



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

55. aastakäik

17. veebruar 2012

Teatis nr

Sisukord

Lehekülg

III *Ettevalmistavad aktid*

KONTROLLIKODA

2012/C 47/01

Arvamus nr 7/2011 (vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule) ettepaneku kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006.....

1

ET

Hind:
3 EUR

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 7/2011

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

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

(2012/C 47/01)

SISUKORD

	Punkt	Lehekülg
SISSEJUHATUS	1–2	2
I OSA	3–50	2
Üldised tähelepanekud	3–8	2
Strateegilised küsimused	9–21	3
Euroopa lisandväärtus	9–10	3
Temaatiline kontsentreerumine	11–13	4
Ühine strateegiline raamistik	14	4
Partnerluslepingud	15	4
Eeltingimused	16	4
Järeltingimused (tulemuslikkuse vahehindamine, tulemusreserv)	17–18	5
Makromajanduslikud tingimused	19–20	5
Ühised tegevuskavad	21	5
Ühine juhtimis- ja kontrollikord	22–50	5
Institutsiooniline suutlikkus	22–23	5
Riiklik akrediteerimine	24–26	5
Juhtkonna kinnitav avaldus	27–29	6
Raamatupidamisarvestuse kontroll ja heakskiitmine, jooksev lõpetamine ja finantskorrektsioonid	30–37	6
Järelevalve ja hindamine	38–39	7
Lihtsustatud ja sujuvamad toetuskoõlblikkusnõuded	40–43	8
Kogukonna juhitud kohalik areng	44–45	8
Rahastamisvahendid	46–50	8
II OSA – Komisjoni ettepaneku üksikasjalik kommentaar		9

EUROOPA KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu lepingut, eriti selle artikleid 4 ja 5, ja Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikleid 174–178, artikli 287 lõike 4 teist lõiku ning artikleid 317, 318 ja 322,

võttes arvesse nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust,⁽¹⁾ ning selle rakenduseeskirju⁽²⁾,

võttes arvesse nõukogu esitatud arvamuse taotlust, mille kontrollikoda sai 11. novembril 2011,

võttes arvesse komisjoni esitatud üldmääruse ettepanekut⁽³⁾ ning komisjoni fondispetsiifilisi ettepanekuid⁽⁴⁾,

võttes arvesse struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi haldamisel kohaldatavate määruste läbivaatamist käsitleva õigusaktide paketi ettepaneku mõjuhindamist⁽⁵⁾,

võttes arvesse komisjoni teatiseid pealkirjaga „Majanduslik ühtekuuluvus: ühtekuuluvuspoliitika tulevik (viienda aruande järeldused)”,⁽⁶⁾ „ELi eelarve läbivaatamine”⁽⁷⁾ ja „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve”⁽⁸⁾,

võttes arvesse kontrollikoja aasta- ja eriaruandeid ning kontrollikoja arvamust nr 2/2004 ühtse auditi mudeli⁽⁹⁾ kohta, Euroopa Kontrollikoja vastust komisjoni teatisele „Muutuv Euroopa vajab eelarvereformi”,⁽¹⁰⁾ kontrollikoja arvamust nr 1/2010 „Euroopa Liidu eelarve finantsjuhtimise edendamine: riskid ja väljakutsed”⁽¹¹⁾ ja kontrollikoja arvamust nr 6/2010 finantsmääruse muutmise ettepaneku kohta⁽¹²⁾,

⁽¹⁾ EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1.

⁽²⁾ Komisjoni määrus (EÜ, Euratom) nr 2342/2002 (EÜT L 357, 31.12.2002, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2011) 612 (Ühtekuuluvusfond); KOM(2011) 614 (ERDF); KOM(2011) 607 (ESF); KOM(2011) 610 (EGTC); KOM(2011) 611 (ETC); KOM(2011) 627 (EAFRD); KOM(2011) 804 (EMKF).

⁽⁵⁾ Euroopa Komisjon, SEK(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2011) 500.

⁽⁹⁾ ELT C 107, 30.4.2004, lk 1.

⁽¹⁰⁾ Avaldatud aprillis 2008.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ ELT C 334, 10.12.2010, lk 1.

arvestades ELi asutamislepingu artiklit 5, võtab EL valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui kavandatud meetme eesmärki on selle ulatust ja tagajärgi arvestades lihtsam saavutada liidu kaudu,

arvestades Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit 174, töötab liit oma igakülgse harmoonilise arengu edendamiseks välja ja rakendab meetmeid majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks,

arvestades, et vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 317 vastutab komisjon eelarve täitmise eest, võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid, ning liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, tagamaks, et assigneeringud kasutatakse vastavalt sellele põhimõttele,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

SISSEJUHATUS

1. Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF), Euroopa Sotsiaal-fondi (ESF), Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi (EAFRD) ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi (EMKF) (edaspidi „ÜSRi⁽¹³⁾ fondid”) poliitikaeesmärgid täiendavad üksteist ning fonde haldavad ühiselt liikmesriigid ja komisjon. ÜSRi fondid võivad moodustada 45 % kogukulutustest perioodil 2014–2020, mille põhiteemaks on Euroopa 2020. aasta strateegia⁽¹⁴⁾. ELi eelarve panus Euroopa 2020. aasta strateegia eesmärkide saavutamiseks sõltub seega suures osas ÜSRi ressursside säästlikust, tõhusast ja mõjusast kasutamisest. See mõjutab ka ELi meetmete usaldusväarsust ja õiguspärasust.

2. Kontrollikoja arvamuses järgitakse nii palju kui võimalik komisjoni seletuskirja üldmäärust käsitleva osa ülesehitust. Arvamus koosneb kahest osast, esimene käsitleb üldiseid tähelepanekuid ning teine sisaldab üldmääruse ettepaneku üksikasjalikku analüüsi.

I OSA

Üldised tähelepanekud

3. Komisjoni üldmääruse ettepaneku eesmärk on kehtestada ühised põhieeskirjad, mis on suunatud tulemustele keskendumisele poliitika elluviimise lihtsustamise ja enamate tingimuste seadmise kaudu. Ettepanek käsitleb ka liikmesriikide suutlikkust kasutada ära ELilt saadavat suurt toetust ning vajadust parandada nende haldus- ja institutsioonilist suutlikkust. Kavandatav riiklike eraldiste piiristusmäär on oluline poliitikamuudatus, mille mõju komisjon peab hindama.

⁽¹³⁾ Ühine strateegiline raamistik, ÜSRi fondid tähistavad ühise strateegilise raamistiku hõlmataavaid fonde.

⁽¹⁴⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2011) 500.

4. Üldiselt säilitab ettepanek eelmistel programmitöö perioodidel kehtestatud raamistiku, kuigi liikmesriikide kohustustele pannakse veelgi enam rõhku, eelkõige seoses süsteemide ülesehituse ja finantsjuhtimisega. Komisjoni ja liikmesriikide vastavad ülesanded ja vastutus on ühtekuuluvuse rahastamisvahendite kavandamisel endiselt põhiteema. Liidu jaoks on jätkuvalt probleemiks saada häid kvalitatiivseid tulemusi kavadest, mille puhul vahendite jaotus on liikmesriikide vahel eelnevalt kindlaks määratud, ning kaudne eesmärk on vahendite kasutamise suutlikkus. Komisjonipoolne mõjus järelevalve ja vahendite kasutamise üle aruandmise kohustus toetab liikmesriikide suutlikkust neid vahendeid edukalt kasutada.

5. Ühtekuuluvuse valdkonna kulutuste haldamise kord on keeruline. On kuus eeskirjade tasandit (ühissätted, üldsätted, fondispetsiifilised sätted, delegeeritud õigusaktid, rakendusaktid, komisjoni suunised). Mõnel juhul on lisatasandiks veel liikmesriigi õigusaktid. Kontrollikoda märgib ära positiivsed jõupingutused toetusesaajate halduskoormuse vähendamiseks (näiteks kasutades rohkem kindlasummalisi makseid ja standardseid kulusid). Sellegipoolest on ELi ja riigi haldusametuste koormus suur ja võib veelgi suurenedada.

6. Vaatamata väidetavale tulemustele keskendumisele on kava ikkagi sisendipõhine, olles seega suunatud pigem vastavusele kui tulemuslikkusele. Viimase eesmärgi jaoks on vaja luua tulemusreserv (mille edukus sõltub suutlikkusest töötada välja sobivad näitajad) ja ühised tegevuskavad, mille puhul on väljamaksete aluseks konkreetsed eesmärgid, tulemusnäitajad ja väljundid (eeldades, et praegust sisendipõhist haldusstruktuuri ei ole enam vaja). Eeltingimuste kehtestamine peaks võimaldama tegeleda varem täheldatud ELi poliitikate vahelise koordineerimise puudumise küsimusega.

7. Kontrollikoda märgib ka ära ühissätete (mida kohaldatakse kõikide ÜSRi fondide puhul) ja üldsätete (mida kohaldatakse ainult mõne fondi puhul, nagu ERF, ESF ja Ühtekuuluvusfond) eristamise. Seetõttu on õiguslik raamistik ebaühtlane ning tekib küsimus, kas ei oleks õigem jätta üldmäärusesse vaid need sätted, mis on kohaldatavad kõigile viiele fondile (ühissätted), ning lisada teised sätted (üldsätted) fondispetsiifilistesse määrustes.

8. Kontrollikoda toob välja ka asjaolu, et õigusaktidest tulevat mitmete nõuete kehtestamine lükatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 290 ja 291 alusel delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide kaudu hilisemaks. Eelnev asjakohane

konsulteerimine kõikide asjaomaste sidusrühmadega on seega peamine, mis aitab tagada aktide vastavuse üldmääruses sätestatud eesmärkidega. Kontrollikoda märgib eelkõige, et küsimused, mis on hõlmatud delegeeritud õigusaktidega (mõeldud ELi õigusaktide vähem oluliste osade jaoks), käsitlevad tegelikkuses tulevase ühtekuuluvuskava põhielemente⁽¹⁾. Seoses komisjonile rakendusvolituste andmisega⁽²⁾ märgib kontrollikoda, et mitmel juhul ei ole täpsustatud selliste aktide määruuses (EÜ) nr 182/2011 sätestatud vastuvõtmise menetlust (kontrollimis- või nõuandemenetlus). Seetõttu on komisjoni ja liikmesriikide vastavad ülesanded määratlemata (näiteks seoses maksete peatamise ja finantskorrektsioonidega, vt üldmääruse artikli 134 lõige 2 ja artikli 137 lõige 5).

Strateegilised küsimused

Euroopa lisandväärtus

9. Kontrollikoda rõhutab asjaolu, et kuluprogrammid, mis ei anna Euroopa lisandväärtust, on juba olemuselt tõenäoliselt ebatõhus ja ebamõjus viis ELi maksumaksjate raha kasutamiseks⁽³⁾. Euroopa lisandväärtuse mõiste tuleks lülitada asjakohasesse poliitilisse avaldusse või ELi õigusakti, mida ELi poliitilised otsustajad saaksid kasutada suuniseana kulutuste prioriteetide määratlemisel⁽⁴⁾. Seadusandjatel on soodne võimalus seda teha õigusliku raamistiku koostamisel ajavahemiku 2014–2020 jaoks.

10. ELi kulutuste lisandväärtuse oluliseks eelduseks on see, et kulutused peavad pakkuma ELile ja tema kodanikele sellist selget ja nähtavat kasu, mida ei ole võimalik saada vaid riiklikul ja piirkondlikul tasandil tehtud kulutustega⁽⁵⁾. Seetõttu soovitas kontrollikoda kuluprogrammid aktsepteeritavatest väljunditest lähtuvalt ümber kujundada, nii et need põhineksid konkreetsete eesmärkide kogumil ning väljamaksete oleksid seotud tulemuste saavutamise⁽⁶⁾. Komisjon toetas seda seisukohta oma finantsmääruse muutmise ettepanekus⁽⁷⁾ ning märgib üldmääruse ettepaneku seletuskirjas, et järgmise programmide rühma puhul

⁽¹⁾ Näiteks ühise strateegilise raamistiku vastuvõtmine; rahastamisvahendite üksikasjalike eeskirjade vastuvõtmine; liikmesriikide kohustused seoses eeskirjade rikkumisest teatamise menetlusega ja põhjendamatult makstud summade tagasinõudmisega; riiklike auditite tingimused; korraldus- ja sertifitseerimisametuste akrediteerimise kriteeriumid; kohaldatava finantskorrektsiooni suurus; tulemusraamistiku kehtestamise meetodi ja eeltingimuste muutmine.

⁽²⁾ Näiteks partnerluslepingute heakskiitmise otsused, tulemusreservi eraldamise otsused ning liikmesriigi majanduspoliitikaga seotud maksete peatamise otsused; fondide puhul aga peaks tal olema volitus võtta vastu rakenduskavade heakskiitmise otsused, suurprojektide heakskiitmise otsused, maksete peatamise otsused ja finantskorrektsioonide otsused.

⁽³⁾ Euroopa Kontrollikoda, eelarve läbivaatamise teatis, punkt 7.

⁽⁴⁾ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 1/2010, punkt 18.

⁽⁵⁾ Euroopa Kontrollikoda, eelarve läbivaatamise teatis, punkt 8.

⁽⁶⁾ Euroopa Kontrollikoda, eelarve läbivaatamise teatis, punkt 24.

⁽⁷⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2010) 260, punkt 4.

keskendutakse eelkõige tulemustele⁽¹⁾. Tegelikult ei vasta kavandatud tulevane ühtekuuluvuskava (ega ka finantsmääruse muutmise ettepanek⁽²⁾) sellele pürgimusele ning on endiselt täiesti sisendipõhine. Väidetav muutus tulemustele orienteeritud kava suunas piirdub tulemusreservi ja ühiste tegevuskavade kasutuselevõtmisega.

Temaatiline kontsentreerumine

11. Kontrollikoda pani ette, et kulutuste mõistlik koondamine toetab tõenäoliselt *prima facie* lisandväärtuse eesmärki,⁽³⁾ et saavutada kriitiline mass ning muuta tõenäolisemaks ELi sekkumiste tuntav mõju.

12. Ettepanekus (üldmääruse ettepaneku artikkel 9) esitatakse 11 temaatilist eesmärki, mis tulenevad Euroopa 2020. aasta strateegiast. Koos esindavad need mitmeid eri meetmeid, mille toetamiseks ÜSRI fondid võivad raha eraldada. ERFi sekkumised peaksid nende eesmärkide seast keskenduma kolmele,⁽⁴⁾ seda eriti arenenumates ja üleminekupiirkondades. ESFi esitatakse neli temaatilist eesmärki⁽⁵⁾. Nende temaatiliste eesmärkide raames on ESFi neli investeerimisprioriteeti (ESFi määruse ettepaneku artikli 4 lõige 3). ERF võib aga sekkuda kõigi 32 investeerimisprioriteedi puhul (ERFi määruse ettepaneku artikkel 5). See võimaldaks rahastada peaaegu igat liiki projekte⁽⁶⁾. Mitmete temaatiliste eesmärkide puhul ei peeta kontsentreerumist vajalikuks⁽⁷⁾ ning selle tulemusena on veelgi keerulisem saavutada nende prioriteetide jaoks vajalikku kriitilist massi.

13. ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi puhul määratakse iga prioriteete suuna jaoks maksimaalne toetussumma, EARDFi ja

EMKFi puhul määratakse maksimumsumma aga iga meetme tasandil. Seda erinevust ei põhjendata. Praegu eraldatakse EARDFi programmide toetussummad prioriteetsete telgede kaupa, mistõttu on võimalik kinnitada (ja suunata) eelarved eesmärkide, mitte meetme kaupa.

Ühine strateegiline raamistik

14. Ühise strateegilise raamistiku säte (määruse ettepaneku artikkel 11) on mõeldud ELi eesmärkide ja sihtide ÜSRI tegevuse kaudu elluviimiseks. Ühine strateegiline raamistik peaks määrama kindlaks ka koordineerimismehhanismid Ühtekuuluvusfondi ja teiste ELi poliitikate ja vahendite vahel (nagu Euroopa Investeerimispanka rahastamisvahendid, teadusuuringute raamprogrammid, Euroopa Ühendamise Rahastu ja üleeuroopaline võrk, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm). Teadusuuringutele ja uuendustegevusele ÜSRI fondidest määratud olulist osa silmas pidades on koordineerimine selles valdkonnas eriti tähtis. Kavandatud koordineerimine võimaldaks ELi eri rahastamisallikaid arvesse võttes määrata rakenduskavadele fondidepoolse kaasrahastamismäära, mis suurendaks seeläbi potentsiaalselt liidu vahendite mitmekordistavat mõju.

Partnerluslepingud

15. Edendamaks tulemustele suunatud kulutusi, näeb üldmääruse ettepaneku artikkel 14 ette kokkulepitud tingimuste ja sihtide kehtestamise. Selleks kavandab ettepanek võtta kasutusele partnerluslepingu, mis on lisatasand võrreldes praeguse programmitöö perioodiga. Tuleb aga kaaluda, kas see lisasäte on vajalik või kas tingimused ja sihid oleks võimalik seada programmide endi raames, tuginedes praegusel programmitöö perioodil kehtivate rakenduskavade raames sõlmitud kaudsetele lepingutele ELi ja riigi ametiasutuste vahel.

Eeltingimused

16. Komisjon teeb ettepaneku (üldmääruse ettepaneku artikkel 17 ja IV lisa) määratleda iga fondi jaoks teatud arv eeltingimusi. See on peamine muudatus, mis võib tõhustada ELi sekkumisloogikat, lihtsustades ÜSRI fondide rahastamise vajalikkude integreerimist teiste ELi poliitikatega ning seeläbi investeerimise mõjusust lõppkokkuvõttes positiivselt mõjutades. Kontrollikoja audititest selgub tõepoolest,⁽⁸⁾ et projektide rahastamine ilma seejuures ELi poliitika üldisemaid nõudeid (näiteks keskkonna- ja veekeskkonna kaitsmist) arvestamata ning omamata terviklikku arengukava ja määratlemata kontekstile vastavaid pikaajalisi vajadusi ja prioriteete, ei ole mõjus viis ELi vahendite kasutamiseks.

⁽¹⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2011) 615, punktid 1 ja 5.2.2.

⁽²⁾ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2010, punktid II ja 42.

⁽³⁾ Euroopa Kontrollikoda, eelarve läbivaatamise teatis, punkt 8.

⁽⁴⁾ Teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja innovatsiooni tugevdamine; väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete konkurentsivõime parandamine; vähese CO₂-heitega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites.

⁽⁵⁾ Tööhõive ja tööjõu liikuvuse parandamine; investeerimine haridusse, oskustesse ja elukestvasse õppesse; sotsiaalse kaasatuse edendamine ja võitlus vaesusega; institutsioonilise suutlikkuse ja töhuse avaliku halduse parandamine.

⁽⁶⁾ Tegelikult ei toeta ERF vaid piiratud arvu projektikategooriaid (ERFi määruse ettepaneku artikkel 3), nagu need, mis käsitlevad tubaka ja tubakatoodete valmistamist, töötlemist ja turustamist või tuumaelektrijaamade dekomisjonemist; ainult arenenumates piirkondades ei toeta ERF ka investeringuid infrastruktuuridesse, mis pakuvad rohkem arenenud piirkondade kodanikele keskkonna-, transpordi- ja IKT-alaseid põhiteenuseid.

⁽⁷⁾ Info- ja kommunikatsioonitehnoloogiate kättesaadavuse ja nende kasutamise ning kvaliteedi parandamine; kliimamuutustega kohaneamine, riskiennetamine ja -juhtimise edendamine; keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine; säästva transpordi soodustamine ning oluliste võrguinfrastruktuuride kitsaskohtade kõrvaldamine.

⁽⁸⁾ Vt eriaruanded nr 3/2009 ja nr 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Järelingimused (tulemuslikkuse vahhindamine, tulemusreserv)

17. Uuel perioodil kavandab komisjon muuta 5 % vahendite väljamaksmise tulemustest sõltuvaks (üldmääruse ettepaneku artiklid 18–20). Samalaadne tulemusreserv oli olemas ka perioodil 2000–2006, kuid see ei olnud eriti edukas. Põhjuseks oli vahhindamise ajaks tehtud kulude väga väike maht ning asjakohase meetodika puudumine programmide edusammude hindamiseks. Perioodil 2007–2013 võiksid liikmesriigid samuti sellise reservi kasutusele võtta, kuid vähesed on seda võimalust kasutanud.

18. Tulemuslikkuse hindamise meetod (esitatud üldmääruse ettepaneku I lisas) näitab, et hindamisel keskendutakse ikka veel peamiselt rahalisele rakendamisele (finantsnäitajad) ja väljunditele ning tähelepanu tulemustele (tulemid ja mõjud) on piiratud. Mõjuhindamisega kooskõlas tuleks ka kaaluda, kas oleks mõeldav kindlate näitajate kehtestamine, kuidas tuvastada konkreetse programmiga mitteseotud tegureid ning kuidas võtta arvesse alles pikaajalises perspektiivis ilmnevaid tulemusi⁽¹⁾. Tulemusreservi lisandväärtus väheneb märgatavalt, kui määratakse väga väikesed või kergesti saavutatavad eesmärgid või kui väljamaksed tulemusreservist põhinevad lõppkokkuvõttes peamiselt finantsvahendite kasutamise suutlikkusel, mida kontrollikoda täheldas ajavahemiku 2000–2006 kohta. Ka tulemusreservi jaotamine peaks sõltuma rakenduskavade piisavast elluviimisest⁽²⁾. Seega tuleks sätestada, et rakenduskavade alguse viibimisel muudetakse ka tulemuslikkuse kontrollimise võrdlusastaid (hetkel 2016 ja 2018).

Makromajanduslikud tingimused

19. Esitatud tingimuste seas teeb komisjon ka ettepaneku (üldmääruse ettepaneku artiklid 11 ja 21) luua seos ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa majandusjuhtimise vahel, nagu ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus, ülemäärase tasakaalustamatuse menetlus ja Euroopa poolaasta majanduspoliitika koordineerimine. Kui parandusmeetmeid ei võeta, võiks komisjon paluda programmide läbivaatamist või maksed peatada.

20. Kavandatud makromajanduslike tingimuste kohaldamine nõuaks hoolikat kaalumist, sest sellega võivad kaasneda probleemid ÜSRi programmide rakendamisel, õiguslik ebakindlus ning potentsiaalne oht seoses vastavate riikliku ja piirkondliku tasandi partnerite partnerluslepingute raames võetud pikaajaliste kohustuste täitmisega.

Ühised tegevuskavad

21. Selleks, et lihtsustada ja suurendada ELi fondide tulemustele suunatust, paneb komisjon ette võtta kasutusele ühised

tegevuskavad (üldmääruse ettepaneku artikkel 93) ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi jaoks. Need koosnevad rakenduskava osaks olevast projektide rühmast, mille puhul on ELi vahendid otseselt seotud konkreetsetest eesmärkidest, väljunditest, kokkulepitud vahe-eesmärkidest ja tulemusnäitajatest kinni pidamisega. Selline vahend võib olla alternatiivne tulemuslikkusele suunatud sekumismvahend, kui see vahetab välja praeguse sisendipõhise haldusstruktuuri, mitte ei täienda seda.

Ühine juhtimis- ja kontrollikord

Institutsiooniline suutlikkus

22. Kestvat majandusarengut toetava ELi vahendite korrektse kasutamise tagamiseks on vajalik piisav institutsiooniline suutlikkus. Seega tuleb algusest peale tagada riiklike juhtimis- ja kontrollisüsteemide mõjus. Ainuüksi määrusest selleks aga ei piisa⁽³⁾. Siinkohal on võtmetähtsusega komisjoni ja liikmesriikide (kelle süsteemidele ELi tasandil saadav kindlus suurel määral toetub) juhtivtöötajate igapäevane tegevus. Näiteks komisjoni tehtud ühtekuuluvuspoliitika vigade analüüs ajavahemikul 2006–2009 toob välja puudused haldussuutlikkuses ja märgib, et vead on peamiselt tekkinud riikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõttu⁽⁴⁾.

23. Kontrollikoda märgib, et üks määruse ettepanekus esitatud temaatiline eesmärk on „institutsioonilise suutlikkuse ja tõhusa avaliku halduse tugevdamine”. See on pigem eeltingimus ülejäänud kümne eesmärgi saavutamiseks kui eesmärk ise. Märgitakse ka, et haldussuutlikkust toetatakse ESFi puhul vaid vähem arenenud piirkondadega liikmesriikides või neis liikmesriikides, mis vastavad Ühtekuuluvusfondi toetuskõlblikkusnõuetele. ERFi puhul see nii aga ei ole, kuigi liikmesriikide süsteemid peavad mõlema fondi puhul vastama samadele nõuetele.

Riiklik akrediteerimine

24. Akrediteerimismenetluse kehtestamisega tõhustab määruse ettepanek liikmesriikide kohustusi seoses riiklike haldus- ja kontrolliasutuste haldussuutlikkusega (üldmääruse ettepaneku põhjendused 42–44 ja artikkel 64). Akrediteerimiseks kavatakse esitada kõik ÜSRi fondide haldamise ja kontrolli eest vastutavad asutused (üldmääruse ettepaneku artikli 64 lõige 1). Seega akrediteeriks riiklikud ametiasutused ERFi, ESFi ja Ühtekuuluvusfondi rakendamise seotud korraldusasutusi ning, kui asjakohane, ka sertifitseerimisasutusi.

⁽¹⁾ Euroopa Komisjon, SEK(2011) 1141-I, lk 62.

⁽²⁾ Eriaruanne nr 1/2007 (ELT C 124, 5.6.2007, lk 1).

⁽³⁾ Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2010, punkt I.

⁽⁴⁾ Euroopa Komisjon, SEK(2011) 1179.

25. Kontrollikoda on seisukohal, et komisjonil kui peamiselt eelarve täitmise eest vastutajal peab selles protsessis olema järelevalveroll, hajutamaks riski, et vead avastatakse järgnevat kontrollide käigus, mis võib viia veel sagedamate kontrollideni, tegevuskavade koostamise nõueteni ja finantskorrektsioonideni⁽¹⁾. Selline roll peaks tähendama, et komisjon peaks (näiteks peadirektorite iga-aastastes tegevusaruannetes) kinnitama, et haldus- ja kontrolliasutused vastavad asjaomases delegeeritud õigusaktis määratletud riikliku akrediteeringu tingimustele. Selleks tuleks programmide alguses hinnata liikmesriikide esitatud tõendavaid dokumente ning seejärel kontrollida süsteemide toimimist, näiteks riskipõhiselt, kooskõlas seletuskirjas esitatud ettepanekuga⁽²⁾.

26. Lisaks näeb määruse ettepanek ette, et liikmesriigid peavad määrama auditeerimisasutused, kes esitavad arvamuse komisjonile esitatud ÜSRI raamatupidamise aastaaruannete kohta. Kontrollikoda on seisukohal, et kuna komisjon kasutab nende asutuste tööd oma kindluse alusena, peaks komisjon (süsteemiliste kohapealsete külastuste kaudu) kontrollima asutuste süsteeme ja tulemuslikkust, et tagada nende töö usaldusvärsus⁽³⁾. Kontrollikoda märgib ka, et raamatupidamise aastaaruannete ja nende auditeerimise roll ei ole komisjoni ettepanekus selge. Eelarveaasta keskel tuleb esitada hulgaliselt raamatupidamisandmeid (komisjoni raamatupidamise jaoks seda hetkel ei nõuta), kuid puudub selge nõue usaldusväärse teabe kohta aasta lõpus (teave, mida nõutakse komisjoni raamatupidamise aastaaruande jaoks). Seetõttu vajab komisjoni ettepanek põhjalikku selgitamist.

Juhtkonna kinnitav avaldus

27. Selleks, et parandada toiminguid kindluse saavutamise ja finantsjuhtimise valdkonnas, teeb komisjon ettepaneku võtta kasutusele juhtkonna kinnitava avalduse, mille koostavad rakenduskavade korraldusasutused (üldmääruse ettepaneku artikli 114 lõike 4 punkt e). Avaldus hõlmab juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist, alustehingute seaduslikkust ja korrektsust ning usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetest kinni pidamist⁽⁴⁾.

28. Nagu kontrollikoda märkis, sõltub see, kas avaldused annavad komisjonile kindluse saamise seisukohast kasulikku

teavet, avalduste aluseks oleva tegevuse ulatusest ja kvaliteedist⁽⁵⁾. Seda tuleks selgitada rakendusaktis, millega võetakse vastu juhtkonna kinnitava avalduse näidis. Seetõttu juhib kontrollikoda tähelepanu puudustele põllumajanduse valdkonnas⁽⁶⁾ (makseasutuste kinnitava avalduse ebapiisav alus, sertifitseerimisasutuste arvamuse piiratud lisandväärtus). Kui neid probleeme ei lahendata, vähendab see kindlust, mida komisjon avaldustest saab.

29. Kontrollikoda märgib ka, et see, millises ulatuses avaldus katab ühtekuuluvuskulutuste usaldusväärse finantsjuhtimise, sõltub sellest, kuidas suunatakse praegune protsessidele ja rahalisele rakendamisele orienteeritud rõhuasetus ümber tulemuspõhisele süsteemile koos tulemuslikkuse mõõtmise kriteeriumidega. Seetõttu, nagu märgitud eespool (vt punkt 6), jääb ühtekuuluvuskava põhiolemuselt sisendipõhiseks ning kuigi korraldusasutus vastutab iga päev usaldusväärse finantsjuhtimise tagamise eest, on asutuse ülesannete kirjelduses nimetatud vaid vastavusnõudeid⁽⁷⁾.

Raamatupidamisarvestuse kontroll ja heakskiitmine, jooksev lõpetamine ja finantskorrektsioonid

30. Komisjon teeb ettepaneku võtta kasutusele raamatupidamisarvestuse iga-aastase kontrolli ja heakskiitmise menetlus ning lõpule viidud toimingute või kulutuste jooksev lõpetamine (üldmääruse ettepaneku artiklid 130 ja 131).

31. Kontrollikoda märgib, et „raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiitmise otsus“ (ettepaneku artikkel 76) hõlmab esitatud raamatupidamisaastaaruannete terviklikkust, täpsust ning õigsust ega piira mis tahes järgnevat finantskorrektsioonide kohaldamist. Kuna otsus ei hõlma alustehingute seaduslikkust ja korrektsust, laienevad kontrollikoja poolt põllumajanduskulude puhul täheldatud probleemid⁽⁸⁾ kõikidele ÜSRI fondidele. Kontrollikoda soovib viia artikkel 76 vastavusse finantsmääruse sätetega. Lisaks, nagu juba märgitud eriaruandes nr 7/2010, soovib kontrollikoda kehtestada menetluse kõikidele etappidele ajalised piirangud, eelkõige ajaline piirang komisjonile konkreetse eelarveaasta kohta lõpliku otsuse tegemiseks.

⁽¹⁾ Eelkõige kehtib see hankemenetluste puhul, mis on siseturu väljakujundamise peamine eeltingimus. Nagu komisjon märkis (KOM(2011) 615, lk 163), on ainuüksi selle valdkonna rikkumiste tõttu maksete veamäär käesoleval programmitöö perioodil keskmiselt 2–4 % aastas. Kui liikmesriikide haldusasutused ja toetusesaajad ei suuda hankeeskirjade kohaldamist parandada, mõjutab see ühtekuuluvuspoliitikat süstemaatiliselt ka edaspidi.

⁽²⁾ Euroopa Komisjon, KOM(2011) 615, punkt 5.2.3.

⁽³⁾ Euroopa Kontrollikoda, eelarveaasta 2006 raamatupidamise aastaaruanne, punktid 5.45, 5.77; eriaruanne nr 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), punkti 104 alapunkt a.

⁽⁴⁾ Väljendi „kinnitav avaldus“ kasutamine võib tekitada segadust. Juhtkonna ja audiitori ülesannete kirjeldus peab tagama, et nende ülesanded on selged ja vastavad parimale tavale.

⁽⁵⁾ Euroopa Kontrollikoda, aramus nr 6/2007 (ELT C 216, 14.9.2007, lk 3), punkt V.

⁽⁶⁾ Euroopa Kontrollikoda, eriaruanne nr 7/2010 „Raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse audit“, punktid 39–52.

⁽⁷⁾ Sertifitseerimis- ja auditeerimisasutuste ülesannetes (üldmääruse artiklid 115 ja 116) ei ole usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtet üldse mainitud.

⁽⁸⁾ Vt eriaruanne nr 7/2010.

32. Finantsmääruse (artikli 53b lõige 4) ja selle rakenduseeskirjade (artikkel 42) kohaselt on raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiitmise menetluse eesmärk määrata kindlaks pärast komisjonipoolseid asjakohaseid kontrolle eelarvest maksta lubatud kulud. Üldmääruse ettepaneku kohaselt toimuvad komisjoni kontrollid alles pärast raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiitmist ning seega ei võeta protsessi käigus arvesse järgnevaid finantskorrektsioone.

33. Jooksva lõpetamisega püüab komisjon tagada üksikutele toetusesaajatele õiguskindluse seoses antud aasta toetuskõlblike kuludega ning vähendada koormust, mis on tingitud üksikute toetusesaajate dokumentide pikast säilitamise perioodist. Nagu raamatupidamisarvestuse kontrolli ja heakskiitmise menetluse puhul, tuleb ka jooksva lõpetamisega seoses teha edasisi kontrolle ning seega ei saa see tähistada toimingute lõplikku lõpetamist. Jooksev lõpetamine võib aga tuua ühtekuuluvusvaldkonnale potentsiaalset kasu, sest riiklikud kontrollid ja auditid peavad toimuma varem, võimaldades seega paremat ennetavat kontrolli. Asjaolu, et pärast raamatupidamise aastaaruannete esitamist avastatud eeskirjade eiramised viivad automaatselt netofinantskorrektsioonini (üldmääruse ettepaneku artikli 137 lõige 6), tuleneb liikmesriikide suurematest kohustustest ning tuginemisest oma hüvitamistootlustele.

34. Nagu eespool märgitud, on ühtekuuluvuskava mitmeaastane protsess. Komisjon ei taotle kulude täielikku vastavust igal aastal, vaid mitu aastat hiljem ja kindlasti rakenduskavade lõpetamise etapis. Finantskorrektsioonid on selleks peamine vahend. Neid peab kohaldama eelkõige liikmesriik ise. Kui liikmesriik eeskirjade eiramisi ei paranda, võib komisjon omakorda liikmesriigile finantskorrektsioonid kehtestada.

35. Kontrollikoja viimased auditid kinnitavad varem täheldatud⁽¹⁾. Pikale haldusmenetlusele vaatamata puudub kindlus, et finantskorrektsioonide mehhanismid korvavad avastatud vead asjakohaselt ning kõik olulised küsimused lahendatakse rakenduskavade lõpetamisel. Samamoodi puuduvad tõendid selle kohta, et finantskorrektsioonide mehhanismid aitavad süsteeme kestvalt parandada ja vältida avastatud vigade kordumist. Üheks põhjuseks on nende piiratud finantsmõju (sellest tulenevalt ei ole ka liikmesriigid eriti motiveeritud süsteemide tulemuslikkust parandama), kuna suurem osa eeskirjadevastasel tehtud kulusid asendatakse liikmesriigi enda vahendite puhvrist tehtud kulutustega. See ei muuda aga aluseks olevat tehingut vähem ebaseaduslikuks/ebakorrektses ja sellega nihutatakse (lubamatud) ebaseaduslikud/ebakorrektsed tehingud ELi eelarvest riigi eelarvesse. Lõppkokkuvõttes ei ole sel toetuse lõppsaajatele mingit märgatavat mõju.

36. Mehhanismide mõjususe sõltub sellest, mil määral need motiveerivad eeskirjadevastasel tehtud makseid toetusesaajatel tagasi nõudma ning järelevalve- ja kontrollisüsteeme parandama. Üksikutes tehingutes avastatud vigade puhul, milles on süüdi makse lõppsaaja, eeldatakse tagasinõudmismenetluse algatamist⁽²⁾. Seega peaks komisjon eeskirjade eiramised aktsepteerima ainult siis, kui liikmesriigid on vähemalt tagasinõudmismenetluse algatanud.

37. Vahe-eesmärkide ja sihtide saavutamise märkimisväärsete vajakajäämistepuhul tekib vajadus hinnata, kas finantskorrektsioonide kohaldamise kavatsus on reaalne (põhjendus 18, artikli 20 lõige 4). Komisjon ei pruugi suuta hinnata liikmesriikide esitatud andmete usaldusväärsust ning tal ei pruugi olla sõltumatu teabeallikaid (vt punkt 39). On vaja ka määratleda, mida lugeda märkimisväärseks vajakajäämiseks vahe-eesmärkide ja sihtide saavutamisel.

Järelevalve ja hindamine

38. Üldmääruse ettepaneku kohaselt (artikkel 24) määratakse igas rahastatud programmis prioriteedid, mis sätestavad konkreetseid eesmärgid. Iga prioriteedi juures sätestatakse näitajad, mida kasutatakse seire, hindamise ja täitmise kontrolli alusena programmi rakendamise eesmärkide saavutamise edendamise hindamiseks (eraldatud kulutustega seotud finantsnäitajad; toetatud toimingutega seotud väljundnäitajad; prioriteediga seotud tulemusnäitajad). Näitajad sisaldavad peamiselt väljundeid, aga ka mõningaid vahetulemusi. Iga prioriteetse suuna puhul teevad korraldusasutused programmi töö perioodil vähemalt ühe sekkumiste mõjususe ja tõhususe hindamise.

39. Sellest tulenevalt peab liikmesriik üldmääruse ettepaneku kohaselt esitama hulgaliselt teavet programmide järelevalveks ja hindamiseks (üldmääruse ettepaneku artiklid 41–50). Kontrollikoja audititega⁽³⁾ on leitud tõsiseid puudusi liikmesriikide komisjonile esitatud teabe asjakohasuses ja usaldusväärsuses. ELi vahendite saamise tulemustega sidumine eeldaks seetõttu märkimisväärseid parandusi andmete esitamisel, sest andmed on aluseks ELi väljamaksetele ning nende suhtes tuleks seega kohaldada kontrollimenetlusi. Seda enam, et vastavalt aluslepingule (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 318) on komisjon kohustatud esitama igal aastal saavutatud tulemuste põhjal koostatud liidu rahanduse hindamisaruande. Seetõttu peaks komisjon kaaluma, mil määral on võimalik tagada, et liikmesriikide esitatud programmide järelevalvet, hindamist ja tulemuslikkust käsitlev teave on piisavalt kvaliteetne andmete asjakohasuse, võrreldavuse ja usalduse koha pealt.

⁽¹⁾ Vt eelarveaasta 2005 aastaaruanne, punktid 1.65, 6.33–6.37; eelarveaasta 2010 aastaaruanne, punkt 1.25.

⁽²⁾ Liikmesriigid on kohustatud alusetult tehtud maksed tagasi nõudma (vt nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantsshuide kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1), artikkel 4, ja finantsmääruse artikli 53b lõike 2 punkt c).

⁽³⁾ Eriaruanded nr 5/2010 ja nr 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), eelarveaasta 2010 aastaaruanne, punktid 8.15–8.29.

II OSA

Komisjoni ettepaneku üksikasjalik kommentaar

Artikkel	Tähelepanek
Põhjendus 41	Õiguskindlust lisaks see, kui üldmääruse ettepanekus oleks loetletud rahastamisvahendeid käsitlevad riigiabi erisätted.
Põhjendus 87	Kontrollikoda soovib muuta teksti järgmiselt: „... Et komisjoni auditeerimistase oleks proportsionaalne riskiga, peaks komisjonil olema võimalik vähendada oma auditeerimistevastust rakenduskavade puhul, kus ei ole märkimisväärseid vajakajäämisi ja kus auditeerimis- asutuse töö on usaldusväärne.”
Artikli 4 lõige 5	Määrusest ei selgu, kuidas tuleks kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet ja kuidas proportsionaalsust hinnata.
Artikli 4 lõige 9	See säte, mis käsitleb ainult mõjust, on ülearune ning vastuolus artikli 4 lõikega 8, mis viitab finantsmääruse artiklile 73 ja ühtlasi ka säästlikkuse ja tõhususe põhimõtetele. Järelevalve, aruandluse ja hindamise etappidele tuleks lisada veel kaks: kavandamine ja rakendamine.
Artikkel 8	Artikkel käsitleb saastaja-maksab-põhimõtet teise õiguse aktides. Näiteks põllumajanduses kannatab selle põhimõtte kohaldamine aga järelevalve- ja kontrollisüsteemi puuduste tõttu (asjakohaste kontrollide puudumine, toetuste vähendamine arvutatakse protsendina toetusest, mitte keskkonnamõju alusel) ning ka puuduste tõttu maksete vähendamise jõustamisel. Kontrollikoda soovib seda põhimõtet rõhutada, tagades selle kasutamise fondispetiifiliste määruste asjakohastes osades ning ka liikmesriikide programmides.
Artikli 24 lõige 3, artikli 40 lõige 2 punkt h	Nõutavaid näitajaid tuleks kohaldada eelkõige lisaks rahastamisvahendeid puudutavatele SMART-näitajatele. Selliste näitajate kombineerimine rakenduskavade arvukate, kuid üldiste toetusi käsitlevate näitajatega on veel üks põhjus, miks rahastamisvahendeid tuleks eelistatavalt kaasrahastada ühest rakenduskavast.
Artiklid 28–31	„Kogukonna juhitud kohalik areng” võib olla oluline vahend kohaliku institutsioonilise suutlikkuse loomiseks ja uuendamiseks, et saavutada tulemustele suunatud rakendamine. Määruse ettepaneku põhjendus 21 sätestab küll järgmist: „et paremini kaasata kohaliku tasandi võimalusi, on vaja hõlbustada kogukonna juhitud kohaliku arengut ... Vastutama peaksid kohalikud algatusrühmad, mis esindavad kogukonna huve. ...”, kuid suuremas osas maa- (ja linna-)piirkondadest on juba olemas struktuurid, mis esindavad kohaliku kogukonna huve, st kohalikud omavalitsused, volikogud või muud kohaliku halduse struktuurid. Nende eeliseks kohalike tegevusrühmade ees on see, et need esindavad kohaliku elanikkonda, on demokraatlikult vastutavad ning neil on juba olemas eelarve haldamise struktuurid. Tähelepanu tuleb pöörata selle tagamisele, et LEADER-lähenedamine pakuks tõelist lisandväärtust võrreldes kohalike arengustrateegiatega rahastamisega olemasolevate asutuste kaudu.
Artiklid 32–40	Termin „rahastamisvahend” tuleb määratleda. Terminit kasutatakse laialdaselt finantssektoris, tähistamaks väärtpabereid või lepinguid, mis annavad nende valdajale (või omanikule) teatud nõude. Sellised vahendid on enamasti laenud, tagatised, omakapitali- või kvaasiomakapitali investeeringud või osalused või muud riskiga seotud rahastamisvahendid. Samalaadset määratlust kasutatakse finantsmääruse muutmise ettepanekus (artikkel 130). Üldmääruse ettepaneku artikkel 33 ei viita aga eelnimetatud vahenditele, vaid vahenditele, mis võimaldavad rahastamisvahendeid pakkuda, st fondifondidele ja fondidele. Määruses tuleks põhjalikumalt selgitada, kas ja millistel tingimustel on abikõlblikud investeeringud käibekapitali ja kas ELi kantud halduskuludele tuleks kehtestada ka ülemmäär.

Artikkel	Tähelepanek
Artikkel 32	<p>Artikkel 32 sätestab, et sekkumisi võib õigustada mitte ainult turutõrgetega, vaid ka „mitte-optimaalsete investeerimisolukordadega”. Edasiste täpsustusteta võib see viia nõrgalt põhjendatud rahastamisvahendite toetamiseni. Rahastamisvahenditele ELi toetuse saamiseks vajalikud tingimused peaksid olema üldmääruses kitsamalt määratletud.</p> <p>Rahastamisvahenditele tuleb kehtestada ranged eeskirjad seoses</p> <ul style="list-style-type: none"> — nende pangakontode kasutamise, kuhu kantakse ÜSRI vahendid, ja — asjakohaste arvestus- ja aruandlusõuetega. <p>Iga rahastamisvahendi jaoks tuleb avada oma konto, kuhu/kust kantakse vastavalt kõik sissetulevad ja väljaminevad summad (algsed sissemaksed, antavad laenud, võlakohustuse täitmata jätnud laenuvõtjate garanteeritud kohustustega seotud maksed, preemiad, intressid, tagastatud vahendid, haldustasud).</p> <p>Rahastamisvahendite kohta tuleks pidada eraldi arvestust, mis tuleb viia vastavusse pangakontoga. Igal aastal tuleb koostada ja auditeerida rahastamisvahendite raamatupidamise aastaaruanne.</p> <p>Nende piirangute mitteseadmisega kaasneb oht, et kavandatud õiguslik raamistik võimaldab</p> <ol style="list-style-type: none"> a) hoida rahastamisvahendite abil kõrvale riikliku kaasrahastamise kohustusest ja b) seda, et audiitorid ei märka seda ELi määruse rikkumist.
Artikli 32 lõige 2	<p>Kui toetuse lõppsaajad saavad toetusi ka erinevatest avaliku sektori allikatest (ÜSRI fondid, teised ELi toetused, riiklikud/piirkondlikud toetused), teeb nõue pidada eraldi arvestust olukorra veelgi keerulisemaks, sest esitatud andmetest ei selguks avaliku sektori toetuse tegelik suurus.</p> <p>Täielikkuse tagamiseks peaksid iga-aastased rakendusaruanded olema koostatud konsolideeritud alusel, nii et neis esitataks ülevaade eri rahastamisallikatest, mida rahastamisvahendite jaoks programmi raames kasutati.</p>
Artikli 33 lõige 3	<p>Artikli 33 lõike 3 punkt b jätab võimaluse ka rahastamisvahenditele, mida ei reguleeri artiklis 143 sätestatud tulevased rakendusaktid.</p>
Artikli 33 lõike 4 punktid a ja c	<p>On oht, et toetatakse korraldusasutusi, kellel ei ole erilist kogemust finantsteenuste alal. Lisaks sellele võib korraldusasutus artikli 33 lõike 4 punkti a alusel rekapitalizeerida riiklikke panku või kohustustega ülekoomatud фонде, tingimusel et luuakse uued investeerimisvahendid ega rahastata uusi või eriti riskantses olukorras VKEsid.</p>
Punkti b alapunkt i	<p>„EIP”, mitte „Euroopa Investeerimispank”, kuna ainult esimene on määratletud termin ning peaks sisalduma Euroopa Investeerimisfondis.</p>
Artikkel 35	<p>Artikkel võimaldab deklareerida sellised kulud, mis on juba makstud või makstakse rahastamisvahendisse eelnevalt määratletud aja jooksul (maksimaalselt kaks aastat). Ei ole selge, kas maksetaotlus võib sisaldada ka veel tegemata makseid.</p> <p>Lisaks nõuab artikli 35 lõige 3, et toetuskõlblike kulude summa korrigeeritakse järgnevates maksetaotlustes, selleks et võtta arvesse asjaomasele rahastamisvahendile varem makstud toetuse summa ja tegelikult lõppsaajasse investeeritud summa erinevust. Ei ole selge, kas selle nõudega mõeldakse ainult korrigeerimise avaldamist või ka kõigi toetuskõlblike kulude korrigeerimist.</p>
Artikli 36 lõige 1, artikli 55 lõige 2 ja artikli 114 lõige 4	<p>Tuleks sätestada halduskulude ülemmäär rahastamisvahendi liikide kaupa (fondifondid või muud fondid vastavalt rahastamisvahendi liigile).</p> <p>Nagu programmitöö perioodi 2007–2013 käsitlevas üldmääruses, on ka määruse ettepanekus tagatiste käsitus ebaselge. Kui on koostatud usaldusväärne rahastamisluuga hinnang, peaksid portfelligarantiide tagatud summad olema toetuskõlblikud kulud. Artikli 36 lõikes 1 jääb selgusetuks, kas toetuskõlblikkusperioodi jooksul antud portfelligarantiid oleksid toetuskõlblikud ka siis, kui aluseks olevad vahendid (näiteks laenud) eraldatakse pärast programmitöö perioodi lõpetamist.</p>

Artikkel	Tähelepanek
Artikli 36 lõige 2	Arvestades programmitöö käigus täheldatud viivitustega peaks riskikapitalifondide puhul pikendama kulude toetuskõlblikkusperioodi (näiteks kümne aastani). Koos võrdse kohtlemise põhimõttest ja võimendusnõuetest kinnipidamisega võimaldaks see suurendada ELi vahenditelt teenitavat tulu.
Artiklid 37 ja 39	Nagu programmitöö perioodi 2007–2013 käsitlevas üldmääruses, on ebaselge, kas rahastamisvahenditele makstud ELi toetusest tekkinud intressid ja muud tulud tuleb kasutada sama tüüpi rahastamisvahenditeks ja kui kaua pärast lõpetamist seda teha tuleks (intressi ja kapitalikasumi ringlevus). Artikkel 39 võimaldab kasutada teenitud vahendeid (sh tulud ja muud sissetulekud) tagastamatu toetuse kavade rahastamiseks, piirates seega ringlevust.
Artikli 38 lõiked 1 ja 2	<p>Oma teatises ELi eelarve suhtes kohaldatavate finantseeskirjade kohta märgib komisjon, et rahastamisvahendite kasutamise mõte on ELi vahendite võimendamine. Käesolevas artiklis ei võeta aga arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise alaseid küsimusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> — tehakse vahet tagasi makstud kapitalivahendite ja muude vahendite vahel, mis võib tekitada tehnilisi probleeme: oleks raske määratleda, kui suur peaks olema halduskulude eraldis; — uuesti kasutamine „kooskõlas programmide eesmärkidega” ei anna õiguskindlust selle kohta, et avalik sektor paneb selleks vahendeid kõrvale; — investorite tasu soodusmäära peetakse standardiks, mida ei tasakaalustata võimendusega seotud või muude nõuetega. Investorite sooduskohtlemist fondi likvideerimise puhul ei ole käsitletud; — ei ole viidatud võrdse kohtlemise põhimõttele, mida kohaldatakse ettevõtete ja ettevõt- luse mitmeaastase programmi (MAP) ja konkurentsivõime ja uuendustegevuse raampro- grammi (omakapitali instrumentide jaoks) raames. See tähendab, et ELi vahenditele võib kohaldada üksikõik millist sooduskohtlemist. Alternatiivina võiks komisjon viidata huvide ühtlustamise põhimõttele. Ilma edasise selgitusest on ohus ELi vahenditelt teenitud tulu, mis on mõeldud tulevaste VKEde rahastamiseks. <p>Lisaks ei tohiks tagastatud vahendeid ja rahastamisvahendite teenitud tulu suunata mujale enne rakenduskava lõpetamist, nagu on sätestatud artikli 38 lõigetes 1 ja 2: sellised vahendid tuleks tagastada asjakohastele rahastamisvahenditele.</p>
Artikli 38 lõige 3	Määratlemata on periood, mille kestel tuleb säilitada ja võib auditeerida andmeid, mis on seotud vahendite uuesti kasutamisega.
Artikkel 39	<p>Artiklis 39 määratletakse ÜSRI fondidest rahastamisvahendile makstud vahendite uuestika- sutamine (kümme aastat pärast programmi lõpetamist). Siiski ei ole ikka veel selge, kuidas toimub järelevalve.</p> <p>Positiivne on see, et minimaalne ringrahastamise aeg on kümme aastat, kuid sellega seoses ei ole võetud arvesse eri liiki rahastamisvahendite eriomadusi ning finantsvõimenduse suhtarve ja näitajaid ei ole üksikasjalikult käsitletud.</p> <p>Ei ole täpsustatud võimalust pärast programmi lõpetamist vahendeid tagastamatute toetuste kujul uuesti kasutada.</p> <p>Võimatuks on tehtud edasine investeerimine pärast programmi lõpetamist (2022) ja juhul, kui aktsiafondid on ELi vahenditelt tulu teeninud.</p>
Artikli 40 lõike 2 punktid b ja g	Punktis b kasutatud sõnastus („rahastamisvahendi ja rakenduskorra kirjeldus”) on ebatäpne (komisjoni määruse (EÜ) nr 1828/2006 artikli 44 lõikes 2 on asjakohasem sõnastus) ning punktis g tekitab lugejas segadust „võimendav mõju” (inglisekeelses versioonis <i>multiplier effect</i> – mitmekordistav mõju), mida ei ole määratletud. Põhjenduses 22 on õigesti viidatud võimendavale mõjule (inglisekeelses versioonis <i>leverage effect</i> , mitte <i>multiplier effect</i>). Lisaks on mitmekordistav mõju aktsiate, laenude ja tagatisvahendite puhul väga erinev. Seda asjaolu määruse ettepanekus ei arvestata.

Artikkel	Tähelepanek
Artikkel 44	Liikmesriik esitab ERFi, ESFi ja Ühtekeuluvusfondi puhul 30. septembriks 2023 programmi lõpliku rakendusaruande ning EAFRD ja EMKFi puhul iga-aastase rakendusaruande. Ei ole selge, miks tehakse sellist vahet struktuurifondide ning EAFRD ja EMKFi vahel.
Artiklid 51 ja 52	Kontrollikoda on seisukohal, et tehniline abi peaks aitama luua ja uuendada pikaajalist institutsioonilist suutlikkust, mis hõlmab enamat kui üksiku projekti kavandamist ja rakendamist või sellega seonduvate toimingute tegemist välisekspertide toel.
Artikkel 56	Artikkel tutvustab uusi toetuse vorme, nagu auhinnad ja tagastatav abi. Puudub aga määratlus, eelkõige auhindade kohta. Tagastatava abi tingimused peaksid olema üksikasjalikumad, näiteks riigiabi kavade kohta.
Artikkel 57	On ebaselge, millisel tasandil tuleb võimalikud meetodid määratleda ja nende üle järelevalvet teha. See, et arvutusmeetodi otsustab toetusesaaja, ei ole vastuvõetav. Ei ole selge, kas kulude lihtsustamise meetodit võib kasutada nendes kulukategooriates, mille puhul kasutati ka hankemenetlust.
Artikkel 58	Aktsepteeritavad otsesed ja kaudsed kulud vajavad selgitamist.
Artikkel 59	Määratleda tuleb „toimingu toetuse periood” artikli 59 lõike 2 punktis c ja „lubatud kõrgem protsendimäär” artikli 59 lõike 3 punktis b.
Artikli 60 lõike 2 punkt b	On ebaselge, miks kasutatakse kahe fondirühma puhul erinevat lähenemist.
Artikli 60 lõike 2 punkt d	Kavandatavate kokkulepete liiki on vaja selgitada.
Artikli 61 lõige 1	Artikli 61 lõikes 1 tuleks selgitada, et igal juhul on liikmesriik see, kes peab ELi vahendit tagasi maksma, sõltumata sellest, kas ta on vahendid maksete lõppsaaajatelt tagasi saanud.
Artikli 63 lõige 2	Kasulik oleks viidata ka artiklis 62 esitatud põhimõtetele.
Artikkel 64	Tuleks viidata komisjoni seatud kriteeriumidele (artikli 117 lõige 1).
Artikkel 76	Ei ole selge, mida tähendab raamatupidamise aastaaruannete õigsus.
Artikkel 77	Artikli 77 lõige 2 näib sätestavat, et finantskorrektsioone kohaldatakse vaid vastavusküsimuste korral. See ei ole kooskõlas artikli 20 lõikega 4. Üldmääruse ettepaneku artikli 77 lõige 4 sätestab, et finantskorrektsioonide kohaldamise kriteeriumid ja kord sätestatakse fondispetsiifilistes eeskirjades, kuid fondispetsiifilistes eeskirjades ei öelda selle kohta midagi.
Artikli 84 lõiked 4 ja 5	Ei ole selge, kuidas summad liikmesriikide vahel jaotatakse.
Artikkel 90	Puudub kontseptuaalne või õiguslik põhjendus, miks ei võiks rahastamisvahendeid pidada suurprojektideks, kui nende maht kokku ületab 50 miljonit eurot. Siin on tegemist hoopis kasutamata võimalusega, sest suurprojektiks arvestamine võiks aidata edendada piisava kriitilise massiga fondifondide loomist, võttes arvesse õiguskindlust, mille liikmesriik pärast suurprojekti staatuse taotlemist saavutab.
Artiklid 91 ja 92	Rahastamislünga küsimus ei ole lahendatud. On ebaselge, kas rahastamislünka tuleb kohaldada ka vahemaksete puhul.

Artikkel	Tähelepanek
Artikli 97 lõige 1	Tuleks sätestada, et komisjon osaleb tingimata juhtkomiteede töös.
Artikkel 100	Artikkel kattub osaliselt artikliga 43.
Artikli 110 lõige 7	Kontrollikoda soovib komisjonil määratleda paremini rahastamisvahendite 100-protsendilise kaasrahastamise raamistiku ning vähendada riski, et <ul style="list-style-type: none"> — ÜSRI vahendid tõrjuvad välja ELi vahendid, mida komisjon haldab tsentraalselt; — ÜSRI ja teistelt ELi vahenditelt kokku teenitud tulu tuleks kulukohustustest vabastada.
Artikli 117 lõige 4	Komisjonil peaks olema õigus küsida sõltumatu auditeerimisasutuse aruannet ja arvamust ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldust kõikide rakenduskavade puhul, sõltumata ELi toetuse suuruselt.
Artikkel 130	Kavandatud ajakavast kinnipidamiseks soovib kontrollikoda täpsustada lisakuupäeva, mil tuleb esitada iga-aastane juhtkonna kinnitav avaldus.
Artikkel 131	Esitatud menetluse puhul on mitmeid ebaselgeid aspekte, näiteks seoses tulude mahaarvamise ja lõpetatud projektide puhul. ERFi ja Ühtekuuluvusfondi ning ESFi toiminguid tuleks ühtlustada, mis tähendab, et ESFi puhul peaks jooksev lõpetamine kehtima ka toimingutele ning nendega seotud kuludele, mitte lihtsalt kuludele.
Artikkel 132	Antud säte piirab kontrollikoja volitusi ning jätab komisjonile ainuõiguse dokumentide kättesaadavusaja pikendamiseks. <p>Uute elektrooniliste süsteemide kasutamise kohta on oluline selgitada, milliseid dokumente võib kasutada auditi tõendusmaterjalina (st dokumentide vastavuse kinnitamine riigi tasandil (lõige 5) ja elektrooniliste dokumentide turvanormid (lõige 6)).</p>
Artikli 137 lõige 2	Kontrollikoda soovib täpsustada, et läbivaatamine peaks toimuma mitte ainult kokkuleppel komisjoniga, vaid komisjon peab ka vastutama läbivaatamise olemuse ja ulatuse tõendamise ja tehtud järelduste asjakohasuse eest.
Artikkel 140	Kontrollikoda märgib, et puuduvad tõendid selle kohta, et toimingutes, mille toetuskõlblikud kulud jäävad alla 100 000 euro, esineb vähem vigu kui muudes toimingutes. Määruses tuleks selgitada, kuidas mõjutavad proportsionaalsed kontrollid auditeerimisasutuste valimite moodustamist.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 15. detsembri 2011. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Tellimishinnad aastal 2012 (ilma käibemaksuta, sisaldavad tavalise saatmise kulusid)

<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria väljaanne ainult paberandjal	ELi 22 ametlikus keeles	1 200 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria paberandjal + DVD-l aastane väljaanne	ELi 22 ametlikus keeles	1 310 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L-seeria väljaanne ainult paberandjal	ELi 22 ametlikus keeles	840 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria igakuiselt ja kumulatiivselt DVD-l	ELi 22 ametlikus keeles	100 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> lisa (S-seeria – avalikud hanked ja pakkumismenetlused) kord nädalas DVD-l	mitmekeelne: ELi 23 ametlikus keeles	200 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> C-seeria – värbamiskonkursid	konkursside keeled	50 eurot aastas

Euroopa Liidu Teatajat saab tellida Euroopa Liidu 22 ametlikus keeles. Teataja on jaotatud L-seeriaks (õigusaktid) ja C-seeriaks (teave ja teatised).

Iga keeleversioon tuleb tellida eraldi.

Vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 920/2005, mis avaldati ELTs L 156 18. juunil 2005 ja milles sätestatakse, et Euroopa Liidu institutsioonid ei ole ajutiselt kohustatud koostama ja avaldama kõiki õigusakte iiri keeles, müüakse ELT iirikeelseid väljaandeid eraldi.

Euroopa Liidu Teataja lisa (S-seeria – avalikud hanked ja pakkumismenetlused) tellimus sisaldab kõiki 23 keeleversiooni ühel mitmekeelsel DVD-l.

Soovi korral saab koos *Euroopa Liidu Teataja* tellimusega mitmesuguseid *Euroopa Liidu Teataja* kaasandeid. Kaasannete ilmumisest teavitatakse tellijaid teadaande vahendusel, mis avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*.

Müük ja tellimused

Erinevate tasuliste perioodikaväljaannete tellimusi, k.a *Euroopa Liidu Teataja* tellimust, saab vormistada meie edasimüüjate kaudu. Edasimüüjate nimekiri on kättesaadav järgmisel veebilehel:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm

EUR-Lexi (<http://eur-lex.europa.eu>) kaudu pakutakse otsest ja tasuta juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele. Nimetatud veebilehel saab tutvuda *Euroopa Liidu Teatajaga* ning ka lepingute, õigusaktide, kohtupraktika ja ettevalmistatavate õigusaktidega.

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab veebilehelt <http://europa.eu>

