

# 2019

**Euroopa Kontrollikoja aruanne ELi  
eelarve tulemuslikkuse kohta –  
olukord 2019. aasta lõpus**



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

ET

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1  
Päringud: [eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx)  
Veebisait: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EJAuditors

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2020

PDF

ISBN 978-92-847-4772-6

ISSN 2600-1322

doi:10.2865/701005

QJ-AK-20-001-ET-N

Kooskõlas ELTLi artikli 287 lõigetega 1 ja 4, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määruse (EL, Euratom) 2018/1046 (mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 966/2012) artikliga 258 ning nõukogu 26. novembri 2018. aasta määruse (EL) 2018/1877 (mis käsitleb 11. Euroopa Arengufondi suhtes kohaldatavat finantsmäärust ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) 2015/323) artikliga 43

**võttis Euroopa Liidu Kontrollikoda oma 9. novembri 2020. aasta istungil vastu**

## **aruande ELi eelarve tulemuslikkuse kohta 2019. aasta lõpu seisuga**

Aruanne koos institutsioonide vastustega kontrollikoja tähelepanekutele edastati eelarve täitmisele heakskiitu andvatele asutustele ja teistele institutsioonidele.

Kontrollikoja liikmed on:

Klaus-Heiner LEHNE (president), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER, Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER

# Sisukord

	Lk
<b>Euroopa Kontrollikoja aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta 2019. aasta lõpu seisuga</b>	<b>5</b>
<b>Institutsioonide vastused Euroopa Kontrollikoja aruandele ELi eelarve tulemuslikkuse kohta 2019. aasta lõpu seisuga</b>	<b>296</b>

**Euroopa Kontrollikoja aruanne ELi  
eelarve tulemuslikkuse kohta  
2019. aasta lõpu seisuga**

# Sisukord

	Lk
<b>Üldine sissejuhatus</b>	<b>7</b>
<b>1. peatükk Tulemusraamistik</b>	<b>9</b>
<b>2. peatükk Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks</b>	<b>43</b>
<b>3. peatükk Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus</b>	<b>84</b>
<b>4. peatükk Loodusvarad</b>	<b>123</b>
<b>5. peatükk Julgeolek ja kodakondsus</b>	<b>158</b>
<b>6. peatükk Globaalne Euroopa</b>	<b>193</b>
<b>7. peatükk Soovituste põhjal võetud meetmed</b>	<b>238</b>
<b>Liide</b>	<b>286</b>
<b>Institutsioonide vastused</b>	<b>296</b>

# Üldine sissejuhatus

**0.1.** Jagasime oma aastaaruande eelarveaasta 2019 kohta kaheks eraldi osaks. Käesolev osa hõlmab ELi eelarvest rahastatavate rahastamisprogrammide *tulemuslikkust*.

**0.2.** Katseprojektina käsitleme – esimest korda oma aastaaruandes – *iga-aastast haldus- ja tulemusaruannet*, mis on komisjoni peamine kõrgetasemeline tulemuslikkust käsitlev aruanne ELi eelarve kohta. Kuna aruanne avaldatakse aasta n+1 juuni lõpus, ei saanud me seda varem kajastada oma aastaaruandes, mis tavaliselt avaldatakse oktoobri alguses.

**0.3.** Käesolev aruanne on jaotatud seitsmeks peatükiks.

- o 1. peatükk hõlmab ELi eelarve tulemusraamistiku olulist aspekti: komisjoni kõrgetasemelist tulemusaruandlust iga-aastase haldus- ja tulemusaruande ning *programmiaruannete* kaudu. Uurisime, kas komisjonil on nende aruannete koostamiseks usaldusväärne protsess ning kas need annavad selge, tervikliku ja tasakaalustatud ülevaate ELi rahastamisprogrammide tulemuslikkusest. Vastuste saamiseks analüüsisime asjaomaseid aruandeid ja komisjoni sisemenetlusi ning küsitlesime komisjoni töötajaid.
- o Peatükkides 2–6 vaatleme ELi programmide *tulemusi mitmeaastase finantsraamistiku* 2014–2020 rubriikides 1a, 1b, 2, 3 ja 4. Meie eesmärk oli teha kindlaks, kui palju on olemas asjakohast tulemuslikkust käsitlevat teavet, ning hinnata selle teabe põhjal, kui hästi on ELi rahastamisprogrammid tegelikult tulemusi andnud. 58 rahastamisprogrammist valisime välja üheksa, mis kokku moodustavad ligikaudu kolm neljandikku kõigist kuni 2019. aasta lõpuni tehtud maksetest võrreldes mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 kulukohustustega. Tuginesime oma hinnangus komisjonilt saadud teabele tulemuslikkuse kohta (sealhulgas iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne, tulemuslikkuse näitajad ja hindamised) ning võimaluse korral oma hiljutiste auditite ja ülevaadete käigus tehtud järeldustele. Kontrollisime, kas komisjoni tulemuslikkust käsitlev teave on usutav ja kooskõlas meie leidudega, kuid me ei auditeerinud selle usaldusväärsust. Tulemuslikkuse näitajaid analüüsisime liigitasime need *sisend-/väljund-/tulemus-* ja *mõjunäitajateks*. Samuti hindasime, kas need püsisid ajakavas, st kas neile seatud sihtväärtused tõenäoliselt

saavutatakse. Hindasime tulemuslikkust ka meie poolt *kinnitava avalduse* jaoks auditeeritud *tehingute* valimi põhjal.

- o 7. peatükis esitatakse meie 2016. aastal avaldatud eriaruannetes esitatud auditisoovituste põhjal võetud järelmeetmete tulemused.

**0.4. *Liites*** selgitame käesoleva aruande koostamisel kasutatud käsitusviisi ja meetodikat.

**0.5.** Meie eesmärk on esitada oma tähelepanekud selgelt ja täpselt. Alati ei õnnestu vältida ELi, selle poliitikavaldkondade ja eelarve, raamatupidamise ja auditeerimisega seotud termineid. Meie veebisaidil on avaldatud sõnastik<sup>1</sup>, milles on esitatud suurema osa terminite definitsioonid ja selgitused. Sõnastikus defineeritud terminid on igas peatükis esmakordsel kasutusel kursiivis.

**0.6.** Täname komisjoni suurepärase koostöö eest käesoleva aruande koostamisel. Komisjoni vastused meie tähelepanekutele esitatakse koos aruandega.

---

<sup>1</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR\\_2019/GLOSSARY-AR\\_2019\\_ET.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_ET.pdf)



# **1. peatükk**

## **Tulemusraamistik**

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	1.1.–1.4.
<b>Kõrgetasemeliste tulemuslikkuse aruannete koostamise protsess</b>	1.5.–1.23.
<b>Tulemuslikkuse aruandluse ülesehitus paraneb jätkuvalt</b>	1.5.–1.7.
<b>Komisjonil on head menetlused kõrgetasemeliste tulemuslikkuse aruannete koostamiseks</b>	1.8.–1.12.
<b>Komisjon ei kontrolli ega taga täielikult tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärset</b>	1.13.–1.23.
Liikmesriikide seireandmed ei ole täielikult usaldusväärsed, kuid komisjon võtab meetmeid riskide leevendamiseks	1.14.–1.18.
Õiguskontrollikomitee esitab negatiivse arvamuse 40% kontrollitud hindamiste kohta	1.19.–1.21.
Komisjon ei esita iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruannetes selget teavet tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärsuse kohta	1.22.–1.23.
<b>Kõrgetasemeliste tulemuslikkuse aruannete kvaliteet</b>	1.24.–1.39.
<b>Vaatamata edusammudele on mõnede tulemuslikkuse näitajate kvaliteet endiselt probleemne</b>	1.24.–1.25.
<b>Mõningane edu eri eesmärkide käsitlemisel aruannetes</b>	1.26.–1.28.
<b>Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruannetes antakse rohkem aru tulemuslikkuse ja vähem tõhususe ja säästlikkuse kohta</b>	1.29.–1.30.
<b>Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruannetes selgitatakse konteksti ja välistegureid erineval määral</b>	1.31.–1.32.
<b>Komisjon on alustanud süstemaatilist tulemuslikkuse hindamist</b>	1.33.–1.37.
Uued tulemuslikkuse hindamised hõlmavad konkreetseid eesmärke ainult osaliselt	1.35.
Tulemuslikkust käsitlevad osad ei sisalda alati üksikasjalikku analüüsi	1.36.

Mõned järeldused tulemuslikkuse kohta ei ole piisavalt selged	1.37.
<b>Aruanded on muutumas tasakaalustatumaks</b>	1.38.–1.39.
<b>Järeldused ja soovitused</b>	1.40.–1.48.
<b>Lisad</b>	
<b>Lisa 1.1. Soovituste põhjal võetud meetmed</b>	

## Sissejuhatus

**1.1.** Euroopa Liit (EL) rakendab oma poliitikat, kombineerides ELi eelarvest rahastatavaid või kaasrahastatavaid rahastamisprogramme (nt Ühtekuuluvusfond või programm „Horisont 2020“) ja kuludega mitteseotud poliitikavahendeid (peamiselt reguleerimine).

**1.2.** Praegune mitmeaastane finantsraamistik hõlmab seitset aastat (2014–2020) ja sellega nähakse ette 1,092 triljoni euro ulatuses kulutusi. **Tabelis 1.1** on näidatud, kuidas see mitmeaastane finantsraamistik on jaotatud viieks tegevusrubriigiks ja 58 rahastamisprogrammiks. Igal programmil on mitu eesmärki, mis on sätestatud õigusaktides.

**Tabel 1.1. Mitmeaastane finantsraamistik 2014–2020**

Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	2014–2020 ülemmäär (miljardit eurot)	Programmide arv
1a – konkurentsivõime	142,1	23
1b – ühtekuuluvus	371,4	4
2 – Loodusvarad	420,0	5
3 – Julgeolek ja kodakondsus	17,7	11
4 – Globaalne Euroopa	66,3	15
Haldus ja erivahendid	74,7	A/P
KÕIK KOKKU	1092,2	58

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

**1.3.** **Joonisel 1.1** on esitatud komisjoni kõrgetasemelised aruanded tulemuslikkuse kohta:

- o **iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne** on komisjoni peamine aruanne ELi eelarve täitmise kohta. See on osa komisjoni integreeritud finants- ja vastutusaruannete paketist<sup>1</sup> ning peamine iga-aastase eelarve täitmisele

<sup>1</sup> Finantsmääruse artikkel 247. Integreeritud finants- ja vastutusaruannete pakett hõlmab ka konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannet, vahendite tulevase sisse- ja väljavoolu

*heakskiidu andmise menetluse teabeallikas. See põhineb komisjoni peadirektorite ja teiste volitatud eelarvevahendite käsutajate iga-aastastel tegevusaruannetel. Aruanne koosneb kahest osast:*

- **1. jaos (tulemuslikkus ja tulemused)** hinnatakse poliitikaeesmärkide saavutamisel tehtud edusamme tulemuslikkuse näitajate alusel<sup>2</sup>;
- **2. jaos (sisekontroll ja finantsjuhtimine)** antakse aru komisjoni saavutuste kohta ELi eelarve haldamisel ja kaitsmisel;
- **programmiaruanded** näitavad iga rahastamisprogrammi eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme, tuginedes näitajate kogumile ja kaasnevale teabele programmi rakendamise kohta. Neil on oluline roll eelarve vastuvõtmise menetluses. Komisjon on kohustatud<sup>3</sup> lisama need eelarveprojektile, et põhjendada taotletavate *assigneeringute mahtu*. Programmiaruanded sisaldavad rohkem kui 1000 näitajat;
- **iga-aastased tegevusaruanded** on haldusaruanded, mille komisjoni peadirektorid (ja teised volitatud eelarvevahendite käsutajad) esitavad volinike kolleegiumile. Nende peamine eesmärk on anda ülevaade asjaomase peadirektoraadi (mitte tema hallatavate programmide) tulemuslikkusest. Iga-aastastes tegevusaruannetes esitatakse ka finants- ja juhtimisteave, sealhulgas iga peadirektori allkirjastatud *kinnitav avaldus*, milles kinnitatakse, et kehtestatud kontrollimenetlused annavad vajaliku tagatise, et kulutused on olnud *seaduslikud ja korrektsed*, ning et vahendeid on kasutatud ettenähtud eesmärgil ja kooskõlas *usaldusväärse finantsjuhtimise* põhimõttega;
- **üldaruanne Euroopa Liidu tegevuse kohta** ei piirdu ELi eelarvega, vaid hõlmab laiemaid ELi poliitikavaldkondi, mis on rühmitatud temaatilistesse peatükkidesse vastavalt Junckeri komisjoni kümnele prioriteedile (2014–2019).

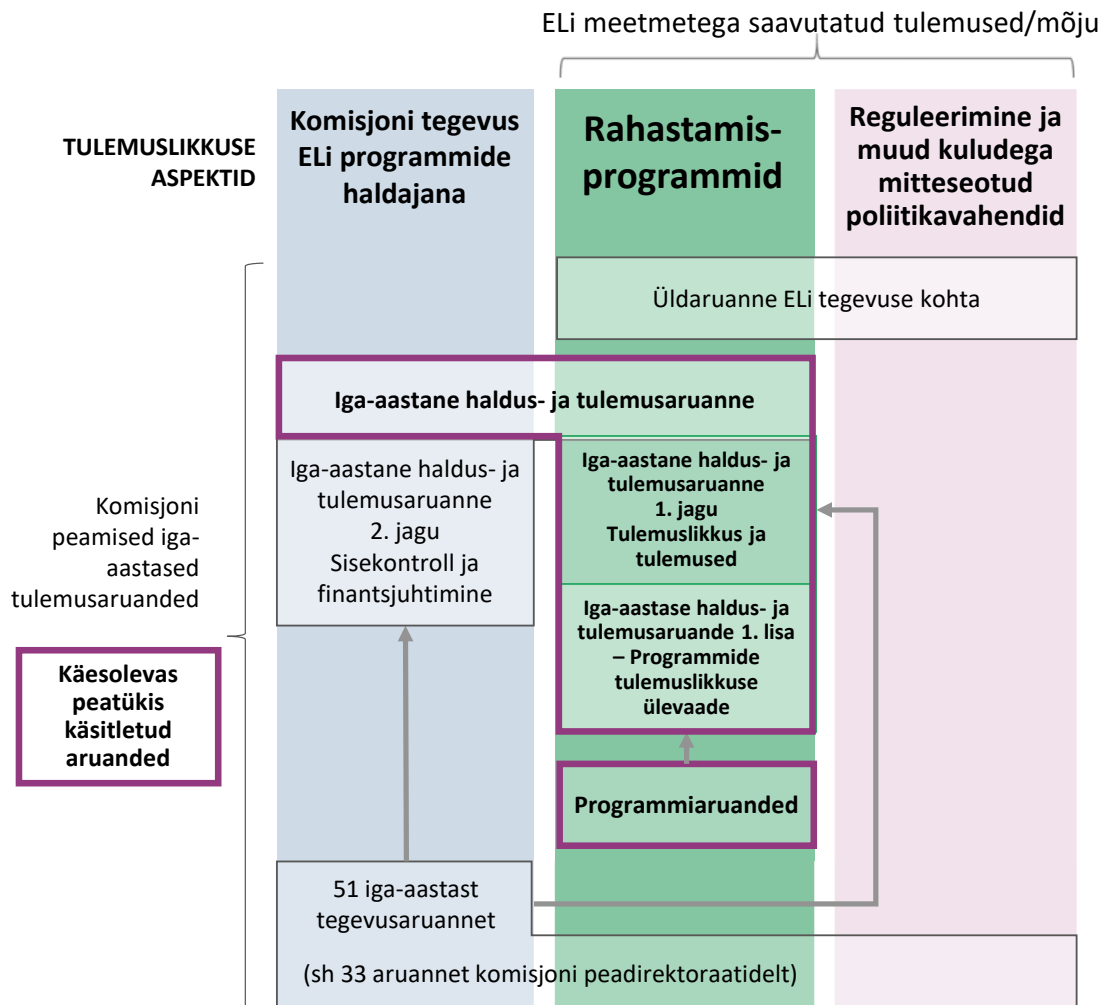
---

pikaajalist prognoosi, mis hõlmab järgnevat viit aastat, siseauditeid käsitlevat aastaaruannet, ning eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse järeelmeetmete aruannet.

<sup>2</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 318 ja finantsmääruse artikli 247 lõike 1 punkt e.

<sup>3</sup> Finantsmääruse artikli 41 lõige 1 ja lõike 3 punkt h.

## Joonis 1.1. Komisjoni peamised tulemusaruanded



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

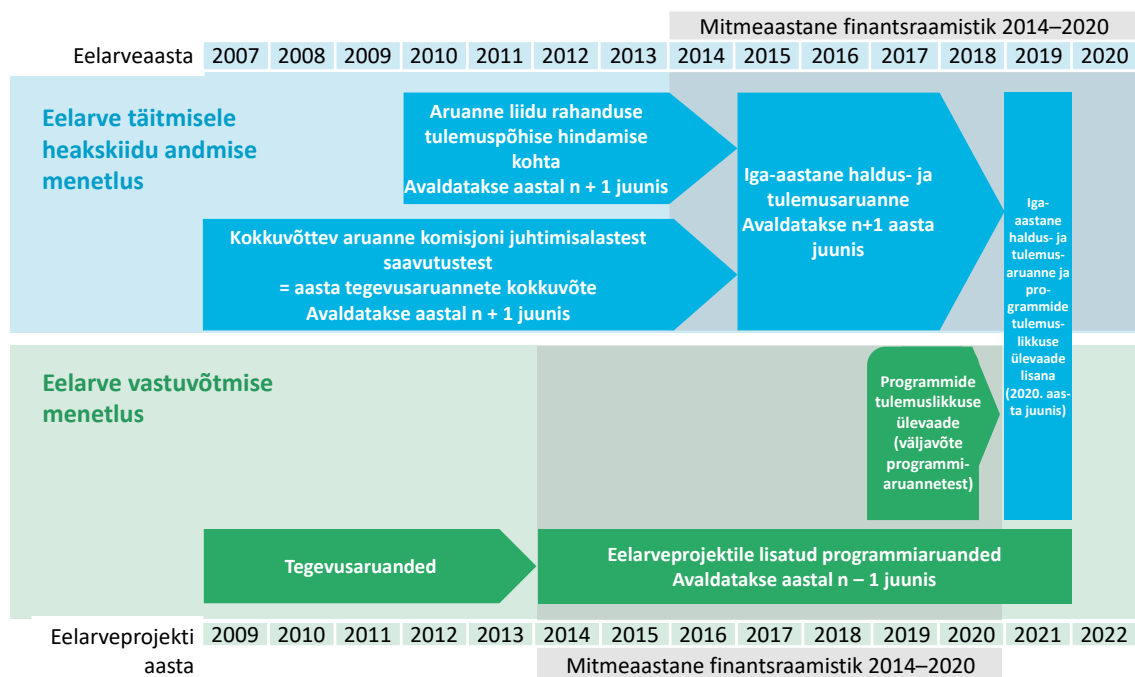
**1.4.** Käesolev peatükk hõlmab kahte peamist aruannet, mis on otseselt seotud ELi eelarve ja selle rahastamisprogrammide tulemuslikkusega: iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne (1. jagu) ja programmiaruanDED. Kontrollisime üheksat rahastamisprogrammi, millest tehtud maksed moodustasid kokku 74% käesoleva mitmeaastase finantsraamistiku viie tegevusrubriigi raames kuni 2019. aasta lõpuni tehtud maksetest. **Liites** on esitatud meie metoodika. **Lisas 1.1** antakse ülevaade järelkontrollist meie 2016. aasta aastaaruande 3. peatükis esitatud soovitusete täitmise kohta.

# Kõrgetasemeliste tulemuslikkuse aruannete koostamise protsess

## Tulemuslikkuse aruandluse ülesehitus paraneb jätkuvalt

**1.5.** *Joonisel 1.2* on näidatud, kuidas komisjoni tulemuslikkusala aruandlus on muutunud erinevate aruannete kogumist sidusamaks paketi. See positiivne areng ei kajasta täielikult meie varasemaid tähelepanekuid<sup>4</sup> tulemuslikkusega seotud teabe kättesaadavuse kohta.

### Joonis 1.2. Komisjoni tulemuslikkusala aruandluse areng aja jooksul



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

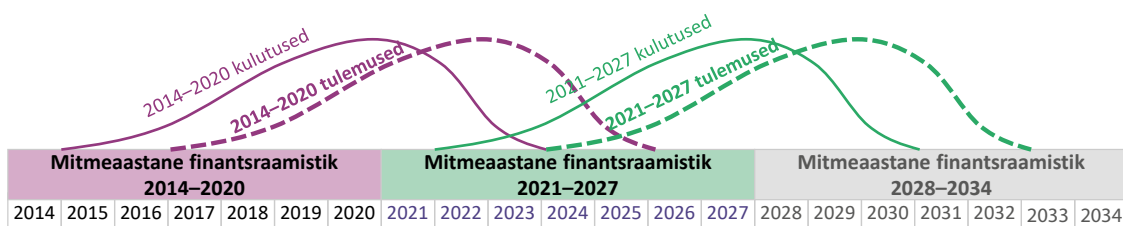
**1.6.** 2019. aasta eelarveprojekti menetlus tõi kaasa uuenduse: *programmide tulemuslikkuse ülevaate*, milles komisjon võtab kokku programmiaruanne. Ülevaates esitatakse iga rahastamisprogrammi lühiülevaade, mis põhineb programmiaruanne valitud näitajatel.

<sup>4</sup> Vt meie 2016. aasta aastaaruande punkti 3.73 alapunkt 6.

**1.7.** Käesoleva aasta aruannetes (avaldatud 2020. aastal) on tehtud kolm olulist parandust:

- o programmide tulemuslikkuse ülevaatest on saanud iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisa, mis loob seose eelarve vastuvõtmise ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluste vahel. *Eelarvepädevad institutsioonid* saavad nüüd programmide tulemuslikkuse ülevaatesse lisatud programmiaruanete näitajad eelarve täitmise hindamisel uuesti läbi vaadata, kuna nad kasutasid samu näitajaid kaks aastat varem oma otsuse toetamiseks eelarve heakskiitmise kohta;
- o nii programmiaruanded kui ka programmide tulemuslikkuse ülevaade sisaldavad nüüd jaotisi, milles komisjon kavatseb anda selge hinnangu iga programmi tulemuslikkusele;
- o kuigi 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanded puudutavad juba järgmist mitmeaastase finantsraamistiku perioodi (2021–2027), esitatakse neis näitajad ja aruanded 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku programmide tulemuslikkuse kohta. See erineb eelmise perioodi (2007–2013) lõpust: 2013. aastal avaldatud 2014. aasta eelarveprojekti programmiaruanded ei käsitlenud 2007.–2013. aasta programmide tulemuslikkust. Muudatus on kasulik, sest nagu näidatud *joonisel 1.3*, annavad programmid jätkuvalt tulemusi tükki aega pärast oma vastava mitmeaastase finantsraamistiku perioodi lõppu.

### Joonis 1.3. Rahastamisprogrammid annavad pärast mitmeaastase finantsraamistiku perioodi lõppu jätkuvalt tulemusi



See arv näitab ligikaudselt programmile kulutatud raha ja programmi tulemuste saavutamise vahelist ajalist lõhet. Kulutuste ja tulemuste saavutamise tegelik ajaline profiil erineb programmide ja mitmeaastase finantsraamistiku perioodide lõikes.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

### Komisjonil on head menetlused kõrgetasemeliste tulemuslikkuse aruannete koostamiseks

**1.8.** Iga-aastase haldus- ja tulemusaruande ning programmiaruanete koostamisel järgitakse täpselt määratletud ja igal aastal ajakohastatavaid menetlusi, mis hõlmavad



kahte komisjoni kesktalitust (peasekretariaat ja eelarve peadirektoraat (DG BUDG)), erinevaid rahastamisprogrammide haldamise eest vastutavaid peadirektoraate ja volinike kolleegiumi. **Tabelis 1.2** on esitatud erinevate osalejate rollid.

**Tabel 1.2. Komisjoni kõrgetasemeline tulemuslikkuse aruandlus põhineb täpselt määratletud menetlustel**

Tulemusaruanne	Kesktalitused (DG BUDG/SEC GEN)	Peadirektoraadid	Kolleegium
Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ aruande projekt</li> <li>○ järgivad üldjuhatuse strateegilisi suuniseid</li> <li>○ konsulteerivad vastutavate peadirektoraatidega</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ märgivad iga-aastasessse haldus- ja tulemusaruandesse lisatavad peamised küsimused/sõnumid oma programmiaruanetes ja iga-aastasess tegevusaruandes</li> <li>○ annavad tagasisidet aruande projektide kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ tagab poliitiliste sõnumite järjepidevuse</li> <li>○ võtab aruande vastu</li> </ul>
Programmide tulemuslikkuse ülevaade (iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ aruande projekt</li> <li>○ valivad lisatavad programmiaruanede näitajad</li> <li>○ kavandavad meetoodika seniste edusammude arvutamiseks</li> <li>○ konsulteerivad vastutavate peadirektoraatidega</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ märgivad programmide tulemuslikkuse ülevaatesse lisatavad peamised küsimused/sõnumid oma programmiaruanetes ja iga-aastasess tegevusaruandes</li> <li>○ annavad tagasisidet aruande projektide kohta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ tagavad poliitiliste sõnumite järjepidevuse</li> <li>○ võtab aruande vastu (osana iga-aastasess haldus- ja tulemusaruandest)</li> </ul>

Tulemusaruanne	Keskjalitused (DG BUDG/SEC GEN)	Peadirektoraadid	Kolleegium
Programmiaruan- ded	<ul style="list-style-type: none"> <li>o annavad välja näidisvormid/ juhendid/suunised („eelarve ringkiri“) ja pakuvad koolitusi</li> <li>o vaatavad projektid läbi ja saadavad tagasiside vastutavatele peadirektoraatidele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o koguvad andmeid näitajate jaoks</li> <li>o projekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o võtab aruande vastu (eelarveprojekti ettepaneku osana)</li> </ul>
Aasta tegevusaruanne	<ul style="list-style-type: none"> <li>o annavad välja näidisvormid/ juhised/suunised</li> <li>o vaatavad projektid läbi ja saadavad tagasiside vastutavatele peadirektoraatidele</li> <li>o korraldavad vastastikused eksperdihindamised</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o aruande projekt</li> <li>o kinnitavad aruande (peadirektorid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o otsustab järelmeetmete üle</li> </ul>

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**1.9.** Komisjoni tulemuslikkusosalase aruandluse põhiohuded on sätestatud ELi toimimise lepingus, *finantsmääruses* ja muudes õigusaktides. Lisaks esitatakse parema õigusloome suunistes<sup>5</sup> standardid programmiaruannete ja iga-aastase haldus- ja tulemusaruande kahe peamise sisendi jaoks, milleks on järelevalvealane teave (sealhulgas tulemuslikkuse näitajad) ja (poliitikameetmete *mõju*) hindamised.

<sup>5</sup> Parema õigusloome suunised, SWD(2017) 350 final.

**1.10.** Komisjoni kesktalitused vormistavad need nõuded igal aastal üksikasjalikeks juhisteks, suunisteks ja vormideks, mis hõlmavad järgmisi küsimusi:

- o muutused aruannete sisus ja struktuuris;
- o tulemuslikkust käsitleva teabe allikate, sealhulgas tulemuslikkuse näitajate, hindamiste ja Euroopa Kontrollikoja aruannete kasutamine;
- o kesktalituste poolse läbivaatamise ja teiste peadirektoraaatide poolse vastastikuse hindamise kord, et tagada kvaliteet ja ühtlustamine;
- o vahe-eesmärgid koos selgete tähtaegadega, et tagada õigeaegne avaldamine.

**1.11.** Kesktalitused ei anna juhtnööre haldus- ja tulemusaruande enda kohta (kaasa arvatud programmide tulemuslikkuse ülevaate kohta), sest nad vastutavad otseselt selle koostamise eest. Nad saavad siiski juhiseid komisjoni *üldjuhatuse*lt.

**1.12.** Kesktalitused valivad ka programmiaruande näitajad, mis lisatakse iga-aastaselt haldus- ja tulemusaruandesse (selle lisasse, programmide tulemuslikkuse ülevaatesse). Täheleanduv, et üheksa meie kontrollitud rahastamisprogrammi puhul andsid valitud tulemuslikkuse näitajad programmide tulemuslikkuse ülevaates positiivsema pildi kui programmiaruannete kõik näitajad kokku. Nagu näidatud **tabelis 1.3**, püsis meie hinnangul 68% programmide tulemuslikkuse ülevaate näitajatest ajakavas, võrreldes 44%-ga programmiaruannetes esitatud näitajatest. Lisaks näitasid programmide tulemuslikkuse ülevaate jaoks valitud näitajad, et keskmiselt on saavutatud 64% eesmärgist, samas kui kõigi programmiaruannetes esitatud näitajate puhul oli see näitaja 46%.

**Tabel 1.3. Programmide tulemuslikkuse ülevaate jaoks valitud näitajad annavad positiivsema pildi kui programmiaruannetes esitatud näitajad**

	Näitajad programmiaruannetes	Programmide tulemuslikkuse ülevaate jaoks valitud näitajad
Kõik näitajad	258	71
Ajakavas püsivad näitajad	114 (44%)	48 (68%)
Senised edusammud keskmiselt	46%	64%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruannetele ja 2019. aasta haldus- ja tulemusaruandele (1. lisa: programmide tulemuslikkuse ülevaade, lk 73–215).

## Komisjon ei kontrolli ega taga täielikult tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärset

**1.13.** Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne ning programmiaruanDED põhinevad seireandmetel ja programmide hindamisel.

### Liikmesriikide seireandmed ei ole täielikult usaldusväärsed, kuid komisjon võtab meetmeid riskide leevendamiseks

**1.14.** Enamik seireandmeid, mida tulemuslikkuse näitajates kasutatakse, pärinevad liikmesriikide aruandlusest või konkreetse programmi eest vastutava peadirektoraadi kogutud andmetest. Mõned andmed on esitanud Eurostat või rahvusvahelised organisatsioonid.

**1.15.** Võrreldes 2020. aasta eelarveprojekti programmiaruanDED 2021. aasta eelarveprojekti aruannetega, leidsime, et kolmandiku meie valimi näitajate puhul oli juba eelmisel aastal esitatud andmeid sel aastal muudetud (vt tabel 1.4). Kolmandik neist korrigeerimistest ületas 50% algselt teatatud väärtusest. Ülespoole korrigeeriti kaks korda sagedamini kui allapoole. Sellised sagedased korrigeerimised – olenemata sellest, kas sisendvigade parandamise või ajakohastatud ja täpsemate andmete kättesaadavuse tõttu – tähendavad, et esitatud väärtustesse tuleb suhtuda reservatsiooniga.

**Tabel 1.4. Esitatud andmeid oli vaja korrigeerida näitajatest kolmandiku puhul**

Allapoole korrigeerimise juhtumid			Ülespoole korrigeerimise juhtumid		
üle 50%	10–50%	1–10%	1–10%	10–50%	üle 50%
3%	5%	4%	7%	5%	8%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2020. aasta eelarveprojekti programmiaruanDEtele ja 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruanDEtele.

**1.16.** Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI) ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO) leevendasid ebausaldusväärsete andmete ohtu. Mõlemad peadirektoraadid said enamiku oma näitajate kohta andmeid liikmesriikidelt. Leidsime, et nii DG AGRI kui DG REGIO viisid läbi liikmesriikidelt saadud andmete automatiseeritud kvaliteedikontrolli. Need kontrollid hõlmasid selliseid aspekte nagu andmete täielikkus, usutavus ja järjepidevus. Tuvastatud probleeme kontrolliti koos asjaomaste liikmesriikide vastavate asutustega.

**1.17.** Lisaks viis DG REGIO liikmesriikides läbi mitu temaatilist auditit, keskendudes tulemusandmete usaldusväärsusele (vt *selgitus 1.1*) Need auditid olid seotud ühekordse sündmusega 2019. aastal: ühtekuuluvuspoliitika *tulemusreservi* eraldamine – eelarveeraldise prioriteetidele, mille vahe-eesmärgid on saavutatud (vt ka punkt 3.23). Nende eesmärk oli vähendada ebaõigetest või ülepaisutatud *väljunditest* ja *tulemustest* teatamise riski, mis oleks võinud kaasa tuua tulemusreservi ebaõige jaotamise. DG AGRI võrdväärseid auditeid ei teinud.

### Selgitus 1.1

#### Näited probleemidest andmete usaldusväärsusega, mis tuvastati DG REGIO auditite käigus liikmesriikides

Seoses tulemusreservi vabastamisega viis DG REGIO 14 liikmesriigis läbi 26 auditit. Kaheksal juhul<sup>6</sup> avastasid nad olulisi puudusi, näiteks:

- andmete käsitsi koondamine (automaatse koondamise asemel) ning selgete menetluste puudumine näitajate andmete koondamiseks ja valideerimiseks, mis põhjustas vigu;
- auditijälje puudumine;
- lahknevused IT-süsteemide tulemusandmete ja selliste andmete allikate vahel;
- ebapiisavad juhised toetusesaajatele;
- juhtimiskontrollide puudumine või ebapiisavus.

Auditid tõid esile ka järgmised head tavad:

- elektroonilise teabevahetusplatvormi väljatöötamine toetusesaajate ja *programmi haldavate asutuste* vahel eri piirkondades ja fondide vahel;
- spetsiaalse seire- ja hindamismeeskonna loomine, mis võimaldab *korraldusasutusel* omandada ja säilitada eksperditeadmisi.

<sup>6</sup> *Allikas:* „Reliability of performance indicators – feedback from European Commission audits“, hindamisvõrgustiku koosolek, Brüssel, REGIO C.3 (Audit II), 20. juuni 2018.

**1.18.** Peadirektoraate **auditeerib komisjoni siseauditi talitus**. See on toonud kaasa tulemusandmete usaldusväarsuse paranemise:

- o DG AGRI tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi 2016. aasta auditis leidis siseauditi talitus märkimisväärseid puudusi eesmärkide seadmises, kasutatud näitajates ja andmete kogumises. Komisjon jõudis järeldusele, et need puudused võivad kahjustada DG AGRI suutlikkust jälgida, hinnata ja esitada aruandeid 2014.–2020. aasta ÜPP tulemuslikkuse kohta<sup>7</sup>. Sellest ajast alates on DG AGRI siseauditi talituse andmetel parandanud<sup>8</sup> andmete kogumist ja kättesaadavust, avaldades suuniseid<sup>9</sup> ja rohkem andmeid näitajate kohta<sup>10</sup>.
- o 2019. aastal auditeeris siseauditi talitus DG REGIO ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraadi (DG EMPL) ning merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi (DG MARE) tehtavat tulemuslikkuse järelevalvet<sup>11</sup>. DG REGIO ja DG EMPLi puhul leiti, et tulemuslikkuse andmete usaldusväarsuses esines puudusi. Siseauditi talitus soovitas DG REGIO-l anda *auditeerimisasutustele* selged juhised ja teha järeldused usaldusväarsuse taseme kohta, tuginedes nende tööle seoses tulemusandmete usaldusväarsusega<sup>12</sup>. Vastuseks koostasid DG REGIO ja DG EMPL ühise tegevuskava, mida praegu rakendatakse. DG REGIO märkis oma 2019. aasta tegevusaruandes, et tal on piisav kindlus enamiku programmide tulemusandmete usaldusväarsuse kohta (71%),

---

<sup>7</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Aastaruanne eelarve täitmisele heakskiitu andvale institutsioonile 2016. aasta siseauditite kohta (finantsmääruse artikli 99 lõige 5)“, (COM(2017) 497), lk 8.

<sup>8</sup> Komisjoni talituste töödokument „Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019, accompanying the document“, mis on lisatud dokumendile „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale „Aastaruanne eelarve täitmisele heakskiitu andvale institutsioonile 2019. aasta siseauditite kohta“, (COM(2020) 268 final)“, lk 57.

<sup>9</sup> Nt suunisokument „Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017“, 2016.

<sup>10</sup> [https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef\\_indicators.html](https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html)

<sup>11</sup> Vt DG REGIO 2019. aasta tegevusaruanne, lk 46.

<sup>12</sup> Komisjoni talituste töödokument „Annual report to the Discharge Authority on internal audits carried out in 2019, accompanying the document“, mis on lisatud dokumendile „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale „Aastaruanne eelarve täitmisele heakskiitu andvale institutsioonile 2019. aasta siseauditite kohta“, COM(2020) 268 final“, lk 8.

kuid kinnituses esineb puudujääke ebapiisava audititöö tõttu (26% programmidest) ja püsivad mõned tõsised puudused (2%)<sup>13</sup>.

## Õiguskontrollikomitee esitab negatiivse arvamuse 40% kontrollitud hindamiste kohta

**1.19.** Hindamine on vahend, mille abil hinnata poliitikameetmete, näiteks rahastamisprogrammide mõju. Finantsmääruses<sup>14</sup> nõutakse „eel- ja järelhindamisi“ kõigi „programmide ja tegevuste kohta, millega kaasnevad märkimisväärsed kulutused“. Õigusaktides, millega kehtestatakse individuaalsed rahastamisprogrammid, täpsustatakse tavaliselt nõutavate hindamiste liik ja ajastus, mõnel juhul ka vahehindamine mõni aasta pärast programmi käivitamist.

**1.20.** Hindamisi viivad läbi asjaomase programmi eest vastutavad peadirektoraadid ja need avaldatakse komisjoni *talituste töödokumentidena*. Tavaliselt toetavad neid väliseksperditelt tellitud uuringud, mis avaldatakse koos hindamistega. Komisjon määrab kooskõlas parema õigusloome suunistega kindlaks selliste uuringute võrdlusalused. Suunistes sätestatakse põhimõisted ja peamised põhimõtted, näiteks nõue, et hindamised peavad põhinema tõenditel, ning viis kriteeriumit, mida iga hindamise puhul peab kasutama:

- kui tulemuslik oli ELi meede;
- kui tõhus oli ELi meede;
- kui asjakohane on ELi meede,
- kui sidus on ELi meede nii ELi siseselt kui ka muude (ELi) meetmetega;
- Milline on meetme lisaväärtus?

**1.21.** Komisjoni õiguskontrollikomitee, kuhu kuulub neli komisjoni kõrgemat ametnikku (sealhulgas esimees) ja kolm väljastpoolt komisjoni ametisse nimetatud eksperti, kontrollib esialgsete hindamiste kvaliteeti. Õiguskontrollikomitee kontrollis umbes viiendikku kõigist ette valmistatud hindamistest<sup>15</sup> ja esitas esialgse negatiivse

---

<sup>13</sup> Vt DG REGIO 2019. aasta tegevusaruanne, lk 39.

<sup>14</sup> Finantsmääruse artikkel 34.

<sup>15</sup> Euroopa Kontrollikoja ülevaade nr 2/2020: „Õigusloome Euroopa Liidus pärast parema õigusloome käsitusviisi järgimist peaaegu 20 aastat“.

arvamuse umbes 40% kohta neist. Õiguskontrollikomitee enda hinnangu kohaselt<sup>16</sup> paraneb selle kontrollimise tulemusel sageli hindamiste esitusviis või nende järelduste paikapidavus, kuid sageli on liiga hilja, et kõrvaldada ülesehituse või meetodikaga seotud puudused, mis võivad mõjutada ELi poliitika ja programmide tulemuslikkuse, tõhususe, sidususe, asjakohasuse ja ELi lisaväärtuse hindamist.

### **Komisjon ei esita iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruanetes selget teavet tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusvärsuse kohta**

**1.22.** Komisjon ei anna selget teavet iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruanetes esitatud andmete usaldusvärsuse kohta (vt ka kontrollikoja 2016. aasta aastaaruande punkti 3.73 alapunkt 5). Euroopa Parlament väljendas oma 2018. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuses<sup>17</sup> selle üle kahetsust, märkides, et volinike kolleegium võtab „endale üldise poliitilise vastutuse liidu eelarve finantsjuhtimise eest, kuid mitte tulemuslikkust ja tulemusi käsitleva teabe eest“.

**1.23.** Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ei mainita konkreetsete näitajatega seotud andmete usaldusvärsust. Programmiaruanetes esitab komisjon aeg-ajalt vastutuse välistamise klauslid üksikute näitajate usaldusvärsuse või kvaliteedi kohta. 258-st uuritud näitajast kuus sisaldasid selliseid vastutuse välistamise klausleid. Erinevalt iga-aastastest tegevusaruannetest (vt [selgitus 1.2](#)) ei nõuta asjakohastes juhistes selliste vastutuse välistamise klauslite lisamist programmiaruanetesse. Seega ei ole tagatud, et need hõlmavad kõiki usaldusvärsuse või kvaliteediga seotud näitajaid.

---

<sup>16</sup> Õiguskontrollikomitee 2019. aasta aastaaruanne.

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi 14. mai 2020. aasta resolutsioon tähelepanekutega, mis on Euroopa Liidu 2018. aasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmist käsitlevate otsuste lahutamatu osa, III jagu – Komisjon ja rakendusametid (2019/2055(DEC)).



## Selgitus 1.2

### Iga-aastastes tegevusaruannetes esitatud kinnitus

Iga-aastased tegevusaruanded sisaldavad asjaomase peadirektori allkirjastatud kinnitavat avaldust, milles kinnitatakse, et need annavad usaldusväärse, täieliku ja õige ülevaate peadirektoraadi/*rakendus*asutuse olukorrast<sup>18</sup>. Enne kinnitava avalduse allkirjastamist peab peadirektor hindama, kas näitajate andmed<sup>19</sup>

- pärinevad rahvusvaheliselt tunnustatud allikast;
- nende suhtes kohaldatakse hästi tõestatud ja dokumenteeritud andmekvaliteedikontrolli;
- on korratavad (st ei ole meelevaldsed).

Kui näitajat peetakse ebausaldusväärseks, peaks peadirektoraat selgitama puudusi ja tegema otsuse edasiste meetmete kohta, mis võivad hõlmata mitteusaldusväärse näitaja kohta aru andmise lõpetamist, selle kohta aruandmist vastutuse välistamise klausliga või andmekvaliteedikontrolli menetluse kehtestamist.

---

<sup>18</sup> 2019. aasta tegevusaruande näidismuud, joonealune märkus 28, lk 39.

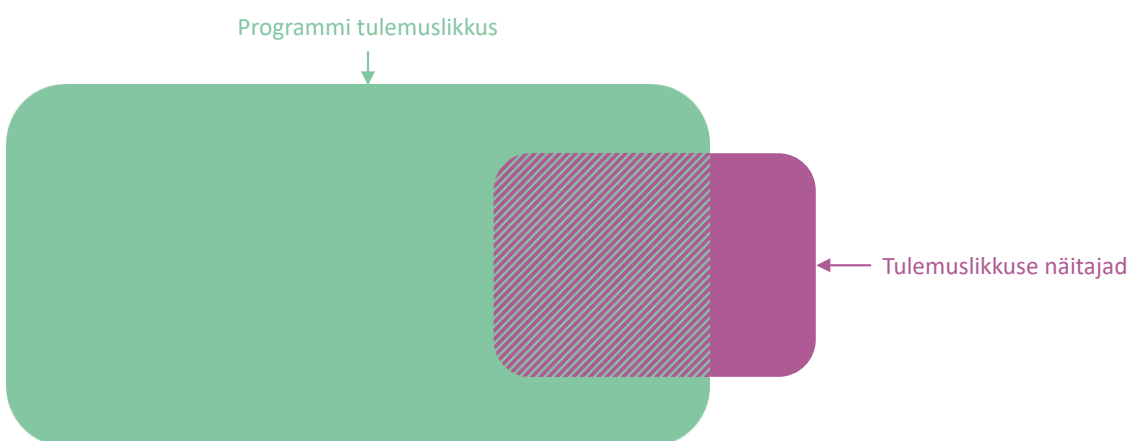
<sup>19</sup> 2019. aasta tegevusaruande lisade näidismuud, 12. lisa – tulemustabelid, lk 22–23.

# Kõrgetasemeliste tulemuslikkuse aruannete kvaliteet

## Vaatomata edusammudele on mõnede tulemuslikkuse näitajate kvaliteet endiselt probleemne

**1.24.** Kokkuvõttes annavad tulemuslikkuse näitajad oma olemuslike piirangute tõttu programmi tulemuslikkusest mittetäieliku pildi. Programmi tulemuslikkuses on aspekte, mida näitajad ei kajasta või kajastavad halvasti. Teisest küljest ei ole mõned näitajad tulemuslikkuse hindamisel asjakohased (vt näited punktides 4.20–4.21), sest need ei ole seotud programmi eesmärkidega või neid ei mõjuta programmi meetmed (vt *joonis 1.4*).

### Joonis 1.4. Näitajad ei anna täielikku ülevaadet tulemuslikkusest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**1.25.** Me kontrollisime oma 2018. aasta aastaaruandes<sup>20</sup> tulemuslikkuse näitajate kvaliteeti, tuginedes 2019. aasta eelarveprojekti programmiaruanetele, ning tõime välja mitu probleemi. Samuti soovitasime parandada tulemuslikkuse näitajate kvaliteeti (soovitused 3.1, 3.2, 3.3 ja 3.4<sup>21</sup>). Meie analüüs 2020. ja 2021. aasta eelarveprojektide programmiaruanete kohta näitab nii edusamme kui ka lahendamata probleeme:

<sup>20</sup> Vt meie 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35 ja 3.80–3.83.

<sup>21</sup> Vt meie 2018. aasta aastaaruande punkt 3.85.

- o **tasakaal eri liiki näitajate vahel:** ligikaudu 60% kõigist valimi näitajatest on sisend- ja väljundnäitajad. Ülejäänud näitajad on *tulemus-* ja *mõjunäitajad*. Kuna näitajad on kehtestatud kogu mitmeaastase finantsraamistiku perioodiks, ei saa me veel parendustest aru anda. *Tulemusnäitajad* on eriti kasulikud programmi tulemuslikkuse pideval hindamisel, sest need võivad kaotada löhe programmi vahetute väljundite ja eeldatava pikaajalise mõju vahel;
- o **viimaste andmete kättesaadavus:** andmed 2019. aasta eelarveprojekti programmiaruanetes esitatud näitajatest ligikaudu veerandi kohta pärinesid 2015. aastast või varasematest aastatest või ei olnud need kättesaadavad. Olukord paranes märkimisväärselt 2020. ja 2021. aasta eelarveprojektide programmiaruanetes. **Tabelis 1.5** on näidatud, et selliste näitajate üldine osakaal, mille andmed on vanad või puuduvad üldse, on viimase kahe aasta jooksul vähenenud 18 protsendipunkti võrra;

**Tabel 1.5. Andmed on vanad või puuduvad vähematel näitajatel**

	Eelarveprojektile lisatud programmiaruanetes		
	2019	2020	2021
	avaldatud		
	2018	2019	2020
Selliste näitajate osakaal, mille kohta on kõige värskemad kättesaadavad andmed vähemalt kolm aastat vanad	10%	8%	6%
Selliste näitajate osakaal, mille kohta andmed puuduvad	15%	4%	1%
<b>KOKKU</b>	<b>25%</b>	<b>12%</b>	<b>7%</b>

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- o **programmi sihtväärtuse saavutamisel tehtud edusammude arvutamine:** leidsime oma 2018. aasta aruandes, et enam kui 40% valimi näitajate puhul ei olnud võimalik arvutada edusamme sihtväärtuse saavutamise suunas, kuna puudusid kvantifitseeritud lähteväärtused, sihtväärtused või andmed selle kohta, mida on saavutatud. Kahes järgmises programmiaruanetes (lisatud 2020. ja 2021. aasta eelarveprojektidele) on andmete täielikkus järk-järgult paranenud. Nende näitajate osakaal, mille puhul ei ole võimalik arvutada edusamme sihtväärtuse saavutamisel, on vähenenud 16 protsendipunkti võrra. See osakaal on siiski endiselt märkimisväärne – 26%;

- **Sihtväärtuse määramine:** oma 2018. aasta aastaaruandes täheldasime, et 14%-l valimi näitajatest olid väheambitsioonikad sihtväärtused. Käesolevas aruandes vaatlesime sihtväärtuste määramist ja ajakohastamist. Tegime kindlaks neli peamist sihtväärtuse määramise menetluse liiki, mille läbipaistvuse määr varieerus (vt [tabel 1.6](#)). Täheldasime ka seda, et umbes poolte uuritud näitajate sihtväärtused on alates mitmeaastase finantsraamistiku algusest läbi vaadatud.

**Tabel 1.6. Sihtväärtuste määramise läbipaistvus**

Sihtväärtuse määramise kord	Läbipaistvuse määr	Esinemine
Õigusakt	Väga suur	Harv, välja arvatud EFSI puhul
ELi rahvusvaheliste kohustuste ülevõtmine	Väga suur	Harv, välja arvatud arengukoostöö rahastamisvahendi puhul
Riiklikud/piirkondlikud programmid	Suur	Levinud; valdavalt <i>Ühtekuuluvusfondis</i> , Euroopa Regionaalarengu Fondis (ERF), Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondis (EAFRD) ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondis (AMIF)
Vastutav peadirektoraat	Väike	Levinud; valdavalt programmis „Horisont 2020“, Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondis, Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondis, arengukoostöö rahastamisvahendis ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendis

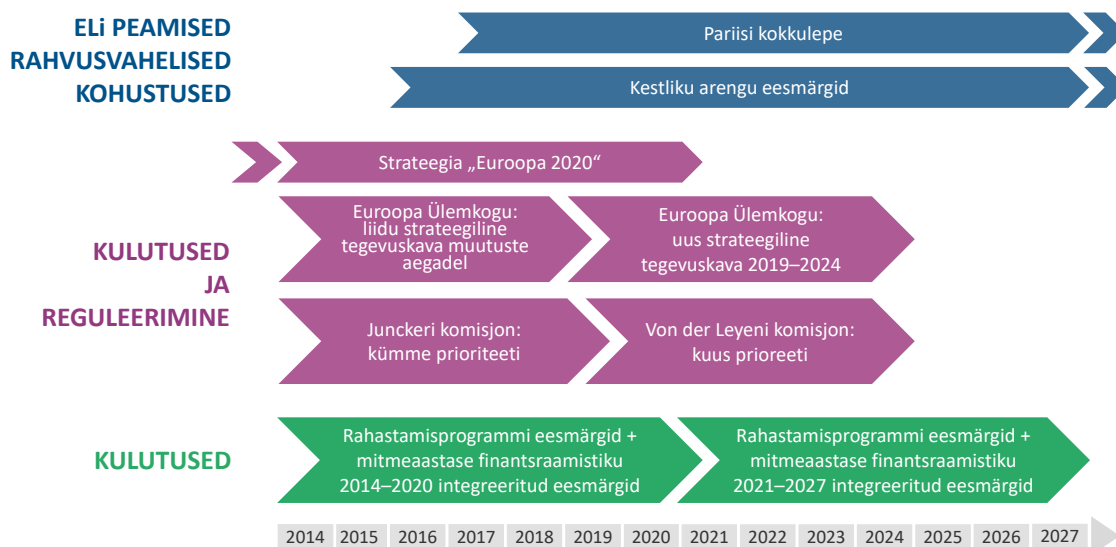
Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

## Mõningane edu eri eesmärkide käsitlemisel aruannetes

**1.26.** Komisjon annab aru mitmetest selgepiirilistest eesmärkidest, mille EL on endale seadnud eri tasanditel<sup>22</sup> (vt [joonis 1.5](#)).

<sup>22</sup> Vt ka meie ülevaade nr 6/2018 „Komisjoni ettepanek perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta“ (infodokument), punkt 13.

## Joonis 1.5. EL püüab saavutada mitmeid eesmärke



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**1.27.** Programmiarued ja iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. jagu on pühendatud ELi eelarve ja selle rahastamisprogrammide tulemuslikkusele ning keskenduvad nende programmide üld- ja erieesmärkidele, nagu on määratletud asjaomastes õigusaktides. Nendes dokumentides on eraldi selgelt eristatavates jagudes esitatud teave ELi rahastamisprogrammide panuse kohta valdkondadevaheliste eesmärkide (kliimameetmed, bioloogiline mitmekesisus ja puhas õhk) saavutamisse. Siiski on vähe teavet ELi rahastamisprogrammide panuse kohta soolise võrdõiguslikkuse<sup>23</sup> ja ÜRO *kestliku arengu* eesmärkide<sup>24</sup> saavutamisse. Aeg-ajalt viidatakse programmiaruanetes ja iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. jaos ka strateegia „Euroopa 2020“ peamistele eesmärkidele ja Pariisi kokkuleppele.

**1.28.** Juhime tähelepanu sellele, et iga-aastase haldus- ja tulemusaruande eesmärkide katvus on märgatavalt paranenud. Varem esitati iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. lisa ülevaade tulemuslikkuse näitajatest, mis on seotud Junckeri komisjoni kümne prioriteediga (need erinesid rahastamisprogrammide eesmärkidest). Alates käesolevast aastast on 1. lisa aga asendatud programmide tulemuslikkuse ülevaatega, milles – nagu ka iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. jaos – antakse aru rahastamisprogrammide eesmärkide kohta. See parandab põhjaruande ja lisa vahelist ühtsust.

<sup>23</sup> Praegu on käimas audit *soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise* kohta ELi programmides.

<sup>24</sup> Vt ka kontrollikoja ülevaade nr 7/2019: „Jätkusuutlikkuse aruandlus: ülevaade ELi institutsioonidest ja asutustest“.

## Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruanetes antakse rohkem aru tulemuslikkuse ja vähem tõhususe ja säästlikkuse kohta

**1.29.** Euroopa Liidu toimimise lepingus<sup>25</sup> sätestatakse, et komisjon täidab eelarvet koostöös liikmesriikidega ning võttes arvesse *usaldusväärse finantsjuhtimise* põhimõtteid. Finantsmääruses<sup>26</sup> on need põhimõtted määratletud järgmiselt:

- **tulemuslikkuse** põhimõte, mis käsitleb seda, kui suures ulatuses on seatud eesmärgid läbiviidud tegevustega saavutatud;
- **tõhususe** põhimõte, mis käsitleb parimat võimalikku suhet kasutatud vahendite, läbiviidud tegevuse ja eesmärkide saavutamise vahel;
- **säästlikkuse** põhimõte näeb ette selle, et rahalised vahendid tehakse õigeaegselt kättesaadavaks ning et nende kogus ja kvaliteet on sobivad ning hind võimalikult soodne.

**1.30.** Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne ning programmiaruaned ei hõlma usaldusväärse finantsjuhtimise kolme aspekti võrdselt:

- programmiaruaned keskenduvad programmide tulemuslikkuse aspektidele. Need annavad mõningast teavet tõhususe kohta, kuigi mitte süstemaatiliselt. Teave säästlikkuse kohta piirdub andmetega igale programmile kulutatud summade kohta. Programmiaruaned viitavad ka hiljutistele hindamistele, mille puhul on programmi tulemuslikkus ja tõhusus kohustuslikud kriteeriumid (vt punkt [1.20](#));
- iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. jaos käsitletakse lühidalt mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi kõige suurema eelarveeraldise rahastamisprogramme. Selles selgitatakse programmi põhiomadusi ja edusamme üldiste eesmärkide saavutamisel, tuues näiteid aasta jooksul võetud meetmetest. Viited tulemuslikkusele on tavaliselt üldised, tõhusust ja säästlikkust ei käsitleta. Programmide tulemuslikkuse ülevaade, mis on iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisa, on üksikasjalikum, selles pühendatakse igale rahastamisprogrammile mõned leheküljed. Sarnaselt programmiaruanetele keskendub ka programmide tulemuslikkuse ülevaade tulemuslikkusele.

<sup>25</sup> ELi toimimise lepingu artikkel 317.

<sup>26</sup> Vt finantsmääruse artikli 33 lõike 1 punktid a–c.

## Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruanetes selgitatakse konteksti ja välistegureid erineval määral

**1.31.** ELi rahastamisprogrammidele avaldavad mõju välistegurid, mis võivad nende tulemusi ja mõju erineval määral mõjutada. Need hõlmavad sarnaste riiklike, piirkondlike ja kohalike avaliku sektori rahastamisprogrammide olemasolu ELi liikmesriikides või kolmandates riikides ning nende tegevuse laiemat majanduslikku, sotsiaalset, keskkonna- ja julgeolekualast konteksti. Me uurisime, mil määral on kõrgetasemelistes aruanetes selgitatud asjakohaseid välistegureid ja nende mõju tulemuslikkusele.

**1.32.** Meie analüüs näitas, et pilt oli ebaühtlane. Programmiaruaanded ja programmide tulemuslikkuse ülevaade sisaldasid üsna piiratud teavet programmi „Horisont 2020“, *Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI)*, *Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF)*, *Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD)* ja Ühtekuuluvusfondiga seotud välistegurite kohta. Arengukoostöö rahastamisvahendi, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) ning *Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF)* puhul selgitati neis siiski, kuidas välistegurid mõjutasid nende üldist tegevuskeskkonda ja nende eesmärkide saavutamist, nagu on näha heade tavade näidetest [selgituses 1.3](#).

### Selgitus 1.3

#### Näited välisteguritest, mida on arvesse võetud programmide tulemuslikkuse ülevaates ja programmiaruanetes (Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend)

„Välistegurid, nagu poliitiline ebastabiilsus ja julgeolekuolukord, takistavad arengut lõunapoolsetes naaberriikides. Koostöö Põhja-Aafrika partnerriikidega on keeruline ja sõltub olukorra arengust, eelkõige Liibüas. Lähis-Ida piirkonnas destabiliseerivad jätkuvad konfliktid, ebakindlus ja halb valitsemine ELi partnereid, takistavad kaubandust ja investeringuid ning piiravad elanikkonna võimalusi. Pagulaste ja ümberasustatud isikute suur arv süvendab kõiki neid struktuurseid puudusi.“<sup>27</sup>

„Kogu naabruskonnas on suundumus olnud kõikuv, kuid võrreldes lähteolukorraga on märgata paranemist. Samuti on palju välistegureid, mis võivad üldisi tulemusi mõjutada (nt poliitiline ebastabiilsus, julgeolekuolukord jne), mistõttu mõjutab ELi tegevus neid näitajaid üksnes kaudselt.“<sup>28</sup>

## Komisjon on alustanud süstemaatilist tulemuslikkuse hindamist

**1.33.** Viimaste, 2020. aasta juunis avaldatud kõrgetasemeliste aruanetega lisati uued jaotised, mis on pühendatud iga programmi kohta kättesaadava tulemuslikkusalase teabe analüüsisele:

- programmiaruanetes on selle osa pealkiri „Programmi tulemuslikkus“. Komisjoni sõnul on selle „eesmärk esitada põhiline tulemuslikkusalane teave kokkuvõtlikult (...), et teha kokkuvõtte programmi senisest tulemuslikkusest“<sup>29</sup>.
- Komisjon lisas programmide tulemuslikkuse ülevaatesse sarnased jaotised („Tulemuslikkuse hindamine“) iga programmi kohta. Analüüs on sisuliselt sama, mis programmiaruanetes, kuid tavaliselt lühem ja vähem üksikasjalik.

<sup>27</sup> Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi programmide tulemuslikkuse ülevaade, juuni 2020, lk 183.

<sup>28</sup> 2021. aasta eelarveprojektile lisatud aruanne Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi kohta, erieesmärk 1, näitaja 2: „Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi kaalutud punktisumma põhineb kaheksal välisel allikal“, lk 11.

<sup>29</sup> Vt „Eelarve ringkiri“, lk 78: jagu III. 3. „Tulemuslikkusalane teave – programmi tulemuslikkuse hindamine“.



**1.34.** Paljudel juhtudel võib selle analüüsi põhjal teha järeldusi programmide eesmärkide saavutamisel seni tehtud edusammude kohta. Peame seda oluliseks positiivseks sammuks selgema, läbipaistvama ja terviklikuma iga-aastase aruandluse suunas programmide tulemuslikkuse kohta.

### **Uued tulemuslikkuse hindamised hõlmavad konkreetseid eesmärke ainult osaliselt**

**1.35.** Me kontrollisime, kas programmiaruanetes esitatud uued tulemuslikkust käsitlevad osad hõlmasid kõiki programmi eesmärke. Leidsime, et programmiaruanDED sisaldavad kõikide programmi üldeesmärkide analüüsi. Siiski ei ole need alati suunatud konkreetsetele programmieesmärkidele, kusjuures katvuse tase on sama, ulatudes täielikust (nt arengukoostöö rahastamisvahendi ja EAFRD puhul) kuni osaliseni (nt EAGFi, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi ja programmi „Horisont 2020“ puhul).

### **Tulemuslikkust käsitlevad osad ei sisalda alati üksikasjalikku analüüsi**

**1.36.** Komisjoni juhiste kohaselt peaksid tulemuslikkust käsitlevad osad sisaldama peamisi saavutusi, peamisi täitmisprobleeme ning selgitust vahe-eesmärkidest ja sihtväärtustest kõrvalekaldumise kohta. Mõned analüüsitud tulemuslikkust käsitlevad osad järgisid neid juhiseid ja andsid tulemuslikkusest laiemat ülevaate. Mõned olid vähem informatiivsed, sest keskendusid peaaegu eranditult näitajatele või sisaldasid võetud meetmete kirjeldusi, mis ei anna lugejale teavet programmi tulemuslikkuse kohta.

### **Mõned järeldused tulemuslikkuse kohta ei ole piisavalt selged**

**1.37.** Tulemuslikkuse hindamine peaks võimaldama lugejatel kujundada arvamuse selle kohta, kas programm püsib oma eesmärkide saavutamiseks rakendamisperioodi lõpuks ajakavas või mitte. Selles osas võivad abiks olla selged järeldused üld- ja erieesmärkide kohta. Tulemuslikkust käsitlevad osad, mida me kontrollisime, olid selles suhtes erinevad: mõned olid hästi struktureeritud ja sisaldasid selgeid järeldusi, samas kui teised olid raskesti järgitavad ja vähem informatiivsed, nagu näidatud [selgituses 1.4](#).

## Selgitus 1.4

### Selgelt sõnastatud järelduse näide

#### ERFi programmi tulemuslikkuse ülevaade, üldeesmärk

„Programmi üldist tulemuslikkust võib pidada rahuldavaks. Kuigi enamiku näitajate kohaselt jäävad tulemus alla 50% 2023. aasta sihtväärtusest, võimaldavad peaaegu kõigi eesmärkide järjepidevad positiivsed suundumused kinnitada, et ERF püsib oma eesmärkide saavutamisel ajakavas.

- Kui näitajate tulemused on kehvad, võib selle põhjuseks sageli olla programmi aeglane käivitumine ning projekti investeerimisotsuste ja tulemuste vaheline ajaline viivitus. Suure projektide valimise määra tõttu näitavad tulemused tõenäoliselt programmi perioodi lõpus üha positiivsemat suundumust, mis tähendab, et varem täheldatud suundumused muutuvad selgemaks.
- Endiselt on probleeme seoses projektide valimise määra ja teatatud saavutustega. Need ei ole mõnes investeerimisvaldkonnas (nt teatavad raudteeinvesteeringud, tarkvõrkude kasutajad, kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine, jäätmete ringlussevõtu suutlikkus ja maa taastamine) oodatud määral suurenenud, mis võib pidurdada positiivsete tulemuste suurenemist. Praegu, mil projekti rakendamine on poole peal, on veel võimalik pikaajalist mõju leevendada.“

### Ebamäärase järelduse näide (programm „Horisont 2020“)

#### Programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkuse ülevaade

Programmi „Horisont 2020“ programmiaruanete tulemuslikkust käsitlevas osas on esitatud järeldused iga *sihtvaldkonna* või n-ö samba kohta, mitte erieesmärkide kohta:

„Tiptasemel teadus – liigub sihtväärtuste suunas ja tõenäoliselt saavutab need“;

„Juhtpositsioon tööstuses – meetmed edenevad hästi“;

„Ühiskondlikud probleemid – edusammud on julgustavad“.

Need järeldused on üldised ja ebamäärased. Need ei võimalda lugejal mõista, kas kolme sambaga hõlmatud eesmärgid on tõenäoliselt saavutatavad, ja kui mitte, siis miks.

## Aruanded on muutumas tasakaalustatumaks

**1.38.** Soovitasime oma 2016. aasta aastaaruandes<sup>30</sup> komisjonil tulemuslikkust käsitlevaid aruandeid paremini tasakaalustada, esitades teavet peamiste probleemide kohta tulemuste saavutamisel. Komisjoni juhiseid 2019. aasta tegevusaruannete ja 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruanne kohta on ajakohastatud, et kajastada kõnealust soovitus<sup>31</sup>.

**1.39.** Tulemuslikkust käsitlev teave, mis on esitatud iga-aastase haldus- ja tulemusaruande põhiosas, kipub siiski keskenduma kõrgetasemelistele ja enamasti positiivsetele, mitte tasakaalustatud sõnumitele. Tulemuslikkust käsitlev teave programmiaruanne ja programmide tulemuslikkuse ülevaadetes esitatakse nüüd siiski varasemast tasakaalustatumal viisil, kaasates nii positiivseid kui ka negatiivseid aspekte (vt [selgitus 1.5](#)). Tasakaal programmide lõikes on siiski endiselt erinev, mistõttu on veel arenguruumi.

### Selgitus 1.5

#### Näited tasakaalustatud aruandlusest programmiaruanne ja programmide tulemuslikkuse ülevaates

2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanne arengukoostöö rahastamisvahendi kohta, lk 682: „Demokraatia, õigusriigi, hea valitsemistava ja inimõiguste tugevdamise teise erieesmärgiga seoses tehtud edusammud on näitajaid arvestades tagasihoidlikud. Maailmapanga õigusriigi näitaja on alates 2014. aastast pidevalt halvenenud. Naiste osakaalu puhul liikmesriikide parlamentides ei saavutatud 2019. aastal isegi aastatel 2015–2018 tehtud väheseid edusamme.“

2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanne EAGFi kohta, lk 354: „Hoolimata ÜPP positiivsest panusest ELi põllumajandussektori keskkonnatoime parandamisse, esineb endiselt olulisi keskkonnaprobleeme. EL on võtnud endale kohustuse jätkata kasvuhoonegaaside heitkoguste olulist vähendamist; mitmes piirkonnas on sellised tähtsad loodusvarad nagu muld, õhk ja vesi jätkuvalt surve all; põllumajandusettevõtete ja metsade bioloogilise mitmekesisuse näitajad ei ole samuti kiita. ELi kodanikud ootavad, et ÜPP panustaks jõulisemalt keskkonna ja kliima kaitsmisesse. Lisaks tuleb parandada poliitika tõhusust ja suunatust.“

<sup>30</sup> Meie 2016. aasta aastaaruande 3. peatüki 2. soovitus.

<sup>31</sup> Vt 2021. aasta eelarve ringkiri – kehtivad suunised (20. detsember 2019), lk 77 ja „Suunised 2019. aasta tegevusaruannete koostamiseks“, lk 4 ja 10.

### **Näide vähem tasakaalustatud aruandlusest programmiaruanetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaadetes**

2021. aasta eelarveprojektile lisatud aruanne programmi „Horisont 2020“ kohta ja 2019. aasta programmi tulemuslikkuse ülevaade on vähem tasakaalus. Tulemuslikkuse hindamine ja selle järelused keskenduvad peaaegu ainult programmi positiivsetele saavutustele ning neis ei mainita probleeme, näitajaid, mille kohaselt on edusammud on väiksemad, ega eesmärke, mida tõenäoliselt ei saavutata.

## Järeldused ja soovitused

**1.40.** Komisjoni aruandlus ELi rahastamisprogrammide tulemuslikkuse kohta iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, programmide tulemuslikkuse ülevaate ja programmiaruannete kaudu paraneb jätkuvalt (vt punktid **1.5-1.7**). Hiljuti on programmide tulemuslikkuse ülevaatest saanud iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisa, mis sisaldab programmiaruannetes esitatud näitajate valikut. See on muutnud ELi eelarve tulemuslikkuse aruandluse ühtlasemaks. Täheleandmisi, et 2021. aasta eelarveprojektile (järgmise mitmeaastase finantsraamistiku perioodi esimene aasta) lisatud programmiaruannetes on jätkuvalt esitatud praeguse mitmeaastase finantsraamistikuga seotud tulemuslikkuse näitajad. See on edasimineku võrreldes komisjoni tulemuslikkusala aruannetega, mis avaldati praeguse mitmeaastase finantsraamistiku esimestel aastatel ja mis ei käsitlenud eelmise mitmeaastase finantsraamistiku programmide tulemuslikkust.

**1.41.** Komisjon koostab oma tulemuslikkust käsitlevad aruanded heade menetluste alusel (vt punktid **1.8-1.12**). Komisjoni kesktalitused edendavad iga-aastaselt ajakohastatavate suuniste ja juhiste abil ühtset käsitlusviisi, sealhulgas kasutades mitmeid asjakohaseid allikaid (kaasa arvatud kontrollikoja aruandeid), tehes kvaliteedikontrole ning kehtestades selged tähtsused, et tagada õigeaegne avaldamine.

**1.42.** Komisjon ei kontrolli täielikult ega taga tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärsust, kuid võtab konkreetses poliitikavaldkonnades meetmeid seonduvate riskide leevendamiseks (vt punktid **1.13-1.23**). Tulemuslikkuse näitajate aluseks olevad seireandmed ei ole täielikult usaldusväärsed. Komisjon kontrollib automatiseeritud viisil liikmesriikide andmeid ja auditeerib neid, et vähendada ebausaldusväärsete andmete ohtu. Hindamise suhtes kohaldatakse parema õigusloome suuniseid ja neist umbes viiendiku kvaliteeti kontrollib ka õiguskontrollikomitee. Neist umbes 40% kohta esitatakse esialgu negatiivne arvamus. Õiguskontrollikomitee hinnangul aitab tema kontroll sageli parandada hindamise esitusviisi ja nende järelduste kehtivust, kuid sageli toimub see liiga hilja kavandamis- ja meetodiliste vigade parandamiseks.

**1.43.** Vaatamata hiljutistele edusammudele on mõnede tulemuslikkuse näitajate kvaliteet endiselt probleemne (vt punkt [1.24](#)). Oma 2018. aasta aastaaruande 3. peatükis kontrollisime me tulemuslikkuse näitajate kvaliteeti ja andsime teada probleemidest, mis olid seotud näitajate valikuga, hiljutiste andmete kättesaadavusega, seniste edusammude arvutamisega ja sihtväärtuse määramisega. Kuigi need probleemid püsivad, täheldasime, et viimased andmed on nüüd paremini kättesaadavad.

**1.44.** Komisjoni tulemuslikkusalased aruanded käsitlevad selgemalt eri eesmärgi (vt punktid [1.26-1.27](#)). Nii programmiaruanded kui ka iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne käsitlevad peamiselt rahastamisprogrammi valdkondlikes õigusaktides sätestatud eesmärgi. Siiski hõlmavad need ka erinevaid valdkondadevahelisi eesmärgi, mis on eraldi jagudes selgelt eristatavad. Programmide tulemuslikkuse ülevaate kasutuselevõtmisega iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisana on muutunud selgemaks aruandes rahastamisprogrammide tulemuslikkusele keskendumine.

**1.45.** Kõrgetasemelised aruanded keskenduvad tulemuslikkusele, samas kui usaldusväärse finantsjuhtimise teisi aspekte – tõhusust ja säästlikkust – käsitletakse vähemal määral (vt punktid [1.29-1.30](#)). ELi rahastamisprogrammide tulemuslikkust mõjutavad välistegurid. Programmiaruannetes ja iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ei selgitata alati selliseid tegureid ega nende mõju programmi tulemuslikkusele (vt punktid [1.31-1.32](#)).

**1.46.** Nii programmiaruanded kui ka programmide tulemuslikkuse ülevaade sisaldavad nüüd jaotisi, milles käsitletakse programmi tulemuslikkuse hindamist (vt punktid [1.33-1.37](#)). See on oluline positiivne samm programmi tulemuslikkuse kohta selgema, läbipaistvama ja terviklikuma aastaaruande esitamise suunas. Nende hindamiste kvaliteet on siiski erinev. Kuigi mõned neist on hästi struktureeritud, esitavad vajalikke üksikasju ja viivad selgete järeldusteni, on mõnda neist raskem järgida ja need on vähem informatiivsed.

**1.47.** Komisjoni tulemuslikkust käsitlev aruandlus on muutunud tasakaalustatumaks (vt punktid **1.38-1.39**). Nii programmiaruaanded kui ka iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne täiendavad aruandlust programmi saavutuste kohta teabega valdkondade kohta, kus programmid on maha jäänud ja probleemid püsivad. Programmide tasakaalustatuse määr varieerub endiselt, mistõttu on selles osas veel arenguruumi. Peale selle keskendutakse iga-aastase haldus- ja tulemusaruande põhiosas (jaotis 1) esitatud tulemuslikkust käsitlevas teabes kõrgetasemelistele sõnumitele, mis on vähem tasakaalustatud kui üksikasjalikum ülevaade, mis on esitatud programmide tulemuslikkuse ülevaates ja programmiaruannetes.

**1.48.** 2019. aastat käsitlevate järelduste alusel esitame järgmised soovitusel.

## 1. soovitus

---

Komisjon peaks jätkuvalt andma aru ELi rahastamisprogrammide tulemuslikkuse kohta, vähemalt seni, kuni tehakse märkimisväärseid makseid, mis on seotud konkreetse mitmeaastase finantsraamistiku perioodiga, st ka pärast asjaomase mitmeaastase finantsraamistiku perioodi lõppu. Seetõttu peaks komisjon mõnda aega pärast järgmise mitmeaastase finantsraamistiku programmide käivitamist andma samaaegselt aru kahe programmikogumi tulemuslikkuse kohta.

**Tähtaeg: alates 2022. aasta eelarveprojekti jaoks koostatud programmiaruannetest ja 2020. aasta iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandest**

## 2. soovitus

---

Komisjon peaks parandama programmiaruannetes ja iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandes esitatud tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärsust (nt kvaliteedikontrolli, heade tavade jagamise ja programmiaruannete kehtivate juhiste kaudu) ning osutama süstemaatiliselt, kas on tuvastatud probleeme.

**Tähtaeg: alates 2023. aasta eelarveprojekti jaoks koostatud programmiaruannetest ja 2021. aasta iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandest**

### 3. soovitus

---

Komisjon peaks tagama, et õiguskontrollikomitee kontrolli käigus saadud kogemusi levitatakse nii, et tulevastes hindamistes välditakse puudusi, eriti neid, mis on seotud kavandamise ja meetodikaga.

**Tähtaeg: alates 2021. aastast**

### 4. soovitus

---

Läbipaistvuse suurendamiseks peaks komisjon programmiaruannetes selgitama, kuidas määrati kindlaks näitajate sihtväärtused ja kust pärinevad nende aluseks olevad andmed.

**Tähtaeg: alates 2022. aasta eelarveprojekti jaoks koostatud programmiaruannetest ja 2020. aasta iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandest**

### 5. soovitus

---

Komisjon peaks oma tulemuslikkusalastesse aruannetesse lisama

- a) programmide tõhususe ja säästlikkuse põhjalikuma analüüsi, kui teave tehakse kättesaadavaks;
- b) programmi tulemuslikkust mõjutavate oluliste välistegurite süstemaatilisema analüüsi;
- c) kõigi esitatud tulemuslikkuse näitajate puhul selge hinnangu selle kohta, kas nad püsivad oma sihtväärtuse saavutamisel ajakavas;
- d) selge ja tasakaalustatud tulemuslikkuse hinnangu, mis hõlmab piisavalt üksikasjalikult kõiki programmi eesmärke.

**Tähtaeg: alates 2023. aasta eelarveprojekti jaoks koostatud programmiaruannetest ja 2021. aasta iga-aastasest haldus- ja tulemusaruandest**



# Lisad

## Lisa 1.1. Soovituste põhjal võetud meetmed

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Kontrollikoja analüüs tehtud edusammude kohta			
		Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud	Ei ole täidetud
2016	1. soovitus: ühtlustada tulemuslikkusala aruandlust, a) vähendades veelgi oma mitmesugustes tulemuslikkust käsitlevates aruannetes kasutatavate eesmärkide ja näitajate arvu ning keskendudes nendele, mis mõõdavad kõige paremini ELi eelarve tulemuslikkust. Järgmise mitmeaastase finantsraamistiku koostamisel peaks komisjon järgmise põlvkonna programmide õigusraamistiku jaoks esitama vähem ja asjakohasemaid näitajaid. Selles kontekstis peaks komisjon kaaluma, kas need näitajad, mille kohta ei ole võimalik teavet saada enne mitme aasta möödumist, on asjakohased;	X			
2016	1. soovitus: ühtlustada tulemuslikkusala aruandlust, b) esitades finantsteavet viisil, mis võimaldab seda võrrelda tulemuslikkust käsitleva teabega, et kulude ja tulemuslikkuse vaheline seos oleks selge;		X		
2016	1. soovitus: ühtlustada tulemuslikkusala aruandlust, c) selgitades ja suurendades oma programmide ja peadirektoaatide jaoks loodud kahe eesmärkide ja näitajate kogumi üldist sidusust.		X		
2016	2. soovitus: luua paremini tasakaalustatud tulemuslikkusala aruandlus, esitades oma peamistes tulemuslikkust käsitlevates aruannetes selge teabe tulemuste saavutamist pärssivate põhiprobleemide kohta.		X		
2016	3. soovitus: teha oma tulemuslikkusala aruandlus kasutajasõbralikumaks, kasutades rohkem meetodeid ja vahendeid, nagu joonised, kokkuvõtlikud tabelid, värvikoodid, infograafika ja interaktiivsed veebisaidid.	X			

Aasta	Kontrollikoja soovitus	Kontrollikoja analüüs tehtud edusammude kohta			
		Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud	Ei ole täidetud
2016	4. soovitus: näidata paremini, et hindamistulemusi kasutatakse hästi, a) nõudes, et hindamised sisaldaksid alati järeldusi, mille alusel meetmeid võtta, või soovitusi, mille suhtes komisjon peaks seejärel järeelmeetmeid võtma;		X		
2016	4. soovitus: näidata paremini, et hindamistulemusi kasutatakse hästi, b) viies läbi või tellides uue uuringu institutsioonis tehtavate hindamiste kasutamise ja mõju, sealhulgas õigeaegsuse kohta.	X			
2016	5. soovitus: viidata peamistes tulemuslikkust käsitlevates aruannetes, kas neile teadaolevalt on esitatud tulemuslikkusalase teabe kvaliteet piisav.			X	
2016	6. soovitus: teha tulemuslikkust käsitlev teave hõlpsamini kättesaadavaks, luues asjakohase veebiportaali ja otsingumootori.			X	

## **2. peatükk**

**Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks**

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	2.1.–2.2.
<b>Ulatus ja käsitlusviis</b>	2.3.–2.6.
<b>Programm „Horisont 2020“</b>	2.7.–2.39.
<b>Programmi „Horisont 2020“ eesmärk ja toimimine</b>	2.7.–2.9.
<b>Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave</b>	2.10.
<b>„Horisont 2020“ tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemusnäitajate alusel</b>	2.11.–2.35.
<b>Üldised märkused</b>	2.11.–2.19.
<b>Lihtsustamine aitab tagada tõhususe</b>	2.14.
<b>Teadustöölane piiriülene koostöö annab lisaväärtust</b>	2.15.
<b>Programmi „Horisont 2020“ populaarsuse tõttu võidakse häid ettepanekuid tagasi lükata</b>	2.16.–2.17.
<b>Kolmest sambast koosnev struktuur muudab programmi „Horisont 2020“ ühtsemaks</b>	2.18.
<b>Teadusuuringute ja innovatsiooni tulemuslikkuse mõõtmine on keeruline</b>	2.19.
<b>Tiptasemel teadus</b>	2.20.–2.23.
<b>Tiptasemel teaduse ja liikuvuse toetamine tulevad Euroopa teadusele kasuks</b>	2.22.
<b>Programmi „Horisont 2020“ ainulaadsus ja toetuse üleeuroopaline iseloom tagavad lisaväärtuse</b>	2.23.
<b>Juhtpositsioon tööstuses</b>	2.24.–2.28.
<b>Innovatsioonitoetus on populaarne, ehkki VKEdel on raskusi sellele ligipääsemisel</b>	2.27.
<b>Kriitiline mass annab selget ELi lisaväärtust</b>	2.28.
<b>Ühiskondlikud väljakutsed</b>	2.29.–2.31.
<b>Sotsiaalsetele probleemidele lahenduse pakkumine</b>	2.31.
<b>Tehingute tulemuslikkuse kontrolli tulemused</b>	2.32.–2.35.
<b>Järeldused</b>	2.36.–2.39.

<b>EFSI</b>	2.40.–2.71.
<b>EFSI eesmärk ja toimimine</b>	2.40.–2.46.
<b>Avaldatud tulemuslikkuse alane teave</b>	2.47.
<b>EFSI tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemusnäitajate alusel</b>	2.48.–2.67.
EFSI kaudu rahastatud projektidega kaasatud hinnanguline investeringute maht on eesmärgilähedane, ent seda ei saa alati seostada ainult EFSIga	2.54.–2.55.
EFSI eraldas kapitali olukordades, kus turg ei oleks seda teinud, kuid osa EFSI investeringutest oleks tehtud ka turutingimustel	2.56.–2.61.
EFSI on mõnda ELi programmi tugevdanud, ent teistega on olnud ajutisi kattumisi	2.62.–2.63.
Komisjon on juhtinud tagatisfondi usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt	2.64.
Jätkuv töö EFSI geograafilise jaotuse suurendamiseks	2.65.–2.67.
<b>Järeldused</b>	2.68.–2.71.

## Lisad

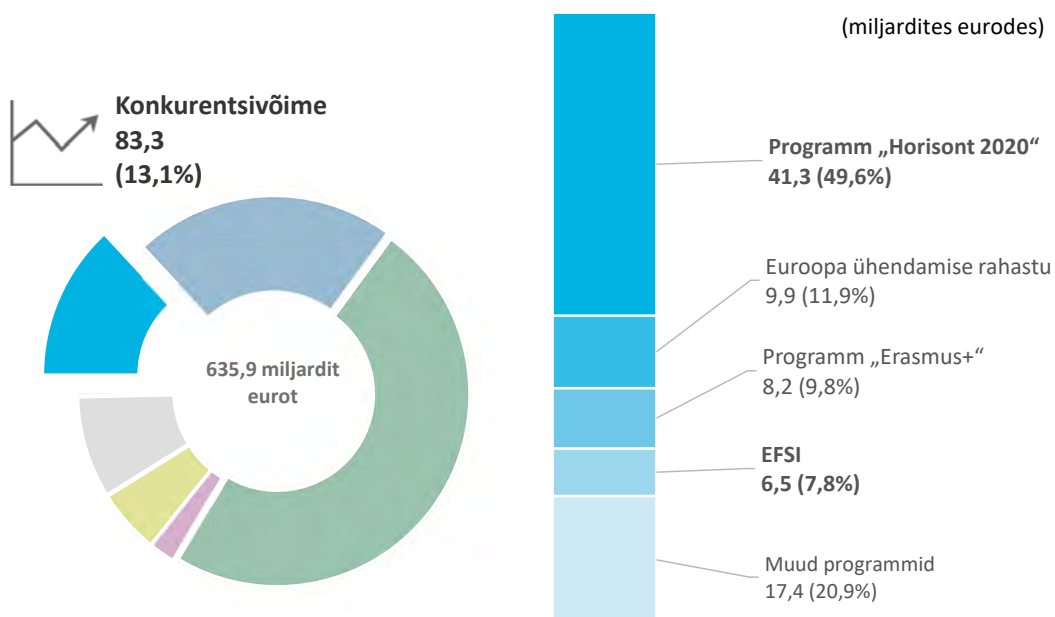
### Lisa 2.1. Programmi „Horisont 2020“ ja EFSI eesmärgid

## Sissejuhatus

**2.1.** Finantsraamistiku rubriigi „Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks“ raames rahastatava 23 programmi eesmärk on tugevdada ELis kaasavat ühiskonda, stimuleerida majanduskasvu ja luua töökohti. Enamik kulutustest tehakse teadusuuringuid ja uuendustegevust toetava programmi „Horisont 2020“ ning haridust, koolitust, noori ja sporti toetava programmi „Erasmus+“ raames. Sellest finantsraamistiku rubriigist rahastatakse näiteks *Euroopa Ühendamise Rahastu*, kosmoseprogrammi Galileo (ELi ülemaailmne satelliitnavigatsioonisüsteem) ja programmi EGNOS (Euroopa Geostatsionaarne Navigatsioonilisüsteem) kaudu ka suuri investeeringuid taristusse. Kõnealuse finantsraamistiku rubriigi alla jäävad *Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi* (EFSI) tagatisfondi nõuded ja ka mitmesuguste teiste programmide rahastamine.

**2.2.** Kokku on kavandatud rubriigist perioodil 2014–2020 kulutada 142,1 miljardit eurot, millest 83,3 miljardit eurot oli 2019. aasta lõpuks välja makstud (vt [joonis 2.1](#)).

**Joonis 2.1. Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks: perioodil 2014–2019 praeguse finantsraamistiku kulukohustuste alusel tehtud maksed, osakaal kõigist maksetest ja nende jaotus**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

## Ulatus ja käsitusviis

**2.3.** *Liites* kirjeldatakse selle peatüki läbivaatamise ja auditeerimise metoodikat.

**2.4.** Valisime analüüsimiseks kaks programmi: „Horisont 2020“ ja EFSI. Valisime need kaks programmi, kuna need moodustavad 47,2% selle finantsraamistiku rubriigi raames tehtavate maksete kogueelarvest ja kuna neid on viimastel aastatel meie eriaruannetes käsitletud. Programmi „Horisont 2020“ puhul hindasime ka komisjoni 62 projekti *tulemuslikkust* käsitlevaid aruandeid.

**2.5.** *Lisas 2.1* on loetletud kõik „Horisont 2020“ ja EFSI eesmärgid ning esile toodud need, mille valimisse võtsime. Valisime valimisse kokku kuus „Horisont 2020“ eesmärki ja ühe EFSI eesmärgi.

**2.6.** Käesolev peatükk põhineb suures osas Euroopa Komisjoni teabe läbivaatamisel, mida täiendavad võimaluse korral meie enda auditi- ja ülevaatearuannete leiud. Viitame kogu tekstis oma allikatele.

# Programm „Horisont 2020“

## Programmi „Horisont 2020“ eesmärk ja toimimine

**2.7.** Programm „Horisont 2020“ on ELi teadusuuringute- ja innovatsiooniprogramm. See on maailma suurim riikidevaheline teadusuuringute rahastamise programm, millest eraldatakse seitsme aasta jooksul (2014–2020) umbes 80 miljardit eurot.

**2.8.** Programmi „Horisont 2020“ üldine eesmärk on aidata luua kogu ELis teadmistel ja innovatsioonil põhinev ühiskond ja majandus, soodustades ühtlasi *kestlikku arengut*. „Horisont 2020“ on ülesehitatud kolme tähtsama samba ümber („omavahel seotud prioriteetid“): tipptasemel teadus, juhtpositsioon tööstuses ja ühiskonna ees seisvad probleemid. Keskendusime kuuete programmi 18 erieesmärgist (vt [tabel 2.1](#)), valides igast sambast kaks eesmärki.

**Tabel 2.1. „Horisont 2020“ valitud erieesmärgid**

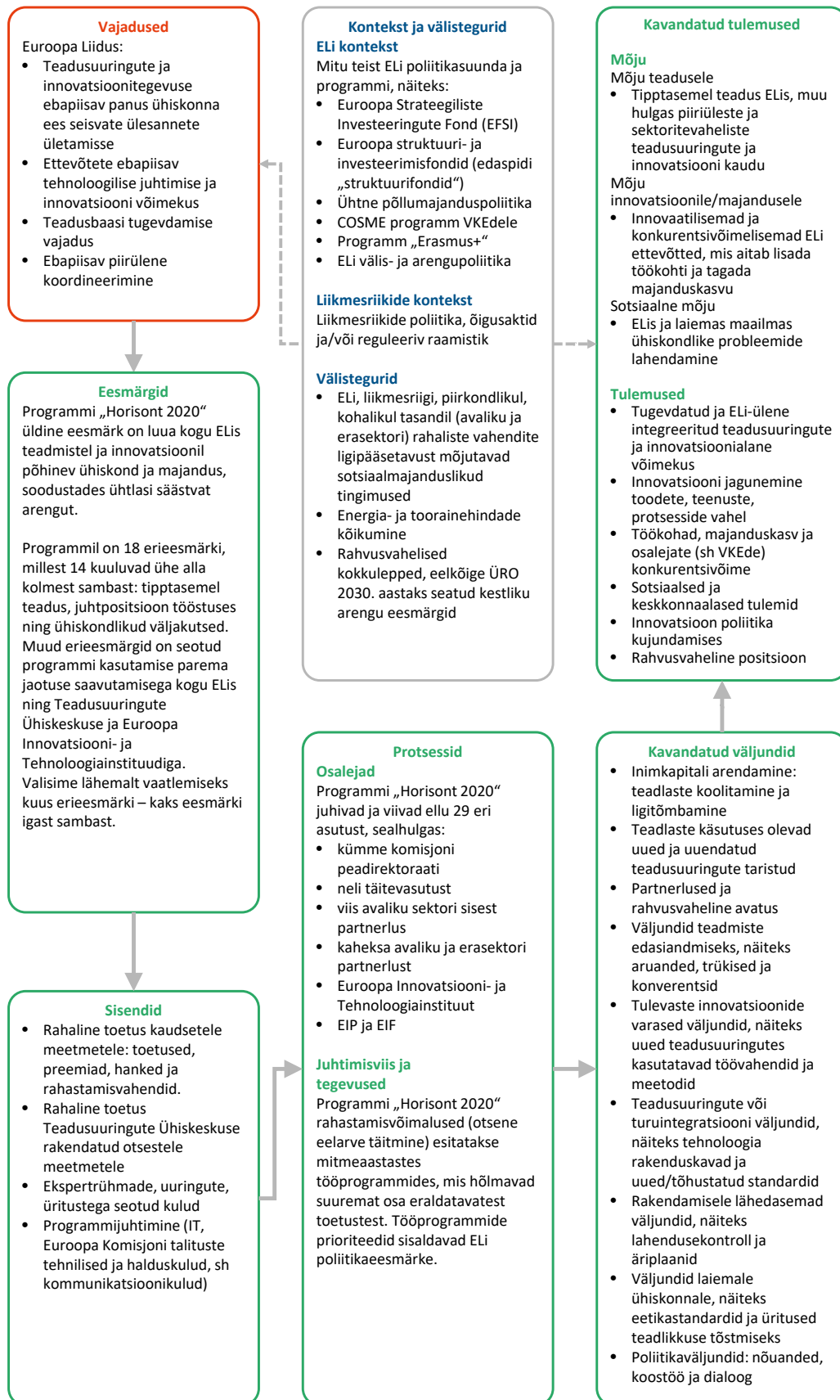
„Horisont 2020“ sammas	Valitud erieesmärk
Tipptasemel teadus	Erieesmärk nr 1: Euroopa Teadusnõukogu – eesliiniuuringute tugevdamine
	Erieesmärk nr 3: oskuste, koolituse ja karjääri edendamine Marie Skłodowska-Curie nimeliste meetmete (Marie Skłodowska-Curie meetmed) kaudu
Juhtpositsioon tööstuses	Erieesmärk nr 5: Euroopa juhtpositsiooni tugevdamine tööstuses teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse, tutvustamise ja innovatsiooni kaudu
	Erieesmärk nr 7: väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) innovaatsilisuse suurendamine
Ühiskondlikud väljakutsed	Erieesmärk nr 8: kõigi inimeste elukestva tervise ja heaolu parandamine
	Erieesmärk nr 10: üleminek usaldusväärsele, taskukohasele, üldsuse poolt aktsepteeritavale, jätkusuutlikule ja konkurentsivõimelisele energiasüsteemile

Allikas: Määrus (EL) nr 1291/2013 ja 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruaanded.

**2.9.** [Joonisel 2.2](#) on toodud asjaomaste õigusaktide ning komisjoni dokumentide alusel programmi „Horisont 2020“ ja selle tausta lühiülevaade.



## Joonis 2.2. Programmi „Horisont 2020“ ülevaade

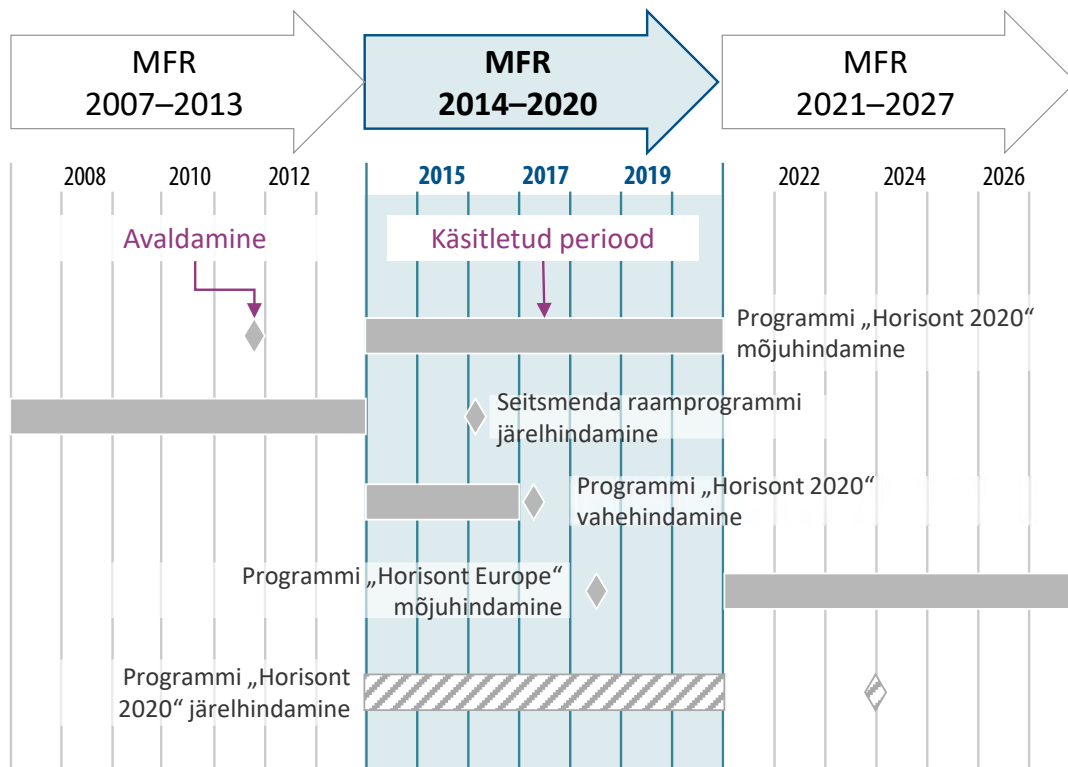


Allikas: Euroopa Kontrollikoda hindamises SWD(2017) 220 esitatud *sekkumisloogika* alusel ja COM(2019) 400 alusel (tegevuskulude programmiarvanded).

## Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave

**2.10.** Komisjon on lisaks tavapärasele iga-aastasele aruandlusele *iga-aastase eelarve haldus-ja tulemusaruande, programmiaruannete ja iga-aastase tegevusaruande* kaudu (vt punkt 1.3) avaldanud programmi „Horisont 2020“ kohta järgmised hindamisaruanded (vt [joonis 2.3](#)). Seireandmed, sealhulgas *sisend- ja väljundnäitajad*, on avalikkusele kättesaadavad komisjoni programmi „Horisont“ veebipõhise tulemustabeli kaudu. Seireülevaadete seeria („Monitoring Flash“)<sup>1</sup> täiendab tulemustabeli andmeid programmi „Horisont 2020“ võtmeaspektide üksikasjaliku analüüsi abil.

### Joonis 2.3. Peamiste hindamiste ajakava ja hõlmatud ajavahemikud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-2020-monitoring-flash\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-2020-monitoring-flash_en)

## Programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemusnäitajate alusel

### Üldised märkused

**2.11.** *Joonisel 2.4* on antud ülevaade kõigist programmi „Horisont 2020“ tegevusaruandes käsitletud näitajatest. *Joonisel 2.5* on välja toodud programmi „Horisont 2020“ üldesmärgiga seotud näitajad. Üksikasjalikumad ülevaated (programmi „Horisont 2020“ sammaste kaupa) on toodud *joonisel 2.6*, *joonisel 2.7* ja *joonisel 2.8*. Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>2</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Täpsemalt on meie hinnang sellele, kas konkreetne näitaja on ajakavas, seotud selle näitaja puhul eesmärgi saavutamise tõenäosusega. Selles hindamises ei arvestada, kas ja kui lähedaselt on konkreetne näitaja seotud „Horisont 2020“ tegevuste ja eesmärkidega, ega seda, kas vastavale näitajale seotud eesmärk on piisavalt ambitsioonikas. Seega on see programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkuse analüüsimisel vaid esimene samm. Me ei ole ka auditeerinud kasutatud andmete usaldusväärsust, ent käsitleme seda küsimust 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23).

**2.12.** Kaks programmi üldesmärgile kohalduvat näitajat on: „Euroopa 2020. aasta strateegias sätestatud teadus- ja arendustegevuse eesmärk“ (3% SKPst) ja „teadlaste osakaal ELi aktiivses elanikkonnas“. Mõlemad näitajad on konteksti näitajad ega mõõda „Horisont 2020“ kui programmi tulemit. Teadlaste osakaal ELi aktiivses elanikkonnas püsib eesmärgiks seotud 1,33% saavutamise ajakavas (kõige hiljutisem teadaolev väärtus on 1,23%). Euroopa 2020. aasta strateegias sätestatud teadus- ja arendustegevuse eesmärgi täitmine ei ole aga ajakavas, sest kõige hiljutisem tegelik *tulemus* on 2,12%<sup>3</sup>. Euroopa 2020. aasta strateegias sätestatud teadus- ja arendustegevuse sihtväärtuse mittesaavutamisest lähtub vajadus teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise programmide järele, nagu „Horisont 2020“.

<sup>2</sup> Vt ka 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35.

<sup>3</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 16/2020: „Euroopa poolaasta – riigipõhiste soovitudustega käsitletakse olulisi küsimusi, kuid nende täitmist peab parandama“.

## Joonis 2.4. Ülevaade kõigist programmi „Horisont 2020“ programmiaruandes käsitletud näitajatest

### Kas komisjoni andmete põhjal on programmi „Horisont 2020“ näitajad sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?

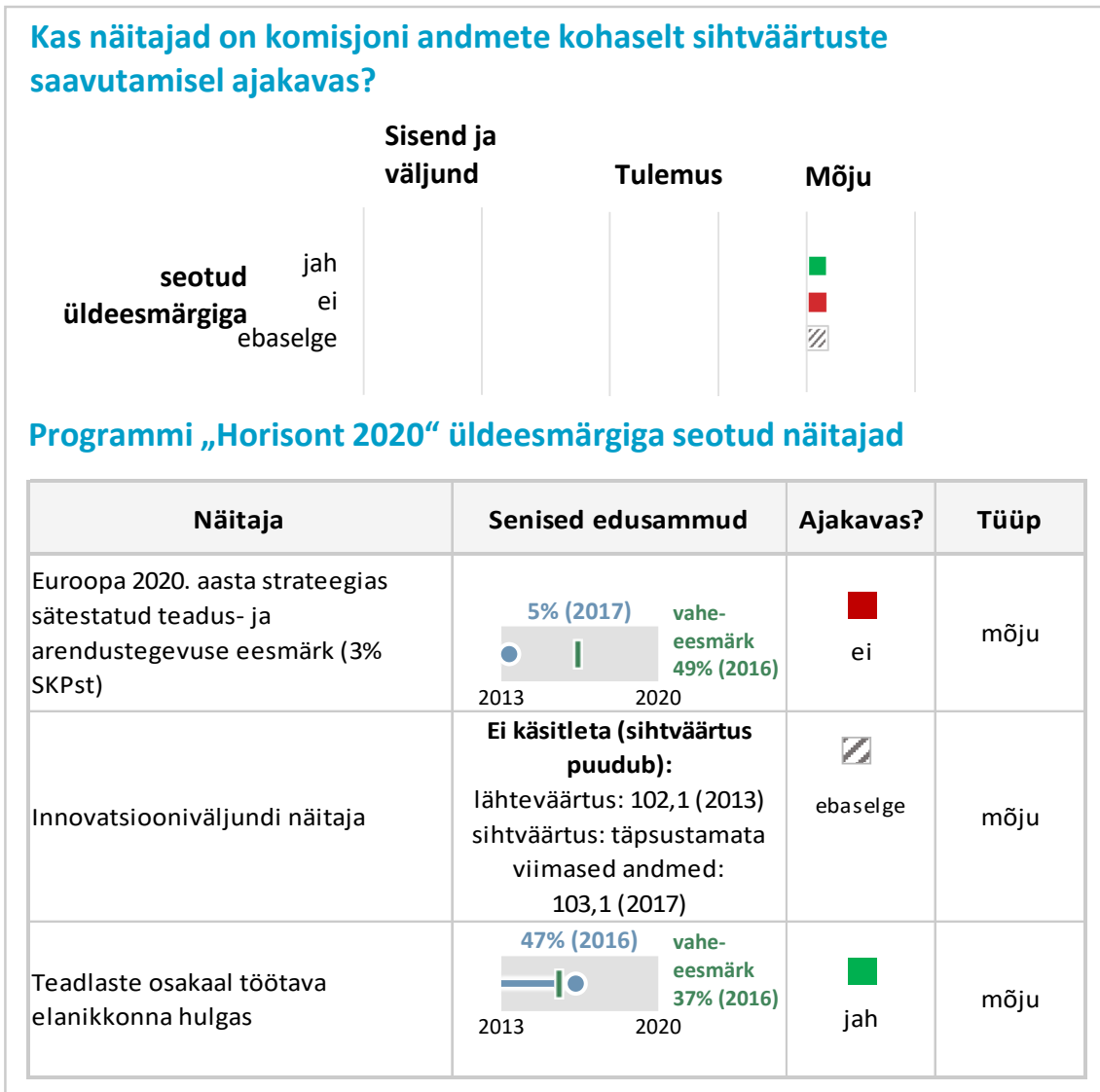
	Sisend ja väljund	Programmi väljundnäitajad	
		Tulemus	Mõju
Üldeesmärk			
1. samm: tiptasemel teadus			
2. samm: juhtpositsioon tööstuses			
3. samm: ühiskondlikud väljakutsed			
Horisontaalküsimused			

	Kas näitajad on sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?		
	AJAKAVAS	EI OLE AJAKAVAS	EBASELGE
Kvantifitseeritavate sihtväärtustega näitajad			
Kvantifitseeritavate sihtväärtusteta näitajad			

**Märkus:** meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud. Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. Programmi raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

**Allikas:** Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## Joonis 2.5 – programmi „Horisont 2020“ üldesmärgiga seotud näitajad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**2.13.** 14 näitajat püsivad ajakavas, 17 aga mitte. See hinnang põhineb meie poolt programmiaruandes esitatud teabe kohta tehtud analüüsil, mille kohaselt tuleb sihtväärtused saavutada 2020. aastaks. Tegelikult lõpetatakse programmi „Horisont 2020“ raames rahastatavate toimingute elluviimine alles paar aastat pärast 2020. aastat.

### Lihtsustamine aitab tagada tõhususe

**2.14.** Programmis „Horisont 2020“ on selle eelkäijaga võrreldes tehtud mitu muudatust, mille eesmärk on muuta programm lihtsamaks ja seeläbi ka tõhusamaks. 2018. aastal avaldasime nende programmi „Horisont 2020“ lihtsustamismeetmete

kohta eriaruande<sup>4</sup> (vt [selgitus 2.1](#)). Programmi elluviimises täitevasutuste kasutamine on samuti parandanud programmi tõhusust<sup>5</sup>.

## Selgitus 2.1

### Meie arvamus programmi „Horisont 2020“ lihtsustamismeetmete kohta

Hindasime lihtsustamismeetmeid 2018. aasta eriaruandes nr 28.

Järeldasime, et „*valdav osa komisjoni lihtsustamismeetmeid on tulemuslikult vähendanud programmi „Horisont 2020“ toetusesaajate halduskoormust, kuigi mitte kõik meetmed ei andnud soovitud tulemust ning endiselt on paranemisruumi*“. Ka meie toetusesaajate seas tehtud uuring andis huvitavaid tulemusi, sest nad väitsid, et vaja on kasutajasõbralikumaid suuniseid ja töövahendeid. Toetusesaajad julgustasid ka komisjoni uurima põhjalikumalt uute rahastamiskavade, näiteks *kindlasummalise toetuse* kasutamist. Auditis juhiti tähelepanu ka sellele, et reeglite sagedane muutmine põhjustab ebakindlust ja *vigu* toetusesaajate maksetaotlustes.

Komisjon kinnitab, et on pärast meie eriaruande avaldamist ja vahehindamist täiendavaid lihtsustusmeetmeid rakendanud, kaasates suuremal määral sidusrühmasid, töötades välja kasutajasõbralikumaid suuniseid ja töövahendeid ning suurendades kindlasummalise toetuse kasutamist.

## Teadustööalane piiriülene koostöö annab lisaväärtust

**2.15.** Programmi „Horisont 2020“ kui tugevalt koostööle, piiriülestele teadusuuringutele ja innovatsioonile keskendunud programmi ülesehitus ja struktuur annavad sellele liikmesriikide tasandil rahastamisega võrreldes selge lisaväärtuse. Seda kinnitab ka tõsiasi, et programmiga on ühinenud ka ühinenud kolmandaid riike<sup>6</sup>. Suurem konkurents *toetuste* saamiseks ja koostöö võimaldavad saavutada märkimisväärseid teadusalaseid edusamme ning uuendusi.

<sup>4</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 28/2018: „Enamik programmi „Horisont 2020“ kaasatud lihtsustamismeetmetest on küll toetusesaajate elu lihtsamaks teinud, kuid paranemiseks on veel ruumi“.

<sup>5</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final, lk 48.

<sup>6</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final.

## Programmi „Horisont 2020“ populaarsuse tõttu võidakse häid ettepanekuid tagasi lükata

**2.16.** Programmi „Horisont 2020“ populaarsus on selge märk selle atraktiivsusest. Toetuse saavad siiski vaid 12% toetuskõlblikest ettepanekutest<sup>7</sup>, mis tähendab, et projektiettepanekute koostamiseks tehtavad märkimisväärsed jõupingutused ei anna sageli tulemusi ja et head projektiettepanekud ei saa raha, mis tähendab kaotatud võimalusi.

**2.17.** VKEde jaoks mõeldud rahastamisvahendi ja Marie Skłodowska-Curie meetme raames esitatavad projektiettepanekud, mida ei saa eelarve piiratuse tõttu programmist „Horisont 2020“ rahastada<sup>8</sup>, pälvivad kvaliteedimärgise. See märgis peaks aitama taotlejatel teistest programmidest rahastamist saada. Märgise eesmärk on ka ühtsust suurendada, sest see loob programmi „Horisont 2020“ ja teiste rahastamiskavade vahel tugevama seose. Selle algatusega ei ole aga veel üksmeelselt kaasa mindud ja liikmesriikide rahastamiskavade raames ei tunnustata seda märgist laialdaselt<sup>9</sup>.

## Kolmest sambast koosnev struktuur muudab programmi „Horisont 2020“ ühtsemaks

**2.18.** Ühtsus tähendab, et programmi „Horisont 2020“ eri osad toimivad koos hästi ning et programm toetab teisi ELi tasandi ja liikmesriikide meetmeid ja rahastamiskavasid ning on nendega sünergilises seoses. Kolmest sambast koosnev struktuur aitab tagada programmisisesel<sup>10</sup> ühtsuse. Programmi saab veelgi parandada paljude ELi teadusuuringutele ja innovatsioonile suunatud rahastamisvahendite ratsionaliseerimise abil, et toetusesaajatel oleks parem ülevaade ELi pakutavatest rahastamisvõimalustest ja sellest, missugune vahend neile kõige paremini sobib. Rahastamise ja meetmete ühtlustamist liikmesriikide tasandil saab samuti tõhustada<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> „ELi 2018. aasta eelarve haldus- ja tulemusaruanne“, lk 33.

<sup>8</sup> Arvandmed „Programmi „Horisont 2010“ tulemustabelist“.

<sup>9</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 28/2018: „Enamik programmi „Horisont 2020“ kaasatud lihtsustamismeetmetest on küll toetusesaajate elu lihtsamaks teinud, kuid paranemiseks on veel ruumi“, lk 38.

<sup>10</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final.

<sup>11</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final, lk 171.

## Teadusuuringute ja innovatsiooni tulemuslikkuse mõõtmine on keeruline

**2.19.** Programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkus on seotud rahastatud projektide tulemuste ja *mõjuga*. Teadusuuringutel ja innovatsioonialasel tegevusel on tõeline mõju ainult siis, kui nende tulemusi levitatakse ja tegelikult kasutatakse.

Teadusprojekti lõpetamise ja selle tulemuste avaldamise ning kasutamise vahele jääb ajaline vahe. See sõltub ka välisteguritest<sup>12</sup>. Ehkki projektide tulemused ja mõju ei ole enamasti veel saavutatud ega mõõdetavad, viitavad mõned näitajate abil mõõdetud väljundid programmi eesmärkide saavutamise suunas tehtud edusammudele.

2019. aasta eelarve haldus-ja tulemusaruandes ei anta programmi tulemuslikkusest saavutuste kujul ülevaadet. Üksikasjalikumat teavet saab *programmi tulemuslikkuse ülevaatest* ja selles käsitletakse põhjalikult programmi „Horisont 2020“ iga samba tulemuslikkust, viidates teatud näitajates esitatud teabele.

## Tiipsemel teadus

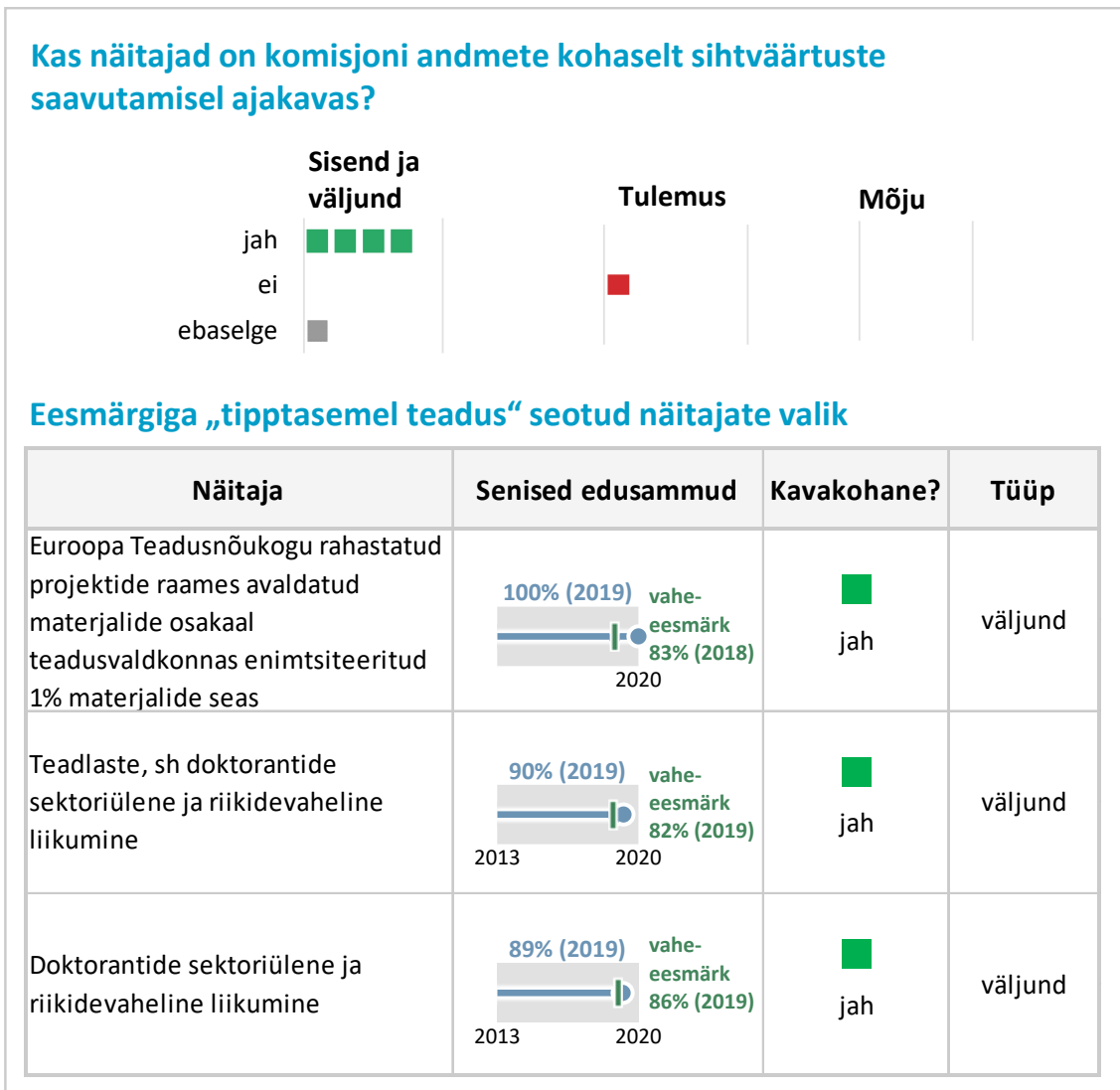
**2.20.** *Joonisel 2.6* on toodud ülevaade programmiaruandes toodud näitajatest, mis on seotud tiipsemel teaduse sambaga.

---

<sup>12</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final, lk 13.



## Joonis 2.6. Programmi „Horisont 2020“ tiptasemel teadusega seotud näitajad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**2.21.** Tiptasemel teaduse samba raames on Euroopa Teadusnõukogu kaudu osutatav toetus suunatud karjääriredelil kaugemale jõudnud teadlastele ja keskendutakse alusuuringutele. Marie Skłodowska-Curie meetmega toetatakse aga valdavalt karjääri alustavaid teadlasi. Euroopa Teadusnõukogu näitaja alusel on programm tulemuslik. Marie Skłodowska-Curie meetme näitajad on samuti heal tasemel: alates programmi käivitamisest on saanud sektoriülese ja piiriülese liikuvuse võimalusi kasutada 58 200 teadlast ning see toetus on võimaldanud neil teadustööd teha välismaal või ajutiselt teistes organisatsioonides.

## Tiip tasemel teaduse ja liikuvuse toetamine tulevad Euroopa teadusele kasuks

**2.22.** Kuna Euroopa Teadusnõukogu rahastab peamiselt alusuuringuid, võib tulemuste saavutamiseks ja mõjude ilmnemiseks kuluv aeg olla eriti pikk. Teadusartiklite ja läbimurrete näol avalduvad väljundid näitavad siiski, et Euroopa Teadusnõukogu täidab talle seatud eesmärgid. Üleeuroopalise konkursi eesmärk on jagada toetusi projektidele, mida viiakse ellu kohtades, kus saab teha tiip tasemel teadustööd, ent see toimub ühtlase geograafilise jaotuse arvelt<sup>13</sup>. Marie Skłodowska-Curie meede pakub teadlastele liikumisvõimaluse, mis tuleb kasuks nii teadlastele endile kui ka kaasatud teadusorganisatsioonidele ja tervele Euroopa teadusuuringute süsteemile<sup>14</sup>.

## Programmi „Horisont 2020“ ainulaadsus ja toetuse üleeuroopaline iseloom tagavad lisaväärtuse

**2.23.** Euroopa Teadusnõukogu ja Marie Skłodowska-Curie meetme fookus ja ulatus on nii erinevad, et need kattuvad nii programmisiseselt kui ka -väliselt väga vähesel määral. Kuna need ei sarnane liikmesriikide tasandil korraldatava tegevusega, on neil selge lisaväärtus. Lisaväärtus seisneb ka üleeuroopalises konkurentsisis ja liikuvuses<sup>15</sup>.

## Juhtpositsioon tööstuses

**2.24.** *Joonisel 2.7* on toodud ülevaade programmiaruanDES toodud näitajatest, mis on seotud tööstuses juhtpositsioonil olemise sambaga.

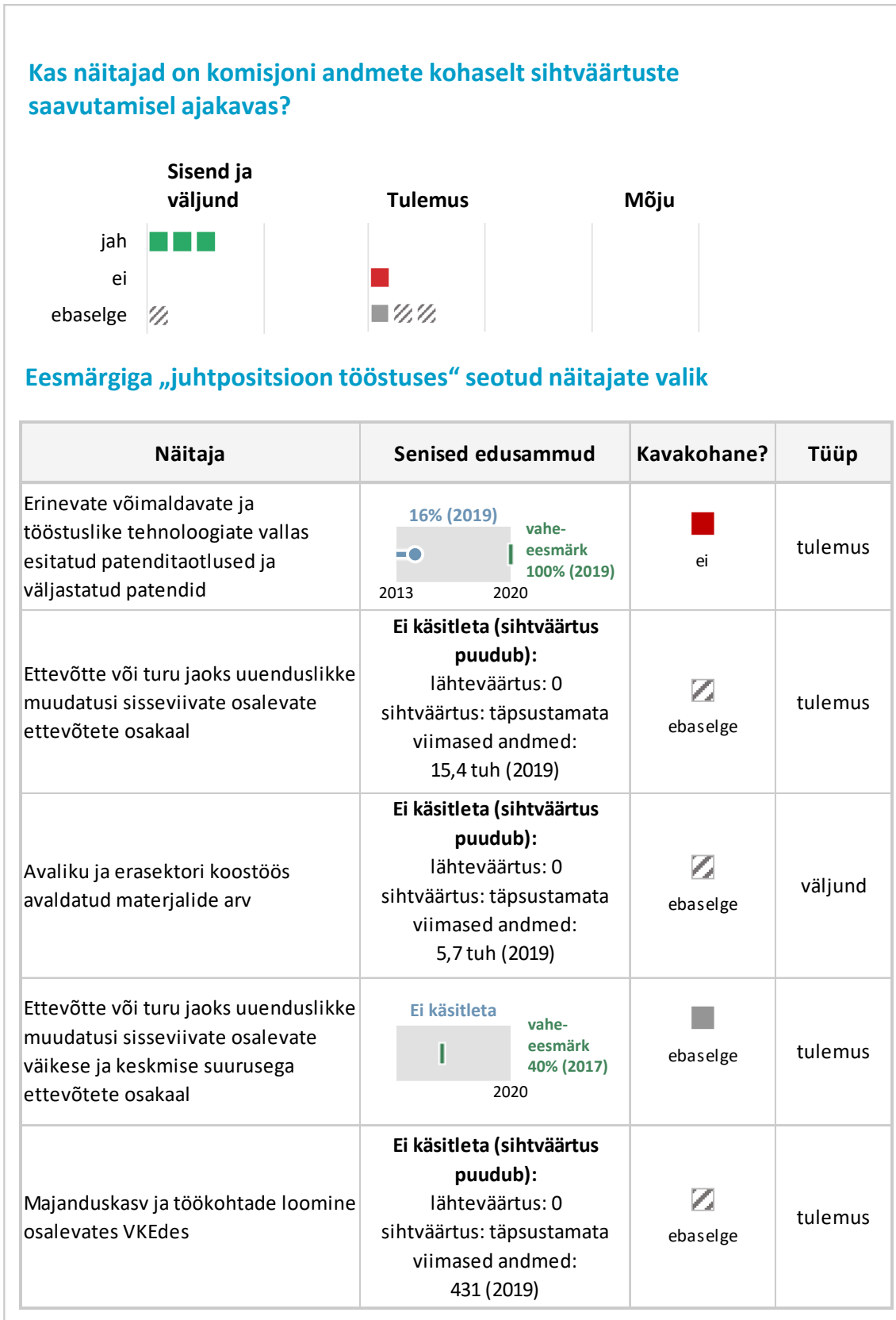
---

<sup>13</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 221 final, 2. lisa, lk 56.

<sup>14</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 221 final, 2. lisa, lk 176.

<sup>15</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 221 final, 2. lisa, lk 68, 71, 177.

## Joonis 2.7. Ülevaade näitajatest, mis on seotud tööstuses juhtpositsioonil olemisega



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruangetele.

**2.25.** Erieesmärk nr 5 on seotud Euroopa juhtpositsiooni tugevdamisega tööstuses teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse, tutvustamise ja innovatsiooni kaudu mitmete võimaldavate ja tööstuslike tehnoloogiate vallas. Programmiaruandest ilmneb, et programm ei ole patenditaotluste eesmärgi saavutamisel ajakavas. Programmiaruanne hõlmab ka teavet väljastatud patentide kohta, mis võimaldab selle tulemuslikkust paremini mõõta, ent sihtväärtusi ega vahe-eesmärke ei ole välja toodud.

**2.26.** Teine selle eesmärgi näitaja on „ettevõtte või turu jaoks uuenduslikke muudatusi siseseviivate osalevate ettevõtete osakaal“. Kuna programmiaruanne ei hõlma selle näitaja kohta vahe-eesmärke ega sihtväärtusi, ei saa seda kasutada programmi kavakohase maksumuse hindamiseks, mis vähendab vastava näitaja kasulikkust.

### **Innovatsioonitoetus on populaarne, ehkki VKEdel on raskusi sellele ligipääsemisel**

**2.27.** Tööstuses juhtpositsioonil püsimise samba meetmetega rahastatakse võimaldavatele tehnoloogiatele suunatud teadustööd ja uuendusi. Nende tehnoloogiatega toetatakse tulevasi uuendusi ning seetõttu kulub rahastuse tulemuste ja mõju ilmnemiseks aega. Neile meetmetele on üldiselt omane hea turule orienteeritus, need on populaarsed ja tõmbavad ligi palju taotlejaid, muu hulgas VKEsid. VKEde innovatsiooni toetamine on tööstusliku juhtpositsiooni samba erieesmärk, ehkki VKEd võivad ka teiste erieesmärkide raames rahastamist taotleda ja saada. Eriaruandes programmi „Horisont 2020“ lihtsustamise kohta<sup>16</sup> leidsime aga, et VKEd seisavad keeruliste reeglite tõttu, näiteks kuluaruandluse puhul, silmitsi takistustega toetuse taotlemisel ja koormusega projektide elluviimisel.

### **Kriitiline mass annab selget ELi lisaväärtust**

**2.28.** Tööstusliku juhtpositsiooni vallas teadusuuringute ja innovatsiooni projektide rahastamisel luuakse programmiga „Horisont 2020“ kriitiline mass, mis võimaldab luua suuremaid projekte. Projektidesse on kaasatud mitmeid osalejaid – näiteks ettevõtteid, teadusorganisatsioone ja ülikoole – mitmest riigist ning seega koondavad need vajalikud teadmised ja oskusteabe, mida ainult ühes riigis ei pruugi leiduda<sup>17</sup>.

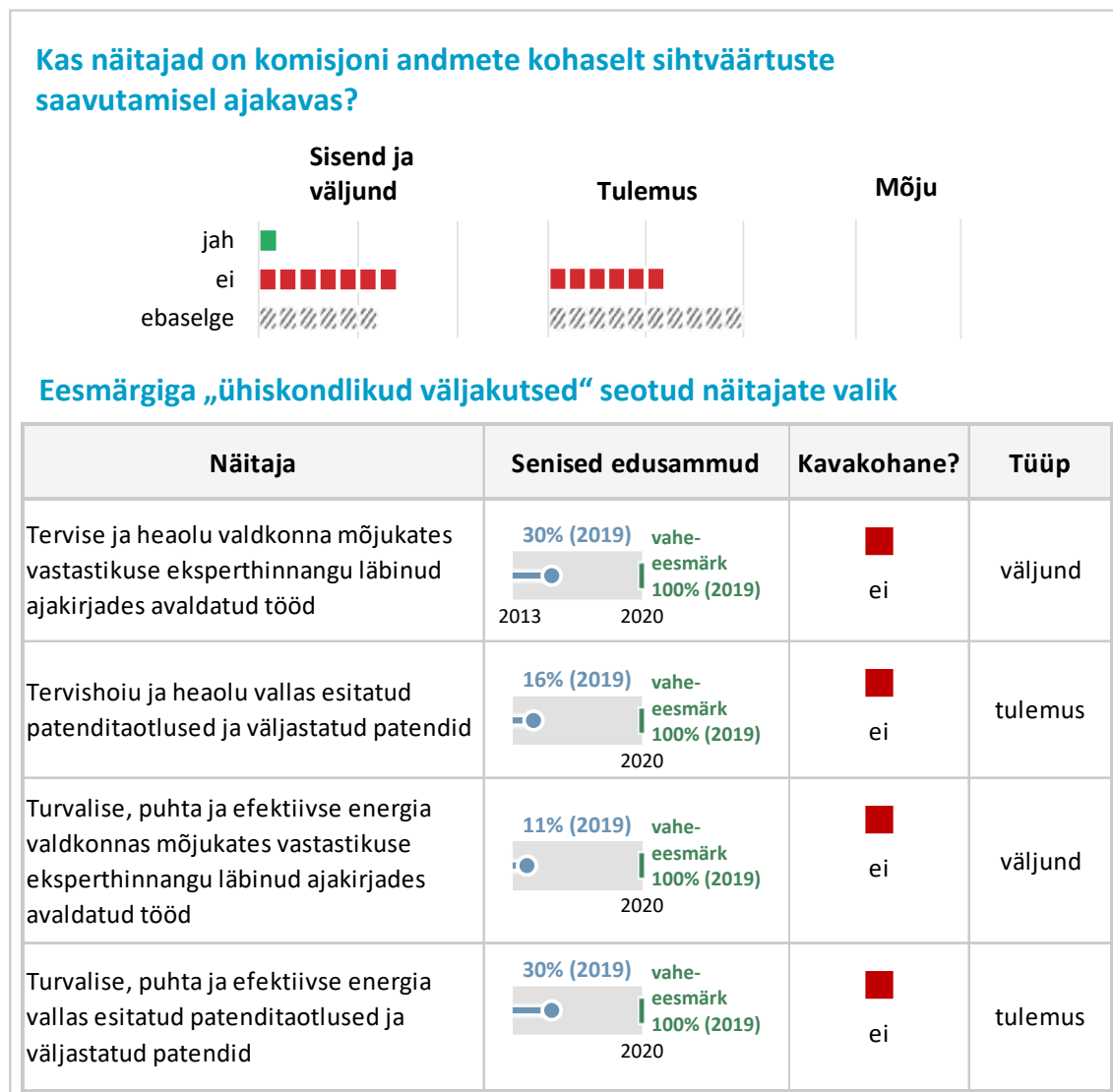
<sup>16</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 28/2018: „Enamik programmi „Horisont 2020“ kaasatud lihtsustamismeetmetest on küll toetusesaajate elu lihtsamaks teinud, kuid paranemiseks on veel ruumi“.

<sup>17</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vaahindamine“, SWD(2017) 221 final, 2. lisa, lk 290, 358, 427.

## Ühiskondlikud väljakutsed

**2.29.** *Joonisel 2.8* on toodud ülevaade programmiaruanandes toodud näitajatest, mis on seotud ühiskondlike väljakutsete sambaga.

### Joonis 2.8. Programmi „Horisont 2020“ ühiskondlike väljakutsetega seotud näitajad



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**2.30.** Ühiskondlike väljakutsete sammas on seotud seitsme erineva valdkonnaga. Esimesed kaks *joonisel 2.8* toodud näitajat puudutavad tervist ja heaolu. Eesmärgi väärtust nimetatakse 2020. aasta rubriigis, ent seda tuleb mõista nii, et selle peab saavutama ajaks, „[---] kui viimaste programmi „Horisont 2020“ raames rahastatavate meetmete rakendamine on lõpetatud“. Lisaks mainitakse programmiaruanandes, et „sihtväärtused on seotud kogu ühiskondlike väljakutsete sambale (erieesmärgid nr 8–

14), mitte igale eraldiseisvale eesmärgile“, seega on tegeliku väärtuse ja sihtväärtuse võrdlemine mõttetu.

### Sotsiaalsetele probleemidele lahenduse pakkumine

**2.31.** Programmi „Horisont 2020“ ühiskondlike väljakutsete sammas on sõnaselgelt suunatud näiteks elukestva tervise ja heaolu ning kestliku energia valdkondade probleemide lahendamisele. Komisjoni hindamise põhjal järeldati, et see sammas on väga oluline selleks, et suunata rahalised vahendid ühiskonnaprobleemide lahendamiseks mõeldud teadustööle ja innovatsioonile<sup>18</sup>. Ühiskondlike väljakutsetega seotud meetmed on suunatud „suurema valmidusastmega tehnoloogia“ projektidele, mis tähendab, et tulemused on praktikas rakendamisele lähemal ja täiendavad seega hästi alusuuringuid. Ühiskondlikele väljakutsetele pikemaajaliste lahenduste leidmiseks on aga vaja ka selles valdkonnas rohkem alusuuringuid teha<sup>19</sup>. Üldiselt täiendavad ELi projektid hästi liikmesriikide tasandil tehtavat tööd<sup>20</sup>.

### Tehingute tulemuslikkuse kontrolli tulemused

**2.32.** Hindasime komisjoni programmi „Horisont 2020“ 62 projekti tulemuslikkuse kohta esitatud aruandeid. 26 juhul oli projekt juba lõpule viidud. Me ei hinnanud teadusuuringute kvaliteeti ega projektide mõju teadustegevuse ja innovatsiooni edendamise poliitikaeesmärgi saavutamisel.

**2.33.** Iga projekti puhul hindasime mitut aruannet, sealhulgas hindamisaruannet, mille koostab komisjoni projektijuht deklareeritud kulude hüvitamisele eelneva kontrolli käigus. Võimaluse korral küsisime ka *toetusesaaja* arvamust projekti tulemuslikkuse kohta.

**2.34.** Kõik meie hinnatud 62 projekti vastasid programmi eesmärkidele ja vastavale töökavale. Enamik projektidest on seotud ühe erieesmärgiga, kolm projekti on aga erandlikult seotud kahe erieesmärgiga. Meie hinnangul vastavad 22 ühe erieesmärgiga seotud projekti aga ühele või mitmele täiendavale erieesmärgile. See on näiteks sageli

<sup>18</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final, lk 31.

<sup>19</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 220 final, lk 170.

<sup>20</sup> Komisjoni „Programmi „Horisont 2020“ põhjalik vahehindamine“, SWD(2017) 221 final, 2. lisa, lk 656, 813.

nii Euroopa Teadusnõukogu projektide (mis kuuluvad erieesmärgi nr 1 alla) ja Marie Skłodowska-Curie meetme projektide (mis kuuluvad erieesmärgi nr 3 alla) puhul, mis võivad uurimisteema alusel vastata ka ühele ühiskondlike väljakutsete samba eesmärkidest. Projekti tulemustest, näiteks teadusartiklitest ainult ühe erieesmärgi raames teavitamisega välditakse tulemuste kahekordset loendamist, ent ELi panust nendesse teistesse uurimisvaldkondadesse ei kajastata piisavalt.

**2.35.** Komisjoni aruannete kohaselt saavutas enamik projekte oma oodatud väljundi ja tulemused. Komisjoni aruannetest ilmnes aga ka see, et mitut projekti mõjutasid probleemid, mis vähendasid nende tulemuslikkust:

- o viiel juhul olid aruannetes esitatud edusammud komisjoniga kokkulepitud eesmärkidega ainult osaliselt kooskõlas;
- o seitsmel juhul toimus projekti väljundite ja tulemuste levitamine ainult osaliselt toetuslepingu tingimuste kohaselt.

## Järeldused

**2.36.** Praegu on olemas liiga vähe teavet, et programmitöö perioodi eelviimase, 2019. aasta lõpu seisuga saaks täielikult hinnata programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkust. Üks tähtis põhjus on teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamise olemus, millest tulenevalt jääb projektide rahastamise ning tulemuste ja mõju ilmlemise vahele märkimisväärne ajavahe. Lisaks on suurem osa projektidest 2020. aasta lõpus veel pooleli (vt punkt 2.13). Näitajaid tuleb tõlgendada ettevaatlikult ja mõnel neist puuduvad sihtväärtused (vt punkt 2.11). See muudab tulemuslikkusest ülevaate saamise keeruliseks. Kõige värskem ja täielikum pilt tulemuslikkusest anti 2017. aasta mais avaldatud vahehindamises, kus kombineeritakse kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid (vt punkt 2.10).

**2.37.** Ehkki olemasolev teave on piiratud, ei viita miski sellele, et programmi tulemuslikkus oleks ohus, ning edukaid projekte on palju. Programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkust puudutavat teavet ei ole ulatuslikult käsitletud, küll aga sellega seotud lihtsustamise teemat (vt punkt 2.14). Programmi „Horisont 2020“ eelarvest ei piisa liiga suure taotluste mahu tõttu kõigi toetuskõlblike projektiettepanekute rahastamiseks (vt punktid 2.16–2.17).

**2.38.** Erinevalt tõhususest on olemas üsna palju teavet programmi asjakohasuse, ühtsuse ja ELi lisaväärtuse kohta. Paljud andmed viitavad sellele, et „Horisont 2020“ on asjakohane, kuna see pakub lahendusi paljudele vajadustele, mille täitmisele see on suunatud (vt punktid [2.23](#), [2.28](#) ja [2.31](#)). Paljudes tõendusmaterjalina kasutatavates allikates väidetakse, et ka ELi lisaväärtus on üks programmi tugevatest külgedest (vt punkt [2.15](#)). Programmi „Horisont 2020“ järjepidevuse seisukohast on see nii programmisiselt kui ka teiste programmide ja meetmetega kooskõlas, ent parandamisruumi siiski on (vt punkt [2.18](#)).

**2.39.** Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes käsitletakse alamrubriigi 1a tulemuslikkust väga üldistatult. Selles ei käsitleta näiteks programme eraldi. Programmi „Horisont 2020“ tulemuslikkust puudutav teave piirdub paari näitega edukatest projektidest ja näitajate andmete tõlgendused puuduvad. Iga-aastasele haldus- ja tulemusaruandele lisatud programmi tulemuslikkuse ülevaates on rohkem teavet, ent see on siiski esitatud väga üldistatud kujul (vt punkt [2.19](#)).



# EFSI

## EFSI eesmärk ja toimimine

**2.40.** Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) loodi 2015. aastal „Euroopa investeeringute kava“ esimese sambana<sup>21</sup>. Kava töötati välja eesmärgiga lõpetada 2008. aastal alanud finants- ja majanduskriisile järgnenud paus investeeringutes. Euroopa Nõukogu ütles 18. detsembril 2014 kokkuvõtlikult, et „investeermise toetamine ja Euroopa turutõrke kõrvaldamine on tähtis poliitiline väljakutse“. EFSI eesmärk on tagada *täiendavus* turutõrgete kõrvaldamise või mitteoptimaalsete investeerimisolukordade lahendamise kaudu ja see on tavaliselt suunatud suurema riskiprofiiliga projektidele, „mida EIP või EIFi poolt või olemasolevate liidu *rahastamisvahendite* abil ei oleks üldse või samas ulatuses saanud teostada ilma EFSI toetuseta ajavahemikul, mil on võimalik kasutada ELi tagatist“.

**2.41.** *Joonisel 2.9* on toodud asjaomaste õigusaktide ning komisjoni dokumentide alusel EFSI ja selle tausta kontseptuaalne ülevaade.

**2.42.** EFSId toetatakse ELi tagatisega. Rahastamistoiminguid juhib EIP grupp. EIP vastutab taristu- ja innovatsioonikomponendi ning *Euroopa Investeeringufondi* väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate komponendi eest.

**2.43.** Programmi muudeti määrusega (EL) 2017/2396<sup>22</sup> (nn EFSI 2.0 määrus), millega suurendati kaasatavate investeeringute kavandatud summasid ning pikendati investeerimisperioodi, lubades *tehingute* kinnitamist 2020. aasta detsembrini ja lõplike lepingute sõlmimist kuni 2022. aasta detsembri lõpuni. Sellega suurendati ka täiendavusele keskendumist.

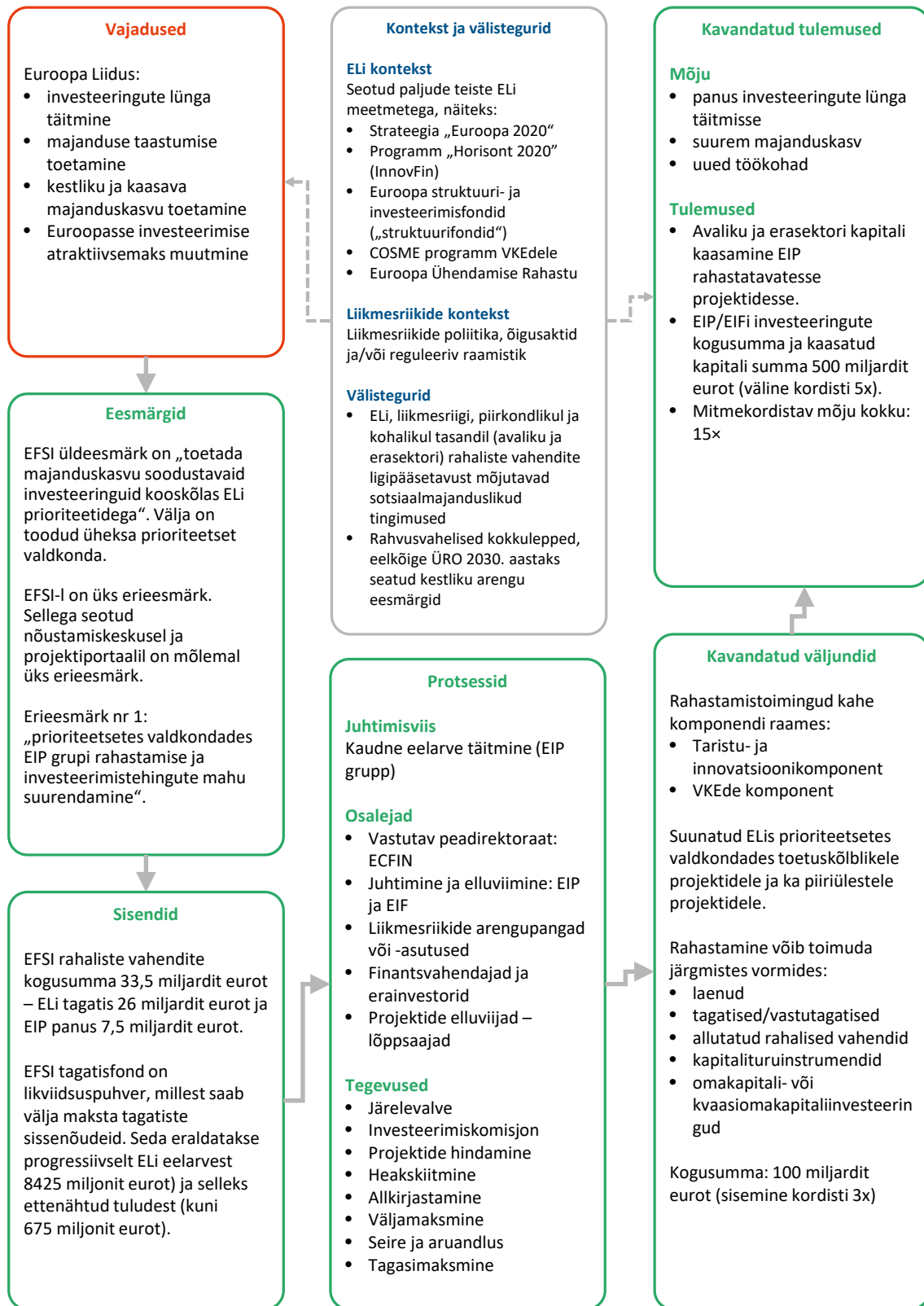
---

<sup>21</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määrusele (EL) 2015/1017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimishooldamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond.

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2396, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1316/2013 ja (EL) 2015/1017 Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi kestuse pikendamise ning kõnealuse fondi ja Euroopa investeerimishooldamise keskuse tehnilise täiustamise osas.

**2.44.** ELi tagatis võimaldab EIP-I rahastada toiminguid, mis on riskantsemad kui panga standardse portfelli riskiprofiil. Selle eesmärk on saavutada investeringute *mitmekordistav mõju*, mis oleks kokku 15 korda suurem kui EFSI panus (ELi tagatis ja EIP panus) (15x). EIP grupi rahastamine peaks võimendama EFSI panust keskmiselt kolmekordselt (sisemine mitmekordistaja), millele lisandub muu era- ja/või riikliku rahastamise viiekordne võimendus (väline mitmekordistaja).

## Joonis 2.9. Ülevaade EFSIst



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes määrusele (EL) 2015/1017, määrusele (EL) 2017/2396, 2020. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele ja dokumendile COM(2018) 497 final.

**2.45.** EFSI-I on üks üldeesmärk ja üks erieesmärk<sup>23</sup>. Üldeesmärk on „majanduskasvu soodustavate investeeringute toetamine kooskõlas ELi prioriteetidega“ ja erieesmärk on „prioriteetsetes valdkondades EIP grupi rahastamis- ja investeerimistegevuse mahu suurendamine“.

**2.46.** 2019. aasta lõpus oli ELi eelarve võimalikest tulevastest EFSI tagatisega seotud maksetest tuleneva riskipositsioon kokku 21,9 miljardit eurot. ELi eelarvest tehtavad maksed lähevad peamiselt EFSI tagatisfondi, mis on likviidsuspuhver, millest tehakse EIP-le väljamakseid ELi tagatise realiseerimise korral. Fondi raha haldab komisjon. 2019. aasta lõpus kajastati EFSI ELi tagatisfondi tehtud makseid summas 6,5 miljardit eurot<sup>24</sup>. Fondi maht oli sel ajal 6,7 miljardit eurot. Tagatisfondile ei olnud selleks ajaks olulises mahu nõudeid esitatud<sup>25</sup>.

### Avaldatud tulemuslikkuse alane teave

**2.47.** Lisaks tavapärasele iga-aastasele tulemuslikkust kajastavale aruandlusele iga-aastase eelarve haldus- ja tulemusaruande, programmiaruanete ja iga-aastase tegevusaruande kaudu (vt punkt 1.3), teevad komisjon ja EIP kooskõlas EFSI määrusega järgmisi tulemuslikkuse hindamisi<sup>26</sup> (vt *joonis 2.10*). Komisjon tellis ka välishindamise, mis viidi lõpule 2016. aastal.

---

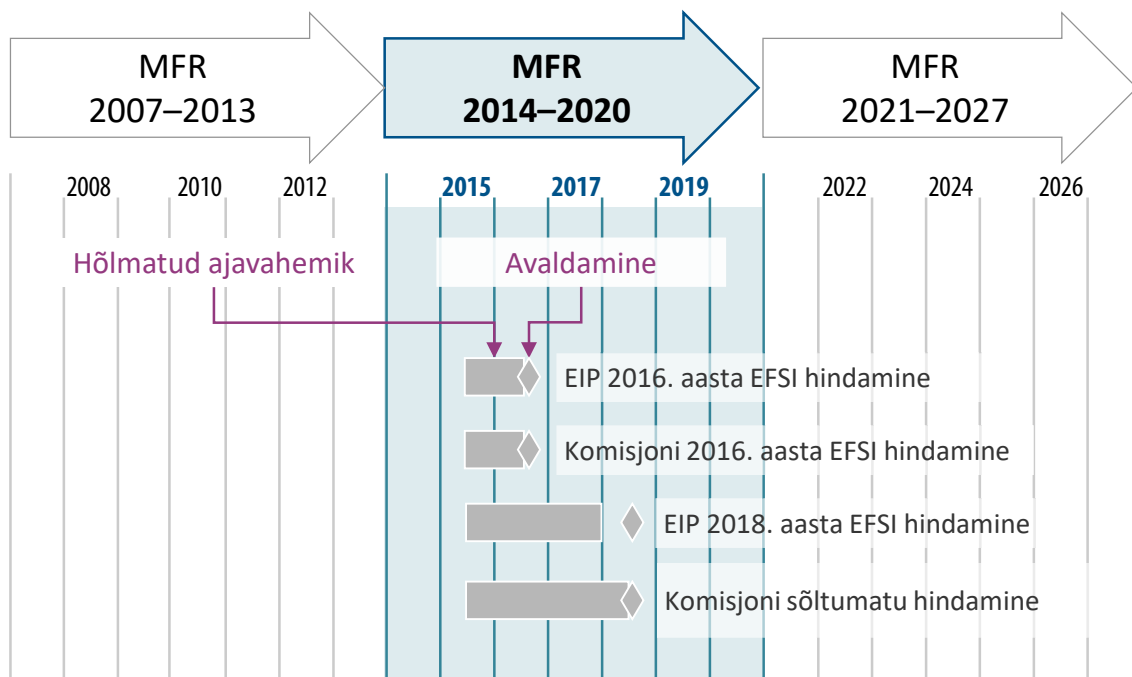
<sup>23</sup> Nagu sedastatakse 2020. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanetes.

<sup>24</sup> DG BUDGi esitatud mitmeaastase finantsraamistiku finantsandmete põhjal.

<sup>25</sup> Euroopa Kontrollikoja 2018. aasta ja 2019. aasta aastaaruanded, 2. peatükk, „Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine“.

<sup>26</sup> Määrus (EL) nr 2015/1017, artikkel 18.

## Joonis 2.10. Peamiste hindamiste ajakava ja hõlmatud ajavahemikud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## EFSI tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemusnäitajate alusel

**2.48.** Joonisel 2.11 antakse ülevaade kõigist programmiaruannetes käsitletud EFSI näitajatest. Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>27</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Täpsemalt on meie hinnang sellele, kas konkreetne näitaja püsib ajakavas, seotud selle näitaja sihtväärtuse saavutamise tõenäosusega. Selles hindamises ei arvestada, kas ja kui lähedaselt on konkreetne näitaja seotud EFSI tegevuse ja eesmärkidega, ega seda, kas vastavale näitajale seotud sihtväärtus on piisavalt ambitsioonikas. Seega on see EFSI tulemuslikkuse analüüsimisel vaid esimene samm. Me ei ole ka auditeerinud kasutatud andmete usaldusväärsust, ent käsitleme seda küsimust 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23).

**2.49.** Programmiaruanne hõlmab viit EFSId puudutavat näitajat. Järeldame, et need on „tulemus- ja „väljundnäitajad.

<sup>27</sup> Vt ka 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35.

## Joonis 2.11. Ülevaade kõigist EFSI programmiaruanandes käsitletud näitajatest

Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?			
	Sisend ja väljund	Tulemus	Mõju
jah	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■	
ei			
ebaselge			

### EFSI näitajate valik

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Tüüp
Kaasatud investeeringute kogumaht (miljardites eurodes)	92% (2019) vahe-eesmärk 84% (2019) 2020	■ jah	tulemus
EFSI algatuse raames toetust saanud projektide arv	100% (2019) vahe-eesmärk 90% (2019) 2020	■ jah	väljund
EFSI raames EIP grupilt rahalisi vahendeid saavate riikide arv kokku	100% (2019) vahe-eesmärk 100% (2019) 2020	■ jah	väljund
Summaarne mitmekordistav mõju	100% (2019) vahe-eesmärk 100% (2019) 2020	■ jah	tulemus
EFSI taristu- ja innovatsioonikomponendi raames eraldatud rahaliste vahendite osakaal kliimamuutuste vastaseid meetmeid toetavates projektkomponentides	100% (2019) vahe-eesmärk 100% (2019) 2020	■ jah	väljund

	Kas näitajad on sihtväärtuse saavutamisel ajakavas?		
	AJAKAVAS	EI OLE AJAKAVAS	EBASELGE
Kvantifitseeritavate sihtväärtustega näitajad	■	■	■
Kvantifitseeritavate sihtväärtustega näitajad	■	■	■

*Märkus:* meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud. Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. Programmi raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**2.50.** Märgive, et programm edeneb sihtväärtuste saavutamise suunas kavakohaselt. EFSI eesmärk on kaasata ELis mitmesse valdkonda investeringuid, rahastades projekte, mis on riskantsemad kui EIP tavapärase tegevuse raames toetatavad projektid. Tulemuslikkuse kohta olemas olevatest andmetest saab teavet heakskiidetud toimingutesse kaasatud investeeringute, heakskiidetud projektide arvu, mitmekordistava mõju ja liikmesriikide kaetuse kohta. Ükski viiest näitajast ei kontrolli aga riskitaset ega toetuse üldeesmärgi all loetletud tähtsamate valdkondade kaetust.

**2.51.** Kahe *tulemusnäitaja* puhul tuleb märkida, et andmed põhinevad osaliselt programmi käigus ajakohastatavatel prognoosidel. Näitajad on lõplikud alles peale investeeringute lõpuleviimist. Lisaks juhiti kontrollikoja arvamuses nr 2/2016 tähelepanu sellele, et mitmekordistava mõju koondnäitaja arvutamisel eeldatakse, et EFSI oleks investeeringute summa olnud null, ja tehti ettepanek muuta arvutusmeetodit<sup>28</sup>. Märgive, et nii EIP kui ka EIFi kasutatavat EFSI mitmekordistava mõju meetodikat on pärast seda ajakohastatud. Selle eesmärk on tagada, et EFSI eesmärkide saavutamisel võetakse arvesse ainult kaastatud täiendavaid investeeringuid<sup>29</sup>.

**2.52.** Mõne näitaja seireväärtust on nüüd vähendatud. Üks väljundnäitajatest: *EIP-lt rahalisi vahendeid saanud riikide koguarv (allkirjastatud toimingud)* saavutati 2016. aastal (programmi teisel aastal). Teise väljundnäitajaga loendatakse EFSI toetust saanud projekte ja selle puhul saavutati eesmärk 2018. aastal 1000 projekti piiri ületamisega.

**2.53.** Tuleb märkida, et nende näitajatega ei mõõdetata seda, milliseid edusamme tehakse erieesmärgi saavutamisel, milleks on EIP toetuste mahu (eriti riskantsemate toimingute mahu) suurendamine. Kui erieesmärk võtab arvesse EIP grupi toimingute summat, siis näitajad piirduvad ainult EFSI tehingutega.

<sup>28</sup> ELT C 465, 13.12.2016, lk 1.

<sup>29</sup> EIP, „EFSI Multiplier methodology calculation“, 2018. aasta juuli ajakohastamine ja EIF, „EFSI Multiplier calculation methodology“, 2019. aasta jaanuari ajakohastamine.

**EFSI kaudu rahastatud projektidega kaasatud hinnanguline investeeringute maht on eesmärgilähedane, ent seda ei saa alati seostada ainult EFSIga**

**2.54.** EFSI liigub 500 miljardi euro ulatuses investeeringute kaasamise eesmärgi täitmise suunas kavakohaselt. 2019. aasta lõpuks, st üks aasta enne lõpptähtaega, oli EIP grupp heaks kiitnud 84,2 miljardi euro ulatuses toiminguid ja hinnanguliselt 458 miljardi euro ulatuses nendega seotud investeeringuid ning on seega eesmärgi täitmisel ajakavast ees, sest 82% programmi kestusest on läbi<sup>30</sup>.

**2.55.** Projektidega seotud investeeringute hinnanguline summa näitab, et oodatav väline mitmekordistav mõju (rohkem kui 5x) on ületatud ja saavutatakse eesmärgiks seatud näitaja (15x) (vt punkt 2.44). 2019. aasta eriaruandes EFSI kohta järelaldasime<sup>31</sup>, et EFSI oli olnud edukas olulises mahus täiendavate investeeringute toetamiseks rahaliste vahendite kaasamisel, ent et fondi mõju reaalmajandusse tehtavate täiendavate investeeringute kaasamisel oli mõnel juhul ülehinnatud. EFSI hindamisel ja meie eriaruandes rõhutati ka, et kogu rahastamist ei saa seostada üksnes EFSIga.

**EFSI eraldas kapitali olukordades, kus turg ei oleks seda teinud, kuid osa EFSI investeeringutest oleks tehtud ka turutingimustel**

**2.56.** Ehkki EIP aastased laenumahud vähenesid perioodil 2015–2017, mis langes kokku n-ö EFSI perioodiga, tuleb märkida, et laenati rohkem kui kahel eelmisel kolmeaastasel perioodil (2009–2011 ja 2012–2014), kui EIP grupp sai finants- ja riigivõlakriisi lahendamiseks täiendavaid rahalisi vahendeid. Keskmine laenumaht on sellele kriisile eelnenud iga-aastaste laenumahtudega võrreldes EFSI perioodil oluliselt suurem, täites seega erieesmärgi, milleks oli rahastamistoimingute mahtude suurendamine.

**2.57.** Lisaks on suurem osa EFSI tehingutest EIP 2019. aasta EFSI aruande<sup>32</sup> alusel niinimetatud eritegevused, millega kaasneb automaatselt suurem risk kui EIP tavapärase tegevusega. 2019. aastal allkirjastati selliseid uusi tegevusi summas

---

<sup>30</sup> EFSI 2019. aasta aruanne, „From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI“, lk 35.

<sup>31</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 3/2019: „Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond:täieliku edu tagamiseks on vaja meetmeid“, punkt 81.

<sup>32</sup> EFSI 2019. aasta aruanne, „From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI“, lk 35.



15 miljardit eurot, mis moodustas umbes 25% EIP kõnealusel aastal antud laenude kogusummast, EFSI-eelne tase jäi aga alla 10%.

**2.58.** Komisjoni sõltumatu hindamise käigus märgiti, et pärast EFSI käivitamist on lisatud mitmeid uusi, riskantsemaid tooteid, näiteks taristu- ja innovatsioonikomponendi raames koostöös finantsvahendajatega pakutavad omakapitali- ja riskijaotamisvahendid. Lisaks on olemasolevaid tooteid muudetud ja kohandatud nii, et need vastaksid uute vastaspoolte/toetusesaajate vajadustele<sup>33</sup>.

**2.59.** Algse EFSI määruse alusel eeldati, et eritegevused tagavad automaatselt täiendavuse (vt punkt 2.40). Üks 2018. aasta uuring näitab, et 98% laenuotomitingutest ja 99% omakapitalitoimingutest olid suunatud turutõrgete kõrvaldamisele. Aruanded näitavad aga, et osa neist investeringutest oleks tehtud ka erasektori vahenditega, kuigi ebasoodsamatel tingimustel<sup>34</sup>. Selle uuringu kohaselt oleks EFSI toetuseta tegemata jäänud 67% taristu- ja innovatsioonikomponendi ning 76% VKEde komponendi raames rakendatud projektidest.

**2.60.** Hindamise tulemusena järeldati ka, et sidusrühmade arvates täiendavad ELi tasandi rahastamisvahendid liikmesriikide vahendeid olukordades, milles vaid riigisiseste vahenditega ei oleks võimalik rahastamisvajadust rahuldada. Teine tähtis aspekt on EIP ja EIFi osaluse märgiline mõju, mis aitas eelkõige kaasata rahastamist suurema riskiga investeringute jaoks. ELi toetus on olnud paljudel juhtudel keskse tähtsusega, et veenda finantsvahendajaid riskantsemaid projekte rahastama<sup>35</sup>.

**2.61.** Suurema riskiga projektid on kooskõlas määruse eesmärgiga ja nende kaudu püütakse tagada programmi täiendavus. See seos jäeti alles ka EFSI 2.0-s, ent täiendavuse kriteeriumit tõhustati<sup>36</sup>. Nüüd loetakse eritegevust (mis on suurema

---

<sup>33</sup> [Independent Evaluation of the EFSI Regulation](#), lõpparuanne, ICF koos välispartneritega, juuni 2018, lk 55.

<sup>34</sup> [Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi hindamine, juuni 2018](#), EIP, lk 46; EFSI määruse sõltumatu hindamine, lõpparuanne, ICF koos välispartneritega, juuni 2018, lk 90.

<sup>35</sup> [EFSI määruse sõltumatu hindamine](#), lõpparuanne, ICF koos välispartneritega, juuni 2018, lk 100.

<sup>36</sup> [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määruse \(EL\) 2015/1017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi \(EL\) nr 1291/2013 ja \(EL\) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond, mida on](#)

riskiga) selgeks märgiks täiendavusest, ent selle toetuskõlblikust on vaja eraldi tõendada.

### **EFSI on mõnda ELi programmi tugevdanud, ent teistega on olnud ajutisi kattumisi**

**2.62.** EFSI on tugevdanud mõningaid teisi ELi programme. See käib eriti VKEde komponendi kohta, mille puhul EFSI võib COSME programmi ning InnovFin'i VKEde tagatisrahastut tugevdada, saades kasu ettevalmistatud projektidest ja EIFi töötajate kogemustest. EFSI eraldas ajutist kapitali finantsvahendajate aastaeelarvet ületava nõudluse rahuldamiseks. See aitab töötempot hoida ja vältida tegevuse seiskumist uute eelarvevahendite eraldamiseni. EFSI VKEde komponendi abil suurendati ka programmide katvust, kuna see suurendas olemasolevate vahendite mahtu ning võimaldas võtta kasutusele uusi rahastamisvahendeid.

**2.63.** Samas oli kattumist teiste programmidega. Taristu- ja innovatsioonikomponendi käivitades vähenes esialgu nõudlus Euroopa Ühendamise Rahastu ja algatuse InnovFin'i järele, sest EFSI kattis teatud ulatuses samu poliitikavaldkondi. See probleem lahendati kiiresti nende programmide ümbersuunamise abil konkreetsematele (riski)rahastamise segmentidele, et vältida kattumist EFSIga, näiteks ELi-välise geograafilise asukoha või puhtama transpordi, energiatõhususe ja digitaalse tehnilise innovatsiooni projektide puhul. Toetasime oma EFSId vaatlevas eriaruandes ELi rahastamisvahendite ja ELi *eelarveliste tagatiste* omavahelise täiendavuse suurendamist<sup>37</sup>.

### **Komisjon on juhtinud tagatisfondi *usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete* kohaselt**

**2.64.** Suurem osa likviidsetest väärtpaberitest koosnevast portfelist ja portfelli struktuur (kestus, krediidirisk ja likviidsus) on kujundatud kooskõlas prognoositud rahavoogudega, mis tulenevad ELi tagatisega kaetud EFSI toimingutest (nt prognoositud realiseerimine ja tulu). Väga keerulistes turutingimustes, mida iseloomustas üldine negatiivne või kõigi aegade väikseim tootlus koos turu märkimisväärse volatiilsuse ja ebakindlusega, oli fondi aastane (absoluutne) tootlus 2019. aastal 1,239%. See on kooskõlas EFSI võrdlusalusega (2,302%)<sup>38</sup>.

---

muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2017. aasta määrusega (EL) 2017/2396, artikli 5 lõige 1 ja artikli 7 lõige 12.

<sup>37</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 3/2019: „Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond: täieliku edu tagamiseks on vaja meetmeid“, 2. soovitus.

<sup>38</sup> COM(2020) 385 final, lk 6.

## Jätkuv töö EFSI geograafilise jaotuse suurendamiseks

**2.65.** Sõltumatud hindajad on juhtinud tähelepanu toetuse geograafilisele jaotusele ja seda probleemi mainisime ka meie oma eriaruandes. 2019. aasta lõpus oli 80% allkirjastatud toimingutest seotud 15 esimese ELi liikmesriigiga ja vaid 10% 13 uuema liikmesriigiga. Ülejäänud langesid kategooriasse „muud“, mis hõlmas eelkõige riikidevahelisi projekte. Sellele probleemile on osutatud ka meie 2019. aasta aastaaruandes<sup>39</sup>.

**2.66.** EFSI on nõudluspõhine ja tugineb alt-üles lähenemisviisile, reageerides projektide elluvijate taotlustele. Lisaks, nagu on märgitud mitmes aruandes ja hindamises<sup>40</sup>, ületab 13 uuema ELi liikmesriigi osa EFSI laenude kogusummas nende majanduslikku osatähtsust ELis (mõõdetuna SKPs ja kapitali kogumahutuses põhivarasse). Samuti on suurima vajadusega liikmesriigid saanud suurema osa investeeringutest kui tuumikriigid<sup>41</sup>.

**2.67.** Komisjon ja EIP käivitasid vastusena meie eriaruandele EFSI kohta<sup>42</sup> uuringu<sup>43</sup>, milles tuvastati pikaajaliste investeerimisvajaduste ja investeeringute nõudluse (seega EFSI kasutamise) vaheline lünk 13 uuemas ELi riigis, mis on tingitud erinevatest (struktuurilistest) teguritest. EIP grupp ja komisjon on võtnud teadlikkust tõstvaid meetmeid 13 uuemas ELi liikmesriigis ning käivitanud algatusi, et suurendada suutlikkust ja parandada nõustamist<sup>44</sup>. Geograafilist jaotust mainitakse ka 2021. aasta programmiaruanandes, milles sedastatakse, et „enne 2020. aasta lõppu rakendatakse hulk meetmeid, mis seda olukorda parandavad“.

---

<sup>39</sup> Aastaaruanne eelarveaasta 2019 kohta, 2. peatükk, „Eelarve haldamine ja finantsjuhtimine“, punkt 2.41.

<sup>40</sup> Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi hindamine, juuni 2018, EIP, lk 46; EFSI määruse sõltumatu hindamine, lõpparuanne, ICF koos välispartneritega, juuni 2018, lk 90.

<sup>41</sup> Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi hindamine, juuni 2018, EIP.

<sup>42</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 3/2019: „Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond: täieliku edu tagamiseks on vaja meetmeid“, 5. soovitus.

<sup>43</sup> Vt näiteks 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanDED.

<sup>44</sup> EFSI juhatus (SB/32/2019), vastus Euroopa Kontrollikoja auditi 5. soovitusele: parandada EFSI toetatud investeeringute geograafilist hajutatust, 18. juuli 2019.

## Järeldused

**2.68.** Järeldame, et programm liigub eesmärkide täitmise suunas kavakohaselt – eelkõige puudutab see eesmärki kaasata 500 miljardit eurot investeringuid. Praegused prognoosid viitavad sellele, et eesmärgiks seatud viieteistkümnekordne mitmekordistav mõju saavutatakse. Varasemates auditites ja hindamistes on aga sedastatud, et EFSId on kohati kasutatud selliste projektide toetamiseks, mida oleks saanud rahastada teistest allikatest, ehkki teistsugustel rahastamistingimustel, ning et mitmekordistava mõju arvutused on olnud mõnel juhul ülepaisutatud. Komisjon ja EIP on seda tunnistanud ja rakendanud meetmeid olukorra parandamiseks (vt punktid [2.54–2.59](#))

**2.69.** Oleme märkinud, et näitajad ei anna täielikku pilti erieesmärgist, mille kohaselt EIP investeringute kogusumma peaks suurenema, ning et näitajad ei hõlma mõningaid tähtsaid aspekte, nagu riskitase ja tähtsate valdkondade kaetus (vt punktid [2.50–2.53](#)).

**2.70.** Tähelepanu on juhitud ka vahendite jaotumisele 15 esimese ELi liikmesriigi ja 13 uuema ELi liikmesriigi vahel, ent suhtelises mõistes on 13 uuemale ELi liikmesriigile eraldatud toetus suurem nende majanduslikust osakaalust ELis ja rahastamist on olulisel määral eraldatud kriisi tagajärjel kõige rohkem kannatada saanud liikmesriikidele (vt punktid [2.65–2.67](#)).

**2.71.** On näha, et programmi juhitakse paindlikult ning seda kohandatakse ja parandatakse aja jooksul. Likviidsuspuhvrit on finantsriskide suurenedes järjest suurendatud. See võimaldab tagatisi realiseerida ilma, et see mõjutaks ELi eelarvet. Samas on neid rahalisi vahendeid hallatud mõistlikult (vt punkt [2.64](#)).

# Lisad

## Lisa 2.1. Programmi „Horisont 2020“ ja EFSI eesmärgid

Programm „Horisont 2020“

ÜLDEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
ÜE1	Luaa kogu ELis teadmistel ja innovatsioonil põhinev ühiskond ja majandus, soodustades ühtlasi säästvat arengut.	-	Jah
ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
EE1	Tiip tasemel teadus – Euroopa Teadusnõukogu – eesliiniuuringute tugevdamine	Euroopa Teadusnõukogu	Jah
EE2	Tiip tasemel teadus – tulevased ja kujunemisjärgus tehnoloogiad – tulevaste ja kujunemisjärgus tehnoloogiate alaste teadusuuringute tugevdamine	Tulevased ja kujunemisjärgus tehnoloogiad	Ei
EE3	Tiip tasemel teadus – Marie Skłodowska-Curie meede – oskuste, koolituse ja tööalase arengu tugevdamine	Marie Skłodowska-Curie meede	Jah
EE4	Tiip tasemel teadus – teadusuuringute taristud – Euroopa teadusuuringute taristute, sealhulgas e-taristute tugevdamine	Teadusuuringute taristud	Ei

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
EE5	Juhtpositsioon tööstuses – Euroopa juhtpositsiooni tugevdamine tööstuses teadusuuringute, tehnoloogilise arengu, järgmiste võimaldavate ja tööstuslike tehnoloogiate tutvustamistegevuse ja innovatsiooni kaudu (info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad, nanotehnoloogiad, kõrgtehnoloogilised materjalid, biotehnoloogia, kõrgtehnoloogiline tootmine ja töötlemine, kosmos)	Juhtpositsioon progressi võimaldava ja tööstusliku tehnoloogia vallas	Jah
EE6	Juhtpositsioon tööstuses – teadusuuringute ja innovatsiooni investeeringute riskikapitali kättesaadavuse parandamine.	Riskikapitali kättesaadavus	Ei
EE7	Juhtpositsioon tööstuses – innovatsiooni suurendamine VKEdes	VKEde innovatsioonitegevus	Jah
EE8	Ühiskondlikud väljakutsed – kõigi inimeste elukestva tervise ja heaolu parandamine	Tervishoid, demograafilised muutused ja heaolu	Jah
EE9	Ühiskondlikud väljakutsed – kindlustada piisav ohutu, tervisliku ja kvaliteetse toidu ja muude biotoorainel põhinevate toodete varu, arendades selleks konkurentsivõimelise ja vähese CO <sub>2</sub> -heitega tarne-, töötlemis- ja turustamisahelate kõrval välja tootlikud, jätkusuutlikud ja ressursitõhusad esmatootmissüsteemid ning edendades asjakohaseid	Toiduga kindlustatus, säästev põllumajandus, mere- ja merendusuringud ning biomajandus	Ei

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
	ökosüsteemi teenuseid ja elurikkuse taastamist		
EE10	Ühiskondlikud väljakutsed – üleminek usaldusväärsele, taskukohasele, üldsuse poolt aktsepteeritavale, jätkusuutlikule ja konkurentsivõimelisele energiasüsteemile, et vähendada sõltuvust fossiilkütustest ressursside üha suureneva nappuse, suuremate energiavajaduste ja kliimamuutuste olukorras	Turvaline, puhas ja tõhus energia	Jah
EE11	Ühiskondlikud väljakutsed – ressursitõhusa, kliima- ja keskkonnasäästliku, ohutu ja sujuva Euroopa transpordisüsteemi saavutamise kõikide kodanike, majanduse ja ühiskonna hüvanguks	Nutikas, säästlik ja integreeritud transport	Ei
EE12	Ühiskondlikud väljakutsed – ressursitõhusa ja tõhusa veekasutusega ning kliimamuutustele vastupanuvõimelise majanduse ja ühiskonna väljakujundamine ning loodusvarade ja ökosüsteemide kaitse ja säästev majandamine ning toorainete jätkusuutlik tarnimine ja kasutamine, et täita maailma rahvastiku kasvust tulenevaid vajadusi planeedi loodusvarade ja ökosüsteemide jätkusuutlikkuse piires;	Kliimameetmed, ressursitõhusus ja toorained	Ei

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
EE13	Ühiskondlikud väljakutsed – aidata Euroopat paremini mõista, pakkuda lahendusi ning toetada kaasavat, uuenduslikku ja kaasa mõtlevat Euroopa ühiskonda seoses enneolematute muutuste ja ülemaailmse vastastikuse sõltuvuse suurenemisega	Euroopa muutuv maailmas: kaasav, uuenduslik ja kaasa mõtlev ühiskond	Ei
EE14	Ühiskondlikud väljakutsed – edendada turvalist Euroopa ühiskonda seoses enneolematute muutuste ning ülemaailmse vastastikuse sõltuvuse ja ohtude suurenemisega, tugevdades samal ajal Euroopa vabaduse ja õiguse kultuuri	Turvaline ühiskond – Euroopa ning tema kodanike vabaduse ja turvalisuse kaitsmine.	Ei
EE15	Tiptaseme levitamine ja osaluse laiendamine – täielikult ära kasutada Euroopa talendipagasi potentsiaali ning tagada, et innovatsioonist juhitud majanduse kasu on võimalikult suur ja jagunenud üle kogu liidus tiptaseme põhimõtte alusel	Osaluse laiendamine	Ei
EE16	Teadus koos ühiskonnaga ja ühiskonna heaks – seada sisse toimiv koostöö teaduse ja ühiskonna vahel, et meelitada teadusesse uusi talente ning siduda teaduse tiptase ühiskondliku teadlikkuse ja vastutusega	Teadus ühiskonna osalusel ja ühiskonna heaks	Ei
EE17	Teadusuuringute Ühiskeskuse otsemeetmed väljaspool tuumaenergiavaldkonda –	Teadusuuringute Ühiskeskus	Ei



ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
	pakkuda kliendikeskset teaduslikku ja tehnilist tuge liidu poliitika jaoks ning reageerida ühtlasi paindlikult uutele poliitikanõudmistele		
EE18	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut – lõimida teadusuuringute, innovatsiooni ja kõrghariduse teadmiste kolmnurk ning suurendada sel viisil liidu innovatsioonivõimet ja lahendada ühiskondlikke väljakutseid	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut	Ei

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanetele.

EFSI

ÜLDEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
ÜE1	<p>Majanduskasvu tugevdavate investeeringute toetamine kooskõlas liidu prioriteetidega, eelkõige järgmistes valdkondades: a) teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon; b) energiasektori arendamine Euroopa Liidu prioriteetide alusel; c) transporditaristu ning transpordiseadmete ja uuenduslike transporditehnoloogiate arendamine; d) rahaline toetus EIFi ja EIP kaudu kuni 3000 töötajaga ettevõtetele, eelkõige VKEdele ja väikestele keskmise turukapitalitsooniga ettevõtetele; e) info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamine ja kasutuselevõtmine; f) keskkond ja ressursitõhusus; ja g) inimkapital, kultuur ja tervis; h) põllumajandus, kalandus, vesiviljelus ning i) vähem arenenud ja üleminekupiirkondades muud EIP toetuseks kõlblikud tööstusharud ja teenused.</p>	<p>Majanduskasvu tugevdavate investeeringute toetamine kooskõlas liidu prioriteetidega prioriteetsetes valdkondades.</p>	Jah

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
EE1	EIP grupi rahastamis- ja investeerimistegevuse mahu suurendamine prioriteetsetes valdkondades.	EIP toimingute mahu suurendamine	Jah
EE2	Euroopa Investeerimisfondi (EIF) poolt väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele antava rahastamise mahu suurendamine	(See eesmärk ühendatakse erieesmärgiga nr 1 ja tema kasutamine lõpetatakse)	Ei
EE3	Avaliku ja erasektori vastaspoolte toetamine (nõustamisega) investeerimisprojektide leidmisel, ettevalmistamisel ja arendamisel (mitte tingimata seoses EFSI tegevusega Euroopa investeerimisenõustamise keskuse kaudu)	Nõustamisega toetamine	Ei
EE4	Luu üldsusele kättesaadav veebiportaal, mis võimaldab ELis asuvatel projektide elluviijatel suurendada oma projektide nähtavust potentsiaalsete rahvusvaheliste investorite jaoks	Veebiportaali loomine	Ei

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## **3. peatükk**

**Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus**

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	3.1.
<b>Ulatus ja käsitlusviis</b>	3.2.–3.6.
<b>ERF ja Ühtekuuluvusfond</b>	3.7.–3.66.
<b>ERFi ja Ühtekuuluvusfondi eesmärk ja toimimine</b>	3.7.–3.10.
<b>Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave</b>	3.11.–3.17.
<b>ERFi ja Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkuse hindamine tulemuslikkuse kohta avaldatud teabe alusel</b>	3.18.–3.58.
Üldised märkused	3.18.–3.24.
Strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid, tulemuslikkuse vahehindamine	3.23.–3.24.
Vähese CO2 heitega majandusele ülemineku toetamine	3.25.–3.32.
ELi rahastus kliima- ja energiaeesmärkide saavutamiseks on olemas, kuid selle kulutasuvust on raske kindlaks teha	3.27.–3.30.
ELi rahalisi vahendeid ei kasutata alati tõhusalt kliimaeesmärkide saavutamiseks	3.31.–3.32.
Keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine	3.33.–3.40.
Kvalitatiivsete andmete kohaselt on edusammud ebaühtlased	3.35.–3.37.
Keskkonnaprojektide ja -programmide tulemuslikkusega seotud probleemid	3.38.–3.40.
Säästva transpordi edendamine ja tähtsate võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamine	3.41.–3.52.
Tulemuslikkust puudutava teabe kohaselt on tänu maanteeprojektidele sõiduaeg lühenenud, kuid puudub selge suundumus säästvamate transpordiliikide poole	3.44.–3.46.
Strateegiliste eesmärkide saavutamine on ohus	3.47.–3.49.
Kulude-tulude analüüsi ei kasutata sageli paremate otsuste tegemise vahendina	3.50.–3.52.
VKEde konkurentsivõime suurendamine	3.53.–3.58.
Täiendav teave tulemuslikkuse kohta	3.55.–3.58.

<b>Tehingute tulemuslikkuse kontrolli tulemused</b>	<b>3.59.–3.61.</b>
<b>Järeldused</b>	<b>3.62.–3.66.</b>

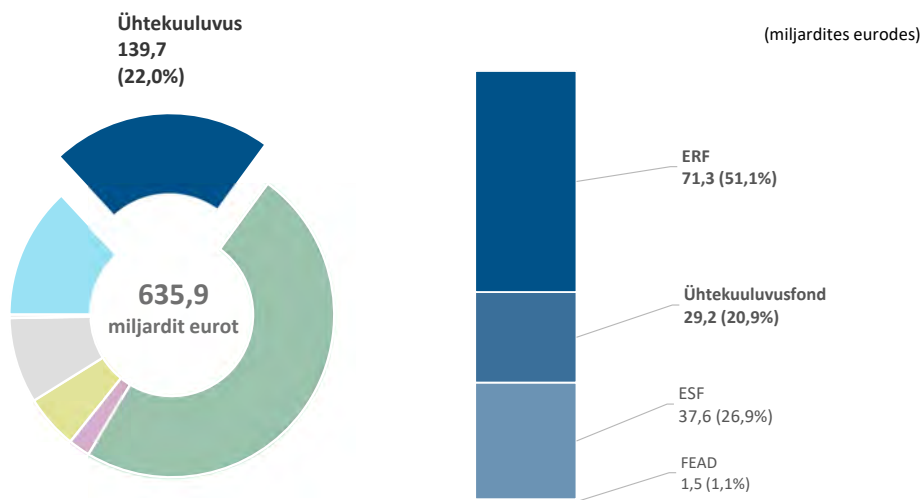
## **Lisa**

### **Lisa 3.1. ERFi ja Ühtekuuluvusfondi programmide eesmärgid**

## Sissejuhatus

**3.1.** Mitmeaastase finantsraamistiku alamrubriigi 1b kulutuste eesmärk on ELi eri liikmesriikide ja piirkondade arengutaseme erinevuste vähendamine ning kõigi piirkondade konkurentsivõime parandamine. Selle alamrubriigi kavandatud kogukulu aastatel 2014–2020 on 371,4 miljardit eurot (jooksevhindades), mis moodustab 34% kogu mitmeaastasest finantsraamistikust. Nagu *joonisel 3.1* näidatud, oli 2019. aasta lõpu seisuga tehtud makseid summas 139,7 miljardit eurot.

### Joonis 3.1. Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus: 2014.–2019. aasta maksed mitmeaastase finantsraamistiku praeguste kulukohustuste alusel, osakaal mitmeaastase finantsraamistiku kõigi rubriikide maksetest ja nende jaotus



*Märkus:* ümardamise tõttu ei pruugi kogusumma võrduda kõigi liidetavate summaga.

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

## Ulatus ja käsitusviis

**3.2.** *Liites* kirjeldatakse käesoleva peatüki koostamisel kasutatud meetodikat.

**3.3.** Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonna neljast programmist valisime kaks: Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi, millest tehtud maksed moodustavad 72% mitmeaastase finantsraamistiku kõnealuse alamrubriigi maksetest (vt *joonis 3.1*).

**3.4.** *Lisas 3.1* on loetletud kõik ERFi ja Ühtekuuluvusfondi eesmärgid ning tuuakse esile need, mille me käesolevas peatükis läbi vaatame. Kokkuvõttes valisime välja ühe ainult ERFi eesmärgi ning kolm ERFi ja Ühtekuuluvusfondi ühist eesmärki.

**3.5.** Käesolev peatükk põhineb suures osas Euroopa Komisjoni teabe läbivaatamisel, mida täiendavad võimaluse korral meie enda auditi- ja ülevaatearuannete leiud. Viitame kogu tekstis oma allikatele.

**3.6.** Käesoleva peatüki keskmes on ERFi ja Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkus praeguse mitmeaastase finantsraamistiku perioodil kuni 2019. aasta lõpuni. Arvestades Ühtekuuluvusfondi programmide pikka rakendamisperioodi ja mitmeaastast olemust, oleme kasutanud varasemate aastate asjakohaseid andmeid, näiteks komisjoni hindamisi ning meie enda auditiaruandeid ja ülevaateid.



# ERF ja Ühtekuuluvusfond

## ERFi ja Ühtekuuluvusfondi eesmärk ja toimimine

**3.7.** Käesolevas peatükis käsitleme kahe suure Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi – ERFi ja Ühtekuuluvusfondi – tulemuslikkust. ERFist ja Ühtekuuluvusfondist toetatakse ELi majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse poliitikat (ELi ühtekuuluvuspoliitika), mille eesmärk on edendada ELis majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust eri piirkondade arengutaseme erinevuste vähendamise teel. *Joonisel 3.2* antakse ülevaade ERFi ja Ühtekuuluvusfondi põhielementidest.

**3.8.** ERF hõlmab kõiki liikmesriike ja keskendub mitmele peamisele prioriteetsele valdkonnale, nagu innovatsioon ja teadusuuringud, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) toetamine ning vähese CO<sub>2</sub> heitega majandus. 2019. aastal eraldas komisjon ERFi eelarvest 31,1 miljardit eurot. Ühtekuuluvusfondist antakse toetust liikmesriikidele<sup>1</sup>, kelle kogurahvatulu elaniku kohta on alla 90% ELi keskmisest. Ühtekuuluvusfondist rahastatakse peamiselt üleeuroopaliste transpordivõrkude ja keskkonnaprojekte. Selle 2019. aasta eelarveeraldise oli 11,5 miljardit eurot.

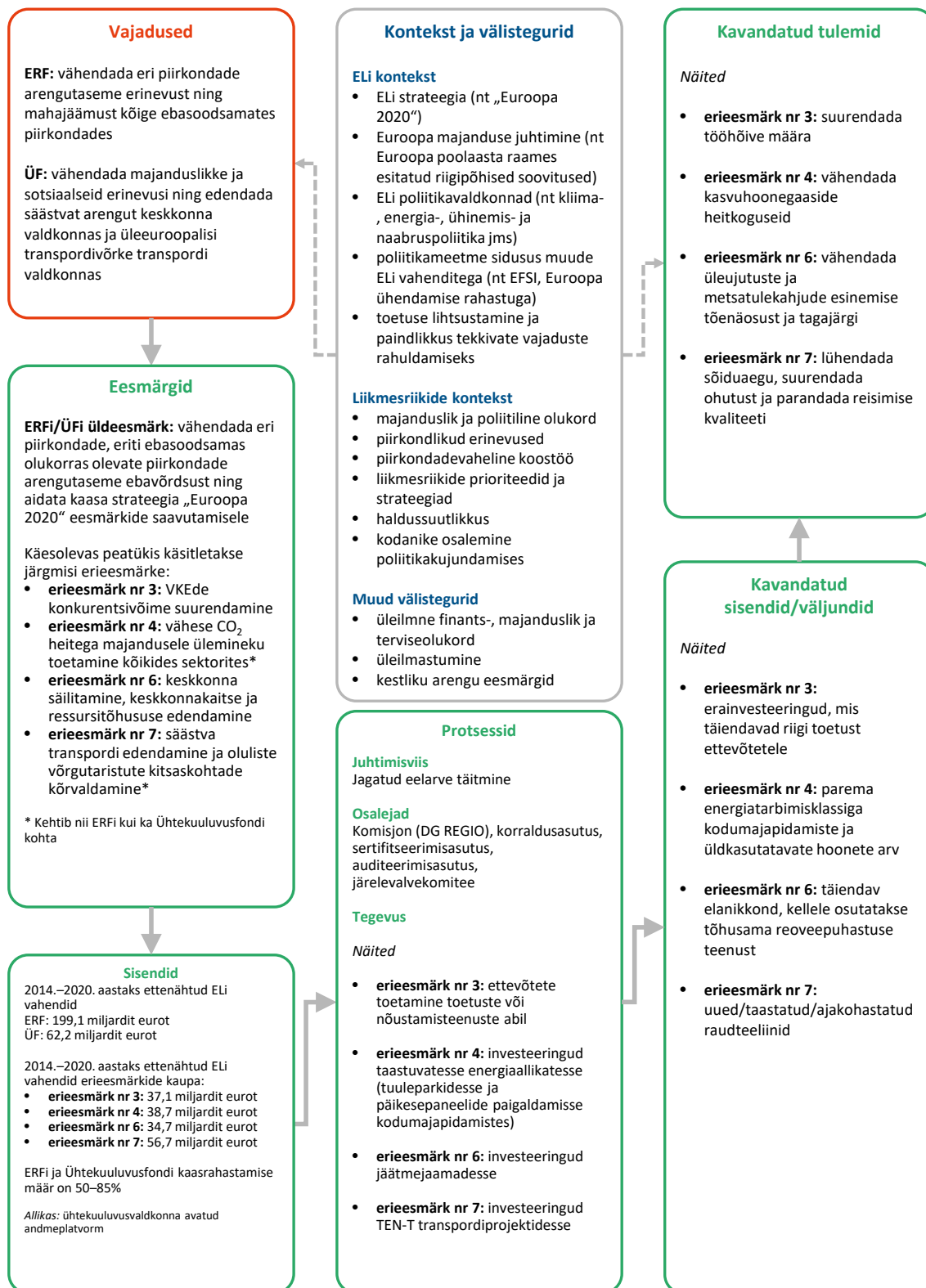
**3.9.** Neid kahte fondi haldavad komisjon ja liikmesriigid jagatud eelarve täitmise alusel. Nii ERFi kui ka Ühtekuuluvusfondi viiakse ellu *rakenduskaavade* kaudu, mille on koostanud liikmesriigid ja heaks kiitnud komisjon.

**3.10.** ELi ühtekuuluvuspoliitikal on 11 valdkondlikku eesmärki. Käesolevas peatükis käsitletakse nelja valdkondlikku eesmärki (punkt **3.4**), millest kolm esimest on seotud mõlema fondiga ja viimane üksnes ERFiga. Need on järgmised:

- vähese CO<sub>2</sub> heitega majandusele ülemineku toetamine;
- keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine;
- säästva transpordi edendamine ja võrgutaristute parandamine ning
- VKEde konkurentsivõime suurendamine.

<sup>1</sup> Bulgaaria, Tšehhi, Eesti, Kreeka, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Ungari, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia. Hispaania oli Ühtekuuluvusfondi üleminekutoetuse saamiseks toetuskõlblik programmitöö perioodil 2007–2013.

## Joonis 3.2. Ülevaade ERFist ja Ühtekuuluvusfondist



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave

**3.11.** Peale tulemuslikkust käsitleva teabe esitamise igal aastal iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, programmiaruannete ja *iga-aastase tegevusaruande* kaudu (vt punkt 1.3) avaldab komisjon ka iga kolme aasta järel ühtekuuluvusaruande edusammude kohta, mida on tehtud majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse poliitikaeesmärgi saavutamisel<sup>2</sup>. Kooskõlas ühissätete määrusega avaldab komisjon ka iga-aastaseid koondaruandeid, mis põhinevad liikmesriikide iga-aastastel rakendamisaruannetel ja mis vaheldusid 2017. ja 2019. aastal strateegiliste aruannetega.

**3.12.** Tulemuslikkuse järjepidevaks mõõtmiseks rakenduskava tasandil on õigusaktidega ette nähtud finants-, *väljund*- ja tulemusnäitajad<sup>3</sup>. Komisjon esitab oma iga-aastastes *programmiaruannetes* teavet 72 näitaja kohta. Samuti annab ta rakenduskavade ühiste näitajate kohta teavet avatud andmeplatvormil (avalik andmebaas, mis koondab järjepidevalt teavet Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rahaliste vahendite ja saavutuste kohta aastatel 2014–2020). Peale selle on liikmesriigid määranud kindlaks oma rakenduskavaga seotud näitajad, mida nende olemuse tõttu ei ole võimalik kogu ELi põhjal koondada. Seoses programmitöö perioodiga 2014–2020 viidatakse ERFi ja Ühtekuuluvusfondi rakenduskavades järelevalve eesmärgil ligikaudu 13 000 erinäitajale, mis jagunevad võrdselt ühisteks ja programmipõhisteks näitajateks.

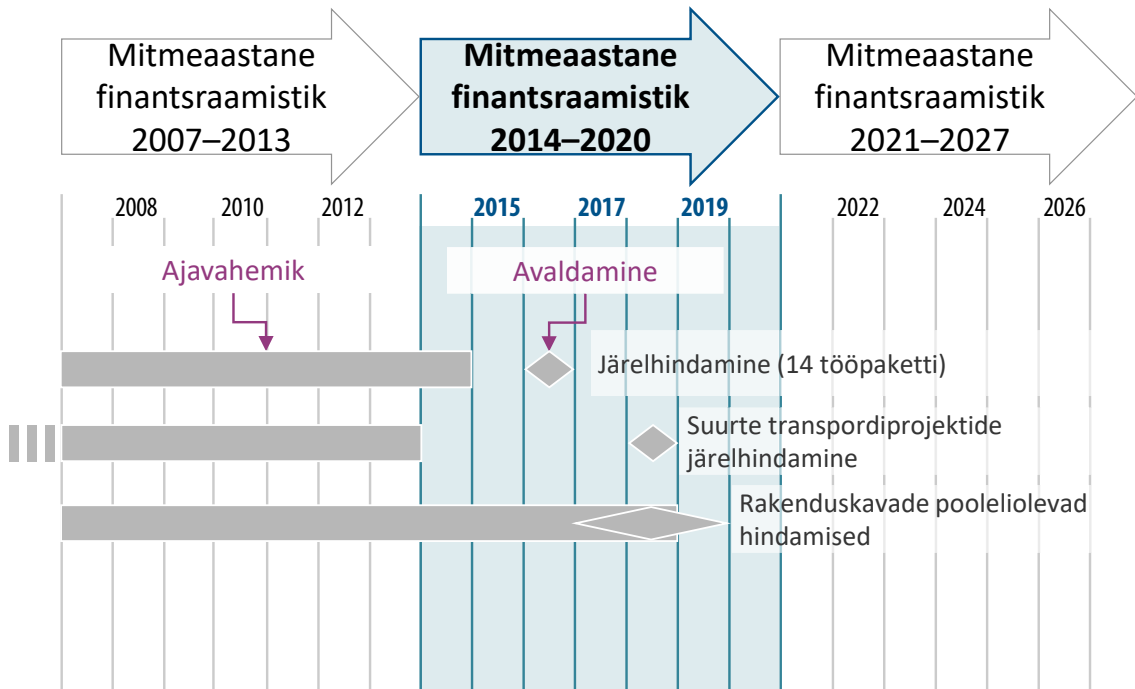
**3.13.** Nende näitajate põhjal saadud teavet täiendavad paljude selliste hindamiste ja uuringute tulemused, milles on analüüsitud perioodi 2007–2013 tulemusi ning perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika programmide kavandamise ja rakendamise varajasi etappe. Järelhindamiste eesmärk on võimaldada komisjonil võtta tulevaste programmide kavandamisel arvesse saadud kogemusi. *Joonisel 3.3* on aga näidatud, et nende hindamiste ajastuse tõttu ei ole neid kogemusi võimalik arvesse võtta ei praegusel ega ka järgmistel programmitöö perioodidel. Näiteks peaksid kooskõlas ühissätete määrusega 2014.–2020. aasta järelhindamiste tulemused olema kättesaadavad 2025. aasta lõpuks. Selleks ajaks on käimas programmitöö perioodi

<sup>2</sup> Viimane on Euroopa Komisjoni 2017. aastal avaldatud seitsmes aruanne majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kohta.

<sup>3</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 (ELT L 347 320, 20.12.2013) artiklis 27 on märgitud, et näitajaid on kolme liiki: a) eraldatud kuludega seotud finantsnäitajad, b) toetatud tegevustega seotud väljundnäitajad ja c) asjaomase prioriteediga seotud tulemusnäitajad.

2021–2027 viies aasta ning komisjon on tõenäoliselt jõudnud ka 2027. aasta järgse perioodi seadusandlike ettepanekute ettevalmistamisega üsna hilisesse etappi<sup>4</sup>.

### Joonis 3.3. Peamiste hindamiste ajakava ja ulatus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**3.14.** Perioodi 2007–2013 ERFi/Ühtekuuluvusfondi kohta on tehtud järelhindamine<sup>5</sup>. Kuigi hindamise eesmärk oli teha järelendus programmide üldise mõju kohta ja selle käigus tehti kvalitatiivsed üldised järelused, ei tehtud järeldusi eesmärkide ega sihtide saavutamise kohta. Samuti ei analüüsitud selles süstemaatiliselt ERFi/Ühtekuuluvusfondi rahastamise ja ELi valdkondlike poliitikameetmete rakendamise vahelist sünergiat, mis oleks aidanud heita valgust sellele, milline on ühtekuuluvuspoliitika osa strateegia „Euroopa 2020“ strateegiliste eesmärkide saavutamises.

<sup>4</sup> Euroopa Kontrollikoja infodokumendi „Ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse saavutamine“ (2019) punktid 110 ja 113, milles osutatakse komisjoni dokumendi „Ex post evaluation of Cohesion policy programmes 2007–2013 focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)“ toetuse andmise süsteemi käsitlevale tööpaketile nr 12.

<sup>5</sup> Euroopa Komisjon, „Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007–13“, SWD(2016) 318 final.

**3.15.** Perioodi 2014–2020 käsitlevates õigusaktides ei ole ette nähtud ERFi ja Ühtekuuluvusfondi vahehindamisi ELi tasandil. Selle asemel peavad liikmesriigid koostama hindamiskava ja tegema oma rakenduskavade iga prioriteetse suuna kohta vähemalt ühe mõjuhindamise.

**3.16.** Järgmistes osades uurime kõigepealt tulemuslikkust puudutavat teavet, mis on kättesaadav nende kahe fondi – ERFi ja Ühtekuuluvusfondi – tasandil, millele käesolevas peatükis keskendume. Seejärel esitame üksikasjalikuma teabe tulemuslikkuse aspektide kohta, mis on seotud meie valitud nelja valdkondliku eesmärgiga (punkt **3.10**). Kõigil juhtudel analüüsime kõigepealt seirenäitajaid ja täiendame neid muu teabega, kui see on kättesaadav. Lisaks esitame meie 2019. aasta kinnitava avaldusega seotud töö raames läbi viidud projektide valimi läbivaatamise tulemused tulemuslikkuse kohta. Tulemuslikkuse hindamisel tuleks silmas pidada kolme järgmist olulist tegurit:

- 1) ühtekuuluvuspoliitikas, mida iseloomustavad suured taristuprojektid, võib programmi alguse, rakendamise ning väljundite ja tulemuste saavutamise vahel olla ajaline viivitus. Edusammud ei pruugi programmitöö perioodil olla lineaarsed ja tulemid ei pruugi sageli realiseeruda enne mõne aasta möödumist programmitöö perioodi lõpust. Edenemist mõjutab tõenäoliselt ka ühtekuuluvuspoliitika elluviimise suhteliselt madal määr võrreldes ülejäänud ELi eelarvevaldkondadega. Need tegurid ja asjaolu, et viimased kättesaadavad andmed on seotud 2018. aasta lõpuga 2023. aasta lõpuni kestval rakendusperioodil, raskendavad praeguses etapis järeluste tegemist eesmärkide saavutamise kohta;
- 2) ühtekuuluvuspoliitika eesmäärke, näiteks neid, mis on seotud tööhõive määra, majandusarengu, kliima ja energiaga, mõjutavad tugevalt mitmesugused nii Euroopas kui ka mujal maailmas esinevad välistegurid. Paljudes liikmesriikides moodustab ühtekuuluvuspoliitika rahastamine tavaliselt väikese osa nende probleemide lahendamiseks kasutatavatest vahenditest ning seepärast võib sellel olla väga väike mõju nende liikmesriikide edusammudele kõnealuste eesmärkide saavutamisel;
- 3) ELi käsutuses on palju poliitikavahendeid ühtekuuluvuspoliitika kõrgetasemeliste eesmärkide saavutamiseks. ERF ja Ühtekuuluvusfond moodustavad neist ühe osa. Nende eesmärkide saavutamiseks on ette nähtud ka muud fondid ja seadusandlikud algatused. Sageli ei ole võimalik teha vahet, milline on eri poliitikavahendite mõju eesmärkide saavutamisel tehtud edusammudele.

**3.17.** Samuti on oluline märkida, et kuigi me uurisime mõne projekti tulemuslikkuse aspekte kinnitava avaldusega seotud töös (punktid **3.59–3.61**), ei ole teavet, mille komisjon esitas tulemuslikkuse kohta – näiteks näitajaid ja hindamisi – meie auditis käsitletud.

## **ERFi ja Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkuse hindamine tulemuslikkuse kohta avaldatud teabe alusel**

### **Üldised märkused**

**3.18.** *Joonisel 3.4* on esitatud ülevaade kõigist programmiaruanetes sisalduvatest ERFi ja Ühtekuuluvusfondi näitajatest. *Joonisel 3.5* on esitatud ERFi ja Ühtekuuluvusfondi üldeesmärgiga seotud näitajad. Üksikasjalikum ülevaade erieesmärkide kaupa on esitatud *joonisel 3.6, joonisel 3.7, joonisel 3.8* ja *joonisel 3.9*.

**3.19.** Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>6</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Täpsemalt on meie hinnang sellele, kas konkreetne näitaja püsib ajakavas, seotud selle näitaja sihtväärtuse saavutamise tõenäosusega. Hindamisel ei võeta arvesse seda, kas ja kui tihedalt on konkreetne näitaja seotud ERFi ja Ühtekuuluvusfondi meetmete ja eesmärkidega, ega seda, kas selle näitaja jaoks seotud siht on piisavalt ambitsioonikas. Seetõttu on see alles esimene samm ERFi ja Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkuse analüüsimisel. Samuti ei auditeerinud me alusandmete usaldusväärsust, kuid me vaatleme seda 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23).

---

<sup>6</sup> Vt ka 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35.

**3.20.** Kokku on 72 näitajat. Neist üheksa, mis on seotud ERFi ja Ühtekuuluvusfondi üldeesmärgiga, on Eurostati näitajad. Neist viit kasutatakse üksnes ERFi puhul ja nelja jagatakse kahe programmi vahel. Ülejäänud 63 (45 on seotud ERFiga ja 18 Ühtekuuluvusfondiga) põhinevad ühistel näitajatel, mida kasutatakse liikmesriikide rakenduskavades. Need kajastavad andmeid 2018. aasta lõpu seisuga (2019. aasta andmed on kättesaadavad alates 2021. aastast). Meie analüüs näitab, et veidi üle ühe kolmandiku näitajatest püsib eesmärkide saavutamisel ajakavas ja umbes pooled näitajad on ajakavast maas<sup>7</sup>. Ülejäänud näitajate kohta ei olnud võimalik järeldust teha. Üldeesmärkidega seotud üheksast näitajast püsib ajakavas ainult kaks. Umbes kolmandiku näitajate puhul on 2018. aastaks seatud vahe-eesmärk. Enamik neist vahe-eesmärkidest (70%) on saavutatud või saavutatakse tõenäoliselt varsti.

---

<sup>7</sup> Lisateave selle kohta, kuidas me hindasime edusamme näitajate alusel, on esitatud punktis 1.25.

### Joonis 3.4. Ülevaade Ühtekuuluvusfondi näitajatest

Kas ERFi ja Ühtekuuluvusfondi näitajad on komisjoni andmete põhjal sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?

	Sisend ja väljund	Programmide tulemite näitajad	
		Tulemus	Mõju
Üldeesmärk			
Erieesmärk „Vähese CO <sub>2</sub> heitega majandusele ülemineku toetamine“			
Erieesmärk „Keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine“			
Erieesmärk „Säästva transpordi edendamine ja oluliste võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamine“			
Erieesmärk „VKEde konkurentsivõime suurendamine“			
Muud erieesmärgid			

	Kas näitajad püsivad sihtväärtuste saavutamise ajakavas?		
	AJAKAVAS	AJAKAVAST MAAS	EBASELGE
Kvantifitseeritud sihtväärtustega näitajad			
Kvantifitseeritud sihtväärtusteta näitajad			

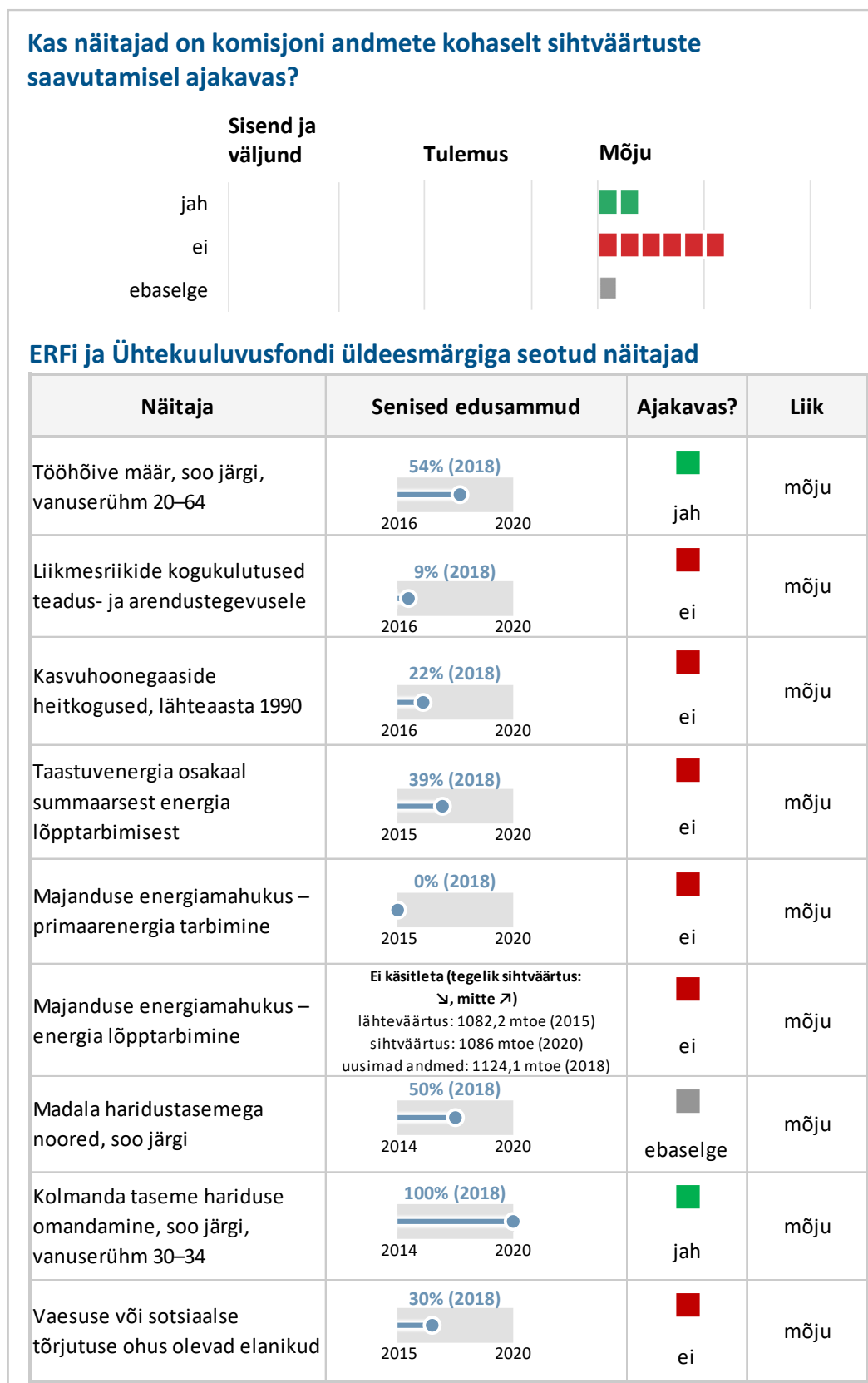
**Märkus:** meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud.

Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. Programmi raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

**Allikas:** Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.



### Joonis 3.5. Ülevaade ERFi ja Ühtekuuluvusfondi üldeesmärkidega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruangetele.

**3.21.** Üldiselt on valdav enamik näitajaid väljundnäitajad; ülejäänud on tulemus- või mõjunäitajad (vt *joonis 3.4*). Kokkuvõttes püsib 40% väljundnäitajatest ajakavas. Tulemus- ja mõjunäitajatest püsib ajakavas 10%. Täheldasime, et paljusid eesmärke oli vähendatud võrreldes algselt seatud eesmärkidega (vt punktid *3.26*, *3.34* ja *3.42*). Oleme alustanud auditit komisjoni kehtestatud tulemusraamistiku toimimise tõhususe, sealhulgas eesmärkide seadmise, heakskiitmise ja muutmise protsessi kohta ning kavatseme esitada audititulemused 2021. aastal.

**3.22.** Komisjon esitab 2019. aasta haldus- ja tulemusaruandele lisatud programmide tulemuslikkuse ülevaates prognoosid mõne sellise näitaja kohta. Prognoosid põhinevad tabel, mille programmi haldavad asutused igal aastal esitavad, ja need kajastavad pooleliolevate väljalatitud projektide kavandatud väljundeid. Need prognoosid annavad oma olemuselt positiivsema pildi kui senised andmed saavutuste kohta<sup>8</sup>.

### **Strateegia „Euroopa 2020“ eesmärgid, tulemuslikkuse vahehindamine**

**3.23.** Strateegia „Euroopa 2020“ on aastateks 2010–2020 koostatud ELi kõrgetasemeline strateegia. Perioodiks 2014–2020 on komisjon kindlaks määranud üheksa näitajat, et mõõta kõnealuse strateegia eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme tööhõive, teadus- ja arendustegevuse, kliimamuutuste ja energeetika, hariduse ning vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse valdkonnas<sup>9</sup>. Komisjoni sõnul<sup>10</sup> saavutatakse 2018. aasta andmete põhjal tõenäoliselt tööhõive- ja haridusalased eesmärgid, samal ajal kui teadus- ja arendustegevuse ning vaesuse ja sotsiaalse kaasatuse valdkonna eesmärkide saavutamine ei edene kavakohaselt ja neid tõenäoliselt ei saavutata.

---

<sup>8</sup> Euroopa Komisjon, 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne ELi eelarve kohta, 1. lisa (programmide tulemuslikkuse ülevaade), juuni 2020.

<sup>9</sup> Täpsemat teavet eri valdkondade kohta leiab aadressilt [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_headline\\_indicators#The\\_Europe\\_2020\\_strategy](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_headline_indicators#The_Europe_2020_strategy).

<sup>10</sup> Euroopa Komisjon, Eurostat, „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy“, 2019.

**3.24.** 2019. aasta detsembris viis komisjon läbi liikmesriikide 2018. aasta rakendamise aastaaruannete põhjal rakenduskavade tulemuslikkuse vahehindamise<sup>11</sup>. Hindamise eesmärk oli teha kindlaks, mil määral oli iga rakenduskava saavutanud seatud vahe-eesmärgid ja kas 6% suuruse tulemusreservi saaks vabastada<sup>12</sup>. Hindamises järeldati<sup>13</sup>, et prioriteedid, mis moodustavad 82% kogu tulemusreservist, olid hinnangu kohaselt rahuldavad. Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat (DG REGIO) teatas oma 2019. aasta tegevusaruandes, et üle 80% rakenduskavadest hinnati heaks või vastuvõetavaks. Ülejäänud 41 programmi olid hinnangute kohaselt raskustes ja DG REGIO hakkas neid tähelepanelikumalt jälgima<sup>14</sup>. Käesoleva aruande raames ei ole me auditeerinud komisjoni hinnangut, kuid seda käsitletakse auditis, millele on viidatud punkti 3.20 lõpus.

### Vähese CO<sub>2</sub> heitega majandusele ülemineku toetamine

**3.25.** *Joonisel 3.6* antakse ülevaade programmiaruanetes esitatud näitajatest, mis on seotud eesmärgiga toetada üleminekut vähese CO<sub>2</sub> heitega majandusele kõigis sektorites.

**3.26.** Eesmärgi saavutamise ajakavas püsib ainult üks selle valdkonna näitaja – parema energiatarbimisklassiga kodumajapidamiste arv. See ERFi näitaja on 35% suurem kui 2018. aastaks seatud vahe-eesmärk. Ülejäänud üheksa näitajat on ajakavast maas olenemata sellest, et seitsme puhul lihtsustasid liikmesriigid komisjoni heakskiidul eesmärgi saavutamist 2023. aastaks.

---

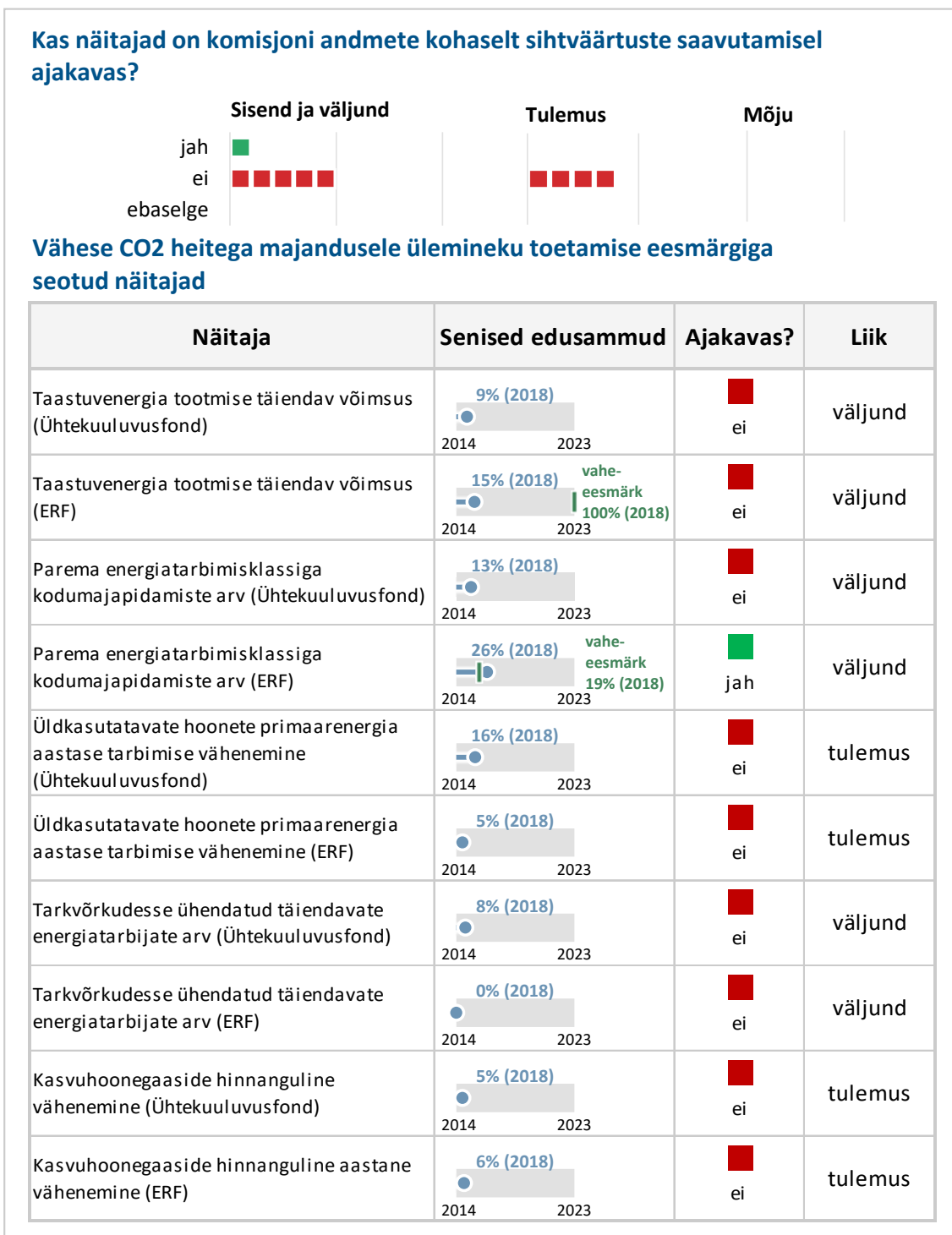
<sup>11</sup> Vastavalt määruse (EL) nr 1303/2013 artiklile 21 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320).

<sup>12</sup> Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat, 2019. aasta tegevusaruanne, juuni 2020.

<sup>13</sup> Euroopa Komisjon, 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne ELi eelarve kohta, juuni 2020.

<sup>14</sup> Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi iga-aastane tegevusaruanne, märkus: hindamise aluseks on meetodika, mille DG REGIO töötas välja programmide tulemuslikkuse kohta ning mis põhineb rakendamise aastaaruannete ja konkreetse rakenduskava kulukohustustest vabastamise riski hindamisel.

### Joonis 3.6. Ülevaade vähese CO<sub>2</sub> heitega majandusega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## **ELi rahastus kliima- ja energiaeesmärkide saavutamiseks on olemas, kuid selle kulutasuvust on raske kindlaks teha**

**3.27.** ELi 2020. ja 2030. aasta kliima- ja energiaeesmärkide saavutamiseks on komisjon võtnud kohustuse kasutada aastatel 2014–2020 oma eelarvest vähemalt iga viies euro kliimameetmetele. ERFi eeskirjade<sup>15</sup> kohaselt tuleb ERFi riiklikest vahenditest teatav osa – enam arenenud piirkondades 20%, üleminekupiirkondades 15% ja vähem arenenud piirkondades 12% – suunata vähese CO<sub>2</sub> heitega majandusega seotud projektidesse.

**3.28.** Komisjoni sõnul on liikmesriigid saavutanud sellest miinimummäärast (iga viies euro) palju enam ning ERFist ja Ühtekuuluvusfondist kavatsetakse aastatel 2014–2020 investeerida vähese CO<sub>2</sub> heitega majandusse 40 miljardit eurot. See on kaks korda suurem summa kui eelmisel rahastamisperioodil selles valdkonnas kasutati<sup>16</sup>. Oma selleteemalises eriaruandes<sup>17</sup> kinnitasime, et iga viienda euro eesmärgi täitmine on toonud kaasa kliimameetmete suurema ja paremini suunatud rahastamise ERFist ja Ühtekuuluvusfondist. COVID-19 puhangule reageerimiseks kehtestas EL meetmed, millega suurendati liikmesriikide paindlikkust Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel<sup>18</sup>. Näiteks loobuti nõudest eraldada kindlaksmääratud osa Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditest põhivaldkondadele<sup>19</sup>. Kuid asjaomases ettepanekus esitatud paindlikkus võib vähendada ELi suutlikkust saavutada rakenduskavades algselt seatud eesmäärke<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1301/2013, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgiga seonduvaid erisätteid ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1080/2006.

<sup>16</sup> Euroopa Komisjon, regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi veebisait, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/et/policy/themes/low-carbon-economy/](https://ec.europa.eu/regional_policy/et/policy/themes/low-carbon-economy/).

<sup>17</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 31/2016: „Vähemalt iga viies euro ELi eelarvest kliimameetmetele: plaanid on kõrgelennulised, kuid ebaõnnestumise oht suur“, 2016.

<sup>18</sup> Määrus (EL) 2020/558 (ELT L 130/1, 24.4.2020).

<sup>19</sup> Määruse (EL) 2020/558 artikli 25a lõige 5 (ELT L 130/1, 24.4.2020).

<sup>20</sup> Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 3/2020, mis käsitleb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist käsitleva ELi määruse muutmist seoses COVID-19 puhanguga.

**3.29.** Usaldusväärne finantsjuhtimine hõlmab enam kui lihtsalt raha kulutamist. Komisjon on koostanud suunised hoonete energiatõhususe investeeringute (sh nende kulutasuvuse) parandamise kohta. Oma eriaruandes hoonete energiatõhususe kohta<sup>21</sup> esitasime hea tava näited – rahastamisvahendite kombineerimine toetustega ja toetusmäära kohandamine, et võimendada rahastamist erasektori vahenditest ning vähendada tühimõju riski. Raske on aga kindlaks teha, kas neid rahalisi vahendeid kasutati kulutasuvalt.

**3.30.** *Selgituses 3.1* on esitatud muud kulutasuvusega seotud probleemid, millele kontrollikoda on eriaruannetes tähelepanu juhtinud.

---

<sup>21</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 11/2020: „Hoonete energiatõhusus: endiselt tuleb rohkem keskenduda kulutasuvusele“.

### Selgitus 3.1

#### Probleemid, millele kontrollikoda on tähelepanu juhtinud seoses kliima- ja energiaeesmärkide saavutamiseks võetavate meetmete kulutasuvusega

Ülemäära subsideeritud esialgsed toetuskavad tuule- ja päikeseenergia kasutuselevõtuks, mis maksti kinni kõrgemate elektrihindade ja/või riigieelarve puudujäägiga<sup>22</sup>.

Piirkondade koostöö puudumine ja kogemuste mittevahetamine. Näiteks energia siseturu killustatuse tõttu esineb viivitusi võrkudesse, sealhulgas võrkude ühendamise taristusse investeerimisel. See takistab taastuvate energiaallikate kasutuselevõttu ja liikmesriikidevahelise koostöö arendamist<sup>23</sup>.

Kuigi enamik auditeeritud liikmesriike kasutas projektide väljatöötamisel kulude- tulude analüüsi ja mudeleid, on vaja parandada lahendusi, mida Euroopa Keskkonnaamet (EEA) peab kulutõhusateks<sup>24</sup>.

Enamikul juhtudel valisid liikmesriigid projektid välja lihtjärjekorra alusel, hindamata nende suhtelisi kulusid ja kasulikkust<sup>25</sup>.

#### ELi rahalisi vahendeid ei kasutata alati tõhusalt kliimaeesmärkide saavutamiseks

**3.31.** Ühtekuuluvuspoliitika on osa ELi poliitikameetmete kombinatsioonist, mis aitab kaasa kliima- ja energiaeesmärkide saavutamisele. On selgeid märke selle kohta, et EL ei saavuta 2030. aasta kliima- ja energiaeesmärke. Komisjoni sõnul<sup>26</sup> on loodusvarade kasutamisest tuleneva negatiivse keskkonnamõju vähendamisel tehtud

<sup>22</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2019: „Tuule- ja päikeseenergia elektri tootmiseks: ELi eesmärkide täitmiseks tuleb võtta märkimisväärsed meetmeid“.

<sup>23</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2019: „Tuule- ja päikeseenergia elektri tootmiseks: ELi eesmärkide täitmiseks tuleb võtta märkimisväärsed meetmeid“.

<sup>24</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 25/2018: „Üleujutuste direktiiv: riski hindamisel tehti edusamme, kuid kavandamist ja rakendamist tuleb parandada“.

<sup>25</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 11/2020: „Hoonete energiatõhusus: endiselt tuleb rohkem keskenduda kulutasuvusele“.

<sup>26</sup> Euroopa Komisjon, Euroopa poolaasta teabeleht kestliku arengu eesmärkide kohta, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/862\\_574/Factsheet\\_Se mester\\_SDGs.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/862_574/Factsheet_Se mester_SDGs.pdf).

vähe edusamme. Oma eriaruandes hoonete energiatõhususe kohta<sup>27</sup> märkisime, et ELi 2020. aasta energiatõhususe eesmärke tõenäoliselt ei saavutata. Seoses ühe teise auditiga<sup>28</sup> teatasime, et pärast 2014. aastat aeglustusid edusammud nii tuule- kui ka päikeseenergia sektoris. Oli oht, et pooled ELi liikmesriigid ei tooda taastuvatest energiaallikatest piisavalt elektrit oma 2020. aasta eesmärkide täitmiseks. Ülevaatearuandes ELi energia- ja kliimamuutustealaste meetmete kohta teatasime, et liikmesriikide kavandatud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamine ei vasta 2030. aastaks seatud 40% eesmärgile<sup>29</sup>.

**3.32.** Euroopa Keskkonnaameti ja Euroopa Parlamendi aruanded on kooskõlas meie järeldustega. Euroopa Keskkonnaamet rõhutas 2019. aasta aruandes<sup>30</sup>, et praeguses tempos edenemisest ei piisa 2030. ja 2050. aasta kliima- ja energiaeesmärkide saavutamiseks. Euroopa Parlament<sup>31</sup> märkis, et EL ei täida tõenäoliselt oma peamisi 2030. aasta kliima- ja energiaeesmärke.

## Keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine

**3.33.** *Joonisel 3.7* antakse ülevaade programmiaruanetes esitatud näitajatest, mis on seotud eesmärgiga hoida ja kaitsta keskkonda ning edendada ressursitõhusust.

**3.34.** Kümnest näitajast viis püsivad eesmärkide saavutamisel ajakavas – enamik neist on seotud veevarustuse ja reovee puhastamisega. Ringlussevõtuga seotud näitajad on ajakavast maas. Kuigi üks juhtum oli ilmne eksimus, vähendasid liikmesriigid komisjoni nõusolekul kõiki sihtväärtusi võrreldes eelmise aastaga, mõnda neist rohkem kui 50%.

<sup>27</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 11/2020: „Hoonete energiatõhusus: endiselt tuleb rohkem keskenduda kulutasuvusele“.

<sup>28</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2019: „Tuule- ja päikeseenergia elektri tootmiseks: ELi eesmärkide täitmiseks tuleb võtta märkimisväärsed meetmeid“.

<sup>29</sup> Vt ka <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-3>.

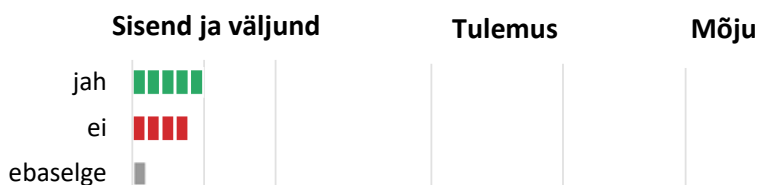
<sup>30</sup> Euroopa Keskkonnaamet, „European environment — state and outlook 2020, Knowledge for transition to a sustainable Europe“, 2019.

<sup>31</sup> Euroopa Parlament, „EU Environment and Climate Change Policies - State of play, current and future challenges“, Euroopa Parlamendi keskkonna-, rahvatervise ja toiduohutuse komisjoni taotlusel poliitikaosakonna A tehtud uuring, september 2019.



### Joonis 3.7. Ülevaade keskkonnaga seotud näitajatest

**Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?**



**Keskkonna säilitamise, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamise eesmärgiga seotud näitajad**

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Liik
Täiendav jäätmete ringlussevõtu võimsus (Ühtekuuluvusfond)	25% (2018) vahe-eesmärk 40% (2018) 2014 2023	ei	väljund
Täiendav jäätmete ringlussevõtu võimsus (ERF)	2% (2018) 2014 2023	ei	väljund
Täiendav elanikkond, kellele osutatakse parema veevarustuse teenust (Ühtekuuluvusfond)	9% (2018) vahe-eesmärk 9% (2018) 2014 2023	jah	väljund
Täiendav elanikkond, kellele osutatakse parema veevarustuse teenust (ERF)	11% (2018) vahe-eesmärk 10% (2018) 2014 2023	jah	väljund
Täiendav elanikkond, kellele osutatakse parema reoveepuhastuse teenust (Ühtekuuluvusfond)	3% (2018) vahe-eesmärk 1% (2018) 2014 2023	jah	väljund
Täiendav elanikkond, kellele osutatakse parema reoveepuhastuse teenust (ERF)	19% (2018) vahe-eesmärk 10% (2018) 2014 2023	jah	väljund
Taastatud maa kogupindala (Ühtekuuluvusfond)	4% (2018) 2014 2023	ei	väljund
Taastatud maa kogupindala (ERF)	4% (2018) vahe-eesmärk 2% (2018) 2014 2023	jah	väljund
Parema kaitsestaatuse saamiseks toetust saavate elupaikade pindala (Ühtekuuluvusfond)	16% (2018) 2014 2023	ei	väljund
Parema kaitsestaatuse saamiseks toetust saavate elupaikade pindala (ERF)	34% (2018) 2014 2023	ebaselge	väljund

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruangetele.

## Kvalitatiivsete andmete kohaselt on edusammud ebaühtlased

**3.35.** Komisjon teatas keskkonnakaitse ja ressursitõhususe valdkonnas nii kavandatud investeeringute kui ka teatatud saavutuste märkimisväärsest hüppelisest kasvust ning aeglastest edusammudest ringlussevõtu suutlikkuse suurendamise ja maa taastamise valdkonnas<sup>32</sup>. Ta leidis oma hindamises, et vee valdkonnas parandati tänu programmitöö perioodil 2007–2013 toetatud ja lõpule viidud projektidele vähemalt 4 miljoni ELi kodaniku joogiveega varustatust ning rohkem kui 7 miljonile inimesele tagati reovee parem puhastamine<sup>33</sup>.

**3.36.** Veetaristut käsitlevas eriaruandes<sup>34</sup> juhtisime tähelepanu asjaolule, et kolmes auditeeritud liikmesriigis ei oldud veetaristu hooldusse ja uuendamisse tehtud investeeringute vähesuse tõttu üldiselt teadlik veeleketest. Peale selle leidsime oma aruandes Doonau vesikonna asulareoveepuhastite ELi-poolse rahastamise kohta<sup>35</sup>, et kõik neli uuritud liikmesriiki olid teinud olulisi edusamme direktiivi nõuete täitmisel<sup>36</sup>, kuid teatavates valdkondades esines viivitusi.

---

<sup>32</sup> Euroopa Komisjoni mitmesugused dokumendid, sealhulgas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi 2018. aasta tegevusaruanne, 2018. aasta haldus- ja tulemusaruanne ning 2019. aastal avaldatud kokkuvõttev aruanne programmide rakendamise aastaaruannetest aastatel 2014–2017.

<sup>33</sup> Euroopa Komisjon, „Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007–2013“.

<sup>34</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 12/2017: „Joogiveedirektiivi rakendamine: vee kvaliteet ja kättesaadavus Bulgaarias, Ungaris ja Rumeenias on paranenud, kuid vajadus investeeringute järele on endiselt märkimisväärne“.

<sup>35</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 2/2015: „ELi toetus asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, aitamaks liikmesriikidel ELi reoveepoliitika eesmärke saavutada“.

<sup>36</sup> Nõukogu direktiiv 91/271/EMÜ asulareovee puhastamise kohta.

**3.37.** Seoses õhukvaliteediga on Euroopa Keskkonnaamet teatanud, et aastatel 1990–2015 on õhusaasteainete heitkogused vähenenud (millele aitavad kaasa ERFist/Ühtekuuluvusfondist rahastatud projektid)<sup>37</sup>. Hilisemas aruandes märgib Euroopa Keskkonnaamet, et üldised keskkonnasuundumused ei ole Euroopas alates 2015. aastast paranenud ning enamikku 2020. aasta eesmärkidest, eriti elurikkuse eesmärke, ei saavutata<sup>38</sup>. Meie leiud on neid suundumusi kinnitanud<sup>39</sup>.

### **Keskkonnaprojektide ja -programmide tulemuslikkusega seotud probleemid**

**3.38.** Komisjon jõudis 2020. aasta järelhindamises suurprojektide kohta<sup>40</sup> järeldusele, et projektide puhul esines ülekuulusid ja tähtaegade ületamist. Keskkonnaprojektide peamised puudused olid seotud suutlikkuse prognoosimise ja kavandamise paindlikkusega.

**3.39.** *Selgituses 3.2* on esitatud mõned näited meie eriaruannetest ELi kaasrahastatavate projektide ja programmide vähese tulemuslikkusele keskendumise kohta.

---

<sup>37</sup> Euroopa Keskkonnaamet, „Indicator assessment - Emissions of the main air pollutants in Europe“, 2017.

<sup>38</sup> Euroopa Keskkonnaamet, „European environment – state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe“, 2019.

<sup>39</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 23/2018: „Õhusaaste: meie tervis ei ole veel piisavalt kaitstud“; ülevaatearuanne energiat ja kliimamuutusi käsitlevate ELi meetmete kohta, 2017; eriaruanne nr 2/2015: „ELi toetus asulareoveepuhastitele Doonau vesikonnas: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, aitamaks liikmesriikidel ELi reoveepoliitika eesmärke saavutada“; eriaruanne nr 12/2017: „Joogiveedirektiivi rakendamine: vee kvaliteet ja kättesaadavus Bulgaarias, Ungaris ja Rumeenias on paranenud, kuid vajadus investeringute järele on endiselt märkimisväärne“.

<sup>40</sup> Euroopa Komisjon, „Ex post evaluation of major projects in environment financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013“, juuni 2018.

## Selgitus 3.2

### Näited vähesest tulemuslikkusele keskendumisest ELi kaasrahastatud keskkonnaprojektides ja -programmides

- Mitu üleujutusrisi maandamise kavades seatud eesmärki ei olnud mõõdetavad ega tähtjalised<sup>41</sup>;
- vaatamata komisjoni suunistele ei ole mõnes liikmesriigis toetusmäär ja projektide eeldatav energiasääst omavahel seotud<sup>42</sup>.

**3.40.** Oleme toonud esile ka näiteid investeringute vähesest vastavusse viimisest ELi prioriteetidega, mis on tingitud puudustest vahendite eraldamisel projektidele:

- o õhukvaliteedi parandamise otsene ELi-poolne rahastamine võib olla kasulik, kuid näiteks meie auditi ajal ei olnud piirkondades, kus peamine õhusaaste allikas on elamute kütmine, ühtegi projekti, mille eesmärk oluks vähendada sellest tulenevat heidet<sup>43</sup>;
- o üleujutuste direktiiv avaldas üldiselt positiivset mõju, kuid üleujutusrisi maandamise kavades olid rahastamisallikad vaid osaliselt kindlaks määratud ja tagatud, piiriüleste investeringute rahastamine oli piiratud ja rahastamist ei eraldatud tavaliselt vastavalt prioriteetidele<sup>44</sup>.

## Säästva transpordi edendamine ja tähtsate võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamine

**3.41.** *Joonisel 3.8* antakse ülevaade programmiaruannetes esitatud näitajatest, mis on seotud eesmärgiga edendada säästvat transporti ja kõrvaldada oluliste võrgutaristute kitsaskohad.

<sup>41</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 25/2018: „Üleujutuste direktiiv: riski hindamisel tehti edusamme, kuid kavandamist ja rakendamist tuleb parandada“.

<sup>42</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 11/2020: „Hoonete energiatõhusus: endiselt tuleb rohkem keskenduda kulutasuvusele“.

<sup>43</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 23/2018: „Õhusaaste: meie tervis ei ole veel piisavalt kaitstud“.

<sup>44</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 25/2018: „Üleujutuste direktiiv: riski hindamisel tehti edusamme, kuid kavandamist ja rakendamist tuleb parandada“.

**3.42.** 16 näitajast pooled püsivad oma eesmärkide saavutamisel ajakavas. Need on seotud raudtee-, metroo- ja trammiliinide ning maanteedega. Liikmesriigid on viimases komisjoni heakskiidetud aruandes vähendanud enamikku 2023. aastaks seatud eesmärke, mõnel juhul märkimisväärsete summade võrra. Näiteks vähendati ERFi ja Ühtekuuluvusfondi ühist sihtväärtust näitaja „Uute raudteeliinide kogupikkus” puhul 947 km-lt 579 km-le (39%) ning ERFi ja Ühtekuuluvusfondi ühist sihtväärtust näitaja „Uute või parandatud trammi- ja metrooliinide kogupikkus” puhul 680 km-lt 441 km-le (35%).

**3.43.** Selle poliitikavaldkonna näitajad on kõik väljundnäitajad: peamiselt annavad need andmeid programmi rakendamise kohta seoses ehitatud taristuga. Ühiseid näitajaid tulemuste mõõtmiseks ei ole. Aruandes ELi kaasrahastatud maanteedega kohta<sup>45</sup> märgime, et komisjon ei esita teavet ajasäästu või suurema keskmise kiiruse kohta, kuigi see teave on mõnikord kättesaadav. Samuti märgime aruandes transpordi suurtaristu projektide kohta<sup>46</sup>, et puudub mehhanism tulemuste süstemaatiliseks mõõtmiseks projekti lõpetamise järel teatava aja möödudes ning komisjonil ei ole andmeid suurte transpordiprojektide laiema, nt sotsiaal-majandusliku mõju kohta.

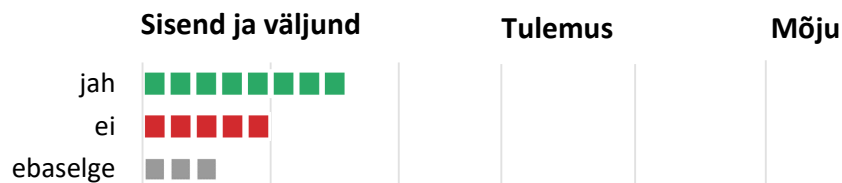
---

<sup>45</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 9/2020: „ELi maanteepõhivõrk: sõiduajad on lühenenud, kuid võrk ei toimi veel täielikult“.




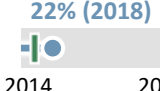



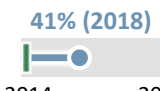

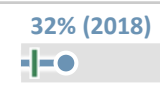

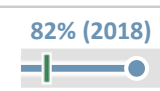

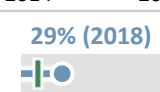

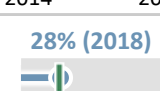

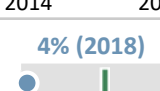

<sup>46</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2020: „ELi transporditaristud: megaprojektide elluviimist tuleb kiirendada, et saavutada võrgust oodatav kasu õigeaegselt“.

### Joonis 3.8. Ülevaade transpordivõrkudega seotud näitajatest

#### Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?



#### Valik säästva transpordi edendamise ja oluliste võrgutaristuste kitsaskohtade kõrvaldamise eesmärgiga seotud näitajaid

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Liik
Uute raudteeliinide kogupikkus (Ühtekuuluvusfond)	0% (2017) 	 ei	väljund
Uute raudteeliinide kogupikkus (ERF)	Ei käsitleta (andmed puuduvad) lätteväärtus: 0 km (2014) sihtväärtus: 558 km (2023) uusimad andmed: puuduvad	 ebaselge	väljund
Taastatud või ajakohastatud raudteeliinide kogupikkus (Ühtekuuluvusfond)	22% (2018) vaheeesmärk 10% (2018) 	 jah	väljund
Taastatud või ajakohastatud raudteeliinide kogupikkus (ERF)	11% (2018) vaheeesmärk 7% (2018) 	 jah	väljund
Uute maanteelõikude kogupikkus (Ühtekuuluvusfond)	41% (2018) vaheeesmärk 4% (2018) 	 jah	väljund
Uute maanteelõikude kogupikkus (ERF)	32% (2018) vaheeesmärk 10% (2018) 	 jah	väljund
Taastatud või ajakohastatud maanteelõikude kogupikkus (Ühtekuuluvusfond)	82% (2018) vaheeesmärk 18% (2018) 	 jah	väljund
Taastatud või ajakohastatud maanteelõikude kogupikkus (ERF)	29% (2018) vaheeesmärk 12% (2018) 	 jah	väljund
Uute või parandatud trammi- ja metrooliinide kogupikkus (Ühtekuuluvusfond)	28% (2018) vaheeesmärk 28% (2018) 	 jah	väljund
Uute või parandatud trammi- ja metrooliinide kogupikkus (ERF)	4% (2018) vaheeesmärk 60% (2018) 	 ei	väljund

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**Tulemuslikkust puudutava teabe kohaselt on tänu maanteeprojektidele sõiduaeg lühenenud, kuid puudub selge suundumus säästvamate transpordiliikide poole**

**3.44.** ELi transpordiinvesteeringud on aidanud ühenduvust ja juurdepääsetavust parandada<sup>47</sup>. Hiljutises maanteepõhivõrgu toetamist käsitlevas auditis<sup>48</sup> jõudsime järeldusele, et ELi programmid aitavad kaasa selle arendamisele. Analüüsitud marsruutide puhul täheldasime sõiduaja lühenemist ja kiirteedel läbitud kilomeetrite arvu suurenemist, mis parandab ohutust ja reisimise kvaliteeti.

**3.45.** Oma hiljutises auditis säästva linnalise liikumiskeskonna kohta järeldasime, et puuduvad selged märgid sellest, et linnad oma käsitusviise põhjalikult muudaksid. Eelkõige puudub selge suundumus säästvamate transpordiliikide kasutuselevõtmise poole. Kuid mõistame, et säästva linnalise liikumiskeskonna märkimisväärseks parandamiseks võib kuluda rohkem aega<sup>49</sup>.

**3.46.** 2018. aastal avaldas komisjon hinnangu, mis hõlmas kümmet suurt maantee-, raudtee- ja linnatranspordi projekti, mida kaasrahastati ERFist ja Ühtekuuluvusfondist programmitöö perioodidel 2000–2006 ja 2007–2013<sup>50</sup>. Selles märgiti, et enamiku hinnatud projektidega säästeti aega ja sõidukite käitamiskulusid ning neil oli positiivne mõju ohutusele, müratasemele ja teenuse kvaliteedile. Samuti märgiti, et mõju elukvaliteedile ja heaolule oli tavaliselt positiivne. Hindamisel jõuti ka järeldusele, et nende projektide mõju keskkonnasäästlikkusele (näiteks õhusaastele ja kliimamuutustele) oli üldiselt positiivne, kuigi väike.

---

<sup>47</sup> Euroopa Kontrollikoja ülevaatearuanne nr 9/2018: „ELi eduka transpordisektori saavutamise: lahendamist vajavad probleemid“.

<sup>48</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 9/2020: „ELi maanteepõhivõrk: sõiduajad on lühenenud, kuid võrk ei toimi veel täielikult“.

<sup>49</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 6/2020: „ELi säästev linnaline liikumiskeskond: ilma liikmesriikide pühendumuseta ei ole võimalik olukorda oluliselt parandada“.

<sup>50</sup> Euroopa Komisjon, „Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013“, juuni 2018.

## Strateegiliste eesmärkide saavutamine on ohus

**3.47.** Üleeuroopalise transpordivõrgu määruses<sup>51</sup> on kindlaks määratud liikmesriikide poolt arendatavad üld- ja põhivõrgud. Üldvõrk peaks kavakohaselt valmima 2050. aastaks ja selle eesmärk on tagada kõikide ELi piirkondade juurdepääsetavus ja ühenduvus. Põhivõrgu valmimistähtajaks on määratud 2030. aasta ja võrk koosneb üldvõrgu neist osadest, mis on üleeuroopalise transpordivõrgu eesmärkide saavutamiseks strateegiliselt kõige tähtsamad.

**3.48.** Hiljutises auditis transpordi suurtaristute kohta<sup>52</sup> teatasime, et on ebatõenäoline, et ELi transpordi põhivõrk saavutab 2030. aastaks oma täisvõimsuse, kuigi ka nende osaline kasutamine võib juba positiivset mõju avaldada. Peale selle märkisime oma ülevaatearuandes<sup>53</sup>, et kuna ELi rahastuse maht on üldiste vajadustega võrreldes piiratud, on oluline keskenduda suurima ELi lisaväärtusega prioriteetidele. Maanteed käsitlevas auditis<sup>54</sup> andsime soovitusi, et liikmesriigid seaksid esmatähtsaks oma vahendite investeerimise põhivõrku, et viia see 2030. aastaks lõpule, eelkõige liikmesriikides, kus edusammud on seni olnud väiksed. Selles auditis leidsime, et liikmesriigid tegid ettepaneku kasutada aastateks 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest maanteeprojektidele eraldatud vahenditest 66% väljaspool põhivõrku.

---

<sup>51</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1315/2013 üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate liidu suuniste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 661/2010/EL (EMPs kohaldatav tekst).

<sup>52</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2020: „ELi transporditaristud: megaprojektide elluviimist tuleb kiirendada, et saavutada võrgust oodatav kasu õigeaegselt“.

<sup>53</sup> Euroopa Kontrollikoja ülevaatearuanne nr 9/2018: „ELi eduka transpordisektori saavutamine: lahendamist vajavad probleemid“.

<sup>54</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 9/2020: „ELi maanteepõhivõrk: sõiduajad on lühenenud, kuid võrk ei toimi veel täielikult“.



**3.49.** Oleme juhtinud tähelepanu asjaolule, et piiriülestele lõikudele tuleb pöörata eritähelepanu, kuna piiriülese taristu puudujäägid vähendavad kogu ELi hõlmava võrgu kavandatud mõju. Liikmesriikidel puuduvad stiimulid viia ellu vähese riikliku huviga ELi poliitikameetmeid, eriti rajada piiriüleseid ühendusi<sup>55</sup>. Oleme teatanud kõnealuse valdkonna probleemidest ELi maanteeühenduste<sup>56</sup> ja Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemi tehtavaid investeeringuid<sup>57</sup> käsitlevates auditites.

#### **Kulude-tulude analüüsi ei kasutata sageli paremate otsuste tegemise vahendina**

**3.50.** Praegusel programmitöö perioodil peavad liikmesriigid rahastamise eeltingimusena tegema suurprojektide üksikasjaliku kulude-tulude analüüsi ning seejärel peab komisjon suurprojekte hindama ja need heaks kiitma. Kiirraudteevõrku käsitlev audit näitas, et liikmesriikide vajaduste hindamise kvaliteet on halb ning et projektide rahastajad ja hindajad kalduvad kasutama kulude-tulude analüüsi üksnes kohustusliku haldusetapina, mitte paremate otsuste tegemise vahendina<sup>58</sup>. Seda kinnitab komisjoni hinnang<sup>59</sup>. Näiteks leidsime transpordi suurtaristute auditis, et liiklusprognosid olid tavaliselt liiga optimistlikud, halvasti koordineeritud, ei põhinenud usaldusväärsetel majanduslikel hinnangutel ja olid mõnikord väga lihtsustatud. Jõudsimme järeldusele, et uuritud transpordi suurtaristute projektides ei olnud kulude-tulude analüüsi kasutatud nõuetekohaselt otsuste tegemise vahendina<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Euroopa Kontrollikoja ülevaatearuanne nr 9/2018: „ELi eduka transpordisektori saavutamine: lahendamist vajavad probleemid“.

<sup>56</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 9/2020: „ELi maanteeühenduste: sõiduajad on lühenenud, kuid võrk ei toimi veel täielikult“.

<sup>57</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 13/2017: „Euroopa ühine raudteeliikluse juhtimissüsteem: kas poliitiline otsus muutub ka kunagi reaalsuseks?“

<sup>58</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane koostus, millest ei moodustu tervikut“.

<sup>59</sup> Euroopa Komisjon, „Ex post evaluation of major projects in transport financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013“, juuni 2018.

<sup>60</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2020: „ELi transporditaristud: megaprojektide elluviimist tuleb kiirendada, et saavutada võrgust oodatav kasu õigeaegselt“.

**3.51.** Komisjoni seadusandliku ettepanekuga, mis käsitleb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde aastatel 2021–2027, kaotatakse kõik suurprojektide hindamisnõuded, sealhulgas kulude-tulude analüüsi nõue<sup>61</sup>. Kuigi me tunnistame, et see vähendab üldist halduskoormust, oleme mures, et selle kaalub üles suurem oht, et kaasrahastatavate investeeringutega ei tagata suurimat kuludele vastavat tulu<sup>62</sup>.

**3.52.** Auditites ELi kaasrahastatud kiirraudteeliinide<sup>63</sup> ja transpordi suurtaristute<sup>64</sup> kohta järeldasime, et mõne auditeeritud liini kestlikkus oli reisijate vähesuse tõttu ohus. Esimese auditi käigus näitasime, et seda riski oleks saanud leevendada kulude-tulude usaldusväärse eelhindamisega. Sarnasele järeldusele jõuti ka komisjoni hinnangus<sup>65</sup>, milles märgiti, et projektide rahaline kestlikkus sõltus riiklikust rahastamisest ning et projektide ettevalmistamise ajal ei pööratud piisavalt tähelepanu nende projektide rahalisele kestlikkusele pärast nende lõpetamist.

## VKEde konkurentsivõime suurendamine

**3.53.** *Joonisel 3.9* antakse ülevaade programmiaruanetes esitatud näitajatest, mis on seotud ERFi erieesmärgiga suurendada VKEde konkurentsivõimet.

---

<sup>61</sup> Selle asemel peavad liikmesriigid komisjonile teavet andma üksnes strateegiliselt oluliste tegevuste kohta, mis on määratletud kui tegevused, millega antakse märkimisväärne panus programmi eesmärkide saavutamisse, ilma seda rohkem selgitamata. COM(2018) 375 final, artikli 2 punkt 4 ja artikli 67 lõige 6.

<sup>62</sup> Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 6/2018 komisjoni 29. mai 2018. aasta ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2018) 375 final).

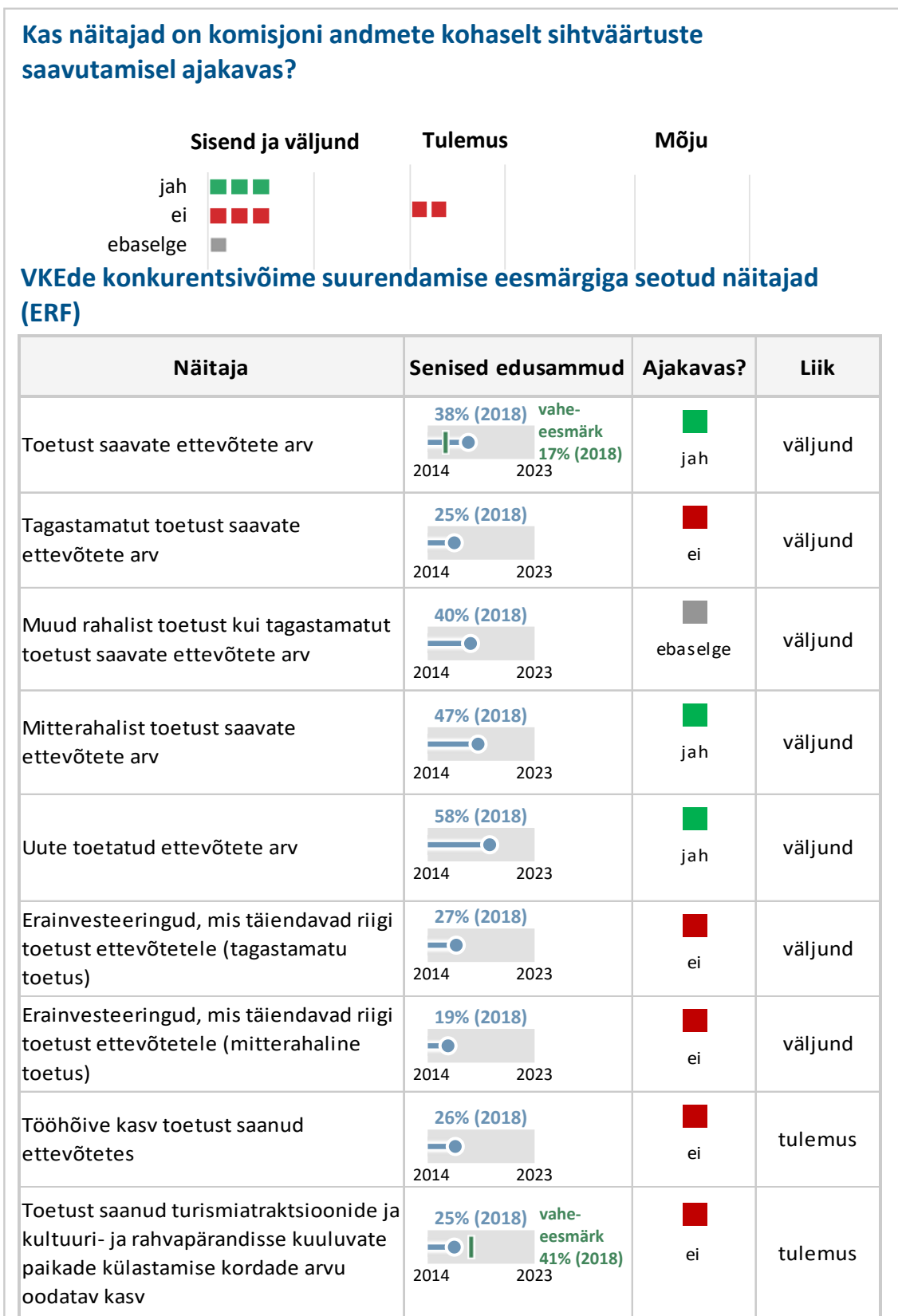
<sup>63</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 19/2018: „Euroopa kiirraudteevõrk: ebaühtlane koostus, millest ei moodustu tervikut“.

<sup>64</sup> Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2020: „ELi transporditaristud: megaprojektide elluviimist tuleb kiirendada, et saavutada võrgust oodatav kasu õigeaegselt“.

<sup>65</sup> Euroopa Komisjon, „Ex-post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013“, juuni 2018.

**3.54.** Üheksast näitajast kolm (33%) püsivad oma eesmärkide saavutamisel ajakavas. Need kolm näitajat on seotud väljundiga ja mõõdavad ERFist toetust saanud ettevõtete arvu. Mõnel juhul on alates eelmisest aastast tehtud märkimisväärseid edusamme. Näiteks on toetust saanud 414 000 ettevõtet, samas kui eelmisel aastal sai toetust 201 000 ettevõtet. Muud näitajad, näiteks need, millega mõõdetakse, kas ettevõtetele antud erainvesteeringud vastavad avaliku sektori toetusele, ja tööhõive kasv toetatud ettevõtetes, on ajakavast maas.

### Joonis 3.9. Ülevaade VKEdega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## Täiendav teave tulemuslikkuse kohta

**3.55.** VKEd moodustavad 99,8% kõigist ELi finantssektorivälistest ettevõtetest, loovad 56% lisandväärtusest ja tagavad 67% tööhõivest<sup>66</sup>. 2020. aasta alguses alustasime auditit, milles uurime VKEdest idufirmasid; tulemustest kavatsime teada anda järgmisel aastal. Käesolevas osas lähtume edaspidi komisjoni hindamistest, mida me ei ole eraldi hinnanud.

**3.56.** Komisjoni 2018.–2019. aasta aruandes VKEdele antud ERFi toetuse kohta rõhutatakse muu hulgas vajadust edendada VKEdes teadus- ja arendustegevust ning tegeleda oskuste nappuse ja rahastamise teemadega, kuna need on peamised innovatsiooni takistavad tegurid. Komisjoni hindamine<sup>67</sup> programmitöö perioodil 2007–2013 VKEdele antud ERFi toetuse kohta näitas, et mõnel juhul aitas ERF kiirendada investeringuid ning edendada teadus- ja arendustegevust ning innovatsiooni. Hindamine näitas aga ka seda, et need juhtumid olid seotud toetusesaajatega, kes olid juba suutelised kasvama ja uuendusi tegema, ning on vähe tõendeid selle kohta, kas nad oleksid neid investeringuid teinud ka ilma programmi toetuseta.

**3.57.** Komisjoni hindamisest nähtub, et üldiselt puudus 2007.–2013. aasta rakenduskavades strateegiline siht<sup>68</sup> ja neis kasutati nõudlusel põhinevat käsitlusviisi, püüdes kõrvaldada kõik võimalikud VKEde kasvu ja innovatsiooni takistavad tegurid. Selle tõttu muutus mõne programmi üldine strateegiline eesmärk häguseks. Paljudel juhtudel loodi sellest tulenevalt palju poliitikavahendeid ja üldiselt kaaluti vähe seda, millised vahendid oleksid tõenäoliselt kõige tõhusamad.

**3.58.** Hindamise kohaselt kasutati ERFi vahendeid koos VKEde riiklike toetusallikatega, kas täiendades kehtivaid riiklikke meetmeid või täites toetussüsteemi lünki. Sealjuures leiti, et ERFi ja ESFi toetuste koostoime oli üldiselt väike, hoolimata tööhõive tagamise tähtsusest<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Euroopa Komisjon, „Annual report on European SMEs 2018/2019, Research and Innovation and Development by SMEs“, november 2019.

<sup>67</sup> Euroopa Komisjon, „Ex-post evaluation of 2007–2013, Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development“, veebruar 2016.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

## Tehingute tulemuslikkuse kontrolli tulemused

**3.59.** 2019. aasta kinnitava avalduse auditi raames kontrollisime 12 liikmesriigi poolt 121 ERFist ja Ühtekuuluvusfondist kaasrahastatud projekti kohta esitatud tulemuslikkuse andmete kättesaadavust, olulisust ja usaldusväärsust. Ühtekuuluvuspoliitika projektidele omase ajanihke (vt punkt **3.16**) tõttu oli neist projektidest vaid 11 lõpetatud. Leidsime, et eesmärgid olid täidetud seitsme projekti puhul täielikult ja kahe puhul osaliselt ning kahe ülejäänud projekti puhul täitmata. Kuid kuna ainult 10% kontrollitud projektidest oli lõpetatud, ei saa me teha üldisemaid järeldusi.

**3.60.** Leidsime, et kõigis külastatud liikmesriikides olid olemas süsteemid projektide tulemuslikkuse andmete registreerimiseks ja jälgimiseks ning et kõnealused andmed olid registreeritud peaaegu kõigi (119) projektide kohta. Kõigi 121 projekti eesmärgid olid kooskõlas liikmesriikide rakenduskavades seatud eesmärkidega ning ERFi ja Ühtekuuluvusfondi programmiaruannetes sätestatud ELi ühiste eesmärkidega, mis tulenevad strateegiast „Euroopa 2020“.

**3.61.** ELi õiguse kohaselt peavad liikmesriigid määrama kindlaks ERFist ja Ühtekuuluvusfondist rahastatavate tegevuste väljundid ja nende kohta aru andma. Kokkuvõttes leidsime, et projekti tasandil kasutatud tulemuslikkuse näitajad olid kooskõlas liikmesriikide ja ELi tasandil seatud eesmärkidega. Kuigi liikmesriigil on võimalus kasutada ka tulemusnäitajaid, olid eesmärgid peamiselt väljundipõhised, mis on kooskõlas meie punktis **3.18** esitatud analüüsiga.

## Järeldused

**3.62.** Viis aastat pärast programmitöö perioodi 2014–2020 algust püsis ajakavas veidi üle kolmandiku ERFi ja Ühtekuuluvusfondi programmide 72 näitajast, kuigi mitmeid sihtväärtusi vähendati. Enamik programmide üldeesmärkide näitajatest oli ajakavast maas. Seoses programmide nelja erieesmärgiga, mida käsitlesime üksikasjalikumalt, püsisid ajakavas pooled transpordi- ja keskkonnanäitajatest, kuid ülejäänud kahe valdkonna vastavad näitajad jäid alla 50% – VKEde valdkonnas 33% ja vähese CO<sub>2</sub> heitega majanduse valdkonnas ainult 10%. Kuna ERF ja Ühtekuuluvusfond on kavandatud seitsmeks aastaks ja rakendamiseks on lubatud veel kolm aastat, on vahe-eesmärgid kasulik viis, mille abil jälgida lõppeesmärgi saavutamisel tehtud edusamme (punktid **3.18–3.20**).

**3.63.** Komisjonilt ja muudest allikatest saadud teave ning meie enda aruanded ja ülevaated kinnitavad seda vastuolulist pilti. Kuigi ERF ja Ühtekuuluvusfond aitavad kaasa ELi majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika eesmärkide saavutamisele, oleme oma eriaruannetes andnud palju soovitusi programmi kavandamises ja rakendamises esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Nende hulgast toome esile olemusliku riski, mis on seotud raha kasutamisega perioodi lõpu poole, vajaduse teha kindlaks keskkonnaprojektide rahastamise kulutasuvus ning vajaduse tagada, et transpordiprogrammidele suunatud vahendid keskenduksid tähtsaimatele prioriteetidele ja ELi lisaväärtusele (punktid [3.25–3.61](#)).

**3.64.** Ühtekuuluvuspoliitika eesmärkide saavutamist mõjutab mitu tegurit. Need on näiteks kulutuste suhteliselt hiline algus perioodil 2014–2020, loomulik ajaline viivitus projektide lõpuleviimise – väljundite – ning tulemustest ja mõjust saadava kasu vahel ning välistegurite mõju (punkt [3.16](#) ja [joonis 3.2](#)).

**3.65.** Andmete vähesus ei võimalda meil tulemuslikkust põhjalikumalt hinnata. Näiteks, kuigi näitajad on kvantifitseeritud, siis üld- ja erieesmärgid ei ole. Seetõttu on võimalik hinnata näitajate edusamme vahe-eesmärkide ja eesmärkide suhtes, kuid mitte seda, kas need kaks fondi on saavutanud või tõenäoliselt saavutavad üld- ja erieesmärgid. Ning laiemalt võttes – kuigi seire- ja aruandlusraamistik on viimastel programmitöö perioodidel järk-järgult paranenud, sõltub see perioodil 2014–2020 peamiselt *sisendite* ja väljunditega seotud tulemuslikkuse teabest, samas kui tulemus- või isegi mõjualane teave on vähem tähtis. Sellega seoses on 2021.–2027. aastaks kavandatud kohustuslike ühiste tulemusnäitajate kasutuselevõtt kiiduväärt parandus. Üldiselt on komisjoni avatud andmeplatvormi loomine, mis võimaldab üldsusel ja poliitikakujundajatel saada reaajas teavet tulemuslikkuse kohta, samuti hea idee, kuid me ei ole seda uurinud (punktid [3.11–3.15](#)).

**3.66.** Märgime, et 2019. aasta lõpuks oli välja makstud vastavalt 36% ERFi ja 39% Ühtekuuluvusfondi perioodiks 2014–2020 ette nähtud vahenditest<sup>70</sup>. Kuigi projekte saab ellu viia kuni 2023. aastani, on see vahendite kasutamise määr madalam kui eelmisel programmitöö perioodil – kuuenda rakendusaasta lõpus 6,6 protsendipunkti võrra. Oleme mitmel korral teatanud, et vahendite aeglase kasutamisega kaasneb oht, et rahastamiskõlblikkuse perioodi lõpu poole võivad liikmesriigid tähtsustada kulutusi tulemuslikkuse ja korrektsuse arvelt. COVID-19 pandeemia põhjustatud lisasurve tõenäoliselt üksnes suurendab seda ohtu (punktid [3.11–3.24](#)).

---

<sup>70</sup> Euroopa Komisjon, 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne ELi eelarve kohta, juuni 2020.

# Lisa

## Lisa 3.1. ERFi ja Ühtekuuluvusfondi programmide eesmärgid

ÜLDEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA VALIMIST?
ERFi üldeesmärk nr 1	Vähendada eri regioonide arengutasemete ebavõrdsust, eriti maapiirkondade, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondade ja regioonide puhul, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, ning aidata kaasa Euroopa 2020. aasta strateegias aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu osas seatud eesmärkide saavutamisele, eelkõige nimetatud strateegias sätestatud kvantitatiivsete peaesmärkide saavutamisele.	H.1b_ERF_ÜE1	Jah
Ühtekuuluvuspoliitika üldeesmärk nr 1	Vähendada eri regioonide arengutasemete ebavõrdsust, eriti maapiirkondade, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondade ja regioonide puhul, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused, ning aidata kaasa Euroopa 2020. aasta strateegias seatud eesmärkide saavutamisele.	H.1b_ÜF_ÜE1	Jah



ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA VALIMIST?
ERFi erieesmärk nr 1	Teadusuuringute, tehnoloogiaarenduse ja innovatsiooni edendamine	H.1b_ERF_EE1	Ei
ERFi erieesmärk nr 2	IKT-le juurdepääsu ning selle kasutamise ja kvaliteedi edendamine	H.1b_ERF_EE2	Ei
ERFi erieesmärk nr 3	Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete konkurentsivõime suurendamine	H.1b_ERF_EE3	Jah
ERFi erieesmärk nr 4	Vähese CO <sub>2</sub> heitega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites	H.1b_ERF_EE4	Jah
ERFi erieesmärk nr 5	Kliimamuutustega kohanemise ning riskide ennetamise ja juhtimise edendamine	H.1b_ERF_EE5	Ei
ERFi erieesmärk nr 6	Keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine	H.1b_ERF_EE6	Jah
ERFi erieesmärk nr 7	Säästva transpordi edendamine ning oluliste võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamine	H.1b_ERF_EE7	Jah
ERFi erieesmärk nr 8	Jätkusuutliku ja kvaliteetse tööhõive edendamine ja tööjõu liikuvuse toetamine	H.1b_ERF_EE8	Ei
ERFi erieesmärk nr 9	Sotsiaalse kaasatuse edendamine ning vaesuse ja mis tahes diskrimineerimise vastu võitlemine	H.1b_ERF_EE9	Ei

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA VALIMIST?
ERFi erieesmärk nr 10	Investeerimine haridusse, koolitusse ja kutseõppesse oskuste omandamiseks ja elukestva õppe eesmärgil	H.1b_ERF_EE10	Ei
ERFi erieesmärk nr 11	Avaliku sektori asutuste ja sidusrühmade institutsioonilise suutlikkuse parandamine ja avaliku halduse tõhustamine	H.1b_ERF_EE11	Ei
Ühtekuuluvusfondi erieesmärk nr 1	Vähese CO <sub>2</sub> heitega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites	H.1b_ÜF_EE1	Jah
Ühtekuuluvusfondi erieesmärk nr 2	Kliimamuutustega kohanemise ning riskide ennetamise ja juhtimise edendamine	H.1b_ÜF_EE2	Ei
Ühtekuuluvusfondi erieesmärk nr 3	Keskkonna säilitamine, keskkonnakaitse ja ressursitõhususe edendamine	H.1b_ÜF_EE3	Jah
Ühtekuuluvusfondi erieesmärk nr 4	Säästva transpordi edendamine ning oluliste võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamine	H.1b_ÜF_EE4	Jah

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## 4. peatükk

### Loodusvarad

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	4.1.
<b>Ulatus ja käsitusviis</b>	4.2.–4.5.
<b>ÜPP</b>	4.6.–4.58.
<b>ÜPP eesmärk ja toimimine</b>	4.6.–4.11.
<b>Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave</b>	4.12.–4.15.
<b>ÜPP tulemuslikkuse hindamine avaldatud teabe alusel</b>	4.16.–4.58.
Üldised märkused	4.16.–4.22.
ÜPP aluseks olev piiratud sekkumisloogika	4.18.
Enamik ÜPP näitajatest mõõdab pigem väljundeid kui tulemusi	4.19.–4.21.
Hindamist toetavad uuringud ei hõlma ÜPP kulutuste ökonoomsust	4.22.
Elujõuline toidutööstus	4.23.–4.36.
Otsetoetused vähendavad sissetuleku kõikumist, kuid on enamasti halvasti suunatud	4.25.–4.32.
Turusekkumised on aidanud turge stabiliseerida, kuid mitte alati tõhusalt	4.33.–4.34.
Riskijuhtimisvahendeid kasutatakse vähe	4.35.
Põllumajandusettevõtete elujõulisust toetavate maaelu arengu meetmete tõhususe kohta on vähe teavet	4.36.
Loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed	4.37.–4.48.
ÜPP võib aidata kaasa loodusvarade säästvale kasutamisele, kuid tõhususe hindamiseks ei ole piisavalt andmeid	4.39.–4.43.
ÜPP meetmetel on nende ülesehituse tõttu väike mõju kliimaga seotud vajaduste rahuldamisele	4.44.–4.48.
Tasakaalustatud territoriaalne areng	4.49.–4.57.
ÜPP loob maapiirkondades vähe töökohti ning noorte põllumajandustootjate toetamine nõuab ELi ja liikmesriikide meetmete koordineerimist	4.52.–4.54.
Investeeringismeetmete tõhususe kohta ei ole piisavalt tõendeid	4.55.–4.57.
Tehingute tulemuslikkuse testimise tulemused	4.58.
<b>Järeldused</b>	4.59.–4.64.

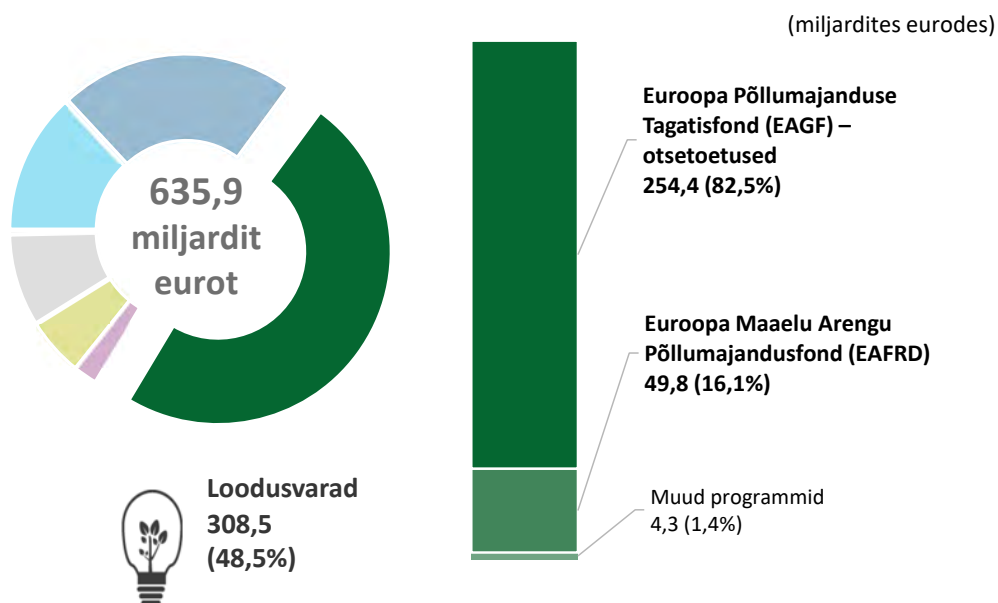
## **Lisad**

### **Lisa 4.1. EAGFi ja EAFRD eesmärgid**

## Sissejuhatus

**4.1.** Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 2 hõlmab loodusvarade säästva kasutamisega seotud kulutusi, *ühise põllumajanduspoliitika* (ÜPP) rahastamist, ühist kalanduspoliitikat ning keskkonnakaitset ja kliimameetmeid. Kõnealuse rubriigi kavandatud kogukulutused aastatel 2014–2020 on 420,0 miljardit eurot (jooksevhindades), millest 308,5 miljardit eurot oli 2019. aasta lõpuks liikmesriikidele üle kantud (vt *joonis 4.1*).

### Joonis 4.1. Loodusvarad: 2014.–2019. aasta maksed mitmeaastase finantsraamistiku praeguste kulukohustuste alusel, osakaal mitmeaastase finantsraamistiku kõigi rubriikide maksetest ja nende jaotus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

## Ulatus ja käsitusviis

**4.2.** *Liites* kirjeldatakse käesolevas peatükis kasutatud metoodikat.

**4.3.** Käesolevas peatükis keskendutakse ÜPP kulutustele, mida rahastatakse *Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist* (EAGF) (rahastatakse tavaliselt 100% ELi eelarvest) ja *Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist* (EAFRD), mis hõlmab tavaliselt liikmesriikide kaasrahastamist. ÜPP moodustab 98,6% mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi 2 raames aastateks 2014–2020 ette nähtud kogusummast.

**4.4.** *Lisas 4.1* loetletakse EAGFi ja EAFRD eesmärgid ning tuuakse välja need, mis me valisime välja *tulemuslikkuse* alase teabe kontrollimiseks. Käsitleme kolme ÜPP üldeesmärki, viit EAGFi erieesmärki ja viit EAFRD erieesmärki. Valisime välja ÜPP kulutuste suurima osaga seotud erieesmärgid.

**4.5.** Käesolev peatükk põhineb suures osas Euroopa Komisjoni teabe läbivaatamisel, mida täiendavad võimaluse korral meie enda auditi- ja ülevaatearuannete leiud. Viitame kogu tekstis oma allikatele.

# ÜPP

## ÜPP eesmärk ja toimimine

**4.6.** ÜPP võeti kasutusele aastal 1962. Sellest ajast alates on seda mitu korda reformitud. 1992. aasta reformiga nihutati ÜPP fookus turutoetuselt põllumajandustootjatele makstavatele otsetoetustele. 2003. aasta reformiga võeti kasutusele tootmisest lahtisidumine – meede, mille eesmärk on kõrvaldada seos *otsetoetuste* ja tootmise vahel.

**4.7.** ÜPP kulutused jagunevad kolme suurde kategooriasse.

- Põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused. Need põhinevad peamiselt põllumajandustootjate käsutuses oleva maa pindalal ja neid rahastatakse täielikult ELi eelarvest.
- Põllumajanduse *turumeetmed*. Enamikku neist rahastatakse täielikult ELi eelarvest.
- Liikmesriikide *maaelu arengu programmid*, mida kaasrahastatakse 20–100% ulatuses ELi eelarvest ning mis erinevad meetmete ja piirkondade kaupa.

**4.8.** ÜPP juhtimise eest vastutab komisjon, eelkõige tema põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI), koos liikmesriikidega.

**4.9.** Aluslepingutes on sätestatud ÜPP kõrgetasemelised poliitikaeesmärgid. Need on teisestes õigusaktides<sup>1</sup> esitatud kolme üldeesmärgina:

- a) elujõuline toidutööstus – keskendutakse põllumajandusest saadavatele sissetulekule, põllumajanduse tootlikkusele ja hindade stabiilsusele;
- b) loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed – keskendutakse kasvuhoonegaaside heitkogustele, elurikkusele, mullale ja veele;
- c) tasakaalustatud territoriaalne areng – keskendutakse tööhõivele, majanduskasvule ja vaesusele maapiirkondades.

---

<sup>1</sup> Määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 110 lõige 2.



**4.10.** Komisjoni sõnastas üldeesmärkide ja ÜPP sekkumiste vahel järgmised seosed<sup>2</sup>:

- *otsetoetused*, maaelu areng ja turumeetmed peaksid aitama kaasa elujõulise toidutööstuse eesmärgi saavutamisele;
- *nõuetele vastavus, rohestamistoetused* ja mitmed maaelu arengu meetmed peaksid aitama saavutada loodusvarade säästva majandamise ja kliimameetmete eesmärki;
- mitmed meetmed, nagu põllumajandusettevõtete ja ettevõtluse arendamine, kohalik areng ning põhiteenuste ja kommunikatsioonitehnoloogia arendamise toetamine maapiirkondades, peaksid aitama kaasa tasakaalustatud territoriaalse arengu eesmärgi saavutamisele.

**4.11.** 2017. aastal koostas komisjon ÜPP (2014–2020) iga peamise kulukategooria jaoks piiratud *sekkumisloogika*, mis näitab seoseid toetuskavade ja üldeesmärkide vahel (vt ka punkt **4.18** ja *joonis 4.4*).

## Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave

**4.12.** ÜPP tulemuslikkuse jälgimiseks on ette nähtud kaks peamist näitajate kogumit, mis mõlemad põhinevad peamiselt liikmesriikide aruandlusel ja Eurostati kogutud andmetel.

- *Ühtne seire- ja hindamisraamistik*<sup>3</sup> sisaldab 210 näitajat. 45 *taustnäitajat*, 84 *väljundnäitajat*, 41 *tulemusnäitajat*, 24 *sihtnäitajat* ja 16 *mõjunäitajat*.
- ÜPP *programmiaruanded* sisaldavad 63 näitajat, mis on enamasti pärit ühisest seire- ja hindamisraamistikust. Kuus neist on ette nähtud kolme üldeesmärgiga seotud mõju mõõtmiseks. Ülejäänud on erieesmärkidega seotud väljund-/sisend-, tulemus- ja mõjunäitajad.

<sup>2</sup> DG AGRI, 2017, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020“, lk 13–14.

<sup>3</sup> Ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad on kehtestatud komisjoni rakendusmäärusega (EL) nr 834/2014, nagu on nõutud määruse (EL) nr 1306/2013 artiklis 110.

**4.13.** Komisjon annab tulemuslikkuse kohta igal aastal aru *iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes* ja programmiaruannetes ning DG AGRI esitab asjakohast teavet oma *aasta tegevusaruandes* (vt punkt 1.3). 2018. aasta detsembris esitas komisjon esialgse aruande ÜPP tulemuslikkuse kohta<sup>4</sup>. Aruandes käsitleti kolme ÜPP üldeesmärki perioodi 2014–2017 näitajate, hindamiste ja muude allikate põhjal. Kuna 2014.–2020. aasta ÜPP käivitamine hilines, esitati aruandes aga vähe teavet poliitika tulemuslikkuse kohta. Komisjon peab esitama teise sellise aruande 31. detsembriks 2021<sup>5</sup>, kuna selleks ajaks peaks olema vastu võetud 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP õigusraamistik.

**4.14.** Komisjon ja liikmesriigid peavad samuti tegema EAFRD eel-, vahe- ja *järelhindamised*<sup>6</sup>. Komisjon avaldas 2016. aastal kokkuvõtva aruande 2014.–2020. aasta liikmesriikide ja piirkondade *maaelu arengu programmide* eelhindamiste kohta. Perioodi 2007–2013 järelhindamiste koondaruande avaldas komisjon 2020. aasta juulis pärast seda, kui oli esitanud seadusandlikud ettepanekud 2020. aasta järgse ÜPP kohta. Olenevalt üleminekuperioodi pikkusest peab komisjon koostama 2026. või 2027. aasta detsembriks kokkuvõtva aruande EAFRD 2014.–2020. aasta järelhindamise peamiste järelduste kohta. Mõlemal juhul peaks ta olema selleks ajaks juba esitanud oma ettepanekud 2027. aasta järgseks perioodiks. Lisaks võib komisjon igal ajal hindamisi teha<sup>7</sup>. Hindamine võib anda parema ülevaate tulemuslikkusest ja poliitika mõjust kui näitajad üksi.

**4.15.** Komisjon (DG AGRI) sõlmib lepingud välishindajatega, et teha hindamist toetavaid uuringuid. Nende uuringute tulemusi kasutatakse *komisjoni talituste töödokumentides*, mida nimetatakse hindamisteks. Komisjon on avaldanud ÜPP kohta mitmeid uuringuid ja hindamisi. *Joonisel 4.2* on esitatud peamised aruanded, millele käesolevas peatükis viidatakse.

---

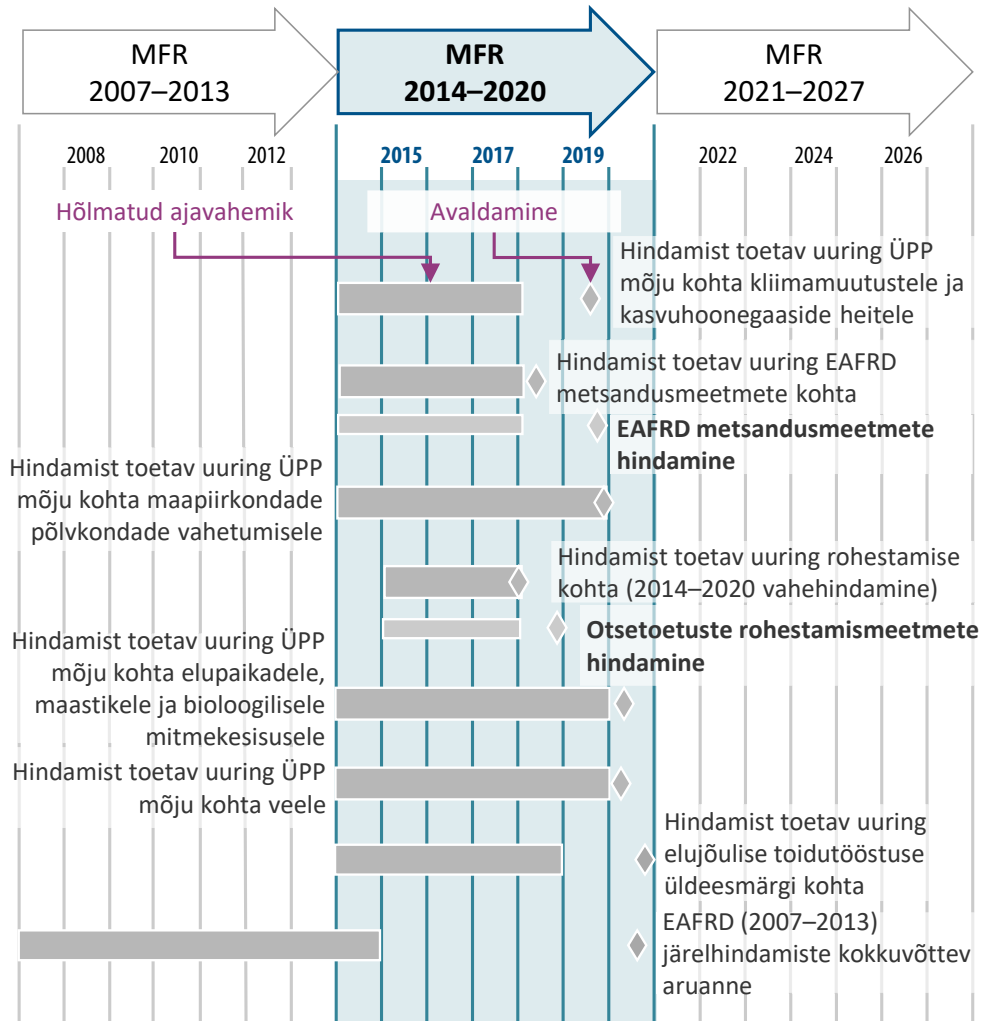
<sup>4</sup> COM(2018) 790 final.

<sup>5</sup> Määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 110.

<sup>6</sup> Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 55 (eelhindamine), artikkel 56 (hindamine programmitöö perioodil) ja artikkel 57 (järelhindamine).

<sup>7</sup> Määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 110.

## Joonis 4.2. Peamiste hindamiste ajakava ja hõlmatud ajavahemikud



### Komisjoni talituste töödokumendina avaldatud komisjoni hindamine

Komisjoni tellimusel tehtud hindamist toetav uuring

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## ÜPP tulemuslikkuse hindamine avaldatud teabe alusel

### Üldised märkused

**4.16.** *Joonisel 4.3* on esitatud ülevaade kõigist programmiaruannetes sisalduvatest ÜPP näitajatest. Üksikasjalikum ülevaade erieesmärkide kaupa on esitatud *joonisel 4.5*, *joonisel 4.8* ja *joonisel 4.10*. Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>8</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Eelkõige on meie hinnang selle kohta, kas konkreetne näitaja püsib ajakavas, seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutatakse asjaomasele näitajale seatud sihtväärtus. Hinnangu andmisel ei võeta arvesse seda, kas ja kui tihedalt on konkreetne näitaja seotud ÜPP meetmete ja eesmärkidega, ega seda, kas selle näitaja jaoks seatud sihtväärtus on piisavalt ambitsioonikas. Seetõttu on see alles esimene samm ÜPP tulemuslikkuse analüüsimisel. Samuti ei auditeerinud me alusandmete usaldusväärsust, kuid me vaatleme seda 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23). Leidsime näitajate valimisel ja kasutamisel järgmisi puudusi:

- o enamik näitajatest on seotud sisendite või väljunditega (vt punktid *4.19* ja *4.42*), nagu märkis ka Maailmapank<sup>9</sup>. Need näitajad peegeldavad pigem ELi vahendite *kasutatud toetussummat* kui poliitika tulemusi või mõju;
- o mõjunäitajad põhinevad üldistel makromajanduslikel muutujatel ja see, kuidas ÜPP neid mõjutab, võib olla ebaselge ja raskesti mõõdetav (vt punktid *4.17*, *4.24* ja *4.51*);
- o 14 näitajal ei ole konkreetset kvantifitseeritud sihtväärtust. Seetõttu näitavad need üksnes suundumusi (vt punkt *4.20*);
- o seitse näitajat ei ole seotud ÜPP tulemuslikkusega, vaid kulutuste korrektsuse, üldsuse teadlikkusega ÜPPst ja DG AGRIs poliitika kujundamise toetamiseks kasutatava teabega.

<sup>8</sup> Vt ka 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35, kus me uurisime EAGFi ja EAFRD tulemuslikkuse näitajaid.

<sup>9</sup> Maailmapank, 2017, „Thinking CAP: supporting agricultural jobs and incomes in the EU“, lk 13.

### Joonis 4.3. Ülevaade kõigist programmiaruannetes sisalduvatest ÜPP näitajatest

Kas komisjoni andmete põhjal on ÜPP näitajad sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?

	Sisend ja väljund	Programmide tuleminäitajad	
		Tulemus	Mõju
Üldeesmärk nr 1 – elujõuline toidutööstus			
Üldeesmärk nr 2 – loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed			
Üldeesmärk nr 3 – tasakaalustatud territoriaalne areng			
Horizontaalsed poliitikaküsimused			
Kindlus, teadlikkus ja poliitika kujundamiseks kasutatav teave			

	Kas näitajad püsivad sihtväärtuste saavutamise ajakavas?		
	AJAKAVAS	AJAKAVAST MAAS	EBASELGE
Kvantifitseeritud sihtväärtustega näitajad			
Kvantifitseeritud sihtväärtusteta näitajad			

*Märkus:* meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud.

Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. Programmi raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**4.17.** Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes esitatud teave on kooskõlas programmiaruannetes esitatud alusandmetega. Keskendudes kulutuste väljunditele ja esitades makromajanduslikke andmeid ilma ÜPP panust täpsustamata, annab iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne saavutustest siiski liiga optimistliku ülevaate (vt *selgitus 4.1*). Selles ei vaadelda kulutuste tõhusust. Komisjon märkis, et poliitikaeesmärkide saavutamisel esineb endiselt märkimisväärseid probleeme.

#### Selgitus 4.1

##### Näiteid tulemuslikkuse liiga optimistlikust kirjeldamisest iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes

Komisjon märgib, et „bioloogilise mitmekesisuse, pinnase ja vee majandamise valdkonnas on juba saavutatud 85% põllumajandussektori kliimameetmete seatud sihtväärtustest“<sup>10</sup>. Need sihtväärtused põhinevad erinevate EAFRD meetmetega hõlmatud maa-aladel, st väljunditel. Nad ei näita, kas toetused avaldasid toetatavate alade seisukorrale positiivset mõju.

Komisjon väidab, et EAFRD annab arengusse olulise panuse. Näiteks on lairibaühendus maapiirkondades märkimisväärselt paranenud (2019. aastal oli 59%-l majapidamistest juurdepääs järgmise põlvkonna võrgule)<sup>11</sup>. Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes puudub teave EAFRD panuse kohta selle näitaja saavutamisse.

#### ÜPP aluseks olev piiratud sekkumisloogika

**4.18.** Komisjon on esitanud otsetoetuste, turumeetmete ja maaelu arengu jaoks piiratud sekkumisloogika<sup>12</sup>. Komisjoni sekkumisloogika ühendab ÜPP eesmärgid, meetmed ja väljundnäitajad, kuid ei määra kindlaks vajadusi ega kavandatud tulemusi ja sihtväärtusi. Komisjoni otsetoetuste sekkumisloogikas (vt *joonis 4.4*) ei määratleta, milline põllumajandustootjate sissetuleku tase tuleks ÜPP abil saavutada. EAFRD puhul nõutakse määruses, et liikmesriigid näitaksid seost vajaduste ja maaelu arengu programmide meetmete vahel<sup>13</sup> ning seaksid oma tulemusnäitajatele sihtväärtused.

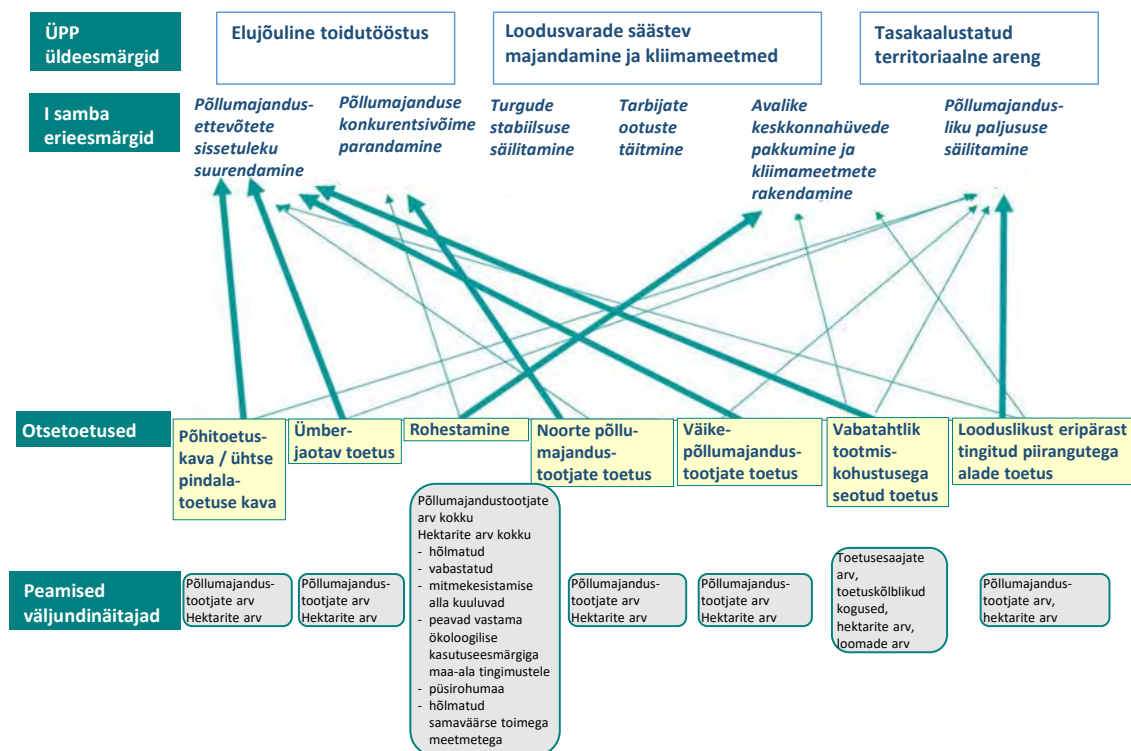
<sup>10</sup> Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne, 2019, lk 27.

<sup>11</sup> Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne, 2019, lk 29.

<sup>12</sup> DG AGRI, 2017, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020“, lk 13–14.

<sup>13</sup> Määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 8.

## Joonis 4.4. Komisjoni sekkumisloogika otsetoetuste jaoks



Allikas: DG AGRI, 2017, „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020“, lk 13.

### Enamik ÜPP näitajatest mõõdab pigem väljundeid kui tulemusi

**4.19. Jooniselt 4.3** nähtub, et enamik programmiaruannete näitajatest mõõdab väljundeid. Väljundinäitajad on otseselt seotud ELi eelarvest rahastatava tegevusega, kuid annavad vähe teavet poliitikaeesmärkide saavutamisel tehtud edusammude kohta. Peame positiivseks seda, et mitmed programmiaruannete näitajad kirjeldavad ka ÜPP majanduslikku, keskkonnamaalast ja sotsiaalset konteksti. Üldiselt ei ole näitajatega siiski sageli võimalik jälgida ÜPP sekkumiste konkreetseid tulemusi. Komisjon on seisukohal, et poliitika tulemuslikkust võib täheldada suhteliselt usaldusväärsetl väljundite tasandil, samas kui tulemuste ja eelkõige mõju mõõtmisel muutub olulisemaks välistegurite mõju<sup>14</sup>. Kuna algusest peale puuduvad väljaarendatud sekkumisloogika ja piisavad tulemusnäitajad, suudab komisjon alles peale hindamiste tegemist tõendada, et ÜPP täidab oma eesmärgi.

**4.20.** ÜPP üldesmärkide ja enamikku EAGFi eriesmärkide sihtväärtuseid väljendatakse soovitud suundumustena (nt suurendada põllumajanduslikku faktortulu või vähendada põllumajandusest tulenevat kasvuhoonegaaside heidet). Lõpptulemust mõjutavad mitmed välistegurid ning komisjon ei ole alati tuvastanud põhjuslikku seost

<sup>14</sup> COM(2018) 790 final.

ÜPP ja muutuja vahel. Sihtväärtused, mis on väljendatud ainult suundadena, mitte arvuliste väärtustena, ei võimalda kindlaks määrata vahe-eesmärke.

**4.21.** Kuna enamik ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajatest, mis ei sisaldu programmiaruanetes, on väljundnäitajad, ei anna need olulist lisateavet poliitikaeesmärkide saavutamise tulemuslikkuse kohta. Komisjoni siseauditi talitus uuris 2016. aastal ühist seire- ja hindamisraamistikku ja leidis suuri puudusi „eesmärkide püstitamises, kasutatavates näitajates ja andmete kogumises, mis võib vähendada DG AGRI suutlikkust jälgida ja hinnata perioodi 2014–2020 ÜPP tulemuslikkust ja sellest aru anda“<sup>15</sup> (vt ka punkt 1.18). Hindamist toetavates uuringutes märgitakse sageli, et (meetmeid puudutavate) seireandmete puudumine seab piiranguid mõju analüüsimisel. Meie eriaruanetes<sup>16</sup> ja 2018. aasta aastaaruandes juhti ka tähelepanu ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajate abil kogutud tulemuslikkuse alase teabe piiratusele. Komisjon on 2020. aasta järgse ÜPP ettepanekutes muutnud nii näitajaid kui ka eesmärke ning tunnistanud vajadust näitajaid edasi arendada<sup>17</sup>.

#### **Hindamist toetavad uuringud ei hõlma ÜPP kulutuste ökonoomsust**

**4.22.** Hindamist toetavad uuringud, mida me läbi vaatasime, ei hõlmanud sekkumiste ökonoomsust käsitlevaid küsimusi. Oleme neid küsimusi käsitlenud oma aruanetes. Näiteks oleme leidnud juhtumeid, kus *toetusesaajatele* maksti liiga palju toetust (nt rohestamismeetmete<sup>18</sup> ning mõningate puu- ja köögiviljadega seotud turumeetme puhul<sup>19</sup>).

#### **Elujõuline toidutööstus**

**4.23.** *Joonisel 4.5* antakse ülevaade programmiaruanete näitajatest, mis on seotud üldeesmärgiga nr 1 (elujõuline toidutööstus).

---

<sup>15</sup> COM(2017) 497 final, lk 8.

<sup>16</sup> Vt eriaruanded nr 1/2016 (tulemuslikkuse mõõtmine seoses põllumajandustootjate sissetulekute), punkt 92; nr 10/2017 (noored põllumajandustootjad), punktid 70–71; nr 13/2020 (põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus), punktid 49, 59, 71 ja 81.

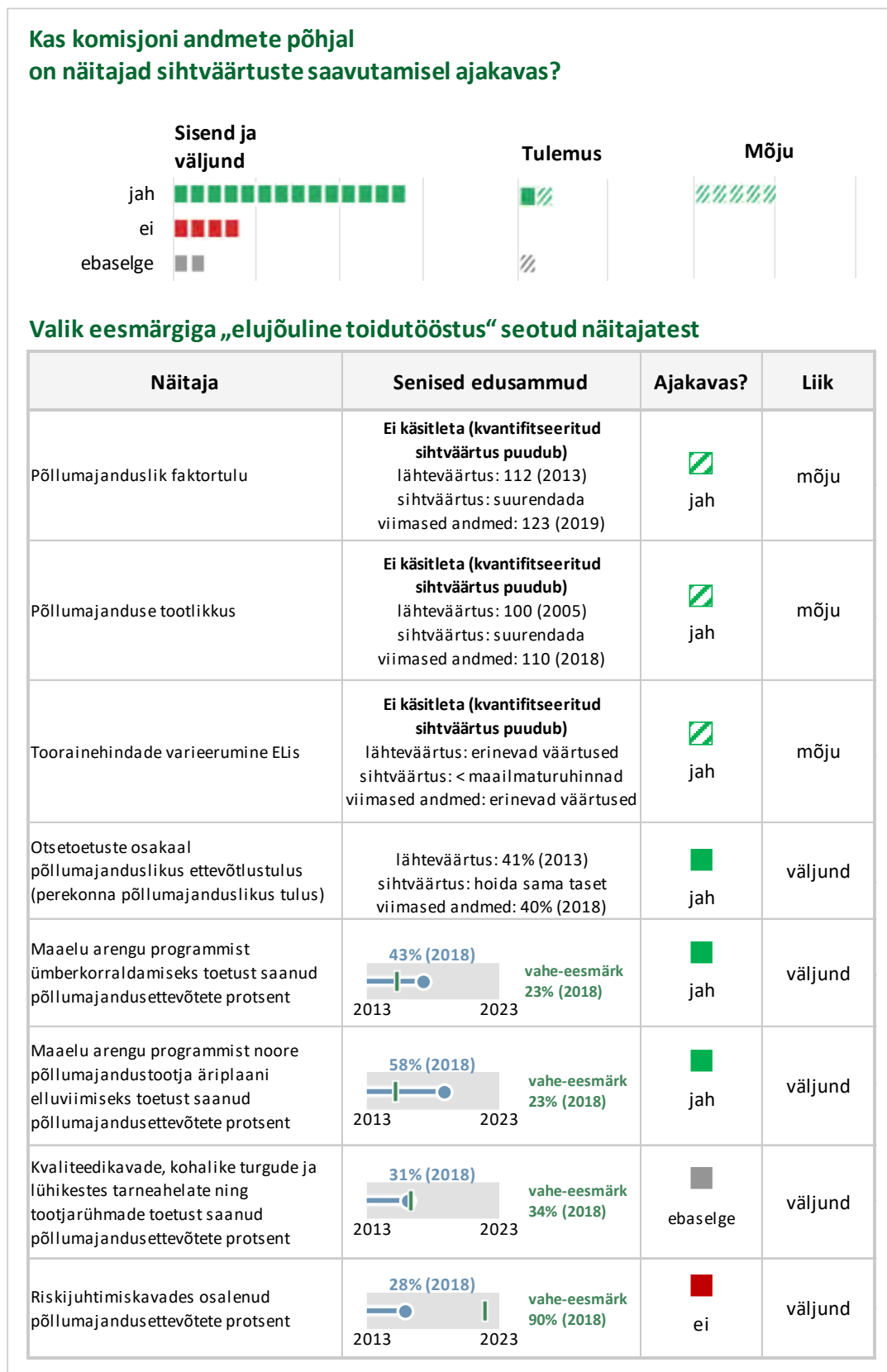
<sup>17</sup> Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 7/2018, punktid 68–71.

<sup>18</sup> Eriaruanne nr 21/2017 rohestamismeetmete kohta, punkt 24–25.

<sup>19</sup> Eriaruanne nr 23/2019 põllumajandustootjate sissetuleku stabiliseerimise kohta, punkt 84.



## Joonis 4.5. Ülevaade üldesmärgiga nr 1 ja asjakohaste erieesmärkidega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**4.24.** Kõik kolm näitajat, mis on seotud elujõulise toidutööstuse üldeesmärgiga (*põllumajandusliku faktoritulu suurendamine, põllumajanduse tootlikkuse suurendamine ja hinnakõikumiste vähendamine*), peegeldavad makromajanduslikke muutusi. Kuigi need näitajad näitavad positiivset suundumust, on ÜPP mõju neile vähene või puudub üldse. Sissetulekut, tootlikkust ja hindu mõjub palju muid tegureid. Näiteks põllumajanduslik faktoritulu on suurenenud tänu tootlikkuse kasvule ja põllumajandussektoris kasutatava tööjõu vähenemisele. Samuti mõjutavad sissetulekut turutingimused ja põllumajandushindade kõikumine<sup>20</sup>. EAFRD erieesmärkidega nr 2 ja nr 3 seotud neli väljundnäitajat näitavad toetust saanud põllumajandusettevõtete osakaalu, kuid ei hinda selle toetuse mõju.

**Otsetoetused vähendavad sissetuleku kõikumist, kuid on enamasti halvasti suunatud**

**4.25.** Otsetoetused moodustavad ligikaudu 70% ÜPP kulutustest. Ühest hindamist toetavast uuringust nähtub, et 2010.–2015. aasta andmete põhjal on otsetoetused vähendanud põllumajandustootjate sissetuleku kõikumist ligikaudu 30%<sup>21</sup>.

**4.26.** EAGFi erieesmärgil „säilitada põllumajandustootjate sissetuleku stabiilsus otsese sissetulekutoetuse andmise kaudu“ on üksainus näitaja: otsetoetuse osakaal põllumajanduslikus ettevõtlustulus. 2017. aastal kõikus see näitaja 8%-st Madalmaades 50%-ni Slovakkias. Eesmärk on hoida näitaja stabiilsena. See ei ole aga kooskõlas poliitikaeesmärgiga suurendada põllumajandusega tegelevate inimeste isiklikku sissetulekut, vähendades samal ajal vajadust otsetoetuse järele.

**4.27.** Komisjon väitis oma 2019. aasta haldus- ja tulemusaruandes, et põllumajandustootjate sissetulek oli väiksem kui palgatase majanduses tervikuna. Komisjon märkis, et 2017. aastal moodustas keskmine sissetulek põllumajandussektoris ligikaudu 46,5% ELi 28 liikmesriigi keskmisest palgast<sup>22</sup>. Põllumajandusettevõtte sissetuleku näitajana kasutab komisjon ettevõtlustulu pere tööühiku kohta. See arv ei võta siiski arvesse põllumeeste demograafilist erinevust muudest palgasaaajatest (paljud põllumajandustootjad on pensionieas) ega põllumajanduslike majapidamiste mittepõllumajanduslikku sissetulekut.

<sup>20</sup> Hindamisuuring ÜPP meetmete mõju kohta üldeesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele, 2020, lk 33–34, 53–54.

<sup>21</sup> Samas, lk 49–50.

<sup>22</sup> „CAP SPECIFIC OBJECTIVES ...explained“, ülevaade nr 1, lk 2–3.

Põllumajandustootjate elatustaseme hindamisel on väga oluline netotulu, mis võtaks arvesse ka mittepõllumajanduslikku sissetulekut<sup>23</sup>.

**4.28.** 2016. aastal soovitasime<sup>24</sup>, et komisjon peaks „välja töötama põhjalikuma statistilise raamistiku, et anda teavet põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta ja paremini kajastada põllumajandustootjate elatustaset“ ning „parandama raamistikku põllumajandustootjate sissetuleku võrdlemiseks muude majandussektorite sissetulekutega“. Komisjon on teinud 2020. aasta järgse ÜPP jaoks ettepaneku nelja põllumajandustulu näitaja kehtestamiseks, kuid ei kavatse koguda andmeid netotulu kohta.

**4.29.** Eurostati andmetel oli 2016. aastal ligikaudu kaks kolmandikku ELi põllumajandusettevõtetest väiksemad kui 5 hektarit. Kuna otsetoetused on seotud põllumajandusmaa suurusega, läheb ligikaudu 80% toetusest umbes 20%-le toetusesaajatest. Tegelikult läheb üle 30% maksetest 2%-le toetusesaajatest, kellest igaüks saab rohkem kui 50 000 eurot otsetoetusi (vt *joonis 4.6*). Erinevatel ümberjaotamismehhanismidel (nt toetuste piirmäär ja ümberjaotavad toetused) on olnud piiratud mõju<sup>25</sup>.

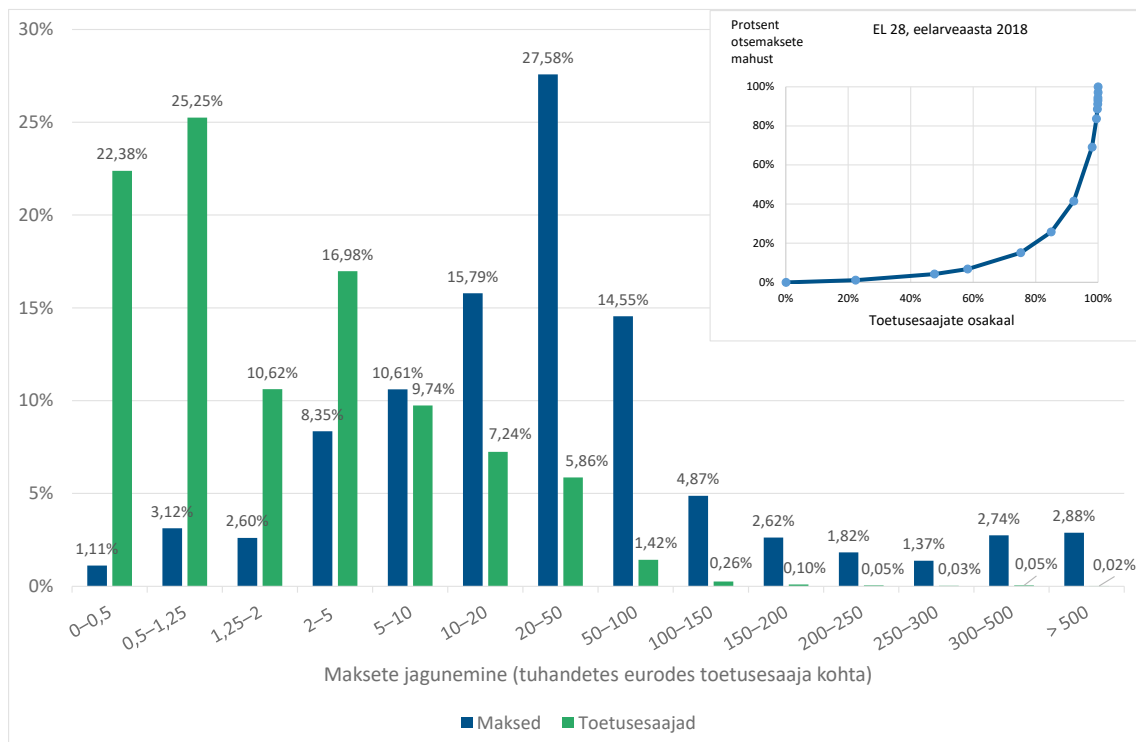
---

<sup>23</sup> Eriaruanne nr 1/2016: „Kas komisjoni süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?“, punkt 26.

<sup>24</sup> Eriaruanne nr 1/2016: „Kas komisjoni süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?“, 1. soovitus

<sup>25</sup> Euroopa Kontrollikoja ülevaade nr 2/2018 ühise põllumajanduspoliitika tuleviku kohta (teabedokument), lk 16; eriaruanne nr 10/2018 põllumajandustootjate põhitoetuskava kohta, punktid 49–63.

## Joonis 4.6. Otsetoetuste jagunemine maksete liikide ja toetusesaajate osakaalu järgi, Euroopa Liit (2018)

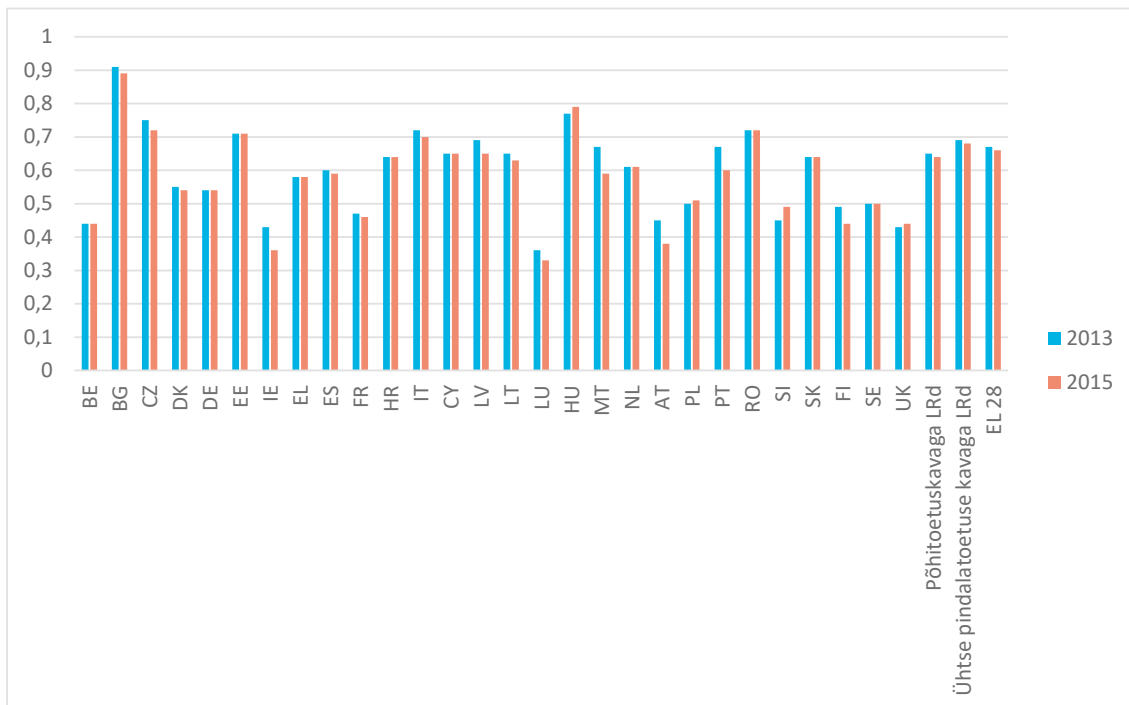


Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

**4.30.** Hindamist toetavas uuringus käsitletakse ka otsetoetuste õiglast jaotamist<sup>26</sup>. Uuringus jõutakse järeldusele, et *Gini koefitsientide* põhjal muutus otsetoetuste jaotus aastatel 2013–2015 vähe (vt [joonis 4.7](#)).

<sup>26</sup> Hindamisuuring ÜPP meetmete mõju kohta üldesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele, 2020, lk 108–122.

### Joonis 4.7. Otsetoetuste jaotumise Gini koefitsiendid (2013 ja 2015)



Märkus: 0 täiuslik võrdsus ja 1 täiuslik ebavõrdsus.

Allikas: EEIG Agrosynergie: hindamisuuring ÜPP meetmete mõju kohta üldeesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele, lk 116.

**4.31.** ÜPP tulemuslikkuse näitajad ei mõõda otsetoetuste tõhusust. Elujõulist toidutööstust käsitleva toetava uuringu<sup>27</sup> eesmärk oli vastata küsimusele „kas ÜPP toetust antakse neile, kes seda kõige enam vajavad?“. Uuringus jõuti järeldusele, et selliste põllumajandusettevõtete osakaal, mis saavad otsetoetusi ja teenivad ühe tööhiku kohta riigi keskmisest töoviljakusest kõrgemat sissetulekut, vähenes 29%-lt 2013. aastal 26%-le 2015. aastal<sup>28</sup>. Uuringus leiti, et 9% väikeste põllumajandusettevõtete ja üle 30% suurte põllumajandusettevõtete tulu tööjõuühiku kohta ületas riigi keskmist näitajat.

**4.32.** Poliitika kujundamist võiks aidata parandada ja ÜPP tõhusust suurendada see, kui hinnata sihtrühma mittekuuluvatele toetusesaajatele antava toetuse osa. Selleks tuleks muu hulgas kindlaks teha ÜPP vahendid, mida makstakse põllumajandustootjatele, kelle põllumajandusest saadav sissetulek ületab keskmist sissetulekut, ning vahendid, mida makstakse toetusesaajatele, kelle peamine majandustegevus ei ole põllumajandus. Sellised andmed võivad aidata tuvastada ka

<sup>27</sup> Samas, punkt 10.

<sup>28</sup> Samas, lk 224.

märkimisväärselt suurt pindala puudutavaid toetustaotlusi, mis võib tähendada ka võimalikku nn maa hõivamist. Lisaks on otsetoetused toonud mõnes liikmesriigis kaasa maa rendihindade tõusu, eelkõige madala tootlikkusega maa puhul<sup>29</sup>. Hindajad on soovitanud komisjonil uurida otsetoetuste mõju maa rendihindade suurenemisele ja asjakohaseid vastumeetmeid<sup>30</sup>.

**Turusekkumised on aidanud turge stabiliseerida, kuid mitte alati tõhusalt**

**4.33.** Komisjon rõhutab oma iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes, et 2018. aastal uusi turusekkumisi ei vajatud. Ühes komisjoni jaoks koostatud toetavas hindamisuuringus jõuti järeldusele, et aastatel 2014–2017 kasutatud meetmete tõhusus oli erinev<sup>31</sup> (vt [tabel 4.1](#)).

**Tabel 4.1. Hindamist toetava uuringu järeldused turumeetmete maksumuse kohta**

		Kogused	Ajakohasus	Tõhusus
Ladustatavad tooted	Või	Ebaolulised	Kiire	Hea
	Lõssipulber	Ebapiisavad	Kiire/aeglane	Halb
	Juust	Piisavad	Kiire	Väga hea
	Sealiha	Piisavad	Kiire	Väga hea
Puu- ja köögiviljad	Puu- ja tsitrusviljad	Piisavad	Kiire/neutraalne	Hea
	Köögiviljad	Piisavad	Kiire	Väga hea

*Allikas:* EEIG poolt DG AGRI jaoks koostatud hindamisuuring ÜPP meetmete mõju kohta üldeesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele, 2020, lk 148.

**4.34.** Komisjon kehtestas ajutised erakorralised toetusmeetmed teatavatele puu- ja köögiviljatootjatele 2014. aasta teisel poolel pärast Venemaa impordikeeldu. Hindamist toetavas uuringus hinnatakse puu- ja tsitrusviljadega seotud meetmete tõhusus heaks, lisades, et seda oleks suurendanud turult kõrvaldamise süsteemi ja erakorraliste meetmete parem haldamine<sup>32</sup>. Leidsime, et toetuse suuruse puhul ei

<sup>29</sup> Samas, lk 198.

<sup>30</sup> Samas, lk 237.

<sup>31</sup> Samas, lk 232.

<sup>32</sup> Hindamisuuring ÜPP meetmete mõju kohta üldeesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele, 2020, lk 148.

võetud enne keelu kolmandat aastat arvesse alternatiivsete turustusvõimaluste olemasolu ning esines juhtumeid, kus kriisimeetmed hüvitati liiga suures summas<sup>33</sup>.

### **Riskijuhtimisvahendeid kasutatakse vähe**

**4.35.** Näitajaga „riskijuhtimiskavades osalevate põllumajandusettevõtete osakaal“ mõõdetakse nende põllumajandustootjate protsenti, kes saavad ÜPP toetust kindlustusmaksete tegemiseks ning osalemiseks usaldusfondides ja muudes sissetuleku stabiliseerimise vahendites. Programmiaruannete põhjal ei saavutanud näitaja 2018. aastaks seatud vahe-eesmärki. 2018. aasta lõpuks oli saavutatud 28,3% aastaks 2023 seatud sihtväärtusest. Programmiaruannetes märkis komisjon, et vähene kasutamine on tingitud sellest, et „tegu on uue toetusega ja selle täielik kasutuselevõtt võtab aega“. Leidsime, et enamik põllumajandustootjaid, kes sõlmivad kindlustuslepinguid, teevad seda ilma ELi toetuseta ning et otsetoetused ise vähendavad oluliselt sissetuleku kõikumist<sup>34</sup>.

### **Põllumajandusettevõtete elujõulisust toetavate maaelu arengu meetmete tõhususe kohta on vähe teavet**

**4.36.** Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes märgitakse, et põllumajandusettevõtete elujõulisuse ja põllumajanduse konkurentsivõime parandamisega seotud EAFRD sihtväärtuste saavutamise tase on suhteliselt hea. Need näitajad peegeldavad aga toetust saanud ELi põllumajandusettevõtete osakaalu ega toeta järeldusi tõhususe kohta. Elujõulist toidutööstust käsitleva hindamist toetava uuringu jaoks kättesaadavad andmed ei olnud piisavad, et teha selgeid järeldusi EAFRD meetmete tõhususe kohta. 2020. aasta alguseks olid liikmesriigid kasutanud vähem kui poole EAFRD eelarvest, mis oli kavandatud põllumajandusettevõtete elujõulisuse ja põllumajanduse konkurentsivõime jaoks aastateks 2014–2020.

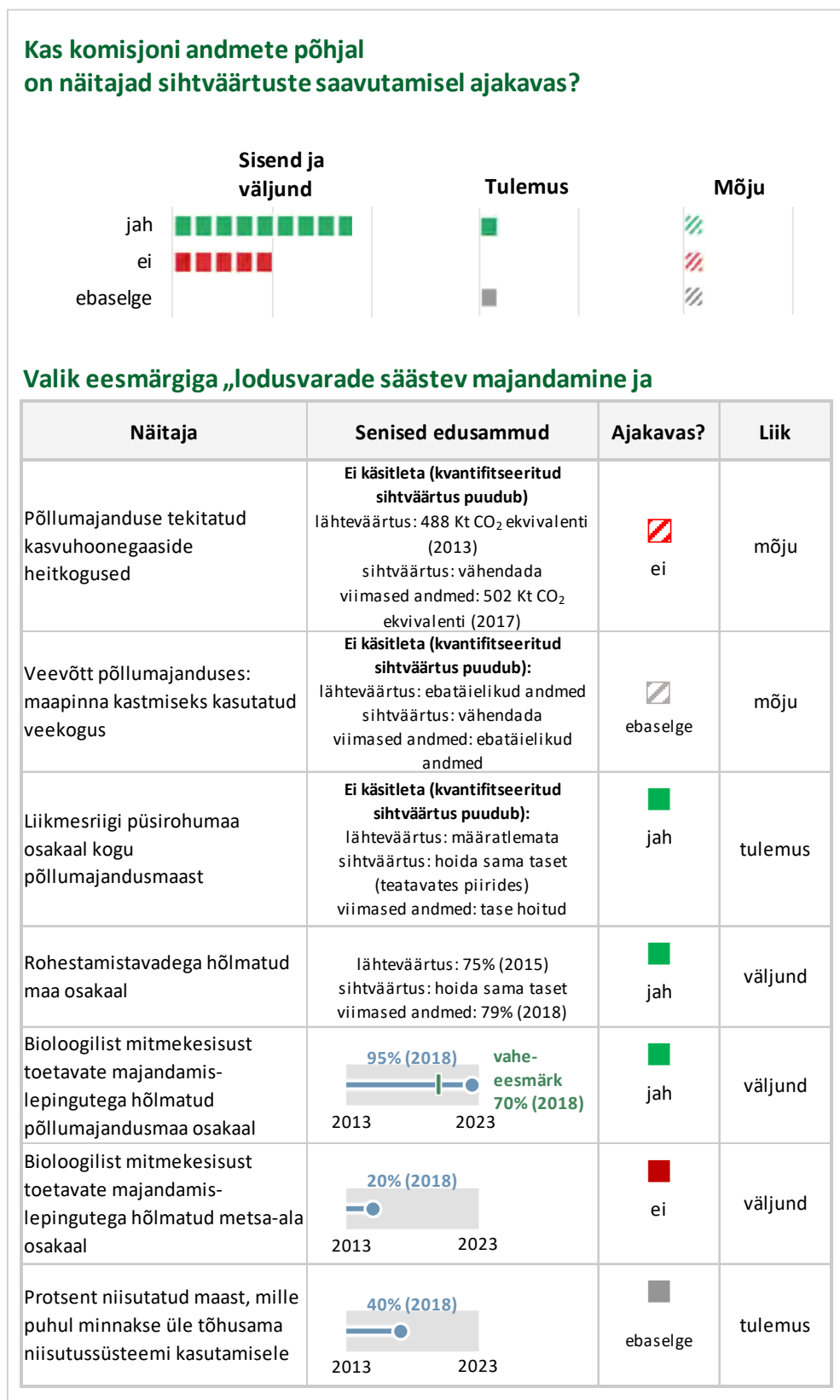
### **Loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed**

**4.37.** *Joonisel 4.8* antakse ülevaade programmiaruannete näitajatest, mis on seotud üldeesmärgiga nr 2 (loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed).

<sup>33</sup> Eriaruanne nr 23/2019 põllumajandustootjate sissetuleku stabiliseerimise kohta, punktid 84 ja 89.

<sup>34</sup> Samas, punktid 16–22 ja 41.

## Joonis 4.8. Ülevaade üldesmärgiga nr 2 ja asjakohaste erieesmärkidega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.



**4.38.** Enamik programmiaruannetes kasutatavatest loodusvarade ja kliimameetmete erieesmärkide näitajatest on seotud eri meetmete või kohustustega hõlmatud pindala või loomade arvuga, kuid ei mõõda saavutatud keskkonnakasut. 19 näitaja seas on ainult kaks tulemusnäitajat (vt punktid 4.43 ja 4.46).

**ÜPP võib aidata kaasa loodusvarade säästvale kasutamisele, kuid tõhususe hindamiseks ei ole piisavalt andmeid**

**4.39.** Oma viimases iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes leiab komisjon, et 2018. aastal kehtis 79% ELi kogu põllumajandusmaa suhtes vähemalt üks rohestamismeetmete kohustus. Samas leidsime<sup>35</sup>, et rohestamismeetmetel oli põllumajandustavadele ja keskkonnale vähe mõõdetavat mõju. See oli toonud kaasa põllumajandustavade muutmise umbes viiel protsendil kogu ELi põllumajandusmaast, ülejäänud pinnal jätkati aga pigem seniste tavade kasutamist. Sisuliselt on rohestamismeetmete puhul tegu peamiselt sissetulekutoetuse kavaga<sup>36</sup>.

**4.40.** Liikmesriigid määravad kindlaks maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid, mis moodustavad osa nõuetele vastavusest. Mõnes liikmesriigis ei ole need standardid küllalt ranged<sup>37</sup>. Liikmesriigiti erineb ka standardite kohaldamine (sealhulgas nõuete täitmata jätmise korral rakendatavad halduskaristused), mis annab võimaluse võrdsete tingimuste mõiste laiaks tõlgendamiseks<sup>38</sup>. Teatavad nõuetele vastavuse standardid võivad bioloogilisele mitmekesisuse suurendamisele kaasa aidata, kuid ei komisjon ega liikmesriigid ei ole nende mõju mõõtnud<sup>39</sup>.

**4.41.** Asjakohaselt suunatud põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed võivad bioloogilisele mitmekesisuse suurendamisele märkimisväärselt kaasa aidata. See on kõige tõenäolisem siis, kui kavad hõlmavad olulist osa põllumajandusmaast või keskenduvad konkreetsetele riskidele. Üheks piiranguks on see, et

---

<sup>35</sup> Eriaruanne nr 21/2017 rohestamismeetmete kohta.

<sup>36</sup> Eriaruanne nr 21/2017 rohestamismeetmete kohta, punkt 24–25.

<sup>37</sup> „Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity“, 2020, lk 77–78.

<sup>38</sup> „Modernising and simplifying the CAP: Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas“, Euroopa Komisjon, 2017, lk 21; Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 26/2016: „Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmise on endiselt keeruline ülesanne“.

<sup>39</sup> Eriaruanne nr 13/2020 rohestamismeetmete kohta, punktid 41–50.

põllumajandustootjad kasutavad neid vähe<sup>40</sup>. Mõne EAFRD meetme puhul leidsime juhtumeid, kus hüvitis ei katnud kavas osalemise kulusid (nt Natura 2000 toetused mõnes liikmesriigis<sup>41</sup>).

**4.42.** Ökosüsteemidega seotud EAFRD erieesmärgi puhul näitasid metsandusega seotud väljundnäitajad ELi tasandil, et metsandusmeetet on kasutatud tagasihoidlikult. Komisjoni hindamises metsandusmeetmete kohta<sup>42</sup> järeldatakse, et kuigi on veel arenguruumi, on meetmetega toetatud teatavat tegevust, mida ei oleks muidu samas ulatuses rahastatud või mida ei oleks üldse rakendatud.

**4.43.** Näitaja „protsent niisutatud maast, mille puhul minnakse üle tõhusama niisutussüsteemi kasutamisele“ puudutab EAFRD erieesmärki nr 5. 2023. aastaks seatud sihtväärtus on 13,0% ja 2018. aastal oli tulemus 5,26%<sup>43</sup>, st selleks ajaks oli eesmärgist saavutatud 40%. Üldise edenemise kohta andmed puuduvad. Liikmesriikidest moodustatud valimi põhjal leiti hindamist toetavas uuringus, et pärast EAFRD investeringu lõpuleviimist saavutatud veesäästu kohta ei ole selget kinnitust<sup>44</sup>.

#### **ÜPP meetmetel on nende ülesehituse tõttu väike mõju kliimaga seotud vajaduste rahuldamisele**

**4.44.** Põllumajanduse heide moodustas 2017. aastal ELi kasvuhoonegaaside heitkogustest 12,6%<sup>45</sup>. Põllumajanduse tekitatud kasvuhoonegaaside heitkogused on alates 1990. aastast vähenenud rohkem kui 20%<sup>46</sup>, kuid alates 2010. aastast ei ole need enam muutunud (vt [joonis 4.9](#)).

---

<sup>40</sup> „Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity“, 2020, Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 13/2020: „Põllumajandusmaa bioloogiline mitmekesisus“.

<sup>41</sup> Eriaruanne nr 1/2017: „Natura 2000 võrgustiku täies ulatuses rakendamiseks on vaja täiendavaid jõupingutusi“, punktid 59–60.

<sup>42</sup> SWD(2019) 389 final.

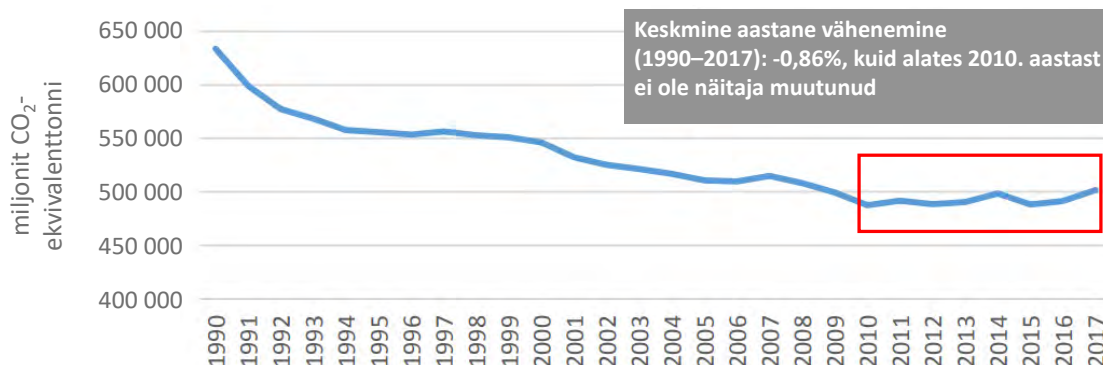
<sup>43</sup> 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaranded.

<sup>44</sup> „Evaluation of the impact of the CAP on water“, 2019, lk 157–158.

<sup>45</sup> DG AGRI 2019. aasta tegevusaruanne, punkt 38.

<sup>46</sup> 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaranded.

### Joonis 4.9. ELi põllumajanduse kasvuhoonegaaside heitkogused alates 1990. aastast, EL 28



Allikas: DG AGRI 2019. aasta tegevusaruanne, lk 38, muudetud.

**4.45.** EL on seadnud üldise eesmärgi vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2030. aastaks 40% võrra (1990. aasta tasemega võrreldes)<sup>47</sup>. Pärast rohelist kokkulepet ja eesmärki saavutada 2050. aastaks kliimaneutraalne EL, tegi komisjon ettepaneku suurendada ELi kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärki 2030. aastaks vähemalt 55%-ni (võrreldes 1990. aasta tasemega). 2019. aastal puudus konkreetne tegevuskava heitkoguste vähendamiseks ELi põllumajanduses<sup>48</sup>.

**4.46.** Näitaja „liikmesriigi *püsirohuma*a või karjamaa osakaal kogu põllumajandusmaast“ põhineb põllumajandustootjate esitatud andmetel ja on seotud ühega nende rohestamiskohustustest. Püsirohumaad säilitatakse rohestamise meetme raames peamiselt süsiniku sidumise eesmärgil<sup>49</sup>. Eesmärk on see, et suhtarv ei kõiguks võrdlusnäitaja suhtes enam kui 5%. 2019. aastal ei kõikunud ühegi liikmesriigi suhtarv enam kui 5% (andmed olid kättesaadavad 21 liikmesriigi kohta)<sup>50</sup>. Liikmesriigid võivad lubada püsirohumaad künda. Uuringud näitavad, et küntud ja uuesti külvatud rohumaal on väiksem keskkonnaväärtus ning see võib tegelikult põhjustada suurema süsinikuheite kui kündmata jätmise<sup>51</sup>. Andmed selle kohta, et püsirohumaad ei ole

<sup>47</sup> Komisjoni teatis „Kliima- ja energiapoliitika raamistik ajavahemikuks 2020–2030“, COM(2014) 015 final.

<sup>48</sup> Eriaruanne nr 18/2019 ELi kasvuhoonegaaside heite kohta.

<sup>49</sup> Määruse (EL) nr 1307/2013 põhjendus 42.

<sup>50</sup> DG AGRI 2019. aasta tegevusaruanne, lisa, lk 234.

<sup>51</sup> „Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions“, 2019, lk 78–84.

küntud, on ebapiisavad<sup>52</sup>. Küsitlesime oma *kinnitava avalduse* auditi raames 65 põllumajandustootjat, kes omasid ligikaudu 4600 hektarit püsirohumaad. Neist peaaegu 37% on oma rohumaad alates 2015. aastast vähemalt ühe korra kündnud ja uuesti külvanud. 10% künnavad ja külvavad rohumaad uuesti igal aastal.

**4.47.** Kliimamuutuste hindamiseks tehtud toetavas uuringus märgitakse, et kohustuslikes meetmetes (nt rohestamine ja nõuetele vastavus) ei käsitleta piisavalt kasvuhoonegaaside heidet, mis tuleneb kariloomade ja põllumaa majandamisest. ÜPP ei sisalda meetmeid, mille kaudu saaksid liikmesriigid sundida põllumajandustootjaid võtma meetmeid, et vähendada kasvuhoonegaaside heidet, mis tuleneb loomakasvatusest ja põllukultuuride majandamisest<sup>53</sup>.

**4.48.** Komisjon on oma iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes tunnistanud vajadust suurendada ÜPP tõhusust ja parandada selle sihipärasust, et aidata kaasa keskkonna- ja kliimaeesmärgi saavutamisele.

### Tasakaalustatud territoriaalne areng

**4.49.** EAGF keskendub töökohtade säilitamisele põllumajandusettevõtetes, samas kui EAFRD eesmärk on ka töökohtade loomine väljaspool põllumajandust. Samas moodustab põllumajandus isegi maapiirkondades vaid väikese osa SKPst. EAFRD toetuse mõju maapiirkondade majandusele laiemalt peetakse väikeseks<sup>54</sup>. Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne sisaldab teavet töökohtade ja lairibaühenduse kohta, kuid ei anna asjakohast teavet tasakaalustatud territoriaalse arengu eesmärgi kohta.

**4.50.** *Joonisel 4.10* antakse ülevaade programmiaruanne näitajatest, mis on seotud tasakaalustatud territoriaalse arengu eesmärgiga.

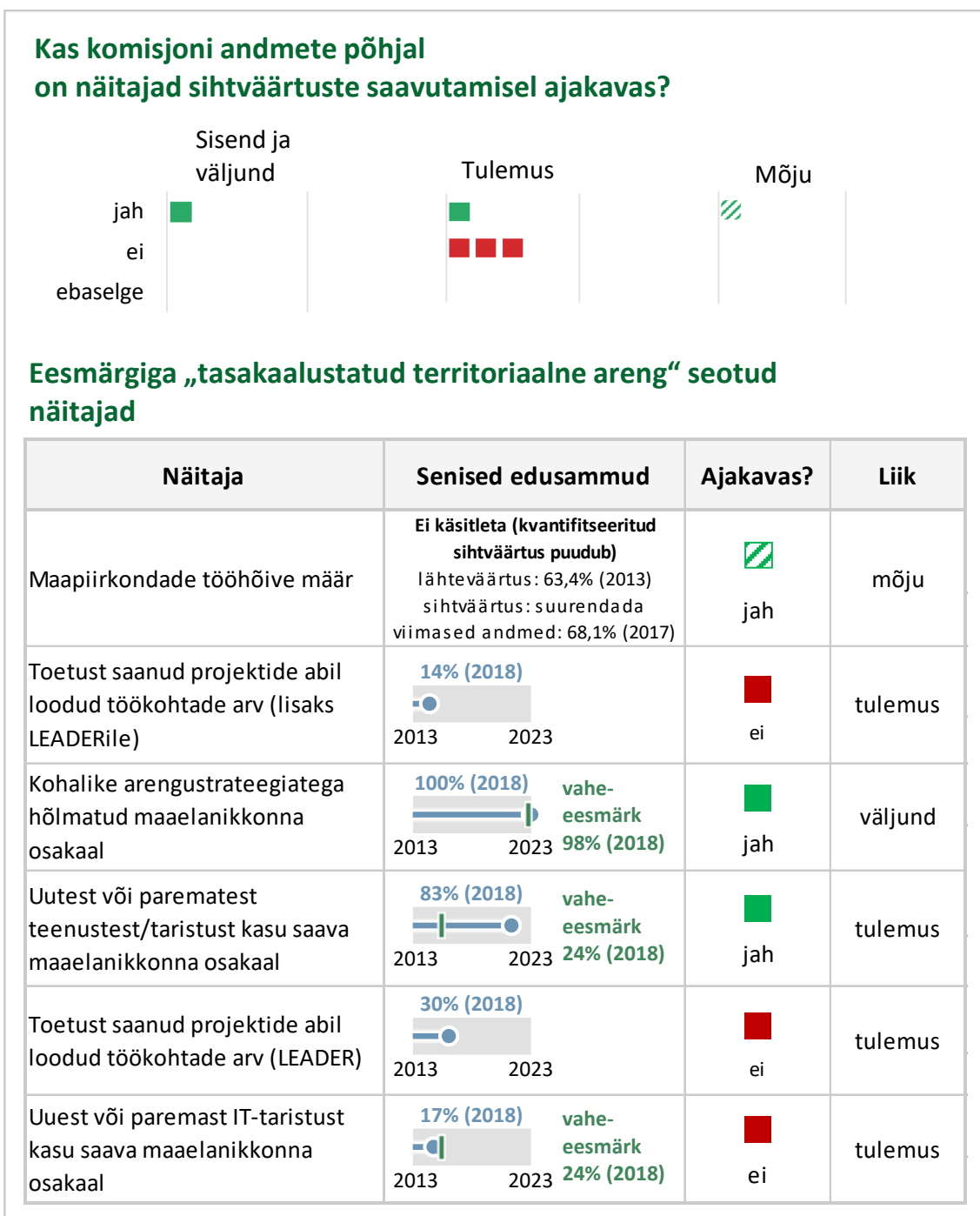
---

<sup>52</sup> Samas, lk 236.

<sup>53</sup> „Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions“. Kokkuvõtte, 2019, lk 2.

<sup>54</sup> Euroopa Parlament, 2016, „The role of the EU’s Common Agricultural Policy in creating rural jobs“, põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni tellitud uuring, IP/B/AGRI/IC/2015\_158, lk 99.

## Joonis 4.10. Ülevaade üldeesmärgiga nr 3 ja asjakohaste erieesmärkidega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**4.51.** Üldeesmärgi „tasakaalustatud territoriaalne areng“ ainus programmiaruannete näitaja on maapiirkondade tööhõive määr<sup>55</sup>. See suurenes 63,4%-lt 2012. aastal 68,1%-le 2018. aastal. ÜPP mõju tööhõive määrale on ebaselge, kuid piiratud (vt punkt 4.52). Samal ajavahemikul suurenes üldine tööhõive määr 68,4%-lt 72,2%-le. Maapiirkondade tööhõivet mõjutavad otseselt ja kaudselt väline majanduskeskkond ja liikmesriikide arvukad valdkondlikud poliitikasuunad<sup>56</sup>. Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes tunnistatakse neid väliseid tegureid.

#### **ÜPP loob maapiirkondades vähe töökohti ning noorte põllumajandustootjate toetamine nõuab ELi ja liikmesriikide meetmete koordineerimist**

**4.52.** Programmi LEADER kaudu otseselt loodud töökohtade arvuks oli 2018. aasta lõpuks märgitud 13 337 (30% 2023. aasta sihtväärtusest), mis moodustab vähem kui 0,05% maapiirkondade kogu tööhõivest. Muude maaelu arengu meetmete toel loodi 10 784 töökohta (14% eesmärgist). Komisjon märgib oma programmiaruannetes, et tal ei ole usaldusväärseid andmeid programmi LEADER raames loodud töökohtade kohta.

**4.53.** Hindamist toetavad uuringud<sup>57</sup> näitavad, et piirkondlikul ja valdkondlikul kontekstil on märkimisväärne mõju maapiirkondade tööhõivele ning et ÜPP meetmete mõju maapiirkondade töökohtadele on väike.

**4.54.** Noored põllumajandustootjad võivad saada EAGFist täiendavaid otsetoetusi ja EAFRDst ühekordset toetust oma esimese põllumajandusettevõtte asutamiseks. Meie järeldused langevad kokku hindamist toetavate uuringute tulemustega: EAGFi toetuse mõju noortele põllumajandustootjatele on väike või olematu, samas kui EAFRD toetus on tõhusam, peamiselt seetõttu, et see on paremini suunatud<sup>58</sup>. ÜPP põlvkonnvahetuse meetmed on osutunud tõhusaks juhtudel, kui neid meetmeid

<sup>55</sup> DG AGRI 2019. aasta tegevusaruanne, lisa 12.

<sup>56</sup> Euroopa Parlament, 2016, „The role of the EU’s Common Agricultural Policy in creating rural jobs“, põllumajanduse ja maaelu arengu komisjoni tellitud uuring, IP/B/AGRI/IC/2015\_158, lk 158.

<sup>57</sup> Artikli 68 meetmete hindamine, 2016; ÜPP mõju hindamine maapiirkondade põlvkondade vahetumisele, kohalikule arengule ja töökohtadele, 2019.

<sup>58</sup> ÜPP mõju hindamine maapiirkondade põlvkondade vahetumisele, kohalikule arengule ja töökohtadele, 2019; Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 10/2017: „ELi noorte põllumajandustootjate toetust tuleks paremini suunata, et soodustada mõjusat põlvkonnvahetust“; SURE-Farm: „Impact of the Young Farmers payment on structural change“, 2020.

toetavad ja tugevdavad nii üksteist täiendavad riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi ametiasutused kui ka eelarvepoliitika<sup>59</sup>.

### **Investeeringimeetmete tõhususe kohta ei ole piisavalt tõendeid**

**4.55.** Komisjon märgib oma iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes, et juurdepääs lairibaühendusele maapiirkondades on märkimisväärselt paranenud, kuid tal puudub täiendav teave EAFRD panuse kohta maapiirkondade arengusse. Käimas on hindamist toetav uuring, milles hinnatakse ÜPP mõju tasakaalustatud territoriaalse arengu üldeesmärgi suunas liikumisele aastatel 2014–2020.

**4.56.** Programmiaruanne näitajate „täiustatud teenustest/taristust kasu saava maaelanikkonna protsent“ ja „täiustatud IT-taristust/-teenustest kasu saava maaelanikkonna protsent“ arvutamiseks jagatakse teenustest/taristust kasu saava piirkonna (nt omavalitsus, omavalitsuste rühm) elanike arv maaelu arengu programmi piirkonnas elavate inimeste koguarvuga<sup>60</sup>. Liikmesriigid võivad kasutajateks märkida omavalitsusüksuse kõik elanikud, olenemata sellest, kui palju inimesi meetmest tegelikult kasu sai<sup>61</sup>. Rõhutasime sama küsimust perioodi 2007–2013 kohta ka 2015. aastal<sup>62</sup>.

**4.57.** Põhjalike andmete puudumine projektide arvu, taastuenergiatoodangu ja paigaldatud tootmisvõimsuse kohta ei võimalda kvantifitseerida ja hinnata EAFRD panust taastuenergia kasutuselevõttu maapiirkondades<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> ÜPP mõju hindamine maapiirkondade põlvkondade vahetumisele, kohalikule arengule ja töökohtadele, 2019.

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/target-and-result-indicator-fiches-pillar-ii\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/target-and-result-indicator-fiches-pillar-ii_en.pdf)

<sup>61</sup> Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2018 eelarve täitmise kohta, punkt 7.59.

<sup>62</sup> Eriaruanne nr 25/2015 maapiirkondade taristule antava ELi toetuse kohta, punkt 81.

<sup>63</sup> Eriaruanne nr 5/2018, milles käsitleti taastuenergiat kestliku maaelu arengu edendajana, punkt 65.

## Tehingute tulemuslikkuse testimise tulemused

**4.58.** Vaatasime oma 2019. aasta kinnitava avalduse auditi käigus läbi 135 maaelu arengu projekti ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad. Leidsime neid projekte uurides, et

- 27 projekti puhul puudus selge seos tegevuse väljundite ja tulemuste ning *sihtvaldkondade* eesmärkide vahel;
- 42 projektil puudus asjakohane ühise seire- ja hindamisraamistiku tulemusnäitaja, mis mõõdaks tegevuse vahetut ja otsest mõju. Neist 15 projekti puhul täitsid liikmesriigid aruandluslünka nii, et kehtestasid enda riigisiseseid näitajad. Näide tulemuste saavutamisele seatud nõude kohta on esitatud *selgituses 4.2*.

### Selgitus 4.2

#### Näide tulemuste saavutamisele seatud nõude kohta

Poolas peavad investeerimismeetmetest, näiteks meetmest 4.1 („toetus põllumajandusliku majapidamise üldise tulemuslikkuse ja jätkusuutlikkuse parandamiseks“) toetuse saajad lisaks väljunditele (näiteks põllumajandusmasinate ostmise) saavutama ka tulemusi, mida mõõdetakse nende põllumajandusettevõtte majandusliku suuruse<sup>64</sup> kasvuna.

---

<sup>64</sup> Põllumajandusettevõtte aastatoodangu/käibe ligikaudne suurus eurodes.



## Järeldused

**4.59.** 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne antakse vähe kvantitatiivset teavet ÜPP tulemuste ja mõju kohta ning esitatakse liiga positiivne kirjeldus poliitika saavutuste kohta, keskendudes pigem väljunditele kui tulemustele. Komisjon tunnistas oma 2019. aasta haldus- ja tulemusaruandes, et ÜPP tulemuslikkuse parandamisel on endiselt olulisi probleeme (punktid [4.16–4.17](#)).

**4.60.** Programmiaruannetes kasutatavad näitajad annavad peamiselt teavet väljundite kohta, mis on kergemini mõõdetavad ja mida välistegurid mõjutavad vähem kui tulemusi ja mõju. Kokkuvõttes peame positiivseks, et programmiaruannete näitajad kirjeldavad ÜPP majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset konteksti ning et komisjon kasutab näitajate väärtuse mõõtmiseks erinevaid andmeallikaid. Üks oluline puudus on see, et komisjon ei ole algusest peale välja töötanud näitajaid, mis põhineksid üksikasjalikul sekkumisloogikal ja hindaksid seoseid praeguse olukorra, soovitatavate muutuste, kasutatud ressursside ning nii eeldatava lühiajalise kui ka pikaajalise mõju vahel (punktid [4.16–4.21](#)).

**4.61.** Hindamine võib anda parema ülevaate tulemuslikkusest ja poliitika mõjust kui näitajad üksi. Mitmes hindamist toetavas uuringus vaadeldakse üldesmäärke, mis käsitlevad elujõulist toidutööstust, loodusvarade jätkusuutlikku kasutamist ja kliimameetmeid. Käimas on hindamist toetav uuring, milles hinnatakse tasakaalustatud territoriaalse arengu üldesmärgi suunas liikumist. Kuna praegune ÜPP algas alles 2015. aastal ja seireandmed on sageli ebapiisavad, on paljud hindamist toetavate uuringute järeldused esialgsed. Olenevalt üleminekuperioodi pikkusest peab komisjon koostama 2026. või 2027. aasta detsembriks kokkuvõtva aruande EAFRD 2014.–2020. aasta järelhindamise peamiste järelduste kohta. Mõlemal juhul peaks ta olema selleks ajaks juba esitanud oma seadusandlikud ettepanekud 2027. aasta järgseks perioodiks (punktid [4.14–4.15](#)).

**4.62.** Seoses elujõulise toidutööstuse üldesmärgiga on otsetoetused vähendanud põllumajandustootjate sissetuleku kõikumist. Samal ajal on otsetoetuste tõhusust vähendanud rahuldava elatustaseme võrdlusaluste puudumine ja see, et kulutusi ei ole paremini suunatud. Puudub piisav teave, mis võimaldaks teha järeldusi maaelu arengu meetmete tulemuslikkuse kohta selle üldesmärgi saavutamisel (punktid [4.23–4.36](#)).

**4.63.** Loodusvarade säästva majandamise ja kliimameetmete üldeesmärgi puhul keskenduvad näitajad meetmetest toetust saava maa-ala suurusele, kuid mitte toetuse abil saavutatule. Andmed näitavad, et ÜPP meetmetel on nende ülesehituse tõttu väike mõju kliimaga seotud vajaduste rahuldamisele (punktid [4.37–4.48](#)).

**4.64.** Komisjoni esitatud teave tasakaalustatud territoriaalse arengu üldeesmärgi kohta ei ole piisav, et hinnata asjaomaste ELi kulutuste tulemuslikkust (punktid [4.49–4.57](#)).

# Lisad

## Lisa 4.1. EAGFi ja EAFRD eesmärgid

ÜLDEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
1	Edendada elujõulist toidutööstust	Elujõuline toidutööstus	Jah
2	Edendada loodusvarade säästvat majandamist ja kliimameetmeid	Loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed	Jah
3	Edendada tasakaalustatud territoriaalset arengut	Tasakaalustatud territoriaalne areng	Jah
ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
(EAGF) 1	Parandada põllumajandussektori konkurentsivõimet ja suurendada selle loodava lisaväärtuse osakaalu toiduahelas	Konkurentsivõime	Jah
(EAGF) 2	Edendada turu stabiilsust	Turu stabiilsus	Jah
(EAGF) 3	Paremini kajastada tarbijate ootusi	Ei kasutata	Ei
(EAGF) 4	Säilitada põllumajandustootjate sissetuleku stabiilsus otsese sissetulekutoetuse andmise kaudu	Sissetuleku stabiilsus	Jah
(EAGF) 5	Edendada turule orienteeritumat põllumajandust, tagades toodanguga sidumata sissetulekutoetuse olulise taseme	Ei kasutata	Jah
(EAGF) 6	Aidata otsetoetuste rohestamiskomponendi kaudu kaasa keskkonnatoime parandamisele. Aidata kaasa jätkusuutlikule põllumajandusele ja ühise põllumajanduspoliitika muutmisele ühiskonna ootustega kokkusobivamaks nõuetele vastavuse kaudu. Aidata kaasa mulla erosiooni ärahoidmisele, mulla orgaanilise aine ja mulla struktuuri säilitamisele, hooldustööde	Keskkonnatoime	Jah

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
	minimaalse taseme tagamisele, elupaikade kahjustamise vältimisele ning veevarude kaitsele ja majandamisele		
(EAGF) 7	Edendada kohalikku põllumajanduslikku tootmist ning tagada äärepoolseimates piirkondades ja Egeuse mere saartel otsetarbimiseks mõeldud ja kohalike tööstuste poolt töödeldavate toodete hindade õiglane tase	Ei kasutata	Ei
(EAGF) 8	Anda komisjonile piisav kindlus selle kohta, et liikmesriigid on kehtestanud juhtimis- ja kontrollisüsteemid kooskõlas ELi eeskirjadega, mille eesmärk on tagada EAGFist, EAFRDst, SAPARDist ja IPARDist rahastatavate alustehingute seaduslikkus ja korrektsus, ning vastasel juhul jätta asjaomased kulud ELi finantshuvide kaitsmiseks ELi eelarvest rahastamata	Ei kasutata	Ei
(EAGF) 9	Luu ja suurendada teadlikkust ÜPPst, pidades tõhusat ja korrapärast dialoogi sidusrühmade, kodanikuühiskonna ja konkreetsete sihtrühmadega.	Ei kasutata	Ei
(EAGF) 10	Hõlbustada otsuste tegemist ÜPP strateegiliste valikute kohta ning toetada peadirektoraadi muud tegevust majandus- ja poliitikaanalüüside ning uuringute abil	Ei kasutata	Ei
(EAFRD) 1	Parandada teadmussiiret ja innovatsiooni põllumajandus- ja metsandussektoris ning maapiirkondades	Ei kasutata	Ei
(EAFRD) 2	Parandada põllumajandusettevõtete elujõulisust ja kõigi põllumajandusvormide konkurentsivõimet kõigis piirkondades ning edendada uuenduslike põllumajandustehnoloogiate ja metsade säästvat majandamist	Põllumajandusettevõtete elujõulisus ja põllumajanduse konkurentsivõime	Jah

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
(EAFRD) 3	Edendada toiduahela korraldamist, sealhulgas põllumajandustoodete töötlemist ja turustamist, loomade heaolu ja riskijuhtimist põllumajanduses	Ei kasutata	Jah
(EAFRD) 4	Põllumajanduse ja metsandusega seotud ökosüsteemide taastamine, kaitse ja edendamine	Ökosüsteemid	Jah
(EAFRD) 5	Loodusvarade tõhusama kasutamise edendamine ning vähese süsinikuheitega ja kliimamuutuste suhtes vastupidavale majandusele ülemineku toetamine põllumajandus-, toidu- ja metsandussektoris	Ei kasutata	Jah
(EAFRD) 6	Sotsiaalse kaasamise, vaesuse vähendamise ja maapiirkondade majandusliku arengu edendamine	Maapiirkondade areng	Jah

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## **5. peatükk**

**Julgeolek ja kodakondsus**

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	5.1.–5.2.
<b>Ulatus ja käsitusviis</b>	5.3.–5.5.
<b>Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond</b>	5.6.–5.44.
<b>Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi eesmärk ja toimimine</b>	5.6.–5.10.
<b>Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave</b>	5.11.
<b>Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemuslikkust käsitleva teabe alusel</b>	5.12.–5.44.
Üldised märkused	5.12.–5.20.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemusnäitajate mõningad piirangud	5.13.–5.17.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi käsitlevas teabes on olulisi lünki	5.18.–5.19.
Vahehindamine kinnitas Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi asjakohasust	5.20.
Euroopa ühine varjupaigasüsteem	5.21.–5.27.
Isegi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi panuse puhul tähendab poliitilise konsensuse puudumine seda, et Euroopa ühist varjupaigasüsteemi ei ole täielikult ellu viidud.	5.23.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond suurendas ümberasustamist, kuid see jääb eesmärgist allapoole	5.24.
Afganistanist pärit varjupaigataotlejate taotluste heakskiitmise määrad on liikmesriigiti väga erinevad	5.25.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on suurendanud liikmesriikide suutlikkust menetleda varjupaigataotlusi, kuid menetlemata taotluste arv ei vähene	5.26.–5.27.
Integratsioon ja seaduslik ränne	5.28.–5.34.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond toetab integratsioonimeetmeid, kuid selle pikaajalist mõju ei ole veel näha	5.30.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi mõju kõrge kvalifikatsiooniga töötajate ligimeelitamisel on piiratud	5.31.–5.34.

Tagasisaatmispoliitika ja ebaseaduslik ränne	5.35.–5.41.
Tagasisaatmise määrad on endiselt ebarahuldavad	5.37.–5.41.
Liikmesriikidevaheline solidaarsus ja jagatud vastutus	5.42.–5.44.
Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond suurendas solidaarsust, kuid tal ei õnnestunud suurendada vastutuse jagamist liikmesriikide vahel	5.43.–5.44.
<b>Järeldused</b>	5.45.–5.50.

## **Lisad**

### **Lisa 5.1. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi programmi eesmärgid**



## Sissejuhatus

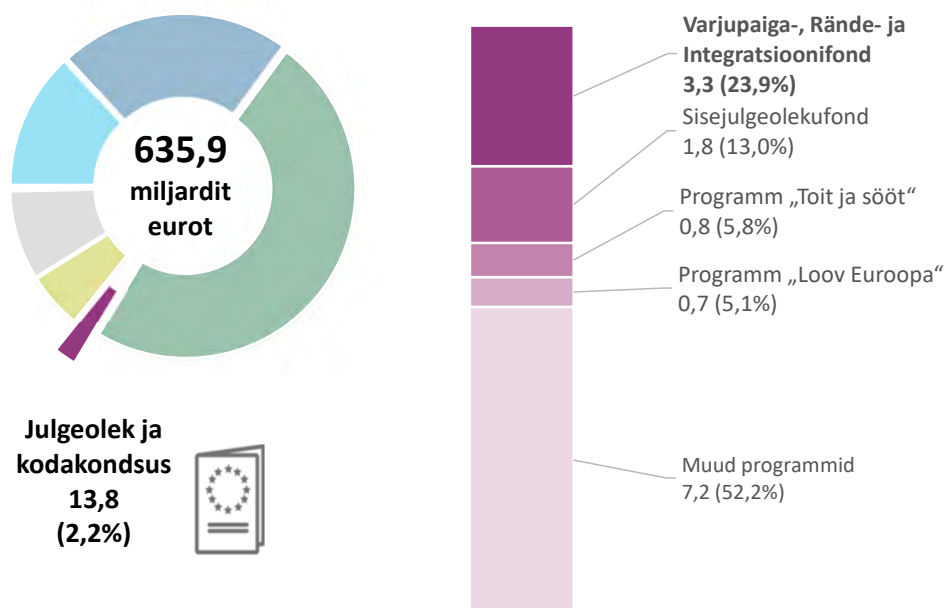
**5.1.** Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriik hõlmab kulusid, mis on seotud poliitikaga, mille eesmärk on tugevdada ELi kodakondsuse kontseptsiooni, luues vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala. Sellest rahastatakse järgmisi valdkondi:

- o varjupaik ja ränne;
- o sisejulgeolek, mis hõlmab ühtlustatud piirihaldust, ühise viisapoliitika arendamist, õiguskaitseasutuste vahelist koostööd ning julgeolekuga seotud riskide ja kriiside juhtimise suutlikkuse suurendamist;
- o ränne ja julgeolek, õiguslane koostöö ja tervishoid;
- o inimeste, loomade ja taimede tervis;
- o kultuuri- ja audiovisuaalsektor ning
- o justiitsküsimused, tarbijate õigused, võrdõiguslikkus ja kodakondsus.

**5.2.** Kõnealuse rubriigi kavandatud kogukulutused aastatel 2014–2020 on 17,7 miljardit eurot, millest 13,8 miljardit eurot oli 2019. aasta lõpuks liikmesriikidele välja makstud (vt [joonis 5.1](#)).

**Joonis 5.1. Julgeolek ja kodakondsus: 2014.–2019. aasta maksed mitmeaastase finantsraamistiku praeguste *kulukohustuste* alusel, osakaal mitmeaastase finantsraamistiku kõigi rubriikide maksetest ja nende jaotus**

(miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

## Ulatus ja käsitusviis

**5.3.** *Liites* kirjeldatakse käesoleva peatüki koostamisel kasutatud metoodikat.

**5.4.** Mitmeaastase finantsraamistiku 3. rubriigi „Julgeolek ja kodakondsus“ 11 programmist valisime ühe: Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF), mille maksed moodustavad 24% selle mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi senistest maksetest. *Lisas 5.1* on loetletud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi üldeesmärk ja neli erieesmärki.

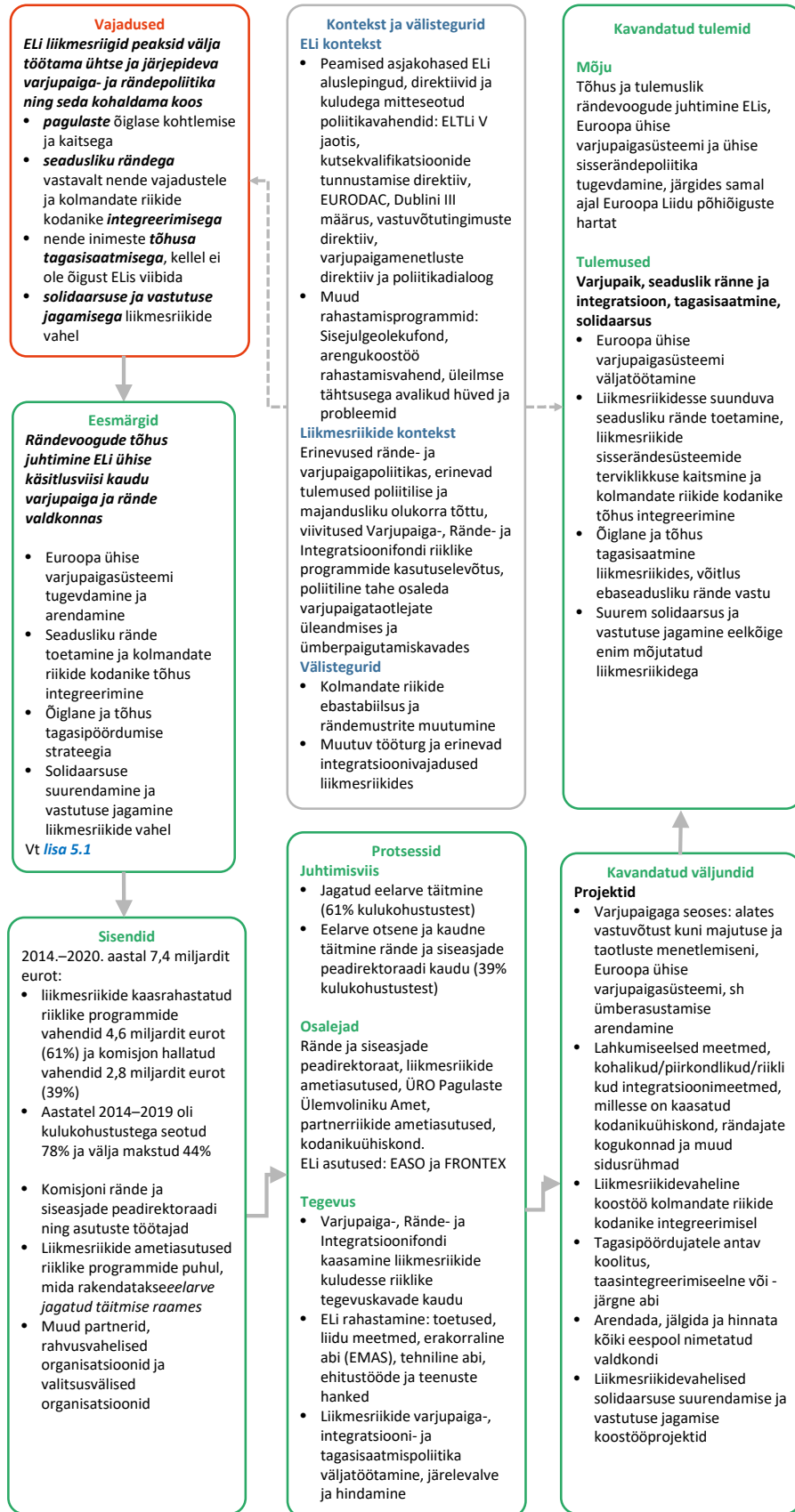
**5.5.** Käesolev peatükk põhineb suures osas Euroopa Komisjoni teabe läbivaatamisel, mida täiendavad võimaluse korral meie enda auditi- ja ülevaatearuannete leiud. Viitame kogu tekstis oma allikatele.

# Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond

## Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi eesmärk ja toimimine

**5.6.** *Joonisel 5.2* on esitatud ülevaade fondist ja selle taustteave, mis põhineb asjakohastel õigusaktidel ja komisjoni dokumentidel.

## Joonis 5.2. Ülevaade Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi asutamist käsitleva määruse 516/2014 ja komisjoni allikate alusel.

**5.7.** 2014. aastal asutatud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi eesmärk on aidata kaasa rändevoogude tõhusale juhtimisele ning ELi ühise varjupaiga- ja rände-, täiendava kaitse, ajutise kaitse ja sisserändepoliitika väljatöötamisele, rakendamisele ja tugevdamisele, kaitstes samal ajal inimväärikust ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid.

**5.8.** Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi haldavad peamiselt liikmesriigid oma riiklike programmide kaudu (61% fondi tegevusest), ülejäänud osa haldab komisjon otse või kaudselt.

**5.9.** Fondist rahastatakse laiaulatuslikke tegevusi, mille eesmärk on järgmine:

- parandada liikmesriikide ametiasutuste haldussuutlikkust ELi varjupaiga- ja rändepoliitikas;
- pakkuda rändajatele õiguslikku, sotsiaalset ja materiaalselt tuge;
- integreerida kolmandate riikide kodanikke;
- toetada kolmandate riikide kodanike vabatahtlikku või mittevabatahtlikku tagasipöördumist;
- ümber asustada ja üle viia rahvusvahelise kaitse saajaid;
- tõhustada koostööd ELis ning
- anda liikmesriikidele erakorralist ja tehnilist abi.

**5.10.** Fond tegutseb tundlikus ja muutuv kontekstis ning selle rakendamist on pidevalt mõjutanud mitmed tegurid:

- liikmesriikidel puudub kooskõlastatud rände- ja varjupaigapoliitika<sup>1</sup>;
- vastandlik avalik arvamus rändeküsimustes takistab liikmesriikide tegevust<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Euroopa Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, punkt 20; ja komisjoni talituste töödokument: „Fitness check on the EU legislation on legal migration“, SWD(2019) 1056 final.

<sup>2</sup> Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, punktid 22–23 ja 1. sõlmküsimus.

- o märkimisväärsed viivitused Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi õigusliku aluse ning iga liikmesriigi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riikliku programmi vastuvõtmisel<sup>3</sup>;
- o poliitiline, majanduslik ja julgeolekuolukord päritolu- ja transiidiriikides;
- o EL sõltub kolmandate riikidega tehtavast koostööst nende kodanike tagasisaatmisel<sup>4</sup>;
- o igal liikmesriigil on erinevad vajadused kolmandate riikide kodanike integreerimiseks<sup>5</sup> ning
- o liikmesriikidel võib puududa poliitiline tahe osaleda varjupaigataotlejate üleandmises (*ümberrasustamises*) ja ümberpaigutamiskavades<sup>6</sup>.

## Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave

**5.11.** Lisaks oma tavapärasele iga-aastasele tulemuslikkust käsitlevale aruandlusele *iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, programmiaruanete ja iga-aastaste tegevusaruannete* kaudu (vt punkt 1.3) on komisjon teinud ühe Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkuse vahehindamise<sup>7</sup> (vt *joonis 5.3*).

---

<sup>3</sup> Vt meie 2019. aasta aastaaruande punkt 7.4.

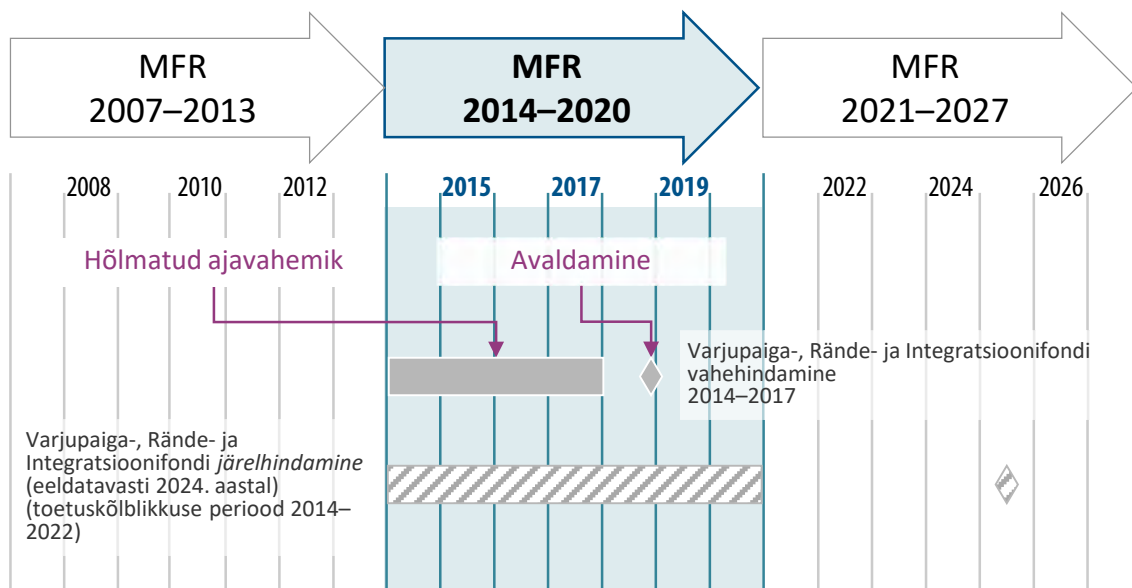
<sup>4</sup> „DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report“, lk 17–18.

<sup>5</sup> Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, punktid 20 ning 40–42.

<sup>6</sup> Liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17 ja C-719/17 (*Euroopa Kohus*), Euroopa Kohtu 2. aprilli 2020. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Poola, Ungari ja Tšehhi Vabariik seoses keeldumisega järgida rahvusvahelise kaitse taotlejate ümberpaigutamise ajutist mehhanismi.

<sup>7</sup> Komisjoni talituste töödokument: „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund“, SWD(2018) 339 final.

### Joonis 5.3. Peamiste hindamiste ajakava ja hõlmatud ajavahemikud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemuslikkust käsitleva teabe alusel

### Üldised märkused

**5.12.** Joonisel 5.4 on esitatud ülevaade kõigist programmiaruanetes sisalduvatest Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi näitajatest<sup>8</sup>. Üksikasjalikum ülevaade erieesmärkide kaupa on esitatud joonistel 5.5–5.8. Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>9</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Eelkõige on meie hinnangud selle kohta, kas konkreetne näitaja püsib ajakavas, seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab asjaomane näitaja oma sihtväärtuse. Hindamisel ei võeta arvesse seda, kas ja kui tihedalt on konkreetne näitaja seotud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi meetmete ja eesmärkidega, ega seda, kas selle näitaja jaoks seatud sihtväärtus on piisavalt ambitsioonikas. Seetõttu on see alles esimene samm Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkuse analüüsimisel. Samuti ei auditeerinud me alusandmete usaldusväärsust, kuid me vaatleme seda 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23).

<sup>8</sup> ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 452–469.

<sup>9</sup> Vt ka meie 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35.



## Joonis 5.4. Ülevaade kõigist programmiaruannetes sisalduvatest Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi näitajatest

Kas Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?

	Sisend ja väljund	Programmide tuleminäitajad	
		Tulemus	Mõju
Erieesmärk nr 1: Euroopa ühine varjupaigasüsteem			
Erieesmärk nr 2: integratsioon ja seaduslik ränne			
Erieesmärk nr 3: tagasisaatmispoliitika ja ebaseaduslik ränne			
Erieesmärk nr 4: liikmesriikidevaheline solidaarsus ja jagatud vastutus			

	Kas näitajad on sihtväärtuse saavutamisel ajakavas?		
	AJAKAVAS	AJAKAVAST MAAS	EBASELGE
Kvantifitseeritud sihtväärtusega näitajad			
Kvantifitseeritud sihtväärtuseta näitajad			

*Märkus:* meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud. Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. *Programmi* raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemusnäitajate mõningad piirangud

**5.13.** Üldiseid *mõjunäitajaid* on neli (tegeliku tagasisaatmise kohta võrreldes tagasisaatmisotsustega, vabatahtliku tagasipöördumise protsendi kohta, ELi ja kolmandate riikide kodanike tööhõivemäärade erinevuse kohta ning varjupaigataotlejate taotluste rahuldamise määra ühtlustamise kohta). Need ei ole otseselt seotud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemustega, kuigi fondi kulutused võivad aidata kaasa vastava eesmärgi saavutamisele.

**5.14.** Ligikaudu kaks kolmandikku näitajatest on *väljundnäitajad*, seega on Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tegevuse rakendamise näitaja tihedalt seotud eelarvevahendite kasutamise määraga.

**5.15.** 2020. aasta näitajate 24-st vahe-eesmärgist viis<sup>10</sup> saavutati juba varasematel aastatel, kuid eesmärgi ei kohandatud ülespoole kooskõlas hea finantsjuhtimistavaga, et kajastada suurema tõhususe potentsiaali.

**5.16.** Tulemuslikkuse teave põhineb andmetel, mille liikmesriigid on esitanud oma riiklike programmide rakendamist käsitlevates aastaaruannetes<sup>11</sup>. Komisjoni siseauditi talitus tegi 2019. aastal kindlaks vajaduse tugevdada oma järelevalvet riiklike programmide rakendamise üle ning parandada liikmesriikide esitatud andmete usaldusväärsust ja järjepidevust<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Vastuvõtu- ja varjupaigaabi saanud isikute arvu, varjupaigaga seotud küsimustes koolitatud isikute arvu, integratsioonimeetmetega abistatud isikute arvu, kolmandate riikide kodanike integreerimiseks võetud meetmete arvu ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist kaasrahastatud jälgitud väljasaatmisoperatsioonide arvu näitajad on esitatud *lisas 5.1*.

<sup>11</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta määruse (EL) nr 516/2014 (millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond) artikkel 3 ja II lisa, ja komisjoni 3. oktoobri 2016. aasta delegeeritud määrus (EL) 2017/207 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihnje rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad üldsätted, sätestatud *ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku* kohta.

<sup>12</sup> ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 457.

**5.17.** Sihid on liikmesriikide kehtestatud koondnäitajad, kuid kvantifitseeritud vajadusi tulemuslikkuse aruandlusraamistikus ei esitata. Seetõttu puudub teave, mille põhjal hinnata, mil määral on Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond või liikmesriigid neid vajadusi arvesse võtnud. Näiteks ei näita vastuvõtu- ja varjupaigatoetust saavate isikute arvu näitaja, kui palju inimesi toetust vajab; vastuvõtu- ja majutuskohtade arvuga ei kvantifitseerita majutusvajadusi ning rahastatavate tagasipöördumiste arv ei näita võimalike tagasipöördujate arvu. Ilma selle teabeta ei saa me hinnata, kui suur osa Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ja liikmesriikide tegelikest koguvajadustest on rahuldatud. Selle asemel kasutatakse näitajaid fondi kasulikkuse kvalitatiivse hindamise sisendina, pidades silmas rahastamise panust poliitikaeesmärkide saavutamisse.

#### **Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi käsitlevas teabes on olulisi lünki**

**5.18.** Komisjon haldab Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi erakorralist abi (EMAS). Esialgset 100 miljoni euro suurust eraldist suurendati kuni 2020. aastaks 2,2 miljardi euroni, mis moodustab fondist 30%. Komisjon ei ole aga EMASi raames rahastatud projektide tulemuslikkuse jälgimise raamistikku välja töötanud<sup>13</sup>. Seetõttu on teave EMASiga seotud üldiste kulutuste tulemuslikkuse kohta piiratud.

**5.19.** Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne ning programmiaruanDED annavad vähe teavet fondi rakendamise säästlikkuse ja tõhususe kohta või fondi meetmete kulutõhususe kohta.

#### **Vahehindamine kinnitas Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi asjakohasust**

**5.20.** Komisjoni vahehindamine näitab, et Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on asjakohane ja rahastas sekkumisi, mis vastasid liikmesriikide vajadustele<sup>14</sup>. Rahastatud meetmeid peetakse suure ELi lisaväärtusega tegevusteks, kuna liikmesriigid üksi tegutsedes ei suuda hallata rände- ja varjupaigaküsimusi ning rändevooge<sup>15</sup>. Hindamisel leiti, et Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi maht, protsess, kohaldamisala ja roll võimaldavad liikmesriikidevahelise solidaarsuse,

<sup>13</sup> [Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019](#): „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja *tulemuste* vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punkt 78.

<sup>14</sup> „[Interim evaluation of the AMIF, final report](#)“, punkt 5.4, lk 130–146.

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta [määruse \(EL\) nr 516/2014](#) (millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond) põhjendus 58.

koormuse jagamise ja vastastikuse usalduse põhimõtteid järgida<sup>16</sup> ning et Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond võimaldab arendada liikmesriikide suutlikkust ja jagada parimaid tavaid eri võrgustike, näiteks Euroopa rändevõrgustiku kaudu<sup>17</sup>.

**Selgituses 5.1** on esitatud meie audititega hõlmatud näide.

## Selgitus 5.1

### Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi asjakohasus ja lisaväärtus

Pärast 2015. aasta rändekriisi võeti kasutusele Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi erakorralise abi (EMAS) rahalised vahendid ja suurendati neid 2,2 miljardi euroni ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi suurendati oluliselt – 3,1 miljardilt eurolt 7,4 miljardi euroni.

Komisjon, ELi asutused (EASO, Frontex ja Europol) ja liikmesriigid lähetasid eksperte<sup>18</sup>, et aidata Itaalia, Kreekal ja teistel liikmesriikidel lühikese aja jooksul suure varjupaigataotlejate sissevooluga toime tulla. Nad reageerisid selleks hädaolukorra vajadustele ja asutasid esmase vastuvõtu keskused rändajate registreerimise ja menetlemisega tegelemiseks.

See oli tõeline ja käegakatsutav ELi solidaarsuse akt ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi toetatav esmase vastuvõtu süsteem aitas parandada rände haldamist kahes peamises kõige suurema surve all olevas liikmesriigis väga keerulistes ja pidevalt muutuvates tingimustes.

Kontrollisime järelauditi käigus 20 projekti<sup>19</sup> ja leidsime, et kõik olid kohapealseid vajadusi arvestades asjakohased.

---

<sup>16</sup> „Interim evaluation of the AMIF, final report“, lk 170–171.

<sup>17</sup> „Interim evaluation of the AMIF, final report“, lk 173–174.

<sup>18</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 28–30.

<sup>19</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punkt 22 ja II lisa.

## Euroopa ühine varjupaigasüsteem

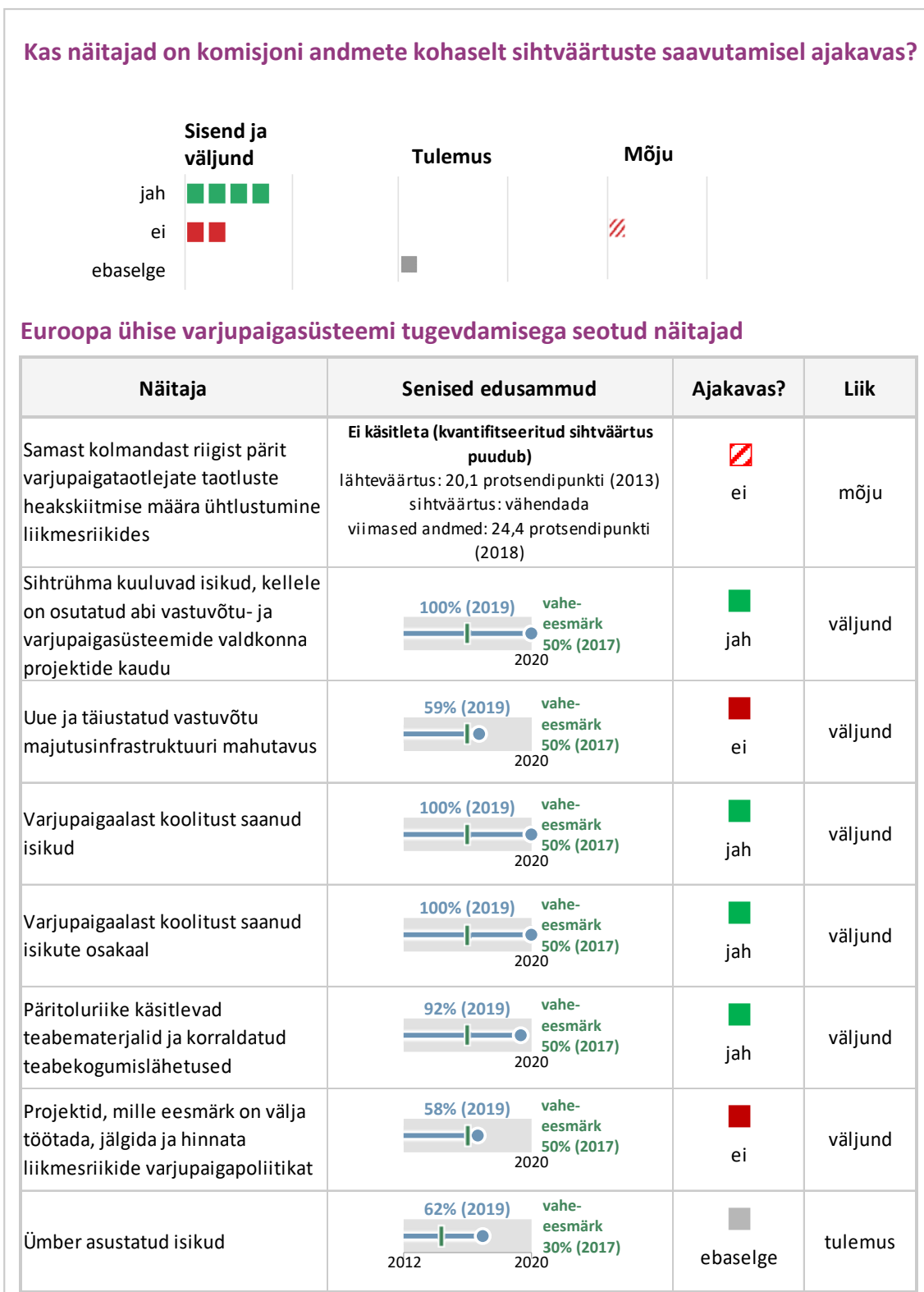
**5.21.** Kuigi EL on kehtestanud varjupaiga- ja rändepoliitikale ühised standardid, vastutavad rakendamise eest liikmesriigid. Pagulaste ja rändajate voog pärast 2015. aastat tõi esile märkimisväärsed struktuursed puudused Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ülesehituses ja rakendamises ning näitas, et vaja on nii rahvusvaheliste ja ELi normide ja väärtuste paremat järgimist kui ka meetmeid usalduse suurendamiseks ELi vastu. Muu hulgas tõi see kaasa ELi suunduva ebaseadusliku rände vähenemise, tõhusamad ja tulemuslikumad varjupaigamenetlused, varjupaigataotlejate kiirema sotsiaal-majandusliku integratsiooni ning tugevdatud koostöö ja partnerluse ELi mittekuuluvate riikidega rände haldamise eesmärgil<sup>20</sup>.

**5.22.** *Joonisel 5.5* on esitatud ülevaade programmiaruanne näitajatest, mis on seotud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tugevdamisega.

---

<sup>20</sup> Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse uurimus, „Europe’s two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019–24“, rändepoliitika, lk 188–190.

## Joonis 5.5. Ülevaade Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tugevdamisega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

Isegi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi panuse puhul tähendab poliitilise konsensuse puudumine seda, et Euroopa ühist varjupaigasüsteemi ei ole täielikult ellu viidud.

**5.23.** Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne<sup>21</sup> ning programmiaruanded<sup>22</sup> annavad positiivse pildi sellest, mida Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on saavutanud, kuna neli näitajat edenevad kavakohaselt ja kaheksast näitajast kuus on seotud väljunditega. Fond on pakkunud vastuvõtu- ja varjupaigatoetust rohkem kui 2 miljonile inimesele ning suurendanud või parandanud 30 026 majutuskoha. EL on toetanud 62 651 väljastpoolt ELi pärit pagulase turvalist ja seaduslikku ümberasustamist ning suurendanud selle tegevuse jaoks kasutada olevaid summasid. Fond aitab liikmesriikidel välja töötada, jälgida ja hinnata oma varjupaigapoliitikat ning on rahastanud 52 709 inimese koolitamist varjupaigaga seotud teemadel. Sellest hoolimata –

- ehkki on teatatud edusammudest seoses näitajatega, mis käsitlevad vastuvõtu- ja varjupaigatoetust saavaid isikuid, ning majutussuutlikkuse (majutuskohade arvu) suurenemisest, ei ole teavet selle kohta, mil määral vastavad esitatud väärtused tegelikele vajadustele (vt punkt [5.17](#));
- kahte 2020. aasta eesmärki ei ole kohandatud, kuigi need saavutati varakult (vt punkt [5.15](#)). 2017. aastal anti 1 232 954 inimesele vastuvõtu- ja varjupaigaalast toetust, mis ületas märkimisväärselt kõnealuse aasta vahe-eesmärki (643 350 inimest), kuid 2020. aastaks seatud sihti (1 286 700 inimest) ei kohandatud. Samuti oli 2017. aastaks saanud 21 752 inimest varjupaigateemalist koolitust, mis ületas tublisti selleks aastaks seatud vahe-eesmärki (12 603 inimest). 2019. aasta lõpuks oli see näitaja 52 709, kuid 2020. aasta eesmärk (25 205) jäi samaks.
- näitaja, mis näitab päritoluriigi teabe- ja teabekogumislähetuste kõrget taset, on peamiselt seotud ühe liikmesriigiga<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, 1. lisa, programmi tulemuslikkuse ülevaade, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, lk 154.

<sup>22</sup> ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 459, 463–465.

<sup>23</sup> ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 464.

## **Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond suurendas ümberasustamist, kuid see jääb eesmärgist allapoole**

**5.24.** Ümberasustamine on pagulaste jaoks turvaline ja seaduslik tee ELi sisenemiseks. Aastatel 2015–2019 asustati fondi toel ümber kokku 62 651 pagulast. See moodustab 62% ümberasustamise kumulatiivsest eesmärgist (101 116 inimest)<sup>24</sup>. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi vahendid sellele tegevusele olid 1 miljard eurot ehk 13% Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi eelarvest. Seda summat suurendati 2020. aastal 1,07 miljardi euron, et kajastada liikmesriikide lubadusi pagulasi ELis 2023. aastaks ümber asustada. Selle eesmärgi saavutamise sõltub siiski kujunevast olukorrast ja COVID-19 piirangute mõjust.

## **Afganistanist pärit varjupaigataotlejate taotluste heakskiitmise määrad on liikmesriigiti väga erinevad**

**5.25.** Tagamaks kõigi varjupaigataotlejate võrdne kohtlemine, et mitte soodustada teisest rännet teistesse liikmesriikidesse, mõõdetakse ühe üldnäitajaga eri liikmesriikide poolt samast päritoluriigist pärit varjupaigataotlejate taotluste heakskiitmise määra ühtlustumist (nende varjupaigaotsuste protsent, millega antakse Genfi konventsiooni kohane või täiendava kaitse seisund esimeses astmes). See näitab, kas liikmesriigid käsitlevad varjupaigajuhtumeid ühetaoliselt. Afganistani kodanikud on ELis varjupaika taotlevate kodanike seas suuruselt teine rahvusrühm. Liikmesriikide heakskiidetud varjupaigataotluste määrade näitajat väljendatakse standardhällbena, viidates keskmisele heakskiidetud varjupaigataotluste määrale, ning mida suurem on see standardhälve, seda suurem on erinevus varjupaigataotlusi vastu võtvate liikmesriikide vahel. Eri liikmesriikides on Afganistani kodanike taotluste rahuldamise määr vahemikus 6–98%, ilma et selleks annaks põhjust ilmsed erinevused nende aluseks olevate juhtumite laadis<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Aastatel 2017–2019 suurendati eesmärki 70 977 inimeseni, et kajastada liikmesriikide kohustuste suurenemist, ning 37 807 inimest asustati ümber.

<sup>25</sup> Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), „[Latest asylum trends, 2019 overview](#)“, avaldatud veebruaris 2020.



## Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on suurendanud liikmesriikide suutlikkust menetleda varjupaigataotlusi, kuid menetlemata taotluste arv ei vähene

**5.26.** Surve riiklikele rändesüsteemidele on endiselt suur<sup>26</sup>. 2019. aastal esitati ligikaudu 721 000 varjupaigataotlust, sealhulgas 657 000 esmakordset taotlust, mis on 11% rohkem kui 2018. aastal. Eurostati andmete kohaselt oli liikmesriikide ametiasutustel 2019. aasta lõpus ikka veel menetlemisel 899 000 rahvusvahelise kaitse taotlust, mis on veidi rohkem kui 2018. aasta lõpus.

**5.27.** Oma rändealases eriaruandes nr 24/2019 täheldasime, et varjupaigataotluste menetlemise suutlikkus on suurenenud Kreekas (AMiFi, EASO ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti toel) ja Itaalias (EASO kaudsel toel). Menetlemata varjupaigataotluste hulk Kreekas siiski suurenes ja Itaalias ei olnud piisavalt suutlikkust kaebuste suure arvu menetlemiseks<sup>27</sup>. Soovitasime komisjonil ja EASO-l tugevdada riiklike varjupaigasüsteemide haldamist.

## Integratsioon ja seaduslik ränne

**5.28.** Ligikaudu 4,6% ELi elanikkonnast on kolmandate riikide kodanikud, kes elavad ELis seaduslikult töö, hariduse, perekonna või muudel põhjustel<sup>28</sup>. Viis liikmesriiki võtavad vastu ligikaudu 77% sisserändajatest<sup>29</sup>. Liikmesriikidel lasub esmane vastutus rändajate integreerimise eest ning ELi eesmärk on töötada välja terviklik sisserändepoliitika, mille raames koheldakse isikuid, kelle alaline seaduslik elukoht ei ole ELis (nn kolmandate riikide kodanikke), õiglaselt ja mittediskrimineerivalt. ELi õigusraamistikus võetud valdkondlik lähenemisviis, mis ei hõlma kõiki kolmandate riikide kodanikke, kombineerituna paralleelsete riiklike kavadega ja riiklike integratsioonikavadega seotud küsimustega (nt kolmandate riikide diplomite tunnustamine), tähendab, et kolmandate riikide kodanikud võivad olla

<sup>26</sup> ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 459–465 ja „DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report“, lk 24.

<sup>27</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 102–129 ja 161–193 ning 5. soovitus.

<sup>28</sup> Eurostat, „Migrant integration“, 2017. aasta väljaanne, põhineb 2014b arvandmetel, v.a Taani, Iirimaa ja Madalmaad.

<sup>29</sup> Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, punkt 5.

tööturul ebasoodsas olukorras. See võib viia kehvemate pikaajaliste integratsioonitulemusteni ja kahjustada ELi võimet meelitada ligi kvaliteetseid töötajaid väljastpoolt ELi<sup>3031</sup>.

**5.29.** *Joonisel 5.6* on esitatud ülevaade programmide tegevusaruannete näitajatest, mis on seotud integratsiooni ja seadusliku rändega.

---

<sup>30</sup> Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, punktid 20 ja 40–42.

<sup>31</sup> Euroopa Parlamendi uuringuteenistuse uurimus, „Europe’s two trillion euro dividend: mapping the cost of Non-Europe 2019–24“, rändepoliitika, lk 179 ja 182.

## Joonis 5.6. Ülevaade integratsiooni ja seadusliku rändega seotud näitajatest

### Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?



### Integratsiooni ja seadusliku rändega seotud näitajad

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Liik
Erinevused kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike tööhõive määras	0% (2018) vahe-eesmärk 0% (2017) 2013 2020	ei	mõju
Sihtrühma kuuluvate isikud, kes osalesid lahkumiseelsetes meetmetes	30% (2019) vahe-eesmärk 50% (2017) 2020	ebaselge	väljund
Sihtrühma kuuluvad isikud, keda abistati integratsioonimeetmetega	100% (2019) vahe-eesmärk 50% (2017) 2020	jah	väljund
Kohalikud, piirkondlikud ja riiklikud poliitikaraamistikud/-meetmed/-vahendid, mille eesmärk on kolmandate riikide kodanike	100% (2019) vahe-eesmärk 50% (2017) 2020	jah	väljund
Koostöös teiste liikmesriikidega elluviidud projektid kolmandate riikide kodanike integreerimise valdkonnas	71% (2019) vahe-eesmärk 50% (2017) 2020	ebaselge	väljund
Projektid, mille eesmärk on välja töötada, jälgida ja hinnata liikmesriikide integratsioonipoliitikat	60% (2019) vahe-eesmärk 50% (2017) 2020	ei	väljund

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond toetab integratsioonimeetmeid, kuid selle pikaajalist mõju ei ole veel näha**

**5.30.** Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne ning programmiarued annavad positiivse pildi sellest, mida Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on saavutanud, ning komisjon leiab, et integratsiooni tegevussuund on tõeliselt edukas<sup>32</sup>. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on andnud integratsioonimeetmete kaudu toetust peaaegu 6 miljonile inimesele. Sellest hoolimata –

- o kahe näitaja (osalemine lahkumiseelsetes meetmetes ja liikmesriikide koostööprojektid kolmandate riikide kodanike integreerimise valdkonnas) puhul tehtud edusammud on ebaselged; kahe näitaja (kõrgetasemeline näitaja kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike tööhõivemäärade erinevuste vähendamiseks, millele Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondil puudub otsene mõju, ning projektid poliitikameetmete väljatöötamiseks, jälgimiseks ja hindamiseks) saavutamine on ajakavast maas; kaks saavutatud eesmärki on seotud näitajatega, mille puhul eesmärgid on juba saavutatud (vt punkt 5.15);
- o edu ei saa hinnata ainult väljundite seisukohast. Näiteks keelekursustel ja ühiskonnaõpetuse kursustel osalemine kui kvalifikatsiooni ja tööalase konkurentsivõime parandamise toetamine ei tähenda tingimata paremat integratsiooni. Selliste meetmete pikaajalist mõju on võimalik näha 2024. aastal avaldatavas järelhindamises;
- o üldist näitaja eesmärki, milleks on kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike tööhõive määra erinevus 10 protsendipunkti võrra, kuluperioodi lõpuks tõenäoliselt ei saavutata, eriti kui ELi majanduslik olukord prognoosi kohaselt halveneb<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, 1. lisa, programmi tulemuslikkuse ülevaade, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, lk 155.

<sup>33</sup> ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 462.

## Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi mõju kõrge kvalifikatsiooniga töötajate ligimeelitamisel on piiratud

**5.31.** Kolmandate riikide kodanike integreerimise eest vastutavad liikmesriigid, samal ajal kui EL toetab neid rahastamise ja stiimulitega<sup>34</sup>. Nõukogu võttis 2004. aastal vastu 11 sisserändajate integreerimise poliitika ühist põhimõtet, milles määratleti integratsioon kui „vastastikusel kohandumisel põhinev dünaamiline, pikaajaline ja pidev kahesuunaline protsess“, mis hõlmab nii rändajaid kui ka vastuvõtvat ühiskonda. 2016. aastal võttis komisjon vastu rändajate integreerimise tegevuskava, mis sisaldas mitmeid soovitusi liikmesriikidele. Liikmesriikide vastused nendele ettepanekutele on olnud erinevad<sup>35</sup>.

**5.32.** ELi seadusliku rände õigusraamistik on sätestatud seitsmes direktiivis, mis võeti vastu aastatel 2003–2016 ja mis hõlmavad kolmandate riikide kodanike riiki lubamise ja seal elamise tingimusi, võrdset kohtlemist ja liikuvust ELis. Direktiivid hõlmavad kolmandate riikide kodanike eri kategooriaid: sisserännanud pereliikmed (pere taasühinemine), pikaajalised elanikud, üliõpilased ja teadlased, kõrgelt kvalifitseeritud töötajad (sinine kaart), hooajatöötajad ja ettevõtjasiseselt üleviidud töötajad. Üks direktiiv hõlmab riiki lubamise menetluslike aspekte ühtse loa kaudu. Kuna liikmesriikidel on teatav kaalutusõigus nende direktiivide ülevõtmisel riigisisesse õigusesse, ei ole mõned rändajate suhtes kohaldatavad eeskirjad kõigis ELi liikmesriikides ühesugused<sup>36</sup>.

**5.33.** Et saavutada aluslepingus sätestatud eesmärk töötada välja ühine ELi sisserändepoliitika<sup>37</sup>, tegi komisjon 2019. aastal õigusaktide toimivuskontrolli käigus kindlaks mitu kriitilise tähtsusega probleemi ning märkis, et „kehtival seadusliku rände raamistikul on piiratud mõju üldistele rändeprobleemidele, millega Euroopa silmitsi seisab“<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> ELTLi artikli 79 lõige 4.

<sup>35</sup> Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, punktid 35–37 ja 40–42.

<sup>36</sup> Kontrollikoja infodokument nr 4/2018 väljastpoolt ELi saabuvate rändajate integreerimise kohta, kokkuvõtte III punkt ja punkti 20 lõppmärkused 21 ja 22.

<sup>37</sup> ELTLi artikkel 79.

<sup>38</sup> Vt komisjoni töödokument, „Executive summary of the fitness check on EU legislation on legal migration“, SWD(2019) 1056 final, 3. jagu, järeelmeetmed.

**5.34.** Iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruanetes ei esitata teavet meetmete kohta, mille eesmärk on meelitada seadusliku rände kavade kaudu ELi kõrgelt kvalifitseeritud töötajaid, ning näitajad ei sobi selliste meetmete kohta aru andmiseks<sup>39</sup>. Probleemid võivad tekkida ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu kui kaasseadusandjate vaheliste lahkavuste tõttu. Näiteks peatati 2019. aastal läbirääkimised kavandatud reformi üle, mille eesmärk oli ajakohastada viisainfosüsteemi ja muuta sinise kaardi süsteem atraktiivsemaks, sest kaasseadusandjad ei suutnud mitmes põhipunktis kokku leppida<sup>40</sup>.

### Tagasisaatmispoliitika ja ebaseaduslik ränne

**5.35.** Nii ebaseaduslikud rändajad kui ka kolmandate riikide kodanikud, kelle varjupaigataotlused on tagasi lükatud või kellel ei ole enam õigust ELi jääda, tuleb ohutult saata tagasi nende päritolu- või transiidiriiki vabatahtliku toetatud tagasipöördumise või sunniviisilise tagasisaatmise (väljasaatmise) süsteemi kaudu. Vabatahtlik tagasipöördumine on eelistatav, kuna see kahjustab vähem suhteid kolmandate riikidega ja on kulutõhusam kui sunniviisiline tagasisaatmine<sup>41</sup>.

**5.36.** *Joonisel 5.7* on esitatud ülevaade programmiaruanete näitajatest, mis on seotud ebaseaduslike rändajate tagasisaatmisega.

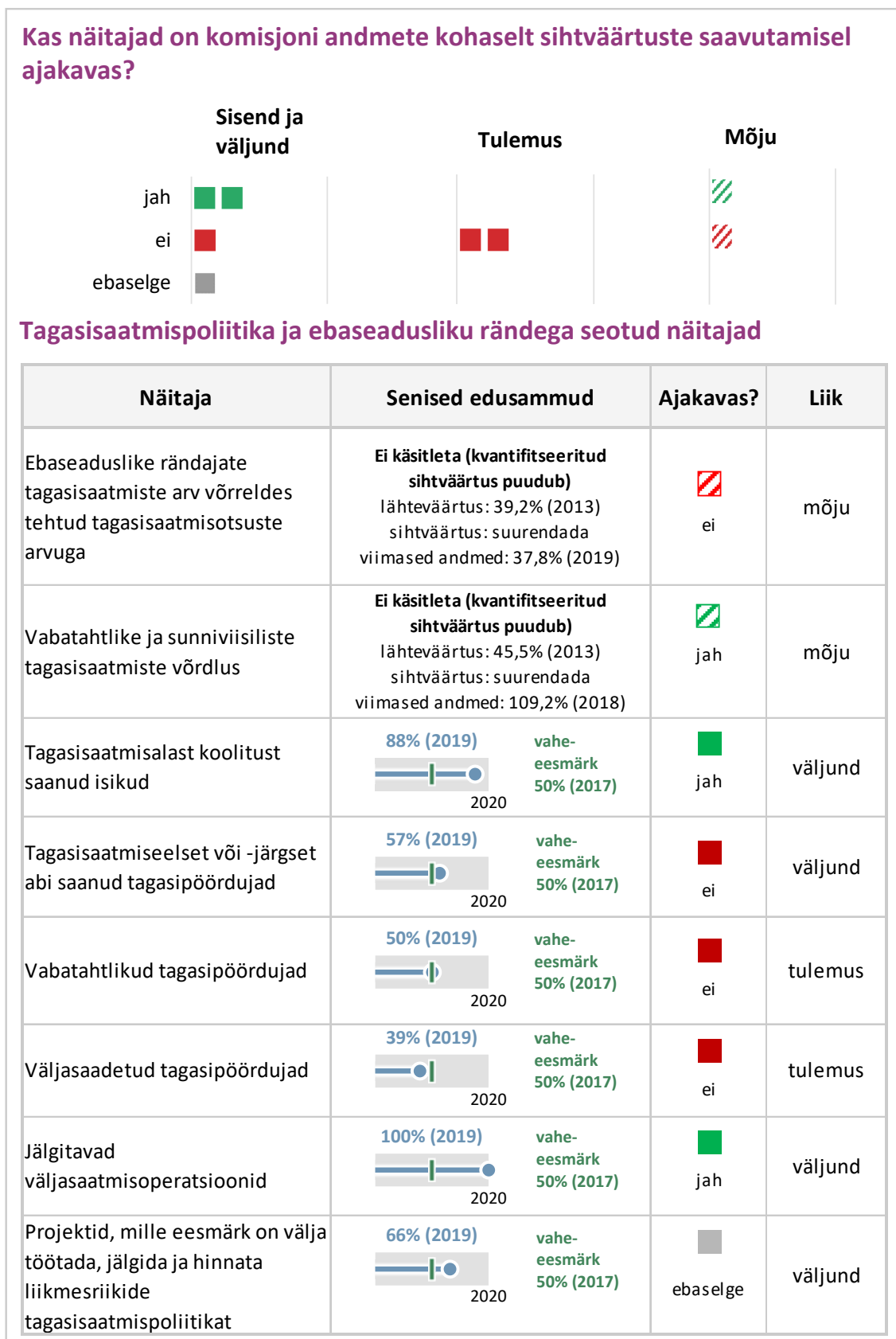
---

<sup>39</sup> Komisjoni ettepanek võtta vastu EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV kolmandate riikide kodanike kõrgema tasandi kutseoskusi nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, COM(2016) 378 final, seletuskiri nr 1. Ettepaneku põhjused ja eesmärgid ning 2.–6. põhjendus.

<sup>40</sup> Rände ja siseasjade peadirektoraadi 2019. aasta tegevusaruanne, lk 8 ja 27.

<sup>41</sup> 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, 1. lisa, programmi tulemuslikkuse ülevaade, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, lk 156.

## Joonis 5.7. Ülevaade ebaseaduslike rändajate tagasisaatmisega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## Tagasisaatmise määrad on endiselt ebarahuldavad

**5.37.** Vajadus õiglaste, jätkusuutlike ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiate järele on olnud enamiku liikmesriikide jaoks üha olulisem eesmärk. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond aitas liikmesriikidel välja töötada, jälgida ja hinnata tagasisaatmispoliitikat, koolitada üle 25 000 inimese tagasisaatmisega seotud teemadel ning anda 115 000 tagasipöördujale tuge taasintegreerimiseks enne ja pärast tagasipöördumist.

**5.38.** Sellest hoolimata on ELis tervikuna nende isikute tagasisaatmise määr, kellel ei ole enam õigust ELi territooriumil viibida, ebarahuldav (31,5%), kuigi vabatahtliku tagasipöördumise puhul on see veidi parem kui sunniviisilise tagasisaatmise puhul<sup>42</sup>.

**5.39.** Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond kaasrahastab nii sunniviisiliselt kui ka vabatahtlikult tagasipöördujaid ning jälgib väljasaatmisoperatsioone<sup>43</sup>. Tagasipöördujate arvu suhtes seatud eesmärke ei ole saavutatud, kuid jälgitavate väljasaatmisoperatsioonide 2017. aasta vahe-eesmärk saavutati juba viis korda samal aastal ning 2020. aasta eesmärk ei ole ambitsioonikas ja seda ei ole selle arvessevõtmiseks kohandatud (vt punkt [5.14](#)). Lisaks ei ole jälgitavate operatsioonide ja tagasipöördujate vaheline erinevus selge ning näitajates sisalduv teave võib olla ebausaldusväärne. Lõppkokkuvõttes sõltub tagasisaatmisstrateegiate tõhus rakendamine suurel määral poliitilisest kontekstist.

---

<sup>42</sup> 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, 1. lisa, programmi tulemuslikkuse ülevaade, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, lk 156.

<sup>43</sup> Nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ (tagasisaatmisdirektiiv) artikli 8 lõikega 6 kohustatakse liikmesriike rakendama sunniviisilise tagasisaatmise jälgimise süsteemi, mille kohaselt sunniviisiline väljasaatmine hõlmab tagasisaatmist tegevatest asutustest erinevaid ja sõltumatuid organisatsioone/asutusi. Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) toetab tagasisaatmise järelevalvet, lähetades eksperte (edaspidi „tagasisaatmise järelevalvajad“), kes teevad tagasisaatmisoperatsioonide sõltumatut järelevalvet, et tagada põhiõiguste järgimine.



**5.40.** Komisjoni tulemusaruannetes on kindlaks tehtud mõned madala tagasisaatmise määra põhjused<sup>44</sup>. Eelkõige saab põhiprobleeme lahendada ainult siis, kui liikmesriigid kasutavad täielikult ära kõik olemasolevad vahendid<sup>45</sup> ning päritolu- või transiidiriigid on valmis tagasipöördujaid vastu võtma. Liikmesriikide rändesüsteemid on aga ikka veel märkimisväärse surve all (vt punktid **5.26–5.27**) ja kaasseadusandjad peavad veel tagasisaatmisdirektiivi uuesti sõnastatud versiooni vastu võtma.

**5.41.** Oma rändealases eriaruandes nr 24/2019 täheldasime, et Kreeka ja Itaalia tagasisaatmissüsteem oli problemaatiline, sest võrreldes tehtud tagasisaatmisotsustega saadeti tagasi palju vähem rändajaid. Tagasisaatmised on problemaatilised kogu ELis. Tegime kindlaks mõned põhjused, mis vähendasid tagasisaatmisoperatsioonide tulemuslikkust: varjupaigataotluste menetlemiseks kuluv aeg, kinnipidamiskeskuste ebapiisav suutlikkus, mitterahuldav koostöö rändajate päritoluriigiga ning asjaolu, et rändajad lihtsalt põgenevad, kui otsus nende tagasisaatmise kohta on vastu võetud<sup>46</sup>. Samuti tegime kindlaks kaks paralleelset ELi rahastatavat kava, millega toetatakse sama liiki tagasisaatmismeetmeid<sup>47</sup>.

## Liikmesriikidevaheline solidaarsus ja jagatud vastutus

**5.42.** *Joonisel 5.8* on esitatud ülevaade programmaruannete näitajatest, mis on seotud solidaarsuse ja vastutuse jagamisega liikmesriikide vahel. Kuigi ümberpaigutatud või rahvusvahelise kaitse all olevate isikute üleviimine liikmesriikide vahel näib olevat 2020. aasta (väiksemate) läbivaadatud eesmärkidega kooskõlas, ei saa sama öelda koostööprojektide kohta solidaarsuse ja vastutuse jagamise edendamiseks.

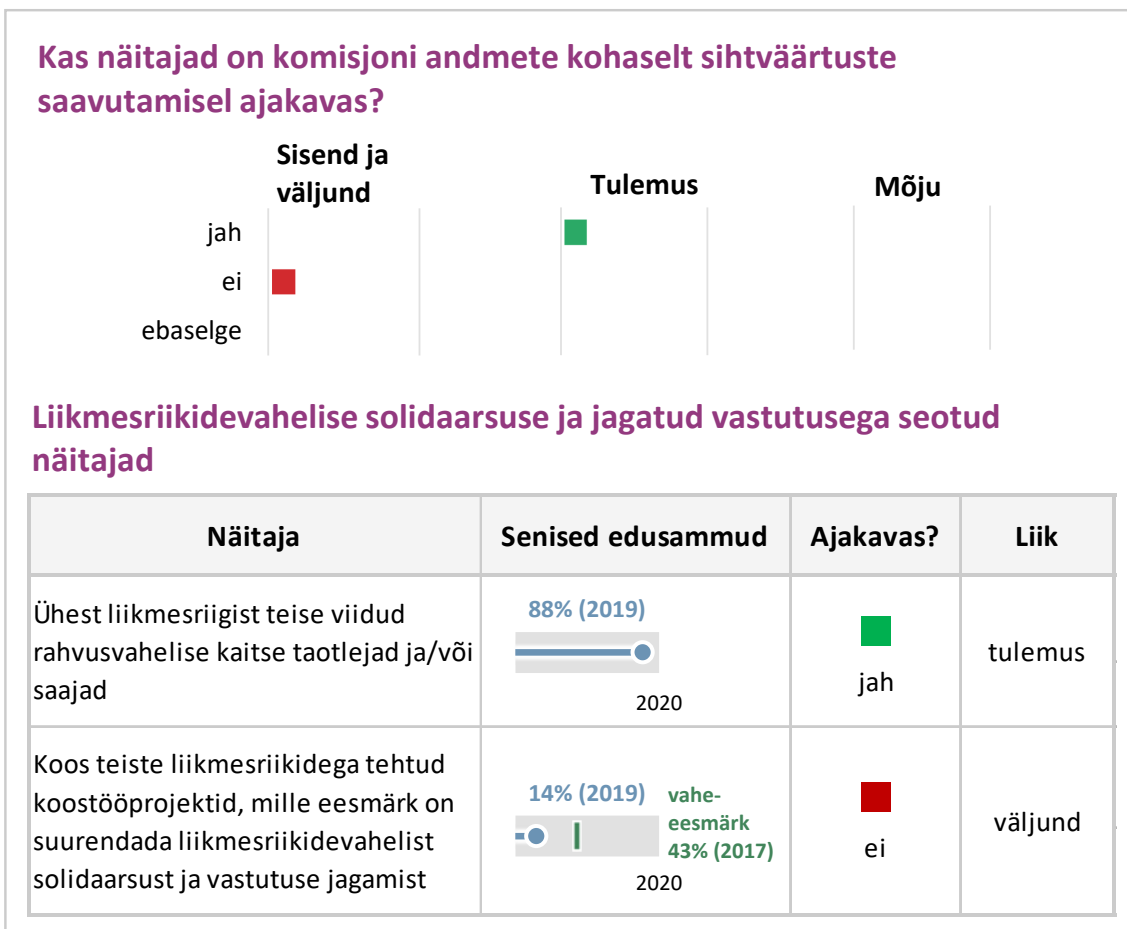
<sup>44</sup> 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi programmi tulemuslikkuse ülevaate 1. lisa, lk 156; ELi eelarveaasta 2021 üldeelarve projekt, töödokumendi I osa „Programmi tegevuskulude aruanded“, COM(2020) 300, juuni 2020, lk 460; ning „DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report“, lk 17–19.

<sup>45</sup> „DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report“, lk 17.

<sup>46</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, kokkuvõtte punkt VII ja punktid 130–145.

<sup>47</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 94–101, 160.

## Joonis 5.8. Ülevaade solidaarsuse ja vastutuse jagamisega seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanannetele.

## Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond suurendas solidaarsust, kuid tal ei õnnestunud suurendada vastutuse jagamist liikmesriikide vahel

**5.43.** 2015. aasta rändekriisi ajal võeti kasutusele Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi erakorralise abi (EMAS) ning ELi ametite (EASO, Frontex ja Europol) ja liikmesriikide rahalised vahendid<sup>4849</sup>, et aidata kõige suurema surve all olevatel liikmesriikidel lühikese aja jooksul suure varjupaigataotlejate sissevooluga toime tulla (*selgitus 5.1*). Hädaolukorras ümberpaigutamise kavasad kasutati Euroopa rändepoliitikas esimest korda<sup>50</sup>. Nende eesmärk oli anda kõige suurema surve all olevatest riikidest pärit varjupaigataotlejad üle väiksema surve all olevatesse liikmesriikidesse<sup>51</sup>. Siiski on tõendeid selle kohta, et mõned liikmesriigid ei võtnud nende Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi toetatud algatuste raames piisavalt vastutust, mis vähendas nende tulemuslikkust.

- o Esmase vastuvõtu keskused sõltusid teiste liikmesriikide lähetatud ekspertidest. Nende riiklike ekspertide lähetamine oli sageli lühiajaline, mis tekitas küsimusi tõhususe kohta<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 28–30.

<sup>49</sup> Komisjoni talituste töödokumendis: „Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund“, SWD(2018) 339 final, punkt 3.2.2, kokkuvõtte lk 42, punktides 5.1.4 ja 5.1.5 leiti, et EMASil oli roll solidaarsuse ja vastutuse jagamise tugevdamisel.

<sup>50</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 35–53.

<sup>51</sup> Dublin III määruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) kohaselt vastutab taotluse menetlemise eest esimene liikmesriik, kus varjupaigataotlus esitatakse.

<sup>52</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 6/2017: „ELi reaktsioon rändekriisile: esmase vastuvõtu süsteem“, kokkuvõtte V punkt ja punkt 49.

- Kahe nõukogu 2015. aasta septembri otsuse<sup>53</sup> alusel ümberpaigutatavast 160 000 inimesest on liikmesriikidesse ja Schengeni riikidesse ümber paigutatud veidi üle 34 700 inimese. See moodustab 96% taotlustest, võttes arvesse nõukogu otsustes sätestatud abikõlblikkuse kriteeriume<sup>54</sup>.
- Oma rändealases eriaruandes nr 24/2019 täheldasime, et ümberpaigutatud rändajate arv ei olnud piisav, et tõhusalt leevendada survet Kreeka ja Itaalia varjupaigasüsteemidele, ning et väga väike osa potentsiaalselt tingimustele vastavaid rändajaid paigutati ümber (peamiselt registreeritud kandidaatide väikese arvu tõttu)<sup>55</sup>.
- Ajutised ümberpaigutamiskavad kaotasid kehtivuse 2017. aasta septembris. 2020. aasta juuni seisuga ei ole saavutatud üksmeelt komisjoni ettepaneku kohta reformida Dublini süsteemi, millega nähakse ette taotlejate jaotamine liikmesriikide vahel. Kuna ELi tasandil puudub ametlik ümberpaigutamismehhanism, koordineerib komisjon peamiselt Itaalias, Maltal ja Kreekas maabuvate rändajate juhtumipõhist vabatahtliku ümberpaigutamise süsteemi<sup>56</sup>.

**5.44.** Vahehindamise tulemused näitasid, et isegi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi vahendite olemasolu korral on rahvusvahelise kaitse saajate ühest liikmesriigist teise viimisel tehtud vähe edusamme<sup>57</sup>. Lisaks täheldati vähest edu seoses koostööprojektidega teiste liikmesriikidega kolmandate riikide kodanike integreerimise, kolmandate riikidega tagasisaatmiseelse ja -järgse abi ning solidaarsuse ja vastutuse jagamisega muudes valdkondades kui eespool osutatud hädaolukorra lahendamise kavad<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Nõukogu 14. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1523 ja nõukogu 22. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1601.

<sup>54</sup> 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, 1. lisa, programmi tulemuslikkuse ülevaade, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond, lk 156.

<sup>55</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 35–47.

<sup>56</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 24/2019: „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“, punktid 48–53.

<sup>57</sup> „Interim evaluation of the AMIF“, lõpparuanne, punkt 5.1.4.1, lk 86 ja punkt 5.1.4.2, lk 88.

<sup>58</sup> „Interim evaluation of the AMIF“, lõpparuanne, 4. järeldus, 4. alapunkt, lk 206.

## Järeldused

**5.45.** Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond andis märkimisväärset toetust, et aidata liikmesriikidel tulla toime varjupaiga- ja rändeküsimustega seotud kulude ja probleemidega, nagu ümberpaigutamine ja ümberasustamine, rändajate toetuskavad ning eluasemete ehitamise ja ajakohastamise rahastamine. Seda toetust antakse tundlikus poliitilises kontekstis, mida iseloomustavad liikmesriikide erinevad seisukohad.

**5.46.** Tulemuslikkuse näitajaid käsitlev teave, mille komisjon esitab iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning programmiaruannetes, käsitleb tulemuslikkust peamiselt liikmesriikide tegevuse tasandil. Siiski ei ole liikmesriikide esitatud alusnäitajaid käsitleva teabe usaldusväärsust ja järjepidevust veel piisavalt kontrollitud (vt punkt [5.16](#)). Tulemuslikkuse näitajad ei hõlma teavet EMASI rahastamise kohta (30% fondist) (vt punkt [5.18](#)).

**5.47.** Kuigi 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne sisaldab kontekstipõhist teavet, ei näita see, kas fond liigub oma üldeesmärgi õigeaegse saavutamise suunas. Kätesaadav teave osutab kulutuste asjakohasusele ja nende ELi lisaväärtusele, kuid määratletud näitajad ei anna tõendeid säästlikkuse ja tõhususe kohta (vt punkt [5.19](#)). Asjaolu, et kaks kolmandikku näitajatest mõõdavad tegevusi ja väljundeid, võib anda saavutustest liiga positiivse ülevaate. Kümme näitajat 24-st on saavutamas oma 2020. aasta eesmärgi ning veel nelja puhul ei ole edenemine kindel ([joonis 5.4](#)). Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond aitab kõige paremini tugevdada Euroopa ühist varjupaigasüsteemi ning on kõige nõrgem ebaseaduslike rändajate tagasisaatmisel.

**5.48.** Kuigi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi varjupaigaalane toetus on aidanud rohkem kui 2 miljonit inimest (vt punkt [5.23](#)), ei ole Euroopa ühine varjupaigasüsteem veel lõplikult valmis. Näiteks on liikmesriikide vahel märkimisväärsed erinevusi samast riigist pärit varjupaigataotlejate vastuvõtmisel (vt punkt [5.25](#)), ning vaatamata Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi abile liikmesriikide suutlikkuse suurendamisel esineb taotluste menetlemisel endiselt mahajäämused (vt punktid [5.26–5.27](#)). Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond suurendas pagulaste ümberasustamist, kuid seatud eesmärk ei ole siiski täidetud (vt punkt [5.24](#)).

**5.49.** Kuigi integratsiooni ja seadusliku rändega seotud tegevuste väljundnäitajad näitavad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi saavutusi positiivses valguses, sest integratsioonimeetmetest saab kasu üle 6 miljoni inimese, ei ole nende pikaajaline mõju veel teada, kuna rändajate tööhõiveväljavaated on võrreldes ELi kodanikega endiselt märkimisväärselt erinevad (vt punkt **5.30**). Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondil on piiratud mõju eesmärgile soodustada kõrge kvalifikatsiooniga töötajate seaduslikku rännet ELi (vt punktid **5.31–5.34**).

**5.50.** Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond andis liikmesriikidele abi selliste isikute tagasisaatmiseks, kellel ei ole enam õigust ELis viibida, kuid kelle tagasisaatmise määrad on üldiselt mitterahuldavad (vt punktid **5.37–5.41**). Ainult 31,5% ELis tehtud tagasisaatmisotsustest saata ebaseaduslikud rändajad tagasi nende päritoluriiki on tegelikult kaasa toonud tagasisaatmise (vt punkt **5.38**). AMIFI rahastatud vabatahtlikud tagasipöördumised on saavutanud 50% eesmärgist ja sunniviisilised väljasaatmised 39% (*joonis 5.7*). Varasemad kohustuslikud ümberpaigutamiskavad, mille eesmärk oli jagada vastutust liikmesriikide vahel, jäid samuti eesmärgist allapoole (vt punkt **5.43**).

## Lisad

### Lisa 5.1. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi programmi eesmärgid

ÜLDEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA VALIMIST?
ÜE1	Fondi üldeesmärk on aidata kaasa rändevoogude tõhusale juhtimisele ning ühise varjupaiga-, täiendava või ajutise kaitse poliitika ja ühise rändepoliitika rakendamisele, tugevdamisele ja edasiarendamisele, austades seejuures täiel määral Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õigusi ja põhimõtteid.	E/K	JAH

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA VALIMIST?
EE1	Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kõigi aspektide, sealhulgas selle välismõõtmte tugevdamine ja arendamine.	Euroopa ühine varjupaigasüsteem	JAH
EE2	seadusliku rände toetamine liikmesriikidesse kooskõlas nende majanduslike ja sotsiaalsete vajaduste, näiteks tööturu vajadustega, tagades seejuures liikmesriikide sisserändesüsteemide terviklikkuse, ning kolmandate riikide kodanike tulemusliku integreerimise edendamine.	Integratsioon ja seaduslik ränne	JAH
EE3	liikmesriikides selliste õiglaste ja tõhusate tagasisaatmisstrateegiate edendamine, mis aitavad võidelda ebaseadusliku sisserände vastu, keskendudes eelkõige tagasipöördumise püsivusele ja tulemuslikule päritolu- ja transiidiriiki tagasivõtmisele.	Tagasisaatmispoliitika ja ebaseaduslik ränne	JAH
EE4	suurendada solidaarsust ja vastutuse jagamist liikmesriikide vahel, pöörates tähelepanu eeskätt rändajate ja varjupaigataotlejate voogudest enim mõjutatud liikmesriikidele, sealhulgas praktilise koostöö kaudu.	Solidaarsus ja vastutuse jagamine liikmesriikide vahel	JAH

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.



## **6. peatükk**

### **Globaalne Euroopa**

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	6.1.–6.2.
<b>Ulatus ja käsitlusviis</b>	6.3.–6.6.
<b>Arengukoostöö rahastamisvahend</b>	6.7.–6.27.
<b>Arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärk ja toimimine</b>	6.7.–6.8.
<b>Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave</b>	6.9.–6.10.
<b>Arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemuslikkust käsitleva teabe alusel</b>	6.11.–6.27.
Üldised märkused	6.11.–6.20.
Arengukoostöö rahastamisvahendi näitajatest saab peamiselt taustteavet	6.12.
Arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärkide täitmist toetavad vähemlevinud vahendid	6.13.
Arenguvaldkonnas osalejate ebaühtlus võib edusammude tegemist takistada	6.14.–6.16.
Kirjeldatud on ka teisi näitajaid, ent neid ei kasutata arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse mõõtmiseks	6.17.
Infolüngad	6.18.–6.20.
Kestliku arengu toetamine	6.21.–6.24.
Näitajad viitasid positiivsele trendile, ehkki andmete katvus on vähenenud	6.22.
Kliimamuutuste teema integreerimise ja rohemajanduse edendamise osas teatati edusammudest, ent teistes valdkondades jäi hindamine ebapiisavaks	6.23.–6.24.
Demokraatia konsolideerimine ja toetamine	6.25.–6.27.
Inimõiguste vallas saavutatud tulemused on endiselt killustunud	6.26.
Inimõiguste integreerimise vallas tehtav töö on veel pooleli	6.27.
<b>Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend</b>	6.28.–6.56.
<b>Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärk ja toimimine</b>	6.28.–6.30.

<b>Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave</b>	6.31.–6.32.
<b>Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemuslikkust käsitleva teabe alusel</b>	6.33.–6.56.
Üldised märkused	6.33.–6.44.
Valitud erieesmärkide tulemuslikkus jääb ebaselgeks, mis tähendab, et Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi üldist tulemuslikkust ei ole võimalik hinnata	6.34.
ELi suhted teiste riikidega on üldiselt tugevamaks muutunud, ent suhete ülesehituse probleemid püsivad	6.35.–6.39.
DG NEAR tunnistab Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi seire tõhustamise vajadust	6.40.
Infolüngad	6.41.–6.44.
Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine	6.45.–6.49.
Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia ülesehitamisel ei ole selgeid edusamme tehtud	6.46.–6.49.
Kestliku arengu toetamine	6.50.–6.53.
Positiivne trend inimarengu ja ettevõtluse arengu vallas	6.51.–6.53.
Heanaaberlike suhete edendamine	6.54.–6.56.
Teatud edusammud poliitilise stabiilsuse, eelkõige julgeolekusektori reformi vallas	6.55.–6.56.
<b>Tehingute tulemuslikkuse kontrolli tulemused</b>	6.57.
<b>Järeldused</b>	6.58.–6.62.
<b>Lisad</b>	
<b>Lisa 6.1. Arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärgid</b>	

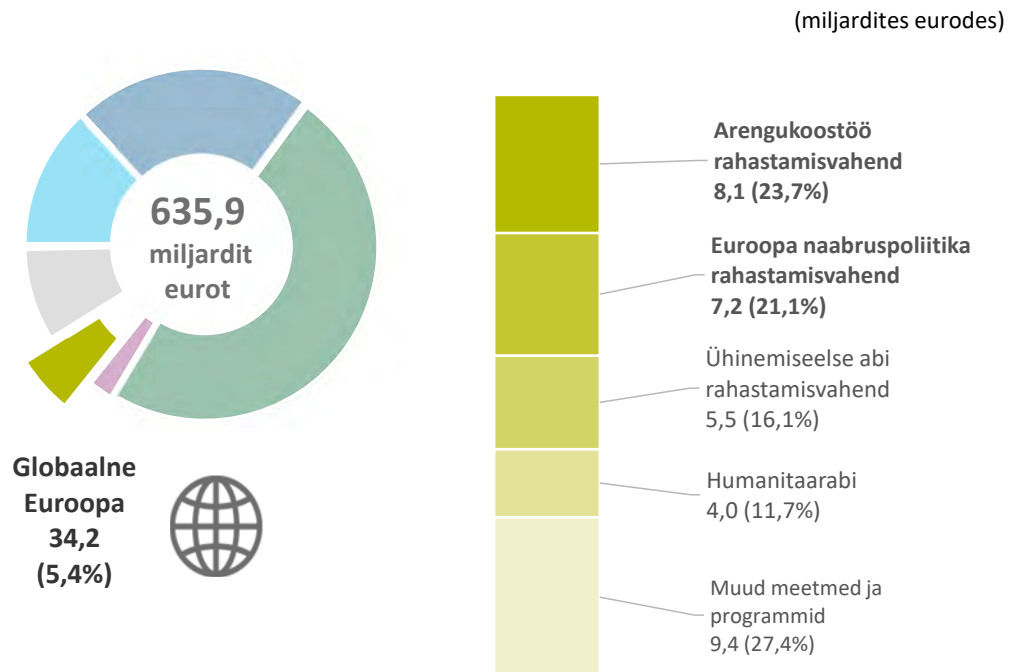
## Sissejuhatus

**6.1.** *Mitmeaastase finantsraamistiku* rubriik 4 „Globaalne Euroopa“ hõlmab kõiki ELi üldeelarvest rahastatud kulutusi *välistegevusele*. Välistegevus hõlmab:

- ELi väärtuste (inimõigused, demokraatia ja õigusriigi põhimõtte) edendamist väljaspool Euroopa Liitu;
- võitlust selliste ülemaailmsete probleemidega nagu kliimamuutused ja bioloogilise mitmekesisuse vähenemine;
- ELi arengukoostöö mõju suurendamist eesmärgiga aidata kaotada vaesus, toetada *kestlikku arengut* ja edendada jõukust;
- stabiilsuse ja julgeoleku edendamist kandidaat- ja naaberriikides;
- Euroopa solidaarsuse suurendamist pärast looduslikke ja inimtekkelisi katastroofe;
- kriiside vältimise ja lahendamise parandamist, rahu säilitamist, rahvusvahelise julgeoleku tugevdamist ja rahvusvahelise koostöö edendamist;
- ELi ja vastastikuste huvide edendamist väljaspool liitu.

**6.2.** Selle rubriigi perioodi 2014–2020 kavandatud kogukulutused on 66 miljardit eurot, millest 2019. aasta lõpuks oli välja makstud 34,2 miljardit eurot (vt [joonis 6.1](#)).

**Joonis 6.1. Globaalne Euroopa: 2014.–2019. aasta maksed mitmeaastase finantsraamistiku praeguste kulukohustuste alusel, osakaal mitmeaastase finantsraamistiku kõigi rubriikide maksetest ja nende jaotus**



Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni andmete põhjal.

## Ulatus ja käsitusviis

**6.3.** *Liites* kirjeldatakse käesoleva peatüki koostamisel kasutatud metoodikat.

**6.4.** Valisime rubriigi „Gloaalse Euroopa“ alla kuuluvast 15 *programmist*/rahastamisvahendist kaks: arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi, mis moodustavad kokku 44,8% aastatel 2014–2019 selle finantsraamistiku rubriigi all tehtud maksetest.

**6.5.** *Lisas 6.1* on loetletud kõik arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärgid ning esile toodud meie analüüsiks valitud eesmärgid. Käsitlesime kokku nelja arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärki ja valisime neli seitsmest Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärkidest koos nende vastavate näitajatega.

**6.6.** Käesolev peatükk põhineb suures osas Euroopa Komisjoni teabe läbivaatamisel, mida täiendavad võimaluse korral meie enda auditi- ja ülevaatearuannete leiud. Viitame kogu tekstis oma allikatele.

# Arengukoostöö rahastamisvahend

## Arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärk ja toimimine

**6.7.** Arengukoostöö rahastamisvahend on ELi peamine arengumaade toetamiseks kasutatav rahastamisallikas, mida haldab Euroopa Komisjoni rahvusvahelise koostöö ja arengu peadirektoraat (DG DEVCO) (vt arengukoostöö rahastamisvahendi ja selle tausta ülevaade [joonisel 6.2](#)). Selle üldeesmärk on kõrvaldada vaesus ning see eesmärk jaguneb kaheks erieesmärgiks: „kestliku arengu soodustamine“ ja „demokraatia konsolideerimine ja toetamine“<sup>1</sup>. Arengukoostöö rahastamisvahendi vahendeid kasutatakse järgmisteks eesmärkideks:

- 1) geograafilised programmid, mis hõlmavad mitmeid arengumaid (umbes 60% arengukoostöö rahastamisvahendi eelarvest);
- 2) teemaprogrammid (umbes 36%);
- 3) üleaaafrikaline programm, millega toetatakse Aafrika ja ELi strateegilist partnerlust (ligikaudu 4%).

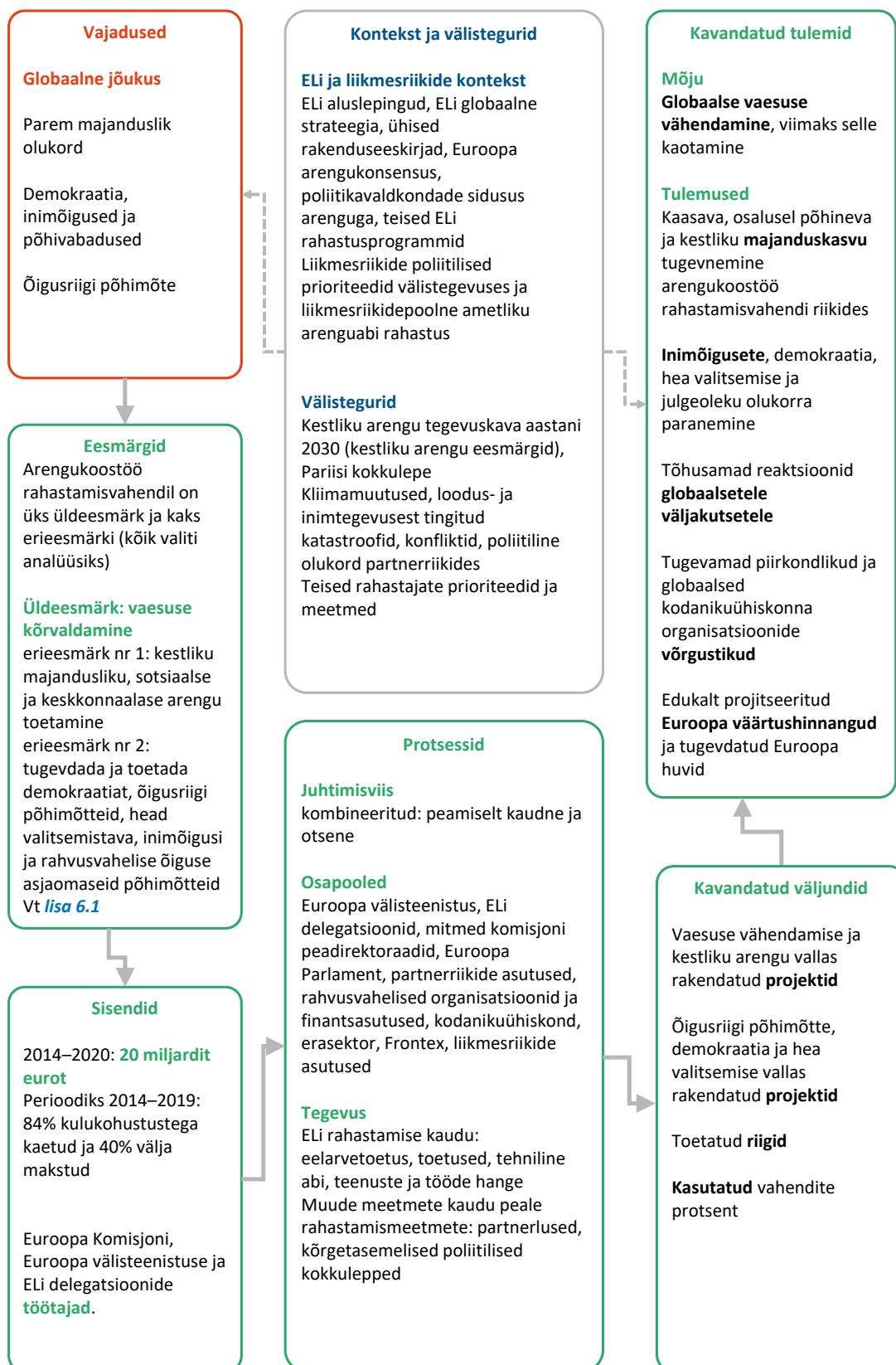
**6.8.** Arengukoostöö rahastamisvahendi 2014.–2020. aasta finantsraamistiku eelarve on umbes 20 miljardit eurot. Komisjon oli 2019. aasta lõpuks kokku eraldanud 84% rahastamisvahendi eelarvest ning kulutanud 40%<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Eesmärkide terviktekstid on toodud [lisas 6.1](#).

<sup>2</sup> Vt [programmide tulemuslikkuse ülevaade 2019. aasta haldus-ja tulemusaruande 1. lisa](#), lk 187.

## Joonis 6.2. Arengukoostöö rahastamisvahendi ülevaade



Allikas: Euroopa Kontrollikoda arengukoostöö rahastamisvahendi määruse nr 233/2014, komisjoni programmiaruanete, iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse ülevaate, iga-aastaste tegevusaruannete ja arengukoostöö rahastamisvahendi hindamise (SWD (2017) 600 final)) alusel.

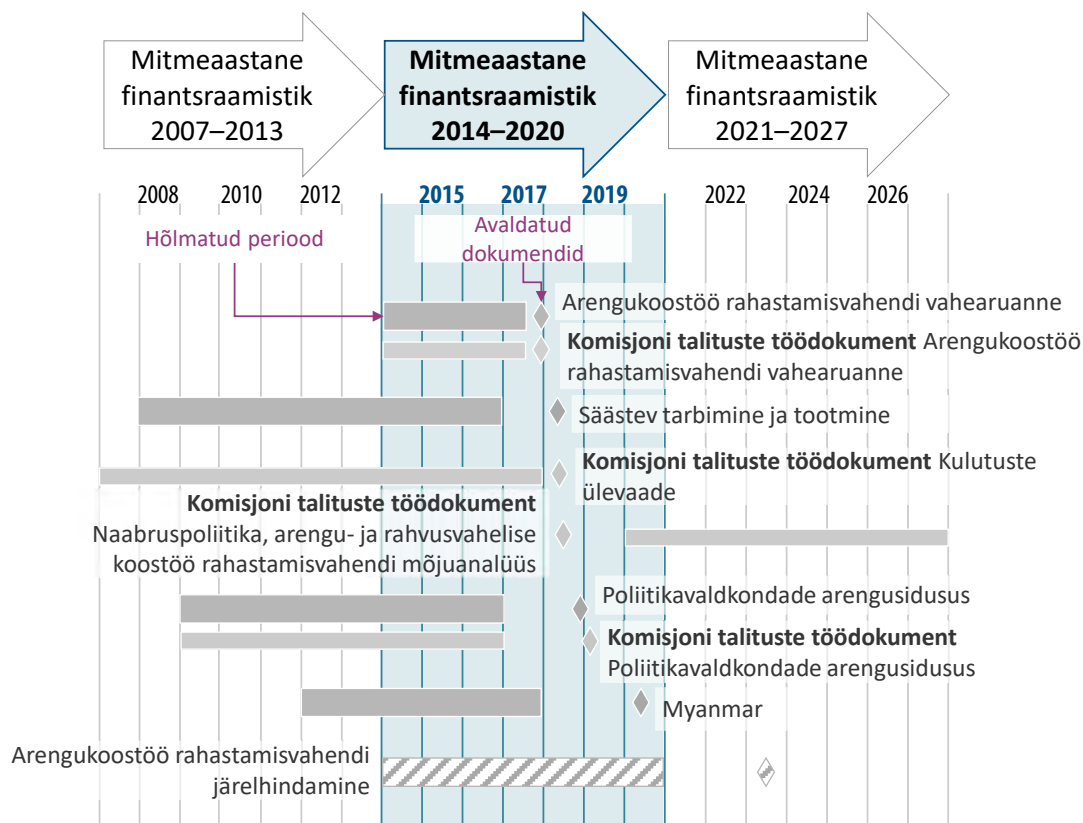


## Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave

**6.9.** Komisjon avaldab lisaks oma tavalistele kõrgetasemelistele tegevusaruannetele (*iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne, programmiaruanded ja iga-aastased tegevusaruanded*)<sup>3</sup> aastaaruande *ELi välistegevuse rahastamisvahendite* rakendamise kohta. Selles aruandes käsitletakse ELi globaalsete kohustuste täitmist muuhulgas ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku näitajate alusel<sup>4</sup>.

**6.10.** Komisjon on Euroopa arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkust käsitlenud mitmes erinevas hindamises. *Joonisel 6.3* on esitatud valik meie läbi vaadatud hindamisi.

### Joonis 6.3. Arengukoostöö rahastamisvahendi peamiste hindamiste ajakava ja hõlmatud ajavahemikud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes komisjoni avaldatud hindamistele ja talituste töödokumentidele.

<sup>3</sup> Vt punkt 1.3.

<sup>4</sup> Selles peatükis ja terves aruandes räägime *sisend-, väljund-, tulemus-* ja *mõjunäitajatest*. Termin „tulemused“ vastab arenguabi ametlikus sõnastikus terminile „tulem“ (*OECD DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*).

## Arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemuslikkust käsitleva teabe alusel

### Üldised märkused





**6.11.** *Joonisel 6.4* on esitatud ülevaade kõigist programmiaruanetes sisalduvatest arengukoostöö rahastamisvahendi näitajatest. *Joonisel 6.5* on välja toodud üldeesmärgiga seotud näitajad. Üksikasjalikum ülevaade erieesmärkide kaupa on esitatud *joonisel 6.6* ja *joonisel 6.7*. Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>5</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Eelkõige on meie hinnang selle kohta, kas konkreetne näitaja püsib ajakavas, seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab asjaomane näitaja oma sihtväärtuse. Hindamisel ei võeta arvesse seda, kas ja kui tihedalt on konkreetne näitaja seotud arengukoostöö rahastamisvahendi meetmete ja eesmärkidega, ega seda, kas selle näitaja jaoks seatud sihtväärtus on piisavalt ambitsioonikas. Seega on see arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamisel alles esimene samm. Samuti ei auditeerinud me alusandmete usaldusväärsust, ent vaatlesime seda 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23).







---

<sup>5</sup> Vt ka 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35.

## Joonis 6.4. Ülevaade kõigist programmiaruannetes sisalduvatest arengukoostöö rahastamisvahendi näitajatest

### Kas arengukoostöö rahastamisvahendi näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?

	Sisend ja väljund	Programmide tulemusnäitajad	
		Tulemus	Mõju
Üldeesmärk			
Erieesmärk nr 1 Kestliku arengu toetamine			
Erieesmärk nr 2 Demokraatia konsolideerimine ja toetamine			

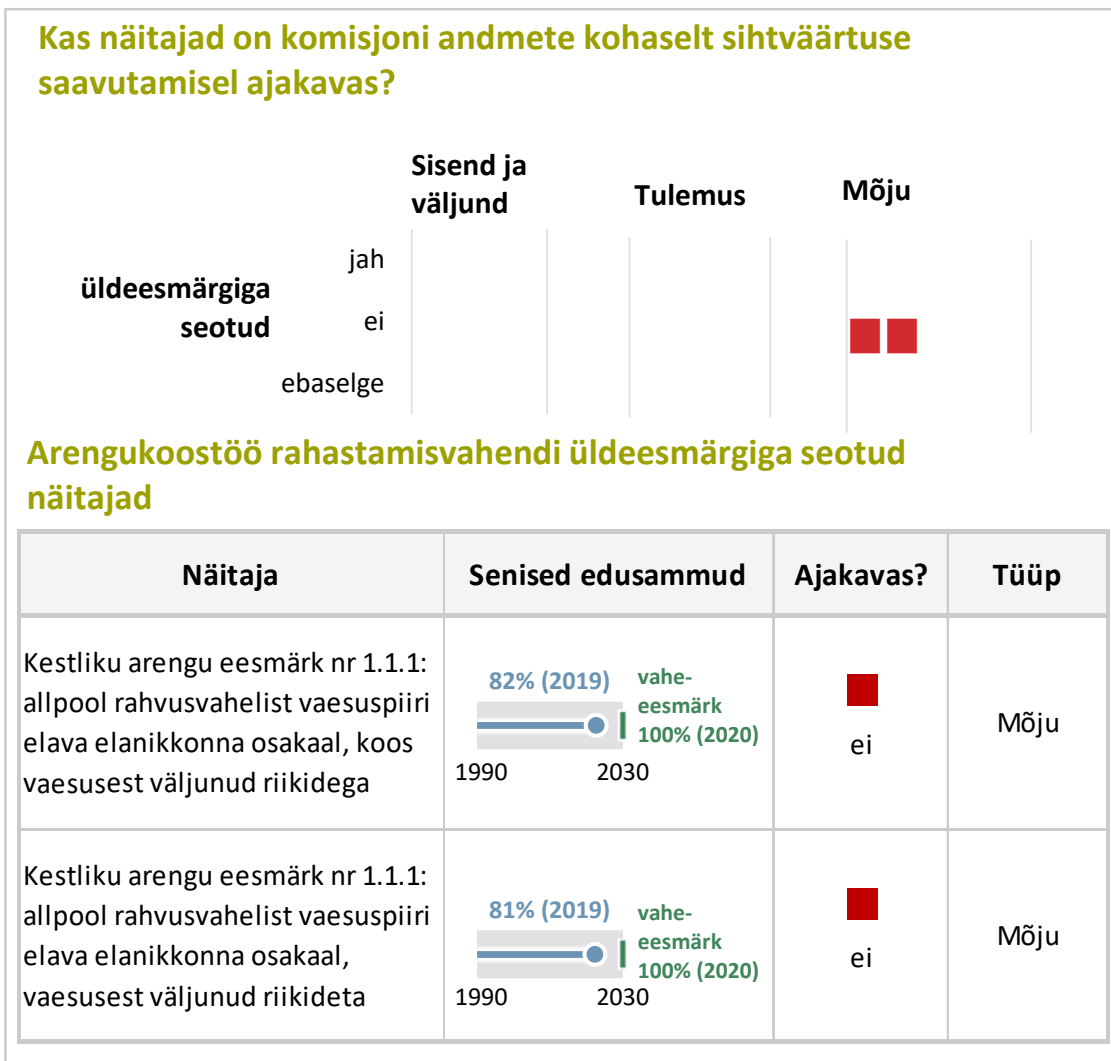
	Kas näitajad on sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?		
	AJAKAVAS	AJAKAVAST MAAS	EBASELGE
Kvantifitseeritud sihtväärtusega näitajad			
Kvantifitseeritud sihtväärtusteta näitajad			

*Märkus:* meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud.

Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. Programmi raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## Joonis 6.5. Ülevaade üldesmärgiga nr 1 seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

### Arengukoostöö rahastamisvahendi näitajatest saab peamiselt taustteavet

**6.12.** Arengukoostöö rahastamisvahendi näitajad on peamiselt mõjunäitajad, mis annavad ülevaate kontekstist, milles arengukoostöö rahastamisvahendit kasutatakse, ent ei hinda selle tulemuslikkust. Arengukoostöö rahastamisvahendil ei ole *tulemusnäitajaid* ning on ainult üks *väljundnäitaja*. Ehkki aruanded, mille läbi vaatasime, hõlmasid kvalitatiivset teavet, oli esitatud kvalitatiivsete tulemuslikkust käsitlevate andmete vähese spetsiifilisuse tõttu raske selgelt aru saada, kui tulemuslikud on olnud programmi erinevad aspektid. Üks näide sellest on seotud arengukoostöö rahastamisvahendi üldesmärgiga kaotada vaesus ja sellele vastava näitajaga „allpool rahvusvahelist vaesuspiiri elava elanikkonna osakaal“. Edusammud ei ole seotud ainuüksi ELi tegevusega.

## **Arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärkide täitmist toetavad vähemlevinud vahendid**

**6.13.** Esile on kerkinud ka teisi arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärkide saavutamist toetavaid rahastamisvorme, näiteks segarahastamine (ELi *toetuste* ühendamine avaliku ja erasektori investeringutega), mis toimub Ladina-Ameerikas *piirkondlike investeerimisrahastute* kaudu ning Aafrikas *ELi usaldusfondide* kaudu. Meie auditaruannetes on märgitud, et meie valimisse kaasatud ELi usaldusfondidest rahastatud projektid olid hakanud väljundeid andma ning et need fondid olid aidanud projektide elluviimist kiirendada. ELi usaldusfondid on osutunud vaatamata mitmetele meie aruannetes välja toodud probleemidele (rahaliste vahendit vähene ühendamine, ühesehitus, haldamine ja kitsaskohtade seire) paindlikuks vahendiks, mida kasutada hädaolukordades<sup>6</sup>. Üks ELi usaldusfondide põhimõtetest on kasutada täiendavad rahalised vahendid ära ELi toetuse suurendamiseks ja seega paremate *tulemuste* saavutamiseks. Praeguseks on ELi usaldusfondidel aga õnnestunud kaasata vähesel määral uusi rahastajaid<sup>7</sup> ja rahalisi vahendeid<sup>8</sup>.

## **Arenguvaldkonnas osalejate ebaühtlus võib edusammude tegemist takistada**

**6.14.** Arengukoostöö rahastamisvahendi vahehindamise käigus juhti tähelepanu erinevate arenguvaldkonnas osalejate ebaühtlusele. Partnerriikides, kus arengukoostöö rahastamisvahendit rakendatakse, on esindatud mitmed ELi liikmesriigid. Arengukoostöö rahastamisvahendi puhul eelistatakse partnerriigi ja ELi vahelise ühtsuse ja vastastikuse täiendavuse maksimeerimiseks nende vahelist ühist strateegiat. Vaatamata teatud edusammudele esineb aga endiselt teatud vastuseisu *ühise programmitöö* suhtes. Mõnel juhul kardavad partnerriikide valitsused, et ühine kavandamine võib kaasa tuua abi üldise vähenemise. Mõned liikmesriigid arvavad, et *ühine programmitöö* võib vähendada nende nähtavust ja nõrgendada tegevuse

---

<sup>6</sup> Vt [eriaruanne 11/2017](#) „Kesk-Aafrika Vabariigi jaoks ette nähtud ELi Bêkou usaldusfond“, punktid 62–65, ja [eriaruannet 32/2018](#) „ELi hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks: paindlik, kuid piisavalt fookustamata“, punktid 39–44.

<sup>7</sup> Vt [eriaruanne 11/2017](#) „Kesk-Aafrika Vabariigi jaoks ette nähtud ELi Bêkou usaldusfond“, punktid 55–61.

<sup>8</sup> Vt [eriaruanne 32/2018](#) „ELi hädaolukorra usaldusfond Aafrika jaoks: paindlik, kuid piisavalt fookustamata“, punktid 6–9.

vastamist nende riiklikele huvidele ja prioriteetidele. Seesuguse vastuseisuga kaasneb tegevuste kattumise oht<sup>9</sup>.

**6.15.** EL ja selle liikmesriigid on võtnud kohustuse tagada *poliitikavaldkondade arengusidusus*, eesmärgiga minimeerida ebaühtlus ja luua erinevate ELi meetmete vaheline sünergia, et muuta arengukoostöö tulemuslikumaks. ELi poliitikavaldkondade arengusidususe välishindamise tulemusel jõuti aga järeldusele, et ELi sisepoliitikas ei arvestata piisavalt selle potentsiaalse mõjuga arengumaadele. ELi poliitikavaldkondade arengusidususe tase oli ka erinevates poliitikavaldkondades erinev<sup>10</sup>.

**6.16.** Nagu meie auditites on mainitud, põhjustasid need *ühise programmitöö* ja poliitikavaldkondade arengusidususega seotud probleemid ebajärjekindlust nii ELi rahastamisvahendite tegevuses kui ka ELi ja liikmesriikide vahelises koostöös<sup>11</sup>.

#### **Kirjeldatud on ka teisi näitajaid, ent neid ei kasutata arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse mõõtmiseks**

**6.17.** Teistes komisjoni aruannetes, näiteks DG DEVCO iga-aastastes tegevusaruannetes ja ELi välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise aastaaruannetes käsitletakse samuti näitajaid, millest võib saada teavet arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse kohta (vt punkt **6.9**). DG DEVCO ei ole neid seni arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkusest teavitamiseks kasutanud. Ehkki nendest näitajatest saab teavet terve DG DEVCO ja kõigi välistegevuse rahastamisvahendite summa kohta, on mõnedes nendest näitajatest sisalduv teave ka rahastamisvahendite kaupa jagatav. See tähendab, et neid saaks kasutada nimelt arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamiseks.

---

<sup>9</sup> Vt [External Evaluation of the Development Cooperation Instrument \(2014-mid-2017\)](#), lk 33 ja [SWD\(2017\) 600 final](#), lk 11 ja 19.

<sup>10</sup> Vt [External Evaluation of the European's Union's Policy Coherence for Development](#), juuli 2018, lk viii, ix ja 23.

<sup>11</sup> Vt meie auditiaruanded [Myanmari](#) (punktid 44–45) ja [Hondurase](#) (punktid 18– 20) kohta ning [ELi usaldusfondi kohta Aafrika jaoks](#) (punktid 33–38).

## Infolüngad

**6.18.** Komisjon kasutab programmide hindamiseks lepinguliste töövõtjate abi, kes hindavad programmide *tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust* ja ELi lisaväärtust. Seesuguse hindamisprotsessi peamine tulem<sup>12</sup> on *talituste töödokument*, milles esitatakse hindamise tulemused. Kahe puhul<sup>13</sup> neljast *järeldamisest*, mille läbi vaatasime, ei olnud aga talituste töödokumenti koostatud, mis tähendab, et DG DEVCO arvamust välishindajate järelduste kohta ei avaldatud. Need järeldused on tähtsad, sest komisjon kasutab neid programmides tehtavate muudatuste põhjendamiseks.

**6.19.** Projektide seires esineb kitsaskohti. Paljude meie auditite käigus täheldati juhtumeid, mille puhul näitajad ei olnud projekti eesmärkide jaoks piisavad või mille puhul sihtväärtused määratleti alles pärast rahastuse eraldamist<sup>14</sup>. Teistel juhtudel ei olnud näitajad spetsiifilised<sup>15</sup> või asjakohased<sup>16</sup> või puudusid lähte-<sup>17</sup> või sihtväärtused<sup>18</sup>. Näitajate jaoks andmete kogumise allikad ei olnud alati usaldusväärsed<sup>19</sup> või andmeid ei kogutudki<sup>20</sup>. Meie kõige hiljutisemas eriaruandes *eelarvetoetuse* andmete kvaliteedi kohta leiti ka, et näitajatel on mitmeid vajakajäämisi<sup>21</sup>.

---

<sup>12</sup> Vt „Better Regulation Guidelines“, SWD(2017) 350, I peatükk.

<sup>13</sup> Vt *Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production*, 11.aprill 2018 ja *Evaluation of the EU cooperation with Myanmar*, jaanuar 2020.

<sup>14</sup> Vt meie eriaruanne *Hondurase* kohta, punkt 36.

<sup>15</sup> Vt meie eriaruanne *ELi usaldusfondi kohta Aafrika jaoks* kohta, punkt 49.

<sup>16</sup> Vt meie eriaruanne *Hondurase* kohta, punkt 36.

<sup>17</sup> Vt meie eriaruanded *ELi usaldusfondi kohta Aafrika jaoks*, punktid 20 ja 51, ja *Hondurase* kohta, punkt 36.

<sup>18</sup> Vt meie eriaruanne *Hondurase* kohta, punkt 26.

<sup>19</sup> *Samas*, punkt 36.

<sup>20</sup> Vt meie eriaruanne *Myanmari* kohta, punktid 46–48.

<sup>21</sup> Vt meie eriaruanne *eelarvetoetuse andmete kvaliteedi* kohta, punktid 26–32.

**6.20.** Teine infolünk on tingitud paratamatust ajalisest vahest rahaliste vahendite eraldamise ja tulemuste ilmumise vahel. 1. jaanuari 2020 seisuga oli 60% 2014.–2019. aasta finantsraamistikus arengukoostöö rahastamisvahendile eraldatud summast veel kasutamata (vt punkt **6.8**), mis tähendab, et paljud tulemused saavutatakse tõenäoliselt alles pärast 2020. aastat. Nagu kõigi välistegevuse rahastamisvahendite puhul, peab komisjon ka selle rahastamisvahendi kohta koostama perioodi 2014–2020 lõpliku hindamisaruande<sup>22</sup>, mis tuleb esitada pärast 2022. aastat.

### Kestliku arengu toetamine

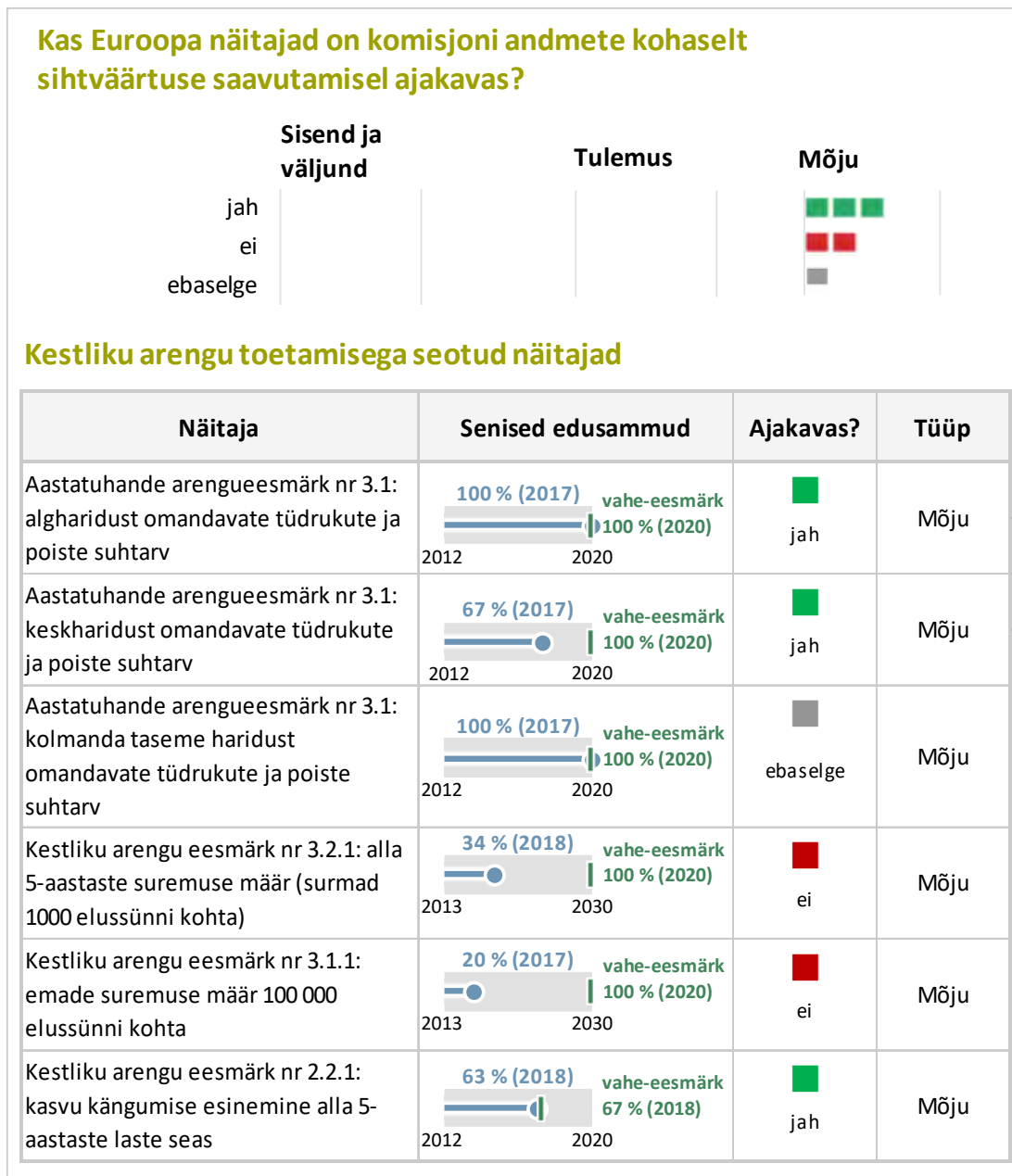
**6.21.** *Joonisel 6.6* antakse ülevaade programmiaruanetes käsitletud näitajatest, mis on seotud erieesmärgiga nr 1, „kestliku arengu toetamine“.

---

<sup>22</sup> Vt. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määrus (EL) nr 236/2014, milles sätestatakse liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused.



## Joonis 6.6. Ülevaade erieesmärgiga nr 1 seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

### Näitajad viitasid positiivsele trendile, ehkki andmete katvus on vähenenud

**6.22.** Kõik näitajad viitavad positiivsele trendile ja kolm näitajat on sihtväärtuste saavutamisel ajakavas. Mõne esialgu erieesmärgile <sup>23</sup> määratud näitajate kasutamine on aga lõpetatud. Seetõttu ei avaldata enam kvantitatiivseid andmeid näiteks töötuse, alghariduse lõpetamise ja CO<sub>2</sub> heidete kohta. Lisaks pärinevad 2019. aasta

<sup>23</sup> Vt Programme statements for 2014 draft budget, lk 272–274.

programmiaruan­des esitatud ülejäänud nelja näitaja tegelikud tulemused 2018. või isegi 2017. aastast. Siiski ilmneb neist positiivne trend:

- arengukoostöö rahastamisvahend oli haridust saavate tüdrukute ja poiste vahekorra osas seatud sihtväärtuse ületanud;
- laste kasvu aeglustumise esinemise vähendamise sihtväärtuse saavutamisel püüti üldjoontes ajakavas;
- ehkki emade sünnitusel suremuse ja alla 5-aastaste laste suremuse vähendamisel ei olnud päris ajakavas, oli tehtud järjekindlaid edusamme.

### **Kliimamuutuste teema integreerimise ja rohemajanduse edendamise osas teatati edusammudest, ent teistes valdkondades jäi hindamine ebapiisavaks**

**6.23.** Komisjon teatas headest tulemustest välistegevuses kliimamuutuste teema *integreerimise* vallas, olles sellele eraldanud 21,5% 2014.–2019. aasta rahalistest vahenditest<sup>24</sup>. ELi säästva tarbimise ja tootmise alase koostöö välis­hindamise tulemusena järeldati, et liidu tegevus rohemajanduse edendamise vallas oli olnud Aasias ja Vahemere piirkonnas tulemuslik, ent Aafrikas vähem tulemuslik (vt *selgitus 6.1*).

**6.24.** Teistes kestliku arenguga seotud valdkondades on raske järeldusi teha, sest veenvalt tõendatud üldised hindamised puuduvad. Näiteks hariduse valdkonnast ei leidunud me kõigi arengukoostöö rahastamisvahendiga hõlmatud riikide kohta riigipõhiseid hindamisi. Hiljuti Myanmarile antud hinnangus väidetakse, et ligipääs haridusele ja hariduse kvaliteet on paranenud, mis on kooskõlas ka meie 2018. aasta koostatud hindamisega<sup>25</sup>. Meie 2016. aasta eriaruan­des Hondurase kohta leiti aga, et arengukoostöö rahastamisvahend oli andnud haridussektoris erinevaid tulemusi. Vaatamata mitmetele positiivsetele tulemustele ei olnud saavutatud ühtegi kaheksast riiklikus kavas 2014. aastaks seatud sihtväärtusest, kuue puhul olid tulemused isegi lähteväärtusest madalamale langenud<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Vt 2019 AAR annexes, lk 487 ja 488.

<sup>25</sup> Vt meie eriaruanne *Myanmari* kohta, punkt 53.

<sup>26</sup> Vt meie eriaruannet *Hondurase* kohta, punktid 48–50.

## Selgitus 6.1

### Arengukoostöö rahastamisvahend toetas säästlikku tarbimist ja tootmist

„SWITCH to Green“ on arengukoostöö rahastamisvahendist rahastatud algatus rohemajanduse edendamiseks, mis võimaldaks luua majanduskasvu ning töökohti ja vähendada vaesust. Selle programmide eesmärk on toetada säästvate tarbimis- ja tootmismudelite kasutuselevõttu, suurendada mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ja äriteenuste osutajate võimekust ning suurendada poliitikakujundajate ja ettevõtjate vahelist võrgustikutööd. Komisjon on 2007. aastal käivitatud algatusele kokku eraldanud üle 257 miljoni euro<sup>27</sup>.

Säästava tarbimise ja tootmise hindamisel<sup>28</sup> hinnati eelkõige SWITCHi kolme piirkondlikku programmi (SWITCH-Asia, SWITCH Africa Green ja SwitchMed) ja nende sekretariaati. Leiti, et erinevad geograafilised rakendamispirkonnad, ent sarnased eesmärgid andsid hea aluse üksteiselt õppimiseks, ent kolme piirkondliku programmi vahelise sünergia osas oli veel arenemisruumi.

Kõige suurema mõjuga komponent, ökoettevõtete arendamine, suurendas säästava tarbimise ja tootmise tavade kasutuselevõttu ja mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate investeeringuid ning aitas hinnanguliselt luua 352 000<sup>29</sup> keskkonnahoidlikku töökohta. Programm SWITCH-Asia oli eriti efektiivne, aidates muuhulgas muuta Tai autotööstuse tarneahelad keskkonnahoidlikumaks.

## Demokraatia konsolideerimine ja toetamine

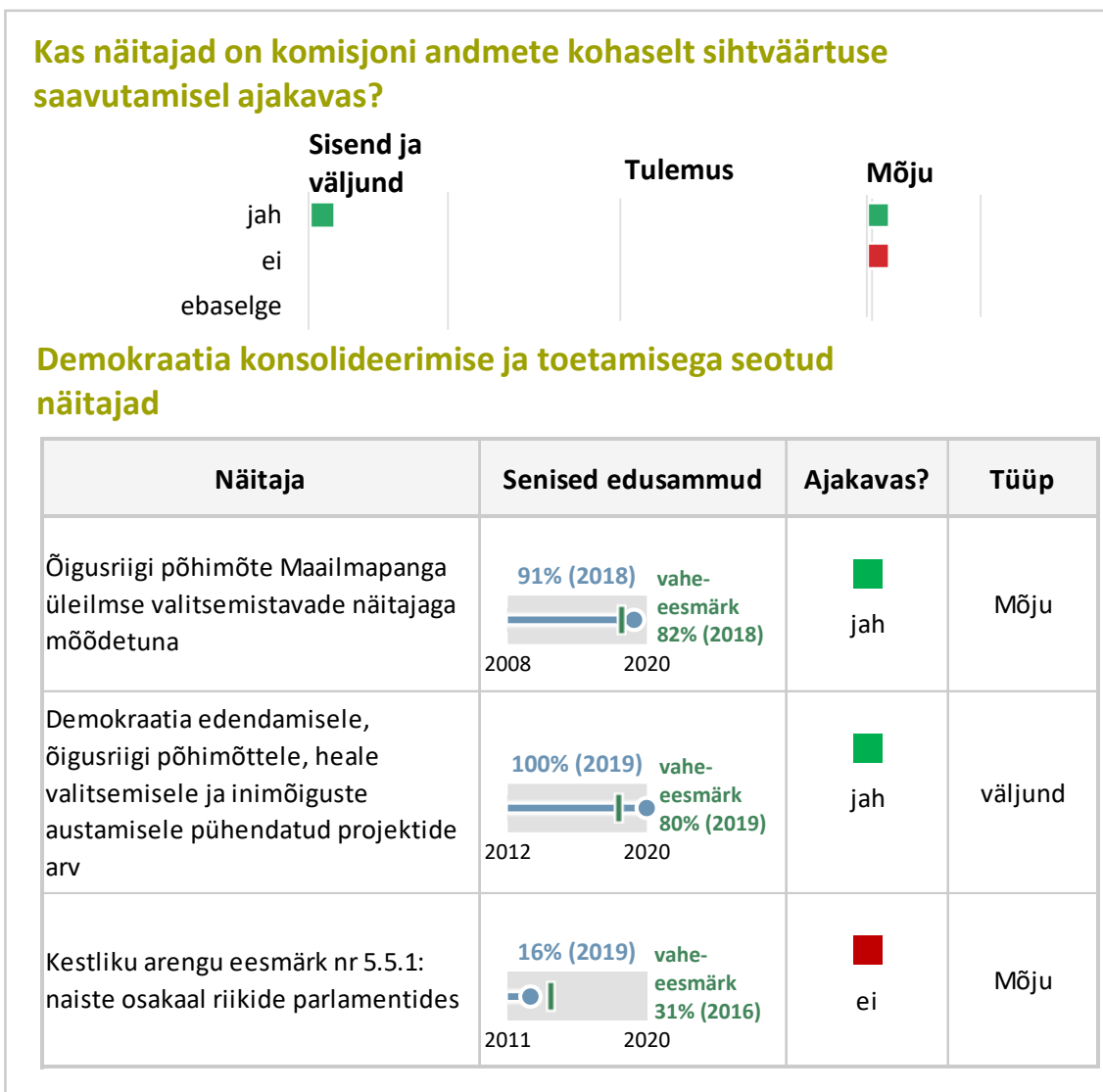
**6.25.** *Joonisel 6.7* antakse ülevaade programmiaruanetes käsitletud näitajatest, mis on seotud erieesmärgiga nr 2, „demokraatia konsolideerimine ja toetamine“.

<sup>27</sup> Vt Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production, 11. aprill 2018.

<sup>28</sup> Samas.

<sup>29</sup> Hinnanguline programmide SWITCH-Asia ja SWITCH African Green raames loodud töökohtade arv kokku (samas, lk 47).

## Joonis 6.7. Erieesmärgiga nr 2 seotud näitajate ülevaade



Allikas: Euroopa Kontrollikoda 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruanne alusel.

### Inimõiguste vallas saavutatud tulemused on endiselt killustunud

**6.26.** Komisjoni 2017. aasta arengukoostöö rahastamisvahendi vahehindamises teatati mitmest teatud regionides demokraatia ja inimõigustega seotud probleemidega tegelemist takistavast asjaolust (nt inimõigused Iraagis, justiitsküsimused Boliivias). Leiti, et inimõiguste vallas saavutatud tulemused olid „killustunud ja küsitavalt kestlikud“<sup>30</sup>. Mitmed elemendid kinnitasid erieesmärgi nr 2 osas negatiivset trendi. Vaatamata sellele, et piirkonnas viiakse läbi aina rohkem arengukoostöö rahastamisvahendist rahastatud projekte, on õigusriigi põhimõtte rakendamine arengukoostöö rahastamisvahendi riikides vähenenud ja varem riikide parlamentides naiste esindatuse suurendamisel tehtud vähesed edusammud kadusid

<sup>30</sup> Vt „Arengukoostöö rahastamisvahendi vahehindamine“, lk 20 ja 21.

2019. aastal. Soovime siiski rõhutada, et selles valdkonnas tehtavad edusammud ei sõltu ainult komisjonist.

### **Inimõiguste integreerimise vallas tehtav töö on veel pooleli**

**6.27.** Inimõiguste integreerimise teema on arengukoostöö rahastamisvahendi riikides vastuoluline teema ja selles vallas tehtav töö on veel pooleli<sup>31</sup>. Näiteks Myanmaris hindamises märgiti, et poliitilised ja kultuurilised tegurid võivad teatud inimõiguste aspektide, näiteks soolise võrdõiguslikkuse integreerimise hindamist takistada. Myanmaris riiklik hariduse strateegiline kava aastateks 2016–2021<sup>32</sup> ei hõlma vaatamata komisjoni algatustele tüdrukute haridusele ligipääsu parandamiseks tugevaid soolise võrdõiguslikkuse alaseid sätteid. ELi väärtushinnangute edendamine võib olla vastuolus põhimõttega võimaldada arengumaade sidusrühmadel ohjad enda arengus enda kätte võtta (riigi isevastutus) ja need pinged võivad vähendada arengukoostöö rahastamisvahendi tulemuslikkust<sup>33,34</sup>.

---

<sup>31</sup> Samas, lk vi ja 19.

<sup>32</sup> Vt „ELi ja Myanmaris koostöö hindamine“, jaanuar 2020, lk 45 ja 46.

<sup>33</sup> Vt „Komisjoni talituste töödokument arengukoostöö rahastamisvahendi hindamise kohta“, SWD(2017) 600 final, lk 15 ja 19.

<sup>34</sup> Vt meie eriaruanne [ELi toetuse kohta inimkaubandusevastasele võitlusele](#), punktid 53–57.

# Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

## Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärk ja toimimine

**6.28.** Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend on ELi peamine kuueteistkümne partnerriigi toetamiseks kasutatav rahastamisallikas, mida haldab Euroopa Komisjoni naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat (DG NEAR) *Euroopa naabruspoliitika* rakendamiseks (vt Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi ja selle tausta ülevaade [joonisel 6.8](#)). Rahastamisvahendi üldine eesmärk on luua koos ühenduse lõuna- ja idanaabritega ühine jõukuse ja heade suhete piirkond<sup>35</sup> (vt [pilt 6.1](#)) ning sellel on kuus erieesmärki:

- tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine;
- ELi siseturule integreerimise saavutamine;
- hästihallatava inimeste liikumise toetamine;
- kestliku arengu toetamine;
- heanaaberlike suhete arendamine;
- piirkondliku koostöö parandamine.

**6.29.** Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendist rahastatakse

- 1) kahepoolseid programme (kuni 80% Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eelarvest)<sup>36</sup>;
- 2) mitut riiki hõlmavaid programme, mis on suunatud osade või kõigi partnerriikide ühiste probleemide lahendamisele (kuni 35%);

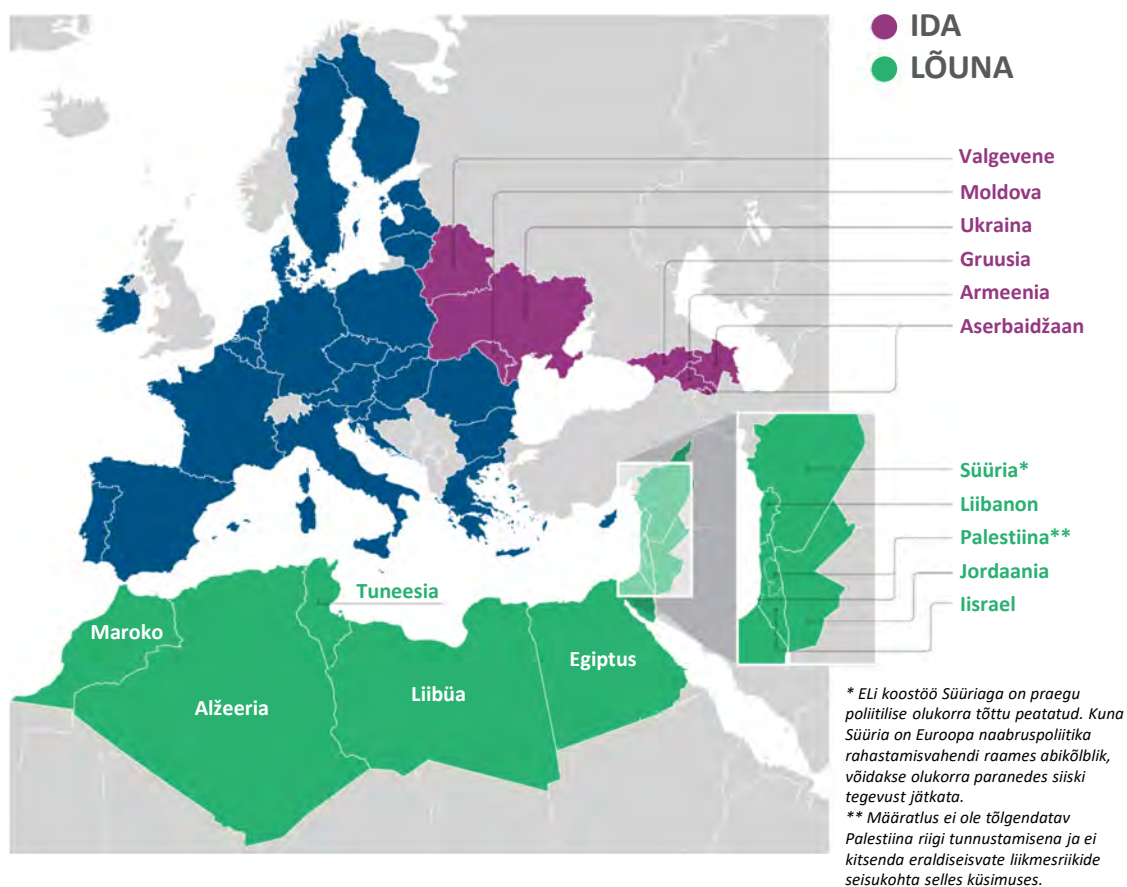
<sup>35</sup> Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi üld- ja erieesmärgid on loetletud [lisas 6.1](#).

<sup>36</sup> Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 232/2014, 11. märts 2014, millega luuakse Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend, II lisa.

- 3) liikmesriikide ja partnerriikide vahelisi piiriüleseid koostööprogramme nende vahelise ELi välispiiri jagatud osal (kuni 4%).

**6.30.** Arengukoostöö rahastamisvahendi eelarve 2014.–2020. aasta finantsraamistikus on umbes 17 miljardit eurot. Komisjon oli 2019. aasta lõpuks kokku katnud kulukohustustega 85% rahastamisvahendi eelarvest ning välja maksnud 42%<sup>37</sup>.

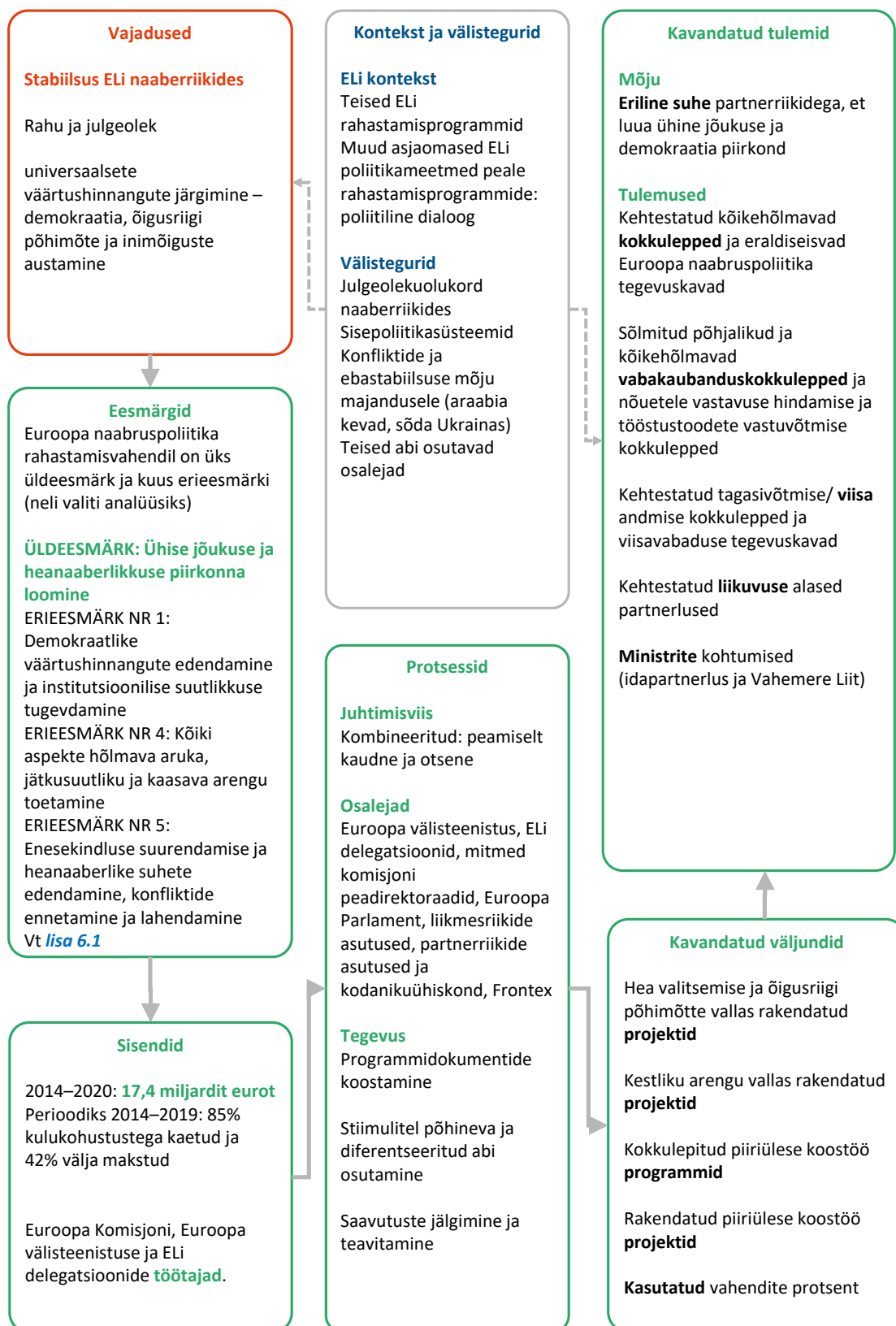
### Pilt 6.1. Euroopa naabruspoliitika 16 partnerriiki



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

<sup>37</sup> Vt programmide tulemuslikkuse ülevaade 2019. aasta haldus-ja tulemusaruande 1. lisa, lk 184.

## Joonis 6.8. Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi ülevaade



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi määruse nr 232/2014, komisjoni programmiaruannete, iga-aastase haldus- ja tulemusaruande, Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkuse ülevaate, iga-aastaste tegevusaruannete ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi hindamise (SWD (2017) 602 final)) alusel.

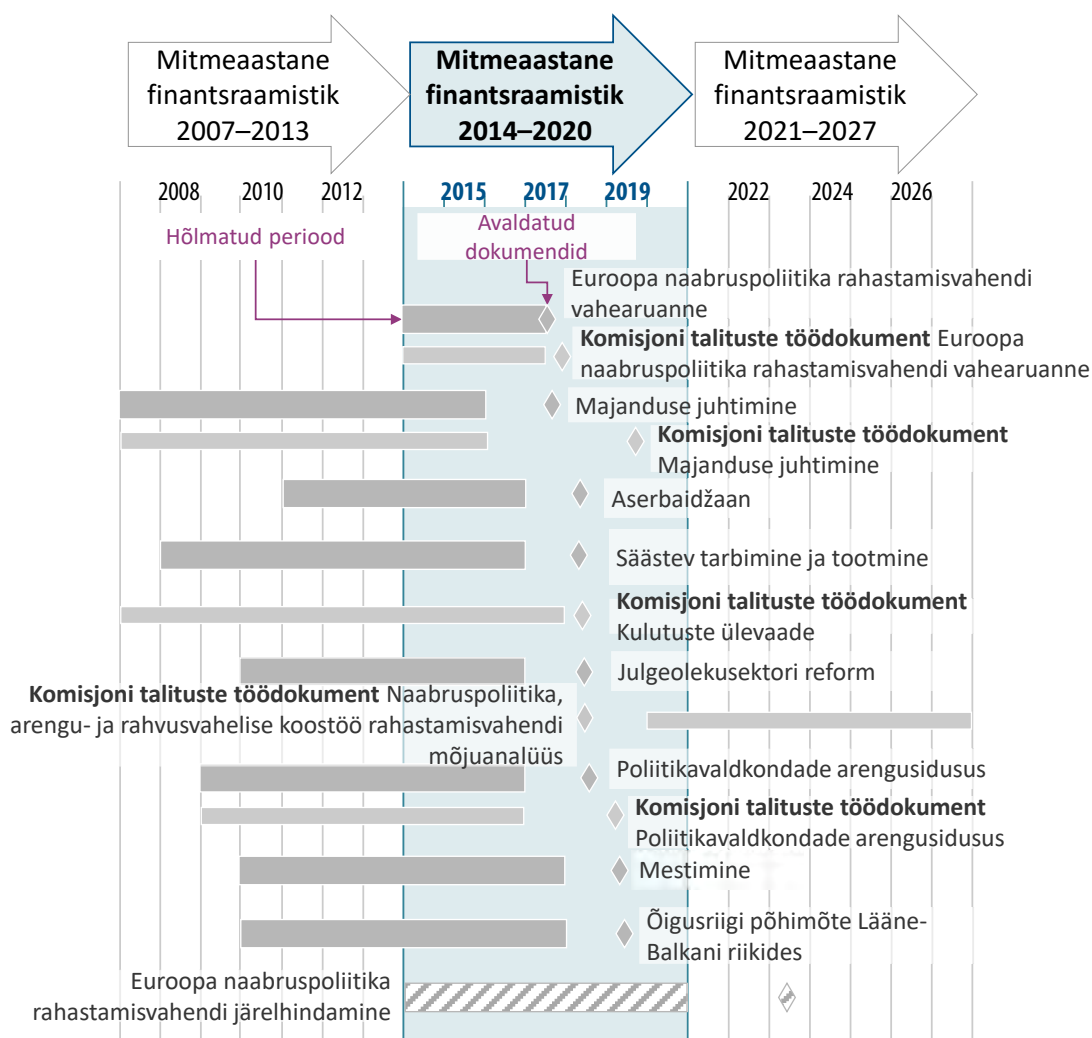


## Tulemuslikkuse kohta avaldatud teave

**6.31.** Komisjon avaldab lisaks oma tavalistele kõrgetasemelistele tegevusaruannetele (iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne, programmiaruanded ja iga-aastased tegevusaruanded)<sup>38</sup> aastaaruande *ELi välistegevuse rahastamise vahendite rakendamise kohta* (vt punkt 6.9).

**6.32.** Komisjon on Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkust käsitlenud mitmes erinevas hindamises (vt *joonis 6.9*).

### Joonis 6.9. Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi peamiste hindamiste ajakava ja hõlmatud ajavahemikud



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes komisjoni avaldatud hindamistele ja talituste töödokumentidele.

<sup>38</sup> Vt punkt 1.3.

## Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamine avaldatud tulemuslikkust käsitleva teabe alusel

### Üldised märkused

**6.33.** *Joonisel 6.10* on esitatud ülevaade kõigist programmiaruandesse kaasatud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi näitajatest. *Joonisel 6.11* on välja toodud üldeesmärgiga seotud näitajad. *Joonisel 6.12*, *joonisel 6.13* ja *joonisel 6.14* on üksikasjalikumad erieesmärkide ülevaated. Punktis 1.24 käsitleme mõningaid üldisi piiravaid asjaolusid<sup>39</sup> nende näitajate tõlgendamisel. Täpsemalt on meie hinnang sellele, kas konkreetne näitaja on ajakavas, seotud selle näitaja puhul eesmärgi saavutamise tõenäosusega. Hindamisel ei võeta arvesse seda, kas ja kui tihedalt on konkreetne näitaja seotud arengukoostöö rahastamisvahendi meetmete ja eesmärkidega, ega seda, kas selle näitaja jaoks seatud sihtväärtus on piisavalt ambitsioonikas. Seega on see Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamisel vaid esimene samm. Samuti ei auditeerinud me alusandmete usaldusväärsust, ent vaatlesime seda 1. peatükis (vt punktid 1.13–1.23).

---

<sup>39</sup> Vt ka 2018. aasta aastaaruande punktid 3.21–3.35.

## Joonis 6.10. Ülevaade kõigist programmiaruandesse kaasatud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi näitajatest

**Kas Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?**

	Sisend ja väljund	Programmi tulemusnäitajad	
		Tulemus	Mõju
Üldeesmärk			
Erieesmärk nr 1 Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine			
Erieesmärk nr 4 Kestliku arengu toetamine			
Erieesmärk nr 5 Heanaaberlike suhete arendamine			
Teised erieesmärgid		 	

	Kas näitajad on sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?		
	AJAKAVAS	AJAKAVAST MAAS	EBASELGE
Kvantifitseeritud eesmärkidega näitajad			
Kvantifitseeritud eesmärkideta näitajad			

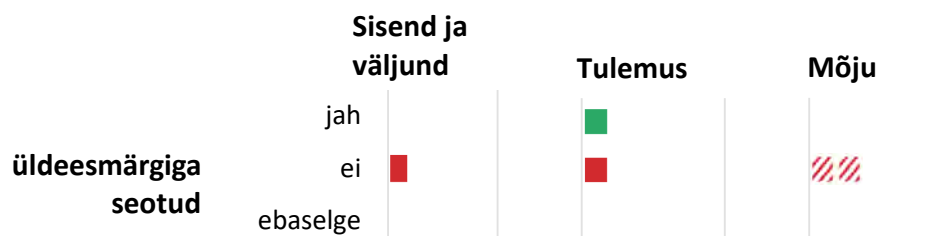
*Märkus:* meie analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud.

Eespool esitatud joonis selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud sellega, kui tõenäoliselt saavutab konkreetne näitaja meie hinnangul oma sihtväärtuse. Programmi raames elluviidavad meetmed ei pruugi aga näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi peegeldada piisavat ambitsioonikust. Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, tingimata seda, et programm ise on oma eesmärkide saavutamiseks ajakavas. Vt ka *liide* (punkt 18).

*Allikas:* Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## Joonis 6.11. Ülevaade üldeesmärgiga nr 1 seotud näitajatest

### Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?



### Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi üldeesmärgiga seotud näitajad

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Tüüp
Ulatuslike lepingute arv – ida	<p>83% (2019)</p> <p>2012 2020</p>	 jah	tulemus
Ulatuslike lepingute arv – lõuna	<p>0% (2019)</p> <p>2012 2020</p>	 ei	tulemus
Euroopa naabrus- ja partnerlusinstrumendi piiriülese koostöö programmid	<p><b>Ei käsitleta (selge lähteväärtuseta):</b> lähteväärtus: ebaselge (2012) sihtväärtus: 900 viimased andmed: 484 (2019)</p>	 ei	väljund
SKP elaniku kohta protsendina EL 28 näitajast – ida	<p><b>Ei käsitleta (kvantifitseerimata sihtväärtus):</b> lähteväärtus: 10,86% (2010) sihtväärtus: suurendada viimased andmed: 10,54% (2018)</p>	 ei	Mõju
SKP elaniku kohta protsendina EL 28 näitajast – lõuna	<p><b>Ei käsitleta (kvantifitseerimata sihtväärtus):</b> lähteväärtus: 14,76% (2010) sihtväärtus: suurendada viimased andmed: 12,58 % (2018)</p>	 ei	Mõju

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

**Valitud erieesmärkide tulemuslikkus jääb ebaselgeks, mis tähendab, et Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi üldist tulemuslikkust ei ole võimalik hinnata**

**6.34.** Veidi üle poole (13) Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi näitajatest on mõjunäitajad, mis annavad ülevaate kontekstist, milles Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendit kasutatakse, ent ei hinda selle tulemuslikkust. Ülejäänud näitajad on tulemus- (9) ja väljundnäitajad (3). Valitud erieesmärkidel, mis moodustavad 80% Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eelarvest<sup>40</sup>, on kümme mõjunäitajat ja mitte ühtegi tulemusnäitajat. Seetõttu ei saa selgelt hinnata, kui tulemuslik programm seoses nende eesmärkidega on olnud. Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi üldisest tulemuslikkusest annavad siiski mingi ettekujutuse programmiaruandes kajastatud üldeesmärgi näitajad (1 väljund-, 2 tulemus- ja 2 mõjunäitajat).

**ELi suhted teiste riikidega on üldiselt tugevamaks muutunud, ent suhete ülesehituse probleemid püsivad**

**6.35.** Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi üldeesmärgi raames püüdis komisjon arendada erisuhteid Euroopa naabruspoliitika riikidega. Alates 2003. aastast on EL pidanud mitme naaberriigiga läbirääkimisi ühisdokumentide üle. Viimati lepidi lõunapoolses naabruspiirkonnas kokku partnerluse prioriteetid Jordaania, Liibanoni, Egiptuse ja Alžeeriaga ja strateegilised prioriteetid Tuneesia ja Marokoga. Idapoolses naabruspiirkonnas on sõlmitud põhjalikud ja laiaulatuslikud vabakaubanduslepingud Gruusia, Moldova ja Ukrainaga ning ulatuslik ja laiendatud *partnerlusleping* Armeeniaga.

**6.36.** Samuti allkirjastas komisjon osalevate partnerriikidega 25 rahastamislepingut Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi piiriülese koostöö programmide rakendamiseks ning võttis vastu 16 programmi 17-st, mis olid kavandatud piiriülese koostöö projektide rakendamiseks. 2019. aasta lõpuks olid osalevate liikmesriikide *korraldusasutused* sõlminud 797 lepingut<sup>41</sup> ja allkirjastanud 484 lepingut 900-st, mis olid kavandatud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi rakenduseperioodiks<sup>42</sup> (lepingute sõlmimine on võimalik kuni 31. detsembrini 2022).

<sup>40</sup> 2019., 2020. ja 2021. aasta eelarveprojektide programmiaruannete kohaselt on komisjon otsustanud eraldada 80% Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eelarvest erieesmärkidele nr 1, 4 ja 5.

<sup>41</sup> DG NEARi siseallikate andmetel.

<sup>42</sup> Vt 2020. aasta ja 2021. aasta eelarveprojektidele lisatud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi programmiaruanded, vastavalt lk 459–478 ja lk 641–664.

**6.37.** Teatud juhtudel takistasid edusammude tegemist välistegurid. ELi suhted kodusõdade küüsis Liibüa ja Süüriaga on ummikusse jooksnud. Komisjonil ei ole ka õnnestunud Valgevenega partnerluse prioriteetides kokku leppida.

**6.38.** Mõned tõendid viitavad sellele, et dialoog ja *mestimisprojektid* (vt *selgitus 6.2*) on olnud kasulikud töövahendid kodanikuühiskonna ja haldusasutuste vajaduste väljaselgitamisel ja nende vastavate rollide suurendamisel ja et ELi usaldusfondid on olnud kriisiolukordade lahendamisel üldiselt tõhusad (vt punkt **6.13**). Riikides, kus suhted Euroopaga on tagasihoidlikumad, on Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend osutunud kasulikuks tehniliste reformide tugevdamise vahendiks. ELi ja Aserbaidžaaani koostöö hindamisel järelitati näiteks, et tulemused olid üldiselt paremad mittetavapäraste ja väga tehniliste ja/või moderniseerimisele suunatud eesmärkide osas, nagu näiteks statistika, sotsiaalteenuste, maksustamise, turismi ja haridusega seotud eesmärgid. Muude valdkondade, näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonide toetavatele ja taastuvenergeetikat edendavatele algatustele sai osaks vastuseis ja nende tulemused jäid nõrgemaks<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Vt Euroopa Liidu ja Aserbaidžaaani koostöö hindamine, 23. aprill 2018, lk 11.

## Selgitus 6.2

### Mestimine: tulemuslik vastastikuse hindamise vahend haldusasutustele

Mestimine on partnerriikide haldusasutuste ja ELi liikmesriikide samaväärsete institutsioonide vahelise koostöö vahend. Komisjon viis perioodil 2010–2017 (meie poolt läbivaadatud mestimise hindamise periood) naabruspiirkonnas ellu 272 mestimisprojekti, mille kogumaksumus oli 303,6 miljonit eurot.

Mestimine on olnud eriti mõjus naabruspiirkonna riikide haldusasutuste institutsioonilise suutlikkuse tugevdamisel. Ehkki selle vahendi ülesehitus jääb veidi nõrgaks<sup>44</sup> ja ELi liikmesriikide huvi selle vastu on hakanud viimastel aastatel vähenema, püütakse 2017. aastal välja antud mestimise käsiraamatuga paljusid vajakajäämisi parandada.

Vahendi lisaväärtus tuleneb ELi liikmesriikide haldusasutuste poolsetest ainulaadsetest ekspertteadmistest ja koostöö vastastikusel hindamisel põhinevast iseloomust. Vahend võib aidata õigeaegse kasutamise korral ka teiste vahendite, näiteks eelarvetoetuse mõju suurendada<sup>45</sup>.

**6.39.** Vajaduste hindamine aitab ELi toetust paremini kujundada, suunates abi valdkondadesse, kus seda kõige rohkem vajatakse, ja see on muutuvus keskkonnas vägagi vajalik. Euroopa Kontrollikoja varasemates aruannetes on leitud, et ELi meetmed ei põhine alati põhjalikul vajaduste hindamisel<sup>46</sup>. Käesoleva aruande koostamisel läbivaadatud hindamistes ei olnud alati mainitud, kas vajaduste hindamine viidi läbi<sup>47</sup>.

#### DG NEAR tunnistab Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi seire tõhustamise vajadust

**6.40.** Teised komisjoni aruanded hõlmavad täiendavaid näitajaid, mis võivad anda terviklikuma pildi. Neis on peamiselt esitatud terve DG NEARi kohta (nt selle üldised tulemuslikkuse põhinäitajad) või kõigi välistegevuse vahendite kohta (nt iga-aastastes tegevusaruannetes käsitletavat näitajat, näiteks komisjoni ja liikmesriikide vahel sõlmitud ühisprogrammide arv, naabruspoliitika investeerimisrahastust tehtud

<sup>44</sup> Vt meie eriaruanne [Tuneesia](#) kohta, punkt 55.

<sup>45</sup> Vt meie eriaruanne [Maroko](#) kohta, punktid 50–52.

<sup>46</sup> Vt meie eriaruanne [ELi usaldusfondi kohta Aafrika jaoks](#), punktid 16, 20 ja 21.

<sup>47</sup> Vt „Laienenemisprotsessis osalevate ja naaberriikide majanduse juhtimise temaatiline hindamine“.

investeeringute arv taastuenergia ja energiatõhususe valdkonnas) käivad näitajad. DG NEAR kaalub praegu, kuidas viia need näitajad kokku olemasolevate seiresüsteemidega (vt punkt [6.31](#)).

## Infolüngad

**6.41.** Erieesmärkide, eriti erieesmärgi nr 5, „heanaaberlike suhete edendamine“, kohta ei ole piisavalt tõendeid ja puuduvad tulemusnäitajad.

**6.42.** Eraldiseisvate projektide seires esineb kitsaskohti, millele on tähelepanu juhitud mitmes auditis. Mitmed meie aruannetes analüüsitud näitajad ei olnud spetsiifilised<sup>48</sup>, neil puudus algväärtus<sup>49</sup> või sihtväärtus<sup>50</sup> või ei olnud need kasutatavad tulemuste jälgimiseks<sup>51</sup>. Meie kõige hiljutisemas aruandes eelarvetoetuse andmete kvaliteedi kohta leiti ka, et näitajatel on mitmeid vajakajäämisi.

**6.43.** Nagu mainisime punktis [6.18](#), on talituse töödokumendid hindamisprotsessi tähtsad väljundid. Läbi vaadatud kaheksast järeelhindamisest viie puhul<sup>52</sup> ei olnud aga talituste töödokumendi koostatud, mis tähendab, et DG NEARi arvamust välishindajate järelduste kohta ei avaldatud. Veelgi olulisem on aga see, et järgmiste *sihtvaldkondade* hindamises esines puudusi:

- **majanduse juhtimist** käsitlevas komisjoni talituste töödokumendis kiideti heaks hindamise järeldused, jättes seejuures tähelepanuta hindamisprotsessi olulised kitsaskohad;
- komisjon otsustas pärast **õigusriigi põhimõtet** käsitlevale talituste töödokumendile õiguskontrollikomiteelt negatiivse hinnangu saamist avaldada ainult välishindamise ja mitte talituste töödokumendi;

---

<sup>48</sup> Vt meie eriaruanded [ELi usaldusfondi kohta Aafrika jaoks](#) , punkt 49, ja [Tuneesia](#) kohta, punkt 55.

<sup>49</sup> Vt meie eriaruandeid [ELi usaldusfondi kohta Aafrika jaoks](#) , punktid 20, 21 ja 51, ja [Maroko](#) kohta, punkt 48.

<sup>50</sup> Vt meie eriaruanne [Maroko](#) kohta, punktid 48.

<sup>51</sup> [Samas](#), punkt 47.

<sup>52</sup> Vt hindamised [Aserbaidžaaani, säästliku tarbimise ja tootmise, julgeolekusektori reformi, mestimise kohta ja õigusriigi põhimõtte kohta naaberriikides ja kandidaatriikides ning võimalikes kandidaatriikides](#).



- komisjon lõpetas **avaliku halduse reformimise** hindamiseks sõlmitud lepingu ja hindamist ei avaldatud.

**6.44.** Rahaliste vahendite mitmeaastasele projektile kulutamise ja tulemuste ilmumise vahel on paratamatult ajavahe. 1. jaanuari 2020 seisuga oli 58% 2014.–2019. aasta finantsraamistikus Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendile eraldatud summast veel kasutamata (vt punkt **6.30**), mis tähendab, et paljud tulemused ilmnevad tõenäoliselt pärast 2020. aastat. Nagu kõigi välistegevuse rahastamisvahendite puhul, peab komisjon ka selle rahastamisvahendi kohta koostama perioodi 2014–2020 lõpliku hindamisaruande<sup>53</sup>, mis tuleb esitada pärast 2022. aastat.

### Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine


**6.45.** *Joonisel 6.12* antakse ülevaade programmiaruanetes käsitletud näitajatest, mis on seotud erieesmärgiga nr 1, „tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine“.

---



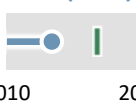

<sup>53</sup> Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2014. aasta määruse (EL) nr 236/2014, milles sätestatakse liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise ühised eeskirjad ja menetlused, artikkel 17.

## Joonis 6.12. Ülevaade erieesmärgiga nr 1 seotud näitajatest

**Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?**

Sisend ja väljund	Tulemus	Mõju
jah ei ebaselge		

**Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamisega seotud näitajad**

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Tüüp
Poliitiliste reformide saavutamisel tehtud edusammud vastavalt asjaomastes aruannetes antud hinnangutele – ida	Ei käsitleta (kvantifitseerimata sihtväärtus): lähteväärtus: täpsustamata sihtväärtus: edasine areng (2020) viimased andmed: teatud areng (2019)	 ebapiisavad andmed	Mõju
Poliitiliste reformide saavutamisel tehtud edusammud vastavalt asjaomastes aruannetes antud hinnangutele – lõuna	Ei käsitleta (kvantifitseerimata sihtväärtus): lähteväärtus: täpsustamata sihtväärtus: edasine areng (2020) viimased andmed: teatud areng (2019)	 ebapiisavad andmed	Mõju
Kaalutud skoor kaheksa välisallika alusel	 33% (2018) vahe-eesmä 67% (2017) 2010 2020	 ei	Mõju

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

### Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia ülesehitamisel ei ole selgeid edusamme tehtud

**6.46.** Selle erieesmärgi kaks esimest näitajat viitavad lõuna- ja idapoolses naabuspiirkonnas poliitiliste reformide osas tehtud edusammudele, ent kasutatud hindamiskriteeriumid jäävad selgusetuks. Teave pärineb iga-aastastest arenguaruannetest, mida enam ei koostata, ja jääb selgusetuks, missuguse aruandega need on asendatud. Lisaks on ka eesmärk („edasised edusammud“) ja teatatud tulemused („teatud edusammud“) ebamäärased.

**6.47.** DG NEAR mõõdab ka partnerriikidele eraldatavate vahendite nn *katusprogrammidega* täiendamise otsuse tegemisel nende riikide edusamme tõelise ja jätkusuutliku demokraatia ülesehitamisel. Selles hindamises kasutatavad kriteeriumid ei olnud aga välishindamisel ligipäätavad ja katusprogrammide tõhusus on olnud piiratud<sup>54</sup>.

**6.48.** Kolmas näitaja on seesuguste aspektide nagu korrupsioon, ajakirjandusvabadus, valitsemise tõhusus ja õigusriigi põhimõtte kaalutud skoor (100 punktist) (ELi keskmine skoor on 76,99). See mõjunäitaja on jäänud alates 2015. aastast 40 punkti tasemele, jäädes alla 2017. aastaks seatud vahe-eesmärgile (42) ja jäädes oluliselt allapoole 2020. aastaks seatud sihtväärtust (44). Hea valitsemise ja õigusriigi põhimõtte edendamiseks rakendatud meetmed ei ole veel olukorda märkimisväärselt parandanud, mis on osalt tingitud ebastabiilsest kontekstist<sup>55</sup>.

**6.49.** Meie läbivaadatud õigusriigi põhimõtet puudutavas hindamises märgitakse, et ELi toetus on olnud kõige tõhusam siis, kui see on olnud pikaajaline ja intensiivne, näiteks tehniline abi Gruusiale. Hindamises jõutakse siiski järeldusele, et õigusriigi põhimõtte on keeruline valdkond, milles ka ELil ei ole õnnestunud täielikult enda seatud ootustele vastata. Poliitilise tahte puudumine ja mõne meetme ülesehitus (nt investeeringuid kohtutesse või vanglatesse ei ole täiendatud muude valdkondade, näiteks kriminaalhooldusteenuste toetamisega) ei ole võimaldanud saavutada kestlikke tulemusi<sup>56</sup>.

## Kestliku arengu toetamine

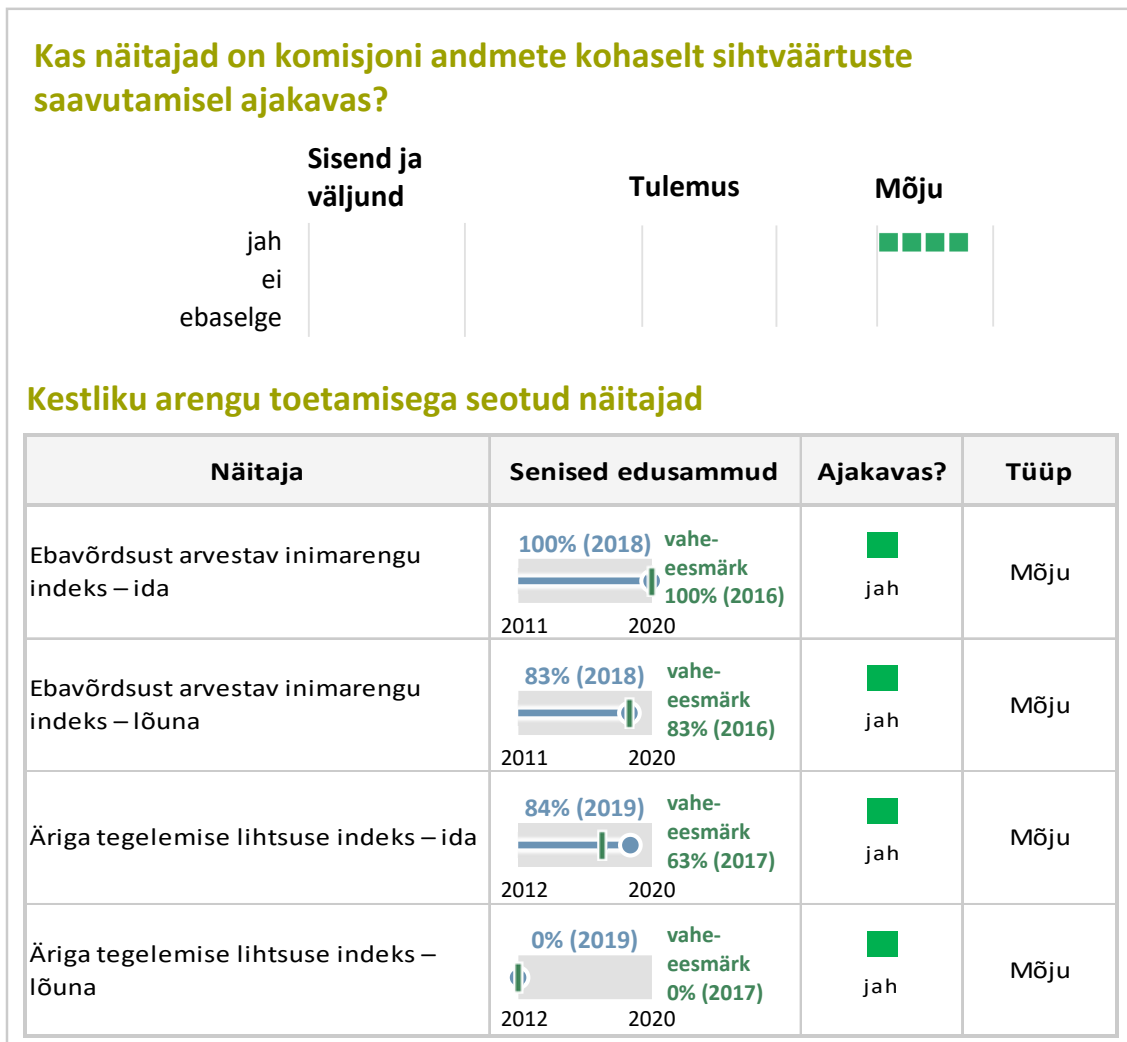
**6.50.** *Joonisel 6.13* antakse ülevaade programmiaruanetes käsitletud näitajatest, mis on seotud erieesmärgiga nr 4, „kestliku arengu toetamine“.

<sup>54</sup> Vt Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi vahehindamine: Vt „[External Evaluation of the European Neighbourhood Instrument \(ENI\)](#)“, juuni 2017, punktid 37, 41 ja 42.

<sup>55</sup> Samas, lk 11.

<sup>56</sup> Vt „[Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession \(2010–2017\)](#)“, lk ix, 66 ja 67.

### Joonis 6.13. Ülevaade erieesmärgiga nr 4 seotud näitajatest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

#### Positiivne trend inimarengu ja ettevõtluse arengu vallas

**6.51.** Esimesed kaks näitajat on seotud mitme riigiga (vastavalt lõuna- ja läänepoolses naabuspiirkonnas), mille „ebavõrdsust arvestav inimarengu indeks“ (IHDI) on kõrgem kui 0,700 (võrdluseks: ELi riikide IHDI-väärtused jäid 0,714 (Bulgaaria) ja 0,876 (Soome) vahele). Seda näitajat puudutavad 2018. aasta andmed näitavad nii lõuna- kui idapoolses naabuspiirkonnas teatud paranemist, sest kõik riigid peale ühe (Süüria) ületasid 0,700 piiri.

**6.52.** Kolmas ja neljas näitaja, mis käsitlevad ettevõtlusega tegelemise lihtsust, on küll eesmärgi saavutamisel ajakavas, ent annavad iga piirkonna kohta erineva pildi. Idapoolses naabuspiirkonnas pöördus varasem kasvutrend 2019. aastal veidi langusesse, seades ohtu 2020. aastaks seatud eesmärgi saavutamise. Lõunapoolses naabuspiirkonnas jäi see näitaja 2014. aastal allapoole 2012. aasta lähteväärtust, ent on pärast seda paranenud ja läheneb 2020. aasta sihtväärtusele.

**6.53.** ELi ja lõuna- ja idapoolse naabuspiirkonna riikide vaheline *kaubanduspotentsiaal* on suurenenud. Kõige haavatavamates riikides on Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahendit täiendatud makromajandusliku finantsabiga (mis ei ole küll Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahendi meede), ning sellel on olnud tähtis roll majanduslanguse (Tuneesia) või selle süvenemise (Ukraina) vältimisel. Kõige tähtsam on see, et see on aidanud vältida riigieelarve olulisi kärpeid<sup>57</sup>.

### Heanaaberlike suhete edendamine

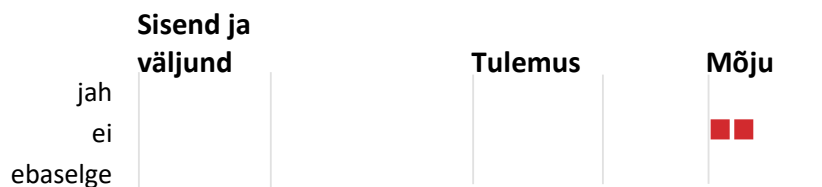
**6.54.** *Joonisel 6.14* antakse ülevaade programmiaruanetes käsitletud näitajatest, mis on seotud erieesmärgiga nr 5, „heanaaberlike suhete edendamine“.

---

<sup>57</sup> Vt Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahendi vahehindamine, punkt 12:

## Joonis 6.14. Ülevaade erieesmärgiga nr 5 seotud näitajatest

### Kas näitajad on komisjoni andmete kohaselt sihtväärtuste saavutamisel ajakavas?



### Heanaaberlike suhete arendamisega seotud näitajad

Näitaja	Senised edusammud	Ajakavas?	Tüüp
Poliitiline stabiilsus ja vägivalda puudumine: riigid, mis jäävad protsentiili vahemikku 0–30 (kõige madalam aste) – ida	<p>0% (2018) vaheeesmärk 50% (2016)</p> <p>2011 2020</p>	ei	Mõju
Poliitiline stabiilsus ja vägivalda puudumine: riigid, mis jäävad protsentiili vahemikku 0–30 (kõige madalam aste) – lõuna	<p>0% (2018) vaheeesmärk 50% (2016)</p> <p>2011 2020</p>	ei	Mõju

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

### Teatud edusammud poliitilise stabiilsuse, eelkõige *julgeolekusektori reformi* vallas

**6.55.** Idapoolses naabruspiirkonnas on poliitilise stabiilsuse ja vägivalda puudumise näitaja viimasel ajal veidi paranenud, ent absoluutarvestuses ei ole edusamme tehtud. Lõunapoolses naabruspiirkonnas tähendas araabia kevade järgne olukord selle näitaja puhul rasket algust<sup>58</sup>. Olukord on selle ajaga võrreldes paranenud, ent endiselt ollakse raskustes isegi lähteväärtuse tasemele naasmisega. Välistegurid mõjutavad neid näitajaid ja seega ei saa nende abil otseselt mõõta Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkust selle erieesmärgi saavutamisel.

<sup>58</sup> Neljas riigis oli 2014. aasta näitajad (protsentiilides üle 0–10), seitsmes riigis olid näitajad allpool 2011. aasta lähteväärtust.

**6.56.** Julgeolekusektori reformile antud hinnangus märgiti saavutusi seoses erieesmärkidega nr 3 ja 5. Mitmed idapoolse naabruspiirkonna riigid vastasid viisavabaduse saamise nõuetele<sup>59</sup>. Hindamises märgiti ka teatud edusamme Liibanonis (julgeolekuorganite vaheline koostöö) ja Ukrainas (piirivalve nihe poolsõjalisest organisatsioonist tsiviilorganisatsiooniks). Ukrainas täheldati aga ka vastuseisu reformidele (politseid, sõjaväge ja julgeolekuteenistust puudutavad õigusaktid), samuti Gruusias (õiguskaitseorganite ametnike karistamatus) ja Palestiinas (kohtusüsteemi kasutati teisitimõtlejate allasurumiseks)<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Gruusia, Moldova ja Ukraina täitsid õigusraamistikule ja institutsioonilisele suutlikkusele esitatavad nõuded, ehkki Ukraina puhul lõdvendati neid nõudeid poliitilistel põhjustel (vt „Evaluation of EU Support for Security Sector Reform in Enlargement and Neighbourhood Countries“, 2018, lk 39).

<sup>60</sup> Samas, lk 54–57.

## Tehingute tulemuslikkuse kontrolli tulemused

**6.57.** 2019. aasta *kinnitava avalduse* koostamise raames vaatasime üle arengukoostöö rahastamisvahendi viie ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi kolme projekti tulemuslikkuse. Kolme arengukoostöö rahastamisvahendi projekti tulemuslikkust olid mõjutanud erinevad probleemid: kahe rakendamisel oli tekkinud viivitusi ja kõiki nende kavandatud väljundeid ja tulemusi ei õnnestu nüüd seatud tähtajaks saavutada, ühe puhul (vt *selgitus 6.3*) ei olnud aga veel tulemuslikkuse mõõtmiseks sihtväärtusi määratud. Ühegi läbivaadatud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi projekti puhul ei esinenud tulemuslikkust mõjutavaid probleeme.

### Selgitus 6.3

#### Selgete eesmärkideta arengukoostöö rahastamisvahendi projekt

2013. aastal allkirjastas komisjon ühe arengupangaga *delegeerimislepingu*, et toetada uuenduslike *rahastamisvahendite* kaudu Lõuna-Aafrika arengut. *Toetusesaaja* oli sel ajal määratlenud kuus tulemuslikkuse näitajat, ent ei olnud seadnud sihtväärtusi ega vahe-eesmärke projekti tulemuslikkuse tõhusaks jälgimiseks. Komisjon kinnitas meie 2019. aasta projekti kohapealse kontrolli käigus, et ta teeb toetusesaajaga koostööd selgete tulemuslikkuse eesmärkide püstitamiseks. 2020. aasta aprilli seisuga ei olnud aga endiselt eesmärkide osas kokkuleppele jõutud.



## Järeldused

**6.58.** Komisjoni kõrgetasemelistes tulemuslikkuse aruannetes ei esitata Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkuse hindamiseks piisavalt teavet (vt punkt [6.12](#)). Olemasolev teave võimaldas meil teha vaid esialgseid järeldusi Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkuse kohta seoses selle ELi lõuna- ja idanaabritega ühise jõukuse ja heade suhete piirkonna loomise üldesmärgiga. Idapoolses naabruspiirkonnas on selle eesmärgi saavutamisel lõunapoolse naabruspiirkonnaga võrreldes rohkem edu saavutatud (vt punktid [6.34](#), [6.35](#) ja [6.55](#)).

**6.59.** Neis aruannetes käsitletud näitajatest ilmnes vaesuse vähendamise, hariduses soolise võrdõiguslikkuse tagamise, naaberriikidega sõlmitud kokkulepete arvu ja inimarengu osas üldiselt positiivne trend. Demokraatia konsolideerimise, õigusriigi põhimõtte ja poliitilise stabiilsuse osas ilmnes halvenev trend (vt [joonis 6.4–joonis 6.7](#) ja [joonised 6.10– 6.14](#)). Neist näitajatest ei saanud siiski teavet programmide endi tulemuslikkuse, vaid ainult nende toimimise konteksti kohta. Kasutatud näitajate kogum ei andnud selget pilti programmide oodatud väljundite ja tulemuste saavutamise ulatusest ega sellest, kuidas need omakorda toetasid programmide oodatava mõju saavutamist (vt punktid [6.12](#) ja [6.34](#)).

**6.60.** Kõrgetasemelistes tulemuslikkuse aruannetes juhiti tähelepanu keerulisele kontekstile, milles arengukoostöö rahastamisvahendit ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendit rakendatakse, ning demokraatia edendamise teel olevatele takistustele (vt punktid [6.26](#) ja [6.46](#)). Aruannetes märgiti siiski, et kestliku arengu vallas on tehtud olulisi edusamme (vt punktid [6.22](#) ja [6.52](#)).

**6.61.** Komisjoni teistes hindamistes ja aastaaruannetes ning meie auditiaruannetes anti arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi demokraatia konsolideerimise ja toetamise eesmärgi saavutamisele (vt punktid [6.27](#), [6.47](#) ja [6.49](#)) ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi heanaaberlike suhete edendamise eesmärgi saavutamisele (vt punkt [6.56](#)) vähem positiivne hinnang. Vaatamata programmide ülesehituses ja rakendamises esinevate vajakajäämistele esiletoomisele (vt punktid [6.14–6.16](#), [6.19](#), [6.24](#), [6.27](#), [6.39–6.43](#), [6.49](#)) toodi näiteid ka valdkondade kohta, milles tehti edusamme: säästev tarbimine ja tootmine (vt [selgitus 6.1](#)) ja tehniliste eesmärkidega projektid (vt punkt [6.38](#)) ning vahendid, mis olid aidanud tagada kiirema (ELi usaldusfondid) (vt punkt [6.13](#)) või sihipärasema toetuse (mestimine) (vt [selgitus 6.2](#)).

**6.62.** Komisjon oli 2019. aasta lõpuks kulutanud kokku umbes 40% arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eelarvest. Seega sõltub komisjoni nendele programmidele seatud eesmärkide saavutamise ulatus järgmise kahe aasta jooksul tehtud kulutamisotsustest. Pärast 2022. aastat viiakse läbi nende lõplik hindamine (vt punktid [6.20](#) ja [6.44](#)).

# Lisad

## Lisa 6.1. Arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärgid

ÜLDEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	MEIE VALIKUSSE KAASATUD?
ARENGUKOOSTÖÖ RAHASTAMISVAHENDI ÜLDEESMÄRK NR 1	Soodustada jätkusuutlikku ja kaasavat arengut partnerriikides ja -piirkondades ning edendada demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, head valitsemistava ning inimõiguste austamist kooskõlas Euroopa Liidu lepinguga, pidades esmaseks eesmärgiks vaesuse kaotamist	Vaesuse kaotamine	JAH
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ÜLDEESMÄRK NR 1	ELi riikide ja partnerriikide koostöös ühise heaolu ja heanaaberlikkuse ala loomine, arendades privilegeeritud suhteid, mis kooskõlas ELi lepinguga põhinevad koostööl, rahul ja julgeolekul, vastastikusel vastutusel ning ühisel pühendumisel demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste austamise universaalsetele põhiväärtustele	Ühise jõukuse ja heanaaberlikkuse piirkonna loomine	JAH
ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
ARENGUKOOSTÖÖ RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 1	Vaesuse vähendamine ja kestliku majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnavalase arengu toetamine	Kestliku arengu toetamine	JAH
ARENGUKOOSTÖÖ RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 2	Demokraatia, õigusriigi põhimõtte, hea valitsemistava, inimõiguste ja rahvusvahelise õiguse asjaomaste põhimõtete tugevdamine ja toetamine	Demokraatia konsolideerimine ja toetamine	JAH
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 1	Inimõiguste ja põhivabaduste, õigusriigi, võrdõiguslikkuse põhimõtte ja diskrimineerimise kõikide vormide vastu võitlemise	Tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine	JAH

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
	edendamine, tõelise ja jätkusuutliku demokraatia rajamine, hea valitsemistava edendamine, korruptsiooni vastu võitlemine, institutsioonilise suutlikkuse suurendamine kõikidel tasanditel ning sotsiaalpartnereid hõlmava jõudsalt edeneva kodanikuühiskonna arendamine		
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 2	Järkjärgulise integratsiooni poole püüdlemine liidu siseturul ning töhusa sektoripõhise ja mitmeid sektoreid hõlmava koostöö arendamine, sh õigusaktide ühtlustamine liidu ja muude asjakohaste normidega ja nendele lähendamine ning parem juurdepääs turule, muu hulgas laiaulatuslike vabakaubanduspiirkondade kaudu, asjaomaste institutsioonide väljaarendamine ja investeringud, eelkõige võrkudevahelistesse ühendustesse	ELi siseturule integreerimise saavutamine	EI
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 3	Tingimuste loomine seadusliku rände paremaks korraldamiseks ja hästihallatava inimeste liikuvuse tõhustamiseks, kooskõlas rännet ja liikuvust käsitleva ELi üldise lähenemisviisiga seni sõlmitud ja tulevaste kokkulepete rakendamiseks ning inimestevaheliste kontaktide edendamiseks, eelkõige seoses kultuurilise, haridusalase, kutse- või sporditegevusega	Hästihallatava inimeste liikuvuse tõhustamine	EI
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 4	Kõiki aspekte hõlmava aruka, jätkusuutliku ja kaasava arengu toetamine, vaesuse vähendamine, sh erasektori arendamise ja sotsiaalse tõrjutuse vähendamise kaudu, teaduse, hariduse ja eelkõige kõrghariduse, tehnoloogia, teadusuuringute ja innovatsiooni vallas suutlikkuse suurendamine, ühendusesisese majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse edendamine, maaelu arendamine, rahvatervis,	Kestliku arengu toetamine	JAH

ERIEESMÄRGID			
EESMÄRGI NUMBER	EESMÄRGI TERVIKTEKST	KÄESOLEVAS PEATÜKIS KASUTATUD LÜHIVERSIOON	OSA MEIE VALIMIST?
	keskkonnakaitse, kliimameetmed ja katastroofidele vastupanu võime		
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 5	Usaldusväärse suurendamise, heanaaberlike suhete ja muude meetmete edendamine, mis aitavad parandada igakülgset julgeolekut ning hoida ära konflikte (ka pikaajalisi) või neid lahendada	Heanaaberlike suhete edendamine	JAH
EUROOPA NAABRUSPOLIITIKA RAHASTAMISVAHENDI ERIEESMÄRK NR 6	Allpiirkondliku, piirkondliku ja naabruspiirkonna tasandi ning piiriülese koostöö tõhustamine	Piirkondlikku koostöö tõhustamine	EI

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannetele.

## **7. peatükk**

**Soovituste põhjal võetud meetmed**

# Sisukord

	Punkt
<b>Sissejuhatus</b>	7.1.–7.14.
Analüüsisime 2016. aastal komisjonile ja teistele auditeeritavatele esitatud soovitude täitmist	7.2.–7.4.
Kuidas on komisjon meie soovitusi täitnud?	7.5.–7.12.
Kuidas on teised auditeeritavad meie soovitusi järginud?	7.13.–7.14.
<b>Järeldus</b>	7.15.
<b>Lisad</b>	
Lisa 7.1. 2016. aasta soovitude täitmise üksikasjalik seis aruannete kaupa – Euroopa Komisjon	
Lisa 7.2. 2016. aasta soovitude elluviimise üksikasjalik seis aruannete kaupa – muud auditeeritavad	

## Sissejuhatus

**7.1.** Kontrollime igal aastal, mil määral on meie auditeeritavad meie esitatud soovitude põhjal meetmeid võtnud. Soovitude järelkontroll on audititsükli tähtis osa. See annab meile tagasisidet selle kohta, kas auditeeritavad on rakendanud soovitud meetmeid ja kas tõstatatud probleemid on lahendatud, ning annab auditeeritavatele stiimuli meie soovitusi täita. Samuti on see oluline meie tulevase audititöö ülesehitamisel ja kavandamisel ning riskide jälgimisel.

### **Analüüsisime 2016. aastal komisjonile ja teistele auditeeritavatele esitatud soovitude täitmist**

**7.2.** Käesoleval aastal analüüsisime 2016. aastal avaldatud 33 eriaruandes (36-st) esitatud soovitusi. Praegune töö ei hõlma eriaruandes „ELi kulutused välisrändepoliitikale Vahemere lõunaosa ja idanaabruse riikides kuni aastani 2014“ (nr 9/2016) ja eriaruandes „ELi abi Ukrainale“ (nr 32/2016) esitatud soovitusi ning nendega tegeldakse eraldi auditite käigus. COVID-19 pandeemiaga seotud põhjustel lükkasime edasi ka eriaruandes „Ühtne järelevalvemehhanism – hea algus, kuid vaja on täiendavaid parandusi“ (nr 29/2016) esitatud soovitude põhjal võetud meetmete uurimise.

**7.3.** Kokku uurisime 315 soovituse põhjal võetud meetmeid. Neist 270 olid esitatud komisjonile<sup>1</sup>. Ülejäänud 45 soovitust olid esitatud teistele auditeeritavatele, näiteks Euroopa välisteenistusele, Euroopa Keskvangale ja ELi asutustele. Nagu varemgi, ei uurinud me liikmesriikidele esitatud soovitude täitmist. 2016. aastal esitati 38 sellist soovitust.

**7.4.** Kasutasime järelkontrolli tegemiseks dokumendikontrolle ja auditeeritavatega peetud vestlusi. Õiglase ja tasakaalustatud läbivaatamise tagamiseks saatsime oma leiud auditeeritavatele ja võtsime nende vastuseid lõplikus analüüsis arvesse. Meie töö tulemused kajastavad olukorda 2020. aasta mai lõpu seisuga.

---

<sup>1</sup> Komisjonile esitati kokku 284 soovitust. Neist neliteist anti eriaruannetes nr 9/2016 ja nr 32/2016, mida käesoleva töö käigus ei käsitletud.



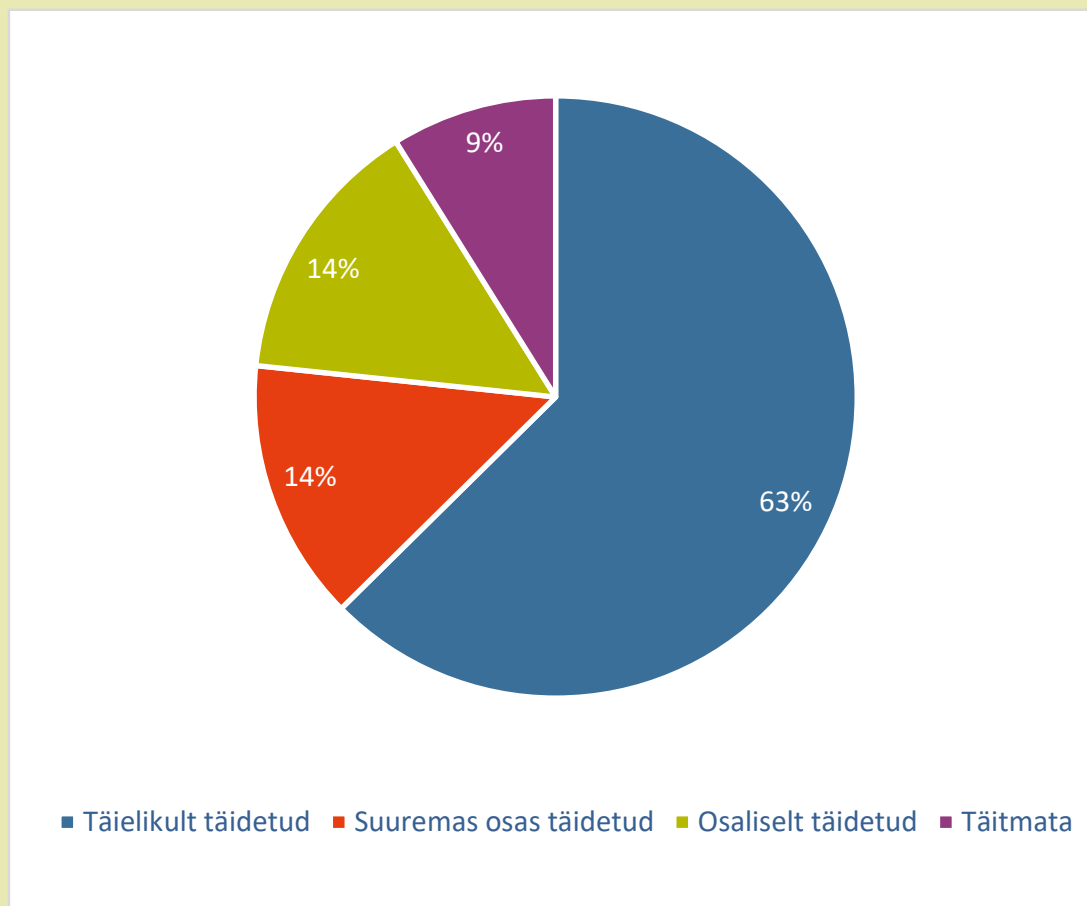
## Kuidas on komisjon meie soovitusi täitnud?

**7.5.** Komisjon on 270 soovitusest täielikult täitnud 169 (63%). Suuremas osas on täidetud veel 38 soovitust (14%).

**7.6.** Ülejäänud soovitustest on komisjon osaliselt täitnud 39 (14%) ja jätnud üldse täitmata 24 (9%) (vt [selgitus 7.1](#)). Soovituste täitmise seisu kirjeldatakse täpsemalt [lisas 7.1](#). Seal kirjeldatakse lühidalt ka osaliselt täidetud soovitustega saavutatud positiivseid muutusi ja veel kõrvaldamist vajavaid puudusi.

### Selgitus 7.1

#### Komisjonile 2016. aasta tulemusauditites esitatud soovituste täitmine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**7.7.** Mõnes valdkonnas oli komisjon meie soovitusi eriti aktiivselt täitnud. 13 eriaruandes esitatud soovitused rakendas komisjon täielikult või suuremas osas. Sellekohane näide on esitatud [selgituses 7.2](#).

## Selgitus 7.2

### Näiteid eriaruannetest, milles kõik komisjonile esitatud soovitused on kas täielikult või suuremas osas täidetud

- Eriaruanne nr 3/2016: „Läänemere eutrofeerumisega võitlemine: tuleb võtta rohkem ja mõjusamaid meetmeid“
- Eriaruanne nr 16/2016: „ELi haridusalased eesmärgid: kavad on omavahel vastavuses, kuid tulemuslikkuse hindamisel esineb puudujääke“
- Eriaruanne nr 20/2016: „Haldussuutlikkuse suurendamine Montenegros: edusamme on tehtud, kuid paljudes põhivaldkondades vajatakse paremaid tulemusi“
- Eriaruanne nr 25/2016: „Põldude identifitseerimise süsteem: kasulik töövahend põllumajandusmaa toetuskõlblikkuse kindlakstegemiseks, ent selle haldamist saaks veelgi parandada“
- Eriaruanne nr 35/2016: „Eelarvetoetuse kasutamine siseriiklike tulude kasutuselevõtu soodustamiseks Sahara-taguses Aafrikas“

**7.8.** Kui komisjon meie soovitusi ei täitnud, oli see kõige sagedamini tingitud asjaolust, et ta ei olnud neid eriaruandes heaks kiitnud või nõustus nendega ainult osaliselt. 24 soovituselt, mida komisjon ei täitnud, ei olnud komisjon varem nõustunud 20-ga (vt mõned näited [selgituses 7.3](#)).

### Selgitus 7.3

#### Näiteid soovitudest, millega ei ole nõustunud ja mida ei ole täidetud

Komisjon ei nõustunud eriaruande nr 19/2016 („ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“) 12. soovitusena. Kontrollikoda palus komisjonil teha programmiperioodi 2014–2020 tagastamatute toetuste ja tagastatava rahalise toetuse rakenduskulude võrdleva analüüsi, kuna ta leidis, et täpne teave nende kulude kohta oleks eriti asjakohane 2020. aasta järgset perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekute ettevalmistamisel ja tehnilise abi piisava taseme kindlaksmääramisel. Komisjon soovitusena ei nõustunud, seades kahtluse alla selle teostatavuse, proportsionaalsuse ja asjakohasuse. Euroopa Parlament toetas kindlalt seda soovitud hiljem 2015. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise protsessi käigus<sup>2</sup>.

Komisjon ei nõustunud eriaruande nr 17/2016 („ELi institutsioonid saavad teha rohkem selleks, et lihtsustada enda korraldatavatel hangetel osalemist“) 6. soovitusena. Kontrollikoda soovitas komisjonil teha ettepanekuid ELi finantsmääruse muutmiseks, et võimaldada kiiresti läbi vaadata kaebused, mille on esitanud pakkujad, kes peavad neile osaks saanud käitumist ebaõiglaseks. Soovitasime muuta sellised läbivaatamised kohustuslikuks, enne kui pakkujad saavad pöörduda oma juhtumiga ombudsmani või ELi kohtute poole. Komisjon soovitusena ei nõustunud – sellised muudatused ei olnud tema hinnangul vajalikud, sest finantsmäärus sisaldas juba asjakohaseid sätteid. Euroopa Parlament nõustus selle soovitusena hiljem 2015. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise protsessi käigus<sup>3</sup>.

Komisjon ei nõustunud eriaruande nr 26/2016 („Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmise on endiselt keeruline ülesanne“) 3. soovitusena. Kontrollikoda soovitas, et 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP jaoks peaks komisjon tegema ettepaneku kohandada nõuetele vastavuse kohapealsete kontrollide eeskirju, mis võimaldaks põhiliste kontrollipunktide mõjusamat eesmärgistamist. Komisjon soovitusena ei nõustunud, kuna see ei lihtsustaks komisjoni hinnangul nõuetele vastavust, vaid *de facto* vähendaks selle kohaldamisala. Seega võib see kaasa tuua kohapealsete kontrollide eeskirjade lõdvendamise, mis lõppkokkuvõttes kahjustaks nõuetele vastavuse tõhusust. Euroopa Parlament palus ka hiljem 2015. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise protsessi käigus<sup>4</sup>, et komisjon parandaks 2020. aasta järgse ÜPP nõuetele vastavuse kohapealseid kontrolle käsitlevaid eeskirju.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi 27. aprilli 2017. aasta resolutsioon komisjoni 2015. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmisega seotud kontrollikoja eriaruannete kohta (2016/2208(DEC)).

**7.9.** Kokku ei nõustunud komisjon meie 2016. aastal avaldatud eriaruannetes esitatud 27 soovitusel. Seetõttu jäeti neist 20 täitmata, viis täideti osaliselt ja kaks täideti täielikult, kuigi nendega algselt ei nõustunud (vt *selgituses 7.4* esitatud näide).

#### Selgitus 7.4

##### Näide soovitusest, mis täideti, kuigi sellega alguses ei nõustunud

Komisjon ei nõustunud eriaruande nr 34/2016 („Toidu raiskamise vastane võitlus: ELi võimalus parandada toiduainete tarneahela ressursitõhusust“) 2. soovituse punktiga a, kuna see võiks teda siduda teema võimalikul hilisemal käsitlemisel seadusandlikes ettepanekutes. Meie analüüs näitab, et komisjon siiski täitis selle soovituse 2018. aasta juunis osana oma ÜPP ettepanekust.

**7.10.** Komisjonil on andmebaas<sup>5</sup>, mille abil ta jälgib soovitusi, millega ta on nõustunud, kuid mida ei ole veel täielikult täidetud. See hõlmab meie 2015. aasta eriaruannetes esitatud soovitusi, mis olid täitmata alates sellest ajast, kui me eelmisel aastal nende täitmise seisu uurisime<sup>6</sup>. Komisjon ei jälgi siiski aktiivselt ega säilita oma andmebaasis mis tahes arengut seoses soovitustega, mida ta peab täidetuks; isegi kui kontrollikoda leiab, et neid ei ole täielikult ellu viidud.

**7.11.** Eelmise aasta järelkontrolli<sup>7</sup> käigus jõudsime järeldusele, et komisjon ei olnud veel täielikult täitnud kontrollikoja 2015. aasta aruannetes esitatud 62 soovitust. Käesoleval aastal olid nimetatud 62 soovitusest 51 endiselt täitmata ja komisjon nendega enam ei tegelenud. Komisjon ei olnud nõustunud neis eriaruannetes esitatud 51 soovitusest 14-ga. Ta oli seisukohal, et ülejäänud 37 soovitust olid eelmise aasta järelkontrolli ajaks täielikult täidetud, kuid kontrollikoda sellega ei nõustunud.

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Seda kutsutakse „Soovitused, meetmed, eelarve täitmisele heakskiidu andmine“.

<sup>6</sup> Vt 2018. aasta aastaaruande punktid 3.72–3.78.

<sup>7</sup> Vt 2018. aasta aastaaruande lisa 3.3.

**7.12.** Komisjon on jätkanud 62 soovitusel ülejäänud 11 täitmist, mida ei olnud täielikult rakendatud. Komisjoni andmebaasi kohaselt on komisjon nüüdseks viinud lõpule neist 11 soovitusel nelja täitmise (vt *selgituses 7.5* esitatud näide). Komisjon leiab, et ülejäänud seitse soovitusel on osaliselt täidetud, ja loodab, et ta rakendab enamiku ülejäänud meetmetest 2020. aastal.

### Selgitus 7.5

#### Näide 2015. aasta soovitusel, mis täideti komisjoni hinnangul peale eelmise aasta järelkontrolli

2018. aasta aastaaruandes kirjeldatud järelkontrolli käigus jõudisime järeldusele, et eriaruande nr 10/2015 („Eli ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi“) 1. soovitusel punkt a on suuremas osas täidetud.

Olime soovitanud laiendada andmebaasi funktsionaalsust, et anda selle kasutajatele rohkem teavet. Alates eelmise aasta järelkontrollist on komisjon andmebaasi veelgi edasi arendanud. Selle töö tulemusena leiab komisjon, et 1. soovitusel punkt a on täielikult täidetud, kuigi me ei ole uut süsteemi veel läbi vaadanud.

### Kuidas on teised auditeeritavad meie soovitusi järginud?

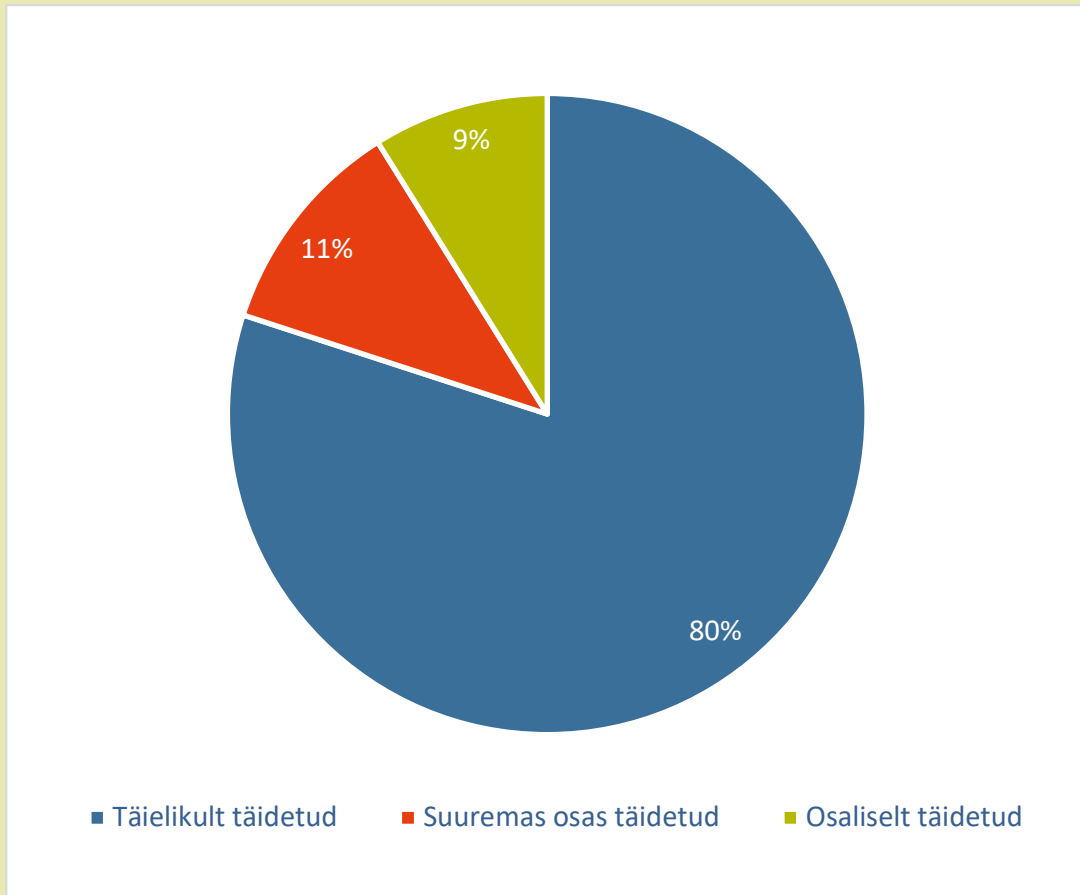
**7.13.** Käesoleva järelkontrolli käigus vaatlesime nelja 2016. aastal avaldatud eriaruannet (vt *selgitus 7.6*), milles esitati 45 soovitusel, mis puudutasid muid auditeeritavaid kui komisjon. Mõned soovitusel esitati samaaegselt mitmele eri auditeeritavale.

## Selgitus 7.6

### 2016. aasta eriaruanded, mis sisaldasid muudele auditeeritavatele kui komisjonile esitatud soovitusi

- Eriaruanne nr 4/2016: „Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut peab oodatud mõju saavutamiseks muutma oma toetuse andmise mehhanisme ja oma ülesehitust“
- Eriaruanne nr 7/2016: „Euroopa välisteenistuse hoonete haldamine üle kogu maailma“
- Eriaruanne nr 12/2016: „Ametid ei kasuta toetusi alati asjakohaselt ega tõendatavalt mõjusalt“, milles esitati soovitusi Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskusele, Euroopa Keskkonnaametile, Euroopa Toiduohutusametile ja Euroopa Liidu välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuurile
- Eriaruanne nr 17/2016: „ELi institutsioonid saavad teha rohkem selleks, et lihtsustada enda korraldatavatel hangetel osalemist“, mis sisaldab soovitusi Euroopa Komisjonile, Euroopa Parlamendile, Euroopa Liidu Nõukogule ja Euroopa Keskpangale

**7.14.** Teised ELi institutsioonid ja asutused on täitnud suurema osa neile esitatud soovitustest kui komisjon. ELi institutsioonid ja asutused olid täielikult rakendanud 36 (80%) neile esitatud 45 soovitusest ning suuremas osas veel viis soovitust (11%) (vt [selgitus 7.7](#)). Ülejäänud neli soovitust (9%) olid täidetud osaliselt. [Selgituses 7.2](#) kirjeldatakse üksikasjalikumalt soovituste täitmise seisu ning antakse lühiülevaade osaliselt täidetud soovitustega saavutatud positiivsetest muutustest ja veel kõrvaldamist vajavatest puudustest.

**Selgitus 7.7****Muudele auditeeritavatele kui komisjonile 2016. aasta tulemusauditites esitatud soovitude täitmine**

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## Järeldus

**7.15.** Enamik meie tulemusauditites esitatud soovitustest on täidetud. Komisjon on täitnud väiksema osa kui muud auditeeritud organisatsioonid. Täitmata ja osaliselt täidetud soovituste osas on veel arenguruumi.



## Lisad

### Lisa 7.1. 2016. aasta soovitude täitmise üksikasjalik seis aruannete kaupa – Euroopa Komisjon

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
Nr 1/2016	Kas komisjoni süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?	1	92			Komisjon on parandanud statistika kogumist, et see kajastaks paremini põllumajandustootjate elatustaset ja annaks paremat teavet nende põllumajandustulu kohta. Komisjoni statistika ei anna siiski veel teavet põllumajandustootjate kasutada oleva netosissetuleku kohta, mida oleks vaja võrdluste tegemiseks muude majandussektorite netosissetulekuga, et õigustada põllumajandustootjatele makstavat ELi sissetulekutoetust.	
		2 (1. taane)	94			Komisjon muutis põllumajanduse arvepidamise määrust, et viia see vastavusse rahvamajanduse arvepidamise standarditega, mis on sätestatud Euroopa arvepidamise süsteemis (ESA 2010). Kuigi nimetatud muudatus tegemine oli üldiselt lihtne, mõjutas see mõnes riigis	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						põllumajandustootjate sissetuleku hindamist vähe või ei mõjutanud üldse. Komisjon ei ole veel alustanud uurimist, kuidas hinnata tegureid, mis kontrollikoja hinnangul mõjutavad oluliselt põllumajandustootjate sissetulekut. Lisaks ei ole komisjon veel teinud ettepanekut võtta vastu määrus, millega muudetakse maahindade ja üüride kohta andmete kogumine õiguslikuks kohustuseks.	
		2 (2. taane)	94			Komisjon otsustas muuta piirkondliku tasandi andmete kogumise õiguslikuks kohustuseks, kuid ei ole veel põllumajanduse arvepidamise määruse alusel vastavat muutmisakti vastu võtnud.	
		2 (3. taane)	94	X			
		2 (4. taane)	94			Komisjon on hakanud juhtima tähelepanu põllumajanduse arvepidamise põhiste tulunäitajate võrreldamatusele liikmesriikides. Põllumajanduse arvepidamise põhiseid tulunäitajaid ei kasutata aga endiselt õigesti.	
		3	95		X		

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		4	96			Komisjon on saanud ja avaldanud loetelud meetodite kohta, mida 24 liikmesriiki on kasutanud põllumajanduse arvepidamise ja sellega seotud kvaliteediaruannete koostamiseks, kuid ei ole veel hinnanud põllumajanduse arvepidamise kvaliteeti kogu ELis.	
		5	98			Komisjon on teinud kohapealseid kontrole kolmes liikmesriigis ja julgustanud kõiki liikmesriike süsteemi potentsiaali paremini ära kasutama. Samuti on komisjon võtnud meetmeid põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmete parandamiseks. Komisjon ei ole aga külastatud liikmesriikidega kokku leppinud selgeid ajakavasid tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks. Uuringute statistiline täpsus ei ole veel teada ja selgub peale 2018. aastal alustatud uuringu tulemuste valmimist.	
		6 (2. taane)	100			Komisjon esitas 2020. aastale järgneva perioodi uue ÜPP seadusandliku ettepaneku. Ettepaneku kohaselt koostatakse iga liikmesriigi jaoks ÜPP strateegiakava. See sisaldab	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						tegevuseesmärke, lähtealuseid, vaheeesmärke ja sihtnäitajaid. Ühtegi neist ei ole veel kehtestatud, kuna ÜPP strateegiakavad on veel koostamisel ja komisjon ei ole neid veel heaks kiitnud. Seni ei ole selge, kuidas komisjon saaks tagada, et kavad oleksid oma eesmärkides ambitsioonikad, sest kavandatavas määruses ei ole sätestatud, et tuleb esitada tõendid lähteolukorra kohta, et komisjon saaks hinnata, kui ambitsioonikad on eesmärgid. Samuti ei ole selles sätestatud ELi tasandi kvantitatiivseid sihtnäitajaid.	
		6 (2. taane)	100		X		
		6 (3. taane)	100		X		
Nr 2/2016	2014. aasta aruanne Euroopa Kontrollikoja eriaruannete põhjal võetud järelmeetmete kohta		29 alapunkt a			2016. aastal alustas komisjon kaks korda aastas toimuvate hindamistega, kus peadirektoraate kutsutakse üles edastama ja analüüsima oma täitmata soovitusi, nendega seotud vastuseid, meetmeid, põhjendusi, täitmise kuupäevi ja tõendavaid dokumente. Pooleliolevate soovitude analüüsi saaks siiski parandada, et näidata	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						parandusmeetmete õigeaegset edenemist, samas kui vastused võiksid sisaldada rohkem fakte ja osutada selgemalt töendavatele dokumentidele. Arutlusel on uus andmebaas.	
			29 alapunkt b		X		
			29 alapunkt c		X		
			29 alapunkt d			Komisjon on kasutusele võtnud kategooria „osaliselt täidetud“ ja jälgib täitmisel olevaid soovitusi. Analüüs näitab siiski, et kategooriat „osaliselt täidetud“ ei kasutata terviklikult ja järjepidevalt. Sellesse kategooriasse, mida eraldi ei seirata, võiks lugeda ka mitmeid esialgses etapis olevaid (st heakskiidetud) soovitusi.	
Nr 3/2016	Läänemere eutrofeerumisega võitlemine: tuleb võtta rohkem ja mõjusamaid meetmeid	1 a)	117		X		
		1 b)	117	X			
		2 a)	121	X			
		2 b)	121	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		2 c)	121	X			
		2 d)	121	X			
		3	125	X			
Nr 4/2016	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut peab oodatud mõju saavutamiseks muutma oma toetuse andmise mehhanisme ja oma ülesehitust	1	106	X			
Nr 5/2016	Kas komisjon on taganud teenuste direktiivi mõjusa rakendamise?	1	112	X			
		2	113	X			
		3	114	X			
		4	116	X			
		5	117	X			
		6	118	X			
		7	119				Et vajaduse korral kogu protsessi kiirendada, on komisjon kehtestanud

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						menetlused rikkumismenetluste algatamiseks ilma EU Piloti mehhanismi kasutamata. Komisjon ei nõustunud jagama teavet EU Piloti kaudu lahendatud probleemide kohta.	
		8	120	X			
Nr 6/2016	Loomahaiguste tõkestamiseks mõeldud likvideerimis-, tõrje- ja seireprogrammid		72 alapunkt a			Kuigi komisjon on teinud jõupingutusi epidemioloogilise teabe vahetamist hõlbustava süsteemi loomiseks, on see süsteem praegu piiratud. Põhjus on selles, et ADIS-süsteem veel ei toimi. On vaja uurida, mil määral annab ADIS lisaväärtust, st pakub üksikasjalikumat epidemioloogilist teavet ja lihtsustab selle ajakohastamist WAHIS + abil.	
			72 alapunkt b	X			
			72 alapunkt c	X			
			72 alapunkt d	X			
Nr 8/2016		1	97	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
	ELi raudteekaubavedu ei ole ikka veel õigel teel	2 a)	97	X			
		2 b)	97	X			
		3 a)	97	X			
		3 b)	97	X			
		4 a)	97			Seiremaatriksid on osaliselt välja töötatud, kuid vahe-eesmärke ei ole seatud ning andmete kvaliteeti tuleb parandada.	
		4 b)	97			Läbiviidud uuring ei hõlma paljusid raudteevõrgu kasutajaid ega kogu raudteevõrku.	
		4 c)	97	X			
		5	97	X			
		6 a)	100			X	
		6 b)	100			X	
		7 a)	100			X	
		7 b)	100	X			
		8	100				Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate äriplaanid ja strateegiad on olemas ning



EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata	
						need on komisjonile edastatud, kuid kontrolliprotsess on alles algusjärgus.		
Nr 10/2016	Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi	1	131	X				
		1	131	X				
		2	132	X				
		3	135	X				
		3	135				Kuigi lähetusaruannetest nähtub, et Eurostat nõudis kohapealsete kontrollkäikude ajal teatavaid andmeid, peab Eurostat siiski hindama andmete allikaid ja nõuetekohaselt kontrollima, kas andmete koostamine nende allikatest kuni lõplike andmeteni (k.a kohandused) vastab asjakohastele standarditele.	
		3	135				Eurostat vaatas läbi kontrollkäikude aruannete avaldamisega seotud sisemenetlused ja parandas neid. Aruannete avaldamiseks kuluvat aega on mõnevõrra lühendatud, kuid Eurostat ei järgi ikka veel oma organisatsioonisiseseid avaldamissuuniseid.	
4	136	X						

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		5	137	X			
		6	139	X			
		7 (1. taane)	141	X			
		7 (2. taane)	141	X			
		7 (3. taane)	141				X
		7 (4. taane)	141	X			
		8	143			Komisjon on suurendanud keskendumist võlatasemele ning on näidanud, et reformitud stabiilsuse ja kasvu pakti pakutavaid vahendeid saab tulemuslikult kasutada võlareegli täitmise parandamiseks. Alles tulevased ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlused näitavad, kas nõutud kohandamised võimaldaksid koostada realistliku ja usaldusväärse stabiliseerimiskava, liikumaks võlareegli täitmise suunas, eelkõige arvestades algset võlataset. Samuti ei ole komisjon täpsustanud oma ülemäärase	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						<p>eelarvepuudujäägi menetluse soovitustes iga-aastast võla suhet SKPsse (mis oleks kooskõlas eelarvepuudujäägi eesmärkidega) viie liikmesriigi kohta, kelle suhtes kohaldati ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust pärast eriaruande nr 10/2016 avaldamist. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust mõjutab oluliselt veel üks probleem: COVID-19 pandeemia ja selle majanduslikud tagajärjed. 20. märtsil 2020 võttis komisjon vastu teatise stabiilsuse ja kasvu pakti üldise vabastusklausli aktiveerimise kohta. ELi liikmesriikide rahandusministrid kiitsid klausli aktiveerimise heaks 23. märtsil 2020. See ei tähenda stabiilsuse ja kasvu pakti menetluste peatamist, vaid võimaldab liikmesriikidel kõrvale kalduda tavaliselt kehtivatest eelarvenõuetest. Eelneva tulemusel avaldas komisjon 20. mail 2020 mitu artikli 126 lõike 3 kohast ettekannet. Samas ei teinud ta sel ajal nõukogule ettepanekut võtta vastu otsus algatada liikmesriikide suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlus. Komisjoni selgituste kohaselt oli see otsus tingitud COVID-19 puhangust põhjustatud erakordselt suurest ebakindlusest, mis ei</p>	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						võimaldanud kavandada usaldusväärset eelarvepoliitikat.	
		9	145	X			
		9	145				X
		10	147	X			
		10	147				X
		11	149				X
11/2016	Endise Jugoslaavia Makedoonia vabariigi haldussuutlikkuse parandamine: piiratud edusammud keerulistes tingimustes	1 i)	68	X			
		1 ii)	68	X			
		1 iii)	68	X			
		2 i)	69	X			
		2 ii)	69	X			
		3	70	X			
		4 i)	71	X			
		4 ii)	71		X		
		5	72	X			
		6 i)	73	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		6 ii)	73	X			
		6 iii)	73	X			
		6 iv)	73	X			
Nr 13/2016	ELi abi avaliku halduse tugevdamiseks Moldovas	1	77	X			
		2	77	X			
		3	77		X		
		4	77	X			
		5	77		X		
		6	77	X			
Nr 14/2016	Romade integratsioonile suunatud ELi poliitikaalgatused ja rahaline abi: viimasel kümnendil on tehtud märkimisväärseid edusamme, kuid kohapeal vajatakse	2 a)	127		X		
		2 b)	127	X			
		4	131		X		
		7	131		X		
		8 a)	133				X
		8 b)	133				X

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
	täiendavaid jõupingutusi						
Nr 15/2016	Kas komisjon haldas mõjusalt humanitaarabi konfliktidest mõjutatud elanikkonnale Ida-Aafrika järvede piirkonnas?	1	58		X		
		2	59		X		
		3	60		X		
		4	60		X		
		5	61	X			
		6	62	X			
		7	62	X			
		8	63	X			
Nr 16/2016	ELi haridusalased eesmärgid: kavad on omavahel vastavuses, kuid tulemuslikkuse hindamisel esineb puudujääke	1	93	X			
		2 (1. taane)	93	X			
		2 (2. taane)	93	X			
		4	93	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
Nr 17/2016	ELi institutsioonid saavad teha rohkem selleks, et lihtsustada enda korraldatavatel hangetel osalemist	1	103	X			
		2	104	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		6	107				X
		7	108	X			
		8	108	X			
		9	109	X			
Nr 18/2016	Säästvate biokütuste sertifitseerimise süsteem Euroopa Liidus	1 a)	76			Taastuvenergia direktiivis II (RED II) käsitletakse maakasutuse kaudset muutust, kehtestades maakasutuse kaudse muutuse seisukohast uure riskiga biokütuste tootmisele teatavad piirangud. RED II direktiivis ei käsitleta aga võimalikku negatiivset sotsiaal-majanduslikku mõju, kuna see ei kuulu komisjoni pädevusse vabatahtlike kavade hindamisel. Selle tulemusena ei ole RED II direktiivi ülevõtmine veel lõpule viidud.	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		1 b)	76				X
		1 c)	76		X		
		2 a)	77		X		
		2 b)	77		X		
		3 a)	78			Rakendusaktid on kavas vastu võtta 31. juuniks 2021, kuid veel ei ole määratletud „asjakohaseid meetmeid“, mida komisjon peab liikmesriikide tõstatavate küsimuste korral võtma. Komisjonil endal ei ole selgeid otseseid volitusi kontrollida liikmesriikides, kas kavade sertifitseerimistoimingud vastavad standarditele.	
		3 b)	78			Komisjoni viimane hindamisvorm sisaldab punkti, milles viidatakse sõnaselgelt <i>kaebuste esitamise süsteemidele</i> . Samas ei käsitleta kaebuste esitamise süsteemi olemasolu üheski kehtivas õiguslikult siduvas dokumendis. Lisaks on see hindamisvorm piiratud, kuna see ei hõlma ühtegi meie soovitusel loetletud konkreetset elementi.	
		4	79		X		



EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata	
		5	80	X				
Nr 19/2016	ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid	1 a)	151	X				
		1 b)	151	X				
		2	151	X				
		3	154				Komisjon on asjaomastes määrustes esitanud finantsvõimenduse määratlused ning täiendavad suunised arvutuste tegemiseks. Määratlused ja suunised ei käsitle aga ELi vahendite abil kaasatud ressursside kindlaksmääramist. See tähendab, et teatavatel juhtudel on finantsvõimenduse määr jätkuvalt ülehinnatud.	
		4	154		X			
		5	154	X				
		6	154	X				
		7	154	X				
		8	157	X				
		9	157	X				
		10 a)	162	X				

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		10 b)	162				X
		11 a)	162	X			
		12	162				X
Nr 20/2016	Haldussuutlikkuse suurendamine Montenegros: edusamme on tehtud, kuid paljudes põhivaldkondades vajatakse paremaid tulemusi	1	42	X			
		2	44	X			
		3 i)	45	X			
		3 ii)	45	X			
		4 i)	46	X			
		4 ii)	46	X			
		5	47	X			
Nr 21/2016	ELi ühinemiseelne abi haldussuutlikkuse tugevdamiseks Lääne-Balkani riikides: metaaudit	1	68	X			
		2	69	X			
		3	72	X			
		4	74		X		
		5	75	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
Nr 22/2016	ELi tuumarajatiste dekomisjoneerimise abiprogrammid Leedus, Bulgaarias ja Slovakkias: alates 2011. aastast on tehtud mõningaid edusamme, kuid oluliste probleemide lahendamine seisab veel ees	1 c)	111	X			
		2 a)	112	X			
		4	117		X		
		5	117		X		
		6	118		X		
		7	119	X			
		8	120	X			
Nr 23/2016	ELi meretransport – palju ebamõjusaid ja jätkusuutmatuid investeeringuid	1 a)	105			Tehtud on uuringuid ja loodud on TEnteci andmebaas, kuigi sadamate läbilaskevõime kohta on vähe teavet. Siiski ei ole veel loodud toimivat seiresüsteemi kõigi 104 põhisadama läbilaskevõime korrapäraseks seireks.	
		1 b)	105				X
		1 c)	105			Üksikasjaliku rakenduskava viimane ajakohastamine on pooleli, kuid kava ei ole veel välja töötatud.	
		2 a)	110	X			
		2 b)	110	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		2 c)	110		X		
		3 a)	110	X			
		3 b)	110	X			
		4 a)	110		X		
		4 b)	110				X
		5 a)	114				X
		5 b)	114	X			
		5 c)	114	X			
		7 a)	114				X
		7 b)	114	X			
Nr 24/2016	Ühtekuuluvuspoliitika alal vajatakse täiendavaid jõupingutusi riigiabi eeskirjade alase teadlikkuse suurendamiseks ja eeskirjade järgimise tagamiseks	1	117		X		
		2 a)	120		X		
		2 b)	120	X			
		2 c)	120	X			
		3 a)	122	X			
		4 a)	124	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		4 b)	124				X
		4 c)	124	X			
		4 d)	124				X
		4 e)	124				X
		5 a)	130	X			
		5 b)	130	X			
Nr 25/2016	Põldude identifitseerimise süsteem: kasulik töövahend põllumajandusmaa toetuskõlblikkuse kindlakstegemiseks, ent selle haldamist saaks veelgi parandada	2	76	X			
		4	78	X			
		5	80	X			
		6	80	X			
Nr 26/2016	Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmine on endiselt keeruline ülesanne	1	74			Komisjon on kaalunud mittevastavuse määral põhineva näitaja lisamist 2020. aasta järgse ÜPP näitajate kogumisse. Samas ei ole ta veel välja töötanud näitajate kogumit nõuetele vastavuse tulemuslikkuse hindamiseks.	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		2	75			Komisjon on parandanud talitustevahelist nõuetele vastavusega seotud rikkumiste alast teabevahetust. Keskkonna peadirektoraat analüüsib praegu põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi statistika tulemusi; vajaduse korral analüüsivad kaks peadirektoraati ühiselt süsteemsete rikkumiste võimalikke algpõhjuseid, et pakkuda lahendusi.	
		3	76				X
		4	77	X			
		5	78			Töötati välja nõuetele vastavusega seotud kulude mõõtmise meetodika ja see võeti kasutusele. Kulude mõõtmise uuring oli siiski ühekordne töö: seda ei kasutatud nõuetele vastavuse rakenduskulude vähendamiseks ega selle hindamiseks, kas kantud kulud olid proportsionaalsed saavutatud tulemustega.	
		6	79			Ettepanekus 2020. aasta järgse ühise põllumajanduspoliitika kohta kehtestatakse karistuste üldised miinimumnõuded. Kontrolli- ja sanktsioonisüsteem jääb	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata	
						samaks ning karistuste ühtlustatuma kohaldamise tagamiseks ELi tasandil on vaja endiselt selgitada rikkumiste raskusastme, ulatuse, püsivuse ja tahtlikkuse mõisteid. Jääb lahtiseks, kas selline karistuste ühtlustatud kohaldamine saab olema osa rakenduseeskirjadest või delegeerimisaktidest.		
Nr 27/2016	Euroopa Komisjoni juhtimine kui parim tava?	1	66		X			
		2 a)	66	X				
		2 b)	66	X				
		2 c)	66	X				
		2 d)	66	X				
		2 e)	66			X		
		2 f)	66				Komisjon ühtlustas iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes veamäära kohta esitatud teavet. Kontrollikoda teeb praegu auditit, mille käigus uuritakse komisjoni esitatud veamäärade usaldusväarsust ühtekuuluvuse valdkonnas.	
		2 g)	66			X		

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata	
		2 h)	66		X			
Nr 28/2016	Tõsiste piiriüleste terviseohtudega tegelemine ELis: palju on juba tehtud, ent võtta tuleb veel täiendavaid meetmeid	1 a)	118	X				
		1 b)	118	X				
		1 c)	118	X				
		1 d)	118	X				
		2 a)	119	X				
		2 b)	119	X				
		3 a)	120			X		
		3 b)	120			X		
		3 c)	120	X				
		4 a)	121	X				
		4 b)	121	X				
		4 c)	121	X				



EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
Nr 30/2016	Hondurase prioriteetsetele valdkondadele eraldatud ELi toetuse mõjus	1 a)	64	X			
		1 b)	64	X			
		1 c)	64	X			
		2 a)	65	X			
		2 b)	65	X			
		2 c)	65	X			
		3	66	X			
		4	67	X			
Nr 31/2016	Vähemalt iga viies euro ELi eelarvest kliimameetetele: plaanid on kõrgelennulised, kuid ebaõnnestumise oht suur	1	95	X			
		2 a)	95			Komisjon esitab igal aastal oma haldus- ja tulemusaruandes, <i>programmi eelarvestuses</i> ja <i>programmi tulemuslikkuse ülevaates</i> koondteabe 20% üldeesmärgi saavutamise edenemise kohta. See teave kajastub ka mõnes iga-aastases tegevusaruandes. Komisjon ei lisa aga põhjalikku teavet kliimameetmete erieesmärkide saavutamisel tehtud edusammude kohta kõigisse asjaomastesse iga-aastastesse tegevusaruannetesse.	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		2 c)	95				X
		3	96			Komisjon rahastas välisuuringut rahastamisvajaduste kohta, et anda ülevaade praegusest kliimaküsimuste peavoolustamise ja kliimakulutuste jälgimise korrast. Komisjoni hindamistes käsitletakse rahastamisvajadusi kliimaküsimuste peavoolustamise eesmärgi saavutamiseks nõutavaid rahastamisvajadusi, kuid mitte kliimamuutustega seotud vajadusi.	
		4	100			2020. aasta järgse ÜPP ettepanekus vähendati nende toetuste, millega kompenseeritakse looduslikust või muust eripärast tingitud piiranguid, koefitsienti 100%-lt 40%-le. Kõigi keskkonna- ja kliimakoostuste jaoks kavandatud koefitsient (100%) ei ole kooskõlas konservatiivsuse põhimõttega.	
		5	102				X
		6 a)	103				X
		6 b)	103			Komisjon on lisanud kliimameetmetega seotud tulemusnäitajad 2020. aasta järgse	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						ÜPP ja 2020. aasta järgse ERFi/Ühtekuuluvusfondi ettepanekutesse. Need valdkonnad hõlmavad üle 70% ELi eelarves aastateks 2021–2027 kliimameetmeteks kavandatud vahenditest. Kliimaga seotud näitajad tuleb aga veel kehtestada kõigis valdkondades, mis aitavad kaasa kliimaeesmärkide saavutamisele (välja arvatud ÜPP ja ERF/ÜF, mille kohta on juba ettepanekud olemas).	
		6 c)	103	X			
		7 a)	109				X
		7 b)	109			Komisjon tegi ettepaneku suurendada kliimameetmete peavoolustamise eesmärki 2020. aasta järgses ÜPPs. Samuti tegi komisjon ettepaneku karmistada kliimaga seotud nõudeid rangema tingimuslikkuse abil. Hoolimata sellest, et kliimamuutustega tegelemine on komisjoni jaoks väga tähtis, jääb praeguses etapis ebaselgeks, kas see aitab suurendada kliimameetmete tehtavaid kulutusi.	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
Nr 33/2016	ELi kodanikukaitse mehhanism: väljaspool ELi toimunud katastroofidele reageerimine on olnud üldjoontes mõjus	1 a)	74	X			
		1 b)	74	X			
		1 c)	74	X			
		1 d)	74	X			
		2 a)	74	X			
		2 b)	74	X			
		2 c)	74	X			
		2 d)	74	X			
		3 a)	74	X			
		3 b)	74	X			
		3 c)	74	X			
		3 d)	74	X			
		4	74	X			
		5 a)	74	X			
		5 b)	74	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata	
Nr 34/2016	Toidu raiskamise vastane võitlus: ELi võimalus parandada toiduainete tarneahela ressursitõhusust	1	84			ELi toidukao ja toidujäätmete platvormi volituste pikendamine ja väljakuulutatud Euroopa roheline kokkuleppe uus prioriteet näitavad, kui oluline on ELi poliitikas võidelda toidu raiskamise vastu. Uue tegevuskava väljatöötamist tuleb alles alustada, kuid mõned ringmajanduse tegevuskava meetmed on juba väljatöötamisel ja peaksid valmima 2021. aastal.		
		2 a)	86	X				
		2 b)	86	X				
		2 c)	86				EFSA on kaasatud tulevaste suuniste koostamisse ning liikmesriigid vahetavad üleliigse toidu ümberjaotamist puudutavaid tavasid. Mõnede koostamisel olevate suuniste jaoks on seatud uus valmimiskuupäev – 31. detsember 2021.	
		3 a)	87				Toiduainete annetamist käsitlevad ELi suunised avaldati 2017. aasta oktoobris. Liikmesriikide poliitika- ja õigusraamistiku kaardistamine ja analüüs näib olevat seiskunud, mis seab kahtluse alla selle	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						lõpuleviimiseks seatud ajakohastatud lõpptähtaja (30. juuni 2020).	
		3 b)	87				X
		3 c)	87	X			
		3 d)	87	X			
Nr 35/2016	Eelarvetoetuse kasutamine siseriiklike tulude kasutuselevõtu soodustamiseks Sahara-taguses Aafrikas	1 a)	70	X			
		1 b)	70	X			
		2 a)	72	X			
		2 b)	72	X			
		3	73	X			
		4	74	X			
		5	75	X			
		6	76	X			
Nr 36/2016	Perioodi 2007–2013 ühtekuuluvuse ja maaelu arengu programmide	1	118				X
		2	127			Komisjoni ettepanekus 2020. aasta järgseks perioodiks võeti kasutusele uus tulemuslikkuse hindamise mehhanism. See võimaldab komisjonil hinnata programmide	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
	lõpetamise korra hindamine					eesmärkide saavutamist ja (vajaduse korral) rakendada ebapiisavate tulemuste eest finantskorrektsioone. EAFRD puhul ei arvuta komisjon rakenduskavade tasandil allesjäänud riskimäär, mis võtaks arvesse vastavusauditite põhjal tehtavaid finantskorrektsioone. Seega puudub kindlus selle kohta, et rakenduskava allesjäänud veamäär jääb allapoole olulisuse piirmäär.	
		3	127			Puudub aruanne, mis käsitleks konkreetselt programmitöö perioodi kui terviku lõpetamise lõplikku tulemust.	
		4	131			Mõningaid edusamme on tehtud toetuskõlblikkusperioodide kattumise vähendamisel, kuid osaliselt jätkub kattumine endiselt. Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas puudub liikmesriikidel kohustus esitada kõik lõpetamisdokumendid kuue kuu jooksul peale toetuskõlblikkusperioodi lõppu.	
		6	133		X		
		7	141		X		

## Lisa 7.2. 2016. aasta soovitude elluviimise üksikasjalik seis aruannete kaupa – muud auditeeritavad

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
Nr 4/2016	Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut peab oodatud mõju saavutamiseks muutma oma toetuse andmise mehhanisme ja oma ülesehitust	<b>Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (EIT)</b>					
		2	107	X			
		3	108	X			
		4	109	X			
Nr 7/2016	Euroopa välissteenistuse hoonete haldamine üle kogu maailma	<b>Euroopa välissteenistus (EEAS)</b>					
		1	68		X		
		2	68	X			
		3	70		X		
		4	71			Mõne ELi delegatsiooni ja residentsi üürihindu ja lepingutingimusi on peale läbirääkimisi paremaks muudetud ning üldiselt on tingimused võrreldes viie aasta taguse ajaga paranenud. Euroopa välissteenistus on hoidnud hoonetega seotud kulude kasvu oma eelarves kontrolli all. Samas puudub endiselt portfelli ülevaade, mille abil jälgida, et ELi delegatsioonide ja residentside üürid	



EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						vastaksid turuhindadele. On vaja teha konkreetseid jõupingutusi, et jälgida ELi delegatsioonide bürooruumide ja residentside 50 kõige kallimat kehtivat lepingut.	
		5	71			ELi delegatsioonides kasutamiseks töötati välja mõõtmisstandardid ning delegatsioonide töötajatele korraldati infoüritusi. Immogesti hoonete haldamise tarkvara ajakohastati kordusmõõtmiste andmetega. Seda tarkvara tuleb aga veel oluliselt parandada, et see vastaks täielikult vajadustele, näiteks tuleks lisada rohkem teavet hoonete kulude/üüri, kasutatava pinna liigitamise (kasutusliikide kaupa) ning ühispaiknemispindade ja üürihindade kohta. Immogesti liideseid teiste andmebaasidega tuleb parandada, et vähendada vajadust teistest süsteemidest imporditud andmete käsitsi sisestamise järele.	
		6	72		X		
		7	72			Aastate 2015–2019 kohta märgime, et Euroopa väliseenistus on parandanud järgneva kahe aasta jooksul tehtavate	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						tööde / allkirjastamist vajavate lepingute prioriseerimist. Euroopa välis teenistus peab veel parandama oma hoonete keskpika perioodi planeerimist. Isegi kui Euroopa välis teenistus leiab, et seitsmeaastane jooksev kava hõlmab väga pikka ajavahemikku, tuleks koostada vähemalt kolm kuni neli aastat hõlmav kava ning selle rakendamist tuleks jälgida, pöörates erilist tähelepanu selle tulemustele, kuludele ja ajakavale. Selline keskpika perioodi planeerimine on oluline Euroopa välis teenistuse kinnisvara strateegia konkreetsemaks toetamiseks. Kahte peamist planeerimisdokumenti (hoonete strateegia ja keskpika perioodi planeerimine) tuleks paremini kooskõlastada.	
		8	72			Umbes 50% üürilepingutest sisaldab nüüd väljaostuvõimalust. Kinnisvaratoimikutes ja turu-uuringutes sisalduva teabe parandamine on positiivselt mõjutanud otsust pinna üürimise või omandamise kohta. Samas puudub endiselt portfelli ülevaade ja üüri- või ostuvõimaluste analüüs, mille algatas peakorter ja mida	

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
						hallatakse tsentraalselt. Välja tuleks töötada meetod ostu- ja üürimisvariantide võrdlemist võimaldavate asjakohaste majandusanalüüside tegemiseks ning see peaks põhinema sobivatel näitajatel, näiteks nüüdispuhasväärtusel. Sama näitajat tuleks kasutada kõigi variantide suhtes; ostu korral tuleks hinnata vara jääk(turu)väärtust peale selle olelusringi lõppu ja seda arvutuses arvesse võtma.	
Nr 12/2016	Ametid ei kasuta toetusi alati asjakohaselt ega tõendatavalt mõjusalt	<b>Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskus (ECDC)</b>					
		1	53	X			
		2	54	X			
		4	56	X			
		5	57	X			
		<b>Euroopa Keskkonnaamet (EEA)</b>					
		1	53		X		
		2	54		X		
		4	56	X			
		5	57	X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		<b>Euroopa Toiduohutusamet (EFSA)</b>					
		1	53	X			
		2	54	X			
		5	57	X			
		<b>Euroopa Liidu välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuur (FRONTEX)</b>					
		1	53	X			
		2	54	X			
		3	55	X			
		4	56	X			
		5	57	X			
		Nr 17/2016	ELi institutsioonid saavad teha rohkem selleks, et lihtsustada enda korraldatavatel hangetel osalemist	<b>Euroopa Parlament</b>			
1	103			X			
3	105			X			
4	105			X			
5	106			X			
7	108			X			

EA	Aruande pealkiri	Nr	Aruande punkt	Täielikult täidetud	Suuremas osas täidetud	Osaliselt täidetud (lühikokkuvõtte edusammudest ja veel kõrvaldamata puudustest)	Täitmata
		9	109	X			
<b>Euroopa Liidu Nõukogu</b>							
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			
<b>Euroopa Keskpank*</b>							
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			

# Liide

## Auditi käsitlusviis ja metoodika

- 1) Meie auditi käsitlusviisi kirjeldatakse tulemusauditi käsiraamatus, mis on kättesaadav meie [veebisaidil](#). Oma auditites järgime [kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelisi standardeid \(ISSAI\)](#) tulemusauditite kohta.

### 1. OSA. 1. peatükk Tulemusraamistik

- 2) Igal aastal uurime *tulemusraamistiku* erinevaid aspekte. Käesoleva aasta aruande jaoks valitud teema on komisjoni kõrgetasemeline tulemusaruandlus iga-aastase haldus- ja tulemusaruande ning programmiaruanete kaudu. Uurisime, kas komisjonil on nende aruanete koostamiseks usaldusväärne protsess ning kas need annavad selge, tervikliku ja tasakaalustatud ülevaate ELi rahastamisprogrammide tulemuslikkusest.
- 3) Nendele küsimustele vastamiseks vaatasime muu hulgas läbi
  - a) 2019. aasta ja varasemate aastate haldus- ja tulemusaruanded;
  - b) 2021. aasta ja varasemate aastate eelarveprojektidele lisatud programmiaruanDED;
  - c) põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi (DG AGRI) ning regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi (DG REGIO) 2019. aasta ja varasemate *aastate tegevusaruanded*;
  - d) kõige uuemad ja varasemad juhised ja näidised programmiaruanete ja iga-aastaste tegevusaruannete koostamiseks.
- 4) Auditi raames tegime auditikülastusi komisjoni (sekretariaat ja eelarve peadirektoraat (DG BUDG), DG AGRI ning DG REGIO), et uurida ja arutada menetluste ülesehitust ja toimimist järgmistes valdkondades:
  - a) liikmesriikidelt tulemuslikkust käsitlevate andmete kogumine ning nende kvaliteedi ja usaldusväarsuse kontrollimine;
  - b) iga-aastaste tegevusaruannete, programmiaruanete ning iga-aastase haldus- ja tulemusaruande koostamine, läbivaatamine ja vastuvõtmine.

## 2. OSA. Peatükid 2–6 ELi rahastamisprogrammide tulemuslikkus

- 5) Peatükkides 2–6 vaatleme ELi programmide tulemusi mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 rubriikides 1a, 1b, 2, 3 ja 4. Meie eesmärk oli teha kindlaks, kui palju asjakohast tulemuslikkust käsitlevat teavet on olemas, ning hinnata selle teabe põhjal, kui hästi on ELi rahastamisprogrammid tegelikult tulemusi andnud.

### Meie valim

- 6) Perioodi 2014–2020 mitmeaastasest finantsraamistikust rahastatakse 58 rahastamisprogrammi. Koostasime oma hinnangu andmiseks valimi üheksast programmist (vt [tabel 1](#)). Iga mitmeaastase finantsraamistiku rubriigi kohta valisime kaks programmi (v.a mitmeaastase finantsraamistiku rubriik 3, mis on väikseim, millele valisime vaid ühe programmi). Valisime mitmeaastase finantsraamistiku iga rubriigi raames välja neli suurimat programmi (eelarvete kaupa). Võimaluse korral valisime välja omavahel tihedalt seotud programmide paarid (rubriigid 1b, 2 ja 3), mis peaksid ühiselt tulemusi andma. Kokku moodustavad meie käsitletud üheksa rahastamisprogrammi 74% kõigist kuni 2019. aasta lõpuni tehtud maksetest võrreldes praeguse mitmeaastase finantsraamistiku kulukohustustega.

**Tabel 1. Meie valim 2.–6. peatüki rahastamisprogrammidest**

Peatükk	Mitmeaastase finantsraamistiku rubriik	Valitud rahastamisprogramm
2	1a: Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks	Horisont 2020; <i>Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond</i>
3	1b: Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus	Euroopa Regionaalarengu Fond; <i>Ühtekuuluvusfond</i>
4	2: Jätkusuutlik majanduskasv: loodusvarad	<i>Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi;</i> <i>Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond</i>
5	3: Julgeolek ja kodakondsus	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond
6	4: Globaalne Euroopa	Arengu- ja koostöö rahastamisvahend; Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 7) Igal rahastamisprogrammil on üks kuni kakskümmend eesmärki (üld- ja/või erieesmärki). Kontrollisime rahastamisprogrammide tulemuslikkust valitud eesmärkide alusel (vt lisad 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 ja 6.1). Käsitlesime kõiki üldeesmärke ja olulisuse alusel valitud erieesmärke ning seoseid üldeesmärgi ja ELi kõrgema tasandi eesmärkidega.

### Ülevaade

- 8) Tuginesime oma hinnangus komisjoni esitatud tulemuslikkuse alasele teabele, sealhulgas
- a) 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne;
  - b) 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiarued;
  - c) asjaomaste peadirektoraaatide 2019. aasta tegevusaruanded;
  - d) praeguse ja eelmise mitmeaastase finantsraamistiku programmide tulemuslikkuse hindamine;
  - e) mitmesugused programmispetsiifilised tulemusaruanded.
- 9) Täiendasime seda teavet oma hiljutiste auditite ja ülevaadete käigus tehtud järeldustega. Kõigi valitud programmieesmärkide kohta ei olnud meil oma tulemusi.
- 10) Kontrollisime, kas komisjoni teave tulemuslikkuse kohta on usutav ja kooskõlas meie leidudega, kuid me ei auditeerinud selle usaldusväärust.
- 11) Keskendusime kõige värskemale teabele 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ELi rahastamisprogrammide viimaste versioonide kohta. Arvestades, et nende programmide *järeldamised* koostatakse alles tükk aega pärast praeguse mitmeaastase finantsraamistiku perioodi lõppu ning et kõigi programmide vahehindamised ei ole kättesaadavad, pidime sageli viitama teabele eelmise mitmeaastase finantsraamistiku (2007–2013) programmide tulemuslikkuse kohta. Seejuures võtsime arvesse kahe perioodi vahel programmide ülesehituses ja rakendamises toimunud muutuste ulatust.

### Näitajate analüüs

- 12) Tulemuslikkuse hindamise raames analüüsisime 2021. aasta eelarveprojekti asjaomastes programmiaruanetes esitatud tulemusnäitajatest saadud teavet. Võrdlesime neid ka eelmiste programmiaruanetega.



- 13) Valimi üheksat programmi kohta on olemas kokku 262 näitajat, mis on rohkem kui on märgitud programmiaruannetes. Põhjus on selles, et programmiaruannetes esitatud näitajad koosnevad sageli kahest või enamast allnäitajast, millest igaühel on eraldi algväärtus, sihtväärtus ja tegelik saavutatud väärtus. Arvestasime iga sellist allnäitajat eraldi näitajana.
- 14) Liigitasime kõik näitajad sisend-, väljund-, tulemus- või mõjunäitajateks. Kuigi mõne programmi puhul on näitajad õigusaktides samamoodi liigitatud, ei ole komisjon kõiki oma näitajaid selliselt liigitanud. Mõnel juhul võib meie liigitus, mis põhineb komisjoni parema õigusloome suunistel, erineda õigusaktides sätestatust.
- 15) Näitajate analüüs hõlmas sihtväärtuste saavutamisel seni tehtud edusammude arvutamist, milleks kasutasime iga juhtumi puhul asjakohast algväärtust (vt [tabel 2](#)). See on võimalik ainult siis, kui on olemas kvantifitseeritud andmed algväärtuse, sihtväärtuse ning viimaste tegelike väärtuste kohta.







**Tabel 2. Sihtväärtuse saavutamisel tehtud edusammude arvutus (algväärtuse põhjal)**

Algväärtus	Viimane tegelik väärtus	Sihtväärtus	Arvutuskäik	Senised edusammud
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40%

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 16) Lisaks hindasime, kas iga näitaja püsib oma sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, ning esitasime selle teabe graafikuna näitajate ülevaadetes (vt [tabel 3](#)).

Tabel 3. Ajakavas püsimise analüüsi graafik

Sümbol	Tähendus	Kommentaarisid
	ajakavas	Olemasolevate andmete põhjal on tõenäoline, et näitaja saavutab oma sihtväärtuse õigel ajal.
	ajakavas; kvantifitseeritud sihtväärtus puudub	Olemasolevate andmete põhjal on tõenäoline, et näitaja saavutab oma sihtväärtuse õigel ajal. Sihtväärtus ei ole kvantifitseeritud, kuid on piisavalt konkreetne, et hinnata selle saavutamise tõenäosust.
	ajakavast maas	Olemasolevate andmete põhjal EI OLE tõenäoline, et näitaja saavutab oma sihtväärtuse õigel ajal.
	ajakavast maas; kvantifitseeritud sihtväärtus puudub	Olemasolevate andmete põhjal EI OLE tõenäoline, et näitaja saavutab oma sihtväärtuse õigel ajal. Sihtväärtus ei ole kvantifitseeritud, kuid on piisavalt konkreetne, et hinnata selle saavutamise tõenäosust.
	ebaselge	Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik kindlalt väita, et näitaja saavutab tõenäoliselt oma sihtväärtuse või ei saavuta seda.
	ebaselge; kvantifitseeritud sihtväärtus puudub	Olemasolevate andmete põhjal ei ole võimalik kindlalt väita, et näitaja saavutab tõenäoliselt oma eesmärgi või ei saavuta seda. Kvantifitseeritud sihtväärtus puudub.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 17) **Tabelis 4** tuuakse näiteid selle kohta, kuidas me hindasime, kas konkreetne näitaja püsib sihtväärtuse saavutamiseks ajakavas, ning selgitatakse meie kriteeriume. Me ei kohaldanud neid kriteeriume automaatselt, vaid uurisime näitajaid ükshaaval, tuginedes kättesaadavale teabele ja kutsealasele otsustusele.

**Tabel 4. Näited meie ajakavas püsimise hindamistest**

Teave programmiaruannetes	Meie hinnang	Kriteeriumid ja põhjendus
Algväärtus (2013): 50 Sihtväärtus 150 <b>Vahe-eesmärk (2018) 100</b> <b>Viimane väärtus: (2018): 90</b> Varasemad väärtused: (2017): 80; (2016): 70	AJAKAVAST MAAS	<b>Kriteerium:</b> kui aasta kohta on olemas vahe-eesmärk, mille kohta meil on värskemad andmed, püsib see näitaja ajakavas, kui vahe-eesmärk on saavutatud.  <b>Põhjendus:</b> Vahe-eesmärki ei ole saavutatud.
Algväärtus (2013): 50 Sihtväärtus 150 <b>Vahe-eesmärk (2019) 100</b> <b>Viimane väärtus: (2018): 90</b> <b>Varasemad väärtused: (2017): 80; (2016): 70</b>	AJAKAVAS	<b>Kriteerium:</b> kui puudub vahe-eesmärk aasta kohta, mille kohta meil on kõige uuemad andmed, kuid vahe-eesmärk on olemas veel ühe aasta kohta, püsib näitaja ajakavas, kui senised edusammud on selle vahe-eesmärgiga kooskõlas.  <b>Põhjendus:</b> võttes arvesse püsivaid edusamme sihtväärtuse saavutamisel ajavahemikul 2016–2018, on tõenäoline, et 2019. aasta sihtväärtus saavutatakse.

Teave programmiaruannetes	Meie hinnang	Kriteeriumid ja põhjendus
<p><b>Algväärtus (2013): 50</b>  <b>Sihtväärtus (2023) 150</b>            Vahe-eesmärk: puudub  <b>Viimane väärtus: (2018): 80</b>  <b>Varasemad väärtused: (2017): 75; (2016): 70, (2015): 60; (2014): 55</b></p>	<p>AJAKAVAST MAAS</p>	<p><b>Kriteerium:</b> kui vahe-eesmärki ei ole, püsib näitaja ajakavas, kui senine areng on üldjoontes olnud kooskõlas lineaarse liikumisega algväärtuselt sihtväärtuse suunas või kui senised tegelikud väärtused näitavad pigem eksponentsiaalsemat mustrit, mille algus oli aeglasem ja mis järgnevatel aastatel kiirenes.</p> <p><b>Põhjendus:</b> edenemine sihtväärtuse suunas liikumisel on 30%, mis on märkimisväärselt väiksem kui 50% suurune lineaarne muutus, mida võiks rakendamise poole peal oodata, ning praegu ei ole näha edenemise kiirenemist.</p>
<p><b>Algväärtus (2013): 50</b>  <b>Sihtväärtus (2023) 150</b>            Vahe-eesmärk: puudub  <b>Viimane väärtus: (2018): 80</b>  <b>Varasemad väärtused: (2017): 63; (2016): 55, (2015): 52; (2014): 51</b></p>	<p>AJAKAVAS</p>	<p><b>Kriteerium:</b> Kui vahe-eesmärki ei ole, püsib näitaja ajakavas, kui senine areng on üldjoontes olnud kooskõlas lineaarse üleminekuga algväärtuselt sihtväärtusele või kui senised tegelikud väärtused näitavad eksponentsiaalsemat mustrit, mille algus oli aeglasem ja mis järgnevatel aastatel kiirenes.</p> <p><b>Põhjendus:</b> edenemine sihtväärtuse suunas liikumisel on 30%, mis on märkimisväärselt väiksem kui 50% suurune lineaarne muutus, mida võiks rakendamise poole peal oodata. Seni registreeritud tegelikud väärtused näitavad siiski selget kiirenemist, ning kui see jätkub, on tõenäoline, et sihtväärtus saavutatakse.</p>

Teave programmiaruannetes	Meie hinnang	Kriteeriumid ja põhjendus
<p>Algväärtus (2013): 50  <b>Sihtväärtus (2023): suurenemine</b>            Vahe-eesmärk: puudub  <b>Viimane väärtus: (2018): 60</b>  <b>Varasemad väärtused: (2017): 56; (2016): 55; (2015): 52; (2014): 51</b></p>	<p>AJAKAVAS;            KVANTIFITSEERITUD            SIHTVÄÄRTUS            PUUDUB</p>	<p><b>Kriteerium:</b> kui sihtväärtus ei ole kvantifitseeritud, püsib näitaja ajakavas, kui selle saavutamise tingimused on seni olnud täidetud või tõenäoliselt täidetakse.</p> <p><b>Põhjendus:</b> kvantifitseerimata sihtväärtus on „suurendada“ ja kõik seni registreeritud väärtused ületavad algväärtust. Seega on eesmärgi saavutamise tingimused täidetud.</p>
<p>Algväärtus (2013): 50  <b>Sihtväärtus (2023): säilitamine</b>            Vahe-eesmärk: puudub  <b>Viimane väärtus: (2018): 40</b>  <b>Varasemad väärtused: (2017): 46; (2016): 49, (2015): 52; (2014): 51</b></p>	<p>AJAKAVAST MAAS</p>	<p><b>Kriteerium:</b> kui sihtväärtus ei ole kvantifitseeritud, püsib näitaja ajakavas, kui eesmärgi saavutamise tingimused on täidetud või tõenäoliselt täidetakse.</p> <p><b>Põhjendus:</b> sihtväärtus on „säilitada senine tase“, st algväärtusest mitte kõrvale kalduda, kuid viimane tegelik väärtus on algväärtusest 20% allpool.</p>

Teave programmiaruannetes	Meie hinnang	Kriteeriumid ja põhjendus
<p><b>Algväärtus (2013): 50</b>  <b>Sihtväärtus (2023) 150</b>  <b>Vahe-eesmärk: puudub</b>  <b>Viimased väärtused: (2018): 90</b></p>	<p>EBASELGE;  KVANTIFITSEERITUD  SIHTVÄÄRTUS  PUUDUB</p>	<p><b>Kriteerium:</b> Kui vahe-eesmärki ei ole, püsib näitaja ajakavas, kui senine areng on üldjoontes olnud kooskõlas lineaarse üleminekuga algväärtuselt sihtväärtusele või kui senised tegelikud väärtused näitavad „eksponentsiaalsemat“ mustrit, mille algus oli aeglasem ja mis järgnevatel aastatel kiirenes.</p> <p><b>Põhjendus:</b> edusammud sihtväärtuse saavutamisel on 40%, mis on 10 protsendipunkti vähem kui lineaarne väärtus 50%, mida võib oodata rakendamise poole peal. Puuduvad muud andmed, mis näitaksid, kas edusammud eesmärgi saavutamisel on olnud lineaarsed või eksponentsiaalsemad.</p>
<p><b>Algväärtus (2013): 50</b>  <b>Eesmärk: ei ole kindlaks määratud</b>  Vahe-eesmärk: puudub  Viimane väärtus (2018) 90</p>	<p>EBASELGE;  KVANTIFITSEERITUD  SIHTVÄÄRTUS  PUUDUB</p>	<p><b>Põhjendus:</b> kui sihtväärtus puudub, ei ole võimalik hinnata, kas näitaja püsib ajakavas.</p>
<p><b>Algväärtus (2013): 50</b>  <b>Sihtväärtus (2023) 150</b>  <b>Vahe-eesmärk (2019) 100</b>  <b>Viimane väärtus: andmed puuduvad</b></p>	<p>EBASELGE</p>	<p><b>Põhjendus:</b> kui puuduvad andmed sihtväärtuse saavutamisel tehtud edusammude kohta, ei ole võimalik hinnata, kas näitaja püsib ajakavas.</p>

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

- 18) Meie näitajate analüüs põhineb komisjoni andmetel, mida me ei ole auditeerinud. Meie hinnang selle kohta, kas näitajad püsivad ajakavas, on seotud meie tõenäosuse analüüsiga selle kohta, kas konkreetne näitaja saavutab oma eesmärgi. Analüüs ei hõlma siiski näitaja asjakohasust seoses programmi eesmärkide ja meetmetega ega sihtväärtuse ambitsioonikust. Näiteks ei pruugi programmi raames elluviidavad meetmed näitajat mõjutada või see ei pruugi olla programmi eesmärgi seisukohast asjakohane ning selle sihtväärtus ei pruugi olla piisavalt ambitsioonikas. Seetõttu ei kajasta näitajad iseenesest tingimata programmi eesmärkide saavutamist. Programmi tulemuslikkuse täielik analüüs hõlmab näitajate andmete analüüsi koos muu kvantitatiivse ja kvalitatiivse teabega.
- 19) Leiame aga, et näitajad annavad üldiselt ülevaate programmide tulemuslikkuse teatavatest aspektidest. 2.–6. peatükis esitatakse näitajad graafiliselt. 1. peatükis ja vajaduse korral näitajate ülevaadetele lisatud tekstis kirjeldatakse ka näitajate informatiivset väärtust vähendavaid piiranguid.

### **Tehingute tulemuslikkuse testimine**

- 20) Meie auditi teine osa oli hinnata programmide tulemuslikkust, kasutades meie kinnitava avaldusega seotud töö käigus testitud tehingute valimit. Kontrollisime, kas need tehingud olid kooskõlas programmide asjaomaste eesmärkidega ja kas need saavutasid või tõenäoliselt saavutavad mõne tulemuslikkusele seotud sihtväärtuse.

### **3. osa. 7. peatükk. Soovituste järelkontroll**

- 21) Meie eriaruannete soovituste täitmise kontrollimine on korduv ülesanne. 7. peatükis analüüsime, mil määral on täidetud meie 2016. aastal avaldatud eriaruannetes esitatud soovitusi. Me liigitame soovitused kas täielikult, suuremas osas, osaliselt või üldse mitte täidetuks.

**Institutsioonide vastused Euroopa  
Kontrollikoja aruandele ELi eelarve  
tulemuslikkuse kohta 2019. aasta lõpu  
seisuga**



# Sisukord

		Lk
<b>1.</b>	<b>Tulemusraamistik</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>298</b>
<b>2.</b>	<b>Konkurentsivõime majanduskasvu ja tööhõive tagamiseks</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>307</b>
<b>3.</b>	<b>Majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>314</b>
<b>4.</b>	<b>Loodusvarad</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>321</b>
<b>5.</b>	<b>Julgeolek ja kodakondsus</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>332</b>
<b>6.</b>	<b>Globaalne Euroopa</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>342</b>
<b>7.</b>	<b>Soovituste põhjal võetud meetmed</b>	
<b>peatükk</b>	<b>Euroopa Komisjoni vastused</b>	<b>349</b>

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE „EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANNE ELI EELARVE TULEMUSLIKKUSE KOHTA – OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS“**

**„1. PEATÜKK. TULEMUSRAAMISTIK“**

**SISSEJUHATUS**

ELi kulutustega seotud tulemuslikkus on komisjonile esmane prioriteet ning komisjon on võtnud kohustuse esitada tulemuslikkuse kohta kvaliteetset teavet. Komisjon kiidab heaks kontrollikoja töö ELi eelarve tulemuslikkuse valdkonnas ning väljendab heameelt selle üle, et kontrollikoda tunnustas komisjoni edusamme ELi eelarve tulemuslikkuse aruandluses. Komisjon jätkab süsteemi täiustamist ka edaspidi, sealhulgas viib ta ellu kontrollikoja aruandes esitatud soovitusel parandamist vajavate valdkondade kohta. Ajavahemikku 2021.–2027. hõlmava mitmeaastase finantsraamistiku tugevdatud ja tõhustatud tulemusraamistik annab hea võimaluse teha saadud kogemustest lähtudes uusi edusamme.

Peamised viimastel aastatel tehtud parandused on muu hulgas see, et tulemuslikkusala teavet esitatakse kokkuvõtlikumas ja lugejasõbralikumal dokumendis (programmide tulemuslikkuse ülevaade), et programmide tulemuslikkuse ülevaade esitatakse iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisana, sidudes sellega eelarvemenetluse ja eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse, et programmiaruannetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaates esitatakse süstemaatiline hinnang programmide tulemuslikkuse kohta ning et aruanded on paremini tasakaalustatud, sest tähelepanu juhitakse nii edusammudele kui ka parandamist vajavatele valdkondadele.

Aruande 2.–6. peatükis esitab kontrollikoda oma hinnangu üheksa valitud rahastamisprogrammi tulemuslikkuse kohta 2019. aasta lõpu seisuga. Komisjon leiab, et programmidega panustatakse oluliselt ELi prioriteetide ja eesmärkide saavutamisse. Kätesaadavast kvalitatiivsest ja kvantitatiivsest tulemuslikkusalasest teabest (2019. aasta lõpu seisuga) nähtub, et programmide raames tehakse jõudsaid edusamme programmiperioodi algul seatud eesmärkide saavutamise suunas. Programme viiakse ellu üha hoogsamalt, eeskätt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide raames, mille jaoks on eesmärgid kehtestatud 2023. aastaks. Lõplikke järeldusi programmide tulemuslikkuse kohta saab teha alles pärast programmide lõpetamist, lähtudes lõplikest hinnangutest.

1.3. Komisjon avaldab hulganisti aruandeid tulemuslikkuse kohta üldiselt. Enamiku joonisel 1.1 kujutatud konkreetsete aruannete keskne teema on ELi eelarve tulemuslikkus.

Esimene loetelupunkt – iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. jaos esitatakse üldine ülevaade ELi eelarve tulemuslikkusest, keskendudes põhiprogrammidele.

Sel aastal on aruandele lisatud programmide tulemuslikkuse ülevaade (1. lisa), mis sisaldab üksikasjalikumal teavet konkreetsete programmide tulemuslikkuse kohta. Ülevaates tehakse kokkuvõtte 2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruannete põhilisest teabest tulemuslikkuse kohta.

Esimene loetelupunkt – 2. jaos sisekontrolli ja finantsjuhtimise kohta käsitletakse meetmeid, mida komisjon võtab selleks, et tagada ELi eelarve usaldusväärne finantsjuhtimine.

Teine loetelupunkt – programmiaruannetes esitatakse rahastamisprogrammide tulemuslikkuse kohta nii tulemuslikkuse näitajatel põhinevat kvantitatiivset teavet kui ka kvalitatiivset teavet. Kvalitatiivne teave on programmi tulemuslikkuse mõistmisel keskse tähtsusega, sealhulgas aitab see mõista poliitilist ja majanduslikku konteksti, programmi edenemist programmiotsustamisprotsessis, samuti võimaldab see

kindlaks teha sellised programmi tulemuslikkust mõjutavad tegurid, mille üle komisjonil kontrolli ei ole.

1.4. Seoses 2016. aastal esitatud 5. soovituselise järelemeetmetega (1.1 lisa) – kesktalitused on alates 2017. aastast iga-aastaste tegevusaruannete koostamise juhisesse lisanud oma talitustele kohustuse avaldada kõigi tulemusandmete allikad ning esitada hinnang nende andmete usaldusväärsuse kohta. Ebausaldusväärseks peetavad andmed tuleks välja jätta, välja arvatud juhul, kui talitus peab neid vajalikuks tausta selgitamiseks. Sellistel juhtudel peaksid talitused läbipaistvuse tagamiseks lisama nende tulemusandmete kvaliteedi kohta vastutuse välistamise klauslid. Programmiaruanne küsimuses on komisjon võtnud kohustuse parandada aruandeid veelgi, nagu on osutatud komisjoni vastustes sellele aruandele.

Seoses 2016. aastal esitatud 6. soovituselise järelemeetmetega (1.1 lisa) – komisjon oli soovituselise osaliselt nõus, ehkki komisjoni üldine veebikeskkond oli tol ajal hiljuti koondatud ühtseks veebiportaalks, sealhulgas tulemuslikkusalast teavet sisaldavad veebilehed.

Komisjon võttis sihtotstarbelisi meetmeid, et parandada tulemuslikkusalase teabe esitamist veebis<sup>1</sup>. Parandused hõlmasid selliseid valdkondi nagu sisu ümberkorraldamine, et teha tulemuslikkuse ja tulemustega seotud dokumendid kasutajatele hõlpsamini kättesaadavaks, strateegiliste ja aruandlusdokumentide paremad kirjeldused, parem otsingufunktsioon tulemuslikkusega seotud dokumentide mahukates loendites ning infoarhitektuuri, märgendite ja linkide täiustamine.

Võttes arvesse tulemuslikkusalase teabe sihtrühma suurust, on nende meetmete võtmisega ressursse kasutatud mõistlikult ja vastutustundlikult. Testimisest, kasutajate vajadustest ja organisatsioonilistest eesmärkidest lähtudes laiendab komisjon tehnoloogia abil järjepidevalt oma kohalolu ja teabe esitamist veebis.

## **KÕRGETASEMELISTE TULEMUSLIKKUSE ARUANNETE KOOSTAMISE PROTSESS**

1.7. Kolmas loetelupunkt – 2013. aastal avaldatud 2014. aasta eelarveprojekti programmiaruanne ei käsitletud 2007.–2013. aasta programmide tulemuslikkust seepärast, et tegevusaruannetelt (periood 2007–2013) mindi üle programmiaruannetele (periood 2014–2020).

1.11. Üksikasjalikud selgitused programmide tulemuslikkuse ülevaate koostamise tegevusetappide kohta esitatakse peadirektoratidele eelarve ringkirjas (punkt 4.12). Nagu on osutatud punktis 1.6, esitatakse programmide tulemuslikkuse ülevaates kokkuvõtte teabest, mis sisaldub programmiaruanne, mille kohta on omakorda üksikasjalikud juhised esitatud eelarve ringkirjas. Peale selle arutavad kesktalitused programmide tulemuslikkuse ülevaate koostamist komisjoni talitustega eelarveprojekti koostamise kohtumistel.

1.12. Kriteeriumid programmide tulemuslikkuse ülevaates kajastatavate näitajate valimiseks on selgelt esitatud metoodikaalases märkuses:

- andmete kättesaadavus;
- näitaja asjakohasus programmi konkreetsete eesmärkide ja meetmete seisukohast.

See, mil määral erinevad edusammud programmiaruanne esitatud kõigi näitajate ja programmide tulemuslikkuse aruandes valitud näitajate vahel, oleneb programmist (mõnel juhul on vahe negatiivne, teistel juhtudel positiivne).

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy\\_et](https://ec.europa.eu/info/strategy_et)

Programmide tulemuslikkuse ülevaade sisaldab üksnes neid näitajaid, mille kohta on kättesaadavad andmed sihtväärtuse saavutamiseks tehtud edusammude arvutamiseks. Kõnealune nõue selgitab osaliselt seda, miks ajakavas püsivate näitajate osakaal on programmiaruanetes ja programmide tulemuslikkuse aruandes arvatud erinevalt.

1.14. Komisjon tunnistab kindla ja usaldusväärse tulemuslikkusalase teabe olulisust ning on võtnud kohustuse esitada kvaliteetset tulemuslikkusalast teavet.

Ehkki komisjonil ei ole võimalik täielikult kontrollida ega tagada tulemuslikkusalase teabe usaldusväärsust, on ta võtnud meetmeid seotud riskide vähendamiseks.

1.15. Mitmesugustes tulemuslikkuse aruannetes esitatavad andmed põhinevad aruande koostamise seisuga uusimal kättesaadaval teabel. Kui kättesaadavaks tehakse ajakohastatud arvandmed – muu hulgas seetõttu, et liikmesriigid või muud kolmandad isikud koguvad andmeid hiljem –, esitatakse need arvandmed järgmistes programmiaruanetes. Võttes arvesse, et andmeid tuleb koguda keerukates ja kiiresti muutuvates tingimustes, on kõnealune ajakohastamine vältimatu.

1.17. Ühissätete määruse (EL) nr 1303/2013 artiklite 20–22 alusel kohaldati tulemusreservi Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) suhtes samal viisil kui teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide suhtes.

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat asetab rõhu vahe-eesmärkidega seotud väärtuste ja seotud aruannete kindluse ja usaldusväärsuse tagamisele. Aasta enne tulemuslikkuse hindamist selgitati protsessi maaelu arengu komitees. Peale selle korraldas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat tihedas dialoogis liikmesriikidega tulemusraamistiku näitajate ja nendega seotud aruandluse põhjaliku kontrolli.

1.18. Esimene loetelupunkt – audit tehti ühise seire- ja hindamisraamistiku rakendamise varajases etapis. Pärast järelauditud tunnistas siseauditi talitus põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ulatuslikku tööd 2021.–2027. aasta ÜPP ning selle tulemuslikkuse seire- ja hindamisraamistiku koostamisel. Sellel töö on omakorda positiivne ülekanduv mõju 2014.–2020. aasta ÜPP käimasolevale seirele ja aruandlusele.

Teine loetelupunkt – komisjon juhib tähelepanu sellele, et vastusena kolmele soovitusel, mille siseauditi talitus oma tulemuslikkuse järelevalvet käsitlevas auditaruandes esitas, koostasid auditeeritud peadirektoraadid tegevuskava, mille komisjoni siseauditi talitus kiitis heaks 2. märtsil 2020.

Kahe regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadile suunatud soovitusel (üks neist väga oluline ja teine oluline) puhul teatati siseauditi talitusele elluviimisest juba 2020. aasta juulis ning kolmas (väga oluline) soovitus on vastavalt tegevuskavale kavas täielikult ellu viia 2022. aasta lõpuks.

1.19. Eelhindamisega (ehk mõju hindamine) toetatakse uusi finantsprogramme ja -vahendeid, järelhindamisega aga hinnatakse kehtivate programmide ja vahendite toimimist (vastavalt parema õigusloome suunistele ja vahenditele – vahendid nr 10 ja 43). Hindamisel analüüsitakse tõenduspõhiselt teatava kehtiva sekkumismeetme tulemuslikkust, tõhusust ja asjakohasust jooksvalt vajadusi arvesse võttes, sisemist ühtsust ja sidusust teiste ELi sekkumismeetmetega ning meetmega saavutatud ELi lisaväärtust. Eel- ja järelhindamisega hinnatakse kõige olulisemat mõju. See, mil määral on poliitikameetmete mõju võimalik hinnata, oleneb hindamise ajastusest ja laadist vastavalt õiguslikule alusele ning sageli liikmesriikide ja teiste partnerite või organisatsioonide esitatavatest andmetest.

1.22. Komisjon on võtnud kohustuse esitada kvaliteetset tulemuslikkusalast teavet, millele pööratakse olulist tähelepanu tulemuslikkuse aruannete koostamise juhistes ja protsessis. Ehkki usaldusväärse ja õigeaegse tulemuslikkusalase teabe esitamisel sõltub komisjon praegu ja ka edaspidi liikmesriikidest ja teistest osalejatest, peavad komisjoni talitused tagama, et võimalikest usaldusväärseusega seotud probleemidest teatatakse läbipaistvalt.

1.23. Iga-aastasessse haldus- ja tulemusaruandesse ei lisata ebausaldusväärseks peetavaid andmeid. Programmiaruanne peab komisjon esitama andmed kõigi nende tulemuslikkuse näitajate kohta, mis on kindlaks määratud vastavat programmi käsitlevates õigusaktides. Seejuures tuleb märkida andmete allikad ja osutada võimalikele usaldusväärseusega seotud probleemidele; selle nõude kohta esitatakse sõnaselged juhised eelarve ringkirja kehtivates juhistes.

### **KÕRGETASEMELISTE TULEMUSLIKKUSE ARUANNETE KVALITEET**

1.24. Programmiaruanne kaasaavad tulemuslikkuse näitajad on kindlaks määratud aruannete aluseks olevates õigusaktides. Programmide tulemuslikkuses on aspekte, mida näitajate abil nende olemuslike piirangute tõttu (täielikult) kajastada ei saa. Sellegipoolest leiab komisjon, et üldjoontes on näitajad programmide tulemuslikkuse hindamisel asjakohased.

Määruse (EL) 2018/1046 (finantsmäärus) kohaselt peab komisjon andma programmiaruanne aru kõigi näitajate kohta, mis on sätestatud rahastamisprogrammide õiguslikes alustes, milles Euroopa Parlament ja nõukogu on komisjoni ettepanekute põhjal kokku leppinud.

1.25. 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruanne ja programmide tulemuslikkuse ülevaates on komisjon tulemuslikkusalase teabe kvaliteeti veelgi parandanud, näiteks:

- parandati sihtväärtuse saavutamisel tehtud edusammude arvutamist programmide tulemuslikkuse ülevaates, lisades (asjakohastel juhtudel) lähteväärtused, ning
- rakendati järjepidevamat lähenemisviisi valemite kasutamisel.

Komisjon märgib, et arvesse tuleb võtta teostatavuse ja kuludega seotud kaalutlusi, samuti asjaolu, et sellele vastavalt peavad eelkõige liikmesriigid ja toetusesaajad võtma kohustuse esitada kvaliteetseid andmeid õigeaegselt.

Esimene loetelupunkt – väljundnäitajad on sekkumismeetmega vahetult seotud ning need on seega programmi tulemuslikkuse järelevalves keskse tähtsusega.

Eri liiki näitajate (sisend-, väljund-, tulemus- ja mõjunäitajad) sobiv kooslus oleneb programmi omadustest.

Teine loetelupunkt – tulemuslikkuse kohta saab rohkem teavet 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku tsükli lõpupoole, eelkõige tulemus- ja mõjunäitajate puhul. Asjaolu, et tulemuslikkusalase teabe kättesaadavus on esimeste aastate jooksul rohkem piiratud, tuleneb sellest, et teave põhineb tulemuslikkuse eri liiki näitajatel. Andmete kogumisega seotud või muude struktuuriliste probleemide tõttu ei pruugita kõiki näitajaid igal aastal ajakohastada. Tegemist on kõnealuste näitajate eripäraga, mitte tingimata kvaliteediprobleemiga. 2021. aasta eelarveprojekti puhul on nende näitajate osakaal, mille puhul ei ole andmed kättesaadavad, vaid 1 % ning enam kui kahe aasta taguste andmetega näitajate osakaal on 6 %.

Kolmas loetelupunkt – komisjon märgib, et teatavaid kvalitatiivseid eesmärke on võimalik väljendada kvantitatiivsete sihtväärtustena. Seda tehti programmide tulemuslikkuse ülevaates näiteks EAGFigiga

seotud näitajate puhul. See lähenemisviis aitab vähendada nende näitajate osakaalu, mille puhul ei ole võimalik arvutada edusamme sihtväärtuse saavutamise suunas.

Neljas loetelupunkt – teatavate programmide puhul (nt jagatud eelarve täitmise korral) on sihtväärtuste läbivaatamine tavapärane; selle eesmärk on arvesse võtta muutuvaid sotsiaal-majanduslikke tingimusi liikmesriikides või muudatusi rahaliste vahendite eraldamisel.

Tabel 1.6 – programmi „Horisont 2020“ õiguslikus aluses<sup>2</sup> sätestati teadusuuringute ja innovatsiooni programmi puhul esmakordselt teatavad peamised tulemusnäitajad, mida tuleb kasutada programmi järelevalve- ja hindamissüsteemis. 2015. aastal, st aasta pärast programmi käivitamist, avaldas komisjon põhjaliku ülevaate<sup>3</sup> kõigist programmi „Horisont 2020“ näitajatest, et tagada võimalikult suur läbipaistvus. Ülevaates esitati näitajate määratlused, nende arvutamiseks vajaminevate andmete liigid ja allikad, olemasolu korral lähteväärtused ning programmi „Horisont 2020“ lõpuni seatud sihtväärtused, osutades ühtlasi asjaolule, et projektide väljundid ja tulemused saavutatakse pärast programmi lõpetamist.

2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku tulemuslikkuse näitajate puhul avaldatakse koos uute näitajate loeteluga nende lähte- ja sihtväärtuste hindamise metoodika.

1.26. Komisjon on arvamusel, et need eesmärgid on vastastikku seotud ja täiendavad üksteist. Näiteks kajastuvad rahvusvahelisel tasandil kindlaksmääratud kliimaeesmärgid asjakohasel viisil liidu tasandi poliitikaprioriteetides ning rahastamisprogrammide eesmärkides.

1.27. Soolise võrdõiguslikkuse edendamise ja hiljuti ka kestliku arengu eesmärkide elluviimise valdkonnas on komisjon võtnud pikaajalised kohustused. Soolist võrdõiguslikkust toetatakse mitmesuguste ELi poliitikapõhimõtete ja vahenditega ning käimasoleva programmiperioodi 60 rahastamisprogrammist 45 programmiga aidatakse kaasa kestliku arengu eesmärkide saavutamisele. Programmiaruannetes on kaks erijaotist, kus esitatakse andmed selle kohta, kuidas panustatakse programmidega nende prioriteetide saavutamisse.

Komisjon teeb järjepidevalt jõupingutusi, et parandada aruandlust. 2021. aasta eelarveprojekti puhul täiendati kestliku arengu eesmarke käsitlevat jaotist veelgi, et näitlikustada, kuidas aidatakse iga programmiga kaasa asjaomaste kestliku arengu eesmärkide saavutamisele, ning tõendada ELi eelarve kavandamise ja kestliku arengu eesmärkidega seotud poliitikavaldkondade sidusust.

Peale selle töötab komisjon Euroopa soolise võrdõiguslikkuse strateegia alusel praegu välja süsteemi, mille abil jälgida soolise võrdõiguslikkusega seotud kulutusi programmide tasandil.

Programmiaruannete ning iga-aastase haldus- ja tulemusaruande kõrval esitab komisjon nende prioriteetide kohta andmeid ka teistes väljaannetes (nt Eurostati kestliku arengu eesmärkide – sh soolisele võrdõiguslikkusele keskenduv kestliku arengu eesmärk nr 5 – seirearuanne).

1.28. Komisjon väljendab heameelt selle üle, et kontrollikoda peab positiivseks asjaolu, et programmide tulemuslikkuse ülevaade esitatakse iga-aastase haldus- ja tulemusaruande lisana. Komisjon leiab, et sellega tugevdatakse eelarve täitmisele heakskiidu andmise menetluse ja eelarvemenetluse seost.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal\\_basis/fp/h2020-eu-establact\\_et.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_et.pdf).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal\\_basis/fp/h2020-eu-establact\\_et.pdf](https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_et.pdf).

1.30. Esimene loetelupunkt – usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtted (tulemuslikkus, tõhusus ja säästlikkus) on komisjoni finantsjuhtimise olulised aspektid. See kajastub suures osas nii ELi eelarve iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. kui ka 2. jaos.

Tulemuslikkuse puhul keskendutakse sellele, mil määral on saavutatud programmi eesmärgid, ning seepärast käsitletakse seda tulemuslikkuse aruannetes suuremal määral. Teavet programmide säästlikkuse ja tõhususe kohta ei ole võimalik saada igal aastal. Need aspektid tulenevad suuresti õigusraamistikust ning tavaliselt mõõdetakse neid pikaajalisemas perspektiivis.

1.32. Välistegurite mõju on vahetult seotud vastava ELi rahastamisprogrammi omadustest.

Näiteks on programmi „Horisont 2020“ tegevuskeskkond üldjoontes stabiilne ning välistegurid mõjutavad seda vähemal määral kui teisi programme. Selliste kriiside puhul nagu COVID-19 pandeemia on teadusuuringute ja innovatsiooni valdkond aga üks esimesi poliitikavaldkondi, millelt oodatakse terviklikke reageerimismeetmeid. Nagu on osutatud 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruanandes, on programmis „Horisont 2020“ üles näidatud kiiret reageerimisvõimet pandeemiast tingitud kriisiga toimetulekul, arvestades, et diagnostikavahendite, ravimite ja vaktsiinide väljatöötamiseks on eraldatud enam kui miljard eurot.

1.34. Komisjon väljendab heameelt selle üle, et kontrollikoda peab tulemushindamist käsitlevate jaotiste süstemaatilist lisamist positiivseks, ning püüab tulemuslikkuse aruandlust järgmistel aastatel veelgi parandada.

1.35. Komisjon märgib, et olenevalt asjaomasest programmist võib olla asjakohasem keskenduda tulemushindamist käsitlevas jaotises programmile tervikuna või programmi teatavatele tegevussuundadele või sammastele, mille puhul jaotatakse konkreetsed eesmärgid ümber rühmadesse.

Programmi „Horisont 2020“ korral on 2021. aasta eelarveprojekti programmiaruande tulemushindamist käsitlevas jaotises programmi tulemuslikkust analüüsitud sammaste kaupa (tipptasemel teadus, juhtpositsioon tööstuses, ühiskondlikud väljakutsed). Samuti esitatakse selles näitajad ning olenevalt andmete kättesaadavusest ka kõigi 18 erieesmärgi sihtväärtuste ja vaheeesmärkide saavutamisel tehtud edusammud.

2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanandes EAGFi kohta on esitatud kvalitatiivne teave kõigi kolme üldeesmärgi ning 1., 2., 3. ja 8. erieesmärgi kohta, samuti kvantitatiivne teave kõigi erieesmärkide kohta.

2021. aasta eelarveprojektile lisatud programmiaruanandes Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi kohta on iga erieesmärgi käsitlevas jaotises analüüsitud uusimaid tulemuslikkuse näitajate andmeid. Samuti avaldab komisjon põhjalikku tulemuslikkusosalast teavet ELi välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise aastaaruandes.

1.36. Komisjon on arvamusel, et programmiaruanannetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaates esitatava teabe puhul üldjuhul järgitakse tulemuslikkust käsitlevate jaotiste kohta esitatud juhiseid. Sel aastal saadud esmakogemustest lähtudes püüab komisjon järgmise aasta programmiaruanannetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaates aruandlust veelgi parandada, sealhulgas seoses rakendamisprobleemidega. Ühelt poolt tuleb esitada põhjalik tulemuslikkuse analüüs, mis sisaldab selget ja kokkuvõtlikku hinnangut, teisalt tuleb ühtlustada rakendamist ja tulemushindamist käsitlevates jaotistes esitatavat teavet.

1.39. Komisjon väljendab heameelt kontrollikoja järelduse üle, et aruandlus on muutunud tasakaalustatumaks. Komisjon leiab, et iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes ning nüüdsest selle lahutamatuks osaks olevas programmide tulemuslikkuse ülevaates antakse tasakaalustatud pilt

programmide tulemuslikkusest ning esitatakse näited poliitikavaldkondade kohta, kus on võimalik võtta täiendavaid parandusmeetmeid, võttes seejuures arvesse kogemusi, mida kirjeldatakse komisjoni ettepanekutes järgmise põlvkonna programmide kohta.

### **Selgitus 1.5. Näited tasakaalustatud aruandluse kohta programmiaruannetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaates**

Aruandes programmi „Horisont 2020“ kohta juhitakse tähelepanu probleemidele, mis vajavad programmi puhul endiselt lahendust, näiteks on vaja teha parandusi turgu loova innovatsiooni ja innovatsioonilõhe kaotamise valdkonnas ning tugevdada juhtpositsiooni tööstuses. Peale selle ei ole kliimameetmetesse investeerimisel saavutatud endiselt sihtväärtust.

### **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

1.40. Komisjon väljendab heameelt kontrollikoja järelduse üle, et tulemuslikkuse aruandlus paraneb jätkuvalt. Parandused hõlmavad programmide tulemuslikkuse ülevaate koostamist ja selle lisamist iga-aastasessse haldus- ja tulemusaruandesse, tulemushindamist käsitlevate jaotiste lisamist programmiaruannetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaatesse ning aruannete üha suuremat tasakaalustatust, arvestades, et ülevaade antakse nii positiivsetest kui ka negatiivsetest aspektidest lähtudes.

Komisjon püüab järgmise aasta aruandeid veelgi täiustada. Uue mitmeaastase finantsraamistiku perioodi esimestel aastatel esitab komisjon programmiaruannetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaates lisaks täielikule teabele perioodi 2021–2027 programmide kohta andmed perioodi 2014–2020 kõige olulisemate näitajate kohta; iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes esitatakse kokkuvõtlik teave.

1.42. Komisjon tugineb ka edaspidi liikmesriikide ja teiste partnerite või organisatsioonide esitatavale tulemuslikkusalasele teabele ning seepärast ei ole tal võimalik täielikult kontrollida ega tagada kõnealuse teabe usaldusväärsust. Sellegipoolest on komisjon nõus, et programmiaruannetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes esitatava tulemuslikkusalase teabe kvaliteeti on oluline järjepidevalt parandada. Komisjon on võtnud kohustuse esitada kvaliteetsset tulemuslikkusalast teavet, millele pööratakse olulist tähelepanu tulemuslikkuse aruannete koostamise juhistes ja protsessis.

1.43. Finantsmääruse kohaselt peab komisjon andma aru rahastamisprogrammide õiguslike alustega ettenähtud kõigi näitajate kohta.

Andmete kogumisega seotud või muudel struktuurilistel põhjustel ei pruugita kõiki näitajaid igal aastal ajakohastada. Tegemist on kõnealuste näitajate eripäraga, mitte tingimata kvaliteediprobleemiga. Tulemuslikkuse kohta saab rohkem teavet 2014.–2020. aasta mitmeaastase finantsraamistiku tsükli lõpupoole, eelkõige tulemus- ja mõjunäitajate puhul.

Sel aastal võttis komisjon jätkuvalt meetmeid tulemuslikkusalase teabe kvaliteedi parandamiseks, näiteks parandati sihtväärtuse saavutamisel tehtud edusammude arvutamist programmide tulemuslikkuse ülevaates, lisades (asjakohastel juhtudel) lähteväärtused, ning valemite kasutamisel rakendati järjepidevamat lähenemisviisi.

Komisjon märgib, et arvesse tuleb võtta teostatavuse ja kuludega seotud kaalutlusi, samuti asjaolu, et sellele vastavalt peavad eelkõige liikmesriigid ja toetusesaajad võtma kohustuse esitada kvaliteetseid andmeid õigeaegselt.

1.45. Usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid (tulemuslikkus, tõhusus ja säästlikkus) kajastatakse nii ELi eelarve iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. kui ka 2. jaos.



Tulemuslikkuse puhul keskendutakse sellele, mil määral on saavutatud programmi eesmärgid, ning seepärast käsitletakse seda tulemuslikkuse aruannetes suuremal määral. Teavet programmide säästlikkuse ja tõhususe kohta ei ole võimalik saada igal aastal. Need aspektid tulenevad suuresti õigusraamistikust ning tavaliselt mõõdetakse neid pikaajalisemas perspektiivis.

Tulemuslikkuse iga-aastase aruandluse eesmärk ei ole esitada terviklik ja üksikasjalik hinnang kõigi programmi eesmärkide ja seda mõjutavate tegurite kohta, vaid pigem anda ülevaade programmi kui terviku tulemuslikkusest, esitades hoiatuse, kui teatavad aspektid nõuavad erilist tähelepanu. Seda silmas pidades peab iga-aastases aruandluses esitatav välistegurite analüüs olema proportsionaalne.

Sellegipoolest on komisjon nõus, et välistegurid võivad mõjutada programmi üldist tulemuslikkust, ning teadvustab, et kvantitatiivset analüüsi tuleb olenevalt asjaomase programmi omadustest täiendada peamiste kvalitatiivsete aspektide hindamisega. Seda silmas pidades võtab komisjon nõuks esitada järgmise aruandetsükli programmiaruanetes süstemaatilisem välistegurite analüüs.

1.46. Komisjon väljendab heameelt selle üle, et kontrollikoda peab programmiaruanete ja programmide tulemuslikkuse ülevaate uusi tulemushindamist käsitlevaid jaotisi oluliseks positiivseks sammuks tulemuslikkuse kohta selgemate, läbipaistvamate ja terviklikumate aruannete esitamise suunas. Komisjon püüab aruandluse kvaliteeti pidevalt parandada. Sel aastal saadud kogemuste põhjal saab komisjon kõnealust jaotist tulevatel aastatel täiustada.

1.47. Komisjon väljendab heameelt kontrollikoja järelduse üle, et aruandlus on muutunud tasakaalustatumaks. Komisjon püüab järgmise aasta aruandeid veelgi parandada ning kohandab sel aastal saadud kogemustest lähtudes eelarve ringkirja.

**1. soovitus.** Komisjon on 1. soovitusega nõus.

Komisjon kavatses jätkuvalt esitada teavet perioodi 2014–2020 programmide lõpetamise kohta vastavalt aastale, mille jaoks programmide lõplikud sihtväärtused on kehtestatud (paljudel juhtudel 2023. aasta). Selleks ajaks on enamik perioodi 2014–2020 programmide lõppmaksetest tehtud. Komisjon lõpetab aruandluse nii pea, kui vastav teave ei ole enam kasulik. Samuti annab komisjon aru perioodi 2014–2020 programmide lõpphindamise tulemuste kohta.

**2. soovitus.** Komisjon nõustub 2. soovitusega.

Komisjon on võtnud kohustuse esitada kvaliteetset tulemuslikkusalast teavet, millele pööratakse olulist tähelepanu tulemuslikkuse aruannete koostamise juhistes ja protsessis. Komisjon on valmis programmiaruanetes ning iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes esitatava teabe usaldusväärsust ja kvaliteeti võimaluse korral veelgi parandama ning selgelt näitama, kui esitatava teabe usaldusväärsusega seoses esineb probleeme. 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku raames saab komisjon jätkata edusamme selles valdkonnas. Sellegipoolest ei ole komisjonil võimalik täielikult kontrollida ega tagada teiste poolte esitatava tulemuslikkusalase teabe usaldusväärsust.

**3. soovitus.** Komisjon on 3. soovitusega nõus.

Komisjon märgib, et õiguskontrollikomitee tehtav kontroll aitab parandada valitud hindamiste kvaliteeti ning et komitee kontrolli käigus saadud kogemuste levitamine on oluline kõigi hindamiste seisukohast, et vältida võimalikke puudusi meetodika esialgsel kavandamisel. Komisjon toetab nende kogemuste levitamist, korraldades lisaks õiguskontrollikomitee enda teavitustegevusele jätkuvalt koolitusi ning andes suuniseid oma talitustele.

**4. soovitus.** Komisjon on 4. soovitusega nõus.

Komisjon parandab 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku näitajate puhul tulemuslikkuse aruandluse läbipaistvust ja kvaliteeti, esitades muu hulgas teabe nii alusandmete allikate kui ka sihtväärtuste kindlaksmääramiseks kasutatud meetoodika kohta. See teave lisatakse 2022. aasta eelarveprojekti dokumentidele.

**5. soovitus.** Komisjon on jätkuvalt pühendunud kvaliteetse tulemuslikkusala teabe esitamisele. Juhiste ja tulemuslikkuse aruannete koostamise abil püütakse seda järgmistel aastatel veelgi parandada.

a) Komisjon on nõus 5. soovitusel punktiga a.

Teavet programmide säästlikkuse ja tõhususe kohta ei ole võimalik saada igal aastal. Need aspektid tulenevad suuresti õigusraamistikust ning tavaliselt mõõdetakse neid pikaajalisemas perspektiivis.

Komisjon parandab tõhususe ja säästlikkusega seotud aruandlust, kui asjaomane teave muutub kättesaadavaks. Kõnealune teave esitatakse näiteks nii ELi eelarve iga-aastase haldus- ja tulemusaruande 1. kui ka 2. jaos.

b) Komisjon on nõus 5. soovitusel punktiga b.

Komisjon on nõus, et välistegurid võivad mõjutada programmi üldist tulemuslikkust, ning teadvustab, et kvantitatiivset analüüsi tuleb olenevalt asjaomase programmi omadustest täiendada peamiste kvalitatiivsete aspektide, sealhulgas välistegurite hindamisega.

Tulemuslikkuse iga-aastase aruandluse eesmärk on anda ülevaade programmi kui terviku tulemuslikkusest. Sel otstarbel püüab komisjon eeloleva aruandetsükli programmiaruanetes esitada süstemaatilisema analüüsi olulistest välisteguritest, mis võivad mõjutada programmide tulemuslikkust, kui see on asjakohane ja andmed on kättesaadavad.

c) Komisjon on nõus 5. soovitusel punktiga c.

Komisjon esitab programmide tulemuslikkuse kohta hinnangud programmiaruanetes ja programmide tulemuslikkuse ülevaates.

Peale selle kavatab komisjon 2022. aasta eelarveprojekti programmiaruanetes esitada süstemaatiliselt andmed selle kohta, kas tulemuslikkuse näitajad püsivad oma sihtväärtuse saavutamisel ajakavas.

d) Komisjon on nõus 5. soovitusel punktiga d.

Komisjon püüab tulemuslikkuse aruandluse kvaliteeti pidevalt parandada. Käesolev aasta (2021. aasta eelarveprojekt) oli esimene aasta, mil programmiaruaned ja programmide tulemuslikkuse aruanne sisaldasid tulemushindamist käsitlevat erijaotist. Sel aastal saadud kogemuste põhjal esitab komisjon järgmistel aastatel eelarve ringkirjades täpsemad juhised ning kirjeldab häid tavasid, et tulemushindamist käsitleva jaotise kvaliteeti veelgi parandada.

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE  
„EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANNE ELI EELARVE TULEMUSLIKKUSE  
KOHTA – OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS“**

**„2. PEATÜKK. KONKURENTSIVÕIME MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE  
TAGAMISEKS“**

„HORISONT 2020“: SISSEJUHATUS

Üle 35 aasta on Euroopa Liit ELi teadusuuringute ja innovatsiooni järjestikuste raamprogrammide kaudu sekkunud olukordades, kus ELi tasandil on vaja teha rohkem kui tegutsemine üksnes riiklikul või piirkondlikul tasandil seda võimaldaks. Need võimaldavad jagada riske ja vältida riikide lõikes jõupingutuste dubleerimist, koondades ja võimendades ressursse kriitilise massi saavutamiseks, et täita ühiseid eesmärke paremini, kiiremini või tulemuslikumalt. Programmides keskendutakse riikidevahelise koostöö ja tippasemel põhineva konkurentsi toetamisele, et ületada geograafilised ja valdkondade- või teadusharudevahelised piirid.

Teadus- ja innovatsiooniprojektid on pikaajalised ettevõtmised, milles tuginetakse mitmetele katseeksituse meetodil põhinevatele protsessidele ja mis annavad konkreetseid tulemusi sageli alles 15–20 aasta pärast, kusjuures tihti erinevad need tulemused algsetest ideedest ja ootustest. Seepärast tuleb selliste investeeringute tulemuslikkust mõõta sellisel viisil ja ajal, mis ei pidurdaks suunamata teadusuuringuid, riskide võtmist ja innovaatilist tegevust. Kõnealuste investeeringute väljund-, tulemus- ja mõjunäitajaid tuleb seega analüüsida kvalitatiivse teabe taustal.

Programm „Horisont 2020“ on populaarne ja tulemuslik programm, mis on sisemiselt hästi kooskõlastatud ning kindlakstehtud vajaduste ja probleemide seisukohast väga asjakohane, andes oma tippasemel põhinevate piiriüleste koostöö- ja liikuvusmeetmete kaudu selget ELi lisaväärtust. Kuna programm on teadusringkondade seas populaarne ja ligitõmbav, on selle taotluste maht liiga suur.

Programmi „Euroopa horisont“ eesmärk on olukorda veelgi lihtsustada, tuginedes rohkem kindlasummalisele rahastamisele, millega luuakse ratsionaalsem ja lihtsamini mõistetav Euroopa partnerluste keskkond, kuhu on kaasatud liikmesriigid, tööstus, kodanikuühiskond ja rahastamist pakkuvad sihtasutused. Uue mitmeaastase finantsraamistiku alusel kavandatud eeskirjadega ühtekuuluvuspoliitika kohta nähakse ette erinormid rahaliste vahendite ülekandmiseks ELi rahastamisprogrammide vahel, tugevdades seeläbi muu hulgas programmi „Euroopa horisont“ ja ühtekuuluvuspoliitika vahendite vahelist koostööd. Samuti hõlmab programm „Euroopa horisont“ uut mõju jälgimise ja selle kohta aru andmise raamistikku, mis põhineb selgelt määratletud peamistel mõjuahelatel ning asjakohaste näitajate, meetodikate ja lähteväärtuste läbivaadatud kogumil.

„HORISONT 2020“

2.12. Komisjon märgib, et valitud näitajad on konteksti näitajad ja osutavad seega üksnes kaudsele mõjule, mida programm üldeesmärgile avaldab, ning nendega ei mõõdetata „Horisont 2020“ kui programmi tulemit. Komisjon juhib tähelepanu programmi „Horisont 2020“ olulisusele Euroopa 2020. aasta strateegias sätestatud teadus- ja arendustegevuse eesmärgi saavutamisel. Komisjon tuletab aga meelde, et programmi „Horisont 2020“ raames tehtavad investeeringud moodustavad alla 10 % kõikidest avaliku sektori investeeringutest teadus- ja arendustegevusse ELis. Seepärast nõuab selle sihtväärtuse saavutamine esmajoonel tõhusamaid avaliku ja erasektori investeeringuid riiklikul ja piirkondlikul tasandil.

**Joonis 2.4.** Komisjon leiab, et üldiselt on kõik programmiaruannetes sisalduvad tulemusnäitajad programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

Sihtväärtuste kehtestamisega mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses kaasneb risk, et programmi kestel muutub sihtväärtuste saavutamine lihtsamaks või keerulisemaks. See võib tuleneda teguritest, mille eest vastutavad komisjon, liikmesriigid, teised partnerid ja organisatsioonid, või välistest teguritest.

Näitajad ise ei pruugi tingimata kajastada programmi eesmärkide täitmist.

Seega ei tähenda asjaolu, et teatava näitaja sihtväärtuse saavutamine on (või ei ole) ajakavas, tingimata seda, et programmi enda eesmärkide täitmine on (või ei ole) ajakavas.

Programmi tulemuslikkuse hindamisel tuleks näitajate andmeid alati analüüsida koos muu kvalitatiivse ja kvantitatiivse teabega.

**Joonis 2.5.** Komisjon märgib, et kolm valitud näitajat osutavad üksnes kaudsele mõjule, mida programm üldeesmärgile avaldab.

2.13. Komisjon hindab näitajate sihtväärtuste saavutamist paar aastat pärast 2020. aastat, mil enamik rahastatud meetmeid on lõpule viidud. Sõltuvalt näitajast ei esitata projektide vahepealseid tulemusi alati nõuetekohaselt või õigeaegselt ja seepärast ei võeta neid kehtestatud vahe-eesmärkide või sihtväärtuste hindamisel arvesse.

2.14. Komisjon märgib, et lihtsustamine ja rakendamisesannete delegeerimine rakendusametitele on aidanud programmi tulemuslikkust parandada.

### ***Selgitus 2.1. Meie arvamus programmi „Horisont 2020“ lihtsustamismeetmete kohta***

Komisjon on seisukohal, et kontrollikoja aruandes esitatud positiivsed järeldused annavad tunnistust komisjoni pidevast tööst lihtsustamise nimel. Kooskõlas kontrollikoja soovitusel minna lihtsustamisega veelgi kaugemale katsetab komisjon programmi „Horisont 2020“ raames kindlasummaliste maksete tegemist ning on korraldanud mitmesuguses vormis teavituskampaaniaid ja koostanud teabesisu, mis on suunatud konkreetsetele sihtrühmadele, nagu VKEd ja uued toetusesaajad, kes tunduvad tegevat väljamaksetaotluste esitamisel rohkem vigu. Ajavahemikuks 2021–2027 ette nähtud uus raamprogramm „Euroopa horisont“ hõlmab veelgi enam uusi algatusi, näiteks ühiselt kasutatavate kuluarvestustavade laiem tunnustamine ja lihtsustatud toetusvormide ulatuslikum kasutamine, toetudes programmi „Horisont 2020“ raames kindlasummaliste maksete tegemise katseprojektis saadud kogemustele ja õppetundidele. Samal ajal tagatakse toetusesaajate jaoks jätkuvus ja järjepidevus ühtsete eeskirjade põhimõtte ning programmi „Horisont 2020“ raames läbi proovitud rahastamismudeli säilitamise teel.

2.15. Komisjon nõustub seisukohaga, et programmi tugev rõhuasetus koostööle ning piiriülestele teadusuuringutele ja innovatsioonile annab selge ELi lisaväärtuse.

2.16. Komisjon on regulaarselt teatanud raskustest ja kaotatud võimalustest, mida see olukord tekitab. Komisjon avaldab kahetsust ettepanekute madala edukusmäära üle, mis on osaliselt tingitud teadusuuringutesse ja innovatsiooni suunatud riiklike avaliku sektori investeeringute vähenemisest mitmes liikmesriigis. Samal ajal võimaldavad taotluste liiga suur maht ja tugev konkurents toetuste pärast saavutada tippset ja tagada valitud projektide kõrge kvaliteedi ning annavad tunnistust programmi populaarsusest.

2.17. Kvaliteedimärgisega püüti esimest korda luua konkreetne koostoime programmi „Horisont 2020“ ja fondide<sup>1</sup> vahel. Komisjon tuletab meelde, et otsuse kvaliteedimärgise tunnustamise kohta teevad riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused. Komisjonil ei ole õigust ega kavatsust selle tunnustamist nõuda, kuigi ta kasutab kõiki võimalusi märgise kasutamise edendamiseks. Kuigi see algatus on saavutanud teatavat edu, nõustub komisjon, et selle mõju on olnud piiratud. Tulevase ühissätete määramise kohaldamisel hõlbustab see aga koostoimet programmi „Horisont 2020“ ja fondide vahel.

2.18. Komisjon nõustub seisukohaga, et programmi kolmest sambast koosnev struktuur toetab programmi raames võetavate meetmete ühtsust. Programmi „Horisont 2020“ vahehindamisel kindlaks tehtud probleemide põhjal on eelkõige loodud programmi „Euroopa horisont“ jaoks ratsionaalsem ja lihtsamini mõistetav Euroopa partnerluste keskkond, kuhu on kaasatud liikmesriigid, tööstus, kodanikuühiskond ja rahastamist pakkuvad sihtasutused<sup>2</sup>. Peale selle nähakse uue mitmeaastase finantsraamistiku alusel kavandatud eeskirjadega ühtekuuluvuspoliitika kohta ette erinormid rahaliste vahendite ülekandmiseks ELi rahastamisprogrammide ja -vahendite vahel (näiteks ERFist või ESF+st programmi „Euroopa horisont“ ja vastupidi), tugevdades seeläbi ELi programmide vahelist koostoimet.

2.19. Kuna lõpule on viidud vaid väike osa programmi „Horisont 2020“ projekte, on praeguses etapis keeruline esitada põhjalikku teavet programmi tulemuslikkuse kohta. Seda tehakse järk-järgult tulevastel aastatel. Komisjon märgib, et programmi „Horisont 2020“ vähesed olemasolevad väljundid juba osutavad edusammudele programmi eesmärkide täitmisel. Tulemuslikkust hinnatakse terviklikumalt programmi „Horisont 2020“ järelhindamise käigus, mis on kavas viia läbi 2023. aastal ja mis hõlmab sellele programmile eelnenud seitsmenda raamprogrammi pikaajalise mõju hindamist kvantitatiivse ja kvalitatiivse analüüsi põhjal.

2.25. Komisjon nõustub, et seitsmenda raamprogrammi vaheandmete põhjal patenditaotluste arvu kohta seatud eesmärk võis olla ülehinnatud. Kuigi välja antud patentide arvu käsitlev näitaja võimaldab tulemuslikkust paremini mõõta, on terviklikud andmed programmi „Horisont 2020“ kohta kättesaadavad alles mitu aastat pärast selle lõpuleviimist. Näiteks Euroopa patendi väljaandmise menetlus võtab alates taotluse esitamise kuupäevast kolm kuni viis aastat aega. Praegu käib töö selle nimel, et parandada andmete kogumist programmi „Euroopa horisont“ puhul, lähtudes IT-valdkonna arengust ja tõhusamast aruandlusmeetodist seoses levitamise ja kasutamisega.

2.26. Komisjon tuletab meelde, et kuna puudusid igasugused asjakohased andmed, ei olnud võimalik selle näitaja kohta sihtväärtust või vahe-eesmärke kehtestada. Asjakohaste andmete süstemaatilise kogumise teel saab komisjon aga kehtestada nõuetekohased vahe-eesmärgid ja sihtväärtused programmi „Euroopa horisont“ jaoks.

2.27. Komisjon märgib, et tööstuse juhtpositsiooni samba meetmetele on omane hea turule orienteeritus ning need on taotlejate, sealhulgas VKEde hulgas populaarsed. Seoses VKEdega tuletab komisjon meelde, et programmi „Horisont 2020“ VKEdele eraldatud vahendite osakaal jõudis

<sup>1</sup> Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF) ja Ühtekuuluvusfond.

<sup>2</sup> SWD(2018) 307 final, punkt 3.2.

2019. aasta lõpus 24,74 %, mis ületab 2020. aastaks seatud 20 % eesmärki ja on oluliselt suurem kui seitsmenda raamprogrammi vastav osakaal (17 %). Takistused taotlemise etapis ei välistanud VKEde osalemismäära märkimisväärset kasvu, mis toimus tänu suurtele jõupingutustele VKEde programmi kaasamise nimel ja nende osalemise hõlbustamiseks tehtud lihtsustustele. Komisjon on teadlik koormusest, millega VKEd projektide rakendamisel jätkuvalt silmitsi seisavad, ja tegeleb nende küsimustega pidevalt, korraldades sihtotstarbelisi teavituskampaniaid.

2.28. Komisjon märgib, et tööstuse juhtpositsiooni samba meetmete raames rahastatavad suurprojektid annavad selget ELi lisaväärtust.

2.29. Komisjon kinnitab, et sihtväärtused kehtestatakse kogu ühiskondlike väljakutsete samba kohta ning nende saavutamist saab hinnata alles siis, kui kõik selle samba alusel rahastatavad meetmed on lõpule viidud. Tegelikud väärtused eraldi erieesmärkide kohta on esitatud üksnes teavitamise eesmärgil. Komisjon kaalub võimalusi, kuidas nende andmete esitamist tulevikus parandada.

2.33. Komisjon tunneb heameelt tähelepaneku üle, et kõik hinnatud projektid vastavad programmi eesmärkidele ja vastavale töökavale. Lisaks erieesmärkide kaupa teabe esitamisele töötab komisjon välja kasutaja määratletud portfelli põhinevat aruandlussüsteemi, mille puhul projektid rühmitatakse vastavalt nende asjakohasusele portfelli jaoks ning mille põhjal esitatakse koondtulemused ja -väljundid. Sel viisil on komisjonil võimalik anda nõuetekohaselt aru liidu panusest mitte üksnes programmi kõikide erieesmärkide täitmisse, vaid ka rohkem kui üht erieesmärki hõlmavatesse teadusvaldkondadesse.

2.34. Enamiku teadus- ja innovatsiooniprojektide puhul saavutatakse oodatud väljundid ja tulemused. Sellest hoolimata on need oma olemuselt riskantsed ja ebakindlad. Kehtestatud on projektide jälgimise protsess, et hinnata projektide edenemist ja võtta vajaduse korral asjakohaseid meetmeid. Alati ei saa aga eelnevalt tagada, et teaduslikke ja tehnoloogilisi eesmärke on võimalik täita.

2.35. Komisjon tunneb heameelt selle üle, et kontrollikoda tunnistab teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas projektide rahastamise, tulemuste saamise ja mõju hindamise vahele jäävat märkimisväärset ajavahet. Näitajate sihtväärtusi saab hinnata alles paar aastat pärast 2020. aastat, kui enamik rahastatud meetmeid on lõpule viidud. Programmi „Horisont 2020“ järelhindamisel, mis on kavas viia läbi 2023. aastal, hinnatakse igakülgset programmi tulemuslikkust, analüüsides muu hulgas seitsmenda raamprogrammi pikaajalist mõju. Komisjon nõustub tähelepanekuga, et mõni tulemusnäitaja on piiratud, kuid soovib meelde tuletada, et vaheandmed ja -tulemused programmi rakendamise ja tulemuslikkuse kohta on elektrooniliselt kättesaadavad ja neid ajakohastatakse peaaegu reaalajas, samuti avaldatakse programmi „Horisont 2020“ põhiaspektide kohta perioodilisi analüüse.

2.36. Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja järelduse üle, mille kohaselt ei viita miski sellele, et tulemuslikkus oleks ohus, ja et näiteid edukatest projektidest on rohkelt. Samuti nõustub komisjon kontrollikoja seisukohaga, et programmi „Horisont 2020“ eelarvest ei piisa taotluste liiga suure mahu tõttu nende täitmiseks. Samal ajal võimaldavad taotluste liiga suur maht ja tugev konkurents toetuste pärast saavutada tippaset ja tagada valitud projektide kõrge kvaliteedi ning annavad tunnistust programmi populaarsusest. Seoses programmi tulemuslikkusega tuletab komisjon meelde, et lihtsustamine ja rakendamisülesannete delegeerimine rakendusametitele on aidanud programmi tulemuslikkust parandada.

2.37. Komisjon tunneb heameelt kontrollikoja järelduste üle seoses programmi asjakohasuse, ühtsuse ja ELi lisaväärtusega. Mis puudutab ühtsust, siis on programmi „Horisont 2020“ vahehindamisel kindlaks tehtud probleemide põhjal eelkõige loodud programmi „Euroopa horisont“ jaoks ratsionaalsem ja lihtsamini mõistetav Euroopa partnerluste keskkond, kuhu on kaasatud liikmesriigid, tööstus, kodanikuühiskond ja rahastamist pakkuvad sihtasutused. Peale selle nähakse uue mitmeaastase finantsraamistiku alusel kavandatud eeskirjadega ühtekuuluvuspoliitika kohta ette erinormid rahaliste vahendite ülekandmiseks ELi rahastamisprogrammide ja -vahendite vahel, tugevdades seeläbi ELi programmide vahelist koostoimet.

2.38. Iga-aastane haldus- ja tulemusaruanne on kõrgetasemeline ülevaatlik aruanne selle kohta, kuidas on ELi eelarvest toetatud Euroopa Liidu poliitilisi prioriteete, ning ELi eelarve abil saavutatud peamiste tulemuste kohta. Püüdes parandada ELi kuluprogrammide tulemuslikkust käsitlevate andmete esitamist, toob komisjon lisa ära programmi tulemuslikkuse kokkuvõtte, milles antakse ülevaade programmiaruandest sisalduvast põhiteabest tulemuslikkuse kohta. Seal on esitatud üksikasjalikum tulemuslikkust käsitlev teave.

## EUROOPA STRATEEGILISTE INVESTEERINGUTE FOND: SISSEJUHATUS

Investeeringute stimuleerimine ja töökohtade loomine on üks komisjoni tähtsamaid prioriteete. Alates ülemaailmsest majandus- ja finantskriisist on investeeringute tase ELis olnud pidevalt madal. 2014. aastaks olid investeeringud langenud märkimisväärselt allapoole pikaajalist keskmist. Vastusena langenud investeeringutasemetele käivitas komisjon 2014. aasta novembris Euroopa investeerimiskava.

Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) on nõudlusel põhinev rahastamisvahend, mis pakub lõplikele vahendite saajatele tagasimakstavat toetust. Sellest tulenevalt sõltub fondi tulemuslikkus suurel määral turutingimustest ja investeeringute rahastamise valdkonnas esinevatest turutõrgetest. Seepärast hinnatakse EFSI tulemuslikkuse mõõtmisel seda, kas on saavutatud fondi põhieesmärgid ja sihtväärtused, mis on sätestatud EFSI määruses.

2020. aasta juuli seisuga oli EFSI edukalt aidanud lõpetada investeerimises tekkinud pausi, kaasates ELis 524,4 miljardit eurot<sup>3</sup>. Heakskiidetud projektide põhjal on EFSI seega ületanud sihtväärtuse enne oma investeerimisperioodi lõppu. Samuti on EFSI täitnud kõik muud põhieesmärgid. Sellest on toetatud investeeringuid kõikides ELi liikmesriikides ja kõikides prioriteetsetes valdkondades. EFSI on parandanud rahastamise kättesaadavust rohkem kui 1,4 miljoni VKE jaoks. Peale selle on üle 40 % fondi taristu- ja innovatsioonikomponendi raames tehtud investeeringutest suunatud kliimameetmetele, millega täidetakse EFSI 2.0 kliimaeesmärk.

COVID-19 pandeemia põhjustatud enneolematu majanduskriis rõhutab ELi rahastamise ja investeerimistoetuse tähtsust. Tuleb jätkata jõupingutusi selle nimel, et taastada investeeringute pikaajaline jätkusuutlik suundumus, ja kõige olulisemana selle nimel, et tulla toime pandeemia põhjustatud ebastabiilse majandusolukorraga. Seepärast on komisjon teinud muude algatuste hulgas ettepaneku jätkata investeeringute toetamise programmi, st programmi „InvestEU“ järgmises mitmeaastasest finantsraamistikus.

## EUROOPA STRATEEGILISTE INVESTEERINGUTE FOND

2.49. Näitajat „Taristu- ja innovatsioonikomponendi kohaste EFSI rahaliste vahendite osakaal, millest rahastatakse kliimameetmeid toetavaid projektikomponente“ võib samuti käsitada tulemusnäitajana, sest see arvutatakse tegelike projektikulude summa põhjal, millega toetatakse kliimameetmeid. Kuna EFSI puhul hinnatakse kaasatud investeeringuid projektikulude põhjal, mõõdetakse selle näitajaga kliimameetmetega seotud tegevusse tehtavaid konkreetseid oodatavaid investeeringuid osakaaluna kõikidest oodatavatest investeeringutest.

Peale selle võib tulemusnäitajana käsitada ka Euroopa investeerimisprojektide portaalis avaldatavate projekti arvu käsitlevat näitajat. EFSI määruse kohaselt peaks Euroopa investeerimisprojektide portaali eesmärk olema „eelkõige teha projektid investoritele nähtavaks ja anda teavet“. Projekti avaldamine portaalis teeb selle projekti nähtavaks potentsiaalsetele investoritele üle maailma.

**Joonis 2.11.** Komisjon leiab, et üldiselt on kõik programmiaruannetes sisalduvad tulemusnäitajad programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

---

<sup>3</sup> Allikas: EIP igakuised aruanded EFSI tulemuste kohta. Viimased kättesaadavad andmed on 15. juuli 2020. aasta seisuga.



Sihtväärtuste kehtestamisega mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses kaasneb risk, et programmi kestel muutub sihtväärtuste saavutamine lihtsamaks või keerulisemaks. See võib tuleneda teguritest, mille eest vastutavad komisjon, liikmesriigid, teised partnerid ja organisatsioonid, või välistest teguritest.

Näitajad ise ei pruugi tingimata kajastada programmi eesmärkide täitmist.

Seega ei tähenda asjaolu, et teatava näitaja sihtväärtuse saavutamine on (või ei ole) ajakavas, tingimata seda, et programmi enda eesmärkide täitmine on (või ei ole) ajakavas.

Programmi tulemuslikkuse hindamisel tuleks näitajate andmeid alati analüüsida koos muu kvalitatiivse ja kvantitatiivse teabega.

2.50. Riskitase on täiendavuse kriteerium, mida kohaldatakse kogu portfelli tasandil. EFSI tegevuse „suuremat riskitaset“ käsitlev näitaja on juba kättesaadav aruannetes, mida EIP kooskõlas EFSI määrusega komisjonile esitab ja kus on ära toodud EIP eritegevuse osakaal. Nagu kontrollikoda punktides 2.57 ja 2.58 tunnistab, on projektide suurem riskiprofiil dokumenteeritud muu hulgas EIP 2019. aasta EFSI aruandes ja komisjoni sõltumatus hinnangus.

EFSI toetus põhineb nõudlusel ja tähtsamate valdkondade kaetust jälgitakse pidevalt. Valdkondlike sihtväärtuste kehtestamine ei ole aga võimalik, sest see läheks vastuollu EFSI nõudlusel põhineva olemusega.

2.52. Näitajate eesmärk on jälgida edusamme seatud sihtväärtuste saavutamisel. Asjaolu, et sihtväärtus saavutati, ei tähenda, et näitaja oleks vähem väärtuslik. Kogu ELi hõlmav kiire kaetus näitab, et geograafiliselt on programmi kasutuselevõtmine tulemuslik.

2.55. EFSI mitmekordistava mõju meetodika eesmärk on mõõta kõiki tegevusse kaasatud investeeringuid, mitte seostada neid üksnes EFSIga.

Kaasatud investeeringuid käsitlevad andmed on heakskiitmise ajal antud parim hinnang reaalmajandusse eeldatavasti tehtavate investeeringute kohta ja tegelikud summad vaadatakse üle projekti lõppedes. Seega on *ex ante* andmed kaasatud investeeringute kohta heakskiitmise ajal tehtud prognoos ning tegemist ei ole üle- ega alahindamisega.

EFSI mitmekordistava mõju arvutamise meetodikaga nähakse ette, et võimalik kahekordne arvestamine kaotatakse niipea, kui see kindlaks tehakse, ning et heakskiitmise ajal võetakse arvesse üksnes täiendavaid kaasatud investeeringuid. Juhtumite puhul, mille kontrollikoda EFSI 2019. aasta auditi käigus läbi vaatas, leidis kinnitust, et EIP kohandas kahekordset arvestamist vastavalt meetodikale niipea, kui teave kättesaadavaks sai.

2.59. Kontrollikoda viitab rangemalt määratletud leiule, milles tuginetakse kriteeriumidele, mis lähevad EFSI määruse sätetest kaugemale. EIP 2018. aasta hindamisaruandes sisalduvad juhtumiuuringud pakkusid näiteid ainulaadsete finantssisendite kohta võrreldes nii nendega, mis oleksid turul kättesaadavad olnud, kui ka nendega, mida EIP oleks suutnud pakkuda EFSI puudumise korral: sellised uuenduslikud tooted nagu kvaasiomakapital, hübriidlaenu, riskijagamise kokkulepped ja väga pika tähtajaga võlainstrumendid.

2.69. Nagu on selgitatud vastuses punktile 2.50, on riskitase osa EFSI täiendavuse kriteeriumidest, mida kohaldatakse kogu portfelli tasandil. EFSI tegevuse „suuremat riskitaset“ käsitlev näitaja on juba kättesaadav aruannetes, mida EIP komisjonile esitab ja kus on ära toodud EIP eritegevuse osakaal.

## KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE ELI EELARVE TULEMUSLIKKUSE KOHTA – OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS

### „3. PEATÜKK: MAJANDUSLIK, SOTSIAALNE JA TERRITORIAALNE ÜHTEKUULUVUS“

#### SISSEJUHATUS

Komisjon peab kiiduväärseks Euroopa Kontrollikoja auditit Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) ja Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkust käsitleva aruandluse kohta. Perioodi 2014–2020 programmides tulemuslikkusele ja sekkumisloogikale keskendumine ning fondipõhiste ühiste näitajate laialdasem kasutamine võrreldes programmitöö perioodiga 2007–2013 on muutnud investeerimistegevuse ja väljundite tulemuslikkust käsitleva aruandluse usaldusväärsemaks ja sidusamaks. ELi ühiste näitajate laialdasem kasutamine perioodil 2014–2020 on märkimisväärselt parandanud ELi tasandil kättesaadavat tulemuslikkust käsitlevat teavet. Programmide rakendamise aastaaruanded annavad märkimisväärselt paremat teavet tulemuslikkuse kohta. Kuigi edusammud on liikmesriikide ja rakenduskavade lõikes erinevad, viitavad 2018. aasta lõpu seisuga kajastavad tulemuslikkuse andmed olulistele saavutustele:

- toetus enam kui 400 000 ettevõtjale, mida on enam kui kaks korda rohkem kui 2017. aasta lõpus;
- loodud on üle 100 000 uue töökoha võrreldes 40 000 töökohaga kuni 2017. aastani;
- paranenud on üle 170 000 kodumajapidamise energiatarbimine, s.o kaks korda rohkem kui neljal eelnenud aastal kokku;
- paremad tervishoiuteenused 27,5 miljonile inimesele, s.o üle 10 miljoni inimese rohkem kui 2017. aasta lõpus.

ERFi ja Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkuse hindamisel tuleb arvestada mitme konkreetse elemendiga. ERFi ja Ühtekuuluvusfondi vahendid on eraldatud aastateks 2014–2020, kulud on aga rahastamiskõlblikud 2023. aasta lõpuni. Seega kestab ERFi ja Ühtekuuluvusfondi rakendamisperiood kümme aastat. Pikaajalises investeerimispoliitikas on kavandamise, tegevuste valimise, rakendamise ja tulemuste saavutamise vahel alati teatav ajaline viivitus. Rakendamine viibis kauem, sest kaasseadusandjad võtsid perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika õigusraamistiku vastu hilinemisega. Varasemad tõendid näitavad, et suurem osa käegakatsutavatest saavutustest leiab aset alles programmi tsükli teises pooles. See on väga sarnane rahalise rakendamisega, mis on rakendusperioodi esimestel aastatel tavaliselt aeglane ja hiljem kiireneb märkimisväärselt. Seda kinnitab mitu nii ERFi kui ka Ühtekuuluvusfondi tulemusnäitajat, sest võrreldes kogu perioodi 2014–2017 saavutustega oli 2018. aasta näitajate väärtustes näha järsku suurenemist.

Eelnenud programmitöö perioodidega seotud ja konkreetseid analüüsitud programme puudutavad tulemused võivad esile tuua küsimused, mida tuleb perioodil 2014–2020 uuesti käsitleda. Need ei kajasta tingimata praeguse programmitöö perioodi tulemuslikkust.

Ühtekuuluvuspoliitika strateegiline üldeesmärk on vähendada territoriaalseid, majanduslikke ja sotsiaalseid erinevusi liikmesriikides ja nende vahel ning üle 300 ERFi ja Ühtekuuluvusfondist rahastatava riikliku ja piirkondliku rakenduskavaga investeeritakse paljudesse meetmesse, mis vastavad piirkondade konkreetsetele arenguvajadustele. Eesmärkide püstitamiseks ja tulemuslikkusest aru andmiseks kasutatavad näitajad on kohandatud rakenduskavade alusel rahastatavate erimeetmetega. Kõrgetasemelises tulemuslikkust käsitlevas aruandluses keskendub komisjon ühistele näitajatele, mida kasutavad paljud programmid ja mis on ELi tasandil koondatud. Ühised näitajad katavad hinnanguliselt 50–60 % rahastatavatest meetmetest. Programmipõhised näitajad on fondide tulemuslikkuse

hindamiseks riigi ja piirkonna tasandil sama tähtsad ning kuigi neid komisjoni kõrgema taseme aruandluses ei kasutata, jälgitakse nende abil üksikute programmide tulemuslikkust kooskõlas konkreetsete piirkondlike vajadustega. Komisjon võtab tulemuslikkuse hindamisel arvesse kõikide näitajate kohta rakenduskavades esitatud edusamme.

Komisjoni arvates näitavad kättesaadavad seireandmed, et lisaks senistele olulistele käegakatsutavatele saavutustele on edasiminekuks fondide rakendamisel olnud piisavalt head, et täita püstitatud eesmärgid. Esialgsed tähelepanekud perioodi 2014–2020 programmide raames rahastatavate sekkumiste mõju kohta, mis on tehtud liikmesriikide kõige usaldusväärsemate hindamiste põhjal,<sup>1</sup> viitavad positiivsetele tulemustele ja nende põhjal on esitatud soovitusi sekkumiste arendamiseks, et ühtlustada ja suurendada nende kasulikkust.

### ERF ja Ühtekuuluvusfond

3.13. Eelmiste programmitöö perioodide hindamistes ja auditites käsitletakse konkreetseid analüüsitud programme. Need ei kajasta tingimata praeguse programmitöö perioodi tulemuslikkust.

Poliitikameetmete mõju hindamise ulatus oleneb hindamise ajastusest ja laadist, mis on sätestatud õiguslikus aluses, ning sageli liikmesriikide ja teiste partnerite või organisatsioonide esitatud andmete kättesaadavusest ja kvaliteedist. Programmide mõju hindamisel tuleb alati võtta arvesse ajaga seotud kaalutlusi, et võimaldada mõjul tekkida. Kui hindamine varem teha, oleks sellel veel ilmnemata tulemuste ja/või mõju mõistes märkimisväärseid puudujääke.

Komisjon leiab, et hindamiste ajastus on ühtekuuluvuspoliitika rahastamise mõju nõuetekohase hindamise jaoks heas tasakaalus. Lisaks sellele, et komisjoni ettepanekus 2020. aasta järgse ühissätete määruse kohta ette nähtud vahehindamised annavad sisendi programmitöö perioodi teises pooles, annavad need ka teavet järgmise programmitöö perioodi seadusandlike ettepanekute mõjuhindamise jaoks.

3.14. Perioodi 2007–2013 järelhindamist nõrgestasid kehvad püstitatud eesmärgid ja seireandmed ning piiratud riiklikud mõjuhindamised. Neid elemente tugevdati perioodiks 2014–2020 programmide selgemate ja konkreetsemate eesmärkide püstitamisega, tugevdatud sekkumisloogikaga, ühiste näitajate laialdasema kasutamise ja kohustusega hinnata programmitöö perioodil iga prioriteetse suuna mõju vähemalt üks kord.

Ühtekuuluvuspoliitika aitab valdkondliku poliitika eesmärgi täita vaid siis, kui see on kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika enda eesmärkidega. Perioodi 2007–2013 järelhindamine hõlmas muu hulgas temaatilisi töopakette, milles vaadeldi ühtekuuluvuspoliitika panust vastavatesse sektoritesse. Samuti vaadeldi ühtekuuluvuspoliitika sekkumiste ja strateegia „Euroopa 2020“ vahelisi seoseid.

3.15. Perioodi 2021–2027 ühissätete määruse ettepanekus on ette nähtud, et komisjon teeb 2024. aasta lõpuks iga fondi vahehindamise.

3.16. Vt komisjoni vastus punktile 3.13.

1) Komisjon hindab seda, et kontrollikoda tunnistab nende tegurite tähtsust (rahalise rakendamise määr, mittelineaarne progress näitajate eesmärkide õigeaegse täitmiseni) tulemuslikkuse hindamisele. Sellest

<sup>1</sup> Komisjoni 17. detsembri 2019. aasta töödokument SWD(2019) 445 final „Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes“ (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide hindamise tulemuste kokkuvõttev aruanne).

tingituna käsitleb komisjon saavutusi, eelkõige näitajate hindamist puudutavates punktides (aruande punktid 3.20, 3.26, 3.34, 3.42 ja 3.54) kirjeldatud saavutusi positiivsemalt, eriti arvestades rakenduskavade finantsedusammude ulatust.

3.19. Vt komisjoni vastus punkti 3.16 alapunktile 1.

3.20. Komisjon on seisukohal, et enamik näitajaid püsib eesmärkide saavutamisel ajakavas. Olemasolevad seireandmed viitavad sellele, et näitajate saavutused on väga lähedal kaasrahastatavate tegevuste kulude tasemele. Lisaks nähtub valitud tegevuste näitajate väärtustest, et paljud programmid püsivad oma eesmärkide täitmisel ajakavas, sest ülejäänud viie rakendamisaasta jooksul (s.o 2023. aastani) kokkulepitud tulemuste saavutamiseks on olemas vajalik projektide süsteem.

Joonis 3.4.

Komisjon on seisukohal, et üldjoontes on kõik programmide tegevusaruannetes hõlmatud tulemusnäitajad programmi eesmärkide jaoks asjakohased.

Eesmärkide mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses püstitamiseega kaasneb oht, et programmi kestel muutub eesmärkide täitmine lihtsamaks või raskemaks. See võib tuleneda komisjoni, liikmesriikide, muude partnerite ja organisatsioonide vastutusalasse kuuluvatest teguritest või välistest teguritest.

Näitajad ise ei kajasta tingimata programmi eesmärkide täitmist.

Seepärast ei tähenda asjaolu, et näitaja püsib eesmärgi saavutamise ajakavas (või mitte), ilmtingimata seda, et programm ise püsib oma eesmärkide saavutamisel ajakavas (või mitte).

3.21. Näitajaid käsitlevad erieesmärkidega seotud andmed võetakse rakenduskavadest. Neid näitajate eesmarke kui rakenduskavade lahutamatu osa võib muuta ühissätete määruse artikli 30 kohaselt komisjoni heakskiidul. Näitajate eesmärkide muutmise peamised põhjused on 1) muudatused finantseraldistes; 2) muudatused sotsiaal-majanduslikes tingimustes ning 3) eesmärkide algse püstitamisel valede eelduste kasutamine.

3.22. Prognoosid põhinevad kokkulepitud projektidel. Et väljundnäitajate saavutamine ei ole ajas lineaarne, on teave kokkulepitud projektide kohta tähtis teabeallikas sihtväärtuste usaldusväärsuse ja eesmärkide täitmise tõenäosuse kohta.

3.26. Olemasolevad andmed viitavad sellele, et kolme näitaja 2018. aasta eesmärkide täitmise määrad on tihedalt seotud rahalise rakendamise määraga 2018. aasta lõpus (nii ERFi kui ka Ühtekuuluvusfondi puhul 19 %). Pealegi näitavad valitud projektide eeldatavad väljundid eesmärkide täitmise mõistes julgustavaid väärtusi.

3.28. Komisjon leiab, et COVID-19 pandeemia seab ohtu rakenduskavades püstitatud algsete eesmärkide täitmise. Et võimaldada ühtekuuluvuspoliitikal reageerida kohesele negatiivsele mõjule, mida kriis avaldab tervishoiusektorile ja majandusele (kriisile reageerimine), on programmide puhul olemas võimalus kohandada nende eesmarke ja muuta fookust. Sätestatavad näitajate eesmärgid olenevad märkimisväärselt asjakohastele meetmetele eraldatud toetussummast. COVID-19 puhangu tõttu käivitatud ja koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatusega+ (CRII+) (määrus (EL) 2020/558) toetatud vahendite ümberjaotamise puhul kohandatakse näitajate eesmarke kooskõlas ümberjaotamisega.

3.29. Komisjon on seisukohal, et kulutõhusust on kõige parem käsitleda hindamiste abil, sest peale

sisendite ja väljundite võrdlemise tuleb arvesse võtta ka eri liiki meetmeid, erinevaid sihtrühmi ja asjaomastele piirkondadele eriomaseid arenguvajadusi.

3.31. Ühtekuuluvuspoliitika aitab valdkondliku poliitika eesmärke täita vaid siis, kui see on kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika enda eesmärkidega. Nendes poliitikavaldkondades lahendamata probleemid ei tulene ainuüksi ERFi/Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkusest.

Seoses 2020. aasta energiatõhususe eesmärkidega täheldas komisjon teatistes COM(2019) 285 final, et ELi 2020. aasta eesmärkide saavutamine on viimastel aastatel suurenenud energiatarbimise tõttu ohus. Komisjon soovitas kõikidel liikmesriikidel, kelle panust hinnati hindamise käigus ebapiisavaks, see läbi vaadata ja kaaluda kõrgemate eesmärkide seadmist.

Seoses 2020. aastaks püstitatud taastuenergia eesmärkidega sedastab komisjon, et pooled liikmesriikidest olid 2017. aastaks kas 2020. aasta eesmärgid juba täitnud või neile väga lähedal. Ülejäänud liikmesriikidelt eeldab oma eesmärkide täitmine lisapingutusi. Komisjon jälgib taastuenergia valdkonna arendamisel tehtud edusamme ning on tihedas kontaktis liikmesriikidega. Jõupingutused jätkuvad.

3.32. Kliimamuutused on praegu üks suurimaid probleeme ja EL soovib tegeleda selle lahendamisega. Komisjoni president teatas kõnes olukorrast Euroopa Liidus, et 2030. aastaks kehtestatakse rangemad CO<sub>2</sub>-heite eesmärgid, nii et võrreldes 1990. aasta tasemega tuleb heidet 40 % asemel vähendada vähemalt 55 %. Et see juhtuks, vaatab komisjon järgmiseks suveks läbi kõik ELi kliima- ja energiaalased õigusaktid.

3.34. Olemasolevad seireandmed viitavad sellele, et ülejäänud kuuest näitajast kahe puhul on 2018. aasta eesmärkide täitmise määrad kooskõlas rahalise rakendamise määraga 2018. aasta lõpus (nii ERFi kui ka Ühtekuuluvusfondi puhul 34 %). Veel kahe näitaja puhul tehti võrreldes eelnenud aastaga märkimisväärseid edusamme. Nendest kuuest näitajast viie puhul näitavad valitud projektide eeldatavad väljundid eesmärkide täitmise mõistes julgustavaid väärtusi.

3.36. Vt komisjoni vastus punktile 3.31.

3.37. Vt ka komisjoni vastus punktile 3.31.

3.38. Samas hindamises järeldati ka, et kuigi sellised projektid on peamiselt vastus keskkonnaalastele vajadustele, tekitavad need laiemalt kasu ja mõjutavad majandusarengut ja elukvaliteeti, võimaldades loodusvarasid tõhusalt ja kestlikult hallata ning osutades põhilisi keskkonnateenuseid varem neist ilma jäetud piirkondadele.

Selgitus 3.1 Näited vähesest tulemuslikkusele keskendumisest ELi kaasrahastatud keskkonnaprojektides ja -programmides

Komisjon märgib seoses ülejutusrisiki maandamise kavadega, et perioodil 2014–2020 aitavad ERF ja Ühtekuuluvusfond nende rakendamisele kaasa piiratud viisil.

3.40. Praegu on 2018. aasta tulemus ületatud.

Näiteks kohaldatakse Sofia omavalitsuses 2014.–2020. aasta keskkonna rakenduskava kaht meetet, millega tegeletakse elamute kütmisest tulenevate õhukvaliteedi probleemidega.

3.43. Perioodil 2014–2020 mõõdetakse ERFi ja Ühtekuuluvusfondi rakenduskava statistiliste tulemusnäitajatega sekkumiste sotsiaal-majanduslikku mõju, mida suurendavad kaasrahastatud

sekkumised ja välised tegurid. Komisjonil ei ole kohustust koguda projekti tasandi teavet, näiteks tegevuste otsuste tulemuste kohta.

Transpordi suurtaristu (TFI) projektid on mitu aastakümnet vältavad suured taristuprojektid, millest ühtki ei ole seni lõpule viidud. Otsese eelarve täitmise alla kuuluvate projektide puhul kasutab komisjon programmi järeelhindamiste tegemisel mõju ja tulemuste mõõtmist. Praeguses projektide kasutuselevõtu etapis ei saa selliseid näitajaid projektide tehnilises järelevalves ega ELi kaasrahastatavate vahendite õigeaegseks väljamaksmiseks kasutada.

3.47. Üleeuroopalise transpordivõrgu väljaehitamine on liidu prioriteet ja liit toetab selles ülesandes liikmesriike.

Komisjon märgib, et tänu liikmesriikide ja taristuettevõtjate tööle on põhivõrgu valmimine komisjoni toel hästi edenenud. Ühise 2030. aasta tähtaja määramine kõikidele liikmesriikidele on tegevust hoogustanud ja paljudel juhtudel on liikmesriigid selle tulemusena oma töid vastavalt kavandanud.

Komisjoni ühine vastus punktidele 3.48 ja 3.49

Komisjon leiab, et üleeuroopalise transpordivõrgu raamistik, ELi finantstoetus ja selle poliitilised sekkumised olid peamised tegurid, mis võimaldasid ellu viia transpordi suurtaristu aruandes käsitletud piiriüleseid projekte. Need keerulised ja nõudlikud projektid eeldavad liikmesriikidevahelist pidevat koostööd ja Euroopa koordinaatorite märkimisväärset kaasamist.

Komisjon mõistab, et suurtele taristuprojektidele ja eelkõige piiriülestele projektidele on iseloomulikud pikad arendamis- ja rakendusajad. Komisjon rõhutab, et piiriüleste projektide elluviimisega 2030. aastaks ollakse ajakavas – seisukoht, mida jagavad ka asjaomased liikmesriigid. Vaja on lisajõupingutusi. Komisjon jätkab tihedat koostööd asjaomaste pooltega. Tal on kavas teha ettepanek TEN-T määruse muutmiseks 2021. aastal.

Et aidata kõige paremini täita ühtekuuluvuspoliitika eesmärke, keskendutakse ühtekuuluvuspoliitika rahastamisel asjaomaste piirkondade konkreetsetele arenguvajadustele. Komisjoni arvates tuleb tähelepanu pöörata üleeuroopalise transpordivõrgu projektide ning kohalike ja piirkondlike vajaduste täitmiseks elluviidavate projektide asjakohasele tasakaalule.

Vt ka komisjoni vastus punktile 3.31.

3.51. Komisjon ei nõustu kirjeldusega, et risk suureneb seoses sellega, et selliseid kaasrahastatavaid investeeringuid ei kiideta enam heaks suurprojektide menetluse kaudu. Suurprojektid ei kuulu 2021.–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika määruste üle käimasolevatesse läbiraakimistesse. Programme haldavad asutused peavad endiselt tagama kõigi projektide valikukriteeriumide korrektse kohaldamise ja eelkõige selle, et valitud tegevustes on toetussumma, võetavad meetmed ja eesmärkide täitmine omavahel parimas seoses. Mõnel juhul võib see hõlmata kulude-tulude analüüsi tegemist kooskõlas rahvusvahelise parima tava ja riiklike erieskirjadega. Komisjon palub liikmesriikidel jätkuvalt edendada (sh lihtsustada) projektide majanduslikku hindamist, et tagada parim hinna ja kvaliteedi suhe.

3.52. Komisjon ei jaga transpordi suurtaristu auditis esitatud kontrollikoja seisukohti kestlikkuse kohta. Kõnealused liinid on segaliinid (reisijate- ja kaubavedu). Pealegi ei võeta selles hinnangus piisavalt arvesse transpordi suurtaristute võrgumõju. Sedalaadi transpordi suurtaristud on pikemate koridoride strateegilise tähtsusega lõigud ja neil liiklejad tulevad ka projekti füüsilisest asukohast kaugemalt.

3.56. Selle hindamise tulemused puudutavad eelmist programmitöö perioodi ega kajasta tingimata olukorda praegusel programmitöö perioodil.

Hetkel ei ole olemas hinnangut praeguse programmitöö perioodi kohta.

3.57. Vt komisjoni vastus punktile 3.13.

Komisjon on seisukohal, et perioodi 2014–2020 programmitöös võeti kasutusele uued elemendid, nagu selgem ja keskendatum eesmärkide püstitamine, eeltingimused, seosed ELi majanduse juhtimisega ja parem seire, et parandada programmide strateegilist suunitlust.

## Järeldused

3.62. Komisjon on seisukohal, et arvestades rahalise rakendamise seniseid tulemusi, püsib enamik näitajaid eesmärkide saavutamisel ajakavas. Valitud tegevuste näitajate väärtustest ilmneb, et paljud programmid püsivad oma eesmärkide täitmisel ajakavas, sest ülejäänud viie rakendamisaasta jooksul kokkulepitud tulemuste saavutamiseks on olemas vajalik projektide süsteem.

3.63. Ühtekuuluvuspoliitika aitab valdkondliku poliitika eesmarke täita vaid siis, kui see on kooskõlas ühtekuuluvuspoliitika enda eesmärkidega. Nendes poliitikavaldkondades lahendamata probleemid ei tulene ainuüksi ERFi/Ühtekuuluvusfondi tulemuslikkusest.

3.65. Komisjoni esitatud näitajad väljendavad selgesti ERFi ja Ühtekuuluvusfondi panust üld- ja erieesmärkide täitmisel. Ühtekuuluvuspoliitika sekkumistega üld- ja erieesmärkide täitmisel antava panuse hindamine ja nende eraldamine välistest teguritest on hindamise alla kuuluv ülesanne.

Liikmesriigid esitavad igal aastal rakenduskava kaupa saavutused (väljundid), kuid hindamistulemusi (eriti mõjuhindamise tulemusi) on programmitöö perioodi esimeses pooles vähe lihtsal põhjusel, et hindamiseks ei kogune piisavalt palju usaldusväärseid tõendeid.

Programmitöö perioodil 2014–2020 on rakenduskavades tähtis koht tulemusnäitajatel, mis on üks uus element võrreldes programmitöö perioodiga 2007–2013. Tulemusnäitajad on hindamisel väga kasulikud, eriti riigi tasandil.

Seoses avatud andmeplatvormi tunnustamisega võib märkida, et muu hulgas pälvis see 2017. aastal ombudsmani esimest korda välja antud hea halduse auhinna.

3.66. Komisjon jälgib hoolikalt rakenduskavade elluviimist ja pakub vajaduse korral liikmesriikidele abi. Olemasolevad seireandmed näitavad, et projektide valimise määr on võrreldav programmitöö perioodi 2007–2013 määraga, mis näitab, et kohapealne rakendamine edeneb eelmise programmitöö perioodiga sarnases tempos.

Komisjon märgib, et eelarve täitmine kiireneb. Sellele viitab näiteks paranduseelarve nr 8/2020, millega reageeritakse ühtekuuluvuse lisamaksete vajadusele pärast seda, kui võeti vastu koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus+ (CRII+).

Komisjon pühendub tulemuslikkuse ja korrektsuse läbivaatamisele programmitöö perioodi lõpus ning kulude seaduslikkuse ja korrektsuse korrapärasele auditeerimisele.

EFSI toimib nõudluspõhiselt ja tähtsamate valdkondade kaetus jääb suuresti väljapoole komisjoni ja EIP kontrolli, kuigi seda pidevalt jälgitakse. Dokumenteeritud on aga nii edusamme kui ka mitmesuguseid sihtotstarbelisi algatusi.



**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE ELI EELARVE  
TULEMUSLIKKUSE KOHTA – OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS****„4. PEATÜKK – LOODUSVARAD“**SISSEJUHATUS

Alates selle kehtestamisest 1962. aastal on ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP), mis on ELi vanim ühine poliitika, pidevalt arendatud, et täita aluslepingu selgeid eesmärke seoses põllumajanduse tootlikkuse, põllumajandustootjate elatustaseme, turu stabiilsuse ja tarnete kättesaadavuse/hinnaga.

ÜPP toetus aitab ELi põllumajandussektoril reageerida üldsuse nõudlusele toiduga kindlustatuse, toiduohutuse, toidu kvaliteedi ja jätkusuutlikkuse järele tihedalt integreeritud ühtsel turul. Olukorras, kus ülemaailmne surve loodusvaradele kasvab, on ÜPP kaudu tagatud ligikaudu 500 miljoni elaniku toiduga kindlustatus ja hallatud jätkusuutlikke ühiseid nõudeid, mida kohaldatakse 48 % ELi territooriumi suhtes.

ÜPP osa ELi üldeelarves on alates 1980. aastatest pidevalt vähenenud; 2014.–2020. aasta mitmeaastases finantsraamistikus oli see 37,6 %. Samal ajal on poliitiliste meetmetega nihkunud avatud ja turule orienteeritud lähenemisviisi suunas, mis võimaldab ELi põllumajandustootjatel reageerida turusignaalidele, tegeledes samal ajal vähesest kasumlikkust tulenevate probleemidega ja ELi rangete tootmisstandarditega seotud kuludega.

ELi põllumajandussektoris toimub praegu enamikus valdkondades konkurents maailmaturu hindade tasemel ning sektor on toiduainete mitmekesisuse, ohutuse ja kvaliteedi poolest maailmas esirinnas ja maailma suurim põllumajanduslike toiduainete eksportija. Tänu ÜPP muudatustele on see alates 2005. aastast parandanud tootlikkust 10 % (ilma et oleks kaotatud märkimisväärset põllumajandusmaad intensiivistamiseks) ja vähendanud väetiste kasutamist, suurendades samal ajal saagikust. Lisaks on see alates 1990. aastast vähendanud kasvuhooonegaaside heidet 24 % (ehkki mitte viimastel aastatel). Samal ajal on ÜPP aidanud säilitada põllumajanduslikku tegevust kogu ELis, vältida maa kasutamata jätmist ning vähendada lõhet põllumajandustulude ja muude sektorite tulude vahel. Rikkaliku ja taskukohase toiduga varustatuse tagamisel on aga olnud oma hind ning märkimisväärse mõju tõttu mullale, veele, õhule ja eelkõige elurikkusele on hakatud ÜPPs pöörama aina suuremat tähelepanu loodusvarade majandamisele.

Põllumajandussektori arvukate probleemide lahendamiseks võetakse ÜPPs arvesse asjaolu, et majanduslikke ja keskkonnaalaseid eesmärke on võimalik saavutada ainult siis, kui nendega tegeletakse ühiselt. Seega võetakse ÜPPs arvesse vahendite ja eesmärkide vahelisi mitmetasandilisi seoseid. Et hinnata ÜPP tulemuslikkust ja parandada selle tõhusust, kehtestas komisjon ajavahemikuks 2014–2020 ühise seire- ja hindamisraamistiku. Lisaks jälgib komisjon ÜPP tulemuslikkuse hindamiseks põllumajandusturgude arengut, maaelu arengut ja ÜPP vahendite kasutamist tausta-, väljund-, tulemus- ja mõjunäitajate alusel. Samuti on hindamine vahend poliitiliste sekkumiste mõju hindamiseks. See annab tõendusmaterjali otsuste tegemiseks ning parandab sekkumiste tulemuslikkust, asjakohasust ja tõhusust.

Komisjoni 2018. aasta ettepanekus ÜPP tuleviku kohta seatakse kliima- ja keskkonnameetmed prioriteetide keskmesse. Samuti seatakse Euroopa rohelises kokkuleppes neis valdkondades suuremad eesmärgid ning kokkulepe tähistab edasist üleminekut õiglasele, tervislikule ja keskkonnahoidlikule toidusüsteemile olukorras, kus pannakse suuremat rõhku ELi poliitikavaldkondade vahelisele sidususele ja koostoisele.

Komisjon on teinud ettepaneku tugevdada tulevase ÜPP seire- ja hindamissüsteemi, et saavutada tasakaal seirest ja hindamisest saadava kasu ning sellega seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

### Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP)

4.14 Poliitikameetmete mõju hindamise ulatus sõltub õiguslikus aluses sätestatud hindamiste ajast ja laadist ning sageli liikmesriikide ja muude partnerite või organisatsioonide esitatavate andmete kättesaadavusest ja kvaliteedist. Varasema hindamisega kaasneks olulised piirangud veel ilmnemata tulemuste ja/või mõju seisukohast.

Komisjon leiab, et hindamiste aeg on asjakohaselt tasakaalustatud, et nõuetekohaselt hinnata maaelu arengu rahastamise mõju. Komisjoni 2020. aasta järgse ÜPP ettepanekus ette nähtud vahehindamine tagab teabe mitte ainult programmitöö perioodi teise osa jaoks, vaid ka järgmist programmitöö perioodi käsitleva seadusandliku ettepaneku mõjuhinnangu jaoks.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.16–4.21

ÜPP reformide kohta ettepanekute tegemisel võimaldab lisatud mõjuhinnang komisjonil teha kindlaks meetmete võtmise valdkonnad, kajastada neid selgetes poliitilistes eesmärkides ja töötada välja mitu sekkumisloogikat,<sup>1</sup> mis hõlmavad paljusid ÜPP sekkumisi.

Põllumajandussektori arvukate probleemide lahendamiseks ette nähtud poliitikas tuleb võtta arvesse asjaolu, et majanduslikke ja keskkonnavalaseid eesmärke on võimalik saavutada ainult siis, kui nendega tegeletakse ühiselt. See tähendab, et edukas põllumajanduspoliitika peab lihtsustatud sekkumisloogika rakendamise asemel kajastama vahendite ja eesmärkide vahelist mitmetasandilist seost. Seetõttu töötavad poliitika hindajad välja üksikasjalikke sekkumisloogikaid ja analüüsivad ÜPP tulemuslikkust selle eesmärkide saavutamisel.

Et hinnata ÜPP tulemuslikkust ja parandada selle tõhusust, kehtestas komisjon ajavahemikuks 2014–2020 ühise seire- ja hindamisraamistiku. Seire- ja hindamistulemused:

- aitavad seada poliitika ja programmide eesmärke ning neid kasutatakse eesmärkide saavutamise hindamiseks pikas perspektiivis;
- aitavad kaasa avaliku sektori kulutuste suhtes kehtiva aruandekohustuse täitmisele ja seega on neil oluline roll maksumaksjate raha kasutamise seotud küsimuste selgitamisel üldsusele ning
- tagavad kindla analüütilise aluse tulevase poliitika kujundamiseks.

ÜPP tulemuslikkuse hindamise toetamiseks jälgib komisjon põllumajandusturgude arengut, maaelu arengut ja ÜPP vahendite kasutamist tausta-, väljund-, tulemus- ja mõjunäitajate alusel.

Ühise seire- ja hindamisraamistiku hindamine on vahend poliitiliste sekkumiste mõju hindamiseks. See annab tõendusmaterjali otsuste tegemiseks ning parandab sekkumiste tulemuslikkust, asjakohasust ja tõhusust. Samuti suurendab see läbipaistvust, annab kogemusi ja parandab aruandekohustust.

<sup>1</sup> 2014.–2020. aasta ÜPP kohta vt: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework\\_june17\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf)

Programmiaruanandes määrati kindlaks nii EAGFi kui ka EAFRDga seotud tulemusnäitajate sihtväärtused. Mõned sihtväärtused on kvantifitseeritud ja teised (kui asjakohasem on viidata soovitud liikumissuunale) näitavad suundumust. Näiteks arvestades mõju, mida avaldavad põllumajandustootjate sissetulekule sellised välised tegurid nagu põud ja haigused, on ÜPP eesmärk aidata kaasa põllumajandustulude suurenemisele.

Kuigi poliitika tulemuslikkust saab jälgida igal aastal ja suhteliselt usaldusväärselt väljundite tasandil, muutub tulemuste ja eelkõige mõju mõõtmisel olulisemaks väliste tegurite (nagu ilmastikutingimused või tervisekriisid) tugev mõju. Kui aga ÜPP meede on osutunud oma eesmärgi saavutamisel tõhusaks, annavad selle rakendamisel iga aasta tehtavad edusammud hea ülevaate sellest, kas ÜPP rakendamine kulgeb plaanipäraselt või mitte. Samuti ei saa erinevate näitajatega seotud meetmeid vaadelda eraldi, vaid neid tuleb tõlgendada kontekstis. Hinnangutes esitatakse võimalikult palju fakte ja järeldusi ÜPP tulemuslikkuse kohta.

Eeltoodut silmas pidades on komisjon seisukohal, et ta suudab tõendada, et ÜPP täidab oma eesmärgi, ning leiab, et keskendumine kulutuste väljunditele ei anna saavutustest liiga optimistlikku ülevaadet. Seoses kontrollikoja esitatud näidetega tuleks märkida, et komisjoni aruanne on faktiline ja selles esitatakse värskeim kättesaadav statistiline teave ning kirjeldatakse meetmete kasutuselevõttu põllumajandustootjate hulgas ÜPP eesmärkide kaupa valdkondades, kus väljundnäitajatega mõõdetavad erimeetmed on osutunud konkreetse eesmärgi saavutamisel tõhusaks.

Seoses kliimameetmete näitega (selgitus 4.1, esimene taane) hindab komisjon enne maaelu arengu programmide heakskiitmist juhtimisalaste kohustuste panust sihtväärtuste saavutamisse, nt kasvuhoonegaaside heite pikaajalisse vähendamisse. Selliste kohustuste täitmine aitab kaasa nimetatud sihtväärtuste saavutamisele. Mida suurem on sihtväärtus, seda suurem on võimalik panus. Mõni liikmesriik on juba püüdnud hinnata panuste ulatust ja järeelhindamised annavad põhjalikuma ülevaate.

Seoses lairibaühendusega maapiirkondades (selgitus 4.1, teine taane) on rahastatud tegevuste ja saavutatava mõju vahel väga otsene seos. Nii on see näiteks Rootsi ja Leedu puhul. Leedus suurenes juurdepääs järgmise põlvkonna juurdepääsuvõrgule maapiirkondades 2015.–2019. aastal 15,6 %-lt 28,7 %-ni, Rootsis aga 13,9 %-lt 40,9 %-ni. On mitu näidet lairibaprojektide kohta, mis on saanud võimalikuks tänu EAFRD panusele<sup>2</sup>.

Oluline on märkida, et rakendamise määr ei pruugi kajastada meetmete rakendamise edenemist. Kuna on palju juhtumeid, kus kulud deklareeritakse alles pärast projekti lõpetamist, näitavad arvnäitajad, et meedet ei ole rakendatud, kui rakendamine veel käib.

**Joonis 4.3.** Komisjon leiab, et üldiselt on kõik programmiaruannetes esitatud tulemusnäitajad programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

Sihtväärtuste kindlaks määramisega mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses kaasneb oht, et programmi kestel muutub sihtväärtuste saavutamine lihtsamaks või keerulisemaks. Selle põhjuseks võivad olla komisjoni, liikmesriikide, muude partnerite ja organisatsioonide vastutusalas olevad tegurid või välised tegurid.

Näitajad iseenesest ei pruugi kajastada programmi eesmärkide saavutamist.

<sup>2</sup> Vt digitaalse ühtse turu lehekülg Europa veebisaidil <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/projects/75980/3608>

Seetõttu ei tähenda asjaolu, et näitajaga püsitakse (või ei püsita) selle sihtväärtuse saavutamisel ajakavas, tingimata seda, et programmi endaga püsitakse (või ei püsita) selle eesmärkide saavutamisel ajakavas.

Näitajate andmeid tuleks alati analüüsida koos muu kvantitatiivse ja kvalitatiivse teabega, et hinnata programmi tulemuslikkust.

**Selgitus 4.1 - Näiteid tulemuslikkuse liiga optimistlikust kirjeldamisest iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes** – vt komisjoni vastus punktidele 4.16–4.21.

4.21 Järelauditis tunnustas komisjoni siseauditi talitus põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi ulatuslikku tööd 2021.–2027. aasta ÜPP ettevalmistamisel ning positiivset ülekanduvat mõju 2014.–2020. aasta ÜPP praegusele järelevalvele ja aruandlusele.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.23–4.24

ÜPP tulemuslikkust saab suhteliselt usaldusväärselt jälgida väljundnäitajate tasandil. Väliste tegurite mõju muutub olulisemaks, kui soovitakse hinnata tulemusi ja eelkõige mõju kohapeal. See tähendab, et „elujõulise toidutööstuse“ eesmärgi näitajatele seatud sihtväärtusi ei saa vaadelda eraldi, vaid neid tuleb tõlgendada kontekstis. Sellest tulenevalt ja võttes arvesse põllumajandussektori iseärasusi, näitavad aasta tegevusaruandes ja programmiaruandes esitatud sihtväärtused soovitud liikumissuunda, kuna lõppväärtused sõltuvad mitmest muust tegurist. Näitajatel on lähtetasemed ja kvalitatiivsed sihtväärtused võimaldavad komisjonil edusamme hinnata.

Tõendid kinnitavad ÜPP panust põllumajandusettevõtete elujõulisust tagava sissetuleku kindlustamisse. Näiteks on hindamist toetavas uuringus selle mõju kohta elujõulisele toidutööstusele leitud, et ÜPP meetmetel selles valdkonnas on oluline roll põllumajandusettevõtete sissetuleku toetamisel, isegi kui seda mõjutavad peamiselt muud tegurid, nagu tööjõuisend ja turusuundumused. Lisaks aitavad otsetoetused kaasa põllumajandusettevõtete sissetulekute stabiilsusele, nagu ka turumeetmed, mis aitavad piirata omamaiste hindade kõikumist – uuring näitab, et ÜPP meetmed hoiavad hinnad ELis stabiilsemad kui maailmaturul. Maailmapank<sup>3</sup> on leidnud, et II samba maksed (maaelu areng jne) aitavad kaasa põllumajanduse tootlikkuse kasvule. Lisaks näitab 2020. aasta järgset ÜPPd käsitlevale seadusandlikule ettepanekule lisatud mõjuhinnang, et ÜPP kaotamine tooks kaasa ELi põllumajandusettevõtete sissetulekute keskmiselt 18 % vähenemise, ohustades põllumajanduse majanduslikku elujõulisust ja maapiirkondade atraktiivsust; see näitab ÜPP ja selle sissetulekutoetuse meetmete tähtsust.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.25–4.32

Aluslepingu kohaselt on üks ÜPP peamistest eesmärkidest toetada põllumajandustootjate sissetulekut. Selleks toetatakse põllumajanduslikku tegevust. Seetõttu on mõistlik jälgida sellisest tegevusest saadavat tulu. ELi tasandi andmed põllumajanduslike majapidamiste kogusissetuleku kohta on huvitavad, kuid need ei võimalda kindlaks teha vajadust konkreetselt põllumajandusliku tegevuse toetamise järele. „Põllumajanduslike majapidamiste netosissetulek“ ja „põllumajandusettevõtete sissetulek“ on erinevad mõisted.

<sup>3</sup> Maailmapank, 2017, „Thinking Common Agricultural Policy. Supporting agricultural jobs and incomes in the EU“. Regulaarne majandusaruanne nr 4. Washington. Rahvusvaheline Rekonstruktsiooni- ja Arengupank. Maailmapank. <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>

Otsetoetuste eesmärk on toetada põllumajandusettevõtete elujõulisust tagavat sissetulekut ja need aitavad *de facto* märkimisväärselt kaasa põllumajandusettevõtete sissetuleku stabiliseerimisele. Kehtivas õigusraamistikus on nende täpsemaks suunamiseks ette nähtud mitu poliitikavahendit (näiteks väheneb keskmine otsetoetus hektari kohta põllumajandusettevõtte suurenedes, samas kui keskmine sissetulek töötaja kohta suureneb).

Samal ajal näivad otsetoetused olevat koondunud, sest 80 % toetusest läheb 20 %-le toetusesaajatest. Siiski tuleks rõhutada, et professionaalsed põllumajanduslikud pereettevõtted, kes majandavad 5–250 hektarit, saavad 71,5 % kõigist otsetoetustest. Lisaks kajastab see määr täpselt maa koondumist. See määr ei ole iseenesest probleem – oluline on parandada veelgi otsetoetuste jaotamise õiglust, tulemuslikkust ja tõhusust. Just see eesmärk on 2020. aasta järgset ÜPPd käsitleval komisjoni ettepanekul, mis sisaldab mitut uut vahendit otsetoetuste õiglasema ja tõhusama jaotamise tagamiseks.

4.26 Komisjon on seisukohal, et võttes arvesse tööviljakuse suurt kasvu põllumajanduses, ei ole selle näitaja stabiilsus vastuolus poliitikaeesmärgiga suurendada põllumajandusega tegelevate inimeste isiklikku sissetulekut.

4.27 Ettevõtlustulu pere tööühiku kohta on esitatakse üksnes põllumajandussektori tasandil ja seda ei saa jaotada vanuse järgi.

Põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta vt meie vastus punktidele 4.25–4.32.

4.32 Komisjoni pakutud „tegeliku põllumajandustootja“ klausel nõuab, et liikmesriigid ei annaks otsetoetusi isikutele, kes tegelevad põllumajandusliku tegevusega, kuid kelle elatis ei sõltu põllumajandusest (sest see tegevus moodustab vaid tühise osa nende üldisest majandustegevusest).

**Tabel 4.1.** Komisjon on arvamusel, et lõssipulbrit käsitlevate meetmete tõhususe hindamisel ei hinnanud hindajad neid õiguslikus raamistikus olemas olevate alternatiivide alusel.

Komisjon leiab, et eraladustamistoetusega toetati ettevõtjaid ajavahemikul, mil nad otsisid alternatiivseid turustusvõimalusi. Suurte koguste ostmine riikliku sekkumise raames aitas peatada hinnalangust, isegi kui see mõjutas lõssipulbri turu tasakaalu ning põhjustas viivitusi hindade taastumisel. Varud müüdi turule tagasi 2018./2019. aastal suhteliselt lühikese aja jooksul, kui turutingimused seda võimaldasid.

4.34 Komisjon kordab märkust, mille ta esitas vastuses põllumajandustootjate sissetulekute stabiliseerimise kohta (kontrollikoja eriaruanne nr 23/2019), nimelt seda, et kõnealuse tooteliigi puhul ei olnud teisi turustusvõimalusi peale Venemaa turu. Venemaa turu arvele langes 2 miljonit tonni puu- ja köögivilju, sealhulgas 700 000 tonni Poolast pärit õunu „Idared“, mille järele mujal asenduskõutlust ei olnud. Neil asjaoludel pidi kohanemine uute turgudega toimuma ajapikku, nii et ELi toetus vähenes ajavahemikul järk-järgult.

Komisjoni talitused töötavad praegu välja õiguslikku muudatust, et vähendada ülemäärase hüvitamise ohtu.

4.35 EAFRD eri riskijuhtimiskavades osalevate põllumajandusettevõtete osakaal on prognoositust mõnevõrra väiksem. Komisjon täheldab siiski mõningaid erinevusi erinevate pakutavate vahendite vahel ja liikmesriikide kasvavat huvi sobivate vahendite väljatöötamise vastu oma maaelu arengukavades, pidades eelkõige silmas praegu põllumajandustootjate ees seisvaid arvukaid ja kasvavaid probleeme. Komisjon on kindlalt otsustanud parandada olukorda tulevase ÜPP raames; seetõttu on komisjon teinud ettepaneku muuta riskijuhtimisvahendid liikmesriikidele kohustuslikuks

ning suurendada veel enam nende atraktiivsust ja mitmekülgust paralleelselt teiste ÜPP vahenditega, et muuta sektor vastupidavamaks.

4.36 Põllumajandusettevõtete elujõulisuse parandamine võtab aega ja toetuse tõhusust ei ole võimalik igal aastal hinnata. Kuna paljude projektide, näiteks investeeringute kestus on pikem kui aasta ja tulemustest antakse aru alles siis, kui projektid on lõpule viidud, suurenevad asjaomased sihtnäitajad tavaliselt programmiperioodi lõpus. Varased hindamised näitavad juba, et maaelu arengu meetmetel on positiivne mõju ÜPP näitajatele „põllumajanduslik ettevõtlustulu“ ja „põllumajanduslik faktortulu“. Samuti leitakse neis, et maaelu arengu toetus aitab suurendada konkurentsivõimet sektori ümberkorraldamise ja ajakohastamise ning põllumajandusettevõtete ja turu vaheliste suhete parandamise kaudu<sup>4</sup>.

Lisaks on Maailmapank<sup>5</sup> leidnud, et II samba maksetel on oluline roll konkurentsivõime suurendamisel, kuna need aitavad kaasa põllumajanduse tootlikkuse kasvule.

4.38 ÜPP meetmed toetavad tavaliselt, mis on kasulikud loodusvaradele ja kliimale. Nende kasutamise iga-aastane jälgimine annab juba väärtuslikku teavet selle kohta, kuidas ÜPP aitab nendes valdkondades tulemusi saavutada. Tegelikku kasu keskkonnale saab mõõta üksnes hindamiste abil ja teatava viivitusega.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.39–4.43

ÜPP raames on teatavate põhivahendite eesmärk edendada loodusvarade säästvat kasutamist koostöös muude ÜPP vahenditega. Individuaalsete poliitikavahendite mõju ei saa täheldatud suundumustes eristada, sest, need tulenevad mitmetest teguritest.

- Maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi standardid on osa nõuetele vastavusest ja kajastavad põhitavasid, mida ÜPP vahenditest ei toetata, ning moodustavad osa ambitsioonikamate toetatud tavade lähtealusest. Liikmesriikidel on teatav paindlikkus maa hea põllumajandus- ja keskkonnaseisundi riiklike standardite kehtestamisel, et võtta arvesse riiklike vajadusi ja olukordi, kuid olemas on ühine kohustuslik ELi raamistik, mis toetab võrdseid tingimusi.
- Rohestamine on otsetoetuste keskkonna- ja kliimakomponent; otsetoetuste kaudu makstakse põllumajandustootjatele hüvitist avalike hüvede pakkumise eest kindlaksmääratud nõuete alusel. Mida suurem on rohestamismõuetega hõlmatud ala, seda suurem on panus keskkonna- ja kliimameetmete saavutamisse. Rohestamine ei pruugi tingimata muuta põllumajandustootjate tavasid, kui need vastavad juba piisavalt kõrgetele eesmärkidele, kuid kui tavad ei ole nõutaval tasemel, kohustavad rohestamismõuded põllumajandustootjaid neid kohandama. Igal juhul takistab rohestamine edasist intensiivistamist, mis ületab ELi tasandil kehtestatud piiri.
- Põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed aitavad kaasa loodusvarade säästvale kasutamisele ja võivad tugineda suurele hulgal näidetele. 2014.–2020. aastal rakendati rohkem kui 17 % puhul ELi kasutatavast põllumajandusmaast bioloogilist mitmekesisust soodustavaid põllumajandusettevõtete juhtimistavasid. Nende hulka kuuluvad põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete raames toetatavad tavad seoses mahepõllumajanduse ja Natura 2000 võrgustikuga. EAFRD raamistiku alusel on liikmesriikide programmides esitatud põllumajanduse

<sup>4</sup> Hindamise tugiüksuse aruanne „Summary Report Synthesis of the Evaluation Components of the Enhanced AIRS 2019: Chapter 7“ (detsember 2019) ja hindamist toetav uuring ÜPP meetmete mõju kohta üldeesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele.

<sup>5</sup> Vt allmärkus 3.

keskkonna- ja kliimakoostuste kogum, mille hulgest maahaldajad võivad valida need, mis sobivad kõige paremini nende eritingimustega, alates kergemini täidetavatest ja laiematest koostustest kuni väga sihipäraste koostusteni, mida kohaldatakse piiratud aladel. Kõik sellised koostused hõlmavad kõrgete keskkonnasihtidega põllumajandustavasid, mis lähevad nõuetele vastavuse nõuetest alati kaugemale, pakkudes seega täiendavaid avalikke keskkonnahüvesid. Sama lähenemisviisi kohaldatakse metsandussektoris, kuigi sektori olemuse tõttu tehakse seda piiratumalt ja kasutuselevõtt on võimalike toetusajaajate hulgas seni olnud palju väiksem.

Komisjoni ettepanek 2020. aasta järgse ÜPP kohta on kaugeleulatuv, pidades silmas ELi keskkonna- ja kliimaeesmärke. Tulevase ÜPP keskkonnahoidlikes põhimõtetes säilitatakse kõik praegused rohestamistavad, mille suhtes kohaldatakse tõhustatud tingimuslikkuskorda. II samba vahendid, nagu põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostused, mittetulusad investeeringud ning teadmiste/teabe vahetamine, säilitatakse ja neid tugevdatakse. Lisaks on uues ÜPP-s uus vahend selliste ökokavade rahastamistavade kujul, mis on kasulikud keskkonnale ja kliimale. Mõlema samba puhul on oluline keskenduda tulemuslikkusele ja strateegilisele planeerimisele, et saavutada tõhusalt keskkonna- ja kliimaeesmärgid.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.44–4.48

2018. aasta hindamist toetavas uuringus ÜPP mõju kohta kliimamuutustele<sup>6</sup> jõuti järeldusele, et ÜPP-s on olemas tõhusad vahendid kliimaga seotud vajaduste rahuldamiseks, kuid nende mõju on raske mõõta, kuna see sõltub paljudest teguritest.

„Loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed“ on üks kolmest ÜPP põhieesmärgist. Kliimasõbralikke maakasutus- ja maamajandustavasid ning kliimasõbralike investeeringute rahastamist toetatakse ÜPP kohustuslike ja vabatahtlike vahendite kombinatsiooni kaudu. Alates 1990. aastast on põllumajanduse heide vähenenud 20 % ja ÜPP on sellele kaasa aidanud. Siiski on tõsi, et heide ei ole enam paar aastat muutunud, mis võib olla tingitud järgmisest:

- põllumajandus on sektor, kus muu kui CO<sub>2</sub>-heite vähendamine on äärmiselt keeruline<sup>7</sup> ja kus on heite bioloogilise olemuse ja sektori mitmesuguste funktsioonide (toiduga kindlustatus, töökohad ja sissetulek jne) tõttu väiksem leevenduspotentsiaal kui teistes sektorites<sup>8</sup>, ning
- ELi poliitikaga ei seata sektoripõhiseid eesmärke. Iga liikmesriik peab meetmete kulutasuvuse ja leevenduspotentsiaali alusel ise sõnastama, kuidas ja millis(t)es sektori(te)s ta heite vähendamise tegeleb. Kuna põllumajanduses on väiksem heite vähendamise potentsiaal, võivad liikmesriigid olla otsustanud lahendada kõigepealt probleemid teistes sektorites.

Komisjon võttis hiljuti vastu teatise,<sup>9</sup> milles tehakse ettepanek kehtestada kogu ELi hõlmav eesmärk vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet vähemalt 55 % võrreldes 1990. aasta tasemetega. Põllumajandusel ja metsandusel on oluline roll ELi kliimanetraalsuse saavutamisel 2050. aastaks. Põllumajandus on osa ELi pikaajalisest strateegiast (aastani 2050), mis on rohelise kokkuleppe aluseks. See on täielikult integreeritud riiklikesse energia- ja kliimakavadesse, ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni pikaajalistesse strateegiatesse ja ÜPP strateegiakavadesse. Kui tahame saavutada 2050. aastaks kliimanetraalsuse, peab sektor tegema oma osa ja panustama 2030. aastaks seatud kõrgemasse kliimaeesmärki.

<sup>6</sup> „Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions“, 2018.

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0015>

<sup>8</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-assessment-ghg-mitigation-policy-options-eu-agriculture-ecampa-2>

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/communication-com2020562-stepping-europe%E2%80%99s-2030-climate-ambition-investing-climate\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/communication-com2020562-stepping-europe%E2%80%99s-2030-climate-ambition-investing-climate_en)

Kooskõlas teatisega<sup>10</sup> kavatseb komisjon algatada ka peamiste õigusaktide läbivaatamise, et saavutada see uus eesmärk. Liikmesriikide väljatöötatavad ÜPP strateegiakavad annavad hea võimaluse suunata rohkem vahendeid, et saavutada püsiv heitkoguste vähendamine põllumajanduses, suurendades samal ajal selle sektori majanduslikku ja keskkonnasäästlikkust ja vastupanuvõimet.

Nii rohelises kokkuleppes, strateegias „Talust taldrikule“ kui ka 2030. aasta kliimaeesmärkide kavas osutatakse selles sektoris võetavate selliste meetmete kasulikkusele, mis vähendavad märkimisväärselt heidet, tagades samal ajal jätkuva toiduga kindlustatuse ELis. Väetiste tõhus kasutamine, täppispõllumajandus, tervemad karjad ja anaeroobne kääritamine (biogaasi tootmine ja orgaaniliste jäätmete kasutamine) on näited olemasolevate tehnoloogiate kohta, millel on märkimisväärne kasutamata potentsiaal.

Komisjon koostab liikmesriikidele soovitusel, milles tuuakse esile valdkonnad, kus soovime näha meetmete võtmist ÜPP kavade raames. Seejuures pöörab komisjon erilist tähelepanu rohelise kokkuleppe eesmärkidele.

**Joonis 4.9.** Arv näitajad viitavad selgelt sellele, et ELi põllumajanduse 2010.–2018. aasta heitkogused kõiguvad sarnaste väärtuste lähedal, ilma et need oluliselt suureneksid või väheneksid, ning jäävad seega ebaselgeks.

EL 28 kasvuhoonegaaside koguheitte suundumused on tõenäoliselt täpsemad kui individuaalsed iga-aastased absoluuthinnangud, mis ei ole üksteisest sõltumatud. Valitsustevaheline kliimamuutuste rühm (IPCC) leiab, et kasvuhoonegaaside koguheitte suundumuste mõõtemääramatus on ligikaudu 4–5 %.

Andmed põllumajanduse heitkoguste kohta 2018. aastal on nüüd kättesaadavad ja näitavad vähenemist.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.49–4.51

EAFRD aitab kaasa tasakaalustatud territoriaalsele arengule, kuid selle eesmärk ei ole üksi lahendada kõiki ELi maapiirkondades esinevaid probleeme.

Maailmapanga aruandes ÜPP kohta<sup>11</sup> rõhutatakse, et ÜPP on seotud vaesuse vähendamisega ja paremate töökohtade loomisega põllumajandustootjatele kogu ELis. Selles jõutakse järeldusele, et „ÜPP on laiaulatuslik ning võib olla võimas vahend struktuurimuutuste saavutamiseks“. Lõhe põllumajandustulude ja muude sektorite tulude vahel on vähenemas ning põllumajandustulud ühtlustuvad kogu ELis. ÜPP mõlemad sambad aitavad neile saavutustele kaasa. Lisateavet annab tulevane hinnang ÜPP mõju kohta tasakaalustatud territoriaalsele arengule (avaldatakse 2021. aastal).

Ühine seire- ja hindamisraamistik sisaldab mitmesuguseid näitajaid, et jälgida edusamme üldeesmärgi „tasakaalustatud territoriaalne areng“ saavutamisel; need hõlmavad tööhõive (töötuse) määra ja majanduse struktuuri (vt [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf)). Sama kehtib ka tulevast ÜPPd käsitleva ettepaneku kohta (kavandatava ÜPP strateegiakava määruse I lisa).

<sup>10</sup> Euroopa 2030. aasta kliimaeesmärgi suurendamine: investeerimine kliimaneutraalsesse tulevikku meie inimeste hüvanguks; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562>

<sup>11</sup> Maailmapank, 2017, „Thinking Common Agricultural Policy. Supporting agricultural jobs and incomes in the EU“. Regulaarne majandusaruanne nr 4. Washington. Rahvusvaheline Rekonstruktsiooni- ja Arengupank. Maailmapank. <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>



Komisjoni ühine vastus punktidele 4.52–4.54

ÜPP aitab põllumajanduses kaasa põlvkondade vahetumisele, millel on positiivne järelmõju tööhõivele.

Selliseid eesmärke nagu põlvkondade vahetumine põllumajanduses ja töökohtade loomine maapiirkondades ei ole võimalik saavutada ainult ühe toetusvahendiga, vaid need sõltuvad erinevate riiklike ja ELi vahendite koostoimest ning konkreetsest riiklikust või piirkondlikust kontekstist. ÜPP pakub mitmesuguseid vahendeid, mis aitavad sellele kaasa. Toetatud projektide olemuse tõttu (eriti programmi LEADER puhul) toimub töökohtade loomine alles teatava aja möödudes. Lisaks ei tooda EAFRD toetust sageli otse esile, kuigi see loob tingimused töökohtade pakkumiseks ja selleks, et sihtrühma kuuluvad isikud saaksid need vastu võtta.

Hiljutisest hindamist toetavast uuringust<sup>12</sup> nähtub, et noortele põllumajandustootjatele suunatud ÜPP meetmetel, sealhulgas EAGFi toetusel, on positiivne mõju tööhõivele ja põlvkondade vahetusele (võrreldes vastupidise stsenaariumiga). Need mõjutavad põllumajandusettevõtete tulemuslikkust ja vastupanuvõimet. Selle asemel, et soodustada põllumajandusettevõtete üleandmist, on aga tõenäolisem, et need parandavad põllumajandusettevõtete sotsiaal-majanduslikku jätkusuutlikkust pärast seda, kui noored põllumajandustootjad on need üle võtnud.

Maapiirkondade sotsiaal-majanduslik kontekst ja noorte põllumajandustootjate turuletuleku tõkked (näiteks maa hind ja juurdepääs kapitalile) on uutele turuletulijatele suured heidutavad tegurid, mida ÜPP üksi ei suuda ületada.

Komisjoni seadusandlikus ettepanekus 2020. aasta järgse ÜPP kohta nähakse ette uus noorte põllumajandustootjate toetamise raamistik koos suurema koostoimega esimese ja teise samba toetuste vahel, et tagada sidusus sekkumiste, sihipäraste ja kohandatud lahenduste vahel ning rakendada kõiki kättesaadavaid vahendeid võimalikult kulutõhusalt viisil, mis vastab kõige paremini kohalikele tingimustele ja tegelikele vajadustele. Kuna riiklikud tegurid mõjutavad põlvkondade vahetumist, peavad liikmesriigid uurima riiklike vahendite ja ELi sekkumiste koosmõju ning tagama järjepidevuse.

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.55–4.57

EAFRD pakub maapiirkondadesse investeerimiseks mitmesuguseid toetusvahendeid, mis hõlmavad eri liiki investeringuid ja maaelu arengu eesmärke. Kõiki projekte ei ole võimalik hõlmata piiratud arvu näitajatega. Lisaks saab toetuse tõhusust mõõta üksnes hindamiste abil, kasutades analüüsi jaoks lisateavet. Komisjon on pakkunud välja lahendused mitmele probleemile, mis on seotud 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi seire- ja hindamissüsteemiga, kuid alati tuleb leida tasakaal seire ja hindamisest saadava kasu ning sellega seotud kulude ja halduskoormuse vahel. Lairibaiühenduse leviala kohta maapiirkondades vt ka vastus selgitusele 4.1.

4.58 Maaelu arengu kontekstis on oodatavad tulemused ja vastavad sihid seatud eesmärkide (st sihtvaldkondade) tasandil, mitte aga individuaalsete meetmete tasandil. Neid kasutatakse tegevuseesmärkide seadmiseks, mis tuleb saavutada maaelu arengukavade mitmesuguste asjakohaste toetusmeetmete rakendamise kaudu. Võttes arvesse võimalike meetmete suurt arvu, ei toimiks sellel tasandil kindlaks määratud tulemusnäitajad. Liikmesriigid võivad aga lisaks ühistele näitajatele kehtestada programmipõhised näitajad, et jälgida konkreetseid saavutusi oma maaelu arengu programmide raames.

<sup>12</sup> „Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas“, 2019

## JÄRELDUSED

Komisjoni ühine vastus punktidele 4.59–4.60

Komisjon leiab, et 2019. aasta haldus- ja tulemusaruandes antakse piisavalt kvantitatiivset teavet ÜPP tulemuste ja mõju kohta ning esitatakse tasakaalustatud narratiiv poliitiliste saavutuste kohta, keskendudes nii väljunditele kui ka tulemustele.

Komisjoni pidev järelevalve põllumajandusturgude suundumuste, maaelu arengu ja ÜPP vahendite kasutamise üle konteksti, väljundite, tulemuste ja näitajate kaudu, et toetada ÜPP tulemuslikkuse hindamist, annab teavet, mis on muutunud üha läbipaistvamaks, kasutajasõbralikumaks ja õigeaegsemaks ning on aluseks nii ÜPP tulemuslikkuse sise- kui ka välisanalüüsidele. See ei oleks olnud võimalik, kui teavet ei oleks kvantifitseeritud.

Kuigi poliitika tulemuslikkust saab jälgida igal aastal ja suhteliselt usaldusväärselt väljundite tasandil, muutub tulemuste ja eelkõige mõju mõõtmisel olulisemaks väliste tegurite (nagu ilmastikutingimused või tervisekriisid) tugev mõju. Vaatamata sellest tulenevatele piirangutele annavad iga-aastased edusammud ÜPP meetme rakendamisel hea ülevaate sellest, kas selle eesmärgi saavutamisega püstitakse ajakavas või mitte, ning aitavad kaasa selle tulemuslikkuse hindamisele.

Põllumajandussektori ja maapiirkondade arvukate probleemide lahendamiseks ette nähtud poliitikas tuleb võtta arvesse asjaolu, et majanduslikke ja keskkonnaalaseid eesmärke on võimalik saavutada ainult siis, kui nendega tegeletakse ühiselt. Oluline on vaadelda näitajaid nende laiemas kontekstis ja pidades silmas võimalikku koostoimet/kompromisse, mitte vaadelda neid eraldi.

See tähendab, et tõhus põllumajanduspoliitika peab lihtsustatud sekkumisloogika kohaldamise asemel kajastama vahendite ja eesmärkide vahelisi mitmetasandilisi seoseid, et võtta arvesse nii pingeid kui ka võimalusi, mis kaasnevad igasuguste tänapäevaste põllumajandustavadega majandusliku ja keskkonnaalase tõhususe seisukohast. ÜPP üksikasjalikku sekkumisloogikat kajastab komisjoni 2018. aasta mõjuhinnang ja seda arendatakse iga hindamisega, mille käigus hinnatakse üksikasjalikult poliitika tõhusust ÜPP eesmärkide saavutamisel.

4.61 Vt esimene lõik komisjoni vastuses punktile 4.14.

4.62 Arvestades mõju, mida avaldavad põllumajandustootjate sissetulekule sellised välised tegurid nagu põud ja haigused, on ÜPP eesmärk aidata kaasa põllumajandustulu suurenemisele. Lisaks aitab maaelu arengu toetus suurendada konkurentsivõimet ELi põllumajandussektori ümberkorraldamise ja ajakohastamise ning põllumajandusettevõtete ja turu vaheliste suhete parandamise kaudu<sup>13</sup>.

4.63 ELi praeguses kliimameetmete raamistikus ei seata sektoripõhiseid eesmärke, vaid nähakse ette riiklikud heitkoguste vähendamise eesmärgid heitkogustega kauplemise süsteemiga hõlmamata sektorites, nagu põllumajandus, transport, jäätmed ja hooned. Iga liikmesriik otsustab meetmete kulutasuvuse ja leevenduspotentsiaali alusel, kuidas ja millis(t)es sektori(te)s ta heite vähendamise tegeleb. Kuna põllumajanduses on heite edasise vähendamise kulud võrreldes teiste sektoritega üsna suured, võivad liikmesriigid olla otsustanud tegeleda kõigepealt probleemidega muudes sektorites. Uue 2030. aasta kliimaeesmärgi kava kohane kõrgem eesmärk eeldab siiski praeguse raamistiku ümberhindamist ja selle põhjal tehakse 2021. aasta keskel asjaomaseid sektoreid hõlmavad ettepanekud.

<sup>13</sup> Hindamise tugiüksuse aruanne „Summary Report Synthesis of the Evaluation Components of the Enhanced AIRS 2019: Chapter 7“ (detsember 2019) ja hindamist toetav uuring ÜPP meetmete mõju kohta üldesmärgi „elujõuline toidutööstus“ saavutamisele.

4.64 ÜPP kohta on saadaval palju teavet ning teadlastel on juurdepääs üksikasjalikumale teabele ühise seire- ja hindamisraamistiku (väga arvukate) näitajate kohta.

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE „EUROOPA  
KONTROLLIKOJA ARUANNE ELI EELARVE TULEMUSLIKKUSE KOHTA –  
OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS“**

**„5. PEATÜKK. JULGEOLEK JA KODAKONDSUS“**

SISSEJUHATUS

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondiga (AMIF) aidatakse kaasa rändevoogude tõhusale haldamisele ning liidu ühise lähenemisviisi rakendamisele, tugevdamisele ja edasiarendamisele varjupaiga- ja rändeküsimustes. Selle raames toetatakse varjupaigaküsimuste, sealhulgas ümberasustamise ja ümberpaigutamise, seadusliku rände ja kolmandate riikide kodanike integreerimise ning tagasisaatmisoperatsioonidega seotud meetmeid.

Præguse mitmeaastase finantsraamistiku kehtivuse ajal eraldas komisjon Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist toetust peamiselt selleks, et tõhusalt reageerida pagulaskriisile ning viia seeläbi ellu rände tegevuskava. Ettenägematute vajaduste täitmiseks peetakse eriti tõhusaks vahendiks paindlikku hädaolukordadele reageerimise mehhanismi (edaspidi „erakorraline abi“), mida komisjon haldab otsese eelarve täitmise raames. Seda silmas pidades oli oluline prioriteet viia Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond paremini vastavusse poliitikaeesmärkide ja konkreetsete operatiivtasandi vajadustega, et tulemuslikult toetada pagulaskriisiga toimetulekuks kavandatud lahendusi ning suurendada Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ja teiste ELi rahastamisvahendite (eeskätt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, arengukoostöö rahastamisvahend ning ELi humanitaarabivahendid) koostoimet ja vastastikust täiendavust.

Jagatud eelarve täitmise raames rakendatava fondi tulemuslikkuse kohta antakse korrapäraselt aru kahel tasandil: esimene tasand hõlmab liikmesriikide kogutavaid ja komisjonile rakendamise aastaaruannetes esitatavaid järelevalveandmeid. Need andmed sisaldavad Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi loomist käsitleva määrusega (määrus (EL) nr 516/2014) ettenähtud näitajaid. Tulemuslikkuse aruandluse teine tasand hõlmab hindamist. Kehtivate määruste kohaselt peavad liikmesriigid ja komisjon korraldama vahe- ja järelhindamisi. Nendel kahel andmestikul on erinevad eesmärgid. Kui järelevalveandmetega antakse ülevaade fondi rakendamisel tehtud edusammudest, siis hindamistel keskendutakse toetuse mõjule. Komisjon analüüsib oma järelhindamises eeskätt mõju liitu sisenevate rändevoogude tõhusale haldamisele, Euroopa ühise varjupaigasüsteemi arendamisele ning kolmandate riikide kodanike õiglasele ja võrdsele kohtlemisele. Vahehindamine lõpetati 2018. aasta juunis. Kuna määrused võeti vastu hiljem, mis omakorda tähendas seda, et programmide rakendamisega alustati hiljem, esitati vahehindamisel üksnes esialgne hinnang Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rakendamise varajase etapi kohta. 2024. aasta juuni lõpuks tehtaval järelhindamisel annab komisjon Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkuse kohta märksa põhjalikuma hinnangu.

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF)

5.10. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist eraldatakse rahalisi vahendeid, et viia ellu ELi põhjalikku rände tegevuskava kiiresti muutavas kontekstis ja keerukas rändeolukorras ajavahemikul 2014–2019.

**Joonis 5.3.** Programmi rakendatakse 2022. aasta lõpuni, seejärel korraldab komisjon Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkuse lõpphindamise sihtväärtuste alusel. Määruse (EL) nr 514/2014 artikli 57 kohaselt peavad liikmesriigid oma järelhindamise aruanded komisjonile esitama 2023. aasta detsembriks. Nende aruannete alusel esitab komisjon järelhindamise aruande 30. juuniks 2024.

**Joonis 5.4.** Komisjon leiab, et üldiselt on kõik programmiaruannetes sisalduvad tulemusnäitajad programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

Sihtväärtuste kehtestamisega mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses kaasneb risk, et programmi kestel muutub sihtväärtuste saavutamine lihtsamaks või keerulisemaks. Komisjon leiab, et üldiselt on kõik programmiaruannetes sisalduvad tulemusnäitajad programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

Näitajad ise ei pruugi tingimata kajastada programmi eesmärkide täitmist.

Seega ei tähenda asjaolu, et teatava näitaja sihtväärtuse saavutamine on (või ei ole) ajakavas, tingimata seda, et programmi enda eesmärkide täitmine on (või ei ole) ajakavas.

Programmi tulemuslikkuse hindamisel tuleks näitajate andmeid alati analüüsida koos muu kvalitatiivse ja kvantitatiivse teabega.

5.14. Määruses (EL) nr 516/2014 ega selle määruse IV lisas (kus on sätestatud ühised näitajad) ei ole need näitajad liigitatud ei väljund- ega tulemusnäitajate alla.

5.15. Kuna näitajate alusel hinnatakse edusamme riiklike programmide rakendamisel, kehtestatakse sihtväärtused programmiperioodi alguses ning üldjuhul korrigeeritakse neid kas üles- või allapoole siis, kui riiklikele programmidele eraldatakse lisavahendeid. Sihtväärtuse ületamine kajastab iseenesest võimalust tõhusust veelgi suurendada.

5.16. 2020. aastal tehtud järeldusi tulemusena järeldas siseauditi talitus, et kõnealune soovitus on piisavalt ja tulemuslikult ellu viidud.

5.17. Liikmesriigid määravad sihtväärtused oma riiklikes programmides kindlaks programmiperioodi alguses ning kui riiklikule programmile eraldatakse lisavahendeid, siis sihtväärtusi korrigeeritakse.

Vajaduste hindamisega seoses –

- iga programmi puhul analüüsitakse vajadusi programmiga hõlmatud eri valdkondades (heakskiidetud programmide 2. jagu). Nende vajaduste alusel määratakse kindlaks eraldatav rahalised vahendid ja sellest tulenevalt sihtväärtused. Seepärast peetakse liikmesriikide kindlaksmääratud ja komisjoni heakskiidetud sihtväärtusi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi raames tehtud edusammude hindamisel asjakohaseks;
- vahehindamisel järeldati, et Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist toetatud sekkumismeetmetega rahuldati liikmesriikide kindlakstehtud vajadused (vt 5.20 ja tekst selgituses 5.1).

Liikmesriikidel ei ole juriidilist kohustust koguda ja esitada kvantitatiivset teavet oma koguvajaduste kohta. See vastab kolme institutsiooni institutsioonidevahelises parema õigusloome kokkuleppes võetud kohustusele, et asjakohastel juhtudel nähakse õigusaktidega ette aruandlus-, järelevalve- ja hindamiskord, vältides samal ajal ülereguleerimist ja halduskoormust, eelkõige liikmesriikides.

5.18. Kõiki esitatud erakorralise abi taotlusi hinnatakse kooskõlas finantsmäärusega mitme kriteeriumi alusel. Sealhulgas hinnatakse, kas erakorralise abi üldeesmärk (oodatav mõju) ja reageerimismeetmed on vastavuses fondi ja poliitikaeesmärkidega ning kas seatud erieesmärgid (oodatavad tulemused) aitavad saavutada üldeesmärki. Iga erieesmärgi puhul määratakse kindlaks sobivad näitajad eesmärgi saavutamisel tehtud edusammude mõõtmiseks, sealhulgas: mõõtühik ning

lähte- ja sihtväärtus, mida jälgitakse toetuslepingu täitmise ajal selleks, et tagada kavakohane kulutuste tegemine. Erakorralise abi rakendamisel jälgib komisjon, kas ELi rahalisi vahendeid kasutatakse tulemuslikult ja tõhusalt, tagades vastastikuse täiendavuse teiste ELi fondide ja meetmetega. Programmi tulemuslikkuse hindamisel tuleks näitajate andmeid alati analüüsida koos muu kvalitatiivse ja kvantitatiivse teabega

Mis puudutab tulevast Varjupaiga- ja Rändefondi, siis töötab komisjon vastavalt kontrollikoja soovitusel erakorralise abi vahendite eraldamise kriteeriumid välja 30. juuniks 2021, tingimusel et vastu on võetud 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku asjaomased määrused.

5.19. Teavet programmide säästlikkuse ja tõhususe kohta ei ole võimalik saada igal aastal. Need aspektid tulenevad suuresti õigusraamistikust ning tavaliselt mõõdetakse neid pikaajalisemas perspektiivis.

Rahastamisprogrammide tulemuslikkust hinnatakse põhjalikumalt hindamiste kontekstis, kasutades kogu kättesaadavat kvalitatiivset ja kvantitatiivset teavet. Tõhususe kohta kogutakse teavet hindamiste raames. Määruse (EL) nr 514/2014 kohaselt korraldatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi puhul kaks hindamist: vahehindamine 2017. aastal ja järelhindamine programmi lõpus.

2017. aasta vahehindamise tulemusi kirjeldati 2020. aasta eelarveprojekti programmiaruannetes.

31. detsembriks 2023 esitavad liikmesriigid järelhindamise aruande riiklike programmide alusel võetud meetmete mõju kohta ning 30. juuniks 2024 esitab komisjon järelhindamise aruande õiguslike aluste mõju kohta. Komisjoni koostatavas järelhindamise aruandes analüüsitakse samuti erimääruste mõju vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala arendamisele, arvestades nende panust teatavate valitud eesmärkide saavutamisel.

5.20. Üldiselt on fondiga loodud olulist ELi lisaväärtust, olenemata sellest, et rahaliste vahendite summa on rändekriisist põhjustatud olulisi probleeme arvesse võttes suhteliselt väike.

5.23. Esimene loetelupunkt – Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist sellele valdkonnale eraldatavate vahendite summa on võrreldes liikmesriikide koguvajadustega suhteliselt väike. On selge, et fondist ei ole võimalik katta kõiki vajadusi. Sellegipoolest saab Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondiga anda positiivse panuse.

Vajadused, mida liikmesriigid kavatsevad fondi vahendite abil täita, määratakse kindlaks riiklikus programmis (2. jagu) programmiperioodi algul.

Vahehindamisel järeldati, et Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist toetatud sekkumismeetmetega rahuldati liikmesriikide kindlakstehtud vajadused (vt 5.20 ja tekst selgituses 5.1).

Peale selle analüüsitakse järelhindamisel seda, kas Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist riiklike programmide alusel rahastatud meetmetega on aidatud neid vajadusi täita.

Teine loetelupunkt – vt komisjoni vastus punktile 5.15.

5.24. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist antud toetusega aidati otsustavalt kaasa ümberasustamisprogrammide ja -tegevuse väljatöötamisele enamikus liikmesriikides. ELi ümberasustatute arv on alates 2015. aastast järjepidevalt kasvanud. COVID-19 pandeemia tõttu on ümberasustamine ajutiselt peatunud, ehkki mõnes liikmesriigis alustati ümberasustamistegevusega

pärast suve aegamööda uuesti. Sellegipoolest leiab komisjon, et kõnealust poliitikat võib pidada edukaks ning sellest on komisjonile tulevikus abi, arvestades, et 2019. aastaks oli ümber asustatud enam kui 60 000 inimest.

5.25. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi raames saab varjupaigataotluste heakskiitmise määrade ühtlustumist toetada liikmesriikidevahelise koostöö suurendamisega. Varjupaigataotluste menetlemine on aga endiselt poliitiline küsimus, mille puhul ainuüksi rahastamisest alati kasu ei ole.

5.26. EASO 2020. aasta varjupaigasuundumusi käsitleva aruande kohaselt ei ole menetlemata varjupaigataotluste arv suur kõikides liikmesriikides. Aruande kohaselt on Saksamaal menetlemata taotluste arv vähenenud ning pooleliolevate juhtumite arv oli märkimisväärne ja kasvav Belgias, Kreekas, Prantsusmaal ja Hispaanias.

23. septembril 2020 võttis komisjon pärast Euroopa Parlamendi, liikmesriikide ja eri sidusrühmadega peetud sisutihedaid konsultatsioone vastu uue rände- ja varjupaigaleppe. Lepe hõlmab kõiki eri elemente, mis on vajalikud Euroopa tervikliku lähenemisviisi rakendamiseks rändeküsimustes.

Eeskätt tehti leppes ettepanek tõhustada ja kiirendada menetlusi, võttes kasutusele integreeritud piirimenetluse, mis sisaldab sisenemiseelset taustakontrolli, mille käigus tuvastatakse kõik ilma loata ELi välispiire ületavad või pärast otsingu- ja päästeoperatsiooni maabuvad isikud. See hõlmab tervise- ja julgeolekukontrolli, sõrmejälgede võtmist ja registreerimist Eurodac-süsteemis. Pärast taustakontrolli võib isikud suunata õigesse menetlusse: kas siis teatavatesse kategooriatesse kuuluvate taotlejate jaoks mõeldud menetlusse piiril või tavapärasesse varjupaigamenetlusse. Selle piirimenetluse korral tehakse varjupaigaotsused või lahkumisettekirjutused kiiresti.

5.27. Komisjon juhib tähelepanu alljärgnevatele meetmetele, mis on võetud alates kontrollikoja aruande nr 24/2019 avaldamisest aasta tagasi.

- EASO ja Kreeka vahel 2019. aasta detsembris kokku lepitud tegevuskavaga suurendas EASO oluliselt Kreekas pakutavat tuge. Selle kava alusel suurendab tugiamet Kreeka ametiasutustele osutatavat operatiivabi juba praegu. 2020. aastal suureneb EASO lähetatud töötajate arv ligikaudu 500-lt enam kui 1 000-le. Lähetatud eksperdid toetavad Kreeka varjupaigaametit, riiklikku Dublini üksust, vastuvõtu- ja isikutuvastusteenistust ning apellatsiooniametit.
- 28. jaanuaril 2020 allkirjastasid Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) ja Kreeka valitsus asukohalepingu EASO operatiivbüroo võõrustamiseks Kreekas. Võõrustamislepinguga tagatakse haldustehniline ja õigusselgus seoses EASO staatusega Kreekas, võimaldades tugiametil Kreeka varjupaiga- ja vastuvõtuasutusi paremini toetada.
- Komisjon juba annab Kreekale erakorralist abi, et toetada Kreeka varjupaigaametit (toetusesaajana) menetlemata varjupaigataotlustega toimetulekul ja muus tegevuses ning tagada seeläbi Kreekas õiglase ja tõhus varjupaigamenetlus. Kreeka varjupaigaameti tegevust toetab ka EASO oma uusima tegevuskava alusel.
- Samuti toetatakse Kreeka varjupaigaameti tegevust ja toimimist Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi Kreeka programmi (jagatud eelarve täitmine) raames.
- Mis puudutab Itaaliat, siis teatas komisjon kahtlusest Itaalia suutlikkuse suhtes menetleda suurt arvu kaebusi Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi vastutavale asutusele ning palus teha koostööd justiitsministeeriumiga, et uurida võimalusi tagada pikaajaline rahaline toetus suulise tõlke pakkumiseks kaebuste menetlemise etapis. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riikliku programmi järelevalvekomitee kohtumisel 9. detsembril 2019 andis Varjupaiga-, Rände-

ja Integratsioonifondi vastutav asutus komisjonile teada, et soovitusena ollakse nõus ning koostöös justiitsministeeriumiga võetakse vastavad meetmed.

- Eurostati andmetest nähtub, et Kreekas pooleliolevate juhtumite arv ajavahemikul 2020. aasta märtsist juulini vähenes – kui 2020. aasta veebruari lõpus oli see arv 112 370, siis 2020. aasta juuli lõpus oli see vähenenud 83 325-le (viimatiste kättesaadavate andmete põhjal). See on tõenäoliselt seotud COVID-19ga. Ka Itaalias vähenes pooleliolevate juhtumite arv viimase kahe aasta jooksul märkimisväärselt: kui 2017. aasta lõpus oli see arv 152 420, siis 2019. aasta lõpus oli see vähenenud 47 020-le.

5.28. Seoses integratsiooniga tegi komisjon uues rände- ja varjupaigaleppes<sup>[1]</sup> teatavaks, et kavatses 2020. aasta lõpuks vastu võtta integratsiooni ja kaasamise uue tegevuskava, milles esitatakse strateegilised suunised ja määratakse kindlaks konkreetsed meetmed eesmärgiga edendada rändajate kaasamist ja laiemat ühiskondlikku ühtekuuluvust.

[1] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Uus rände- ja varjupaigalepe“, COM(2020) 609 final.

5.30. Teine loetelupunkt – ehkki integratsioon on keerukas teema ning kolmandate riikide kodanike integreerimisega seotud väljundeid mõjutavad paljud elemendid, on komisjon Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi raames toetanud terviklikku lähenemisviisi integratsioonile, võttes arvesse mitmesuguseid aspekte, mis võivad integratsiooniprotsessi mõjutada. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist antud toetuse puhul ei piiratud ainult keelekursuste ja ühiskonnaõpetuse kursuste pakkumisega, vaid tegeleti ka kodanikuaktiivsuse ja teenuste kättesaadavusega seotud küsimustega, millel võib olla mõju kolmandate riikide kodanike pikaajalisele integratsioonile.

Sellel põhjal juhib komisjon tähelepanu sellele, et ilma keelekursuste ja ühiskonnaõpetuse kursusteta oleks integratsioon veelgi raskem, isegi kui sel on vaid lühiajaline mõju.

Kolmas loetelupunkt – Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist antav toetus on selle näitaja puhul väga väike, seda ka ELi üldeelarve seisukohast. Suurem osa tööalase konkurentsivõimega seotud rahalistest vahenditest pärineb Euroopa Sotsiaalfondist. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi õigusliku aluse kohaselt saab rahastada vaid ettevalmistavaid meetmeid enne tööturule sisenemist. Seepärast on tööturul osalevate kolmandate riikide kodanike arvu kajastava tulemuslikkuse näitaja areng paljudest muudest teguritest kui Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist kolmandate riikide kodanike integratsiooni jaoks antav toetus; eeskätt on see majandusliku olukorra üldisest arengust. Seda tuleb kõnealuse seose analüüsimisel arvesse võtta.

5.31. Komisjoni 2016. aasta tegevuskavaga nähti ette meetmed, mida pidi võtma üksnes komisjon, mitte liikmesriigid. See sisaldas mittesiduvaid üleskutseid keskenduda teatavatele valdkondadele. Komisjoni edusamme tegevuskava elluviimisel hinnatakse praegu.

5.32. Komisjon jälgib direktiivide nõuetekohast ülevõtmist ja nende konkreetset kohaldamist, sealhulgas rikkumismenetluste abil. Teatavates aspektides võib seadusliku rände ELi õigusraamistiku ülevõtmine liikmesriigiti erineda seepärast, et see sisaldab mitut vabatahtlikku sätet.

5.33. Asjaolu, et kehtival seadusliku rände raamistikul on piiratud mõju Euroopa üldistele rände probleemidele, ei kuulu Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi kohaldamisalasse. Lisaks sellele, et fondi rahalised vahendid on suhteliselt piiratud, on tervikliku sisserändepoliitika väljakujundamine esmajärjekorras poliitiline otsus ning rahaline toetus on vajalik alles hilisemas etapis.



Peale selle olid 2019. aasta toimivuskontrolli tulemused seoses seadusliku rände ELi õigusraamistiku mõjuga positiivsemad. Peamine järeldus oli see, et vaatamata teatavatele puudustele on seadusliku rände direktiivid üldjoontes avaldanud positiivset mõju, mida liikmesriigid ei oleks saavutanud üksinda tegutsedes. Kõik sidusrühmad, sealhulgas liikmesriigid, on kinnitanud, et seadusliku rände ELi ühisraamistiku olemasolu tagab jätkuvalt ELi lisaväärtuse. Peamised positiivsed tulemused olid hindamise kohaselt järgmised:

- tingimuste, menetluste ja õiguste teatav ühtlustatus, mis aitab tagada võrdsed võimalused liikmesriikides;
- lihtsustatud haldusmenetlused;
- suurem õiguskindlus ja prognoositavus kolmandate riikide kodanike, tööandjate ja haldusasutuste jaoks;
- kolmandate riikide kodanike õiguste (st õigus vastava riigi kodanikega võrdsel kohtlemisele mitmes olulises valdkonnas, nt töötingimused, juurdepääs haridusele ja sotsiaalkindlustushüvitistele, ning menetlusõigused) parem tunnustamine;
- paremad ELi-sisese liikuvuse võimalused teatavatesse kategooriatesse kuuluvatele kolmandate riikide kodanikele (nt ettevõtjasiseselt üleviidud töötajad, teadlased ja üliõpilased).

5.34. 23. septembril 2020 avaldatud uues rände- ja varjupaigaleppes kutsus komisjon kaasseadusandjaid üles viima läbirääkimised ELi sinise kaardi direktiivi üle kiiremas korras lõpule.

5.35. Selleks et saavutada ebaseaduslike rändajate tagasisaatmise valdkonnas paremini mõõdetavaid tulemusi, võttis komisjon 2017. aasta märtsis vastu uuendatud tagasisaatmisalase tegevuskava ja soovitude tagasisaatmise tõhususe suurendamise kohta tagasisaatmisdirektiivi rakendamisel, et tagada ELi tasandil suutlikkus tulla toime uute probleemidega. Peale selle esitas komisjon 12. septembril 2018 ettepaneku läbivaadatud tagasisaatmisdirektiivi kohta (uuesti sõnastatud); ettepanek sisaldab mitut sihipärast muudatust, mõjutamata seejuures algse tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisala. Läbivaadatud tagasisaatmisdirektiiviga kavatakse maksimeerida ELi tagasisaatmiskorra tõhusust ja tagada selle järjekindlam kohaldamine liikmesriikides, kaitstes samal ajal põhiõigusi ja mittetagasisaatmise põhimõtet.

Sellest lähtudes võeti 23. septembril 2020 uue rände- ja varjupaigaleppe osana vastu muudetud ettepanek varjupaigamenetluse määruse kohta, millega tugevdatakse ELi tagasisaatmissüsteemi õigus-, tegevus- ja institutsioonilist raamistikku ning suletakse varjupaigaküsimustega seotud seaduselüngad. Seega on tegemist uue algatusega, mille eesmärk on luua uuesti sõnastatud tagasisaatmisdirektiivi käsitleva ettepaneku alusel ühine tulemuslik Euroopa tagasisaatmissüsteem.

Komisjon on liikmesriikidel alati soovitanud eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, sest see on väärkam ja kulutõhusam. Nagu tehti teatavaks uues rände- ja varjupaigaleppes, esitab komisjon järgmisel aastal vabatahtliku tagasipöördumise ja taasintegreerimise kohta eriotstarbelise strateegia.

5.38. Tegelike tagasipöördumiste absoluutarvud vähenevad jätkuvalt, vaatamata komisjoni, liikmesriikide ning Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) kõigile projektidele ja algatustele viimastel aastatel; lahkumisettekirjutuse saanud rändajate arv aga seejuures kasvab, kuigi aeglaselt.

COVID-19 kriisi tingimustes on komisjon teinud koostööd liikmesriikide ja kolmandate riikidega eesmärgiga tagada, et tagasipöördujate ja seotud personali puhul järgitaks täielikult COVID-19 ettevaatusabinõusid ning et tagasisaatmismenetlustega saaks võimalikult suures ulatuses jätkata. Eriolist tähelepanu on pööratud vabatahtliku tagasipöördumise edendamisele.

16. aprillil 2020 esitas komisjon liikmesriikidele suunised tagasisaatmismenetlusi käsitlevate ELi eeskirjade rakendamise kohta COVID-19 pandeemia kontekstis, lähtudes liikmesriikide taotlusest

saada juhiseid selle kohta, kuidas menetlustega jätkata ning tagada põhiõiguste austamine ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta järgimine.

Ülimalt tähtis on täita direktiivi kaks eesmärki – ühelt poolt parandada liikmesriikide menetluste tulemuslikkust ning teiselt poolt tagada rändajate õiguste kaitsmine.

Sellest lähtudes on uue rände- ja varjupaigaleppega ette nähtud uued algatused, et luua ühine tulemuslik Euroopa tagasisaatmissüsteem, millega tugevdatakse ELi tagasisaatmissüsteemi õigus-, tegevus- ja institutsioonilist raamistikku ning suletakse varjupaigaküsimustega seotud seaduselüngad. See raamistik põhineb uuesti sõnastatud tagasisaatmisdirektiivi käsitleval ettepanekul ning uuel ettepanekul, millega muudetakse 2016. aasta ettepanekut varjupaigamenetluse määruse kohta.

5.39. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist toetati tagasisaatmisstrateegiate rakendamist sellega, et liikmesriikidele osutati vajalikku abi tagasisaatmispoliitika eri valdkondades: näiteks aidati suurendada kinnipidamissuutlikkust, parandada tingimusi ja tagada kaitsemeetmete rakendamine (nt tasuta õigusabi) ning kaeti tagasisaatmisoperatsioonide kulud juhtudel, mil Frontex ei saanud toetust anda või kui liikmesriigid ei pidanud Frontexi abi vajalikuks.

5.41. Komisjon juhib tähelepanu ka sellele, et Frontexi operatiivabiga liikmesriikidele ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riiklike programmidega toetatakse sunniviisilise tagasisaatmise tegevust vastastikku täiendaval viisil –

- Frontex tagab vastastikuse täiendavuse ja koordineerimise Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist rahastatava tagasisaatmistoetusega, jagades liikmesriikide ja Euroopa Komisjoniga tagasisaatmise valdkonnas pakutavate teenuste kataloogi;
- ELi järgmise rahastamisvahendi (Varjupaiga- ja Rändefond) puhul on tagasisaatmisega seotud tegevuseks välja pakutud veelgi koordineeritum käsitlusviis.

Võimalus korraldada Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi riiklikust programmist rahastatav tagasisaatmine annab liikmesriikidele paindlikkuse, mis on vajalik selleks, et korraldada tagasisaatmine olukorras, kus amet ei saa toetust pakkuda või kus liikmesriik leiab, et ameti kaasamine ei ole vajalik.

5.42. 23. septembril 2020 võttis komisjon pärast Euroopa Parlamendi, liikmesriikide ja eri sidusrühmadega peetud sisutihedaid konsultatsioone vastu uue rände- ja varjupaigaleppe. Lepe hõlmab kõiki eri elemente, mis on vajalikud Euroopa tervikliku lähenemisviisi rakendamiseks rändeküsimustes.

Lisaks ettepanekule tõhustada ja kiirendada menetlusi, nagu komisjon vastuses punktile 5.26 osutas, põhineb lepe vastutuse ja solidaarsuse õiglase jagamise põhimõttel. Liikmesriigid peavad kaasa aitama solidaarsuse tagamisele. Leppes võetakse arvesse liikmesriikide erinevat olukorda ja muutuvat rändesurvet ning tehakse ettepanek liikmesriikide paindliku panustamise süsteemi kohta. See võib hõlmata varjupaigataotlejate ümberpaigutamist esmase sisenemise riigist, vastutuse võtmist selliste isikute tagasisaatmise eest, kellel ei ole õigust riigis viibida, või mitmesuguses vormis operatiivtuge.

Lepe üks eesmärk on tagada kohandatud ja vastastikku kasulikud partnerlussuhted kolmandate riikidega, et lahendada ühiseid probleeme, nagu rändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine, luua seaduslikke sisserännuvõimalusi ning rakendada tulemuslikult tagasivõtulepinguid ja -kokkuleppeid.

5.43. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et ümberpaigutamise, esmase vastuvõtu keskuste ja varjupaigapoliitika tulemuslikkus sõltus poliitilistest otsustest / abikõlblikkuse kriteeriumidest.

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi peamine kasu ELi tasandil tuleneb teatavate meetmete riikidevahelisest mõõtmest, ent samuti aitab see suurendada solidaarsust ELi tasandil, eeskätt erakorralise abi ning ümberpaigutamise- ja ümberasustamismehhanismidega.

Ümberpaigutamise kohta vt komisjoni vastused (eelkõige punktid 33–48) kontrollikoja eriaruandele nr 24/2019 „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“ (COM(2019) 592 final).

Esimene loetelupunkt – kõnealune tegur on seotud poliitiliste otsuste / abikõlblikkuse kriteeriumidega ning seda ei saa seostada fondi kui terviku tulemuslikkusega.

Teine loetelupunkt – vt komisjoni vastus esimese loetelupunkti kohta.

Kolmas loetelupunkt – komisjon tuletab meelde, et ümberpaigutamine sõltub liikmesriikide tehtavatest otsustest ning seoses 2015. aasta kavaga asjaomastest abikõlblikkuse kriteeriumidest. Ümberpaigutatud rändajate arvust võib kasu olla Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi mõju kvalitatiivses analüüsis, kuid selle alusel ei saa otseselt hinnata fondi tulemuslikkust, kuna fond iseenesest ümberpaigutamiste arvu ei vähendanud.

Nagu märkis komisjon oma ametlikus vastuses kontrollikoja aruandele nr 24/2019, leevendati ümberpaigutamiskavadege edukalt survet, mida avaldas Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemile suur osa selgelt kaitset vajavate isikute taotlustest (seega leevendati ka integreerimisega seonduvat pikaajalist survet).

Neljas loetelupunkt – liidu rahaliste vahenditega aidati oluliselt toetada maabunud rändajate ümberpaigutamist, olgugi et tegemist oli juhtumipõhise vabatahtliku ümberpaigutamisege, ning anti oluline stiimul surve all olevate liikmesriikide toetamiseks.

2018. aastal leppisid kaasseadusandjad kokku, et ajutistes ümberpaigutamiskavades kasutamata jäänud rahalised vahendid jaotatakse ümber muude rändeprioriteetide tarbeks. Riiklike programmide läbivaatamisega 2019. aastal jaotati need rahalised vahendid rändevaldkonna muude põhiprioriteetide kõrval eeskätt ümber vabatahtliku ümberpaigutamise (26 miljonit eurot) ja ümberasustamise (116 miljonit eurot) toetamiseks.

5.44. Liikmesriikidele eraldati Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist küll piisavalt rahalisi vahendeid ümberpaigutamiseks, kuid ümberpaigutamine ei toimunud kavandatud ulatuses. Seda ei saa seostada Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi toimimisega, vaid pigem on see seotud asjaoluga, et liikmesriigid ei taotlenud ümberpaigutamisi.

## JÄRELDUSED

5.45. Alates 2015. aastast on Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist eraldatud märkimisväärse summas lisavahendeid rändekriisiga toimetulekuks, eeskätt kõige suurema surve all olevate liikmesriikide toetamiseks. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist antava toetuse puhul tuleb arvesse võtta, et poliitiline kontekst on äärmiselt keeruline ja tundlik ning et liikmesriikide seisukohad ja vajadused on väga erinevad. Sellises poliitilises kontekstis ja võttes arvesse, et kättesaadavad rahalised vahendid on valdkonna probleemide suurusjärguga võrreldes suhteliselt piiratud, on fondi raames antaval võimalikul panusel selged piirid.

Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond on oma eesmärkide saavutamisel ajakavas, pidades silmas kiiresti muutuvat ja keerukat rändeolukorda.

5.46. Komisjon juhib tähelepanu punktile 5.16 esitatud vastusele, milles osutatakse, et vastav auditisoovituse on piisavalt ja tulemuslikult ellu viidud.

Vastuses punktile 5.18 kirjeldas komisjon, et erakorralise abi tulemuslikkuse kohta on kättesaadav üksikasjalik teave, vaatamata sellele, et tulemuslikkuse jälgimise raamistikku ei ole välja töötatud.

Erakorralise abi rakendamisel jälgib komisjon, kas ELi rahalisi vahendeid kasutatakse tulemuslikult ja tõhusalt, tagades vastastikuse täiendavuse teiste ELi fondide ja meetmetega.

Mis puudutab tulevast Varjupaiga- ja Rändefondi, siis töötab komisjon vastavalt kontrollikoja soovitusel erakorralise abi vahendite eraldamise kriteeriumid välja 30. juuniks 2021, tingimusel et vastu on võetud 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku asjaomased määrused.

5.47. Mõjunäitajatega seotud puudusi võiks pigem seostada poliitiliste eesmärkide rakendamise kui fondi toimimisega.

Asjaolule, et näitajaid võib mõjutada poliitiline kontekst, osutatakse punktis 5.10.

Peale selle kogutakse tõhususe kohta teavet hindamiste raames. Määruse (EL) nr 514/2014 kohaselt korraldatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi puhul kaks hindamist: vahehindamine 2017. aastal ja järelhindamine programmi lõpus.

Liikmesriikide esitatud andmetest näitajate kohta nähtub, et üldjoontes on riiklikes programmides kindlaksmääratud eesmärkide saavutamisel tehtud üsna suuri edusamme.

5.48. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist anti pagulaste ümberasustamiseks märkimisväärset rahalist toetust, millega aidati liikmesriikidel suurendada ümberasustamissuutlikkust. Tänu sellele on võetud ümberasustamiskohustuste arv alates 2014. aastast järjepidevalt kasvanud. Komisjoni seatud eesmärgi puhul on senised saavutused püsinud ajakavas ning ümberasustamistevõime on käimas. Seepärast ei ole eesmärki veel saavutatud.

5.49. Tööturul osalevate kolmandate riikide kodanike arvu kajastava tulemuslikkuse näitaja areng oleneb paljudest muudest teguritest – nt majandusliku olukorra üldine areng – kui Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist antav toetus, mis on suunatud ettevalmistavatele meetmetele enne tööturule sisenemist.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi põhieesmärk ei ole kõrge kvalifikatsiooniga töötajate integreerimine. Üldjoontes on tõsi, et kehtivaid ELi eeskirju seadusliku rände, sealhulgas kõrge kvalifikatsiooniga töötajate ligimeelitamise kohta tuleks täiustada. Komisjon soovitas seda teha 2016. aasta ettepanekus kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid käsitleva sinise kaardi direktiivi reformimise kohta, mille üle siiani läbirääkimisi peetakse. Peale selle kutsus komisjon rände- ja varjupaigaleppes kaasseadusandjaid üles viima läbirääkimised ELi sinise kaardi direktiivi üle kiiremas korras lõpule. Samuti käivitas komisjon seadusliku rände teemal avaliku konsultatsiooni ning tegi teatavaks mõningad meetmed kehtiva raamistiku täiustamiseks (mitte ainuüksi kõrge kvalifikatsiooniga rändajate küsimuses).

5.50. Tagasisaatmise vähese tulemuslikkuse põhjused ei ole otseselt seotud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi tulemuslikkusega, kuigi fondi rahaliste vahenditega võidakse vastava eesmärgi saavutamist toetada.

Rände- ja varjupaigaleppe alusel käivitatakse uued algatused, et luua ühine tulemuslik Euroopa tagasisaatmissüsteem, millega tugevdatakse ELi tagasisaatmissüsteemi õigus-, tegevus- ja

institutsioonilist raamistikku ning suletakse varjupaigaküsimustega seotud seaduselüngad. See raamistik põhineb uuesti sõnastatud tagasisaatmisdirektiivi käsitleval ettepanekul ning muudetud ettepanekul varjupaigamenetluse määruse kohta.

2015. aasta septembri ümberpaigutamiskavadega leevendati edukalt survet, mida avaldas Itaalia ja Kreeka varjupaigasüsteemile suur osa selgelt kaitset vajavate isikute taotlustest (seega leevendati ka integreerimisega seonduvat pikaajalist survet). Kõigist ümberpaigutamise tingimustele vastanud rändajatest, kes 2015. aasta kavade alusel ümberpaigutamist taotlesid, paigutati tegelikult ümber 96 % (34 700). Ajutiste ümberpaigutamiskavade raames kasutamata jäänud rahalised vahendid jaotati ümber muude rändeprioriteetide tarbeks.

Liidu rahaliste vahenditega aidati oluliselt toetada maabunud rändajate ümberpaigutamist ning anti oluline stiimul surve all olevate liikmesriikide toetamiseks.

Ümberpaigutamise kohta vt ka komisjoni vastused (eelkõige punktid 33–48) kontrollikoja eriaruandele nr 24/2019 „Varjupaigaküsimused, rändajate ümberpaigutamine ja tagasisaatmine: eesmärkide ja tulemuste vaheliste erinevuste käsitlemist tuleb tõhustada“ (COM(2019) 592 final).

Uue rände- ja varjupaigaleppega tegi komisjon ettepaneku luua uus solidaarsusmehhanism, et tulla toime rändesurve olukordadega ning otsingu- ja päästeoperatsioonide järgsete maabumiste eripäradega; mehhanism põhineb kohustuslikul osalusel, sh ümberpaigutamise toetamise kohustus. Kõnealuse ümberpaigutamise toetamisel on oluline ELi eelarvest antav sihtotstarbeline rahaline toetus.

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE „EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANNE ELI EELARVE TULEMUSLIKKUSE KOHTA – OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS“**

**„6. PEATÜKK. GLOBAALNE EUROOPA“**

SISSEJUHATUS

Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi ja arengukoostöö rahastamisvahendiga toetatakse tõhusalt kestliku arengu tegevuskava 2030, arengu rahastamist käsitleva Addis Abeba tegevuskava ja kliimamuutusi käsitleva Pariisi kokkuleppe rakendamist ülemaailmselt ja otse koos partnerriikidega. ELi rahaline toetus on aidanud parandada miljonite inimeste elu üle maailma, sellega võideldakse ebavõrdsuse vastu ning toetatakse kõikjal maailmas õiglast ja kestlikku majanduskasvu ning ühiskondi, mis soodustavad inimarengut ja võimaldavad noortel kasutada kogu oma potentsiaali.

See näitab, et komisjon on pidevalt täiustanud välistegevuse rahastamisvahendite tulemuslikkuse hindamise meetodeid nii programmi kui ka sekkumise tasandil ning oma aruandlust tehtud edusammude kohta. Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi eesmärkide täitmisel tehakse edusamme, eelkõige kui vaadelda nende liikuvuspartnerluste arvu, mille vahe-eesmärgid on saavutatud ja tulemuslikkus püsib ajakavas. Rahastamisvahendite tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutatakse eri vahendeid, sealhulgas näitajad ja tulemuslikkuse hindamine eelarveprojektile lisatud programmiaruannetes,<sup>1</sup> tulemustele suunatud järelevalve ja näitajad iga-aastastes aruannetes Euroopa Liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise kohta<sup>2</sup> ning hindamised projekti/programmi tasandil ja strateegilisel tasandil<sup>3</sup>. Häid tulemusi on saavutatud ka arengukoostöö rahastamisvahendi teatavates põhivaldkondades, eelkõige seoses kestliku arengu eesmärkidega, mis käsitlevad tüdrukute juurdepääsu haridusele ja kängumise levimuse vähendamist alla viieaastaste laste seas. Komisjon tunnustab aga, et on vaja astuda täiendavaid samme tulemuslikkuse mõõtmise usaldusväärsuse parandamiseks, et võtta veelgi enam arvesse arengukoostöö rahastamisvahendit käsitleva poliitika üldeesmärke (vaesuse kaotamine kestliku arengu toetamiseks ning inimõiguste ja hea valitsemistava toetamine). Arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi jätkuprogrammi – naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi – puhul on komisjon teinud ettepaneku kasutada uut kogumit mõju- ja tulemus-/väljundnäitajaid, mis kajastavad täpsemalt tulemuslikkuse hindamist sekkumise põhivaldkondades, et sekkumise eesmärgid paremini täita. Komisjon avaldab tulemuslikkust käsitleva põhjaliku teabe oma iga-aastases aruandes ELi välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise kohta. Samuti avaldab komisjon aruande ELi üleilmsete kohustuste täitmisel saavutatud tulemuste kohta, tuginedes ELi rahvusvahelise koostöö ja arengu tulemuste raamistiku näitajatele.

Arengukoostöö rahastamisvahend

---

1

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/db\\_2021\\_programme\\_statement\\_european\\_neighbourhood\\_instrument\\_eni.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_european_neighbourhood_instrument_eni.pdf).

2 <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/devco-annual-report-2019-en-web.pdf>.

3 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en).

**Joonis 6.4.** Komisjon leiab, et üldiselt on kõik programmiaruanetes sisalduvad tulemusnäitajad programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

Sihtväärtuste kehtestamisega mitmeaastase finantsraamistiku perioodi alguses kaasneb risk, et programmi kestel muutub sihtväärtuste saavutamine lihtsamaks või keerulisemaks. See võib tuleneda teguritest, mille eest vastutavad komisjon, liikmesriigid, teised partnerid ja organisatsioonid, või välistest teguritest.

Näitajad ise ei pruugi tingimata kajastada programmi eesmärkide täitmist.

Seega ei tähenda asjaolu, et teatava näitaja sihtväärtuse saavutamine on (või ei ole) ajakavas, tingimata seda, et programmi enda eesmärkide täitmine on (või ei ole) ajakavas.

Programmi tulemuslikkuse hindamisel tuleks näitajate andmeid alati analüüsida koos muu kvalitatiivse ja kvantitatiivse teabega.

6.12. Finantsmääruse kohaselt peab komisjon andma programmiaruanetes aru kõikidest näitajatest, mis on kehtestatud rahastamisprogrammide õiguslikus aluses, milles Euroopa Parlament ja nõukogu on komisjoni ettepanekute põhjal kokku leppinud.

Mõjunäitajate valik kajastab asjaolu, et arengukoostöö rahastamisvahendi eesmärgid on kõrgele seatud. Iga-aastane aruanne Euroopa Liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise kohta on alates 2015. aastast sisaldanud saavutatud tulemusi käsitlevat peatükki, milles tuginetakse ELi tulemusraamistiku näitajatele, mis hõlmavad mitut väljund- ja tulemusnäitajat. Põhimõtteliselt annab ELi tulemusraamistik sidusa ülevaate nii konkreetsete sekkumiste kontekstist kui ka tulemustest. Väljundite tasandi näitajatega luuakse otsesem seos ELi sekkumistega, samal ajal kui tulemuste ja mõju tasandi näitajad osutavad selgemalt poliitikaeesmärkidele. Kuna arengukoostöö on oma laadilt koostööpõhine, lähtub komisjon tulemuslikkuse hindamisel panustamisest. Omistamisel põhineva lähenemisviisi järgimiseks oleks vaja oluliselt suurendada praegusi investeeringuid aruandlusse ja sellega kaasneks suur risk tõhususele.

6.13. Komisjon on aastate jooksul pidevalt pingutanud selle nimel, et saada rahastajatelt ELi usaldusfondidele täiendavaid vahendeid.

Alates tegevuse alustamisest on Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfond saanud ELi liikmesriikidelt ja teistelt rahastajatelt märkimisväärsel tasemel vahendeid – 30. septembri 2020. aasta seisuga moodustasid need kokku 619 miljonit eurot, mis on 12,4 % usaldusfondi koguvahenditest. Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi on panustanud kõik ELi liikmesriigid, samuti Ühendkuningriik, Šveits ja Norra. Alates ELi Bêkou usaldusfondi loomisest on selle rahalised vahendid peaaegu viiekordistunud ja 30. septembri 2020. aasta seisuga moodustasid võetud kohustused 308 miljonit eurot. Peaaegu 30 % nendest kohustustest on võtnud liikmesriigid (ja Šveits). Peale selle on Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi puhul regulaarselt kasutatud rahastajate oskusteavet ja kogemusi programmide kindlaksmääramise, väljatöötamise ja ühise rakendamise kaudu. Ka ELi Bêkou usaldusfondi puhul on töötatud selle nimel, et tugevdada Kesk-Aafrika Vabariigis tegutsevate rahastajate vahelist dialoogi ja koordineerimist.

6.15. Komisjon on pühendunud poliitikavaldkondade arengusidususe rakendamisele. Komisjoni ettepanekus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega luuakse naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend (vt COM(2018) 460 final), kinnitatakse komisjoni kavatsust tagada sidusus, kooskõla ja vastastikune täiendavus (sealhulgas poliitikavaldkondade arengusidusus).

6.16. Komisjon püüab arvestada kontrollikoja leidudega ja võtab meetmeid tema soovitude rakendamiseks. Komisjoni pühendumust rakendada kontrollikoja soovitusi ELi välistegevuse kohta näitavad kontrollikoja soovitude järelkontrolli tulemused, mis esitati Hondurast käsitlevas 2016. aasta eriaruandes, milles kontrollikoda järeldas, et kõik soovitud on täielikult rakendatud.

Mis puudutab Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi käsitleva kontrollikoja eriaruande leide, siis hinnatakse süstemaatiliselt vastastikust täiendavust ja koostoimet muude rahastamisvahendite alusel võetud ELi meetmetega. Kohapealne koordineerimine tagatakse rahastajate ja partnerite koordineerimisrühmade regulaarsete kohtumiste kaudu.

6.17. Komisjon kehtestas 2015. aastal ELi tulemusraamistiku, mida kasutatakse programmide ja projektide tulemuspõhises järelevalves, ja iga-aastase tulemusi käsitleva aruandluse. ELi tulemusraamistik hõlmab väljundeid, tulemusi ja mõju.

6.18. Alates 2014. aastast on komisjon koostanud rahvusvahelise arengu ja koostöö kohta 27 hindamisaruannet. Välisabi valdkonnas koostatakse komisjoni talituste töödokument vaid piiratud arvu hindamiste kohta. Nii riikide kui ka temaatiliste hindamisaruannete leide ja soovitusi võetakse nõuetekohaselt arvesse programmide koostamisel ja välistegevuse rahastamisvahendite vahehindamisel. Kõik strateegilised hindamisaruanded, sealhulgas nende leiud ja soovitud, avalikustatakse komisjoni veebisaidil.

6.19. Komisjon on pühendunud sellele, et jätkuvalt tõhustada oma lähenemisviisi tulemuslikkuse hindamisele nii programmi kui ka sekkumise tasandil.

Seoses Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi käsitleva kontrollikoja eriaruande leidudega rõhutab komisjon, et pärast aruande avaldamist on tehtud edusamme. Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi kolme haru järelevalve- ja õppesüsteem on praeguseks loodud ja toimib täielikult. ELi usaldusfondide järelevalve- ja õppesüsteemi alusel jagavad kolm geograafilist haru ühte tulemusraamistikku. ELi usaldusfondide ühised väljundnäitajad moodustavad osa sellest raamistikust, mis koosneb 41 ühisest väljundnäitajast, mille kohta tuleb kõikide projektide puhul aru anda. See süsteem võimaldab ühist aruandlust Aafrika jaoks mõeldud hädaolukorra usaldusfondi kohta korra kvartalis esitatavate aruannete kaudu, mis tehakse avalikult kättesaadavaks. Mis puudutab seda, kuidas komisjon seoses kontrollikoja audititega üldiselt järelmeetmeid võtab, siis osutab komisjon punktile 6.16 antud vastusele.

6.24. Komisjon nõustub kontrollikoja 2016. aasta tähelepanekutega arengukoostöö rahastamisvahendist rahastatud tegevuse kohta, mis andis Hondurase haridussektoris erinevaid tulemusi, ent märgib siiski, et antud juhul viitavad audiitorid konkreetsele programmile, mille rakendamine lõppes 2014. aastal.

6.26. EL on kindlalt pühendunud kõikide inimõiguste – kodaniku- ja poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste – ning demokraatlike põhimõtete ja õigusriigi edendamisele ja kaitsmisele. Need väärtused on ELi partnerluste ja partnerriikidega sõlmitavate koostöölepingute olulised elemendid. Arengukoostöö valdkonnas töötab EL tavaliselt koos valitsustega ja nende kaudu ning sõltub seepärast poliitilisest tahtest ja riiklike ametiasutuste suutlikkusest. ELi rahastatud sekkumiste käigus taotleb EL põhiväärtuste hindamise ja jälgimise tihedat kooskõlastamist, lähtudes inimõigustealases riigistrateegias esitatud analüüsist ja prioriteetidest ning võttes seda järeltegevust arvesse oma poliitilises dialoogis partnerriigiga.

Nagu on märgitud Euroopa arengukonsensus, lõimivad EL ja liikmesriigid selle kõiki inimõigusi hõlmava õigustepõhise käsitlemise järk-järgult kõikidesse arengukoostöö programmidesse ja meetmetesse. Komisjon rõhutab, et kuigi demokraatia, õigusriigi, inimõiguste ja põhivabaduste



toetamine on komisjoni jaoks prioriteet, on protsess ise keeruline ja väga politiseeritud. Seega on raske ka selle tulemusi mõõta.

ELi programmid, mille eesmärk on toetada eespool nimetatud väärtusi, aitasid oluliselt kaasa edu saavutamisele mitmes riigis. Tulemused on mõnikord ebaühtlased, sest demokraatlike reformide toetamisel võib ilmnedä mitmeid tõsiseid takistusi, mis sageli ei ole ELi kontrolli all.

6.27. Seoses ELi toetusega inimõigustele osutab komisjon punktidele 6.26 antud vastustele.

Mis puudutab viiteid Myanmarile, siis rõhutab komisjon, et hindamine käsitles ELi koostööd kuni 2017. aastani. Pärast Myanmaris käsitleva mitmeaastase sihtprogrammi (2014–2020) vahehindamist 2017. aastal eraldas komisjon elatusvahendeid toetavale programmile konkreetseks soolise võrdõiguslikkuse alaseks tegevuseks täiendavalt 5 miljonit eurot.

#### Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend

6.31. Komisjon kehtestas 2015. aastal ELi tulemusraamistiku, mida kasutatakse programmide ja projektide tulemuspõhises järelevalves, ja iga-aastase tulemusi käsitleva aruandluse Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi kohta. ELi tulemusraamistik hõlmab väljundeid, tulemusi ja mõju.

**Joonis 6.10.** Vt komisjoni vastus joonisele 6.4.

6.34. Finantsmääruse kohaselt peab komisjon andma programmiaruannetes aru kõikidest näitajatest, mis on kehtestatud rahastamisprogrammide õiguslikus aluses, milles Euroopa Parlament ja nõukogu on komisjoni ettepanekute põhjal kokku leppinud.

Näitajate kindlaksmääramisel võeti arvesse hõlmatavate valdkondade mittetäielikku loetelu, mis on täpsustatud Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi määruses. Näitajate kogum, mis hõlmab peamiselt mõjunäitajaid, aga ka väljund- ja tulemusnäitajaid, koostati eesmärgiga anda ülevaade programmi tulemuslikkusest.

6.37. Komisjonil on heameel selliste töövahendite nagu dialoogi, mestimise ja ELi usaldusfondide kasulikkuse tunnustamise üle. Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahend on aidanud tugevdada reforme valdkondades, kus ELil ja partnerriigil on ühised huvid, või lahendada kodanike muresid. Konkreetsemalt Aserbaidžaaani puhul on koostöö pärast riigiga kõikidel tasanditel suhete taastamist 2017. aastal ja ELi-Aserbaidžaaani partnerlusprioriteetide vastuvõtmist 2018. aastal laienenud ja hõlmab valitsemise, majanduse, ühendatuse ja inimestevaheliste kontaktide valdkondi. See abi seotakse tihedalt poliitiliste ja valdkondlike dialoogidega, mida kasutatakse strateegilisemalt reformide rakendamise jälgimiseks.

Seoses kodanikuühiskonnaga annab EL ka edaspidi finantstoetust jätkuvalt kitsenevates tingimustes, sealhulgas piiravad õigusaktid vabaihenduste kohta.

6.38. Vajadusi hinnatakse parema õigusloome viie hindamiskriteeriumi hulka kuuluva asjakohasuse kriteeriumi alusel, kuigi mõnes hinnangus ei pruugita sellistele hindamistele sõnaselgelt viidata<sup>4</sup>. Peale selle moodustab vajaduste hindamine peamiste iga-aastaste programmdokumentide – meetmedokumentide – loogilise raamistiku aluse.

6.39. Komisjon osutab punktile 6.31 antud vastusele.

6.40. Erieesmärkide jälgimiseks kasutatakse väljund- või mõjunäitajaid, mitte tulemusnäitajaid. Programmiaruannetes sisalduvate näitajate kehtestamise ajal ei olnud tulemuslikkuse süsteemid täielikult välja töötatud ning komisjoni käsutuses ei olnud mitmesuguseid tulemusnäitajaid, mis tal praegu on olemas ja mida ta ka kasutab.

6.41. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraat on panustanud palju aega ja teinud suuri jõupingutusi oma töötajate ja peamiste sidusrühmade suutlikkuse suurendamiseks, eelkõige järelevalve- ja hindamisfunktsiooni ning eelarvetoetusega tegeleva rühma kaudu.

Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi hallatavasse portfelli kuulub tuhandeid projekte. Järelevalvefunktsioon hõlmab mitut parameetrit, nagu eriteadmiste olemasolu, rakendamiskonteksti turvalisus, tegevuse elluviimise koha kaugus ning vajadus tagada järelevalve ja kontrolli halduskulude proportsionaalsus investeringutega.

Komisjon teeb pidevalt tööd selle nimel, et parandada eelarvetoetuse lepingute alusel tehtavate väljamaksete puhul kasutatavate näitajate sõnastust. Uute eelarvetoetuse lepingute järelevalvet on tugevdatud.

6.42. Komisjon hindab nõuetekohaselt kõiki välishindamise järeldusi. Kõikide hindamiste kohta ei koostata komisjoni talituste töödokumenti, mis ei tähenda aga seda, et välishindamise järeldusi ei hinnata.

Parema õigusloome raamistikuga võeti kasutusele komisjoni talituste töödokumendid, milles esitatakse eraldiseisva dokumendina ametlikult komisjoni seisukohad välishindamiste leidude ja järelduste kohta. Täpsemalt koostatakse pärast iga välishindamise avaldamist järelemeetmete kava, milles täpsustatakse, kas talitused nõustuvad hinnangus esitatud soovitustega või lükkavad need tagasi. Aasta hiljem vaadatakse järelemeetmete kava täiendavalt läbi ja kirjeldatakse rakendamise edenemist. Naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi kogemused, mis hindamisfunktsiooni tegevuse tulemusel saadakse, põhinevad peamiselt arvukatel koostatud ja avaldatud tegevus- ja strateegilistel hinnangutel, kuigi nende kõigi kohta ei avaldata ametlikku komisjoni talituste töödokumenti.

Esimene taane. Komisjon oli teadlik teatavatest kitsaskohtadest majanduse juhtimise hindamisel ja tegi otsuse selle kohta, mil määral mõjutasid hindamisprotsessi kitsaskohad hindamise järeldusi. Hoolimata teadaolevatest kitsaskohtadest leiti, et välishindamise järeldused kehtivad.

Teine taane. Komisjon avaldas välishindamise aruande, sest leidis, et see on nõutava kvaliteediga ja vastab asjakohastele standarditele.

Kolmas taane. Seoses avaliku halduse reformimise hindamisega leppisid komisjon ja töövõtja kokku lepingu lõpetamises pärast seda, kui poolte vahel tekkis ületamatu eriarvamus.

---

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/better-regulation-toolbox-47\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-47_en_0.pdf).

6.43. Kuigi tehtud maksed moodustasid 1. jaanuari 2020. aasta seisuga 42 % perioodi 2014–2020 rahastamiskavast, tehakse peaaegu 100 % kavandatud maksetest.

Keerulisi pikaajalisi struktuurireforme toetavad programmid nõuavad oma laadi tõttu pikka rakendamisperioodi.

Välitegevuse programme iseloomustab keskmise pikkusega ja pikaajaline rakendamine ning sidusrühmade hulgas valitseb selles küsimuses ühine arusaamine. Seda tunnistatakse ka kehtivas õiguslikus aluses ja 2020. aastale järgnevat ajavahemikku käsitlevas ettepanekus naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi kohta, sest lõplikud hindamised on kavas läbi viia alles järgmise mitmeaastase finantsraamistiku vahehindamise ajal.

6.45. Seoses tõelise ja jätkusuutliku demokraatia ülesehitamisega on selle näitaja kohta andmete kogumine olnud vähem süstemaatiline, tulenevalt iga-aastaste arenguaruannete asendamisest asjaomaseid riike käsitlevate riigiaruannetega. Kuna Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi programmiaruanDES sisalduv näitajate kogum määrati kindlaks rakendamisperioodi alguses, on vähe võimalusi näitajaid rahastamisvahendi rakendamise jooksul muuta või nende kasutamisest loobuda, isegi kui need on aegunud.

6.46. Katusprogrammi käsitlev teave ei olnud hindajatele selle tundliku laadi tõttu kättesaadav.

6.48. Õigusriigi põhimõte on komisjoni poliitilistes suhetes ja dialoogis kolmandate riikidega kõrgel kohal ja komisjon püüab reformide kohta üksmeelt saavutada. See lähenemisviis on valdkondadeülene ning sellega uuritakse institutsioonide tulemuslikkust ja õigusaktide piisavust. Kolmandate riikidega ELi toetuse prioriteetide kindlaksmääramise teemal suheldes lähtub komisjon pikaajalisest perspektiivist, edendades mõtestatud ja struktureeritud meetmeid asjakohastes valdkondades.

6.55. Seoses tähelepanekuga julgeolekusektori reformi kohta Gruusias soovib komisjon esitada täiendavat taustteavet. Pärast riikliku inspektori teenistuse seaduse vastuvõtmist 2018. aastal loodi 2019. aasta mais sõltumatu uurimismehhanism, millel on volitus uurida õiguskaitseametnike sooritatud kuritegusid. See mehhanism alustas tegevust 2019. aasta novembris ning 2020. aasta juuniks oli tööle võetud 16 uurijat ja kuus operatiivtöötajat kolme bürosse, millest kaks asuvad Thbilisis ja üks Khuthaisis.

**Selgitus 6.3. Selgete eesmärkideta arengukoostöö rahastamisvahendi projekt.** Komisjon võtab seoses kontrollikoja leidudega järelmeetmeid. Kõnealune programm toimib raamistikuna, mille eesmärk on teha kindlaks selle rahastamisvahenditest antavad vahendid ja eraldada neid asjaomastele toetuskõlblikele taristuinvesteeringute projektidele. Seepärast tuleb selle saavutusi uurida erinevate heakskiidetud projektide puhul ette nähtud oodatud tulemuste põhjal ning selle põhjal, kuidas need aitavad saavutada programmi kõrgetasemelisi oodatud tulemusi ja näitajaid.

Auditeeritud programmi kohta koostati vahehindamise aruanne. Hindamisaruande põhjal tehti ettepanek sihtväärtuste ja vahe-eesmärkide kohta, mille abil projekti tulemuslikkust jälgida, ning arutati neid partneritega. Ametlikult kehtestatakse need sihtväärtused aga alles siis, kui on lõpule viidud pooleliolevad läbirääkimised programmi ümberkorraldamise kohta.

## JÄRELDUSED

6.57. Komisjon avaldab tulemuslikkuse kohta põhjalikku teavet. Arengukoostöö rahastamisvahendi puhul on selle kohaldamisaja jooksul kasvanud nii tulemuslikkust käsitleva teabe hulk kui ka kvaliteet. Selle ajavahemiku jooksul on komisjon lisaks arengukoostöö ja Euroopa naabruses asuvate

riikidega tehtavat koostööd käsitlevale 40 hindamisaruandele andnud välja kaks sihtotstarbelist aruannet saavutatud tulemuste kohta, milles on esitatud üksikasjalik teave konkreetsete projektide kohta eri geograafilistes piirkondades. Alates 2015. aastast on iga-aastane aruanne Euroopa Liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamise kohta sisaldanud nii arengukoostöö rahastamisvahendi kui ka Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi puhul tulemusi käsitlevaid üksikasjalikke kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid andmeid, seega annab iga-aastane aruanne õiglase ülevaate arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi tulemuslikkusest ELi asjakohaste üleilmsete eesmärkide täitmisel.

6.58. Nii arengukoostöö rahastamisvahendi kui ka Euroopa naabruspoliitika puhul kasutatakse väljund- või mõjunäitajaid. Programmiaruannetes sisalduvate näitajate kehtestamise ajal ei olnud komisjoni käsutuses mitmesuguseid tulemusnäitajaid, mis tal praegu on olemas ja mida ta ka kasutab.

Euroopa Liidu välistegevuse rahastamisvahendite rakendamist käsitlev iga-aastane aruanne on alates 2015. aastast sisaldanud peatükki ELi tulemusraamistiku näitajate põhjal (väljund- ja tulemusnäitajad) saavutatud tulemuste kohta. ELi tulemusraamistik annab sidusa ülevaate nii konkreetsete sekkumiste kontekstist kui ka tulemustest. Väljundnäitajatega luuakse otsesem seos ELi sekkumistega, samal ajal kui tulemus- ja mõjunäitajad osutavad selgemalt poliitikaeesmärkidele.

Arengukoostöö rahastamisvahendi ja Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi jätkuprogrammi, naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi puhul tegi komisjon esimest korda ettepaneku näitajate loetelu kohta, mis nüüd sisaldab uut kogumit mõju- ja tulemusnäitajaid tulemuslikkuse hindamiseks sekkumise põhivaldkondades.

6.60. EL on kindlalt pühendunud inimõiguste, demokraatia ja õigusriigi põhiväärtustele, mis on olulised elemendid kõikides ELi partnerlustes ja koostöölepingutes kolmandate riikidega.

Komisjon rõhutab, et demokraatia, õigusriigi, inimõiguste ja põhivabaduste toetamise protsess on iseenesest keeruline, väga politiseeritud ja kontekstipõhine, samuti on raske mõõta selle tulemusi.

Komisjon on pühendunud sellele, et jätkuvalt tõhustada oma lähenemisviisi tulemuslikkuse hindamisele nii programmi kui ka projektide tasandil. Sel eesmärgil võtab komisjon ka meetmeid, et tegeleda kontrollikoja leidudega ja rakendada kontrollikoja eriaruannetes esitatud soovitusi, millega komisjon nõustub.

**KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ARUANDELE „EUROOPA  
KONTROLLIKOJA ARUANNE ELI EELARVE TULEMUSLIKKUSE KOHTA –  
OLUKORD 2019. AASTA LÕPUS“**

**„7. PEATÜKK. SOOVITUSTE PÕHJAL VÕETUD MEETMED“**

**SISSEJUHATUS**

7.8. Oma ametlikes vastustes, mis koos kontrollikoja vastavate aruannetega avaldati, põhjendas komisjon kõiki juhtumeid, mille puhul ta leidis, et ei saa võtta kohustust konkreetseid soovitusi rakendada.

**Selgitus 7.3. Näiteid soovitustest, millega komisjon ei nõustunud ja mida ei täidetud**

Komisjon esitas selgelt põhjused, miks ta teatavate eriaruannetes nr 19/2016, nr 17/2016 ja nr 26/2016 sõnastatud kontrollikoja soovitustega ei nõustunud. Neid kinnitati hiljem Euroopa Parlamendile esitatud üksikasjalikes vastustes,<sup>1</sup> mis täiendasid komisjoni aruannet 2015. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuse järelmeetmete kohta<sup>2</sup>.

Mis puudutab eriaruannet nr 19/2016 „ELi eelarve täitmine rahastamisvahendite kaudu: programmitöö perioodil 2007–2013 saadud õppetunnid“, siis kahtles komisjon 12. soovituse teostatavuses ja proportsionaalsuses. Kontrollikoja soovitatud võrdlev analüüs nõuaks liikmesriikidelt suuri jõupingutusi, sest eraldi tuleks esitada toetuste ja rahastamisvahendite kulud iga korraldusasutuse kohta. Selle ülesande täitmiseks oleks sageli vaja eristada iga töötaja töötunde, mis on kulutatud rahastamisvahenditele ja töötunde, mis on kulutatud toetustele, sest tihti töötavad samad töötajad mõlemaga. Selline jõupingutus ei oleks proportsionaalne. Peale selle on toetuste ja rahastamisvahendite kulustruktuurid oma olemuselt erinevad, seega oleks kõnealuse tegevuse lisaväärtus piiratud.

Kui kontrollikoda soovitas 2015. aastal komisjonil viia läbi ESFi toetuste ja rahastamisvahendite rakendamise kulude võrdleva analüüsi,<sup>3</sup> siis nõustus nõukogu komisjoniga, et selle soovituse rakendamine oleks keeruline<sup>4</sup>.

Seoses eriaruandega nr 17/2016 („ELi institutsioonid saavad teha rohkem selleks, et lihtsustada enda korraldatavatel hangetel osalemist“) tuletab komisjon meelde, et 2012. aasta finantsmäärus juba sisaldas piisavaid sätteid selle küsimuse kohta. Need sätted säilitati ka 2018. aasta finantsmääruses.

Pakkujaid, kelle pakkumus tagasi lükati, teavitatakse selle alustest ja üksikasjalikest põhjustest ning nad saavad taotleda lisateavet. Selliste taotluste puhul kehtivad ranged tähtajad: avaliku sektori hankija peab esitama sellise teabe võimalikult kiiresti ja igal juhul 15 päeva jooksul alates taotluse saamisest.

<sup>1</sup> <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/129482/2017-10-10-Draft%20EP%20Detailed%20Replies%20FINAL.PDF>.

<sup>2</sup> COM(2017) 379 final.

<sup>3</sup> Kontrollikoja eriaruanne nr 8/2015 „Kas ELi rahaline toetus vastab piisavalt mikroettevõtjate vajadustele?“.

<sup>4</sup> Nõukogu järeldused 14194/15, mis võeti vastu nõukogu 3427. istungil 17. novembril 2015.

Peale selle, kui hankemenetluse käigus teatatakse ettevõtjatele kandidaatide või pakkujate õigusi kahjustavast tegevusest (nt tagasilükkamine), osutatakse sellises teates kasutatavatele õiguskaitsevahenditele (kaebus ombudsmanile ja läbivaatamine kohtus).

Seoses eriaruandega nr 26/2016 („Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmine on endiselt keeruline ülesanne“) kordab komisjon, et ta ei nõustu 3. soovitusel. See soovitus ei lihtsustaks nõuetele vastavust, vaid *de facto* vähendaks selle ulatust. Nõuetele vastavuse ulatust on varem juba mitu korda lihtsustatud. Peale selle on liikmesriikidel nüüd kontrollivalimi moodustamise riskidega arvestamiseks ja oma kontrollisüsteemide optimeerimiseks piisavalt tegutsemisruumi. Komisjon leiab, et selle soovitusel tagajärjel muutuksid kohapealsete kontrollide reeglid leebemaks, mis lõppkokkuvõttes kahjustaks nõuetele vastavuse tõhusust.

7.10. Komisjoni ühine vastus punktidele 7.10–7.12.

Komisjon nõustub valdava osa kontrollikoja soovitustega, mis näitab, et mõlema institutsiooni seisukohad ja järeldused kattuvad suurel määral. Komisjon peab nende soovitusel järeelmeetmeid ja rakendamist äärmiselt oluliseks. Ei saa aga välistada, et kontrollikoda peab soovitusel osaliselt täidetuks, kuid komisjon leiab, et need on täielikult ellu viidud.

## **JÄRELDUS**

7.15. Komisjon juhib tähelepanu sellele, et kontrollikoja soovitused komisjonile on oma laadilt mõnikord keerulised. Need võivad sõltuda välistest teguritest, liikmesriikide või teiste partnerite ja sidusrühmade sekkumisest või sellistest veel teadmata asjaoludest nagu tulevaste õigusaktide, programmide ja kavade ülesehitus. Lisaks poliitika rakendamisega seotud aspektidele hõlmavad need ka poliitika kavandamist, ja seda mõnikord suhteliselt laiaulatuslikes või valdkondadeülestes küsimustes.

Komisjon peab väga oluliseks rakendada ellu kõik kontrollikoja soovitused, millega ta nõus on. Järeelmeetmed ja rakendamine moodustavad lahutamatu osa komisjoni juhtimissüsteemist.

## **KOMISJONI VASTUSED 7.1 LISALE „2016. AASTA SOOVITUSTE TÄITMISE ÜKSIKASJALIK SEIS ARUANNE KAUPA – EUROOPA KOMISJON“**

**Eriaruanne nr 1/2016 „Kas komisjoni süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?“**

*Vastus 1. soovitusel, punkt 92.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt ja leiab, et soovitus on täielikult ellu viidud selles osas, millega komisjon nõus oli. Mis puudutab põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku mõõtmist, siis sõltub see muu hulgas pereliikmete põllumajandusega mitteseotud sissetulekust ning poliitikavaldkondadest, mis kuuluvad liikmesriikide pädevusse ja on liikmesriigiti väga erinevad. Raske on näha ÜPP asjakohasust nende meetmete puhul ja veelgi raskem on võrrelda majapidamiste sissetulekute vaheliste erinevuste põhjuseid, kuna need on tingitud väga paljudest erinevatest teguritest.

Sellele raamistikule õigusliku aluse kehtestamine oleks väga keeruline, sest selle tulemusel suureneks oluliselt halduskoormus, mis kaalub üles võimaliku kasu. 2002. aastal lõpetas Eurostat põllumajanduslike majapidamiste netosissetulekut käsitlevate andmete kogumise nendelt vähestelt liikmesriikidelt, kes neid andmeid esitasid.

*Vastus 2. soovitusel (esimene taane), punkt 94.* Põllumajandustulu mõjutavate tegurite kohta üksikasjalikuma teabe esitamise küsimust arutati liikmesriikide ekspertidega. Selle tulemusel uurib komisjon jätkuvalt võimalusi põllumajanduse arvepidamise täiendavaks arendamiseks, et selle potentsiaali saaks paremini kasutada põllumajandustulu mõjutavate tegurite kohta üksikasjalikuma teabe esitamiseks. Seoses maahindade ja üüride statistikaga on sisse seatud andmete korrapärane esitamine Euroopa statistikasüsteemi käsitleva kokkuleppe alusel. Järgmise sammuna on kavas teha ettepanek selle statistika hõlmamiseks määrusesse. Töö selles valdkonnas on pooleli.

*Vastus 2. soovitusel (teine taane), punkt 94.* Selleks et integreerida piirkondlik põllumajanduse arvepidamine lõpuks määrusesse (EÜ) nr 138/2004 põllumajanduse arvepidamise kohta, tutvustas komisjon 2020. aastal juba eksperdirühmadele ettepaneku eelnõu sisu, mis esitatakse nõukogule ja Euroopa Parlamendile ning milles on ära toodud vajalikud muudatused. Järgnevalt võtab komisjon oma algatusõigusele tuginedes vajalikud ja nõutavad seadusandlikud ettevalmistusmeetmed.

*Vastus 2. soovitusel (neljas taane), punkt 94.* Komisjon leiab, et soovitus on täielikult ellu viidud. Komisjon on seisukohal, et põllumajanduse arvepidamise põhised tulunäitajad on liikmesriikide lõikes võrreldavad, välja arvatud absoluutarvudes väljendatavad aasta tööühikute näitajad. Neid kasutatakse teatavate näitajate puhul, et näidata selliseid absoluuttasemel põllumajandustulu erinevusi riikide vahel, mida ei saa teha indekseid kasutamise teel. Absoluutarvude kasutamise korral lisatakse neile vajalikud lahtiütused.

*Vastus 4. soovitusel, punkt 96.* Komisjon on tuletanud meelde põllumajanduse arvepidamise kvaliteediaruannete esitamist nendele riikidele, kes ei ole seda veel teinud, ja määranud selleks tähtaja. Pärast seda koostab komisjon 2021. aasta jooksul ELi tasandi kvaliteediaruande ka juhul, kui mõni riik ei ole andmeid esitanud.

*Vastus 5. soovitusel, punkt 98.* Komisjon leiab, et soovitus on täielikult ellu viidud.

*Vastus 6. soovitusel (esimene taane), punkt 100.* Komisjon leiab, et soovitus on täielikult ellu viidud. Komisjon võttis vastu seadusandliku ettepaneku 2020. aasta järgset programmitöö perioodi käsitleva ÜPP strateegiakava määruse kohta, mis sisaldab ÜPP uut rakendamismehhanismi. See hõlmab erieesmärke ning selgete sihtnäitajate ja vahe-eesmärkidega tulemusraamistikku, mis võimaldavad võrrelda liikmesriikide ÜPP kavade tulemuslikkust seoses põllumajandustootjate sissetulekuga. Liikmesriigid peavad viima läbi SWOT-analüüsi põllumajandussektori ja maaelu arengu vajaduste hindamiseks ning kavandama nende vajaduste põhjal asjakohased sekkumismeetmed. SWOT-analüüsis esitatakse tõendid ja sellega tuleb anda ülevaade hetkeolukorrast. Kuna ÜPP puhul toimub jagatud eelarve täitmine, esitavad liikmesriigid oma ÜPP strateegilistes kavades tulemusnäitajate kvantifitseeritud sihtväärtused.

### **Eriaruanne nr 2/2016 „2014. aasta aruanne Euroopa Kontrollikoja eriaruannete põhjal võetud järelemeetmete kohta“**

*Vastus soovitusel, punkti 29 alapunkt a.* Seoses regulaarsete hindamistega tuletatakse kõikidele komisjoni talitustele meelde, et nad esitaksid kontrollikoja soovitustele põhjalikud vastused, lisades vajaduse korral tõendavad dokumendid. Komisjoni talitused tagavad, et meetmete kohta on kättesaadavad asjakohased tõendavad dokumendid.

*Vastus soovitusel, punkti 29 alapunkt d.* Komisjoni talitused teevad soovituse juurde märke „osaliselt täidetud“ juhul, kui tegevused ja meetmed on algatatud, kuid ei ole veel täielikult lõpule viidud. See kategooria on esialgne hinnang soovituse kohta, mille rakendamine on pooleli. Kontrollikoja vaatenurk on teistsugune, sest ta hindab soovituse rakendamist tagantjärele teataval ajahetkel. Ei saa

aga välistada, et kontrollikoda peab soovitusi osaliselt täidetuks, kuid komisjon leiab, et need on täielikult ellu viidud.

#### **Eriaruanne nr 5/2016 „Kas komisjon on taganud teenuste direktiivi mõjusa rakendamise?“**

*Vastus 7. soovitusel, punkt 119.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt ja leiab, et ta on täielikult ellu viinud soovituse selle osa, mille puhul ta kohustus meetmeid võtma. Euroopa Kohus tunnustab rikkumismenetlust käsitlevate dokumentide mitteavalikustamise eeldust asjaomase menetluse kohtuvaidlusele eelnevas etapis. See kehtib EU Piloti raames toimuva mitteametliku dialoogi puhul. Komisjon avaldab regulaarselt EU Pilotit käsitlevat üldteavet ja statistikat.

#### **Eriaruanne nr 6/2016 „Loomahaiguste tõkestamiseks mõeldud likvideerimis-, tõrje- ja seireprogrammid“**

*Vastus soovitusel, punkti 72 alapunkt a.* Tähtis on tähele panna, et olemasolev loomahaigustest teatamise süsteem (ADNS) on jätkuvalt aktiivses kasutuses ja selle funktsioone täiustatakse regulaarselt, et tagada epidemioloogilise teabe vahetamine liikmesriikide vahel. Paralleelselt töötatakse välja uut loomahaiguste teabesüsteemi (ADIS), lähtudes eesmärgist vältida andmete kahekordset sisestamist ELi ja OIE<sup>5</sup> teavitussüsteemidesse. ELi andmed kantakse automaatselt üle OIE WAHISe teavitussüsteemi. Samal ajal hõlmab ADIS nii haiguspuhangute põhimõtet kui ka taudijuhtumitel põhinevat lähenemisviisi. Nende kahe lähenemisviisi sidumine võimaldab andmeid otsida ja visualiseerida, kasutades mõlemat otsinguparameetrit. Peale selle lisatakse süsteemi ADIS uued vahendid andmetest väljavõtete tegemiseks ja nende visualiseerimiseks.

#### **Eriaruanne nr 8/2016 „ELi raudteekaubavedu ei ole ikka veel õigel teel“**

*Vastus 4. soovituse alapunktile a, punkt 97.* Soovituse rakendamine on pooleli. Määruse (EL) nr 913/2010 (konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatava Euroopa raudteevõrgu kohta) (raudteekaubaveokoridoride määrus) poolelioleva hindamise raames teeb komisjon raudteekaubavedude arendamise alal koostööd RailNetEurope'i kui andmete esitajaga ning kogub ja analüüsib raudteekaubavedude arendamist käsitlevaid andmeid.

Selle tulemusel koostatakse tabel, milles võrreldakse raudteekaubavedude tulemuslikkust muude transpordiliikidega. Mis puudutab vahe-eesmärke, siis vajaduse korral kaalutakse neid lõpuks uue transpordipoliitika kontekstis, mis põhineb 2011. aasta transpordi valgel raamatul.

*Vastus 4. soovituse alapunktile b, punkt 97.* Komisjon leiab, et ta on soovituse ellu viinud. Kooskõlas kehtivate õigusaktidega viivad raudteesektori sidusrühmad läbi regulaarseid uuringuid kasutajate rahulolu kohta. Eelkõige korraldab iga raudteekaubaveokoridori juhatus määruse (EL) nr 913/2010 artikli 19 lõike 3 kohaselt „kaubaveokoridoride kasutajate uuringu ja avaldab selle andmed korra aastas“.

Sellistes uuringutes keskendutakse küll kaubavedude seisukohast kõige asjakohasemale raudteevõrgu osale, kuid need on suunatud ka nendele kasutajatele, kes tegutsevad kogu raudteevõrgus. Seega esindavad kõnealused uuringud kõikide raudteevõrgu kasutajate arvamust.

<sup>5</sup> OIE on Maailma Loomatervishoiu Organisatsioon, kes haldab ülemaailmset loomatervishoiu infosüsteemi (WAHIS). Alates 2012. aastast on komisjoni ja OIE ühisprojekti raames töötatud selle nimel, et ühendada süsteemid ADNS ja WAHIS läbi ühisliidese, mis kannab nimetust loomahaiguste teabesüsteem (ADIS).



Tõendid, mida komisjon kasutajate rahulolu puhul kasutab, on pärit mitmesugustest allikatest, sealhulgas statistikast, kohtumistelt ja seminaridelt. Peale selle kaalub komisjon raudteekaubaveekoridoride kontekstis läbiviidud uuringute tulemuste kohta aru andmist oma tulevases aruandes, mis käsitleb raudteeturu järelevalvet.

*Vastus 8. soovitusel, punkt 100.* Komisjon märkis, et soovituse esimene osa on suunatud liikmesriikidele, ja nõustus soovituse teise osaga.

Komisjon tagas, et liikmesriigid on direktiivi 2012/34/EL artikli 8 sätteid nõuetekohaselt üle võtnud, ja korraldas uuringu selle rakendamise kohta, viies seega ellu soovituse „kontrollida, et need strateegiad ellu viiakse“. Pikemas perspektiivis jätkab komisjon selle teema jälgimist, ent need meetmed lähevad algsest soovitusest kaugemale. Hiljuti koostas komisjon liikmesriikidele ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatele suunatud küsimustiku, milles keskendutakse direktiivi 2012/34/EL artikli 30 praktilisele rakendamisele seoses raudteetaristu planeerimisega ja rahastamisega ning taristutööde mõjuga raudteekaubavedudele. Samuti käsitletakse küsimustikus raudteetaristu hooldamise ja uuendamise kvantitatiivseid aspekte vastavalt kokkulepitud äriplaanile ning raudteetaristu arendamise suunavatele strateegiatele. Komisjon kavatab algatada uuringu mitmesuguste riiklike rahastamismehhanismide kohta, mis võivad mõjutada raudteeturgu ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate tulemuslikkust.

**Eriaruanne nr 10/2016 „Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse mõjusa rakendamise tagamiseks tuleb teha täiendavaid parandusi“**

*Vastus 3. soovitusel, punkt 135.* Eurostat jätkab nende küsimuste lahendamiseks paranduste tegemist.

*Vastus 3. soovitusel, punkt 135.* Eurostat jätkab nende küsimuste lahendamiseks paranduste tegemist.

*Vastus 8. soovitusel, punkt 143.* Komisjon kinnitab, et ühegi liikmesriigi suhtes ei toimu võlakriteeriumi täitmata jätmise alusel ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Lisaks kinnitab komisjon, et alates eriaruande nr 10/2016 avaldamisest ei ole ta lisanud võla suhet SKPsse oma soovitustesse ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta. Komisjoni väitel on valitsustel võla suhte üle SKPsse väiksem kontroll kui eelarvepuudujäägi suhte üle SKPsse. Soovituslikel eelarvepuudujäägi eesmärkidel ja nende aluseks olevatel makromajanduslikel eeldustel põhinevat igaaastast võla suhet SKPsse on võimalik arvutada, kuid selliste arvutuste lisamine ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitlevatesse soovitustesse võib tuua kaasa olukorra, kus välisvaatlejad ekslikult usuvad, et sellise suhte saavutamine moodustab osa nõuetele vastavuse hindamisest, kahjustades seeläbi komisjoni ja pakti usaldusväarsust. Peale selle võib liikmesriik teha eelarvepuudujäägi soovitatud kohandused, kuid mitte saavutada sellist võla suhet SKPsse, mida soovituse aluseks olevate eelduste põhjal võib oodata, kui makromajanduslikud tulemused nendest eeldustest märkimisväärselt erinevad.

2020. aasta veebruaris avaldas komisjon teatise majanduse juhtimise paketi kohta, mille tulemusel võib komisjon kaaluda võimalusi pakti rakendamise lihtsustamiseks, mis võib hõlmata valitsemissektori võla kõrge taseme ennetamist ja korrigeerimist. Lisaks avaldas komisjon 20. mail mitu artikli 126 lõike 3 kohast aruannet, sealhulgas liikmesriikide kohta, kelle puhul täheldati võlakriteeriumi rikkumist. Nagu on rõhutatud komisjoni teatises „Euroopa poolaasta 2020: riigipõhised soovitusel“, tuleks samuti „tagada, et kui majandustingimused seda võimaldavad, teostavad liikmesriigid eelarvepoliitikat, millega saavutada keskpikas perspektiivis usaldusväärne eelarvepositsioon ja tagada võla jätkusuutlikkus“. Selle põhjal leiab komisjon, et soovitus on täielikult ellu viidud.

**Eriaruanne nr 18/2016 „Säästvate biokütuste sertifitseerimise süsteem Euroopa Liidus“**

*Vastus 1. soovitusel alapunktile a, punkt 76.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt. Komisjon leiab, et ta on soovitusel ellu viinud sel määral, mil ta sellega osaliselt nõustus. Oluline on meelde tuletada, et komisjon peab hindama vabatahtlikku kava taastuenergia direktiivis (direktiiv 2009/28/EÜ) (RED) sisalduvate nõuete ja selle direktiivi uuesti sõnastatud versioonides sätestatud tulevaste kriteeriumide põhjal. Kaasestadusandjad otsustasid lisada uude direktiivi maakasutuse kaudset muutust käsitleva raamistikku, kuid see ei hõlma sotsiaalseid kriteeriume. Seepärast ei saa komisjon kehtestada kohustust, et sertifitseerimiskavad selliseid kriteeriume hõlmaksid, ning leiab, et soovitus on ellu viidud sel määral, mil see on õiguslikult võimalik.

Läbivaadatud taastuenergia direktiivi (direktiiv (EL) 2018/2001) (RED II) teksti kohaselt jäävad sotsiaal-majanduslikud aspektid väljapoole vabatahtlike kavade kohaldamisala.

*Vastus 1. soovitusel alapunktile b, punkt 76.* Komisjon oli soovitusel nõus. Taastuenergia direktiivi (direktiiv 2009/28/EÜ) (RED) artikli 17 lõige 6 sisaldab ELi keskkonnanõudeid põllumajanduse kohta, mille puhul on tegemist ELis kasvatatavate biokütuse lähteainete säästlikkust käsitleva kriteeriumiga. RED direktiiviga ei kohustata aga liikmesriike kontrollima RED direktiivi artikli 17 lõike 6 nõuete täitmist, sest need keskkonnanõuded on juba hõlmatud eraldi keskkonnavalaste direktiivide ja määruste ning ÜPP kohaste haldus- ja kontrollisüsteemidega. Seepärast ei ole kõnealused RED direktiivi artikli 17 lõikes 6 sisalduvad keskkonnanõuded osa komisjonipoolsest vabatahtlike kavade ametlikust tunnustamisest.

*Vastus 3. soovitusel alapunktile a, punkt 78.* Komisjon leiab, et ta on soovitusel ellu viinud. Uuesti sõnastatud taastuenergia direktiiviga (direktiiv (EL) 2018/2001) (RED II) antakse komisjonile õigus kehtestada rakendusaktides üksikasjalikud eeskirjad vabatahtlike kavade toimimise kohta (artikli 30 lõige 8), mis võimaldab kehtestada üksikasjalikud sertifitseerimiseeskirjad ametliku protsessi käigus. See võib hõlmata ka eeskirju selle kohta, mis liiki teavet tuleb vabatahtlike kavade kohta esitada, kui komisjon nende toimimist kontrollib. Teabe kogumine komisjoni enda poolt, näiteks auditite korraldamise teel, jääb väljapoole RED II direktiivi kohaldamisala.

*Vastus 3. soovitusel alapunktile b, punkt 78.* Komisjon leiab, et see soovitus on ellu viidud, kuna 1) vabatahtlike kavade hindamise kontekstis on võetud sihtotstarbelisi meetmeid selle tagamiseks, et vabatahtlike kavade puhul võetakse kasutusele kaebuste esitamise süsteemid, ja 2) uuesti sõnastatud taastuenergia direktiivi (direktiiv (EL) 2018/2001) täiustati oluliselt, muu hulgas anti komisjonile õigus kehtestada rakendusaktides üksikasjalikud eeskirjad vabatahtlike kavade toimimise kohta, mis võimaldab kehtestada üksikasjalikud eeskirjad ametliku protsessi käigus. Rakenduseeskirjade koostamise alane töö jätkub.

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

*Vastus 3. soovitusel, punkt 154.* Komisjon ei olnud selle soovitusel nõus.

#### **Eriaruanne nr 23/2016 „ELi meretransport – palju ebamõjusaid ja jätkusuutmatuid investeeringuid“**

*Vastus 1. soovitusel alapunktile a, punkt 105.* Komisjon leiab, et see soovitus on ellu viidud. Seiresüsteem on loodud sadamate läbilaskevõimet käsitleva eraldi parameetri lisamise teel TENTeci andmebaasi. TENTeci andmebaas hõlmab kõiki TEN-Ti võrku kuuluvaid sadamaid ega piirdu Euroopa ühendamise rahastust kaasrahastatavate meetmetega. Komisjon jätkab tööd oma väliskonsultandiga selle tagamiseks, et andmed lisatakse TENTeci andmebaasi ja neid ajakohastatakse, kui uus teave saab kättesaadavaks.

*Vastus 1. soovitusel alapunktile b, punkt 105.* Komisjon nõustus selle soovitusel, mis tuleb ellu viia 2023. aastal, seega ei ole soovitusel täitmise tähtaeg veel käes.

TEN-Ti pooleliolevas hindamisuringus käsitletakse muude küsimuste seas ka TEN-Ti määratlemisel kohaldatavat meetodikat, sealhulgas TENT-Ti sadamate määratlemist. Pärast seda hindamisprotsessi ja sõltuvalt selle tulemustest esitab komisjon vajaduse korral seadusandliku ettepaneku TEN-Ti määruse läbivaatamiseks, mis võib toimuda 2021. aastal. See oleks varasem tähtajast, mis on ette nähtud TEN-Ti määrusega, mille kohaselt peab läbivaatamine toimuma 2023. aastaks, ja võimaldab komisjonil täita ka soovitusel varem, st 2021. aastaks.

*Vastus 1. soovitusel alapunktile c, punkt 105.* Komisjon leiab, et see soovitusel on ellu viidud, ja kinnitab, et viimane meremagistraale käsitlev üksikasjalik rakenduskava on koostatud ja avaldati 29. juunil 2020.

### **Eriaruanne nr 26/2016 „Nõuetele vastavuse mõjusamaks ja lihtsamaks muutmise on endiselt keeruline ülesanne“**

*Vastus 1. soovitusel, punkt 74.* Komisjon leiab, et soovitusel on täielikult ellu viidud. Komisjon on tõepoolest uurinud kontrollikoja soovitusel võtta kasutusele mittevastavuse määral põhinev näitaja. Selle hinnangu põhjal järeldati aga, et praeguses etapis ei ole mittevastavuse määr sobilik tulemuslikkuse näitaja, sest kuigi see määr sõltub põllumajandustootjate teadlikkusest, mõjutab seda ka liikmesriikide kontrollisüsteemide erinev kvaliteet. Praegu jätkatakse nõuetele vastavuse tulemuslikkuse mõõtmist selle eesmärkide põhjal. Kestliku põllumajanduse väljakujundamist põllumajandustootjate teadlikkuse suurendamise teel kohustuslikest eeskirjadest hinnatakse eelkõige nõuetele vastavusega hõlmatud ÜPP maksete osakaalu põhjal; neid on võimalik rikkumiste korral vähendada. Tulevase ÜPP puhul teeb komisjon ettepaneku lisada ka tingimuslikkusega hõlmatud hektarite arv, mis on seotud tulevase tingimuslikkuse keskkonna- ja kliimaalaste tulemustega. Mida suuremal pindalal toimub tegevus, mille suhtes kohaldatakse tingimuslikkust, seda suurem on kasu keskkonna ja kliima seisukohast.

*Vastus 2. soovitusel, punkt 75.* Komisjon leiab, et soovitusel on täielikult ellu viidud. Praegu vahetavad asjaomased peadirektoraadid teavet ning keskkonna peadirektoraat on põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi statistika kätte saanud ja selle tulemusi analüüsinud.

*Vastus 5. soovitusel, punkt 78.* Komisjon nõustus soovituselga osaliselt. Komisjon leiab, et soovitusel on täielikult ellu viidud sel määral, mil ta sellega nõustus. Komisjon on avaldanud hindamisuringu halduskulude, sealhulgas nõuetele vastavuse haldamise kulude kohta. Liikmesriikide kohustusel on selle põhjal koordineerida nõuetele vastavuse haldamise süsteemi, et vähendada nii põllumajandustootjate kui ka riiklike haldusasutuste kulusid.

*Vastus 6. soovitusel, punkt 79.* Komisjon leiab, et soovitusel on täielikult ellu viidud. Tulevasi delegeeritud ja rakendusakte ei ole veel vastu võetud.

### **Eriaruanne nr 27/2016 „Euroopa Komisjoni juhtimine kui parim tava?“**

*Vastus 1. soovitusel, punkt 66.* Komisjon leiab, et see soovitusel on täielikult ellu viidud. See soovitusel hõlmab kõiki aspekte, mida kontrollikoda käsitles oma 2. soovitusel alapunktides a–h (auditi järelevalvekomitee ametijuhendi uuendamine, C(2017) 2225 final). Pärast kontrollikoja kohapealse töö lõpetamist on komisjon oma juhtimiskorda kolm korda ajakohastanud: 2017. aasta oktoobris, muutes korralduse veelgi sujuvamaks ja tõhusamaks, 2018. aasta novembris, mil ajakohastamise raames anti välja muudatuste põhjuseid selgitav teatis, ja uuesti 2020. aasta juunis pärast institutsioonilist üleminekut (C(2020) 4240). Kõnealused täiustused tulenesid väga suurel määral nii

kontrollikoja kui ka komisjoni siseauditi talituse auditileidudest. Komisjon järgib kõiki vajalikke õigusakte ja parimaid tavasid, kuivõrd need on asjakohased tema ainukordse laadi ja tegevuskeskkonna seisukohast, ning tagab oma juhtimiskorra ülesehituse ja toimimise ulatusliku läbipaistvuse. Komisjon teatas 2018. aasta haldus- ja tulemusaruandes, et oma arvamuse kohaselt järgib ta kohaldatavat raamistikku täielikult. Komisjon on teinud oma otsuseid täiesti läbipaistvalt.

*Vastus 2. soovitusel alapunktile e, punkt 66.* Komisjon leiab, et see soovitus on täielikult ellu viidud. Nagu kontrollikoda on tunnistanud, avaldab komisjon kõik aruanded osana integreeritud finants- ja vastutusaruannete paketist, pidades täielikult kinni kaasseadusandjate kokkulepitud tähtaegadest. On leitud, et võimaluse korral, näiteks raamatupidamise aastaaruannete puhul, võimaldab juhtimiskord esitada vajalikku teavet varem. Enne integreeritud finants- ja vastutusaruannete paketti lisamist auditeerib kontrollikoda raamatupidamisaruandeid põhjalikult. Muudes valdkondades tähendavad kättesaadavate andmetega seotud piirangud seda, et andmeid ei ole võimalik oluliselt varem esitada. Põhjus, miks komisjon sai soovitusel üksnes osaliselt nõustuda, on asjaolu, et vajalike andmete esitamisel sõltub komisjon liikmesriikidest. Komisjon märgib, et kontrollikoda otsustas avaldada ELi eelarve tulemuslikkust käsitleva aruande aasta lõpu poole, et oleks rohkem aega kontrollida teavet, mida komisjon integreeritud finants- ja vastutusaruannete paketis esitab.

*Vastus 2. soovitusel alapunktile f, punkt 66.* Juhtimise ja vastutuse eesmärgil esitavad komisjoni talitused järjepideva meetodika alusel parima hinnangu veamäära kohta oma vastutusalas. Arvesse võetakse kogu asjakohast teavet, sealhulgas audititulemusi statistiliselt esindavate valimite põhjal ning lähtuvalt ametialasest arvamusest. Peale selle esitatakse iga-aastases haldus- ja tulemusaruandes riski sisaldavad hinnangulised summad maksete tegemise ajal ja riski sisaldavad hinnangulised summad programmi lõpetamise ajal pärast seda, kui on võetud kõik parandusmeetmed alusetult makstud summade sissenõudmiseks.

Seega on hinnangulise veamäära kindlaksmääramiseks kasutatav meetodika ühtlustatud ja kogu komisjonis järjepidev, võimaldades samal ajal võtta arvesse eelarve täitmise viiside ja valdkondlike programmide eripärasid.

2018. ja 2019. aasta haldus- ja tulemusaruandes lihtsustas komisjon hinnangulist veamäära käsitlevat teavet veelgi, et paremini selgitada põhimõtteid „vearisk maksete tegemisel“ ja „vearisk programmi lõpetamisel“, mida kõik talitused järjepidevalt kohaldavad (vt 2018. aasta haldus- ja tulemusaruanne, lk 151, ja 2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne, lk 56). Täieliku läbipaistvuse tagamiseks on 2. lisas (2018. aasta haldus- ja tulemusaruanne) ja 3. lisas (2019. aasta haldus- ja tulemusaruanne) avalikustatud aruannete aluseks olev teave, mis on kogutud volitatud eelarvevahendite käsutaja tasandil ning mida kasutatakse maksete tegemisel ja programmi lõpetamisel esineva veariski arvutamiseks kogu komisjoni kohta.

Seoses ühtekuuluvuse valdkonnaga kohandasid peadirektoraadid oma 2018. ja 2019. aasta tegevusaruannetes 5. võtmetähtsusega tulemuslikkuse põhinäitajat (veariski sisaldav summa maksete tegemisel) vastavalt kontrollikoja taotlusele, kasutades veamäärasid, mille komisjoni talitused olid kontrollikoja läbivaatamist arvesse võttes lõpetatud majandusaastate kohta kinnitanud. Mis puudutab 2019. aasta tegevusaruandeid, siis esitab komisjon tegevusaruannetes ERFi, Ühtekuuluvusfondi ja ESFi veamäärad, mis koondatuna jäävad ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas vahemikku 2,3–3,3 % (vt selgitus 5.9).

*Vastus 2. soovitusel alapunktile g, punkt 66.* Komisjon leiab, et see soovitus on täielikult ellu viidud. Komisjon on avaldanud aruande oma juhtimiskorra kohta ja täiendab seda iga-aastastes haldus- ja tulemusaruannetes igal aastal esitatava teabega peamiste arengusuundade kohta seoses selle korra rakendamisega. Vajaduse korral ajakohastatakse juhtimiskorda. Institutsioonilisest üleminekust tingitud muudatused on juba avaldatud teatises „Euroopa Komisjoni töömeetodid“ (P(2019) 2) ja

kajastuvad 2020. aasta juunis läbi viidud juhtimiskorra ajakohastamises (C(2020) 4240). Konkreetset küsimust auditi järelevalvekomitee koosseisu kohta on käsitletud vastustes 1. soovitusel ja 2. soovituse alapunktile h.

*Vastus 2. soovituse alapunktile h, punkt 66.* Komisjon leiab, et see soovitus on täielikult ellu viidud. Komisjon on jätkuvalt seisukohal, et kontrollikoja osutatud auditi järelevalvekomiteesid käsitlev parim tava ei ole siseauditi järelevalvekomiteede puhul asjakohane, mis oli ka põhjus, miks soovitusel auditi ajal osaliselt nõustuti. Mis puudutab auditi järelevalvekomitee sõltumatute liikmete arvu, siis järgib komisjon täielikult kohaldatavat õigusraamistikku, nimelt finantsmäärust. Finantsmääruse artiklis 123 on sätestatud, et iga liidu institutsioon võtab arvesse oma organisatsioonilist sõltumatust ja sõltumatu eksperdiarvamuse olulisust. Finantsmäärusega ei kohustata liidu institutsioone auditi järelevalvekomiteesid looma. Sellega nähakse ette siseauditi järelevalvekomiteed, mille roll on kavandatud spetsiaalselt ELi institutsioonide jaoks, mis on ainulaadses keskkonnas ainulaadse õiguskorra alusel tegutsevad ainulaadsed organid. Samuti tunnistatakse finantsmääruses, et iga institutsioon tegutseb eripärasel keskkonnas ja peab korraldama oma tegevuse vastavalt sellele täiesti sõltumatult. Sõltumatu eksperdiarvamuse olulisust tunnistatakse auditi järelevalvekomitee praeguse koosseisu puhul, kuhu kuulub kolm välisliiget. Auditi järelevalvekomitee ametijuhendiga on ette nähtud, et ametisse võib nimetada kuni neli välisliiget. Komisjon on teinud oma otsused auditi järelevalvekomitee koosseisu kohta täiesti läbipaistvalt (C(2017) 2225 final).

**Eriaruanne nr 31/2016 „Vähemalt iga viies euro ELi eelarvest kliimameetmetele: plaanid on kõrgelennulised, kuid ebaõnnestumise oht suur“**

*Vastus 2. soovituse alapunktile a, punkt 95.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt. Kuigi komisjon ei lisa põhjalikku teavet kliimameetmete erieesmärkide saavutamisel tehtud edusammude kohta kõikidesse asjakohastesse iga-aastastesse tegevusaruannetesse, kaalub ta võimalust oma aruandlust perioodil 2021–2027 veelgi parandada.

*Vastus 3. soovitusel, punkt 96.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt. Energialiidu ja kliimameetmete juhtimist käsitleva määruse (EL) 2018/1999 alusel nõutavad lõimitud riiklikud energia- ja kliimakavad on vahend, mille kaudu liikmesriigid kirjeldavad oma eesmärgid seoses leevendamise- ja kohanemismeetmetega ning vastavaid investeeringuid, mis on vajalikud nende eesmärkide täitmiseks.

[https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/national-energy-and-climate-plans-necps\\_et](https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/national-energy-and-climate-plans-necps_et).

*Vastus 4. soovitusel, punkt 100.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt. Soovitus on täielikult ellu viidud sel määral, mil komisjon sellega nõustus, sest piirkonna looduslikust või muust eripärasest tingitud piiranguid kompenseerivate toetuste kliimakoefitsienti on kohandatud.

Komisjon leiab, et kavandatud 100 % kliimakoefitsient on asjakohane kõikide EAFRD sekkumiste puhul, mis on kavandatud keskkonna ja kliimaga seotud erieesmärkide raames. Eelkõige käsitlevad põllumajanduse keskkonna- ja kliimakoostused mitut omavahel lahutatult seotud keskkonna- ja kliimaeesmärki ning on olulised ökosüsteemide vastupanuvõime tugevdamiseks, et need suudaksid kliimamuutustega kohaneda. Nende kohustuste mitmekesisust ja keerukust arvesse võttes muudaks iga juhtumi eraldi käsitlemine ka jälgimise äärmiselt koormavaks ja tulemused ei oleks võrreldavad. EAFRD puhul kavandatud kontrollikoefitsientidega luuakse tasakaal kliimaga seotud kulutuste mõistlikult usaldusväärse prognoosi ja halduskoormuse minimeerimise vahel.

*Vastus 5. soovitusel, punkt 102.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt.

*Vastus 6. soovitusel alapunktile b, punkt 103.* Komisjon on lisanud kliimaga seotud tulemusnäitajad ettepanekusse programmi LIFE kohta perioodil 2021–2027.

*Vastus 7. soovitusel alapunktile a, punkt 109.* Komisjon nõustus soovitusel osaliselt.

*Vastus 7. soovitusel alapunktile b, punkt 109.* Komisjon ei nõustunud selle soovitusel, kuid teavitas kontrollikoda, et ÜPP reformi käsitlevas ettepanekus seatakse suuremad keskkonna- ja kliimaeesmärgid. Ettepanek sisaldab jõulisi elemente kliima- ja keskkonnanäitajate ja -nõuete üldise toetamise tõhustamiseks (tagasilanguse vältimise põhimõte), sealhulgas eesmärkidel põhinev lähenemisviis EAGFi ja EAFRD toetuse puhul, uusi turba ja märgalade kaitse nõudeid hõlmav tõhusam tingimuslikkus, uued ökokavad ning kliima ja keskkonnaga seotud sihtotstarbeline toetus maaelu arengu raames.

EMKFi eelarvest toetatakse 2020. aasta järgsel ajal eelduste kohaselt 30 % ulatuses kliimaeesmärke. Kõikidele 2020. aasta järgsel ajal EMKFi raames tehtavatele kulutustele määratakse kliimakoefitsiendid (Rio markerid) (EMKFi määruse IV lisa), mis võimaldab kõiki kulutusi kontrollida ja kliimaga seostada.

Peale selle kuulub ligikaudu 90 % EMKFi tegevusest eelduste kohaselt ühissätete määruse 2. poliitikaeesmärgi alla, millega rõhutatakse keskkonnahoidlikku ja vähese CO<sub>2</sub>-heitega tegevust ning kliimamuutustega kohanemist ja riskiennetust ja -juhtimist toetavat tegevust.

#### **Eriaruanne nr 34/2016 „Toidu raaskamise vastane võitlus: ELi võimalus parandada toiduainete tarneahela ressursitõhusust“**

*Vastus 1. soovitusel, punkt 84.* 11. detsembril 2019 vastu võetud Euroopa roheline kokkuleppega nähakse ette strateegia „Talust taldrikule“ vastuvõtmine, et kujundada õiglane, tervislik ja keskkonnahoidlik toidusüsteem. Strateegia „Talust taldrikule“ võeti vastu 20. mail 2020. Toidukao ja toidu raaskamise vältimine on selle strateegia lahutamatu osa. Mitu meetet kehtestati eraldi jaos ja toidukadu käsitletakse ka strateegia muudes meetmetes.

*Vastus 2. soovitusel alapunktile c, punkt 86.* EFSA töö põhjal võttis komisjon vastu teatise, milles esitatakse toiduohutuse juhtimise süsteeme käsitlevad suunised toidu jaemüügi, sealhulgas toidu annetamise kohta (komisjoni teatis C/2020/294, vastu võetud 12. juulil 2020<sup>6</sup>).

Seoses toidu raaskamist põhjustava märgistamise ärahoidmisega uurib komisjon võimalusi tagada, et kuupäevade märgistamist paremini kasutatakse ja mõistetakse. 2020. aasta mais vastu võetud strateegia „Talust taldrikule“ kohaselt koostab komisjon 2022. aastaks ettepaneku kuupäevade märgistamist käsitlevate ELi eeskirjade läbivaatamise kohta. Ka EFSA teaduslikule tööle tuleb kasuks asjakohaste ELi eeskirjade läbivaatamine.

*Vastus 3. soovitusel alapunktile a, punkt 87.* Komisjon leiab, et see soovitus on täielikult ellu viidud. 31. märtsil 2020 sai komisjon väliselt töövõtjalt lõpliku versiooni katseprojekti aruandest toidu ümberjaotamist käsitlevate liikmesriikide poliitika- ja õigusraamistike kaardistamise ja analüüsi kohta, mille olid eelnevalt heaks kiitnud ELi toidukao ja toidujäätmete platvormis osalevad

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:199:FULL&from=ET>.

liikmesriikide esindajad<sup>7</sup>. Kõnealust heakskiitu peeti vajalikuks, arvestades põhjalikku analüüsi, mis sisaldab teavet kõikide liikmesriikide kohta.

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

*Vastus 2. soovitusel, punkt 127.* Komisjon ei olnud selle soovitusel nõus.

Perioodi 2014–2020 kohta arvutab komisjon EAFRD puhul järgmiste näitajate väärtused: teatatud veamäär ja kohandatud veamäär makseasutuse tasandil igal aastal ning veariski sisaldav hinnanguline lõplik summa fondi tasandil. Sarnaselt perioodile 2007–2013 esitab komisjon perioodi 2014–2020 programmide kohta oma iga-aastastes tegevusaruannetes iga makseasutuse bilanssi käsitleva teabe programmi lõpetamise ajal ning see hõlmab veariski sisaldavat summat.

Võttes arvesse ÜPP uut rakendamismudelit pärast 2020. aastat, minnakse 2020. aasta järgsel perioodil vastavuspõhiselt süsteemilt üle tulemuspõhisele süsteemile. Pärast seda, kui on vastu võetud 2020. aasta järgset perioodi reguleeriv uus õiguslik alus, kohandab komisjon teabe esitamist iga-aastastes tegevusaruannetes.

*Vastus 3. soovitusel, punkt 127.* Komisjon ei olnud selle soovitusel nõus. Komisjon on vastavates iga-aastastes tegevusaruannetes eelarvepädevoid institutsioone täielikult läbipaistvalt teavitanud ja jätkab aastatel 2021–2027 nende teavitamist programmide lõpetamise tulemustest, isegi kui valdkondlikud õigusaktid kõnealust kohustust ei sisalda.

*Vastus 4. soovitusel, punkt 131.* Komisjon ei olnud selle soovitusel nõus. Selleks et tagada sujuv üleminek ÜPP praeguselt perioodilt järgmisele ning vältida katkestusi mitmeaastases tegevuses, esitas komisjon 31. oktoobril 2019 üleminekumääruse ettepaneku (COM(2019) 581 final). Praegu arutavad kaasseadusandjad kõnealust ettepanekut, millega kehtestatakse üleminekusätted Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) ja Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) toetuse kohta.

---

<sup>7</sup> 31. märtsil 2020 avaldatud lõplik aruanne on kättesaadav aadressil <https://data.europa.eu/doi/10.2875/406299> (aruande põhiosa) ja <https://data.europa.eu/doi/10.2875/873698> (lisa).

## AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2020.

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika põhineb [Euroopa Kontrollikoja otsusel 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 \(CC BY 4.0\)](#). See tähendab, et taaskasutamine on lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Taaskasutaja ei tohi moonutada dokumentide algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi. Kui luba on saadud, tühistab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks peate küsima luba otse autoriõiguse omajatelt

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla ega ole teile litsentsitud.

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.

Euroopa Kontrollikoja logo kasutamine

Euroopa Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.



Euroopa Kontrollikoda kontrollis ELi eelarvest rahastatavate ELi rahastamisprogrammide tulemusi, tuginedes komisjoni ja muude allikate tulemuslikkuse alasele teabele, sealhulgas oma hiljutiste auditite ja ülevaadete koostamisel tehtud tööle. Kontrollikoda hindas ka seda, kuidas komisjon koostas 2019. aasta haldus- ja tulemusaruande ning ELi 2021. aasta eelarvele lisatud programmiaruaanded ning kas need aruaanded annavad selge, tervikliku ja tasakaalustatud ülevaate ELi eelarve tulemuslikkusest.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus