

# Valitsusvälistele organisatsioonidele antava ELi rahastamise läbipaistvus: edusammudest hoolimata ei ole üldpilt ikka veel usaldusväärne



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

# Sisukord

## Punkt

### 01–15 | Põhisõnumid

01–06 | Miks see valdkond oluline on?

07–15 | Meie leiud ja soovitused

### 16–64 | Täpsem ülevaade meie tähelepanekutest

16–43 | Hoolimata olukorra paranemisest kahjustab VVOdele antava ELi rahastamise läbipaistvust usaldusväärse ülevaate puudumine

17–24 | Üksuste kindlaks määramine ja registreerimine VVOdena ei ole alati järjepidev ja usaldusväärne

25–38 | Hoolimata sujuvamast toetuste andmise protsessist on endiselt probleeme andmete täielikkuse ja täpsusega

39–43 | Usaldusväärse ülevaate puudumine VVOdele antud ELi toetustest takistab kasulikku analüüsi

44–64 | ELi vahendite haldajad kontrollivad vahendite saajate läbipaistvust, kuid ei kontrolli ennetavalt, kas nad vastavad ELi väärtustele

45–51 | Meie valimisse kuuluvad projektikonkursid olid läbipaistvad

52–57 | ELi väärtuste austamist ei kontrollita ennetavalt

58–64 | Läbipaistvustavad on meie valimis väga erinevad: suuremad VVOd toimivad paremini

## Lisad

### I lisa. Lühidalt auditist

ELi toetus VVOdele ja kohaldatavad läbipaistvusnõuded

VVOdele antav rahastus

### II lisa. Valitud ELi programmide läbipaistvusnõuete ELi õiguslik alus

**III lisa. Põhiteave meie valimisse kuuluvate üksuste kohta**

**IV lisa. VVOde vabatahtliku läbipaistvuse hindamiseks kasutatud metoodika kirjeldus**

**V lisa. VVOde vabatahtliku läbipaistvuse hindamise tulemused**

**Lühendid**

**Sõnastik**

**Komisjoni vastused**

**Ajatelg**

**Auditirühm**

# Põhisõnumid

## Miks see valdkond oluline on?

- 01** [Euroopa Liidu lepingus](#) rõhutatakse, kui tähtis on läbipaistev ja pidev dialoog kodanikuühiskonna organisatsioonidega, mille üheks osaks on valitsusvälised organisatsioonid (VVOd). VVOd on oma suuruse ja tegevusvaldkondade poolest erinevad ning tegelevad peamiselt sotsiaalse kaasatuse, võrdsete võimaluste, soolise võrdõiguslikkuse, kliima- ja keskkonnakaitse ning teadusuuringute ja innovatsiooniga.
- 02** Avalik läbipaistvus tähendab kodanikele asjakohase teabe andmist, et nad saaksid avaliku sektori otsustajad vastutusele võtta. See tähendab, et läbipaistvusnõuete täitmisel tuleb lisaks sellele, kellele, miks ja milleks ELi vahendeid anti, teada ka seda, kuidas neid kasutati, milliseid summasid kasutati ja kas vahendite saajad austavad ELi väärtusi (vt [joonis 1](#)).

## Joonis 1. Avaliku läbipaistvuse all mõeldakse aruandluseks vajaliku teabe esitamist



*Allikas:* kontrollikoda, tuginedes rahvusvaheliste organisatsioonide (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon, Rahvusvaheline Valuutafond ja Transparency International) avaliku läbipaistvuse standarditele.

- 03** Aluslepingus sätestatakse ELi alusväärtustena inimväärikus, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõigused, sealhulgas vähemuste hulka kuuluvate isikute õigused. Nende ELi väärtuste austamine on lepinguline kohustus, mille täitmine võimaldab VVOdel ELi rahalisi vahendeid saada.
- 04** Üldiselt rahastatakse ELi eelarvest tegevusi, olenemata sellest, kas neid viivad ellu VVOd või muud liiki ühendused. VVOd saavad suurema osa oma ELi rahalistest vahenditest sihttoetuste kaudu ja peavad järgima läbipaistvusnõudeid, mida kohaldatakse kõigi vahendite saajate suhtes. Meie auditiga hõlmatud perioodil 2021–2023 (vt [joonis 2](#)) eraldas komisjon 4,8 miljardit eurot VVOdele sisepoliitika valdkonnas. Lisaks eraldasid liikmesriikide ametiasutused 2,6 miljardit eurot Euroopa Sotsiaalfond+ (ESF+) ning Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi (AMIF) raames, mis on kaks eelarve jagatud täitmise alla kuuluvat fondi, mis on meie käesoleva auditiga hõlmatud. Nende poliitikavaldkondade puhul olid ELi rahastamiskohustused kokku 7,4 miljardit eurot.

## Joonis 2. | VVOd said ajavahemikul 2021–2023 valitud sisepoliitika valdkondade jaoks vähem kui 4% ELi eelarvest eraldatud vahenditest

(mld €)

### Komisjonipoolne rahastus (eelarve otsene või kaudne täitmine)



### Liikmesriikidepoolne rahastus (eelarve jagatud täitmine)



Allikas: kontrollikoda finantslâbipaistvuse sâsteemi ja korraldusasutustelt saadud finantsandmete põhjal.

**05** Avalik huvi ELi rahastatavate VVOde lâbipaistvusnõuete parandamise vastu on suurenenud pärast Qatargate'i skandaali 2022. aastal. 2024. aasta jaanuaris vastu võetud [Euroopa Parlamendi resolutsioonis](#) nõuti vahendite saajatele, sealhulgas VVOdele antud ELi rahaliste vahendite suuremat lâbipaistvust ja aruandekohustust. Selleks et suurendada ELi vahenditest toetust saavate VVOde lâbipaistvust, määratleti 23. septembril 2024 ajakohastatud [ELi finantsmääruses](#) VVO-na „vabatahtlik, valitsusest sõltumatu mittetulundusühendus, mis ei ole erakond või ametiühing“.

**06** 2018. aastal avaldasime aruande VVOdele antava ELi rahastamise lâbipaistvuse kohta, keskendudes välistegevusele. Käesolevas auditis hinnatakse omakorda VVOdele ELi sisepoliitika valdkonnas eraldatud rahaliste vahendite lâbipaistvust ning uuritakse eelkõige, kas komisjon, tema rakenduspartnerid ja liikmesriigid

- kogusid ja avaldasid usaldusväärseid andmeid VVOde ELi-poolse rahastamise kohta, ning
- hindasid nõuetekohaselt peamisi lâbipaistvusnõudeid, mida kohaldatakse ELi rahalisi vahendeid saavate VVOde suhtes, ja kas nad austasid ELi väärtusi.

Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [l lisas](#).

## Meie leiud ja soovitus

- 07** Kokkuvõttes näitab meie audit, et VVOdele sisepoliitika valdkonnas eraldatud ELi rahalised vahendid ei olnud piisavalt läbipaistvad, kuigi oleme täheldanud selles valdkonnas paranemist pärast meie eelmist [eriaaruannet](#) 2018. aastal. Üldiselt kontrollivad komisjon ja muud rakendusasutused enne VVOdele ELi vahendite eraldamist peamisi läbipaistvusnõudeid (vt [II lisa](#)), kuid ei kontrolli ennetavalt ELi väärtuste järgimist.
- 08** Vaatamata parandustele, nagu komisjoni poolt toetuse taotlejate jaoks ühise registreerimissüsteemi kehtestamine, vähendab usaldusväärse ülevaate puudumine VVOdele antava ELi rahastamise läbipaistvust. Leidsime, et komisjon, tema rakenduspartnerid ja liikmesriikide ametiasutused ei mõista VVOks liigitamist alati ühtemoodi. VVOde registreerimine finantsläbipaistvuse süsteemis, mis on eelarve otsese ja kaudse täitmise raames ELi vahendite esmatasandi saajate peamine läbipaistvusvahend, põhineb nende endi kinnitusel. Komisjon jätkab VVOde liigituse teatavate elementide kontrollimist, st kas VVO on eraõiguslik üksus ja mittetulunduslik. VVO staatuse teatavaid olulisi aspekte aga ei kontrollitud. Need hõlmavad näiteks valitsusepoolset mõjutamist oma esindajate kaudu juhtorganites ning seda, kas enda kohta ise kinnituse andnud VVOd esindavad oma liikmete ärihuve. Sellise lähenemisviisi kasutamise tulemusel võidakse mõningad üksused finantsläbipaistvuse süsteemis valesti VVOdeks liigitada. Ainuüksi 2024. aasta finantsmääruses esitatud VVO määratlusest ei piisa selle probleemi lahendamiseks, sest mõningaid tegevuslikke aspekte on endiselt võimalik mitmeti tõlgendada (vt punktid [17–24](#)).



### 1. soovitus

#### Parandada VVOde klassifitseerimise suuniseid

Komisjon peaks hõlbustama VVOde määratluse ühetaolist tõlgendamist ja kohaldamist kõigi eelarve täitmise viiside puhul, andes välja suunised, et selgitada kriteeriume seoses järgmisega:

- a) „sõltumatus valitsusest“ kui eraõiguslikuks üksuseks olemise eeltingimus;
- b) VVO staatus, kui üksus edendab oma liikmete ärihuve.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2025**

- 09** Täheldasime, et komisjon parandas vahendite saajatele, sealhulgas VVOdele antud ELi rahaliste vahendite kohta teabe kogumist ja haldamist ning viisi, kuidas ta selle teabe [finantsläbipaistvuse süsteemi](#) kaudu avalikustas. Leidsime siiski puudusi, mis mõjutasid selle teabe asjakohasust, võrreldavust ja õigeaegsust, näiteks vahendite saajate vale

liigitamine VVOdeks, kõigi ELi vahendite saajate puudulik hõlmatus ja harvad ajakohastused. Kõigi vahendite saajate mittetäielik hõlmatus on suures osas tingitud sellest, et komisjon on kooskõlas finantsmäärusega avaldanud üksnes esmatasandi vahendite saajate suhtes võetud kohustused (vt punktid 25–34).

- 10** Liikmesriikide ametiasutused ei jälgi VVOdele antavat ELi rahastamist ega anna selle kohta aru. Kuna ELi õigus seda teavet ei nõua, ei ole see kergesti kättesaadav. Liikmesriikide ametiasutused avalikustavad oma veebisaitidel üksnes teabe kulukohustustega seotud summade kohta (vt punktid 35–38). Ajakohastatud finantsmääruses nõutakse, et alates 2028. aastast tuleks teave vahendite saajatele, sealhulgas VVOdele eelarve jagatud täitmise raames eraldatud ELi vahendite kohta avaldada tsentraliseeritud veebisaidil koos teabega eelarve otsese ja kaudse täitmise viiside kohta. See uus nõue peaks parandama ELi vahendite saajaid käsitleva teabe täielikkust, kuid ei saa tagada kõigi eelarve täitmise viiside finantsandmete täielikku võrreldavust, kuna puudub nõue teatada näiteks eelarve jagatud täitmise raames saadud maksetest (vt punkt 39).
- 11** Kokkuvõttes leidsime, et puudub usaldusväärne ülevaade VVOdele antud ELi rahalistest vahenditest. See teave avaldatakse paljudes süsteemides, veebisaitidel ja andmebaasides, mille tulemuseks on killustunud lähenemisviis, mis takistab läbipaistvust ja piirab VVOde rolli ELi poliitika kujundamisel ja programmide rakendamisel. Lisaks on ilma selle teabeta raskem hinnata, kas ELi vahendid on liiga suurel määral suunatud väiksele osale VVOdest ja kas selline koondumine on kooskõlas ELi poliitikaeesmärkidega (punktid 40–43).



## 2. soovitus

### Parandada ELi kulutusi käsitleva teabe kvaliteeti finantsläbipaistvuse süsteemis

Selleks et tagada finantsläbipaistvuse süsteemis avalikustatud teabe võrreldavus ja kasulikkus, peaks komisjon parandama selle täielikkust ja õigeaegsust, suurendades eelarve otsese ja kaudse täitmise puhul ajakohastamise sagedust ja hõlmates ELi vahendite teise tasandi vahendite saajaid.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2029.**

- 12** Hindasime ka seda, kas ELi vahendite haldajad kontrollisid asjakohaselt VVOde vastavust peamistele õiguslikele läbipaistvusnõuetele (vt II lisa). Täheldasime, et üldiselt järgiti finantsmääruses ja valdkondlikes õigusaktides sätestatud läbipaistvusnõudeid, mis käsitlevad juurdepääsu ELi vahenditele. Komisjon ja teised rakendusametid avaldasid

nõuetekohaselt konkursikutsed, tehes need huvitatud isikutele kättesaadavaks ja üldsusele läbipaistvaks (vt punktid [45–49](#)).

- 13** VVOd võivad saada toetusi oma tegevuskulude katmiseks. Sellest tulenevalt rahastatakse kõnealustest tegevustoetustest VVOde mitmesuguseid tegevusi, mis võivad hõlmata nõustamist. Leidsime, et komisjon ei avalikustanud üldsusele selgelt teavet, mida ta valdas VVOde toetustegevuse kohta, mida rahastati seda liiki toetuste kaudu. Auditi ajal andis komisjon välja [suunised](#), mille kohaselt ei tohiks toetuslepingutega nõuda vahendite saajatelt lobitööd ELi institutsioonides. Nende suuniste rakendamist meie auditis ei käsitletud (vt punktid [50–51](#)).
- 14** ELi vahendite saajad, sealhulgas VVOd, peavad austama ELi väärtusi. Leidsime, et ELi fondide haldajad ei püüa ennetavalt kindlaks teha ELi väärtuste võimalikke rikkumisi. Selle asemel tuginevad nad peamiselt VVOde endi kinnitustele ega kasuta muid kättesaadavaid andmeallikaid. Näiteks ei kontrollitud finantssõltuvust ja rahastamisallikaid, mis võivad anda kasulikku teavet selle kohta, kes on tegelikult VVO taga. Alates 2023. aasta keskpaigast pakkus komisjon oma töötajatele teadlikkuse suurendamise meetmeid ja suuniseid vahendite saajate kohustuse kohta austada ELi väärtusi. Puuduvad aga suunised selle kohta, kuidas hinnata võimalikke ELi väärtuste austamise kohustuse täitmata jätmise juhtumeid (vt punktid [52–57](#)).



### 3. soovitus

#### Tugevdada ELi väärtuste järgimise kontrollimist

Komisjon peaks uurima, kas on võimalik edasi arendada praegusi süsteeme, mis hõlmaksid riskipõhist kontrolli vahendite saajate (sealhulgas VVOde) poolse ELi väärtuste järgimise üle, et avastada võimalikke rikkumisi.

**Soovituse täitmise tähtaeg: 2028.**

- 15** Meie hindamine ELi vahenditest toetust saavate VVOde tavade kohta näitas, et nende läbipaistvus avalikkuse jaoks oli väga erinev. Haldussuutlikkus oli ilmne tegur, mis mõjutas nende läbipaistvust. Selliste akrediteerimiskokkulepete olemasolu, mis ei ole seotud ELi vahenditega seotud aruandluskohustustega, suurendas ka VVOde läbipaistvust (vt punktid [58–64](#)).

# Täpsem ülevaade meie tähelepanekutest

## Hoolimata olukorra paranemisest kahjustab VVOdele antava ELi rahastamise läbipaistvust usaldusväärse ülevaate puudumine

**16** Kooskõlas avaliku sektori läbipaistvuse rahvusvahelise määratlusega (vt [I lisa](#) punkt [06](#) ja [joonis 1](#)) eeldame, et komisjon, liikmesriikide ametiasutused ja rakenduspartnerid annavad üldsusele usaldusväärset ja õigeaegset teavet VVOdele eraldatud ELi vahendite summade ja nende sihtotstarbe kohta. Läbipaistvuse tagamiseks peaksid nad:

- kasutama samu kriteeriume, et võimaldada järjepidevust selle kindlaksmääramisel, mis on tegelikult VVO<sup>1</sup>. Oluline on täpselt mõista, kellele ELi vahendeid makstakse, ning hõlbustada järjepidevat ja usaldusväärset aruandlust VVOdele antud ELi rahaliste vahendite kohta;
- kasutama IT-süsteeme, mis koguvad usaldusväärseid, täielikke ja ajakohaseid finantsandmeid;
- avaldama teabe VVOdele eraldatud ELi rahaliste vahendite kohta masinloetavas vormingus, mis võimaldab täpsemat andmete analüüsi, et saada usaldusväärsemat teavet, näiteks koondandmeid vahendite kohta, mis on kõigi ELi programmide raames vahendite saajatele antud.

---

<sup>1</sup> Määrus (EL) 2024/2509, põhjendus 8.

## Üksuste kindlaks määramine ja registreerimine VVOdena ei ole alati järjepidev ja usaldusväärne

- 17** 2022. aasta jaanuaris esitas komisjon VVO määratluse, kui ta ajakohastas avalikult kättesaadavaid suuniseid selle kohta, kuidas õiguslikult valideerida otsese ja kaudse eelarve täitmise raames ELi rahastamises või hangetes osalevaid üksusi. Lisaks sellele, et VVO on mittetulundusühendus, peab ta olema valitsusest sõltumatu. Tegevustoetuste andmise konkursikutsetes määratlesid komisjoni talitused ja ametid VVOde kriteeriumid siiski erinevalt. Selle tulemusena võidakse ühes konkursis VVOks peetav organisatsioon teises konkursis kõrvale jätta (vt [1. selgitus](#)).

### 1. selgitus

#### Komisjoni talitused ja ametid kasutavad VVOde muud liiki üksustest eristamiseks erinevaid kriteeriume

Aastatel 2021–2023 programmide „Erasmus+“, ESF+ ja LIFE rahastatud toetuste projektikonkursside haldasid vastavalt Euroopa Hariduse ja Kultuuri Rakendusamet (EACEA), tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat (DG EMPL) ning Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet (CINEA). Konkursikutsetes täpsustati, et VVOd peavad olema mitte ainult valitsusest sõltumatud, vaid ka mittetulunduslikud. Need ametid kehtestasid siiski täiendavad kriteeriumid:

- EACEA: sõltumatus erakondadest ja kaubandusorganisatsioonidest;
- DG EMPL: sõltumatus tööstus-, kaubandus- ja ärihuvidest või muudest vastandlikest huvidest;
- CINEA: sõltumatus muudest riigiasutustest, erakondadest ja ärihuvidest.

- 18** Küsisime liikmesriikide ESF+ ja AMIFI korraldusasutustelt, kas nende riiklikud õigusaktid sisaldavad VVO määratlust. Ligikaudu veerand ELi liikmesriikidest teatas, et neil on oma riiklikes õigusaktides VVO õiguslik määratlus, kuigi sageli on selle kohaldamisala erinev. [2. selgituses](#) on toodud näited VVOde määratlusest erinevates riikides.

### 2. selgitus

#### Näited VVOde määratlustest ELi liikmesriikides

**Kreekas** on VVOd vabatahtlikud, mittetulunduslikud ja avalikke huve teenivad. Nad on sõltumatud riigist, kohalikest omavalitsustest, avalik-õiguslikest ja eraõiguslikest

asutustest, kaubandus- ja kutseorganisatsioonidest ja -ühendustest, ametiühingutest ning poliitilistest organisatsioonidest ja erakondadest. Seda sõltumatust tõendab asjaolu, et ükski avalikku sektorisse kuuluv juriidiline isik ei tohi osaleda organisatsiooni juhtorganites ega üldkoosolekutel.

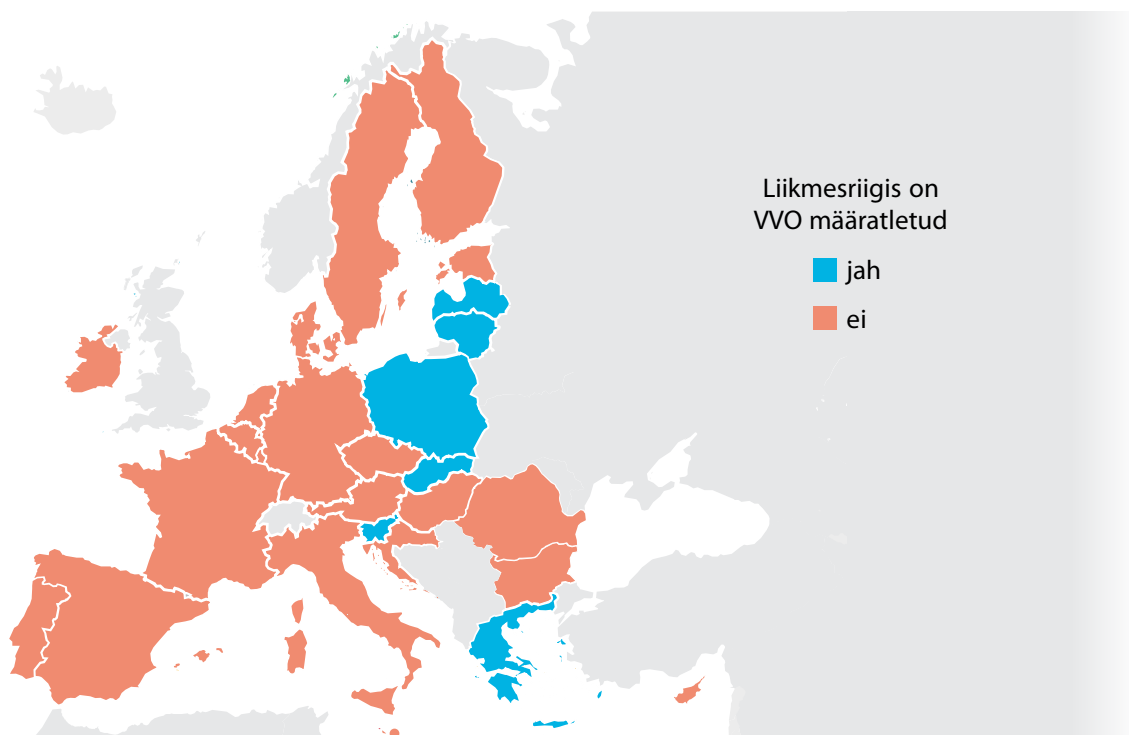
**Leedus** peavad valitsusvälised organisatsioonid olema riigist või madalama tasandi autonoomsetest institutsioonidest ja organitest sõltumatud, tegutsema kodanike või kodanike rühma huvides ning neil ei tohi olla poliitilisi ega usulisi eesmäärke. Lisaks ei liigitata organisatsioone VVOdeks, kui neid kontrollivad

- usukogukonnad,
- omavalitsused või
- muud üksused, mis ei ole ise VVOd ja millel on üle 30% häältest või mis osalevad organisatsioonide üldkoosolekul.

**Poolas** on VVOd mittetulundusühendused, mis ei ole ettevõtted (sealhulgas avalik-õiguslikud ettevõtted), teadusasutused, pangad ega osa riigi rahandusest. Ka erakonnad ja nende sihtasutused, ametiühingud ning tööandjate ja töötajate ühendused ei saa olla VVOd.

**19 Joonisel 3** antakse ülevaade sellest, millistel liikmesriikidel on VVOde õiguslik määratlus.

### Joonis 3 | Mõningatel liikmesriikidel on VVOde õiguslik määratlus



Allikas: kontrollikoda korraldusasutustele saadetud küsimustike vastuste põhjal.

- 20** 2024. aasta septembris võtsid ELi kaasseadusandjad vastu komisjoni ettepaneku lisada ajakohastatud [ELi finantsmäärusesse](#) VVOde määratlus ([I lisa](#) punkt [03](#)). Selle määratluse eesmärk on suurendada nende ELi rahaliste vahendite saajate läbipaistvust, kes on VVOd<sup>2</sup>. Määratlus hõlmab VVOde jaoks kõige olulisemaid kriteeriume, st et nad peaksid olema valitsusest ja mittetulundusühingutest sõltumatud. Organisatsioonid, mida peetakse ELi määratluse kohaselt VVOdeks, ei pruugi alati omas liikmesriigis VVOd olla.
- 21** Eelarve otsese ja kaudse täitmise eesmärgil registreerib komisjon vahendite saajad VVOdena oma keskses raamatupidamissüsteemis nende enda kinnituse alusel pärast seda on kinnitanud üksuse mittetulundusliku ja eraõigusliku staatuse. Seejärel avaldatakse see teave finantsläbipaistvuse süsteemis (FTS) – vt [I lisa](#) punkt [08](#). Komisjon leiab, et VVOd on valitsusest sõltumatud, kui nad ei ole avalik-õiguslikud asutused. Selles tõlgenduses ei käsitleta VVO sõltumatuse olulist aspekti, nimelt valitsuste osalemise kontrollimist VVOde juhtorganites. Lisaks kontrollib komisjon taotlejate mittetulunduslikku staatust nende esitatud dokumentide alusel, mis kinnitavad nende õiguslikku vormi või eesmärki, või seda, et neil on juriidiline või seadusjärgne kohustus mitte jaotada kasumit aktsionäridele või

<sup>2</sup> Määrus (EL) 2024/2509, põhjendus 8.

üksikliikmetele<sup>3</sup>. Komisjon ei kontrolli aga, kas VVOd teenivad oma liikmete ärihuve (vt [3. selgitus](#)).

### 3. selgitus

#### Näide üksuse registreerimisest VVO-na, kuigi ta edendas oma liikmete ärihuve

Oma valimis tuvastasime üksuse, mis oli finantslääbipaistvuse süsteemis märgitud VVOks. Üksus on teadusasutus, mis lisaks teadus- ja innovatsioonitegevusele osutab tekstiilitööstusele kõrgetasemelisi tehnilisi teenuseid ja kosmeetikatööstusele integreeritud teenuseid. Üksusel on enam kui 250 töötajat ja bürood kogu maailmas.

Üksus on eraõiguslik mittetulundusühendus, kuid ta tegutseb selgelt oma peamiselt kasumile orienteeritud liikmete ärihuvide nimel ning seega ei oleks seda tulnud käsitada VVO-na. Vastuseks meie küsitlusele märkis ta ka ise, et ta ei ole VVO.

**22** Kuigi komisjon kontrollib VVOde määratluse peamisi aspekte, ei ole need kontrollid lõpule viidud. Leidsime, et enam kui 90% (üle 70 000) üksustest, kellele tehti ajavahemikul 2021–2023 raamatupidamissüsteemis makseid, ei olnud liigitatud VVOks või mitte-VVOks, kuna see väli jäeti tühjaks (täitmine vahendite saajatele vabatahtlik). Oleme arvamusel, et see suurendab riski, et saajad liigitatakse aruandluse eesmärgil valesti, ning see mõjutab otseselt finantslääbipaistvuse süsteemi kaudu üldsusele kättesaadavaks tehtud teabe kvaliteeti.

**23** Eespool esitatud tähelepanekute põhjal leiame, et ELi VVO määratlus ei ole iseenesest piisav, et täielikult maandada VVOde ebaõige liigitamise riski, kuna selle praktilise kohaldamise järgmised aspektid ei ole piisavalt selged:

- a) eeskirjad selle kohta, mida mõeldakse „valitsusest sõltumatu“ all, nt kehtestades piirangud valitsuse kontrollile organisatsioonide juhtorganite üle;
- b) eeskirjad VVO staatuse kontrollimise kohta juhul, kui VVOd edendavad oma liikmete ärihuve;
- c) üksused, mis on VVO määratlusest välja jäetud. Praegune VVO määratlus välistab erakonnad ja ametiühingud, kuid võrdne kohtlemine ei ole tagatud ka teiste sarnaste organisatsioonide väljajätmisega (nt erakondade ja ametiühingute loodud sihtasutused ja ühendused, mis on *de facto* nende lahutamatud osad; tööandjate

<sup>3</sup> „Rules for Legal Entity Validation, LEAR Appointment and Financial Capacity Assessment“, Euroopa Komisjon, 1. veebruar 2024.

organisatsioonid, nagu ametiühingud; üksused, mis on valitsusest sõltumatud, kuid ei vasta eraõigusliku asutuse ametlikule määratlusele).

- 24** Ebapiisav selgus võimaldab VVO määratlust ELi eelarvet täitvatel organisatsioonidel laialt tõlgendada. Sellest tulenevalt ei pruugi määratluse kohaldamine ELi rahastamise suhtes olla kõigi ELi programmide ja eelarve täitmise viiside puhul järjepidev.

## Hoolimata sujuvamast toetuste andmise protsessist on endiselt probleeme andmete täielikkuse ja täpsusega

### Eelarve otsene täitmine

- 25** Oma eelmises eriaruandes ELi-poolse välistegevuse rahastamise läbipaistvuse kohta<sup>4</sup> leidsime, et komisjoni teave eelarve otsese täitmise raames rakendatavate programmide vahendite saajate rahastamise kohta oli erinev, kuna komisjoni eri talitustes kasutati erinevaid süsteeme. Sellest ajast alates on komisjoni hankemenetluste süsteem muutunud ühtsemaks, peamiselt tänu [SEDIA](#) projekti käivitamisele 2017. aastal. Projekt võimaldab digitaalset suhtlust ja teabevahetust taotlejatega. See tähendab, et komisjoni IT-süsteem eGrants koondab toetuste otsese haldamise raames samu vahendite saajaid / toetuse taotlejaid käsitlevaid dokumente. Võime seda edusammu kinnitada, kuna eelarve otsese täitmise valimisse kuulunud 30 VVOst 29 registreeriti eGrantsis ja sisaldasid sarnast teavet vahendite saajate kohta (nt vahendite saajate identifitseerimine, finantsaruanded, sihttoetuse avaldused, hindamised jne).
- 26** Võrdlesime finantsläbipaistvuse süsteemis avalikult kättesaadavat finantsteavet (vt [I lisa punkt 08](#)) eGrantsis ning muudes süsteemides ja allikates, nagu [ELi läbipaistvusregister](#) (EUTR), säilitatavate andmetega. Eesmärk oli tagada andmete usaldusväärsus. Leidsime mitmeid puudusi, mis mõjutavad komisjoni finantsstatistika täpsust seoses VVOdele eelarve otsese täitmise raames antava ELi rahastamisega:
- **kaheksa üksust (rohkem kui 25% meie valimist) olid valesti liigitatud VVOdeks:** neist üksustest kolm olid riigist sõltuvad organisatsioonid, nagu avaliku ja erasektori partnerlus (koostööleping valitsusasutuste ja erasektori ettevõtete vahel) või riiklik teadusasutus (vt [4. selgitus](#)). Neljas projekt edendas oma liikmete ärihuve, mis ei olnud kooskõlas VVO staatusega. Veel kolm vahendite saajat ei pidanud end meie

<sup>4</sup> Eriaruanne 35/2018, punktid 41–42.

küsitlusele antud vastustes VVOdeks ning veel üks vahendite saaja oli registreeritud komisjoni rahastamis- ja hankeportaalil (F&T) mitte-VVOna;

#### 4. selgitus

##### Näide teadusasutuse kohta, mis on liigitatud VVOks, kuigi ta on riigist sõltuv

Tegemist on riikliku teadusasutusega, mis tegeleb rahvusvaheliste teadusuuringutega energeetika ja biomajanduse valdkonnas. Ta on üks suurimaid teadusasutusi Euroopas.

Ta on registreeritud mittetulundusühinguna. ELi toetust taotledes deklareeris ta ennast ise VVOna. Tema tegevus on aga tihedalt seotud valitsusega. Riik andis teadusasutusele tagatise selle finantssuutlikkuse tagamiseks ning selle kõrgeim juhtorgan koosneb eranditult selle liikmesriigi ametiasutuste esindajatest.

- **üksused, mis on valesti mitte-VVOdeks liigitatud:** võrreldes finantslääbipaistvuse süsteemi andmebaasi teiste ELi tasandi registritega (nt ELi läbipaistvusregistri ning teabega, mis saadi ESF+ ja AMIFI riiklikelt korraldusasutustelt), leidsime 70 üksust, mis ei olnud komisjoni raamatupidamissüsteemis VVOdena registreeritud, kuigi nad olid teistes registrites VVOdena kirjas.

**27** Kooskõlas finantsmääruse nõuetega **avaldab komisjon** vahendite saajatele **teavet esmatasandi tehingute kohta**. Toetuslepingutega võidakse ette näha võimalus eraldada osa ELi vahenditest mõnele teisele üksusele. Leidsime oma valimis ühe vahendite saaja, kellele anti rahalisi vahendeid kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmist, millega suunati mõned summad ümber teisele üksusele. Komisjoni sõnul olid kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi puhul 2022. ja 2023. aastal n-ö edasi suunatud summad vastavalt 3,9 miljonit eurot ja 3,7 miljonit eurot. Need summad moodustavad 2% nendeks aastateks eraldatud kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi rahastamisest.

**28** Leidsime ka **erinevusi finantslääbipaistvuse süsteemis avalikustatud summade** ning komisjoni ja tema vahendite saajate vahel lepingus kokku lepitud summade vahel. Ühes toetuslepingus, milles osales üks meie valimisse kuuluv VVO, võttis komisjon lepingulise kohustuse summas 549 miljonit eurot, kuid finantslääbipaistvuse süsteemis oli märgitud vaid 317 miljonit eurot. Komisjon märkis, et ta avalikustas ainult kumulatiivsed iga-aastased eelarvelised kulukohustused, mis tähendab, et kogu toetussumma esitatakse finantslääbipaistvuse süsteemis lepingu viimasel aastal. See ei ole aga alati nii olnud

komisjoni muude kohustuste puhul, kui ta on avalikustanud kõik lepingutes kokku lepitud summad niipea, kui need teatavaks said.

- 29** Komisjon ajakohastab oma finantslâbipaistvuse sÛsteemi iga aasta juuniks, nagu on nõutud finantsmääruses. See tähendab, et teave aasta lõpu kulukohustustega seotud summade kohta avalikustatakse hilinemisega. Viivitus võib olla kuni poolteist aastat, kuna aasta  $n$  jaanuaris kulukohustustega seotud summad teatatakse alles aasta  $n + 1$  juuniks. Lisaks ei ajakohasta komisjon finantslâbipaistvuse sÛsteemi finantsandmeid oma iga-aastastes ajakohastustes pärast toetuslepingute muutmist. Tuvastasime oma eelarve otsese täitmise valimis kolm juhtumit (10% meie valimist), mille puhul finantslâbipaistvuse sÛsteemis esitatud teave ei olnud sel põhjusel ajakohane. Kahel juhul ei avaldatud finantsteavet pärast toetuslepingute muutmist finantslâbipaistvuse sÛsteemis ja kolmandal juhul avaldati allkirjastatud toetuslepingu kohane kohustus üheaastase hilinemisega.

### Eelarve kaudne täitmine

- 30** Eelarve kaudse täitmise raames lõi komisjon programmi „Erasmus+“ ja Euroopa solidaarsuskorpuse jaoks projektijuhtimise mooduli (PMM), mis on veebipõhine IT-sÛsteem, kus rakenduspartnerid esitavad teavet. PMM hõlmab projekti kogu rakendustsükli alates taotluse esitamisest kuni lõppmakseteni. Komisjon jälgib teavet, teeb täiendava analüüsi tegemiseks väljavõtteid andmetest ning kasutab seejärel teavet oma iga-aastastes tegevusaruannetes ja lisades. PMMi kaudu on komisjonil juurdepääs kõigile projektidokumentidele.
- 31** Hoolimata nende kahe konkreetse programmi andmete registreerimise sÛsteemi paranemisest leidsime, et avalik teave ELi vahendite saajate kohta eelarve kaudse täitmise raames rakendatavatest programmidest finantslâbipaistvuse sÛsteemis oli puudulik. Selle põhjuseks on asjaolu, et finantslâbipaistvuse sÛsteemis avalikustatakse finantsteave ainult esmatasandi tehingute kohta, st komisjoni ja tema rakenduspartnerite vahel. Viimased peavad avaldama oma veebisaidil teabe ELi rahaliste vahendite kohta, mida nad on vahendite lõplikele saajatele jaganud, kellest mõned on VVOd. Erinevalt eelarve jagatud täitmisest ei pea nad seda teavet avalikult masinloetavas vormingus avaldama, mis võimaldaks konsolideerimist ja suurandmete analüüsi.
- 32** Aastatel 2021–2023 eraldas komisjon programmi „Erasmus+“ ja Euroopa solidaarsuskorpuse raames oma rakenduspartneritele 1,363 miljardit eurot ning see summa oli finantslâbipaistvuse sÛsteemis märgitud VVOdele. Komisjoni PMMist saadud teave kolme valitud rakenduspartneri kohta näitab aga, et ainult 10% saadud summadest edastati VVOdele ja 90% läks muud liiki vahendite saajatele. Komisjon teeb makseid ka mitte-VVOdest rakenduspartneritele, kes võivad seejärel vahendid VVOdele üle kanda. Komisjon ei jälginud sel viisil VVOdele üle kantud summasid.

- 33** Edasiseks uurimiseks valitud kolm rakenduspartnerit järgisid erinevaid menetlusi, et avaldada teavet nende hallatavate ELi rahaliste vahendite kohta. **Tabelis 1** on esitatud teave, mida nad esitasid antud toetuste kohta.

**Tabel 1 | Erinevused selles, kuidas valitud rakenduspartnerid avalikustavad teavet nende hallatavate ELi rahaliste vahendite kohta**

| Teave             | Saksamaal          | Poolas                           | Sloveenias         |
|-------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|
| Taotluse number   |                    | ✓                                | ✓                  |
| Erasmuse kood     | ✓                  |                                  |                    |
| Taotleja nimi     | ✓                  | ✓                                | ✓                  |
| Asukoht (linn)    | ✓                  | ✓                                | ✓                  |
| Projekti nimetus  |                    |                                  | ✓                  |
| Eelarve           | ✓                  | ✓                                | ✓                  |
| Antud punktid     |                    |                                  | ✓                  |
| Hindamise tulemus |                    | ✓                                |                    |
| Vormindus         | Ei ole masinloetav | Ei ole masinloetav               | Ei ole masinloetav |
| Järjekord         | Aasta ja tegevus   | Aasta, tegevus ja eelarvevahemik | Aasta ja tegevus   |

Allikas: kontrollikoda.

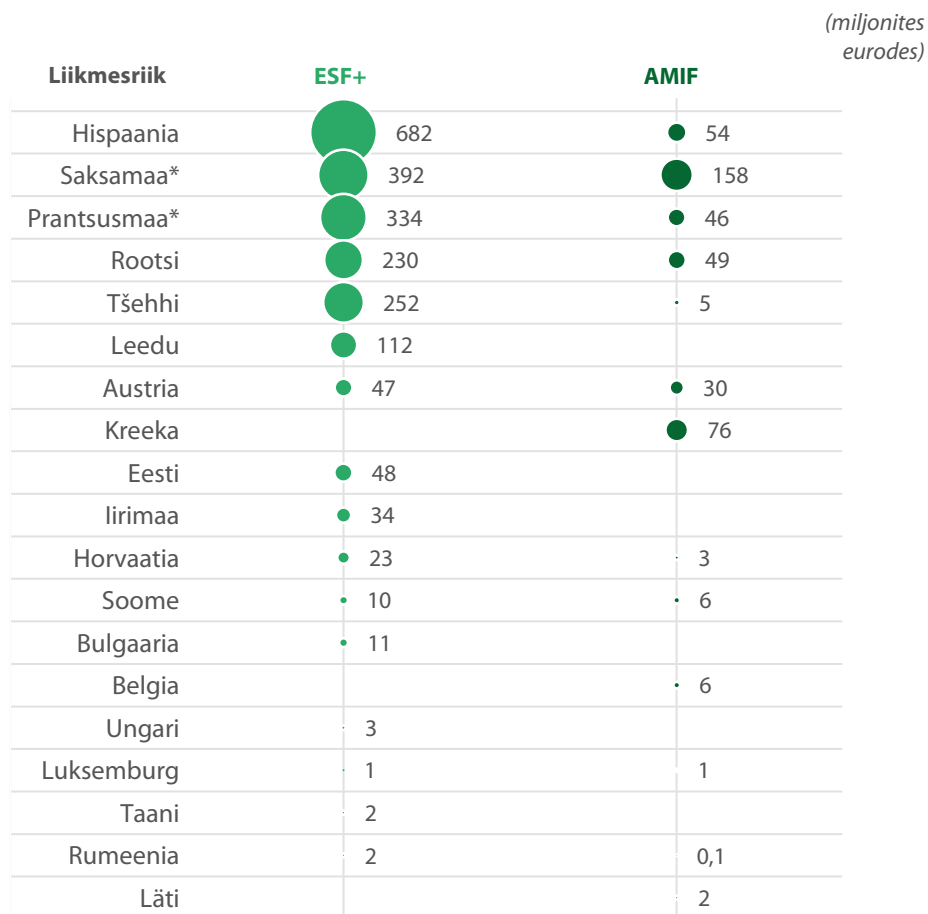
- 34** Komisjoni andmetel on programmil „Erasmus+“ ja Euroopa solidaarsuskorpuse programmidel kokku 54 rakenduspartnerit, kes asuvad ELis ja programmidega liitunud kolmandates riikides. See tähendab, et teave nende vahendite lõplike saajate kohta on hajutatud paljude teabeallikate vahel, kasutades eri vorminguid. Lisaks ei tee rakenduspartnerid vahet eri liiki vahendite lõplike saajate vahel, mistõttu ei ole võimalik saada usaldusväärset konsolideeritud teavet VVOdele selle eelarve täitmise viisi raames eraldatud ELi vahendite kohta.

### Eelarve jagatud täitmine

- 35** Mis puudutab eelarve jagatud täitmist, siis kuigi liikmesriikide ametiasutused peavad avalikustama teabe vahendite saajatele eraldatud ELi vahendite summa kohta, ei pea nad registreerima VVOde osa. See tähendab, et teave eelarve jagatud täitmise raames VVOdele eraldatud ELi rahaliste vahendite kohta ei ole kergesti kättesaadav. Lisaks on liikmesriikidel erinevad kriteeriumid (kui neid üldse on) ELi vahendite saajate määratlemiseks VVOdena. Selle tulemusel pole andmed järjepidevad ega täielikud (vt punktid 18 ja 19).

- 36** Leidsime ka, et kolme külastatud liikmesriigi riiklikes andmebaasides ei ole loetletud vahendite saajaid, kes kuuluvad konsortsiumidesse, ega vahendite saajatele välja makstud summasid, sest deklareeritud on ainult kulukohustustega seotud summad. Neid andmebaase ajakohastatakse aga sagedamini kui komisjoni finantslähbipaistvuse süsteemi ning neis avalikustatakse ka teave toetuslepingute muudatuste kohta.
- 37** Kuna korraldusasutused ei pea avaldama teavet konkreetselt VVOdele antud ELi rahaliste vahendite kohta, palusime kõigil liikmesriikide korraldusasutustel valitud programmide puhul (AMIF ja ESF+) esitada teavet VVOdele eraldatud ELi rahaliste vahendite summade kohta. Saime selle teabe kõigilt, välja arvatud Saksamaa ja Prantsusmaa; vt [joonis 4](#).
- Saksamaa ametiasutused väitsid, et Saksamaal puuduvad konkreetselt VVOsid puudutavad õigusaktid ning registreerimis- või identifitseerimisnumbrid. Lisaks ei eraldata 2021.–2027. aasta mitmeaastases finantsraamistikus eraldi ESF+/AMIFI vahendeid VVOdele.
  - Prantsuse ametiasutused ei esitanud finantsandmeid, kuna Prantsusmaal puudub riigis tegutsevate VVOde õiguslik määratlus.

## Joonis 4 | Liikmesriikide poolt ESF+ ning AMIFi raames VVOdele ajavahemikuks 2021–2023 eraldatud summad erinesid oluliselt



\* Saksamaa ja Prantsusmaa puhul analüüsisime riiklike (või piirkondlike) ametiasutuste avaldatud andmeid AMIFist ja ESF+ist vahendite saajate kohta, et hinnata VVOdega sõlmitud lepingutega hõlmatud summasid.

\*\* Itaalia, Küpros, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Sloveenia ja Slovakkia ei teatanud lepingutega seotud summadest.

Allikas: kontrollikoda riikide korraldusasutuste esitatud andmete põhjal.

- 38** Valimis võrdlesime korraldusasutuste esitatud summasid alusdokumentidega, st sihttoetuse andmise otsustega, ja ei leidnud lahknevusi.

## Usaldusväärse ülevaate puudumine VVOdele antud ELi toetustest takistab kasulikku analüüsi

- 39** Eelmistest punktidest nähtub, et puudub terviklik ja usaldusväärne ülevaade VVOdele eraldatud või makstud ELi rahalistest vahenditest poliitikavaldkondade ja eelarve täitmise viiside kaupa. Ajakohastatud finantsmääruse kohaselt peab komisjonil olema üksainus veebisait, mis koondab, tsentraliseerib ja avaldab finantsteavet ELi kulutuste kohta kõigi

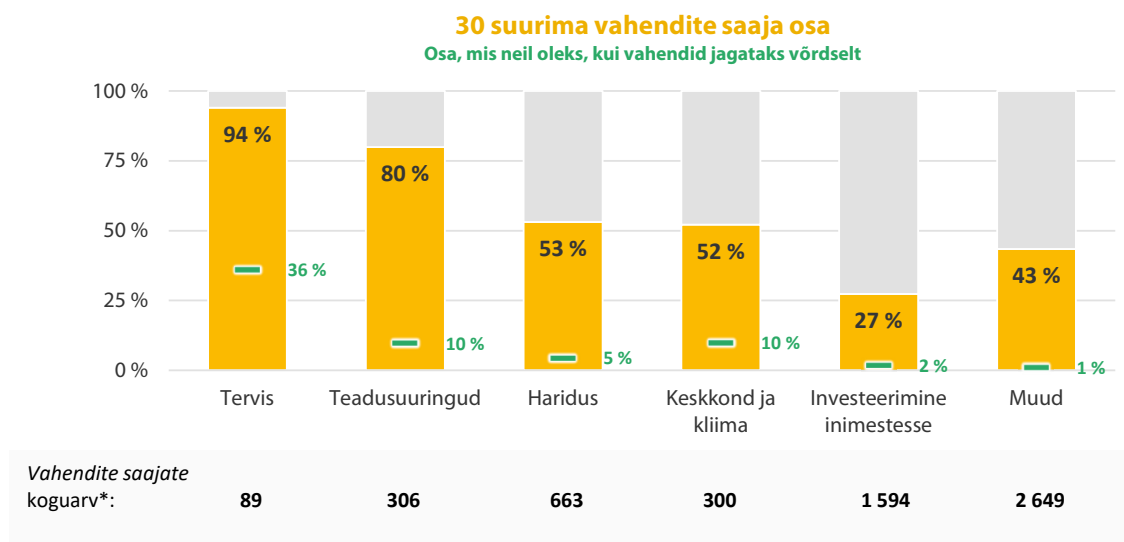
kolme eelarve täitmise viisi puhul<sup>5</sup>. See peaks olema kättesaadav alates 2027. aasta järgest mitmeaastasest finantsraamistikust. Kuni selle nõude täitmiseni ja tingimusel, et VVOd on nõuetekohaselt registreeritud, on praktiliselt võimatu saada usaldusväärset teavet kõigi ELi rahaliste vahendite kohta, mida VVOd on saanud.

- 40** Lisaks raskendab ühise tunnuse puudumine ELi kulutuste finantsandmete riskkontrolli ja konsolideerimist. Tegime tähelepaneku ühise tunnuse puudumise kohta oma eelmises eriaruandes musta nimekirja kandmise kohta. Teatasime, et see tekitab probleeme vastaspoolte tuvastamisel ja nende andmete võrdlemisel eri registritega.
- 41** Usaldusväärne ülevaade VVOdele eraldatud ELi rahalistest vahenditest mitte ainult ei suurendaks ELi kulutuste läbipaistvust, vaid võimaldaks analüüsida ka ELi vahendite koondumist. Selline analüüs võiks olla kasulik näiteks selleks, et vähendada ohtu, et ELi vahendite ülemäärane keskendamine väikesele arvule VVOdele takistab laiemat osalemist ELi otsustusprotsessis või programmide rakendamises.
- 42** Vaatamata kättesaadavate finantsandmete piiratusele näitab meie analüüs, et suur osa eelarve otsese täitmise raames VVOdele eraldatud ELi rahalistest vahenditest läks väikesele arvule VVOdele. Rohkem kui 4400 valitsusvälisest organisatsioonist 30 said aastatel 2014–2023 üle 40% kõigist rahalistest vahenditest (st 3,3 miljardit eurot). *Joonisel 5* on näidatud VVOdele eraldatud ELi rahaliste vahendite koondumine eri poliitikavaldkondade vahel.

---

<sup>5</sup> Määrus (EL) 2509/2024, artikkel 38.

## Joonis 5 | Iga valitud poliitikavaldkonna puhul eraldab komisjon märkimisväärse osa ELi eelarvest eraldatud rahalistest vahenditest 30 suurimale VVO-le



\* Mõned VVOd said makseid rohkem kui ühest fondist.

Allikas: kontrollikoda komisjoni raamatupidamissüsteemis sisalduvate finantsandmete põhjal.

- 43** 2024. aastal võtsid kaasseadusandjad vastu komisjoni ettepaneku võtta uue toetuste kategooriana kasutusele väga madala maksumusega sihttoetused. Eesmärk on hõlbustada väiksemate projektide juurdepääsu rahastamisele. Komisjoni arvates peaks see vahendite koondumist vähendama. Selliste toetuste taotlejad, sealhulgas VVOd, peavad esitama vähem dokumente (nt ei ole vaja tõendada projekti elluviimiseks vajalikku finantssuutlikkust).

## ELi vahendite haldajad kontrollivad vahendite saajate läbipaistvust, kuid ei kontrolli ennetavalt, kas nad vastavad ELi väärtustele

- 44** Finantsmääruses ja valdkondlikes õigusaktides on sätestatud konkreetsed läbipaistvusnõuded ELi vahendite saamiseks (vt [II lisa](#)). Komisjon, liikmesriigid ja rakendusasutused peaksid enne ELi rahaliste vahendite saamist ja kogu toetuslepingu kehtivuse ajal kontrollima, kas VVOd kui ELi vahendite saajad täidavad neid

läbipaistvusnõudeid. Selles osas uurime, kas komisjon, tema rakenduspartnerid ja liikmesriikide ametiasutused

- korraldasid avatud projektikonkursse läbipaistval viisil ja
- kontrollisid, et ELi vahendite saajad austavad ELi väärtusi.

Samuti hindasime valimisse kuuluvate VVOde läbipaistvust oma rahastajate ja tegevuse kohta teabe esitamisel.

## Meie valimisse kuuluvad projektikonkursid olid läbipaistvad

- 45** Vaatasime läbi meie auditi ulatusse kuuluvate programmide ELi õigusraamistiku ja määrasime kindlaks nõuded, mis aitavad suurendada avalikku läbipaistvust (*II lisas* on esitatud viited õigusaktidele). Leidsime, et need nõuded olid ühtsed kõigi ELi eelarve täitmise viiside puhul.
- 46** Konkursikutsete avaldamisel nõuavad toetust andvad asutused (meie valimisse kuulusid komisjon, kolm rakenduspartnerit ning kuus AMIFI ja ESF+ korraldusasutust valitud liikmesriikides), et taotlejad esitaksid mitu dokumenti, et hinnata nende õiguslikku seisundit (nt põhikirja ja seaduslikke esindajaid) ja finantssuutlikkust. Lisaks taotlejate suutlikkusele projekt lõpule viia annavad need dokumendid toetust andvatele asutustele mõningast teavet võimalike vahendite saajate kohta.
- 47** Meie küsitluses küsiti VVOdelt, kas nende arvates on ELi ja liikmesriikide läbipaistvusnõuded projektikonkursside puhul ülemääraseks. Rohkem kui 90% vastanud VVOdest arvasid, et see nii ei ole. Need, kes arvasid, et on, olid enamasti väiksemad VVOd. Nad osutasid peamiselt tülikatele riiklikele nõuetele, mille kohaselt tuleb anda aru selle kohta, kuidas nad saadud vahendeid kasutasid.
- 48** Uurisime nende projektikonkursside läbipaistvust, mille raames olid valimisse kaasatud 90 VVOd edukaks tunnistatud. Kokkuvõttes leidsime, et need projektikonkursid olid läbipaistvad, kuna need olid võimalikele huvitatud isikutele ja üldsusele kättesaadavad. Avaldatud ELi rahalistele vahenditele juurdepääsu kriteeriumid olid selged.
- 49** Uurisime ka komisjoni ja rakendusasutuste kontrolle ja otsuseid taotluste kohta, et teha kindlaks, kui läbipaistvad need olid ELi vahendite saajate valimise ajal. Komisjoni dokumendid rakenduses eGrants, mis on standarditud kõigis talitustes ja ametites, annavad piisavat teavet toetuse andmise otsuste kohta (st miks VVOd raha said). Kolmes külastatud liikmesriigis täheldasime aga valikumenetluses erineva astmega läbipaistvust. Rootsisis jätab sihttoetuse avalduste hindamise metoodika hindajatele rohkem

kaalutlusruumi kui Saksamaal ja Hispaanias, kes mõlemad annavad rohkem juhiseid selle kohta, kuidas sihttoetuse avaldusi hinnata (vt [5. selgitus](#)).

## 5. selgitus

### Valikumenetluse läbipaistvus on liikmesriikides erinev

**Saksamaal** on korraldusasutustel üksikasjalikud dokumendid selle kohta, kuidas punkte anti. Need punktisummad on jaotatud alamkategoriateks ja iga punkti kohta on esitatud üksikasjalikud põhjendused. Toetust saavad projektid, mis ületavad miinimumkünnise. Valikumenetluse dokumendid ei ole aga avalikult kättesaadavad.

**Hispaanias** kasutavad korraldusasutused taotlejate ja nende punktide hindamiseks konkursikutsetes avaldatud toetuse andmise kriteeriume ja objektiivseid kriteeriume. Igale projektile punktide andmiseks kasutavad nad hindamisvormi, milles arvutatakse nende eelnevalt kindlaks määratud parameetrite alusel lõplik punktisumma.

**Rootsis** kirjeldatakse konkursikutse kriteeriumide üksikasjalikku hindamismetoodikat korraldusasutuste sisesuunistes, kuid need ei ole avalikult kättesaadavad. Hindamissüsteem ei määratle näiteks seda, mis on „tugev“ või „nõrk“ projekt, kuigi see on rahastamise kriteerium. Korraldusasutused võrdlesid nende punktide andmiseks projekte ja rakendasid oma kutsealast otsustust.

- 50** Mõningate VVOdele antud ELi tegevustoetustega võidakse rahastada toetustegevust, näiteks lobitööd. Leidsime oma valimis kaks programmi LIFE raames rahastatud tegevustoetuse juhtumit, mis hõlmasid poliitikakujundajatele suunatud toetusmeetmeid (vt [6. selgitus](#)). Mõlemad VVOd on registreeritud [ELi läbipaistvusregistris](#) huvide esindajatena; F&T-s esitatud teabes sellist tegevust aga ei mainita. Isegi kui puuduvad õiguslikud nõuded VVOdele antavate tegevustoetuste hulka kuuluva toetustegevuse avalikustamiseks, leiame, et ELi vahenditest rahastatava toetustegevuse tundlikkuse tõttu peaks läbipaistvus suurem olema.

## 6. selgitus

### Tegevustoetused, mille puhul ei ole toetustegevust avalikustatud

F&T esitab kahe tegevustoetuse puhul selliste toetuste eesmärkide standardesitluse vähem üksikasjalikult kui allkirjastatud toetuslepingutes, milles kirjeldatakse konkreetseid ülesandeid ja meetmeid, mida üks VVO peab saanud rahaliste vahendite saamiseks ellu viima. Üks meie valitud tegevustoetustest hõlmas toetustegevust,

näiteks kohtumiste pidamist Euroopa Parlamendi liikmete ja komisjoni kõrgetasemeliste esindajatega. Seda teavet F&T-s ei mainita.

- 51** Auditi käigus püüdis komisjon leevendada ELi maineriski, avaldades 2024. aasta mais [suunised](#) selle kohta, et toetuslepingutega ei tohiks vahendite saajatelt nõuda lobitööd ELi institutsioonides. Kuna meie audit hõlmas VVOdele kuni 2023. aasta lõpuni antud ELi rahalisi vahendeid, ei uurinud me nende suuniste rakendamist.

## ELi väärtuste austamist ei kontrollita ennetavalt

- 52** Euroopa Liidu lepingus sätestatakse ELi aluseks sellised väärtused nagu inimväärikus, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõigused, sealhulgas vähemuste hulka kuuluvate isikute õigused<sup>6</sup>. Alates 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku algusest on ELi väärtuste austamine olnud ELi rahaliste vahendite saajate, sh VVOde, lepinguline kohustus. Seepärast eeldame, et kõik ELi toetuslepingud sisaldavad kohustust austada ELi väärtusi kõigi vahendite saajate tegevuste, mitte ainult ELi rahastatavate tegevuste puhul. Lisaks eeldame, et komisjon ja rakendusametused kontrollivad ennetavalt ELi väärtuste austamise kohustuse täitmist. ELi usaldusväärse jaoks on äärmiselt oluline hinnata, kas vahendite saajad järgivad ELi väärtusi.
- 53** Meie valimisse kuulunud eelarve otsese täitmise alla kuuluvate fondide puhul kasutab komisjon toetuslepingu mudelit, mis sisaldab vahendite saajate kohustust austada ELi väärtusi kõigi tegevuste, mitte ainult ELi rahastatud tegevuste puhul. Vahendite saajad peavad esitama enda kinnituse selle kohta, et nad austavad ELi väärtusi. Eelarve kaudse täitmise puhul on komisjon alates 2024. aastast kohaldanud sarnast lähenemisviisi<sup>7</sup>. Eelarve jagatud täitmise puhul on erinevusi selles, kuidas riikide ametiasutused nõuavad vahendite saajatelt, sealhulgas VVOdelt ELi väärtuste austamist. See tähendab, et olukord on vähem ühetaoline kui eelarve otsese ja kaudse täitmise puhul. [Tabelis 2](#) on esitatud erinevused selles, kuidas ELi vahendite haldajad kontrollivad ELi väärtuste järgimist.

<sup>6</sup> Euroopa Liidu leping, artikkel 2.

<sup>7</sup> Erasmus+ programmijuhend, 28. november 2023.

**Tabel 2 | Komisjon ja liikmesriikide korraldusasutused kontrollivad ELi väärtuste järgimist erinevalt**

| Etapp              | ELi väärtuste järgimine                                                                                                           |                           | Otsene | Kaudne <sup>(1)</sup> | Jagatud <sup>(2)</sup> |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------|-----------------------|------------------------|
| Rakendamine        | Komisjon/korraldusasutused kontrollivad, kas VVO põhikiri on kooskõlas ELi väärtustega (kvalifitseerumise kriteeriumid)           |                           | ✓      | ✓                     | ✗ <sup>(3)</sup>       |
|                    | Komisjon/korraldusasutused kontrollivad ennetavalt, kas projekt on kooskõlas ELi väärtustega (rahastamiskõlblikkuse kriteeriumid) |                           | ✗      | ✗                     | ✗                      |
|                    | Projekt saab rohkem punkte, kui selle eesmärk on arendada ELi väärtusi (lepingu sõlmimise kriteeriumid)                           |                           | ✗      | ✓                     | ✗ <sup>(4)</sup>       |
| Toetusleping/otsus | ELi väärtuste austamine on toetuslepingu/-otsuse tegemise kohustus                                                                |                           | ✓      | ✓                     | ✓                      |
| Järelevalve        | ELi väärtuste mittejärgimine on põhjus vahendite saajalt vahendite tagasinõudmiseks                                               | rahastatud projekti puhul | ✓      | ✓                     | ✓                      |
|                    |                                                                                                                                   | VVO muu tegevuse puhul    | ✓      | ✓                     | ✗                      |

<sup>(1)</sup> Hariduse, noorte, spordi ja kultuuri peadirektoraadi hallatavate programmide puhul alates 2024. aastast.

<sup>(2)</sup> Külalastatud kolme liikmesriigi, st Saksamaa, Hispaania ja Rootsi puhul.

<sup>(3)</sup> Kvalifitseerumise kriteeriumina kontrollivad ainult Hispaania korraldusasutused, kas VVO austab ELi väärtusi.

<sup>(4)</sup> Ainult Hispaania AMIFI korraldusasutustel on ELi väärtuste arendamisega seotud hindamiskriteeriumid.

Allikas: kontrollikoda.

**54** Lepingutes või toetuse andmise otsustes nõutakse, et vahendite saajad, sealhulgas VVOd, austaksid ELi väärtusi. Komisjon ja teised rakendusametid tuginevad peamiselt taotlejate endi kinnitustele. Mõningad komisjoni talitused ja muud ELi eelarvet täitvad asutused ei kasuta süstemaatiliselt täiendavat teavet, välja arvatud juhul kui, nagu komisjon märgib, neile sellest teatatakse. Meie valimis ei ole tõendeid selle kohta, et lisaks eelkontrollidele (nt kas vahendite saajate põhikiri vastab ELi väärtustele), menetlusest kõrvalejätmist põhjustavate olukordade kontrollimisele ja taotlejate kinnitustele oleks kasutatud muid teabeallikaid.

**55** Alates 2023. aasta keskpaigast on komisjon korraldanud koolitusi ja esitlusi, et leevendada maineriski, mis on seotud ELi väärtusi mitte-austavate ELi finantssektori ettevõtjatega. Samuti andis komisjon 2024. aastal välja sisesuunised selle kohta, mida tuleks teha, kui ELi

väärtusi ei austata. Võimalikud meetmed ulatusid maksete peatamisest kuni vähendamise või lõpetamiseni, kuid suunistes ei märgitud, kuidas tuleks kontrollida selle kohustuse täitmist või kuidas tuleks hinnata rikkumise tõsidust. Näiteks eelarve jagatud täitmise puhul teatasid Rootsi ametiasutused, et nad ei ole veel suuniseid saanud ja uurivad ainult juhul, kui nad kahtlustavad nõuete rikkumist.

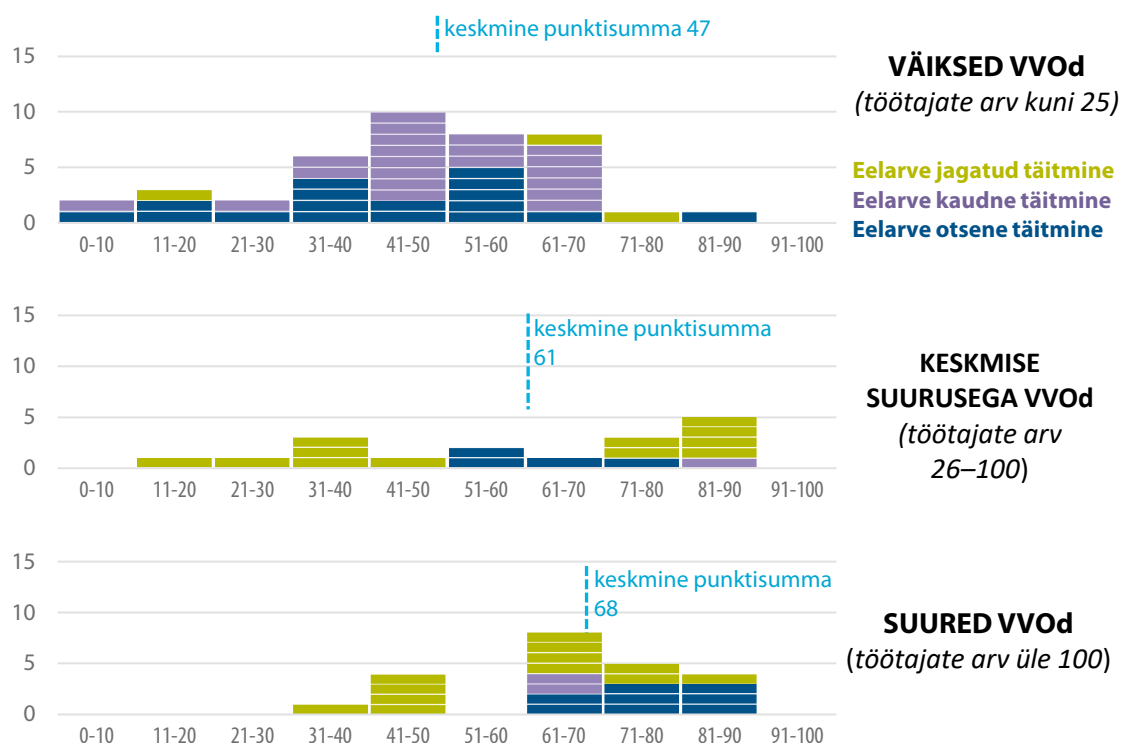
- 56** Erinevalt teistest eraõiguslikest tulunduslikest üksustest, kelle puhul nõutakse teavet tegelike tulusaajate kohta, ei ole VVOdel omanikke, mis tähendab, et ei ole lihtne vastata küsimusele, kes nende taga seisavad. Kehtivate ELi õigusaktidega ei nõuta, et komisjon ja teised rakendusametid kontrolliks VVOde rahastamisallikaid. Õigusaktidega ette nähtud finantsstabiilsuse kontroll võimaldab ELi vahendite haldajatel hinnata VVOde rahastamisallikaid ja teha seega kindlaks, kes on nende taga. See võimaldab kindlaks teha huvide konfliktid või ohud, mis kahjustavad VVOde sõltumatust teatavatest rahastajatest. Meie valim ei sisaldanud tõendeid selle kohta, et rahastamisallikaid oleks kontrollitud.
- 57** Tegime täiendavaid kontrole, näiteks kontrollisime välise andmepakkujate andmebaase (mis põhinevad avalikult kättesaadavatel andmetel) ja küsitlesime VVOsid otse, ning leidsime, et enamiku vahendite saajate peamine rahastamisallikas olid avaliku sektori asutused. Valimis sisaldunud 90 üksusest saime teavet 51 kohta. Neist 51 VVOst enam kui 85% rahastati 2022. ja 2023. aastal peamiselt avalikest allikatest. Lisaks osutab asjaolu, et poolte VVOde peamine rahastamisallikas oli ELi eelarve, vajadusele põhjalikult kontrollida, kas vahendite saajad järgivad ELi väärtusi.

## Läbipaistvustavad on meie valimis väga erinevad: suuremad VVOd toimivad paremini

- 58** Hindasime valimisse kaasatud VVOde läbipaistvust, vaadates läbi teabe, mida nad enda kohta üldsusele avalikustasid. Hindasime avalikult kättesaadavat teavet, kasutades VVOde õigusaktide ekspertnõukogu läbipaistvusstandardeid, Euroopa Nõukogu [rahvusvaheliste VVOde konverentsi standardeid](#) ja lähenemisviisi, mida järgisid kaks Hispaania organisatsiooni: *La Coordinadora de ONG para el desarrollo* ([CONGE](#)) ja VVOde sõltumatu hindajana tegutsev eraõiguslik sihtasutus (*Fundación Lealtad*). Keskendusime valdkondadele, kus antakse teavet selle kohta, millised on VVOd ja mida nad teevad. Rühmitasime organisatsioonid läbipaistvuse nelja ossa: juhtorganid; missioonid, visioonid ja väärtused; sotsiaalne alus ja toetus; planeerimine ja aruandlus. [IV lisas](#) on esitatud üksikasjalik teave meetodika kohta, mida me kasutasime VVOde läbipaistvuse hindamiseks, ja elementide kohta, mis aitavad kaasa paremale hindamisele.
- 59** VVOd on vabatahtliku läbipaistvuse poolest väga erinevad. Skaalal 0–100 andsime valimisse kaasatud VVOdele keskmiselt 55 punkti. VVOdele eraldi antud punktisummad

jäid aga vahemikku 5–90 punkti (vt [III lisa](#)). Meie hindamine näitab, et VVOd said häid tulemusi seoses teabe avaldamisega juhtorganite ja nende ülesannete, visioonide ja väärtuste kohta. Siiski kipuvad nad oma sotsiaalse baasi, toetuse ja finantsaruannete osas olema vähem läbipaistvad. Kuigi VVOd nimetavad tavaliselt oma peamised rahastajad, mainivad nad harva annetatud summasid ja asjaomaseid ajavahemikke. [Joonisel 6](#) on esitatud kokkuvõtte meie hinnangust VVOde vabatahtliku läbipaistvuse kohta ja [V lisas](#) kirjeldatakse üksikasjalikult nende osade tulemusi, mida oleme vabatahtliku läbipaistvuse hindamisel arvesse võtnud.

## Joonis 6 | Väikesed VVOd saavad vabatahtliku läbipaistvuse hindamisel väiksema punktisumma kui keskmised ja suured VVOd



Märkus: keskmised punktisummad põhinevad 90-st vahendite saajast koosneval valimil. Joonistel on esitatud teave 80 VVO kohta, mida oli võimalik liigitada suuruse järgi. Iga ühik tulbas esindab ühte valimis olevat VVOd.

Allikas: kontrollikoda.

- 60** Leidsime, et peamine tegur, mis määrab VVOde läbipaistvuse taseme, eelkõige seoses haldussuutlikkusega, on organisatsiooni suurus. Meie valimisse kuulunud väikesed VVOd, st need, kus töötab vähem kui 25 inimest, said keskmiselt 47 punkti, mis on alla kogu valimi keskmise (55 punkti); suured VVOd, kus oli üle 100 töötaja, said keskmiselt 68 punkti. Meie valimisse kuulunud seitsmel organisatsioonil ei olnud alalisi töötajaid, sest nad palkasid üksnes töötajaid, et viia ellu projekte, mille jaoks oli saadud rahalisi vahendeid.
- 61** Hispaanias, mis on üks kolmest meie külastatud liikmesriigist, leidsime lisaks lepingulistest kokkulepetest, ELi õigusest ja riiklikest õigusaktidest tulenevatele aruandluskohustustele ka

erinevaid akrediteerimisprotsesse, mida VVOd saavad läbi viia. Akrediteerimisprotsessid on seotud VVOde haldamise, juhtimise ja läbipaistvusega. Hispaania VVOde akrediteerimisprotsessi eesmärk on kontrollida avaliku ja erasektori rahastamisallikate, sotsiaalse baasi ja toetuse päritolu (sealhulgas nende tööd toetavad rühmad ja üksused, nagu üksikisikud, rahastajad ja vabatahtlikud), suuri rahastajaid ja võrgustikke, kuhu VVOd kuuluvad.

- 62** Hispaania VVOd, kes kuulusid eelarve jagatud täitmise valimisse, said keskmiselt 71 punkti. See näitab, et akrediteerimisprotsess võib motiveerida VVOsid olema läbipaistvam. Kümnest Hispaania VVOst viiel on läbipaistvuse akrediteering, neli on keskmise suurusega VVOd ja üks väike. Võrdluse eesmärgil olid Saksamaa ja Rootsi VVOde punktisummad keskmise lähedal, kusjuures seda tüüpi akrediteering oli ka ühel suurel Saksamaa VVO-l.
- 63** Akrediteerimisprotsess läbipaistvussertifikaadi saamiseks ei ole ELi rahastatavate VVOde seas laialt levinud. 90-st vahendite saajast koosnevas valimis tuvastasime kaheksa VVOd, kellel oli läbipaistvussertifikaat. Sertifitseerimise viisid läbi VVOdest sõltumatud eraõiguslikud üksused. Kaks Hispaania organisatsiooni, mis on spetsialiseerunud VVOde juhtimisele ja läbipaistvusele, sertifitseerisid viis Hispaania VVOd ning üks VVOde rahaliste vahendite kogumisele spetsialiseerunud Rootsi organisatsioon sertifitseeris ühe Rootsi VVO. Leidsime ka ühe VVO Saksamaalt ja ühe Belgiast, kellel olid oma riigi sertifitseerimisorganisatsioonide väljastatud läbipaistvussertifikaadid.
- 64** Me ei leidnud VVOde vabatahtliku läbipaistvuse hindamisel olulisi erinevusi seoses eelarve täitmise viisiga, millel nende rahastamine põhineb. Eelarve kaudse täitmise raames rahastatud VVO said veidi vähem punkte, peamiselt seetõttu, et nad on väikesed ja paljudes töötab vähem kui viis inimest. Selle põhjuseks on asjaolu, et meie valimi osa, mis hõlmab eelarve kaudset täitmist, rahastatakse programmist „Erasmus+“ ja Euroopa solidaarsuskorpusest, kust sageli saavad toetust väikesed VVOd.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 25. veebruari 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel president*

*president*  
Tony Murphy

# Lisad

## I lisa. Lühidalt auditist

### ELi toetus VVOdele ja kohaldatavad läbipaistvusnõuded

- 01** Euroopa Liidu lepingus rõhutatakse, kui oluline on avatud, läbipaistev ja korrapärane suhtlemine esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga<sup>1</sup>, mille allrühma moodustavad VVOd. Kuigi kodanikuühiskonna organisatsioonide hulka kuuluvad ametiühingud, tööandjate ühendused ja usuasutused, on VVOde eripäraks see, et nad tegutsevad valitsuse mõjust sõltumatult. VVOd tegutsevad peamiselt sotsiaalse kaasatuse, võrdsete võimaluste, soolise võrdõiguslikkuse, kliima- ja keskkonnakaitse, teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas kas ELi välistegevuse või ELi sisepoliitika raames. Komisjon on pühendunud kodanikuühiskonna organisatsioonide toetamisele nende rollis demokraatlikus otsustusprotsessis, mis aitab kaasa Euroopa tugevdamisele. Toetust antakse ELi rahaliste vahendite ja mitmesuguste poliitiliste algatuste kaudu<sup>2</sup>.
- 02** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) määratleb VVOsid mittetulundusühendustena, mis on organiseeritud ühiste eesmärkide ja ideaalide saavutamiseks ilma märkimisväärse valitsuse kontrollitava osaluse või esindatuseta<sup>3</sup>. Mõnes liikmesriigis on VVOd määratletud õigusaktides ja teistes vastavalt nende tegevuse laadile. Oma 2018. aasta eriaruandes VVOde ELi-poolse rahastamise kohta, milles keskenduti välistegevusele, leidsime, et kuigi mõistet „valitsusvälised organisatsioonid“ kasutatakse laialdaselt, puudub ELi rahastatavate meetmete raames selle mõiste ühine määratlus. Soovitasime komisjonil kehtestada selged kriteeriumid VVOde tuvastamiseks, et muuta VVOde ELi-poolse rahastamise finantsandmed usaldusväärsemaks. Samuti soovitasime parandada teavet VVOde rakendatavate rahaliste vahendite kohta, et tagada

---

<sup>1</sup> Euroopa Liidu leping, artikkel 11.

<sup>2</sup> Komisjoni veebisait.

<sup>3</sup> „Development Assistance Committee Members and Civil Society“, OECD, 2020, lk 28.

selle täpne avaldamine, ning kontrollida alltoetuste andmise eeskirjade kohaldamist. Komisjon on need soovitusel suure osas ellu viinud<sup>4</sup>.

- 03** 2024. aasta septembris ajakohastasid ELi kaasseadusandjad [finantsmäärust](#), määratledes VVO artikli 2 punktis 49 järgmiselt: „*„valitsusväline organisatsioon“ – vabatahtlik, valitsusest sõltumatu mittetulundusühendus, mis ei ole erakond või ametiühing*“. Kuna määratlus võeti kasutusele selleks, et suurendada läbipaistvust seoses nende ELi vahendite saajatega, kes on VVOd<sup>5</sup>, näevad kaasseadusandjad samuti ette, et ELi toetuse taotlejad peavad märkima, kas nad vastavad sellele määratlusele.
- 04** VVOd ei ole homogeenne rühm. Nad võivad olla kohalikul tasandil tegutsevad väikesed organisatsioonid või paljudes riikides tegutsevad suured rahvusvahelised VVOd. Mõningate VVOde aastaeelarve on alla 10 000 euro ja nad palkavad töötajaid ainult teatavate projektide elluviimiseks, samal ajal kui teiste VVOde aastaeelarve on üle 1 miljardi euro ja neil on mitu tuhat töötajat.
- 05** VVOd võivad saada ELi toetusi, näiteks ELi projekti elluviimiseks. Samal ajal võivad nad olla ka huvide esindajad (organisatsioonid, ühendused, rühmad ja füüsilisest isikust ettevõtjad), kes teevad teatavaid tegevusi, et mõjutada ELi poliitikat ja otsuste tegemist. 2024. aasta juuni seisuga on ELi läbipaistvusregistris registreeritud üle 3500 VVO, platvormi, võrgustiku jms. Neist üle 900 sai aastatel 2021–2023 ELi toetust<sup>6</sup>. Pärast 2022. aasta Qatargate'i skandaali suurenes surve tugevdada ELi rahalisi vahendeid saavate VVOde läbipaistvusstandardeid. Seda muret silmas pidades võttis Euroopa Parlament 2024. aasta jaanuaris vastu resolutsiooni<sup>7</sup>, milles nõutakse tungivalt suuremat läbipaistvust ja aruandekohustust ELi rahaliste vahendite jaotamisel vahendite saajatele, sealhulgas VVOdele.
- 06** Rahvusvaheliste standardite<sup>8</sup> kohaselt tähendab avalik läbipaistvus kodanikele asjakohase teabe andmist, et nad saaksid avaliku sektori otsustajad vastutusele võtta. Läbipaistvus ei tähenda mitte ainult seda, kellele, miks ja millisel eesmärgil ELi rahalisi vahendeid anti, vaid

<sup>4</sup> [Kontrollikoja aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta](#) 2021. aasta lõpu seisuga.

<sup>5</sup> [Määrus \(EL\) 2024/2509](#), põhjendus 8.

<sup>6</sup> [Euroopa andmete ametlik portaal](#).

<sup>7</sup> [Euroopa Parlamendi 17. jaanuari 2024. aasta resolutsioon ELi eelarvest rahastatavate valitsusväliste organisatsioonide läbipaistvuse ja vastutuse kohta \(2023/2122\(INI\)\)](#).

<sup>8</sup> OECD (2017), „[OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management](#)“, OECD Publishing, Pariis; [Rahvusvaheline Valuutafond](#); ja [Transparency International](#).

ka seda, kuidas neid vahendeid kasutati ja millised on nendega seotud summad. Läbipaistvusnõuete täitmine hõlmab [joonisel 1](#) esitatud tegureid.

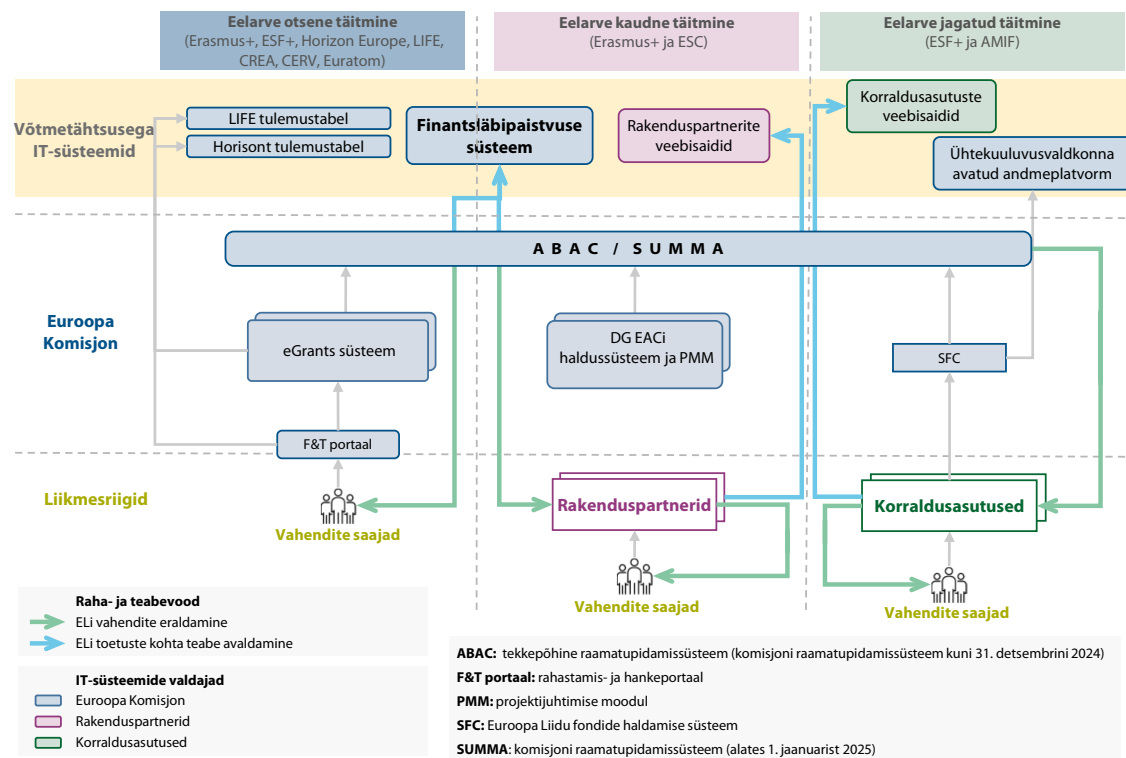
**07** Finantsmääruses sätestatakse läbipaistvus kui üks eelarve juhtpõhimõtteid ning nõutakse, et komisjon teeks asjakohasel viisil ja õigeaegselt kättesaadavaks teabe kättesaadavate ELi vahendite kohta<sup>9</sup>. See sisaldab konkreetseid läbipaistvusnõudeid komisjonile ja ELi eelarvet täitvatele asutustele, et nad avaldaksid teavet eelarve otsese täitmise alla kuuluvate ELi vahendite saajate kohta. Toetuste andmise ja lepingute haldamise menetluste puhul on finantsmääruses ja valdkondlikes õigusaktides sätestatud täiendavad läbipaistvusnõuded. Mõnel liikmesriigil on oma täiendavad läbipaistvusnõuded. VVOd võivad ka ise reguleerida oma läbipaistvustavasid ja anda teavet omal algatusel. [II lisas](#) on esitatud lisateave ELi läbipaistvusnõuete kohta.

**08** FTS on avalikult kättesaadav andmebaas ELi eelarvest rahaliste vahendite saajate kohta. Selles avalikustatakse finantsteave esmatasandi tehingute kohta, mida rakendatakse eelarve otsese ja kaudse täitmise raames. See on peamine läbipaistvusvahend nende ELi vahendite saajate jaoks, kelle suhtes kohaldatakse neid kahte eelarve täitmise viisi. Teatava üksuse VVOks määratlemine finantsläbipaistvuse süsteemis põhineb ELi vahendite saajate enda kinnitusel. Rakenduspartnerid ja liikmesriikide ametiasutused peavad avaldama oma veebisaitidel teabe vahendite saajatele antud ELi rahaliste vahendite kohta. [Joonisel 1](#) on esitatud peamised IT-süsteemid, mida komisjon ja teised rakendusasutused kasutavad teabe avaldamiseks ELi rahastamise kohta.

---

<sup>9</sup> Määrus (EL) 2509/2024, artikkel 38.

## Joonis 1 | ELi rahastamist käsitleva teabe avalikustamiseks kasutatakse mitut IT-süsteemi



Allikas: kontrollikoda.

## VVODEle antav rahastus

- 09** EL rahastab VVOsid peamiselt eri liiki vahendite saajatele antavate toetuste vormis. Seepärast peavad VVOd täitma ELi läbipaistvusnõudeid (*II lisa*), mida kohaldatakse igat liiki vahendite saajate suhtes.
- 10** Aastatel 2021–2023 teatas komisjon oma FTSi andmebaasis, et ta on eraldanud 3,4 miljardit eurot VVODEle sisepoliitika jaoks otse hallatud vahenditest ja 1,4 miljardit eurot meetmete jaoks, mida hallatakse kaudselt rakenduspartnerite kaudu. Kokku moodustavad need 5000 VVO-le laekunud summad 5% kõigist otse ja kaudselt sisepoliitika raames hallatavatest kulutustest. Nendest summadest 261 miljonit eurot suunas komisjon tegevustoetustena ainult VVODEle.
- 11** Teave VVODEle eelarve jagatud täitmise programmide raames antava ELi rahastamise kohta ei ole konsolideeritud ega ELi tasandil kättesaadav. Meie taotlusel teatasid

liikmesriigid, et nad eraldasid ligikaudu 7500 VVO-le aastatel 2021–2023 2,6 miljardit eurot kahest suurimast ELi rahastamisallikast:

- 2,2 miljardit eurot ESF+ist, mis on üle 2% 2023. aasta lõpuni eraldatud 95,1 miljardist eurost;
- 0,4 miljardit eurot AMIFist, mis on üle 7% 2023. aasta lõpuni eraldatud 5,5 miljardist eurost.

## Auditi ulatus ja käsitlusviis

**12** Võttes arvesse Euroopa Parlamendi üleskutset suurendada ELi rahastamise läbipaistvust ja aruandekohustust, VVOde olulist rolli demokraatlikus poliitikakujundamises ning 2024. aasta finantsmääruse eesmärgi suurendada läbipaistvust ELi rahaliste vahendite saajate osas (vt punkt **03**), otsustasime hinnata VVOdele antava ELi rahastamise läbipaistvust ELi sisepoliitikas.

**13** Elukõige uurisime, kas komisjon, tema rakenduspartnerid ja liikmesriigid

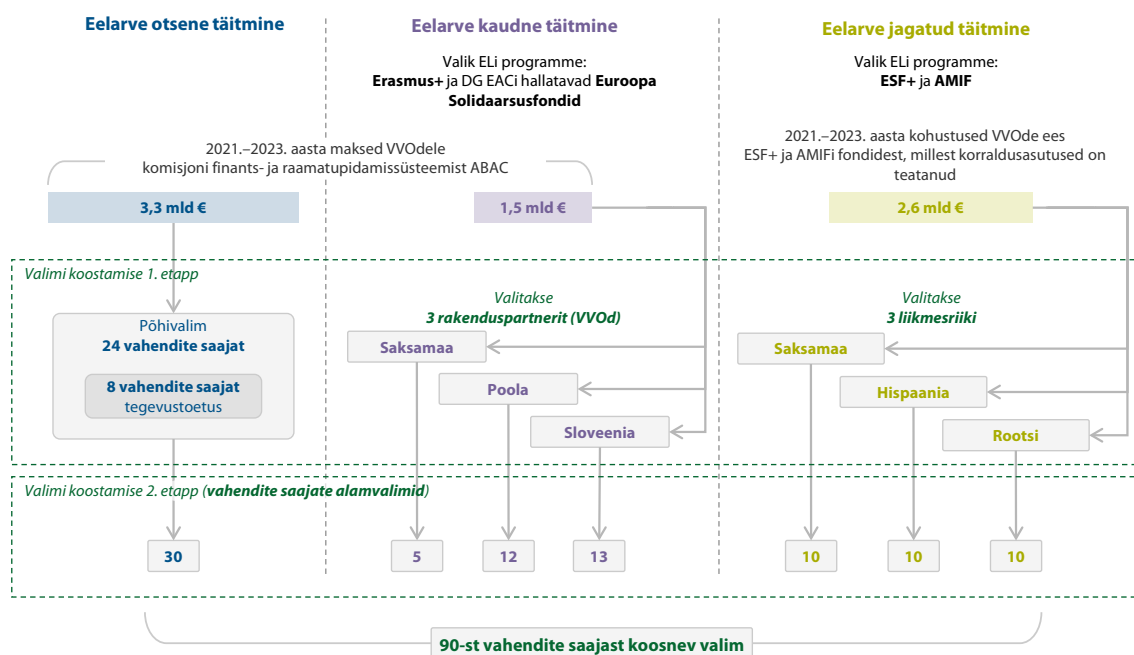
- kogusid ja avaldasid usaldusväärseid andmeid VVOde ELi-poolse rahastamise kohta, ning
- hindasid nõuetekohaselt peamisi läbipaistvusnõudeid, mida kohaldatakse ELi rahalisi vahendeid saavate VVOde suhtes, ja seda, kas viimased austasid ELi väärtusi.

**14** Meie audit hõlmas ELi sisepoliitika rahastamist aastatel 2021–2023. Uurisime VVOde ELi-poolset rahastamist kõigi eelarve täitmise viiside raames: eelarve otsene või kaudne täitmine komisjoni poolt (rakenduspartnerite kaudu) ja eelarve jagatud täitmine (riiklike või piirkondlike ametiasutuste kaudu). Käesolevas aruandes kasutame mõistet „sisepoliitika“ kõigi ELi programmide puhul peale välistegevuse (rubriik 6: naabrus ja maailm). Audit hõlmas järgmisi peamisi ELi sisepoliitika valdkondi ja programme, mille raames rahastati VVOsid:

- „Investeerimine inimestesse, sotsiaalsesse ühtekuuluvusse ja väärtustesse“: ESF+, Erasmus+, ESC, CREA ja CERV;
- „Teadusuuringud ja innovatsioon“: programm „Euroopa horisont“ ja Euratomi teadus- ja koostööprogramm;
- „Varjupaik, ränne ja integratsioon“: AMIF; ja
- „Keskkond ja kliimameetmed“: programm LIFE.

- 15** Jätsime oma auditist välja ELi välispoliitika, kuna seda käsitleti meie 2018. aasta aruandes valitsusväliste organisatsioonide ELi-poolse rahastamise kohta<sup>10</sup> ja teema käsitlemist jätkati 2021. aastal<sup>11</sup>.
- 16** Hindasime komisjoni, selle rakenduspartnerite ja liikmesriikide ametiasutuste avaldatud teabe usaldusväärsust VVOdele antava ELi rahastamise kohta, võrreldes seda 90 vahendite saajast koosneva juhusliku valimi alusandmetega. *Joonisel 2* kirjeldatakse valimi moodustamist ja selle kihitamist. Meie valim hõlmas kõiki kolme eelarve täitmise viisi, millest igaühes oli 30 vahendite saajat (vt *III lisa*). Selleks et saada VVOde arvamusi ELi läbipaistvusnõuete kohta, saatsime meie valimis sisalduvatele vahendite saajatele küsitluse ja konsulteerisime veel nelja VVO või VVOde ühendusega. Samuti hindasime, kas seda teavet oli lihtne täiendavaks analüüsiks kasutada. Lisaks hindasime peamisi süsteeme, mida komisjon, tema rakenduspartnerid ja liikmesriikide ametiasutused kasutavad teabe kogumiseks kogu ELi rahastamise kohta.

## Joonis 2 | Meie valim



Allikas: kontrollikoda.

- 17** Et saada tõendeid selle kohta, kas ELi vahendite haldajad hindasid VVOde peamisi läbipaistvusnõudeid asjakohaselt (vt *II lisa*), uurisime mitte ainult kehtestatud menetlusi, vaid ka seda, kuidas neid kontrolliti meie valimiga hõlmatud 90 vahendite saaja puhul. Muu hulgas hinnati, kas toetusotsused olid läbipaistval viisil põhjendatud ja kas need sisaldasid

<sup>10</sup> Eriaruanne 35/2018.

<sup>11</sup> Aruanne ELi eelarve tulemuslikkuse kohta 2021. aasta lõpu seisuga.

ELi eri vahendite kohta sarnast teavet. Samuti uurisime, kas süsteemid, mille ELi vahendite haldajad on kasutusele võtnud, et kontrollida, kas vahendite saajad järgivad ELi väärtusi, on usaldusväärsed ja võimaldavad avastada võimalikke rikkumisi.

- 18** Lisaks konsulteerisime komisjoni eelarve peadirektoraadi, DG EMPLi, teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi, DG HOME'i, CINEA, EACEA, Euroopa Teadusnõukogu Rakendusameti ning Euroopa Tervishoiu ja Digitaalvaldkonna Rakendusameti töötajatega. Saatsime ka küsimustikud riiklikele ja piirkondlikele ametiasutustele, et saada teavet VVOdele eelarve jagatud täitmise raames antud ELi rahaliste vahendite kohta, samuti riiklike läbipaistvusnõuete ja nendega seotud kontrollisüsteemide kohta.
- 19** Valisime auditikülastusteks kolm liikmesriiki (Saksamaa, Hispaania ja Rootsi). Meie peamine valikukriteerium oli nende riikide VVOdele aastatel 2021–2023 antud ELi rahaliste vahendite maht. Meie eesmärk oli teha tasakaalustatud analüüs. Lisaks kasutasime andmeanalüüsi meetodeid, et ristkontrollida asjaomaseid süsteeme, andmebaase ja portaale, mis sisaldavad finantsteavet VVOdele antava ELi rahastamise kohta.

## II lisa. Valitud ELi programmide läbipaistvusnõuete ELi õiguslik alus

ELi määrused, millega kehtestatakse läbipaistvusnõuded

| Läbipaistvusnõue                                           | 2018. aasta<br>finantsmäärus                                  | Ühissätete määrus | Muude ELi<br>programmide<br>õiguslik alus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Toetuste andmine<br>avaldatud<br>konkursikutsete<br>alusel | artikkel 189                                                  | artikkel 49       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Vahendite saajaid<br>käsitleva ja muu<br>teabe avaldamine  | artikkel 38                                                   | artikkel 48       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ELi rahaliste<br>vahendite nähtavus                        | artikli 63 lõige 1,<br>artikli 154 lõige 2 ja<br>artikkel 201 | artiklid 46 ja 47 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ELi rahaliste<br>vahendite<br>kättesaamise<br>kinnitamine  |                                                               | artikkel 50       | <p>Määruse (EL)<br/>nr 1293/2013 artikkel<br/>21 (LIFE)</p> <p>Määruse (EL)<br/>2021/695 artikkel 51<br/>(programm „Euroopa<br/>horisont“)</p> <p>Määruse (EL)<br/>2021/817 artikkel 25<br/>(Erasmus+)</p> <p>Määruse (EL)<br/>2021/888 artikkel 22<br/>(Euroopa<br/>solidaarsuskorpus)</p> <p>Määruse 2021/692<br/>artikkel 20<br/>(kodanikud,<br/>võrdõiguslikkus,<br/>õigused ja väärtused)</p> <p>Määruse (EL)<br/>2021/818 artikkel 23<br/>(programm „Loov<br/>Euroopa“)</p> |

Allikas: kontrollikoda.

## III lisa. Põhiteave meie valimisse kuuluvate üksuste kohta

Teave valimisse kaasatud üksuste kohta, mis hõlmavad 14 riiki

| Valimi viide | Riik | ELi programm     | Toetussumma (tuhandetes eurodes) | Suurus (töötajate arv) | Läbipaistvuse sertifitseerimine | Meie läbipaistvushinnang – kokku |
|--------------|------|------------------|----------------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| DM01         | ES   | Euroopa horisont | 5 460                            | suur                   | EI                              | 80                               |
| DM02         | ES   | Euroopa horisont | 2 241                            | suur                   | EI                              | 65                               |
| DM03         | BE   | Erasmus+         | 140                              | väike                  | EI                              | 60                               |
| DM04         | BE   | Euroopa horisont | 4 187                            | väike                  | EI                              | 5                                |
| DM05         | FR   | Erasmus+         | 2 220                            | keskmine               | EI                              | 50                               |
| DM06         | SE   | CREA             | 160                              | väike                  | EI                              | 55                               |
| DM07         | AT   | Erasmus+         | 280                              | <i>ei ole teada</i>    | EI                              | 65                               |
| DM08         | DE   | Euroopa horisont | 7 317                            | suur                   | EI                              | 60                               |
| DM09         | BE   | CREA             | 1 153                            | väike                  | JAH                             | 90                               |
| DM10         | BE   | ESF+             | 174                              | väike                  | EI                              | 40                               |
| DM11         | DE   | Euroopa horisont | 975                              | suur                   | EI                              | 80                               |
| DM12         | MT   | Euroopa horisont | 1 061                            | väike                  | EI                              | 15                               |
| DM13         | DE   | Euroopa horisont | 8 865                            | suur                   | EI                              | 90                               |
| DM14         | PT   | Euroopa horisont | 1 625                            | suur                   | EI                              | 90                               |
| DM15         | AT   | CERV             | 503                              | väike                  | EI                              | 60                               |
| DM16         | SK   | CERV             | 257                              | väike                  | EI                              | 20                               |
| DM17         | DE   | CERV             | 525                              | väike                  | EI                              | 55                               |
| DM18         | IT   | Erasmus+         | 86                               | -                      | EI                              | 70                               |
| DM19         | IT   | LIFE             | 1 580                            | -                      | EI                              | 30                               |
| DM20         | EL   | ISF              | 283                              | väike                  | EI                              | 35                               |
| DM21         | DE   | Euratom          | 102 000                          | -                      | EI                              | 75                               |
| DM22         | BE   | Erasmus+         | 125                              | väike                  | EI                              | 50                               |

| Valimi viide | Riik | ELi programm     | Toetussumma (tuhandetes eurodes) | Suurus (töötajate arv) | Läbipaistvuse sertifitseerimine | Meie läbipaistvushinnang – kokku |
|--------------|------|------------------|----------------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| DM23         | BE   | ESF+             | 1 023                            | väike                  | EI                              | 35                               |
| DM24         | FR   | CREA             | 255                              | väike                  | EI                              | 25                               |
| DM25         | BE   | CREA             | 483                              | väike                  | EI                              | 40                               |
| DM26         | BE   | ESF+             | 816                              | väike                  | EI                              | 55                               |
| DM27         | SE   | ESF+             | 165                              | väike                  | JAH                             | 70                               |
| DM28         | BE   | LIFE             | 700                              | keskmine               | EI                              | 75                               |
| DM29         | DE   | LIFE             | 700                              | keskmine               | EI                              | 55                               |
| DM30         | IL   | Euroopa horisont | 1 300                            | suur                   | EI                              | 80                               |
| IM01         | DE   | Erasmus+         | 213 200                          | suur                   | EI                              | 70                               |
| IM02         | PL   | Erasmus+         | 200 722                          | suur                   | EI                              | 60                               |
| IM03         | SI   | Erasmus+         | 7 665                            | -                      | EI                              | 45                               |
| IM04         | SI   | Erasmus+         | 151                              | väike                  | EI                              | 65                               |
| IM05         | SI   | Erasmus+         | 23                               | väike                  | EI                              | 40                               |
| IM06         | SI   | Erasmus+         | 60                               | väike                  | EI                              | 40                               |
| IM07         | SI   | ESC              | 28                               | -                      | EI                              | 55                               |
| IM08         | SI   | ESC              | 7                                | väike                  | EI                              | 65                               |
| IM09         | SI   | ESC              | 28                               | väike                  | EI                              | 60                               |
| IM10         | SI   | Erasmus+         | 44                               | -                      | EI                              | 50                               |
| IM11         | SI   | Erasmus+         | 120                              | väike                  | EI                              | 70                               |
| IM12         | SI   | Erasmus+         | 10                               | väike                  | EI                              | 65                               |
| IM13         | SI   | ESC              | 48                               | väike                  | EI                              | 45                               |
| IM14         | SI   | Erasmus+         | 309                              | väike                  | EI                              | 55                               |
| IM15         | SI   | Erasmus+         | 29                               | väike                  | EI                              | 55                               |
| IM16         | PL   | Erasmus+         | 39                               | väike                  | EI                              | 30                               |
| IM17         | PL   | Erasmus+         | 60                               | väike                  | EI                              | 5                                |
| IM18         | PL   | ESC              | 30                               | väike                  | EI                              | 45                               |
| IM19         | PL   | Erasmus+         | 57                               | väike                  | EI                              | 50                               |
| IM20         | PL   | Erasmus+         | 29                               | väike                  | EI                              | 45                               |
| IM21         | PL   | Erasmus+         | 400                              | väike                  | EI                              | 85                               |
| IM22         | PL   | Erasmus+         | 32                               | väike                  | EI                              | 60                               |

| Valimi viide | Riik | ELi programm | Toetussumma (tuhandetes eurodes) | Suurus (töötajate arv) | Läbipaistvuse sertifitseerimine | Meie läbipaistvushinnang – kokku |
|--------------|------|--------------|----------------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| IM23         | PL   | Erasmus+     | 25                               | väike                  | EI                              | 45                               |
| IM24         | PL   | Erasmus+     | 52                               | väike                  | EI                              | 50                               |
| IM25         | PL   | Erasmus+     | 29                               | väike                  | EI                              | 45                               |
| IM26         | PL   | Erasmus+     | 250                              | väike                  | EI                              | 65                               |
| IM27         | DE   | Erasmus+     | 291                              | -                      | EI                              | 35                               |
| IM28         | DE   | Erasmus+     | 810                              | -                      | EI                              | 60                               |
| IM29         | DE   | Erasmus+     | 731                              | -                      | EI                              | 70                               |
| IM30         | DE   | Erasmus+     | 400                              | väike                  | EI                              | 45                               |
| SM01         | DE   | AMIF         | 1 771                            | keskmine               | EI                              | 40                               |
| SM02         | DE   | AMIF         | 9 742                            | keskmine               | EI                              | 40                               |
| SM03         | DE   | AMIF         | 12 142                           | väike                  | EI                              | 75                               |
| SM04         | DE   | AMIF         | 1 922                            | -                      | EI                              | 25                               |
| SM05         | DE   | AMIF         | 707                              | suur                   | EI                              | 65                               |
| SM06         | DE   | ESF+         | 3 648                            | -                      | EI                              | 50                               |
| SM07         | DE   | ESF+         | 2 866                            | suur                   | JAH                             | 60                               |
| SM08         | DE   | ESF+         | 290                              | -                      | EI                              | 50                               |
| SM09         | DE   | ESF+         | 23 559                           | keskmine               | EI                              | 45                               |
| SM10         | DE   | ESF+         | 63                               | -                      | EI                              | 55                               |
| SM11         | ES   | AMIF         | 95                               | keskmine               | JAH                             | 85                               |
| SM12         | ES   | AMIF         | 156                              | suur                   | EI                              | 85                               |
| SM13         | ES   | AMIF         | 49                               | keskmine               | JAH                             | 80                               |
| SM14         | ES   | AMIF         | 159                              | väike                  | EI                              | 70                               |
| SM15         | ES   | AMIF         | 84                               | suur                   | EI                              | 50                               |
| SM16         | ES   | ESF+         | 13 591                           | keskmine               | EI                              | 75                               |
| SM17         | ES   | ESF+         | 46 670                           | suur                   | EI                              | 80                               |
| SM18         | ES   | ESF+         | 33 800                           | keskmine               | JAH                             | 90                               |
| SM19         | ES   | ESF+         | 18 506                           | keskmine               | JAH                             | 85                               |
| SM20         | ES   | ESF+         | 4 000                            | väike                  | JAH                             | 15                               |
| SM21         | SE   | ESF+         | 2 253                            | suur                   | EI                              | 50                               |
| SM22         | SE   | ESF+         | 5 512                            | suur                   | EI                              | 80                               |
| SM23         | SE   | ESF+         | 269                              | suur                   | EI                              | 50                               |

| Valimi viide | Riik | ELi programm | Toetussumma (tuhandetes eurodes) | Suurus (töötajate arv) | Läbipaistvuse sertifitseerimine | Meie läbipaistvushinnang – kokku |
|--------------|------|--------------|----------------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| SM24         | SE   | ESF+         | 1 238                            | keskmine               | EI                              | 15                               |
| SM25         | SE   | ESF+         | 1 353                            | keskmine               | EI                              | 35                               |
| SM26         | SE   | AMIF         | 5 536                            | suur                   | EI                              | 70                               |
| SM27         | SE   | AMIF         | 818                              | suur                   | EI                              | 50                               |
| SM28         | SE   | AMIF         | 280                              | suur                   | EI                              | 35                               |
| SM29         | SE   | AMIF         | 5 654                            | suur                   | EI                              | 70                               |
| SM30         | SE   | AMIF         | 1 809                            | keskmine               | EI                              | 85                               |

Allikas: kontrollikoda.

## IV lisa. VVOde vabatahtliku läbipaistvuse hindamiseks kasutatud metoodika kirjeldus

Valimisse kaasatud VVOde hindamisel uurisime teavet, mis võimaldab üldsusel mõista, kes need VVOd on ja millega nad tegelevad.

Küsisime teavet selle kohta, kuidas VVOd toimivad ja kuidas nad oma tööd teevad (rahalised ja inimressursid); millised on siseprotsessid, otsused ja saavutatud tulemused; kas nad jagavad seda teavet läbipaistval ja selgel viisil, et kõik huvitatud isikud saaksid selle hõlpsasti leida.

### Metoodika

Oma metoodika väljatöötamiseks kasutasime Euroopa Nõukogu [rahvusvaheliste VVOde konverentsi](#) VVOde [õigusstandardite](#) eksperdinõukogu läbipaistvusstandardeid ja kahe Hispaania organisatsiooni – [CONGE](#) ja [Fundación Lealtad](#) – lähenemisviise.

Jagasime oma hindamise nelja ossa, mis vastavad [CONGE](#) läbipaistvuse ja hea valitsemistava metoodikale (vt „Juhtorgan“, „Ülesanne, visioon ja väärtused“, „Sotsiaalne baas ja toetus“ ning „Planeerimine ja aruandlus“), kuna see hõlmab Euroopa Nõukogu peamisi kohaldatavaid standardeid ja käsitleb iga jaoga seotud konkreetseid küsimusi. Hindasime avalikult kättesaadavat teavet meie valimisse kuulunud 90 VVO kohta ja andsime iga osa eest maksimaalselt 100 punkti (vt [tabel](#)). Kogu punktisumma on igas neljas osas saadud punktisummade keskmine.

### Kontrollikoja hindamistabel VVOde vabatahtlike läbipaistvusmeetmete kohta

| Valdkond   Küsimus   Maksimumpunktid |                                                                                                        |    |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Juhtorgan                            | Kas teave juhtorgani koosseisu kohta on kasutusel ja avalikult kättesaadav?                            | 30 |
|                                      | Kas kontaktid/sidemed teiste institutsioonidega tehakse avalikult teatavaks?                           | 30 |
|                                      | Kas organisatsiooni struktuuri skeem on kasutusel ja avalikult kättesaadav?                            | 10 |
|                                      | Kas põhikiri ja asjakohased eeskirjad on kasutusel ja avalikult kättesaadavad?                         | 30 |
| Missioon, visioon ja väärtused       | Kas missioon, visioon ja väärtused on kasutusel, avalikult kättesaadavad ja kooskõlas ELi väärtustega? | 75 |
|                                      | Kas teave ajalooliste muutuste kohta on kasutusel ja avalikult kättesaadav?                            | 10 |

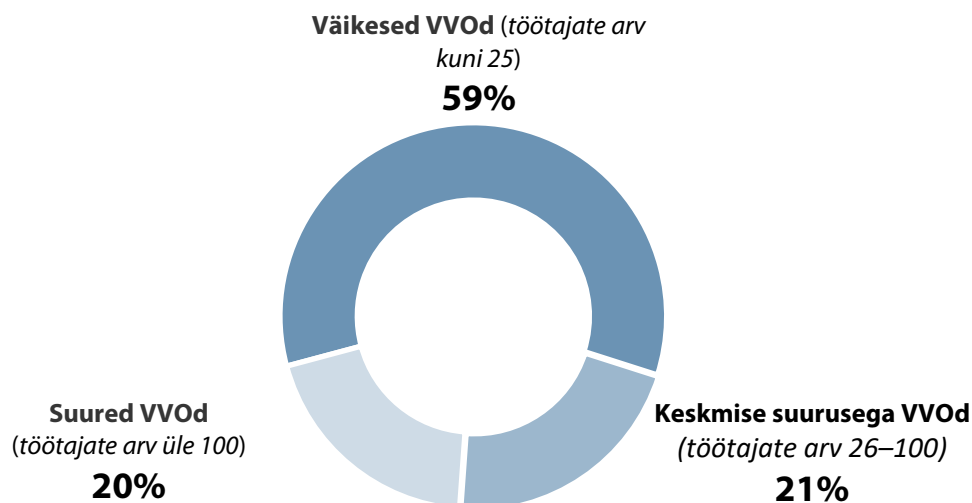
| Valdkond   Küsimus   Maksimumpunktid |                                                                                                                                                                                                     |    |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
|                                      | Kas käitumisjuhendid (asutusesisesed või tellitud) on kasutusel, avalikult kättesaadavad, kooskõlas ELi väärtustega ja sisaldavad asjakohaseid mehhanisme võimalike huvide konfliktide haldamiseks? | 15 |
| Sotsiaalne baas ja toetus            | Kas VVO tööd ametlikult toetavad rühmitused ja üksused on avaldatud tema veebisaidil?                                                                                                               | 25 |
|                                      | Kas kvantitatiivsed andmed VVO töötajate kohta on avalikult kättesaadavad?                                                                                                                          | 15 |
|                                      | Kas on olemas avalik ja kättesaadav nimekiri võrgustikest või liitudest, kuhu VVO kuulub?                                                                                                           | 15 |
|                                      | Kas VVOd rahastavate avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute loetelu on kasutusel ja avalikult kättesaadav?                                                                           | 10 |
|                                      | Kas on olemas kanalid, et taotleda teavet VVO kohta või esitada tema vastu kaebusi?                                                                                                                 | 15 |
|                                      | Kas teave valitsusvälise organisatsiooni (peakorter) piirkondliku rakendamise kohta on kasutusel ja avalikult kättesaadav?                                                                          | 10 |
|                                      | Kas on olemas avalik ja kättesaadav loetelu riigiabist ning avaliku ja erasektori toetustest?                                                                                                       | 10 |
| Planeerimine ja aruandlus            | Kas strateegilist planeerimist tehakse ja see on avalikult kättesaadav?                                                                                                                             | 20 |
|                                      | Kas VVO raamatupidamise aastaaruanded on koostatud ja avalikult kättesaadavad?                                                                                                                      | 25 |
|                                      | Kas tegevusaruanne on koostatud ja avalikult kättesaadav?                                                                                                                                           | 15 |
|                                      | Kas VVO annab aru saadud rahaliste vahendite päritolu ja kasutamise kohta?                                                                                                                          | 15 |
|                                      | Kas tegevusaruanded sisaldavad teavet kõigi programmide ja projektide kohta?                                                                                                                        | 15 |
|                                      | Kas VVO finantsinvesteeringute poliitika on avalikult kättesaadav?                                                                                                                                  | 10 |

Allikas: kontrollikoda, tuginedes [CONGE läbipaistvuse ja hea valitsemistava metoodikale](#).

## V lisa. VVOde vabatahtliku läbipaistvuse hindamise tulemused

Kontrollisime vahendite saajaist koosnevat valimit. [Joonisel 1](#) on näidatud meie valimis sisalduvate VVOde suurus.

### Joonis 1 | Suurema osa meie valimist moodustavad väikesed VVOd



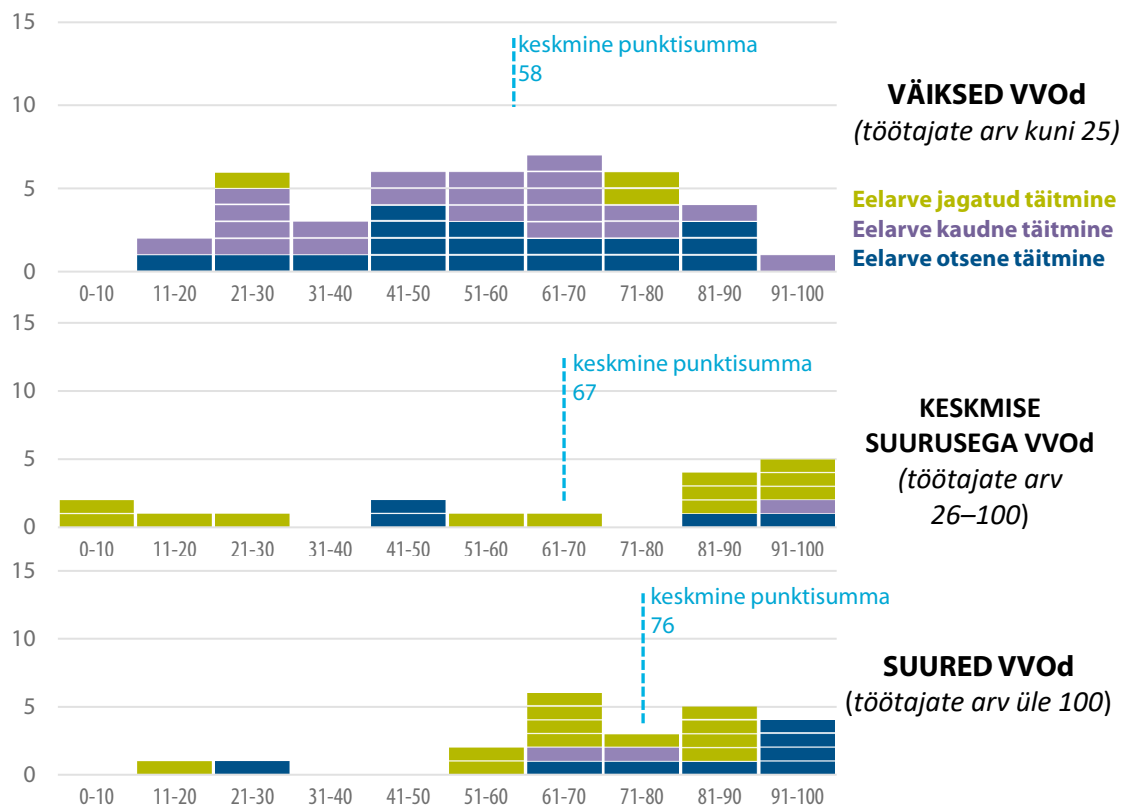
Allikas: kontrollikoda VVOde küsitluse põhjal.

### Juhtorgan

Selles osas on keskmine punktisumma 65 punkti ja mediaanpunktisumma 70 punkti, mis tuleneb eelarve otsese ja jagatud täitmise raames rahastatavate VVOde saadud suurtest punktisummadest. Olenemata suurusest ja eelarve täitmise viisist said mõned VVOd 91–100 punkti. Väikseima punktisumma – 40 või vähem – said väikesed VVOd, mida rahastatakse peamiselt eelarve kaudse täitmise kaudu.

Teiste institutsioonidega seoste või sidemete avalikustamine ja põhikirja olemasolu aitasid märkimisväärselt kaasa suuremale punktisummale.

## Joonis 2 | Läbipaistvuse punktisummad osas „Juhtorgan“



Märkus: keskmised punktisummad põhinevad 90-st vahendite saajast koosneval valimil. Joonisel on esitatud teave 80 VVO kohta (igas kastis üks VVO), mida oli võimalik suuruse järgi liigitada.

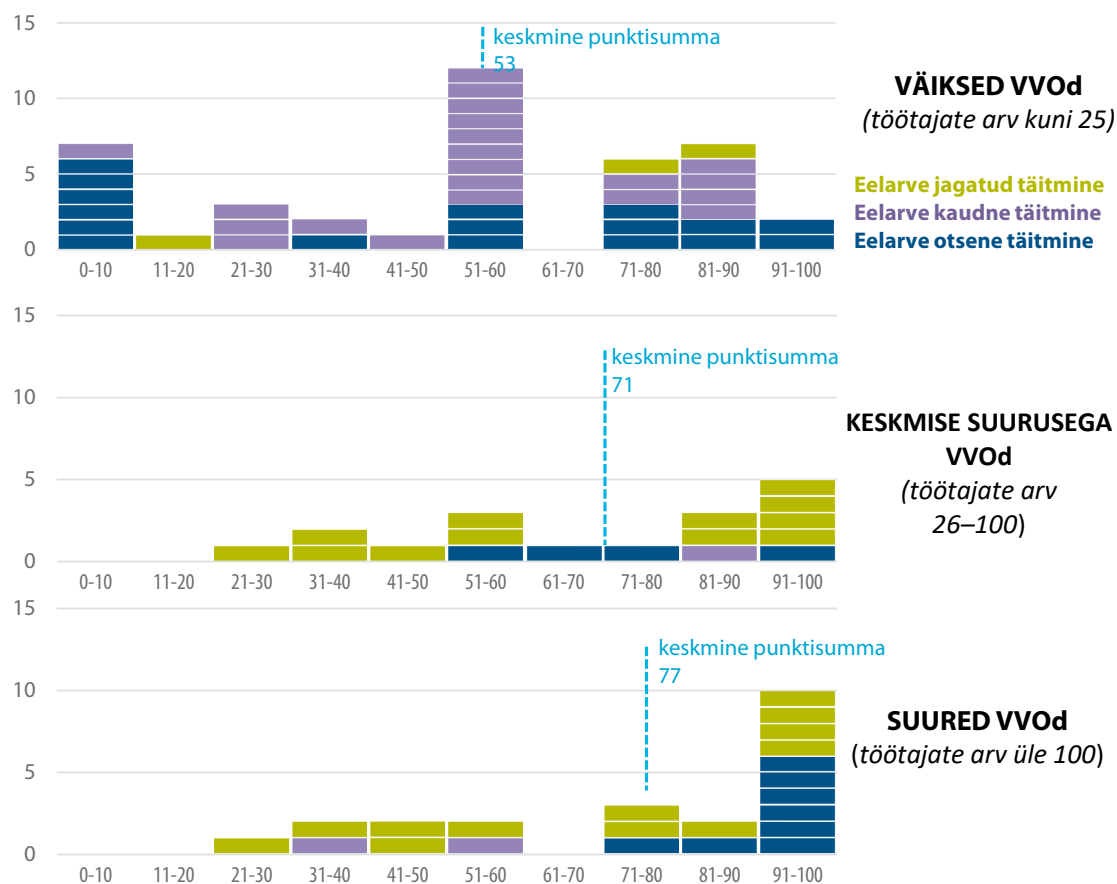
Allikas: kontrollikoda.

## Missioon, visioon ja väärtused

Kui andmed olid veebis kättesaadavad, tõstis see keskmist punktide kogusummat ja mediaanpunktisummat (vastavalt 64 ja 63). Selles osas sai kaheksa VVOd maksimaalselt 100 punkti (kuus eelarve otsese ja kaks eelarve jagatud täitmise raames). Seevastu väikestel VVOdel oli kõige väiksem punktisumma: 11 said 30 punkti või vähem.

Oma missiooni, visiooni ja väärtuste selge väljendamine oli otsustava tähtsusega, et VVO saaks kõrge punktisumma. See võimaldab mitte ainult kindlaks teha VVO identiteedi, vaid ka tagada tema määratluse asjakohasuse.

### Joonis 3 | Läbipaistvuse punktisummad osas „Missioon, visioon ja väärtused“



Märkus: keskmised punktisummad põhinevad 90-st vahendite saajast koosneval valimil. Joonisel on esitatud teave 80 VVO kohta (igas kastis üks VVO), mida oli võimalik suuruse järgi liigitada.

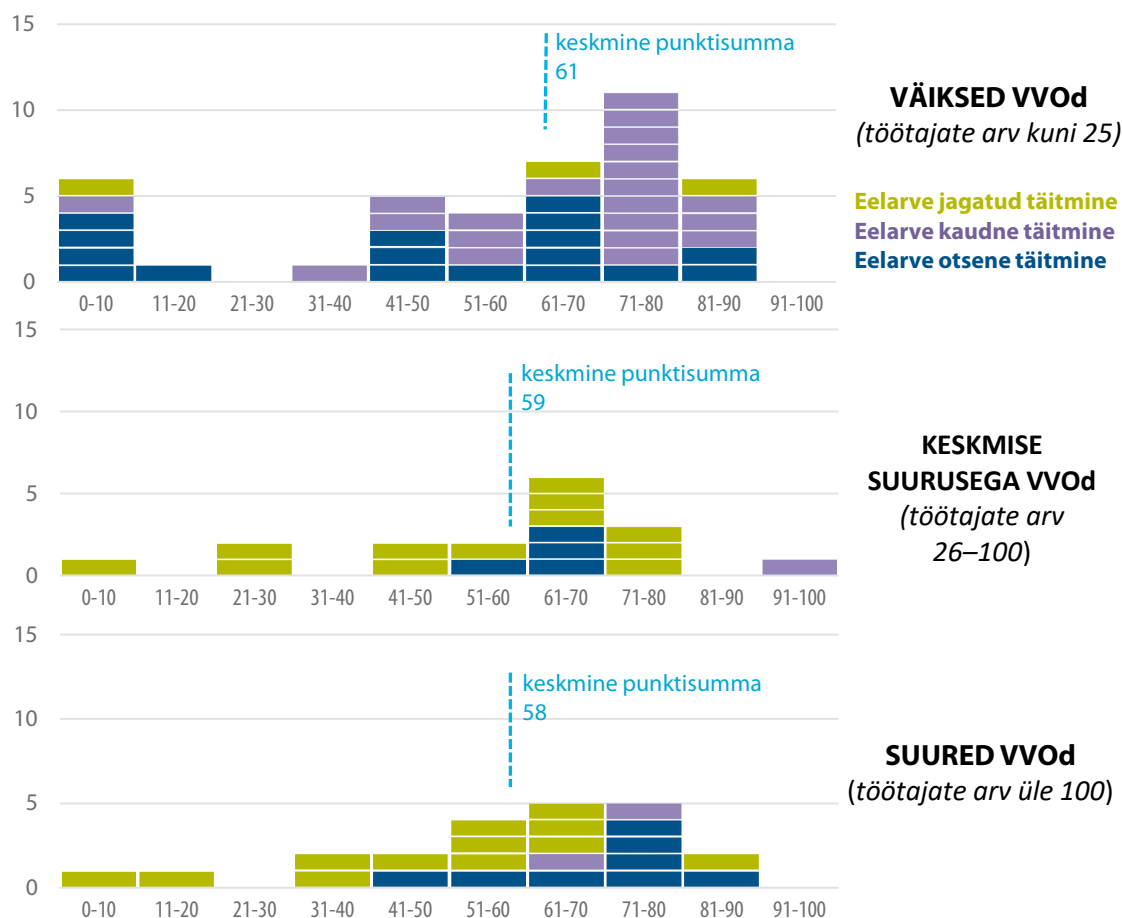
Allikas: kontrollikoda.

## Sotsiaalne baas ja toetus

Selles jaos esitatud erinevad punktisummad näitavad, et meie valimisse kaasatud VVOde läbipaistvustavad on erinevad. Enamikku 28 VVOst, kes said rohkem kui 71 punkti, rahastati eelarve kaudse täitmise raames (15 VVOd); sealhulgas üks sai 100 punkti. 15 VVO puhul, kes said 40 punkti või alla selle, oli keskmine näitaja madalam (58) kui eelmistes osades, kuid mediaan (65) on samal tasemel.

Parema punktisumma saamiseks oli väga oluline näidata, kes on VVO taga, olgu siis tegemist rühmade/kogukondade, töötajate või rahastajatega.

## Joonis 4 | Läbipaistvuse punktisummad osas „Sotsiaalne baas ja toetus“



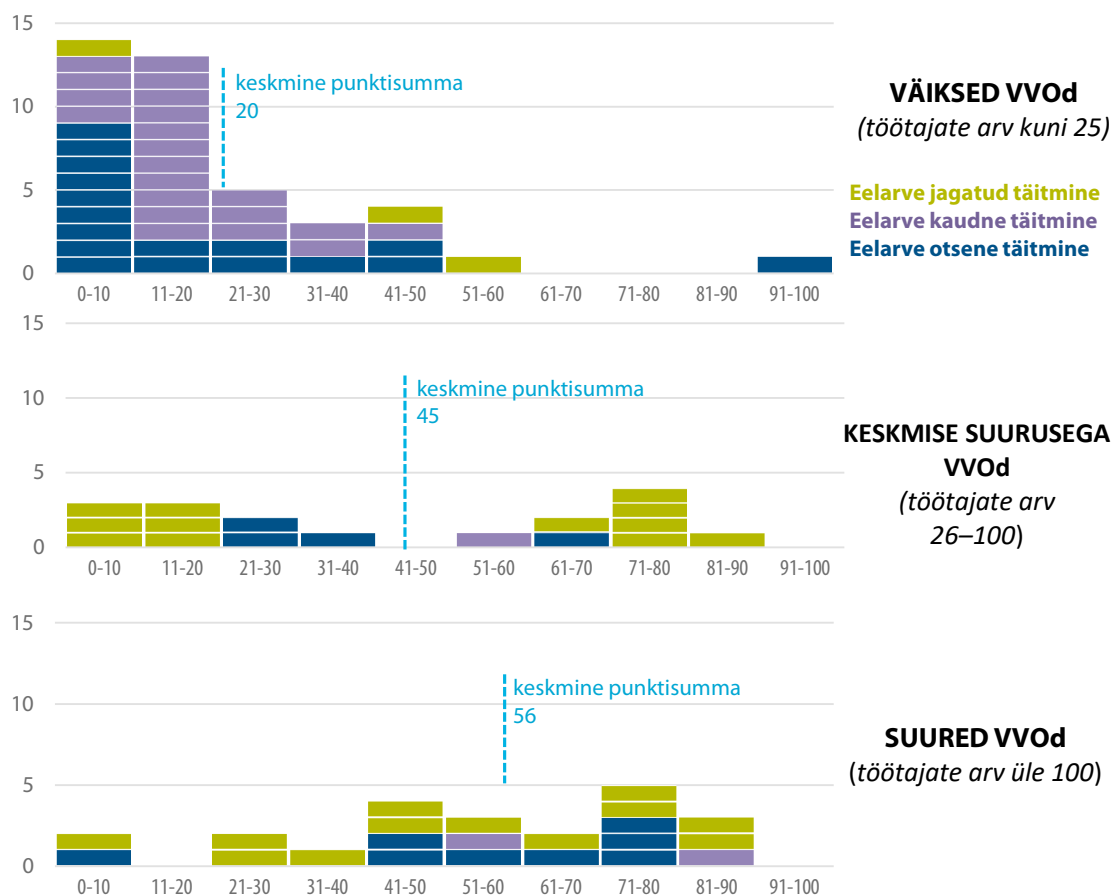
Märkus: keskmised punktisummad põhinevad 90-st vahendite saajast koosneval valimil. Joonisel on esitatud teave 80 VVO kohta (igas kastis üks VVO), mida oli võimalik suuruse järgi liigitada.

Allikas: kontrollikoda.

## Planeerimine ja aruandlus

Selles osas on saavutatud väikseimad tulemused. Keskmine punktisumma on 33 ja mediaan on 25, mis on peamiselt tingitud asjaolust, et 49 VVO-le anti kuni 40 punkti ja 35-le kuni 20 punkti. Madalat keskmist punktisummat selgitab asjaolu, et mitmel analüüsitud juhul puudus avalikult kättesaadav raamatupidamise aastaaruanne, aruanne rahaliste vahendite päritolu ja kasutamise kohta ning tegevusaruanded, mis annaksid teavet kõigi programmide ja projektide kohta.

## Joonis 5 | Läbipaistvuse punktisummad osas „Planeerimine ja aruandlus“



Märkus: keskmised punktisummad põhinevad 90-st vahendite saajast koosneval valimil. Joonisel on esitatud teave 80 VVO kohta (igas kastis üks VVO), mida oli võimalik suuruse järgi liigitada.

Allikas: kontrollikoda.

## Lühendid

**AMIF:** Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond

**CERV:** kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programm

**CINEA:** Euroopa Kliima, Taristu ja Keskkonna Rakendusamet

**CONGE:** La Coordinadora de ONG para el desarrollo

**CREA:** programm „Loov Euroopa“

**DG EMPL:** tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat

**EACEA:** Euroopa Hariduse ja Kultuuri Rakendusamet

**ESC:** Euroopa solidaarsuskorpus

**ESF+:** Euroopa Sotsiaalfond+

**EUTR:** ELi läbipaistvusregister

**F&T:** rahastamis- ja hankeportaal

**FTS:** finantsläbipaistvuse süsteem

**OECD:** Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

**PMM:** projektijuhtimise moodul

**SEDIA:** ühtne elektrooniline andmevahetuskoht

**VVO:** valitsusväline organisatsioon

# Sõnastik

**Andmebaas:** elektrooniliselt säilitatav struktureeritud andmekogum, mis on tutvumiseks ja väljavõtete tegemiseks kättesaadav.

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

**Eelarve kaudne täitmine:** ELi eelarve täitmise meetod, mille kohaselt usaldab komisjon eelarve täitmise ülesanded muudele üksustele (nagu ELi-välised riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid).

**Eelarve jagatud täitmine:** vastupidiselt otsesele eelarve täitmisele on see ELi eelarve täitmise viis, mille raames delegeerib komisjon tähtsülesanded liikmesriikidele, kandes ise lõplikku vastutust.

**eGrants:** komisjoni veebiplatvorm ELi teadusuuringute toetuste haldamiseks kogu nende olemusriingi kestel.

**Esmatasandi tehing:** makse, mille komisjon teeb vahendite saajale või rakenduspartnerile. Vahendite saaja või rakenduspartneri hilisemat makset teisele organisatsioonile („teise tasandi vahendite saaja“) nimetatakse „teise tasandi tehinguks“.

**Euroopa Nõukogu:** 47-st Euroopa riigist koosnev rahvusvaheline organisatsioon, mis edendab demokraatiat ning kaitseb inimõigusi ja õigusriigi põhimõtteid Euroopas. Ei ole ELi institutsioon.

**Kodanikuühiskond:** valitsus- ja ettevõtlussektorist eraldiseisev ühiskonna osa, mis koosneb ühendustest ja muudest rühmitustest, mis esindavad ühiseid avalikke huve.

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

**Kulukohustus:** eelarvest konkreetse kuluartikli, nagu leping või toetusleping, rahastamiseks ette nähtud summa. Kulukohustus eeldab selle aluseks olevat kulukohustuste assigneeringut.

**Tegevustoetus:** rahaline toetus ELi poliitilist eesmärki taotleva organisatsiooni tegevuskulude katmiseks.

**Toetus:** ELi eelarvest makstav toetus vahendite saaja poolt rahastamiskõlbliku projekti või programmi jaoks kantud kulude katteks, mis tavaliselt ei kuulu tagasimaksmisele.

## Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2025-11>

## Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2025-11>

## Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevasi arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Jan Gregor. Auditit juhtis kontrollikoja liige Laima Liucija Andrikenė, keda toetasid kabinetiülem Tomas Mackevičius, kabineti nõunik Aldona Drėgvaitė, valdkonnajuhid Margit Spindelegger ja Jindřich Doležal, auditijuht Tomasz Kokot, audiitorid Sara Danif ja Anthony Balby ning audiitori assistent Sara Pérez Miguel. Graafilisi materjale aitas koostada Jesús Nieto Muñoz.



*Fotol vasakult:* Aldona Drėgvaitė, Sara Danif, Tomasz Kokot, Laima Liucija Andrikenė, Tomas Mackevičius, Sara Pérez Miguel ja Jindřich Doležal.

---

# AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2025

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Kontrollikoja taaskasutamispoliitika ei hõlma tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumente, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

## Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-4853-6 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/1532134 | QJ-01-25-021-ET-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-4854-3 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/5808684 | QJ-01-25-021-ET-N |

---

## KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 11/2025](#): „Valitsusväliste organisatsioonidele antava ELi rahastamise läbipaistvus: edusammudest hoolimata ei ole üldpilt ikka veel usaldusväärne“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2025.

Läbipaistvuse abil saavad kodanikud teavet, mida nad vajavad avaliku sektori otsustajate vastutusele võtmiseks. Valitsusvälistel organisatsioonidel on ELi poliitika kujundamisel oluline roll. Hindasime valitsusvälistele organisatsioonidele ELi sisepoliitika raames antud ELi rahaliste vahendite läbipaistvust. Leidsime, et hoolimata edusammudest on valitsusvälistele organisatsioonidele antud ELi rahaliste vahendite läbipaistvust takistanud nende ebajärjekindel liigitamine ning andmete kvaliteeti mõjutavad probleemid. Lisaks leidsime, et komisjon ja muud asutused ei kontrolli ennetavalt vahendite saajate vastavust ELi väärtustele ning et komisjon rahastas teatavaid toetusmeetmeid viisil, mis ei olnud täielikult läbipaistev. Soovitame komisjonil valitsusväliseid organisatsioone järjepidevalt liigitada, parandada ELi kulutuste andmete kvaliteeti ja aktiivselt kontrollida vastavust ELi väärtustele.

*Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.*



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu  
Väljaannete Talitus

**EUROOPA KONTROLLIKODA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: [eca.europa.eu/et/contact](https://eca.europa.eu/et/contact)  
Veebisait: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
X: @EUauditors