

Eriaruanne

## Taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamine

Kavandatust aeglasem edenemine tähendab riske meetmete lõpuleviimisel ja seega ka taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide saavutamisel



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

	Punkt
<b>Kokkuvõte</b>	I–XI
<b>Sissejuhatus</b>	01–09
<b>Auditi ulatus ja käsitusviis</b>	10–16
<b>Tähelepanekud</b>	17–90
<b>Eelmaksed kiirendasid algselt vahendite väljamaksmist, kuid taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamisel esineb viivitusi ning eelmaksete tegemine ei tähenda tingimata, et vahendid on jõudnud nende lõplike saajateni</b>	17–56
Eelmaksed kiirendasid algselt vahendite väljamaksmist	18–20
Taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamine edeneb, kuid üldiselt kavandatust aeglasemalt	21–27
Viivituste taga on mitmed tegurid	28–52
Väljamakstud summad ei ole veel jõudnud nende lõplike saajateni ja mõistet „vahendite lõplik saaja“ ei kasutata alati järjepidevalt	53–56
<b>Nii komisjon kui ka liikmesriigid võtsid meetmeid vahendite kasutamise hõlbustamiseks, kuid veel on vara hinnata, kas neil on positiivne mõju</b>	57–75
Kõik meie valimi liikmesriigid taotlesid oma taaste- ja vastupidavuskavade muutmist, kuid nende mõju vahendite kasutamisele ei ole veel näha	59–63
Komisjon andis suuniseid taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise erieeskirjade kohta, kuid jätab samas ruumi nende tõlgendamiseks	64–68
Meie valimisse kuulunud liikmesriigid võtsid meetmeid haldussuutlikkuse suurendamiseks, kuid neil endiselt puudu personalist	69–70
Komisjon ja liikmesriigid löid IT-süsteemid rakendamise edenemise jälgimiseks, kuid ei tegele süstemaatiliselt ajakavast maha jäämise juhtudega	71–75

**Taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitus sisaldab riske, et 31. augustiks 2026 ei ole vahendid ära kasutatud ja meetmed lõpu leviidud** 76–90

Täitmata eesmärkide ja sihtide hulk ja laad ohustavad toetuse õigeaegset ärakasutamist ja meetmete lõpuleviimist 77–85

Väljamaksed ei pruugi peegeldada aasjaomaste eesmärkide ja sihtide arvu ning tähtsust 86–90

**Järeldused ja soovitused** 91–99

## **Lisad**

**I lisa. Põhiteave liikmesriikides tehtud kontrollikoja küsitluste kohta**

**II lisa. Menetluse etapid ja nende täitmiseks vajalik aeg (päevades)**

**III lisa. Liikmesriikide IT-seiresüsteemide funktsioonid taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamise jälgimiseks riigi tasandil**

**IV lisa. Reformide ja investeeringute osakaal, mis on kavandatud aastas ellu viia (liikmesriikide kaupa)**

## **Sõnastik**

## **Komisjoni vastused**

## **Ajatelg**

## **Auditirühm**

# Kokkuvõte

**I** Euroopa Liit lõi 2021. aasta veebruaris 723,8 miljardi euro suuruse taaste- ja vastupidavusrahastu, et leevendada pandeemia majanduslikku mõju. Selleks oli oluline raha kiiresti kasutusele võtta ja muuta liikmesriikide majandused vastupidavamaks. Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul kasutab komisjon otsest eelarve täitmist ning liikmesriigid kui toetusesaajad peavad tagama, et taaste- ja vastupidavusrahastu meetmeid rakendatakse kooskõlas ELi ja liikmesriikide õigusega.

**II** Lisasime käesoleva auditi oma iga-aastasesse töökavasse asjaomaste summade olulisuse ning taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamismudeli uudsuse tõttu. Uurisime taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitust ja rakendamist, et hinnata, kas:

- o taaste- ja vastupidavusrahastu vahendid maksti välja kavakohaselt;
- o liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmed on taganud rahaliste vahendite kavandatud kasutamise;
- o taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise teises pooles on olemuslikke riske, mis ohustavad vahendite kasutamist ja meetmete lõpuleviimist.

**III** Jõudsime järeldusele, et taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutuselevõtt edeneb mõningaste viivitustega ning et rahastu rakendamise teises pooles on vahendite kasutamise ja meetmete lõpuleviimisega seotud riske.

**IV** Õigusaktides ette nähtud kuni 13% suurune eelrahastamine võimaldas taaste- ja vastupidavusrahastust alguses küll rohkem raha kiiresti välja maksta, kuid vahendite kasutamine võttis mitmel põhjusel kavandatust kauem aega. 2023. aasta lõpuks oli komisjon välja maksnud kokku ligikaudu 213 miljardit eurot, millest 56,5 miljardit eurot moodustas eelrahastamine. 2023. aasta lõpuks olid liikmesriigid taotlenud kokku 228 miljardit eurot 273 miljardist eurost, mida neid nende tegevusplaanide kohaselt eeldati taotlevat. Seitse liikmesriiki ei olnud aga saanud 2023. aasta lõpuks taaste- ja vastupidavusrahastust oma eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise eest veel ühtegi makset.

**V** Viivituste põhjused on liikmesriigiti erinevad, kuid enamasti oli tegu muutustega välistes oludes (nt inflatsioon või tarneprobleemid), meetmete rakendamiseks kuluva aja alahindamisega, ebakindlusega seoses taaste- ja vastupidavusrahastu konkreetsete rakenduseeskirjadega (nt olulise kahju ärahoidmise põhimõte) ja probleemidega liikmesriikide haldussuutlikkuseses.

**VI** 2023. aasta oktoobriks oli umbes pool saadud vahenditest nende lõplikele saajatele välja makstud. Samas ei esitanud kõik liikmesriigid täielikku ja järjepidevat teavet taaste- ja vastupidavusraha vahendite praeguse asukoha kohta. Lisaks on mõiste „vahendite lõplik saaja“ määratluses tõlgendamisruumi.

**VII** Nii komisjon kui ka liikmesriigid võtsid meetmeid vahendite kasutamise hõlbustamiseks, kuid veel on vara hinnata, kas need mõjuvad. Näiteks tegid liikmesriigid ettepanekuid oma esialgsete taaste- ja vastupidavuskavade muutmiseks ning komisjon andis suuniseid ja tuge taaste- ja vastupidavusraha rakendamise hõlbustamiseks. Taaste- ja vastupidavuskavade muudatuste mõju ei ole siiski veel näha ning mõned liikmesriigid leiavad, et mõned suunised jätavad tõlgendamisruumi või on oma keerukuse ja uudsuse tõttu raskesti rakendatavad.

**VIII** Liikmesriigid võtsid meetmeid ka oma haldussuutlikkuse suurendamiseks, kuid endiselt on probleeme (nimelt vajalike töötajate värbamisel). Nii komisjon kui ka liikmesriigid on loonud IT-süsteemid rakendamise edenemise jälgimiseks, kuid kahe valimisse kaasatud liikmesriigi puhul ei andnud nende süsteemid piisavalt teavet viivituste õigeaegseks tuvastamiseks. Kuigi komisjon jälgis liikmesriikide edenemist (olles nendega korrapäraselt kontaktis), ei palunud ta neil süstemaatiliselt esitada teavet liikmesriikide teatatud viivituste kõrvaldamiseks võetud meetmete kohta. Seda hoolimata asjaolust, et komisjon rakendab taaste- ja vastupidavusraha otsese eelarve täitmise vormis ja kannab lõplikku vastutust.

**IX** Oleme seisukohal, et taaste- ja vastupidavusraha rakendamise teises pooles on olemuslikke riske, mis ohustavad vahendite õigeaegset kasutamist ja meetmete lõpuleviimist. Märkimisväärne arv eesmärke ja sihte on veel saavutamata ning see ülesanne võib olla raskem. Lisaks suurendab üleminek reformidelt investeringutele tõenäoliselt veelgi viivituste ohtu.

**X** Samuti täheldasime, et taaste- ja vastupidavusraha vahendite väljamaksed liikmesriikidele ei pruugi peegeldada nende aluseks olevate eesmärkide ja sihtide arvu ning tähtsust. Pealegi on taaste- ja vastupidavusraha saadud summade ning eesmärkide ja sihtide saavutamise vaheline seos liikmesriigiti erinev. Ohuks on ka asjaolu, et taaste- ja vastupidavusraha määruses ei ole lõpule viimata jäänud meetmete korral ette nähtud võimalust väidetavalt täidetud eesmärkide ja sihtide eest makstud vahendeid tagasi nõuda. See tähendab, et vahendeid võidakse välja maksta, ilma et liikmesriigid oleksid vastavaid meetmeid rakendanud.

**XI** Nende leidude alusel esitame komisjonile järgmised soovitused:

- o tagada mõiste „vahendite lõplik saaja“ järjepidev kasutamine;
- o anda liikmesriikidele täiendavaid suuniseid ja tuge;
- o jälgida ja maandada meetmete mittetäitmise riski ja selle rahalisi tagajärgi;
- o tugevdada selliste tulevaste vahendite ülesehitust (raha kasutamise seisukohast), mis põhinevad kuludega sidumata rahastamisel.

# Sissejuhatus

**01** Vastusena COVID-19 pandeemiale loodi enam kui 800 miljardi euro suurune (jooksevhindades) taasterahastu „Next Generation EU“ (edaspidi „NGEU“). Selle keskne osa on 2021. aasta veebruaris loodud taaste- ja vastupidavusrahistu<sup>1</sup>, mille maksimaalne kogumaht on 723,8 miljardit eurot (jooksevhindades).

**02** Taaste- ja vastupidavusrahistu määruses<sup>2</sup> määratletud taaste- ja vastupidavusrahistu hõlmab *joonisel 1* näidatud kuude prioriteetsesse valdkonda (sambasse) liigitatud investeeringuid ja reforme. Rahastust rahastatakse liikmesriikides alates pandeemia algusest (2020. aasta veebruaris) tehtud reforme ja investeeringuid ning seda jätkatakse kuni 2026. aasta augustini<sup>3</sup>.

## Joonis 1. Kuus sammast



Rohepööre



Digiüleminek



**Arukas, kestlik ja kaasav majanduskasv**, sealhulgas majanduslik ühtekuuluvus, töökohad, tootlikkus, konkurentsivõime, teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon ning hästi toimiv siseturg tugevate väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjatega (VKEd)



Sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus



**Tervishoid ning majanduslik, sotsiaalne ja institutsiooniline vastupidavus**, sealhulgas selleks, et suurendada kriisiks valmisolekut ning kriisile reageerimise suutlikkust



**Järgmise põlvkonna**, laste- ja noortepoliitika, sealhulgas haridus ja oskused

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni taaste- ja vastupidavusrahistu tulemustabeli põhjal.

<sup>1</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. veebruari 2021. aasta määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusrahistu (edaspidi „taaste- ja vastupidavusrahistu määrus“).

<sup>2</sup> Taaste- ja vastupidavusrahistu määruse artikkel 3.

<sup>3</sup> Näiteid taaste- ja vastupidavusrahistust rahastatud reformide ja investeeringute kohta vt [eriaruanne 21/2022](#): Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt, IV lisa.

**03** Taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärk on leevendada COVID-19 pandeemia majanduslikku ja sotsiaalset mõju (mis eeldab raha kiiret kasutamist) ning muuta Euroopa riikide majandus ja ühiskond kestlikumaks ja vastupidavamaks, samuti suurendada nende valmisolekut rohe- ja digipöörde probleemide lahendamiseks ja võimaluste kasutamiseks. Rahastuga püütakse seetõttu saavutada kahte eesmärki: parandada pandeemiast taastumist ja suurendada vastupanuvõimet tulevastele kriisidele.

**04** Kuna tegu on otsese eelarve täitmisega, lasub komisjonil lõplik vastutus taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise eest<sup>4</sup> ning liikmesriigid kui toetusesaajad peavad tagama, et rahastu meetmeid rakendatakse kooskõlas ELi ja liikmesriikide õigusega.

**05** Taaste- ja vastupidavusrahastu raames saab komisjon anda tagastamatut **rahalist toetust kuni 338,0 miljardit eurot ning kuni 385,8 miljardit eurot laenu**<sup>5</sup>. Igal liikmesriigil on õigus saada teatavas summas toetust, mis põhineb toetuste arvutamise valemil (nn jaotusalusel) ja laenude ülempiiril<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 8.

<sup>5</sup> Need summad ei hõlma kavast „REPowerEU“ eraldatavat täiendavat rahastamist.

<sup>6</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 11 ja artikli 14 lõige 5.



**06** Toetuse saamiseks esitasid liikmesriigid oma **taaste- ja vastupidavuskavad**, mida komisjon pidi hindama ja mille nõukogu pidi seejärel **nõukogu rakendusotsuste** kujul heaks kiitma<sup>7</sup>. Komisjon sõlmis seejärel iga liikmesriigiga **rakenduskokkuleppe**, mis sisaldab üksikasjalikke ja tehnilisi aspekte kava rakendamise kohta, näiteks esialgse osamaksete ajakava, täiendavaid eesmärkide ja sihtide vaheetappe, ning alusandmetele juurdepääsu andmise korda. Taaste- ja vastupidavusraha määruses on sätestatud ka neli asjaolu, mille korral liikmesriik võib oma taaste- ja vastupidavuskava muuta<sup>8</sup>:

- 1) kui maksimaalse rahalise toetuse suurust ajakohatakse<sup>9</sup>;
- 2) kui liikmesriigil ei ole objektiivsete asjaolude tõttu enam võimalik täita oma taaste- ja vastupidavuskava asjakohaseid eesmärke ja sihte;
- 3) kui liikmesriik taotleb laenu;
- 4) kui liikmesriik lisab (kooskõlas ELi energiasüsteemi ümberkujundamise kavaga) oma taaste- ja vastupidavuskavasse REPowerEU peatüki<sup>10</sup>.

Muudatuste korral muudetakse vastavalt ka nõukogu rakendusotsust ja tegevuskorda.

**07** 31. detsembriks 2021 vastu võetud nõukogu rakendusotsuste puhul võivad liikmesriigid taotleda eelrahastamist **eelmaksetena, mis moodustavad kuni 13%** nende toetuste kogusummast ja, kui see on asjakohane, laenude kogusummast<sup>11</sup>. Eelmaksed arvestatakse edaspidi proportsionaalselt maha järgnevatest maksetest (st tasaarvestatakse). Kava „REPowerEU“ puhul võivad liikmesriigid saada eelmakseid kuni 20% ulatuses neile eraldatud lisarahastamisest, kui nende REPowerEU peatükid heaks kiidetakse.

---

<sup>7</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruse artikkel 20.

<sup>8</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruse artikkel 21.

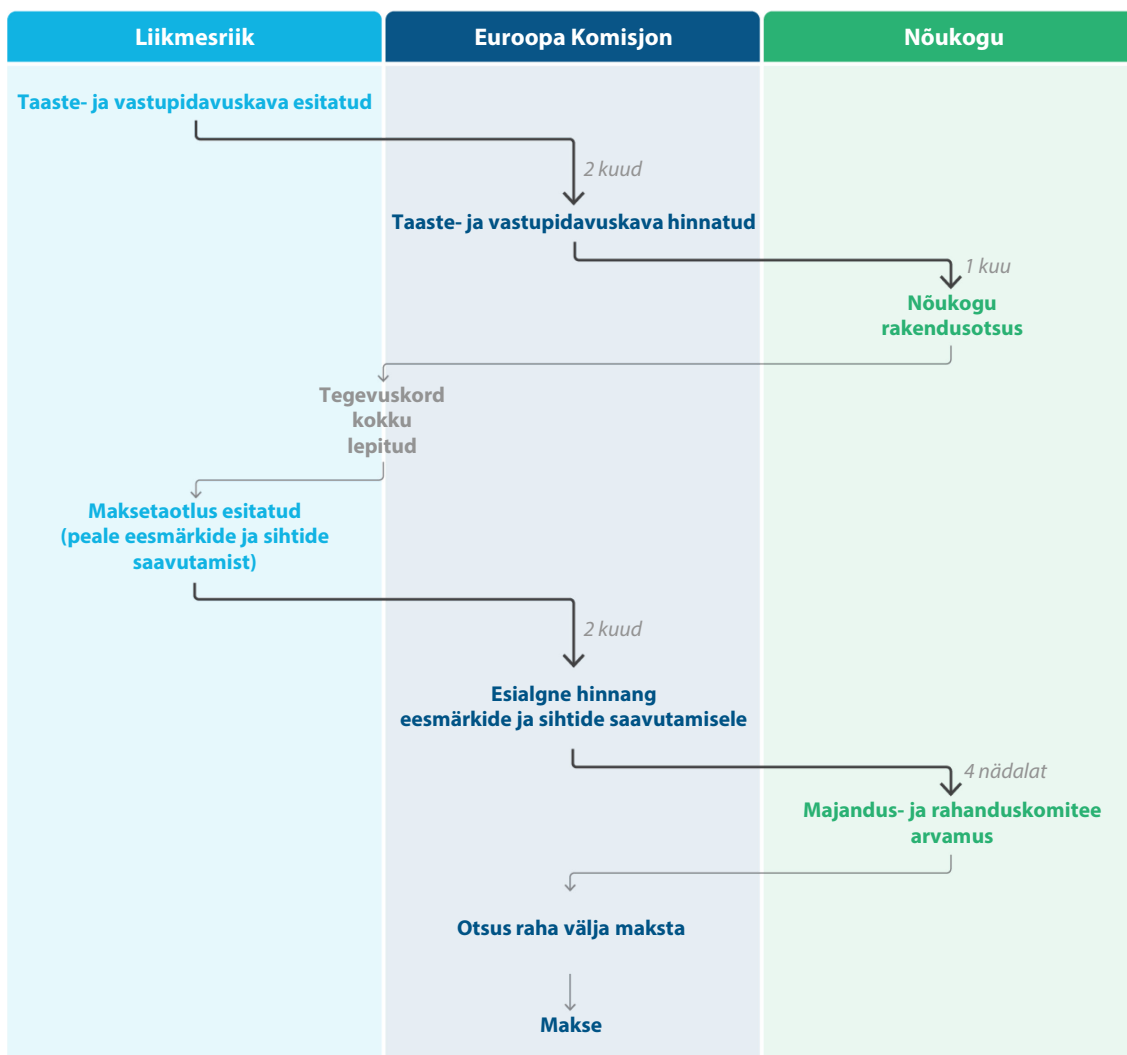
<sup>9</sup> Komisjoni 30. juuni 2022. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile: „[Taaste- ja vastupidavusraha –komisjoni talituste 30. juuni 2022. aasta märkus maksimaalse rahalise toetuse ajakohastamise kohta](#)“.

<sup>10</sup> Määrus (EL) 2023/435, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ.

<sup>11</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruse artikkel 13.

**08** Taaste- ja vastupidavusrahanõu on **kuludega sidumata rahastamisel** põhinev toetusvahend, mis tähendab, et peale eelmaksete põhinevad kõik maksed liikmesriikide asjakohaste eesmärkide ja sihtide saavutamisel. Konkreetse makse suurus ei põhine tingimata maksetaotluses sisalduvate eesmärkide ja sihtide täitmise hinnangulisel maksumusel. *Joonisel 2* kirjeldatakse taaste- ja vastupidavusrahanõu toetuse taotlemise etappe.

## Joonis 2. Taaste- ja vastupidavusrahanõu rakendamise protsess



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**09** Liikmesriigid võivad esitada aastas kuni kaks **maksetaotlust**, kui asjaomased eesmärgid ja sihid on saavutatud. Seejärel on komisjonil kaks kuud aega, et hinnata maksetaotlust ning kontrollida, kas selle aluseks olevad eesmärgid ja sihid on rahuldavalt täidetud. Peale positiivset hinnangut on nõukogu majandus- ja rahanduskomiteel neli nädalat aega arvamuse esitamiseks. Seejärel teeb komisjon komiteemenetluse teel (st kaasates kõigi liikmesriikide esindajatest koosneva komitee) otsuse, millega antakse luba vahendid välja maksta<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruse artikli 24 lõiked 2–5.

## Auditi ulatus ja käsitusviis

**10** Taaste- ja vastupidavusrahastu kahe eesmärgi – majanduse taastamise ja selle vastupidavuse suurendamise<sup>13</sup> – saavutamiseks on oluline vahendite õigeaegne kasutamine. See aitab vältida rakendusperioodi lõpupoole meetmete rakendamisel n-ö pudelikaela tekkimist ning vähendab seeläbi vahendite ebatõhusa kasutamise ja õigusnormide rikkumise ohtu.

**11** Kuna taaste- ja vastupidavusrahastu määruuses puudub selge määratlus, defineerime me **vahendite kasutamise** kui komisjoni poolt liikmesriikidele makstud ELi rahastamise. Taaste- ja vastupidavusrahastu kontekstis on toetusesaajateks liikmesriigid ning komisjon maksab vahendid liikmesriigile välja, kui eesmärgid ja sihid on rahuldavalt täidetud. Põhjaliku ülevaate saamiseks vaatlesime käesolevas auditis ka vahendite lõplikele saajatele tehtud makseid ja eelmakseid.

**12** Lisaks lähtume vahendite **õigeaegse kasutamise** hindamisel sellest, kas liikmesriigid esitasid oma maksetaotlused kooskõlas nende tegevuskorras kokku lepitud soovitusliku ajakavaga. Lisaks hindasime, kas taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisperioodil (veebruar 2020 kuni august 2026) ohustavad meetmete lõpuleviimist ja seega taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide saavutamist pikas perspektiivis märkimisväärsed riskid.

**13** Lisasime käesoleva auditi oma iga-aastasesse töökavasse taaste- ja vastupidavusrahastu kulutuste olulisuse ning selle rahastamismudeli uudsuse tõttu. Audit hõlmas ajavahemikku rahastu loomisest 2021. aasta veebruaris kuni 2023. aasta lõpuni. See võimaldas meil hinnata meetmete rakendamise seisu ja tehtud edusamme taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi esimesel poolel ning teha kindlaks probleemide põhjused ja riskid, mis ohustavad nii vahendite õigeaegset kasutamist liikmesriikides kui lõppkokkuvõttes ka meetmete lõpuleviimist.

---

<sup>13</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruuse artikli 4 lõige 1.

**14** Uurisime taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitust ja rakendamist, et hinnata, kas:

- o taaste- ja vastupidavusrahastu vahendid maksti välja kavakohaselt;
- o liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmed olid taganud rahaliste vahendite kavakohase kasutamise;
- o taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise teises pooles on olemuslikke riske, mis ohustavad vahendite kasutamist ja meetmete lõpuleviimist.

**15** Audit koosnes alljärgnevast:

- o vaatasime läbi taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamisega seotud dokumente ning muid väljaandeid ja teavet;
- o vaatasime läbi ja analüüsisime komisjoni hinnangud meie valimisse kuulunud nelja liikmesriigi (Hispaania, Itaalia, Slovakkia ja Rumeenia) taaste- ja vastupidavuskavade ning maksetaotluste kohta, mis valiti lähtuvalt nende edusammudest taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisel, neile eraldatud taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite olulisusest ning neile eraldatud ELi vahendite summa suurenemisest võrreldes mitmeaastase finantsraamistikuga 2014–2020;
- o tegime kohapealseid külastusi valimisse kuulunud liikmesriikidesse;
- o vestlesime taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete rakendamise ja koordineerimise eest vastutavate ametiasutustega meie valimi neljas liikmesriigis;
- o vestlesime komisjoni töötajatega (peamiselt taaste ja vastupidavuse rakkerühmast ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadiist);
- o analüüsisime 42 investeerimismeetme edenemist neljas valimisse kaasatud liikmesriigis. Selleks valisime välja meetmed, mis olid rahaliselt olulised ja mille rakendamine oli juba edasijõudnud etapis;
- o saatsime taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivatele ja rakendusasutustele ning auditeerimisasutustele küsitlused, mille eesmärk oli toetada meie audititööd selle kohta, kuidas taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitus ja rakendamine mõjutavad vahendite õigeaegset kasutamist (vt *lisa*);

- o vaatasime läbi liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste asjakohased aruanded;
- o vestlesime taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerimisasutustega kõigis liikmesriikides, et tagada ühine arusaam asjadest ning rahaliste vahendite asukoha ja nende lõplike saajate kohta esitatud teabe kvaliteet.

**16** Meie auditi ajal esitasid kõik liikmesriigid taotlused oma taaste- ja vastupidavuskavade muutmiseks. Komisjon hindas neid ja nõukogu kiitis need seejärel heaks. Võtsime meie valimisse kuulunud liikmesriikide puhul vajaduse korral arvesse taaste- ja vastupidavuskava muutmise protsessi mõju taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamisele. Andmete võrreldavuse tagamiseks jätsime aga auditi ulatusest välja mõnele liikmesriigile 2023. aasta lõpu seisuga tehtud kava „REPowerEU“ eelmaksed. Käesolevas auditis ei hinnanud me, kas taaste- ja vastupidavusrahastu vahenditega tehtud reformid ja investeeringud saavutavad kavandatud tulemusi.

## Tähelepanekud

**Eelmaksed kiirendasid algselt vahendite väljamaksmist, kuid taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamisel esineb viivitusi ning eelmaksete tegemine ei tähenda tingimata, et vahendid on jõudnud nende lõplike saajateni**

**17** Hindasime vahendite komisjoni poolt väljamaksmist, võttes arvesse 2023. aasta lõpuks esitatud maksetaotlusi. Hindamine põhines esialgse tegevuskorra andmetel, komisjoni taaste ja vastupidavuse tulemustabelil ning muudel asjakohastel dokumentidel.

**Eelmaksed kiirendasid algselt vahendite väljamaksmist**

**18** Taaste- ja vastupidavusrahastu määrase kohaselt oli liikmesriikidel, kelle nõukogu rakendusotsused võeti vastu enne 31. detsembrit 2021, õigus eelmaksetele kuni 13% ulatuses oma rahalise toetuse kogusummast.

**19** Eelmaksed võimaldasid alguses kiiresti rohkem vahendeid välja maksta ning olid seega kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärgiga reageerida kriisile. 2023. aasta lõpuks (st rahastu rakendusaja esimese poole lõpuks) oli komisjon maksnud liikmesriikidele kokku ligikaudu 213 miljardit eurot (139 miljardit eurot toetustena ja 74 miljardit eurot laenudena), sealhulgas 56,5 miljardit eurot eelmaksetena<sup>14</sup>.

**20** Kuigi eelmaksete tegemine ei sõltu eesmärkide ja sihtide saavutamisest, on need siiski kaudselt seotud nende täitmisega, kuivõrd need tasaarvestatakse proportsionaalselt järgnevate maksetega. 2023. aasta lõpuks oli tasaarvestatud ligikaudu 25,6 miljardit eurot ehk 45% eelmaksetest.

---

<sup>14</sup> Euroopa Komisjoni [taaste ja vastupidavusrahastu tulemustabel – väljamaksed](#) seisuga 1. veebruar 2024, välja arvatud kavaga „REPowerEU“ seotud väljamaksed.

## Taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamine edeneb, kuid üldiselt kavandatust aeglasemalt

**21** Kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega<sup>15</sup> lepib komisjon iga liikmesriigiga kokku tegevuskorra ja fikseerib selles maksetaotluste esitamise ajakava. Kuigi need ajakavad on soovituslikud, fikseeritakse neis iga liikmesriigi rakendamise ajakava, mis aitab omakorda tuvastada viivitusi ning rahastu rakendamisega seotud probleeme ja riske. Ajakavad on seega aluseks meie hinnangule selle kohta, kas taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisel esineb viivitusi.

**22** Taaste- ja vastupidavuskavade rakendamine edeneb liikmesriigiti erinevalt. **Tabelis 3** antakse ülevaade edenemisest 2023. aasta lõpu seisuga.

---

<sup>15</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 20 lõige 6 ja põhjendus 70.



### Joonis 3. Taaste- ja vastupidavusrahastu edenemine 2023. aasta lõpu seisuga

● tagastamatud toetused  
○ laenud

	Algne taaste- ja vastupidavuskava / nõukogu rakendusotsus vastu võetud	Eelmaksed tehtud	Tegevuskord allkirjastatud	Esitatud maksetaotluste arv	Saadud maksete arv
Austria	☑	☑	☑	●	●
Belgia	☑	☑	☑	●	
Bulgaaria	☑		☑	●●	●
Horvaatia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Küpros	☑	☑	☑	●●	●
Tšehhi	☑	☑	☑	●●●	●
Taani	☑	☑	☑	●●	●
Eesti	☑	☑	☑	●●	●●
Soome	☑	☑	☑	●	
Prantsusmaa	☑	☑	☑	●●	●●
Saksamaa	☑	☑	☑	●	●
Kreeka	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Ungari	☑				
Iirimaa	☑		☑	●	
Itaalia	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●●● ○○○○○
Läti	☑	☑	☑	●●	●
Leedu	☑	☑	☑	●●	●
Luksemburg	☑	☑	☑	●	●
Malta	☑	☑	☑	●●	●
Madalmaad	☑				
Poola	☑		☑	● ○	
Portugal	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Rumeenia	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slovakkia	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Sloveenia	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Hispaania	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Rootsi	☑		☑		

**Märkus:** Joonis sisaldab ainult andmeid algsete taaste- ja vastupidavuskavade kohta ning seega ei hõlma see 2023. aasta lõpuks heaks kiidetud muudatusi ja kava „REPowerEU“ eelmakseid, mida käesolevas auditis ei käsitleta.

**Allikas:** Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni taaste- ja vastupidavusrahastu tulemustabeli põhjal.

**23** Märgime, et 2023. aasta lõpuks, st peaaegu kolm aastat pärast taaste- ja vastupidavusraha rakendamise algust, ning pärast seda, kui peaaegu pool rahastu rakendusperioodist oli möödunud, ei olnud seitsmele liikmesriigile veel eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise eest raha välja makstud:

- o kaks liikmesriiki (Ungari ja Madalmaad) ei olnud allkirjastanud tegevuskorda ning seetõttu ei olnud neil võimalik esitada maksetaotlusi ega saada taaste- ja vastupidavusraha vahendeid;
- o üks liikmesriik (Rootsi) oli allkirjastanud tegevuskorra, kuid ei olnud esitanud ühtegi maksetaotlust;
- o neli liikmesriiki (Belgia, Soome, Iirimaa ja Poola) olid küll esitanud maksetaotlused, kuid ei olnud saanud vastavaid rahalisi vahendeid, kuna nende taotluste hindamine ei olnud 2023. aasta lõpu seisuga veel lõpetatud.

**24** 104-st toetuste ja laenude maksetaotlusest, mis oleks pidanud esialgselt olema esitatud 2023. aasta lõpuks, oli selleks ajaks esitatud 73 (70%), ning liikmesriikide vahel esines märkimisväärsed erinevusi (*joonis 4*). Rahalises väärtuses olid liikmesriigid esitanud maksetaotlusi summas 228 miljardit eurot, mida oli algselt kavandatud (273 miljardit eurot) ligikaudu 16% vähem. Sellest summast oli liikmesriikidele 2023. aasta lõpuks eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise eest välja makstud ligikaudu 182 miljardit eurot (summa sisaldab ka tasaarvestatud eelmakseid).

#### Joonis 4. 2023. aasta lõpuks esitatud maksetaotluste osakaal võrreldes tegevuskordades esitatud soovituslike ajakavadega

Horvaatia	100%
Tšehhi	100%
Taani	100%
Saksamaa	100%
Itaalia	100%
Läti	100%
Malta	100%
Portugal	100%
Slovakkia	100%
Hispaania	80%
Rumeenia	75%
Kreeka	75%
EL 27	70%
Eesti	67%
Prantsusmaa	67%
Leedu	67%
Bulgaaria	67%
Luksemburg	50%
Sloveenia	50%
Iirimaa	50%
Austria	50%
Soome	50%
Küpros	40%
Poola	25%
Belgia	25%
Rootsi	0%
Ungari	0%
Madalmaad	0%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes tegevuskordadele ning komisjoni taaste ja vastupidavuse tulemustabelile.

**25** Märgime, et peaaegu kõigis liikmesriikides esines maksetaotluste esitamisel viivitusi võrreldes konkreetses tegevuskorras fikseeritud soovitusliku ajakavaga (*joonis 5*). Viivituste pikkus erineb märkimisväärselt mitte ainult hilinenud maksetaotluste arvu poolest, ulatudes ühest (Soome ja Iirimaa) kuueni (Poola, Rumeenia, Sloveenia), vaid ka nende kestuse poolest, mis ulatub ühest kuust (Küprose esimene makse) kuni 12 kuuni (Eesti esimene makse).

## Joonis 5. Viivitused maksetaotluste esitamisel (võrreldes soovitusliku ajakavaga)



**Märkus:** Tabel ei hõlma Ungarit ja Madalmaid, kuna nad ei ole meie auditiperioodi kohta tegevuskorda allkirjastanud ja seetõttu ei saanud nad ka 2023. aasta lõpuks maksetaotlust esitada. Värskem teave taaste- ja vastupidavuskavade rakendamise edenemise kohta on leitav komisjoni taaste ja vastupidavusrahastu tulemustabelis. Joonis sisaldab ainult andmeid algsete taaste- ja vastupidavuskavade kohta ning seega ei hõlma see 2023. aasta lõpuks heaks kiidetud muudatusi, mida käesolevas auditis ei käsitleta.

**Allikas:** Euroopa Kontrollikoda, tuginedes tegevuskordadele ning komisjoni taaste ja vastupidavuse tulemustabelile.

**26** *Joonisel 5* näidatakse ka maksetaotluste õigeaegsuse suundumust. Selle kohaselt on viivitused rahastu rakendamise edenedes sagenenud. Kui esimese makse puhul esitati veel 56% (18 maksetaotlust 32-st) õigeaegselt, vähenes see osakaal teise maksetaotluse puhul 27%-le (8 maksetaotlust 30-st) ja kolmanda maksetaotluse puhul 9,5%-le (2 maksetaotlust 21-st). Märkime siiski, et liikmesriigi maksetaotluste esitamise õigeaegsust saab hinnata alles peale riigi tegevuskorra vastuvõtmist, kuna see hõlmab maksetaotluste esialgset ajakava. Mõned riigid (näiteks Saksamaa) võivad olla joonisel kujutatud ilma viivitusteta just põhjusel, et nad allkirjastasid oma töökorra hiljem, mitte tingimata seetõttu, et nad on rahastu rakendamisel rohkem edenenud. Ülevaade asjaomastele hindamistele kuluvast ajast on esitatud *II lisas*.

**27** Lisaks peavad liikmesriigid kaks korda aastas aru andma oma taaste- ja vastupidavuskavade rakendamisel tehtud edusammudest<sup>16</sup>. See aruandlus toimub Euroopa poolaasta raames ja sisaldab enda esitatud andmeid edusammude kohta, mida on tehtud eesmärkide ja sihtide saavutamisel, mille tähtaeg on kas juba möödunud või saabub järgmise kaheteistkümneme kuu jooksul. Meie analüüs liikmesriikide esitatud kahe viimase poolaastaruande kohta näitab, et õigeaegselt saavutamata eesmärkide ja sihtide osakaal on suurenenud, samas kui ajakavast maas olevate tulevaste eesmärkide osakaal on jäänud samaks:

- 2023. aasta aprilli aruande kohaselt oli ligikaudu 18% kavandatud eesmärkidest ja sihtidest täitmata. 2023. aasta oktoobris esitatud aruandes oli see osakaal suurenenud 24%-ni;
- tulevaste eesmärkide ja sihtide puhul (mis on kavas täita 12 kuu jooksul pärast aruande esitamise kuupäeva) püsis ajakavast maas olnud eesmärkide ja sihtide osakaal nii 2023. aasta aprilli kui ka oktoobri aruannetes 16% juures.

## Viivituste taga on mitmed tegurid

**28** Käesoleva auditi üks eesmärke oli teha kindlaks põhjused, miks taaste- ja vastupidavusraha vahendite kasutamine hilines. Seetõttu arutasime kohapealsete auditite käigus riiklike ametiasutustega viivituste põhjuseid ja analüüsisime valimit, mis koosnes 42 investeeringust neljas valimisse kaasatud liikmesriigis. Eesmärk oli hinnata, millised põhjused soodustavad viivituste tekkimist (kui see nii on). Samuti esitasime taaste- ja vastupidavusraha koordineerivatele asutustele tehtud küsitluses küsimuse tegurite kohta, mis põhjustavad viivitusi vahendite kasutamisel.

---

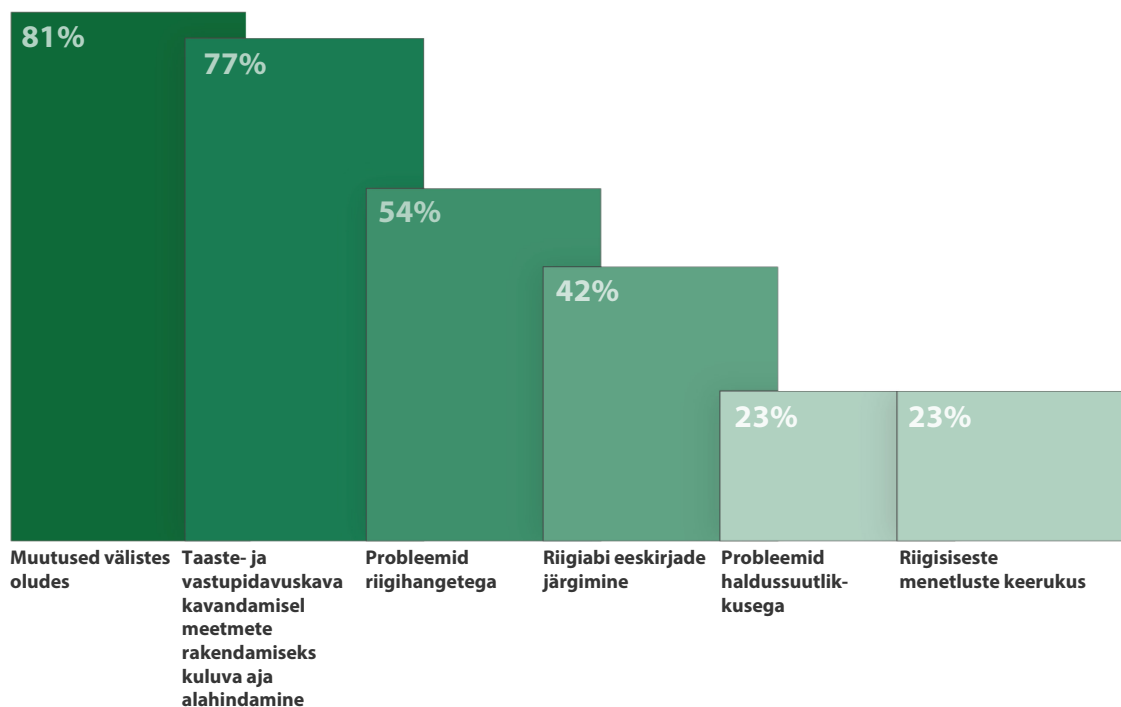
<sup>16</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruse artikkel 27.

**29** Tuvastasime oma analüüsis mitu põhjust, mis tekitasid viivitusi taaste- ja vastupidavuskava rakendamisel:

- o muutused välistes oludes – nt kiirenenud inflatsioon, tarneprobleemid ja muutused reforme tegeva liikmesriigi poliitilises kontekstis;
- o meetmed, mis ei sobi taaste- ja vastupidavusrahastu ajakavaga, ning nende rakendamiseks kuluva aja (riigihangete korraldamiseks ja riigiabi eeskirjade järgimiseks) alahindamine;
- o rakenduseeskirjad ja ebakindlus seoses sellega, kuidas neid rakendada (suunised olulise kahju ärahoidmise põhimõtte järgimise kohta ning eesmärkide ja sihtide rahuldav täitmine);
- o haldussuutlikkuse küsimused ja liikmesriigi tasandi keerulised eeskirjad.

**30** Täheldasime, et viivituste põhjused taaste- ja vastupidavuskava rakendamisel on nii liikmesriigiti kui ka reformide ja investeeringute kaupa erinevad. Meie küsitlusele antud vastustest on näha kõige sagedasemad tegurid, mis põhjustasid viivitusi vahendite kasutamisel (vt [joonis 6](#)).

## Joonis 6. Viivituste põhjused eesmärkide ja sihtide saavutamisel (vastavalt nende sagedusele)



*Märkus:* Vastajad said anda küsimusele mitu vastust, valides esitatud variandid ja/või esitades täiendavaid põhjendusi.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoja küsitlus, mis saadeti taaste- ja vastupidavusrahistu koordineerivate asutustele.

### Muutused välistes oludes

**31** Komisjoni suuniste kohaselt on oluline, et eesmärgid ja sihid oleksid liikmesriigi kontrolli all ega sõltuks välistest teguritest, nagu makromajanduslik väljavaade või tööturu areng<sup>17</sup>.

**32** Alates taaste- ja vastupidavusrahistu loomisest 2021. aasta alguses on geopoliitilisel maastikul toimunud olulised muutused, eelkõige alates 2022. aasta veebruarist alanud agressioonisõja tõttu Ukraina vastu, mis on toonud ELis kaasa inflatsiooni ja rekordiliselt kõrged energiahinnad.

<sup>17</sup> Komisjoni talituste töödokument „Guidance to Member States’ recovery and resilience plans“, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, lk 34.



**33** Selliseid arenguid ja nende mõju (nt taotlejate väiksem huvi teatavate projektikonkursside vastu) ei olnud taaste- ja vastupidavuskavade esitamise ajal võimalik arvesse võtta. Sellegipoolest kujutavad need endast ohtu või on juba avaldanud negatiivset mõju teatavate eesmärkide ja sihtide õigeaegsele saavutamisele ning seega meetmete rakendamisele (vt [1. selgituses](#) esitatud näited meie koostatud meetmete valimist).

## 1. selgitus.

### Näiteid meetmetest, mille rakendamisel on välistest asjaoludest tulenevaid probleeme

Hispaanias oldi ajakavast maas esialgse sihiga renoveerida 2023. aasta lõpuks 231 000 elamut. Põhjuseks toodi oodatust väiksem nõudlus renoveerimistööde järele, mille põhjustas inflatsioon ja eelkõige toorainehindade suur tõus. Seepärast tegi Hispaania taaste- ja vastupidavuskava muutmise käigus ettepaneku pikendada esialgse sihi saavutamiseks antud aega ühe aasta võrra, kuid vähendada ka meetme raames renoveeritavate hoonete koguarvu 510 000-lt 410 000-le. Pärast hindamist kiitis komisjon mõlemad ettepanekud heaks.

Itaalias lükkus edasi kava leida kõigi 2500 elektrisõidukite kiirlaadimisjaama rajamise hanke võitjad 2023. aasta teiseks kvartaliks, kuna meetme ühe osa kohta pakkumusi ei esitatud. Selle põhjuseks oli peamiselt toorainete nappus. Seejärel tegi Itaalia ettepaneku lükata meetme asjaomane osa edasi ning komisjon kiitis selle heaks.

### Taaste- ja vastupidavusraha ajakava ja meetmete rakendamiseks kuluva aja alahindamine

**34** Komisjoni suunistes<sup>18</sup> kutsuti liikmesriike üles kirjeldama oma taaste- ja vastupidavuskavades, kas on olemas nimekiri ettevalmistatud projektidest või milliseid samme tuleks võtta sellise nimekirja koostamiseks. Seda tuli teha nii taaste- ja vastupidavuskava kui ka iga üksiku komponendi puhul, et näidata selgelt, kuidas hakkab kulgema kava rakendamine, aidata kindlaks teha valdkonnad, kus võiks olla kasulik pakkuda tehnilist tuge, ja tagada vahendite kasutamine.

<sup>18</sup> Komisjoni talituste töödokument „Guidance to Member States’ recovery and resilience plans“, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, lk 43 ja 45.

**35** Uurisime, kas nelja valimisse kaasatud liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskavad sisaldasid teavet valmis projektide nimekirja olemasolu kohta. Lisaks hindasime, kas raha ärakasutamisel esines probleeme, mis tulenesid sellest, et projektid ei olnud taaste- ja vastupidavusrahastu alguses piisavalt küpses etapis või ei sobinud need üldiselt rahastu ajakavasse.

**36** Meie vestluste käigus märkisid liikmesriikide ametiasutused, et nende jaoks ei ole selge, millist ja kui üksikasjalikku teavet tuleb taaste- ja vastupidavuskavades nende ettevalmistatud projektide küpsuse kohta esitada, sest seda ei ole komisjoni suunistes täpsustatud. Valimisse kaasatud liikmesriikide taaste- ja vastupidavuskavades piirdusid sellised kirjeldused näiteks järgmisega:

- o Hispaanias oli kirjeldus lisatud kolmele valitud meetmele kümnest, kusjuures projektide valikukriteeriumiks on üksnes nende küpsus;
- o Itaalias oli kirjeldus lisatud viiele valitud meetmele kümnest. Seejuures märgiti vaid, et need valiti välja vastavalt komisjoni suunistele, mille kohaselt tuleb eelistada küpseid projekte.

**37** Vestluste käigus juhtisid riikide ametiasutused tähelepanu sellele, et mõned nende taaste- ja vastupidavuskavades sisalduvad meetmed osutusid rahastu ajakava jaoks mittedsobivaks. See kehtib eelkõige uuenduslike projektide kohta, mida on oma olemuselt raskem planeerida ja mille puhul esineb rakendamise käigus rohkem takistusi (vt [2. selgituses](#) esitatud näide meie koostatud meetmete valimist). Märkisime oma arvamuses ettepaneku kohta muuta taaste- ja vastupidavusrahastu määrust REPowerEU peatükkide arvessevõtmiseks, et mõnda REPowerEU meedet (eelkõige neid, mis on seotud pikaajaliste eesmärkidega), ei pruugi olla võimalik rahastu ajaraamistikus rakendada<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Arvamus 04/2022 (ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas, samuti määrust (EL) 2021/1060, määrust (EL) 2021/2115, direktiivi 2003/87/EÜ ja otsust (EL) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]) punktid 7 ja 12–14.

## 2. selgitus.

### Näiteid meetmetest, mille probleemid tulenevad asjaolust, et nad ei sobi taaste- ja vastupidavusrahastu ajakavva

Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava sisaldas investeeringut vesinikuvalmidusega jaotusvõrgu ehitamiseks. Meie kontrollkäigu ajal väljendasid Rumeenia ametiasutused aga muret selle pärast, et investeering ei sobi hästi taaste- ja vastupidavusrahastu ajakavva. Peamised põhjused olid nii selle uuenduslikkus ning õigus- ja tegevusraamistikust tulenev ebakindlus kui ka mitmesugused tehnilistest küsimustest tulenevad rakenduslikud riskid. Auditi ajaks ei olnud see investeering edenenud ning Rumeenia ametiasutused tegid ettepaneku jätta allmeede (taastuvallikatest toodetud gaasi jaotusvõrgu rajamine) taaste- ja vastupidavuskavast välja. Komisjon nõustus selle ettepanekuga.

Itaalia taaste- ja vastupidavuskava sisaldas investeeringut avamere elektritootmistaristu arendamisse, sealhulgas eksperimentaaltehnoloogiasse, mis kasutab puhta energia tootmiseks hoovusi ja lainete liikumist. Pärast avalikke konsultatsioone ja Itaalia ametiasutuste tehtud edasisi uuringuid selgus, et meetmest toetust saavatele projektidele lubade andmise menetlus ei sobinud taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodiga. Seepärast tegid Itaalia ametiasutused ettepaneku jätta meede taaste- ja vastupidavuskavast välja, millega komisjon pärast hindamist ka nõustus.

### Riigihangete ja riigiabi eeskirjade kohaldamisega seotud küsimused

**38** Liikmesriikide ametiasutused nimetasid oodatust pikema rakendamise põhjustena sageli riigihankeid ja riigiabi eeskirjade järgimist. Kumbki neist teguritest ei puuduta üksnes taaste- ja vastupidavusrahastut. See näitab, et viivituste põhjuseks ei ole eeskirjad ise, vaid pigem nende kohaldamiseks kuluva aja alahindamine taaste- ja vastupidavuskavadesse lisatavate meetmete valimisel.

**39** Riigihanked oli üks valdkondadest, mida mõjutasid pärast taaste- ja vastupidavuskavade koostamist majanduskeskkonnas toimunud muutused. Eelkõige tuli hinnatõusu ja tarneprobleemide tõttu mõne meie valimisse kuulunud meetme hankemenetlusi kohandada või need ebaõnnestunuks kuulutada.

**40** Riigiabi kohta on taaste- ja vastupidavusrahastu määruses sätestatud, et kehtivad üldised riigihangete eeskirjad, ning et liikmesriigid peaksid tagama, et kõik taaste- ja vastupidavuskavades sisalduvad reformid ja investeeringud peaksid olema kooskõlas ELi riigiabi eeskirjadega ning järgima kõiki riigiabimenetlusi<sup>20</sup>. Komisjon andis standardvormide kujul suuniseid, et aidata liikmesriikidel kavandada oma taaste- ja vastupidavuskavade riigiabi elemente ning toetada neid riigiabi küsimustes selliste investeeringute liikide puhul, mida enamik neist eeldatavasti võiks teha<sup>21</sup>.

**41** Sellest hoolimata osutus riigiabi kavade koostamine ja neile heakskiidu saamine aeganõudvaks ning liikmesriikide ametiasutused alahindasid sageli komisjoniga toimuvate menetluste kestust, kui nad lisasid sellised meetmed oma taaste- ja vastupidavuskavadesse (vt **3. selgituses** esitatud näide meie koostatud meetmete valimist).

### 3. selgitus

#### Näide meetmest, mille puhul oli probleeme riigihangete ja riigiabi küsimustes

Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava sisaldas investeeringut akude ning fotogalvaaniliste elementide ja paneelide tootmisse, koostamisse ja ringlussevõttu. Esimene eesmärk, mille täitmine oli kavandatud 2022. aasta kolmandas kvartalis, oli vajalike lepingute allkirjastamine. See saavutati aga alles kavandatust enam kui kaheksa kuud hiljem.

Rumeenia ametiasutused algatasid 2022. aasta mais riigiabi kava jaoks eelneva teatamise menetluse. See protsess kestis seitse kuud. Seetõttu teatati komisjonile riigiabi kavast ametlikult alles 2022. aasta detsembris. Ametiasutused kuulutasid 2023. aasta jaanuaris välja investeerimiskonkursi, mis sisaldas peatamisklauslit, kuna riigiabi kava ei olnud veel heaks kiidetud, ning pikendasid üks kord ka taotluste esitamise tähtaega. Riigiabi kava kiideti heaks alles 2023. aasta veebruaris. Meie arutelud Rumeenia ametiasutustega näitasid, et riigiabi kava puudutav ebakindlus on vähendanud esitatud projektide arvu.

<sup>20</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse põhjendus 8.

<sup>21</sup> Euroopa Komisjon, „Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility“.

## Haldussuutlikkusega seotud probleemid

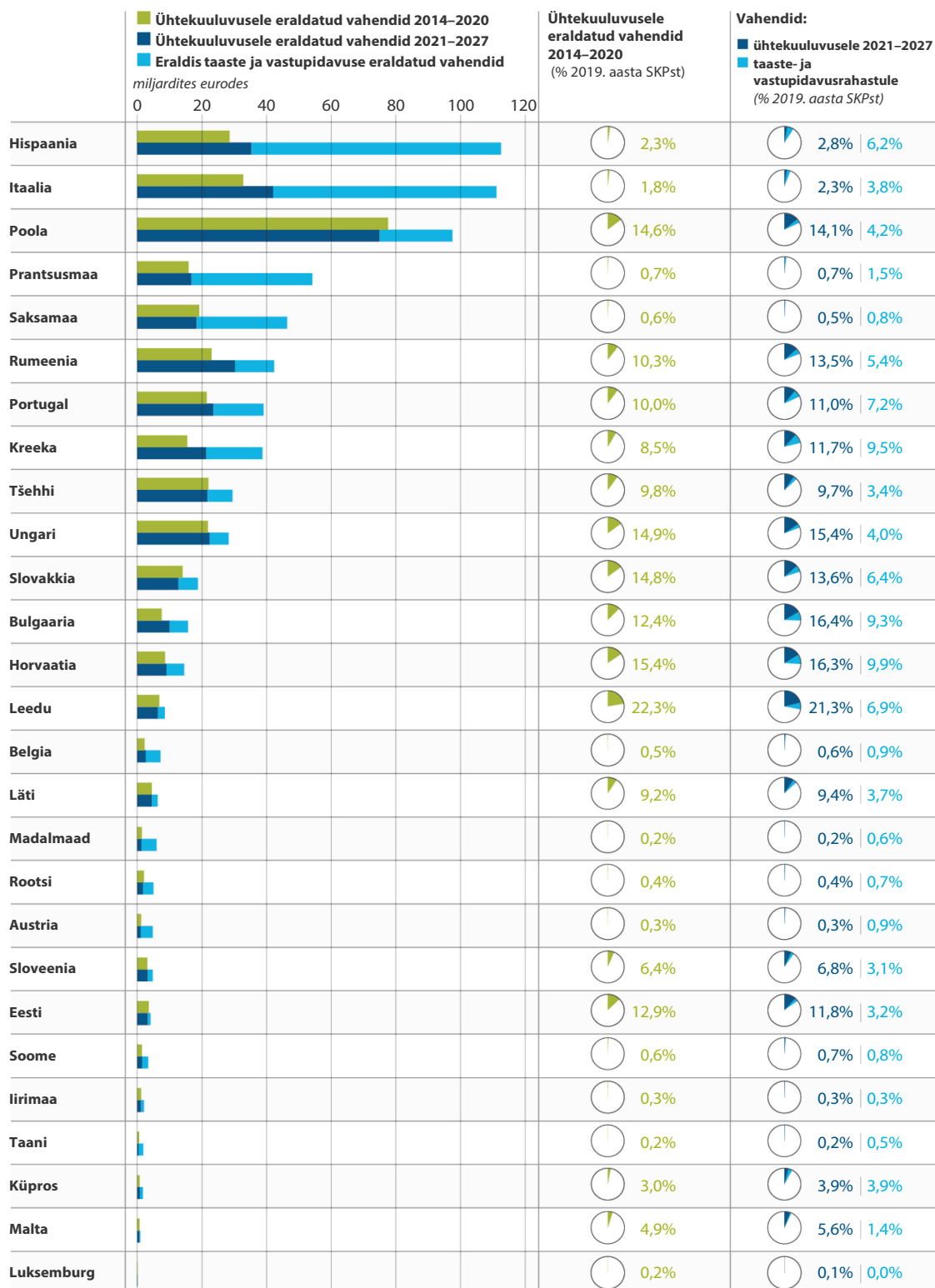
**42** Komisjon märkis<sup>22</sup>, et on oluline, et liikmesriigid parandaksid oma haldussuutlikkust, et nad saaksid taaste- ja vastupidavusrahadust ja muudest ELi fondidest majanduslikku ja sotsiaalset kasu ning aitaksid kaasa vahendite paremale ärakasutamisele. Seetõttu uurisime, kas liikmesriikide ametiasutuste jooksval rahastamisperioodil kasutada oleva rahastamise maht võib ohustada vahendite ärakasutamist.

**43** Märgime, et mõnes liikmesriigis on taaste- ja vastupidavusrahadu rakendamine toonud kaasa kasutada olevate summade märkimisväärse suurenemise, kusjuures 14 riiki saavad perioodil 2021–2027 vähemalt kaks korda rohkem rahalisi vahendeid kui perioodil 2014–2020 (vt [joonis 7](#)).

---

<sup>22</sup> Komisjoni talituste töödokument „Guidance to Member States’ recovery and resilience plans“, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, lk 45.

## Joonis 7. Liikmesriikidele aastatel 2014–2020 ja 2021–2027 eraldatud rahaliste vahendite võrdlus (ühtekuuluvus ning taaste- ja vastupidavusrahastu)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni („ELi pikaajaline eelarve aastateks 2021–2027 ja NextGenerationEU“ ning „RRF: Update of the maximum financial contribution“), Euroopa Parlamendi ning Eurostati andmete põhjal.

**44** Lisaks jõudsimme oma varasemates väljaannetes järeldusele, et:

- selliste liikmesriikide jaoks, kus ühtekuuluvusvahendid moodustasid juba varem märkimisväärse osa avaliku sektori investeeringutest<sup>23</sup>, oleks eriti keeruline kasutada ajavahemikul 2021–2027 veel oluliselt rohkem ELi vahendeid, mis lisanduvad taaste- ja vastupidavusrahastu kasutuselevõtuga<sup>24</sup>;
- mitme rahastamisvahendi paralleelne ja kavandatust aeglasem rakendamine suurendab ohtu, et raha läheb liikmesriikide jaoks kaduma<sup>25</sup>;
- mõned liikmesriigid, kus vahendite kasutamine oli käimasoleval programmitöö perioodil kõige aeglasem, pidid saama taaste- ja vastupidavusrahastust tõenäoliselt märkimisväärses mahus toetust<sup>26</sup>;
- seiresüsteemid või rahastu rakendusasutused polnud taaste- ja vastupidavuskavade heakskiitmise ajaks veel täielikult toimivad, mis omakorda piiras komisjoni võimalusi hinnata nende haldussuutlikkust<sup>27</sup>.

**45** Lisaks pidas 57% meie küsitletud taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivatest asutustest tõenäoliseks või väga tõenäoliseks, et rahastu vahendite ärakasutamine lisaks muudele ELi vahenditele perioodil 2021–2027 oleks keeruline. Samuti teatas komisjon oma vahehindamises, et mõnele liikmesriigile on alates taaste- ja vastupidavusrahastu loomisest tekitanud raskusi töökoormuse suurenemine ning seetõttu tuleb jätkata jõupingutusi riikide haldussuutlikkuse parandamiseks<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Läti, Leedu, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia ja Slovakkia.

<sup>24</sup> Ülevaade 1/2023: Ühtekuuluvuspoliitika ning taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu eraldatav ELi rahastamine: võrdlev analüüs“, punkt 53.

<sup>25</sup> Eelarveaastat 2022 käsitlev aastaaruanne, 2. peatükk: Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine, punkt 2.65.

<sup>26</sup> Arvamus 6/2020 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend (COM(2020) 408), punkt 32.

<sup>27</sup> Eriaruanne 21/2022: „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt“, punktid 98–105.

<sup>28</sup> Euroopa Komisjon, „ELi tugevdamine ambitsioonikate reformide ja investeeringute abil“ (COM(2024) 82 final), lk 15.

**46** Haldussuutlikkusega seotud küsimused ei mõjuta siiski kõiki liikmesriike võrdselt: ligikaudu kolmandik küsitletud koordineerivatest asutustest ei pidanud neid probleemiks. See kehtis eelkõige nende liikmesriikide kohta, kelle taaste- ja vastupidavusraha eraldatud vahendid moodustasid vaid väikese osa nende SKPst ja/või muudest ELi rahastamisvahenditest saadavast rahastamisest. Teine küsitluse käigus selgunud põhjus, miks haldussuutlikkust ei peetud murettekitavaks, oli see, et asjaomased liikmesriigid olid loonud taaste- ja vastupidavusraha rakendamise hõlbustamiseks spetsiaalsed struktuurid (nt spetsiaalsed riigi ametiasutustes spetsiaalsed üksused).

#### **Ebakindlus taaste- ja vastupidavusraha rakendamise erieeskirjade kohaldamisel**

**47** Taaste- ja vastupidavusraha määrus sisaldab erieeskirju selle rakendamiseks:

- taaste- ja vastupidavusraha tuleks toetada üksnes selliseid meetmeid, mis on kooskõlas **olulise kahju ärahoidmise põhimõttega**<sup>29</sup>. Taaste- ja vastupidavusraha on esimene instrument, millest rahastuse saamise tingimuseks on olulise kahju ärahoidmise põhimõtte järgimine. Taaste- ja vastupidavusraha määruks on ühtlasi sätestatud, et komisjon peaks esitama tehnilised suunised selle kohta, kuidas tuleks olulise kahju ärahoidmise põhimõtet rahastu puhul rakendada<sup>30</sup>.
- komisjon peab andma hiljemalt kahe kuu jooksul alates maksetaotluse saamisest hinnangu selle kohta, kas nõukogu rakendusotsuses sätestatud asjaomased **eesmärgid ja sihid on rahuldavalt täidetud**. Hindamisel peaks arvesse võtma ka tegevuskorras kirjeldatud täiendavaid üksikasju<sup>31</sup>.

**48** Meie arutelude käigus märkisid liikmesriikide ametiasutused, et eri rakenduseeskirjad ja ebakindlus nende kohaldamisel on üks probleemidest, mis mõjutavad eesmärkide ja sihtide õigeaegset saavutamist ning seega vahendite kasutamist.

<sup>29</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruks artikkel 5.

<sup>30</sup> Euroopa Komisjon, Tehnilised suunised põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kohaldamise kohta taaste- ja vastupidavusraha määruks puhul (COM (2021) C58/58).

<sup>31</sup> Taaste- ja vastupidavusraha määruks artikli 24 lõige 3.



**49** Kuigi komisjon avaldas tehnilisi suuniseid ja andis mitteametlike arutelude käigus lisateavet, oli olulise kahju ärahoidmise põhimõtte järgimine uudne aspekt ning seetõttu pidasid liikmesriikide ametiasutused vastavaid sätteid keeruliseks.

**50** Komisjon peatas maksetaotluste hindamise, et küsida valimisse kaasatud liikmesriikidelt vajaduse korral lisateavet eesmärkide ja sihtide täitmise kohta. Meie koostatud meetmete valim näitab, et mõne meetme puhul erinesid komisjoni ja asjaomaste liikmesriikide tõlgendused selle kohta, mida tähendab „eesmärkide ja sihtide rahuldav täitmine“. Nende erimeelsuste lahendamine nõudis täiendavaid arutelusid ja aega.

**51** Komisjon jagas küll liikmesriikidele otse juhtumipõhiselt selgitusi eesmärkide ja sihtide saavutamise kohta, kuid kirjalikke suuniseid anti alles 2023. aasta veebruaris<sup>32</sup>. Sellele vaatamata näitab meie küsitlus, et 65% taaste- ja vastupidavusraha koordineerivatest asutustest liikmesriikides nõustub või nõustub täielikult väitega, et mõiste „rahuldav täitmine“ määratlus ohustab vahendite õigeaegset kasutamist (vt *I lisa*).

**52** *4. selgituses* esitatakse näiteid meie valimisse kuulunud meetmetest, mille puhul täheldati raskusi taaste- ja vastupidavusraha rakendamise erieeskirjadega, ja ei oldud kindlad selles, kuidas neid täita.

---

<sup>32</sup> Euroopa Komisjon, „Taaste- ja vastupidavusraha: kaks aastat hiljem. Ainulaadne vahend ELi rohe- ja digipöörde keskmes, COM(2023) 99 final, I. lisa.

## 4. selgitus

### **Näide meetmetest, mille puhul täheldati raskusi taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise erieeskirjadega, ja ei olnud kindlad selles, kuidas neid täita**

#### Olulise kahju ärahoidmise põhimõte

Itaalia taaste- ja vastupidavuskava sisaldas investeringut teatava arvu kilomeetrite ühistransporditaristu ehitamiseks kindlaksmääratud suurlinnapiirkondades. Meie auditi käigus väljendasid Itaalia ametiasutused muret meetme õigeaegse täitmise pärast. Selle üheks põhjuseks oli asjaolu, et üks projektidest asus vulkaanilises piirkonnas ega olnud seetõttu kooskõlas olulise kahju ärahoidmise põhimõttega. Lõpuks palusid ametiasutused meetet muuta – jätta välja konkreetsed viited ühele asukohale, kus taristut arendatakse, ning asendada algne siht eesmärgiga sõlmida riigihankeleping. Komisjon oli soovitusega nõus.

#### Eesmärkide ja sihtide rahuldav saavutamine

Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava sisaldas investeringut soojus- ja elektrienergia koostootmise arendamiseks kaugküttesüsteemides, mille nominaalne elektritootmisvõimsus on vähemalt 300 megavatti (MW). Selle meetme esialgne eesmärk oli lepingute allkirjastamine, millele järgnes siht võtta kasutusele 300 MW tootmisvõimsust.

Pärast esimese lepingute kogumi esitamist väljendas komisjon kahtlust selles, kas need ikka kehtivad ja on 300 MW eesmärgi saavutamiseks piisavad. Seejärel esitasid Rumeenia ametiasutused täiendavaid lepinguid, millega saavutataks nende sõnul koguvõimsuseks 349 MW. Nad väitsid ka, et nende algset arusaama eesmärgist mõjutasid teatavad vastuolud nõukogu rakendusotsuste ingliskeelsete ja rumeeniakeelsete versioonide ning tegevuskorra vahel.

Peale kuus kuud kestnud hindamismenetlust jõudis komisjon järeldusele, et eesmärk ei olnud ikka veel rahuldavalt täidetud, kuna Rumeenia ametiasutused ei olnud andnud piisavat kindlust selle kohta, et allkirjastatud lepingud on seotud riigi kaugküttevajadustega. Lisaks leidis komisjon, et ametiasutused ei olnud nõuetekohaselt hinnanud, kas esitatud projektid vastasid konkursikutses fikseeritud nõuetele. Seetõttu peatas komisjon osaliselt asjaomase makse tegemise.

## Väljamakstud summad ei ole veel jõudnud nende lõplike saajateni ja mõistet „vahendite lõplik saaja“ ei kasutata alati järjepidevalt

**53** Taaste- ja vastupidavusrahastu kontekstis loetakse rahalised vahendid kasutatuks, kui need on liikmesriikidele kui taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite saajatele välja makstud. Seega ei tähenda vahendite kasutamine, et need oleksid jõudnud vahendite lõplike saajateni (vt punkt **11**). Kuid selleks, et saada teavet taaste- ja vastupidavusrahastu raha kohta, mis on juba jõudnud reaalmajandusse, küsisime liikmesriikidelt andmeid i) taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite osakaalu kohta, mis on riigieelarvest vahendite lõplikele saajatele välja makstud, ning ii) selle kohta, kus asuvad taaste- ja vastupidavusrahastu vahendid, mida nad on seni komisjonilt saanud.

**54** 2023. aasta oktoobris võtsime ühendust taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid saanud 22 liikmesriigiga, et paluda neilt teavet välja makstud vahendite praeguse asukoha kohta. Kui mõned neist kas ei esitanud seda teavet (kolm) või esitasid puudulikke või ebajärjekindlaid andmeid (neli), siis nende 15 liikmesriigi puhul, kes selle teabe esitasid, oli ligikaudu pool saadud vahenditest jõudnud nende lõplike saajateni.

**55** Taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamise läbipaistvuse suurendamiseks peavad liikmesriigid alates 2023. aasta märtsist avalikustama ja kaks korda aastas ajakohastama loetelu 100-st vahendite lõplikust saajast, kes on saanud kõige rohkem raha<sup>33</sup> vastava riigi taaste- ja vastupidavuskavas sisalduvate meetmete rakendamiseks<sup>34</sup>. Komisjoni suunistes<sup>35</sup> määratleti „vahendite lõplik saaja“ kui viimane üksus, kes saab rahalisi vahendeid ning kes ei ole töövõtja ega alltöövõtja. Nende loetelude analüüsimisel täheldasime siiski, et mõiste „vahendite lõplik saaja“ tõlgendamine on sarnaste meetmete puhul liikmesriigiti sellegipoolest erinev. Näiteks:

- o ettevõtete rahastamisega seotud meetmete puhul liigitati mõnes liikmesriigis vahendite lõplikeks saajaiks ka asutused, kes jagavad rahalisi vahendeid riigi või isegi ELi tasandil (nt Euroopa Investeerimispank, Euroopa Investeerimisfond ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank), samas kui teised liikmesriigid mõistsid nende all toetust saavaid ettevõtteid;
- o üldkasutatavate hoonete energiatõhusaks renoveerimisega seotud meetmete puhul olid mõnes liikmesriigis vahendite lõplike saajatena registreeritud kas ministeeriumid või linnad, teistes liikmesriikides aga avaliku sektori energiaettevõtted või erasektori ettevõtted;
- o haridussektorile digiseadmete soetamise meetmete puhul olid mõnes liikmesriigis vahendite lõplike saajatena registreeritud kas ministeeriumid või linnad, teistes aga ülikoolid või koolid.

**56** Liikmesriikide ametiasutused kinnitasid meie koosolekul ka seda, et vahendite lõpliku saaja praegune määratlus jätab tõlgendamisruumi.

---

<sup>33</sup> Määruse (EL) 2023/435, millega muudetakse määrust (EL) 2021/241 riiklike taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükkide osas ning määrusi (EL) nr 1303/2013, (EL) 2021/1060 ja (EL) 2021/1755 ning direktiivi 2003/87/EÜ, artikkel 25b.

<sup>34</sup> Euroopa Komisjon, Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta REPowerEU kontekstis (2023/C 80/01), lk 34.

<sup>35</sup> Euroopa Komisjon, Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta REPowerEU kontekstis (2023/C 80/01), lk 34.

## Nii komisjon kui ka liikmesriigid võtsid meetmeid vahendite kasutamise hõlbustamiseks, kuid veel on vara hinnata, kas neil on positiivne mõju

**57** Nii komisjon kui ka liikmesriigid võtsid meetmeid vahendite kasutamise hõlbustamiseks. Nende hulka kuuluvad:

- taaste- ja vastupidavuskavade muudatused, et võtta arvesse muutusi välistes oludes;
- komisjoni tugi ja suunised rakenduseeskirjade erineva tõlgendamise vähendamiseks;
- haldussuutlikkust suurendavad meetmed;
- süsteemi loomine taaste- ja vastupidavusraha rakendamise seireks.

**58** Analüüsisime, kas võetud meetmed aitavad tõenäoliselt tuvastatud probleeme lahendada.

## Kõik meie valimi liikmesriigid taotlesid oma taaste- ja vastupidavuskavade muutmist, kuid nende mõju vahendite kasutamisele ei ole veel näha

**59** Taaste- ja vastupidavusraha määrusega kehtestati tingimused, mille alusel võib liikmesriik oma taaste- ja vastupidavuskava muuta (vt punkt **06**). Komisjoni suunistes liikmesriikidele täpsustatakse täiendavalt seda, millal ja kuidas liikmesriigid saavad muutmist taotleda.

**60** Hindasime meie valimisse kuulunud 42 meetme puhul, kui paljudes neist tehti muudatusi, ja millist laadi need olid (vt punkt **06**). Märgime, et muudatused mõjutasid 27 valimisse kaasatud meedet (64%): neist 23 tulenesid eesmärkide ja sihtide mittesaavutamisest „objektiivsete asjaolude“ tõttu (taaste- ja vastupidavusraha määruse artikli 21 lõige 1). Muudatused puudutasid peamiselt sihtide vähendamist, meetmete lõpuleviimise edasilükkamist või meetmete eemaldamist taaste- ja vastupidavuskavast (vt **tabel 1**).

Tabel 1. Valimi meetmetes taotletud muudatused

Liikmesriik	Meetmete arv valimis	Meetmete arv, mida sooviti muuta	Neist komisjonilt positiivse hinnangu saanud meetmete arv	Meetmete arv, mida sooviti muuta artikli 21 alusel	Näited muudatuste sisu kohta
Itaalia	10	10	10	10	Meetme kirjelduse muutmine Väiksemad sihid Valmimise edasilükkamine Meetme tühistamine
Rumeenia	11	4	4	2	Väiksemad sihid Eesmärgi kõrvaldamine
Slovakkia	11	8	8	7	Väiksemad sihid Valmimise edasilükkamine
Hispaania	10	5	5	4	Väiksemad sihid Valmimise edasilükkamine
<b>Kokku</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda muudetud taaste- ja vastupidavuskavade põhjal.

**61** Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei ole selgelt sätestatud, millised „objektiivsed asjaolud“ õigustavad muudatusi. 2023. aasta veebruaris avaldas komisjon aga kava „REPowerEU“ raames suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta<sup>36</sup>, milles selgitati neid objektiivseid asjaolusid ja toodi näiteid.

**62** Üldiselt taotlesid liikmesriigid taaste- ja vastupidavuskavade muutmist, et leida lahendus meetmetele, mida muidu ei oleks enam suudetud ellu viia. Seega võivad need hõlbustada toetusraha ärakasutamist. Samas märgitakse komisjoni suunistes, et kavandatud muudatused ei tohiks vähendada taaste- ja vastupidavuskavade üldist ambitsioonikust<sup>37</sup>. Meie seda aspekt aga oma auditis ei vaadelnud.

**63** Lisaks oli 58% meie küsitlusele vastanud 26-st taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivast asutusest nõus või täielikult nõus väitega, et vahendite õigeaegse kasutamise tagamiseks on vaja komisjoni täiendavaid suuniseid taaste- ja vastupidavuskavade muutmise protsessi ja tingimuste kohta. Vaid 46% vastajatest leidis, et suunised esitati õigeaegselt.

---

<sup>36</sup> Euroopa Komisjon, Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta REPowerEU kontekstis (2023/C 80/01), lk 11–12.

<sup>37</sup> Euroopa Komisjon, Suunised taaste- ja vastupidavuskavade kohta REPowerEU kontekstis (2023/C 80/01), lk 12.

## Komisjon andis suuniseid taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise erieeskirjade kohta, kuid jätab samas ruumi nende tõlgendamiseks

### Eesmärkide ja sihtide rahuldav saavutamine ning osalised maksed

**64** Raha kasutamise hõlbustamiseks andis komisjon liikmesriikidele suuniseid ja edendas heade tavade vahetamist liikmesriikide vahel. 21. veebruaril 2023 avaldas komisjon oma raamistiku, milles kirjeldatakse eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise hindamist, ning metoodika, mille põhjal otsustatakse maksete peatamine<sup>38</sup>.

Täheldasime, et komisjon esitas selle metoodika kaks aastat pärast taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi algust ning selles jäetakse tõlgendamisruumi, eriti kuna eesmärgid ja sihid on sageli ebamääraselt määratletud<sup>39</sup>. Otsus vähendada makseid, kui teatavad eesmärgid või sihid ei ole täidetud, sisaldab teataval määral kaalutlusruumi<sup>40</sup>.

**65** Lisaks märgitakse metoodikas, et tegevuskorra elemente (nt kontrollimehhanismi ja seireetappe) ei tohiks hindamise ajal käsitada nõuetena, kuigi – nagu me oleme oma eelmistes auditiaruannetes märkinud – kontrollimehhanismis esitatud teave muudab eesmärgid oluliselt selgemaks või mõõdetavamaks võrreldes nõukogu rakendusotsustes esitatud kirjeldustega<sup>41</sup>.

**66** Taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivate asutuste küsitluse tulemused näitavad, et nende seisukohad selle kohta, kas suuniseid anti õigeaegselt ja kergesti kättesaadaval viisil, ning kas need hõlbustaksid vahendite kasutamist, jagunesid suhteliselt võrdselt pooleks. 61% taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivatest asutustest nõustus (või nõustus täielikult) aga väitega, et komisjon peaks andma täiendavalt suuniseid ja teavet.

---

<sup>38</sup> Euroopa Komisjon, „Taaste- ja vastupidavusrahastu: Kaks aastat hiljem. Ainulaadne vahend ELi rohe- ja digipöörde keskmes, COM(2023) 99 final, I ja II lisa.

<sup>39</sup> Eriaruanne 21/2022: „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske“, punkt 82.

<sup>40</sup> Eelarveaastat 2022 käsitlev aastaaruanne, 11. peatükk: taaste- ja vastupidavusrahastu, punktid 11.19 ja 11.37.

<sup>41</sup> Eriaruanne 26/2023: „Taaste- ja vastupidavusrahastu seireraamistik – mõõdetakse rakendamise edenemist, kuid sellest ei piisa rahastu üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks“, punktid 28–29.



## **Olulise kahju ärahoidmise põhimõte**

**67** Nagu märgitud punktis [47](#), oli taaste- ja vastupidavusrahastu esimene instrument, millega võeti rahastamise tingimusena kasutusele olulise kahju ärahoidmise põhimõte. Komisjon avaldas õigel ajal tehnilised suunised selle kohta, kuidas järgida olulise kahju ärahoidmise põhimõtet. Meie auditikülastuste ajal märkisid liikmesriikide ametiasutused siiski, et vaatamata komisjoni toele oli põhimõtet selle keerukuse tõttu raske järgida.

**68** Seda kinnitasid ka vastused meie taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusastutuste seas korraldatud küsitlusele – ligikaudu 60% sellele vastanutest leidis, et taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite õigeaegse kasutamise tagamiseks on vaja täiendavaid suuniseid olulise kahju ärahoidmise põhimõtte järgimise selgitamiseks. 2023. aasta septembris avaldas komisjon täiendavad suunised olulise kahju ärahoidmise põhimõtte kohta<sup>42</sup>. Veel on vara hinnata, kas neis käsitletakse probleeme, millega liikmesriigid seni kokku on puutunud.

## **Meie valimisse kuulunud liikmesriigid võtsid meetmeid haldussuutlikkuse suurendamiseks, kuid neil endiselt puudu personalist**

**69** Oma suunistes taaste- ja vastupidavuskavade kohta juhtis komisjon tähelepanu sellele, et tulemusliku rakendamise tagamiseks, et reformid ja investeeringud kulgeksid kavakohaselt, peaksid liikmesriigid kasutama tõhusalt oma ressursse ja tagama vajaliku haldussuutlikkuse olemasolu<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Komisjoni teatis [C\(2023\) 6454 final](#): „Tehnilised suunised põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ kohaldamise kohta taaste- ja vastupidavusrahastu puhul“.

<sup>43</sup> Komisjoni talituste töödokument „Guidance to Member States’ recovery and resilience plans“, [SWD\(2021\) 12 final](#), osa 1/2, lk 45.

**70** Meie valimisse kuulunud liikmesriigid kavandasid rea meetmeid, et tugevdada haldussuutlikkust taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisel. Need hõlmasid täiendavate töötajate värbamist, operatiivse toe pakkumist ja haldusmenetluste lihtsustamist. Teatavad probleemid aga püsisid:

- Hispaania taaste- ja vastupidavuskava sisaldas konkreetseid reforme riigi avaliku halduse ajakohastamiseks, tugevdades riigi riigihangete raamistikku, parandades värbamismenetlusi ning töötades välja süsteemi taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise haldamiseks ja seireks. Osa neist meetmetest ei suudetud aga kavakohaselt ellu viia. See puudutas näiteks reformi, mille Hispaania parlament kiitis lõpuks heaks 2023. aasta detsembris. Reformi eesmärk oli tugevdada haldusaparaadi suutlikkust töötajaid ligi meelitada ja tööle hoida. Lisaks märgiti ühes Hispaania kõrgeima kontrolliasutuse 2023. aasta aprillis avaldatud aruandes probleeme taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamiseks vajalike inimressursside nõuetekohasel planeerimisel ja piisavate ressursside tagamisel (eelkõige piirkondlikul tasandil)<sup>44</sup>.
- Rumeenia taaste- ja vastupidavuskava sisaldas mitut reformi avaliku halduse kvaliteedi parandamiseks. Rumeenia täitis eesmärgi kehtestada taaste- ja vastupidavuskava institutsiooniline raamistik ja asjaomaste asutuste õiguslikud volitused. Tehti mitu ettepanekut taaste- ja vastupidavusrahastu koordineeriva asutuse ümberkorraldamiseks, sealhulgas selleks, et suurendada taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite haldamisega tegelevate töötajate arvu. Töötajate arvu suurenemine ei vastanud aga 2023. aasta mai seisuga sellele, mida rahastu koordineeriv asutus pidas selle rakendamiseks vajalikuks.

---

<sup>44</sup> Hispaania kõrgeim kontrolliasutus, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, N.1.515.

- o Itaalia viis ellu avaliku halduse reformid, mis puudutasid näiteks värbamismenetlusi, taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise järelevalve ja haldamise IT-süsteemi loomist ning haldusmenetluste lihtsustamist. Need sisaldasid ka eesmärgi suurendada kohalike omavalitsuste haldussuutlikkust<sup>45</sup>. Itaalia kõrgeim kontrolliasutus täheldas 2023. aasta märtsis aga probleeme, mis olid seotud tööjõu suure volavusega, ning rõhutas, et taaste- ja vastupidavuskava rakendamise menetlused on keerulised, kuna paljudel ametiasutustel puudub endiselt vajalik personal<sup>46</sup>.
- o Slovakkia viis ellu reformi eesmärgiga tugevdada haldussuutlikkust nii kohalikul kui ka riigi tasandil. See hõlmas asjaomaste asutuste loomise õigusliku aluse heakskiitmist, nende rollide ja vastutusalade määratlemist ning taaste- ja vastupidavuskava rakendamise eest vastutavate talituste organisatsioonilise ülesehituse analüüsimist. Slovakkia auditeerimisasutus juhtis 2022. aasta oktoobris tähelepanu organisatsiooniliste struktuuride ja töötajate arvuga seotud puudustele ning piisavate suuniste puudumisele riiklikul tasandil (see puudutas eelkõige nõuetekohase sisekontrolli tagamist)<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Vt ka [aastaruanded](#) ELi 2022. aasta eelarve täitmise kohta ning 9., 10. ja 11. Euroopa Arengufondist (EAFid) eelarveaastal 2022 rahastatud tegevuste kohta, punkt 11.33 ja selgitus 11.3.

<sup>46</sup> Itaalia kõrgeim kontrolliasutus, „[Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#)“.

<sup>47</sup> Riiklik rakendus- ja koordineerimisasutus (NIKA), *Summary of audits pursuant to Article 22(2)(c) of Regulation (EU) 2021/241 and Annex III to the financing agreement*, oktoober 2022.

## Komisjon ja liikmesriigid lõid IT-süsteemid rakendamise edenemise jälgimiseks, kuid ei tegele süstemaatiliselt ajakavast maha jäämise juhtudega

**71** Liikmesriigid peavad oma taaste- ja vastupidavuskavades looma tegevuskorra nende plaanide (sealhulgas kavandatud ajakava, eesmärkide ja sihtväärtuste ning nendega seotud näitajate) tõhusaks seireks ja rakendamiseks<sup>48</sup>. Nagu me oma taaste- ja vastupidavusrahistu seireraamistikku käsitlevas eriaruandes märkisime<sup>49</sup>, lõid liikmesriigid ja komisjon lühikese aja jooksul taaste- ja vastupidavusrahistu IT-süsteemid ning juhtimis- ja kontrollstruktuurid.

**72** Meie poolt rahastat koordineerivate asutuste seas tehtud küsitlus näitab, et liikmesriigid kasutasid rakendamise seireks mõeldud IT-süsteemide kavandamisel erinevaid lähenemisviise. Küsitluse tulemused näitavad enamikul juhtudel IT-süsteemide suutlikkust jälgida eesmärkide ja sihtide täitmist mis tahes ajahetkel (seda nii liikmesriigi kui ka vahendite lõplike saajate tasandil). Valimisse kaasatud neljast liikmesriigist ei olnud see aga nii Rumeenia ja Slovakkia puhul, sest nende seiresüsteemid ei võimaldanud sellist üksikasjalikku jaotust. Lisaks ei kasutanud kõik Rumeenias rahastat rakendanud ministriumid IT-süsteemi ja seetõttu ei sisaldanud see põhjalikku teavet rakendamise kohta. Selle tulemusena ei olnud rahastu koordineerival asutusel alati õigeaegset teavet asjaomaste meetmete edenemise kohta, mis võimaldaks tal kõrvaldada viivitused ja kiirendada vahendite kasutamist. Auditi tegemise ajal oli mõlemal liikmesriigil käsil uute seiresüsteemide loomine.

**73** Pealegi märkis ligikaudu pool meie küsitlusele vastanutest, et nende seiresüsteemid ei sisaldanud n-ö varajase hoiatamise süsteemi, et teavitada neid juba enne vastavate tähtpäevade saabumist viivitustest eesmärkide või sihtide saavutamisel või hoiatada juhul, kui mõni varem saavutatud eesmärk või siht on tagasipööratud. Üksikasjalikud tulemused kontrollikoja küsitluse seiresüsteemi käsitletud osa kohta on esitatud *III lisas*.

---

<sup>48</sup> Taaste- ja vastupidavusrahistu määruse artikli 18 lõige 4 ja artikli 19 lõige 3.

<sup>49</sup> Eriaruanne 26/2023: „Taaste- ja vastupidavusrahistu seireraamistik – mõõdetakse rakendamise edenemist, kuid sellest ei piisa rahastu üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks“, punktid 54–57.

**74** Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse<sup>50</sup> kohaselt peavad liikmesriigid kaks korda aastas aru andma oma edusammudest taaste- ja vastupidavuskavade rakendamisel. Aruandluse eesmärk on anda põhjalik ülevaade kõigi kavade rakendamisest ja võimaldada komisjonil teha kindlaks võimalikud riskid, mille maandamisega tuleb koos liikmesriikidega tegeleda. Liikmesriikide poolt kaks korda aastas esitatavate aruannete analüüsimisel leidsime, et mitte kõik liikmesriigid ei esitanud süstemaatiliselt põhjalikku teavet eesmärkide ja sihtide saavutamisel tekkinud viivituste põhjuste kohta. Selle asemel piirdub teave paljudel juhtudel lihtsalt võetud meetmete üldise kirjeldusega. Lisaks märkis komisjon, et liikmesriikide aruandlus eesmärkide ja sihtide saavutamisel tehtud edusammude kohta sisaldas kohati vigu.

**75** Puudulik ja ebatäpne teave vähendab komisjoni võimalusi viivituste põhjuste õigeaegseks kõrvaldamiseks ja sellest raha kasutamisele tulenevate riskide maandamiseks. Komisjon on küll liikmesriikidega pidevas kontaktis, kuid ei palu neil süstemaatiliselt esitada teavet meetmete kohta, mida on võetud eesmärkide ja sihtide saavutamist takistavate viivituste või probleemide kõrvaldamiseks. Seda hoolimata asjaolust, et komisjon rakendab rahastut otsese eelarve täitmise raames ja kannab lõplikku vastutust.

## **Taaste- ja vastupidavusrahastu ülesehitus sisaldab riske, et 31. augustiks 2026 ei ole vahendid ära kasutatud ja meetmed lõpu leviidud**

**76** Käesoleva auditi üks eesmärk oli rõhutada varases etapis riske, mis ohustavad taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamist selleks ette nähtud aja jooksul ning seega rahastu eesmärkide saavutamist pikas perspektiivis. Seetõttu analüüsisime, kas ka rakendusperioodi teisel poolel on vahendite õigeaegset ärakasutamist ohustavaid riske. Pöörasime oma analüüsis erilist tähelepanu meetmete lõpuleviimisega seotud riskidele, kuna need on rahastu eesmärkide saavutamisel keskse tähtsusega. Samuti hindasime, kas vahendite väljamaksed kajastavad edusamme eesmärkide ja sihtide saavutamisel.

---

<sup>50</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 27.

## Täitmata eesmärkide ja sihtide hulk ja laad ohustavad toetuse õigeaegset ärakasutamist ja meetmete lõpuleviimist

**77** Kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega on riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades muu hulgas fikseeritud reformide elluviimise eesmärgid, sihid ja ajakava ning investeeringud, mis tuleb kõik saavutada 31. augustiks 2026<sup>51</sup>. Lisaks sisaldavad nõukogu rakendusotsused iga liikmesriigi jaoks iga eesmärgi ja sihi täitmise soovituslikku kuupäeva.

### Rakendusperioodi teisel poolel saavutatavate eesmärkide ja sihtide märkimisväärne tekitab riski, et raha ei suudeta ära kasutada ega meetmeid ellu viia

**78** Analüüsisime eesmärkide ja sihtide täitmisele seatud tähtpäevade jaotust ajas ning eelkõige seda, milline osa rahastu eesmärkidest ja sihtidest tuleb veel saavutada rakendusperioodi teisel poolel.

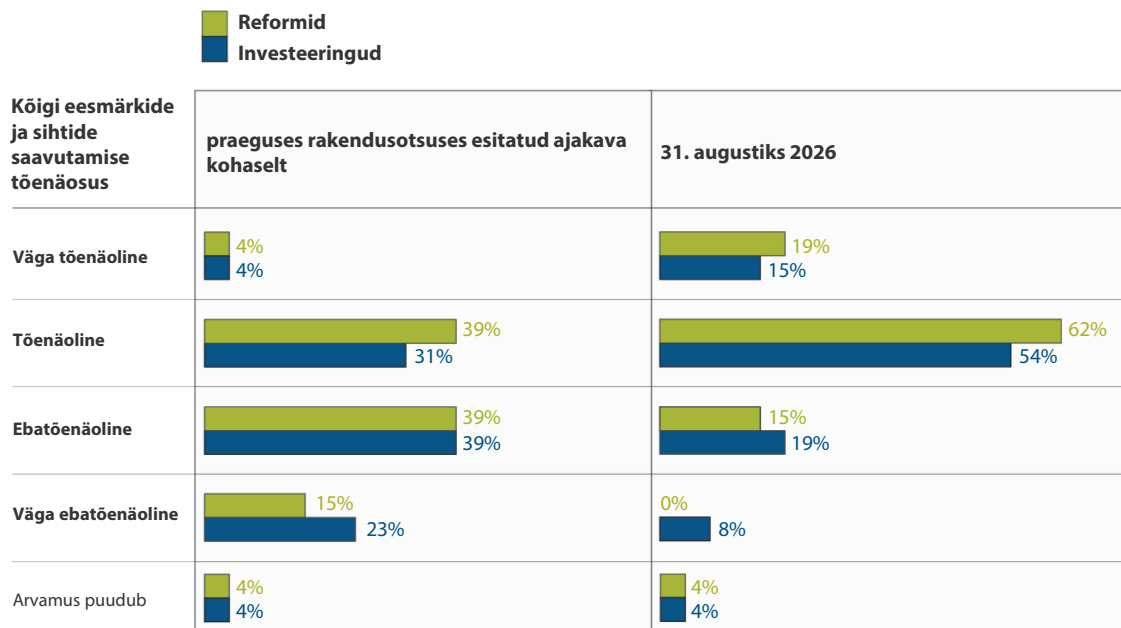
**79** Veel saavutamata eesmärkide ja sihtide arv ei ole rahastu rakendusperioodil ühtlaselt jaotatud. 2023. aasta lõpuks esitatud 73 maksetaotlust sisaldasid 1750 eesmärki ja sihti – st vaid ligikaudu 28% algsetes nõukogu rakendusotsustes ette nähtud 6234 eesmärgist ja sihist. Raskused ja viivitused, mille liikmesriigid peavad ületama oma eesmärkide ja sihtide saavutamiseks nõukogu rakendusotsustes märgitud kuupäevadeks (see kehtis ka juba taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise varajase etapi kohta – vt punkt 27), seavad viivituste eeldatava kumulatiivse mõju tõttu ohtu nii vahendite ärakasutamise kui ka meetmete kavakohase elluviimise.

**80** Meie analüüsi täiendamiseks sisaldas meie küsitlus küsimusi selle kohta, kui tõenäoline on eesmärkide ja sihtide saavutamine nõukogu rakendusotsuses märgitud kuupäevaks ning meetmete lõpuleviimine rahastu rakendusperioodi lõpuks (*joonis 8*). Märgime, et ainult kaks liikmesriiki leidsid, et investeeringute kõik eesmärgid ja sihid saavutatakse tõenäoliselt nõukogu rakendusotsuses osutatud kuupäevaks.

---

<sup>51</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 18.

## Joonis 8. Eesmärkide ja sihtide kavandatud ajaks saavutamise tõenäosus



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsitlus, mis saadeti taaste- ja vastupidavusraha koordineerivate asutustele.

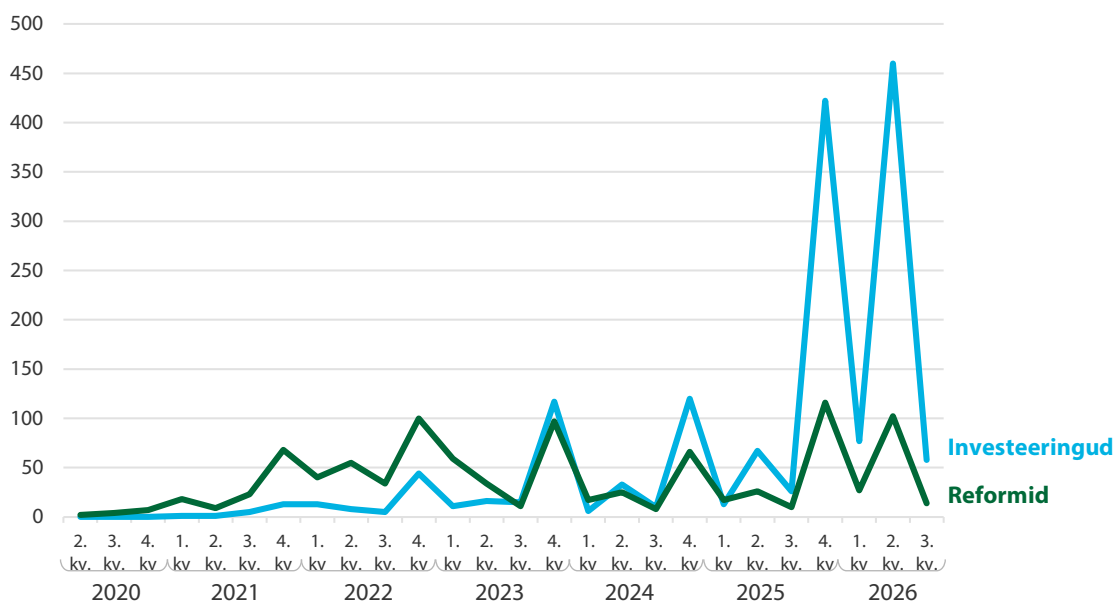
### Üleminek reformidelt investeeringutele ja rakendamise lõppetappi jõudmine suurendab viivituste ohtu

**81** Algsed taaste- ja vastupidavuskavad sisaldasid 2530 meedet, millest 1541 olid investeeringud ja 989 reformid. Enamik liikmesriike otsustas kõigepealt ellu viia reformid, kuna need olid sageli olulised tõhusate ja tulemuslike investeeringute tegemiseks<sup>52</sup>. Ka komisjoni kinnitas<sup>53</sup>, et investeeringud pidid enamasti tulema peale reforme (vt [joonis 9](#)).

<sup>52</sup> Komisjoni talituste töödokument „Guidance to Member States’ recovery and resilience plans“, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, lk 15.

<sup>53</sup> Euroopa Komisjon, „ELi tugevdamine ambitsioonikate reformide ja investeeringute abil“ (COM(2024) 82 final), lk 4.

## Joonis 9. Reformide ja investeeringute arv, mis on kavandatud lõpule viia (kvartalite kaupa aastatel 2020–2026)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni FENIX andmebaasi põhjal.

**82** Liikmesriigid kavatsesid täita 2026. aastal rahastu rakendusperioodi viimase kaheksa kuu jooksul vahe-eesmärgid ja sihid, mis on seotud 39%-ga kõigist investeeringutest ja 14%-ga kõigist kavandatud reformidest. Liikmesriike analüüsid leidsime, et neist 16 kavatsesid alles 2026. aastal täita eesmärgid ja sihid, mis on seotud vähemalt 30%-ga investeeringutest. See näitaja ulatus 30%-st Hispaanias 62%-ni Itaalias ja 70%-ni Poolas (vt [IV lisa](#)).

**83** Investeeringud ja eelkõige taristuinvesteeringud võivad olla oma olemuselt üsna keerulised ja üldiselt tundlikumad välistest asjaoludest tingitud viivituste suhtes, mis ei ole liikmesriikide kontrolli all. Selle tulemusena suurendab investeeringute kuhjumine tõenäoliselt veelgi viivituste ja vahendite kasutamise aeglustumise ohtu. Vahehindamise esitamisel tunnistas komisjon, et taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise teine pool on keerulisem kui esimene, kuna investeeringud jõuavad rakendamise kriitilisesse etappi<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Euroopa Komisjon, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, 21. veebruar 2024.



**84** Lisaks märgime, et rahastu elluviimise alguses on eesmärgid ja sihid seatud rakendamise varajaste etappidega (nt õigusaktide vastuvõtmine, konkursikutsete ja hanketeadete avaldamine ning projektide valimine), samas kui rakendusperioodi teise poole eesmärgid ja sihid on sageli keerukamad ja raskemini saavutatavad, kuna need puudutavad rakendamise lõppetappe (nt taristuinvesteeringute või -reformide lõpuleviimine ning mõnikord isegi nende tulemused).

**85** Veelgi olulisem on see, et taaste- ja vastupidavusraha rakendusperioodi teise poole eesmärgid ja sihid on sageli tihedamalt seotud meetmete lõpuleviimise ja eesmärkide saavutamise. Eesmärkide või sihtide saavutamata jätmine võib seega ohustada raha ärakasutamist ja asjaomaste meetmete lõpuleviimist. **Tabelis 2** tuuakse näiteid mõne meetme eelviimaste ning lõplike eesmärkide/sihtide erinevusest valimisse kaasatud liikmesriikides.

**Tabel 2. Näiteid eelviimaste ja lõplike eesmärkide/sihtide erinevusest valimi liikmesriikides**

Liikmesriik	Meetme kirjeldus	Eelviimane eesmärk/siht	Viimases maksetaotluses esitatud lõplik eesmärk/siht
Itaalia	Vesiniku tootmine mahajäetud tööstusaladel	<b>Projektide väljavalimine vesiniku tootmiseks</b> mahajäetud tööstuspiirkondades. 2023. a I kvartal	<b>Viia lõpule vähemalt 10 projekti vesiniku tootmiseks</b> mahajäetud tööstuspiirkondades (keskmise võimsusega vähemalt 1–5 MW). 2026. a II kvartal
Rumeenia	Integreeritud üleujutusrisi maandamise süsteemid metsade vesikondades	<b>Kiidetakse heaks</b> üleujutuste eest kaitsmise moderniseerimistöde <b>projektikava.</b> 2023. a I kvartal	Üleujutuste eest kaitsmise moderniseerimise <b>projekti lõpuleviimine.</b> 2026. a II kvartal

Liikmesriik	Meetme kirjeldus	Eelviimane eesmärk/siht	Viimases maksetaotluses esitatud lõplik eesmärk/siht
Slovakkia	Slovakkia kõrgharidusasutuste toimimise parandamine – reform nr 5: suurepärase haridus- ja teadussuutlikkuse koondamine	<b>Alustatakse ülikoolide koondamist</b> suuremateks üksusteks. 2021. a IV kvartal	<b>Teadusüksuste ühendamise protsessi lõpuleviimine</b> 2026. a II kvartal
Hispaania	Hoonete energiatõhususe parandamise programm	Elamute ja mitteeluhoonete <b>renoveerimislepingute sõlmimine</b> , mille tulemusel väheneb primaarenergia tarbimine keskmiselt vähemalt 30%. 2023. a IV kvartal	Elamute ja mitteeluhoonete <b>renoveerimise lõpuleviimine</b> , mille tulemusel väheneb primaarenergia tarbimine keskmiselt vähemalt 30%. 2026. a II kvartal

Allikas: Euroopa Kontrollikoda nõukogu rakendusotsuste põhjal.

## Väljamaksed ei pruugi peegeldada aasjaomaste eesmärkide ja sihtide arvu ning tähtsust

**86** Üldiselt peaks rahaliste vahendite väljamaksmine vastama eesmärkide ja sihtide saavutamisel tehtud edusammudele<sup>55</sup>. Kõik esimesele eelmaksele järgnevad väljamaksed põhinevad vastavas maksetaotluses esitatud eesmärkide ja sihtide saavutamisel. Iga makse summa ning selle saamiseks täidetavad eesmärgid ja sihid on kindlaks määratud nõukogu rakendusotsustes.

<sup>55</sup> Komisjoni talituste töödokument „Guidance to Member States’ recovery and resilience plans“, SWD(2021) 12 final, osa 1/2, lk 35.

**87** Makseprofiilid põhinevad liikmesriikidega peetud läbirääkimistel. Kuigi arvesse võetakse ka eesmärkide ja sihtide arvu ning tähtsust<sup>56</sup>, ei pruugi makseprofiilid seda peegeldada. 2023. aasta lõpuks oli komisjon välja maksnud 37% taaste- ja vastupidavusraha kogueraldisest (toetused ja laenud), tuginedes eeldusele, et 19% kõigist eesmärkidest ja sihtidest on rahuldavalt täidetud, ning võttes arvesse juba tasaarvestatud eelrahastamise mahtu (vt *joonis 10*).

---

<sup>56</sup> Eriaruanne 21/2022: „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt“, punkt 73.

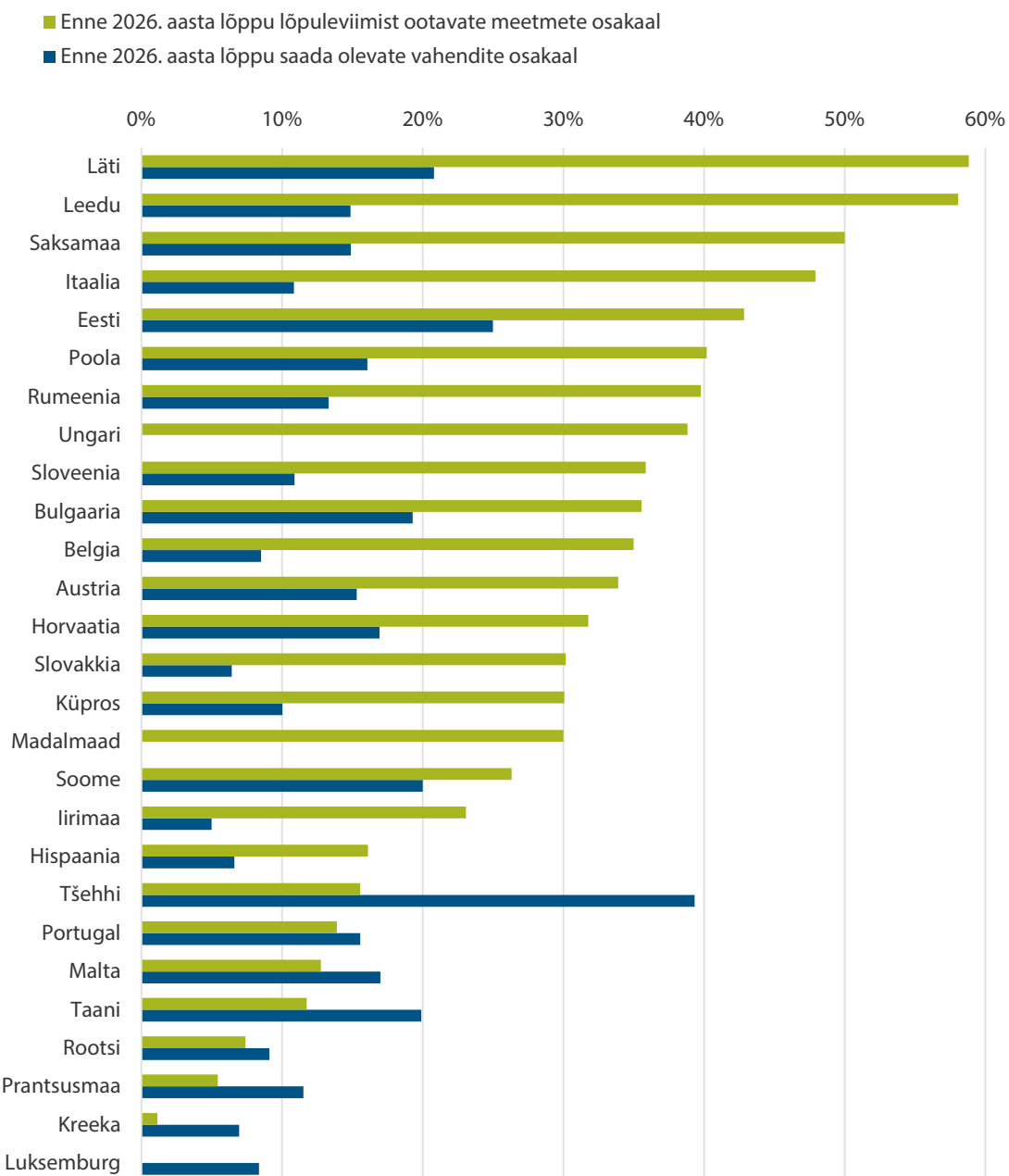
## Joonis 10. eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise eest tehtud taaste- ja vastupidavusrahastu väljamaksud (2023. aasta lõpu seisuga)

	Välja makstud raha osakaal	Rahuldavalt täidetud eesmärkide ja sihtide osakaal	Eesmärke ja sihte kokku	2023. a 4. kvartali rahuldavalt täidetud eesmärke ja sihte
Prantsusmaa	59%	53%	● 175	● 93
Portugal	48%	28%	● 341	● 96
Hispaania	46%	29%	● 416	● 121
Itaalia	46%	34%	● 525	● 178
Kreeka	40%	26%	● 331	● 87
Horvaatia	38%	28%	● 371	● 104
<b>EL 27</b>	37%	19%	● 2159	● 679
Slovakkia	33%	30%	● 196	● 58
Luksemburg	32%	41%	● 63	● 26
Eesti	30%	23%	● 124	● 29
Leedu	29%	16%	● 191	● 31
Sloveenia	24%	31%	● 209	● 64
Austria	23%	26%	● 171	● 44
Taani	22%	32%	● 77	● 25
Bulgaaria	22%	6%	● 346	● 22
Rumeenia	21%	14%	● 507	● 70
Malta	19%	14%	● 138	● 19
Saksamaa	17%	28%	● 129	● 36
Tšehhi	15%	15%	● 244	● 37
Läti	12%	4%	● 214	● 9
Küpros	8%	5%	● 271	● 14
Belgia	0%	0%	● 210	● 0
Soome	0%	0%	● 140	● 0
Ungari	0%	0%	● 270	● 0
Iirimaa	0%	0%	● 109	● 0
Madalmaad	0%	0%	● 127	● 0
Poola	0%	0%	● 283	● 0
Rootsi	0%	0%	● 56	● 0

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes tegevuskorrale ning komisjoni taaste ja vastupidavuse tulemustabelile.

**88** Lisaks peab mitu liikmesriiki 2026. aastal ellu viima rohkem kui 50% oma meetmetest, samas kui enamikul neist on selleks veel saada vähem kui 20% oma kogurahastamisest (vt [joonis 11](#)).

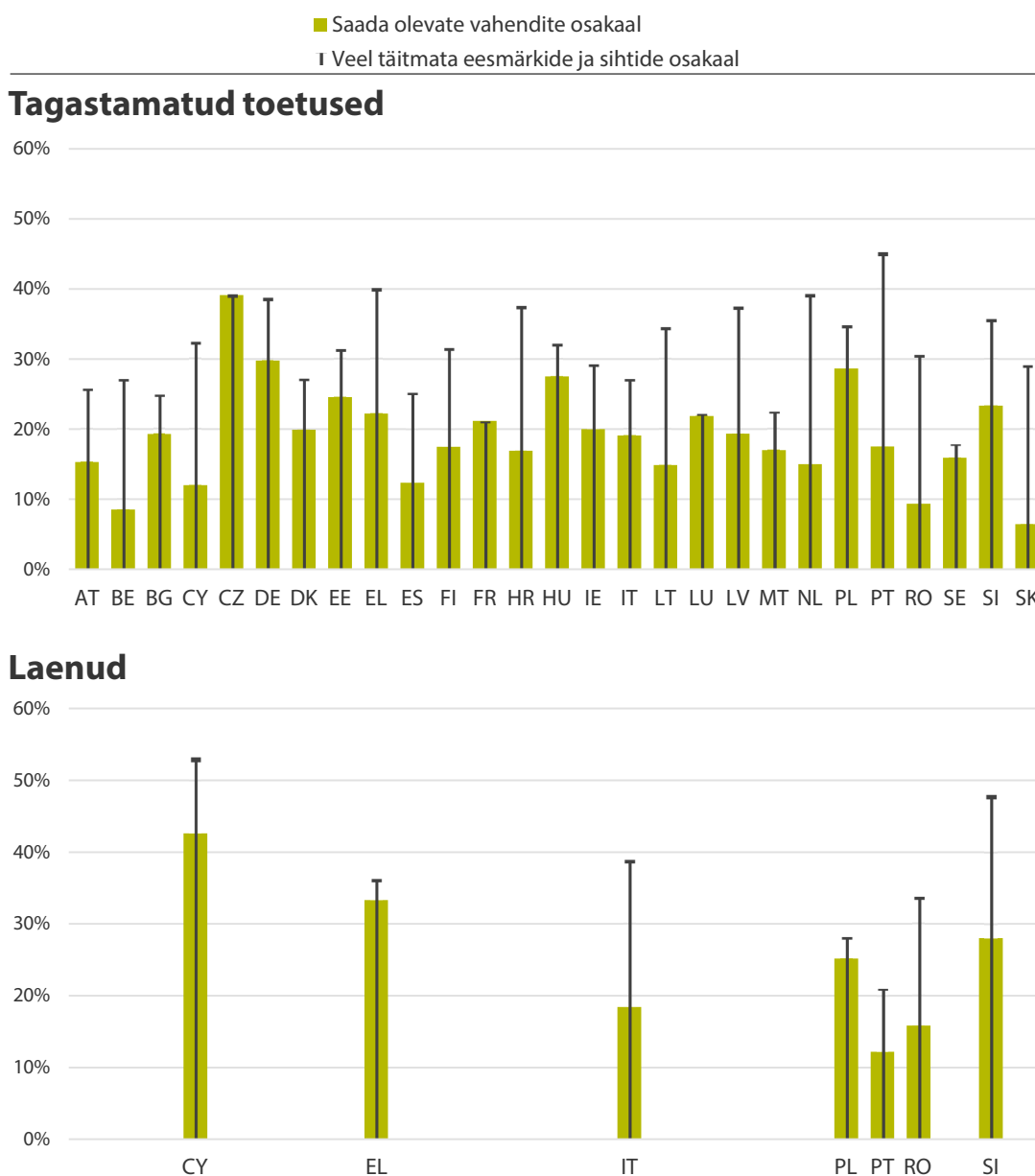
### Joonis 11. Täitmata eesmärkide ja sihtidega meetmete osakaal võrreldes 2026. aasta lõpuni saada olevate vahendite osakaaluga



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmebaasi Fenix põhjal.

**89** Taaste- ja vastupidavusrahastust saadud summade ning eesmärkide ja sihtide saavutamise osakaaludes on liikmesriigiti samuti olulisi erinevusi (vt punkt 86). Näiteks Portugali kaks viimast maksetaotlust moodustavad 18% riigi taaste- ja vastupidavusrahastu kogueraldisest, kuid nende alusel tuleb täita 45% kõigist taaste- ja vastupidavuskavas loetletud eesmärkidest ja sihtidest. See suhe on sarnane ka näiteks Madalmaades (15% rahastamisest vs. 39% eesmärkidest ja sihtidest), Slovakkias (6% vs. 29%), Rumeenias (9% vs. 31%) ja Horvaatias (17% vs. 38%) (vt [joonis 12](#)).

## Joonis 12. Eelviimaste ja viimaste maksetaotluste analüüs



Allikas: Euroopa Kontrollikoda nõukogu rakendusotsuste põhjal.

**90** Asjaolu, et taaste- ja vastupidavusrahastu on kavandatud nii, et väljamaksed ei pruugi peegeldada eesmärkide ja sihtide arvu ja tähtsust, võib kaasa tuua ohu, et märkimisväärne osa rahastu vahenditest makstakse välja, ilma et liikmesriigid oleksid vastavaid meetmeid lõpule viinud. Kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastu määrusega on riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades muu hulgas fikseeritud reformide ning investeeringute tegemise ajakava, mis tuleb täita 31. augustiks 2026<sup>57</sup>. Märkime siiski, et taaste- ja vastupidavusrahastu määruuses ei ole lõpule viimata jäänud meetmete korral ette nähtud võimalust täidetud eesmärkide ja sihtide eest makstud vahendeid tagasi nõuda. See ohustab rahastu eesmärkide saavutamist ja seega ka ELi finantshuve juhul, kui liikmesriigid ei ole kokkulepitud meetmeid lõpule viinud.

---

<sup>57</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 18 lõike 4 alapunkt i.

## Järeldused ja soovitused

**91** Jõudsime järeldusele, et taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise varajastes etappides lihtsustas eelmaksete kasutamine vahendite väljamaksmist. Hiljem aga võttis vahendite kasutamine mitmel põhjusel kavandatust kauem aega. Leidsime, et kuigi komisjon ja liikmesriigid võtsid viivituste ilmnedes abinõusid, on endiselt riske, mis ohustavad rahastu rakendamise teises pooles vahendite ärakasutamist ja meetmete lõpuleviimist.

**92** Õigusaktides ette nähtud 13% suurune eelrahastamine oli õigustatud (võttes arvesse kriisi, mille ületamiseks taaste- ja vastupidavusrahastu loodi) ning võimaldas vahendeid enamikule liikmesriikidele kiiresti välja maksta (vt punktid [18–19](#)). Leidsime aga, et kuigi rahastu vahendite kiire kasutuselevõtt oli kriisist taastumiseks hädavajalik, esines selle rakendusperioodi esimesel poolel üldiselt viivitusi. 2023. aasta detsembriks oli komisjonile esitatud oluliselt vähem maksetaotlusi kui riikide tegevuskordades kavandatud. Viivitused olid aga liikmesriigiti erinevad – seda nii esitatud maksetaotluste arvu, taotletud rahastamise, saavutatud eesmärkide ja sihtide poolest kui ka viivituste kestuse poolest (vt punktid [21–27](#)).

**93** Viivituste põhjuseks olid nii välised tegurid (nagu hinnatõus ja tarneprobleemid) kui ka asjaolu, et taaste- ja vastupidavuskavadesse valitud projektide (eelkõige uuenduslike projektide ja suurte taristuprojektide) puhul alahinnati nende rakendamiseks kuluvat aega. Meetmete rakendamiseks vajalikku aega pikendasid ka taaste- ja vastupidavusrahastu teatavad rakenduseeskirjad ja nende kohaldamise erinev tõlgendamine (vt punktid [28–52](#)).

**94** Pealegi ei ole vahendite lõplike saajateni veel jõudnud peaaegu pool rahastu vahenditest, mis on vajaliku teabe esitanud 15 liikmesriigile välja makstud. Lisaks ei esitanud ülejäänud seitse raha saanud liikmesriiki täielikku ja järjepidevat teavet saadud toetuse praeguse asukoha kohta. Mõiste „vahendite lõplik saaja“ määratlus jätab ka tõlgendamisruumi ja mõistet kasutati sarnaste meetmete puhul erinevalt (vt punktid [53–56](#)).



## 1. soovitus. Tagada mõiste „vahendite lõplik saaja“ järjepidev kasutamine

---

Komisjon peaks tagama, et liikmesriikidel on ühine arusaam sellest, mida kujutab endast mõiste „vahendite lõplik saaja“, ja kasutama seda järjepidevalt.

**Soovituste täitmise tähtaeg: 2024.**

**95** Nii komisjon kui ka liikmesriigid võtsid mõningaid meetmeid vahendite kasutamise hõlbustamiseks, kuid riskid ei ole veel kõrvaldatud. Taaste- ja vastupidavuskavadesse tehtud muudatused annavad küll võimaluse lahendada rakendamise käigus kindlaks tehtud probleemid, kuid ei tohiks vähendada nende kavade üldist ambitsioonikust. Veel ei ole näha, mil määral need muudatused mõjutavad vahendite ärakasutamist (vt punktid [57–63](#)).

**96** Komisjon esitas eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise hindamise metoodika alles kaks aastat pärast rahastu rakendusperioodi algust Teatavate eesmärkide või sihtide täitmata jätmise korral kasutatav maksete vähendamise metoodika on aga endiselt ebamäärane, kuna see jätab tõlgendamisruumi. Suunised põhimõtte „ei kahjusta oluliselt“ rakendamise kohta esitati küll aegsasti, kuid riikide ametiasutused leidsid, et neid on suuniste keerukuse ja uudsuse tõttu raske rakendada (vt punktid [64–68](#)).

**97** Liikmesriigid võtsid ka meetmeid oma haldussuutlikkuse suurendamiseks, eelkõige täiendavate töötajate värbamise abil, kuid ei lahendanud probleeme täielikult (vt punktid [69–70](#)). Komisjon ja liikmesriigid lõid süsteemid taaste- ja vastupidavusraha rakendamise seireks, kuid esitatud teave oli kohati puudulik. Komisjon on küll liikmesriikidega pidevas kontaktis, kuid ei palu neil süstemaatiliselt esitada teavet viivituste kõrvaldamiseks võetud meetmete kohta. Seda hoolimata asjaolust, et komisjon rakendab rahastut otsese eelarve täitmise raames ja kannab lõplikku vastutust (vt punktid [71–75](#)).

## 2. soovitus. Anda liikmesriikidele täiendavaid suuniseid ja tuge

---

Komisjon peaks vajaduse korral pakkuma täiendavat tuge ja suuniseid, et kõrvaldada mis tahes allesjäänud ebakindlus liikmesriikide loetletud valdkondades.

**Soovituste täitmise tähtaeg: 2024**

**98** Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusperioodi teisel poolel raskendavad vahendite õigeaegset ärakasutamist tõenäoliselt täiendavalt nii saavutatavate eesmärkide ja sihtide kogus ja laad kui ka üleminek reformidelt investeringutele. Leiame, et juba 2023. aasta lõpus täheldatud viivitusi arvesse võttes valitseb oht, et kõiki kavandatud meetmeid ei jõuta taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamisaja jooksul lõpule viia (vt punktid **78–85**).

### **3. soovitus. Jälgida ja maandada meetmete mittetäitmise ja selle rahaliste tagajärgede riski**

---

Komisjon peaks koostöös liikmesriikidega:

- a) tegema kindlaks meetmed, mille puhul on kõige suurem oht, et neid ei jõuta 31. augustiks 2026 lõpule viia;
- b) jälgima süstemaatiliselt nende meetmete rakendamise edenemist ja leppima kokku abinõud viivituste ületamiseks;
- c) maandama riski, et toetusi makstakse lõpule viimata meetmetele.

**Soovituste täitmise tähtaeg: 2024.**

**99** Samuti leidsime, et liikmesriikidele välja makstud taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite väljamaksete maht ei pruugi peegeldada nende aluseks olevate eesmärkide ja sihtide arvu ja tähtsust. Lisaks on saadud summade ning eesmärkide ja sihtide saavutamise vaheline seos liikmesriigiti erinev. Selle tulemusena võidakse märkimisväärne osa vahenditest maksta meetmetele, mida ei pruugita lõpule viia. Ohuks on ka asjaolu, et taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei ole lõpule viimata jäänud meetmete korral ette nähtud võimalust juba täidetud eesmärkide ja sihtide eest makstud vahendeid tagasi nõuda (vt punktid **86–90**).

#### **4. soovitus. Tugevdada selliste tulevaste vahendite ülesehitust (raha kasutamise seisukohast), mis põhinevad kuludega sidumata rahastamisel**

---

Kui komisjon loob kuludega sidumata rahastamisel põhinevate toetusvahendeid, peaks ta:

- a) tagama tugeva seose väljamaksete ja eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude vahel;
- b) looma võimaluse selleks, et ellu viimata meetmete korral saaks vahendid tagasi nõuda.

**Soovituse täitmise tähtaeg: kuludega sidumata rahastamisel põhinevate toetusvahendite väljatöötamise ajaks.**

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Mihails Kozlovs, võttis käesoleva aruande vastu Luxembourgis 4. juulil 2024.

*Kontrollikoja nimel*

*president*

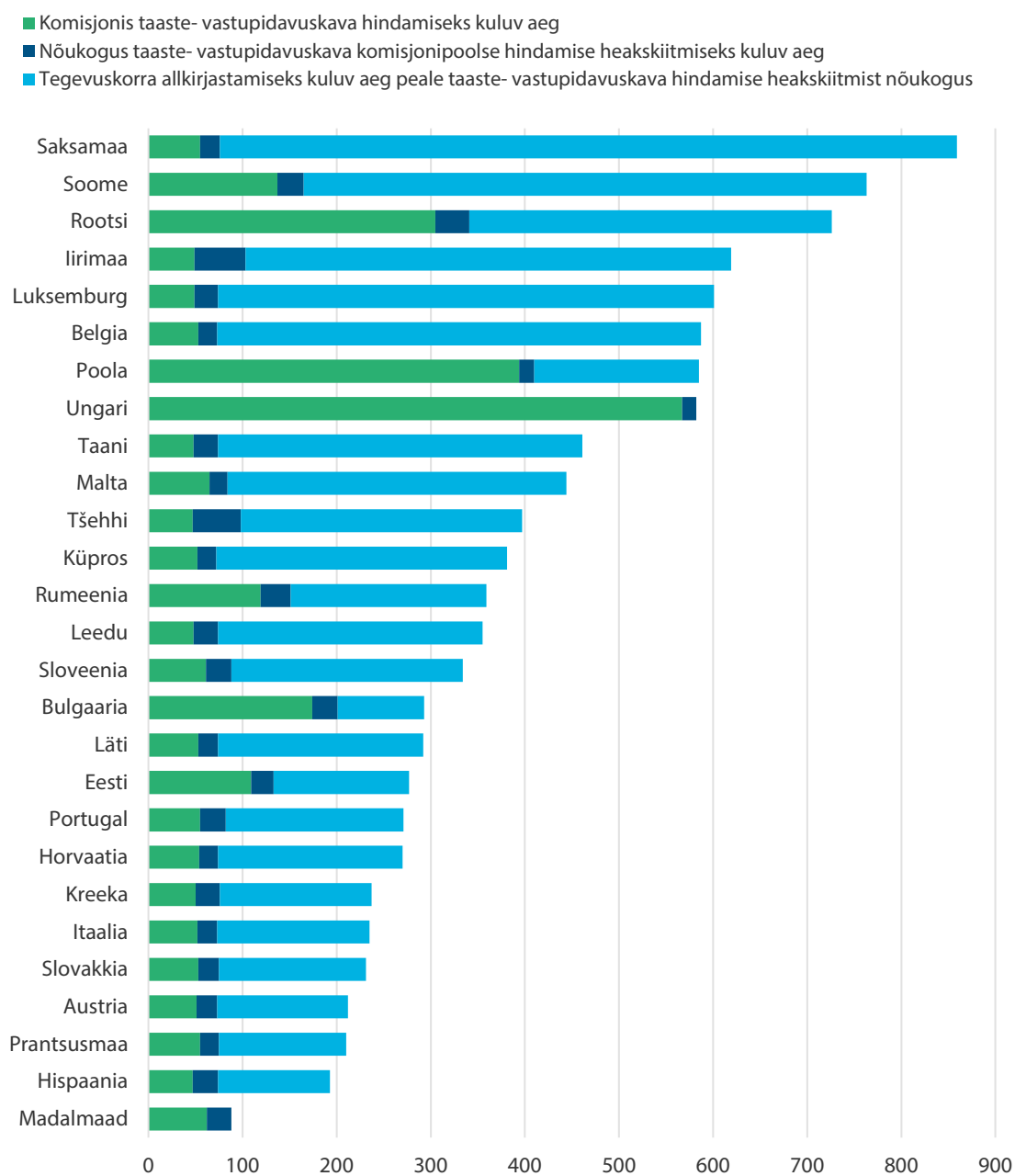
Tony Murphy

## Lisad

### I lisa. Põhiteave liikmesriikides tehtud kontrollikoja küsitluste kohta

Adressaadid	Teema	Valimi suurus	Periood	Vastamise määr
Taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerimisasutused	Vahendite ärakasutamine üldiselt	27 liikmesriiki	Aprill – juuni 2023	96%
Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendusasutused		20 liikmesriiki, mille jaoks me saime asjakohased kontaktid		61%
Auditeerimisasutused		27 liikmesriiki		70%

## II lisa. Menetluse etapid ja nende täitmiseks vajalik aeg (päevades)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni taaste- ja vastupidavusraha tulemustabeli põhjal.

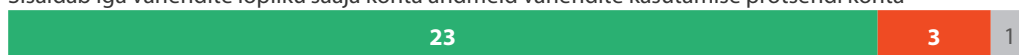
### III lisa. Liikmesriikide IT-seiresüsteemide funktsioonid taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamise jälgimiseks riigi tasandil

■ Jah ■ Ei ■ Ei puutu asjasse

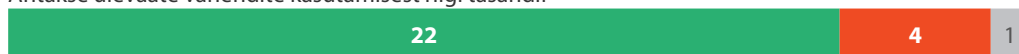
Võimaldab igal ajal seirata saavutatud eesmärkide ja sihtide saavutamist



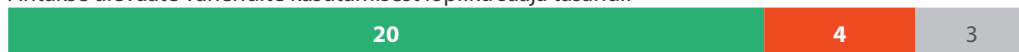
Sisaldab iga vahendite lõpliku saaja kohta andmeid vahendite kasutamise protsendi kohta



Antakse ülevaate vahendite kasutamisest riigi tasandil



Antakse ülevaate vahendite kasutamisest lõpliku saaja tasandil



Teavitatakse igast viivitusest rakendamise mistahes etapis, isegi enne asjakohaste eesmärkide ja sihtide saavutamiseks seatud tähtaegade möödumist



Antakse ülevaate vahendite kasutamisest piirkondlikul tasandil



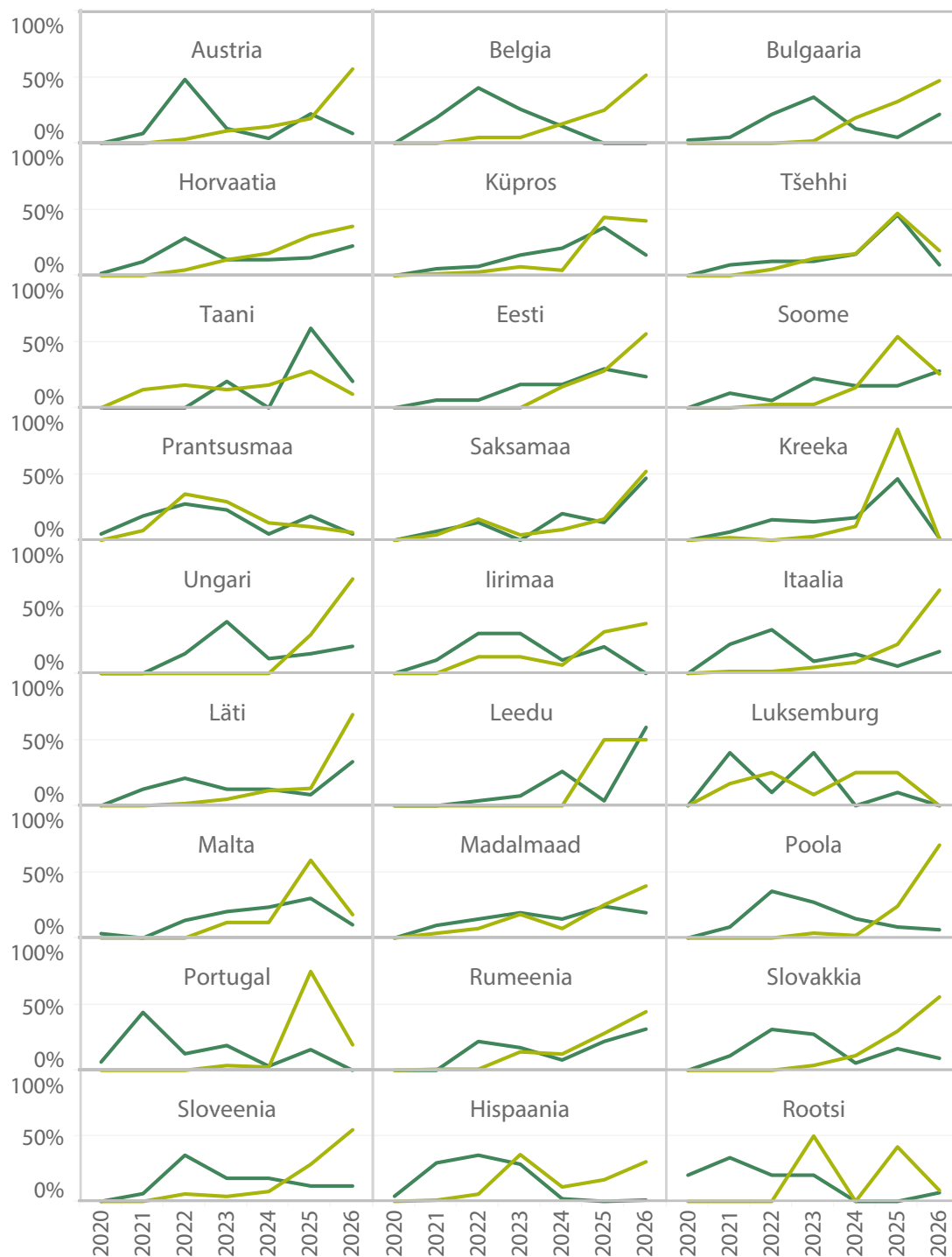
Nähakse ette kontrollid, et avastada varem täidetud eesmärkide ja sihtide võimalik tagasipööramine



*Allikas:* Euroopa Kontrollikoja küsitlus, mis saadeti taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerivate asutustele.

## IV lisa. Reformide ja investeeringute osakaal, mis on kavandatud aastas ellu viia (liikmesriikide kaupa)

Selgitus: ■ Investeering ■ Reform



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmebaasi Fenix põhjal.

# Sõnastik

**Eesmärk:** reformi või investeeringu saavutamisel tehtud edusammude kvalitatiivne mõõtmine.

**Euroopa poolaasta:** iga-aastane tsükkel, millega nähakse ette ELi liikmesriikide majanduspoliitika koordineerimise ja edusammude seire raamistik.

**Investeering:** kulutused taaste- ja vastupidavusrahastu määruse kohaldamisalasse kuuluvale tegevusele, projektidele või muudele meetmele, mis eeldatavasti annavad ühiskonnale, majandusele ja/või keskkonnale kasulikke tulemusi.

**Mõjus:** see, kui suures ulatuses on seatud eesmärgid läbiviidud tegevusega saavutatud.

**Põhimõte „ei kahjusta oluliselt“:** põhimõte, mille kohaselt ei tohiks investeerimismeetmed avaldada olulist kahjulikku keskkonnamõju.

**Rakenduskokkulepe:** komisjoni ja liikmesriigi vaheline kokkulepe taaste- ja vastupidavuskava rakendamise seotud tehnilistes küsimustes.

**Reform:** meede või protsess, mille käigus tehakse muudatusi ja parandusi, millel on märkimisväärne ja pikaajaline mõju turu või poliitika toimimisele, krediidasutuse või investeerimisühingu või haldusasutuse toimimisele või struktuuridele või asjakohaste poliitikaeesmärkide, näiteks majanduskasvu ja töökohtade loomise, vastupanuvõime ning kaksikülemineku saavutamisel tehtud edusammudele.

**Seire:** eesmärkide saavutamisel tehtud edusammude süstemaatiline jälgimine ja läbivaatamine. Seda tehakse osaliselt näitajate abil.

**Siht:** liikmesriigi poolt reformi või investeeringu saavutamisel tehtud edusammude kvantitatiivne mõõtmine.

**Taaste- ja vastupidavuskava:** dokument, milles esitatakse liikmesriigis taaste- ja vastupidavusrahastu raames kavandatavad reformid ja investeeringud.

**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.

**Tulemus:** projekti või programmi vahetu mõju kohe pärast selle lõpuleviimist, näiteks kursusel osalejate paranenud tööalane konkurentsivõime või parem juurdepääsetavus pärast uue tee valmimist.



**Tulemuslikkus:** näitaja, mis mõõdab seda, mil määral on ELi rahastatud meede, projekt või programm oma eesmärgid saavutanud ja annab kulutustele vastavat tulu.

**Vahendite kasutus/kasutusmäär:** komisjonilt liikmesriigile eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise eest välja makstud taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite osakaal.

**Vahendite lõplik saaja:** füüsiline või juriidiline isik, kes saab taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskavas sisalduvate meetmete rakendamiseks.

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

## Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-13>

## Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-13>

## Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Mihails Kozlovs. Auditit juhtis kontrollikoja liige Ivana Maletić, keda toetasid kabinetiülem Sandra Diering, kabineti nõunik Tea Vlainić, valdkonnajuht Juan Ignacio Gonzalez Bastero, auditijuht Giorgos Tsikkos ning audiitorid Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta ja Valentina-Adriana Visan. Keelealast abi osutas Michael Pyper. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales  
Bastero



Giorgios Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

# 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.

HTML	ISBN 978-92-849-2484-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/359867	QJ-AB-24-013-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2509-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/468601	QJ-AB-24-013-ET-N

724 miljardi euro suurune taaste- ja vastupidavusrahastu loodi COVID-19 pandeemia reageerimiseks.

Auditeerisime taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite kasutamist ja jõudsime järeldusele, et see edeneb kavandatust aeglasemalt.

Kuigi Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) ja liikmesriigid tegid tööd vahendite kasutuselevõtu kiirendamiseks, ei ole meetmete lõpuleviimise ja seega ka taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide saavutamise seotud riskid veel kõrvaldatud.

Leidsime, et taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei ole sätestatud võimalust vahendeid tagasi nõuda, kui meetmeid ei ole lõpule viidud, ning et liikmesriikidele tehtavate väljamaksete suurus ei peegelda ilmingimata saavutatud eesmärkide ja sihtide arvu ning tähtsust.

Soovitame muu hulgas, et komisjon annaks vajaduse korral täiendavaid suuniseid, jälgiks meetmete elluviimist ja tugevdaks tulevaste sarnaste instrumentide kavandamist (raha kasutuselevõtu seisukohast).

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/contact](https://eca.europa.eu/et/contact)

Veebisait: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors