III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 4/2020

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4 ja artikli 322 lõike 1 punktile a)

ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 seoses majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi raames ettenähtavate erakorraliste lisavahendite ja rakenduskorraga, et toetada COVID-19 pandeemiaga seotud kriisi tagajärgede kõrvaldamist ning ettevalmistuste tegemist majanduse taastamiseks rohelisel, digitaalsel ja vastupidaval viisil (REACT-EU) (2020/0101 (COD)), ja muudetud ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi, õiglase ülemineku fondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad (2018/0196 (COD))

(2020/C 272/01)

SISUKORD

	Punkt	*Lehekülg*
Sissejuhatus	1-4	2
Meie hinnang REACT-EU ettepaneku kohta (COM (2020) 451)	5-21	3
Täiendavate rahaliste vahendite kasutamine kriisi tagajärgedega tegelemiseks	6-9	3
Rahaliste vahendite eraldamine liikmesriikidele	10-11	4
Vahenditega seotud programmitöö	12-16	5
Järelevalve ja hindamine	17-19	6
Pettuseoht	20-21	7
Meie hinnang perioodi 2021–2027 ühissätete määruse muudetud ettepaneku kohta (COM(2020) 450)	22-29	7
Meetmete ajaline piiramine	24	7
Paindlikkus eelarvestamisel	25-26	8
Programmitöö ja järelevalve	27-29	8
Lõppmärkused	30-33	9
I lisa. Arvamused, mis on seotud ühtekuuluvuspoliitika seadusandliku ettepanekuga programmiperioodiks 2021–2027 ja mille kontrollikoda on esitanud 13. juuli 2020. aasta seisuga		10
II lisa. COVID-19-ga seotud arvamuste taotlused, mis on kontrollikojale esitatud 13. juuli 2020. aasta seisuga		11

Sissejuhatus

1. COVID-19 pandeemia avaldab jätkuvalt kodanike eludele sügavat mõju. EL on juba kriisi ohjamiseks rakendanud mitmesuguseid meetmeid, mille seas on:

— viiruse leviku piiramine;

— meditsiinivarustuse kättesaadavuse tagamine;

— ravi ja vaktsiinide alaste teadusuuringute edendamine;

— töökohtade, ettevõtjate ja majanduse toetamine.

Nendest punktidest viimase jaoks on EL esitanud 750 miljardi euro suuruse paketi „Next Generation EU“, millega toetatakse liikmesriikide jõupingutusi pandeemia sotsiaal-majandusliku mõju minimeerimiseks ja kestliku majanduskasvu teele naasmiseks ([1]).

2. Euroopa Kontrollikoja käesoleva arvamuse teema on kaks hiljutist ühtekuuluvuspoliitika valdkonna ettepanekut, mis on mõlemad seotud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde reguleeriva õigusakti, ühissätete määrusega:

— paketi „Next Generation EU“ raames programmiperioodi 2014–2020 ühissätete määruse muudatus, mille kohaselt tehtaks perioodil 2020–2022 kättesaadavaks täiendavad 58 miljardit eurot ([2]). Seda ettepanekut teatakse nimetusega „REACT-EU“: ühtekuuluvuse huvides ja Euroopa territooriumidele antav taasteabi, ja

— komisjoni 2021.–2027. aasta ühissätete määruse ettepaneku muudatus, mida seadusandjad veel arutavad ja millega nähakse ette mehhanismid, mida saab kiiresti rakendada, kui ELi peaks lähiaastatel veel mõni kriis tabama ([3]).

3. Euroopa Komisjoni ettepaneku õiguslik alus tähendab, et konsulteerimine Euroopa Kontrollikojaga on kohustuslik. Saime ametlikud taotlused nõukogult vastavalt 8. juunil 2020 ja 10. juunil 2020 ning Euroopa Parlamendilt mõlema ettepaneku kohta 9. juunil 2020. Komisjoni ettepanekud on omavahel seotud, mis on sõnaselgelt välja toodud mõlema ettepaneku seletuskirjas. Seda arvesse võttes ja kuna peame vastama väga kiiresti, otsustasime esitada arvamused mõlema ettepaneku kohta koos ühes dokumendis. Käesoleva dokumendiga täidetakse seetõttu mõlema ettepaneku konsulteerimise nõue. Punktid 5–21 puudutavad REACT-EU ettepanekut ja punktid 22–29 ühissätete määruse muudetud ettepanekut aastateks 2021–2027. Võrdluseks on ***I lisas*** loetelu kõigist meie arvamustest, mis on seotud programmiperioodiga 2021–2027 ja mille oleme avaldanud enne 13. juulit 2020.

4. Meil on palutud esitada mitu arvamust kavandatud õigusaktide kohta seoses COVID-19-ga (vt ***II lisa***). Esimese neist avaldasime 15. aprillil 2020, ([4]) käesolev on teine arvamus. Meie eesmärk on hõlbustada käesoleva arvamusega seadusandjatel komisjoni ettepaneku kaalumist. Tuginedes meie kogemusele õigusaktide ettepanekute läbivaatamisel ning nõuetele vastavuse ja usaldusväärse finantsjuhtimise hindamisel, oleme kindlaks teinud mõned ELi rahaliste vahendite kasutamise üldpõhimõtted, millest seadusandjatel võib abi olla, eriti COVID-19-ga seotud / erakorraliste meetmete väljatöötamisel – vt ***1. selgitus***. Kasutasime neid põhimõtteid ettepanekute hindamisel üldise raamistikuna.

([1]) Komisjoni teatis „ELi eelarve, mis toetab Euroopa majanduse taastekava“, 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

([2]) Komisjoni ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 seoses majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi raames ettenähtavate erakorraliste lisavahendite ja rakenduskorraga, et toetada COVID-19 pandeemiaga seotud kriisi tagajärgede kõrvaldamist ning ettevalmistuste tegemist majanduse taastamiseks rohelisel, digitaalsel ja vastupidaval viisil (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Komisjoni muudetud ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi+, Ühtekuuluvusfondi, õiglase ülemineku fondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavad finantseeskirjad (COM (2020) 450 final).

([4]) Arvamus nr 3/2020 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 ja määrust (EL) nr 1301/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel COVID-19 puhangu tõttu (2020/0054(COD)).

1. selgitus

ELi vahendite hädaolukorras kasutamist reguleerivad põhimõtted

1) *Asjakohasus:* selge sekkumisloogika peab näitama, kuidas rahastamine rahuldab vajadused ja õigustab ELi toetuse lisaväärtust.

2) *Sihipärasus:* rahastamine peab olema maksimaalse mõju tagamiseks suunatud kõige suuremate vajadustega valdkondadele ja toetusesaajatele.

3) *Lihtsus:* toetus peab olema kergesti hallatav, tagades samal ajal toetusesaajatele minimaalse koormusega eesmärkide saavutamise.

4) *Kooskõlastamine:* ELi toetus peab olema tõhusalt kooskõlastatud teiste ELi toetusskeemidega ning ELi ja riiklike toetusmeetmetega.

5) *Ajastus:* ELi toetus peab olema liikmesriikidele ja seega ka toetusesaajatele õigel ajal kättesaadav. Meetmeid võib rakendada ainult seni, kuni vaja.

6) *Läbipaistvus ja vastutus:* komisjon ja liikmesriigid peaksid vastutama selle eest, kuidas nad ELi vahendeid kasutavad. Hädaolukorra meetmete rakendamise jälgimine ja seeläbi läbipaistvuse säilitamine võib olla keeruline, ent on vastutuse tagamiseks äärmiselt oluline.

7) *Usaldusväärne finantsjuhtimine (kulutustele vastav tulu):* olukorras, kus liikmesriigid peavad uued rahalised vahendid ära kasutama piiratud aja jooksul, ei tohi raha ärakasutamist eelistada hea hinna ja kvaliteedi suhte tagamisele.

8) *Järelevalve ja aruandlus:* vastutuse tagamise hõlbustamiseks tuleb kehtestada järelevalvekord ning esitada haldajatele täpsed ja usaldusväärsed andmed, et teha praktilistele kogemustele toetudes parandusi.

9) *Hindamine:* otsuste tegemisel tuleks kasutada programmitöö ja meetme tasandil tehtud hindamisi. Kui eelhindamiseks ei ole piisavalt aega, tuleb näha ette liikmesriigi tasandi järelhindamine, mida komisjon saab kasutada.

10) *Teadlikkus pettusest/kuritarvitamisest:* kuna hädaolukorra meetmete alusel väljamakstav ELi toetusesumma on märkimisväärne ja mõningaid menetlusnõudeid lõdvendatakse, kaasneb suurem eeskirjade eiramise ja pettuseoht. Kõik avaliku sektori rahaliste vahendite haldamises osalevad organisatsioonid peavad sellistele ohtudele eritähelepanu pöörama.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Meie hinnang REACT-EU ettepaneku kohta (COM (2020) 451)

5. Komisjon soovib selle ettepanekuga kasutada täielikult ära ELi eelarve võimalused, et kaasata investeeringuid ja kiirendada rahalise toetuse andmist majanduse taastamise esimestel otsustavatel aastatel. Meie arvamus puudutab ettepaneku järgmisi aspekte:

— täiendavate rahaliste vahendite kasutamine kriisi tagajärgedega tegelemiseks;

— rahaliste vahendite eraldamine liikmesriikidele;

— vahenditega seotud programmitöö;

— järelevalve ja hindamine;

— pettuseoht.

Täiendavate rahaliste vahendite kasutamine kriisi tagajärgedega tegelemiseks

Põhipunktid

— Kui liikmesriikidele tehakse lisarahastus kiiresti kättesaadavaks, eeldab see kõigi asjakohaste õigusaktide kiiret vastuvõtmist.

— Kuna mõnes liikmesriigis kasutatakse rahalisi vahendeid ära aeglasemalt, ei pruugi nad suuta lisaraha tõhusalt ära kasutada.

6. 58 miljardit eurot, mis komisjoni ettepaneku kohaselt REACT-EU kaudu kasutusele võetakse, täiendab varasemaid meetmeid, millega reageeriti viivitamatult pandeemia tagajärgedega tegelemiseks ([5]). REACT-EU on kavandatud lühikese ja keskmise aja jooksul rakendatava meetmena, mille eesmärk on rajada alus ELi taastumisele. Ettepaneku kohaselt on REACT-EU raames 2020. aastal ette nähtud 5 miljardit eurot, suurem osa uutest vahenditest ehk 42 miljardit eurot seotakse kulukohustustega 2021. aastal ja viimane, 11 miljardi euro suurune osamakse 2022. aastal.

7. ELi majanduse toetamiseks lisavahendite kiireks kasutuselevõtuks on vaja lisaks ettepaneku REACT-EU kiirele vastuvõtmisele võtta vastu ka muudetud mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020 ja omavahendite otsus, mille alusel nähakse ette uus rahastamine. Nimetatud ettepanekute vastuvõtmisega viivitamisega kaasneb REACT-EU jõustumise edasilükkumise oht.

8. Meie varasemad kogemused näitavad, et liikmesriikidele rahaliste vahendite eraldamisest üksi ei piisa: neil peab olema ka vahendite tõhusaks kasutamiseks vajalik aeg ja haldussuutlikkus. Oleme varem näinud, et programmiperioodi lõpus esinevad erilised riskid „kuna vajadus raha kiiresti ära kulutada [st kättesaadavad vahendid ära kasutada] võib kaasa tuua kulutõhususe aspektide ebapiisava arvessevõtmise“ ([6]). Juhime tähelepanu eelkõige asjaolule, et mõned liikmesriigid, keda COVID-19 pandeemia tõenäoliselt kõige rängemalt mõjutab, kuuluvad ka riikide hulka, kelle vahendite kasutamise määrad on praegusel programmitöö perioodi madalaimad ([7]). Oma ettepanekutes on komisjon võtnud meetmeid liikmesriikide koormuse vähendamiseks, näiteks tehes 50 % 2020. aastaks ettenähtud lisavahenditest eelmaksetena kohe kättesaadavaks ([8]). Siiski jääb oht, et mõned liikmesriigid ei pruugi olla võimelised neile kättesaadavaid vahendeid ära kasutama ning kulutõhusust tagama ([9]).

9. Komisjon teeb ettepaneku koguda suurem osa lisavahenditest finantsturgudelt laenamise kaudu ([10]). Erinevalt tavapärastest ELi kulutuste rahastamise viisidest, mis põhinevad liikmesriikide osamaksetel, kaasnevad selle meetodiga intressi tõttu lisakulud. Seda probleemi ei käsitleda aga REACT-EU ettepanekus otseselt ja see ei piirdu vaid selle ettepanekuga. Seetõttu ei käsitleta seda ka käesolevas arvamuses. Võime seda küsimust arutada hiljem eraldi dokumendis.

Rahaliste vahendite eraldamine liikmesriikidele

Põhipunkt

Ettepanek hõlmab uut meetodit liikmesriikidele lisavahendite eraldamiseks, mida võib moonutada asjaolu, et arvutustes kasutatakse töötuse kohta mitteesinduslikke andmeid.

10. Nagu oleme varem täheldanud, ([11]) reguleeritakse ühtekuuluvusvahendite eraldamist mitme suhteliselt keerulise protsessiga, milles arvestatakse mitmesuguseid majanduslikke, sotsiaalseid ja poliitilisi elemente. Vahendite eraldamine on veel keerukam kriisiolukorras, kui need tuleb kättesaadavaks teha lühikeste tähtaegade jooksul ja kiiresti muutuvates oludes. Juhime sellega seoses tähelepanu ettepanekule võtta kasutusele erakorraliste lisavahendite sihtotstarbeline eraldamise meetod ning eelkõige lisada peale tavapäraste ühtekuuluvuskriteeriumide spetsiifilised näitajad ja läbivaatamismehhanismid, mille eesmärk on anda ettekujutus kriisi suhtelisest mõjust riikide majandusele (mõõdetuna SKPga) ja töötusele ([12]).

([5]) Koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus (CRII) ja koroonaviirusele reageerimise investeerimisalgatus+ (CRII+).
([6]) Eriaruanne nr 17/2018 „Komisjoni ja liikmesriikide meetmed perioodi 2007–2013 programmide viimastel aastatel olid suunatud vahendite madala kasutusmäära probleemile, kuid ei keskendunud piisavalt tulemustele“, punkt 82.
([7]) ELi ülevaade rakendamisest riikide kaupa – valimise ja kulutamise kogukulud protsendina kavandatust (tulpdiagramm), kättesaadav aadressil https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 92b lõige 7 (COM(2020) 451 final).
([9]) Eriaruande nr 17/2018 4. soovitus.
([10]) Komisjoni muudetud ettepanek Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse kohta, uue artikli 3b kõike 1 punkt a, 28.5.2020 (COM(2020) 445 final).
([11]) Teema kiirülevaade nr 03/2019 „Ühtekuuluvuspoliitika vahendite eraldamine liikmesriikidele aastatel 2021–2027“.
([12]) Muudetud määruse (EL) nr 1303/2013 VIIa lisa punkti 1 alapunktid a i, b ii ja c ii (COM(2020) 451 final).

11. Need uued sätted on kooskõlas komisjoni eesmärgiga toetada neid liikmesriike „*kelle majandust on [pandeemia] kõige rängemalt tabanud ja kelle suutlikkus [—] taastada on kõige väiksem*“. Selle eesmärgi saavutamine sõltub arvutustes piisavalt ajakohaste andmete kasutamisest. 2020. ja 2021. aastal eraldavate vahendite (mis moodustavad 82 % lisavahendite kogusummast) jaoks kasutatavate töötuse määrade arvutamise võrdlusperiood on 2020. aasta juuni kuni august. Liikmesriikides, kus nimetatud perioodil rakendatakse veel ajutisi töökohtade säilitamise kavasid, võib see põhjustada töötuse tegeliku määra hindamist väiksemaks, sest töötuse määrad suurenevad tõenäoliselt pärast nende kavade rakendamise lõpetamist.

Vahenditega seotud programmitöö

Põhipunktid

— Kulukohustuste võtmise perioodi pikendamine paneb lisasurve liikmesriikide võimele kasutada lisarahastust kooskõlas eeskirjade ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega.

— Ettepanekuga nähakse mõistlikult ette, et uute vahendite haldamiseks liikmesriikides kasutatakse praeguseid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldusstruktuure.

— Liikmesriigid ei ole kohustatud kirjeldama, kuidas nad kavatsevad lisavahendeid kooskõlastada, ning sellega kaasneb ELi toetuse killustumise ja dubleerimise oht.

12. Komisjon teeb ettepaneku pikendada kulukohustuste võtmise tähtaega kahe aasta võrra, 2022. aastani. Liikmesriigid, kes otsustavad kasutada täiendavat toetust REACT-EU raames, peavad oma kehtivat rakenduskava muutma või esitama uue. Muudetud mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 ja omavahendite otsuse õigeaegsest vastuvõtmisest olenevalt tuleks need muudatused 2020. ja 2021. aasta osamaksete jaoks ette valmistada ja läbi rääkida 2020. aastal ja uuesti 2022. aasta osamakse jaoks 2021.–2022. aastal. Läbirääkimised toimuvad tõenäoliselt samal ajal kui perioodi 2021–2027 programmide ettevalmistamine ja arutamine ning mõlema programmiperioodiga seotud rakenduskavade rakendamine. See oleks kõigi osaliste jaoks tõsine katsumus.

13. Lisaks ohule, et perioodi 2021–2027 algus lükkub veel kaugemale, jääb 2022. aasta osamakse eraldamise tõttu liikmesriikidele uute vahendite kulutamiseks ka suhteliselt vähe aega, millega kaasneb oht, et nad peavad vahendite ärakasutamist kulutõhususe aspektide arvesse võtmisest tähtsamaks – põhimõte „*kasuta või kaota*“.

14. Ettepanekuga nähakse ette, et REACT-EU raames tehakse lisavahendid kättesaadavaks ainult nendele asutustele, kes olid juba kehtivate kavade raames selleks otstarbeks määratud; vahendid makstakse välja perioodi 2014–2020 kehtivate rakenduskavade kaudu eraldi prioriteetsete suundade raames ja/või uute spetsiaalsete rakenduskavade kaudu ning need koondataks uue horisontaalse valdkondliku eesmärgi alla ([13]). Need on komisjoni ja liikmesriikide vahelistest läbirääkimistest olenevad positiivsed elemendid, kuna peaksid muutma programmitöö lihtsamaks, soodustama kohaliku tasandi kulutuste usaldusväärsemat põhjendamist ja aitama komisjonil kulutusi jälgida. Oleme varem märkinud, et perioodi 2014–2020 rakenduskavad põhinesid suuresti kindlal sekkumisloogikal, ([14]) ja leidnud, et investeeringute suunamine aitas tagada rahaliste vahendite kasutamisel vastutuse ELi kodanike ees ([15]).

15. Märgime siiski, et ettepanekuga ei nõuta asutustelt kulutustest aru andmist konkreetsete sekkumiskoodide alusel ja seda ka ettepaneku alusel lubatud uute toetusvormide, näiteks VKEde käibekapitali rahastamise korral. Märgime, et seevastu komisjoni ühissätete määruse muudetud ettepanekus aastateks 2021–2027 kehtestati spetsiaalne sekkumiskood (vt punkt 28). Jääb selgusetuks, miks REACT-EU jaoks ei ole sellist sekkumiskoodi esitatud.

([13]) Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 92b lõiked 8 ja 10 (COM(2020) 451 final).

([14]) Eriaruanne nr 2/2017 „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle“, punktid 81–83.

([15]) Arvamus nr 3/2020 ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 ja määrust (EL) nr 1301/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel COVID-19 puhangu tõttu (2020/0054(COD)), punkt 11.

16. Ettepanekuga määratakse kindlaks ulatuslikud valdkonnad, kus uut rahastust tuleks kasutada, ent liikmesriigid saavad oma äranägemisel otsustada, mis tüüpi projekte nad rahastavad ([16]). Ettepanekuga antakse asutustele ka märkimisväärne vabadus eraldatud vahendite ümberpaigutamiseks eri fondide ja investeeringute tüüpide vahel ([17]). Seesugune suurem paindlikkus on COVID-19 kriisi oludes põhjendatud. Märgime siiski, et ettepanekuga ei panda liikmesriikidele kohustust avaldada, kuidas nad kavatsevad sekkumisi eri rakenduskavade ja perioodide vahel kooskõlastada, et rahaline toetus jõuaks sinna, kus seda kõige rohkem vajatakse. Kooskõlastamise puudumisel tekib ELi toetuse killustumise või dubleerimise oht, eriti liikmesriikides, kus on mitu rakenduskava.

Järelevalve ja hindamine

Põhipunktid

— Kohustuslike ühiste näitajate puudumine muudab ELi tasandil tõhususe hindamise keeruliseks.

— Puudub nõue teha konkreetselt REACT-EU lisarahastuse järelhindamist, mis vähendab komisjoni võimalusi koguda teadmisi tulevaste kriiside tarbeks.

17. Oleme varem märkinud, et komisjon saab ELi investeeringute tõhusust mõõta ja hinnata ainult juhul, kui on olemas asjakohane, usaldusväärne ja õigeaegne teave investeeringu väljundite ja tulemuste kohta ning kui seda teavet on võimalik koondada ([18]). Ehkki muudetud ettepanekuga nõutakse liikmesriikidelt REACT-EU raames tehtud investeeringute väljund- ja tulemusnäitajate kindlaksmääramist, ei sätestata ühtseid ELi tasandi näitajaid, mis hõlmaksid COVID-19-ga seotud tegevust ([19]).

18. Komisjon andis meile teada, et ta kavatseb liikmesriikidele edastada ühised näitajad. Need ei oleks kohustuslikud ja liikmesriikidel oleks võimalik määrata kindlaks oma programmipõhised näitajad. Oleme varem leidnud, et kuna liikmesriikidel oli perioodil 2014–2020 võimalus määrata kindlaks oma programmipõhised näitajad, kasutati umbes 9 000 eri näitajat, millega kaasnes ametiasutustele ja toetusesaajatele suur halduskoormus ([20]). Kõigile liikmesriikidele ühtsete kohustuslike näitajate puudumine tähendas seda, et ehkki tulemusi sai hinnata rakenduskava tasemel või piirkondade ja riikide kaupa, ei olnud võimalik tulemusi ELi tasandil koondada, mis piiras üldise tõhususe ja mõju hindamise ulatust. Seetõttu soovitasime, et tulemuslikkust puudutav teave peaks piirduma rangelt vaid vajalikuga ([21]). REACT-EU ettepanek ei käsitle seda küsimust.

19. Ettepanekuga pannakse liikmesriikidele kohustus teha REACT-EU raames vähemalt üks rahalise toetuse tulemuslikkuse, tõhususe ja mõju hindamine ([22]). Komisjon ei ole ettepaneku kohaselt kohustatud tegema konkreetselt REACT-EU järelhindamist. Selle asemel hinnatakse REACT-EU vahendite kasutamist koos teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega tavapäraste ühissätete määruse hindamisnõuete alusel ([23]). Meie arvates õigustaksid asjaolu, et REACT-EU on erakorraline meede, samuti teatavate menetlusnõuete lõdvendamine, uus rahastamise vorm ja eraldatavad märkimisväärsed summad REACT-EU konkreetset järelhindamist, et saada teadmisi võimalikele tulevastele kriisidele reageerimiseks. Märgime, et ettepanekus on elemente, mis lihtsustaks komisjonil järelhindamise tegemist, näiteks lisavahendite konkreetne valdkondlik eesmärk.

([16]) Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 92b lõige 8 (COM(2020) 451 final).
([17]) Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 92b lõige 5 (COM(2020) 451 final).
([18]) Infodokument „Ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse saavutamine“, punktid 40 ja 48, juuni 2019.
([19]) Määruse (EL) nr 1303/2013 muudetud ettepaneku põhjendus 14 (COM(2020) 451 final).
([20]) Eriaruande nr 2/2017 punktid 107 ja 110–113, joonised 11 ja 13.
([21]) Infodokument „Ühtekuuluvuspoliitika tulemuslikkuse saavutamine“, punkt 49, juuni 2019.
([22]) Määruse (EL) nr 1303/2013 uue kavandatud artikli 92b lõige 11 (COM(2020) 451 final).
([23]) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320), artikkel 57.

Pettuseoht

Põhipunkt REACT-EU raames nähakse ette märkimisväärne lisarahastus lühikese aja jooksul ja seetõttu kaasneb sellega suur eeskirjade eiramise ja pettuseoht, millele kõik sidusrühmad peavad tähelepanu pöörama.

20. REACT-EU raames kulutatakse lühikese aja jooksul märkimisväärne summa lisavahendeid, mis suurendab kontrollisüsteemidele avaldatavat survet. Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet Europol on hoiatanud, et *„selliseid majandusstiimuleid, nagu on esitatud COVID-19 pandeemia tagajärjel, kasutavad ära kurjategijad, kes püüavad välja petta avaliku sektori rahalisi vahendeid.“* ([24]). Ühes varasemas aruandes tõime esile mitmed pettusevastase võitluse juhtimise protsessi mõjutavad vajakajäämised ning kutsusime komisjoni ja haldusasutusi üles tõhustama liikmesriikide asutuste poolset pettuste avastamist, neile reageerimist ja koordineerimist ([25]).

21. Sellega seoses peame tervitatavaks komisjoni väljaöeldud kavatsust tugevdada pettuste ja eeskirjade eiramise vastaseid meetmeid ([26]). Euroopa Liidu rahaliste vahendite kaitsjana palume kõigil osalistel (komisjon, liikmesriigid ja nende asutused, Euroopa Parlament, Euroopa Prokuratuur, OLAF, Europol ja Eurojust) anda endast parim tõhusate pettusevastaste meetmete vastuvõtmiseks ja kohaldamiseks, et võidelda uute ohtudega, mis kaasnevad selliste majandusstiimulitega nagu REACH-EU.

Meie hinnang perioodi 2021–2027 ühissätete määruse muudetud ettepaneku kohta (COM(2020) 450)

22. Komisjon avaldas 29. mail 2018 seadusandliku ettepaneku ühissätete määruse kohta järgmiseks mitmeaastaseks finantsraamistikuks 2021–2027. See esialgne ettepanek oli meie arvamuse nr 6/2018 teema ([27]). 14. jaanuaril 2020 avaldas komisjon 29. mai 2018. aasta seadusandliku ettepaneku muudetud ettepaneku. See muudetud ettepanek oli meie arvamuse nr 2/2020 teema ([28]).

23. Viimase ettepanekuga, mis on käesoleva arvamuse teema, püütakse tugevdada ELi võimet reageerida erakordsetele ja ebatavalistele asjaoludele, võimaldades komisjonil ELi nõukogu otsuse alusel ([29]) ajutiselt reageerida kiiremini, kasutades meetmete võtmiseks rakendusotsuseid. See ettepanek ei piirdu COVID-19 olukorra potentsiaalse halvenemisega ega rahvatervist puudutavate hädaolukordadega üldiselt. See kehtiks kõigis olukordades, mille nõukogu tunnistab kriisiolukorraks. Meie arvamus puudutab ettepaneku järgmisi aspekte:

— meetmete ajaline piiramine;

— paindlikkus eelarvestamisel;

— programmitöö ja järelevalve.

Meetmete ajaline piiramine

Põhipunkt Ettepanekus ei täpsustata komisjonile antavate täiendavate volituste kehtivuse lõpptähtaega.

([24]) Europol, „Europol avab Euroopa finants- ja majanduskuritegude keskuse“, 5. juunil 2020. aastal avaldatud pressiteade, kättesaadav aadressil https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre.
([25]) Eriaruanne nr 6/2019 „ELi ühtekuuluvuspoliitika kulutustega seotud pettuste vastu võitlemine: korraldusasutused peavad tõhustama avastamist, reageerimist ja koordineerimist“, punkt 79 ja soovitused.
([26]) „ELi eelarve, mis toetab Euroopa majanduse taastekava“, 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).
([27]) Arvamus nr 6/2018 komisjoni 29. mai 2018. aasta ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2018) 375 final).
([28]) Arvamus nr 2/2020 (vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4 ja artikli 322 lõike 1 punktile a) komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2020) 23 final).
([29]) Kavandatud uus artikkel 15a (COM(2020) 450 final).

24. Ettepanekust ei selgu, millal ja missugustel tingimustel komisjonile antud ajutised volitused lõpevad. Nagu oleme varem täheldanud, peaksid seesugused erakordsed meetmed olema ajaliselt piiratud ja kehtima ainult seni, kuni vaja ([30]).

Paindlikkus eelarvestamisel

Põhipunkt

Ettepanekus ei põhjendata, miks eri programmiperioodidel järk-järgult rakendatavate tegevuste piirmäära langetamine 10 miljonilt eurolt 5 miljonile eurole ei piirdu ajutiste meetmetega.

25. Ühissätete määruse muudetud ettepanekuga selgitatakse tingimusi eraldiste ümberpaigutamiseks fondide vahel ([31]). Peame seda selgitust kiiduväärseks, sest see on kooskõlas meie esialgse arvamusega ühissätete määruse ettepaneku kohta. Kordame, et selliseid ümberpaigutamisi tuleks kasutada ainult kõige tungivamate vajaduste rahuldamiseks ([32]).

26. Ettepanekuga langetatakse ka eri programmiperioodidel järk-järgult rakendatavatele tegevustele kehtivat piirmäära 10 miljonilt eurolt 5 miljonile eurole ([33]). See ettepaneku element võimaldaks liikmesriikidele projektide rahastamisel rohkem paindlikkust ja hõlbustaks üldiselt raha ära kasutamist ([34]). See meede ei piirdu aga erandlikele ebatavalistele asjaoludele reageerimiseks rakendatavate ajutiste meetmetega, vaid kehtiks kõigile projektidele, sõltumata sellest, kas neid viiakse ellu kriisiolukorras.

Programmitöö ja järelevalve

Põhipunktid

— Ettepanek ei hõlma projektide tagasiulatuvast heakskiitmisest tuleneva tühimõju ohtu leevendavaid sätteid.

— Ettepanek hõlmab parandatud sätteid hädaolukordade tagajärgedega tegelemiseks eraldatud rahaliste vahendite jälgimiseks.

27. Ettepanekuga nähakse ette konkreetne rahastamiskord, mis aitab toime tulla erandlike ja ebatavaliste asjaoludega, sealhulgas antakse võimalus valida ja rahastada mõningaid tegevusi tagasiulatuvalt ([35]). Oleme varem leidnud, et projektide tagasiulatuva rahastamisega kaasneb tühimõju oht ja nende projektide puhul esineb tõenäolisemalt nõuetele vastavusega seotud vigu ([36]). Üks alternatiiv oleks piirata tagasiulatuva rahastamise võimalus selgelt kindlaksmääratud tüüpi projektidega, mis on erandlike asjaolude jaoks kõige sobivamad.

28. Kõnealuse ettepanekuga kehtestatakse spetsiaalsed sekkumiskoodid, et jälgida kõnealuste ajutiste meetmete raames VKEdele antud kapitalitoetuste ja hädaolukorra lahendamiseks vajalike elutähtsate seadmete ja varustuste jaoks antud toetusi ([37]). See on esimene samm läbipaistvuse suurendamise suunas ja perioodiks 2014–2020 kehtestatud sätetega võrreldes teretulnud parandus ([38]). Ettepanekusse võiks ka lisada, et nende hädaolukorras rakendatavate meetmete aktiveerimisel mõne tulevase kriisi korral täpsustab komisjon nõuetekohaselt sihipärase rahastamise tagamiseks tegevused, mida võib rahastada.

([30]) Arvamuse nr 3/2020 punkt 12.
([31]) Kavandatud uus artikkel 21 (COM(2020) 450 final).
([32]) Arvamuse nr 6/2018 punktid 27 ja 28 ning 2. soovitus.
([33]) Kavandatud uue artikli 111 lõike 1 punkt b (COM(2020) 450 final).
([34]) Eriaruande nr 17/2018 punkt 62.
([35]) Kavandatud uus artikkel 15a (COM(2020) 450 final).
([36]) Eriaruande nr 17/2018 punktid 63–69.
([37]) I lisa tabeli 1 kavandatud uus muudatus: „Kood 023a: VKEde käibekapitali rahastamine toetustena hädaolukorra lahendamiseks“ ja „Kood 095a: hädaolukorra lahendamiseks vajalikud elutähtsad seadmed ja varustus“ (COM(2020) 450 final).
([38]) Komisjoni ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 1303/2013 ja määrust (EL) nr 1301/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel COVID-19 puhangu tõttu (COM(2020) 138 final (menetlus 2020/0054 (COD)) ja komisjoni muudetud ettepanek ühissätete määruse kohta perioodiks 2021–2027 (COM(2020) 450 final).

29. Ettepanekus ei viidata sellele, et komisjon võiks määrata väljunditele ja tulemustele ühtsed tulemusnäitajad. Nagu REACT-EU ettepaneku kohta avaldatud arvamuse kontekstis märkisime (punkt 18), võimaldaksid ühtsed näitajad komisjonil erakordsetele ja ebatavalistele asjaoludele reageerimiseks antud rahalist toetust jälgida ja hõlbustaksid hiljem meetme hindamist.

Lõppmärkused

30. Komisjon rakendas pärast COVID-19 puhangut meetmeid mitmel eri rindel, sealhulgas lisarahastuse kaasamine ja liikmesriikidele suurema paindlikkuse võimaldamine praegusel, 2014.–2020. aasta programmiperioodil ning uued algatused, kavandatud õigusaktide muudatused ja rahastus järgmiseks, 2021.–2027. aasta programmiperioodiks. Kõik need meetmed on teretulnud, ent peavad olema tõhususe tagamiseks ELi ja riikide tasandil hästi kooskõlastatud. Ülevaade eri meetmetest oleks liikmesriikidele abiks, et nad saaksid teavet eri toetusvormide kohta kriisi mitmesuguste mõjudega tegelemisel.

31. REACT-EU ettepaneku eesmärk on pakkuda mitme lisavahendite kiiret kasutussevõtmist võimaldava erakorralise meetme rakendamise kaudu liikmesriikidele lühikese ja keskmise aja jooksul lisatoetust. Paratamatult on aga keeruline ühendada omavahel eesmärke tagada liikmesriikidele rahastus võimalikult kiiresti ning teha see kättesaadavaks seal, kus seda on kõige rohkem vaja, ja nii, et selle mõju oleks tõenäoliselt suurim. Ettepaneku kohaselt tuleks REACT-EU raames eraldatud rahastust hallata olemasolevate struktuuride abil, mis on mõistlik ja pragmaatiline idee. Ettepanekuga antakse aga liikmesriikidele vahendite kasutamisel vabad käed ning see ei sisalda üksikasjalikku teavet selle kohta, kuidas REACT-EU vahendit muude ELi instrumentide ja riiklike kavadega kooskõlastatakse.

32. Muudetud ettepanekuga perioodiks 2021–2027 võimaldatakse komisjonil tulevaste, täpsemalt kindlaks määramata erakorraliste asjaolude korral kiiresti tegutseda. Ettepanekus ei sätestata paljusid ELi rahaliste vahendite haldamise aspekte, mis on usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks olulised. Seetõttu võib olla komisjonil vaja ettepanekut õigusaktidega täiendada seoses kriisiolukordadega, kui need tekivad.

33. Mõistame vajadust reageerida kiiresti, et toetada liikmesriike nende jõupingutustes leevendada COVID-19 tagajärgi, ja selle arvamuse teemaks olevate kavandatud meetmete põhjendusi. Märgime, et kõnealused ettepanekud, eriti REACT-EU ettepanek, suurendavad pettuseohtu, mis valmistab ELi kodanikele suurt muret. Sellega seoses kordame oma varem väljendatud seisukohta, et paindlikkus ja kiire reageerimine ei tohi vähendada avaliku sektori vastutust ega töö kvaliteeti, ([39]) kuna see võib mõjutada ELi kodanike usaldust Euroopa Liidu institutsioonide vastu.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 13. juuli 2020. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Klaus-Heiner LEHNE

([39]) Arvamuse nr 3/2020 punkt 14 ja ülevaatearuande „Lüngad, kattuvused ja väljakutsed: ELi aruandekohustuse ja avaliku sektori auditeerimiskorra ülevaade“ (2014) punkt 14.

I LISA

Arvamused, mis on seotud ühtekuuluvuspoliitika seadusandliku ettepanekuga programmiperioodiks 2021–2027 ja mille kontrollikoda on esitanud 13. juuli 2020. aasta seisuga

— Arvamus nr 1/2018 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. mai 2018. aasta määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb liidu eelarve kaitsmist, juhul kui liikmesriikides esineb üldistunud puudusi õigusriigi toimimises;

— arvamus nr 6/2018 komisjoni 29. mai 2018. aasta ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2018) 375 final);

— arvamus nr 8/2018 komisjoni 23. mai 2018. aasta ettepaneku kohta muuta OLAFi määrust (EÜ, Euratom) nr 883/2013 seoses Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö ja OLAFi juurdluste tulemuslikkusega;

— arvamus nr 9/2018 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, millega luuakse ELi pettustevastase võitluse programm;

— arvamus nr 2/2020 komisjoni 14. jaanuari 2020. aasta muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb ühissätete määrust (COM(2020) 23 final).

II LISA

COVID-19-ga seotud arvamuste taotlused, mis on kontrollikojale esitatud 13. juuli 2020. aasta seisuga

— 8. aprillil 2020 saadud ametlik taotlus esitada arvamus hiljemalt 15. aprillil 2020 ettepaneku kohta muuta määrust (EL) nr 1303/2013 seoses erimeetmetega erandliku paindlikkuse lubamiseks (COM(2020) 138 final); *Euroopa Kontrollikoja arvamus nr 3/2020, mis on avaldatud 15. aprillil 2020*;

— 8. juunil 2020 saadud ametlik taotlus esitada arvamus hiljemalt 15. juulil 2020 REACT-EU ettepaneku kohta (COM(2020) 451 final);

— 8. juunil 2020 saadud ametlik taotlus esitada arvamus esimesel võimalusel ettepaneku kohta asutada õiglase ülemineku fond (COM(2020) 460 final);

— 10. juunil 2020 saadud ametlik taotlus esitada arvamus esimesel võimalusel ühissätete määruse kohta, mis käsitleb ERFi, ESF+, Ühtekuuluvusfondi, õiglase ülemineku fondi ning EMKFi ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisade rahastamisvahendi suhtes kohaldatavaid finantseeskirju (COM(2020) 450 final);

— 10. juunil 2020 saadud ametlik taotlus esitada arvamus 30. septembriks 2020 ettepaneku kohta, mis käsitleb õiglase ülemineku mehhanismi (COM(2020) 453 final);

— 18. juunil 2020 saadud ametlik taotlus esitada arvamus esimesel võimalusel ettepaneku kohta, mis käsitleb liidu elanikkonnakaitse mehhanismi (COM(2020) 220 final).