



EUROOPA KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 6

2013

ISSN 1831-0818

KAS LIIKMESRIIGID JA KOMISJON SAAVUTASID
MAAMAJANDUSE MITMEKESISTAMISE
MEETMETEGA KULUTUSTELE VASTAVAT TULU?



Eriaruanne nr 6 // 2013

KAS LIIKMESRIIGID JA KOMISJON SAAVUTASID MAAMAJANDUSE MITMEKESISTAMISE MEETMETEGA KULUTUSTELE VASTAVAT TULU?

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

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 6 // 2013

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

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2013

ISBN 978-92-9241-294-4
doi:10.2865/89053

© Euroopa Liit, 2013
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

MÕISTED JA LÜHENDID

I–VIII KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1–10 SISSEJUHATUS

11–13 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

14–84 TÄHELEPANEKUD

14–43 ESIMENE OSA. KAS MITMEKESISTAMISE MEETMEID KAVANDATI JA RAKENDATI VIISIL, MIS VÕIMALDAS MÕJUSALT PANUSTADA MAJANDUSKASVU JA TÖÖKOHTADE LOOMISSE?

18–22 SEATUD EESMÄRGID OLID ÜLDSÕNALISED NING EI SEONDUNUD ALATI MAJANDUSKASVU TINGIMUSTE JA TÖÖHÕIVE VÕIMALUSTE LOOMISEGA

23–24 KOMISJON KIITIS MAAELU ARENGUKAVAD VAATAMATA NENDE PUUDUSTELE HEAKS

25–26 AUDITEERITUD LIIKMESRIIKIDE SEATUD TOETUSKÕLBLIKKUSE TINGIMUSED/KRITEERIUMID EI PIIRANUD MITMEKESISTAMISTOETUSE ULATUST

27–38 VALIKUMENETLUSED EI SUUNANUD TOETUST PARIMATELE PROJEKTIDELE

39–40 PUUDUS MEETMETE ENNETAV JUHTIMINE

41–43 KOMISJON EI OLE KASUTANUD TULEMUSLIKKUSEALAST TEAVET PIISAVALT, ET PARANDADA MITMEKESISTAMISMEETMETE TÕHUSUST JA MÕJUSUST

44–71 TEINE OSA. KAS TAKISTUSI TÕHUSUSELE JA SÄÄSTLIKKUSELE VÄHENDATI PIISAVALT?

49–62 TÕHUSUS

49–50 LIIKMESRIIKIDEPPOOLNE KONTROLLIMINE ANDIS PROJEKTIDE RAHALISE JÄTKUSUUTLIKKUSE KOHTA PIIRATUD KINDLUSE

51–57 MEETME KAVANDAMINE JA RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDES EI VÄHENDA TULEMUSLIKULT TÙHIMÕJU OHTE ...

58–62 ... JA EI VÄHENE KA TEGEVUSE ÜMBERPAIKNEMISE OHT

63–71 SÄÄSTLIKKUS

64–66 KULUDE PÕHJENDATUSE KONTROLI PUUDULIKKUS

67–71 HALDUSKOORMUS TAKISTAB KAVADE MÕJUSAT JA TÕHUSAT RAKENDAMIST

72–84 **KOLMAS OSA. KAS TEGELIKKUSES RAHASTATI MÕJUSAID JA TÕHUSAID PROJEKTE?**

75–81 JÄRELEVALVEANDMED ON PUUDULIKUD NING PROJEKTIDE TULEMUSED TÕHUSUSE JA MÕJUSUSE VAATEPUNKTIST EBASELGED

82 MITMEKESISTAMISPROJEKTID VÕIVAD PÕLLUMAJANDUSETTEVÕTJATE MAJANDUSTULEMUSI PARANDADA ...

83 ... AGA TÖÖKOHTADE LOOMISES ON NEED VAID OSALISELT MÕJUSAD ...

84 ... JA MÕJU TÖÖKOHTADE SÄILITAMISELE ON EBASELGE

85–97 **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

I LISA. 3. TELJE RAAMES MITMEKESISTAMISMEETMETELE KAVANDATUD JA KULUTATUD ELI VAHENDID (2012. AASTA VEEBRUARI SEISUGA)

II LISA. KONTROLLIKOJA HINNANG AUDITEERITUD PROJEKTIDELE

KOMISJONI VASTUS

MÕISTED JA LÜHENDID

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond.

Maaelu arengukava on liikmesriigi koostatud ja komisjoni heakskiidetud programmdokument ELi maaelu arengu poliitika kavandamiseks ja rakendamiseks. Maaelu arengukava koostatakse piirkondlikul või liikmesriigi tasandil.

Meede: poliitika rakendamiseks antavate toetuste kava. Meetmega määratletakse eeskirjad, mis reguleerivad telje raames rahastatavaid projekte.

Meede 311: mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas.

Meede 312: mikroettevõtetele suunatud ettevõtte rajamise ja arendamise meede.

Meede 313: turismi soodustamise meede.

Programmitöö periood: mitmeaastane raamistik, mille kaudu kavandatakse ja rakendatakse ELi poliitikaid, sealhulgas maaelu arengu poliitikat; praegune maaelu arengu periood hõlmab aastaid 2007–2013.

Riiklik strateegiakava on liikmesriigi koostatud dokument, mis tagab, et ühenduse poolt maaelu arendamiseks antav toetus on kooskõlas ühenduse strateegiasuunistega ning et ühenduse, riigi ja piirkonna prioriteedid on omavahel kooskõlas. Riiklik strateegiakava on viitevahendiks EAFRD programmitöö ettevalmistamisel. Seda viiakse ellu maaelu arengu programmide abil.

Tegevuse ümberpaiknemine: määr, milleni riikliku toetuse teel edendatav tegevus toob kaasa tegevuse vähenemise mujal.

Teljed: programmitöö perioodi 2007–2013 maaelu arengut rakendatakse kolme temaatilise telje kaudu, mis vastavad maaelu arengu meetmete ühtsetele rühmadele, ja ühe Leader-lähenemisele keskenduva horisontaal-telje kaudu (Leader-telg).

Täistööaja ekvivalent: mõõtühik, mille abil saab võrrelda töötajaid ka siis, kui nende nädalane töötundide arv on erinev. See saadakse töötaja keskmise töötatud tundide arvu võrdlemisel täistööajaga töötaja keskmise töötundide arvuga.

Tühimõju: olukord, kus toetust saanud projekti oleks rakendatud osaliselt või täielikult ka toetust saamata.

Ühenduse strateegilised suunised: nende strateegiliste suuniste abil määratleb nõukogu Euroopa Liidu prioriteedid Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames. See loob seose Lissabonis ja Göteborgis toimunud Euroopa Ülemkogul püstitatud eesmärkidega ja kajastab neid maaelu arengu poliitikas. Eesmärk on tagada maaelu arengu kooskõla teiste ELi poliitikatega, eelkõige ühtekuuluvuse ja keskkonna valdkonnas, ning toetada uue ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) rakendamist, sh ümberkorraldamist.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

ELi maaelu arengu poliitika eesmärk on käsitleda maa-
piirkondade probleeme, nagu rahvastiku vähenemine,
majanduslike võimaluste vähesus ja töötus. Selle ra-
ames eraldatakse rahalisi vahendeid majanduskasvu,
töökohtade loomise ja säästva arengu toetamiseks
maapiirkondades.

II.

Kolmest ELi maaelu arengukava temaatilisest teljest
ühe, mida nimetatakse 3. teljeks, eesmärk on paran-
dada elukvaliteeti maapiirkondades ja mitmekesistada
maamajandust. See telg hõlmab kolme erimeedet, mis
on suunatud maamajanduse mitmekesistamisele:

- mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tege-
vuse suunas (**meede 311**);
- toetus mikroettevõtete rajamiseks ja arendami-
seks, pidades silmas ettevõtluse edendamist ja
majanduskeskkonna arendamist (**meede 312**);
- turismi soodustamine (**meede 313**).

III.

Nendele meetmetele on ELi eelarvest ajavahemi-
kuks 2007–2013 ette nähtud 5 miljardit eurot. Sel-
lele lisandub riiklikest vahenditest kavandatud
2 miljardit eurot.

IV.

Kontrollikoja auditiga uuriti, kas komisjon ja liikmesrii-
gid saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meet-
metega kulutustele vastavat tulu. Ennekõike hindas
kontrollikoda seda, kas neid kolme meedet kavandati ja
rakendati viisil, mis panustaks tõhusalt majanduskasvu
ja töökohtade loomisesse, ning kas rahastamiseks valiti
kõige mõjusamad ja tõhusamad projektid. Lisaks hin-
das kontrollikoda, kas järelevalve ja hindamise kohta
kättesaadavad andmed pakkusid usaldusväärset, täie-
likku ja õigeaegset teavet meetmete tulemuste kohta.

V.

Kontrollikoja järeldusel saavutasid komisjoni ja liikmes-
riikide maamajanduse mitmekesistamise meetmete
kaudu tehtavad kulutused vaid piiratud ulatuses vas-
tavat tulu, sest toetus ei olnud järjekindlalt suunatud
projektidele, mis oleksid kõige suurema tõenäosusega
saavutanud meetmete eesmärgid. Selle põhjustas sel-
gete sekkumisvajaduste ja konkreetsete eesmärkide
puudumine maaelu arengukavades, laiad toetuskõlb-
likkuse kriteeriumid, mis ei selekteerinud projektide
hulgast välja neid, mis kõige suurema tõenäosusega
mitmekesistamise eesmärgid saavutavad, ning vali-
kukriteeriumid, mis ei võimaldanud valida välja kõige
mõjusamaid projekte või mida ei rakendatud üldse.
Liigagi tihti ja ennekõike programmitöö perioodi algu-
ses oli projektide valik ajendatud pigem vajadusest
kulutada eraldatud eelarvet kui projektide kvaliteedist.
Mõnes liikmesriigis rahastati piisava eelarve tõttu kõiki
toetuskõlblikke projekte, sõltumata projektidele antud
hinnangust.

VI.

Liikmesriigid ei vähendanud piisavalt tühimõju ja tege-
vuse ümberpaiknemise ohtu ning ei taganud seega
kõige tõhusamat vahendite kasutamist. Liikmesriikide
kontrollid kulude põhjendatuse hindamiseks ei vähen-
danud piisavalt kulude paisutamise ohtu ning esines
näiteid taotlejate ülemäärasest halduskoormusest ja
makseviivitusest.

VII.

Meetmete järelevalve ja hindamise mõjususes esines
puudusi, mistõttu valitseb reaalne oht, et projektidele
eraldatud vahendite tulemusi ei saada teada. Töökoh-
tade loomise ELi strateegilist prioriteeti ei rakendatud
sihipäraselt ja puudus aktiivne juhtimisalane sekku-
mine, kui ilmnes, et püstitatud eesmärgid ei saavutata.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

VIII.

Seepärast soovitab kontrollikoda:

- Liikmesriikidel oma maaelu arengukavades selgelt välja tuua, miks ja kuidas aitab riiklik sekkumine mittepõllumajanduslikele tegevustele suunatud investeeringutesse leevendada näiteks turutõrkeid, mis on seotud takistustega tööhõives ja majanduskasvus. Seejärel peaksid liikmesriigid määrama konkreetsed ja mõõdetavad eesmärgid seoses asjaomaste vajadustega. Komisjon peaks heaks kiitma vaid need maaelu arengukavad, milles on esitatud põhjendatud ja kõikehõlmavad strateegiad koos selge arutluskäiguga, kuidas poliitiline sekkumine aitab saavutada majanduskasvu tingimuste ja tööhõivevõimaluste loomise strateegilisi eesmärgi.
- Liikmesriigid peaksid kehtestama kriteeriumid, mis tagaksid liikmesriikide konkreetseid eesmärgi arvesse võttes kõige mõjusamate ja jätkusuutlikumate projektide väljavalimise, ning neid kriteeriume järjekindlalt rakendama. Komisjon peaks tagama kriteeriumide korrektse ja järjepideva rakendamise mis tahes ajal, mitte ainult eelarvepuudujäägi korral.
- Komisjon ja liikmesriigid peaksid edendama parimate tavade kasutuselevõtmist, millega vähendada tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise ohtu. Komisjon peaks julgustama liikmesriike järgima tava, mille kohaselt on investeerimiskulud toetus- kõlblikud alles toetuse heakskiitmise kuupäevast alates.
- Komisjon peaks tagama selle, et liikmesriikidel oleksid mõjusad süsteemid kulutuste põhjendatuse kontrollimiseks.
- Komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama tulevaseks programmitöö perioodiks asjakohase ja usaldusväärse teabe laekumise, mis hõlbustaks meetmete haldamist ja järelevalvet ning näitaks, mil määral aitab eraldatud toetus saavutada ELi prioriteete. Töökohtade loomise eesmärgid peaksid olema realistlikud ja loodud töökohtade arvu peaks olema võimalik täpselt jälgida; meetmeid tuleks paremini hallata kogu programmitöö perioodi vältel ja ennekõike siis, kui ilmneb, et seatud eesmärgi ei saavutata.
- Komisjon ja liikmesriigid peaksid suurendama oma jõupingutusi selle nimel, et halduskoormus väheneks ja maksed tehtaks mõistliku aja jooksul.

SISSEJUHATUS

1. ELi maaelu arengu poliitika eesmärk on käsitleda maapiirkondade probleeme, nagu rahvastiku vähenemine, majanduslike võimaluste vähesus ja töötus. Selle raames eraldatakse rahalisi vahendeid majanduskasvu, töökohtade loomise ja säästva arengu toetamiseks maapiirkondades.
2. ELi maaelu arengu poliitika aastatel 2007–2013 keskendub kolmele teemale (mida nimetatakse temaatilisteks telgedeks). Need on:
 - o 1. telg – põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamine;
 - o 2. telg – keskkonna ja paikkonna parandamine;
 - o 3. telg – maapiirkondade elu kvaliteedi parandamine ja maamajanduse mitmekesistamise soodustamine¹.
3. Kaheksale 3. telje raames toetatavale meetmele on määratud järgmised eesmärgid²:

„mitmekesistada põllumajandustegevust mittepõllumajandustegevuse suunas, arendada mittepõllumajanduslikku tegevust ja edendada tööhõivet, parandada põhiteenuseid, sealhulgas kohalikku juurdepääsu info- ja kommunikatsioonitehnoloogiatele, ja teha investeeringuid, muutes maapiirkonnad atraktiivsemaks, et vähendada suundumust majandusliku ja sotsiaalse languse ning paikkonna rahvastikukao poole”.
4. 3. telje maamajanduse mitmekesistamise osa toetatakse kolme erimeetme kaudu:
 - i) mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas (**meede 311**);
 - ii) toetus mikroettevõtete rajamiseks ja arendamiseks, pidades silmas ettevõtluse edendamist ja majanduskeskkonna arendamist (**meede 312**);
 - iii) turismi soodustamine (**meede 313**).

¹ Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005, mis käsitleb Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavaid maaelu arengu toetusi (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1), artikli 4 punkt c, mis sätestab üldeesmärgi parandada maapiirkondade elu kvaliteeti ja soodustada majandustegevuse mitmekesistamist.

² Määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendus 46.

5. Nõukogu vastu võetud ühenduse strateegilised suunised³ määratlevad Euroopa Liidu prioriteetid Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames. Suunistes sätestatakse 3. telje raames tehtavate kulutuste eesmärk järgmiselt:

„3. telje raames eraldatud vahendid peaksid aitama saavutada tööhõive võimaluste ning majanduskasvu tingimuste loomise üldprioriteedi.”

Suunistes sätestatakse strateegiline lähenemisviis, mida liikmesriigid peavad ajavahemiku 2007–2013 riiklike strateegiakavade ja tulevaste maaelu arengukavade koostamisel järgima. Oodatav panus majanduskasvu ja töökohtade loomisesse maapiirkondades, mis on kooskõlas Lissaboni strateegiaga, peegeldub ka rakenduseeskirjade tulemusnäitajates⁴.

6. Mitmekesistamise meetmeid, mis on osa maaelu arengu poliitikast, haldavad komisjon ja liikmesriigid koostöös. Liikmesriigid esitavad maaelu arengukavad ja need kinnitab komisjon. Seejärel valivad liikmesriigid esitatud kavadele tuginedes välja projektid, millele vahendeid eraldada. **Joonisel 1** on näidatud, kuidas eraldatakse õigusraamistiku kaudu vahendeid mitmekesistamisprojektidele.

³ Vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklile 9 määratakse maaelu arengu prioriteetid nõukogu 20. veebruari 2006. aasta otsuse 2006/144/EÜ, mis käsitleb ühenduse maaelu arengu strateegilisi suuniseid (programmitöö periood 2007–2013) (ELT L 55, 25.2.2006, lk 20), lisa punktis 3.3.

⁴ Komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1974/2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad, VIII lisa, III jagu.

JOONIS 1



7. Ajavahemikul 2007–2013 ulatusid nendele meetmetele kavandatud ELi kulutused 5 miljardi euronile ja nendele lisandus liikmesriikide riiklikest vahenditest ette nähtud 2 miljardit eurot. Kuna nõudlus teatud meetmete järele oli oodatust väiksem, siis vähendati mõnes liikmesriigis programmitöö perioodi jooksul meetmetele kavandatud vahendeid kokku 0,3 miljardit eurot (vt **lisa**).

⁵ Selleks, et olla meetme 311 raames toetuskõlblik, ei tohi poes müüa vaid omatoodangut.

8. Vahendeid eraldatakse esitatud projektidele toetuse vormis ja seetõttu kujutavad need endast lisa toetusesaajate endi vahenditele. Levinumad 3. telje meetmete raames rahastatud projektiliigid on järgmised.

- o Meetme 311 raames: teenuste pakkumine (hommikueinena majutus, taluturism, harivad ja sotsiaalsed üritused põllumajandusettevõtetes jne), käsitöö (saviesemete valmistamine, kohalike toodete tootmine jne) ning kaubandustegevus (põllumajandusettevõtete juurde rajatud poed,⁵ kus tooteid müüakse otse klientidele, jne).
- o Meetme 312 raames: toetus olemasolevate mikroettevõtete arendamiseks või isikutele, kes rajavad uut mikroettevõtet (milles on vähem kui 10 töötajat ja mille käive jääb alla 2 miljoni euro) mittepõllumajanduslikus sektoris.
- o Meetme 313 raames: turismitaristu rajamine või parandamine, vahendid ja/või atraktsioonid külastajatele, vaba aja veetmise võimalused, turismitoodete arendamine ja turustamine, turismi turundusstrateegiate arendamine, teabematerjalid.

9. **1. selgitus** pakub näiteid kontrollikoja auditeeritud kolme mitmekesistamise meetme raames rahastatud projektide liikidest.

10. Auditeeritud projektide kogukulu ulatus 10 000 eurost 3 miljoni euronile, millest riiklik toetus moodustas 2500 kuni 1,1 miljonit eurot. Määruses (EÜ) nr 1698/2005 ei sätestatud neile meetmetele maksimaalset toetuskõlblikku summat ega ka toetuse ülemmäära. Liikmesriigid määravad oma maaelu arengukavades toetusmäära ja toetuskõlbliku kulu maksimumsumma kooskõlas ELi üldiste riigiabi eeskirjadega.

1. SELGITUS

NÄITED INVESTEERINGUTÜÜPIDEST, MIDA RAHASTATI MITMEKESISTAMISE MEETMETE RAAMES

© Euroopa Kontrollikoda



Põllumajandusettevõtte mitmekesistamine Itaalias
majutusteenuse pakkumiseks (meede 311)

© Euroopa Kontrollikoda



Loomapark ja kohvik Ühendkuningriigis
(meede 313)

© Euroopa Kontrollikoda



Lillepood Rootsis
(meede 312)

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 11.** Kontrollikoja eesmärk oli hinnata, kas auditeeritud meetmed olid kavandatud ja rakendatud nii, et saavutataks kulutustele vastav tulu, ja kas auditeeritud projektid, mida rahastati, saavutasid meetme eesmärgid. Samuti hindas kontrollikoda seda, kas meetme tulemusi jälgiti ja hinnati viisil, mis võimaldas liikmesriikidel ja komisjonil kindlaks teha võimalikud probleemid ja neile reageerida ning anda objektiivset teavet meetme tulemuste kohta.

⁶ Need liikmesriigid valiti välja hea geograafilise kaetuse tagamiseks ja seetõttu, et neis oli piisaval arvul lõpetatud projektides rakendatud kõiki kolme mitmekesistamise meetet.

- 12.** Auditi käigus keskenduti peamiselt järgmisele küsimusele.

Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?

Peamised alaküsimused olid järgmised.

- o Kas mitmekesistamise meetmeid kavandati ja rakendati viisil, mis võimaldas mõjusalt panustada majanduskasvu ja töökohtade loomisse?
- o Kas takistusi tõhususele ja säästlikkusele vähendati piisavalt?
- o Kas tegelikkuses rahastati mõjusaid ja tõhusaid projekte?

- 13.** Auditi käigus kontrolliti komisjoni ja tehti auditikäike kuude liikmesriiki (Tšehhi Vabariiki, Prantsusmaale (Akvitaaniasse), Itaaliasse (Campaniasse), Poolasse, Rootsi (Västra Götalandile) ning Ühendkuningriiki (Ingismaale Yorkshire'i ja Humberi piirkonda))⁶ ning audititöö käigus uuriti meetmete kavandamist ja rakendamist, elluviidud projektide tulemusi ja mitmekesistamise meetmete raames antud rahalise toetuse järelevalvet. Audititöö hõlmas kolme mitmekesistamise meetet käsitleva 129 projekti toimikutest koosneva valimi uurimist. Külastati 57 projekti, kus analüüsiti muu hulgas alusdokumente ja intervjueriti toetusesaajaid. 72 projekti toimikuid kontrolliti dokumentide läbivaatamise teel.

TÄHELEPANEKUD

ESIMENE OSA. KAS MITMEKESISTAMISE MEETMEID KAVANDATI JA RAKENDATI VIISIL, MIS VÕIMALDAS MÕJUSALT PANUSTADA MAJANDUSKASVU JA TÖÖKOHTADE LOOMISSE?

14. 3. telje meetmed peaksid panustama maapiirkondades tööhõive võimaluste loomise üldprioriteedi saavutamisse mittepõllumajanduslike tegevuste ja teenuste valdkonnas. See on vastumeede mitmel pool Euroopa maapiirkondades esinevale majandusliku ja sotsiaalse languse ning rahvastiku vähenemise suundumusele. Mitmekesistamine on vajalik majanduskasvu, tööhõive ja jätkusuutliku arengu edendamiseks maapiirkondades ning aitab seeläbi kaasa parema territoriaalse tasakaalu saavutamisele nii majanduslikus kui ka sotsiaalses sfääris⁷.
15. Liikmesriikidel on kohustus väljendada oma struktuuri- ja territoriaalseid vajadusi maaelu arengukavades selgete ja konkreetsete eesmärkidena⁸ kooskõlas riiklike strateegiakavadega. Nad peavad seejärel rakendama meetmeid, mis keskenduksid nende eesmärkide saavutamisele.
16. Oma poliitika mõjususe ja sihipärasuse tagamiseks peavad liikmesriigid mõistma nii maapiirkondade tööhõive ja majanduskasvu hoobasid kui ka nende takistusi. Samuti peavad nad tagama sekkumise põhjuste selge põhjendatuse, et näidata, kuidas riiklik rahastamine aitab näiteks turutõrkeid leevendada. Lisaks peaksid liikmesriigid täpsustama kavandatavaid tulemusi (kuidas mitmekesistamine aitab kaasa või võib kaasa aidata jätkusuutlikule majanduskasvule ja milliseid muudatusi tuleb teha), esitades seeläbi selge raamistiku ja selged suunised kava edasiseks haldamiseks (nt määrates kindlaks parandused, mida vajaduse korral teha).
17. Kontrollikoda vaatas üle ELi õigusaktid ning liikmesriikide süsteemid, menetluskorra ja dokumendid, et leida tõendusmaterjali, kas mitmekesistamise meetmeid kavandati ja rakendati nii, et need suure tõenäosusega tagaksid majanduskasvu ja töökohtade loomise prioriteeti käsitlevate mõjusate projektide tõhusa rahastamise. Auditi käigus uuriti täpsemalt seda, kas liikmesriigid on esitanud põhjendused, mis näitaksid meetmete puhul riikliku sekkumise vajadust, selgete eesmärkide ja asjakohaste toetuskõlblikkuse kriteeriumide kindlaksmääramist ning mõjusate valikumenetluste rakendamist. Lisaks hinnati auditi käigus seda, mil määral võtsid komisjon ja liikmesriigid meetmete haldamisel arvesse saavutatud tulemuslikkust.

⁷ Ühise seire ja hindamisraamistiku käsiraamat. Selgitav märkus E. Mõõtmiskaardid – meetmete põhjenduste esitamine; põllumajanduse peadirektoraat, 2006.

⁸ Määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43: „Investeerimismeetmete puhul tagavad liikmesriigid, et toetus on suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis väljendavad kindlaksmääratud struktuuri- ja territoriaalseid vajadusi ning struktuurilist halvemust.”

SEATUD EESMÄRGID OLID ÜLDSÕNALISED NING EI SEONDUNUD ALATI MAJANDUSKASVU TINGIMUSTE JA TÖÖHÕIVE VÕIMALUSTE LOOMISEGA

18. Auditeeritud riiklikes/piirkondlikes maaelu arengukavades toodi välja mitu kohaliku maamajanduse tugevust ja puudust, nagu on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 16⁹. Maaelu arengukavad ja muud programmdokumendid ei sisaldanud aga probleemide põhjuste edasist analüüsi, mille põhjal otsustada, kuidas sekkumist suunata¹⁰ (vt **2. selgitus**).
19. Kui kontrollitud maaelu arengukavades oli toodud välja kasu, mida meetmete 311, 312 ja 313 raames oleks võinud saavutada, siis üheski neist ei esitatud selget sekkumisloogikat, mis käsitleks kindlakstehtud vajadusi, konkreetseid eesmärke ja eesmärkide saavutamiseks vajalikku tegevust. Näiteks Rootsi maaelu arengukavas oli loetletud mitmeid valdkondi, kus avalik sekkumine oleks maamajanduse mitmekesistamiseks ja majanduskasvu toetamiseks vajalik (nt naiste osaluselt takistuste eemaldamine, krediidi tagamise ühingute loomine jne), aga selles ei esitatud konkreetseid eesmärke ega määratletud tegevusliike, mida nende vajaduste katmiseks tuleks rahastada.

⁹ „Iga maaelu arengukava sisaldab järgmist: a) olukorra analüüsi tugevuste ja puuduste osas, nendega tegelemiseks valitud strateegiat ning artiklis 85 nimetatud eelhindamist.”

¹⁰ Määruse (EÜ) nr 1974/2006 II lisa punkti A.5.2 kohaselt on nõutavad „tõendid selle kohta, et investeerimismeetmete puhul on toetus suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis kajastavad määratletud territoriaalseid vajadusi ja nõrku struktuurilisi külgi.”

2. SELGITUS

NÄIDE MAAELU ARENGUKAVAST, MILLES EI OLE SELGELT VÄLJA TOODUD VAJADUST MITMEKESISTAMISE MEETMETE RAHASTAMISE JÄRELE

Ühendkuningriik, Inglismaa. Vastavalt maaelu arengukavale peaks iga piirkond pöörama meetmete rakendamisel erilist tähelepanu majanduslikule alajõudlusele ja majanduslikele puudustele. Yorkshire'i ja Humberi piirkondlikus rakenduskavas põhjendatakse, et piirkonnas on mitmekesistatud põllumajandusettevõtete osakaal väiksem kui riigis keskmiselt, aga selles ei ole välja toodud vajadust maamajanduse suurema mitmekesistamise järele ei seoses põllumajandusettevõtete sissetulekute, elujõulisuse, sissetulekute kõikumise ega ka teiste teguritega, ning selles ei ole selgitatud, miks piirkonnas on mitmekesistamise tase madal ja kuidas avalik sekkumine saaks olukorda parandada.

- 20.** Kõikides auditeeritud riiklikes/piirkondlikes maaelu arengukavades, v.a. üks erandlik näide Itaalias (vt punkt 21), olid esitatud eesmärgid nii üldised ja laialt mõistetavad, et riiklikud/piirkondlikud ametiasutused ei olnud võimelised seadma mõõdetavaid sihte (vt **3. selgitus**). Seetõttu oli iga meetme panust tegevuseesmärkide saavutamisse võimalik mõõta vaid ELi ühises järelevalve- ja hindamisraamistikus välja toodud järelevalvenäitajate sihtide kaudu¹¹. Viimased seati aga sellest lähtudes, milliseid tulemusi kulutusteks kavandatud eelarve piires võis oodata, selle asemel et määratleda esmalt soovitud tulemused, mida läheb vaja mõne vajaduse rahuldamiseks või eesmärgi saavutamiseks, ja seejärel välja selgitada, mil määral on olemasolevate rahadega võimalik sihti saavutada.
- 21.** Meede 311 Itaalias Campanias oli erand, sest seadis erieesmärgi saavutada põllumajandustootja leibkonda kuuluvate isikute täielik tööhõive, mille ta sidus lisaks arvnäitajaga (st sihiga): toetatud tegevustes töö leidnud põllumajandustootja leibkonda kuuluvate isikute arv.

¹¹ Rakendusmääruses on sätestatud järgmised ühise seire ja hindamisraamistiku tulemusnäitajad:
 — Toetust saavate ettevõtete mittepõllumajandusliku kogu lisandväärtuse kasv (meetmed 311, 312, 313);
 — loodud töökohtade koguarv (jaotus vastavalt töökohtadele põllumajandusettevõtte territooriumil või väljaspool seda, soole ja vanusekategoriale; meetmed 311, 312, 313);
 — lisandunud turistide arv (jaotus vastavalt ööbimiste ja ühepäeva-külastajate arvule) (meede 313).

3. SELGITUS

NÄIDE MITMEKESISTAMISE MEETMETELE SEATUD LIIGA ÜLDSÕNALISTEST EESMÄRKIDEST

Tšehhi Vabariigis seati kõigile kolmele meetmele samad eesmärgid: põllumajandustegevuse mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tootmise suunas, mittepõllumajandusliku tootmise arendamine ja töökohtade loomise toetamine, maamajanduse mitmekesistamine, maapiirkondade elu kvaliteedi parandamine ja majanduslik mitmekesistamine. Need eesmärgid on võetud määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendusest 46, ilma et neid oleks täpsustatud, ning need on üldised ja laialivalguvad. Näiteks ei täpsusta maamajanduse mitmekesistamise eesmärk lähteolukorra parandamise ulatust, mida meede peaks saavutama, seetõttu ei saa seda väljendada kvalitatiivsete ega kvantitatiivsete näitajate kaudu.

Poola maaelu arengukavas oli meetme 313 (turism) eesmärgi kirjeldatud vaid üldsõnaliselt integreeritud meetme¹² raamistikus: „Meede aitab parandada elutingimusi maapiirkondades.“; „See aitab kaasa maaelanikkonna identiteedi arendamisele.“; „See aitab kaasa maapiirkondade eripära säilitamisele [---].“ Taoline üldsõnalisus ei täpsusta, kuidas meede aitab kaasa turismi edendamisele.

¹² Meetmed 313 „Turismi soodustamise meede“, 322 „Külade uuendamise ja arendamise meede“ ja 323 „Maapiirkondade kultuuripärandi säilitamise ja selle kvaliteedi parandamise meede“ olid liidetud kokku üheks meetmeks.

- 22.** Tõsiasi, et auditeeritud liikmesriigid ja piirkonnad ei ole selgelt välja toonud seda, mida nad soovivad saavutada, viitab pigem nõudlusest lähtuvale kui eesmärgipõhisele strateegiale. Selle tagajärjel püsib seoses mitme toetuskõlbliku tegevuse ja sektoriga oht, et toetused ei ole piisavalt täpselt suunatud kindlaksmääratud vajadustele ja struktuurilisele halvemusele (sekkumise põhjendused), mis kujutab endast muu hulgas takistusi majanduskasvule ja töökohtade loomisele.

KOMISJON KIITIS MAAELU ARENGUKAVAD VAATAMATA NENDE PUUDUSTELE HEAKS

- 23.** Määruses (EÜ) nr 1974/2006 on täpsustatud, et liikmesriigid peavad nimetama sekkumise põhjendused, eesmärgid, ulatuse ja meetmete tegevused. Lisaks tuleks maaelu arengukavades esitada „tõendid selle kohta, et investeerimismeetmete puhul on toetus suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis kajastavad määratletud territoriaalseid vajadusi ja nõrku struktuurilisi külgi“. Seetõttu peab komisjon enne liikmesriikide maaelu arengukavade heakskiitmist kontrollima maaelu arengukavade eesmärkide vastavust ELi ja liikmesriikide strateegiatele ning kindlakstehtud vajadustele ja puudustele.
- 24.** Kuna auditeeritud maaelu arengukavades olid eesmärgid määratletud nii üldiselt, siis said läbiviidud vastavuskontrollid olla vaid piiratud määral kasulikud. Sellegipoolest kiitis komisjon maaelu arengukavad puudustele vaatamata heaks ega hinnanud kriitiliselt sekkumise pooltargumente. Samuti ei kaalunud komisjon seda, kui mõjusalt või tõhusalt saaks kavandatud meetmetega luua tingimusi majanduskasvuks ja jätkusuutlike töökohtade loomiseks.

AUDITEERITUD LIIKMESRIIKIDE SEATUD TOETUSKÕLBLIKKUSE TINGIMUSED/KRITEERIUMID EI PIIRANUD MITMEKESISTAMISTOETUSE ULATUST

- 25.** Kui liikmesriigid on eesmärgid paika pannud, peavad nad kindlaks määrama toetuskõlblikkuse tingimused (nt investeringuliigid, toetusesaajate kategooriad ja toetuse iseloom), et tagada toetuse suunamine seatud eesmärkide saavutamisele.

26. Toetuskõlblikkuse tingimuste eesmärk on piirata toetuse ulatust. Kontrollikoda leidis, et liikmesriikide toetuskõlblikkuse kriteeriumid olid samuti väga üldsõnalised, mistõttu rahastati projekte, mis ei käsitlenud tegevlikkuses konkreetsete meetmete eesmärke, ehkki nad võivad kohalikule elanikkonnale kasu tuua (vt **4. selgitus**). Kontrollikoda leidis Tšehhi Vabariigis ja Rootsis koguni mõne projekti, mis ei olnud ELi määruste kohaselt toetuskõlblikud (vt **II lisa**).

VALIKUMENETLUSED EI SUUNANUD TOETUST PARIMATELE PROJEKTIDELE

27. Pärast eesmärkide ja valikukriteeriumide kindlaksmääramist peavad liikmesriigid paika panema toimingute ja projektide valikumenetluse, millega toetuskõlblike projektide seast valik teha. Valikukriteeriumid peaksid võimaldama liikmesriikidel kindlaks määrata kasutatav eelarve, mida kulutada toimingutele ja projektidele, mis aitavad kõige paremini eesmärke saavutada. Valikukriteeriumide tõhusat kohaldamist nõuab asjaomane ELi õigusakt¹³.

¹³ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 71 lõige 2 sätestab, et „kulutused on abikõlblikud saama EAFRD toetust ainult siis, kui nad on tehtud kõnealuse programmi korraldusasutuse poolt või tema vastutusel otsustatud tegevuste jaoks vastavalt pädeva organi poolt kindlaksmääratud valikukriteeriumidele“.

4. SELGITUS

ÜLDSÕNALISED TOETUSKÕLBLIKKUSE KRITEERIUMID TÕID KAASA MEETMETE EESMÄRKE MITTEKÄSITLEVATE TEATUD PROJEKTIDE RAHASTAMISE

Poola. Kuigi meetme 311 eesmärk on põllumajandusettevõtete mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas ja põllumajandusega mitteseotud töökohtade loomise edendamine maapiirkondades, soetas Väike-Poola piirkonnas 42% toetusesaajatest varustust (traktoreid jmt), millega pakkuda tavalisi põllumajandusteenuseid, näiteks selliseid, mida viiakse läbi nende endi põllumajandusettevõtetes kolmandate isikute jaoks, panustamata ühelgi moel maamajanduse mitmekesistamisse.

Poolas oli auditi toimumise ajal 68% meetme 313 (turism) raames rahastatud projektidest seotud üldkasutatavate spordirajatiste ehitamisega või laste mänguväljakutesse investeerimisega. Näiteks uuendati meetme 313 raames ühe kooli kõrval asuvat jalgpalliväljakut. Projekti eesmärk oli parandada maakogukonna elu kvaliteeti, luues moodsaid spordi- ja vaba aja veetmise taristuid ning varustades algkoolilapsi spordivahenditega. Seda liiki projektid ei mitmekesista siiski suure tõenäosusega majandust turistide arvu suurendamise kaudu, nagu nõuab meetme eesmärk¹⁴.

¹⁴ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 55 turismi soodustamise kohta sätestab meetme 313 raames toetuskõlblikud investeeringuliigid: „Artikli 52 punkti a alapunkti iii nimetatud toetus hõlmab järgmist: a) väiketaristu, nagu infopunktid ja vaatamisväärsuste tähistamine; b) puhkemajanduse taristu, näiteks selline, mis võimaldab juurdepääsu loodusaladele, ja väikemajutus; c) maaturismiga seotud turismiteenuste arendamine ja turustamine.“

- 28.** Valikukriteeriumid peaksid võimaldama hinnata projektiettepanekute suhtelisi kasutegureid objektiivselt ja läbipaistvalt; samuti peaksid need tagama, et projektid, mis ei paku kulutustele vastavat tulu, lükatakse tagasi. Kahtlemata suudab ka tingimustele vastavatest projektidest osa projekte teistest paremini käsitleda eesmärgi, mis on seatud maapiirkonna vajaduste rahuldamiseks. Kuna olemasolevad rahalised vahendid on piiratud, tuleks kahest muidu võrdväärselt projektist eelistada sellist, mis suudab näiteks maapiirkondades rohkem töökohti luua kui teine.
- 29.** Kaks auditeeritud liikmesriiki ei kehtestanud valikukriteeriume, vaid toetusid üldsõnalistele toetuskõlblikkuse kriteeriumidele, et koostada loetelu projektidest, millele toetust eraldada. Nii juhtus Prantsusmaal (Akviitaanias) ja Poolas programmitöö perioodi esimestel aastatel (2007–2010). Poola valis sel ajal projekte kas põhimõttel „kes ees, see mees“ või juhuslikult¹⁵. Ühes teises liikmesriigis, Rootsis (Västra Götalandis), ei kasutatud valikumenetluses punktisüsteemi või paremusjärjestusse seadmist, mis võimaldaks projekte aja möödudes objektiivselt võrrelda ja tagada seejärel järjepidevalt kõige prioriteetsemate projektide väljaajamine.
- 30.** Ülejäänud kolmes liikmesriigis (Itaalias Campanias, Tšehhi Vabariigis ja Ühendkuningriigis Inglismaal) rakendati valikukriteeriume ja mitut erinevat punktisüsteemi, kuigi Tšehhi Vabariik peatas oma valikukriteeriumide rakendamise 2009. aastal. Itaalias Campanias ja Tšehhi Vabariigis muutusid need tähtsusetuks, sest kumbki neist liikmesriikidest/piirkondadest ei seadnud tõhusat miinimumlävendi punktisummat, mille projekt pidi valituks osutumiseks koguma. See tähendab et seni, kuni eelarvet jagus, said valituks isegi sellised projektid, mis hinnangute kohaselt ei vastanud eriti täpselt riiklikele või piirkondlikele prioriteetidele (vt **5. selgitus**).
- 31.** Auditeeritud liikmesriikidest neljas (Prantsusmaal (Akviitaanias), Itaalias (Campanias), Rootsis (Västra Götalandis) ja Tšehhi Vabariigis) valiti välja nii mitu toetuskõlblikku projekti, kui eelarve maht võimaldas, võtmata arvesse projektide potentsiaalset panust meetme eesmärkide saavutamisse. Auditi käigus leiti, et hiljem, kui eelarve osutus kõikide toetuskõlblike projektide rahastamiseks ebapiisavaks, hakkasid liikmesriigid rangemalt projekte valida. Selle tagajärjel lükati hiljem paremad projektid üksnes eelarvelistel põhjustel tagasi (vt **6. selgitus**).

¹⁵ Poolas rakendati valikukriteeriume meetme 311 puhul vaid 2011. aasta projektikonkursi raames, meetme 312 puhul 2010. ja 2011. aasta projektikonkursi raames ning meetme 313 puhul 2009. ja 2010. aasta projektikonkursi raames.

5. SELGITUS

NÄITED VALIKUSÜSTEEMIDEST, MIS EI VÕIMALDANUD VALIDA ASJAKOHASEID PROJEKTE

Itaalias Campanias paistis kavandatud süsteem endast kujutavat head tava, sest toetuskõlblikke investeermisprojekte hinnati valikukriteeriumide tabeli põhjal, mis nägi ette üldise miinimumpunktide määra (lävendi), sealhulgas projekti kvaliteedilävendi, milleni toetuskõlblikud projektid pidid küündima. Kuid süsteemi abil anti punkte mitte üksnes projektidele, mis vastasid kriteeriumidele, vaid ka projektidele, mis kriteeriumidele ei vastanud.

Projektide kvaliteedi kategoorias kogub ühelegi kriteeriumile mittevastav projekt 20 punkti (mis on nõutud miinimumlävend) ja saab seega toetust. See muudab projektide kvaliteedi järgi valimise mõttetuks, sest kui vahendeid on piisavalt, kvalifitseeruvad automaatselt kõik projektid.

Prantsusmaa (Akvitaania). Valikukriteeriumide puudumisel piisas projekti valituks osutumiseks vaid sellest, et projekt oli toetuskõlblik ja eelarvet jagus. Selle tulemusel rahastati uue veinidegusteerimistoa rajamise projekti kohas, kus vastav ruum oli juba olemas. Projektiga ei mitmekesistatud ega laiendatud põllumajandusettevõtte tegevust ega aidatud seega saavutada meetme eesmäärke, mille alusel projekti rahastati.

6. SELGITUS

NÄITED EBATÕHUSAST VALIKUMENETLUSEST

Tšehhi Vabariik. Esimese kahe aasta jooksul (2007–2008), mil miinimumlävendit ei rakendatud ja eelarvet jagus kõikide toetuskõlblike projektide rahastamiseks, ei järjestatud esitatud projekte vastavalt eeliskriteeriumidele. Seetõttu rahastati projekte, mis said 0 punkti maksimaalsest 35st või 1 punkti 106 maksimaalselt võimalikust punktist. Alates 2010. aastast on toetuskõlblikud projektid pidanud rahastamiseks koguma palju suurema punktisumma: vähemalt 25 punkti 40st või 54 punkti 101st.

Itaalia, Campania. Esimesel taotlusperioodil (juuli–august 2009) anti meetme 313 raames toetust kõigile 163 toetuskõlblikule taotlusele. Teisel perioodil (september–oktoober 2010) laekus 322 toetuskõlblikku taotlust, millest rahastati vaid 70, sest meetmele eraldatud eelarve oli juba tervenisti kasutatud. Selle tagajärjel jäid teise perioodi projektid rahastamisest kõrvale, isegi kui need said palju suurema punktisumma kui esimesel perioodil toetust saanud projektid. Näiteks teisel perioodil eelarve puudusel rahastamisest ilma jäänud projektidest parima tulemuse saanud projekti punktisumma oli 85% suurem kui esimesel perioodil rahastatud projektide punktisumma.

Rootsi. Aastani 2011 ei lükatud ühtegi toetuskõlbliku projekti taotlust tagasi põhjusel, et see ei kuulu esmatähtsate hulka. Suutmatust projekte prioriteetsuse järgi pingeritta seada tõi kaasa meetme rakendamise osalise lõpetamise 2011. aastal, sest eelarvest jäi puudu, ning projektid lükatud tagasi põhjendusel, et projektidele eraldatud eelarve on piiratud ja neist valitakse vaid prioriteetsemad. Tulemuseks oli järelejäänud eelarve rangem suunamine, kuid suurem osa eelarvest oli selleks ajaks juba kulutatud.

TÖÖKOHTADE LOOMINE OLI OSA MEETMETE ÜLDPRIORITEEDIST, KUID SEE EI PEEGELDUNUD ALATI VAHENDITE SUUNAMISES

- 32.** Nagu ülalpool mainitud (vt punkt 14), on üks 3. telje üldprioriteet töökohtade loomine. Seepärast peaksid liikmesriigid maaelu arengukavade eesmärkidele vastavate projektide pingereastamisel püüdma valida välja projektid, millel on kõige suurem potentsiaal luua uusi töökohti. Nad peaksid püüdma luua mitte ainult rohkem töökohti, vaid võtma ka asjakohaselt arvesse toetuse rahalist mõjusust ja tõhusust, pidades näiteks silmas töökohtade maksumust ja kvaliteeti.
- 33.** Ilmnes, et kõik auditeeritud liikmesriigid, v.a. Prantsusmaa, võtsid projekti-ettepanekute hindamisel arvesse nende töökohtade loomise potentsiaali. Ülalkirjeldatud valikusüsteemide puudused tähendasid aga tegelikkuses seda, et mõnes liikmesriigis ei olnud süsteemid uusi töökohti loovate projektide pingereastamiseks mõjusad (vt punktid 30 ja 31). Kuigi näiteks Itaalias Campanias võimaldas meetme 311 valikusüsteem pingereastada projektid, mis edendasid mõne põllumajandustootja leibkonda kuuluvate isikute täielikku tööhõivet (vt punkt 21), esines selle kriteeriumi rakendamises siiski puudusi (vt **7. selgitus**).

7. SELGITUS

PABERIL HEA SÜSTEEM, TEGELIKKUSES AGA MITTE

Itaalias Campanias on põllumajandustootja leibkonda kuuluvate isikute täieliku tööhõive edendamise eesmärgiga seotud kriteerium määratletud suhtarvuna: investeeringu maksumus / töötajate arv. Hindamine hõlmas aga täistööajaga töökoha leidnud põllumajandustootja leibkonda kuuluvate isikute osakaalu väljaarvutamist ja selle punktideks ümberarvutamist.

Projektkonkursi teates ei esitatud juhendeid, kuidas seda osakaalu arvutada. Seepärast jäid arvutused tegemata ja punktid anti tehnilises aruandes esitatud põhjendamata väidete alusel.

Näiteks ühe taluturismi projekti puhul märkis toetusesaaja oodatava tulemusena ära pereliikmete töötundide arvu suurenemise ja selle põhjal anti projektile suurim võimalik punktisumma. Ametiasutuste läbiviidud kohapealsete kontrollide käigus ei kontrollitud enne lõplikku maksmist selle kriteeriumi täitmist ja toetusesaajal ei olnud audiitoritele maksetaotluse õigustamiseks esitada mingeid tõendusmaterjale.

- 34.** Töökohtade loomise eesmärgiga projektide rahalise tõhususe näitaja on loodud töökohtade maksumus. Kontrollikoda arvutas selle näitaja välja 26 auditeeritud projekti puhul¹⁶, millega suudeti luua uusi töökohti (vt *II lisa*). Arvutus näitas, et loodud töökoha maksumus varieerus projektide lõikes palju, ulatudes 3000 eurost 215 000 euroni. Kontrollikoda tõdeb, et projektidel võivad olla ka teised eesmärgid, mida tuleks valikuprotsessi käigus arvesse võtta, kuid märkimisväärne erinevus sarnase tegevuse jaoks või raames loodud töökohtade maksumuses näitab vajadust pöörata sellele aspektile suuremat tähelepanu.
- 35.** Auditeeritud liikmesriikidest kolmes kaaluti esitatud projektiettepanekute rahalist tõhusust töökoha maksumuse seisukohast. Projektide hindamisel võtsid Ühendkuningriigi ametiasutused arvesse kavandatud töökohtadel nõutavate oskuste taset ja töökohtade loomise kulutustest saadud tulu ning andsid sellele punkte (hinnati töökoha maksumust ja oskuste taseme maksumust toetuse seisukohast).
- 36.** Poolas varieerub toetuse suurus vastavalt töökohtade arvule, mille loomise kohustuse toetusesaaja endale võtab, samas kui Itaalias hinnatakse töökoha maksumust vaid meetme 312 raames ja kõik kulutused (st kogu investeeringu maksumus) võetakse arvesse vastavalt ametiasutuste määratud keskmisele väärtusele. Lisapunktide andmisel tuginetakse töökoha maksumuse arvutusele.
- 37.** Vaid Poolas, Tšehhi Vabariigis ja Ühendkuningriigis muudeti projektide puhul, mis hõlmasid töökohtade loomist, toetus sõltuvaks töökohtade loomise õnnestumisest. Poolas ja Ühendkuningriigis tuli tõendid esitada koos maksetaotlusega (kuigi Ühendkuningriik arvestas ka oodatud tulemusi), samas kui Tšehhi Vabariigis kontrolliti projektide elluviijaid sihipäraselt pärast projektide rakendamist. Poolas ja Tšehhi Vabariigis sätestati selgelt perioodi kestus, mille jooksul tuleb loodud töökohti säilitada: Poolas kahe aasta jooksul pärast viimast makset ja Tšehhi Vabariigis kuni viieaastase perioodi lõpuni¹⁷.
- 38.** Itaalia Campania ametiasutused aga toetusid vaid toetusesaaja avalduses esitatud hinnangulisele loodavate töökohtade arvule. Töökohtade loomine ei olnud maksetingimuseks ning seda ei kontrollitud ei lõppmakse tegemisel ega ka hilisema kontrollimise ajal. Auditi käigus ilmnas, et üheksast auditeeritud projektist oli töökohtade loomine eesmärgiks vaid neljal, millest omakorda kahe puhul oli loodud töökohtade arv oodatust palju väiksem.

¹⁶ Selle arvutamiseks jagatakse toetusesaajale makstud riikliku toetuse kogusumma loodud töökohtade arvuga (täistööaja ekvivalentides).

¹⁷ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 72.

PUUDUS MEETMETE ENNETAV JUHTIMINE

- 39.** Isegi kui järelevalve ja hindamisteave näitas, et meetmete eesmäärke ei saavutatud, ei kavandanud liikmesriikide ametiasutused sekkumisi ümber, et maksimeerida nende toimet mõjusamate ja tõhusamate projektide toetamise kaudu, mis võinuks tuua seatud eesmäärke arvestades reaalseid tulemusi.
- 40.** See torkas silma ennekõike Tšehhi Vabariigis, kus vaatamata töökohtade loomise eesmärgi ilmselgele saavutamata jätmisele, mida põhjustasid osaliselt ametiasutuste seatud ebarealistlikud või ambitsioonikad eesmärgid, ei võetud midagi ette, et eelistada edaspidi töökohti loovaid projekte. Rootsis jagati osa 3. telje eelarvest maakondade vahel ümber, võttes arvesse kulutuste mahtu, mitte edusamme tulemuste saavutamisel. Itaalias võimaldas kõrge toetuse määr suurendada projektide algatamist, kuid puudus seos tulemuste saavutamise (vt **8. selgitus**).

8. SELGITUS

NÄITED ENNETAVA JUHTIMISE PUUDUMISE KOHTA

Tšehhi Vabariik. 2010. aastal avaldatud vahehindamises tõsteti esile kolme auditeeritud meetme piiratud mõju. Hindaja leidis, et meetme 311 raames saavutati vaid 0,8% loodavate töökohtade koguarvu näitajast. Meetme 312 raames saavutati vaid 1,4% algselt seatud töökohtade loomise eesmärgist ja meetme 313 raames vaid 1% eesmärgist programmi rakendamise kolme aasta jooksul. Vaatamata sellisele ebaedule Tšehhi Vabariik meetmeid ei kohandanud. Selle asemel on Tšehhi Vabariigi ametiasutused oma eesmäärke seoses loodud töökohtade koguarvu tulemusnäitajaga vähendanud üle 90%, st 29 000-lt 2700-le, jättes samas igale meetmele kavandatud kulutused endisele tasemele.

Itaalia, Campania. Selleks, et hoogustada meetmete rahalist rakendamist, suurendasid ametiasutused 2010. aastal maksimaalset riikliku toetuse määra 100%-ni kuni 50 000-eurostele meetme 311 ja 312 projektidele. Asjaolu, et toetusesaajalt võeti kohustus projekti panustada, ei toonud saavutatavate tulemuste osas kaasa projekti kuludest saadavate tulude suurenemist.

Rootsi. Vaatamata sellele, et ühisest järelevalve- ja hindamisraamistikust lähtuva loodud töökohtade tulemusnäitaja 2010. aasta eesmärgist saavutati vaid 6,6%, ei kohandatud ei meetmeid ega valikukriteeriume, et muuta need tõhusamaks ja tagada seeläbi eesmärgi saavutamine. Lisaks teatati maakondadele, et kui need ei kuluta 2011. aasta oktoobriks ära vähemalt 50% neile eraldatud eelarvest, siis jaotatakse see ümber maakondadele, mis suutsid kulutada kiiremini.

KOMISJON EI OLE KASUTANUD TULEMUSLIKKUSEALAST TEAVET PIISAVALT, ET PARANDADA MITMEKESISTAMISMEETMETE TÖHUSUST JA MÕJUSUST

41. Komisjon teeb programmide rakendamise üle järelevalvet ennekõike seirekomisjoni koosolekutel osalemise¹⁸, iga-aastaste arenguaruannete kontrollimise ja liikmesriikidesse korraldatud auditikülastuste kaudu. Lisaks näeb komisjoni usaldusväärse finantsjuhtimise vastutus ette, et komisjon parandab vastavalt sellele programmi rakendamist. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 77 lõige 2 näeb ette, et komisjoni esindajad võivad osaleda seirekomisjoni töös nõuandva pädevusega.
42. Komisjon on rõhutanud vajadust suurema valivuse ja meetme rakendamise täpsema suunamise järele kogu programmitöö perioodi vältel, ka siis, kui eelarvet jagub. Ometi tõi audit esile, et komisjon ei taganud alati seda, et liikmesriigid määratleksid asjakohased valikukriteeriumid või rakendaksid neid järjepidevalt. Komisjon ei võtnud töhusaid meetmeid, vaatamata sellele, et Prantsusmaa, Poola ja Tšehhi Vabariik (2009. aastal) ei kohaldanud ühtegi valikukriteeriumi. Siiski on komisjon teiste maaelu arengu meetmete puhul astunud finantskorrektsioonide väljapakkumise samme sarnaste puudustega tegelemiseks.
43. Komisjon ei võtnud sobivaid meetmeid ka seirekomisjoni koosolekutel osaledes ega programmide edusammude iga-aastaselt läbivaatamisel¹⁹, tagamaks, et liikmesriikide tegevus seatud eesmärkide saavutamisse panustavate projektide valimisel ja heakskiitmisel oleks mõjus. Viidates juhtumile, mis on välja toodud **8. selgituses**, ei ole komisjon Tšehhi Vabariigis nõudnud mitmekesistamismeetmete mõjususe parandamist, vaid leppinud loodavate töökohtade koguarvu sihtnäitajate vähendamisega.

¹⁸ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 78 on sätestatud: „Seirekomisjon vastutab maaelu arengu programmi rakendamise tõhususe eest.“ Selleks kaalutakse valikukriteeriumeija vaadatakse need läbi, kontrollitakse eesmärkide ja sihtide saavutamist jne.

¹⁹ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 83 on sätestatud: „Igal aastal arenguaruande esitamisel vaatavad komisjon ja korraldusasutus läbi eelmise aasta peamised tulemused vastavalt asjaomase liikmesriigi ja korraldusasutuse kokkuleppele kindlaksmääratavale korrale.“

TEINE OSA. KAS TAKISTUSI TÕHUSUSELE JA SÄÄSTLIKKUSELE VÄHENDATI PIISAVALT?

- 44.** Kulutustele vastava tulu saavutamine tähendab optimaalset vahendite kasutust kavandatud tulemusteni jõudmisel. Üldised ohud usaldusväärsele finantsjuhtimisele ohustavad lisaks mõjususele ka tõhusust ja säästlikkust.
- 45.** Oht tõhususele tähendab seda, et mõni tegevus:
- ei maksimeeri antud sisendi väljundit või teeb seda asjakohasele kvaliteedile piisavat tähelepanu pööramata; või
 - ei minimeeri antud väljundi sisendit või teeb seda asjakohasele kvaliteedile piisavat tähelepanu pööramata.
- 46.** Oht säästlikkusele tähendab seda, et mõni tegevus:
- ei minimeeri vahendite kulukust või teeb seda asjakohasele kvaliteedile tähelepanu pööramata.
- 47.** Ohte tõhususele ja säästlikkusele saab märkimisväärselt vähendada hea kavandamise kaudu. Siiski ei vabasta see ametiasutusi rakendamise asjakohase kontrollimise vastutusest.
- 48.** Seepärast ning kooskõlas tõhususe ja säästlikkuse põhimõttega, mis on välja toodud määruse (EL, Euratom) nr 966/2012²⁰ artikli 30 lõikes 2, on kontrollikoda seisukohal, et liikmesriikidel tuleks:
- tagada, et taotlejad on enne toetuse eraldamist tõendanud oma projektide rahanduslikku elujõulisust ja jätkusuutlikkust;
 - kohaldada meetmeid, mis vähendavad tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise ohtu²¹;
 - tagada, et projektide kulud on mõistlikud;
 - tagada, et projekte saaks rakendada piisava ajavahemiku jooksul, ilma põhjendamatute kulude ja bürokraatiata.

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).

²¹ Mõisted leiate punktide 51 ja 58.

TÕHUSUS

LIIKMESRIIKIDEPPOOLNE KONTROLLIMINE ANDIS PROJEKTIDE RAHALISE JÄTKUSUUTLIKKUSE KOHTA PIIRATUD KINDLUSE

49. Selleks, et vältida riiklike vahendite kulutamist projektidele, mis enneaegselt ebaõnnestuvad, peaksid liikmesriigid vastavate elujõulisuse kontrollidega analüüsima taotleja finantsolukorra ja äritegevuse kavandamise usaldusväärsust ning koostama nende kohta hinnangud.
50. Kehtivad õigusaktid ei nõua selgesõnaliselt selliseid elujõulisuse kontrole²², ja auditeeritud liikmesriikidest vaid kolmes (Poolas, Rootsis ja Ühendkuningriigis) kontrolliti korrapäraselt taotlejate finantsolukorda. Auditi käigus leiti ennekõike Poolas ja Rootsis mitu puudust peamiselt pealiskaudsete ja ebausaldusväärsete hinnangute ning nõrga tõendusmaterjali näol. Teised auditeeritud liikmesriigid ei teinud mingit korrapärast elujõulisuse kontrolli (Prantsusmaa (Akvitaania) ja Itaalia (Campania)) või olid need peatanud (Tšehhi Vabariik) (vt **9. selgitus**).

²² Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 72 nähakse siiski ette, et kõik toetust saanud projektid peavad olema jätkusuutlikud ning liikmesriik peab tagama, et viie aasta jooksul alates korraldusasutuse otsusest vahendite eraldamise kohta ei tee investeering läbi olulist muutust, mis tuleneb muu hulgas tootliku tegevuse lakkamisest või ümberpaigutamisest. Lisaks tödes komisjon ELi maaelu ülevaate 1. väljaandes, et sellised kriteeriumid peaksid olema osa projekti hindamisest: „Hoolitsetakse selle eest, et tagada 3. telje raames eraldatud märkimisväärsete kulutuste maksimaalne tulu, ja majanduslik jätkusuutlikkus on põhikriteerium kõikide EAFRD projektiettepanekute hindamisel“ (lk 31) (vt: http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm).

9. SELGITUS

ELUJÕULISUSE KONTROLLIMINE: NÄITED HEADEST TAVADEST JA PUUDUSTEST

Ühendkuningriik, Inglismaa. Ametiasutused rakendavad toetuse suurusest sõltuvalt mitut meetet, mida võib pidada heaks tavaks: finantsnäitajad arvutatakse raamatupidamisandmete ja rahavoogude prognooside põhjal; raamatupidaja esitab sõltumatu hinnangu; ning esitada tuleb müügiprognooside ja turuanalüüsiga äriplaan. Hindaja vaatab aluseks olevad eeldused kriitiliselt üle ning arvesse võetakse juhtimise ja elluviimisega seotud ohte.

Poola. Ühel juhul näitas toetusesaaja algne äriplaan negatiivset nüüdispuhasväärtust (NPV), mis oleks muutnud projekti toetuskõlbmatuks. Kui Poola ametiasutused palusid toetusesaajal negatiivset NPVd selgitada, esitas toetusesaaja uue kava, milles ta vaid suurendas oluliselt müügiprognoose. Negatiivne NPV muutus positiivseks ja projekt kiideti heaks. Kontrollikoda leidis, et projekti tulemused olid nii esialgsetest kui ka muudetud prognoosidest oluliselt nõrgemad.

Prantsusmaa (Akvitaania). Mõnelt projektilt nõutakse finantsanalüüse ja teostatavusuuringuid, aga nende dokumentide põhjal ei viida läbi ametlikku elujõulisuse kontrolli. Üks projekt kiideti heaks ja sellele eraldati vahendeid, vaatamata teostatavusuuringus esile toodud tõsiasjale, et ettevõtte oli rahalistes raskustes, sest selle üldine maksevõime oli nõrk, esinesid olulised lühiajalised riskid ja ettevõtte rahaline autonoomia oli väga piiratud. Kontrollikoja auditikäik tõi ilmsiks, et toetatud ettevõtte oli pankrotis.

Tšehhi Vabariik. Taotleja krediitvõimelisuse kontrolele viidi algselt läbi projektide puhul, mille toetuskõlblikud kulud ületasid 2 miljonit Tšehhi krooni (ligikaudu 78 000 eurot). Arvestades majanduskriisi ja vältimaks toetuskõlblike taotlejate arvu vähenemist kriisi ajal, otsustasid Tšehhi ametiasutused alates 2009. aasta keskpaigast toetusesaajate krediitvõimelisuse hindamise lõpetada.

MEETME KAVANDAMINE JA RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDES EI VÄHENDA TULEMUSLIKULT TÜHIMÕJU OHTU ...

51. Tühimõju viitab määrale, mille ulatuses oleks toetusesaaja investeeringu teinud isegi ilma eraldatud toetuseta. Toetuse andmine sellistes olukordades, kus avaliku sektori kulutusi ei ole soovitud tulemuse saavutamiseks vaja, vähendab ELi ja riiklike eelarvevahendite tõhusust.
52. Peamine tühimõju vähendamise vahend on meetmete 311–313 kujundamine ja kavandamine nii, et riiklik rahastamine suunataks kindlakstehtud vajadustele (nt turutõrgetele) või positiivse välismõju ja avalike hüvede pakkumise edendamisele (nt keskkonnahoidlike tehnoloogiate kasutuselevõtmise või laiemaid avalikke hüvesid pakkuvate projektide kulude toetamise kaudu). Kuid isegi siis, kui süsteem oli kavandatud edendama avalike hüvede pakkumist eraisikust toetusesaajate toetamise kaudu, oli potentsiaalne positiivne mõju mõnel juhul tegelikkuses olematu (vt **10. selgitus**).
53. Liikmesriigid saavad tühimõju ohtu vähendada ka projektide valikumenetluse käigus. Liikmesriigid oleksid võinud paluda taotlejatel tõestada vajadust toetuse järele, viitades elujõulisuse kontrolli tarbeks kogutud finants-, turu- ja juhtimisteabele. Kui taotlejal oli piisavalt kapitali või juurdepääs kapitalile, millega tervet projekti rahastada, või kui projekti eduväljavaated olid suured, oleks investeering tehtud niikuinii, olenev mata toetuse saamisest. See kujutab endast nappide riiklike vahendite ebatõhusat kasutamist.

10. SELGITUS

NÄIDE SELLEST, KUIDAS POTENTSIAALNE POSITIIVNE MÕJU JÄI TEGELIKKUSES OLEMATUKS

Itaalia, Campania. Projektide hindamissüsteem nägi ette keskkonnakriteeriumidega seotud punktisumma arutamist. Auditi käigus leiti aga, et projekt võis saada kümme punkti vee säästmise kriteeriumi täitmise eest või viis punkti tavapärasest jäätmeäitlusest põhjalikuma jäätmeäitluse kriteeriumi täitmise eest, pelgalt lubades teha kõige elementaarsemaid investeeringuid, nagu seda on kahe süsteemse loputusega WC-pottide või odava kompostikasti soetamine (ühes projektis maksis näiteks kompostikast 350 eurot, samas kui projekti kogumaksumus oli 247 000 eurot). Suuremat vee säästmist polnud vaja lubada ja seda ka ei hinnatud. 15 punkti (mitmel juhul otsustav punktisumma) oli seega võimalik saada projektis märkimisväärset veesäästu või keskkonnamõju ette nägemata.

- 54.** Kuuest auditeeritud liikmesriigist kahe (Rootsi ja Ühendkuningriigi, Inglismaa) maaelu arengukavad toovad esile tõsiasja, et tühimõjuga kaasneb suur oht usaldusväärsele finantsjuhtimisele. Siiski palusid ametiasutused vaid Ühendkuningriigis toetusesaajatel tõendada vajadust toetuse järele, lükates tagasi projektid, mille vajadust avaliku rahastamise järele ei tõendatud. Ühendkuningriigi ametiasutused võtsid projektide hindamisel arvesse järgmisi elemente: kui veenvalt põhjendati taotluses vajadust toetuse järele; projekti käsitletavat turutõrked; rahastamise puudujäägi olemasolu (võrreldes näiteks alternatiivsete rahavoogude prognoose laenustenaariumi ja avaliku sekkumise stsenaariumi korral) ja projekti väljundite väärtus piirkonnale, hinnates ilma toetuseta saavutatavate väljundite osakaalu.
- 55.** Kontrollikoda on juba märkinud (nt oma aruannetes Leader-lähenemise, meetme 121 ja meetme 123 kohta²³), et juhtumid, kus on enne toetuse eraldamise otsuse langetamist investeringutega juba algust tehtud või need lõpule viidud, viitab tugevalt tühimõju efektile. Neis olukordades näitab juba toetusesaaja esialgne investeerimisotsus seda, et ta oleks olnud valmis ja suuteline investeerima ka toetust saamata. Sellest tulenevalt peetakse heaks tavaks, kui liikmesriigid tunnistavad projekti toetuskõlblikuks alles toetuse heakskiitmise kuupäevast alates.
- 56.** Ühendkuningriik (Inglismaa) rakendas seda head tava. Teistes auditeeritud liikmesriikides olid investeringud toetuskõlblikud enamasti alates taotluse esitamise kuupäevast. Audiitorid leidsid, et 57 külastatud projektist 25 (st 44%) olid alanud enne toetuse eraldamise otsuse langetamist (vt **tabel**).
- 57.** Tühimõju ohtu hinnati täiendavalt toetusesaajate intervjuude ja dokumentaalsete tõendite põhjal, mis käsitlesid projekti elluviimiseks kasutatud rahastamisallikaid, investeringute kasumlikkust ning investeringu ajastust võrdluses toetuse eraldamise otsuse ajaga. Uurimine näitas, et 57 projektist oleks niikuinii rakendatud 35 projekti (61% valimist), kuigi mõnel juhul väiksemas ulatuses või pikema ajavahemiku jooksul (vt **II lisa**). Selline oli olukord eelkõige siis, kui eraldatud toetus jäi väga väikseks, nagu näiteks Rootsis, kus üle kolmandiku eraldatud toetustest olid kas 10 000 eurot või alla selle. Lisaks leidis kontrollikoda Rootsis juhtumi, kus projekt kiideti heaks alles pärast selle elluviimist (vt **11. selgitus**).

²³ Eriaruanne nr 5/2010 „Leader-lähenemise rakendamine maaelu arengus“, eriaruanne nr 8/2012 „Põllumajandusettevõtete moderniseerimiseks antud ELi abi suunamine“ ja eriaruanne nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?“ (<http://eca.europa.eu>).

TABEL

PROJEKTID, MILLEGA ALUSTATI ENNE TOETUSE ERALDAMISE OTSUST

Liikmesriik	Auditikäikude raames külastatud projektide koguarv	Auditeeritud projektid, mis rakendati enne projekti kinnitamist
Tšehhi Vabariik	11	4
Prantsusmaa (Akvitaania)	10	8
Itaalia (Campania)	9	3
Poola	8	3
Rootsi (Västra Götaland)	10	7
Ühendkuningriik, Inglismaa (Yorkshire ja Humber)	9	0
Kokku	57	25

11. SELGITUS

SELGE VIIDE TÜHIMÕJULE: ELI TOETUSE ERALDAMINE PROJEKTILE, MIS OLI JUBA ELLU VIIDUD

Rootsis anti 240 000 Rootsi krooni (22 000 euro) suurune toetus metsamasinate hoolduse ja parandusega tegeleva ettevõtte tööpindade laiendamiseks. Toetusesaaja esitas 2008. aasta mais puuduliku toetusetaotluse, milles projekti kirjeldus jäi üherealiseks ja äriplaan puudus. Ta täiendas seejärel oma toetusetaotlust 2009. aasta mais maakonna juhatuse nõutud teabega. Toetuse eraldamise otsus langetati nädal aega hiljem ja sama kuu jooksul esitas toetusesaaja maksetaotluse. Projekt oli enne tervikliku taotluse esitamist juba 2009. aasta aprillis ellu viidud.

Kontrollikoja auditikäigu ajal väitis toetusesaaja, et ta oli projekti elluviimise otsuse langetanud juba enne toetuse taotlemise võimalusest teadasaamist. Tal oli pangalaenuleping sõlmitud kuni 1,2 miljoni Rootsi krooni (ligi 110 000 euro) peale, mida ta plaanis kasutada terve projekti rahastamiseks, kui talle ei oleks toetust eraldatud.

... JA EI VÄHENE KA TEGEVUSE ÜMBERPAIKNEMISE OHT

- 58.** Tegevuse ümberpaiknemise ohu all mõeldakse määra, mille ulatuses kaasneb riikliku toetuse abil edendatava tegevuse hüvedega tegevuse vähenemine mujal. Toetus, mis võimaldab ühel toetusesaajal suurendada oma turuosa konkurendi arvelt, ei pruugi omada mingit netomõju poliitikaeesmärkidele, nagu töökohtade loomine. Taolised toetused kujutavad endast seetõttu põhimõtteliselt ebatõhusat ELi vahendite kasutamist ja need võivad viia turumoonutusteni kohalikul tasandil. Teatav tegevuse ümberpaiknemise määr võib siiski olla õigustatud, juhul kui poliitikaeesmärkide osas on saavutatud piisav netomõju.
- 59.** Nagu ka tühimõju puhul, peituvad peamised tegevuse põhjendamata ümberpaiknemise ohu vähendamise vahendid meetmete kavandamises. Maaelu arengukavad peaksid välja tooma vajaduse kulutuste järele (nt analüüsides eeldatavat nõudlust ja jättes välja sektorid, kus turg tundub olevat küllastunud), kindlaks määrama vajadused, mis oleksid piisavalt suured, põhjendamaks võimalikku tegevuse ümberpaiknemist, ning seadma vajadustele vastavad eesmärgid ja valikutingimused. Käesoleva aruande esimeses osas võis näha, et auditeeritud liikmesriigid seda ei teinud. Rootsi ja Ühendkuningriigi maaelu arengukavad tunnistavad siiski tegevuse ümberpaiknemist potentsiaalse ohuna usaldusväärsele finantsjuhtimisele.
- 60.** Liikmesriikide ametiasutused peaksid hindama projektiettepanekuid tegevuse ümberpaiknemise ohu seisukohast projekti heakskiitmise etapis. Võimaliku tegevuse ümberpaiknemise ohu korral peaksid nad tagama selle, et projekti panus meetmete eesmärkidesse on toetuse õigustamiseks piisavalt suur.
- 61.** Vaid Ühendkuningriigis²⁴ astuti asjakohaseid samme tegevuse ümberpaiknemise hindamiseks ja vähendamiseks: sealsed rakenduseeskirjad näevad ette selliste ettepanekute tagasilükkamise, mis on seotud küllastuspunktini jõudnud majandussektoritega, viies ülepakkumiseni, kahjustades tootlikkust ja viies sarnaste ettevõtete tegevuse ümberpaiknemiseni. Lisaks leidis kontrollikoda Ühendkuningriigi hindamissüsteemis järgmised heade tavade elemendid: toetusesaajalt nõutakse turunõudluse tõendamist ja konkurentidele avaldatava mõju kirjeldamist, projektide hindamise ja valimise osana hinnatakse tegevuse ümberpaiknemisohtu ja projektid, milles esines tegevuse ümberpaiknemise võimalus, lükati tagasi.

²⁴ Ka Prantsusmaal (Akvitaanias) hinnati matkamisvõimalustesse tehtud konkreetset liiki investeeringuid tegevuse ümberpaiknemise ohtude seisukohast.

- 62.** Kontrollikoda hindas 57 külastatud projekti tegevuse ümberpaiknemise ohu seisukohast, tuginedes oma ülevaates dokumentide uurimisele ja toetusesaajatega peetud vestlustele nende ettevõtte toodete, turgude ja konkurentide ning nendesse teguritesse tehtud investeeringute teemal. Tegevuse ümberpaiknemise ohu märke leiti 19 projekti puhul (vt **II lisa**). Näiteid tegevuse ümberpaiknemise märkide kohta on kirjeldatud **12. selgituses**. Kolme projekti puhul ei olnud tegevuse ümberpaiknemise ohu hindamine asjakohane ja nelja projekti puhul puudus kontrollikojal piisav tõendusmaterjal, et seda hinnata.

SÄÄSTLIKKUS

- 63.** Säästlikkuse põhimõte näeb ette, et rahalised vahendid tehakse õigeaegselt kättesaadavaks, nende kogus ja kvaliteet on sobivad ning hind võimalikult soodne. On oht, et toetusesaajad ei pruugi otsida võimalusi, kuidas rakendada vajaliku kvaliteediga projekte kõige väiksemate kuludega. Sellises olukorras võidakse ELi ja liikmesriikide eelarvekulud otstarbetult paisutada. See ei ole säästlik ega tõhus ning vähendab võimalusi teisi projekte rahastada. Komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama selle, et meetmete 311–313 raames toetust taotlenute välja pakutud projektide kulud oleksid põhjendatud ja et haldusmenetlused oleksid võimalikult lihtsad eesmärgiga võimaldada projektide mõjusat ja tõhusat rakendamist maapiirkondade hüvanguks.

12. SELGITUS

TEGEVUSE ÜMBERPAIKNEMISE OHU NÄIDE

Rootsi. Meetme 313 raames toetati ühe külastuskeskuse konverentsiruumide ehitamist. Toetusesaaja korraldab kahepäevaseid konverentse, mille ajal majutatakse ligikaudu 15 osalejat lähedal asuvasse hotelli. Uus investeerimisprojekt, mida külastuskeskus edendas ja mida toetati ELi vahenditest, hõlmab kuni 20 külastajat mahutava majutuskoha rajamist. Rootsi ametiasutused ei kaalunud toetuse heakskiitmise käigus tegevuse ümberpaiknemise ohtu vaatamata sellele, et projekt toob tõenäoliselt kaasa lähedalasuva praegu osalejaid majutava hotelli tegevuse kahanemise.

Auditi käigus leiti ka heade tavade näiteid

Ühendkuningriik, Inglismaa. Ühe põllumajandusettevõtte poe projekti puhul hindas piirkondlik arenguagentuur seda, kui kaugel asuvad lähimad konkureerivad poed ning kas projekt võib mõjutada nende äritegevust. Madalat tegevuse ümberpaiknemise taset peeti põhjendatuks, sest piirkondlikud turismiasutused andsid projektile positiivse hinnangu.

KULUDE PÕHJENDATUSE KONTROLLI PUUDULIKKUS

- 64.** Määruse (EL) nr 65/2011²⁵ artikli 24 lõike 2 punktis d täpsustatakse, et liikmesriigid peaksid halduskontrolli raames kontrollima toetusetaotlustes esitatud kulutuste põhjendatust. Hindamine peab toimuma nõuetekohase hindamissüsteemi alusel, näiteks võrdluskulude, erinevate pakkumiste võrdluse või hindamiskomitee abil.
- 65.** Kontrollikoda leidis, et Prantsusmaa ei rakendanud selliseid menetlusi. Olukord on seda tõsisem, et komisjon oli juba varem (2008. aasta mais) palunud Prantsusmaa ametiasutustel sisse seada süsteem, millega kontrollida halduskontrolli raames kulude põhjendatust, ning on minevikus teiste investeerimismeetmetega seotud sama liiki puuduste korral rakendanud finantskorrektsiooni.
- 66.** Teistes auditeeritud liikmesriikides rakendati asjakohaseid süsteeme, mis hõlmasid spetsiaalseid hanke-eeskirju või standardkulude kontrolli või nende kahe kombinatsiooni. Kuid need kontrollid olid kvaliteedilt erinevad. Kontrollikoda leidis ELi eeskirjade täitmata jätmise juhtumeid Rootsis ja märkimisväärseid puudusi Tšehhi Vabariigis, Itaalias (Campanias) ja Poolas, mis hõlmasid puudulikke, pealiskaudseid ja halvasti tõendatud kontrole (vt **13. selgitus**). Pärast kontrollikoja auditikäiku väljastasid Itaalia ametiasutused kohalikule omavalitsusele eraldatud toetuse (46 780 eurot) tühistamiskorralduse, mis tulenes osaliselt valitud pakkumusega seotud probleemidest ja rahastatud teenuste eest küsitud hinnast.

²⁵ Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määrus (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8).

NÄITED LIIKMESRIIKIDE EESKIRJADE JA KONTROLLIDE PUUDUSTEST JA HEADEST TAVADEST

Rootsi. Tavapärane kulude põhjendatuse kontrollimise meetod on nõuda taotlejatelt kahe hinnapakkumise esitamist, mis kataksid vähemalt 25% kogumaksumusest. See tähendab, et projekti elluviija ei pea näitama kulude põhjendatust kuni 75% ulatuses kavandatud kogumaksumusest.

Toetuskõlblikud kulud ei piirdu hinnapakkumises esitatud summadega ja toetusesaajad võivad seega taotleda neid summasid ületavate kulude hüvitamist (kui need on põhjendatud kulutustena heaks kiidetud) ning saada seeläbi siiski täiel määral toetust, juhul kui neil õnnestub teiste kulutuste (mille põhjendatust ei kontrollitud) hinna pealt kokku hoida või kui nad ei soeta teisi taotlusesse lisatud kuluartikleid. See ei tähenda ELi eelarve jaoks kokkuhoidu, sest toetusesaaja võib kasutada järelejäänud raha täiendavate kuluartiklite soetamiseks kuni heakskiidetud projekti maksumuse piirini.

Ühes auditeeritud projektis ei esitatud hinnapakkumisi 2,5 miljoni Rootsi krooni ehk 290 000 euro eest ehitatava ja sisustatava uue restorani ja eraldi külalistemaja kohta (toetuse suurus: 900 000 Rootsi krooni ehk 94 000 eurot, toetuse määr: 30%). Projekti toimikusse ei olnud märgitud ühtegi meetet, millega oleks kulude põhjendatust kontrollitud.

Itaalia, Campanias. Ainus piirkondlike ametiasutuste läbiviidud üldiste kulude põhjendatuse kontroll jälgis seda, et kulud ei ületaks konkursiteates märgitud piirmäära, võtmata arvesse pakutud teenuste (tavaliselt konsultatsiooniteenuste) üksikasjalikku iseloomu ja ulatust. Näiteks ühe lihtsa projekti juures, mis seisnes uue bussi soetamises, küsis konsultant 15 000 euro suurust tasu (5,1% bussi maksumusest); see tasu hinnati avaliku sektori toetusesaamise kriteeriumidele vastavaks.

Lisaks soetati mõne projekti puhul masinaid või varustust, mida pakkusid muud ettevõtted, mitte need, mille valis välja sõltumatu ekspert ja millele andis heakskiidu eksperthindaja. Ühel juhul väitis toetusesaaja, et ta oli sõlminud veebisaidi loomise lepingu oma sõbraga, kes tegi selle töö ära sama hinnaga, mida nõudis eksperdi valitud ettevõtte. Audiitorid leidsid aga, et auditi ajal (2012. aasta märts) ei toiminud veebisait täielikult, vaatamata sellele, et arve oli tasutud 2010. aasta 9. augustil. Pooleliolev veebisait jäi makse-eelsete kontrollide käigus tähelepanuta.

Kontrollikoda leidis järgmised head tavad: **Inglismaal** hõlmasid määruse (EÜ) nr 1975/2006 artiklitega 27 ja 30 kooskõlas tehtud kontrollid (5% maksmise ja 1% järelkontrollide käigus) kreditarvete ja allahindluste kontrolli. **Itaalias Campanias** lisas piirkond 2011. aasta konkursiteatele nõude lisada pakkumise juurde müüja avaldatud hinnakiri ning näidata pakutud soodustusi.

HALDUSKOORMUS TAKISTAB KAVADE MÕJUSAT JA TÕHUSAT RAKENDAMIST

67. Nagu punktis 63 mainitud, ei tohi liikmesriikide menetluskord olla liiga pikk ja keeruline, et mitte peletada taotlejate huvi projektiettepanekuid esitada. See oht on eriti akuutne nende potentsiaalsete toetusesaajate puhul, kes ei saa riskida võimalusega, et nende toetusetaotlus lükatakse tagasi ja et projekti rahastamine jäetaks täielikult nende õlule, või võimalusega, et investeerimine viibib ja neil on oht ärivõimalusest ilma jääda.
68. Halduskoormus ning sellega seonduvad bürokraatiakulud ja viivitused väärivad märkimist teguritena, mis takistavad kava eesmärkide saavutamist, ennekõike siis, kui need ei õigusta end mõjusamate projektide valimisega (vt **14. selgitus**).

14. SELGITUS

SÜSTEEM, MIS VÄHENDAB TAOTLEJA HALDUSKOORMUST, JA SÜSTEEM, MIS SEDA EI VÄHENDA

Ühendkuningriik, Inglismaa. Ühendkuningriigi ametiasutused vaatasid igal nädalal üle avalikul konkursil osaleda soovinute lühiavaldused, andes vastukaja nende projektide toetuse saamise tõenäosuse ja piirkonna prioriteetidele vastavuse ulatuse kohta. Protseduur säästis taotlejaid vaevast valmistada ette lõpuni täidetud avaldus, mis oleks võidud tagasi lükata, ning vähendas hindamisega seotud halduskoormust jne. Iga projekti juurde nimetati maapiirkonna äritegevuse abistaja, kes toetas taotlejat taotluse esitamisel.

Hetkest, mil elluviija esitas taotluse, kulus valikumenetlusele ligi üheksa nädalat. Hindamisel vaadeldi strateegilist sobivust piirkondlike prioriteetidega, uuenduslikkust, mitmekordistavat mõju, nõudlust toote või teenuse järele, majanduslikku tasuvust, kulude põhjendatust, ettepaneku väljundeid ja tulemusi, tühimõju ja avalikust sektorist tehtud kulutustele vastava tulu saavutamist.

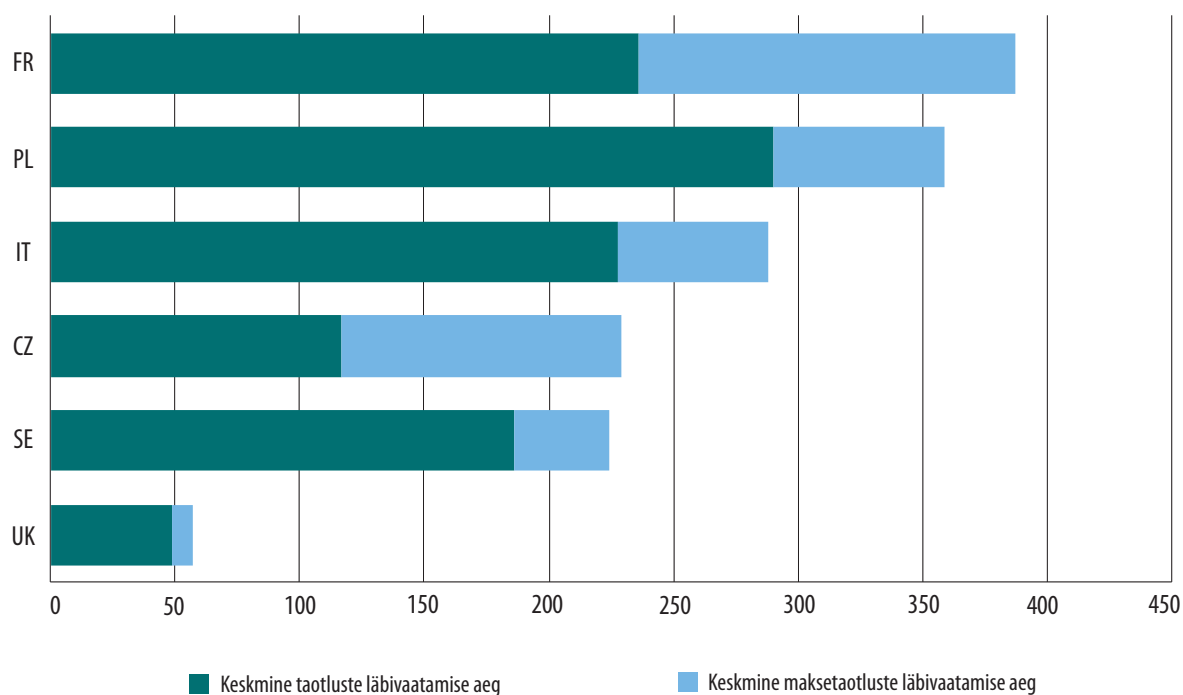
Poola. Heakskiidumenetlusele kulus enamiku projektide puhul rohkem kui kuus kuud, ja 55%-le meetme 312 taotlusele kulus rohkem kui aasta. Selle põhjustas peamiselt taotluste madal kvaliteet või ebatäielik täitmine ja paindlikud eeskirjad, mis lubasid taotlejatel oma taotlust igas hindamisetapis kaks korda muuta. Poola ametiasutuste valikukriteeriumid ei hinnanud üksikute projektide kvaliteeti, vaid ettevõtte või projektide asukoha mõõdetavaid näitajaid (nt suurus, varasem ELi vahendite kasutamata jätmine). Projektiettepanekute suhtelised kasutegurid jäid aga hindamata.

69. Prantsusmaal, Itaalias (Campanias), Poolas ja Rootsis kulus toetusetaotluste läbivaatamisele seitse kuni kaheksa kuud²⁶ (vt **1. joonis**). Lisaks kulus Prantsusmaa ametiasutustel maksetaotluste töötlemiseks ja lõppmaksete tegemiseks ligi viis kuud, äärmuslikel juhtudel isegi rohkem kui aasta. Kontrollikoja hinnangul on see aeg ebaproportsionaalselt pikk, arvestades, et enamiku meetmete 311–313 raames toetatavate projektide kulud ei ole suured ja sisu pole kuigi keeruline.

²⁶ Keskmiselt (kalendripäevades).

1. JOONIS

TAOTLUSTE JA MAKSETAOTLUSTE LÄBIVAATAMINE (KALENDRIPÄEVADES)



- 70.** Projektide heakskiitmise ja maksete tegemise viibimisel võib olla negatiivne mõju projektide õigeaegsele rakendamisele ja rahastatud projektide ulatusele ning viimaks ka taotlejate majanduslikule olukorrale (vt **15. selgitus**).
- 71.** Itaalias (Campanias), Prantsusmaal (Akvitaanias) ja Tšehhi Vabariigis leidsid intervjuueeritud projektide elluviijad menetluskorra oma riigis liiga keerulise olevat. Seejuures tasub mainida, et kontrollikoda auditeeris vaid projekte, mis olid edukalt ellu viidud, välistades seega taotlejad, kes olid halduskoormuse või viivituste pärast huvi kaotanud. Lisaks kasutas enamik toetusesaajaid, arvates, et nad ei suuda oma taotlusi ise ette valmistada, selle juures nõustajate abi, mis oli vahel suhteliselt kallis.

15. SELGITUS

MAKSESÜSTEEMID VÕIVAD TOETUSESAAJAJD AIDATA, AGA KA NENDE TEGEVUST TAKISTADA

Ühendkuningriik, Inglismaa. Ühendkuningriigis andis süsteem taotlejatele projekti heakskiitmise ja maksetähtaegade kohta üpris suurt kindlust, võimaldades korraldada lühiajalist rahastamist ja julgustades kandideerima ettevõtjaid, kes muidu ei pruugiks kulukuse tõttu projekti alustada. Lisaks teavitati taotlejaid valikukomisjoni kohtumiste kuupäevadest ette ja taotluste esitamine ajastati kohtumiste kuupäevi arvesse võttes. Maksetaotlustega seoses teavitati projektide elluviijaid, et nad võivad arvestada toetuse maksmisega kuu aja jooksul pärast taotluse esitamist. Kontrollikoda leiab, et need on näited headest tavadest.

Itaalia, Campania. Ettemakse saamiseks peavad toetusesaajad esitama taotletud summat tagava kindlustuspoliisi. Itaalia makseasutuse (AGEA) toetusesaajate tagatiste läbivaatamisprotseduur hakkas täielikult toimima alles 2010. aasta mais, kuigi konkursikutse oli avaldatud juba 2008. aastal. See tõi kaasa olulised viivitused ettemaksete tegemisel, mis mõjutas omakorda kava rakendamist: ajavahemikul 2008–2011 heakskiidetud 430 projektist olid 2012. aastal lõppmakse etapis vaid 27 projekti (6%). Toetusesaajad seisis silmitsi probleemidega tagatiste vabastamisel, mis viis juhtumiteni, kus 2012. aasta märtsis toimunud auditi ajal kandis osa toetusesaajatest endiselt tagatistega seotud suuri kulutusi, vaatamata sellele, et nad olid oma lõppmakse 2011. aastal kätte saanud.

KOLMAS OSA. KAS TEGELIKKUSES RAHASTATI MÕJUSAID JA TÕHUSAID PROJEKTE?

- 72.** Maaelu arengu kulutuste mõjusust ja tõhusust puudutav tulemusala teave peaks näitama, mida on ELi eelarvega suudetud saavutada ja kas seda on kasutatud õigesti (aruandluskohustus); seda teavet tuleks kasutada ELi eelarve tõhususe ja mõjususe parandamiseks, teavitades teatavatest juhtimisotsustest (konkursiteated või toetuse andmise otsused), määrates kindlaks käimasoleva programmitöö perioodi jooksul vajalikud muudatused ja teavitades otsustest tulevase poliitika kohta.
- 73.** Selleks, et näidata, mida on mitmekesistamise meetmetele eraldatud ELi eelarvega saavutatud, peaksid liikmesriigid koguma andmeid projektide saavutatud tulemuste kohta. Liikmesriigid peavad ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku raames koguma teavet vähemalt ühiste väljund- ja tulemusnäitajate kohta (vt joonealune märkus 12). Meetmete 311–313 kaks kindlaksmääratud ühist tulemusnäitajat peaksid pakkuma teavet projektide tulemuste kohta seoses mittepõllumajandusliku kogulisandväärtuse²⁷ ja loodud töökohtade koguarvuga.
- 74.** Kontrollikoda uuris andmete kogumist ja järelevalvesüsteeme kuues liikmesriigis ning leidis, nagu eelmisteski aruannetes²⁸, et puudus asjakohane ja usaldusväärne teave nende meetmete mõjususe kohta järelduste tegemiseks. Seepärast mõõtsid audiitorid projektide tulemusi (ülalmainitud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kahe näitaja järgi) ja konkreetsete projektieesmärkide saavutamist võimaluse korral auditi käikudel saadud tõendite põhjal.

JÄRELEVALVEANDMED ON PUUDULIKUD NING PROJEKTIDE TULEMUSED TÕHUSUSE JA MÕJUSUSE VAATEPUNKTIST EBASELGED

- 75.** Arvestades kaasrahastamise tegurit, on liikmesriikide endi huvides teha projektide üle järelevalvet ja seda olenemata ühise hindamis- ning järelevalveraamistiku järelevalve- ja hindamistegevuse nõudest, sest järelevalve on oluline vahend, mille abil projekti edusammudel silma peal hoida ja olla kursis sellega, kas need saavutavad oodatud tulemused ja maaelu arengukava eesmärgid. Liikmesriigid saavad seda teha, kasutades olemasolevat haldus- ja kontrolliteavet ning kogudes toetusesaajatelt asjakohast teavet kas siis perioodiliselt või vähemalt kuni määrase (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 72 sätestatud varade säilitamise viieaastase perioodi lõpuni.

²⁷ Toetust saanud ettevõtete kogulisandväärtuse arvutamiseks soovitab ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku juhendi selgitav märkus I kasutada järgmist valemit: koguväljund – vahetarbimise koguväärtus. Selgitavas märkuses mõõndakse, et kogulisandväärtuse muutust aastate vältel võib selgitada ka muude teguritega kui saadud toetus.

²⁸ Vt eriaruanded nr 8/2012 ja nr 1/2013 (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** Auditi käigus leiti, et liikmesriigid ei jälginud lühikeses ega keskpikas perspektiivis projektide edusamme ei nende saavutuste põhjal seoses maaelu arengukavade eesmärkidega ega ka projektile endale seatud eesmärkide põhjal. Järelevalve tegemist takistas selgete, täpsete ja realistlike eesmärkide ning sihtide puudumine taotlustes ja/või toetuse eraldamise otsustes (vt **16. selgitus**). Prantsusmaal (Akvitaanias) ei esitatud auditi toimumise kuupäevaks isegi mitte ühises järelevalve- ja hindamisraamistikus nõutud kohustuslikku järelevalveteavet.
- 77.** Audiitorid leidsid, et liikmesriikide esitatud järelevalveteave ei olnud usaldusväärne. Liikmesriikide kogutud andmed tuginesid suuresti kas taotluse esitamise (Itaalias, Rootsis ja Tšehhi Vabariigis) või lõppmakse taotluse esitamise ajal tehtud prognoosidele (Ühendkuningriigis). Lisaks ei kontrollinud ametiasutused (Poolas ja Tšehhi Vabariigis) toetusesaajate järelevalveuuringute andmeid. Audiitorid tuvastasid esitatud andmetes mitu ebakõla ja viga, ennekõike erinevusi prognooside ja tegelike arvude vahel (vt **17. selgituse** näiteid).
- 78.** Usaldusväärseid andmeid projektide eesmärkide saavutamise ja tulemuste kohta oleksid liikmesriikide ametiasutused saanud koguda ka koha-pealsete ja järelkontrollide käigus, kuid audit näitas, et sellised kontrollid ei kuulunud menetluste juurde. Isegi kui näiteks Itaalias kontrolliti ühe projekti raames tehtud ostusid ja töid pärast projekti rakendamist mitu korda, ei toonud ükski neist kontrollidest välja seda, et tegelik projekti sissetulek jäi tunduvalt allapoole taotluses prognoositust.
- 79.** Arvestades, et usaldusväärne järelevalveinfo ei olnud kättesaadav ja et kavandamise tasandil leidis vähe tõendeid, et toetus 3. telje meetmetele on suunatud projektidele, mis täidavad kõige paremini meetmete eesmärgi, hindasid kontrollikoja audiitorid 57 auditeeritud projekti tõhusust ja mõjusust auditikäikudel saadud teabe põhjal. Analüüs näitab, et enamik projekte saavutas oma eesmärgid käegakatsutavate väljundite ja kogulisandväärtusele avalduva positiivse mõju näol, kuid need, mille eesmärk oli töökohtade loomine, saavutasid selle eesmärgi vaid piiratud ulatuses (vt **II lisa**).

16. SELGITUS

ÜLDISED EESMÄRGID VIIVAD OLUKORRANI, KUS BIOLOOGILISE MITMEKESISUSE SOODUSTAMINE MUUTUB VASTUVÕETAVAKS EESMÄRGIKS KONDIITRIÄRI PROJEKTI JUURES

Itaalias Campanias esitati kondiitriäri renoveerimise (meede 312) projekti taotluses järgmised asjasse mittepuutuvana tunduvad eesmärgid: „[---] selliste ohtlike olukordade tasakaalustamine, nagu maapiirkonna rahvaarvu vähenemine, maapiirkondi rohkem arenenud piirkondadest eraldava lõhe vähendamine [---], bioloogilise mitmekesisuse edendamine ja traditsioonilisi põllumajandustegevusi käsitlevate teadmiste levitamine.“ Taolise projekti puhul ei saa nimetatud eesmäärke arvuliselt väljendada ega mõõta.

17. SELGITUS

NÄITED EBAKÕLADEST LIIKMESRIIKIDE KOGUTUD JÄRELEVALVEANDMETES

Rootsi. Ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku näitajate andmed pandi kokku toetusesaajatelt toetuse taotlemise etapis kogutud teabe põhjal (äriplaan ja finantsprognoosid) ja seda ei ajakohastatud tegelike tulemuste põhjal. Ühe restorani ja külalistemaja projekti puhul näitasid auditikäigul kogutud tõendid, et ühise hindamis- ja järelevalveraamistiku kogulisandväärtuse andmed olid ülehinnatud, sest 1 800 000 Rootsi krooni (202 000 euro) asemel oli tegelik tulemus 238 000 Rootsi krooni (27 000 eurot) ning ühise hindamis- ja järelevalveraamistiku andmebaasis esitatud kolmest täistööajaga töökohast loodi investeeringu toel üks täistööajaga töökoht.

Ühendkuningriik, Inglismaa. Projekтикүlastuste käigus kogutud tõendid näitavad, et ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku andmebaasi kantud tulemused ei ole täpsed. Üheksast auditeeritud juhust viies olid loodud ja säilitatud töökohti puudutavad andmed ülehinnatud, teistel juhtudel aga alahinnatud.

Poola. Toetusesaaja poolt järelevalveuuringus teatatud mittepõllumajandusliku kogulisandväärtuse näitaja ei olnud vastavuses auditikäigul kogutud sissetulekut käsitlevate andmetega. Esitatud kogulisandväärtus oli suurem kui toetatud ettevõtte koguväljund, mis ei saa kogulisandväärtuse definitsiooni arvestades olla võimalik.

- 80.** Kui projektid saavutasid enamasti oodatud käegakatsutava väljundi (nt hoone ehitamine, sõiduki soetamine), siis maamajanduse mitmekesistamise meetmete eesmärkide saavutamine ei olnud alati nii edukas. Nii juhtus siis, kui investeerimise eesmärk ei olnud (või oli vaid osaliselt) meetme eesmärkidega kooskõlas (kokku 11 projekti: kolm Prantsusmaal ja Poolas, kaks Rootsis ja Itaalias ning üks Tšehhi Vabariigis) ja/või kui esinesid selged viited, et investeering ei ole jätkusuutlik (kaks juhtumit Tšehhi Vabariigis), või kui ettevõtte oli pankrotistunud (üks projekt Prantsusmaal).
- 81.** Kontrollikoda leidis juhtumeid, kus võis märgata, et turismi arendamise või mikroettevõtete toetamise ELi vahendeid kasutati investeeringuteks, mis teenisid vähemalt osaliselt erahuve (vt näiteid **18. selgituses**).

18. SELGITUS

INVESTEERINGUD, MIS EI PANUSTANUD TÕHUSALT TURISMI EDENDAMISSE JA ETTEVÕTLUSALGATUSTE TOETAMISSE

Itaalia, Campania. Ühe taluturismi projekti kohapealse kontrolli käigus leiti, et meetme 311 rahadega renoveeritud korterit kasutas üks toetusesaaja perekonnaliige, mis tähendab, et projekt ei panustanud täiel määral meetme eesmärki suurendada mittepõllumajanduslikku kogulisandväärtust tegevuste mitmekesistamise kaudu.

Poola. Ühes meetme 312 raames toetust saanud kontoriseadmete soetamise projektis leiti viiteid eraotstarbelisusele. Klientide vastuvõtmiseks mõeldud nahkdiivan, mille ostu oli sel eesmärgil rahastatud, asus toetusesaaja kodus (mida kasutati ka ettevõtte ruumidena) ja seda kasutati tema elutoas. Selle projekti puhul ei korraldatud maksmisele eelnevaid külastusi, mille käigus oleks inspektoritel võinud tekkida kahtlusi rahastatavate kaupade võimaliku eraviisilise kasutamise suhtes.

MITMEKESISTAMISPROJEKTID VÕIVAD PÖLLUMAJANDUSETTEVÕTJATE MAJANDUSTULEMUSI PARANDADA ...

- 82.** Toetust saanud ettevõtetest 33 (58%) suutis oma mittepõllumajandusliku kogulisandväärtust suurendada, kuigi kaheksal juhul oli kogulisandväärtuse suurendamise ja toetatud investeeringu vaheline seos nõrk. Kogulisandväärtust ei olnud võimalik välja arvutada viie Poolas ja Tšehhi Vabariigis auditeeritud projekti puhul, sest nende suhtes kohaldati lihtsustatud raamatupidamiseeskirju. Vaatamata sellele ei olnud ametiasutused viinud sisse süsteemi usaldusväärsete andmete kogumiseks. Kogulisandväärtuse kasvu ei olnud võimalik hinnata veel kuue projekti puhul (Poolas ja Itaalias), sest oli veel liiga vara hinnata finantsmõju või polnud toetusesaaja esitanud asjakohaseid finantsandmeid. Kuus projekti ei suurendanud mittepõllumajanduslikku kogulisandväärtust.

... AGA TÖÖKOHTADE LOOMISES ON NEED VAID OSALISELT MÕJUSAD ...

- 83.** 27 projektist, mis pidid looma töökohti, saavutas vaid 13 projekti seatud eesmärgid (kuigi kontrollikojal on kahel juhul kahtlusi loodud töökohtade jätkusuutlikkuses), samas kui üheksas projektis loodi vaid osa ettenähtud töökohtadest ja viie projektiga ei loodud ühtki töökohta. Auditi käigus ilmnas, et töökohtade loomine toimus plaanipäraselt ennekõike neis liikmesriikides, kus töökohtade loomine oli toetuse saamise tingimuseks ja kus korraldati sihtotstarbelist kontrolli selle tingimuse täitmise tagamiseks. Selline oli olukord Poolas, Tšehhi Vabariigis (teatud alameetmete osas) ja Ühendkuningriigis (vt punkt 37). Audiitorid märkisid, et mõju töökohtade loomisele oli seevastu väike Prantsusmaal, Itaalias ja Rootsis, kus sellist tingimust ei kohaldata ja ei korraldata sihtotstarbelist kontrolli (vt *II lisa*).

... JA MÕJU TÖÖKOHTADE SÄILITAMISELE ON EBASELGE

- 84.** Töökohtade loomine ei pruugi olla kõikide projektide eesmärk, aga investeeeringud võivad töökohti säilitada ja kindlustada. Hindamis- ja järelevalveraamistik ei nõua siiski liikmesriikidelt vastavate andmete kogumist. Vaid Ühendkuningriigis Inglismaal määratleti ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku andmebaasis lisanäitaja, mis mõõtis säilitatud töökohtade ehk selliste töökohtade arvu, mis ei oleks ilma toetatud investeeeringuteta säilinud, kuigi selle määratluse kasutamine ei olnud järjekindel. Ühes projektis, mis teatas kahest säilitatud töökohast, leidis kontrollikoda, et tegelikkuses oli õige arv null. Poolas leiti auditi käigus, et andmed töökohtade säilitamise kohta olid esitatud, kuid läbisegi loodud töökohtade andmetega. Seetõttu ei saanud audiitorid teha järeldusi töökohtade säilitamise või kindlustamise projektide mõju kohta, sest selle hindamiseks puudusid liikmesriikide ja toetusesaajate tasandil tõendid.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

85. Liikmesriigid võivad maaelu arengu poliitika raames kasutada ELi eelarvet projektide rahastamiseks, mis püüavad mitmekesistada maamajandust eesmärgiga toetada majanduskasvu, tööhõivet ja säästlikku arengut maapiirkondades. Seda tehakse ELi ja liikmesriikide kaasrahastatavate projektide kaudu sellistes valdkondades nagu mitmekesistamine mitte-põllumajandusliku tegevuse suunas, mikroettevõtete loomine ja turismi edendamine.

86. Käesolev audit keskendus küsimusele, kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu? Kontrollikoja järeldusel saavutasid komisjoni ja liikmesriikide maamajanduse mitmekesistamise meetmete kaudu tehtavad kulutused vaid piiratud ulatuses vastavat tulu, sest toetus ei olnud järjekindlalt suunatud projektidele, mille puhul oli meetmete eesmärkide saavutamine kõige tõenäolisem. Selle põhjustas sekkumisvajadusi käsitlevate selgete andmete ja täpsete eesmärkide puudumine maaelu arengukavades, üldsõnalised toetuskõlblikkuse kriteeriumid, mis ei selekteerinud projektidest välja neid, mille puhul on mitmekesistamise eesmärkide saavutamine kõige tõenäolisem, ning valikukriteeriumid, mis ei võimaldanud valida välja kõige mõjusamaid projekte või mida ei rakendatud üldse.

87. Liigagi tihti ja ennekõike programmitöö perioodi alguses oli projektide valik ajendatud pigem vajadusest kulutada eraldatud eelarvet kui projektide kvaliteedist. Mõnes auditeeritud liikmesriigis rahastati piisava eelarve tõttu kõiki toetuskõlblikke projekte, sõltumata liikmesriikide valikusüsteemides projektidele antud hinnangust. Töökohtade loomise üldprioriteeti ei rakendatud sihipäraselt, järelevalve ei andnud tõest ülevaadet loodud töökohtadest ja puudus aktiivne juhtimisalane sekkumine, eriti siis, kui ilmnes, et püstitatud eesmärgid ei saavutata.

88. Liikmesriigid ei vähendanud piisavalt tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise ohtu ning ei taganud seega kõige tõhusamat vahendite kasutamist. Liikmesriikide kontrollid kulude põhjendatuse hindamiseks ei vähendanud piisavalt ülekulutamise ohtu ning esines näiteid ülemäärasest halduskoormusest ja makseviivitustest.

89. Alljärgnevalt käsitletakse põhjalikumalt mainitud puudusi ja kontrollikoja soovitusi nendega seoses.

- 90.** Meetmete tasandil on tõhususe parandamise põhielemendiks maaelu arengu toetuste sihipärasem kasutamine. Kuna toetuste parem suunamine baseerub prioriteetsete valdkondade, toetusesaajate, tegevuse või saavutuste liikide määratlemisel, siis sõltub selle mõjususe ennekõike strateegia kvaliteedist, millele programm tugineb. Seepärast oleneb parem suunamine paremast strateegiakujundamisest ja ennekõike selgest raamistikust selle kohta, kuidas mitmekesistamine saab panustada või panustab jätkusuutlikku majanduskasvu (st sekkumise põhjendused). Suuremas osas auditeeritud maaelu arengukavadest ei ole aga soovitud tulemusi kindlaks määratud ega selgitatud, kuidas mitmekesistamise meetmete raames pakutav toetus aitab parandada maapiirkonna majanduse jätkusuutlikkust. Sellele vaatamata kiitis komisjon need maaelu arengukavad heaks.

1. SOOVITUS

Liikmesriigid peaksid oma maaelu arengukavades selgelt välja tooma, miks ja kuidas aitab riiklik sekkumine mittepõllumajanduslikele tegevustele suunatud investeeringutesse leevendada näiteks turutõrkeid, mis on seotud takistustega tööhõives ja majanduskasvus.

Maaelu arengukavades tuleks seoses asjaomaste vajadustega seada täpsed ja mõõdetavad eesmärgid.

Komisjon peaks heaks kiitma vaid need maaelu arengukavad, milles on esitatud põhjendatud ja kõikehõlmav strateegia koos selge arutluskäiguga, kuidas poliitikameede aitab saavutada majanduskasvu tingimuste ja tööhõivevõimaluste loomise strateegilisi eesmärgi.

- 91.** Mõnes liikmesriigis seatud toetuskõlblikkustingimused ei piiranud toetuse ulatust mitmekesistamise toetamisele mittepõllumajandusliku tegevuse suunas. Lisaks nõutakse ELi õigusaktides liikmesriikidelt valiku kriteeriumide rakendamist, mis peaksid võimaldama kõige mõjusamate ja tõhusamate projektide prioriteetsusjärjekorda seadmist ja andma aluse nende projektide tagasilükkamiseks, mis ei paku kulutustele vastavat tulu. Kuuest auditeeritud liikmesriigist/piirkonnast vaid neli kehtestasid valikukriteeriumid ja isegi neid tegelikkuses alati ei rakendatud.

- 92.** Seni, kuni auditeeritud liikmesriikidel eraldatud eelarvet jagus, rahastati kõiki toetuskõlblikke projekte, pööramata tähelepanu nende mõjususele ja tõhususele. Hiljem, kui eelarvet oli jäänud järele vähem, lükati tagasi projekte, mis olid varasematega võrreldes paremad.

2. SOOVITUS

Liikmesriigid peaksid kehtestama kriteeriumid, mis tagaksid liikmesriikide konkreetseid eesmärke arvesse võttes kõige mõjusamate ja jätkusuutlikumate projektide väljavalimise, et arendada mittepõllumajanduslikku tegevust ja edendada tööhõivet, ning neid kriteeriume järjekindlalt rakendada. Projektide potentsiaalset positiivset mõju tööhõivele ja sissetulekutele tuleks arvestada tulevase poliitika kujundamises ja liikmesriigid peaksid seda oma projektide valikusüsteemides rohkem silmas pidama. Valikusüsteemides tuleks korrapäraselt määrata projekti kvaliteeti arvesse võttev miinimumlävend. Kriteeriumide järgimise tagamiseks tuleks teha sihtotstarbelist kontrolli, viia läbi näiteks kohapealseid kontrolle ja järelkontrolle.

Komisjon peaks tagama nende kriteeriumide korrektse ja järjepideva rakendamise mis tahes ajal, mitte ainult eelarvepuudujäägi korral.

- 93.** Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid ei suunanud järjepidevalt toetusi projektidele, millel oli tõendatud vajadus riikliku toetuse järele. Selle tagajärjel esineb suur tühimõju oht ja projektide saavutatud tulemusi ei saa tingimata toetusele omistada. Lisaks võivad sellised toetused viia turumoonutusteni kohalikul tasandil (st tegevuse ümberpaiknemise mõju) ja kujutada endast seega nappide avaliku sektori vahendite raiskamist. Vaid üks liikmesriik võttis projektide hindamisel neid ohtusid arvesse.

3. SOOVITUS

Komisjon ja liikmesriigid peaksid edendama parimate tavade kasutuselevõtmist, millega vähendada tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise ohtu. Selleks tuleb liikmesriikidel valida välja projektid, millel on tõendatud vajadus riikliku toetuse järele (ja mis loovad lisaväärtust). Liikmesriigid peaksid võtma tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise ohtusid arvesse nii oma maaelu arengukavade koostamisel kui ka projektide valimisel. Komisjon peaks innustama liikmesriike järgima tava, mille kohaselt on investeerimiskulud toetuskõlblikud alles toetuse heakskiitmise kuupäevast alates.

- 94.** Projektide kulude põhjendatuse hindamisel tuvastas kontrollikoda liikmesriikide kehtestatud süsteemides puudusi. Need suurendavad ohtu, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse säästlikkuse põhimõttele piisavat tähelepanu pööramata.

4. SOOVITUS

Liikmesriigid peaksid vähendama ohtu säästlikkusele, hinnates kulutusi korrapäraselt ja piirdumata sealjuures üksnes toetuskõlblikkuse küsimustega. Hindamise tulemused peaksid olema asjakohaselt dokumenteeritud. Võimaluse korral tuleks välja töötada levinumate kuluartiklite võrdlusalused, et lihtsustada projektiettepanekutes esitatud kulude hindamist.

Komisjon peaks tagama selle, et liikmesriikidel oleks tõhusad süsteemid kulutuste põhjendatuse kontrollimiseks.

- 95.** Ühine järelevalve- ja hindamisraamistik on loodud liikmesriikidele ja komisjonile järelevalve ja hindamise vahendiks. Kontrollikoda leidis, et see ei paku usaldusväärseid andmeid, mida saaks kasutada meetmete rakendamise mõjususe jälgimiseks ning probleemide õigeaegseks kindlakstegemiseks ja lahenduste leidmiseks. Lisaks pole komisjon ja liikmesriigid järelevalveandmeid kasutanud aktiivseks meetmete haldamiseks eesmärgiga parandada meetmete mõjusust.
- 96.** Töökohtade loomise valdkonnas, mis on osa 3. telje üldeesmärgist, ei suutnud auditeeritud liikmesriigid esitada täpset teavet seoses loodud või säilitatud töökohtadega ja eesmärkide saavutamata jätmisel ei kohtandanud nad toetust sellele vastavalt.

5. SOOVITUS

Komisjon ja liikmesriigid peaksid tagama tulevaseks programmitöö perioodiks asjakohase ja usaldusväärse teabe laekumise, mis hõlbustaks meetme haldamist ja järelevalvet ning näitaks, mil määral aitab eraldatud toetus saavutada ELi prioriteete. Lisaks peaksid liikmesriigid tagama selle, et toetust saavatel projektidel oleksid selged, konkreet- sed eesmärgid. Eesmärgid peaksid olema võimaluse korral mõõdetava- vad, et lihtsustada projektide elluviimist ja järelevalvet ning pakkuda korraldusasutustele kasulikke tagasisidet.

Töökohtade loomise eesmärgid peaksid olema realistlikud ja loodud töökohtade arvu peaks olema võimalik täpselt jälgida; meetmeid tuleks paremini hallata kogu programmitöö perioodi vältel ja ennekõike siis, kui ilmneb, et seatud eesmärgid ei saavutata.

Liikmesriike tuleks julgustada arendama oma juhtimis- ja hindamis- otstarbeks sobivaid näitajaid, mis vastaksid nende endi olukorrale ja vajadustele.

- 97.** Halduskoormust tuleks vähendada nii palju kui võimalik, ning seda enne- kõike väiksemate projektide puhul; ülemääraseid makseviivitused võivad toetusesaajaid heidutada.

6. SOOVITUS

Komisjon ja liikmesriigid peaksid suurendama oma jõupingutusi sel- le nimel, et halduskoormus väheneks ja maksed tehtaks mõistliku aja jooksul. Tuleks kaaluda maksete tegemise ja väikesemahuliste inves- teeringute menetlemise (lühemad taotluste läbivaatamise perioodid) kiirendamist.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Ioannis SARMAS, võttis käesoleva aruande vastu 5. juuni 2013. aasta koosolekul Luxembourgis.

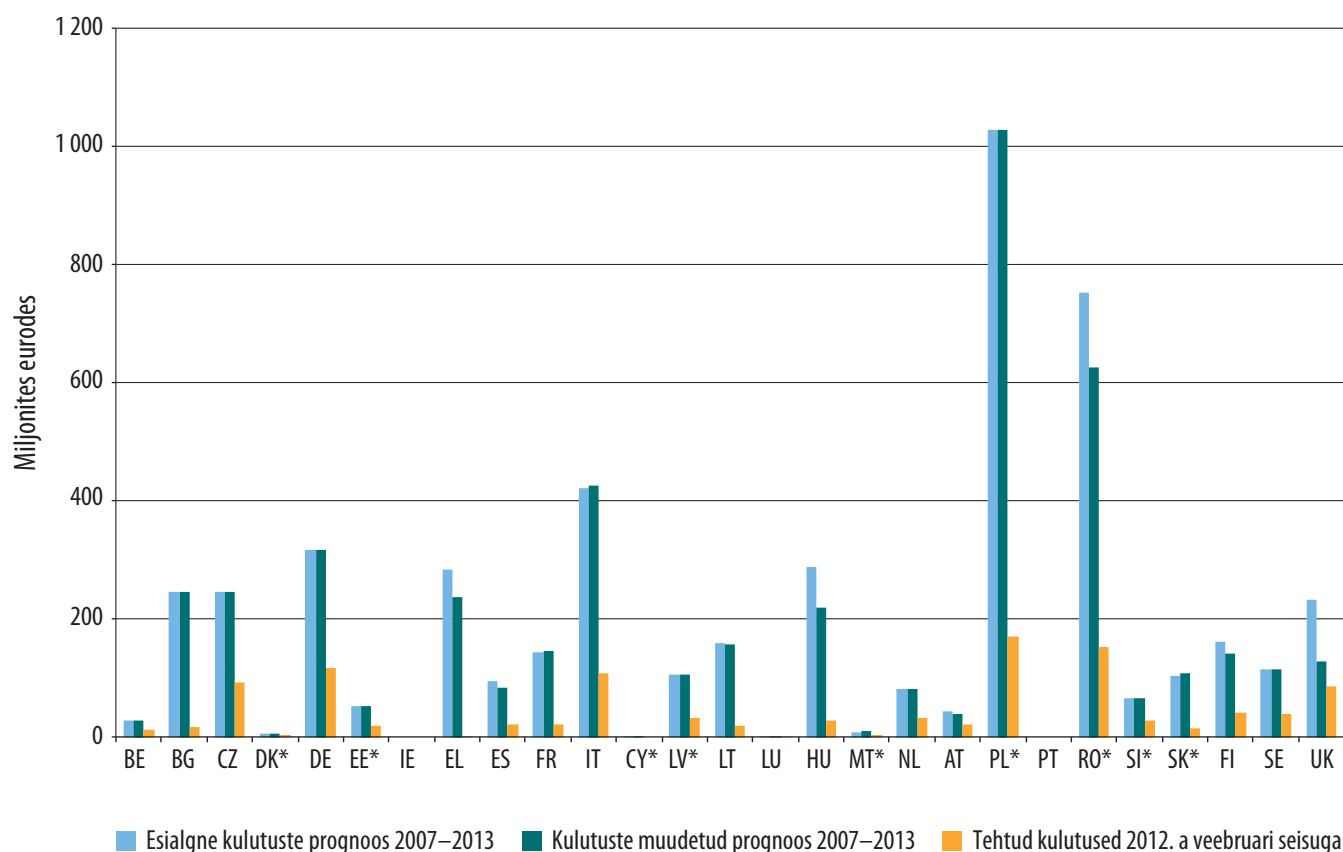
Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
president

3. TELJE RAAMES MITMEKESISTAMISMEETMETELE KAVANDATUD JA KULUTATUD ELI VAHENDID (2012. AASTA VEEBRUARI SEISUGA)

- Esialgne kulutuste prognoos (2007–2013): 4 922 400 000 eurot
- Läbivaadatud kulutuste prognoos (2007–2013): 4 619 133 731 eurot¹
- Tehtud kulutused (2007 – veebruar 2012): 1 090 970 738 eurot



¹ 31. detsembril 2011.

Allikas: koostanud Euroopa Kontrollikoda Euroopa maaelu arengu võrgustiku veebisaidil esitatud andmete põhjal: finants- ja materiaalsed näitajad (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.cfm). Iirimaa ja Portugali kava ei sisalda meetmeid 311, 312 ja 313. Tärniga (*) on tähistatud liikmesriigid (Taani, Eesti, Küpros, Läti, Malta, Poola, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia), mille kava ei sisalda ühtki kolmest meetmest. Küpros ei olnud 2012. aasta veebruarini kulutustest teatanud.

II LISA

HINNANG AUDITEERITUD PROJEKTIDELE

Liikmesriik	Meede	Projekti kirjeldus	Toetus-kõlblikud kulud (ümar-datud, eurodes)	Toetus-kõlblike kulude riikliku toetuse %	Meetme üldees-märkidele vastav projekti väljund	Projekti tulemused		Viited tühimõjule	Viited tegevuse ümber-paiknemisele
						Mittepõl-lumajan-dusliku lisandvää-r-tuse kasv	Loodud/ kavandatud tööko-h-tade arv (täistööaja ekvivalenti-des)		
Tšehhi Vabariik	312	Trükikojade ehitamine	200 000	60%			0/0	tugev	mõningane
	312	Tootmisliini soetamine raamatute köitmiseks	95 000	49%			1/1	tugev	mõningane
	313	Infotahvlite paigaldamine ja puhkealade rajamine veiniteele	20 000	90%			0/0	vähene	puudub
	313	Turistide majutuskoha rajamine olemas-oleva veinikeldri laiendamise teel	75 000	60%			0/0	mõningane	mõningane
	312	Saepingi ja lisavarustuse soetamine	45 000	50%			2/2 **	vähene	vähene***
	311	Biogaasitehase rajamine (500 kW)	1 600 000	35%			0/0	vähene	tõendid on ebapiisavad
	311	Biogaasitehase laiendamine (250 kW võrra) ja muud ehitustööd	550 000	30%			0/0	mõningane	tõendid on ebapiisavad
	312	Tootmishoone taastamine ja metalli töötlemise vahendite soetamine	190 000	50%	*		6/6 **	tugev	tugev
	311	Biogaasitehase rajamine (537 kW)	2 380 000	45%			0/0	vähene	tõendid on ebapiisavad
	311	Puidu kuivatamise seadmete soetamine ja ehitusplatside ettevalmistus	155 000	60%			0/0	vähene	vähene
	311	Biogaasitehase rajamine (526 kW)	1 890 000	46%			0/0	vähene	tõendid on ebapiisavad



positiivne hinnang



negatiivne hinnang



n.a. ei kohaldata



pigem positiivne hinnang



ühtegi töökohta ei loodud/kavandatud



pigem negatiivne hinnang



piisavad tõendid puuduvad / liiga vara, et hinnata

II LISA

Liikmesriik	Meede	Projekti kirjeldus	Toetus-kõlblikud kulud (ümar-datud, eurodes)	Toetus-kõlblike kulude riikliku toetuse %	Meetme üldees-märkidele vastav projekti väljund	Projekti tulemused		Viited tühimõjule	Viited tegevuse ümber-paiknemisele
						Mittepõl-lumajan-dusliku lisandvää-rtuse kasv	Loodud/kavandatud töökoh-tade arv (täistööaja ekvivalenti-des)		
Prantsusmaa (Akviitania)	311	Kohalike toodete poe rajamine	135 000	29%			0,8/0	tugev	vähene
	311	Veinidegusteerimistoa rajamine	130 000	21%			0/0	tugev	mõningane
	311	Omatoodangut (juustu) müüva põlluma-jandusettevõtte poe rajamine	60 000	38%			0/0	mõningane	mõningane
	311	Omatoodangut (juustu) müüva põlluma-jandusettevõtte poe rajamine	55 000	50%			0/0	vähene	mõningane
	312	Poe ümberpaigutamine uude kaubanduspiirkonda	35 000	25%			0/0	tugev	mõningane
	312	Elektriseadmete poe rajamiine	35 000	25%			0/0	tugev	vähene
	312	Elektrilise leivaküpsetusahju soetamine	35 000	25%			-3,3/0	mõningane	vähene
	313	Ökohosteli rajamine ja uuendamine	3 000 000	10%			0/1	mõningane	vähene
	313	Ökokämpinguplatsi rajamine	625 000	16%			2,58/2	vähene	mõningane
	313	Vastuvõtusaali/poe rajamine riigi lossi renoveerimise trööde osana	200 000	50%			1,2/0	tugev	n.a.

 positiivne hinnang

 negatiivne hinnang

 ei kohaldata

 pigem positiivne hinnang

 ühtegi töökohta ei loodud/kavandatud

 pigem negatiivne hinnang

 piisavad tõendid puuduvad / liiga vara, et hinnata

II LISA

Liikmesriik	Meede	Projekti kirjeldus	Toetus- kõlb- likud kulud (ümar- datud, eurodes)	Toetus- kõlblike kulude riikliku toetuse %	Meetme üldees- märkidele vastav projekti väljund	Projekti tulemused		Viited tühimõjule	Viited tegevuse ümber- paiknemi- sele
						Mittepõl- lumajan- dusliku lisandvää- rtuse kasv	Loodud/ kavandatud töökoh- tade arv (täistööaja ekvivalenti- des)		
Itaalia (Campania)	311	Põllumajandusturismi puhkekeskuse re- noveerimine ja aiatööriistade soetamine	400 000	50%			0/0	tugev	vähene
	311	Maaturismi maja taastamine	245 000	50%			0,75/0	vähene	mõningane
	311	Ettevõtte õueala sillutamine ja haridusliku õppefarmi klassiruumi mööbli soetamine	125 000	50%			0/0	tugev	vähene
	313	Ürituste ja festivalide korraldamine maa- piirkonnas ning veebisaidi loomine	45 000	100%	****	n.a.	n.a.	vähene	n.a.
	312	Bussi soetamine, mis on kohandatud puudega inimeste vedamiseks turismi- atraktsioonide juurde	305 000	50%			1,2/3	tugev	vähene
	312	Koogipoe renoveerimine, päikesepa- neelide ja koogikupsetamisvahendite soetamine	205 000	40%			1/1	mõningane	vähene
	312	Söögikoha renoveerimine ja puukütte- ahjuga pitsabaari rajamine	50 000	50%			1/3	mõningane	mõningane
	311	Maaturismi väikemajade uuendamine	190 000	50%			0/0	mõningane	vähene
	311	Põllumajandusettevõtte maaturismi hoone uuendamine	400 000	50%			0,92/1	vähene	mõningane

 positiivne hinnang

 negatiivne hinnang

 ei kohaldata

 pigem positiivne hinnang

 ühtegi töökohta ei loodud/kavandatud

 pigem negatiivne hinnang

 piisavad tõendid puuduvad / liiga vara, et hinnata

II LISA

Liikmesriik	Meede	Projekti kirjeldus	Toetus- kõlb- likud kulud (ümar- datud, eurodes)	Toetus- kõlblike kulude riikliku toetuse %	Meetme üldees- märkidele vastav projekti väljund	Projekti tulemused		Viited tühimõjule	Viited tegevuse ümber- paiknemi- sele
						Mittepõl- lumajan- dusliku lisandvää- rtuse kasv	Loodud/ kavandatud töökoh- tade arv (täistööaja ekvivalenti- des)		
Poola	311	Traktori soetamine põllumajandusteenus- te pakkumiseks naaberladel	25 000	50%			0/0	vähene	vähene
	311	Ekskavaator-laaduri soetamine alternatiivse mittepõllumajandusliku sissetulekuallika saamiseks	55 000	43%			0/0	mõningane	vähene
	312	Kontoriseadmete ja auto soetamine	15 000	50%			1/1	tugev	vähene
	312	Ekskavaatori soetamine, et laiendada pakutavate ehitusteenuste ulatust	175 000	37%			4/3	mõningane	vähene
	313	Spordi- ja pallimänguväljakute rajamine	90 000	100%		n.a.	n.a.	vähene	vähene
	311	Maaturismiettevõtte uuendamine ja seadmete soetamine	40 000	56%			0/0	mõningane	vähene
	312	Veoauto soetamine ja hulgimüüja kasuta- tava hoone taastamine	30 000	50%			1/1	tugev	mõningane
	313	Amfiteatri taastamine	140 000	100%		n.a.	n.a.	vähene	n.a.



positiivne hinnang



negatiivne hinnang



n.a. ei kohaldata



pigem positiivne hinnang



ühtegi töökohta ei loodud/kavandatud



pigem negatiivne hinnang



piisavad tõendid puuduvad / liiga vara, et hinnata

II LISA

Liikmesriik	Meede	Projekti kirjeldus	Toetus- kõlb- likud kulud (ümar- datud, eurodes)	Toetus- kõlblike kulude riikliku toetuse %	Meetme üldees- märkidele vastav projekti väljund	Projekti tulemused		Viited tühimõjule	Viited tegevuse ümber- paiknemi- sele
						Mittepõl- lumajan- dusliku lisandvää- ruse kasv	Loodud/ kavandatud töökoh- tade arv (täistööaja ekvivalenti- des)		
Rootsi	312	Maaettevõtete võrgustikku luua sooviva ühingu personali- ja üldkulud	120 000	62%	*	n.a.	0/4	vähene	vähene
	312	Käsitöö müügi ja puhastusteenuste ühistu loomine	65 000	98%		n.a.	1/0	vähene	vähene
	312	Ratsutamismaneeži rajamine	170 000	30%			0/2	mõningane	mõningane
	312	Küüni muutmine lillepoeks	10 000	30%			1/1	mõningane	vähene
	312	Lillepoe laiendamine lilleseade kursuste pakkumiseks	10 000	25%			0/0	tugev	vähene
	313	Kingituste poe, kunstigalerii ja konverentsitubadega vestibüüli ehitamine	160 000	30%			4/1,5	mõningane	mõningane
	313	Turismiattraksiooni juures asuva kohviku laiendamine mahutavuse suurendamiseks	190 000	25%		n.a.	0/0	vähene	vähene
	311	Õpitubade ala laiendamine tösteseadme lisamisega	90 000	25%	*		0/0,25	tugev	vähene
	311	Maaturismile spetsialiseerunud reisibüroo ärialane nõustamine ja varustamine turundusmaterjalidega	10 000	30%			0/1	tugev	vähene
	311	Uue restorani ja eraldiasuva hommikusööki pakkuva külalistemaja rajamine	315 000	30%			1/4	tugev	mõningane

 positiivne hinnang

 negatiivne hinnang

 ei kohaldata

 pigem positiivne hinnang

 ühtegi töökohta ei loodud/kavandatud

 pigem negatiivne hinnang

 piisavad tõendid puuduvad / liiga vara, et hinnata

II LISA

Liikmesriik	Meede	Projekti kirjeldus	Toetus-kõlb-likud kulud (ümar-datud, eurodes)	Toetus-kõlblike kulude riikliku toetuse %	Meetme üldees-märkidele vastav projekti väljund	Projekti tulemused		Viited tühimõjule	Viited tegevuse ümber-paiknemisele
						Mittepõl-lumajan-dusliku lisandväärtuse kasv	Loodud/kavandatud töökohtade arv (täistööaja ekvivalentides)		
Ühendkuningriik (Inglismaa)	312	Küüni renoveerimine ettevõtte tööruumideks ja IT-seadmed	105 000	40%			2/3	mõningane	vähene
	312	Hoone renoveerimine ja hambakirurgia vahenditega varustamine	140 000	40%			4,8/5,3	tugev	mõningane
	311	Ehitus- ja sisustustööd olemasoleva põllumajandusettevõtte poe/kohviku laiendamiseks; veebisait	320 000	40%			5,9/5,5	vähene	mõningane
	313	Kohviku, sisehoovi ja kõnnitee rajamine uue külastajate atraksiooni juurde	315 000	40%			3,5+/4	vähene	vähene
	313	Kohviku rajamine ja sisustamine, turvaline ladustamisala	205 000	40%			1,25/6	tugev	vähene
	311	Tuuleturbiinide soetamine ja püstitamine põllumajandusettevõtte aladel	75 000	50%			0/0	vähene	puudub
	313	Poe ja aedade juurde uue sissepääsu rajamine ja varustamine	155 000	50%		n.a.	1,5/2,5	vähene	vähene
	311	Küüni renoveerimine ja sisustamine olemasoleva põllumajandusettevõtte ruumide ja kohviku jaoks	220 000	50%			2,5/4	vähene	vähene
	312	Turistide majutuskohale pesumajateenust pakkuva uue ettevõtte varustamine	30 000	40%			4,5 /2,5	tugev	mõningane



positiivne hinnang



negatiivne hinnang



n.a. ei kohaldata



pigem positiivne hinnang



ühtegi töökohta ei loodud/kavandatud



pigem negatiivne hinnang



piisavad tõendid puuduvad / liiga vara, et hinnata

II LISA

- * Kontrollikoda leidis, et kolm projekti ei olnud toetuskõlblikud. Kaks projekti Rootsis ei olnud toetuskõlblikud, sest ühel juhul ei olnud toetuse saaja mikroettevõtja (vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklile 54) ja teisel juhul ei olnud toetuse saaja põllumajandustootja majapidamise liige (vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklile 53). Kontrollikoda leidis Tšehhi Vabariigis, et meetme 312 raames toetust saanud metalli töötlemise ettevõtte ei olnud mikroettevõtte: esitada tuleb ligi 97 000-eurone tagasinõudekorraldus.
- ** Kontrollikoda kahtleb töökohtade jätkusuutlikkuses.
- *** Projekti eesmärk oli hakata pakkuma ise tootmisahela varem sisseostetud teenuseid, kuid seda eesmärki auditi toimumise kuupäevaks ei saavutatud.
- **** Pärast kontrollikoja auditit esitasid Itaalia ametiasutused tagasinõudekorralduse, sest toetusesaaja (omavalitsus) ei võimaldanud kontrollikoja audiitoritele ligipääsu dokumentidele.

Hindamiskriteeriumid	
Meetmetega kooskõlas saavutatud projekti väljundid¹	Projekti väljundid valdkondades, nagu: — ELi määruses ((EÜ) nr 1698/2005) sätestatud meetme eesmärkidesse panustamine; arvesse võetakse viiteid eraotstarbelisele kasutusele — toetatud tegevuse jätkusuutlikkus auditi kuupäeva seisuga (eesmärkide saavutamise eeltingimus)
Mittepõllumajandusliku kogulisandväärtuse kasv	Projekti tulemused seoses mittepõllumajandusliku kogulisandväärtuse kasvuga. Seejuures kogulisandväärtus = koguväljund – kogu vahetarbimine Koguväljund = müügiväärtus + laoseis + isiklik tarbimine või kasutamine Kogu vahetarbimine = otsesed sisendid + üldkulud (st tootmistegevuste, aga mitte konkreetsete tootmisharudega seotud; nt hoonete ja masinate hooldus, hoonete energia-, vee-, kindlustus- ja muud üldkulud) <i>Märkus:</i> muutust kogulisandväärtuses võivad põhjustada ka teised tegurid peale saadud toetuse. Toetatud projekti vähene põhjendatus on märgitud kollasega
Töökohtade loomine	Projekti tulemused, arvestades järgmisi tegureid: — loodud töökohtade arv (täistööaja ekvivalentides väljendatuna) võrreldes toetustaotluse esitamisel kavandatud töökohtade arvuga — loodud töökohtade iseloom (alalised, hooajalised, ajutised jne)
Viited tühimõjule	— toetusesaaja hinnang sellele, kas investeerimine oleks toimunud ka ilma toetust saamata — investeerimisprojekti alustamine või isegi elluviimine enne toetustaotluse esitamist / enne toetuse eraldamise otsust — projekti eelrahastamine suures osas või täielikult omavahenditest — ettevõtte väga hea finantsolukord taotluse esitamise kuupäeval — investeeringu hindamine näitab kõrget tulumäära (või lühikest tasuvusaega) ja puuduvad märgid, et toetusesaajal oleks olnud raskusi kapitali saamisega
Viited tegevuse ümberpaiknemisele	— toetusesaaja enese hinnang tegevuse ümberpaiknemisele — toetusesaaja turg on stabiilne või vähenev või toodete vähese eristumisega ja projekti peamine eesmärk oli suurendada tootlust/turuosa või suurendada tõhusust / vähendada kulusid

¹ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 4 punkt c sätestab, et maaelu arengu toetus aitab kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele: maapiirkondade elu kvaliteedi parandamine ja majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine; ning artikli 52 punkt a: toetus hõlmab järgmist:

a) maamajanduse mitmekesistamise meetmed:

- i) mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas;
- ii) toetus mikroettevõtete rajamiseks ja arendamiseks [---];
- iii) turismi soodustamine.

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÖTE

IV.

Komisjon soovib märkida, et kontrollikoja auditeeritud meetmed on laiaulatuslikud.

Mitmekesistamisemeetmed ei piirdu tingimata ja üksnes majanduskasvu ja töökohtadega. Kõnealuste meetmetega võib täita ka muid eesmärke, mille liikmesriigid on määranud oma maaelu arengukavades¹.

Komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et maaelu arengu poliitika kolmas põhieesmärk on elukvaliteedi parandamine maapiirkondades ning majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine.

V.

Praegu kehtiva õigusraamistikuga on ette nähtud laia ulatuse ja paljude eesmärkidega meetmed, mis võimaldavad rakendamisel suurt paindlikkust.

Subsidaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutusõiguse. Kõnealuste põhimõtete kohaselt vastutavad projektide valimise, sealhulgas projektide valikukriteeriumide koostamise eest liikmesriigid.

Sellest hoolimata on komisjon järelevalverolli täites mitmel korral rõhutanud vajadust suurema valivuse² ja meetme rakendamise täpsema suunamise järele.

¹ Nõukogu otsus, 20. veebruar 2006, ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniste kohta (programmiperiood 2007–2013), 2006/144/EÜ, punkt 3.3.

² Näiteks iga-aastaste koosolekute ajal, täpsemalt programmitöö alguses, saatis komisjon kõikide programmide korraldusasutustele kirja, milles palus neil võtta arvesse hästi määratletud valikukriteeriumide tähtsust töhuse rakendamise jaoks terve perioodi jooksul. Peale selle saadeti 2009. aastal teine kiri, milles paluti kõikidel liikmesriikidel veenduda, et rahaliste vahendite eraldamiseks on kasutusel täpsustatud ja asjakohased valikukriteeriumid.

Komisjon on seisukohal, et vajadusi ja võimalusi kirjeldati piisavalt selgelt, et võimaldada auditeeritud meetmete nõuetekohast kavandamist, isegi kui kõnealuseid analüüse oleks mõnel juhul saanud parandada. Komisjon leiab, et liikmesriikide määratletud toetuskõlblikkuse kriteeriumide eesmärk iseenesest ei ole jätta majandussektoris tegutsev konkreetne ettevõtja ilma ELi toetusest. Selle asemel peaks toetatava tegevuse tasandil olema toetuskõlblikkuse kriteeriumide eesmärk toetust paremini suunata asjaomase piirkonna tegelikele vajadustele, lähtudes strateegilisest kavandamisest ja SWOT-analüüsist. Õigusaktidega juba eelistatakse mikroettevõtjaid, maaturismi ja põllumajandusettevõtete mitmekesistamist. Mis puutub suunamisse, siis nõustub komisjon kontrollikojaga, et liikmesriikide tasandil on tarvis toetusi paremini suunata.

Suunamine võib toimuda ka üksikasjalike toetuskõlblikkuse eeskirjade, piirkondade ja sektorite eristamise, abi osatähtsuse eristamise, aga ka abi ülemäärade kehtestamise kaudu, mille põhjal liikmesriikidel on võimalik teha toetusetaajate seas eelvalik.

Kuigi komisjon märgib, et auditeeritud meetmete eesmärgid on laiemad kui tööhõive ja majanduskasvu tõkete kõrvaldamine, nõustub ta, et maaelu arengukavades tuleks esitada mõõdetavad eesmärgid, mis aitavad saavutada poliitilisi eesmärke.

Komisjon on teadlik mõningatest puudustest kõnealuses valdkonnas ning on soovitanud Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondil (EAFRD) tugevdada järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020) õigusraamistikku, et kehtestada kõikides liidu prioriteetidega seotud põhivaldkondades eelnevalt kvantifitseeritud eesmärgid. Programmi sisus kirjeldatakse strateegiat ning seda, et liidu prioriteetidega seotud valitud meetmed põhinevad usaldusväärset sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine.

KOMISJONI VASTUSED

VI.

Praegusel programmitöö perioodil võeti esmakordselt kasutusele sõnaselge investeerimistoetuse suunamise nõue (komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43), muu hulgas tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise mõju tasakaalustamiseks.

Projektidele toetuse andmine peaks põhinema hinnangul selle kohta, kas projekt aitab saavutada maaelu arengukava eesmärgi.

Komisjon nõustub, et kehtivat raamistikku saaks täiustada. Tühimõju hindamisel üksnes toetusesaajate finantssuutlikkuse arvestamisega võib aga kaasneda oht, et toetatakse elujõuetuid projekte ning suurendatakse ametiasutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust.

Arvesse tuleb võtta liigsete kulutuste riski. Selliseid riske peaksid aitama vähendada abi osatähtsuse määrad.

Halduskoormuse küsimuses on komisjon teinud järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) ettepaneku koondata kolm kontrollikoja auditeeritud meedet üheks meetmeks, millega kaasneb suurem tähelepanu toetusesaajatele, toetuskõlblikkuse täiustatud tingimused ja tõhusamad makseid käsitlevad eeskirjad, mis vähendavad kõnealuste meetmetega seotud halduskoormust. Komisjon kavatseb halduskoormust veelgi kahandada lihtsustatud kulude kasutuselevõtmise teel.

Komisjon kutsub liikmesriike (nt seirekomisjonis ja igaaastastel läbivaatamiskoosolekutel) lühendama projektide heakskiitmisel ja toetusesaajatele maksete tegemisel esinevaid viivitusi ning talle on teatatud, et olukord on paranevas. Tõhusate rakendusmehhanismide ja hästi toimivate haldusmenetluste tagamise eest riikide/piirkondade tasandil vastutavad aga liikmesriigid.

VII.

Komisjon leiab, et põhimõtteliselt on ühine järelevalve- ja hindamisraamistik³ sobilik vahend ELi maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamisel tehtavate edusammude jälgimiseks ja hindamiseks ning see on osutunud väga tõhusaks, kuigi ilmnenud on ka teatavaid probleeme.

Mõningate näitajate hindamiseks liikmesriikides välja töötatud metoodikates esinevate puuduste parandamiseks koostas komisjon liikmesriikide hindamise eest vastutavate isikute jaoks 2010. aastal metoodilised suunised ning levitas ja selgitas neid. Nüüd on oodata usaldusväärsemaid andmeid.

Iga liikmesriigi strateegiline lähenemisviis maaelu arengusse määratletakse iga liikmesriigi riiklikus strateegiakavas.

Maaelu arengukavad peaksid järgima riiklikus strateegiakavas kindlaksmääratud strateegilist lähenemisviisi ning nende eesmärk peaks olema töötada kooskõlas ELi õigusaktidega välja toetamisvõimalusi, mis aitavad saavutada ELi ja liikmesriikide strateegilisi prioriteete, sealhulgas töökohade loomist maapiirkondades.

Järgmiseks programmitöö perioodiks koostab komisjon koos liikmesriikidega ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku uue versiooni, mis võimaldab iga maaelu arengukava puhul hinnata rakendamisel tehtud edusamme, võrreldes neid programmi jaoks valitud prioriteetide ja põhivaldkondade kohta ühiselt määratletud sihtnäitajatega. Selle aluseks on näitajate kava, milles on iga põhivaldkonna kohta kehtestatud eesmärgid ning programmi eesmärkide saavutamiseks kasutatavate meetmete kavandatud väljundid ja kulud. Näitajate kava kajastab iga üksiku programmi kvantifitseeritud sekkumisloogikat täpsemalt kui praegune jäik telgede süsteem.

³ Ühine järelevalve- ja hindamisraamistik – *Common Monitoring and Evaluation Framework* (CMEF).

KOMISJONI VASTUSED

VIII.

Komisjon täheldab, et mitu järgnevat soovitus on suunatud liikmesriikidele ning et subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutusõiguse.

– Maaelu arengukavade heakskiitmisel teostab komisjon analüüsi, et hinnata, kas programmid ja meetmed on kooskõlas ühenduse strateegiasuuniste, asjakohaste riiklike strateegiakavade ja asjaomaste õigusnormidega⁴.

Kuigi komisjon märgib, et auditeeritud meetmete eesmärgid on laiemad kui tööhõive ja majanduskasvu tõketega seotud turutõrgete kõrvaldamine, nõustub ta, et maaelu arengukavades tuleks esitada mõõdetavad eesmärgid, mis aitavad saavutada poliitilisi eesmäärke.

Komisjon on teadlik teatavatest puudustest kõnealuses valdkonnas ning on soovitanud Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondil tugevdada järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020) õigusraamistikku, et kehtestada kõikides liidu prioriteetidega seotud põhivaldkondades eelnevalt kvantifitseeritud eesmärgid. Programmi sisus kirjeldatakse strateegiat ning seda, et liidu prioriteetidega seotud valitud meetmed põhinevad usaldusväärasel sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine. Kui kavandatud programm ei sisalda sellist strateegiat ja piisavaid eesmäärke, ei kiida komisjon seda heaks.

⁴ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006 (nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 18).

– Tunnistada tuleks auditeeritud meetmete laiaulatuslikkust, sest need ei mõjuta mitte üksnes tööhõivet ja sissetulekuid, vaid toetavad ka maapiirkondade jätkusuutlikkust.

Komisjon on praegusel programmitöö perioodil mitmel korral rõhutanud vajadust suurema valivuse järele ning on valmis ka edaspidi kutsuma liikmesriike üles seda tagama.

Valikukriteeriumide või samaväärsete suunamismehhanismide kohaldamist uurib komisjon oma kontrollkäikudel ja liikmesriikidele on selle kohta esitatud mitu tähelepanekut. Vajaduse korral soovitab komisjon finantskorrektsioone.

Komisjon nõustub soovitusel ning on ettepanekuga⁵ ELi maaelu arengupoliitika kohta programmitöö perioodil 2014–2020 näinud kõikide meetmete puhul ette valikukriteeriumide määratlemise, mille eesmärk on tagada taotlejate võrdne kohtlemine, rahaliste vahendite tõhusam kasutamine ja meetmete suunamine vastavalt liidu maaelu arengu prioriteetidele. Valikukriteeriumide kasutamine soovitatakse muuta üldiselt kohustuslikuks isegi juhul, kui kasutatavad rahalised vahendid on piisavad, välja arvatud teatavate kompenseerivate valdkondade ja loomadega seotud meetmete puhul.

Samuti nõustub komisjon, et liikmesriikide projektide valimise süsteemis tuleks arvesse võtta projektide kvaliteeti ja kasutada minimaalset hindamissüsteemi. Järgmiseks programmitöö perioodiks esitab komisjon liikmesriikidele suunised toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriumide kasutamiseks.

⁵ Õiguslik alus on maaelu arengu määrus ja selle artikkel 49, samuti seotud rakendusaktid / delegeeritud aktid. Vt KOM(2011) 627 (lõplik/2), 19.10.2011.

KOMISJONI VASTUSED

– Komisjon nõustub soovitusel ja on valmis korraldama koos liikmesriikidega parima tava vahetamise tühi mõju ja ümberpaiknemise ohu leevendamise kohta.

Õigusaktides on sätestatud, et määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 52 punkti a alusel antava toetuse suhtes kohaldatakse üldisi riigiabi eeskirju. Kõnealuste eeskirjadega nõutakse, et kulud on toetuskõlblikud alates toetusetaotluse esitamisest. See nõue on riigiabieeskirjades sätestatud selles, et luua vajalikud stiimulid tühi mõju vältimiseks⁶. Kaasrahastatavate meetmete suhtes peaksid kehtima samad eeskirjad kui riigiabi süsteemi alusel teatatud eraldi abikavade suhtes.

Tühi mõju hindamisel üksnes toetusesaajate finantssuutlikkuse arvestamisega võib kaasneda oht, et toetatakse elujõuetuid projekte ning suurendatakse ametiasutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust.

– Komisjon käsitleb kulude põhjendatuse hindamise küsimust investeerimismeetmetega seotud kontrollkäikude jooksul. Ta kontrollib, kas liikmesriigid on kehtestanud tõhusa süsteemi kulude põhjendatuse hindamiseks. Arvestades selle küsimuse keerukust, jätkab komisjon selle uurimist oma kontrollkäikudel. Samuti jätkab ta arutelusid liikmesriikidega väljaspool vastavuse kontrolli raamistikku.

Kontrollkäikude arv on olemasolevate töötajate arvu tõttu piiratud. Seepärast otsustatakse selliste käikude arv ja ulatus riskianalüüsi põhjal.

– Korraldusamet kehtestab programmi strateegia osana eesmärgid ja nendega seotud sihid programmide tasandil. Projektide tasandil määravad võimalikud toetusesaajad eelnevalt oma taotlustes kindlaks hinnangulised/prognoositud tulemused/väljundid, millega kõnealune projekt aitab programmi eesmärke saavutada. Kehtestatud sihtide saavutamisel on aga alati tegemist ebakindluse ja väliste teguritega, mistõttu selliseid sihte peaks olema võimalik vajaduse korral vastavalt kohandada.

⁶ Komisjoni määruse (EÜ) nr 800/2008 artikkel 8. Selle lõikes 2 on sätestatud: „Käesoleva määruse alusel VKEdele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui abisaaja on enne projekti või tegevuse teostamiseks tööalustamist esitanud asjaomasele liikmesriigile abi saamiseks taotluse”.

Komisjon nõustub soovitusel ja hoolitseb selle eest, et praegu sõnastatava tulevase perioodi ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku⁷ koostamisel võetakse arvesse praegusel perioodil täheldatud puudusi. Seepärast hinnatakse tulevasel programmitöö perioodil tulemusnäitajaid maaelu arengukavade hindamise osana. Seda tehakse muu hulgas iga näitaja kohta täpsemate selgitavate dokumentide (infolehtede) väljatöötamise teel, et vältida väärtõlgendamisest tulenevaid võimalikke lahknevusi andmete kogumisel.

Järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) koostab komisjon koos liikmesriikidega sellise ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku, mis võimaldab iga maaelu arengukava puhul hinnata rakendamisel tehtud edusamme, võrreldes neid programmi jaoks valitud prioriteetide ja põhivaldkondade kohta ühiselt määratletud sihtnäitajatega. Selle aluseks on näitajate kava, milles on iga põhivaldkonna kohta kehtestatud eesmärgid ning programmi eesmärkide saavutamiseks kasutatavate meetmete kavandatud väljundid ja kulud. Näitajate kava kajastab iga üksiku programmi kvantifitseeritud sekkumisloogikat täpsemalt kui praegune jäik telgede süsteem.

– Komisjon õhutab liikmesriike mitmesugustes olukordades (nt seirekomisjonis ja iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel) lühendama projektide heakskiitmisel ja toetusesaajatele maksete tegemisel esinevaid viivitusi ning talle on teatatud, et olukord on praegusel programmitöö perioodil paranemas.

Järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) näeb komisjon ette halduskoormuse täiendava vähendamise lihtsustatud kulude kasutuselevõtmise teel. Selle tagajärjel muudetakse maksete hüvitamise taotlemise, haldamise ja kontrollimise menetlused lihtsamaks nii toetusesaajatele kui ka haldajatele.

⁷ Õiguslik alus on horisontaalse õigusakti ettepaneku artikkel 110, maaelu arengu määruse ettepaneku VII jaotis, samuti seotud rakendusaktid / delegeeritud aktid. Vt KOM(2011) 628 (lõplik/2), 19.10.2011, ja KOM(2011) 627 (lõplik/2), 19.10.2011.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

3.

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjendust 47 kohaldatakse ka 3. telje suhtes.

Komisjon soovib juhtida tähelepanu asjaolule, et määruse (EÜ) nr 1698/2005 põhjenduses 11 ja artiklis 4 on määratletud maaelu arengu poliitika kolmanda põhieesmärgina elukvaliteedi parandamine maapiirkondades ning majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine.

5.

Peale selle on ühenduse strateegiasuunistes sätestatud: „Koolituse, teavitamise ja ettevõtluse edendamisel tuleks arvesse võtta naiste, noorte ja vanemate inimeste konkreetseid vajadusi”.

8.; kolmas taane

3. telje hindamisel on olulised ka sellised levinud projektid nagu puhkemajanduse infrastruktuur ja väikeinfrastruktuur (infopunktid ja vaatamisväärsuste tähistamine), mida on kirjeldatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 55.

TÄHELEPANEKUD

16.

Mitmekesistamismeetmed ei ole tingimata ja üksnes seotud majanduskasvu ja töökohtadega. Kõnealuste meetmetega võib täita ka muid eesmäärke, mille liikmesriigid on määratlenud oma maaelu arengukavades⁸. Seepärast on olukorra tugevate külgede ja puuduste analüüs üldine, hõlmates tervet programmiiirkonda, ning läheb kaugemale üksnes tööhõive ja majanduskasvu hoobadest (komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 II lisa punkt 3.1).

⁸ Vt ühenduse maaelu arengu strateegiasuunistes (programmi periood 2007–2013), punkt 3.3.

18.

Maaelu arengukavade heakskiitmisel koostab komisjon analüüsi, et hinnata, kas programmid ja meetmed on kooskõlas ühenduse strateegiasuuniste, asjakohaste riiklike strateegiakavade ja vastavate õigusnormidega. Tema tähelepanekud on edastatud liikmesriikidele, mille tulemusel on programme täiustatud. Iga maaelu arengukava iseloomustav sekkumisloogika hõlmab programmi kogu ülesehitust ja selle rakendusmehhanismi ning seega sisaldas iga maaelu arengukava vajalikku teavet, mis võimaldas selle kooskõlas õigusraamistikuga heaks kiita.

Komisjon on seisukohal, et üldiselt kirjeldati vajadusi ja võimalusi piisavalt selgelt, et võimaldada auditeeritud meetmete nõuetekohast kavandamist.

2008. aastal valminud uuringus „Maaelu arengu programmide 2007–2013 eelhindamise kokkuvõte”⁹ järeldati, et „liikmesriikides tehakse olulisi pingutusi vajaduste kindlaks-määramiseks ning neid on programmitöö etapis püütud arvesse võtta”. Liikmesriigid on „teinud märkimisväärsed pingutusi oma strateegiate arendamiseks, mis põhinevad [...] vajaduste põhjalikul hindamisel”.

Enamikus maaelu arengukava tasandi eelhindamise aruanetes leiti, et meetmete valik on sobilik ja strateegiline.

2. selgitus

Ühendkuningriigi (Inglismaa) maaelu arengukavas on selgitatud, et piirkondlikud/kohalikud ametiasutused „pööravad eritähelepanu maamajanduse ebatõhususele ja ebasoodsamale olukorrale [...], otsustades koos oma piirkondlike ja kohalike partneritega, millistesse piirkondadesse vahendeid eraldatakse” (jagu 5.3.1.3, punkt 553).

19.

Vt vastus punktile 18.

⁹ Uuring „Maaelu arengu programmide 2007–2013 eelhindamise kokkuvõte”, kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm.

KOMISJONI VASTUSED

20.

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutusõiguse. Kõnealuste põhimõtete kohaselt vastutavad liikmesriigid eesmärkide kehtestamise eest riiklikul või piirkondlikul tasandil.

Õigusraamistikuga ei välistata olukorda, et programmil on ulatuse ja mõõdetavuse seisukohast erinevad eesmärgid. Kui see on vajalik, võivad liikmesriigid alati kehtestada täiendavaid näitajaid lisaks nendele, mis on kindlaks määratud ühises järelevalve- ja hindamisraamistikus.

Komisjon on soovitanud kehtestada järgmiseks programmi töö perioodiks kõikides liidu prioriteetidega seotud põhi- valdkondades ühiste näitajate põhjal sobilikud eesmärgid ning tagada, et liidu prioriteetidega seotud valitud meetmed põhinevad usaldusväärsel sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine.

3. selgitus. Tšehhi Vabariik

Kõik kolm meetet kuuluvad 3. telje ühe prioriteedi alla (töökohtade loomine ja taastuvate energiaallikate kasutamise toetamine) ja seega on neil ühesugused üldeesmärgid. Sellest hoolimata on seoses iga meetme eripäraga illustreeritud rahastatavate projektide laadi kolme meetme infolehes pealkirja „Meetme iseloomustus“ (meetme omadused) all.

22.

Õigusaktid võimaldavad 3. telje tegevusvaldkondade ja sektorite toetuskõlblikkust laialt tõlgendada.

Suunamist on võimalik saavutada mitte üksnes tegevusvaldkondade või majandussektorite toetuskõlblikkuse piiramise teel, vaid ka piirkondade ja sektorite eristamise, valikukriteeriumide, abi osatähtsuse eristamise, aga ka abi ülemäärade kehtestamise kaudu, mille põhjal on liikmesriikidel võimalik teha toetusesaajate seas eelvalik.

24.

Vt vastused punktidele 18, 20 ja 22.

Seoses liikmesriikide kavandatud majanduskasvu ja töökohtade loomist soodustavate meetmete mõjususe ja tõhususega leiab komisjon, et seda ei ole võimalik eelnevalt täiel määral kindlaks teha (nt kestva finants- ja majanduskriisi mõju maaettevõtjatele).

Majanduskasv ja töökohad ei ole ELi maaelu arengu poliitika 3. telje ainsad eesmärgid ega kujuta endast ainsat territoriaalset või struktuurilist vajadust, mille liikmesriigid võivad oma maaelu arengukavades kindlaks määrata.

25.

Vt vastus punktile 22.

26.

Vt vastus punktile 16.

3. telje meetmeid rakendatakse üldiste ELi riigiabieeskirjade piires. Õigusaktidega ei ole liikmesriikide suhtes sätestatud õiguslikku nõuet kehtestada piiravaid toetuskõlblikkuse eeskirju, välja arvatud juhul, kui SWOT-analüüsi ja vajaduste hindamise põhjal on riigi või piirkonna tasandil selliseid meetmeid tarvis.

Komisjon esitab järgmiseks programmi töö perioodiks (2014–2020) täiendavad suunised toetuskõlblikkuse ja valikukriteeriumide kohta.

Seoses kontrollikoja tähelepanekuga, mille kohaselt projektid ei ole toetuskõlblikud, tuleb arvesse võtta järgmist.

Tšehhi Vabariik. Riigi ametiasutuste esitatud teabe kohaselt on praegu käimas projekti läbivaatamine.

Rootsi. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 54 on üksnes sätestatud, et toetus on seotud mikroettevõtjatega, mitte et mikroettevõtjad peaksid olema meetme alusel ainsad toetusesaajad¹⁰.

¹⁰ Ühenduse maaelu arengu strateegiasuunistes (2007–2013) on peale selle määratletud nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 52 punkti a alapunkti ii alusel antava toetuse strateegilised eesmärgid. Vt põhimeede iv, punkt 3.3: „Mikroettevõtete ja käsitöönduse arendamine võib põhineda traditsioonilistel oskustel või luua uusi oskusi, eriti kombineerituna seadmete ostmise, koolituse ja juhendamise, ettevõtluse edendamise aitamisega ning majandusstruktuuri arendamisega“.

KOMISJONI VASTUSED

4. selgitus.

Vt vastus punktile 26.

Poola rakendab meedet 313 terviklikult koos külade uuen-
damise ja arendamisega (meede 322) ning maapiirkon-
dade pärandi säilitamise ja selle kvaliteedi parandami-
sega (meede 323). Tervikliku meetme eesmärk on luua ka
põhiteenused, sealhulgas külade või külade rühmadega
seotud kultuuri- ja vaba aja tegevused, mis hõlmavad ka
nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 56 määratle-
tud väiketaristut.

29.

Vt vastus punktile 20.

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eel-
arve täitmise põhimõtete kohaselt vastutavad valikukri-
teeriumide koostamise ja projektide tegeliku valimise eest
liikmesriigid.

Komisjon on mitmel korral rõhutanud vajadust suurema
valivuse järele praegusel programmitöö perioodil. Seda on
tehtud näiteks iga-aastaste koosolekute või seirekomisjoni
koosolekute käigus; täpsemalt saatis komisjon program-
mitöö alguses kõikide programmide korraldusasutustele
kirja, milles palus neil võtta arvesse hästi määratletud vali-
kukriteeriumide tähtsust tõhusa rakendamise jaoks terve
perioodi jooksul. Peale selle saadeti 2009. aastal teine kiri,
milles paluti liikmesriikidel veenduda, et rahaliste vahen-
dite eraldamiseks on täpsustatud ja kasutusel piisavad
valikukriteeriumid.

Järgmiseks programmitöö perioodiks on komisjoni ette-
panekutes¹¹ kavandatud valikukriteeriumide määratlemine
kõikide meetmete puhul. Valikukriteeriumide kasutamine
on üldiselt kohustuslik isegi juhul, kui kasutusel olevad
rahalised vahendid on piisavad¹².

Rootsi. Rootsi võttis programmi valikukriteeriumid seireko-
misjonis vastu 9. oktoobril 2007.

¹¹ Õiguslik alus on maaelu arengu määruse ettepaneku artikkel 49, samuti
seotud rakendusaktid / delegeeritud aktid.

¹² Piisavate rahaliste vahendite olemasolu korral on valikukriteeriumide
kasutamine vabatahtlik üksnes teatavate üheaastaste või mitmeaastaste
meetmete, näiteks põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetme puhul,
kui meetmeid rakendatakse standardtoimingutega, mis peaksid tagama
ühetaolise mõju keskkonnale või loomade heaolule.

30.

Vt vastus punktile 29.

Itaalia (Campania). Vt vastus 5. selgitusele.

5. selgitus. Itaalia (Campania)

Pärast kontrollikoja auditit on korraldusasutus tunnistanud
puudusi üksikutele projektidele punktide andmisel ning
võtnud viivitamata meetmeid toetuse saamiseks esitatud
projektide valimisel tehtud vigade parandamiseks. Võetud
meetmetega anti selged juhised toetuse saamiseks esita-
tud projektide kontrollimise eest vastutavatele töötajatele.
Eelkõige tehti neile selgeks, et kui valikukriteeriumid ei ole
täidetud, ei tohi ühtegi punkti anda (0 punkti).

5. selgitus. Prantsusmaa (Akvitaania)

Piirkondlike asutuste sõnade kohaselt on muu hulgas
piirkondliku programmi „Sihtkoht Vignobles“ raames keh-
testatud kriteeriumide täitmiseks tehtud investeeringud
meetme 311 alusel toetuskõlblikud. See on kooskõlas piir-
konna üldise strateegiaga, mille eesmärk on parandada
viinamarjaistandustes asuvate turismirajatiste standardeid,
õhutades nende juhte tegema vajalikke investeeringuid
kvaliteediharta järgimiseks.

Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 kohastele
eeskirjadele võib toetada olemasolevate maaettevõtjate
arengut, kui toetuskõlblikkuse tingimused on täidetud.

5. selgitus. Itaalia (Campania)

Komisjon on tuletanud Itaalia ametiasutustele meelde vali-
kumenetluste tähtsust meetme ja programmi eesmärkide
saavutamise tagamisel (vt ka vastus 5. selgitusele).

KOMISJONI VASTUSED

6. selgitus. Tšehhi Vabariik

Komisjon on sellise tava vaidlustanud ning arutanud seda küsimust korraldusasutusega koosolekutel ja kirja teel 2010. aasta alguses¹³.

6. selgitus. Itaalia (Campania)

Vt vastused 5. selgitusele ja punktile 31.

6. selgitus. Rootsi

Rootsi Põllumajandusnõukogu selgituste kohaselt võttis lääni nõukogu taotlusi vastu jooksvalt ning heaks kiideti üksnes sellised projektid, mis aitasid saavutada programmi eesmärgi ja riigi kehtestatud prioriteete. Projektide kvaliteeti ja suutlikkust kõnealuseid prioriteete täita hinnati äriplaani ja projektikava põhjal. Edaspidi hakatakse selliseid hinnanguid põhjendama.

32.

Samuti aitavad auditeeritud meetmed saavutada maa- piirkondade ja nende majanduskeskkonna säästvat arengut, kaitsta olemasolevaid töökohti ning luua tingimused majanduskasvuks. Peale selle tuleks arvesse võtta ka nn oskuste taset.

Tuleb märkida, et töökohtade maksumus on piirkondade, liikmesriikide ja majandussektorite kaupa erinev ning see ei ole taotluste hindamisel ainuke kriteerium.

Töökoha maksumus ei pruugi olla sobiv näitaja näiteks juhul, kui investeeringud hõlmavad äärmiselt tehnoloogilist tegevust, mille juhtimiseks on vaja vähe inimressursse, kui tegemist on töökohtade kaitsmisega, kui parandatakse olemasolevate töökohtade kvaliteeti või kui luuakse investeeringuga seotud ajutisi töökohti.

¹³ 1) 19. märtsi 2010. aasta kirjas (viide Ares(2010)148269) juhtis komisjon Tšehhi Vabariigi ametiasutuste tähelepanu sellele, et enne 12. novembril 2009 toimunud seirekomisjoni koosolekut 11. novembril 2009 korraldatud ettevalmistaval koosolekul teavitati teda asjaolust, et 2009. aastal ei kohaldatud valikukriteeriume. Seda küsimust arutati Tšehhi Vabariigi ametiasutustega ka 2010. aasta veebruaris toimunud iga-aastaselt läbivaatamiskoosolekul ning enne 25. märtsil 2010 toimunud seirekomisjoni koosolekut 24. märtsil 2010 korraldatud ettevalmistaval koosolekul. Oma kirjas viitas komisjon määruse (EÜ) nr 1974/2006 artiklile 43 ja määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 71 lõikele 2.

²⁾ Tšehhi Vabariigi ametiasutused vastasid 7. aprilli 2010. aasta kirjaga (viide CJ.10039/10-11200) (registreeriti komisjonis 13. aprillil 2010, viide Ares(2010)189115).

³⁾ Komisjon vastas kõnealusele kirjale 17. mail 2010 (viide Ares(2010)261022). Oma kirjas märkis komisjon: „Seirekomisjoni koosolekul [mis toimus 25. märtsil 2010] saime aru, et edaspidi tagate te rahastamispakettide lõpliku kinnitamise enne taotluste esitamise kutsete saatmist ning et need valitakse välja kehtestatud kriteeriumide põhjal. Seepärast leian ma (st komisjoni nimel alla kirjutanud isik), et kuigi seda ei ole teie kirjas selgelt täpsustatud, võtsite te vastava kohustuse oma seirekomisjoni koosolekul tehtud avaldusega.”

34.

Kontrollikoja esitatud töökohtade maksumuse vahemik (3000–215 000 eurot) ei osuta sarnasele või samale tegevusele, seega tuleks arvesse võtta ka eri liiki investeeringuid.

37.

Komisjon märgib, et subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutus-õiguse, sest ühises järelevalve- ja hindamisraamistikus ei ole täpsustatud, milliseid täiendavaid näitajaid peaksid liikmesriigid projektide hindamisel ja järelevalves kasutama. Projektide valimise ja nende rakendamise üle järelevalve teostamise eest vastutavad liikmesriigid.

Komisjon teeb oma kontrollkäikudel vajalikud jõupingutused ebapiisavate tavade avastamiseks ja soovib nendega seotud asjakohaseid meetmeid, sealhulgas nende parandamist.

40.

Itaalia (Campania) ja Rootsi. Vt vastus 8. selgitusele.

8. selgitus. Tšehhi Vabariik

Vastab tõele, et algselt seadsid Tšehhi Vabariigi ametiasutused töökohtade loomise kohta suhteliselt ambitsioonikad eesmärgid. Samal ajal takistas majandus-/finantskriis oluliselt töökohtade loomist. Seetõttu tehti 27. septembril 2012, pärast vahehindamist ja kontrollikoja auditikäiku, ettepanek kõnealused eesmärgid maaelu arengukava kaheksanda muutmise raames läbi vaadata; komisjon nõustus läbivaatamisega 13. märtsil 2013.

8. selgitus. Itaalia (Campania)

Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi 3. telje suhtes kohaldatavate üldiste riigiabi-eeskirjade kohaselt ei ole alla 200 000 euro suuruse toetuse puhul, mis antakse ettevõtjale kolmeaastase ajavahemiku jooksul, tegemist riigiabiga (nn vähese tähtsusega abi reegel). Komisjon soovib aga liikmesriikidel mitte kohaldada selle reegli raames 100% abi osatähtsust tulu teenivate erasektori projektide suhtes.

KOMISJONI VASTUSED

8. selgitus. Rootsi

Ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku tulemusnäitajad kehtestatakse riigi tasandil. Rootsis on aga 21 lääni, millest igaühe puhul on tegemist erinevate probleemide, vajaduste ja haldusküsimustega.

Lõplikud andmed tulemusnäitajate saavutamise kohta kogutakse lõpuleviidud projektide põhjal, mis tähendab seda, et kõnealuste eesmärkide täitmine on sageli suhteliselt aeglane, sest projekti rakendamiseks võib kuluda mitu aastat. 2012. aasta lõpuks oli 3. teljest kulukohustustega kaetud ligikaudu 76%, seega tehti aastatel 2010–2012 suuri edusamme.

42.

Vt vastus punktile 29.

Valikukriteeriumide või samaväärsete suunamismehhanismide kohaldamist uurib komisjon oma kontrollkäikudel. Seoses maaelu arengu meetmetega on liikmesriikidele esitatud selle kohta mitu tähelepanekut. Vajaduse korral soovib komisjon finantskorrektsioone.

Tšehhi Vabariik. Vt vastused punktidele 30 ja 31.

43.

Vt vastus punktile 42.

Tšehhi Vabariik. Komisjon on oma pädevust ja vastutust arvestades võtnud sobivad meetmed, millega tagati, et Tšehhi Vabariigi seatud eesmärgid on nüüd sobilikumad.

2011. ja 2012. aasta läbivaatamiskoosolekul¹⁴ „[---] osutas komisjon tasakaalu puudumisele väljundinäitajatega seotud eesmärkide täitmise ja kulukohustuste summade vahel ning kordas, et näitajaid võib kohandada üksnes juhul, kui eesmärkide saavutamise tagamiseks ei ole võimalik muid meetmeid võtta. Komisjon rõhutas, et esmatähtsaks tuleb pidada selliseid projekte, millega luuakse töökohti”.

Komisjon nõustus töökohtade koguarvu kohta seatud eesmärkide vähendamisega, sest selgus, et esialgsed eesmärgid olid pigem ambitsioonikad kui reaalsed ning et majandus- ja finantskriisi tagajärjel neid eesmäärke ei saavutata.

¹⁴ Seoses meetmega 311 (kood Tšehhi Vabariigi maaelu arengukavas: III.1.1 „Mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas”) ja meetmega 313 (kood Tšehhi Vabariigi maaelu arengukavas: III.1.3 „Turismi soodustamine”).

50.

Nõukogu määrusega (EÜ) nr 1698/2005 ei nõuta investeerimistoetusi saavate ettevõtjate majandusliku elujõulisuse tõendamist. Peale selle ei nõuta määruse (EÜ) nr 65/2011 artikli 24 lõikes 2 nimetatud taotluste halduskontrollidega liikmesriikidelt projektide majandusliku elujõulisuse kindlakstegemist.

Nõude kohaselt tuleb maaelu arengukavas kindlaks teha vajadused asjaomase valdkonna SWOT-analüüsi põhjal, et suunata toetusi vastavalt kindlaksmääratud territoriaalsele vajadustele ja struktuursetele puudustele.

9. selgitus. Prantsusmaa (Akvitaania)

Komisjon võtab selle juhtumi suhtes järelemeetmeid.

52.

Praegusel programmitöö perioodil kehtestati sõnaselge investeerimistoetuse suunamise nõue (komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43), muu hulgas tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise mõju tasakaalustamiseks.

10. selgitus. Itaalia (Campania)

Toetatavate investeeringute (mis aitaksid saavutada kesk-konnakasu) ja valikukriteeriumide kohaselt määratavate punktide vahel piisava proportsionaalsuse tagamise eest vastutab korraldusasutus.

53.

Õigusaktidega ei ole ette nähtud eelnevat hinnangut selle kohta, kas taotleja vajab toetust. Nõude kohaselt tuleb maaelu arengukavas kindlaks teha vajadused asjaomase valdkonna SWOT-analüüsi põhjal, et suunata toetusi vastavalt kindlaksmääratud territoriaalsetele vajadustele ja struktuursetele puudustele.

Tühimõju hindamine on keeruline ja see peaks moodustama osa programmide hindamisest.

KOMISJONI VASTUSED

55.

Seoses Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi 3. telje meetmetega on õigusaktides sätestatud, et määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 52 alusel antava toetuse suhtes ning Leaderi suhtes, kui sellega rakendatakse 3. telge, kohaldatakse üldisi riigiabi eeskirju. Kõnealuste eeskirjadega nõutakse, et kulud on toetuskõlblikud alates toetusetaotluse esitamisest. See nõue on riigiabieeskirjades sätestatud selleks, et luua vajalikud stiimulid¹⁵. Kaasrahastatavate meetmete suhtes peaksid kehtima samad eeskirjad kui riigiabi süsteemi alusel teatatud eraldi abikavade suhtes.

Peale selle peaks projektidele toetuse andmine põhinema hinnangul selle kohta, kas projekt aitab saavutada maaelu arengukava eesmärke.

Tühimõju hindamisel üksnes toetusesaajate finantssuutlikkuse arvestamisega võib kaasneda oht, et toetatakse elujõuetuid projekte ning suurendatakse ametiasutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust.

Komisjon soovib aga liikmesriikidel kohaldada süsteemi, millega vähendatakse tühimõju ohtu.

57.

Vt vastus punktidele 53 ja 83.

58.

Komisjon leiab, et kui investeerimistoetus on hästi suunatud (kasutades muu hulgas toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriume, abi osatähtsuste eristamist) ning põhineb selgelt kindlaksmääratud lünkadel/vajadustel¹⁶, on tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise oht minimaalne. Investeerimistoetuse suunamine (artikkel 43) võeti praegusel programmitöö perioodil kasutusele just selleks, et piirata varasematest hindamistest ilmnenu tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise mõju.

Komisjon ei leia, et kui toetus toob kaasa turuosa kasvu konkurentide arvelt, oleks see iseenesest majanduslikult ebatõhus. Toetuse tulemusel võivad ettevõtjad muutuda näiteks tõhusamaks (majanduslikult ja/või keskkonnavalaselt), mis võib aidata kaasa maamajanduse üldisele arengule.

¹⁵ Komisjoni määruse (EÜ) nr 800/2008 artikkel 8. Selle lõikes 2 on sätestatud: „Käesoleva määruse alusel VKEdele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui abisaaja on enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist esitanud asjaomasele liikmesriigile abi saamiseks taotluse”.

¹⁶ Komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43.

59.

Komisjon on seisukohal, et 3. telje meetmed on kavandatud eesmärgiga tagada piisav toetus maapiirkondade mitmekesisusele, nagu on vastavalt riiklikele strateegiakavadele kindlaks tehtud maaelu arengukavades (vt vastus punktile 18). Põllumajandusettevõtete mitmekesistamiseks sobilike sektorite eelhindamine võib aidata võimalikel toetusesaajatel arendada nišitooteid ja -teenuseid. 3. telje meetmega antava toetuse eesmärk on ergutada kohalikku arengut, et tulla toime paljudes maapiirkondades esinevate suhteliselt negatiivsete majandustingimustega. Ebasoodsas olukorras olevatele maapiirkondadele antav toetus on kavandatud nii, et see tagaks paremad elutingimused, täites kohaliku arengu puhul kindlakstehtud vajadused ning parandades olemasolevat sotsiaal-majanduslikku olukorda.

Vt ka vastus punktile 58.

Ümberpaiknemise ohu mõõtmine peaks hõlmama mitut tegurit ja seda on asjakohasem teostada projektide tasandil.

61.

Mõnes liikmesriigis on maapiirkonnad sellises arenguetaapis, kus küllastuspunkti, ülepakkumise ja ümberpaiknemisega seotud kaalutlused ei ole asjakohased, sest majandustegevus üldiselt puudub või on äärmiselt ebapiisav. Seepärast tundub nendel juhtudel olevat sobilikum hinnata ümberpaiknemist järelhindamise ajal.

Asjaolu, et mõne auditeeritud juhtumi puhul toimub projektide valik kohalikul tasandil, peaks tavaliselt aitama piirata ümberpaiknemise mõju, sest ümberpaiknemist on kõige asjakohasem mõõta projektide tasandil.

KOMISJONI VASTUSED

62.

Vt vastus punktile 83.

Igasugune ümberpaiknemise analüüs peaks olema põhjalik ja üksikasjalik. Selle tulemused ei tohiks automaatselt kaasa tuua riiklike/piirkondlike/kohalike monopoliolukordade kaitsmist ning see peaks olema suunatud pigem eluterve konkurentsi ergutamisele ettevõtjate vahel, kes tegelevad sarnase tegevusega võimalikele klientidele kvaliteetsete toodete/teenuste/tegevuste pakkumiseks. Sellega seoses tuleks pöörata tähelepanu konkurentide pakutavate teenuste või toodete kvaliteedile, konkurentide hindadele, varem järgitud või praegu järgitavatele arengustrateegiatele, hiljutistele investeeringutele, struktuuride liigile ning korralduslikele ja juhtimisküsimustele jne, enne kui teha järeldus, et avaldatud on ümberpaiknemisest mõju.

12. selgitus

Vt vastus punktile 83.

12. selgitus. Rootsi

Vt vastus punktile 62.

Äritegevuse arendamine ja füüsilise arenguga seotud investeeringud toimuvad sageli etappides. Ettevõtlikkust ja elutervet konkurentsi ei tohiks karistada ning samuti ei tohiks jätta kliente otsuste tegemisel ilma valikuvõimalusest, seega tuleks ettevõtjatel lubada võtta kasutusele uuenduslikke ideid seoses nende jätkusuutlikkuse ja konkurentsivõimega keskpikas ja pikas perspektiivis, sealhulgas laienemisega. Sageli leiab selline laienemine aset etapikaupa, mitte korraga.

63.

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtete kohaselt vastutavad projektide väljavalimise eest liikmesriigid ning komisjon ei saa eelnevalt hinnata üksikute projekti kulude põhjendatust.

65.

Komisjon kinnitab, et on otsustanud rakendada Prantsusmaa suhtes finantskorrektsiooni kulude põhjendatuse kontrollimisel esinevate puuduste tõttu, mille kohta leiti tööendeid ühes Prantsusmaa piirkonnas, kus oli tegemist meetmetega 121 ja 323. Peale selle avastasid komisjoni talitused 2013. aastal toimunud kontrollkäigul teises Prantsusmaa piirkonnas sarnaseid puudusi, mida arutatakse vastavuse kontrolli menetluse käigus praegu Prantsusmaa ametiasutustega.

66.

Pärast kontrollikoja auditit võtsid piirkondlikud asutused meetmeid, et parandada kohapealsete kontrollide jooksul kulude põhjendatuse kontrollimist (uued kontrollnimekirjad).

Tšehhi Vabariigi ametiasutuste vastusest ilmneb, et olemas on ka mitu positiivset elementi (ehituse puhul hinnakataloogid, taastuvenergia projektide kulude piirangud).

13. selgitus. Rootsi

Kulude põhjendatuse hindamine ei pruugi tingimata toimuda hinnapakumiste võrdlemise põhjal, vaid seda võib teha ka muul viisil, näiteks võrdluskulude kaudu (määruse (EL) nr 65/2011 artikli 24 lõike 2 punkt d). Komisjon analüüsib seda tahku.

13. selgitus. Itaalia (Campania)

Kontrollikoja märgitud juhtumi puhul on eksperdi töötasu, mida peeti antud erialaste nõuannetega võrreldes liiga suureks, kooskõlas selle erialaliidu viidatud summadega ning riiklike sätetega, mis käsitlevad üldkulude vastuvõetavust. Piirkondlik ametiasutus on täpsustanud, et kõnealuse makse eest osutati mitmesuguseid konsultatsiooniteenuseid. Komisjon võtab selle juhtumi suhtes järelmeetmeid.

KOMISJONI VASTUSED

67.

Komisjon õhutab liikmesriike (nt seirekomisjonis ja iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel) lühendama projektide heakskiitmisel ja toetusesaajatele maksete tegemisel esinevaid viivitusi ning talle on teatatud, et olukord on paraneemas. Riikide/piirkondade tasandil tõhusate rakendusmehhanismide ja hästi toimivate haldusmenetluste tagamise eest vastutavad aga liikmesriigid.

68.

Vt vastus punktile 67.

14. selgitus. Poola

Poolas meetme 312 rakendamisel esinenud probleeme on komisjoni talitustega varem arutatud nii seirekomisjoni istungitel kui ka iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel.

69.

Vt vastus punktile 67.

Komisjonile on teatatud, et kontrollikoja nimetatud liikmesriigis on võetud meetmeid töötlemisaja lühendamiseks.

Rootsi: 3. telje meetmete rakendamist on korrapäraselt arutatud seirekomisjoni koosolekutel ja iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel. 2012. aasta sügisel kehtestas korraldusamet maksimaalsed viivitused nii taotluste töötlemisel (neli kuud) kui ka maksete töötlemisel (90 päeva).

15. selgitus. Itaalia (Campania)

Nagu piirkondlikud ametiasutused rõhutasid, on makseasutus (AGEA) toetusesaajatele ettemaksete tegemise ja toetusesaajate taotletud ettemaksusummat tagava kindlustuspoliisi vabastamise menetluse läbi vaadanud.

71.

Järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) näeb komisjon ette halduskoormuse täiendavat vähendamist lihtsustatud kuluhooduse teel. Sellega muudetakse maksete hüvitamise taotlemise, haldamise ja kontrollimise menetlused lihtsamaks nii toetusesaajatele kui ka haldajatele.

72.

Maaelu arengu kulutuste mõjususe ja tõhususe mõõtmiseks töötati 2006. aastal välja ühine järelevalve- ja hindamisraamistik ning liikmesriikidel paluti kehtestada iga Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi raames programmitöö perioodiks 2007–2013 kavandatud meetme kohta asjakohased eesmärgid ja prognoositud väljundinäitajad.

74.

Komisjon on käsitlenud näitajate usaldusväärsuse küsimust mitmel korral: aastaaruannete kontrollimise kontekstis, iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel ja seirekomitee koosolekutel.

Selliste tulemusnäitajate nagu „kogulisandväärtuse suurenemine“ kogumiseks paluti liikmesriikidel¹⁷ koguda toetust saavatel ettevõtjatel asjakohane kogulisandväärtust käsitlev teave taotluse heakskiitmise ajal ning kaks aastat pärast investeerimise lõpetamist, et võtta võimalikult suurel määral arvesse investeringute pikaajalist mõju.

Järgmise perioodi (2014–2020) ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku koostamisel võetakse arvesse praegusel perioodil täheldatud puudusi. Seepärast hinnatakse tulevasel programmitöö perioodil tulemusnäitajaid maaelu arengukavade hindamise osana. Seda tehakse muu hulgas iga näitaja kohta täpsemate selgitavate dokumentide (infolehtede) väljatöötamise teel, et vältida väärtõlgendamisest tulenevaid võimalikke lahknevusi andmete kogumisel.

¹⁷ Töödokument, milles antakse liikmesriikidele suuniseid seoses tulemusnäitajaga „kogulisandväärtuse suurenemine“: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD.

KOMISJONI VASTUSED

76.

Vt vastus punktile 74.

16. selgitus

Komisjon pöördub piirkondliku ametiasutuse poole, et seda küsimust täpsemalt selgitada.

77.

Vt vastus punktile 74.

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtteid järgides on ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku käsiraamatus üldiselt kirjeldatud järelevalve- ja hindamisülesandeid, kuid pakutud liikmesriikidele järelevalve ja hindamise rakendamisel ka teatavat paindlikkust. Liikmesriigid peaksid kindlaks tegema, milline on järelevalvemenetluse puhul õige tasakaal, et tagada kvaliteetsed andmed vastuvõetavate kuludega.

17. selgitus

Vt vastus punktile 74.

79.

Vt vastus punktidele 74 ja 83.

80.

Itaalia (Campania). Piirkondlikud ametiasutused leiavad, et auditeeritud projektid on meetme eesmärkide seisukohast asjakohased ning aitavad saavutada 3. telje puhul kehtestatud üldeesmärki seoses maapiirkondades tegevuse mitmekesistamisega mittepõllumajandusliku tegevuse suunas. See kehtib ka kontrollikoja nimetatud projektide nr 2 ja 3 kohta. Projekti nr 3 puhul jäid piirkondlikud ametiasutused seisukohale, et välishoovi remont on seotud mitmekesistamisprojektiga „fattoria didattica”, sest see on hädavajalik põllumajandusettevõttele korraliku juurdepääsu tagamiseks.

Komisjon analüüsib kõnealust juhtumit.

82.

Kogulisandväärtuse suurenemise hindamine on keeruline küsimus, sest toetusesaajad võivad vajada aega oma uue või laiendatud majandustegevuse stabiliseerimiseks. Projektide elluviimise ja hindamise aja vahelise lühikese ajavahemiku tõttu võidakse kogulisandväärtuse suurenemist alahinnata. Peale selle tuleks pöörata tähelepanu investeringu liigile, sest teatavad investeeringud ei pruugi tuua kaasa kogulisandväärtuse kohest või otsest suurenemist (nt vaatamisväärsuste tähistamine, infopunktid, turundusuringud jne).

83.

Tühimõju ja ümberpaiknemist saab paremini hinnata hindamisetapis.

Seoses tühimõjuga ning 20 projektiga, mille puhul kontrollikoda tegi II lisas tühimõju näitajate kohta märke „suur”, on ELi õigusaktides sätestatud, et määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 52 alusel antava toetuse suhtes ning Leaderi suhtes, kui sellega rakendatakse 3. telge, kohaldatakse üldisi riigiabi eeskirju. Kõnealustes eeskirjades täpsustatakse, et kulud on toetuskõlblikud alates toetusetaotluse esitamisest. See nõue on riigiabieeskirjades sätestatud selleks, et luua vajalikud stiimulid¹⁸. Kaasrahastatavate meetmete suhtes peaksid kehtima samad eeskirjad kui üldise riigiabi süsteemi alusel teatatud eraldi abikavade suhtes.

Vt ka vastused punktidele 52, 53 ja 55.

Seoses ümberpaiknemisega vt vastused punktidele 58, 59, 61, 62 ja 12. selgitusele.

Majandusolukord muutub aja jooksul, eelkõige tingituna 2008.–2009. aastal alanud majandus- ja finantskriisist. Seepärast on võimalik, et eelnevad eeldused ei realiseeru täielikult projekti rakendamise käigus. Peale selle võidakse keskpikale kuni pikaajalisele jätkusuutlikkusele suunatud projektide puhul saavutada need näitajad hilisemas etapis (mitte vahetult pärast investeeringute lõpuleviimist).

¹⁸ Komisjoni määruse (EÜ) nr 800/2008 artikkel 8. Selle lõikes 2 on sätestatud: „Käesoleva määruse alusel VKEdele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui abisaaja on enne projekti või tegevuse teostamiseks töö alustamist esitanud asjaomasele liikmesriigile abi saamiseks taotluse”.

KOMISJONI VASTUSED

84.

Komisjon leiab, et olemasolevate töökohtade kaitsmine tegutsevatele ettevõtjatele toetuse andmise kaudu on üks Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi suurim lisaväärtus lisaks ajutiste töökohtade loomisele, mis on seotud investeerimisprojektide rakendamisega teatavates valdkondades (nt ehitustegevus). Viieaastase kestusega tagatakse ka see, et iga toetatud projekti puhul on olemas teatav kaitseelement.

Selline ühine näitaja nagu „säilitatud töökohtade arv” tõepoolest puudub, ent korraldusasutusi kutsutakse üles määratlema oma maaelu arengukava puhul asjakohased täiendavad näitajad. Tuleb arvestada, et praegune ühiste näitajate kogum on juba mahukas ning paljud liikmesriigid on taotlenud ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku näitajate lihtsustamist ja vähendamist järgmisel programmitöö perioodil.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

86.

ELi kehtiva õigusraamistikuga on ette nähtud väga laia ulatuse ja eesmärgiga meetmed, mis võimaldavad rakendamisel suurt paindlikkust.

Maaelu arengukavade heakskiitmisel koostab komisjon analüüsi, et hinnata, kas programmid ja meetmed on kooskõlas ühenduse strateegiasuuniste, asjakohaste riiklike strateegiakavade ja vastavate õigusnormidega¹⁹.

Komisjon on seisukohal, et vajadusi ja võimalusi kirjeldati piisavalt selgelt, et võimaldada auditeeritud meetmete nõuetekohast kavandamist, isegi kui kõnealuseid analüüse oleks mõnel juhul saanud täiustada.

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtete kohaselt vastutavad valikukriteeriumide koostamise ja projektide valimise eest liikmesriigid. Komisjonil ei ole projektide väljavalimisprotsessis mingit rolli.

Saadud on aga kogemusi, mida kasutatakse järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020), eelkõige suuniste andmise teel programmitöö raames.

¹⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006 (nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 18).

Järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) on komisjon teinud ka ettepaneku koondada need kolm meedet üheks meetmeks, pöörata rohkem tähelepanu toetusesaajatele, täiustada toetuskõlblikkuse tingimusi ja tõhustada makseid käsitlevaid eeskirju, mis vähendavad kõnealuste meetmetega seotud halduskoormust. Kaasendusandjad määratlevad kavandatud uue meetme lõpliku ulatuse.

87.

3. telje meetmetel on oma osa ettevõtjate ja töökohtade kaitsmises ning jätkusuutliku majanduskasvu tingimuste loomises maapiirkondades.

Komisjon on oma järelevalverolli täites terve programmitöö perioodi vältel rõhutanud vajadust suurema valivuse²⁰ ja meetme rakendamise täpsema suunamise järele.

Valikukriteeriumide või samaväärsete suunatismehhanismide kohaldamist uurib komisjon oma kontrollkäikudel. Seoses maaelu arengu meetmetega on liikmesriikidele esitatud selle kohta mitu tähelepanekut. Vajaduse korral soovib komisjon finantskorrektsioone.

88.

Praegusel programmitöö perioodil võeti kasutusele sõnaselge investeerimistoetuse suunamine (komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43), muu hulgas tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise mõju tasakaalustamiseks.

Projektidele toetuse andmine peaks põhinema hinnangul selle kohta, kas projekt aitab saavutada maaelu arengukava eesmärgi.

Vt vastus punktile 55.

Arvesse tuleb võtta liigsete kulutuste riski. Selliseid riske peaksid aitama vähendada abi osatähtsuse määrad.

Komisjon soovib liikmesriikidel (nt seirekomisjonis ja igaaastastel läbivaatamiskoosolekutel) lühendada projektide heakskiitmisel ja toetusesaajatele maksete tegemisel esinevaid viivitusi ning talle on teatatud, et olukord on paranemas. Riikide/piirkondade tasandil vastutavad tõhusate rakendusmehhanismide ja hästi toimivate haldusmenetluste tagamise eest siiski liikmesriigid.

²⁰ Näiteks igaaastaste koosolekute ajal, täpsemalt programmitöö alguses, saatis komisjon kõikide programmide korraldusasutustele kirja, milles palus neil võtta arvesse hästi määratletud valikukriteeriumide tähtsust tõhusa rakendamise jaoks terve perioodi jooksul. Peale selle saadeti 2009. aastal teine kiri, milles paluti kõikidel liikmesriikidel veenduda, et rahaliste vahendite eraldamiseks on kasutusel täpsustatud ja asjakohased valikukriteeriumid.

KOMISJONI VASTUSED

Komisjon on teinud järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) ettepaneku koondada kolm kontrollikoja auditeeritud meedet üheks meetmeks, millega kaasneb suurem tähelepanu toetusesaajatele, toetuskõlblikkuse tingimuste täiustamine ja makseid käsitlevate eeskirjade tõhustamine, mis omakorda vähendab kõnealuste meetmetega seotud halduskoormust. Komisjon kavatseb halduskoormust veelgi kahandada lihtsustatud kuluhalduse abil. Selle tagajärjel muudetakse maksete hüvitamise taotlemise, haldamise ja kontrollimise menetlused lihtsamaks nii toetusesaajatele kui ka haldajatele.

90.

Seoses praeguse perioodi eesmärkidega peavad liikmesriigid kindlaks määrama sekkumise põhjendused, eesmärgid, ulatuse ja tegevused. Peale selle peab olema tõendeid selle kohta, et investeerimismeetmete toetus on suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis väljendavad kindlaks-määratud struktuuri- ja territoriaalseid vajadusi ning struktuurilist halvemust (määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43 ja II lisa).

Maaelu arengukavade heakskiitmisel koostab komisjon analüüsi, et hinnata, kas programmid ja meetmed on kooskõlas ühenduse strateegiasuuniste,²¹ asjakohaste riiklike strateegiakavade ja vastavate õigusnormidega²².

Komisjon on teadlik teatavatest puudustest seoses mõõdetavusega ning on soovitanud kehtestada järgmiseks programmitöö perioodiks kõikides liidu prioriteetidega seotud põhivaldkondades ühiste näitajate põhjal sobilikud eesmärgid ning tagada, et liidu prioriteetidega seotud valitud meetmed põhinevad usaldusväärsel sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine.

1. soovitus

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutlusõiguse.

Maaelu arengukavade heakskiitmisel koostab komisjon analüüsi, et hinnata, kas programmid ja meetmed on kooskõlas ühenduse strateegiasuuniste, asjakohaste riiklike strateegiakavade ja vastavate õigusnormidega²³.

²¹ Nõukogu otsus, 20. veebruar 2006, ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniste kohta (programmiperiood 2007–2013), 2006/144/EÜ.

²² Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006 (nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 18).

²³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006 (nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 18).

Kuigi komisjon märgib, et auditeeritud meetmete eesmärgid on laiemad kui tööhõive ja majanduskasvu tõketega seotud turutõrgete kõrvaldamine, nõustub ta, et maaelu arengukavades tuleks esitada mõõdetavad eesmärgid, mis aitavad saavutada poliitilisi eesmäärke.

Komisjon on teadlik teatavatest puudustest asjaomases valdkonnas ning on soovitanud Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondil tugevdada järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020) õigusraamistikku, et kehtestada kõikides liidu prioriteetidega seotud põhivaldkondades eelnevalt kvantifitseeritud eesmärgid. Programmi sisus kirjeldatakse strateegiat ning seda, et liidu prioriteetidega seotud valitud meetmed põhinevad usaldusväärsel sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine. Kui kavandatud programm sellist strateegiat ja piisavaid eesmäärke ei sisalda, ei kiida komisjon seda heaks.

91.

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutlusõiguse. ELi vastuvõetud õigusraamistik on lai ja paindlik ning nii toetuse üksnes teatavate tegevusvaldkondadega piiramise kui ka projektide valimise ja heakskiitmise eest vastutavad liikmesriigid.

Komisjon on seisukohal, et ta peaks jätkama põhiliste toetuskõlblikkuse tingimuste määratlemist ELi tasandil, ent täpsemad toetuskõlblikkuse tingimused ja valikukriteeriumid tuleks kehtestada üksikutes maaelu arengukavades. Komisjon usub, et tema ettepanekutes maaelu arengu poliitika kohta pärast 2013. aastat on sellist lähenemisviisi järgitud. Komisjon esitab aga selles küsimuses täiendavaid suuniseid.

92.

Komisjon leiab, et programmitöö perioodi edenedes paranes ka projektide rakendamine.

Komisjon on teadlik teatavatest probleemidest selles valdkonnas ning on oma ettepanekus ELi maaelu arengu poliitika kohta järgmisel programmitöö perioodil (2014–2020) kehtestanud konkreetse kohustusliku nõude valikukriteeriumide koostamise ja kasutamise kohta (välja arvatud mõni loomadega seotud meede, mille puhul selline kohustuslik kasutamine ei pruugi olla sobilik).

KOMISJONI VASTUSED

2. soovitus

Tunnistada tuleks auditeeritud meetmete laiaulatuslikkust, sest need ei mõjuta mitte üksnes tööhõivet ja sissetulekuid, vaid aitavad kaasa ka maapiirkondade jätkusuutlikkusele.

Komisjon on praegusel programmitöö perioodil mitmel korral rõhutanud vajadust suurema valivuse järele ning on valmis ka edaspidi õhutama liikmesriike seda tagama.

Valikukriteeriumide või samaväärsete suunamismehhanismide kohaldamist uurib komisjon oma kontrollkäikudel ja liikmesriikidele on selle kohta esitatud mitu tähelepanekut. Vajaduse korral soovitab komisjon finantskorrektsioone.

Komisjon nõustub soovitusel ning on ettepanekuga ELi maaelu arengupoliitika kohta programmitöö perioodil 2014–2020 näinud kõikide meetmete puhul ette valikukriteeriumide määratlemise, mille eesmärk on tagada taotlejate võrdne kohtlemine, rahaliste vahendite tõhusam kasutamine ja meetmete suunamine vastavalt liidu maaelu arengu prioriteetidele. Valikukriteeriumide kasutamine soovitakse muuta üldiselt kohustuslikuks isegi juhul, kui kasutatavad rahalised vahendid on piisavad, välja arvatud teatavate kompenseerivate valdkondade ja loomadega seotud meetmete puhul²⁴.

Samuti nõustub komisjon, et liikmesriikide projektide valimise süsteemis tuleks arvesse võtta projektide kvaliteeti ja kasutada minimaalset hindamissüsteemi. Järgmiseks programmitöö perioodiks esitab komisjon liikmesriikidele suunised toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriumide kasutamise kohta.

93.

Õigusaktidega ei ole ette nähtud eelnevat hinnangut selle kohta, kas taotleja vajab toetust. Nõude kohaselt tuleb maaelu arengukavas kindlaks teha vajadused asjaomase valdkonna SWOT-analüüsi põhjal, et suunata toetusi vastavalt kindlaksmääratud territoriaalsetele vajadustele ja struktuursetele puudustele.

Seepärast ei leia komisjon, et tühimõju hindamiseks on piisav, kui küsida toetusesaajalt, kas ta vajab toetust. Tühimõju hindamine on keerulisem ja see peaks moodustama osa programmide hindamisest.

Komisjon leiab, et kui investeerimistoetus on hästi suunatud (kasutades muu hulgas toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriume, abi osatähtsuste eristamist) ning põhineb selgelt kindlaksmääratud lünkadel/vajadustel, on tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise oht minimaalne. Investeerimistoetuse suunamine (määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikkel 43) võeti praegusel programmitöö perioodil kasutusele just selleks, et piirata varasematest hindamistest ilmnenu tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise mõju.

Seoses ümberpaiknemisega ei leia komisjon, et kui toetus toob kaasa turuosa kasvu konkurentide arvelt, oleks see iseenesest majanduslikult ebatõhus. Toetuse tulemusel võivad ettevõtjad muutuda näiteks tõhusamaks (majanduslikult ja/või keskkonnavalaselt), mis võib aidata kaasa maa-majanduse üldisele arengule.

Komisjon on järgmist programmitöö perioodi käsitlevasse ettepanekusse lisanud nõude, mille kohaselt võetakse piisavalt kavandatud meetmete kombinatsioonide või temaatiliste allprogrammide kaudu arvesse piirkonna või allpiirkonna tasandi konkreetsete tingimustega seotud erivajadusi ning pööratakse neile konkreetset tähelepanu.

Samuti on komisjon soovitanud kehtestada kõikides liidu prioriteetidega seotud põhivaldkondades ühiste näitajate põhjal sobilikud eesmärgid ning tagada, et liidu prioriteetidega seotud valitud meetmed põhinevad usaldusväärsel sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine.

²⁴ Õiguslik alus on maaelu arengu määrus ja selle artikkel 49, samuti seotud rakendusaktid / delegeeritud aktid. Vt KOM(2011) 627 (lõplik/2), 19.10.2011.

KOMISJONI VASTUSED

3. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel ning on valmis korraldama koos liikmesriikidega parima tava vahetamise tühimõju ja ümberpaiknemise ohu leevendamiseks.

Õigusaktides on sätestatud, et määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 52 punkti a alusel antava toetuse suhtes kohaldatakse üldisi riigiabi eeskirju. Kõnealuste eeskirjadega nõutakse, et kulud on toetuskõlblikud alates toetuse taotluse esitamisest. See nõue on riigiabieeskirjades sätestatud selleks, et luua vajalikud stiimulid tühimõju vältimiseks²⁵. Kaasrahastatavate meetmete suhtes peaksid kehtima samad eeskirjad kui riigiabi süsteemi alusel teatatud eraldi abikavade suhtes.

Tühimõju hindamisel üksnes toetusesaajate finantssuutlikkuse arvestamisega võib kaasneda oht, et toetatakse elujõuetuid projekte ning suurendatakse ametiasutuste halduskulusid ja toetusesaajate halduskoormust.

94.

Arvesse tuleb võtta liigsete kulutuste riski. Selliseid riske peaksid aitama vähendada abi osatähtsuse määrad.

4. soovitus

Komisjon märgib, et see soovitus on suunatud liikmesriikidele ning et subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtted annavad liikmesriikidele ja piirkondadele märkimisväärse kaalutusõiguse.

Komisjon käsitleb kulude põhjendatuse hindamise küsimust investeerimismeetmetega seotud kontrollkäikude jooksul. Ta kontrollib, kas liikmesriigid on kehtestanud töhüsa süsteemi kulude põhjendatuse hindamiseks. Arvestades selle küsimuse keerukust, jätkab komisjon selle uurimist oma kontrollkäikudel. Samuti jätkab ta arutelusid liikmesriikidega väljaspool vastavuse kontrolli raamistikku.

Kontrollkäikude arv on olemasolevate töötajate arvu tõttu piiratud. Seepärast otsustatakse selliste käikude arv ja ulatus riskianalüüsi põhjal.

²⁵ Komisjoni määruse (EÜ) nr 800/2008 artikkel 8. Selle lõikes 2 on sätestatud: „Käesoleva määruse alusel VKEdele antaval abil loetakse olevat ergutav mõju, kui abisaaja on enne projekti või tegevuse teostamiseks tööalustamist esitanud asjaomasele liikmesriigile abi saamiseks taotluse”.

95.

Tulevase perioodi järelevalve- ja hindamissüsteemi koostamisel võetakse arvesse praegusel perioodil täheldatud puudusi. Tegelikult on korraldusasutustel olnud keeruline koguda oma korrapärase iga-aastase järelevalvetevõtmise käigus vajalikke andmeid ja teostada nõutavaid analüüse seda liiki näitajate (kogulisandväärtus ...) väärtuste kindlakstegemiseks. Seepärast hinnatakse tulevasel programmi töö perioodil tulemusnäitajaid maaelu arengukavade hindamise osana. Seda tehakse muu hulgas iga näitaja kohta täpsemate selgitavate dokumentide (infolehtede) väljatöötamise teel, et vältida väärtõlgendamisest tulenevaid võimalikke lahknevusi andmete kogumisel.

Teabe kogumise ja projektide rakendamise järelevalve eest vastutavad liikmesriigid ning komisjonilt ei saa nõuda selle protsessi aktiivset juhtimist, sest see oleks vastuolus subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtetega.

5. soovitus

Korraldusasutus kehtestab programmi strateegia osana eesmärgid ja nendega seotud sihid programmide tasandil. Projektide tasandil määravad võimalikud toetusesaajad eelnevalt oma taotlustes kindlaks hinnangulised/prognoositud tulemused/väljundid, millega kõnealune projekt aitab programmi eesmärgi saavutada. Kehtestatud sihtide saavutamisel on aga alati tegemist ebakindluse ja väliste teguritega, mistõttu selliseid sihte peaks olema võimalik vajaduse korral vastavalt kohandada.

Komisjon nõustub soovitusel ja hoolitseb selle eest, et praegu sõnastatava tulevase perioodi ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku²⁶ koostamisel võetakse arvesse praegusel perioodil täheldatud puudusi. Seepärast hinnatakse tulevasel programmi töö perioodil tulemusnäitajaid maaelu arengukavade hindamise osana. Seda tehakse muu hulgas iga näitaja kohta täpsemate selgitavate dokumentide (infolehtede) väljatöötamise teel, et vältida väärtõlgendamisest tulenevaid võimalikke lahknevusi andmete kogumisel.

²⁶ Õiguslik alus on horisontaalse õigusakti ettepaneku artikkel 110, maaelu arengu määruse ettepaneku VII jaotis, samuti seotud rakendusaktid / delegeeritud aktid. Vt KOM(2011) 628 (lõplik/2), 19.10.2011, ja KOM(2011) 627 (lõplik/2), 19.10.2011.

KOMISJONI VASTUSED

Järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) koostab komisjon koos liikmesriikidega sellise ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku, mis võimaldab iga maaelu arengukava puhul hinnata rakendamisel tehtud edusamme, võrreldes neid programmi jaoks valitud prioriteetide ja põhivaldkondade kohta ühiselt määratletud sihtnäitajatega. Selle aluseks on näitajate kava, milles on iga põhivaldkonna kohta kehtestatud eesmärgid ning programmi eesmärkide saavutamiseks kasutatavate meetmete kavandatud väljundid ja kulud. Näitajate kava kajastab iga üksiku programmi kvantifitseeritud sekkumisloogikat täpsemalt kui praegune jäik telgede süsteem.

6. soovitus

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise põhimõtete kohaselt peavad liikmesriigid tagama riikide/piirkondade tasandil tõhusad rakendusmehhanismid ja hästi toimivad haldusmenetlused.

Komisjon soovib liikmesriikidel mitmesugustes olukordades (nt seirekomisjonis ja iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel) lühendada projektide heakskiitmisel ja toetusesaajatele maksete tegemisel esinevaid viivitusi ning talle on teatatud, et olukord on praegusel programmitöö perioodil paranemas.

Järgmiseks programmitöö perioodiks (2014–2020) näeb komisjon ette halduskoormuse täiendava vähendamise lihtsustatud kuluhalduse teel. Selle tagajärjel muudetakse maksete hüvitamise taotlemise, haldamise ja kontrollimise menetlused lihtsamaks nii toetusesaajatele kui ka haldajatele.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 6/2013

Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2013 – 74 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-294-4

doi:10.2865/89053

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid: Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm), delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm), kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm) või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

MAAMAJANDUSE MITMEKESISTAMINE ON ÄÄRMISELT OLULINE MAJANDUSKASVU, TÖÖHÕIVE JA SÄÄSTVA ARENGU EDENDAMISEKS MAAPIIRKONDADES. ARUANDES JÄRELDATAKSE, ET KOMISJON JA LIIKMESRIIGID ON MAAMAJANDUSE MITMEKESISTAMISELE SUUNATUD MEETMETEGA SAAVUTANUD KULUTUSTELE VASTAVAT TULU VAID PIIRATUD MÄÄRAL. SELLE PÕHJUSTASID TOETAMISVAJADUSE SELGE PÕHJENDAMISE JA KONKREETSETE EESMÄRKIDE PUUDUMINE NING LIIGA LAIAD TOETUSKÕLBLIKKUSE JA VALIKUKRITEERIUMID. LIIKMESRIIGID EI ASTUNUD ASJAKOHASEID SAMME, MILLEGA LEEVENDADA TÜHIMÕJU TEKKIMISE, TEGEVUSE ÜMBERPAIKNEMISE NING VAHENDITE EBATÕHUSAST KASUTAMISEST TINGITUD ÜLEKULUTAMISE OHTU. KONTROLLIKODA ANNAB ARUANDES SOOVITUSI, KUIDAS KOMISJON JA LIIKMESRIIGID SAAKSID NEID PUUDUSI PARANDADA.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus



ISBN 978-92-9241-294-4



9 789292 412944