põhjustas. Igas etapis tehtud vigu oleks saanud avastada ja parandada liikmesriikide järgneva kontrollitasandiga.

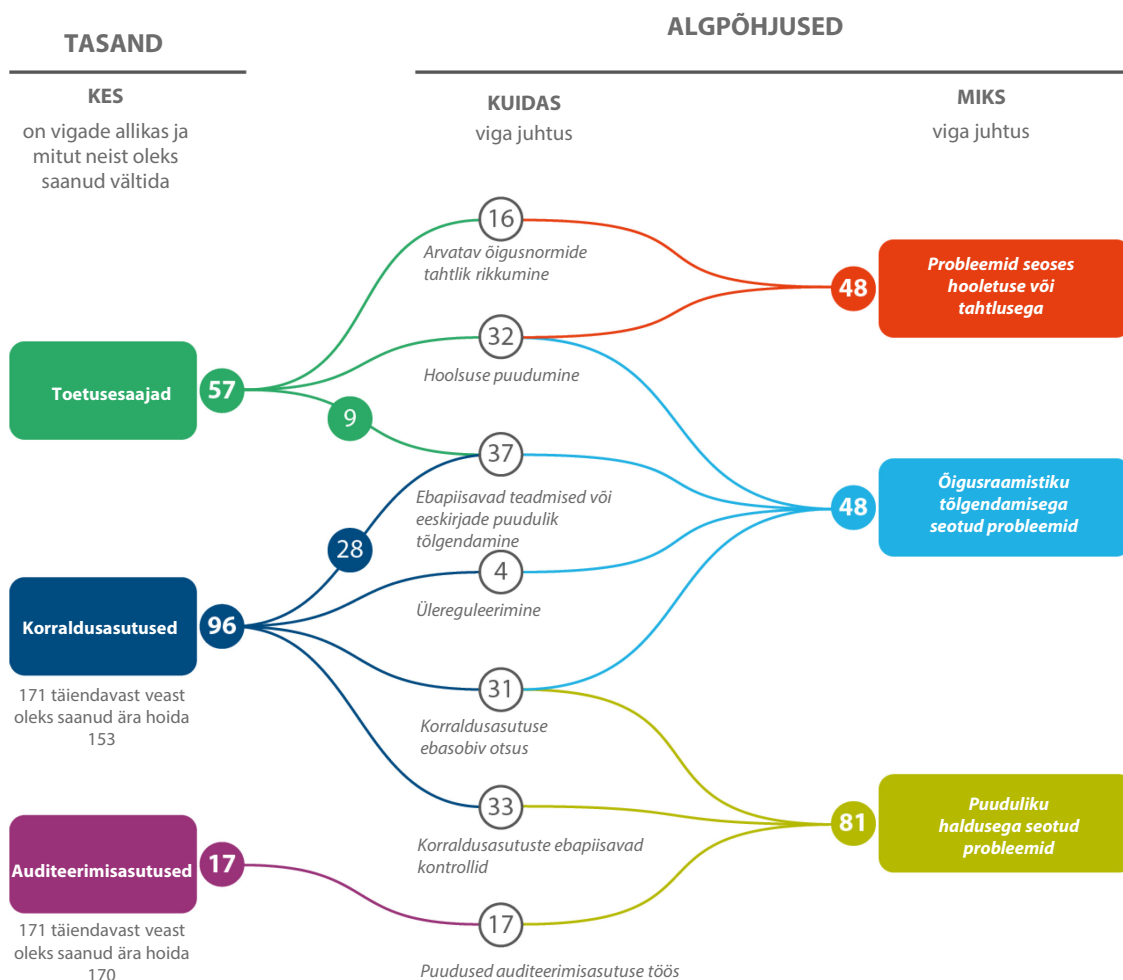
95 Selle analüüsi põhjal ja komisjoni varasemat tööd⁵⁶ arvesse võttes tuvastasime kolm vigade algpõhjust, milleks on

- o liikmesriikide ametiasutuste puudulik haldus;
- o hoolsuse puudumine või (arvatav) eeskirjade tahtlik rikkumine toetusesaajate tasandil;
- o õigusraamistiku tõlgendamine.

96 *Joonisel 9* on näidatud, millisel tasandil vead tekivad, kus on nende allikas ning kuidas ja miks need esinevad. Leidsime 170 täiendavat viga, mille auditeerimisasutused oleksid saanud ära hoida.

⁵⁶ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „Vigade esinemise algpõhjused ja võetud meetmed (vastavalt finantsmääruse artikli 32 lõikele 5)“, COM(2017) 124 final; Uuring Euroopa Parlamendile, “Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the member states’ managing and audit authorities”, IPOL_STU(2022)732267.

Joonis 9. Ülevaade meie avastatud täiendavate vigade algpõhjustest ja nende vigade tekkimise tasandist (2017–2022)



Märkus: klassifitseerimine peamise veatunnuse alusel. Ühe avastatud täiendava vea puhul 171-st leiame, et vastutus lasub peamiselt komisjonil.

Allikas: kontrollikoda.

Probleemid liikmesriikide ametiasutuste haldustegevuses moodustasid peaaegu poole täiendavatest vigadest

97 Käesoleva ülevaate puhul tähendab hea haldus selle tagamist, et tegevused on hästi kavandatud, valitud, ellu viidud ja kontrollitud, nii et komisjonile deklareeritakse ja sertifitseeritakse ainult seaduslikud ja korrektsed kulud. Puudused selles kategoorias võivad ilmneda ebasobivate otsuste tegemises või korraldusasutuste ebapiisavates kontrollides ja puudustes auditeerimisasutuste töös.

Korraldusasutused oleksid saanud ära hoida rohkem kui kolmandiku meie avastatud täiendavatest vigadest

98 Ligikaudu 37% perioodi 2014–2020 kohta teatatud täiendavatest vigadest tulenevad korraldusasutuste või nende ülesandeid täitvate delegeeritud asutuste tegevusest või tegevusetusest. See algpõhjus võib sageli ilmned a nende asutuste sobimatutes otsustes tegevuste heakskiitmisel (18%).

99 Korraldusasutused oleksid saanud avastada 19% meie leitud vigadest. Need vead tekkisid ebapiisavate (ja teatud aspektide puhul isegi puuduvate) esmatasandi kontrollide tõttu projektide rakendamise ajal. See kategooria hõlmab selliseid juhtumeid nagu kulude heakskiitmine hoolimata sellest, et projekti eesmärged ei ole saavutatud, rahalise toetuse andmine, mis ei ole kooskõlas projekti heakskiitmise dokumentides sätestatud tingimustega, osalejate toetuskõlblikkuse kontrolli puudumine või toetusesaajate poolt kandmata kulude hüvitamine.

100 Meie auditite käigus leitakse sageli, et korraldusasutuste tehtavad rahastamiskõlblike kulude ja rahastamiskõlblikkuse kriteeriumide kontrollid on puudulikud. Leiame, et see on ühtekuuluvuspoliitika kulutuste üks olulisemaid riskitegureid. Ühissätete määrusega nähakse ajavahemikuks 2021–2027 ette riskipõhise lähenemisviisi vastuvõtmine korraldusasutuste tehtavatele esmatasandi kontrollidele. Komisjon eeldab, et sel on positiivne mõju, kuna keskendutakse suure riskiga kulutustele. Leiame siiski, et see muudatus suurendab riski kulude korrektsusele, sest mõne toetusesaaja maksetaotlusi ei pruugi korraldusasutused kontrollida.

Auditeerimisasutused tegid mõnel juhul ebasobivaid hindamisi

101 Puudused auditite planeerimisel ja ettevalmistamisel ning audititöö dokumenteerimise kvaliteedis vähendavad selle töö usaldusväarsust (punktid [56–62](#)). Mõnikord võivad need puudused mõjutada auditeerimisasutuste hinnangut varem tuvastatud vigadele.

102 Aastatel 2017–2022 avastatud 17 täiendavat viga (10%) olid tingitud auditeerimisasutuste ebapiisavast tööst või ebasobivast hindamisest. Need juhtumid puudutasid peamiselt vigadest teatamata jätmist ja/või ebapiisavat kvantifitseerimist.

Hoolsuse puudumine või toetusesaajate arvatav tahtlik eeskirjade eiramine põhjustas enam kui veerandi meie avastatud vigadest

103 Leidsime ka täiendavaid vigu, mille puhul eeskirjad olid üsna selged, kuid toetusesaaja ei hoolitsenud piisavalt nende järgimise eest. Sellesse kategooriasse kuuluvad 2017.–2022. aastal teatatud ja kvantifitseeritud 171 täiendavast veast 32 (19%). Need hõlmavad näiteks juhtumeid, kus toetusesaajad deklareerisid seadmeid, mida ei kasutatud sihtotstarbeliselt.

104 Toetusesaajate tahtlikust tegevusest või tegevusetusest tulenevate vigade puhul kahtlustame üldiselt pettust. ELi välisaudiitorina ei ole meil volitusi uurida ELi finantshuve kahjustava pettuse kahtluse juhtumeid ning meie auditimenetluste eesmärk ei ole pettuste tuvastamine. Edastame oma tööst tulenevad kahtlused Euroopa Pettustevastasele Ametile (OLAF) või Euroopa Prokuratuurile (EPPO)⁵⁷.

105 Aastatel 2017–2022 leidsime kontrollitud 1157 tehingu puhul 16 eeskirjade tahtliku rikkumise juhtumit. See moodustab 9% meie avastatud 171 täiendavast veast.

106 Komisjoni 2022. aasta aruandes ELi finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta esitatakse igas poliitikavaldkonnas pettuste avastamise määr, mis põhineb liikmesriikide ametiasutuste esitatud andmetel⁵⁸. Selle määra saamiseks arvutatakse pettusega seotud õigusnormide vastaselt makstud summad protsendina kõigist maksetest. Ühtekuuluvuse valdkonna 2014.–2020. aasta kulutuste puhul oli see määr veidi alla 0,5%. Aruandes kinnitatakse ka seda, et liikmesriigid märkisid rikkumisjuhtumite haldamise süsteemis (IMS) pettusekahtlusena iga üheteistkümnenda õigusnormide rikkumise juhtumi, millest nad samal ajavahemikul teatasid (9%).

107 Oleme varem teatanud, et korraldusasutused edastavad pettuste kohta liiga vähe teavet ning see mõjutab ELi finantshuvide kaitset käsitlevates aruannetes avaldatud pettuste avastamise määrade usaldusväärsust. Samuti oleme täheldanud, et kuigi korraldusasutustes on olukord seoses pettuseriski tuvastamise ja ennetusmeetmete väljatöötamisega paranenud, tuleb pettuste avastamisel, neile reageerimisel ja nendevastase võitluse koordineerimisel rohkem vaeva näha⁵⁹.

⁵⁷ 2022. aasta aastaaruande punktid 1.44, 1.46 ja 1.47.

⁵⁸ Vt aruande joonis 6.

⁵⁹ Eriaruande nr 06/2019 punktid 80 ja 89.

Olukord oli sama ka 2022. aastal: liikmesriikide ametiasutused ei teatanud pettusekahtlustest nõuetekohaselt ja tegelesid pettuseohuga ebapiisavalt. Lisaks täheldasime, et umbes 35% auditeerimisasutuste kontrollnimekirjadest ei käsitlenud ikka veel sõnaselgelt pettuseriski⁶⁰ ega dokumenteerinud, kuidas nad seda riski oma auditite käigus käsitlesid.

Erinevused õigusnormide tõlgendamisel moodustasid veerandi meie avastatud vigadest

108 Toetusesaajad ja avaliku sektori asutused peavad järgima paljusid eeskirju, näiteks ühissätete määruse üldsätteid, fondispetsiifilisi sätteid, delegeeritud õigusakte ja rakendusakte, horisontaalseid ELi eeskirju (nt riigihangete või riigiabi kohta) ja riiklikke rahastamiskõlblikkuse eeskirju⁶¹. Lisaks muutuvad sätted tavaliselt programmitsüklite vahel. Meie auditikogemus näitab, et rangelt reguleeritud raamistiku kohaldamisel tuhandete toetusesaajate ja avaliku sektori asutuste suhtes 27 liikmesriigis on ka miinuseid: tõlgendamise erinevused on vältimatud, sealhulgas korraldus- ja auditeerimisasutuste vahel. Mõnikord põhjustab see isegi õiguskindlusetust, mis võib takistada avaliku sektori asutusi rakenduskavasid kavakohaselt rakendamast⁶².

109 Meie analüüs näitab, et ebaselged eeskirjad või nende tõlgendamisega seotud probleemid põhjustasid ligikaudu 24% kõigist täiendavatest vigadest (37 juhtumit). Mõnel juhul deklareerisid toetusesaajad õigusnormide vastaselt tehtud kulusid, kuna nad ei tõlgendanud eeskirju nõuetekohaselt. See veakategooria hõlmab ka juhtumeid, kus liikmesriikide õigusaktides sätestatud eeskirjad ei vastanud kõigile vastavate ELi õigusaktide nõuetele, ning vigu, mis tulenevad riigisiseste ülereguleerivate (st ELi õigusaktidest nõudlikumate) eeskirjade täitmata jätmisest.

110 Enamiku 37 juhtumi põhjuseks oli see, et korraldusasutused ise tõlgendasid eeskirju valesti. Ühe sellise olukorra näide on esitatud [6. selgituses](#).

⁶⁰ 2022. aasta aastaaruande punktid 6.56 ja 6.58.

⁶¹ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 65 lõige 1.

⁶² Vt näiteks meie infodokument „Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise lihtsustamine pärast 2020. aastat“, punkt 44.

6. selgitus

Avastatud täiendavad vead, mis tulenesid eeskirjade ebaõigest tõlgendamisest korraldusasutuse poolt

2019. aastal leidsime Itaalias kaks projekti, mida rahastati algselt riiklikest vahenditest ja mis olid füüsiliselt lõpetatud enne nende heakskiitmist ELi rahastamise jaoks ja olid seetõttu rahastamiskõlbmatud. Liikmesriigi ametiasutused tõlgendasid mõistet „füüsiline lõpetamine“ valesti kui viidet projekti rahalisele või halduslikule lõpetamisele. Füüsiline lõpetamine tähendab aga projekti väljundiks vajalike tööde või tegevuste lõpuleviimist, mis tavaliselt toimub enne lõppmakse tegemist ja halduslikku lõpetamist⁶³.

Seetõttu soovitasime komisjonil selgitada, mida mõeldakse „füüsiliselt lõpetatud“/täielikult ellu viidud“ tegevuste all. Komisjon ei ole veel siiski edastanud neid selgitusi kõigile liikmesriikidele⁶⁴, vaid ainult nendele, keda see otseselt puudutab. Komisjon tegi ka ettepaneku muuta oma vigade liigitust perioodil 2021–2027, et käsitleda selliseid vigu eraldi kategooriana.

Liikmesriikide organisatsiooniline raamistik mõjutab nende võimet vigu ennetada ja avastada

111 Komisjoni hinnangute kohaselt asutasid liikmesriigid ajavahemikul 2014–2020 ühtekuuluvuse valdkonna rakenduskavade haldamiseks ja kontrollimiseks ligikaudu 1400 asutust, sealhulgas 116 auditeerimisasutust, ligikaudu 300 sertifitseerimis- ja korraldusasutust ning enam kui 900 vahendusasutust⁶⁵. Komisjoni 2007.–2013. aasta ühtekuuluvuspoliitika järelhindamine näitas ka, et mida rohkem ametiasutusi on iga rakenduskava kohta, seda suurem on oht, et eeskirju tõlgendatakse eri tasanditel erinevalt⁶⁶.

⁶³ Meie 2019. aasta aastaaruande punktid 5.19–5.20.

⁶⁴ Vt 2022. aasta aastaaruande lisa 6.2.

⁶⁵ Meie infodokument „Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine pärast 2020. aastat“, punkt 55.

⁶⁶ Meie infodokumendi „Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine pärast 2020. aastat“, punkt 57.

112 Meie analüüs näitab, et liikmesriigi rakenduskavade arv ja auditeerimisasutuste tuvastatud veamäärad on omavahel seotud (mis viitab puudustele korraldusasutuste töös). Täheldasime ka pöördvõrdelist seost rakenduskavade suurusega: väiksemate rakenduskavade puhul on vigade arv suurem.

113 See näitab, et detsentraliseeritud halduse ja rakenduskavade piirkondliku rakendamise liigesriikides (nt Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Hispaania ja Itaalia) võib esineda suuremaid probleeme ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavade tõhusal rakendamisel.

114 2021.–2027. aasta ühissätete määrusega on ette nähtud rakenduskavade haldusstruktuuri lihtsustamine, näiteks asendades sertifitseerimisasutused raamatupidamisfunktsiooniga ja kehtestades rakenduskavadele laiendatud proportsionaalse korra, mis hõlmab liikmesriikide ametiasutuste ja ka komisjoni väiksemat kontrolli. Nagu me oleme varem rõhutanud, puuduvad tõendid selle kohta, et lihtsustamisest saadav võimalik kasu kaaluks üles kontrolli ulatuse piiramisega kaasnevad riskid⁶⁷.

⁶⁷ Arvamuse 06/2018 punktid 113–115.

Kuidas komisjon vigu ennetas ja parandas?

115 Selles osas uurime, millised meetmed on olemas ja kuidas komisjon kasutab neid ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste veamäära vähendamiseks. Uurime viise, kuidas vältida vigade tegemist deklaratsioonides ja kuidas vigu parandada, kui liikmesriikide ametiasutused neid ei avasta.

Ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistiku lihtsustamine ei ole seni soovitud tulemusi andnud

116 Hoolimata mitmesugustest lihtsustamisalgatustest on ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistik muutunud aja jooksul veelgi pikemaks. Perioodi 2014–2020 õigusaktide ja suuniste lehekülgede arv on perioodiga 2007–2013 võrreldes enam kui kaks korda suurem⁶⁸.

117 Ajavahemikuks 2021–2027 otsustas komisjon lõpetada täiendavate kirjalike suuniste andmise korraldus- ja auditeerimisasutustele ning jätta olemasolevad dokumendid alles üksnes vajaduse korral. Lisaks kavatseb ta vähendada ka teiseste õigusaktide arvu. Märgime, et sellega kaasneb oht suurendada korraldusasutuste ja toetusesaajate õiguslikku ebakindlust, mis võib lõppkokkuvõttes isegi suurendada vigade esinemise riski⁶⁹.

Lihtsustatud kuluvõimalusi kasutatavate tehingute puhul esineb vähem vigu, kuid neid ei kasutata läbivalt

118 Lihtsustatud kuluvõimaluste eesmärk on saavutada mitmeid eeliseid, nagu halduskoormuse vähendamine, paindlikkuse ja kohandatavuse suurendamine, läbipaistvuse ja auditeeritavuse parandamine ning projektide õigeaegse rakendamise hõlbustamine, nagu on sätestatud ühissätete määruse artiklis 67.

⁶⁸ Meie infodokument „Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise lihtsustamine pärast 2020. aastat“, punkt 45.

⁶⁹ Arvamuse 06/2018 punkt 101.

119 Lihtsustatud kuluvõimalused on kõige sagedamini kasutatav lihtsustamismeede. Korraldusasutused lubasid neid kasutada ligikaudu 80% rakenduskavade puhul, mida komisjon 2017. aastal uuris⁷⁰. See ei tähenda siiski tingimata, et neid rakenduskavades tegelikult kasutati.

120 Lihtsustatud kuluvõimalustega seotud tehingute auditites leiti, et need on vigadele vähem vastuvõtlikud ning need on ka oluline lihtsustamismeede, kuid neid ei rakendata alati nii nagu vaja. Lihtsustatud kuluvõimaluste auditeerimisel võtame me arvesse nende kavandatud kasu, mis tuleneb halduskoormuse vähendamisest ja projektide rakendamise paindlikumaks muutmisest. Kui peame siiski kontrollima deklareeritud tegevuse olemasolu, otsime tõendeid tegelikult kantud ja makstud kulude kohta.

121 Perioodil 2017–2022 leidsime, et iga 24. tehing, mis hõlmas lihtsustatud kuluvõimalusi, oli vigadest mõjutatud. Kui tegu oli tegelike kulude hüvitamisega, sisaldas vigu iga viies tehing. Kõige sagedasemad lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamisel tehtud vead on seotud puudustega nende ülesehituses (vt näide [7. selgituses](#)).

⁷⁰ Euroopa Komisjoni uuring „Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendusetapis“, lk 61; vt ka meie infodokument „Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise lihtsustamine pärast 2020. aastat“, punkt 74.

7. selgitus

Rahastamiskõlbmatud kulud, mis on tingitud kaudsete kulude ebaõigest arvutamisest

Tšehhis algatas ühe Euroopa Sotsiaalfondi / Euroopa Regionaalarengu Fondi rakenduskava korraldusasutus täiendava projektikonkursi programmi „Horisont 2020“ raames heaks kiidetud projektide jaoks.

Programmi „Horisont 2020“ eeskirjade kohaselt võib amortisatsiooni lisada kaudsetesse kuludesse, mis hüvitatakse ühtse määraga (25% rahastamiskõlblikest otsestest kuludest).

Korraldusasutus ei ole aga programmi „Horisont 2020“ nõudeid riigisisestesse õigusaktidesse õigesti üle võtnud. See viis olukorrani, kus toetusesaajad võivad deklareerida investeerimiskulud otseste kuludena ja sama investearingute hüpoteetilise amortisatsiooni, mille alusel arvutatakse kaudsed kulud. See tõi kaasa süstemaatilise üledeklareerimise kõigi projektide puhul, mida reguleeriti samade riigisiseste eeskirjadega⁷¹.

122 Hoolimata komisjoni jõupingutustest edendada lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist, on seda perioodil 2014–2020 tehtud piiratud määral (kõigi fondide peale kokku). See isegi juhtudel, kui nende kasutamine võiks olla asjakohane⁷², näiteks teatavat liiki Euroopa Regionaalarengu Fondi / Ühtekuuluvusfondi tegevused. Siin oli põhjuseks peamiselt õiguskindlusetus ja täiendav halduskoormus, mis tulenes nende kasutamisest paralleelselt tegelike kulude hüvitamisel põhinevate tavapäraste riiklike ja piirkondlike süsteemidega⁷³.

⁷¹ Vt 2022. aasta aastaaruande selgitus 6.3.

⁷² Eriaruande 06/2021 kokkuvõtte punktid I ja III.

⁷³ Meie infodokumendi „Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise lihtsustamine pärast 2020. aastat“, mis põhineb Euroopa Komisjoni (2017) uuringul „Uute lihtsustamissätete kasutamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varases rakendusetapis“, punkt 75.

Vahemaksete kinnipidamine võib olla tõhus, kuid takistuseks on asjaolu, et lõppmakse tehakse enne korrektsuse kontrolli

123 Komisjon peab kinni 10% asjaomasel aruandeaastal liikmesriikidele makstud summadest (vt punkt 16). Selle kinnipidamise eesmärk on kaitsta ELi eelarvet ja leevendada olemuslikku riski, et liikmesriigid deklareerivad vigadest mõjutatud kulusid. See summa on ette nähtud vabastamiseks, kui komisjon kiidab raamatupidamise aastaaruande heaks.

124 Raamatupidamise aastaaruande heakskiitmine ei sõltu siiski auditeerimisasutuste teatatud veamäärast. Ühissätete määruse kohaselt peab komisjon analüüsima seaduslikkuse ja korrektsusega seotud küsimusi alles hilisemas etapis pärast raamatupidamise aastaaruande heakskiitmist⁷⁴. Seega võib komisjon algselt kinnipeetud 10% vabastada, hoolimata riskist, et järgnevate seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollidega võidakse avastada raamatupidamise aastaaruande kuludes olulisel määral vigu (st allesjäänud veamäär üle 2%).

125 Komisjon võib maksed edasi lükata või peatada aruandeaasta lõppmakse tegemise (ja vahemakseteks kinnipeetud summa vabastamise), kui raamatupidamise aastaaruande heakskiitmise ajal on tõendeid tõsiste õigusnormide rikkumiste kohta. Nende vahendite eesmärk on hoida tulevikus ära õigusnormide vastaselt tehtud kulutusi⁷⁵. Nagu eespool märgitud, lükatakse ELi eelarvest tehtavad maksed edasi, mis avaldab liikmesriikidele lisasurvet võtta vajalikke parandusmeetmeid, et kõrvaldada puudused⁷⁶ juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhusas toimimises. Maksete edasilükkamist ja peatamist ei saa kasutada, kui komisjoni aastasaldo arvutuse tulemusel peavad liikmesriigid raha tagasi maksma, selle asemel et saada täiendavat toetust, nagu juhtus enamiku rakenduskavade puhul aastatel 2017–2022. See lähenemisviis on kooskõlas ühissätete määrusega, kuid ei kaitse ELi eelarvet seni, kuni korrektsuse hindamine on lõpule viidud⁷⁷.

⁷⁴ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 139 lõige 5.

⁷⁵ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artiklid 83 ja 143.

⁷⁶ Ülevaate 01/2023 selgitus 20.

⁷⁷ Eriaruande 26/2021 punkt 21.

126 Ajavahemikul 2021–2027 on õiguslik olukord teistsugune.

Raamatupidamisaruanded, mille teatatud allesjäänud veamäär ületab 2% olulisuse läve, ei ole vastuvõetavad ja neid ei saa komisjonile esitada⁷⁸. Samal ajal on kinnipeetavat määra vähendatud 5%-ni ja see vabastatakse jätkuvalt enne, kui komisjon on lõpetanud korrektsuse kontrolli⁷⁹. See vähendatud määr võib olla piisav ühtekuuluvuspoliitika jaoks üldiselt, kuid mitte kõigi rakenduskavade jaoks. Meie kogemuse kohaselt suurendab komisjoni järelalus kulude korrektsuse kohta allesjäänud veamäära mitmel juhul enam kui 5%-ni, eriti kui võtta arvesse meie leitud täiendavaid vigu⁸⁰.

Seni tehtud finantskorrektsioonidega ei ole kaasnenud asjaomastele liikmesriikidele eraldatud rahastamise otsest vähenemist

127 Liikmesriigi juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõsiste puuduste korral, mis on põhjustanud süsteemseid vigu, võib komisjon nõuda finantskorrektsioone. Samuti võib ta selliseid finantskorrektsioone nõuda ka üksikute õigusnormide rikkumiste puhul. Need korrektsioonid võivad tuleneda tema enda audititest, meie auditite alusel võetud järelmeetmetest, OLAFi juurdlustest või riiklikest audititest või kontrollidest, kui korrektsioone ei tehtud piisavas mahus. Lisaks on komisjoni ülesanne kontrollida liikmesriikide ametiasutuste teatatud õigusnormide rikkumisi ning tagada probleemide lahendamine ja vigade parandamine, et korrektsioonid aitaksid ära hoida õigusnormide rikkumisi. Sellised järelmeetmed on vajalikud, et parandada vead, mida liikmesriikide ametiasutused ei ole varem avastanud, sealhulgas meie avastatud täiendavad vead.

Liikmesriigile määratud ühe finantskorrektsiooni menetluse lõpuleviimiseks võib kuluda kuni 20 kuud

128 Vaatasime läbi parandusmeetmed, mida komisjon on võtnud meie 2017.–2021. aasta leidude suhtes. Neid aastaid puudutavad parandusmeetmed olid meie analüüsi ajaks juba käivitatud. Keskendusime peamiselt kvantifitseeritavatele vigadele.

⁷⁸ Ühissätete määrus aastateks 2021–2027, artikli 98 lõige 5.

⁷⁹ Eriaruande 26/2021 punkt 22.

⁸⁰ Vt DG EMPLi ja DG REGIO 2017.–2022. aasta tegevusaruannete 7. lisa.

129 Komisjon nõustus meie leidudega, mis puudutasid 2017.–2021. aastal kvantifitseeritud 124-st täiendavast veast 119. Nagu näidatud *joonisel 10*, leidsime neist 119 vea puhul tõendeid selle kohta, et komisjon:

- o kohaldas või kavatses kohaldada korrektsioone 66 finantsmõjuga vea suhtes (ligikaudu 55%) vastavalt enda tõlgendusele (vt punkt 44);
- o leidis 32 juhul (ligikaudu 27%), et tal puudub tugev õiguslik alus finantskorrektsioonide kohaldamiseks või ta ei näe vajadust seda teha, võttes arvesse ka liikmesriikidelt saadud lisateavet;
- o ei olnud ülejäänud 21 vea puhul veel otsustanud, kas kohaldada finantskorrektsioone, või ootas asjaomaselt liikmesriigilt täiendavat teavet (sealhulgas 16 juhtumit 2021. aastast).

Joonis 10. Komisjoni poolt meie leidude suhtes võetud parandusmeetmete seis



Allikas: kontrollikoda.

130 Komisjoni õiguslike menetluste kohaselt hõlmab vigade põhjal meetmete võtmine ja finantskorrektsioonide kohaldamine täiendavat tasaarvestusmenetlust asjaomase liikmesriigiga. See lisandub kõigile meie auditiprotsessi ametlikele etappidele. Selle tulemusena ei võeta parandusmeetmeid kohe.

131 Meie analüüs näitab, et 2017.–2021. aastal kvantifitseeritud täiendavatest vigadest ühe kolmandiku puhul oli komisjoni järelmeetmed veel pooleli. Nende juhtumite puhul oli meie auditi lõpust möödunud keskmiselt 31 kuud (st rohkem kui 2,5 aastat).

132 Meie analüüsi ajaks lõpetatud juhtumite puhul oli meie auditi lõpu ja komisjoni järelmeetmete lõpetamise vaheline aeg keskmiselt 11 kuud nende juhtumite puhul, mille puhul komisjon otsustas finantskorrektsioone mitte kohaldada, ja 20 kuud korrektsioonide kohaldamisega juhtumite puhul. Alates ühise auditidirektoraadi loomisest 2021. aasta juulis on keskmine kestus vähenenud umbes seitsme kuuni nende juhtumite puhul, kus korrektsioone ei tehtud.

133 Komisjoni enda auditite puhul on olukord sarnane: võib kuluda mitu aastat, enne kui komisjon saab kinnitada, et kavandatud korrektsioonid on nõuetekohaselt rakendatud⁸¹.

Komisjoni aruandluse kohaselt tehti 2022. aasta lõpuks ELi tasandi kontrollide tulemusel täiendavaid finantskorrektsioone 620 miljoni euro suuruses summas

134 Perioodil 2014–2020 teevad suurema osa finantskorrektsioonidest ja mahaarvamistest korraldus- ja sertifitseerimisasutused. Neis võetakse arvesse ka auditeerimisasutuste esitatud leide (vt punkt 55). Komisjon esitab oma iga-aastastes tegevusaruannetes summa, mille liikmesriigid raamatupidamise aastaaruandes ajutiselt või lõplikult tühistavad⁸². Tühistatud vahendeid võib uuesti kasutusele võtta või uuesti kasutada sama rakenduskava muude rahastamiskõlblike kulude piires⁸³. Pärast raamatupidamise aastaaruande heakskiitmist võib komisjon taotleda üksikute õigusnormide rikkumiste korral täiendavaid finantskorrektsioone. Lisaks võib komisjon kohaldada ekstrapoleeritud korrektsioone, kui ümber arvutatud allesjäänud veamäär ületab 2%. Samuti saab ta kõrvaldada mitut rakenduskava mõjutavad süsteemsed puudused, kohaldades korrektsioone kõigi mõjutatud rakenduskavade suhtes. Sellised korrektsioonid tulenevad komisjoni enda audititest või tõendatud kuludega seotud komisjoni järelmeetmetest ning täiendavad summasid, mille korraldus- ja sertifitseerimisasutused on oma auditite ja kontrollide tulemusel raamatupidamise aastaaruannetest välja võtnud.

⁸¹ Eriaruande 26/2021 punktid 81–82.

⁸² Vt DG EMPLi 2021. aasta tegevusaruande lisa 7H ja DG REGIO 2021. aasta tegevusaruande lisa 7H.

⁸³ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artikli 137 lõige 2 ja artikli 143 lõige 3.

135 DG EMPLi ja DG REGIO iga-aastaste tegevusaruannete kohaselt oli komisjon 2022. aasta lõpuks palunud liikmesriikidel rakendada alates perioodi 2014–2020 algusest ELi asutuste audititel ja kontrollidel põhinevaid täiendavaid finantskorrektsioone 620 miljoni euro ulatuses. Enamik neist (88%) tulenes komisjoni enda audititest⁸⁴. See summa sisaldab ka 291 miljoni euro suuruses summas korrektsioone, mis tehti eelmiste aruandeaastate ümberarvutatud allesjäänud veamäärade põhjal. Ühissätete määrus võimaldab liikmesriikidel asendada korrigeeritud summad ka nende finantskorrektsioonide puhul muude rahastamiskõlblike kuludega.

Perioodil 2014–2020 ei ole seni netofinantskorrektsioone tehtud

136 Perioodi 2014–2020 puhul võib komisjon kohaldada netokorrektsioone juhul, kui ELi auditite käigus tuvastatakse pärast raamatupidamise aastaaruande esitamist tõsiseid puudusi juhtimis- ja kontrollisüsteemis, mida liikmesriigid ei olnud kindlaks teinud, neist teatanud ega neid kõrvaldanud⁸⁵. Netofinantskorrektsioonid on ainus korrektsiooniliik, mis toob asjaomasele liikmesriigile kaasa eraldatud rahastamise otsese ja kohese vähenemise. [2014.–2020. aasta ühissätete määruse](#) kohaselt peavad netofinantskorrektsioonide kohaldamiseks olema kumulatiivselt täidetud mitu õiguslikku nõuet. DG EMPLi aasta tegevusaruande kohaselt näisid netofinantskorrektsioonide rakendamise tingimused olevat ühel juhul täidetud ning komisjon kavatses alustada vastavat menetlust 2023. aastal⁸⁶. Käesoleva ülevaate koostamise ajaks ei olnud aga netofinantskorrektsiooni kehtestatud. Netofinantskorrektsioonide kehtestamise võimalus säilib perioodil 2021–2027, kuid ei ole veel teada, kuidas seda võrreldes perioodiga 2014–2020 praktikas kasutatakse.

⁸⁴ Vt DG EMPLi 2022. aasta tegevusaruande lisa lk 148 ja DG REGIO aasta tegevusaruande lisa lk 130.

⁸⁵ [Ühissätete määrus aastateks 2014–2020](#), artikli 145 lõige 7.

⁸⁶ [DG EMPLi 2022. aasta tegevusaruanne](#), lk 62; vt ka [2022. aasta aastaaruanne](#), punkt 6.72.

Mis saab edasi?

137 Perioodi 2014–2020 viimane aruandeaasta kestab 30. juunini 2024. See tähendab, et liikmesriikide ametiasutused taotlevad komisjonilt makseid ning kontrollivad ja auditeerivad kulusid pärast rahastamiskõlblikkuse lõpptähtpäeva ehk 31. detsembrist 2023, enne kui nad esitavad lõpetamisdokumendid 15. veebruariks 2025⁸⁷. Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP) määrus võimaldab rakenduskavadel pikendada lõppmaksetaotluste ja lõpetamisdokumentide esitamise tähtaega ühe aasta võrra, st kuni 15. veebruarini 2026. Uurisime mõningaid tegureid, mis võivad mõjutada ajavahemikku, mis eelneb komisjonipoolsele rakenduskavade lõpetamisele.

Perioodi 2014–2020 rakenduskavade hiline algus ja täiendav rahastamine suurendas mõne liikmesriigi jaoks survet vahendite kasutamiseks

138 Viivitused õigusaktide ja rakenduskavade vastuvõtmisel tähendavad rakendamise hilinemist, mis omakorda mõjutab ELi eelarvest tehtavaid makseid. Perioodil 2007–2013 võttis komisjon enne 2007. aasta lõppu vastu 95% rakenduskavadest, kuid aastatel 2014–2020 võeti 31. detsembriks 2014⁸⁸ vastu ainult 56%. Viimased 31 rakenduskava võeti vastu alles 2015. aasta detsembris, peaaegu kaks aastat pärast perioodi algust. Selle tulemusena on perioodil 2014–2020 kättesaadavaks tehtud ELi vahendite kasutamiseks vähem aega.

139 Nagu varem märkisime, suureneb rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpus surve olemasolevate ELi rahaliste vahendite ärakasutamiseks⁸⁹. Lisaks peavad liikmesriigid rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpuks kulutama ära ka REACT-EU raames ühtekuuluvusprogrammidele 2020. ja 2021. aastal eraldatud lisavahendid (vt punkt 05).

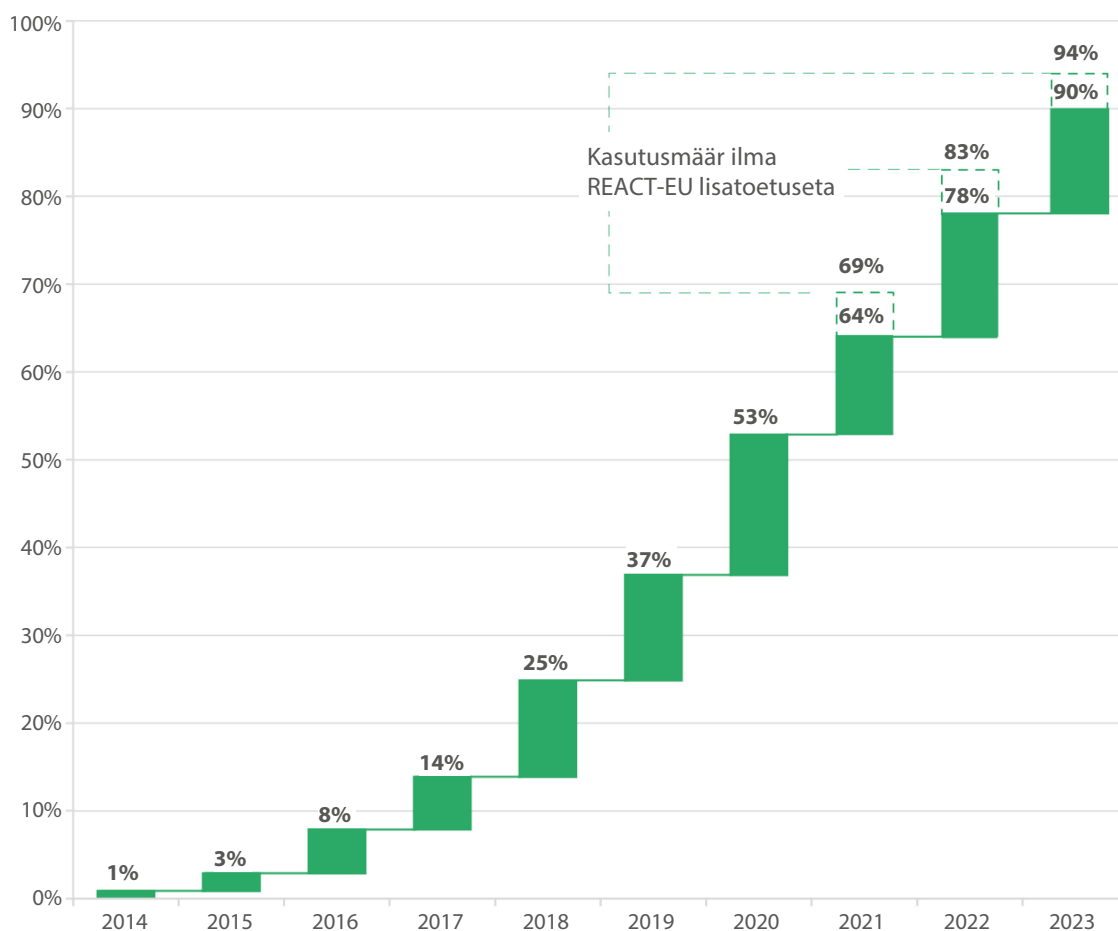
⁸⁷ Ühissätete määrus aastateks 2014–2020, artiklid 138 ja 141.

⁸⁸ Eriaruande 17/2018 2. selgitus.

⁸⁹ Teema kiirülevaade: täitmata kulukohustused ELi eelarves, punktid 20 ja 34–39; eriaruanne 17/2018, punktid 20–21 ja 83.

140 Rahastamiskõlblikkuse perioodi viimasel aastal jõudis 2014.–2020. aasta ühtekuuluvusvahendite kasutamine nõutava määran. 2023. aasta lõpuks olid liikmesriigid deklareerinud ja komisjon maksnud kulud, mis moodustasid ligikaudu 94% kõigist eraldistest. See määr langeb 90%-le, kui võtta arvesse REACT-EU eraldisi (vt *joonis 11*).

Joonis 11. Ühtekuuluvuspoliitika vahendite kasutamismäärad (2023 aasta lõpu seisuga)



Allikas: kontrollikoda cohesiondata.europa.eu põhjal.

141 COVID-19 pandeemiaga toimetulekuks võimaldatud paindlikkus (koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus ja koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus+) aitas märkimisväärselt suurendada vahendite kasutust aruandeaastatel 2020–2021 ja 2021–2022. Muudetud õigusaktiga laiendati rahastamiskõlblike kulude ringi, et hõlmata COVID-19-ga seotud kulud, ja võimaldati 100%-list rahastamist ELi vahenditest. Viimasel oli märkimisväärne mõju kasutusmäärale. 2021. aasta juuni seisuga olid 178 rakenduskaava 17 liikmesriigist ja Ühendkuningriigist (sealhulgas Euroopa territoriaalse koostöö programmid) valinud 100% ELi rahastamise võimaluse.

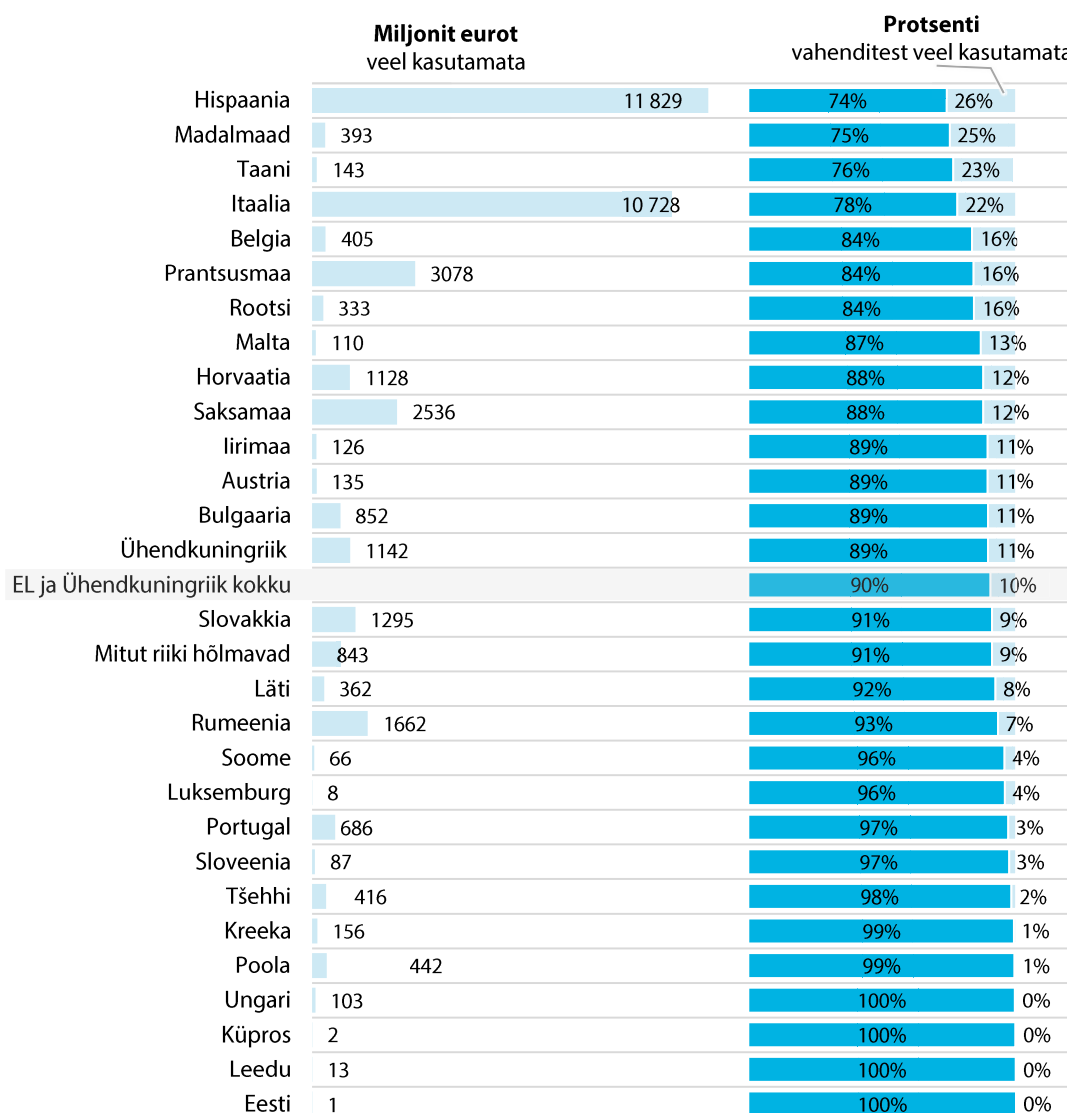
142 Rakenduskavade riikliku või erasektori kaasrahastamise nõude kaotamine on aga vastuolus pikaajalise põhimõttega: kohustuslik riiklik või erasektori kaasrahastamine tagab ELi toetatud investeeringute puhul liikmesriikide (või toetusesaajate) pühendumuse ja isevastutuse ning hea hinna ja kvaliteedi suhte⁹⁰.

143 2023. aasta lõpus erinesid kasutusmäärad liikmesriigiti märkimisväärselt⁹¹: alates 74%-st Hispaanias kuni 100%-ni Ungaris, Küprosel, Leedus ja Eestis (vt *joonis 12*).

⁹⁰ Ülevaade 01/2023, punkt 71 ja ühissätete määrus aastateks 2021–2027, põhjendus 86.

⁹¹ 2021. aasta aastaaruanne, punkt 2.16; eriaruanne 17/2018, punktid 27 ja 28, Ühtekuuluvusvaldkonna avatud andmeplatvorm.

Joonis 12. Liikmesriikide kasutusmäärad (2023. aasta lõpu seisuga)



Märkus: veel kasutamata summad (tähistatud helesinisega) on maksed, mida liikmesriigid võivad komisjonilt endiselt taotleda. Nende summade lõplik kasutamine ei tähenda tingimata projektide rakendamise edenemist asjaomases liikmesriigis.

Allikas: kontrollikoda cohesiondata.europa.eu põhjal.

144 Kõik 2014.–2020. aasta rakenduskavade ülejäänud kulud, sealhulgas mis tahes summad, mis on deklareeritud tühistatud kulude asendamiseks või mille suhtes on kohaldatud finantskorrektsioone, peavad läbima kogu kontrollitsükli, enne kui komisjon saab need hüvitada. Pärast Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvormi (STEP) määruse jõustumist on liikmesriikidel võimalus teha need kontrollid 2025. aasta keskpaigaks, s.o üks aasta pärast perioodi viimase aruandeaasta lõppu 2024. aasta keskel. See annab liikmesriikide ametiasutustele rohkem aega vajalike halduskontrollide tegemiseks.

145 Samal ajal kattub teise ajutise rahastamisvahendi, taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamiskõlblikkuse periood 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika kulutuste viimaste aastatega. Selline olukord avaldab lisasurvet mõne liikmesriigi haldusasutuste suutlikkusele tagada, et kulutused oleksid korrektsed ja kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega.

Puudub õiguslik nõue perioodi kui terviku kulude korrektsuse lõplikuks heakskiitmiseks

146 Perioodi 2014–2020 rakenduskavade lõplik lõpetamine põhineb üksnes viimase aruandeaasta dokumentidel ja rakendamise lõpparuandel, mis sisaldab konkreetseid jagusid rakenduskava rakendamise viimase etapi kohta. Viimase aruandeaasta raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise eeskirjad on samad, mis kõigil teistel aruandeaastatel.

147 Komisjon näeb seda menetluse lihtsustamisena⁹². Rakenduskavu haldavad asutused peavad enne lõpetamist aga ikkagi tegema mõningate tegevuste deklareeritud kulude rahastamiskõlblikkuse lõpliku hindamise, eelkõige selliste tegevuste puhul, mis hõlmavad rahastamisvahenditest toetatud investeeringuid, riigiabi eelmaksete tasaarvestamist, tuluteenivate projektide lõplikku hindamist ning mittetoimivate projektide käsitlemist⁹³.

148 Nagu kõigi teiste aruandeaastate puhul, peab komisjon väljastama iga-aastase heakskiitva otsuse kulude korrektsuse kohta. Ühissätete määruses ei nõuta siiski sellist otsust kogu perioodi kohta. Auditeerimisametustel ei ole sõnaselget õiguslikku nõuet, et nad peavad andma kindluse kõigi perioodi jooksul tehtud kulutuste kohta⁹⁴. Komisjon võib heakskiidetud raamatupidamise aastaaruandes tõstatada kulude aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsusega seotud küsimusi isegi pärast lõppmakse tegemist ja rakenduskava lõpetamist. Eeskirjades ei ole perioodi 2014–2020 rakenduskavade seaduslikkuse ja korrektsuse hindamise lõpuleviimiseks ette nähtud lõplikku tähtaega. Seetõttu ei ole teada, millal võib lugeda perioodi 2014–2020 lõpetatuks⁹⁵ ning kõik lahendamata seaduslikkuse ja korrektsusega seotud küsimused lahendatuks.

⁹² Komisjoni suunised Euroopa rakenduskavade lõpetamise kohta, [2022/C 474/01](#), lk 1.

⁹³ Vt [2022. aasta aastaaruande](#) punkt 6.75.

⁹⁴ [Eriaruande 36/2016](#) punkt 121.

⁹⁵ [Eriaruande 36/2016](#) punkt 78.

Kokkuvõtvad tähelepanekud

149 Meie ülevaade varem esitatud leidudest ja komisjoni avaldatud teabest perioodi 2014–2020 kohta näitab, et ühtekuuluvuspoliitika kindlustandev raamistik, mis aitas vähendada üldist veamäära alates 2007. aastast, ei ole olnud tõhus, et viia see allapoole eeskirjades sätestatud 2% suurust olulisuse läve. Seetõttu osutab see vajadusele veelgi parandada raamistiku rakendamist nii liikmesriikide ametiasutuste kui ka komisjoni poolt.

150 Kõik riiklikud või piirkondlikud juhtimis- ja kontrollisüsteemid ei ole toetusesaajate deklareeritud kuludega seotud õigusnormide rikkumiste ennetamisel või avastamisel piisavalt tõhusad. Samuti esineb puudusi komisjoni kontrollides, mis ei võimalda neil tuvastada vigu, mida liikmesriikide ametiasutused ei ole avastanud. Komisjoni vastavusauditid on küll tõhusad, kuid nende arv on piiratud. Seda arvesse võttes leiame, et on vaja võtta rohkem meetmeid, et tugevdada 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika kulutuste kindlustandva raamistiku rakendamist ja eelkõige komisjoni juhtimist, kuna tema vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve täitmise eest.

151 Perioodi 2014–2020 kindlustandva raamistiku ülesehituse regulatiivsed muudatused ei andnud oodatud tulemust, milleks oli veamäära vähendamine allapoole olulisuse läve: meie hinnanguline veamäär aastatel 2017–2022 ületas kogu perioodi 2014–2020 jooksul deklareeritud kulude puhul 2% olulisuse läve. Sarnaselt kontrollikojaga järeltab komisjon, et ühtekuuluvuspoliitika kulutused on olulisel määral vigadest mõjutatud, kuigi komisjoni tulemus on madalam, kuna ta kvantifitseerib üksnes õigusnormide rikkumisi, mille puhul ta peab finantskorrektsioone kohaldatavaks.

152 Korraldusasutused peavad tegema kõikide kulude esmatasandi kontrolli enne, kui need komisjonile deklareeritakse. Meie ja ka auditeerimisasutuste auditileiud ning komisjoni enda kontrollide tulemused näitavad siiski, et korraldusasutuste kontrollid ei ole veel piisavalt tõhusad, et leevendada ühtekuuluvuspoliitika kulutuste suurt olemuslikku veariski. Tegelikult oleks suure osa meie leitud täiendavatest vigadest saanud ja tulnud tuvastada ja parandada selle n-ö esimese kaitseliini abil. Seetõttu leiame, et esmatasandi kontrollide puudused on ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsuse üks olulisemaid riskitegureid. Seega peavad komisjon ja liikmesriigid pöörama rohkem tähelepanu korraldusasutuste kontrollide tõhususele.

153 Auditeerimisasutused on teine oluline kaitseliin. Kuigi nad avastavad korraldusametuste koostatud kuludeklaratsioonides palju õigusnormide rikkumisi, leidsime me puudusi väga paljude auditeerimisasutuste töös, mis piirab seda, mil määral komisjon saab nende kontrollidele tugineda. Vigu ei avastata puuduste tõttu audititöö kavandamisel ja ettevalmistamisel ning töö enda ja selle dokumenteerimise kvaliteedis. Aastate jooksul leidsime 43 kontrollitud auditeerimisasutuse tööst 40 puhul puudusi, mis omakorda mõjutasid enam kui poolt auditeeritud tehingutest. Arvestades nende keskset rolli kindlustandvas raamistikus, oleme soovitanud auditeerimisasutustel teha mitmesuguseid parandusi, tagamaks, et nende audititulemused kajastaksid täielikult kohaldatavat õigusraamistikku.

154 Lisaks võiks komisjon saavutada suurema mõju, suurendades tehtavate vastavusauditite arvu, kuna need on õigusnormide rikkumise tuvastamisel tõhusamad kui dokumentide kontrollimine. Praegu on nende arv aga piiratud.

155 Analüüsisime ka seda, milliseid vigu avastati kõige sagedamini vaatlusaluses kuluvaldkonnas, kus tehti peamiselt hüvitistel põhinevaid makseid. Kõige sagedasem tuvastatud täiendav viga oli rahastamiskõlbmatud kulud. Need ja rahastamiskõlbmatute projektidega seotud vead moodustasid aastatel 2017–2022 kõige suurema osa meie hinnangulisest veamäärast, millele järgnesid riigiabi eeskirjade ning ELi ja liikmesriikide riigihanke-eeskirjade rikkumine. Auditeerimisasutused on alates perioodist 2007–2013 parandanud oma suutlikkust avastada riigihankevigu, kuid rahastamiskõlbmatute projektide ja riigibiga seotud vigu avastatakse vähem.

156 Meie audititulemused näitavad, et enamikus liikmesriikides, kes saavad kõige rohkem ühtekuuluvusfondide vahendeid, ületab veamäär olulisuse läve. Mõnes liikmesriigis on teatud vealiigid olnud rohkem levinud. Seega on oluline, et komisjoni jätkaks aktiivset tegelemist riigipõhiste küsimustega.

157 Meie tuvastatud täiendavate vigade algpõhjuste analüüs näitab, et rohkem kui kolmandiku oleks saanud ära hoida parema otsustusprotsessi või korraldusametuste tehtavate tõhusamate kontrollidega. Vigadest üle veerandi võib seostada hoolsuse puudumisega või toetusesaajate poolse arvatava tahtliku õigusnormide rikkumisega, ning veel veerand on seotud probleemidega õigusraamistiku tõlgendamisel. Komisjoni peamine ülesanne on anda täpsemaid suuniseid, et selgitada aspekte, mille õiguslik alus ei ole piisavalt selge. See aitab ka vältida ülereguleerimist.

158 Seoses meetmetega, mida komisjon kasutab vigade vältimiseks või avastamiseks, märgime, et õigusraamistiku lihtsustamine ei ole saavutanud kõiki soovitud tulemusi. Lihtsustatud kuluvõimalused oli perioodil 2014–2020 kõige sagedamini kasutatav lihtsustamismeede. Meie auditileiud kinnitavad, et lihtsustatud kuluvõimalusi kasutatavates tehingutes esineb vähem vigu, kuid neid ei rakendata läbivalt.

159 Tõhusaks kaitsemeetmeks võiks olla 10% kinnipidamine igast vahemaksest kuni raamatupidamise aastaaruande heakskiitmiseni. Komisjon analüüsib aga seaduslikkuse ja korrektsusega seotud küsimusi alles pärast seda, kui ta on kinnipeetud summa vabastanud. Perioodi 2021–2027 puhul vähendati kinnipeetavat määra 5 %-ni, kuid raamatupidamisaruanded, mille teatatud allesjäänud veamäär ületab olulisuse läve, ei ole vastuvõetavad.

160 Komisjon kasutab finantskorrektsioone ELi finantshuvide kaitsmiseks juhtudel, kui ta leiab, et rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemides on tõsiseid puudusi. Kokkuvõttes teatas komisjon, et ta on teinud ligikaudu 620 miljoni euro ulatuses täiendavaid korrektsioone, peamiselt seoses oma audititega. Seni ei ole komisjon siiski veel kehtestanud netofinantskorrektsioone, mis tooks kaasa asjaomasele liikmesriigile eraldatud rahastamise otsese vähenemise.

161 Hoolimata raamatupidamise aastaaruannete iga-aastasest heakskiitmise süsteemist koosneb 2014.–2020. aasta ühtekuuluvuspoliitika fondide rakendamine endiselt mitmest mitmeaastasest elemendist, mida tuleb seaduslikkuse ja korrektsuse seisukohast arvesse võtta lõpetamismenetlustes ja pärast lõppmakse tegemist. Kuna eeskirjades ei ole lõplikku lõpetamise tähtaega ette nähtud, ei ole võimalik prognoosida, kui palju aega on vaja kõigi rakenduskavade lõpuleviimiseks.

162 Surve olemasolevate ELi rahaliste vahendite ärakasutamiseks suureneb iga rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpus. Alates 2020. aastast on ühtekuuluvusvahendite kasutamine jõudnud nõutava määrani. Seda pärast eriti madalat kasutusmäära perioodi 2014–2020 esimestel aastatel. Kasutusmäära tõus on suures osas tingitud COVID-19 pandeemiaga toimetulekuks võimaldatud paindlikkusest (vt punkt 142) ja eelkõige võimalusest saada 100% ELi rahastust. Rakenduskavade riikliku, piirkondliku või erasektori kaasrahastamise nõude kaotamine on aga vastuolus ELi pikaajalise finantspõhimõttega: riigi või piirkondliku tasandi (nii avaliku kui ka erasektori) kaasrahastamine on oluline kaitsemeede, et tagada ELi rahaliste vahendite säästlik, tõhus ja tulemuslik kasutamine ning avaliku sektori investeeringute saajate isevastutus, mis vähendab kulutuste usaldusväärsust ja korrektsust ohustavaid riske. Seetõttu peaks see paindlikkusmeede jääma ajutiseks erandiks.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, võttis käesoleva aruande vastu 29. mai 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisad

I lisa. Ülevaade liikmesriikide ametiasutuste ja komisjoni rollist ja vastutusest



KORRALDUSASUTUS (VÕI VAHENDUSASUTUSED)

Vastutab rakenduskavade juhtimise ja rakendamise eest.

Vastutab nende rakenduskavade üksikprojektide ja toetusesaajate valimise eest vastavalt eelnevalt kokkulepitud kriteeriumidele.

Teeb rahastatavate tegevuste ja deklareeritud kulude juhtimiskontrolle (st esmatasandi kontrollid) enne tõendamist: kontrollib, et kaasrahastatud tooted on tarnitud, et toetusesaajate deklareeritud kulud on makstud ning vastavad kohaldatavale õigusele, rakenduskavale ja tegevuse toetamise tingimustele.

Kindlustandva teabe paketi jaoks valmistab ta ette:

- vahendite haldaja kinnituse
- iga-aastane kontrollide kokkuvõtte



SERTIFITSEERIMISASUTUS

Koostab ja esitab komisjonile maksetaotlusi ning tõendab, et need lähtuvad usaldusväärsetest raamatupidamissüsteemidest, põhinevad kontrollitavatel tõendavatel dokumentidel ning on läbinud korraldusasutuse kontrollid.

Kindlustandva teabe paketi jaoks valmistab ta ette:

- kinnitatud raamatupidamise aastaaruanded



AUDITEERIMISASUTUS

Teeb rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohase toimimise auditeid

Auditeerib rakenduskavade raamatupidamise aastaaruannetes sisalduvaid kulusid, võttes aluseks aruandeaasta jooksul komisjonile deklareeritud kulud.

Kindlustandva teabe paketi jaoks valmistab ta ette:

- iga-aastase kontrolliaruande
- auditiarvamuse



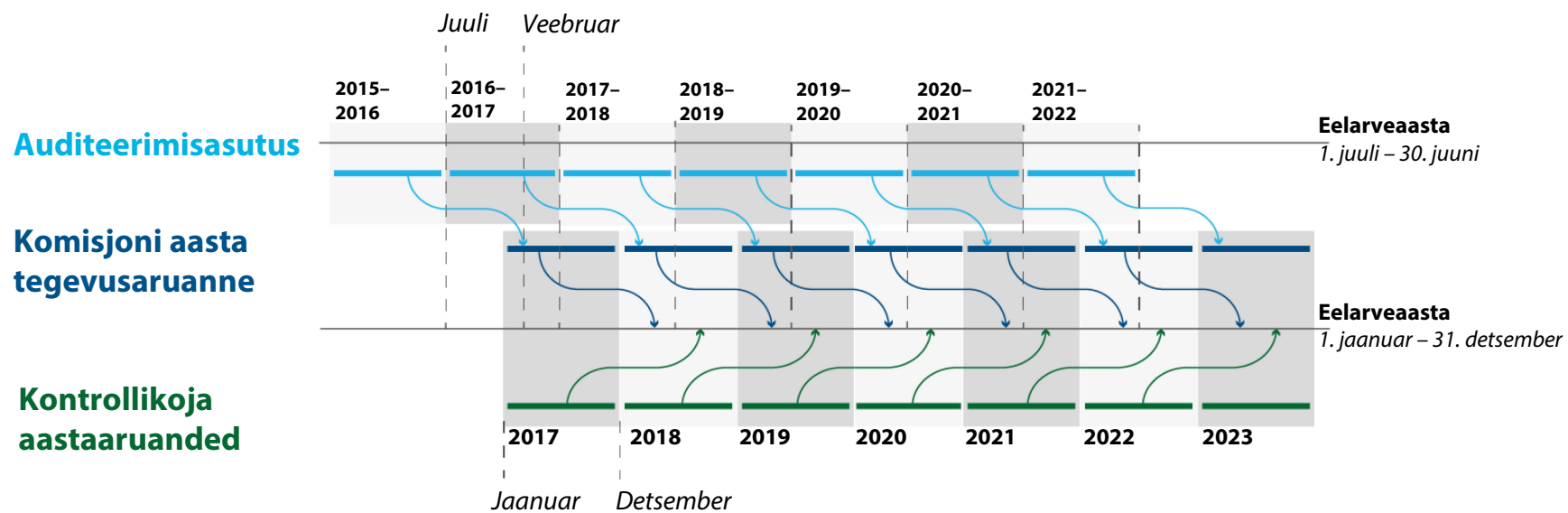
KOMISJON

Teeb halduskontrolle, dokumentide kontrolli ja vastavusauditeid (pärast raamatupidamise aastaaruande heakskiitmist), et teha järeldus allesjäänud veamäära kohta ja see kinnitada

Võib teha ka korrektsuse auditeid, et hinnata auditeerimisametuste töö usaldusväärsust. Kui auditite käigus avastatakse õigusnormide rikkumisi või tõsiseid puudusi, võib komisjon seejärel kehtestada täiendavaid (isegi neto-) finantskorrektsioone.

Koondab ja avaldab tulemused iga-aastastes tegevusaruannetes ning komisjoni iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes.

II lisa. Aruandeaastate ajakava ja aruannete esitamise tähtajad



Allikas: kontrollikoda.

III lisa. Ülevaade kontrollikoja valimist liikmesriikide kaupa (2017–2022)

Liikmesriik	Kavandatud ELi toetus (miljonit eurot)	Makstud ELi toetus (miljonit eurot)	Auditeeritud kindlustandva teabe pakettide arv	Auditeeritud tehingute arv	Auditeerimisasetuse töö puudustest mõjutatud tehingute arv	Leitud kvantifitseeritavate vigade arv	Kvantifitseeritavate vigade tüübid (ainult 10 suurima toetusesaaja puhul)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12%)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8%)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31%)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15%)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33%)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15%)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13%)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22%)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9%)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17%)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A B C D E F
UK	10 988	8025	4	32	29	2	A – rahastamiskõlbatud kulud
TC	9407	7395	4	15	11	3	B – riigihangetega seotud vead
HR	9161	5735	4	30	9		C – riigiabiga seotud vead
BG	8102	6010	4	29	1		D – rahastamiskõlbatud projektid
LT	7111	6355	3	23	8	1	E – puuduvad tõendavad dokumendid
LV	4690	3580	4	29	7	2	F – muud vead
EE	3715	3390	2	25	17		
SI	3366	2839	3	22	2	1	
BE	2459	1735	1	7	5		
SE	2117	1442	1	8	8	1	
NL	1586	937	1	4	2	1	
FI	1504	1265	1	5	5		
AT	1274	1073	1	5	5		
IE	1188	1054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
Kokku	409 040	317 180	138	1157	606	171	

Allikas: kontrollikoda.

IV lisa. Ülevaade auditeerimisasutustest, kes teatasid aastatel 2018–2022 õigusnormide rikkumistest

Liikmesriik	Aastatel 2017–2022 esitatud kindlustandva teabe pakettide arv	Teatatud õigusnormide rikkumistega seotud summa (miljonites eurodes)	Teatatud õigusnormide rikkumiste arv
Poola	134	41,9	789
Itaalia	228	197	3389
Hispaania	149	78,3	1568
Rumeenia	29	77,1	710
Portugal	11	23,2	268
Tšehhi	46	20,7	719
Ungari	33	193,8	676
Saksamaa	145	30,7	6194
Prantsusmaa	144	92,3	2171
Kreeka	11	56,5	581
Slovakkia	38	59,1	630
Ühendkuningriik	33	52,9	599
Territoriaalne koostöö	299	11,6	2872
Horvaatia	13	16,2	191
Bulgaaria	45	10,6	274
Leedu	11	22,1	106
Läti	12	5,6	244
Eesti	12	1,7	40
Sloveenia	10	3,4	153
Belgia	41	6,5	773
Rootsi	21	0,3	118
Madalmaad	26	0,3	105
Soome	16	0,1	50
Austria	13	16,2	212
Iirimaa	12	5	69
Küpros	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Taani	11	0,7	117
Luksemburg	15	e.k.	e.k.
Kokku	1585	1024,5	23 653

Allikas: kontrollikoda komisjonile aru andnud auditeerimisasutuste teabe põhjal.

V lisa. Kontrollikoja asjaomased aruanded

Eriaruanded

Eriaruanne 16/2013: „Kogemused ühtse auditi (*single audit*) rakendamisest ja komisjoni tuginemisest liikmesriikide auditeerimisasutuste poolt ühtekuuluvuse valdkonnas tehtud tööle“

Eriaruanne 10/2015: „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi“

Eriaruanne 19/2016: „ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“

Eriaruanne 24/2016: „Ühtekuuluvuspoliitika alal vajatakse täiendavaid jõupingutusi riigiabi eeskirjade alase teadlikkuse suurendamiseks ja eeskirjade järgimise tagamiseks“.

Eriaruanne 36/2016: „Perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuse ja maaelu arengu programmide lõpetamise korra hindamine“

Eriaruanne 04/2017: „ELi eelarve kaitsmine õigusnormide vastaselt tehtud kulude eest: komisjon kasutas perioodil 2007–2013 ühtekuuluvusvaldkonnas järjest enam ennetusmeetmeid ja finantskorrektsioone“

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

Eriaruanne 06/2019: „ELi ühtekuuluvuspoliitika kulutustega seotud pettuste vastu võitlemine: korraldusasetused peavad tõhustama avastamist, reageerimist ja koordineerimist“.

Eriaruanne 07/2020: „Ühtekuuluvuspoliitika rakendamine: kulud on suhteliselt väikesed, kuid ebapiisavate andmete tõttu on raske hinnata lihtsustamisest saadavat kokkuhoidu“

Eriaruanne 06/2021: „Ühtekuuluvuspoliitika rahastamisvahendid perioodi 2007–2013 lõpetamisel: kontrollimine andis üldiselt häid tulemusi, kuid mõned vead olid endiselt alles“

Eriaruanne 24/2021: „Tulemuspõhine rahastamine ühtekuuluvuspoliitikas: eesmärgid on asjakohased, kuid perioodil 2014–2020 jäid püsima mitmed puudused“

[Eriaruanne 26/2021](#): „ELi ühtekuuluvuspoliitika kulutuste korrektsus: komisjon avalikustab igal aastal minimaalse hinnangulise veamäära, mis ei ole lõplik“

[Eriaruanne 02/2023](#): „Ühtekuuluvuspoliitika eeskirjade kohandamine COVID-19 pandeemia reageerimiseks – vahendeid kasutati paindlikumalt, kuid ühtekuuluvuspoliitika kasutamise üle kriisidele reageerimise vahendina tuleb veel järele mõelda“

[Eriaruanne 06/2023](#): „Huvide konflikt ELi ühtekuuluvus- ja põllumajanduskulutustes: raamistik on olemas, kuid läbipaistvus- ja avastamismeetmed ei ole piisavad“

[Eriaruanne 28/2023](#): „Riigihanked ELis: konkurentsi vähenemine ehitustööde, kaupade ja teenuste hankelepingute sõlmimisel 2021. aastale eelnenud kümne aasta jooksul“

Infodokumendid ja ülevaated

[Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade ELi kulutustest perioodil 2007–2013.](#)

[Infodokument: Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine 2020. aastale järgneval perioodil](#)

[Infodokument: Ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse saavutamine](#)

[Teema kiirülevaade: Täitmata kulukohustused ELi eelarves: täpsem ülevaade](#)

[Ülevaade 01/2023](#): Ühtekuuluvuspoliitika ning taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu eraldatav ELi rahastamine: võrdlev analüüs

Arvamused

[Arvamus nr 2/2004](#) ühtse auditi mudeli kohta (ning ettepanek ühenduse sisekontrolliraamistiku kehtestamiseks)

[Arvamus nr 7/2011](#) ettepaneku kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006.

[Arvamus nr 06/2018](#) ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad

Lühendid

DG EMPL: Euroopa Komisjoni tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat

DG REGIO: Euroopa Komisjoni regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat

ERF: Euroopa Regionaalarengufond

ESF: Euroopa Sotsiaalfond

FEAD: Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks

MFR: mitmeaastane finantsraamistik

NEET-noored: noored inimesed, kes ei tööta, ei õpi ega osale koolitusel

OLAF: Euroopa Pettustevastane Amet

REACT-EU: ühtekuuluvuse huvides ja Euroopa territooriumidele antav taasteabi

RRF: taaste- ja vastupidavusrahadu

STEP: Euroopa strateegiliste tehnoloogiate platvorm

ÜF: Ühtekuuluvusfond

YEI: noorte tööhõive algatus

Sõnastik

Allesjäänud veamäär: see osa andmekogumist, mis loetakse pärast kõigi kontrollimenetluste, tagasimaksenõuete ja korrektsioonide mõju arvesse võtmist õigusnormide vastaseks.

Auditeerimisasutus: sõltumatu riigiasutus, kes vastutab ELi rahastamiskava süsteemide ja tegevuse auditeerimise eest.

Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks: ELi fond, millega toetatakse liikmesriikide tegevust toidu ja muu materiaalse abi pakkumisel ühiskonna kõige vaesematele liikmetele.

Euroopa Regionaalarengu Fond: ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdav fond, millest rahastatakse investeringuid piirkondadevahelise tasakaalustamatuse vähendamiseks.

Euroopa Sotsiaalfond: ELi fond haridus- ja tööhõivevõimaluste loomiseks ning vaesuse ohus olevate inimeste olukorra parandamiseks. Asendati fondiga Euroopa Sotsiaalfond+.

Euroopa territoriaalne koostöö: piirkondadevahelise, piiriülese ja riikidevahelise koostöö raamistik, mis toetab poliitikaalaste kogemuste vahetamist ja ühismeetmete elluviimist.

Finantskorrektsioon: meede, millega kaitstakse eelarvet õigusnormide rikkumise või pettuse eest, tühistades või nõudes vahendid tagasi, et hüvitada ELi toetatud projektidele või programmidele ekslikult tehtud maksed.

Finantsmäärus: eeskirjad, mis reguleerivad ELi eelarve koostamist ja kasutamist ning sellega seotud protsesse, nagu sisekontroll, aruandlus, audit ja eelarve täitmisele heakskiidu andmine.

Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne: Euroopa Komisjoni igal aastal koostatav aruanne ELi eelarve haldamise ja saavutatud tulemuste kohta, milles võetakse kokku peadirektoraatide ja rakendusametite iga-aastastes tegevusaruannetes sisalduv teave.

Iga-aastane tegevusaruanne: iga Euroopa Komisjoni peadirektoraadi, ELi institutsiooni ja asutuse koostatav aruanne, milles kirjeldatakse eesmärkide täitmist ning finants- ja inimressursside kasutamist.

Jagatud eelarve täitmine: ELi eelarve täitmise viis, mille raames (vastupidiselt otsesele eelarve täitmisele) delegeerib komisjon täitmisülesanded liikmesriikidele, kandes ise lõplikku vastutust.

Kasutusmäär: liikmesriigi eraldise kasutamine protsentides.

Kinnitav avaldus: kontrollikoja aastaaruande osaks olev avaldus, milles esitatakse auditiarvamus ELi raamatupidamise aastaaruande usaldusväärsuse ja selle aluseks olevate tehingute seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus: meetmete pakett, mis võimaldab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide paindlikku kasutamist COVID-19 puhangule reageerimiseks.

Korraldusasutus: ELi rahastatava rakenduskava juhtimiseks liikmesriigi poolt määratud riiklik, piirkondlik või kohalik (avaliku või erasektori) asutus.

Kvantifitseeritav viga: liigitus, mida kontrollikoda kasutab tehingute testimise tulemuste esitamisel, kui vigadest mõjutatud tehingu summat on võimalik mõõta.

Lihtsustatud kuluvõimalus: viis toetuse suuruse määramiseks, kasutades selliseid meetodeid nagu standardiseeritud ühikuhinnad, kindlamääralsed või kindlasummalised maksed, mitte toetusesaaja tegelikult kantud kulud. Selle eesmärk on halduskoormuse vähendamine.

Mitmeaastane finantsraamistik: ELi kulutuste kava, milles on üldjuhul seitsmeks aastaks määratletud prioriteedid (tuginedes poliitikaeesmärkidele) ja ülemmäärad. See annab aluse ELi aastaeelarvete väljatöötamiseks, piirates kõikide kulukategooriate kulutusi. Meie ülevaade hõlmab perioodi 2014–2020.

NEET-noor: inimene, kes ei tööta, ei õpi ega osale koolitusel.

Netofinantskorrektsioon: komisjoni finantskorrektsioon, mille puhul liikmesriigid peavad õigusnormide vastaselt tehtud kulutused ELi eelarvesse tagasi maksma, mis tähendab, et see summa arvatakse ELi rahalisest eraldisest püsivalt maha.

Noorte tööhõive algatus: ELi programm, mis toetab tööturust, haridusest ja koolitusest kõrvale jäänud noori piirkondades, kus noorte töötuse määr ulatub üle 25%.

Olulisuse künnis: künnis, millest alates loetakse auditeeritud andmekogumis või finantsaruannete kogumis tuvastatud vead täpsust ja usaldusväärsust mõjutavaks.

Peamine tulemusnäitaja: kvantifitseeritud mõõdik, mis näitab tulemuslikkust peamiste eesmärkidega võrreldes.

Pettus: mis tahes tahtlik tegevus või tegevusetus, mis on seotud valede, ebaõigete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamise või esitamisega, nõutava teabe avalikustamata jätmisega ja ELi vahendite väärkasutamisega.

Pettusekahtlus: õigusnormide rikkumine, millega seoses algatatakse haldus- või kohtumenetlus, et välja selgitada, kas tegemist oli pettusega.

Programmitöö periood: ajavahemik, mille jooksul ELi rakendus- või kuluprogrammi kavandatakse ja rakendatakse.

Rahastamisvahend: ELi eelarvest antav rahaline toetus, mis võib olla omakapitali- või kvaasiomakapitali investeringute, laenu, tagatise või muu riskijagamisvahendi vormis.

Rahvusvaheliselt tunnustatud auditistandardid: erinevate standardeid kehtestavate asutuste välja antud kutsestandardid, millega määratakse kindlaks audiitorite kohustused.

Rakenduskava: raamistik ELi rahastatud tegevuste rakendamiseks kooskõlas komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel sõlmitud partnerluslepingutes sätestatud prioriteetide ja eesmärkidega.

REACT-EU: ELi programm, millest rahastatakse täiendavalt olemasolevaid ühtekuuluvusrahastu programme, et toetada COVID-19 järgset kriisist taastumist ning edendada rohe- ja digipööret.

Riigiabi: valitsuse poolt ettevõttele või organisatsioonile antav otsene või kaudne toetus, mis annab neile konkurentide ees eelise.

Riigihange: kaupade, ehitustööde või teenuste hankimine avaliku sektori või muu asutuse poolt.

Rikkumisjuhtumite haldamise süsteem: rakendus, mida liikmesriigid kasutavad OLAFi õigusnormide rikkumisest, sealhulgas pettusekahtlusest teatamiseks.

Sertifitseerimisasutus: liikmesriigi määratud asutus, kes kinnitab kuluaruannete ja maksetaotluste õigsust ja nõuetele vastavust.

Statistiliselt esindusliku valimi moodustamine: statistiliste meetodite kasutamine valimi moodustamiseks, mis kajastab selle aluseks oleva andmekogumi omadusi.

Taaste- ja vastupidavusrahastu: ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ja taastumise kiirendamiseks ning keskkonnahoidlikuma ja digitaalsema tuleviku suunas liikumiseks.

Tegevus: projekt, leping või meede, mis moodustab osa rakenduskavast ja aitab kaasa selle eesmärkide saavutamisele.

Toetus: ELi eelarvetoetus toetusesaaja poolt rahastamiskõlbliku projekti või programmi jaoks kantud kulude katteks, mis tavaliselt ei kuulu tagasimaksmisele.

Toetusesaaja: füüsiline või juriidiline isik, kes saab projekti või programmi elluviimiseks ELi eelarvest toetust või laenu.

Tühistamine: finantskorrektsioon, mille puhul liikmesriik arvab õigusnormide rikkumise avastamise korral asjaomasest rakenduskavast viivitamata maha mõjutatud kulud ja asendab asjaomase tegevuse mõne teisega.

Usaldusväärne finantsjuhtimine: ressursside haldamine kooskõlas säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetega.

Vahendite kasutamine: ELi toetuse saamine liikmesriigi poolt, kui väljamakse tegemise tingimused on täidetud.

Vahendusasutus: avalik-õiguslik või eraõiguslik asutus, kes haldab ELi vahendeid korraldusasutuse vastutusel või nimel.

Valdkondlik audit: komisjoni audit, mis hõlmab neid programme ja suure riskiga kuluvaldkondi, mida auditeerimisasutused ei hõlma või ei hõlma piisavalt.

Valimi moodustamine rahaühiku järgi: statistiline valimi moodustamise meetod, mille puhul on konkreetse tehingu tõenäosus valimisse langeda proportsionaalne tema suurusega.

Vastavusaudit: komisjoni hinnang auditeerimisasutuste töö usaldusväärsusele konkreetsel aruandeaastal.

Vearisk rakenduskava lõpetamisel: komisjoni hinnang rakenduskava kulude osakaalu kohta, mis jäävad selle lõpetamisel pärast kõiki järelkontrolle ja korrektsioone õigusnormide vastaseks.

Viga: arvutamisel tehtud eksimuse või õiguslike nõuete ja lepingutingimuste rikkumise tagajärg.

Õigusnormide rikkumine: ELi (või asjaomaste riigiseste) õigusnormide või lepinguliste kohustuste rikkumine.

Ühissätete määrus: määrus, millega kehtestatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide suhtes kohaldatavad eeskirjad.

Ühtekuuluvusfond: ELi-siseste majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks loodud ELi fond, millest rahastatakse selliste liikmesriikide keskkonna- ja taristuinvesteeringuid, mille kogurahvatulu elaniku kohta jääb alla 90% ELi keskmisest.

Ühtekuuluvuspoliitika fondid: käesoleva ülevaate kontekstis on need neli ELi fondi aastateks 2014–2020, millega toetatakse majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust kogu ELis: Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks.

Ühtekuuluvuspoliitika: ELi poliitika, mille eesmärk on vähendada piirkondade- ja liikmesriikidevahelisi majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi, edendades töökohtade loomist, ettevõtete konkurentsivõimet, majanduskasvu, säästvat arengut ning piiriülest ja piirkondadevahelist koostööd.

Ülevaate koostajad

Ülevaate võttis vastu ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise tehtud investeeringute kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Annemie Turtelboom. Auditit juhtis kontrollikoja liige Helga Berger, keda toetasid kabinetiülem Silvia Janik ja kabineti nõunik Franz Ebermann, valdkonnajuht Valeria Rota, auditijuht Orsolya Szarka ning audiitorid Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed ja Janka Nagy-Babos. Keelealast abi osutas Michael Pyper. Graafilisi materjale aitas koostada Agnese Balode.



Fotol vasakult: Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota ja Franz Ebermann.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2024

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-849-2372-4	ISSN 2811-8170	doi:10.2865/16111	QJ-AN-24-003-ET-N
-----	------------------------	----------------	-------------------	-------------------

Ühtekuuluvuspoliitika kulutused moodustasid enam kui kolmandiku ELi 2014.–2020. aasta eelarvest. Ühtekuuluvuspoliitika kindlustandev raamistik aitas küll üldist veamäära alates 2007. aastast vähendada, kuid see ei ole olnud tõhus, et viia see allapoole olulisuse läve. Meie audititulemused näitavad järjepidevalt veamäära, mis ületab 2% olulisuse läve nii aastases kui ka mitmeaastases perspektiivis. See näitab, et kõigil peamistel osalejatel on võimalik kindlustandva mudeli rakendamist parandada.

Käesolevas ülevaates antakse ülevaade meie mitme aasta auditite tulemustest, hinnatakse kindlustandvat raamistikku ja riigipõhist teavet. Juhime tähelepanu ka vigade algpõhjustele ja meetmetele, mida komisjon kasutab vigade ennetamiseks ja parandamiseks.

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact

Veebisait: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROOPA
KONTROLLIKODA