

Eriaruanne

## Topeltrahastamine ELi eelarvest

Kontrollisüsteemides puuduvad olulised elemendid, et leevendada suurenenud riski, mis tuleneb taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega sidumata rahastamismudelitest



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

	Punkt
<b>Kokkuvõte</b>	I–V
<b>Sissejuhatus</b>	01–18
<b>Ühtekuuluvuse eesmäärke toetavad mitmed ELi rahastamisprogrammid</b>	01–05
<b>Topeltrahastamist käsitlev õigusraamistik</b>	06–14
Topeltrahastamise vältimine on ELi eelarve üks aluspõhimõte	06–07
Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamismudel erineb ühtekuuluvusvahendite ja Euroopa ühendamise rahastu omast	08–10
Kuludega sidumata rahastamise rakendamismudel is võib topeltrahastamine tähendada samade väljundite/tulemuste kahekordset rahastamist	11–14
<b>Topeltrahastamise vältimine on komisjoni ja liikmesriikide jagatud vastutus</b>	15–18
<b>Auditi ulatus ja käsitlusviis</b>	19–24
<b>Tähelepanekud</b>	25–98
<b>Topeltrahastamise praegune määratlus ei võta arvesse kuludega sidumata rakendamismudelite eripära</b>	25–35
Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses kasutatakse finantsmääruses sätestatud traditsioonilist kuludel põhinevat topeltrahastamise määratlust, kuigi selle rahastamine ei ole kuludega seotud	26–29
ELi eri vahendite kombineerimine nõuab lisakontrolle, et vähendada topeltrahastamise riski	30–31
Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei määratleta nn nullkuluga meetmeid, mis suurendab topeltrahastamise ohtu eelkõige selliste reformide puhul, mis põhinevad investeringutel	32–35

<b>Komisjoni ja liikmesriikide ennetusmeetmetest üksi ei piisa topeltrahastamise vältimiseks</b>	<b>36–59</b>
Komisjoni suunised esitati hilinemisega, need on endiselt puudulikud ja suunavad liikmesriike kasutama kuludel põhinevat kontrolli	37–43
Komisjoni meetmed programmitöö etapis ei olnud topeltrahastamise vältimiseks piisavad	44–52
Liikmesriigid väldivad taaste- ja vastupidavusraha toetuse kombineerimist muude ELi vahenditega, et vältida topeltrahastamist	53–54
Taaste- ja vastupidavusraha kasutuselevõtt tõi kaasa suurema koordineerimisvajaduse, et vältida ja avastada topeltrahastamist	55–59
<b>Liikmesriikide topeltrahastamise puudumise kontrollides on puudusi</b>	<b>60–82</b>
Topeltrahastamise juhtimiskontrollid põhinevad tegelikult kantud kuludel, tuginedes peamiselt toetusesaajate endi kinnitustele	61–68
Topeltrahastamise tõhusat ristkontrolli takistab IT-juhtimissüsteemide killustatus	69–71
Liikmesriikides ei kasutata Arachnet laialdaselt topeltrahastamise riskide tuvastamiseks	72–77
Piiratud audititöö topeltrahastamise kohta liikmesriikides	78–82
<b>Komisjoni antav kindlus topeltrahastamise puudumise kohta tugineb piiratud tõenditele</b>	<b>83–98</b>
Komisjoni maksetele eelneva kontrolli eesmärk ei ole konkreetselt topeltrahastamise avastamine	84–87
Komisjoni auditid hõlmavad topeltrahastamise riski ainult teataval määral	88–91
Komisjon ei olnud meie kohapealse auditöö lõpuks tuvastanud ühtegi topeltrahastamise juhtumit ega vähendanud süsteemide puuduste tõttu taaste- ja vastupidavusraha toetust	92–93
Komisjon tugineb oma kindluses topeltrahastamise puudumise kohta piiratud tõenditele	94–98
<b>Järeldused ja soovitused</b>	<b>99–110</b>

## **Lisad**

**I lisa. Topeltrahastamist käsitlevad õigusnormid**

**II lisa. Ühtekuuluvuspoliitika fondide, taaste- ja vastupidavusrahastu ning Euroopa ühendamise rahastu juhtimis- ja kontrollstruktuur liikmesriikides ja komisjonis**

**III lisa. Liikmesriikide ja komisjoni lähenemisviis ühtekuuluvuspoliitika fondide, taaste- ja vastupidavusrahastu ning Euroopa ühendamise rahastu topeltrahastamise korrigeerimiseks**

**IV lisa. Kontrollikoja asjakohased väljaanded**

## **Lühendid**

## **Mõisted**

## **Komisjoni vastused**

## **Ajatelg**

## **Auditirühm**

## Kokkuvõte

I Taaste- ja vastupidavusraha loodi COVID-19 pandeemia reageerimiseks. Selle tulemusel hakati esmakordselt ulatuslikult andma tegelike kuludega sidumata ELi rahalist toetust, millega võib kaasneda suurem risk rahastada samu väljundeid/tulemusi kaks korda. Taaste- ja vastupidavusraha mudeli abil loodeti saavutada tõhusaid tulemusi ja lihtsustada finantsjuhtimist. Lihtsustamine ei tohiks aga nõrgestada ELi finantshuve kaitset ning topeltrahastamise vältimine on ELi vahendite usaldusväärse finantsjuhtimise üks aluspõhimõtte.

II Meie auditi käigus hinnati, kas Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) ja liikmesriikide loodud süsteemid topeltrahastamise vältimiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks ühelt poolt taaste- ja vastupidavusraha ning teiselt poolt ühtekuuluvuspoliitika fondide ja Euroopa ühendamise rahastu vahel olid hästi kavandatud ja rakendatud. Võttes arvesse enneolematute summade eraldamist erinevatest ELi vahenditest, millega toetatakse ühtekuuluvuseesmärke, oli meie eesmärk aidata kaitsta ELi finantshuve seoses topeltrahastamise riskiga.

III Üldiselt nähtub meie auditist, et kuludega sidumata rahastamisel põhinevate rahastamisvahendite kasutamine toob kaasa suurema topeltrahastamise riski. Järeldame, et komisjoni ja liikmesriikide loodud ja rakendatud süsteemid ei ole veel piisavad, et piisavalt maandada taaste- ja vastupidavusraha, ühtekuuluvuspoliitika fondide ja Euroopa ühendamise rahastu vahelise topeltrahastamise suurenenud riski. Võttes arvesse kontrollikeskkonna puudusi, on topeltrahastamist väga keeruline tuvastada.

IV Kontrollisüsteemides puuduvad olulised elemendid, et leevendada suuremat topeltrahastamise riski:

- o esiteks ei võeta finantsmääruses sätestatud ning taaste- ja vastupidavusraha puhul kasutatavas topeltrahastamise määratluses arvesse kuludega sidumata rakendusmudeleid. Komisjon ei ole veel piisavalt selgitanud, millist liiki kulusid tuleks arvesse võtta või kuidas tegeleda riskiga, et samu väljundeid/tulemusi deklareeritakse ja seega ka rahastatakse kaks korda. Taaste- ja vastupidavusraha määruses ei määratleta nn nullkuluga meetmeid, mis suurendab topeltrahastamise ohtu ELi eelarvest;

- o teiseks on nii komisjon kui ka liikmesriigid võtnud meetmeid topeltrahastamise vältimiseks, kuid ainult neist ei piisa. Komisjoni suunised topeltrahastamise vältimiseks suunavad liikmesriike kasutama kuludel põhinevat kontrolli. Need suunised anti aga välja hilinemisega ja neis ei täpsustata minimaalseid kontrollinõudeid. Lisaks oli komisjonil keeruline hinnata taaste- ja vastupidavusraha meetmete täiendavust, sest 2021.–2027. aasta ühtekuuluvusprogrammid ei olnud veel lõpule viidud ja üksikasjalik teave ei olnud sageli kättesaadav. Komisjoni hindamises jäeti välja ka nullkuluga meetmed, mille kohta liikmesriigid ei esitanud kuluprognose;
- o kolmandaks, käesoleva auditiga hõlmatud liikmesriigid teevad üldjuhul topeltrahastamise avastamiseks juhtimiskontrolle, võttes aluseks tegelikult kantud kulud. Mõned riigid auditeerisid topeltrahastamist vaid piiratud ulatuses. Keeruline kontrollikeskkond on peamiselt tingitud nii killustatud IT-keskkonnast, mis takistab tõhusat riskikontrolli topeltrahastamise tuvastamiseks, kui ka Arachne või muude andmekaevevahendite ja projektiandmebaaside piiratud kasutamisest ning keerulisest andmevahetusest ja andmete omavahelisest võrdlemisest;
- o neljandaks, komisjoni antav kindlus topeltrahastamise puudumise kohta tugineb piiratud tõenditele. Pärast meie kohapealse audititöö lõppu tegi komisjon ühes liikmesriigis kindlaks kaks esimest võimaliku topeltrahastamise juhtumit.

**V** Eelnevat arvesse võttes ja osutades ebapiisavale kindlustandvale teabele, millest me oma [eriaruandes 07/2023](#) kirjutasime, soovitame komisjonil:

- o kohandada topeltrahastamise määratlust vastavalt kuludega sidumata rahastamise mudeli eripäradele;
- o tugevdada nullkuluga meetmete kontrollimist;
- o selgitada ja tugevdada topeltrahastamise kontrollinõudeid rahastamisprogrammide ja -vahendite raames, mille puhul kasutatakse kuludega sidumata rahastamist;
- o tugevdada rahastamisprogrammide ja -vahendite vahelist koordineerimist;
- o luua kõigi rahastamisprogrammide ja -vahendite jaoks integreeritud ja koostalitlusvõimelised IT-süsteemid ja andmekaevevahendid, ning neid kasutada;
- o anda suuremat kindlust topeltrahastamise puudumise kohta kuludega sidumata rahastamise kasutamisel.

# Sissejuhatus

## Ühtekuuluvuse eesmäärke toetavad mitmed ELi rahastamisprogrammid

**01** EL rahastab meetmeid, mille eesmärk on tugevdada majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust liikmesriikides ja nende vahel ning vähendada piirkondadevahelisi erinevusi<sup>1</sup>. Ühtekuuluvuspoliitika fondid (edaspidi ka „ühtekuuluvus“), Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahastu on suurimad ELi programmid, millest rahastatakse ühtekuuluvuse eesmäärke:

- ühtekuuluvus on ELi peamine pikaajaline investeerimispoliitika. Seda rakendatakse mitme projekti kaudu mitmeaastaste partnerluslepingute ja programmide raames, mida kaasrahastatakse ühtekuuluvuspoliitika fondidest (Ühtekuuluvusfond (ÜF), Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) ja Euroopa Sotsiaalfond (ESF) / Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+));
- Euroopa ühendamise rahastust investeeritakse üleeuroopalistesse transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiataristuvõrkudesse;
- taaste- ja vastupidavusrahastu on COVID-19 pandeemia tõttu loodud ühekordne ajutine toetusvahend. Sellest antakse liikmesriikidele rahalist toetust nende taaste- ja vastupidavuskavades sätestatud reformide ja investeeringute elluviimiseks, et tegeleda ELi ühiste prioriteetide ja riigipõhiste probleemidega, mis on peamiselt määratletud Euroopa poolaasta kontekstis.

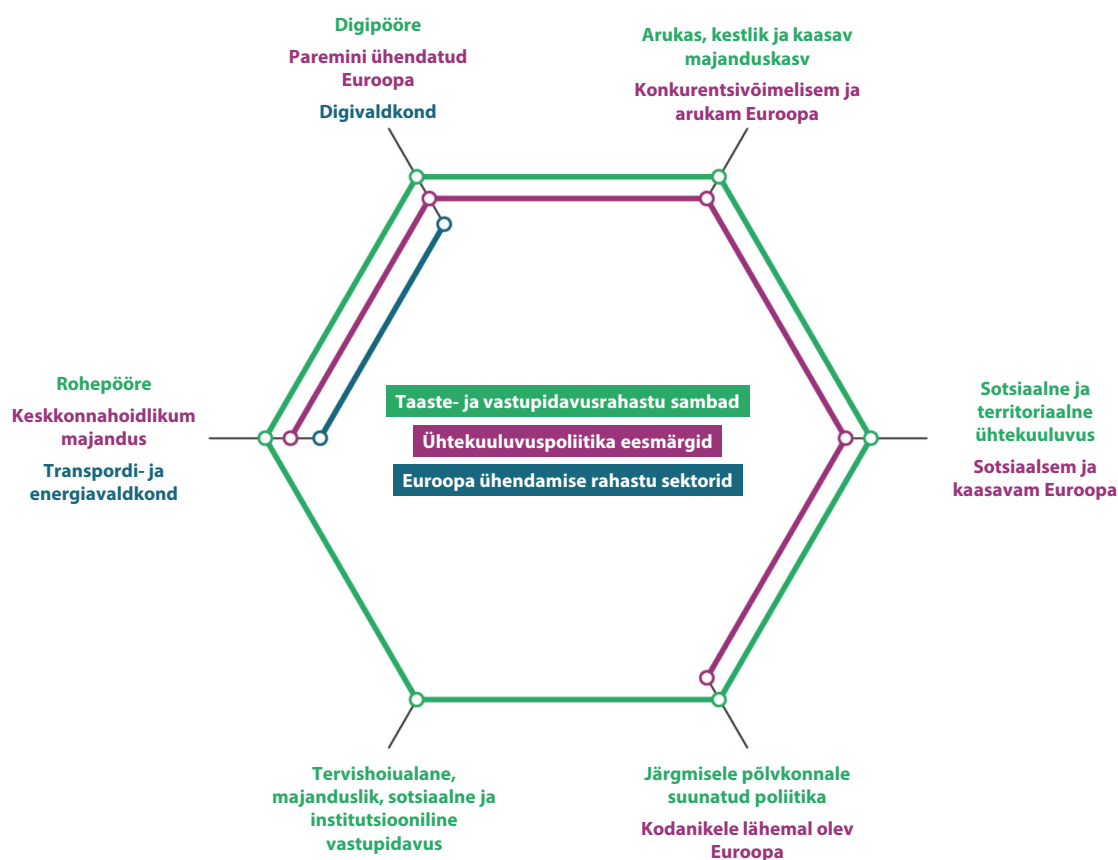
**02** Kuigi need kolm rahastamisprogrammi olid kavandatud konkreetsetel eesmärkidel, aitavad nad kõik kaasa ühtekuuluvuseesmärkide saavutamisele ja toetavad osaliselt kattuvaid prioriteete, rahastades suurt hulka projekte sarnastes poliitikavaldkondades (*joonis 1*). Lisaks sellele kutsutakse asjaomastes määrustes üles looma koostoiimet ja tagama programmide vahelist kooskõlastamist<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 174.

<sup>2</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul [määruse \(EL\) 2021/241](#) (taaste- ja vastupidavusrahastu määrus) artikkel 28. Ühtekuuluvuse puhul [määruse \(EL\) 2021/1060](#) (ühisätete määrus) artikli 5 lõige 3. Euroopa ühendamise rahastu puhul [määruse \(EL\) 2021/1153](#) (Euroopa ühendamise rahastu määrus) artikli 10 lõige 2.

## Joonis 1. Taaste- ja vastupidavusrahastu, ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa ühendamise rahastu osaliselt kattuvad poliitikavaldkonnad



Märkus: joonis on illustratiivsel eesmärgil esitatud lihtsustatud kujul.

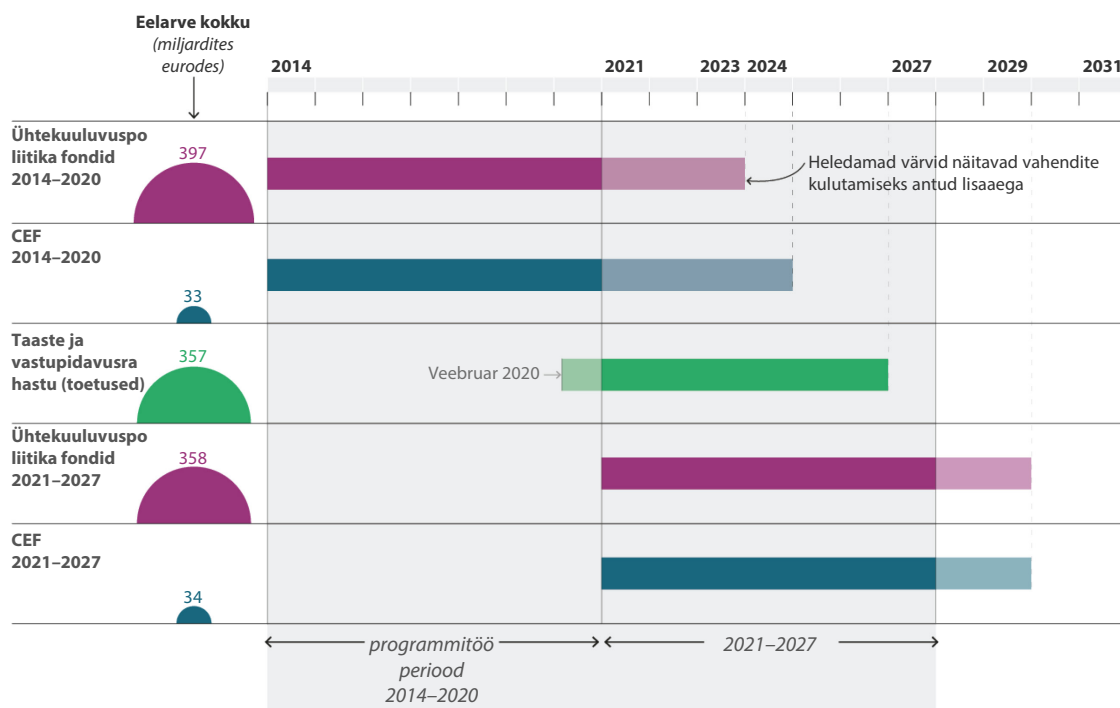
Allikas: kontrollikoda.

**03** EL rahastab taaste- ja vastupidavusrahastut 648 miljardi euroga, millest kuni 629 miljardit eurot laenatakse kapitaliturgudel. Liikmesriikidele tehakse tagastamatute toetustena kättesaadavaks kuni 357 miljardit eurot. See lisandub ühtekuuluvuse ja Euroopa ühendamise rahastu vahenditele, millest eraldatakse ELi pikaajalise eelarve (mitmeaastase finantsraamistiku) 2021–2027 raames vastavalt 358 miljardit eurot ja 34 miljardit eurot.

**04** Taaste- ja vastupidavusrahastu rahastamiskõlblikkuse periood, mis kestab 2020. aasta veebruarist 2026. aasta augustini, langeb suures osas kokku perioodi 2021–2027 ühtekuuluvuse ja Euroopa ühendamise rahastu programmide rakendusperioodiga ning perioodi 2014–2020 viimaste aastatega ([joonis 2](#)).



## Joonis 2. Ühtekuuluvuspoliitika fondide, Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahastu eelarveeraldised ja rahastamiskõlblikkuse perioodid



**Märkus:** joonis on illustratiivsel eesmärgil esitatud lihtsustatud kujul. Ühtekuuluvust käsitlevad **andmed** hõlmavad liikmesriikidele ja REACT-EU-le (perioodiks 2014–2020) eelnevalt eraldatud summasid ega sisalda Euroopa ühendamise rahastusse üle kantud vahendeid. Euroopa ühendamise rahastu andmed hõlmavad toetust Ühtekuuluvusfondist ja sõjaväelisest liikuvusest (aastateks 2021–2027). Euroopa ühendamise rahastu rahastamiskõlblikkuse periood kehtib rahastu transpordiprogrammi kohta; rahastu energeetika- ja digitaalvaldkonna programmil puuduvad raha kasutamiseks eelnevalt kindlaks määratud ajavahemikud.

*Allikas:* kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

**05** ELi finantsmaastik on aastate jooksul arenenud ja uued, sealhulgas eelarvvälised vahendid on mitmekordistunud, mille tulemuseks on selle ebaühtlane struktuur. Taaste- ja vastupidavusrahastu, mida rahastatakse peamiselt **taasterahastu** „NextGenerationEU“ laenudest, täiendab rikkalikku fondide maastikku<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Eriaruanne 05/2023: „ELi finantsmaastik – keeruline moodustis, mis vajab lihtsustamist ja paremat aruandekohustust“, punktid I–II, 18 ja 20.

## Topeltrahastamist käsitlev õigusraamistik

### Topeltrahastamise vältimine on ELi eelarve üks aluspõhimõte

**06** Topeltrahastamise vältimine on ELi finantshuvide kaitse üks aluspõhimõte<sup>4</sup>. Topeltrahastamise vältimine on ka ELi eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise eeltingimus<sup>5</sup>.

**07** Komisjoni poolt otse hallatavate toetuste topeltrahastamine on finantsmäärusega<sup>6</sup> keelatud. Seda kohustust tuletatakse meelde valdkondlikes määrustes, millega loodi ühtekuuluvuspoliitika fondid, Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahistu. Erinevatest ELi programmidest rahastamise kombineerimine on lubatud ainult tingimusel, et samu kulusid ei kaeta mitmest ELi allikast. Kaudse eelarve täitmise kohta selliseid sätteid ei ole. *lisas* on loetletud asjakohased õigusnormid.

### Taaste- ja vastupidavusrahistu rakendamismudel erineb ühtekuuluvusvahendite ja Euroopa ühendamise rahastu omast

**08** Ühtekuuluvusvahendite ja Euroopa ühendamise rahastu raames maksab komisjon ELi toetuse välja peamiselt tegelikult kantud rahastamiskõlblike projektikulude hüvitamise teel, kasutades mõnikord lihtsustatud kuluvõimalusi või harvadel juhtudel kuludega sidumata rahastamist (viimasel juhul seostatakse ELi rahastamine otseselt eelnevalt kindlaks määratud tulemuste või tingimuste saavutamisega<sup>7</sup>). Seevastu taaste- ja vastupidavusrahistu maksed liikmesriikidele põhinevad üksnes kuludega sidumata rahastamisel ning need makstakse välja nende taaste- ja vastupidavuskavades sätestatud investeeringute ja reformide eesmärkide ja sihtide rahuldava täitmise korral<sup>8</sup>. Kuludega sidumata rahastamist kasutades loodeti

<sup>4</sup> Nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 (Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta) artikkel 1.

<sup>5</sup> Finantsmääruse põhjendus 130 ning artiklid 36 ja 63.

<sup>6</sup> Finantsmääruse artikli 191 lõige 3.

<sup>7</sup> Määruse (EL, Euratom) 2018/1046 (finantsmäärus) artikli 125 lõige 1. Eriaruanne 24/2021: „Tulemuspõhine rahastamine ühtekuuluvuspoliitikas: eesmärgid on asjakohased, kuid perioodil 2014–2020 jäid püsima mitmed puudused“, punktid 06, 90, 93 ja 100–101. Sellega seoses märgime, et kuludega sidumata rahastamise mudeli rakendamine ühtekuuluvuspoliitikas erineb selle kasutamisest taaste- ja vastupidavusrahistu puhul.

<sup>8</sup> Taaste- ja vastupidavusrahistu määruse artikli 24 lõige 3.

taaste- ja vastupidavusrahastuga tõhusalt tulemusi saavutada ja samas finantsjuhtimist lihtsustada<sup>9</sup>.

**09** Selleks et saada toetusi täies mahus, pidid liikmesriigid esitama komisjonile hindamiseks oma taaste- ja vastupidavuskavades kavandatud reformide ja investeeringute prognoositud kulud<sup>10</sup>. Selle põhjal võttis nõukogu iga liikmesriigi kohta vastu otsuse, milles määrati kindlaks neile eraldatav ELi rahaline toetus<sup>11</sup>. Liikmesriikidele tehtavad väljamaksed ei ole aga seotud ei taaste- ja vastupidavusrahastu meetmete hinnanguliste kulude ega vahendite lõplike saajate tegelike kuludega<sup>12</sup>. Maksegraafik ja iga makse suurus lepitakse kokku iga liikmesriigiga peetud läbirääkimiste käigus. Seejuures võetakse arvesse eesmärkide ja sihtide osakaalu ning nende suhtelist tähtsust<sup>13</sup>. Liikmesriigid peavad tõendama, et nad on rahuldavalt täitnud maksega seotud eesmärgid ja sihid, kuid ei pea maksetaotluste põhjendamiseks esitama tõendeid kantud kulude kohta. Komisjon neid kulusid ka ei kontrolli<sup>14</sup>.

**10** Liikmesriigid ei pea kasutama vahendite lõplikele saajatele taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse andmiseks kuludega sidumata rahastamist. Nad võivad otsustada kasutada mis tahes vormis rahalist toetust, sealhulgas tegelike kulude hüvitamist.

---

<sup>9</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse põhjendused 18, 44 ja 51.

<sup>10</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 11, artikli 18 lõike 4 punkt k ja artikli 19 lõike 3 punkt i.

<sup>11</sup> Samas, artikkel 20.

<sup>12</sup> Ülevaade 01/2023, 10. selgitus.

<sup>13</sup> Eriaruanne 21/2022: „Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske“, punktid 73–76.

<sup>14</sup> Finantsmääruse artikli 180 lõige 3. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse põhjendus 18.

## Kuludega sidumata rahastamise rakendamismudelil võib topeltrahastamine tähendada samade väljundite/tulemuste kahekordset rahastamist

**11** Juhtisime juba oma [2023. aasta ülevaates](#) tähelepanu sellele, et saavutuste kohta võidakse esitada topeltaruandeid, kuna tegevust saab rahastada nii taaste- ja vastupidavusrahasust kui ka ühtekuuluvuse vahenditest<sup>15</sup>. Eelkõige puudub õiguslik nõue tagada, et tulemusandmeid ei esitataks kaks korda.

**12** Ühtekuuluvuspoliitikas, kus maksed põhinevad tavaliselt kantud rahastamiskõlblike kulude hüvitamisel, kontrollitakse samade väljundite/tulemuste kohta esitatavat võimalikku topeltaruandlust tulemuslikkuse alase järelevalve raames, kuid see ei ole ilmtingimata seotud topeltrahastamisega.

**13** Seevastu taaste- ja vastupidavusrahasu puhul (kus on kasutusel kuludega sidumata rahastamise mudel) võib samade väljundite/tulemuste kahekordne deklareerimine põhjustada topeltrahastamist. Kuludega sidumata rahastamise puhul võivad ELi eelarvest tehtavate maksete aluseks olla eri liiki tulemusnäitajate (väljundid/tulemused või eesmärgid/sihid) saavutamine. Need näitajad on aga seotud meetmetega, mille rakendamiseks on kantud kulusid. Näitajate kasutamine makse alusena võib viia topeltrahastamiseni kas seetõttu, et kulud on juba hüvitatud, või seetõttu, et need deklareeritakse kaks korda erinevate ELi rahastamisvahendite raames, mis põhinevad kuludega sidumata rahastamisel. Põhimõtteliselt võib tegu olla topeltrahastamisega juhul, kui meetme samu aluskulusid rahastatakse kaks korda ja/või kui samu väljundeid/tulemusi deklareeritakse ja seega rahastatakse kaks korda.

**14** Topeltrahastamise ohul on seega nii kulude kui ka tulemuslikkuse mõõde. Nii oleks see näiteks juhul, kui kümne tuuliku ehitamist rahastatakse ühtekuuluvuspoliitika vahenditest, ning samas oleks samade tuulikute rajamine seotud eesmärgiks ka taaste- ja vastupidavusrahasu raames.

---

<sup>15</sup> Ülevaade 01/2023, punkt 83.

## Topeltrahastamise vältimine on komisjoni ja liikmesriikide jagatud vastutus

**15** Ühtekuuluvust, Euroopa ühendamise rahastut ning taaste- ja vastupidavusrahasut ei rakenda komisjon ning paljud riiklikud ja piirkondlikud haldusasutused mitte ainult paralleelselt, vaid ka eri eelarve täitmise viiside raames. Selle tulemuseks on mitmetasandilised ja osaliselt kattuvad juhtimis- ja kontrollstruktuurid:

- o ühtekuuluvuspoliitikat rakendatakse eelarve jagatud täitmise raames, kusjuures komisjon kiidab programmid heaks ja teeb järelevalvet nende rakendamise üle, samal ajal kui liikmesriigid või piirkonnad vastutavad igapäevase tegevuse, sealhulgas topeltrahastamise vältimise eest<sup>16</sup>;
- o taaste- ja vastupidavusrahasut rakendatakse komisjoni otsese eelarve täitmise raames, kusjuures toetusesaajad on liikmesriigid, kes vastutavad oma taaste- ja vastupidavuskavades loetletud investeeringute ja reformide rakendamise eest. Liikmesriigid vastutavad eelkõige ELi finantshuvide kaitsmise, sealhulgas topeltrahastamise vältimise, avastamise ja kõrvaldamise eest<sup>17</sup>. Nad võivad tugineda oma olemasolevatele riiklikele eelarve haldamise süsteemidele;
- o Euroopa ühendamise rahastu puhul on see teisiti, sest komisjon haldab seda otse ning peab õigusnormide rikkumisi (sealhulgas topeltrahastamist) ise ka vältima ning selle avastama ja kõrvaldama<sup>18</sup>. Lisaks peavad liikmesriigid kõik komisjonile esitatud taotlused kinnitama<sup>19</sup>.

**16** Komisjon vastutab lõppkokkuvõttes ELi eelarve täitmise eest, olenemata sellest, kas see toimub otsese või jagatud eelarve täitmise raames<sup>20</sup>. Eelkõige peab ta tagama ELi finantshuvide tõhusa kaitse ning saama liikmesriikidelt piisava kindluse ELi ja riigisiseste eeskirjade järgimise kohta<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Ühissätete määruse artikli 69 lõiked 1 ja 2.

<sup>17</sup> Taaste- ja vastupidavusrahasut määruse artikkel 22.

<sup>18</sup> Euroopa ühendamise rahastu määruse põhjendused 51 ja 57 ning artikkel 13.

<sup>19</sup> Samas, artikli 11 lõige 6.

<sup>20</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 317. Finantsmääruse artikkel 56 ja artikli 62 lõige 3.

<sup>21</sup> Taaste- ja vastupidavusrahasut määruse põhjendus 54. Ühissätete määruse põhjendus 55. Ülevaade 01/2023, punkt 107.

**17** Tegelikkuses peab komisjon nii ühtekuuluvuse kui ka taaste- ja vastupidavusrahastu puhul hindama ELi fondide vahelist täiendavust ning kontrollima auditite abil, kas liikmesriikidel on olemas piisavad süsteemid, ja võtma parandusmeetmeid, kui nad ei täida oma kohustusi topeltrahastamise ja muude õigusnormide rikkumiste vältimiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks. Vajaduse korral võib ta toetust vähendada ja alusetult makstud summad tagasi nõuda<sup>22</sup>.

**18** *II lisas* on esitatud rohkem üksikasju ühtekuuluvuse, taaste- ja vastupidavusrahastu ning Euroopa ühendamise rahastu eri liiki osalejate rollide ja kohustuste kohta. *III lisas* on esitatud komisjoni ja liikmesriikide tasandil lähenemisviis topeltrahastamisega seotud juhtumite ja süsteemsete puuduste parandamiseks.

---

<sup>22</sup> Ühissätete määruse artikli 11 lõike 1 punkt b ja artikli 22 lõike 3 punkt a ning artiklid 70, 97 ja 104. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 19 lõike 3 punkt j ja artikli 22 lõige 5.

## Auditi ulatus ja käsitusviis

**19** Võttes arvesse ühtekuuluvuseesmärkidele erinevatest ELi instrumentidest eraldatud enneolematult suuri summasid ning ELi vahendite esmakordset ulatuslikku ja tegelike kuludega sidumata väljamaksmist liikmesriikidele, oli meie auditi eesmärk aidata kaitsta ELi finantshuve topeltrahastamise ohu vastu. Audit hõlmas komisjoni ja liikmesriikide poolt topeltrahastamise vältimiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks loodud süsteemide ülesehitust ja rakendamist, kuid selle eesmärk ei olnud teha kindlaks topeltrahastamise üksikjuhtumeid. Täpsemalt uurisime, kas:

- õigusraamistikus on selgelt määratletud taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega sidumata rahastamise mudelis esineda võiva topeltrahastamise mõiste;
- komisjon ja liikmesriigid olid kehtestanud ja rakendanud piisava korra topeltrahastamise ohu vältimiseks;
- valitud liikmesriigid olid loonud ja rakendanud asjakohased süsteemid topeltrahastamise avastamiseks ja kõrvaldamiseks;
- komisjonil olid olemas usaldusväärsed süsteemid, mis andsid piisava kindluse topeltrahastamise puudumise kohta.

**20** Meie audititöö hõlmas nii ühtekuuluvusvahendite (ÜF, ERF ja ESF/ESF+) kui ka Euroopa ühendamise rahastu perioode 2014–2020 ja 2021–2027. Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul uurisime tagastamatute toetuste komponendi kavandamist ja rakendamist kuni 2024. aasta veebruarini. Peamised auditeeritavad olid komisjon ja valitud liikmesriigid. Auditi käigus ei uuritud riigisisestest vahenditest topeltrahastamise riski.

**21** Vaatasime läbi õigusraamistiku ja komisjoni suunised ning intervjuerisime komisjoni töötajaid ja ühtekuuluvust, Euroopa ühendamise rahastut ning taaste- ja vastupidavusrahastut rakendavaid liikmesriikide ametiasutusi. Analüüsisime ka valitud liikmesriikide vastuseid ja toetavaid tõendeid, mille me saime vastuseks auditiküsimustikule, mis saadeti asutustele, kes rakendavad:

- taaste- ja vastupidavuskavasid ning valitud ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavasid Tšehhis, Prantsusmaal ja Itaalias;
- taaste- ja vastupidavuskavasid Maltal, Austrias, Portugalis ja Slovakkias.

**22** Esimese rühma liikmesriikide puhul valisime kohapealseteks kontrollkäikudeks välja 14 projekti (perioodi 2014–2020 kuuest ÜFi, ERFi ja ESFi rakenduskavast) ning 16 taaste- ja vastupidavuskava eesmärki ja sihti, mis on seotud 15 reformi ja investeeringuga. Teise rühma puhul vaatasime dokumentide põhjal üle 13 meetmega seotud 13 eesmärki ja sihti. Uurisime liikmesriikide ametiasutuste ennetusmeetmeid, juhtimiskontrolle ja auditeid, mis hõlmasid topeltrahastamise riski, ning testisime muuhulgas kontrollimehhanisme ja IT-vahendeid. Valisime kõik seitse liikmesriiki selliste kriteeriumide alusel nagu taaste- ja vastupidavuskava rakendamisel tehtud edusammud, ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavade riiklik või piirkondlik ülesehitus, IT-süsteemide kasutamine, geograafiline tasakaal, suurus, kontrollikoja varasemate auditite katvus ning projektid, eesmärgid ja sihid, mille puhul tuvastasime topeltrahastamise ohu. Samuti konsulteerisime Kreeka ametiasutustega seoses nende IT-süsteemiga ELi vahendite haldamiseks.

**23** Uurisime ka komisjoni kontrolle ja auditeid, et avastada valitud ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavade ning taaste- ja vastupidavuskavade eesmärkide ja sihtide topeltrahastamist (testides muuhulgas nende kontrollimehhanisme), ning kuut Euroopa ühendamise rahastu projekti, mille puhul on taaste- ja vastupidavusrahastust topeltrahastamise oht.

**24** Lisaks tugineb käesolev aruanne ka muudele meie avaldatud aasta- ja eriaruannetele, ülevaadetele ja arvamustele ([IV lisa](#)).



# Tähelepanekud

## Topeltrahastamise praegune määratlus ei võta arvesse kuludega sidumata rakendamismudelite eripära

**25** Käesolevas osas uurime, kas õigusraamistik, milles määratletakse topeltrahastamise mõiste, on selge, järjepidev ja kõikehõlmav ELi rahastamisprogrammide ja -vahendite kontekstis, mille puhul on kasutusel erinevad rakendamismudelid: ühtekuuluvus ja Euroopa ühendamise rahastu kasutavad peamiselt kuludel põhinevat rakendamismudelit, samas kui taaste- ja vastupidavusrahastust tehakse väljamakseid kuludega sidumata rahastamise alusel (punktid **08–10**).

## Taaste- ja vastupidavusrahastu määrukses kasutatakse finantsmääruses sätestatud traditsioonilist kuludel põhinevat topeltrahastamise määratlust, kuigi selle rahastamine ei ole kuludega seotud

**26** Finantsmääruses viidatakse topeltrahastamisele kui kuludel põhinevale kontseptsioonile, mis keelab rahastada samu kulusid ELi eelarvest kaks korda<sup>23</sup>. See on hea alus kuludel põhinevatele rahastamisprogrammidele. Kuludega sidumata rahastamisel põhinevate vahendite puhul on finantsmääruses märgitud, et teatavaid topeltrahastamist keelavaid eeskirju ei kohaldata<sup>24</sup>, loobudes seega kohustusest kontrollida kuludel põhinevat võimalikku topeltrahastamist, kuid esitamata täiendavaid selgitusi.

**27** Taaste- ja vastupidavusrahastu määrukses on esitatud sama kuludel põhinev topeltrahastamise määratlus, kuigi taaste- ja vastupidavusrahastu väljamaksetega ei hüvitata kantud rahastamiskõlblikke kulusid, vaid premeeritakse eesmärkide ja sihtide rahuldavat täitmist. Topeltrahastamise puudumine tähendab kulude seisukohast vaadates, et reformide ja investeringute samu kulusid ei tohi toetada muudest ELi fondidest<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Finantsmääruse artikkel 188 ja artikli 191 lõige 3.

<sup>24</sup> Finantsmääruse artikli 180 lõike 3 punkt a.

<sup>25</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määrukses artikkel 9.

**28** Taaste- ja vastupidavusrahastu määruhes ei täpsustata aga topeltrahastamise mõistet taaste- ja vastupidavusrahastu kasutatavas kuludega sidumata rahastamise mudelis, eelkõige selle tulemuslikkuse mõõdet, st riski, et samu väljundeid/tulemusi rahastatakse kaks korda (punktid **13–14**), ning seda, milliseid kululiike tuleks võimaliku topeltrahastamise puhul arvesse võtta. Komisjoni tehniliste suuniste kohaselt võib taaste- ja vastupidavusrahastu raames topeltrahastamise vältimine kulude seisukohast tähendada järgmist:

- taaste- ja vastupidavuskavade reformide ja investeeringute kavandatud hinnangulisi kulusid ei kaeta muudest ELi fondidest (liikmesriikide tasandil);
- taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatud meetmete tulemuste saavutamiseks tegelikult kantud kulusid ei ole kaetud muudest ELi vahenditest (vahendite lõpliku saaja tasandil); tehnilistes suunistes ei täpsustata siiski, kas mõiste „tulemused“ tähendab eesmärkide ja sihtide saavutamist.

Taaste- ja vastupidavusrahastu vahenditest ei kaeta muude ELi fondide kohustuslikku riigipoolset kaasrahastamist<sup>26</sup>.

**29** Selline kooskõla puudumine finantsmääruse, taaste- ja vastupidavusrahastu määruse ning komisjoni suuniste topeltrahastamist käsitlevate sätete vahel mõjutab liikmesriikide jaoks märkimisväärselt topeltrahastamise määratlemist ning taaste- ja vastupidavusrahastu tõhusate kontrollisüsteemide loomist. Kuna liikmesriikidel puudub endiselt selgus selle kohta, kuidas tõlgendada taaste- ja vastupidavusrahastu määruse topeltrahastamise sätet, on ebaselge ka see, millised kontrollid aitaksid seda riski tõhusalt käsitleda. Selle kontrollimine aga, kas taaste- ja vastupidavuskava eesmärkide ja sihtide täitmiseks tegelikult kantud kulusid ei ole kaetud muudest ELi vahenditest, on võimalik ainult vahendite lõpliku saaja tasandil. Ilma selliste kontrollideta ei saa topeltrahastamist välistada, sest samade väljundite/tulemuste rahastamiseks võidi kasutada nii taaste- ja vastupidavusrahastut kui ka mõnda muud ELi rahastamisvahendit.

---

<sup>26</sup> SWD(2021) 12, lk 42.

## ELi eri vahendite kombineerimine nõuab lisakontrolle, et vähendada topeltrahastamise riski

**30** Oleme juba varem märkinud, et praktikas on liikmesriikidel ELi eelarvest kavandatud investeeringute jaoks vaid üks kavandatavate projektide nimekiri<sup>27</sup>. Kuna taaste- ja vastupidavusrahastust toetatakse suures osas samu või sarnaseid investeeringuid nagu ühtekuuluvusvahenditest ja Euroopa ühendamise rahastust, saab algselt nende rahastamisvahendite raames kavandatud investeeringud üle viia taaste- ja vastupidavusrahastusse.

**31** Topeltrahastamise oht suureneb, kui samu investeeringuid saab rahastada erinevatest ELi vahenditest. Ühtekuuluvus, Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahastu võimaldavad kombineerida erinevaid ELi rahastamisallikaid, tingimusel et ei toimu topeltrahastamist. Olenevalt rahastamisvahenditest saab selliseid kombinatsioone kasutada eri tasanditel:

- ühtekuuluvuspoliitika – samale tegevusele (projekt, leping, meede või projektide rühm);
- Euroopa ühendamise rahastu – transpordiprogrammi puhul sama üldprojekti, kuid mitte üksikute projektide puhul, sest rahastamiskõlblikkuse eeskirjad võimaldavad valida ainult neid projekte, mille ainus ELi rahastamisallikas on Euroopa ühendamise rahastu;
- taaste- ja vastupidavusrahastu – sama taaste- ja vastupidavuskava meetme puhul. Siiski on ebaselge, kas see on võimalik ka sama üksikprojekti puhul, kuna taaste- ja vastupidavusrahastu määruses kasutatakse mõisteid „projekt“ ja „meede“ läbisegi.

Võimalus kombineerida ELi rahastamist eri tasanditel muudab veelgi keerulisemaks liikmesriikide jõupingutused topeltrahastamise ohu tõhusaks vähendamiseks.

---

<sup>27</sup> Ülevaade 01/2023, punkt 5.

## Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei määratleta nn nullkuluga meetmeid, mis suurendab topeltrahastamise ohtu eelkõige selliste reformide puhul, mis põhinevad investeringutel

**32** Kuludega sidumata rahastamise mudel võimaldab vaadata eraldatud rahastamist ja kantud kulusid teineteisest lahus. Õiguslikus mõttes on taaste- ja vastupidavusrahastu siiski rahastamisvahend, mis eeldab, et reformidel ja investeringutel on kulud. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses nõutakse, et liikmesriigid põhjendaksid oma taaste- ja vastupidavuskavades esitatud meetmete hinnangulist kogumaksumust<sup>28</sup>. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruses ei täpsustata aga, et mõne meetme hinnanguline maksumus võib olla null. Lisaks ei eristata kuludega ja kuludeta meetmeid ka liikmesriikide kohustuse puhul koguda auditi ja kontrolli eesmärgil andmeid reformide ja investeringute rakendamise kohta<sup>29</sup>. Komisjoni 2021. aasta suunistes nähti ette võimalus lisada taaste- ja vastupidavuskavadesse meetmeid, millel prognooside kohaselt puuduvad kulud<sup>30</sup>.

**33** Taaste- ja vastupidavuskava ettevalmistamise etapis ja kokkuleppel komisjoniga märkisid liikmesriigid mõned meetmed nullkuluga meetmeteks<sup>31</sup> ega esitanud nende kavandatud hinnangulist maksumust. Meie analüüs näitab, et ligikaudu 75% taaste- ja vastupidavuskavade reformimeetmetest ei sisalda prognoositud kulusid. Samas leidsime juhtumeid, kus liikmesriigid nimetasid taaste- ja vastupidavusrahastu all nullkuluga meetmeteks isegi reforme, mis põhinesid märkimisväärsetel kulumahukatel investeringutel (**1. selgitus**).

---

<sup>28</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 18 lõike 4 punkt k.

<sup>29</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 22 lõike 2 punkti d alapunkt iv.

<sup>30</sup> SWD(2021) 12, lk 14.

<sup>31</sup> 2022. aasta aastaaruande punkt 11.29.

## 1. selgitus

### Taaste- ja vastupidavuskavas esitatud reform, mille aluseks olevad suure maksumusega investeeringud on ekslikult märgitud nullkuluga meetmeteks: näide Maltalt

Malta taaste- ja vastupidavuskava reform „Promoting remote working in the public service“ (Kaugtöö edendamine avalikus teenistuses) hõlmab eesmärki 15 kontori rajamiseks, mis võimaldavad avaliku teenistuse ametnikel teha kaugtööd kõigil Malta saartel. Meede liigitati nullkuluga meetmeks, sest Malta ei olnud esitanud prognoositud maksumust. Reformi käigus tuli aga sisse seada vähemalt 140 töökohta – investeering, millega kaasnesid konkreetsed, märkimisväärsed ja kergesti mõõdetavad kulud. Malta ametiasutuste sõnul rahastati neid töökohti riigi vahenditest.

Sarnase juhtumi leidsime ka Austriast.

**34** Komisjon väidab siiski, et nullkuluga meetmete puhul ei saa juba põhimõtteliselt olla topeltrahastamist, sest taaste- ja vastupidavusraha ei kaeta nende projektide rakendamise kulusid, ning neid rahastatakse täielikult muudest allikatest. Komisjon esitas selle seisukoha esimest korda 2023. aastal vastusena ühele konkreetsele juhtumile, millest me kirjutasime oma 2022. aasta aastaaruandes<sup>32</sup>. Komisjon on seisukohal, et topeltrahastamine võib toimuda üksnes taaste- ja vastupidavusraha meetme puhul, mille kohta liikmesriik on esitanud hinnangulised kulud.

---

<sup>32</sup> 2022. aasta aastaaruanded, komisjoni vastused 11. peatükile, lk 449 ja 454.

**35** Nagu me oleme aga juba varem märkinud, ei välista nullkuluga meetmed topeltrahastamise võimalust, kuna taaste- ja vastupidavusrahastu väljamakseid tehakse nii hinnanguliste kuludega kui ka ilma kuludeta meetmetega seotud eesmärkide ja sihtide täitmise põhjal. Just selles kontekstis esitasime oma 2022. aasta aruandes ka ühe nullkulude meetmega seotud topeltrahastamise juhtumi<sup>33</sup>. Tegelikult aitab hinnanguliste kuludeta meetmetega seotud eesmärkide ja sihtide täitmine kaasa liikmesriikidele toetuste väljamaksmisele. Selliste eesmärkide ja sihtide täitmata jätmise toob aga kaasa nendega seotud maksete vähendamise. Võttes arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu olemust, on topeltrahastamine võimalik, kui samu väljundeid/tulemusi rahastatakse kaks korda – nii taaste- ja vastupidavusrahastust kui ka muudest ELi vahenditest. Ei liikmesriigid ega komisjon ei ole aga kontrollinud nullkuluga meetmete võimalikku topeltrahastamist. Seetõttu on topeltrahastamise oht tegelikult suurem nullkuluga meetmete puhul kui hinnanguliste kuludega meetmete puhul.

---

<sup>33</sup> 2022. aasta aastaaruande punktid 11.29–11.30.

## Komisjoni ja liikmesriikide ennetusmeetmetest üksi ei piisa topeltrahastamise vältimiseks

**36** Nii komisjon kui ka liikmesriigid vastutavad selliste süsteemide kehtestamise ja tõhusa rakendamise eest, mis annavad piisava kindluse topeltrahastamise vältimise, avastamise ja kõrvaldamise kohta (punktid **06** ja **07**). Käesolevas osas hindame meetmeid, mida komisjon ja liikmesriigid on võtnud topeltrahastamise vältimiseks.

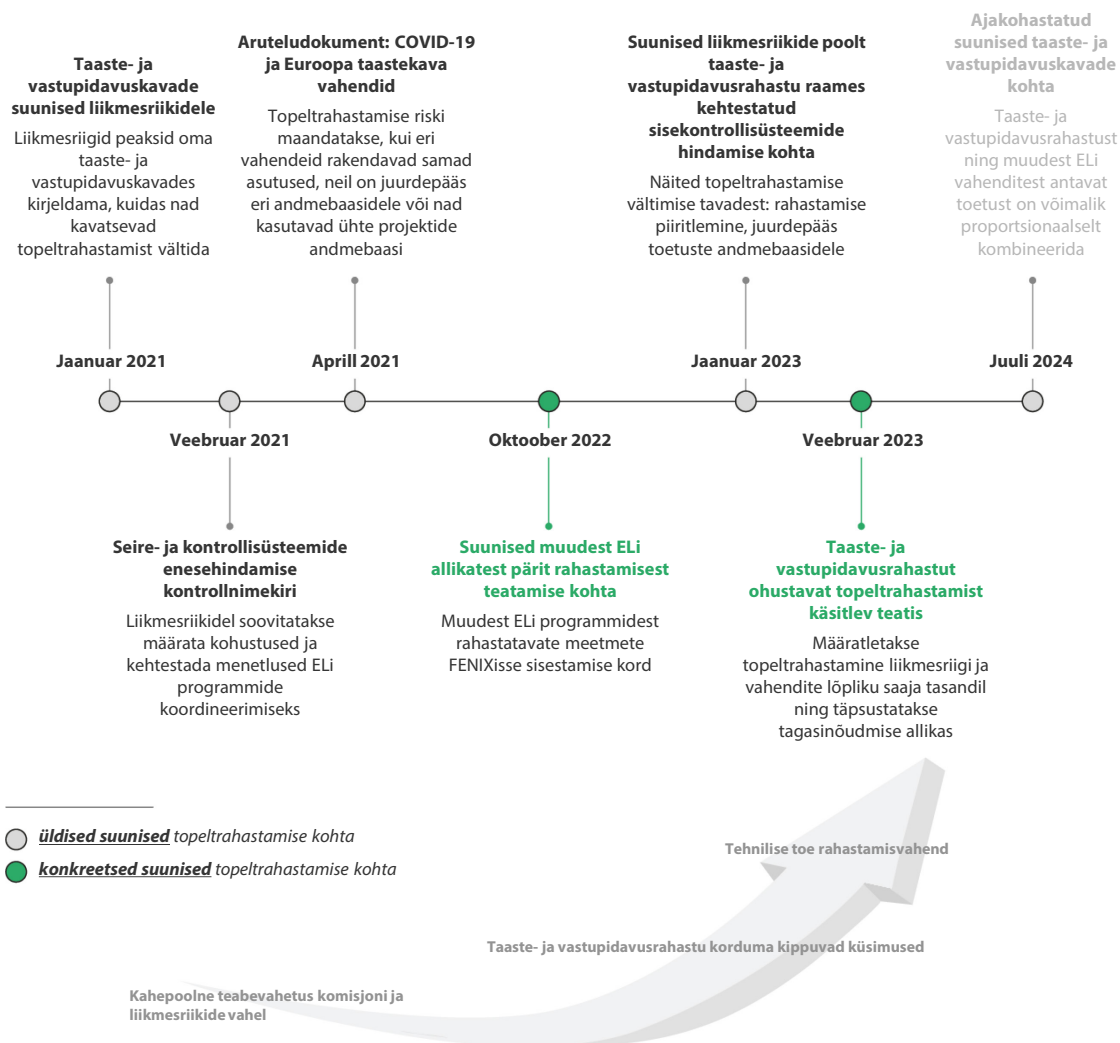
## Komisjoni suunised esitati hilinemisega, need on endiselt puudulikud ja suunavad liikmesriike kasutama kuludel põhinevat kontrolli

**37** Komisjoni üldised suunised topeltrahastamise kohta taaste- ja vastupidavusrahaastust avaldati 2021. aastal. Komisjon jagas aga oma esimesi konkreetselt topeltrahastamist käsitlevaid suuniseid liikmesriikidega alles 2022. aasta septembris ja vormistas need lõplikult 2023. aasta veebruaris. Praeguses etapis on kõik liikmesriigid oma taaste- ja vastupidavuskavad komisjonile juba esitanud, nõukogu on 27-st heaks kiitnud 25 ja tehtud on kaheksa makset (lisaks eelmaksetele). Viimased suunised avaldati 2024. aasta juulis<sup>34</sup> (**joonis 3**).

---

<sup>34</sup> C/2024/4618.

### Joonis 3. Komisjoni esitatud suuniste ajakava



Allikas: kontrollikoda komisjoni suuniste põhjal.

**38** Komisjon tunnistas oma spetsiifilistes topeltrahastamist käsitlevates suunistes, et liikmesriikidel on topeltrahastamist tegelikkuses raske vältida, kui nad kasutavad taaste- ja vastupidavusrahastu raames kuludega sidumata rahastamist. Lisaks täpsustas komisjon, et topeltrahastamist võib esineda kahel tasandil:

- liikmesriigi tasandil, kui muudest ELi fondidest antav toetus katab taaste- ja vastupidavuskava meetmete kuluproгноosides sisalduvad kulud;
- vahendite lõpliku saaja tasandil, kui rahastatava taaste- ja vastupidavusrahastu meetme tulemuste saavutamiseks kantud kulud kaetakse muudest ELi programmidest, st lõplik saaja saab toetust samade kulude katmiseks nii taaste- ja vastupidavusrahastust kui ka muudest ELi fondidest, mille eest vastutab eelkõige liikmesriik.



**39** Taaste- ja vastupidavusrahastu määrus võimaldab liikmesriikidel tugineda oma riiklikele kontrollisüsteemidele<sup>35</sup>. 2023. aasta jaanuari tehnilistes suunistes tõi komisjon näiteid tavadest, millega vältida topeltrahastamist taaste- ja vastupidavusrahastust. Samas ei täpsustanud komisjon tõhusate kontrollisüsteemide miinimumnõudeid, mis on vajalikud taaste- ja vastupidavusrahastu uue kuludega sidumata rahastamise kontekstis topeltrahastamise vältimiseks.

**40** Oleme varem rõhutanud, et lihtsustamine ei tohi toimuda aruandekohustuse arvelt<sup>36</sup>. Käesoleva auditiga hõlmatud seitsme liikmesriigi 26 ametiasutusest 15 leidsid, et komisjoni suunised ja abi ei ole täiesti piisavad, 16 leidsid, et suunised ei ole kergesti rakendatavad, ning 18 leidsid, et need esitati hilinemisega.

**41** 2022. aasta oktoobris avaldas komisjon täiendavad tehnilised suunised liikmesriikide kohustuse kohta esitada taaste- ja vastupidavusrahastu aruandlusvahendis FENIX kaks korda aastas aruanne taaste- ja vastupidavuskava meetmete kohta, mis saavad või on saanud toetust muudest ELi allikatest<sup>37</sup>. Lisaks üldistele ja konkreetsetele suunistele lõi komisjon korduma kippuvate küsimuste platvormi, korraldas [eksperdirühmade kohtumisi](#) ja suhtles liikmesriikidega otse. Aeg-ajalt andis komisjon ka auditisoovitusi, mis on sisuliselt suunised tehnilistes küsimustes, mis oleksid pidanud olema kättesaadavad juba eelnevalt. Tehniliste küsimuste kahepoolse selgitamisega kaasneb oht, et liikmesriigid ei saa sama teavet.

**42** Kahepoolse teabevahetuse käigus suunas komisjon liikmesriike veelgi enam traditsiooniliste kuludel põhinevate kontrollide poole üksikute kuluartiklite tasandil, sealhulgas vajaduse korral toetusesaajate raamatupidamisarvestuses ([2. selgitus](#)). Kuigi sellised kontrollid on vajalikud, et kontrollida, kas taaste- ja vastupidavuskava eesmärkide ja sihtide täitmisega seotud tegelikke kulusid ei kaeta teistest ELi vahenditest (punkt [29](#)), piiravad need halduskoormuse ja kontrollikulude vähendamist, mis oli üks taaste- ja vastupidavusrahastule pandud ootusi. See on näide vastuolulistest prioriteetidest – ühest küljest vähendada halduskoormust ning teisest küljest anda kontrolli ja auditi abil kindlust.

---

<sup>35</sup> [Taaste- ja vastupidavusrahastu määrase](#) artikli 22 lõige 1.

<sup>36</sup> [Ülevaade 05/2018](#): „Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine 2020. aastale järgneval perioodil (infodokument)“, punkt 38.

<sup>37</sup> [Taaste- ja vastupidavusrahastu määrase](#) artiklid 27 ja 28. Tegevuskorra artikkel 1.12.

## 2. selgitus

### Komisjoni suunised, mis suunavad liikmesriike kasutama kuludel põhinevaid kontrollisüsteeme: näited Austriast ja Tšehhist

2023. aasta juulis püüdsid Austria ametiasutused selgitada, kas projekti kulude jagamine taaste- ja vastupidavusrahastu ning muude ELi programmide vahel proportsionaalselt (kusjuures toetus ei tohi ületada 100% hinnangulistest kogukuludest) oleks kooskõlas taaste- ja vastupidavusrahastu topeltrahastamise vältimise nõudega. Komisjon selgitas kahepoolse suhtluse käigus, et selline jagamine ei oleks nõudega kooskõlas, ja soovitas jagada projekti selgelt eristatavateks osadeks, mis võiksid saada ELi rahalisi vahendeid taaste- ja vastupidavusrahastust või muudest ELi programmidest, kuid mitte mõlemast. Komisjoni 2024. aasta juuli suunised võimaldavad siiski teatavatel tingimustel taaste- ja vastupidavusrahastust ja muudest ELi vahenditest saadava toetuse proportsionaalset kombineerimist.

Tšehhis ei suutnud komisjoni audiitorid jõuda järeldusele, et 17 koolis IKT-seadmete ostmiseks lihtsustatud kuluvõimalusi kasutanud ESFi projektide puhul ei olnud tegemist topeltrahastamisega. Samad koolid olid nimelt ka taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite lõplikud saajad. Nad soovitasid tulevikus kontrollida lihtsustatud kuluvõimalustega projektide puhul vahendite lõplike saajate analüütilist raamatupidamisarvestust.

**43** Mitu liikmesriiki taotlesid tehnilise abi rahastamisvahendist kohandatud tehnilist tuge, et tugevdada oma taaste- ja vastupidavuskava kontrollisüsteeme topeltrahastamise osas, mis näitab nende vajadust täiendavate suuniste ja abi järele. Selliseid projekte rakendasid 13 liikmesriiki (kogueelarvega 6,3 miljonit eurot).

## Komisjoni meetmed programmitöö etapis ei olnud topeltrahastamise vältimiseks piisavad

### Komisjoni hinnang taaste- ja vastupidavusrahastu vahendite täiendavuse kohta põhines piiratud teabel

**44** Nii taaste- ja vastupidavusrahastu kui ka ühtekuuluvuse raames rahastatavaid investeeringuid tuleb kavandada ja rakendada nii, et need kaks vahendit täiendaksid, mitte ei dubleeriks üksteist<sup>38</sup>. Täiendus tähendab taaste- ja vastupidavusrahastu raames seda, et reformid ja investeeringud võivad saada toetust muudest ELi programmidest ja vahenditest, tingimusel et selline toetus ei kata samu kulusid<sup>39</sup>. Seega tähendab täiendus võimalust kombineerida ELi rahastamist, järgides samal ajal topeltrahastamise vältimise põhimõtet. Seda on võimalik saavutada kas üksteisel põhinevate eri meetmete rahastamisega või sama meetme eri osade rahastamisega<sup>40</sup>. Mõlemal juhul, kui seda ei tehta hoolikalt, võib tekkida topeltrahastamise oht.

**45** Komisjon tunnistas seda riski ja püüdis seetõttu programmitöö etapis hinnata, kas taaste- ja vastupidavuskavade meetmete hinnangulised kulud täiendasid muudest ELi programmidest eraldatud rahastamist. Selleks et leida kinnitust liikmesriikide põhjendustele taaste- ja vastupidavuskavade hinnangulise kogukulu kohta, kontrollis komisjon, kas iga liikmesriik oli esitanud piisavalt teavet, mis näitab, et tema taaste- ja vastupidavuskava hinnangulised kogukulud ei sisaldanud muid ELi rahalisi vahendeid<sup>41</sup>. Komisjonil olid aga üksnes piiratud võimalused, et kontrollida täiendavust perioodi 2021–2027 partnerluslepingute ja programmidega, kuna need ei olnud üheski meie auditiga hõlmatud liikmesriigis veel lõpule viidud. Kirjutasime ühes oma varasemas aruandes, et hinnanguliste kogukulude komisjonipoolne hindamine oli asjakohane, kuigi komisjon märkis ka kättesaadava teabe puudumist taaste- ja vastupidavuskavade hindamisel ning leidis puudusi kulude kindlaksmääramisel<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Ühissätete määruse artikli 11 lõike 1 punkt b ja artikli 22 lõike 3 punkt a. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 28.

<sup>39</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artiklid 5 ja 9.

<sup>40</sup> Ülevaade 01/2023, punktid 5–49.

<sup>41</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 18 lõike 4 punkt k, artikli 19 lõike 3 punkt i ja V lisa kriteerium 2.9.

<sup>42</sup> Eriaruande 21/2022 punktid 69, 72 ja 118.

**46** Lisaks ei võtnud komisjon eri rahastamisvahendite omavahelise täiendavuse hindamisel arvesse meetmeid, mille hinnanguline maksumus on null. See suurendab veelgi topeltrahastamise riski, eelkõige investeeringutel põhinevate reformide puhul. Leidsime oma auditi käigus nullkuluga meetmeid, mille eesmärk oli täita ühtekuuluvusvahendite kasutamisel juba täidetud nõudeid. Kahes liikmesriigis võib seejuures olla tegu isegi topeltrahastamise juhtumitega (**3. selgitus**).

### 3. selgitus

#### Nullkuluga meede, mis on seotud ühtekuuluvusvahendite kasutamisele juba kehtivate nõuetega: näide Maltalt

Oma esimeses taaste- ja vastupidavuskava maksetaotluses teatas Malta, et on täitnud aruka spetsialiseerumise strateegia vastuvõtmisega seotud eesmärgi. Malta ei esitanud selle meetme kuluproгноosi.

Liikmesriikidelt nõuti aga sellise strateegia olemasolu eeltingimusena juba perioodide 2014–2020 ja 2021–2027 ühtekuuluvusvahendite teadusuuringute ja innovatsiooni toetuste kasutamiseks. Selle eesmärk võimaldab seega maksta välja taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse väljundi eest, mis on igal juhul vajalik ka ühtekuuluvuse jaoks.

Malta ametiasutuste kinnitusel ei rahastatud selle strateegia ettevalmistamist ühtekuuluvuspoliitika raames antavast tehnilisest abist.

Lisaks 2022. aasta aastaaruandes esitatud ja topeltrahastamiseks liigitatud juhtumile leidsime Slovakkias veel ühe sarnase juhtumi, kus ühe ühtekuuluvuspoliitika eeltingimuse täitmine aitas kaasa ka ühe taaste- ja vastupidavuskava eesmärgi saavutamisele<sup>43</sup>.

**47** Komisjon hindas perioodi 2021–2027 partnerluslepingute ja programmide heakskiitmise käigus ühtekuuluvuse valdkonnas vastastikust täiendavust muude ELi vahenditega. Iga valitud poliitikaeesmärgi kohta esitasid liikmesriigid dokumendi, milles kaardistati ühtekuuluvuspoliitika rakenduskavade ning nende taaste- ja vastupidavuskavade vastastikune täiendavus, kuigi erineva üksikasjalikkusega.

<sup>43</sup> 2022. aasta aastaaruande punkt 11.30.

**48** Valitud liikmesriikidelt saadud teave ei olnud sageli piisavalt üksikasjalik, et teha kindlaks valdkonnad, kus taaste- ja vastupidavusrahanõu ning õhtekuuluvus võivad kattuda. Ilma selle teabeta on liikmesriikidel suurem topeltrahastamise oht, eriti kui piirid taaste- ja vastupidavusrahanõu ning õhtekuuluvuse vahel ei ole selgelt kindlaks määratud ning rakendamise ajal ei toimu pidevat järelevalvet ([4. selgitus](#)).

#### 4. selgitus

##### **Puudub järelevalve taaste- ja vastupidavusrahanõu ning õhtekuuluvuse või ka topeltrahastamisest ohustatud meetmete piiritlemise üle: näide Prantsusmaalt**

Prantsusmaal koostas õhtekuuluvuspoliitikat koordineeriv asutus juhendi taaste- ja vastupidavuskava ning õhtekuuluvuse piiritlemise kohta. Nagu me juba varem märkisime, aitab see kehtestada peamisi piiritlemispõhimõtteid, kuid ei kõrvalda rakendamise ajal vajadust edasise koordineerimise ja piiritlemise järele piirkondlikul ja projektide tasandil<sup>44</sup>. Näiteks märgitakse juhendis, et lennundus- ja autotööstussektorit toetavad taaste- ja vastupidavuskava meetmed ei saa toetust ERFist. Nende sektorite ettevõtted võivad aga saada toetust arvukatest ERFi piirkondlikest rakenduskavadest – seega on olemas topeltrahastamise oht. Seni ei ole riiklikul, piirkondlikul ega kohalikul tasandil tehtud järelevalvet piiritlemise kasutamise ega kattumisohtu meetmete üle.

**49** Komisjon kehtestas ka FENIXi raames kaks korda aastas toimuva aruandluse, et saada liikmesriikidelt ajakohastatud teavet taaste- ja vastupidavuskavade meetmete kohta, mille rakendamisel kasutatakse pärast taaste- ja vastupidavuskava vastuvõtmist muid ELi rahalisi vahendeid (punkt [41](#)). Liikmesriigid peaksid FENIXis märkima üksnes varem teatamata rahastuse, mis on saadud mõne taaste- ja vastupidavuskava investeeringu või reformi raames muudest ELi programmidest. FENIXisse kantud andmed sisaldavad üksnes muudatusi võrreldes andmetega, mis esitati enne taaste- ja vastupidavuskava vastuvõtmist, ega anna teavet topeltrahastamise riski maandamise kohta. Lisaks ei märgistata Euroopa ühendamise rahastu haldamiseks kasutatavas IT-süsteemis projekte, mis saavad toetust ka taaste- ja vastupidavusrahanõust. Lühidalt öeldes ei ole komisjonil isegi otsese eelarve täitmise korral täielikku ja ajakohast ülevaadet ELi rahastamise täiendavuse kohta.

<sup>44</sup> Ülevaade 01/2023, 9. selgitus. Prantsuse ametiasutuste avaldatud [suuniste](#) 3. versioon.

## Pärast omapoolset hindamist seadis komisjon mõne liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskavale auditi- ja kontrollieesmärgid

**50** Oleme varem märkinud, et komisjoni hinnang taaste- ja vastupidavusrahastu kontrollisüsteemidele oli põhjalik, kuid sageli tingimuslik, sõltudes teatavate nõuete täitmisest<sup>45</sup>. Eelkõige oli sageli vähe teavet liikmesriikide kavandatud kontrollide ja andmeallikate kohta.

**51** Analüüsisime kontrollnimekirju, mida komisjon kasutas taaste- ja vastupidavuskavade topeltrahastamise kontrollisüsteemide kirjelduse hindamiseks. Leidsime, et need hõlmasid liikmesriikide korda ristkontrollide ja andmeallikate kasutamiseks. Need ei hõlmanud aga sõnaselgelt paljude asjaomaste ametiasutuste juurdepääsuõigusi, mille eesmärk on suurendada kasutatavate IT-süsteemide koostalitlusvõimet.

**52** Kui komisjon jõudis järeldusele, et liikmesriigi kontrollisüsteemid ei ole tõhusad, lisas ta auditi- ja kontrollieesmärgid, mis tuli täita enne komisjoni hinnangule järgnevat esimest maksetaotlust. Hinnatud algsetest taaste- ja vastupidavuskavadest oli ainult Belgia seadnud eesmärgi luua topeltrahastamise vältimise kord. Kahe liikmesriigi (Ungari ja Poola) puhul lisas komisjon eesmärgid Arachne kasutamise kohta muu hulgas topeltrahastamise kontrolliks ja auditeerimiseks (punktid **72–77**). Pärast liikmesriikide kontrollisüsteemide ümberhindamist nende taaste- ja vastupidavuskavade läbivaatamiseks, et integreerida kava „REPowerEU“ ja võtta mõne liikmesriigi puhul arvesse komisjoni auditite järeldusi, kehtestas komisjon seitsme liikmesriigi (Belgia, Iirimaa, Küpros, Austria, Portugal, Soome ja Rootsi) jaoks täiendavad eesmärgid topeltrahastamise kohta (või kohandas olemasolevaid, et need võtaksid arvesse topeltrahastamist). Enne nende eesmärkide kehtestamist oli komisjon aga 4 miljardit eurot taaste- ja vastupidavusrahastu toetusi juba välja maksnud. Kuni nende täitmiseni püsivad ka nendega seotud puudused topeltrahastamise kontrollisüsteemides ning edasisi makseid ei tehta.

---

<sup>45</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 19 lõike 3 punkt j ja V lisa kriteerium 2.10. Eriaruanne 21/2022 punktid 106–111. Eriaruanne 07/2023: „Taaste- ja vastupidavusrahastut käsitleva komisjoni kontrollisüsteemi ülesehitus – hoolimata kavandatavast ulatuslikust tööst on ka uues rakendamismudelil ELi tasandil endiselt kindluse andmise ja vastutusalaseid lünki“, punktid 25–27.

## Liikmesriigid väldivad taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse kombineerimist muude ELi vahenditega, et vältida topeltrahastamist

**53** Täheldasime auditi käigus, et Tšehhi, Prantsusmaa, Itaalia ja Portugal vältisid konkreetsete meetmete rakendamisel ettevaatuse mõttes taaste- ja vastupidavusrahastu kombineerimist muude ELi programmidega. Selline lähenemisviis aitab vähendada topeltrahastamise ohtu ([5. selgitus](#)).

### 5. selgitus

#### Topeltrahastamise ohu maandamine, vältides taaste- ja vastupidavusrahastu toetuse kombineerimist muude ELi vahenditega: näide Tšehhist

Transpordiministeerium kasutab vahendite süstemaatilise lahtisidumise põhimõtet, keelates erinevate ELi rahastamisallikate kombineerimise sama projekti jaoks. Rakendusametuse sisemine IT-süsteem ei võimalda registreerida taaste- ja vastupidavuskava toetust koos muu ELi rahastamisega. Ka transpordi- ja keskkonnavaldkonna rakenduskavade korraldusametused kasutavad näiteks ainult ühtekuuluvusvahendeid.

Ministeerium küsis komisjonilt, kuidas jagada samadesse raudteejaamadesse tehtud investeeringutega saavutatud energiasäästu, kui rahastamine tuli nii ÜFist/ERFist (riiklik keskkonna rakenduskava) kui ka taaste- ja vastupidavuskavast. Komisjon soovitas seepeale kajastada energiasääst tervikuna, olenemata eri vahendite konkreetsest panusest investeeringute maksumusse.

Tšehhi ametiasutused otsustasid seda lähenemisviisi mitte kasutada ja 2022. aastal kandsid nad keskkonna rakenduskavast seitse projekti üle taaste- ja vastupidavuskavasse. Neist kuue projekti rakendamine oli juba alanud. Lisaks olid kaks neist lõpule viidud ja ühe puhul olid tegelikud rahastamiskõlblikud kulud täielikult hüvitatud. Keskkonna rakenduskava raames raudteeametile kui toetusesaajale tehtud maksed nõuti tagasi.

**54** Kui tuvastati topeltrahastamise oht ja ELi vahendite selge piiritlemine ei olnud võimalik, muutsid komisjon ja liikmesriigid ka läbivaadatud taaste- ja vastupidavuskavade meetmeid, et vältida erinevate ELi rahastamisvahendite kombineerimist ([6. selgitus](#)).

## 6. selgitus

### Topeltrahastamise riski maandamiseks eemaldati riskantsed projektid läbivaadatud taaste- ja vastupidavuskavadest: näide Itaaliast

Palermo–Catania kiirraudteeliini Bicocca–Catenanuova lõik sisaldus Itaalia taaste- ja vastupidavuskavas ning seda rahastati ka ERFist. Taaste- ja vastupidavuskava eesmärk hõlmas 37,4 kilomeetri pikkuse lõigu ehitust, mida EL rahastas nii taaste- ja vastupidavusrahastust kui ka ERFist.

Kuna praktikas ei olnud võimalik kahte ELi rahastamisallikat ehitatud kilomeetrite kaupa eraldada, tegi Itaalia ettepaneku kasutada proportsionaalset meetodit, et määrata pärast algse taaste- ja vastupidavuskava vastuvõtmist kindlaks taaste- ja vastupidavusrahastu toetusega seotud raudteekilomeetrite arv. Seda meetodit ei rakendatud. Vältimaks ohtu, et samu väljundeid/tulemusi rahastatakse kaks korda, jäeti raudteelõik lõpuks 2023. aasta detsembris läbivaadatud taaste- ja vastupidavuskavast<sup>46</sup> välja.

Sama lähenemisviisi järgiti ka teiste raudteelõikude puhul.

### Taaste- ja vastupidavusrahastu kasutuselevõtt tõi kaasa suurema koordineerimisvajaduse, et vältida ja avastada topeltrahastamist

**Komisjon vormistas oma sisemise koordineerimisraamistiku alles 2023. aasta aprillis**

**55** Komisjoni talitused vahetavad riikidega tegelevate rühmade mitteametlikel kohtumistel teavet ELi programmide vastastikuse täiendavuse ja liikmesriikide kontrollisüsteemide kohta. Nad korraldavad talitustevahelisi konsultatsioone, mille eesmärk on ametlikult konsulteerida teiste peadirektoraaatidega taaste- ja vastupidavuskavade hindamise ja maksetaotluste, 2021.–2027. aasta ühtekuuluvusprogrammide vastuvõtmise ning Euroopa ühendamise rahastu projektikonkursside ja projektide lõpliku valiku üle.

<sup>46</sup> Nõukogu rakendusotsus 16051/23.



**56** Kirjutasime ühes oma varasemas aruandes, et taaste- ja vastupidavuse rakkerühm (RECOVER) ning majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat suhtlesid taaste- ja vastupidavuskavade hindamise käigus korrapäraselt teiste peadirektoraatidega<sup>47</sup>. Sellise koostöö kohta on siiski vaid piiratud andmed, mis hõlmavad valdkondi, kus on võimalik kattuvus ja topeltrahastamise oht on suurem. Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat allkirjastas vastastikuse mõistmise memorandumi regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadiga, et hõlbustada teabevahetust auditiküsimustes, kuid seda alles 2023. aasta aprillis. Taaste- ja vastupidavusrahistu määruse kohaselt peavad liikmesriigid (kui neilt seda küsitakse) esitama auditi ja kontrolli eesmärgil andmeid ka kõige enam toetust saanud vahendite lõplike saajate [esisajast](#) välja jäänud toetusesaajate kohta. Otsese juurdepääsu puudumine taaste- ja vastupidavusrahistu vahendite lõplike saajate täielikule loetelule vähendab aga komisjoni suutlikkust tuvastada võimalikke topeltrahastamise juhtumeid (punkt [62](#)).

#### **Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade meetmete ja piirkondlike ühtekuuluvuse rakenduskavade koordineerimine on eriti keeruline**

**57** Taaste- ja vastupidavusrahistu kasutuselevõtt suurendas ka vajadust koordineerimise järele liikmesriikide ja piirkondlikul tasandil. Kuna puudub õiguslik nõue luua spetsiaalsed koordineerimisstruktuurid, kehtestas iga liikmesriik oma korra.

**58** Selle tulemusena leidsime, et koostöö ning projektide ja toetusesaajate andmete vahetamise ulatus taaste- ja vastupidavusrahistu ning ühtekuuluvusega tegelevate asutuste vahel varieerub sõltuvalt iga liikmesriigi juhtimisstruktuuridest. Mitmes kontrollitud liikmesriigis teevad nii ühtekuuluvuse kui ka taaste- ja vastupidavusrahistu üle järelevalvet samad asutused. Kui aga taaste- ja vastupidavusrahistut ning ühtekuuluvust rakendavad eri ametiasutused, suureneb vajadus välise koordineerimise järele, et kontrollida võimalikku topeltrahastamist ([7. selgitus](#)).

---

<sup>47</sup> Eriaruande 21/2022 punktid 26 ja 29.

## 7. selgitus

### Taaste- ja vastupidavuskavu ning piirkondlikke ühtekuuluvuse rakenduskavu on keeruline koordineerida: näide Itaaliast

Itaalias on paralleelselt taaste- ja vastupidavuskavaga aastateks 2021–2027 loodud ka 58 ühtekuuluvuse rakenduskava, mida haldavad erinevad riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused.

Itaalia taaste- ja vastupidavuskava puhul on kõrgetasemelist koordineerimist tagavad peamised osalejad ministrite nõukogu eesistumise raames tegutsev taaste- ja vastupidavuskava missiooni struktuur ning taaste- ja vastupidavusrahastu koordineerimisasutus majandus- ja rahandusministeeriumis. Lisaks vastutavad iga ministeeriumi missiooniüksused taaste- ja vastupidavuskava reformide ja investeeringute ning eesmärkide ja sihtide saavutamisel tehtud edusammude eest. Nad teevad järelevalvet projektide rakendamise üle rakendusasutustes, näiteks piirkondlikes ja kohalikes omavalitsustes ning muudes avalik-õiguslikes või eraõiguslikes asutustes. Kui riiklike rakenduskavade puhul võib korraldusasutusena ning taaste- ja vastupidavuskava missiooniüksusena tegutseda sama asutus, näiteks taristu- ja transpordiministeerium, puudub piirkondlike rakenduskavade puhul tavaliselt otsene koostöö korraldusasutuste ning taaste- ja vastupidavuskava kesksete missiooniüksuste vahel.

Leidsime sarnaseid näiteid koordineerimise keerukuse kohta ka Prantsusmaal.

**59** Kuigi komisjon ja liikmesriigid võtsid erineval määral ennetusmeetmeid, oleme kokkuvõttes seisukohal, et need üksi ei ole piisavad topeltrahastamise riski täielikuks maandamiseks. Seetõttu on vaja taaste- ja vastupidavusrahastu meetmeid endiselt kohapeal auditeerida ja kontrollida. Meie aruande ülejäänud osas uuritaksegi neid aspekte.

## Liikmesriikide topeltrahastamise puudumise kontrollides on puudusi

**60** Ennetustegevuse täiendamiseks peavad liikmesriigid kehtestama halduskontrollide ja auditite tegemise, et tuvastada ja kõrvaldada topeltrahastamine juba rakendamise ajal<sup>48</sup>. Aruande käesolevas osas hindame, kas nende ülesehitus ja rakendamine oli valitud liikmesriikide taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide ja sihtide ning ühtekuuluvusprojektide valimi puhul asjakohane.

## Topeltrahastamise juhtimiskontrollid põhinevad tegelikult kantud kuludel, tuginedes peamiselt toetusesaajate endi kinnitustele

**61** ELi rahaliste vahendite saajate ja nende projektide andmete ristkontroll on üks peamisi juhtimiskontrolle topeltrahastamise tuvastamiseks. Sisemiste (projekti rahastamiskava, raamatupidamisdokumendid) ja väliste andmeallikate (piirkondlikud, riiklikud või ELi andmebaasid) abil saab teha kindlaks projektid, mille puhul on topeltrahastamise oht. Juhtimiskontrollid võivad toimuda eri etappides:

- o eelhindamisel, mis on osa projektide valimisest;
- o enne vahendite saajatele makse tegemist;
- o tagantjärele, pärast projekti lõpuleviimist.

---

<sup>48</sup> Ühissätete määruse artiklid 74 ja 77. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 22.

**62** Valdkondlikes eeskirjades nõutakse, et liikmesriigid koguksid andmeid ELi vahendite saajate kohta ja annaksid neile juurdepääsu, mis võimaldaks ristkontrolle. Ühtekuuluvuse valdkonnas peavad korraldusasutused koguma ja säilitama andmeid iga tegevuse kohta elektrooniliselt ning avaldama toetuse saamiseks valitud tegevuste loetelud, sealhulgas vajaduse korral andmed toetusesaajate ja töövõtjate kohta<sup>49</sup>. Taaste- ja vastupidavusrahastu raames peavad liikmesriigid koguma andmeid vahendite lõplike saajate, töövõtjate ja alltöövõtjate ning taaste- ja vastupidavuskava meetmete rakendamise projektide kohta, sealhulgas taaste- ja vastupidavusrahastust ning muudest ELi fondidest vahendite lõplikele saajatele tegelikult makstud summade kohta<sup>50</sup>. Alates 2023. aasta märtsist on liikmesriigid esitanud komisjonile teavet **100 vahendite lõpliku saaja** kohta, kes saavad kõige rohkem taaste- ja vastupidavusrahastu vahendeid<sup>51</sup>. See teave avaldatakse ka [interaktiivsel kaardil](#). Taaste- ja vastupidavusrahastu määruuses sätestatud piiratud juurdepääsuõiguste tõttu ei saa aga komisjon kontrollida nende andmete usaldusväärsust (punkt **56**). Lisaks ei ole nende andmete üksikasjalikkus ja struktuur alati piisav, et võimaldada andmebaaside vahelisi ristkontrolle, mis nõuavad andmete võrdlemist.

**63** Meie analüüs näitas, et seitsmest valitud liikmesriigist kuus on loonud kuludel põhinevad kontrollisüsteemid, mis tuginevad topeltrahastamise vältimiseks kulude ja arvete kontrollimisele (nagu ühtekuuluvuse puhulgi) (**8. selgitus**).

## 8. selgitus

### Taaste- ja vastupidavuskava raames tehtavad juhtimiskontrollid, mis sarnanevad ühtekuuluvuse kontrollidega: näide Tšehhist

Tšehhis kontrollitakse topeltrahastamist eelnevalt – projekti valimise ajal ja toetusesaaja esitatud iga maksetaotluse saamisel. Projektide valimisel võrdlesid ametiasutused taotlejalt saadud teavet sisemiste ja teataval määral väliste allikatega, nagu riiklik toetuste register, Arachne ja ühtekuuluvusprojektide register. Enne makse tegemist kontrollitakse samuti, kas samu arveid, millele on märgitud kordumatu projektinumber, ei ole juba varem hüvitatud. Need kontrollid põhinevad kuludel ja on nii taaste- ja vastupidavuskavade kui ka ühtekuuluvusprojektide puhul üldjoontes sarnased.

<sup>49</sup> Ühissätete määruse artikli 49 lõige 3, artikli 69 lõige 2 ja artikli 72 lõike 1 punkt e.

<sup>50</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 22 lõike 2 punkt d.

<sup>51</sup> Määruse (EL) 2023/435 artikli 1 lõige 10 (taaste- ja vastupidavuskavade REPowerEU peatükid).

**64** Kui liikmesriigid kasutavad kuludel põhinevaid kontrolle, ei eelda me halduskoormuse ja kontrollikulude vähenemist, kuna liikmesriigid peavad kontrollima ka eesmärkide ja sihtide täitmist ning tagama ELi finantshuvide kaitse. Sellega seoses leidsid Tšehhi, Itaalia ja Slovakkia ametiasutused, et taaste- ja vastupidavusraha- ja topeltrahastamise ohuga tegelemine on vähemalt sama keeruline kui ühtekuuluvuse puhul.

**65** Üks teine valitud liikmesriik tugineb peamiselt taaste- ja vastupidavusraha- ja ühtekuuluvuse eelnevale piiritlemisele ning taaste- ja vastupidavuskavade konkreetsete juhtimiskontrollide puudumisel käsitletakse seal topeltrahastamise riski üksnes ühtekuuluvuse valdkonna olemasolevate kontrollide abil ([9. selgitus](#)).

## 9. selgitus

### Taaste- ja vastupidavuskavade nõrgad juhtimiskontrollid topeltrahastamise vältimiseks: näide Prantsusmaalt

Iga ministeerium pidi esitama taaste- ja vastupidavusraha- ja ühtekuuluvuse koordineerivale asutusele oma kontrollisüsteemi kirjelduse, sealhulgas topeltrahastamise kohta. Koordineeriv asutus hindas kirjeldusi, kuid mitte süsteemide tegelikku toimimist.

Ei koordineeriv asutus ega taaste- ja vastupidavuskava rakendavad ministeeriumid ei andnud konkreetseid juhiseid topeltrahastamise kontrollimiseks. Külastatud ministeeriumid ei olnud teadlikud volitatud asutuste tehtud kontrollide liikidest ega vaadanud selliseid kontrolle üle.

Ristkontrollid ühtekuuluvusprojektide andmetega olid tehtud ainult ühe valitud taaste- ja vastupidavuskava eesmärkide ja sihtide kohta kuuest. Tööministeerium, kes haldab nii taaste- ja vastupidavuskava meetmeid kui ka riiklikku ESFi rakenduskava, kontrollis käsitsi topeltrahastamist ainult nende taaste- ja vastupidavuskava projektide puhul, mida peeti ohustatuks. Ministeerium vaatas läbi potentsiaalselt kattuvatele ESFi projektide hüvitatud kulud, tagamaks, et need hõlmaksid muid kui taaste- ja vastupidavuskavas sisalduvaid tegevusi. Kontrolliti ainult ESFi toetusesaajaid (*missions locales* ehk kohalikud sotsiaalteenuste keskused), võttes aluseks kaetud kulude liigid, kuna taaste- ja vastupidavusraha- ja ühtekuuluvuse vahendite lõplike saajate nimekiri (toetatud noored) ei võimaldanud teha ristkontrolle topeltkannete tuvastamiseks.

**66** Topeltrahastamise tuvastamiseks on oluline kontrollida ametlike deklaratsioonide vastavust muudele teabeallikatele ja teha projektiandmebaaside vahelisi ristkontrolle. Itaalias tuvastasime juhtumi, kus rakendusasutuste tehtud ristkontrollid aitasid avastada vigaseid andmekirjeid ja täiendada ELi rahastamise kasutamise. Need kontrollid toimusid aga alles pärast seda, kui komisjon oli saanud maksetaotluse, millega taotleti asjaomase eesmärgi täitmise eest kokku lepitud taaste- ja vastupidavusraha toetuse väljamaksmist (**10. selgitus**).

## 10. selgitus

### Topeltrahastamise ristkontrollide käigus tuvastati vigaseid andmekirjed ja muid ELi rahastamise allikaid: näide Itaaliast

Itaalia taaste- ja vastupidavuskava eluasemekvaliteedi innovatsiooniprogrammi eesmärgi saavutamiseks pidid vähemalt 15 piirkonda ja autonoomset provintsi allkirjastama lepingud sotsiaaleluruumide ümberkujundamiseks ja suurendamiseks.

Kui vastutav ministeerium nõudis kinnitust topeltrahastamise puudumise kohta, võrdlesid rakendusasutused Itaalia taaste- ja vastupidavusraha keskses IT-süsteemis (ReGiS) olevaid andmeid muude andmeallikatega. Need sihipärased kontrollid tehti pärast eesmärgiga seotud taaste- ja vastupidavusraha maksetaotluse esitamist ja enne selle meetme lõppsaajatele maksete tegemist.

Seejuures leiti 34 kontrollitud projektist 32 puhul vigu muude ELi vahendite registreerimisel ReGiSis ning kahe projekti puhul ei olnud kajastatud muudest allikatest saadud ELi rahastamist. Ühte projekti oleks võinud rahastada ka ERFist ning teist ühest teisest taaste- ja vastupidavuskava meetmest. Itaalia ametiasutused ja komisjon leppisid 2023. aasta oktoobris pärast meie auditikülastust Itaaliasse kokku, et meetme lõpliku taaste- ja vastupidavuskava sihi saavutamise hindamisel ei võeta arvesse ERFist rahastatud projekti. See näitab, et projekti puhul oli topeltrahastamise oht.

**67** Meie analüüs näitas ka, et liikmesriikide topeltrahastamise kontrollisüsteemid tuginevad suures osas ELi vahendite saajate endi kinnitustele, ilma et neid oleks võrreldud muude allikatega, nagu olemasolevad andmebaasid ELi rahastatud projektide kohta ja riskihindamisvahend Arachne. Kõik ristkontrollid tehti käsitsi (**joonis 4**). Sarnaseid probleeme tuvastas oma auditites ka komisjon.

## Joonis 4. Liikmesriikide topeltrahastamise juhtimiskontrollide läbivaatamine



Allikas: kontrollikoda valitud liikmesriikidelt saadud tõendite põhjal.

**68** Kui maksed põhinevad kuludega sidumata rahastamisel, võib topeltrahastamine tähendada seda, et samu väljundeid/tulemusi rahastatakse kaks korda (punktid 11–14). Leidsime, et valitud liikmesriikide kontrollisüsteemides seda riski ei arvesse ei võetud. Juhtimiskontrollidega ei kontrollita, kas ühtekuuluvusfondidest või Euroopa ühendamise rahastust toetatud väljundeid on taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide ja sihtide saavutamisel arvesse võetud, ja vastupidi. Sellega kaasneb topeltrahastamise oht, kui komisjonile esitatakse vastav maksetaotlus (11. selgitus).

## 11. selgitus

### Topeltrahastamise oht, kui Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusraha väljundid kattuvad: näide Austriast

Austria taaste- ja vastupidavuskava uute raudteede ehitamise ja piirkondlike raudteede elektrifitseerimise meede sisaldab ehitusprojekti lõpuleviimise eesmärki. Nõukogu poolt komisjoni ettepakul heaks kiidetud eesmärk (mis tuleb saavutada 2025. aastal) hõlmab kogu Koralmbahni raudteeliini, sealhulgas Koralmi tunnelisse viiva Styria etteveotee kasutuselevõttu, kuigi taaste- ja vastupidavusraha kattis ainult ligikaudu 9% selle liini projekti kogumaksumusest.

Koralmi tunnelisse viiva Styria etteveotee ehitustöid rahastati ka ühe Euroopa ühendamise rahastust toetatud projekti raames (nagu märgitud Austria taaste- ja vastupidavuskavas). Kuna eespool nimetatud eesmärgi kirjeldus ei ole piisavalt konkreetne, et välistada kattumine Euroopa ühendamise rahastust rahastatava Steiermarki etteveotee projektiga, eelkõige Wettmannstätten–Deutschlandsbergi lõiguga, on oht, et sama töö tulemused deklareeritakse (ja seega ka rahastatakse) nii Euroopa ühendamise rahastu kui ka taaste- ja vastupidavusraha raames.

### Topeltrahastamise tõhusat riskikontrolli takistab IT-juhtimissüsteemide killustatus

**69** Tõhusad juhtimiskontrollid ja auditid topeltrahastamise avastamiseks nõuavad integreeritud või koostalitlusvõimelisi IT töövahendeid, mis võimaldavad automaatset riskikontrolli erinevate kohalike, piirkondlike, riiklike ja ELi andmebaaside vahel, kus registreeritakse kõik ELi projektid ja toetusesaajad. 2024. aasta uuesti sõnastatud finantsmääruse kohaselt peavad liikmesriigid tegema komisjonile elektrooniliselt kättesaadavaks teabe projektide ja toetusesaajate kohta. Seda muudatust hakatakse kohaldama alates 2027. aastale järgnevast mitmeaastasest finantsraamistikust<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Finantsmääruse (uuesti sõnastatud) artikli 36 lõiked 2 ja 6 ning artikli 277 lõige 5.



**70** Leidsime, et liikmesriigid jäid hätta, kui nad kasutasid oma taaste- ja vastupidavuskavade rakendamiseks arvukaid kohalikke IT-süsteeme. Detsentraliseeritud ülesehituse korral on automaatsed ristkontrollid võimaliku topeltrahastamise tuvastamiseks praktiliselt võimatud, sest IT-vahendid ei ole koostalitlusvõimelised. Tõhusat ristkontrolli takistavad ka piiratud juurdepääsuõigused, vajadus kasutada mitut andmebaasi ja mittestandardseid projektiandmed (**12. selgitus**).

## 12. selgitus

### Killustatud IT-süsteemid muudavad topeltrahastamise avastamise keerulisemaks: näited Tšehhist ja Prantsusmaalt

Tšehhis kasutavad ministriumid ja rakendusasutused taaste- ja vastupidavuskava rakendamise haldamiseks ja topeltrahastamise ohus olevate projektide tuvastamiseks oma kohalikke IT-süsteeme. Need süsteemid ei ole aga koostalitlusvõimelised ja pakuvad ainult piiratud võimalusi automaatsete ristkontrollide tegemiseks.

Prantsusmaa taaste- ja vastupidavuskava rakendatakse keskvalitsuse ministriumide kaudu, kes delegeerivad ülesandeid avaliku sektori asutustele või detsentraliseeritud riigiteenistustele. Ühtekuuluvuspoliitikat rakendavad seevastu peamiselt piirkondlikud asutused (aastatel 2014–2020 oli 37 piirkondlikku rakenduskava ja kaks riiklikku rakenduskava). Piirkondliku ja riikliku tasandi IT-süsteemid ei ole koostalitlusvõimelised ning eri asutustel puudub juurdepääs üksteise süsteemidele.

**71** Kreeka ja Itaalia on loonud tsentraliseeritud IT-süsteemid taaste- ja vastupidavuskava eesmärkide ja sihtide ning tegelike kulude jälgimiseks. See aitab neil kindlaks teha topeltrahastamise ohumärgid (**13. selgitus**).

### 13. selgitus

#### Tsentraliseeritud IT-süsteemid hõlbustavad topeltrahastamise avastamist: näited Kreekast ja Itaaliast

Kreeka on loonud keskse IT-süsteemi Ergorama, et jälgida muu hulgas ühtekuuluvuse, Euroopa ühendamise rahastu ning taaste- ja vastupidavusrahastu projektide rakendamist. Ühtekuuluvuse ning taaste- ja vastupidavuskava projektide puhul kasutatakse samu töövooge, mis hõlmavad projekti kogu elutsükli, ning samu nõudeid kulude deklareerimisele. Ergorama on koostalitlusvõimeline ka teiste riiklike süsteemidega, mis võimaldab sellel automaatselt kontrollida, kas hüvitamiseks esitatud arveid on juba varem esitatud. Samuti koostab see aruandeid, mida saab kasutada topeltrahastamise tuvastamiseks, näiteks kõigi sama töövõtjaga sõlmitud lepingute või kõigi sama toetusesaajaga seotud toimingute/projektide kohta.

Itaalia ReGiSi süsteem hõlmab taaste- ja vastupidavusrahastu projekte ning sisaldab linke töövahenditele ja andmebaasidele<sup>53</sup>, mis sisaldavad ka andmeid 2014.–2020. aasta ühtekuuluvusprojektide kohta. Auditi ajal ei olnud 2014.–2020. aasta ühtekuuluvusprogrammide kõigil korraldus- ja auditeerimisasutustel ReGiSi süsteemile juurdepääsu. Alates 2023. aasta novembrist peavad aga kõik 2021.–2027. aasta ühtekuuluvusprogrammide korraldusasutused projektiandmed selles süsteemis registreerima.

#### Liikmesriikides ei kasutata Arachnet laialdaselt topeltrahastamise riskide tuvastamiseks

**72** **Arachne** on komisjoni andmekaeve- ja riskihindamisvahend, mis aitab liikmesriikide ametiasutustel teha kontrole ja auditeid, et avastada õigusnormide rikkumisi ja pettusi, sealhulgas topeltrahastamist<sup>54</sup>. Komisjon töötas Arachne välja ühtekuuluvuse jaoks ja laiendas selle kasutamist hiljem ka taaste- ja vastupidavusrahastule. See täiendab liikmesriikide poolt üles laetud andmeid ELi rahastatavate projektide kohta muude välise andmebaasidega, et tuvastada toetusesaajad, töövõtjad, alltöövõtjad ja partnerid, kes on seotud mitme projektiga.

<sup>53</sup> OpenCoesione, PIAF-IT, Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

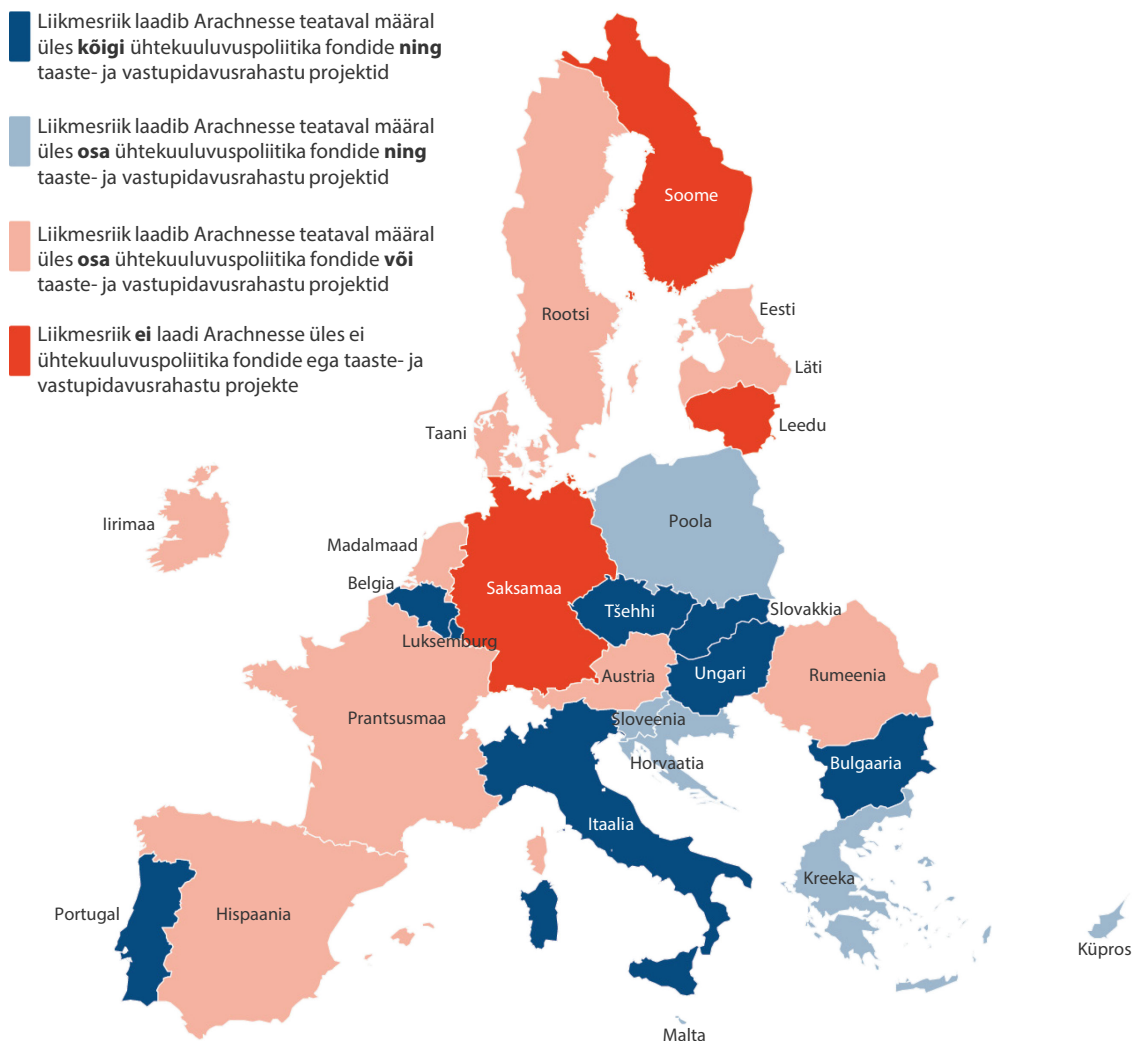
<sup>54</sup> Eelarvedistsipliini käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe artikkel 32. Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 22 lõige 4. Ühissätete määruse põhjendus 72.

**73** 2023. aasta detsembris laadis komisjon Arachnesse üles andmed ligikaudu 470 000 (otseselt ja kaudselt täidetava eelarve raames rakendatava) projekti kohta, mille maksumus ületas 10 000 eurot. Kuigi me ei hinnanud selle üleslaadimise täielikkust, võimaldab see nüüd Arachne kasutamist mitte ainult liikmesriikide hallatavate projektide kontrollimiseks.

**74** Arachne arvutab riskiskoorid, sealhulgas koondumise (st mitmes projektis osalemise) skoori, mis on topeltrahastamise riski üks peamine näitaja. 2024. aasta aprilli seisuga oli Arachne hinnangul 3% üleslaaditud ühtekuuluvuse ning taaste- ja vastupidavusrahastu projektidest väga suure koondumisriskiga ja 22% projektidest keskmise ja suure koondumisriskiga.

**75** Arachne kasutamine ei ole liikmesriikide jaoks aga ei ühtekuuluvuse ega taaste- ja vastupidavusrahastu õigusraamistiku kohaselt kohustuslik. Selle kasulikkus sõltub suuresti sellest, kas liikmesriigid laadivad kõigi ELi programmide kohta vabatahtlikult üles täielikud, täpsed ja usaldusväärsed projektiandmed. Lisaks peavad liikmesriigid ühtekuuluvuse ning taaste- ja vastupidavusrahastu vahelise topeltrahastamise tuvastamiseks laadima Arachnesse üles mõlema rahastamisvahendi projektiandmed. Leidsime, et mõned liikmesriigid laadisid üles nii ühtekuuluvuse kui ka taaste- ja vastupidavusrahastu andmed, mõned üksnes ühe või teise andmed ning mõned ei teinud seda üldse (*joonis 5*).

## Joonis 5. Liikmesriigid, kes laadivad Arachnesse üles ühtekuuluvuse ning taaste- ja vastupidavusrahastu projektide andmeid



*Märkus:* komisjon ei kontrolli liikmesriikide poolt Arachnesse üles laaditud projektandmete täielikkust, täpsust ega usaldusväärsust.

*Allikas:* kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

**76** Tuvastasime märkimisväärsed vastuolusid Arachne ühtekuuluvusprojekte käsitlevate andmete ja muude ELi andmebaaside, eelkõige ühtekuuluvusprojektide jaoks kasutatava **Kohesio** andmete vahel. Eelkõige on kahte andmebaasi üles laaditud erinev arv ühtekuuluvusprojekte. Samuti puudub avalik andmehoidla, mis sisaldaks kõiki taaste- ja vastupidavusrahastu projekte. Kui andmebaasi ka kasutatakse, ei kontrolli komisjon liikmesriikide poolt Arachnesse üles laaditud projektandmete kvaliteeti. See vähendab Arachne ja Kohesio kasulikkust topeltrahastamise ohus olevate toetusesaajate ja projektide kindlakstegemisel.

**77** Mõned liikmesriigid kasutavad topeltrahastamise kontrollimiseks riiklikke IT-vahendeid – kas alternatiivina Arachnele (nt Austria Transparenzdatenbank) või selle täiendamiseks (nt Itaalia PIAF-IT). Neis ei arvutata aga riskikoore, nad ei sisalda kõigi ELi rahastamisprogrammide ja liikmesriikide puhul alati kõiki andmeid ega anna kõigile vajalikke juurdepääsuõigusi.

### **Piiratud audititöö topeltrahastamise kohta liikmesriikides**

**78** Selleks et anda komisjonile kindlus topeltrahastamise puudumise kohta, teevad ühtekuuluvusvaldkonna auditeerimisasutused ning taaste- ja vastupidavuskava auditeerimisasutused projektide auditeid ning eesmärkide ja sihtide auditeid, samuti süsteemiauditeid.

**79** Ükski käesoleva auditiga hõlmatud liikmesriik ei muutnud pärast taaste- ja vastupidavusraha kasutuselevõttu oma lähenemisviisi topeltrahastamise auditeerimisele vahendite lõplike saajate tasandil. Nad ei erista ELi rahastamisprogramme ega keskendu konkreetselt ühelegi rahastamisvahendile. Nende audititöö koosnes peamiselt käsitsi tehtud ristkontrollidest teiste projektandmebaasidega. Lisaks ei ole kaetud risk, et samu väljundeid/tulemusi rahastatakse kaks korda (**14. selgitus**).

## 14. selgitus

### **Osalised topeltrahastamise auditikontrollid nii taaste- ja vastupidavusrahastu kui ka ühtekuuluvuse raames: näide Tšehhist**

Tšehhis ei eristata topeltrahastamise auditi lähenemisviisis taaste- ja vastupidavuskava ning ühtekuuluvusprogramme.

Ühtekuuluvusprogrammide auditeerimisasutus kontrollib, et toetusesaajad ei ole saanud ELi raha samade projektide jaoks (samad kulud), kontrollides käsitsi erinevaid projektiandmebaase ning otsides toetusesaajate raamatupidamisdokumentidest jälgi muudest toetustest ja arvete võimalikust topeltrahastamisest eri projektide raames. Väljundite kohta esitatud andmete usaldusväärsust kontrollitakse aga ainult lõpetatud ühtekuuluvusprojektide puhul ning auditeerimisasutus ei kontrolli võimalikku kattumist taaste- ja vastupidavuskava eesmärkide ja sihtidega.

Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul hõlmab topeltrahastamise audit sarnaseid kontrole, pöörates suuremat tähelepanu kontrollisüsteemidele. Praktikas kontrollitakse vahendite saajate raamatupidamisdokumente üksnes juhul, kui topeltrahastamise oht on juba kindlaks tehtud. Kuna aga puuduvad konkreetsed auditiprotseduurid, mis käsitleksid ohtu, et samu väljundeid/tulemusi deklareeritakse ja seega ka rahastatakse kaks korda, võivad mõned topeltrahastamise ohuga juhtumid jääda avastamata.

**80** 2024. aasta juuni lõpu seisuga ei ole ükski meie valimisse kuulunud liikmesriik topeltrahastamise juhtumeid tuvastanud. Uurisime valitud liikmesriikide ühtekuuluvusprojektide ning taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärkide ja sihtide audititest koostatud valimit. Topeltrahastamist auditeeriti vähe ja see töö koosnes peamiselt käsitsi tehtud ristkontrollidest teiste projektiandmebaasidega. [Joonisel 6](#) on esitatud meie kontrollide üksikasjalikud tulemused.

## Joonis 6. Ülevaade liikmesriikide topeltrahastamist käsitlevast audititööst



Allikas: kontrollikoda valitud liikmesriikidelt saadud tõendite põhjal.

**81** Kõik liikmesriigid andsid kindluse topeltrahastamise puudumise kohta. See kindlus saadi peamiselt nende juhtimiskontrollidest ja mõningasest audititööst. Mõned näited piirangutest kindluse aluseks olnud audititöös on esitatud [15. selgituses](#).

### 15. selgitus

#### Piiratud audititööl põhinev kindlus topeltrahastamise puudumise kohta: näited Maltalt ja Itaaliast

Maltal oli komisjonile esimese maksetaotluse esitamise ajal käimas kaks süsteemiauditit. Kuna audititöö ei olnud lõpule viidud, ei andnud auditeerimisasutus kindlust topeltrahastamise puudumise kohta. Taaste- ja vastupidavusrahastu koordineeriv asutus kinnitas siiski oma liidu vahendite haldaja kinnituses topeltrahastamise puudumist, kuna ta leidis, et esimeses maksetaotluses sisalduvate nullkuluga reformide puhul risk puudus. Lisaks oli liidu vahendite haldaja kinnituse ja auditi kokkuvõtte allkirjastanud koordineeriva asutuse direktor, mis tekitab küsimusi huvide konflikti ja ülesannete sobimatu jagunemise kohta.

Itaalias andsid auditikokkuvõtted kindluse eelmise maksetaotluse eesmärkide ja sihtidega seotud topeltrahastamise puudumise kohta, kuid mitte nende eesmärkide ja sihtidega seotud topeltrahastamise puudumise kohta, mis sisaldasid maksetaotluses, millele nad olid lisatud.

**82** Valitud liikmesriikidest tegi ainult Prantsusmaa sihtotstarbelise topeltrahastamise süsteemiauditi. Üldiselt andis Prantsusmaa auditeerimisasutus reservatsioonidega kindluse taaste- ja vastupidavuskava kontrollisüsteemi toimimise kohta (märkustega arvamus), sealhulgas topeltrahastamise puudumise kohta. Kuna komisjon hindas eesmärgid ja sihid rahuldavalt täidetuks, maksti taaste- ja vastupidavusrahastu vahendid välja ([16. selgitus](#)).

## 16. selgitus

### Taaste- ja vastupidavuskava raames topeltrahastamist käsitleva sihtotstarbelise auditi käigus leitud puudused: näide Prantsusmaalt

Enne teise maksetaotluse esitamist tegi Prantsusmaa taaste- ja vastupidavusrahastu auditeerimisasutus 2022. aastal spetsiaalse topeltrahastamise süsteemiauditi, kuna ta tunnistas suure riski olemasolu ja leidis, et kontrollisüsteem on nõrk. Selles tuvastati mitu puudust, näiteks:

- puudused juhtimises ja koordineerimises, mis takistavad järelevalvet ennetusmeetmete üle;
- ebaühtlased ja mittetäielikud menetlused koordineeriva asutuse ja rakendusministeeriumide tasandil;
- killustatud ning ilma integreeritud kontrollita IT-süsteemid;
- andmete ebapiisav kvaliteet ja erinevad andmekategooriad, mis takistavad topeltrahastamise riskontrolle.

Meie auditi toimumise ajaks ei olnud ühtegi soovitud rakendatud.



## Komisjoni antav kindlus topeltrahastamise puudumise kohta tugineb piiratud tõenditele

**83** Käesolevas osas uuritakse, mille alusel annab komisjon kindluse topeltrahastamise puudumise kohta. Sel eesmärgil uurisime komisjoni kontrolle enne maksete tegemist, sealhulgas liikmesriikide liidu vahendite haldaja kinnitusi ja komisjoni audititööd.

## Komisjoni maksetele eelneva kontrolli eesmärk ei ole konkreetselt topeltrahastamise avastamine

**84** Enne vahendite väljamaksmise heakskiitmist peab komisjon tagama, et ta saab liikmesriikidelt ja/või toetusesaajatelt piisava kindluse. Selleks teeb komisjon ise kontrolle.

**85** Ühtekuuluvusprogrammide puhul vaatab komisjon enne liikmesriigile tehtavate maksete heakskiitmist läbi olemasoleva teabe selle kohta, kas eeltingimused on täidetud, kas on esitatud viimane kindlustandev pakett ning kas juhtimis- ja kontrollisüsteemid annavad vajaliku kindluse kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta<sup>55</sup>. Komisjon ei kontrolli aga spetsiifiliselt võimalikku topeltrahastamist.

**86** Euroopa ühendamise rahastu puhul, mida haldab komisjon otse, tehakse topeltrahastamise kontrolle lepingute sõlmimise etapis ja enne maksete tegemist, tuginedes peamiselt ettevõtjate endi kinnitustele ja toetusesaajate esitatud teabele. Aastatel 2021–2027 kontrollitakse Euroopa ühendamise rahastu projekte automaatselt, tehes riskontrolle sarnaste projektidega, mida hallatakse samas komisjoni andmebaasis. Muude teabeallikatega, sealhulgas Arachnega, tehti riskontrolle vaid üksikutel juhtudel. Konkreetsete projektide puhul, mille kohta ei ole toetuslepingus märgitud kindlaid asukohti (näiteks elektrisõidukite laadimisjaamade kasutuselevõtt Prantsusmaal ja Portugalis), saab komisjon kontrollida võimalikku topeltrahastamist rakendamise hilisemas etapis alles siis, kui täpsed asukohad on kindlaks määratud.

---

<sup>55</sup> Ühissätete määruse artikli 15 lõiked 5 ja 6, artikli 70 lõige 1, artikli 91 lõige 2, artiklid 96 ja 97 ning artikli 98 lõige 1.

**87** Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul kontrollib komisjon topeltrahastamist enne maksmist ainult juhul, kui liikmesriigid märgivad oma liidu vahendite haldaja kinnitustes või auditikokkuvõtetes ära võimalikud probleemid või kui komisjoni enda varasemate hindamiste ja auditite käigus on ilmnunud võimalikud topeltrahastamise probleemid, mis mõjutavad eesmärkide ja sihtide täitmist. Kirjutasime ühes oma varasemas aruandes, et taaste- ja vastupidavusrahastu määruuse kohaselt ei ole rahastamiskõlblikkuse tingimuste või horisontaalsete põhimõtete (sealhulgas topeltrahastamise puudumise) järgimine maksete tegemise tingimuseks<sup>56</sup>. Vaatasime käesolevat auditit tehes läbi 14 komisjonile esitatud auditikokkuvõtet ja leidsime, et neist 12 andsid topeltrahastamise puudumise kohta vaid piiratud kindluse.

### **Komisjoni auditid hõlmavad topeltrahastamise riski ainult teataval määral**

**88** Ühtekuuluvust ja Euroopa ühendamise rahastut käsitlevad komisjoni auditid hõlmavad võimalikku topeltrahastamist taaste- ja vastupidavusrahastust samal määral nagu mis tahes muu kuludel põhineva ELi rahastamisprogrammiga seotud topeltrahastamist, olenemata sarnastest poliitikavaldkondadest ja nende erinevatest rakendamismudelitest tulenevast suuremast riskist. Seejuures ei käsitleta riski, et samu väljundeid/tulemusi võidakse deklareerida ja seega ka rahastada kaks korda.

**89** Ühtekuuluvuse puhul ei ole topeltrahastamine kontrollisüsteemide hindamisel riskitegur. Komisjon tugineb peamiselt auditeerimisasutuste tööle, mille usaldusväärsus on meie arvates sageli piiratud<sup>57</sup>. Eelkõige ei kontrolli mõned auditeerimisasutused süstemaatiliselt toetusesaajate esitatud kinnituste paikapidavust<sup>58</sup>. Komisjon teeb ise kontrole ainult siis, kui auditeerimisasutuse kontrollid ei ole rahuldavad või kui ta on tuvastanud konkreetseid riske. Sellistel juhtudel võib ta võrrelda projekti andmeid muude andmebaasidega, et teha kindlaks sarnased projektid ja tutvuda toetusesaajate raamatupidamisdokumentidega. Komisjon kontrollib ainult selliste projektide tulemusandmeid, mis on lõpule viidud ja auditeerimisasutuste poolt auditeeritud. Ta ei ole veel teinud ühtegi temaatilist auditit liikmesriikide topeltrahastamise kontrollisüsteemide kohta.

---

<sup>56</sup> Eriaruande 07/2023 punktid 29–30.

<sup>57</sup> 2022. aasta aastaaruande punktid 6.44–6.53. 2023. aasta aastaaruande punktid 6.45–6.56.

<sup>58</sup> Ülevaade 03/2024: „Ülevaade kindlustandvast raamistikust ja peamistest teguritest, mis põhjustasid vigu perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutustes“, punkt 61.

**90** Euroopa ühendamise rahastu puhul leiab komisjon, et topeltrahastamise oht on väike ja see ei ole valimi moodustamise kriteerium. Konkreetsete kuluartiklite auditeerimist ei täienda tavaliselt ristkontrollid väliste andmebaasidega.

**91** Komisjon tunnistab, et topeltrahastamine kujutab endast ohtu taaste- ja vastupidavusrahastu usaldusväärsele finantsjuhtimisele<sup>59</sup>, ning tegeleb sellega peamiselt ELi finantshuvide kaitset käsitlevate süsteemiauditite kaudu. Nende käigus uuritakse koordineerivate ja rakendusasutuste kontrollisüsteemide kavandamist ja ülesehitust ning keskendutakse taaste- ja vastupidavusrahastu ning muude ELi rahastamisprogrammide piiritlemisele, ametiasutuste vahelisele koordineerimisele ja nende kasutatavale topeltrahastamise vältimise korrale. Süsteemiauditeid täiendavad eesmärkide ja sihtide järelauditid ning auditeerimisasutuste tööd käsitlevad vastavusauditid. Kokkuvõttes vaatasime läbi 14 komisjoni auditit ja leidsime neist kaheksa puhul mõningaid tõendeid projektiandmebaaside vaheliste ristkontrollide kohta, millega uuriti võimalikku topeltrahastamist.

**Komisjon ei olnud meie kohapealse auditöö lõpuks tuvastanud ühtegi topeltrahastamise juhtumit ega vähendanud süsteemide puuduste tõttu taaste- ja vastupidavusrahastu toetust**

**92** Pärast meie kohapealse auditöö lõppu tegi komisjon 2024. aasta mais ühes liikmesriigis kindlaks kaks võimaliku topeltrahastamise juhtumit. Seni kindlaks tehtud juhtumite väike arv võib osutada sellele, et olemasolevad töövahendid ei ole topeltrahastamise tuvastamiseks piisavalt tõhusad.

---

<sup>59</sup> DG ECFIN: Auditistrateegia taaste- ja vastupidavusrahastu jaoks, lk 12–13.

**93** Taaste- ja vastupidavusrahastu raames on komisjonil õigus, kuid mitte kohustus, topeltrahastamisest mõjutatud summa asjaomasele liikmesriigile eraldatud vahenditest maha arvata ja tagasi nõuda, kui viimane ise vajalikku parandust ei tee<sup>60</sup>. Komisjon selgitas oma viimastes suunistes (juuli 2024), et see on nende lepingute/toetuste summa, mille puhul on toimunud topeltrahastamine. Lisaks oli 2023. aasta lõpuks komisjoni audititega tuvastatud mitme liikmesriigi kontrollisüsteemides puudusi seoses topeltrahastamisega, kuid komisjon ei olnud nende taaste- ja vastupidavusrahastu toetusi kindla määra võrra vähendanud<sup>61</sup>.

### **Komisjon tugineb oma kindluses topeltrahastamise puudumise kohta piiratud tõenditele**

**94** Ühtekuuluvuspoliitika puhul annab komisjon kindluse topeltrahastamise puudumise kohta oma deklaratsioonis kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta. Komisjon saab selle kindluse, mis kajastub kvantifitseeritud veamääras, peamiselt liikmesriikide audititulemustest. Lisaks saab komisjon tulemuslikkuse alase teabe usaldusväärsuse kohta audititulemusi nii auditeerimisasutustelt kui ka enda vastavusaudititest, ning esitab need oma aasta tegevusaruannetes<sup>62</sup>. Komisjon ei käsitle oma kindlustandvas deklaratsioonis aga tulemuslikkuse alast teavet<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 22 lõige 5. Rahastamislepingu artikli 4 lõige 2 ja artikli 19 lõike 2 punkt a.

<sup>61</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 22 lõige 5. Rahastamislepingu artikli 11 lõige 1 ja artikli 19 lõike 2 punkt b.

<sup>62</sup> DG REGIO 2023. aasta tegevusaruande lk 14. DG EMPLi 2023. aasta tegevusaruande lk 47.

<sup>63</sup> 2013. aasta aastaaruande punktid 10.29 ja 10.61. 2016. aasta aastaaruande punktid 3.44–3.45. 2019. aasta aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta, punktid 1.13–1.23.

**95** Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul annab komisjon kindluse maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta, tuginedes kontrollitulemuste kvalitatiivsele hindamisele, kvantifitseerimata nende finantsmõju<sup>64</sup>. Komisjoni kindlus maksete seaduslikkuse ja korrektsuse kohta ei hõlma topeltrahastamist, kuna maksete tegemise tingimuseks on eesmärkide ja sihtide rahuldav täitmine<sup>65</sup>. Selle asemel annab komisjon topeltrahastamise kohta kindluse läbi oma järelduste usaldusväärse finantsjuhtimise ja ELi finantshuvide kaitse kohta<sup>66</sup>.

**96** Komisjon saab kindluse ELi finantshuvide kaitse kohta peamiselt liikmesriikidelt, mida täiendab tema enda audititöö<sup>67</sup>. Kirjutasime ühes oma varasemas aruandes, et taaste- ja vastupidavusrahastust rahastatud investeerimisprojektide vastavuse kohta ELi ja riiklikele eeskirjadele on vähe kontrollitud teavet, mis mõjutab kindlust, mida komisjon saab anda, ja mille tulemuseks on lünk ELi tasandi aruandekohustuses<sup>68</sup>. Uurime praegu ühe käimasoleva auditi käigus komisjoni selles valdkonnas võetud meetmeid ja liikmesriikide kontrollisüsteeme, mille eesmärk on tagada vastavus ELi ja riigisisestele eeskirjadele<sup>69</sup>. Seoses topeltrahastamisega leidsime, et mõned liikmesriigid teevad vähe audititööd ja mitte kõik liikmesriigid ei anna piisavat kindlust topeltrahastamise puudumise kohta (punktid **78–82** ja **87**). Lisaks keskendutakse komisjoni enda auditites liikmesriikide topeltrahastamise kontrollisüsteemide kavandamisele ja ülesehitusele. Neist mõne puhul tegi komisjon ka projektandmebaaside vahelisi ristkontrolle (punkt **91**).

**97** Komisjon ei anna ei taaste- ja vastupidavusrahastu ega ka ühtekuuluvuspoliitika kulutuste kohta kindlust, et ei toimu topeltrahastamist, mille põhjus on samade väljundite/tulemuste kaks korda deklareerimine ja seega ka kaks korda rahastamine.

---

<sup>64</sup> DG ECFINi [2023. aasta tegevusaruande](#) lk 83.

<sup>65</sup> [2022. aasta aastaaruande](#) punkt 11.11.

<sup>66</sup> [Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse](#) artikli 22 lõige 5. DG ECFINi [2023. aasta tegevusaruande](#) lk 86. DG ECFINi [2023. aasta tegevusaruande lisad](#), lk 154.

<sup>67</sup> [Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse](#) artikli 22 lõike 2 punkt c. Rahastamisleping, artikli 4 lõige 2 ja artikli 11 lõige 4.

<sup>68</sup> [Eriaruande 07/2023](#) punktid IV, 32–36 ja 93.

<sup>69</sup> [2023. aasta aastaaruande](#) punkt 11.15.

**98** Leiame, et komisjon saab anda vaid piiratud kindlust selle kohta, et käesolevas auditis kajastatud eri rahastamisvahendite kasutamisel ei toimu topeltrahastamist. Komisjon ei ole selles küsimuses piisavalt läbipaistev ega esita näiteks mainega seotud reservatsiooni, mis piiraks tema poolt topeltrahastamise puudumise kohta antavat kindlust.

## Järeldused ja soovitused

**99** Traditsiooniliselt antakse suurem osa ELi rahalistest vahenditest tagastamatute toetustena, millega hüvitatakse tegelikult kantud kulud. Alates 2018. aastast võimaldab finantsmäärus ELi rahalisi vahendeid välja maksta ka siis, kui need ei põhine tegelikult kantud kuludel. Taaste- ja vastupidavusrahastu on esimene vahend, mille puhul kasutatakse seda rakendamismudelit ulatuslikult liikmesriikidele maksete tegemiseks.

**100** Üldiselt nähtub meie auditist, et topeltrahastamise oht on kuludega sidumata rahastamisel põhinevate vahendite kasutuselevõtuga suurenenud ja on suurem, kui sarnaseid meetmeid ja tegevusi saab samal perioodil rahastada eri ELi rahastamisprogrammidest, millel on erinevad rakendamismudelid, eeskirjad ning juhtimis- ja aruandlusraamistikud. Praegu on see risk veelgi suurem, kuna jagatavate ELi toetuste maht on enneolematu.

**101** Järeldame, et komisjoni ja liikmesriikide loodud ja rakendatud süsteemid ei ole veel piisavad, et piisavalt maandada taaste- ja vastupidavusrahastu, ühtekuuluvuse ja Euroopa ühendamise rahastu vahelise topeltrahastamise suurenenud riski. Taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärk oli saavutada tõhusalt tulemusi ja lihtsustada finantsjuhtimist. Kui aga liikmesriigid kasutavad kuludega sidumata rahastamisel põhinevate vahendite puhul kuludel põhinevaid kontrole (nagu soovitas ka komisjon), ei eelda me, et halduskoormus ja kontrollikulud oleksid võrreldes traditsiooniliste kulupõhiste vahenditega väiksemad. Oleme ka varem rõhutanud, et lihtsustamine ei tohi toimuda aruandekohustuse arvelt. Seni ei ole komisjon piisavalt selgitanud, kuidas kavandada kontrollisüsteeme, mis võtavad arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega sidumata rahastamise rakendamismudelit ning annavad piisava kindluse topeltrahastamise puudumise kohta liikmesriikide ja vahendite lõplike saajate tasandil.

**102** Tähelekasime mitut tava, mis aitaksid liikmesriikidel vähendada topeltrahastamise riski, eelkõige hästi toimivat piiritlemist ja tsentraliseeritumaid IT-süsteeme. Teisest küljest, kui kontrollikeskkond tugineb peamiselt toetusesaajate endi kinnitustele ning suur hulk riiklikke ja piirkondlikke ametiasutusi rakendab kattuvates poliitikavaldkondades rahastamisprogramme ja -vahendeid ilma koostalitlusvõimeliste IT-süsteemideta, on topeltrahastamist väga keeruline tuvastada.

**103** Finantsmääruses esitatud tavapärase kuludel põhinev topeltrahastamise määratlus, mida kasutatakse ka taaste- ja vastupidavusrahastu määruses, ei võta arvesse taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega sidumata rahastamise rakendamismudeli uut tegelikkust. Seni ei ole komisjon piisavalt selgitanud topeltrahastamise määratlust taaste- ja vastupidavusrahastu kuludega sidumata rahastamisel, eelkõige riski, et samu väljundeid/tulemusi deklareeritakse ja seega rahastatakse kaks korda, ega seda, milliseid kulusid tuleks arvesse võtta või milline on mõju liikmesriikide kontrollisüsteemidele. Lisaks on komisjon ja liikmesriigid kasutanud taaste- ja vastupidavusrahastu raames nullkuluga meetmeid, mida ei olnud taaste- ja vastupidavusrahastu määruses sõnaselgelt ette nähtud ning mida ka ei kontrollita, suurendades seega topeltrahastamise ohtu (punktid [26–35](#)).

## **1. soovitus. Kohandada topeltrahastamise määratlust vastavalt kuludega sidumata rahastamise mudeli eripäradele**

---

Komisjon peaks täpsustama topeltrahastamise määratlust, et võtta arvesse nii kulude kui ka tulemuslikkuse mõõdet, kui ELi rahastamisprogrammide või -vahenditest eraldatakse vahendeid kuludega sidumata rahastamise rakendamismudelite kaudu. Seda tuleks teha komisjoni:

- a) suunistes;
- b) järgmises finantsmääruse läbivaatamise ettepanekus.

**Soovituse täitmise tähtaeg: a) 2024. aasta lõpp, b) finantsmääruse järgmise läbivaatamise ettepaneku tegemisel.**



## 2. soovitus. Tugevdada nullkuluga meetmete kontrollimist

---

Komisjon:

- a) peaks käsitlema nullkuluga meetmeid piiritlemise ja kontrolli seisukohast nagu kõiki muid meetmeid, eriti kui nendega võivad kaasned investeerimiskulud;
- b) ei tohiks kuludega sidumata rahastamisel põhinevate tulevaste ELi programmide või rahastamisvahendite puhul enam aktsepteerida nullkuluga meetmeid, kui need hõlmavad investeringuid või otseseid kulusid. Reformide puhul, millega ei kaasne investeringuid ega otseseid kulusid, tuleks kaaluda muid alternatiive, näiteks eeltingimusi, võttes arvesse nullkuluga meetmete topeltrahastamise suurenenud riski.

**Soovituse täitmise tähtaeg: a) taaste- ja vastupidavusrahastrahu puhul 2024. aasta lõpp; b) kuludega sidumata rahastamisel põhinevate tulevaste ELi programmide või vahendite kavandamisel ja rakendamisel.**

**104** Nii komisjon kui ka liikmesriigid on võtnud meetmeid topeltrahastamise vältimiseks, kuid neist üksi ei piisa topeltrahastamise ohu ärahoidmiseks. Komisjoni suunised topeltrahastamise vältimiseks suunavad liikmesriike kasutama kuludel põhinevat kontrolli. Need suunised anti aga välja hilinemisega ja neis ei täpsustata minimaalseid kontrollinõudeid (punktid [37–43](#)).

**105** Komisjoni hinnang taaste- ja vastupidavusrahastrahu meetmete täiendavusele osutus keeruliseks, sest 2021.–2027. aasta ühtekuuluvusprogrammid ei olnud veel lõpule viidud ja üksikasjalik teave ei olnud sageli kättesaadav. Taaste- ja vastupidavusrahastrahu täiendavuse hindamine ei hõlmanud nullkuluga meetmeid ning me leidsime nullkuluga meetmeid, millega kavatseti täita nõudeid, mis juba kehtisid ühtekuuluvuse valdkonnas rahastuse saamiseks. Liikmesriikide tasandil piiritleti ELi eri rahastamisprogramme erineva üksikasjalikkusega. Praktikas hoiduvad mitmed liikmesriigid topeltrahastamise vältimiseks ELi rahastamisprogrammide kombineerimisest (punktid [44–54](#)).

**106** Koordineerimine komisjoni tasandil ja liikmesriikides on pärast taaste- ja vastupidavusrahastrahu kasutuselevõttu muutunud üha olulisemaks. Seda tingib paljude osalejate vaheline kohustuste võrgustik ning topeltrahastamise ennetamiseks ja avastamiseks vajalik andme- ja teabevoog. Koostöö ja teabevahetus liikmesriikides on eriti keeruline, kui riiklike taaste- ja vastupidavuskavade meetmete ning piirkondlike ühtekuuluvuse rakenduskavade eest vastutavad erinevad asutused (punktid [55–59](#)).

### 3. soovitus. Selgitada ja tugevdada topeltrahastamise kontrollinõudeid rahastamisprogrammide ja -vahendite raames, mille puhul kasutatakse kuludega sidumata rahastamist

---

Komisjon peaks andma liikmesriikidele konkreetset suunised minimaalsete kontrollinõuete kohta, mille eesmärk on tagada, et taaste- ja vastupidavusrahastu ning muude kuludega sidumata rahastamist kasutavate rahastamisprogrammide ja -vahendite puhul ei toimuks topeltrahastamist. See peaks hõlmama tegelike kulude kontrollimist toetusesaajate / vahendite lõplike saajate tasandil.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2024. aasta lõpp.**

### 4. soovitus. Tugevdada rahastamisprogrammide ja -vahendite kooskõlastamist

---

Komisjon peaks:

- a) tugevdama koordineerimist ja levitama häid tavasid erinevate rahastamisprogrammide ja -vahendite piiritlemise kohta liikmesriikides, et vältida topeltrahastamist;
- b) toetama seda, et kõigil ELi, riiklikel ja piirkondlikel asutustel, kes on osaks konkreetse liikmesriigi kontrolli- ja auditeerimisahelast, oleks juurdepääs täielikule teabele ELi rahaliste vahendite saajate ja projektide kohta, et nad saaksid tuvastada topeltrahastamist;
- c) tagama, et tema enda talitustel oleks juurdepääs neile andmetele.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2025. aasta keskpaik.**

**107** Käesoleva auditiga hõlmatud liikmesriigid on loonud topeltrahastamise avastamiseks juhtimiskontrolli, mis põhineb tegelikel kuludel. Nad tuginevad suures osas toetusesaajate endi kinnitustele ja teevad projektiandmebaasides vaid piiratud ristkontrolle. Kui liikmesriigid teevad ristkontrolle, on nad pärast komisjonile vastava maksetaotluse esitamist avastanud projekte, mille puhul esineb topeltrahastamise oht. Leidsime ka ühe juhtumi, kus oli oht, et samu väljundeid deklareeritakse ja seega rahastatakse kaks korda (punktid 61–68).

**108** Praegune ülesehitus muudab topeltrahastamise tuvastamise keeruliseks ülesandeks, mis hõlmab ressursimahukaid käsitsi tehtavaid kontrolle, juurdepääsu paljudele projektiandmebaasidele riiklikul, piirkondlikul ja ELi tasandil ning koordineerimist eri haldustasandite ametiasutuste vahel. Keerulise kontrollikeskkonna põhjustavad peamiselt killustunud IT-keskkond (kus puudub süsteemide vaheline koostalitlusvõime, mis võimaldaks automatiseeritud ristkontrolli), Arachne või muude andmekaevevahendite ja projektiandmebaaside vähene kasutamine, piiratud juurdepääsuõigused ning keeruline andmevahetus ja võrdlemine (punktid **69–77**).

**109** Pärast taaste- ja vastupidavusrahastu kasutuselevõttu ei muutnud ükski meie auditiga hõlmatud liikmesriik oma topeltrahastamise auditeerimise lähenemisviisi vahendite lõpliku saaja tasandil ning nende audititöö koosneb peamiselt käsitsi tehtud ristkontrollidest teiste projektiandmebaasidega. Mõnel juhul tegid nad ainult väheses mahus audititööd ja seega oli neil piiratud alus anda kindlust topeltrahastamise puudumise kohta. Lisaks ei käsitleta riski, et samu väljundeid/tulemusi võidakse deklareerida ja seega ka rahastada kaks korda (punktid **78–82**).

## **5. soovitus. Luua kõigi rahastamisprogrammide ja -vahendite jaoks integreeritud ja koostalitlusvõimelised IT-süsteemid ja andmekaevevahendid ning neid kasutada**

---

Võimalike topeltrahastamise juhtude kindlakstegemiseks peaks komisjon:

- a) toetama ja motiveerima liikmesriike looma ja süstemaatiliselt kasutama liikmesriikide integreeritud ja koostalitlusvõimelisi IT-süsteeme kõigi rahastamisprogrammide ja -vahendite jaoks;
- b) ühendama Arachne teiste komisjoni andmebaasidega ELi rahastatud projektide ja nende toetusesaajate kohta, et suurendada Arachne potentsiaali.

Need IT-vahendid peaksid olema hõlpsasti kättesaadavad kõigile kontrolli- ja auditiahela asjaomastele osalistele.

**Soovituse täitmise tähtaeg: a) 2025. aasta keskpaik, kui tehakse ettepanek 2027. aasta järgse perioodi õigusraamistiku kohta, ja b) 2025. aasta lõpp.**

**110** Pärast meie kohapealse audititöö lõppu tegi komisjon 2024. aasta mais ühes liikmesriigis kindlaks kaks võimaliku topeltrahastamise juhtumit. Komisjon ei ole veel kehtestanud mingeid kindlasummalisi korrektsioone, kui on oma auditite käigus tuvastatud süsteemides puudusi. Komisjon saab anda vaid piiratud kindlust selle kohta, et käesolevas auditis kajastatud rahastamisvahendite kasutamisel ei toimu topeltrahastamist. Komisjon ei ole piisavalt läbipaistev enda antud kindluse aluseks olevate piiratud tõendite küsimuses. Lisaks liikmesriikidelt nende piiratud töö põhjal saadud kindlusele tugineb komisjon ka oma audititele, mis on taaste- ja vastupidavusrahastu puhul seni keskendunud liikmesriikide topeltrahastamise kontrollisüsteemide ülesehitusele, kusjuures projektide ja vahendite saajate ristkontrolli tehakse vähe (punktid **84–98**).

## **6. soovitus. Anda suuremat kindlust topeltrahastamise puudumise kohta kuludega sidumata rahastamisel**

---

Komisjon peaks tugevdama oma audititööst ja liikmesriikide kontrollisüsteemidest saadavat kindlust topeltrahastamise puudumise kohta, kontrollides kuludega sidumata rahastamismudeli kasutamisel mõlemat mõõdet – kulusid ja väljundeid/tulemusi.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2025. aasta aprill/mai järgmise kindlustandva avalduse koostamisel.**

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 26. septembri 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*

*president*

Tony Murphy

# Lisad

## I lisa. Topeltrahastamist käsitlevad õigusnormid

Õigusaktid	Säte
<p>Finantsmääruse artikkel 188 ja artikli 191 lõige 3.</p>	<p>Artikkel 188</p> <p>„Toetuste suhtes kohaldatakse järgmisi põhimõtteid:</p> <p>[---]</p> <p>d) toetuste mittekumuleerumine ja kahekordse rahastamise keeld;</p> <p>[---]“</p> <p>Artikli 191 lõige 3</p> <p>„Mingil juhul ei rahastata samu kulusid eelarvest kaks korda.“</p>
<p>Ühissätete määruse artikli 63 lõige 9.</p>	<p>„Tegevus võib saada toetust ühest või mitmest fondist või ühest või mitmest programmist ning muudest liidu vahenditest. Sellistel juhtudel <b>ei deklareerita</b> ühele fondidest esitatavas maksetaotluses deklareeritud <b>kulusid</b> toetuse saamiseks</p> <p>a) <b>muust fondist või muust liidu vahendist;</b></p> <p>b) <b>samast fondist muu programmi raames.“</b></p>
<p>Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 9.</p>	<p>„Rahastu raames antav toetus täiendab muudest liidu programmide ja instrumentidest antavat toetust. Reformid ja investeerimisprojektid võivad saada toetust muudest liidu programmide ja instrumentidest, tingimusel et sellise <b>toetusega ei kaeta ühte ja sama kulu.“</b></p>
<p>Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikli 19 lõige 1.</p>	<p>„Meede, mis on saanud toetust CEFi alusel, võib saada toetust ka mõnest muust liidu programmist, [---] tingimusel et neist <b>toetustest ei kaeta samu kulusid.“</b></p>

## II lisa. Ühtekuuluvuspoliitika fondide, taaste- ja vastupidavusrahastu ning Euroopa ühendamise rahastu juhtimis- ja kontrollstruktuur liikmesriikides ja komisjonis

Riiklikul ja piirkondlikul tasandil liikmesriikides	
<b>Ühtekuuluvus</b>	<p>Liikmesriikides on sadu riiklikke ja piirkondlikke ametiasutusi kaasatud ühtekuuluvuspoliitika kavandamise, rakendamisse, järelevalvesse ja auditeerimisse.</p> <p>Projektide valimise ja juhtimiskontrollide eest vastutavad kesk- või piirkondliku tasandi <b>korraldusasutused</b>. Nad esitavad liidu vahendite haldaja kinnitused, mis tõendavad deklareeritud kulude seaduslikkust ja korrektsust, sealhulgas vastavust topeltrahastamise vältimise põhimõttele, ning annavad teavet projekti tulemuste kohta.</p> <p><b>Auditeerimisasutused</b> esitavad auditiarvamusi iga programmi juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhusa toimimise ning komisjonile deklareeritud kulude seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.</p>
<b>Taaste- ja vastupidavusrahastu</b>	<p>Iga liikmesriik usaldab oma taaste- ja vastupidavuskava eest üldise vastutuse juhtivale ministeeriumile. See ministeerium on komisjoni <b>koordinaator ja ühtne kontaktpunkt</b>.</p> <p><b>Teistele ministeeriumidele või ametiasutustele</b> võib teha ülesandeks rakendada projekte taaste- ja vastupidavuskava konkreetse komponendi ja meetme raames, et saavutada eesmärgid ja sihid ning tagada kontrollisüsteemi toimimine (sealhulgas topeltrahastamise vältimiseks).</p> <p>Koos iga komisjonile esitatava maksetaotlusega peab koordinaator esitama vahendite haldaja kinnituse selle kohta, et liikmesriigi kontrollisüsteemid annavad vajaliku kindluse selle kohta, et vahendeid on hallatud kooskõlas kõigi kohaldatavate eeskirjadega, sealhulgas topeltrahastamise puudumise kohta, ning <b>auditeerimisasutus</b> esitab kokkuvõtte riigis tehtud audititest ning üldise kindluse taseme.</p>
<b>Euroopa ühendamise rahastu</b>	<p>Asjaomane <b>liikmesriik</b> peab nõustuma kõigi projektitaotlustega, mille projektide elluvijad esitavad komisjoni algatatud projektikonkurssidele. Komisjon võtab valikuotsuse ametlikult vastu pärast seda, kui kõigi liikmesriikide esindajatest koosnev <b>komitee</b> on esitanud oma arvamuse Euroopa ühendamise rahastust rahastatavate projektide valiku kohta.</p>

Komisjoni tasandil	
<b>Ühtekuuluvus</b>	<p>Komisjon rakendab ühtekuuluvuspoliitikat regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi (<b>DG REGIO</b>) ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi (<b>DG EMPL</b>) kaudu. Nende ühine auditidirektoraat teeb vastavus- ja süsteemiauditeid, sealhulgas topeltrahastamise riski kohta.</p>
<b>Taaste- ja vastupidavusrahastu</b>	<p>Taaste- ja vastupidavusrahastu eest vastutavad majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat (<b>DG ECFIN</b>) ning peasekretariaadi taaste ja vastupidavuse rakkerühm (<b>RECOVER</b>).</p> <p>Komisjon hindas, kas taaste- ja vastupidavuskavades kirjeldatud kontrollisüsteemid olid eeldatavasti tõhusad topeltrahastamise vältimisel ja kas meetmete hinnangulisi kulusid ei kaetud muudest ELi raha listest vahenditest. Ta teeb ELi finantshuvide kaitse süsteemiauditeid ning eesmärkide ja sihtide auditeid.</p>
<b>Euroopa ühendamise rahastu</b>	<p>Komisjon rakendab Euroopa ühendamise rahastut liikuvuse ja transpordi peadirektoraadi (<b>DG MOVE</b>), energeetika peadirektoraadi (<b>DG ENER</b>), sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi (<b>DG CNECT</b>), Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusameti (<b>CINEA</b>) ning Euroopa Tervishoiu ja Digitaalvaldkonna Rakendusameti (<b>HaDEA</b>) kaudu.</p> <p>CINEA võtab topeltrahastamise riski arvesse nii projektitaotluste eelhindamisel ja enne toetusesaajatele maksete tegemist kui ka projektikulude seaduslikkuse ja korrektsuse järelauditites.</p>

### III lisa. Liikmesriikide ja komisjoni lähenemisviis ühtekuuluvuspoliitika fondide, taaste- ja vastupidavusrahastu ning Euroopa ühendamise rahastu topeltrahastamise korrigeerimiseks

Liikmesriigi tasandil	
<b>Ühtekuuluvus</b>	Kui korraldusasutus tuvastab topeltrahastamise juhtumi, tuleks alusetult makstud summa toetusesaajalt tagasi nõuda <sup>70</sup> . Kui juhtumi avastab ainult auditeerimisasutus, peaks sellega kaasnema ka finantskorrektsioon <sup>71</sup> .
<b>Taaste- ja vastupidavusrahastu</b>	Kui liikmesriik avastab taaste- ja vastupidavusrahastust topeltrahastamise juhtumi, peaks rakendusamet nõudma lõppsaajale alusetult makstud summa tagasi ja teatama juhtumist komisjonile liidu vahendite haldaja kinnituses <sup>72</sup> .
<b>Euroopa ühendamise rahastu</b>	Liikmesriigid ei ole kaasatud topeltrahastamise juhtumite lahendamisse.

Komisjoni tasandil	
<b>Ühtekuuluvus</b>	Topeltrahastamise korral võib komisjon maksed peatada või kui liikmesriik ei võta parandusmeetmeid, peaks ta kohaldama rahastamiskõlbmatute kulude summa ulatuses finantskorrektsiooni. Samuti peaks ta selliste tõsiste puuduste puhul liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemides kohaldama kindlamääralisi finantskorrektsioone (5%, 10%, 25% või 100% kuludest) <sup>73</sup> .

<sup>70</sup> Ühissätete määruse artikli 69 lõige 2 ja artikli 74 lõige 1.

<sup>71</sup> Ühissätete määruse artikli 69 lõige 2, artikli 77 lõige 3, artikkel 103 ja XX lisa.

<sup>72</sup> Taaste- ja vastupidavusrahastu määruse artikkel 22. Rahastamislepingu artikli 4 lõige 2, artikli 11 lõiked 1 ja 2 ning I lisa.

<sup>73</sup> Ühissätete määruse artiklid 97 ja 104.



Komisjoni tasandil	
<b>Taaste- ja vastupidavusrahastu</b>	<p>Iga topeltrahastamise juhtum kujutab endast rahastamislepingus sätestatud kohustuse tõsist rikkumist, mille puhul tuleks taaste- ja vastupidavusrahastu toetust vähendada mõjutatud summa võrra<sup>74</sup>.</p> <p>Liikmesriikide kontrollisüsteemide puuduste, sealhulgas topeltrahastamise kontrollide puuduste korral võib komisjon olenevalt puuduse tõsidusest kohaldada taaste- ja vastupidavusrahastu toetuste suhtes kindlamääralisi vähendusi 5%, 10%, 25% või 100%<sup>75</sup>.</p>
<b>Euroopa ühendamise rahastu</b>	<p>Komisjon nõuab topeltrahastamisest mõjutatud rahastamiskõlbatud kulud sisse otse toetusesaajatelt<sup>76</sup>.</p>

<sup>74</sup> Rahastamislepingu artikli 4 lõige 2 ja artikli 19 lõike 2 punkt a.

<sup>75</sup> Rahastamislepingu artikli 4 lõige 2 ja artikli 19 lõike 2 punkt b.

<sup>76</sup> Euroopa ühendamise rahastu määruse põhjendused 51 ja 57 ning artikkel 13.

## IV lisa. Kontrollikoja asjakohased väljaanded

<b>Aastaruanded</b>	
2013. aasta aastaruanne	10. peatükk
2016. aasta aastaruanne	3. peatükk
Aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta – olukord 2019. aasta lõpus	
2022. aasta aastaruanne	6. ja 11. peatükk
2023. aasta aastaruanne	6. ja 11. peatükk
<b>Eriaruanded</b>	
Eriaruanne 24/2021	Tulemuspõhine rahastamine ühtekuuluvuspoliitikas: eesmärgid on asjakohased, kuid perioodil 2014–2020 jäid püsima mitmed puudused
Eriaruanne 21/2022	Riiklike taaste- ja vastupidavuskavade hindamine komisjoni poolt – üldiselt asjakohane, ent rakendamisega on endiselt seotud riske
Eriaruanne 07/2023	Taaste- ja vastupidavusrahaatut käsitleva komisjoni kontrollisüsteemi ülesehitus – hoolimata kavandatavast ulatuslikust tööst on ka uues rakendamismudelil ELi tasandil endiselt kindluse andmise ja vastutusalaaseid lünki
Eriaruanne 26/2023	Taaste- ja vastupidavusrahaatu seireraamistik – mõõdetakse rakendamise edenemist, kuid sellest ei piisa rahastu üldise tulemuslikkuse mõõtmiseks
Eriaruanne 13/2024	Taaste- ja vastupidavusrahaatu vahendite kasutamine – kavandatust aeglasem edenemine tähendab riske meetmete lõpuleviimisel ja seega ka taaste- ja vastupidavusrahaatu eesmärkide saavutamisel
Eriaruanne 14/2024	Rohepööre – taaste- ja vastupidavusrahaatu panus on ebaselge

<b>Ülevaated</b>	
Ülevaade 05/2018	Ühtekuuluvuspoliitika elluviimise lihtsustamine 2020. aastale järgneval perioodil (infodokument)
Ülevaade 08/2019	Ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse saavutamine (infodokument)
Ülevaade 01/2023	Ühtekuuluvuspoliitika ning taaste- ja vastupidavusrahastu kaudu eraldatav ELi rahastamine: võrdlev analüüs
Ülevaade 03/2024	Ülevaade kindlustandvast raamistikust ja peamistest teguritest, mis põhjustasid vigu perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika kulutustes
<b>Arvamused</b>	
Arvamus 01/2017	Arvamus ettepaneku kohta muuta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust
Arvamus 06/2018	Arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad
Arvamus 06/2020	Arvamus ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse taaste ja vastupidavuse rahastamisvahend
Arvamus 04/2022	Arvamus 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

# Lühendid

**CEF:** Euroopa ühendamise rahastu

**ERF:** Euroopa Regionaalarengu Fond

**ESF:** Euroopa Sotsiaalfond

**ÜF:** Ühtekuuluvusfond

# Mõisted

**Arachne:** andmekaeve- ja riskihindamisvahend, mille komisjon on välja töötanud, et toetada korraldusasutusi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja ÜPP vahendite haldamisel ja juhtimisel.

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

**Eesmärk:** liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava mõne reformi või investeeringu lõpuleviimisel tehtud edusammude kvalitatiivne näitaja.

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

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

**Kuludega sidumata rahastamine:** rahastamismudel, mis põhineb pigem õiguslike tingimuste täitmisel või tulemuste saavutamisel kui tegelikel kulutustel.

**Kulupõhine hüvitamine:** rahastamiskõlblike kulude hüvitamine toetusesaaja tegelike kulude alusel, mida tõendavad dokumendid.

**Nullkuluga meede:** taaste- ja vastupidavusraha meede, mille kohta liikmesriik ei esita hinnangulisi kulusid ning mis ei suurenda selle liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava hinnangulist kogukulu.

**Otsene eelarve täitmine:** ELi fondi või programmi eelarve täitmine üksnes komisjoni poolt, vastupidiselt jagatud eelarve täitmisele.

**Rakenduskava:** põhiraamistik ELi rahastatud ühtekuuluvusprojektide rakendamiseks kindlaksmääratud perioodil, mis kajastab komisjoni ja liikmesriikide vahel eraldi sõlmitud partnerluslepingutes sätestatud prioriteete ning eesmärke.

**Siht:** liikmesriigi taaste- ja vastupidavuskava konkreetse reformi või investeeringu lõpuleviimisel tehtud edusammude kvantitatiivne näitaja.

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

**Taaste- ja vastupidavusrahastu:** ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ja taastumise kiirendamiseks ning keskkonnahoidliku ja digitaalse 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 pakub kulutustele vastavat tulu.

**Täiendavus:** põhimõte, et ELi rahastamine, eelkõige ühtekuuluvuspoliitika fondide kaudu, peab korduvaid riiklikke kulutusi täiendama, mitte asendama. Taaste- ja vastupidavusrahastu kontekstis horisontaalne põhimõte, et taaste- ja vastupidavusrahastu reformid ja investeringud võivad saada kasu muudest ELi rahalistest vahenditest, tingimusel et need ei kata samu kulusid mis taaste- ja vastupidavusrahastu toetus.

**Vahendite haldaja kinnitus:** liikmesriigi maksetaotlusele lisatud avaldus, milles kinnitatakse, et rahastamise saamise tingimused on täidetud, kogu tõendav teave on täielik ja täpne ning liikmesriik on saanud kindluse, et kõiki kohaldatavaid eeskirju on järgitud.

**Väljund:** projektiga loodu või saavutatu, näiteks koolituskursuse korraldamine või tee ehitamine.

**Ühissätete määrus:** määrus, millega kehtestatakse kaheksa ELi fondi, sealhulgas nelja ühtekuuluvuspoliitika fondi suhtes kohaldatavad eeskirjad. Praegune määrus hõlmab ajavahemikku 2021–2027.

**Ühtekuuluvuspoliitika fondid:** ELi fondid, millega toetatakse majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust kogu ELis. Perioodil 2014–2020 on nendeks Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ja Ühtekuuluvusfond (ÜF). Perioodil 2021–2027: ERF, ESF+, ÜF ja Õiglase Ülemineku Fond. Käesolev auditaruanne ei hõlma Õiglase Ülemineku Fondi.

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

## Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2024-22>

## Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2024-22>

## Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Auditülesannete 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 ellu ühtekuuluvusse, majanduskasvu ja kaasamise tehtud investeeringute eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Annemie Turtelboom. Auditit juhtis kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, keda toetasid kabinetiülem Eric Braucourt ja kabineti nõunik Guido Fara, valdkonnajuht Friedemann Zippel, auditijuht Cristina Jianu, auditijuhi asetäitjad Marion Boulard ja Michele Zagordo, audiitorid Marcel Bode ja Tomas Krajtl ning IT-audiitor Christos Aspris. Keelealast abi osutasid Paola Magnanelli, Michael Pyper ja Fayçal Reghif. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra Mazilu.



Fotol vasakult: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.



# 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 978-92-849-3101-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/6854994	QJ-01-24-006-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3102-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/3235575	QJ-01-24-006-ET-N

Taaste- ja vastupidavusrahastu puhul kasutatakse ELi rahalisi vahendeid esimest korda ulatuslikult nii, et need ei ole seotud tegelike kuludega. See pidi andma nii tulemusi kui ka lihtsustama haldamist. Käesolevas auditis hindasime Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide loodud süsteeme topeltrahastamise vältimiseks ühelt poolt taaste- ja vastupidavusrahastu ning teiselt poolt ühtekuuluvuspoliitika fondide ja Euroopa ühendamise rahastu vahel. Kuna ühtekuuluvuse eesmärkide jaoks on kättesaadaval seninägematus mahus ELi raha, toob kuludega sidumata rahastamise kasutamine kaasa suurema topeltrahastamise ohu. Leidsime kontrollikeskkonna puudusi arvesse võttes, et topeltrahastamist on raske avastada. Anname soovitusi, et aidata kaitsta ELi finantshuve.

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