

Eriaruanne

Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-872-1393-8
doi:10.2865/21902

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine

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

Punktid

Sõnastik

I–IX Kokkuvõte

1–15 Sissejuhatus

16–20 Auditi ulatus ja lähenemisviis

21–100 Tähelepanekud

21–35 I osa. Suunised, järelevalve ja parandused: Euroopa Komisjon vastutab selle eest, et ELi maaelu arengu edendamise vahendid kulutatakse otstarbekalt

24–29 Kui auditiga leiti puudusi projektikulude kontrollis, soovitas komisjon rakendada finantskorrektsioone ning julgustas liikmesriike koostama tegevuskavasid

30–31 Kulused oleks saanud paremini hallata, kui komisjon oleks koostanud suunised ning avastanud puudused programmitöö perioodi varasemas etapis

32–35 Komisjoni uuemad algatused on küll saavutanud mõningaid tulemusi, kuid tegevuskavades ei võeta piisavalt arvesse kulude otstarbekust ohustavaid riske

36–55 II osa. Liigsete tehniliste nõuete vältimine: lähenemisviisid, mis tagavad, et toetuse aluseks olevad kulud on mõistlikud

38–42 Toetuste piiramine standardsete tehniliste nõuete maksumusega on lihtne ja mõjus, kui tegemist on mitme sarnase projekti või sarnast tüüpi kuludega

43–55 Muude meetmete puhul, kui see on riskide tõttu põhjendatud, tuleb kavandatud kulused analüüsida, et tagada tehniliste nõuete mõistlikkus

56–87 III osa. Parima hinna saamine: lähenemisviisid, mis tagavad, et heakskiidetud toodete hinnad on mõistlikud

58–63 Võimaluse korral lihtsustatud kulude (või maksimaalsete kulude samal moel) kasutamine vähendab mõjusalt liiga kõrgete hindade riski – seda juhul, kui kulude tase on õigesti määratud

64–74 Projektitaotluses loetletud artiklite hindade võrdlemine sõltumatute hinnaandmetega võib anda kindluse, et hinnad on mõistlikud, kuid seda lähenemisviisi on keeruline kasutada

75–85 Eri tarnijatelt saadud pakkumuste võrdlemine võib olla selge viis turuhindade kindlakstegemiseks, kuid vaja on kaitsemeetmeid manipuleerimise ja pettuste vastu

86–87 Kui tuleb teha otsus, võib väärtusliku kindluse anda sõltumatu eksperdi või ekspertide rühma arvamus, mis võib suurema riskiga juhtumite puhul olla väga kulutõhus lähenemisviis

- 88–92 **IV osa. Olukorra kontrolli all hoidmine pärast projekti heakskiitmist: lähenemisviisid, mis aitavad tagada, et tegelikult hüvitatud kulud on mõistlikud**
- 90–91 Kontrollisüsteemide abil peaks olema võimalik avastada pärast toetuse heakskiitmist projektides tehtud olulised muudatused ja neid kontrollida, et olla kindel, kas hüvitatavad kulud on endiselt mõistlikud
- 92–94 Selged eeskirjad, täpsed deklaratsioonid ja maksete valimi kontrollimine võivad hoida ära hinnaalanduste, soodustuste või tarnijate antud muude eeliste varjamise, mis vähendavad tegelikke kulusid
- 95–100 **V osa. Tõhususe saavutamine: lähenemisviisid, mis aitavad tagada, et nõuete ja kontrollide tase vastab riskitasemele**
- 96–98 Kui riskide tõenäosus ja nende potentsiaalne mõju on vähene, võib kontrollisüsteemid kavandada nii, et need minimeeriks halduskoormuse
- 99–100 Kallimad kuluartiklid, kõrge toetusmääraga projektid ja muud riskitegurid nõuavad sagedasemaid kontrolle

101–111 **Järeldused ja soovitused**

- I lisa.** Euroopa Kontrollikoja koostatud kontrollnimekirjad kontrollisüsteemide ülesehituse hindamiseks seoses maaelu arengu kulusid ohustavate riskidega
- II lisa.** Dokumentaalseks hindamiseks valitud maaelu arengu programmid
- III lisa.** Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine 88 maaelu arengu programmis
- IV lisa.** Ülevaade dokumentaalseks kontrolliks valitud maaelu arengu programmides kasutatud lähenemisviisidest

Komisjoni vastused

Investeeringimeede: meede, mille raames toetatakse masinate ja seadmete soetamist ehitus- või muudeks töödeks, nagu näiteks metsade taasistutamine.

Kontrollisüsteemid: organisatsiooni või programmi haldamiseks loodud süsteemid ja menetlused, mis aitavad eesmärke saavutada.

Lihtsustatud kuluvõimalused: toetused, mis ei ole seotud tegelikult kantud kuludega. Lihtsustatud kuluvõimaluste peamised tüübid on:

- o **standardne ühikukulu:** toetussumma arvutatakse eelnevalt paika pandud ühikukulu alusel.
Näide: maaomanikule anti toetust kohalikest puuliikidest koosneva heki rajamiseks. Standardne ühikumaksumus on heki puhul 50 eurot meeter. Kui maaomanik teeb 100 meetri pikkuse heki, makstakse talle toetust 5000 eurot (50 eurot x 100), vaatamata tegelikult kantud kuludele vajalike taimede ostmiseks ja heki rajamiseks;
- o **kindlamääraline rahastamine:** toetussumma määratakse konkreetsete toetuskõlblike kulude kategooriate kaupa, kohaldades kindlaksmääratud protsenti muule toetuskõlblike kulude kategooriale.
Näide: põllumajandusettevõtja saab uue lauda ehitamiseks toetust 100 000 eurot. Arhitektide ja ehitusjärelvalve kindlaksmääratud tasu on 10%. Põllumajandusettevõtja saab lisaks ehitusele ettenähtud toetusele veel 10 000 eurot arhitektide ja ehitusjärelvalve kulude katteks, sõltumata sellest, millised on tegelikud kulud;
- o **ühekordsed maksed:** kindel toetussumma makstakse konkreetsete tegevuste/väljundite lõpetamisel või tulemuste saavutamisel.
Näide: omavalitsusele eraldatakse ürituse korraldamiseks toetus. Ühekordne summa selliste ürituste jaoks on 10 000 eurot. Omavalitsus saab selle summa, sõltumata tegelikest kuludest, kui on täidetud tingimused osalejate arvu ja ürituse kestuse kohta.

Liikmesriigi ametiasutused: liikmesriigid või nende piirkonnad määravad korraldusasutuse, kes vastutab maaelu arengu programmi kavandamise, rakendamise ja hindamise eest, ning makseasutuse, kes võib mõned nendest ülesannetest üle võtta ning teeb makseid toetusesaajatele.

Maaelu arengu programm: liikmesriigi koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument ELi maaelu arengu poliitika kavandamiseks ja rakendamiseks piirkondlikul või riiklikul tasandil.

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

Programmitöö periood: maaelu arengu programmide hõlmatav periood. Audit käsitleb perioodi 2007–2013. Selle perioodi raames rahastatud projektidele võib makseid teha kuni detsembrini 2015. Perioodi 2014–2020 maaelu arengu programme ei olnud auditi ajal veel heaks kiidetud.

Projekt: investeering, teenus või muu tegevus, milleks soovitakse saada rahalist toetust.

Tegelike kulude hüvitamine: tegelikult kantud kuludel põhinev toetus. Tavaliselt peab toetusesaaja esitama tõendusmaterjalina makstud arved.

Tulemused: projekti rakendamise tulemusel tekkivad otsene mõju või muutused.

Võrdlushinnad: masinate, seadmete, ehitusmaterjalide või ehitus- ja tööjõukulude hind, mille alusel liikmesriigi ametiasutused hindavad projekti toetustaotluses esitatud projektikuluseid.

Väljundid: see, mida projekti rakendamise käigus toodetakse või saavutatakse.

Üleinvesteering: liigne kulutamine ehk kallid ja ebavajalikud üksikasjad või täiendused. Käesolevas aruandes hõlmab see mõiste toodete (või teenuste) soetamist, mis on nõutavast parema kvaliteediga: näiteks luksusauto ostmine soodsa praktilise sõiduki asemel.

I Auditiga kontrolliti ELi maaelu arengu poliitika kulusid. Audit keskendus toetustele, mis on suunatud põllumajandusettevõtjate, ettevõtete, kohalike omavalitsuste ja muude maapiirkondade organisatsioonide rakendavatele investeringutele ja muudele projektidele. Need toetused moodustavad ligi poole perioodiks 2007–2013 kavandatud ELi 100 miljardi euro suurustest kulusidest, ning neid haldavad liikmesriikide ametiasutused komisjoni järelevalve all.

II Kuna kaalul on nii suured summad, soovivad nii EL kui ka liikmesriigid tagada, et maaelu arengu kulud püsivad kontrolli all. See on oluline osa ELi finantsmäärustes nõutavast usaldusväärsest finantsjuhtimisest, mille puhul kõik ELi eelarve haldajad peavad kohaldama säästlikkuse põhimõtet: eraldama toetust vajalike kulusid tegemiseks parima hinnaga.

III Kontrollikoda auditeerib maaelu arengu kulusid igal aastal ning esitab tähelepanekud oma aastaaruandes ja eriaruannetes. Korduvalt on leitud, et liikmesriikide ametiasutused ei taga piisavalt seda, et maaelu arengu edendamiseks määratud toetuste maksmise kulud oleksid mõistlikud. On selge, et valdkonna finantsjuhtimist tuleb parandada. Sel põhjusel uuris kontrollikoda üksikasjalikult asjaomaseid riske ning komisjoni ja liikmesriikide lähenemisviise nende riskidega tegelemisel.

IV Kontrollikoda leidis, et kasutatud lähenemisviisid ei olnud maaelu arengu kulude kontrolli all hoidmisel kuigi mõjusad. Komisjon reageeris enamasti pärast probleemi tekkimist, selle asemel et kohe alguses tagada usaldusväärsete süsteemide loomine. Liikmesriikide kontrollisüsteemid tegelesid ainult mõne säästlikkust ohustava riskiga või siis olid süsteemid puudulikud. Kasutati ka mõjusamaid lähenemisviise, kuid mitte eriti laialdaselt.

V Komisjonil puudusid programmitöö perioodi 2007–2013 alguses suunised ega levitatud ka head tava: komisjon ei kontrollinud enne suuremahuliste toetuste heakskiitmist liikmesriikide süsteemide mõjusust. Selleks ajaks, kui komisjon meetmeid võtma hakkas, oli suurem osa projektitoetustest juba heaks kiidetud. Alates 2012. aastast on komisjon kasutanud aga aktiivsemat ja paremini kooskõlastatud lähenemisviisi. Komisjon keskendus oma järelkontrollides rohkem säästlikkusele, mis peaks parandama järgmise perioodi finantsjuhtimist.

VI Liikmesriikides olid 2014. aastaks kõigi 15 suurema maaelu arengu programmi puhul olemas määrustes nõutavad maaelu arengu kulude kontrollimise peamised süsteemid. Kõikide programmide puhul esines aga puudusi seoses peamiste riskidega, nii et kokkuvõttes ei olnud maaelu arengu toetuste kulude kontrolli siiski kuigi mõjus. Kõigi 88 maaelu arengu programmi teabe analüüs näitab, et olukord on sama terves ELis. Täpsemalt:

- a) liikmesriikide kontrollisüsteemid keskendusid toodete või tööde *hindadele* toetustaotluses, vähem pöörati tähelepanu sellele, kas tooted olid asjakohased või kas toetus oli poliitikaeesmärkide seisukohast kulutõhus. See põhjustab üleinvesteeringu riski ja kuludele mittevastava tulu riski;
- b) toetustetaotlustes esitatud hindade mõistlikkuse kontrollimisel kasutati peamiselt võrdlust teiste tootjate pakkumuste või võrdlushindadega. Kontrollikoda leidis, et mõne liikmesriigi süsteemid ei andnud kindlust kulude põhjendatuse kohta – kasutati näiteks võrdlushindu, mis olid tegelikult turuhindadest 30% kõrgemad;

- c) toetused kiidetakse eelnevalt heaks ning maks-
takse välja siis, kui toetusesaaja on ostnud asja-
omased tooted või teostanud ettenähtud tööd.
Kui projektis tehti pärast toetuse heakskiitmist
muudatusi, oli liikmesriikide mõne süsteemi lün-
kade tõttu võimalik hüvitada ka need kulud, mille
põhjendatust ei kontrollitud;
- d) nõuete ja kontrollide ulatuse puhul ei arvestatud
tavaliselt erinevaid riskitasemeid. Mitu liikmes-
riikide ametiasutust kasutasid nii 10 000 eurose
kui ka miljoni euro suuruse toetuse kontrollimi-
sel samasugust lähenemisviisi. Väiksema riskiga
valdkondade puhul ei kasutatud kuigi laialdaselt
lihtsustamise põhimõtet.

VII

Eelneva alusel jäeldab kontrollikoda, et program-
mitöö perioodil 2014–2020 on märkimisväärselt
palju võimalusi selleks, et saavutada maaelu arengu
projektitoetuste maksmisel tõelist kokkuhoidu, kui
kulude ohjamiseks kasutada paremaid lähenemisviise.
Kokkuhoitud vahendeid saaks kasutada täiendavate
projektide rahastamiseks, mis suurendaks väljundeid
ja tulemusi ning parandaks eesmärkide saavutamist.

VIII

Kontrollikoda leidis ka, et tuvastatud puuduste kõrval-
damiseks on olemas toimivaid ja kulutõhusaid lähe-
nemisviise, millest suurem osa on mõnes liikmesriigis
juba kasutusel.

IX

Sellest tulenevalt soovib kontrollikoda enne uue
programmitöö perioodi kulukohustuste võtmist
komisjonil ja liikmesriikidel tagada, et kõikide maaelu
arengu programmide puhul kasutatavad lähenemis-
viisid võtaksid arvesse käesolevas aruandes kirjel-
datud riske. Selle valdkonna hindamiseks kasutatud
kriteeriumid on esitatud aruande lisas. Liikmesriikide
ametiasutuste tehtav eelhindamine peaks olema selle
protsessi osa. Kontrollikoda soovib ka komisjonil
ja liikmesriikidel kontrollida juba uue programmitöö
perioodi alguses, kas süsteemid toimivad tõhusalt ja
on mõjusad.

Auditi läbiviimise põhjus: parem kontroll maaelu arengu kulutuste üle võib aidata saavutada reaalselt kokkukohaid

01

Auditiga kontrolliti ELi maaelu arengu poliitika kulusid. Audit keskendus toetustele, mis on suunatud põllumajandusettevõtjate, ettevõtete, kohalike omavalitsuste ja muude maapiirkondade organisatsioonide rakendatavatele investeeringutele ja muudele projektidele. Vastavalt ELi määrustes¹ sätestatud reeglitele haldavad toetusi liikmesriikide ametiasutused komisjoni järelevalve all. Üldiselt kiidetakse toetused heaks taotleja esitatud projektikirjelduse ja hindade alusel ning makstakse välja siis, kui taotleja on ostnud asjaomased tooted või teostanud tööd.

02

Programmitöö perioodil 2007–2013 kavatses EL kulutada maaelu arengu edendamisele ligi 100 miljardit eurot. Liikmesriigid plaanisid kasutada oma riigi ja piirkondlikest eelarvetest veel 55 miljardit eurot. Kuna kaalul on nii suured summad, soovivad nii EL kui ka liikmesriigid tagada, et maaelu arengu kulud püsivad kontrolli all. See on keskne osa ELi finantsmäärustes nõutavast usaldusväärsest finantsjuhtimisest, mille kohaselt peavad kõik ELi eelarve haldajad kohaldama mõjususe, tõhususe ja säästlikkuse põhimõtteid.

03

Kontrollikoda leidis aga perioodi 2007–2013 maaelu arengu poliitika auditeerimisel, et riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused ei kontrolli piisavalt, kas projektikulud, mille katmiseks toetusi eraldatakse, on mõistlikud. Komisjon jõudis oma audititöö alusel samadele järeldustele. Üksikasjalikumalt on seda teemat käsitletud punktides 24–26.

04

See näitab, et kulude parem kontrollimine võib aidata saavutada olulist kokkukohaid maaelu arengu projekti-toetuste osas, saavutades samal ajal siiski samad väljundid, tulemused ja eesmärgid. Kontrollikoda on arvamusel, et selline sääst on võimalik. Iga investeerimisprojekti pealt säästetud mõnisada eurot moodustab kokku mitme miljoni euro suuruse säästu: 1% võrra vähem kulutades saaks ELi eelarvest säästa 500 miljonit eurot programmitöö perioodi jooksul². Kokkuhoitud vahendeid saaks kasutada täiendavate projektide rahastamiseks, mis suurendaks väljundeid ja tulemusi ning parandaks eesmärkide saavutamist.

- 1 Programmitöö perioodil 2007–2013 kohaldatakse järgmisi määruseid: nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi toetuse kohta maaelu arendamiseks (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1); komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1974/2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15) ja komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määrus (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad seoses kontrollimenetluse rakendamisega ning nõuetele vastavusega maaelu arengu toetusmeetmete osas (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8). Seda korda nimetatakse eelarve täitmiseks koostöös liikmesriikidega. Komisjon kannab üldvastutust, kuid ei kiida ise toetusi heaks ega tee makseid toetusajaajatele: nende ülesannete eest vastutavad liikmesriikide ametiasutused.
- 2 Investeerimismeetmed moodustavad umbes poole maaelu arengu kavandatud kulutustest.

05

Sarnaseid maaelu arengu meetmeid viiakse ellu ka programmitöö perioodil 2014–2020 ning uute toetuste heakskiitmine algab eeldatavasti 2015. aasta jooksul. Komisjon teeb liikmesriikidega koostööd, et parandada nende kontrollisüsteemide mõjusust ja tagada parem vastavus määrustele. Arvestades väljavaadet, et selle valdkonna finantsjuhtimise parandamine võib tuua kaasa olulise säästu ning ELi eelarve parema kasutamise, otsustas kontrollikoda seda protsessi toetada, viies läbi põhjaliku auditi, mille käigus vaadeldi praegu maaelu arengu kulude kontrollimisel kasutatavaid lähenemisviise³.

Maaelu arengu poliitika: põllumajandusettevõtjatele, väikeettevõtetele, kohalikele omavalitsustele ja muudele maapiirkondade organisatsioonidele maksti üle miljoni toetuse

06

Perioodi 2007–2013 maaelu arengu poliitikat rakendati 88 riikliku või piirkondliku maaelu arengu programmi kaudu kõikjal Euroopa Liidus. Programmid koosnesid mitmest meetmest (toetuskavad), millest igaüks oli suunatud konkreetsetele toetusaajate rühmadele ja projektiliikidele, kasutades selleks toetuskõlblikkuse eeskirju ja projektivaliku kriteeriume. Liikmesriikide ametiasutused panid paika toetusmäärad (määrustes kehtestatud ulatuses), mis varieerusid meetmest sõltuvalt vähem kui 10 protsendist kuni 100 protsendini toetuskõlblikest projektikuludest. Meetmete kaudu püüab EL käivitada ja toetada tegevust, mis edendab poliitikaeesmärkide saavutamist: põllumajanduse ja metsandussektori konkurentsivõime suurendamine, keskkonna ja paikkonna parandamine, elukvaliteedi parandamine maapiirkondades ja maamajanduse mitmekesistamine⁴. Näited rahastatud projektidest on esitatud **1. selgituses**.

- 3 Euroopa Kontrollikoja missioon on kaasa aidata ELi finantsjuhtimise parandamisele, edendada aruandekohustuse täitmist ja läbipaistvust ning tegutseda liidu kodanike finantshuvide sõltumatu välisaudiitorina kontrollib Euroopa Kontrollikoda, et ELi vahendid oleksid õigesti kirjendatud, et neid kogutakse ja kasutatakse kooskõlas asjaspepuutvate eeskirjade ja määrustega ning et neist saadav kasu oleks võimalikult suur. Vt lisaks: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/MissionObjectives.aspx>
- 4 Maaelu arengupoliitika kohta leiab lisateavet komisjoni veebisaidilt: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm

Näiteid maaelu arengu programmidest rahastatud projektidest

Poliitikaeesmärk: põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamine



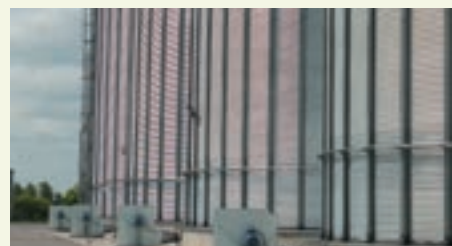
Koolitus põllumajandusettevõtjatele, mida rahastati meetme „Koolitus ja teave” raames (Bulgaaria)



Pihustamismasin, mida rahastati põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme raames (Saksamaa)



Õlgede laotamise seadmetega karjalaut, mida rahastati põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme raames (Luksemburg)



Viljakuivati ja -hoidla, mida rahastati põllumajandustoote-tele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmise meetme raames (Leedu)

Poliitikaeesmärk: keskkonna ja paikkonna parandamine



Tilkkastmise süsteem, mida rahastati põllumajanduse ja metsanduse arenguga seotud taristute meetme raames (Kreeka)



Merimännid, mis istutati metsapotsiaali taastamise meetme raames (Leedu)

Poliitikaeesmärk: elukvaliteedi parandamine maapiirkondades ja maapiirkondade majanduse mitmekesistamine



Lillepood, mida rahastati mikroettevõtete loomise arendamise meetme raames (Rootsi)



Kohvik looduspargis, mida rahastati turismi soodustamise meetme raames (Ühendkuningriik)

07

Suurema osa käesoleva auditiga hõlmatud meetmete puhul (vt punkt 16 auditi ulatuse kohta) hüvitati taotlejale tema kantud heakskiidetud kulud. Tüüpiline toetuse saamise protsess on esitatud **joonisel 1**.

08

Liikmesriikide ametiasutuste peamised meetodid toetustaotlustes esitatud projektikulude kontrollimiseks on esitatud **2. selgituses**.

Joonis 1

Tüüpilised toetuse taotlemise ja saamise etapid



2. selgitus

Taotlustes esitatud projektikulude põhjendatuse kontrollimiseks kasutatud ühised lähenemisviisid



Lihtsustatud näide: põllumajandusettevõtjal on vaja uut 75 hj traktorit. Ta võtab pakkumused kolmelt tarnijalt: nende maksumused on A: 44 000 eurot, B: 46 000 eurot ja C: 48 000 eurot. Ettevõtja valib pakkumuse B ja esitab taotluse maaelu arengu toetuse saamiseks, mis kataks 50% kuludest.

Pakkumuste võrdlemine: liikmesriigi ametiasutused võrdlevad pakkumusi A, B ja C ning otsustavad, kas hüvitamiseks taotletud kulud (pakkumus B: 46 000 eurot) on põhjendatud.

Turu-uuringud: liikmesriikide ametiasutused võtavad ühendust teiste tarnijatega või otsivad veebist sarnaste 75 hj traktorite hindu ja võrdlevad neid pakkumusega B.

Ekspertide arvamus: liikmesriikide ametiasutused küsivad põllumajandusinsenerilt kinnituse, et pakkumus B on mõistlik. Alternatiivina võivad ametiasutused paluda arvamust ka hindamiskomiteelt.

Võrdlushinnad: ametiasutused võrdlevad pakkumust B traktorite eri mudelite hindade andmebaasiga. Kuigi võrdlushind on 45 000 eurot, võidakse siiski kiita heaks pakkumusel B põhinev 23 000 euro suurune toetus, kui 46 000 euro suurust kulu peetakse põhjendatuks. Alternatiivina võivad ametiasutused kasutada võrdlushinda ülempiirina ning kiita heaks toetuse summas 22 500 eurot.

Lihtsustatud kuluvõimalused: selle asemel, et kontrollida, kas pakkumus B on mõistlik, eraldavad liikmesriigi ametiasutused traktori ostmiseks kindlasummalise toetuse (20 000 eurot). See makstakse välja sõltumata traktori tüübist või tegelikest kuludest. Alternatiivina võidakse määrata **maksimaalseks hinnaks** 40 000 eurot traktori kohta ning hüvitada 50% tegelikest kuludest selle summa piires.

09

Peamiste investeerimismeetmete puhul oli keskmine projektkulu ligikaudu 125 000 eurot. Projektkulude katmiseks makstav summa sõltub toetuse määra, kuid meetmeid iseloomustab suhteliselt väikeste toetuste (millest mõned on isegi väiksemad kui 1000 eurot) suur arv ning suurte, üle miljoni euro ulatuvate toetuste väiksem arv. Liikmesriikide ametiasutused loodavad programmitöö perioodi lõpuks heaks kiita ligi 1,4 miljonit toetustaotlust.

Riskianalüüs: toetusmaksed võivad olla liiga suured, kui need põhinevad ebavajalikel kuludel või mittekonkurentsivõimelistel hindadel

10

Nagu eelnevalt kirjeldatud, kehtib säästlikkuse põhimõtte kõikide ELi eelarvest eraldatud toetuste ja maksete suhtes. Säästlikkuse põhimõtte kohaselt tuleb toetused eraldada vajalike kulutuste tegemiseks parima hinnaga. Maaelu arengu projektide puhul tähendab see seda, et asjad, mille soetamiseks toetus eraldatakse, peavad olema sellist liiki, sellise kvaliteedi ja määraga, mida on vaja kavandatud väljundite ja tulemuste saavutamiseks. Selliste kuluartiklite soetamiseks eraldatud toetus peab põhinema kõige madalamal hinnal, millega vastavat tüüpi kuluartiklit on võimalik saada.

11

Enamikul juhtudest katab eraldatud toetus projektkuludest vaid osa ning taotleja peab ülejäänud maksma oma vahenditest, mis motiveerib toetuse taotlejat projektkulusid kokku hoidma. Kui toetusmäär on madal, on motivatsioon kõrge, aga kui toetusmäärad suurenevad, väheneb ka motiveeriv mõju.

12

Igasugune toetus moonutab tegelikku kulude-tulude suhet, mis võib motiveerida taotlejat panema tehnilisse kirjeldusse suurema hinnaga lahenduse kui tegelikult vaja, alates üleinvesteeringutest (vt **sõnastik**) kuni investeeringuteni, mis ei ole proportsioonis projekti elluviimise käigus eeldatavalt saavutatavate väljundite või tulemustega. Sellest tulenevalt valitseb oht, et rahastatud esemete kvaliteet on vajalikust parem ja kogus vajalikust suurem (**liigsete tehniliste nõuete risk**), mis tekitab ELi ja liikmesriikide eelarvele tarbetut kulu.

13

Toetused vähendavad ka taotleja motivatsiooni leida parima hinnaga tooted. Taotlejad võivad eelistada kallima hinnaga tarnijat. Äärmuslikel juhtudel võivad taotlejad või tarnijad protsessi manipuleerida, paisutades seeläbi hindu. Kõik see tekitab riski, et toetus võib põhineda hindadel, mis on suuremad nõutavate omadustega esemete madalamast võimalikust hinnast konkurentsivõimelisel turul (**konkurentsivõimetute hindade risk**).

14

On oluline, et liikmesriikide ametiasutuste kasutatav lähenemisviis käsitleks neid riske, sest kuludele mittevastav tulu ning pettused suurendavad eelarvekulu ning kahjustavad lisaks ELi mainet. Tasakaal tuleb aga leida ka kontrollisüsteemide rakendamise kulu ning riskide leevendamisest saadud tulu vahel. Taotlejatele põhjustab kulu toetustaotluse põhjendamiseks nõutava teabe esitamine. Liikmesriikidele põhjustab kulu esitatud teabe kontrollimine ja hindamine. Need kulud peaksid olema proportsioonis riskitasemega: 1 miljoni euro suurune toetus võib õigustada mitmepäevast tööd, kui on vaja kontrollida, et kulud on põhjendatud. 1000 euro suuruse toetuse puhul see nii ei ole.

15

Lisaks valitseb oht, et komisjon ei avasta liikmesriikide kontrollisüsteemide puudusi või ei võta puuduste avastamisel õigeaegselt parandusmeetmeid.

Auditi ulatus: toetuste abil ellu viidud maaelu arengu meetmed

16

Eespool määratletud riskid kehtivad eelkõige maaelu arengu meetmete puhul, mille elluviimiseks eraldatakse toetusesaajale toetust kantud kulude alusel. Audit hõlmabki neid meetmeid, mis moodustavad ligi 50% kogu perioodiks 2007–2013 kavandatud maaelu arengu kuludest⁵ (vt **joonis 2**). Peamised auditeeritud meetmed olid järgmised:

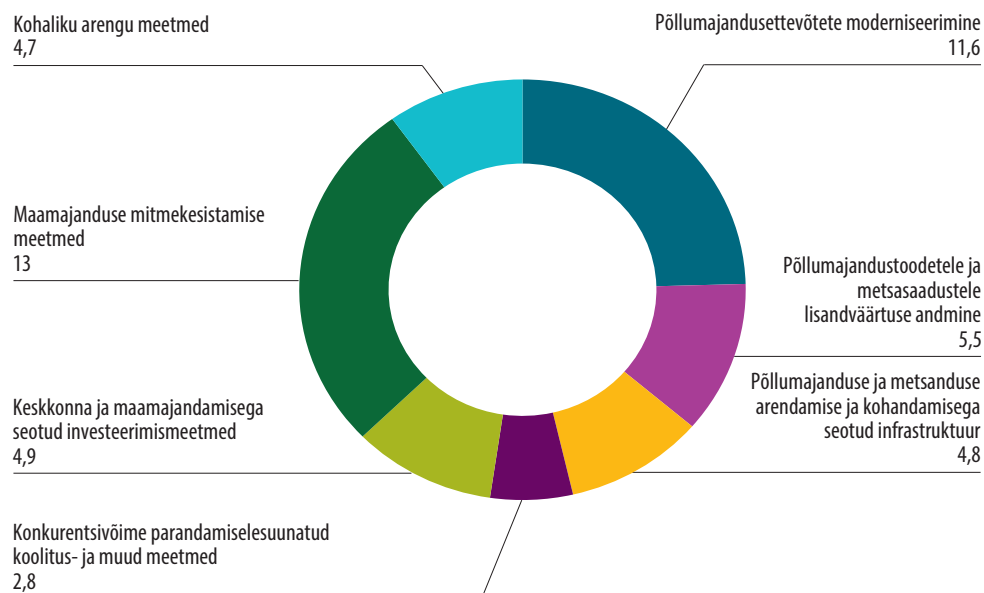
- o põllumajandusettevõtete moderniseerimine;
- o põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmine;
- o põllumajanduse ja metsanduse arengu ja kohanemisega seotud infrastruktuur;
- o koolitus- ja muud meetmed põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamiseks;
- o maa majandamise ja keskkonnaga seotud investeerimismeetmed;
- o maamajanduse mitmekesistamise ja elukvaliteedi parandamise meetmed;
- o LEADERi lähenemisviisi kasutavad kohaliku arengu meetmed.

5 Ülejäänud 50% maaelu arengu kuludest moodustavad peamiselt maksed maaomanikele, mis arvutatakse hektaripõhiselt (näiteks keskkonna kaitsmine ja parandamine). Makstavad summad sisalduvad maaelu arengu programmides ning komisjon kiidab need eelnevalt heaks. Kontrollikoja eriaruanne nr 7/2011 käsitles põllumajanduslikke keskkonnatoetusi, mis on peamine pindalapõhine meede (<http://eca.europa.eu>).

Joonis 2

Auditi ulatus: auditiga hõlmatud meetmed

Kavandatud kulud perioodiks 2007–2013 (miljardites eurodes)



Allikas: Euroopa Komisjon.

Auditi lähenemisviis: keskenduti kontrollisüsteemide kavandamisele ning küsimustike ja dokumentaalsete hindamiste abil suure geograafilise katvuse saavutamisele

17

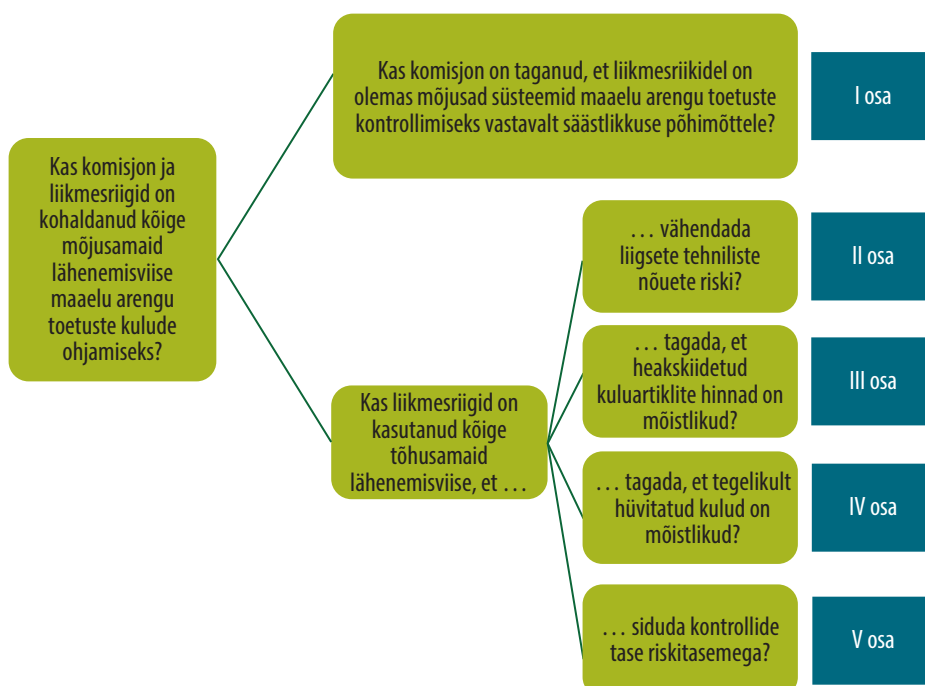
Kontrollikoja tehtud maaelu arengu kulude audititega on korduvalt leitud, et liikmesriikide ametiasutused ei ole piisavalt taganud projektikulude mõistlikkust⁶ (vt punktid 24–25). On selge, et selle valdkonna finantsjuhtimist tuleb parandada. Seetõttu tekkis kontrollikojal küsimus, kas komisjoni ja liikmesriikide kasutatavad lähenemisviisid olid peamisi riske arvestades kõige mõjusamad. Auditi käigus pöörati erilist tähelepanu heaks tavaks

kvalifitseeruvatele lähenemisviisidele, mida ka teised liikmesriigid saaksid kasutada, suurendades seeläbi üldist tulemuslikkuse taset. Selle ulatuse kontrollimiseks esitas kontrollikoda **joonisel 3** esitatud auditiküsimused:

6 Liikmesriigid peavad järgima komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 24 alapunkti d: toetustaotluste halduskontrolli puhul kontrollitakse eelkõige järgmist: [...] esitatud kulutuste põhjendatus, mida hinnatakse nõuetekohase hindamissüsteemi alusel, näiteks võrdluskulude, erinevate pakkumiste võrdluse või hindamiskomitee kaudu.

Joonis 3

Auditiküsimused ja aruande ülesehitus



18

Aruande ülesehitus järgib sama struktuuri nagu alaküsimused: I osa käsitleb komisjoni järelevalverolli. II–V osas vaadeldakse liikmesriikide ametiasutuste eri lähenemisviise peamiste riskide haldamisel.

19

Komisjoni ja liikmesriikide ametiasutuste ametnikest koosnev fookusrühm aitas kontrollikoja meeskonda mõjusaate kontrollisüsteemide ülesehituse peamiste elementide määratlemisel. Selle alusel koostas kontrollikoda kontrollnimekirja, mille abil hinnata kontrollisüsteeme riskide seisukohast (vt **II lisa**). Kontrollikojapoolne tõendusmaterjali kogumine hõlmas varasemate auditileidude põhjal võetud meetmete järelkontrolli⁷, küsimustikku ELi kõigi 88 maaelu arengu programmi juhtidele ning peamiste protseduuride dokumentaalset kontrolli 15 maaelu arengu programmi puhul, mille auditiga hõlmatud meetmete kavandatud kulu oli kõige suurem (vt **II lisa**). Nimetatud 15 maaelu arengu programmi kavandatud kulud moodustavad 64% nendele meetmetele suunatud ELi kulutustest tervikuna. Dokumentaalsete hindamiste läbiviimiseks tehti nelja liikmesriiki lühikesed auditikülastused, intervjuueeriti komisjoni ametnikke ning kontrolliti asjaomaseid dokumente. Auditiga uuriti olemasolevaid süsteeme alates 2013. aasta lõpust kuni 2014. aasta keskpaigani.

Auditi ulatuse ja lähenemisviisi piirangud

20

Auditi käigus tegi kontrollikoda kindlaks korraldusasutuste poolt maaelu arengu kulude mõistlikkuse tagamiseks kasutatud *kontrollisüsteemide ülesehituse* ning analüüsis seda. Isegi kõige paremini kavandatud süsteemid ei pruugi olla mõjusad, kui neid ei rakendata õigesti. Süsteemide rakendamise otstarbekuse kontrollimine ei olnud aga käesoleva auditi eesmärk. Selline lähenemisviis oleks dubleerinud kontrollikoja aastaaruannete ettevalmistamiseks iga-aastaselt tehtavat tööd (vt punktid 24–25).

7 Seal, kus eelnevalt oli tuvastatud puudusi, kontrollis kontrollikoda, kas asjaomase liikmesriigi ametisutused olid oma lähenemisviisi vastavalt muutnud.

I osa. Suunised, järelevalve ja parandused: Euroopa Komisjon vastutab selle eest, et ELi maaelu arengu edendamise vahendeid kulutatakse otstarbekalt

21

Maaelu arengu kuluprogramme haldavad küll 88 liikmesriikide ametiasutust, kuid ELi eelarve täitmise eest lasub lõplik vastutus siiski komisjonil. Eelkõige peab komisjon⁸ kontrollima, kas liikmesriikides on olemas juhtimis- ja kontrollisüsteemid ja kas need toimivad asjakohaselt, ning kas peetakse kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetest (säästlikus, mõjususe ja tõhusus).

22

Õigusaktides loetletakse erinevaid viise, kuidas komisjon saab oma järelevalvefunktsiooni täita: liikmesriigid peavad teavitama komisjoni oma juhtimis- ja kontrollimeetmetest; makseasutused peavad olema akrediteeritud ning riiklikud sertifitseerimisasutused peavad iga-aastaselt esitama aruan-deid, sh kontrollisüsteemide toimimise kohta. Komisjon kohtub regulaarselt liikmesriikide esindajatega. Lisaks peab komisjon sidet iga maaelu arengu programmi korraldusasutusega ja osaleb igal aastal nende ametlikel koosolekutel. Komisjon võtab vastu õigusaktid, milles on ära toodud üksik- asjalikud poliitika rakenduseeskirjad, ning koostab suunised. Komisjonil on ka oma auditiosakond liikmesriikide süsteemide kontrollimiseks. Lisaks võib komisjon valesi kasutatud vahendid tagasi nõuda, kui leitakse, et liikmesriikide ametiasutused ei pea eeskirjadest kinni.

23

Kontrollikoda hindas, kas komisjon kasutas neid meetodeid, tagamaks, et liikmesriikide süsteemid maaelu arengu toetuste kulude kontrollimiseks on mõjusad.

Kui auditiga leiti puudusi projektikulude kontrollis, soovitas komisjon rakendada finantskorrektsioone ning julgustas liikmesriike koostama tegevuskavasid

24

Kontrollikoda vaatab igal aastal läbi juhuslikkuse alusel koostatud suure maksete valimi ning kontrollib valitud kontrollisüsteemide mõjusust. Alates aastast 2011 on kontrollikoda igas aastaaruandes märkinud, et suurem osa süsteeme maaelu arengu kulude otstarbekuse kontrollimiseks ei ole piisavalt mõjusad (vt **joonis 4**). Aastal 2013 leiti, et ükski neljast auditeeritud süsteemist ei olnud selles osas mõjus.

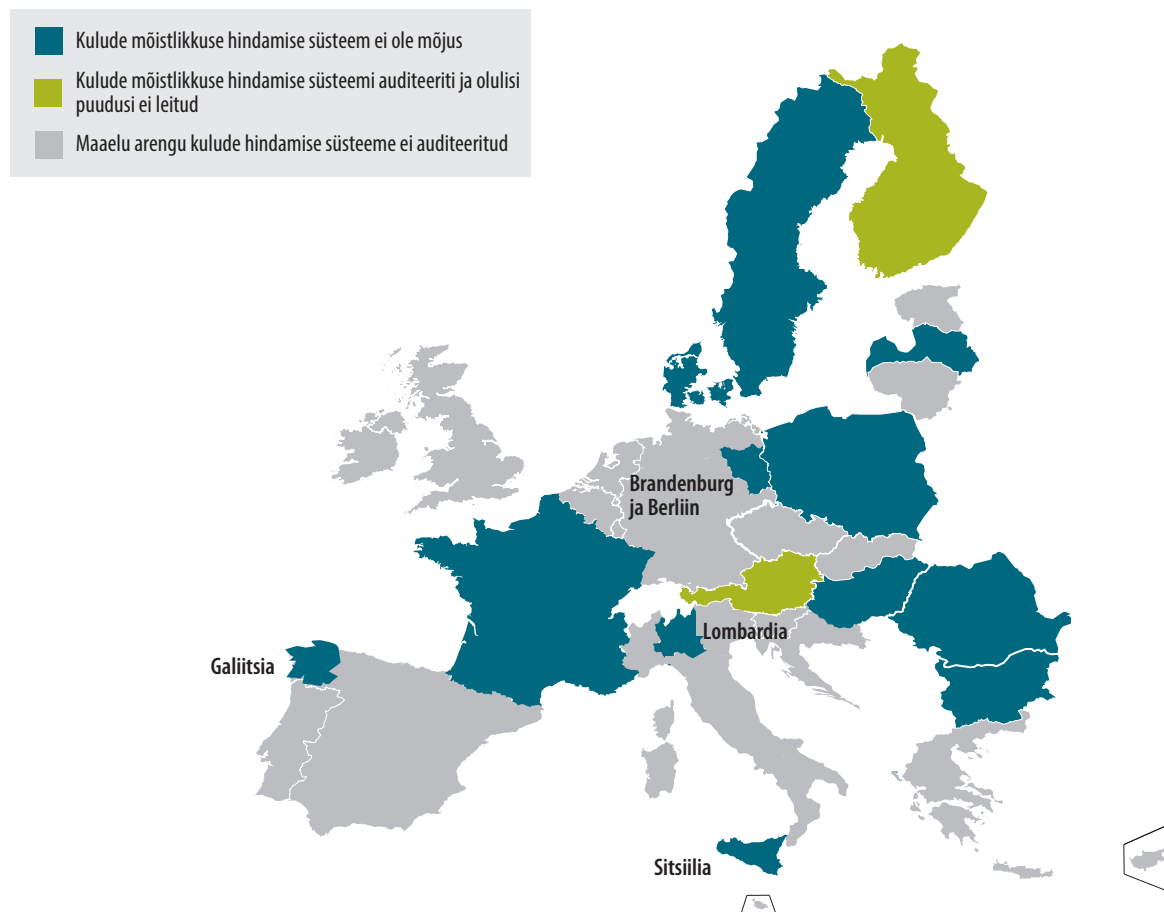
25

2011., 2012. ja 2013. aasta aastaaruannete jaoks tehtud auditite käigus leidis kontrollikoda auditiga hõlmatud meetmete puhul, et kolmandiku maaelu arengu projektide kulude otstarbekust ei kontrollitud piisavalt. Kui toetuse-saajateks olid avaliku sektori asutused, ei vastanud peaaegu pooled maksetest riigihanke-eeskirjadele⁹.

8 See nõue pärineb nõukogu 21. juuni 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1) artikli 9 lõikest 2.

9 Riigihanke-eeskirjad peavad tagama, et avaliku sektori asutused saavad ostetavad tooted ja teenused parima hinnaga, ning peavad tagama ka õiglase konkurentsi ning läbipaistvuse. Eeskirjade järgimata jätmine muudab ebatõenäoliseks selle, et saadud hind on parim võimalikest.

Liikmesriikide või piirkondlike kulude otstarbekuse hindamise süsteemide mõjus



Allikas: Euroopa Kontrollikoja aastaaruanded 2011, 2012, 2013.

26

Komisjonil on ka oma auditikava, mille abil jõuti sarnastele tulemustele nagu kontrollikoja tehtud tulemusaudititega konkreetsete maaelu arengu meetmete kohta¹⁰. Kontrollikoja ja komisjoni auditite eesmärk ei ole küll kvantifitseerida, kui palju oleks võimalik kulude parema kontrolli abil säästa, kuid süsteemides leitud vead ja kõrge veamäär näitavad, et potentsiaalne sääst oleks märkimisväärne.

27

Ülalmainitud auditileidude alusel algatas komisjon menetlused finantskorrektsioonide rakendamiseks. Finantskorrektsioonidega vähendatakse ELi rahastamist asjaomasele liikmesriigile, et kompenseerida tuvastatud puudused. Kaheksas liikmesriigis käimas olevad menetlused tulenevad vähemalt osaliselt sellest, et liikmesriigid ei kontrollinud piisavalt oma maaelu arengu kulusid või ei järginud riigihanke-eeskirju.

10 Eriaruanded nr 5/2010 „Leader-lähenemise rakendamine maaelu arengus”, nr 8/2012 „Põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetuse suunamine”, nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?“, nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutuste vastavat tulu?“, nr 8/2013 „Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist antav metsade majandusliku väärtuse parandamise toetus” (<http://eca.europa.eu>).

28

Kontrollikoja 2011. aasta aastaaruande põhjal palus komisjon liikmesriikidel koostada tegevuskavad, et teha kindlaks vigade põhjused ja panna paika parandusmeetmed. Aastal 2012 koostasid tegevuskava 14 liikmesriiki ja 2013. aastal tegid seda kõik ülejäänud liikmesriigid.

29

Paralleelselt analüüsis komisjon Euroopa Parlamendi palvel kõrge veamäära peamisi põhjuseid ning esitas tulemused 2013. aasta juunis¹¹. Kaks peamist väljatoodud põhjust olid kulude otstarbekuse ebapiisav kontroll ning riigihanke-eeskirjade järgimata jätmine.

Kulusid oleks saanud paremini hallata, kui komisjon oleks koostanud suunised ning avastanud puudused programmitöö perioodi varasemas etapis

30

Programmitöö perioodi 2007–2013 alguses puudusid komisjoni suunised kulude kontrollimise süsteemide kavandamise ja nende süsteemide abil hallatavate riskide kohta. 88 maaelu arengu programmi juhid pidid oma lähenemisviisi ise välja töötama, ilma komisjonipoolse teabeta kohaldatavate standardite kohta. Komisjon ei kontrollinud enne investeerimis-meetmete jaoks suurte toetussummade heakskiitmist piisavalt seda, kas liikmesriikidel on olemas põhjalikud süsteemid toetustaotluste kontrollimiseks. Akrediteerimisprotsessid ja sertifitseerimisasutuste aruanded ei juhtinud õigeaegselt komisjoni tähelepanu ELi eelarve säästlikkust mõjutavatele riskidele.

11 Komisjoni talituste töödokument maaelu arengu poliitika vigade põhjuste hindamise ning parandus- ja ennetusmeetmete kohta (SWD(2013) 244 final).

31

Selleks ajaks, kui esimesed liikmesriigid esitasid oma tegevuskavad (2012. aasta lõpus), oli seitsmeaastasest programmitöö perioodist järel vaid üks aasta. Seega esitati tegevuskavad liiga hilja selleks, et neil võiks kulude põhiosale mõju olla. Näiteks olid Poola ametiasutused selleks ajaks juba heaks kiitnud toetused, mis moodustasid 90% põllumajandusettevõtete moderniseerimise eelarvest (mis on rahaliselt kõige olulisem maaelu arengu meede), ning teistes liikmesriikides oli mitme meetme puhul uute taotluste vastuvõtmine juba lõpetatud.

Komisjoni uuemad algatused on küll saavutanud mõningaid tulemusi, kuid tegevuskavades ei võeta piisavalt arvesse kulude otstarbekust ohustavaid riske

32

Komisjoni auditid ja surve on juba andnud mõningaid positiivseid tulemusi: mitu liikmesriiki teatasid kontrollikojale, et nad on võtnud aastatel 2013 ja 2014 kasutusele uusi menetlusi maaelu arengu projektikulude kontrollimiseks. Liikmesriikide tegevuskavad ei hõlmanud aga kõiki piirkondlikke maaelu arengu programme ega kõiki asjakohaseid meetmeid ning neis ei pakutud iga kord välja muudatusi ka juhtudel, mil audititega oli leitud konkreetseid puudusi¹². Lisaks oli mitmes arengukavas meetmete võtmine lükatud edasi järgmisesse programmitöö perioodi.

33

Alates 2013. aasta algusest korraldab komisjon kaks korda aastas seminare, et arutada põhiküsimusi, ning on palunud liikmesriikide ametiasutustel arendada edasi oma tegevuskavasid. Veebruaris 2014 andis komisjon välja suunised pettuste vältimiseks ning septembris 2014 suunised lihtsustatud kulude kasutamiseks. Suunised on mõeldud programmitöö perioodiks 2014–2020, mille jooksul komisjon julgustab liikmesriike kasutama rohkem lihtsustatud kulusid, mis omakorda loodetavasti vähendab veamäära¹³.

34

Käesoleva auditi ulatusse kuulunud meetmete kuludest põhineb vaid 5% lihtsustatud kuluvõimalustel. Vaatamata tõenditele puuduste olemasolust ei ole komisjon koostanud suuniseid selle kohta, milliseid lähenemisviise kasutada ülejäänud 95% puhul kuludest. See tekitab riski, et kui lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine välja arvata, ei pruugi kõik 88 korraldusastut tuvastada ja rakendada tõhusat lähenemisviisi maaelu arengu toetuste kulude kontrollimiseks.

12 Näited on toodud kontrollikoja 2013. aasta aastaaruandes.

13 Liikmesriikide esindajad on aga mures selle üle, et maaelu arengu meetmete mitmekesisus teeb lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise keerukaks, standardkulude määratlemisega seotud halduskulud võivad olla kõrged, uuringute tegemisele kulub palju aega ning liikmesriike ohustab süsteemsete vigade ja suurte finantskorrektsioonide oht, kui auditiga leitakse, et standardkulud on määratud liiga suureks.

35

Komisjon ja liikmesriigid on tegevuskavades pööranud tähelepanu rakendusemäärustest kinnipidamise parandamisele, vähendades seeläbi ka veamäära. See on ilmselgelt väga oluline ning kontrollikoda on selliseid meetmeid nõudnud juba aastaid. Määruste järgimine ei ole aga eesmärk iseenesest – tähelepanu tuleb pöörata ka usaldusväärse finantsjuhtimise säästlikkuse põhimõttele, mida õigusaktidega saavutada püütakse (vt punktid 2 ja 10). Selles osas puudub isegi parimates kontrollikoja läbi vaadatud tegevuskavades terviklik lahendus säästlikkust ohustavate peamiste riskide leevendamiseks (toetused, mis põhinevad liigsetel tehnilistel nõuetel ja konkurentsivõimetutel hindadel; projektide muutmine pärast nende heakskiitmist; ning riskitaset mitte arvestavad kontrollid). Kontrollikoda vaatleb nimetatud riske ja nende suhtes kohaldatavaid võimalikke lahendusi käesoleva aruande II–V osas.

II osa. Liigsete tehniliste nõuete vältimine: lähenemisviisid, mis tagavad, et toetuse aluseks olevad kulud on mõistlikud

36

ELi kuluprogrammide juhid peavad pidama kinni käesoleva aruande sissejuhatuses kirjeldatud säästlikkuse põhimõttest. Selle põhimõtte kohaselt peavad projektitoetused põhinema mõistlikel hindadel ning ka projekti tehniline kirjeldus (rahastatavad tooted) peab olema põhjendatud. Toetused muudavad kulude-tulude suhet, mis tekitab ohu, et taotlejad võivad lisada projektitaotlusse vajalikust suuremad kulud, alates üleinvesteeringust (vt *sõnastik*) kuni investeeringuteni, mis ei ole proportsioonis eeldatavate tulemustega. Kontrollikoda hindas liikmesriikide kohaldatud lähenemisviisi nimetatud liigsete tehniliste nõuete riskiga tegelemisel.

37

Kõik liikmesriikide ametiasutused kontrollisid küll hindu (vt III osa), kuid vähesed tegid konkreetseid tõendatud kontrolle selle kohta, kas projektide tehnilised kirjeldused on põhjendatud¹⁴. Mõni liikmesriik tegi kaudseid või dokumenteerimata kontrolle (vt punktid 46, 48 ja 53). Mitu liikmesriikide ametiasutust leevendasid teatud tüüpi projektide puhul liigsete tehniliste nõuetega seotud riski seeläbi, et piirasid maksimaalset toetuskõlblikku kulusummat või kasutasid lihtsustatud kuluvõimalusi, nagu näidatud allpool.

14 Üks hea näide pärineb Ühendkuningriigist: Inglismaal kontrolliti, kas välja pakutud ehitusprojekt või varustuse tehniline kirjeldus on antud projekti jaoks põhjendatult kõige asjakohasem.

Toetuste piiramine standardse maksumusega on lihtne ja mõjus, kui tegemist on mitme sarnase projekti või sarnast tüüpi kuludega

38

Liigsete tehniliste nõuete risk tekib siis, kui toetus põhineb taotleja valitud ku-luartiklite maksumusel. Kontrollikoda täheldas, et liikmesriikide ametiasutused saavad seda riski vältida, võrdsustades toetuskõlblikud kulud standardsetele tehnilistele nõuetele vastavatele kuludele. Sellise lähenemisviisi kasutamisel määravad liikmesriigi ametiasutused kindlaks tüüpilise projekti või kulukategooria eeldatavad kulud ning seavad kõikide toetuste ülemmäära vastavalt nendele tüüpkuludele. Näide on esitatud **3. selgituses**.

39

Sellise lähenemisviisi eelis on see, et seda on lihtne rakendada ning selle tulemus on prognoositav: see annab kindluse. See võimaldab liikmesriikide ametiasutustel loobuda koormavatest nõuetest ja kontrollimisest, kas konkreetse projekti tehniline kirjeldus on mõistlik. See ei takista taotlejaid kasutamast kallimaid lahendusi, kuid toetusmaks põhineb standardil ja seega on kulu ELi eelarvele mõistlik.

40

Maaelu arengu projektide puhul on vaja mitmesuguseid ja mõnikord ka uuenduslikke lahendusi, mis hõlmavad mitut eri liiki kulusid. Standardse tehnilise kirjelduse koostamine kõikideks võimalikeks olukordadeks ei ole teostatav. Kõige parem on sellist tehnilist kirjeldust kasutada olukordades, mil on tegemist suure hulga lihtsate projektidega, mille kulud on sarnased.

41

Mitu liikmesriikide ametiasutust järgisid seda lähenemisviisi teatud määral, kohaldades lihtsustatud kulusid või maksimaalseid kulusid. Nimetatud lähenemisviise kirjeldatakse **2. selgituses**. Lihtsustatud kulusid kohaldati 88 maaelu arengu programmist 54 puhul, peamiselt investeeringute puhul maamajandusmeetmetesse, mille eesmärk oli edendada keskkonda, või siis metsade istutamiseks ja haldamiseks. Tüüpiline näide on ühe heki-meetri standardhind, mis arvutatakse standardse tehnilise kirjelduse alusel (näiteks kolm viirpuutaime meetri kohta). Mitu liikmesriikide ametiasutust kehtestasid teatud kategooria projekti väljundite suhtes ka maksimaalse kulu. See erineb standardkulust selles osas, et taotlejale hüvitatakse tegelikud kulud. **4. selgituses** on esitatud näited kulutüüpide kohta, mille puhul liikmesriikide ametiasutused on piiranud toetused standard- või maksimaalse kuluga.

42

Üle poole liikmesriikide ametiasutustest kasutavad lihtsustatud kulusid (ja ülejäänud kasutavad sarnasel viisil maksimaalset ühikukulu), kuid kontrollikoda leidis, et seda tehakse vaid konkreetsete kulutüüpide puhul piiratud arvu meetmete raames (vt **III lisa**) ning see moodustab eelarvest kõigest ligi 5%. Nimetatud meetodeid tuleks kasutada laiemalt ka teiste meetmete ja maaelu arengu programmide puhul.

3. selgitus

Näide toetuskõlblike kulude piiramisest viisil, mis vähendab liigsete tehniliste nõuetega seotud riski: põllukultuuride pihustamise varustuse soetamine Prantsusmaal

Prantsusmaal lisasid põllupihustite soetamise kulude katmiseks toetust taotlevad põllumajandusettevõtjad sageli tehnilisse kirjeldusse lisavarustuse, mis võis moodustada kuni 85% kogukuludest. Prantsuse ametiasutused ei pidanud seda mõistlikuks ning määrasid 2012. aastal sellistele toetusest kaetavatele lisadele ülempiiriks 3000 eurot.

4. selgitus

Kulutüübid, mille puhul liikmesriikide ametiasutused on piiranud toetused standard- või maksimaalse kuluga ja vähendanud seega liigsete tehniliste nõuetega seotud riski**Standardne ühikukulu:**

- hekimeetri kohta (näiteks Prantsusmaal maapiirkondade kultuuripärandi säilitamise ja selle kvaliteedi parandamise meetme raames);
- maaparandus hektari kohta (näiteks Ungaris põllumajandusmaa esmase metsastamise meetme raames).

Maksimaalsed kulud väljundi ühiku või tulemuse kohta:

- ehitatud või renoveeritud hoone ruutmeetri kohta (näiteks Bulgaarias külade uuendamise ja arendamise meetme raames);
- loomade koha kohta (näiteks Prantsusmaal põllumajandusettevõtte moderniseerimise meetme raames).

Maksimaalsed kulud kulukategooria kohta:

- maksimumsumma põllumajandusseadmete liikide kohta (näiteks Prantsusmaal pihustamisseadmete jaoks põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme raames);
- maksimumsumma tehniliste või teostatavusuuringute tegemiseks (näiteks Tšehhi Vabariigis biogaasi projektide kavade koostamiseks põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme raames);
- maksimaalne protsent tasudeks (näiteks Hispaanias (Andaluusia) arhitektide tasudeks põllumajandustoodete ja metsasaaduste lisandväärtuse suurendamise meetme raames).

Tähelepanekud

Muude meetmete puhul, kui see on riskide tõttu põhjendatud, tuleb kavandatud kulusid analüüsida, et tagada tehniliste nõuete mõistlikkus

43

Kui kulused ei piirata standardse tehnilise kirjelduse abil, tuleb tegeleda liigsete tehniliste nõuete riski vähendamiseks. Liikmesriikide ametiasutused kasutasid sellises olukorras kolme peamist lähenemisviisi:

- standardsed kontrollid, et võrrelda kavandatud kulusid võrdlusandmetega;
- projektkirjelduste individuaalsed hindamised;
- eksperdiarvamused.

Standardsed arvutused ja võrdluslustega kõrvutamine aitavad kiiresti tuvastada taotlused, mille tehnilised nõuded on liiga kõrged

44

Kui väiksemad projektid välja arvata, peavad taotlejad esitama oma äriplaanide ja projektkavade kohta materiaalsed ja finantsandmed, mille abil liikmesriikide ametiasutused kontrollivad toetuskõlblikkust ning valivad välja parimad projektid. Nimetatud teave varieerub mõnest arvust kuni täielike äriplaanideni. Liikmesriikide ametiasutused võivad seda teavet kasutada ka selleks, et kontrollida, kas kavandatud projekti kulud on eeldatud väljundeid või tulemusi arvestades mõistlikud: milline on projekti tõenäoline panus maaelu arengu programmi eesmärkide saavutamisse. Näited hõlmavad lihtsaid tasuvusarvutusi või põllumajandusseadmete võimsuse võrdlemist põllumajandusettevõtte suuruse ja liigiga.

45

Liikmesriikide ametiasutused võivad koostada standardsed arvutused ja tabelid, mis võimaldavad töötajatel kiiresti arvutada finantssuhtarve või muid näitajaid ning võrrelda neid võrdlusandmete või hoiatusasemetega. Seda on võimalik teha ilma lisaaga ja vahendeid kulutamata, kasutades teabe järjepidevuse tagamiseks standardseid taotlusvorme. Taotlused, mille näitajad jäävad tavapärasesse vahemikku, ei vaja nii ranget kontrolli, ning neid, mis jäävad vahemikust välja, tuleb kontrollida põhjalikumalt, et saada kindlus kulude mõistlikkuse kohta.

46

Võrdlusluseid võib projektivalikul kasutada ka kulutõhususe (kuludele vastav tulu) kriteeriumina. Näiteks Ühendkuningriigis (Inglismaa) seadsid ametiasutused eesmärgiks, et üldiselt peavad maapiirkondade väikeettevõtteid toetavad projektid looma ühe töökohta 30 000-naelase toetuse kohta. Kui ametiasutuste arvates ei olnud kavandatud projektil kulud eesmärgi arvestades mõistlikud (st olid liiga suured), siis taotlust heaks ei kiidetud. Peamiste investeerimismeetmete puhul analüüsiti 15 kontrollitud maaelu arengu programmi ainult nelja puhul seda, kas kulud olid kavandatud väljundeid või tulemusi arvestades mõistlikud (vt *IV lisa* ja *joonis 5*).

Liikmesriigid, mille ametiasutused võrdlesid kulusid eeldatud väljundite või tulemustega¹

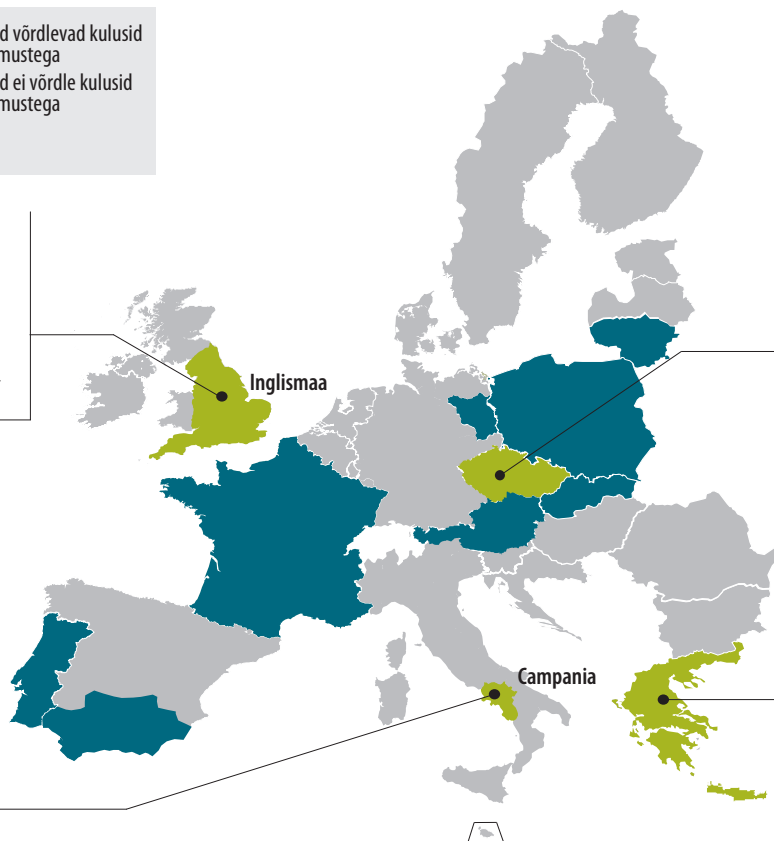
- Liikmesriikide ametiasutused võrdlevad kulusid eeldatud väljundite või tulemustega
- Liikmesriikide ametiasutused ei võrdle kulusid eeldatud väljundite või tulemustega
- Ei hinnata

Maapiirkondade majanduse mitmekesistamine
 Kalkulatsioonides ja võrdlustes kasutatakse võrdlusnäitajaid (kulu loodud töökoha, turismivaldkonna täiendava voodikoha, koolituse läbinud isiku, loodud ettevõtte ja ärikinnisvara m² kohta, investeerin-gute tasuvusaeg ...)

Taastuenergia
 Biogaasihase rajamise projekti juures võrdlevad ametiasutused kogukulude ja tehase installeeritud energiatoot-mis-võimsuse suhet võrdlusnäitajaga.

Investeeringud niisutamise
 Projekti kulutasuvuse hindamiseks kasutatakse näiteks projektikulude ja niisutatud hektarite arvu

Investeeringud niisutamise
 Hindamismenetluses võrreldakse projekti tõhususe kriteeriumi puhul projekti kavandatud kulu niisutatud hektari kohta ning sarnaste projektide jaoks määratletud keskmist kulu



1 Välja arvatud koolitus- ja teabemeede.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja auditileiud.

Projektkirjelduste hindamine võib asjaomase valdkonnaga mitteseotud töötajate jaoks keeruline olla, kuid tavapärase kontrollimine ja üheselt mõistetavad eeskirjad võivad aidata vältida ja avastada liigseid tehnilisi nõudeid

47

Maaelu arengu programmid on väga mitmekesised ning nende puhul ei ole projektidel alati standardseid tulemusi ega väljundeid, mis võimaldaksid kulusid suhtarvude või võrdlusalustega võrdlemise kaudu hõlpsalt hinnata. Lisaks peavad liikmesriikide ametiasutused normist kõrvale kalduvate kirjelduste puhul kaaluma, kas täpsemad tehnilised kirjeldused on põhjendatud konkreetse projekti tingimustega või sellega, et need võimaldavad suuremat kulutõhusust. Selline konkreetsete projektide tehniliste kirjelduste (sh hanketingimused ja edukaks kuulutamise kriteeriumid) analüüs võib olla keerukas ja aeganõudev, kui puuduvad teadmised vastava valdkonna kohta, kuid suuremate toetussummade puhul tasub see end ära.

48

Ligi kaks kolmandikku liikmesriikide ametiasutustest teatas kontrollikoja, et nende töötajad teevad projektkirjelduste tavapärasest kontrolli, kasutades sageli suure hulga projektide läbitöötamisel saadud kogemusi. Kontrollikoja täheldas aga, et nende kontrollide väärtus väheneb, kui ei peeta asjakohast arvestust selle üle, mida kontrolliti ja millist standardit kasutati.

49

Üheselt mõistetavad eeskirjad aitavad konkreetse valdkonnaga mitteseotud töötajatel teha projektitaotluste hindamisel ühtlustatud ja õiglasi otsuseid. Üks sageli esinev konkreetne olukord on selline, mille puhul taotleja esitab mitme tarnija pakkumused koos erinevate tehniliste kirjeldustega: seadmete eri mudelid, erinevad ehitusmeetodid või materjalid, eri ajakavad või erinev müügijärgne hooldus jne. Taotlejad valivad tavaliselt pakkumuse, mis on nende ettevõtte jaoks kõige parema hinna-kvaliteedi suhtega (kuigi seda valikut mõjutab ka toetuse suurus). Kui taotlejad ei vali kõige madalama hinnaga pakkumust, peavad liikmesriikide ametiasutused hindama seda, kas kõrgema hinnaga pakkumuse parem kvaliteet või omadused tagavad ka parema hinna-kvaliteedi suhte poliitikaeesmärke silmas pidades, või on tegemist üleinvesteeringuga.

50

Selleks on projektitaotluste kulusid hindavatel töötajatel vaja selgeid kriteeriumeid, mida kõikidel juhtudel järjepidevalt kasutada. Sellega seoses leidis kontrollikoda üldise puuduse: kriteeriumide asemel esitasid liikmesriikide ametiasutused nimekirja näidetest selle kohta, millised põhjendused võiksid olla vastuvõetavad. Näiteks Saksamaal võetakse arvesse peaaegu igasuguseid mõeldavaid argumente: kvaliteet, hind, tehniline sobivus, keskkonnakvaliteet, käitamise ja hoolduskulud, kasumlikkus, klienditeenindus, tehniline abi või tarnekuupäevad. Inglismaa ja Prantsusmaa ametiasutused kasutavad samasugust lähenemist. Varasemate auditite käigus leidis kontrollikoda, et liikmesriigi ametiasutustele piisas ka ühest nimetatud põhjusest, kuid nad ei analüüsinud kuigi sageli seda, kas see oli täiendavate kulude õigustamiseks küllaldane. Taotleja esitatud põhjendusi hinnatakse küll osaliselt oma äranägemisele tuginedes, kuid projektitoimikutes ei dokumenteeritud, mille alusel taotlusi hindavad töötajad asjaomased lisakulud põhjendatuks lugesid.

51

Alternatiivne meetod, mida kasutas ligi neljandik (21) liikmesriikide 88 ametiasutusest, oli maksta toetust kõige madalama sobiva pakkumuse alusel. Selle lähenemisviisi eeliseks on lihtsus – see on üheselt mõistetav – ning säästlikkus, sest kulu ELi eelarvele on kõige väiksem. Selline lähenemine ei takista taotlejal valimast parima hinna-kvaliteedi suhtega pakkumust, kui see on kallim, kuid toetuse määrab alati kõige madalam pakkumus. Seega maksavad taotlejad lisade eest (nagu parem kvaliteet või pikem garantii) ise, ilma toetuse abita. Eri lähenemisviise kirjeldatakse **5. selgituses**.

52

Kumbki äratoodud lähenemisviis ei ole mõjus, kui taotleja manipuleerib pakkumuste võtmise ja esitamise protsessi, näiteks koostades projektkirjeldused viisil, mis välistab teiste potentsiaalsete tarnijate osalemise. Seda riski käsitletakse III osas „Parima hinna saamine“.

Toetussumma määramisel kasutatavad eri lähenemisviisid: madalaima hinnaga pakkumuse või taotleja valik



Lihtsustatud näide: põllumajandusettevõtjad liikmesriikides X ja Y said pakkumused 200 hj traktoritele kaubamärgiga A, B ja C vastavalt hinnaga 80 000, 90 000 ja 100 000 eurot. Traktorid olid oma funktsioonidelt ühesugused, kuid mõlemad põllumajandusettevõtjad eelistavad kaubamärki C. See on küll kõige kallim, kuid selle väärtus püsib hästi ning traktori saab viie aasta pärast 40 000 euro eest maha müüa. Toetust arvestades on see parema hinna-kvaliteedi suhtega kui traktor A, mille järelturuhind oleks väiksem.

Liikmesriigid X ja Y kiidavad mõlemad heaks toetuse traktori C ostmiseks, kuid toetussumma on erinev. Liikmesriik X kasutab kõige madalama pakkumuse põhimõtet ning annab toetust summas 40 000 eurot (pool kõige madalama hinnaga pakkumusest). Liikmesriik Y kontrollib, et põllumajandusettevõtja on kõrgema hinnaga pakkumuse ära põhjendanud ning annab 50% taotleja valitud pakkumusest (50 000 eurot).

(eurodes)

	Liikmesriik X: toetus põhineb kõige madalamal pakkumusel	Liikmesriik Y: toetus põhineb taotleja valikul
Kõige madalam pakkumus	80 000	80 000
Taotleja valitud pakkumus	100 000	100 000
Heakskiidetud toetusmäär 50%	40 000	50 000

Ekspertihinnangud, kui need on piisavalt sõltumatud, võivad anda kindluse, et tehnilistes kirjeldustes esitatud nõuded on mõistlikud

53

Mitu maaelu arengu programmide projekti hõlmavad sarnast liiki kulusid: põllumajandusmasinad, põllumajanduslikud rajatised, hooned ja maapiirkondade infrastruktuur. Mitme liikmesriigi (sh Ungari ja Itaalia (Campania)) ametiasutused värbavad töötajaid, kellel on vastavate valdkondade kvalifikatsioon (näiteks põllumajandusinsener või inspektor). Sellised töötajad saavad aru tehnilistest kirjeldustest ning kasutavad oma kvalifikatsiooni ja kogemusi, et teha esitatud projektikirjelduste alusel usaldusväärseid otsuseid. Kui kontrollide eesmärk ja järeldused on selged ja tehtud töö dokumenteeritakse, võivad

organisatsioonisiseseid ekspertteadmised anda usaldusväärse ja sõltumatu kindluse selle kohta, et kavandatud kulud on mõistlikud. See võimaldab liikmesriikide ametiasutustel avastada üleinvesteeringute juhtumeid. Kontrollide hoiatav mõju on samuti oluline: kui põllumajandusettevõtja teab, et toetustaotluse vaatab läbi põllumajandusinsener, on liigsete tehniliste nõuete esitamine vähem tõenäoline.

54

Alati ei ole liikmesriikide ametiasutustel selliste kogemustega töötajaid võimalik palgata või ei ole see kulutõhus, eriti kui on liiga vähe konkreetset tüüpi projekte, et seda õigustada. Mõne liikmesriigi ametiasutused (Kreeka ja Leedu) palkavad lepingu alusel eksperdid, et need esitaksid arvamuse valitud projektide tehniliste kirjelduste ja kulude kohta, seda eelkõige nende projektide puhul, millega on seotud konkreetset riskid, kas siis nende suuruse või eriomaduste tõttu, või kuna need jäävad tavapärasest kuluvahemikust välja.

55

Teiste liikmesriikide (nagu Austria ja Ungari) ametiasutused nõuavad taotlejatelt sertifikaati või tunnustatud eksperdi (kvantiteediinspektor) väljastatud tõendit projektikirjelduse kohta. Tegelikult on aga sellistel tõenditel tuginev kindlus piiratud. Ekspertid tegutsevad ilmselgelt kliendi huvides, mis võib olla vastuolus liikmesriigi ja ELi huvidega saavutada poliitikaeesmärgid võimalikult väikese kuluga. Teiseks võib eksperdi esitatud arvamuse eesmärk olla kinnituse andmine selle kohta, et kirjeldus vastab ehituseeskirjadele või muudele tehnilistele nõuetele. See ei ole võimaliku liigsete tehniliste nõuete tuvastamiseks asjakohane ega kasulik.

III osa. Parima hinna saamine: lähenemisviisid, mis tagavad, et heakskiidetud toodete hinnad on mõistlikud

56

Säästlikkuse põhimõtte alusel (vt punktid 2 ja 10) peaks ELi projektide rahastamine põhinema konkreetse projekti tehnilise kirjelduse alusel saadaolevatel kõige madalamatel hindadel. Toetused vähendavad aga taotlejate motivatsiooni otsida parimaid hindu ning nad võivad eelistada kallima hinnaga pakkujat. See tekitab riski, et toetustaotlused võivad põhineda konkurentsivõimetutel hindadel. Kontrollikoda analüüsis viise, kuidas liikmesriikide ametiasutused seda riski väldivad.

57

2013. aasta lõpuks olid kõigi 15 liikmesriigi ametiasutused võtnud kasutusele ametliku süsteemi hindade mõistlikkuse kontrollimiseks. Peamised kohaldatud lähenemisviisid (vt **2. selgitus**) olid järgmised:

- taotluses esitatud kulude võrdlemine sõltumatu hinnateabega (mis saadi turu-uuringute abil, hinnakirjadest või andmebaasidest);
- taotlejale esitatud eri pakkumuste hindamine (sh riigihangete käigus saadud pakkumused);
- ekspertidega konsulteerimine.

Alternatiivse lähenemisviisina kasutati riski leevendamiseks lihtsustatud või maksimaalseid kulusid, et projektikulud kindlaks määrata või neid piirata.

Võimaluse korral lihtsustatud kulude (või maksimaalsete kulude samal moel) kasutamine vähendab mõjusalt liiga kõrgete hindade riski – seda juhul, kui kulude tase on õigesti määratud

58

Nagu kirjeldatud punktides 38–42, võivad toetused põhineda lihtsustatud kuludel, mille on määranud kindlaks liikmesriikide ametiasutused. Selline lähenemine vähendab liigsete tehniliste nõuete riski. Samamoodi võib määrata maksimaalsed kulud väljunditele, tulemustele või kulukategooriatele. Kui kulumäärad on seatud parimate saadaolevate turuhindadega samale tasemele või sellest allapoole, siis on kulu ELi eelarvele mõistlik. Punktides 41 ja 42 leidis kontrollikoda, et üle poole liikmesriikide ametiasutustest kasutavad lihtsustatud kulusid teatud ulatuses ning seda lähenemisviisi saaks veelgi laialdasemalt kasutada.

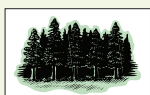
59

Kui on pandud paika *maksimaalne kulu*, hüvitatakse taotlejale kas tegelikult makstud summa või maksimaalne kulu, sõltuvalt sellest, kumb on väiksem. Selline lähenemisviis on ELi ja liikmesriikide eelarvete seisukohast kõige säästlikum. *Lihtsustatud kulu* meetodite kasutamisel võib taotleja aga teoreetiliselt saada toetust tegelikest kuludest rohkem. Kui seda ei juhtu sageli ja tegemist on väikeste summadega, võib lisakulu olla õigustatud, sest lihtsustamisel on omad eelised.

60

Kui maksimaalne kulu on määratud tasemele, mis ületab kehtivad turuhinnad, on selle positiivne mõju väike. Kui lihtsustatud kulu määratakse liiga kõrgeks, tekitab see põhjendamatuid kulusid, nagu näidatud allpool. Seda on kirjeldatud **6. selgituses**.

Maksimaalse ühikukulu ja standardse ühikukulu erinevus



Lihtsustatud näide: uuringule tuginedes on metsa taasistutamise keskmine kulu liikmesriikide ametiasutuste hinnangul 4000 eurot hektari kohta.

Maksimaalse ühikukulu süsteemi kasutades seatakse ülemmääraks 4000 eurot hektari kohta.

Taotleja peab esitama üksikasjaliku ülevaate tegelikult kantud kulude kohta ning liikmesriikide ametiasutused kontrollivad seda. Makse põhineb tegelikel kuludel hektari kohta kuni kindlaksmääratud maksimumsummani.

Standardse ühikukulu süsteemi puhul maksavad liikmesriikide ametiasutused kõikidele taotlejatele sama summa (4000 eurot hektari kohta) sõltumata tegelikest kuludest. See on lihtsustamine nii taotleja jaoks, kes ei pea tõendama, et nende kulud on mõistlikud, ega pea esitama üksikasju tegelikult kantud kulude kohta, kui ka liikmesriigi ametiasutuse jaoks.

Kui maksimumkuluks määratakse 6000 eurot, ei ole sellel positiivset mõju. Kui standardkuluks määratakse 6000 eurot, on tulemuseks enamaksed (vt alltoodud tabel):

(eurodes)

Tegelikud kulud hektari kohta	Toetuse maksmise alus 4000/ha, maksimaalne kulu	Toetuse maksmise alus 4000/ha, standardkulu	Toetuse maksmise alus 6000/ha, maksimaalne kulu	Toetuse maksmise alus 6000/ha, standardkulu
3000	3000	4000	3000	6000
4000	4000	4000	4000	6000
5000	4000	4000	5000	6000

Kui lihtsustatud kulu määr on liiga kõrge, võib see mõjutada kulude säästlikkust tervikuna, mistõttu peavad liikmesriikide ametiasutused tagama kulude asjakohase põhjendatuse, ning neid regulaarselt kontrollima ja kohandama

Komisjon andis välja suunised liikmesriikidele arvutuste usaldusväärsuse tagamiseks. Liikmesriikide ametiasutused saavad vajadusel täiendavat kindlust arvutuste auditeerimise kaudu.

61

Lihtsustatud kulude määrad tuleb eelnevalt paika panna, sest neid on vaja taotluste ettevalmistamiseks ja toetussumma heakskiitmiseks. Summade määramiseks on vaja uuringuid ja prognoose, mis sisaldavad mitut oletust.

62

Saadud summad kehtivad standardolukordades ning võivad mõnele taotlejale pakutavatest hindadest väiksemad või suuremad olla. See võib põhjustada enammakseid, mille puhul toetus ületab tegelikult kantud kulud. Näide on esitatud **7. selgituses**. Sellest tulenevalt peaksid liikmesriikide ametiasutused tagama, et enammaksed oleksid erand. Selleks peavad liikmesriikide ametiasutused regulaarselt testima tegelikest juhtumitest koosnevat valimit, et olla kindel, et lihtsustatud kulude määr on üldiste kehtivate turuhindadega samal tasemel või sellest allpool.

63

Kontrollikoda ei leidnud ühtegi liikmesriikide ametiasutust, mis oleks lihtsustatud kulusid sellisel viisil kontrollinud. Mõni ametiasutus oli aga võtnud kasutusele meetmed maksimaalsete ühikukulude mõistlikkuse tagamiseks. Nimetatud meetmeid on võimalik kohaldada ka lihtsustatud kulude korral. Näiteks Saksamaal (Brandenburg ja Berliin) kohandasid ametiasutused metsade istutamise maksimaalset kulu hektari kohta igal aastal, nii et see moodustaks 85% eelneval aastal tegelikult kantud kulude keskmisest.

7. selgitus**Teoreetilistel arvutustel põhinevad standardset ühikukulud võivad olla kehtivatest turuhindadest suuremad ja põhjustada enammakseid**

Inglismaa 2007. aasta maaelu arengu programm hõlmas standardset ühikukulu suurusega 228 naelsterlingit hektari kohta võsastunud maa haldamiseks mittetootlike investeeringute meetme raames. Nimetatud summa saamiseks toetusid Inglismaa ametiasutused hinnangulisele summale, mis põllumajandusettevõtjal sellise töö tegemiseks kulub. Arvutuse kontrollis üle tunnustatud põllumajanduskolledž. Kontrollikoda auditeeris ühte juhuslikkuse alusel valitud 2012. aasta makset ning leidis, et asjaomane põllumajandusettevõtja oli kasutanud alltöövõtjat, kes tegi töö ära maksumusega 95 naelsterlingit hektari kohta.

Inglismaa ametiasutused ei võtnud meetmeid standardsete ühikukulude regulaarseks võrdlemiseks projektide valimi tegelikult kantud kuludega. Selliste meetmete abil oleks avastatud, et standardkulud ei olnud tegelike kuludega kooskõlas.

Projektitaotluses loetletud artiklite hindade võrdlemine sõltumatute hinnaandmetega võib anda kindluse, et hinnad on mõistlikud, kuid seda lähenemisviisi on keeruline kasutada

Projektide puhul võib kasutada sõltumatu võrreldava hinnateabe saamiseks turu-uuringuid

64

15 dokumentaalseks hindamiseks valitud maaelu arengu programmist (vt *IV lisa*) 11 puhul teostavad liikmesriigi ametiasutused mõnikord turu-uuringuid või võrreldavad sarnaseid projekte, et teha kindlaks, kas taotluses esitatud hinnad on mõistlikud (täiendava kindluse saamiseks kasutatakse seda meetodit sageli koos **2. selgituses** kirjeldatud pakkumuste võrdlemisega). Näiteks Poolas otsivad töötajad hinnainfot internetist, küsivad tarnijatelt kinnitusi hindade kohta või küsivad vastupakkumisi. Kogu selline teave on sõltumatu (ei ole taotleja esitatud) ning on heaks tõendusmaterjaliks olemasolevate hindade kohta.

65

Mõnes liikmesriigis kasutatakse edukalt turu-uuringuid, eelkõige kui on märke riskist, kuid uuringute tegemine on aeganõudev ning võib olla keeruline tõendada, et kõiki taotlusi hinnati järjepidevalt. Seetõttu on teiste liikmesriikide ametiasutused kehtestanud hoopis võrdlushindade süsteemi (vt allpool).

Hindade andmebaaside või loetelude kasutamine võib olla mõjus, kuid see eeldab lähenemisviisi, mis aitaks hallata toetuskõlblike toodete suurt hulka

66

Suurem osa liikmesriikide ametiasutustest (76 asutust 88st) on koostanud hindade andmebaasi vähemalt mõne kululiigi puhul (enamasti põllumajandusmasinad) või viitavad turul saada olevatele hindade andmebaasidele või loeteludele (ehitusmaterjalide ühikuhinnad või ehituskulud). Terves ELis võrreldakse maaelu arengu toetustaotluste kuludest sellisel moel võrdlushindadega umbes neljandikku. Kasutusel on kaks lähenemisviisi. Suurem osa (liikmesriikide 63 ametiasutust) käsitlevad võrdlushindu ülempiirina ning piiravad antava toetuse andmebaasis loetletud individuaalsete toodete võrdlushinnaga. Teise lähenemisviisi puhul käsitletakse võrdlushindu suunistena, nii et ametiasutused võivad kiita heaks ka need toetustaotlused, mille hinnad on võrdlushinnast kõrgemad, kui nad peavad kõrgemat hinda õigustatuks.

67

Potentsiaalsed maaelu arengu projektid on väga erinevad, ning ka nende kulud varieeruvad, ulatudes lihtsatest sisenditest (nt betoon või tööjõud) keerukate arvutitarkvara abil juhitavate seadmeteni. Seega võib tervikliku hindade andmebaasi koostamine ja haldamine olla kulukas, samuti on keeruline tagada, et andmed on usaldusväärsed, ühtsustatud ja ajakohastatud. Ungaris näiteks sisaldab ainuüksi masinate andmebaas 230 000 toodet (mitmesugused mudelid, margid, variandid ja kvaliteediklassid) ning seda tuleb ajakohastada kaks korda aastas (ehitusega seotud kulud on teises andmebaasis).

68

Suuremate maaelu arengu programmide puhul vaadatakse sageli läbi tuhandeid sarnaseid projektitaotlusi ning sellistel juhtudel on andmebaaside kasutamine tõhus viis eeltoodud punktide alusel hindu kontrollida. Kui aga hinnad on loetletud koostisosade või sisendite kaupa (nagu ehitusmaterjalid), võib hindade kontrollimine osutada väga töömahukaks (vt **8. selgitus**). Seetõttu võivad liikmesriikide ametiasutused keskenduda mõne kergesti kontrollitava toote hinnale (nt betoon), kuid jätta tähelepanuta spetsiifilised viimistlusmaterjalid, mille puhul on liiga kõrge hinna esitamise risk suurem. Mõni liikmesriik (Bulgaaria, Prantsusmaa ja Kreeka) vältis seda probleemi, kehtestades väljunditel põhinevad võrdlushinnad (näiteks ehituse suurus või mahutavus tervikuna) Neid hindu võib kasutada maksimumkuludena (vt punkt 41).

8. selgitus

Põllumajandusettevõtete moderniseerimise meetme raames teostatud ehitusprojektide kulude kontrollimiseks kasutatud lähenemisviiside võrdlus: koostisosade hindade kontrollimine (Leedu) ja väljundite kulude kontrollimine (Prantsusmaa)

Leedus tellivad ametiasutused turul teenusena pakutavaid ehitushindade nimekirju. Nendes on ära toodud ehituse liigid, ehitusviisid ja materjalide valik, tüüpkulud vundamendi meetri kohta, kulud katuse ruutmeetri kohta, seina ruutmeetri kohta, aknad, viimistlus, plaadid jne. Projektitaotlust hindavad töötajad võtavad taotlusest kavandatud ehitise üksikasjad ning arvutavad hinnaloendi alusel iga osa maksumuse. Välja arvatud kulud võrreldakse seejärel toetustaotluses esitatud kuludega.

Prantsusmaal on tüüpilised ehituskulud määratud looma või ruut-/kuupmeetri kohta, toetudes eelnevate projektide andmetele. Näiteks 40–60 lehma mahutava lauda hinnanguline maksumus on 2920 eurot lehma kohta. 100 kuupmeetri suuruse betoonist sõnnikuhoidla hinnanguline maksumus on 157 eurot kuupmeetri kohta. Ametiasutused arvutavad projektitaotluses esitatud summa põhjal kiiresti maksumuse lehma või kuupmeetri kohta ning võrdlevad seda kavandatud kuludega.

Andmebaasid ja nimekirjad on kasutatavad vaid siis, kui nendes sisalduvad hinnad on piisavalt lähedal reaalsele turuhindadele**69**

Kümnest kuue maaelu arengu programmi puhul, kus kasutati masinate ja seadmete jaoks võrdlushindu (vt **joonis 6**), olid ametiasutused saanud hinnad tootjatelt ja tarnijatelt või otsinud need välja nende hinnakirjadest või kataloogidest. Näide on esitatud **9. selgituses**. Kaubanduses on aga tavaks pidada läbirääkimisi hinnakirjas toodud hindadelt allahindluse saamiseks ning need võivad olla küllaltki suured (näiteks on ebatavaline maksta uue auto eest hinnakirjas toodud täishind). See tähendab, et hinnakirjade hinnad on tõenäoliselt kehtivatest turuhindadest kõrgemad. Sellest tulenevalt ei ole need võrdlushindadena (või ülemmääradena) kuigi kasulikud, nende abil võib vaid tuvastada ebatavalised olukorrad, mil toetustaotluses esitatud hinnad on tootja pakututest kõrgemad¹⁵.

Muude liikmesriikide ametiasutused panevad võrdlushinnad paika turuuringute alusel või kogudes andmeid heakskiidetud projektitaotlustest ja maksetaotlustest.

- 15 Hinnaandmebaaside koostamine ja haldamine tarnijate hinnakirjade alusel võib aga olla lihtsam kui turuhindade alusel. Sellisel juhul võivad liikmesriikide ametiasutused kasutada hinnakirja puhul koefitsienti turuhindade ühtlustamiseks ning kasutada seda võrdlushinnana või ülemmäärana.

9. selgitus**Tarnijate hinnakirjadel põhinevatest võrdlushindadest (või hindade ülemmääradest) on vähe kasu kulude mõistlikkuse kontrollimisel**

Ungaris on olemas andmebaas põllumajandus- ja metsandusmasinate hindadega, mis saadakse tarnijatelt ja tootjatelt. Taotleja ei pea toetustaotlusega koos tarnijate pakkumusi esitama, kui kõnealused tooted on andmebaasis kirjas. See lihtsustab protsessi. Ungari ametiasutused kiidavad toetustaotlused heaks, kui kulud on andmebaasi hindadega võrdsed või neist väiksemad.

Kontrollikoda võrdles andmebaasi hindu tarnijate poolt taotlejatele esitatud hindadega. 12 kontrollitud pakkumust oli tehtud traktoritele. Keskmiselt olid pakkumused 30% madalamad andmebaasis esitatud hindadest. Ungari ametiasutused vastasid kontrollikojale, et 25–30% andmebaasi hindadest madalamad hinnad ei ole ebatavalised.

Antud olukorras (millesarnast esines ka mujal kui Ungaris) võib toetustaotluse võrdlemine hindade andmebaasiga olla küll kooskõlas rakendusmäärusega (vt punkt 17), kuid see näitab vaid seda, et hinnad ei ületa tarnijate ja tootjate hinnakirjade omasid. See ei näita aga seda, kas hinnad on mõistlikud.

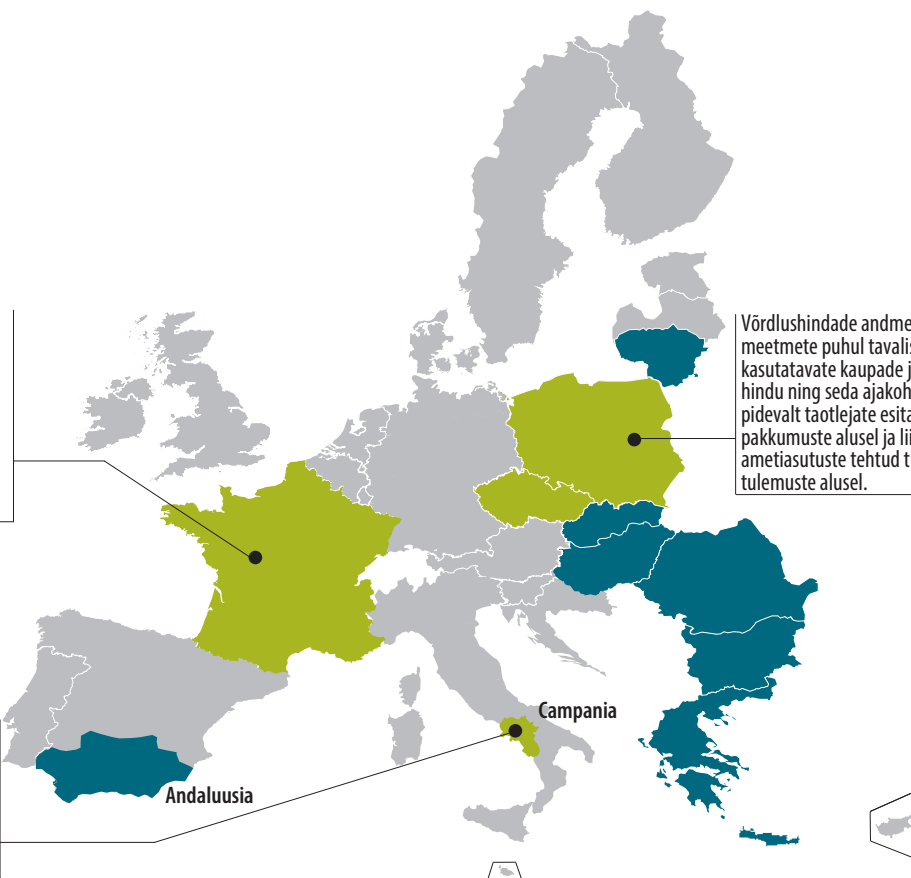
Võrdluskulude või hinna ülempiiri kehtestamiseks kasutatud allikad

- Turuhinnad
- Tarnijate hinnakirjad
- Ei kohaldata/ei hinnata

Põllumajandusettevõtete moderniseerimise meede
 SimCoGuide-veebiandmebaas sisaldab põllumajandusseadmete võrdlushindu. Seda ajakohastab igal aastal seadmete tarnijatest sõltumatu organisatsioon. Andmebaas põhineb jälgitavatel turuhindadel.

Külade uuendamise meede
 Ülemmäärana kasutatakse vastava piirkonna ehitustööde hinnakirja. Hinnakirju ajakohastatakse kord aastas ning need sisaldavad hankemistel põhinevaid keskmisi turuhindu.

Võrdlushindade andmebaas sisaldab meetmete puhul tavaliselt kasutatavate kaupade ja teenuste hindu ning seda ajakohastatakse pidevalt tootlejate esitatud pakkumuste alusel ja liikmesriikide ametiasutuste tehtud turu-uuringute tulemuste alusel.



Allikas: Euroopa Kontrollikoja auditileiud.

70

Kui võrdlushinnad (või ülemmäärad) on liiga kõrged, võib see mõjutada ka käitumist, julgustades taotlejaid pakkuma kuni ülemmäära suuruseid hindu, et saada maksimaalselt suurt toetust. See ei motiveeri kulusid vähendama ja soodustab kokkumängu tarnijatega, et hindu kunstlikult suuremana näidata: näiteks pakkudes toetuskõlbmatuid tooteid või teenuseid toetuskõlbliku toote paisutatud kulude varjus või pakkudes varjatud hinnaalandusi. See võib ka viia tarnijatepoolse konkurentsivastase käitumiseni. Selle riski vältimiseks ei näita mõni liikmesriik (Bulgaaria) hindu võrdlushindade andmebaasi avalikkusele kättesaadavas osas.

71

Nagu lihtsustatud kuludegi puhul, võivad võrdlus- või maksimaalsed hinnad aeguda, ja kui need põhinevad näiteks pealinna ehituskuludel, ei pruugi need kajastada maapiirkondades kasutusel olevaid hindu. Hindade andmebaase tuleks seega regulaarselt ajakohastada ning need peaksid kajastama ka piirkondlikke erinevusi, kui need on märkimisväärsed.

Juhul, kui taotletavate toodete hind ületab võrdlushinna, tuleb teha otsus heakskiidetava toetussumma kohta: selleks on vaja selgeid eeskirju ja kriteeriume

72

Võrdlushinnad ei saa juba oma olemuselt kajastada iga individuaalse projekti teostamise ajal ja kohas kehtivaid turuhindu. Teatavad hinnaerinevused on vältimatud, seda eriti seadmete puhul, kui võrdlushindade andmebaas ei sisalda sama marki ja mudelit, mille kohta taotlus esitati. Kui taotlustes esitatud hinnad ületavad võrdlushindu ja juhul, kui liikmesriikide ametiasutused ei kasuta võrdlushinda ülemmäärana, peavad töötajad otsustama, kas kõrgem hind on mõistlik. Kuna see võib olla keeruline ja aeganõudev, lepitakse väiksemate erinevustega võrdlushindadest ilma edasiste uuringuteta, sest potentsiaalne kulusääst oleks väike.

73

Kui vahe ületab lubatud erinevuse, nõuavad liikmesriikide ametiasutused enamasti taotlejatelt põhjenduse esitamist. Puudusid aga selged kriteeriumid, mille alusel hinnata selliseid põhjendusi, ning hindamist ei dokumenteeritud piisavalt, et oleks arusaadav, miks peeti võrdlushindu ületavaid kulusid mõistlikuks.

74

Mõne liikmesriigi (Prantsusmaa ja Leedu) ametiasutused aga kiitsid automaatselt heaks võrdlushinnast 30–40% suuremad hinnad, nõudmata taotlejalt mingeid selgitusi. Ka ei tehtud eelnevalt kindlaks, kas nii suured erinevused kajastavad ka tegelikult makstavaid hindu olukordades, kus toetus puudub. Kontrollikoda kahtleb, kas 30% võrdlushinnast suuremat hinda võib automaatselt mõistlikuks lugeda ning kas selline tava on kooskõlas säästlikkuse põhimõttega. Keskmise toiduainete töötlemise projekti kulud on näiteks ligikaudu 750 000 eurot. Kui võrdlushind vastab sellele summale, siis eespool kirjeldatud lähenemisviisi kasutades on võimalik ilma küsimusi esitamata kiita heaks täiendav 300 000 euro suurune kulu. Kui võrdlushinnad ise põhinevad hinnakirjadel, mitte reaalsedel turuhindadel (nagu näiteks Leedu puhul), on liiga kõrgete hindade heakskiitmise oht veelgi suurem.

Eri tarnijatelt saadud pakkumuste võrdlemine võib olla selge viis turuhindade kindlakstegemiseks, kuid vaja on kaitsemeetmeid manipuleerimise ja pettuste vastu

75

Maaelu arengu nagu muudegi toetuspõhiste kuluprogrammide puhul kasutatakse sageli meetodit, mille puhul nõutakse taotlejalt tarnijate pakkumuste esitamist tõendamaks, et toetustaotlus põhineb mõistlikel hindadel. Suuremate summade puhul, eriti kui on tegemist riiklike asutustega, võib pakkumused saada ametliku hankemenetluse käigus. Pakkumuste võrdlemine on majanduses levinud tava ning sageli ei tekita see taotlejale lisakoormust. Kui tarnijate vahel on tõeline konkurents, on pakkumuste võrdlemine mõjus vahend näitamaks, et saavutati parim võimalik hind. Liikmesriikide ametiasutused hindavad sel viisil ligi kaht kolmandikku maaelu arengu toetustaotlustest.

Pakkumuste võrdlemise meetod tugineb eeldusel, et eksisteerib reaalne konkurent, nii et kui esitatakse vaid üks pakkumus (või pakkumused ei ole võrreldavad), on vaja alternatiivseid meetodeid hindade mõistlikkuse kontrollimiseks

76

Liikmesriikide ametiasutused nõuavad reeglina taotlejalt kahe või kolme tarnija pakkumuse esitamist koos toetustaotlusega. Mõnikord esitavad aga taotlejad vaid ühe pakkumuse, mis võib olla põhjustatud toote ainulaadsusest (on vaid üks võimalik tarnija) või otsustasid teised tarnijad pakkumust mitte esitada. Ka võib olla põhjuseks pakkumuskuutse taotlejapoolne manipuleerimine, et eelistada teatud tarnijat.

77

Ühe pakkumuse abil ei saa tõendada, et kõnealusele tootele saadi parim võimalik hind. Kontrollikoda täheldas aga, et liikmesriikide ametiasutused on kiitnud heaks ühe pakkumusega projektitaotlusi, kontrollimata, kas hinnad on mõistlikud: ei tehtud turu-uuringuid ega võrreldud teiste projektide või eksperdihinnangutega.

Näited Prantsusmaalt ja Inglismaalt on toodud **10. selgituses**. Inglismaa ametiasutused on võtnud kasutusele meetmed, mis nõuavad selliseid alternatiivseid kontrole juhtudel, mil esitatakse vaid üks pakkumus.

Vajatakse meetmeid, mille abil avastada, ära hoida ja parandada protsesside manipuleerimist teatud tarnija eelistamiseks

78

Pakkumuste võrdlemise meetodi puuduseks on asjaolu, et hinnainfo esitab taotleja, selle asemel et liikmesriigi ametiasutused saaksid need sõltumatu allikast. See tekitab võimaluse, et protsessi manipuleeritakse kõrgema hinnaga tarnija eelistamiseks.

Ametiasutused kiitsid heaks ainsa esitatud pakkumuse ilma täiendavaid kontrole tegemata

Prantsusmaal sai taotleja kaks pakkumust automatiseeritud puuviljade töötlemise tootmisliini tarnimiseks ja paigaldamiseks, kuid esitas ametiasutustele ainult kõige kallima neist, sest see vastas paremini taotleja vajadustele. Prantsusmaa ametiasutused kiitsid pakkumuse heaks ilma kulude mõistlikkust kontrollimata.

Inglismaal esitas taotleja vaid ühe veinivalmistusseadmete tarnija pakkumuse, põhjendades seda asjaoluga, et seadmed olid mõeldud vahuveini tootmiseks ning neid pakub vaid üks tarnija. Inglismaa ametiasutused kiitsid pakkumuse küsimusi esitamata heaks. Kontrollikoja audiitorid aga leidsid ka teisi sarnase varustuse tarnijaid.

79

Põhjused, miks seda tehakse, on mõistetavad: taotleja võib eelistada kallima hinnaga kohalikku tarnijat või töövõtjat, sest on nendega varem edukalt koostööd teinud. Mitu liikmesriiki aktsepteerib selliseid eelistusi põhjendustena kõrgema hinnaga pakkumuse heakskiitmiseks (nt Ungari ja ühe toetuskava puhul Inglismaa). Kontrollikoda on seisukohal, et sellised isiklikud eelistused ei ole piisavaks põhjenduseks toetuse maksmiseks kõrgema hinnaga pakkumuse alusel.

80

Samuti valitseb oht, et taotleja manipuleerib protsessi, koostades projekti tehnilise kirjelduse sellisel moel, et sellele vastab ainult üks tarnija, või siis palub lihtsalt teistel potentsiaalsetel tarnijatel pakkumust mitte esitada. Ekstreemsematel juhtudel võib taotleja isegi tarnijaga koostööd teha ja võltsida pakkumusi või langeda ise konsultantide või tarnijate vahelise kokkumängu ohvriks.

81

Pettused on küll erandlikud, kuid kontrollikoja ja komisjoni audititöö ja ELi Pettustevastase Ameti (OLAF) tõendite põhjal on selge, et seda siiski esineb. Sellegipoolest olid auditi käigus kontrollitud 15 maaelu arengu programmist vaid neli võtnud maaelu arengu toetuste haldamisel kasutusele pettusevastased meetmed. Komisjoni suunistes soovitatakse koolitada töötajaid olema pettuste suhtes valvel, jagama teavet avastatud juhtumite kohta, kasutama ohulipusüsteemi ning kontrollnimekirju võimaliku manipuleerimise avastamiseks.

Üks liikmesriik (Rumeenia) nõudis läbipaistvuse ja konkurentsivõime parandamiseks eraettevõtjatest toetusetaotlejalt tarnijatele mõeldud pakkumuskutsete avaldamist makseasutuse hallataval veebisaidil.

Riigihanke-eeskirjad teevad manipuleerimise ja pettuse varjamise keerulisemaks, kuid ei välista täielikult kõiki riske ega taga kõikidel juhtudel kulude mõistlikkust

82

Avaliku sektori asutused peavad pidama kinni hankemenetlustest, mis on kavandatud saavutama parimat hinda, tagades samas ka õigluse ja läbipaistvuse. Teatud ülemäärasid ületavate hangete puhul kehtivad ELi direktiivid¹⁶. Mõnel juhul võib kasutada läbirääkimistega menetlust ühe tarnijaga, kuid enamasti võtavad avaliku sektori asutused suuremate lepingute puhul pakkumused eri tarnijalt, mida võidakse teha hanketeate avaldamise teel. Kui riigihanke-eeskirju õigesti kohaldatakse, peaksid need vähendama manipuleerimise ja pettuse võimalusi, kuigi, nagu näidatud punktis 25, ei peeta riigihanke-eeskirjadest iga kord kinni.

83

Läbi vaadatud 15 maaelu arengu programmist üheksa puhul (vt **IV lisa**) ei kontrollinud liikmesriikide ametiasutused, kas taotlustes esitatud kulud olid mõistlikud, kui oli järgitud riigihankemenetlust. Siiski ei pruugita ka selliste menetluste kasutamisel saada mitut võrreldavat pakkumust. Selle põhjuseks võib olla konkurentsipuudumine, hanketeadete vähene levitamine või see, et tehniline kirjeldus või lepingutingimused välistasid potentsiaalsete tarnijate osalemise. Kui saadakse vaid üks pakkumus või ei ole

16 Üksikasjalik teave on aadressil http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

need omavahel võrreldavad, ei tõenda hankemenetluse järgimine seda, et valitud pakkumuse hind on mõistlik.

84

Lisaks ei aita riigihankemenetlus iseenesest kuidagi vähendada I osas kirjeldatud liigsete tehniliste nõuete riski. Kontrollikoja ja komisjoni auditite käigus on leitud riigihankeid, mille puhul olid hanketeadetele lisatud liigsed tehnilised nõuded või mille lepingu edukaks kuulutamise kriteeriumides pandi liigset rõhku kvalitatiivsetele aspektidele, võtmata asjakohaselt arvesse kulusid.

85

Seetõttu peavad liikmesriigid juhtudel, kui riigihankemenetluse käigus saadakse vaid üks pakkumus, kui esineb liigsete tehniliste nõuete oht või kui järgitav menetlus on puudulik, tegema täiendavaid kontrolle, et teha kindlaks, kas taotluses esitatud kulud on mõistlikud.

Otsuse tegemisel võib väärtuslikku kindlust anda sõltumatu eksperdi või ekspertide rühma arvamus, mis võib suurema riskiga juhtumite puhul olla väga kulutõhus lähenemisviis

86

Käesoleva aruande punktides 53–55 kirjeldatakse ekspertide kasutamist projektide tehniliste kirjelduste hindamisel. Ekspertid võivad anda samasuguse kindluse hindade mõistlikkuse kohta ning sama arvamus hõlmab nii tehnilist kirjeldust kui hinda. Välisekspertide kasutamine võib olla kulukas, seega on see eriti asjakohane juhtudel, mil finantsrisk on kõrge või kahtlustatakse manipulatsiooni. Leedu juhtum **11. selgituses** näitab, et ekspertide õige kasutamise abil võib saavutada netosäästu nii riigi kui ka ELi eelarves.

87

15 läbi vaadatud maaelu arengu programmist kümne puhul (vt **IV lisa**) suunasid liikmesriikide ametiasutused vähemalt suuremate toetuste taotlused ekspertide rühmale, mis hõlmab tehnilisi eksperte ja/või muid asjaomaste teadmistega isikuid. Sellised ekspertide rühmad vähendavad hindade (ja tehniliste kirjelduste) mõistlikkuse hindamise subjektiivsust.

Asjakohase ekspertide abi kasutamine aitab saavutada netosäästu nii riiklikus kui ka ELi eelarves

Kui toetustaotlused on esitatud suurte summade kohta, kui on esitatud vaid üks pakkumus või on muid riskile viitavaid tegureid, suunavad Leedu ametiasutused projektitaotluse finantskonsultatsioone osutavale ettevõttele, et saada eksperdihinnang kavandatud kulude kohta. Aastatel 2012–2013 suunasid Leedu ametiasutused konsultantidele 214 juhtumit. Konsultandid järeldasid, et taotletud summad ületavad parima võimaliku turuhinna 27 juhul. Leedu ametiasutused arvutasid välja, et iga konsultantidele makstud euro kohta säästsid nad ELi ja riigi vahenditest enam kui neli eurot.

IV osa. Olukorra kontrolli all hoidmine pärast projekti heakskiitmist: lähenemisviisid, mis aitavad tagada, et tegelikult hüvitatud kulud on mõistlikud

88

Nagu eespool kirjeldatud, peavad liikmesriikide ametiasutused kontrollima, kas heakskiidetud toetused põhinevad mõistlikel kuludel. Mõni kulu võib olla aga toetuse taotlemise etapis veel ebaselge, eriti suuremate ehitusprojektide puhul. Mõne liikmesriigi ametiasutustel võib taotluste läbivaatamine võtta mitu kuud, mistõttu ei pruugi taotluse esitamise ajal võetud hinnad projekti alguse ajaks enam kehtida. Ka võib olla muutunud taotleja äriplaan. Sellest tulenevalt ei ole ebatavaline, et kantud kulud erinevad heakskiidetud kulddest: muutuda võivad nii tehnilised kirjeldused kui ka hinnad.

89

Kui taotleja esitab väljamaksetaotluse kantud kulude hüvitamiseks, kaasnevad sellega kolme tüüpi riskid:

- kulud ei ole tegelikke väljundeid ja tulemusi silmas pidades enam mõistlikud: sajale loomale mõeldud lauda ehitamiseks heaks kiidetud kulud ei pruugi olla mõistlikud, kui tegelikkuses ehitati vaid 50 looma mahutav laut;
- projekt viidi ellu muul viisil kui algselt kavandati, nii et taotluses esitatud kirjeldused ja hinnad enam ei kehti: näiteks ehitab põllumajandusettevõtja kivikatuse asemel laudale sama summa eest metallkatuse;
- projekti mõne osa juures saavutatud sääst kasutatakse üleinvesteerimiseks, sest sageli käsitlevad projekti elluvijad heakskiidetud toetust kasutada oleva summana: kui ehitustööde maksumus jääb eraldatud summast allapoole, võidakse kokkuhoitud summa kasutada luksuslikule viimistlusele.

Kontrollikoda analüüsis liikmesriikide ametiasutuste lähenemisviise nende riskide käsitlemisel.

Kontrollisüsteemide abil peaks olema võimalik avastada pärast toetuse heakskiitmist projektides tehtud olulised muudatused ja neid kontrollida, et olla kindel, kas hüvitatavad kulud on endiselt mõistlikud

90

Välja arvatud juhtumid, mil kasutatakse lihtsustatud kulusid, peavad taotlejad tavaliselt esitama toetustaotluse tõendusmaterjalina makstud arved. Liikmesriikide ametiasutused kontrollivad arveid, et teha kindlaks, kas kulude hüvitamine on põhjendatud. Kui tegelikud projektikulud on täpselt sellised nagu taotluses esitatud, ei ole kulude mõistlikkuse tõendamiseks täiendavaid kontrole vaja. Kuid liikmesriikide ametiasutustel peavad olema kasutusel eeskirjad ja kontrollisüsteemid, et avastada heakskiidetud projektikuludes tehtud olulisi muudatusi, ning kontrollida kas kulud on endiselt mõistlikud.

91

Kontrollikoda leidis, et kõigil 15-l liikmesriikide ametiasutusel olid kasutusel meetmed heakskiidetud projektiväljundite ja kulude muudatuste käsitlemiseks. Kasutusel on kaks alternatiivset lähenemisviisi. Esimese lähenemisviisi puhul esitasid ametiasutused projektikulud toetuslepingus sama üksikasjalikult nagu taotluses esitatud kontrollitud kulud: kui kulud kontrolliti toodete kaupa, siis esitati ka toetuslepingus kulud toodete kaupa. Teise lähenemisviisi raames sõlmiti toetusleping projekti kogukulude või laiemate kulukategooriate kohta (nagu ehitus, seadmed ja töötasud), isegi kui kulud olid kontrollitud kuluartikli kaupa. Teine lähenemisviis ei andnud üldiselt asjakohast kindlust, et mainitud kolme riski on arvesse võetud. Lähenemisviis võimaldab selliste kulude hüvitamist, mille mõistlikkust ei ole kontrollitud. Näide on esitatud **12. selgituses**.

12. selgitus

Maapiirkondade väikeettevõtete toetamise meede Inglismaal: projektis tehtud muudatused võimaldasid selliste kulude hüvitamist, mille põhjendatust ei kontrollitud

Taotleti toetust ruumide remontimiseks ja eriseadmete ostmiseks. Taotleja esitas ehitustöödele, seadmetele ja muudele toodetele (sh töötajatele mõeldud köök) mitu pakkumust. Inglise ametiasutused vaatasid need läbi ja kiitsid heaks. Kui taotleja läks seadmeid ostma, avastasid nad tarnija, kes pakkus varasematest pakkumustest oluliselt soodsamat hinda. Kokkuhoitud summa kasutati parkla korrastamiseks ning kallima köögi ostmiseks töötajatele. Kuna heakskiidetud kogukulu ei ületatud, ei kontrollinud Inglismaa ametiasutused täiendavate kulude mõistlikkust.

Selged eeskirjad, täpsed deklaratsioonid ja maksete valimi kontrollimine võivad hoida ära hinnaalanduste, soodustuste või tarnijate antud muude eeliste varjamise, mis vähendavad tegelikke kulusid

92

Suurema osa maaelu arengu programmide puhul peavad taotlejad esitama väljamaksetaotlused koos mahaarvatud soodustustega. Seda võidakse nõuda liikmesriigi üldistes haldusnormides või toetusmeetme rakendamiseeskirjades. 15 kontrollitud maaelu arengu programmist kolme puhul (vt **IV lisa**) nõudsid liikmesriikide ametiasutused taotlejalt ka soodustuste selget deklareerimist väljamaksetaotluses (näiteks valides variandi jah/ei). Heaks tavaks on ka näidete lisamine toetuskava suunistesse, et taotleja teaks, kuidas toimida mitmesuguste allahindluste, soodustuste või muude tarnija pakutavate eeliste puhul, mis vähendavad tegelikku kulu. Sellised lähenemisviisid ei hoiä küll ära tahtlikku pettust, kuid neil võib olla hoiatav mõju. Ühtlasi hõlmavad need ka juhtumeid, mil taotleja ei tule selle peale, et allahindlus või soodustus tuleb väljamaksetaotlusest maha arvata, või ei ole selles kindel.

93

Lisaks selgetele eeskirjadele ja deklaratsioonidele peaksid liikmesriikide ametiasutused kontrollima väljamaksetaotluste tõendamiseks esitatud arveid, et leida allahindlusi, soodustusi või muid eeliseid ning teha kindlaks, kas need on maha arvatud. Kuna need ei pruugi arvel kajastuda (tarnija võib näiteks soodustuse välja maksta aasta lõpus), peaksid liikmesriikide ametiasutused kontrollima ka maksete valimit. Sellised kontrollid on aeganõudvad ning võivad hõlmata ka tarnijatega ühenduse võtmist ja/või tarnija külastamist, et kontrollida nende arvepidamist ning pangatõendeid. Selleks annavad võimaluse ELi õigusaktides¹⁷ sätestatud maksevalimi kohapealsed või järelkontrollid. Selliseid kontrole tegid liikmesriikide 15 ametiasutusest kuus (vt **IV lisa**).

94

Nimetatud kontrollide abil ei ole võimalik avastada ja parandada kõiki varjatud soodustusi või muid eeliseid hõlmavaid juhtumeid, kuid kontrollidel on kaks peamist eesmärki. Esiteks on sel hoiatav mõju: taotlejatepoolne soodustuste varjamine on vähem tõenäoline, kui nad teavad, et neid võidakse kontrollida. Teiseks annab see liikmesriikide ametiasutustele tagasisidet selliste tavade esinemise kohta, nii et liikmesriigid saavad oma kontrollisüsteeme vastavalt kohandada.

17 Komisjoni määrus (EL) nr 65/2011.

V osa. Tõhususe saavutamise: lähenemisviisid, mis aitavad tagada, et nõuete ja kontrollide tase vastab riskitasemele

95

Liigsetest tehnilistest nõuetest või liiga kõrgetest hindadest põhjustatud ebamõistlike kulude hüvitamise võimalik finantsmõju sõltub sellest, kui sageli seda juhtub ja kui suurte summadega on tegemist. Potentsiaalse finantsmõju kasvades peavad sagenema ka kontrollid: need peaksid olema proportsioonis riskitasemega. Ebavajaliku halduskoormuse vältimiseks peaksid taotlejad pidama kinni miinimumnõuetest, mis võimaldavad selliste kontrollide tegemist. Kontrollikoda hindas, kuidas liikmesriikide kohaldatavad lähenemisviisid võimaldavad suhestada nõuete taset ja kontrole riskitasemega.

Kui riskide tõenäosus ja nende potentsiaalne mõju on vähene, võib kontrollisüsteemid kavandada nii, et need minimeeriks halduskoormuse

96

Mida väiksem on toetuse osa projekti kogukuludest (tegelik toetusmäär), seda suurema osa peab taotleja ise oma vahenditest panustama. See suurendab taotleja motivatsiooni saada parim hind ning vähendab soovi tehnilist kirjeldust paisutada. Ükski kontrollitud 15-st liikmesriigi ametiasutusest ei vähendanud aga nõudeid ega kontrole, et need vastaksid madala tegeliku toetusmääraga kaasnevale väiksemale riskile.

97

Kui liikmesriikide ametiasutustel olid kasutada sõltumatud hinnaandmed (näiteks võrdlushindade andmebaasis) või kui nad olid pannud paika maksimaalsed kulud, vähendasid ametiasutused enamasti taotlejatele esitatavaid nõudeid, et need vastaksid väiksemale riskile. Näiteks Ungaris ei pidanud taotlejad esitama toetustaotluse tõendusmaterjaliks pakkumusi, kui soovitud toodete hind oli masinate andmebaasis olemas. Lihtsustatud kulude kasutamisel ei ole vaja kulusid kontrollida, kuid seda lähenemisviisi väga laialdaselt ei kasutatud (vt punkt 42).

98

Suurem osa liikmesriikide ametiasutustest vähendasid nõudeid ja kontrole väga madala hinnaga kuluartiklite puhul: esitamiseks nõuti vähem pakkumusi, pakkumuste asemel aktsepteeriti ka hinnaloetelusid või veebisaidi ekraanipilte, või jäeti väga väikesed individuaalsed ostud toetuskõlblikest kuludest välja. Vähendati ka äriplaanidele ja muule infole kohaldatavaid nõudeid.

Kallimad kuluartiklid, kõrge toetusmääraga projektid ja muud riskitegurid nõuavad sagedasemaid kontrolle

99

Kogu ELis on maaelu arengu investeerimisprojektide keskmine maksumus 125 000 eurot. Nii suure projektkulu puhul nõuavad kõik liikmesriikide ametiasutused kahe või kolme tarnija pakkumusi või võrdlevad kavandatud hindu hindade andmebaasiga. Mõni ametiasutus kontrollib ka, kas tulud vastavad kuludele, teeb hinna-alaseid turu-uuringuid või konsulteerib ekspertidega, nagu eespool kirjeldatud. Vähesed ametiasutused teevad aga täiendavaid või ulatuslikumaid kontrolle, kui toetuskõlblikud projektkulud (ja seega ka toetussummad) on keskmisest oluliselt suuremad, kuigi riskide potentsiaalne mõju on sellisel juhul suurem¹⁸.

100

Kuid risk ei ole suur mitte ainult suurte projektide puhul. Eelkõige tuleb võtta arvesse, et mida kõrgem toetusmäär, seda väiksem on taotleja motivatsioon piirata kulusid, otsides parimat hinda või koostades säästlikumad tehnilised kirjeldused. Kui toetusmäär läheneb 100 protsendile, muutub liigsete tehniliste nõuete ja üleinvesteeringu oht väga suureks, sõltumata sellest, kas taotleja on avaliku või erasektori asutus¹⁹. Ükski kontrollitud 15-st liikmesriigi ametiasutusest ei suurendanud aga nõudeid ega kontrolle, et need vastaksid kõrge toetusmääraga seotud suuremale riskile. Eriti muret tekitav on see siis, kui liikmesriigi ametiasutused ei kontrollinud kulude mõistlikkust, kui taotleja kasutas mõnda riigihankemenetlust. See ei anna kindlust selle kohta, et projektikirjeldused on mõistlikud (punktid 83–85).

- 18 Kui taotleja on avaliku sektori asutus, peab ta suurema väärtusega projektide puhul reeglina kasutama täiendavaid hankemenetlusi ning liikmesriigi ametiasutused peavad kontrollima, kas meetmeid võetakse korrektset.
- 19 Avaliku sektori asutused ja ühendused saavad sageli toetust kuni 100%. Erasektori projektide puhul esineb seda palju harvem, kuid siiski esineb. Näiteks Itaalias (Campania) anti 100% toetust eraettevõtetele põllumajandusettevõtete mitmekesistamise ja maaelu arengu projektideks.

101

Käesoleva auditi käigus uuris kontrollikoda, kas komisjoni ja liikmesriikide kasutatavad lähenemisviisid olid maaelu arengu kulude kontrolli all hoidmisel mõjusad.

102

Kontrollikoda leidis, et kasutatud lähenemisviisid ei olnud kuigi mõjusad. Komisjon reageeris enamasti pärast probleemi tekkimist, selle asemel et kohe alguses tagada usaldusväärsete süsteemide kohaldamine. Liikmesriikide kontrollisüsteemid tegelesid ainult mõne säästlikkust ohustava riskiga või siis olid süsteemid puudulikud. Kasutati ka mõjusamaid lähenemisviise, kuid mitte eriti laialdaselt.

103

Programmitöö perioodi 2007–2013 alguses ei koostanud komisjon suuni-seid ega levitanud head tava. Komisjon ei kontrollinud enne suuremahuliste toetuste heakskiitmist seda, kas liikmesriikide süsteemid olid mõjusad. Selleks ajaks, kui komisjon meetmeid võtma hakkas, oli suurem osa projekti-toetustest juba heaks kiidetud. Alates 2012. aastast on komisjon aga kasutanud aktiivsemat ja paremini kooskõlastatud lähenemisviisi. Komisjon keskendus oma järelkontrollides rohkem säästlikkusele, mis peaks parandama järgmise perioodi finantsjuhtimist.

104

2014. aastaks olid liikmesriikides kõigi 15 suurema maaelu arengu programmi jaoks loodud määrustes nõutavad maaelu arengu kulude kontrollimise peamised süsteemid. Kasutatud meetodid varieeruvad ning kontrollikoda tuvas-tas mitu hästi kavandatud lähenemisviisi teatud riskide haldamisel. Nagu näidatud *IV lisas*, esines aga kõikide programmide puhul puudusi seoses peamiste riskidega, nii et kokkuvõttes ei olnud maaelu arengu toetuste kulude ohjamine siiski kuigi mõjus. Kõigi 88 maaelu arengu programmi teabe analüüs näitab, et olukord on sama terves ELis. Täpsemalt:

- a) liikmesriikide kontrollisüsteemid keskendusid toodete või tööde hindadele toetustaotluses, vähem pöörduti tähelepanu sellele, kas tooted olid asjakohased või kas toetus oli poliitikaeesmärkide seisukohast kulutõhus. See põhjustab üleinves-teerimist ja kuludele mittevastavat tulu;
- b) toetustetaotlustes esitatud hindade mõistlikkuse kontrollimisel kasutati peamiselt võrdlust teiste tootjate pakkumuste või võrdlusi-hindadega. Kontrollikoda leidis, et mõne liikmesriigi süsteemid ei andnud kindlust kulude põh-jendatuse kohta: kasutati näiteks võrdlushindu, mis olid tegelikest turuhindadest 30% kõrgemad;

- c) toetused kiidetakse eelnevalt heaks ning makstakse välja siis, kui toetusesaaja on ostnud asjaomased tooted või teostanud ettenähtud tööd. Kui projekti tehti pärast toetuse heakskiitmist muudatusi, oli mõne liikmesriigi süsteemide lünkade kaudu võimalik hüvitada ka need kulud, mille põhjendatust ei kontrollitud;
- d) nõuete ja kontrollide ulatuse puhul ei arvestatud tavaliselt erinevaid riskitasemeid. Mitme liikmesriigi ametiasutused kasutasid nii 10 000 eurose kui ka miljoni euro suuruse toetuse kontrollimisel samasugust lähenemisviisi. Väiksemate riskide puhul ei kasutatud lihtsustamisvõimalusi kuigi laialdaselt.

105

Kokkuvõtte kasutatud lähenemisviiside puudustest ja lünkadest on esitatud **13. selgituses**.

106

Eelneva alusel järeldab kontrollikoda, et programmitöö perioodil 2014–2020 on veel märkimisväärselt palju võimalusi selleks, et saavutada maaelu arengu projektitoetuste osas tõelist kokkuhoidu, kui kasutada kulude ohjamiseks paremaid lähenemisviise. Kokkuhoitud vahendeid saaks kasutada täiendavate projektide rahastamiseks, mis suurendaks väljundite arvu ja tulemusi ning parandaks eesmärkide saavutamist.

107

Kontrollikoda leidis ka, et tuvastatud riskide vähendamiseks on toimivad ja kulutõhusad lähenemisviisid, millest suuremat osa mõne maaelu arengu programmi raames juba kasutatakse. Neid lähenemisviise on kirjeldatud aruande põhiosas. Ülevaade lähenemisviisidest, mille kohta 15 suurema maaelu arenguprogrammi dokumentaalse uurimise käigus õnnestus küllaldaselt tõendusmaterjali leida, on esitatud **joonisel 7 ja IV lisas**.

108

Kontrollikoda peab positiivseks komisjoni algatust koostada suunised lihtsustatud kulude kasutamiseks (kuigi liikmesriigid on märkinud, et lihtsustatud kulu võimalust tõenäoliselt ei rakendata kuigi laialdaselt, sest maaelu arengu toetused on oma olemuselt väga erinevad). Kontrollikoda kiidab heaks ka komisjoni suuniseid pettustega tegelemiseks ning liikmesriikide tegevuskavad, mis komisjoni algatusel koostati. Kontrollikoja läbivaadatud tegevuskavadest nähtub, et mõnda põhisüsteemi on parandatud, kuid kavades ei ole siiski käsitletud mitu kavandamispuudust, mis on loetletud eespool punktis 105.

Maaelu arengu kulude kontrollisüsteemide kavandamisel leitud peamised puudused

Liigsete tehniliste nõuete oht:

- kui maamajanduse ja koolitusega seotud kulud välja arvata, kasutati vähe võimalust piirata toetused standardkuludega (vt punktid 41 ja 42);
- ei võetud arvesse seda, kas kulud olid eeldatud väljundeid ja tulemusi arvestades mõistlikud. Vähesete liikmesriikide ametiasutused võtsid arvesse toetustaotluste kulutõhusust või kuludele vastavat tulu (vt punkt 46);
- puudus usaldusväärne lähenemisviis liigsete tehniliste nõuete riski osas (vt punktid 48–50).

Risk toetustaotluste heakskiitmiseks liiga kõrgete hindade alusel:

- standardseid ühikukulusid ei kontrollitud, et näha, kas need põhjustasid tegelikkuses liiga suuri toetusmaksid (vt punktid 62–63);
- usaldati võrdlusi hindade andmebaasidega, mille hinnaloetelus olevad hinnad olid enamasti 20–30% tegelikest turuhindadest kõrgemad (vt punktid 69 ja 71);
- kiideti põhjendust nõudmata heaks toetustaotlused, mille hinnad olid võrdlushindadest 30–40% kõrgemad (vt punkt 74);
- ei kasutatud piisavalt kaitsemeetmeid, kui toetuti tarnijate pakkumuste võrdlusele (vt punktid 77–81);
- tugineti riigihankemenetlustest kinnipidamise kontrollimisele (kui seda oli nõutud), kontrollimata seda, kas taotletud kulud olid mõistlikud (vt punktid 83–85).

Risk, et tegelikult hüvitatud kulud ei ole mõistlikud:

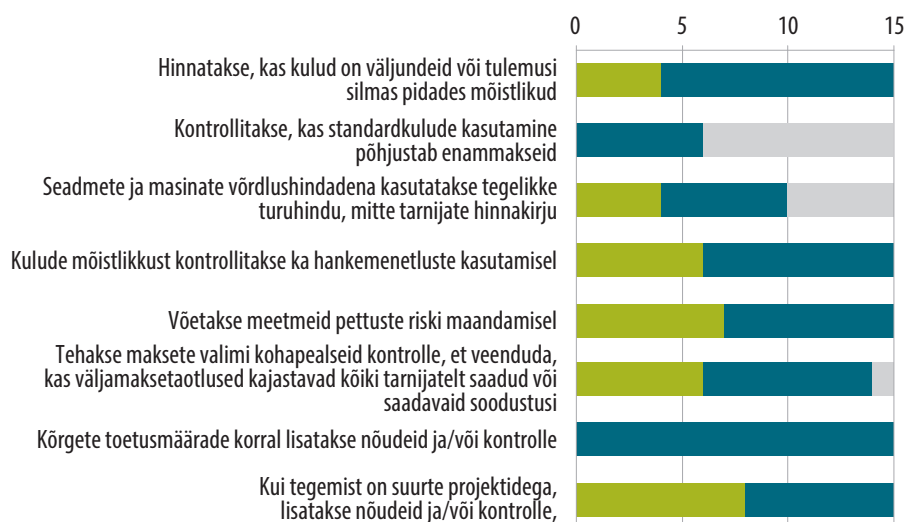
- lüngad menetlustes pärast toetustaotluse heakskiitmist, mis tähendab, et tegelikult hüvitatud kulud võivad erineda mõistlikuna heaks kiidetud kuludest (vt punktid 91 ja 92).

Risk, et nõuete ja kontrollide tase ei ole riskitasandit arvestades piisav:

- nõudeid ja kontrolle ei suurendada, kui toetusmäärad on kõrged (ja taotlejal ei ole motivatsiooni kulusid piirata) või toetused on väga suured (vt punktid 99 ja 100).

Ülevaade 15 auditeeritud maaelu arengu programmis kohaldatud lähenemisviisidest

- Lähenemisviisi järgivad MAPd
- Lähenemisviisi mittejärgivad MAPd
- Lähenemisviisi ei kohaldata/ei hinnata



Allikas: kontrollikoja auditileiud.

Järeldused ja soovitus

109

Sageli töötavad liikmesriikide ametiasutused kontrollisüsteemide üksikasjad (vormid, suunised, menetlused ja kontrollnimekirjad) välja alles siis, kui perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmid on heaks kiidetud. Kui aga kontrollisüsteemid ei käsitle käesolevas aruandes kirjeldatud riske, jäävad puudused tõenäoliselt püsima. Kasutusel on lähenemisviise, mis ei hõlma täiendavate nõuete ja kontrollide lisamist, vaid aitavad suunata tegevuse paremini valdkondadele, kus riskid on kõige suuremad. Kõige paremad kontrollisüsteemid ei ole mitte ainult mõjusad (suunatud säästlikkuse saavutamisele), vaid ka tõhusad, st vastavad riskitasemele.

110

Kavandamise heaks tavaks olevas kontrollnimekirjas (vt **lisa**) on esitatud terviklikud kriteeriumid, mille abil hinnata, kas kontrollisüsteemides võetakse arvesse aruandes kirjeldatud riske. Kontrollikoda **soovitab** komisjonil ja liikmesriikidel enne uue programmi perioodi kulukohustuste võtmist tagada, et maaelu arengu kõikide programmide puhul kasutata- vad lähenemisviisid vastavad nendele kriteeriumidele ja on suunatud kõige suuremate riskidega valdkondadele. Selle protsessi osa peaks olema liikmesriikide ametiasutuste siseauditi talituste (või muude kontrolli- või auditeerimisasutuste) tehtav kontrollisüsteemide **eelhindamine**.

111

Süsteemide hea kavandamine on vaid esimene samm. Oluline on ka see, kuidas süsteeme tegelikkuses rakendatakse. Kontrollikoda **soovitab** komisjonil ja liikmesriikidel kontrollida juba uue programmi perioodi alguses, kas süsteemid toimivad tõhusalt ja on mõjusad aruandes välja toodud riskide valguses.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Rasa BUDBERGYTĚ, võttis käesoleva aruande vastu 26. novembri 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

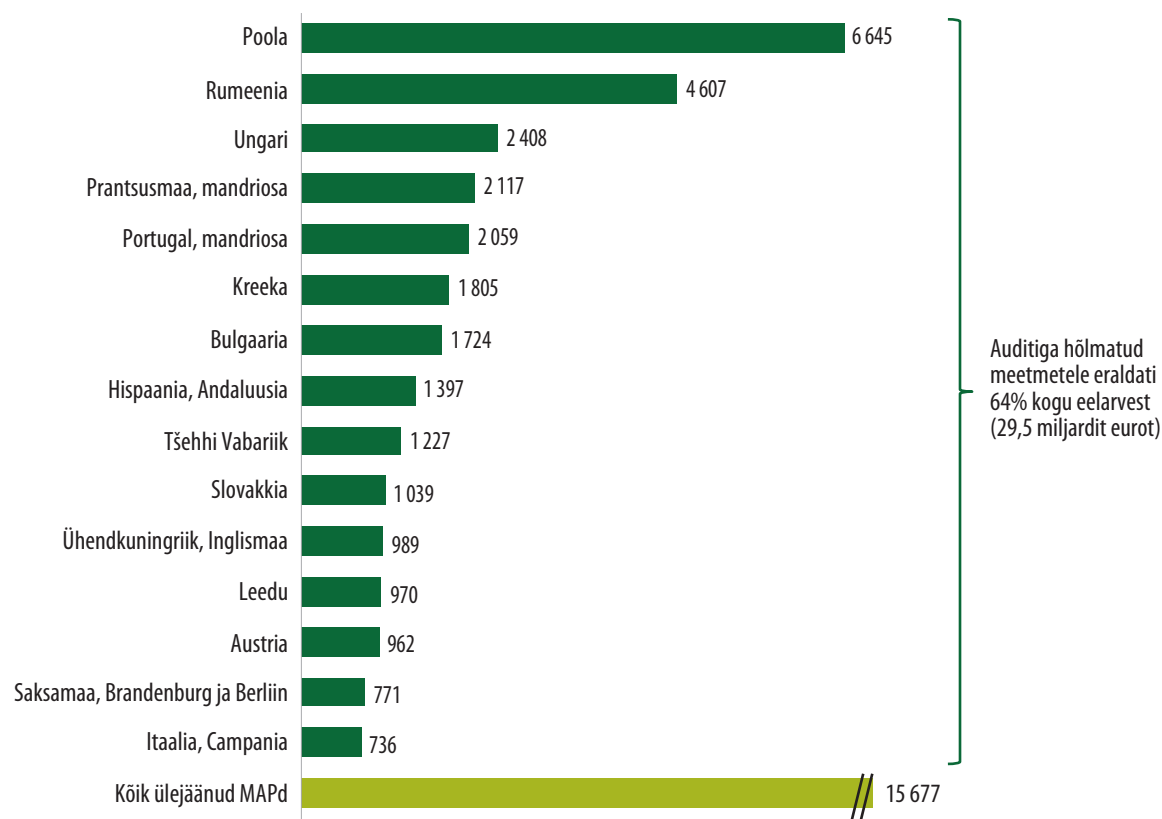
Euroopa Kontrollikoja koostatud kontrollnimekirjad kontrollisüsteemide ülesehituse hindamiseks seoses maaelu arengu kulusid ohustavate riskidega

Risk	Süsteemi omadus	Vt punkt
Liigsed tehnilised nõuded	1. Toetused piiratakse standardse kirjelduse kuludega, kui tegemist on mitme sarnase projekti või sarnast tüüpi kuludega.	38–42
	2. Kavandatud kulusid hinnatakse, et veenduda tehniliste kirjelduste mõistlikkuses:	
	a) tehakse standardkalkulatsioonid ja võrreldakse võrdlusnäitajatega, et teha kiiresti kindlaks liigsete tehniliste nõuetega taotlused;	44–45
	b) hinnatakse kulude mõistlikkust kulutasuvuse või kuludele vastava tulu kriteeriumide suhtes;	46
	c) dokumenteeritakse hinnangud selle kohta, kas kirjeldused on mõistlikud ja mille alusel (võrdlus teiste projektidega, tehniline hindamine või tavapärase otsustamine);	47–48
d) kui toetused ei põhine kõige madalama hinnaga pakkumusel, seatakse selged kriteeriumid, mille abil hinnata, kas kallimate pakkumuste kulud on mõistlikud; dokumenteeritakse lisakulude hindamine;	49–51	
e) kasutatakse sõltumatute ekspertide arvamusi, et saada kindlus kirjelduste mõistlikkuse osas, eelkõige kui projektidega kaasnevad riskid nende suuruse, tehnilise keerukuse või võrdlusandmete puudumise tõttu.	53–55	
Konkurentsivõimetud hinnad	3. Kui võimalik, määratakse kindlaks maksimaalsed kulud või kasutatakse lihtsustatud kuluvõimalusi, kontrollides perioodiliselt, ega need ei ületa üldiselt turuhindu	58–63
	4. Taotluses esitatud toodete hindu võrreldakse sõltumatute andmetega:	
	a) kui see on riski tõttu põhjendatud, kasutatakse turu-uuringuid, et saada projektide kohta sõltumatud võrreldavad hinna-andmed;	64–65
	b) võrdlushindade andmebaase kasutades tuleb kasutada tegelikke turuhindu (või kasutada tarnija hinnakirjade puhul koefitsiente), ajakohastada hindu perioodiliselt ja tagada, et need kajastaksid võimalikke suuri piirkondlikke erinevusi;	66–71
	c) selleks et teha kindlaks, kas suuremad kulud on mõistlikud, tuleb koostada selged eeskirjad ja kriteeriumid, kui taotletav kulu ületab võrdlushinna; tuleb dokumenteerida täiendava kulu hindamine; kui kõrvalekalle võrdlushindadest teatud protsendi ulatuses kiidetakse automaatselt heaks, tuleb tagada, et kasutatud protsendimäär on tegelikke turuhindu arvestades põhjendatud.	72–74
	5. Tarnijate pakkumuste hindamisega seoses kavandada manipuleerimise ja pettuse vastased kaitsemeetmed:	
	a) kui saadakse vaid üks pakkumus või saadud pakkumused ei ole võrreldavad, kasutatakse alternatiivseid meetodeid hindade mõistlikkuse kontrollimiseks;	75–77
	b) kavandatakse meetmed, et hoida ära, avastada ja parandada manipulatsioon konkreetse tarnija eelistamiseks;	78–80
	c) järgitakse komisjoni suuniseid pettuste ennetamiseks ja avastamiseks;	81
	d) kui riigihankemenetluste tulemusel ei saada mitut konkurentsivõimelist pakkumust või kui menetlused viiakse läbi puudulikult, võetakse täiendavaid meetmeid, et teha kindlaks, kas kulud on mõistlikud.	82–85
6. Kui see on kulutasuv, kasutatakse väärtusliku täiendava kindluse saamiseks ekspertide arvamusi:		
a) kui tuleb teha otsus kulude mõistlikkuse kohta, kasutatakse ekspertide või hindamiskomitee arvamust, et saada täiendav kindlus otsuse põhjendatuse kohta;	86–87	
b) kõrge riskitasemega juhtumid suunatakse sise- või välisekspertidele.	86–87	

Risk	Süsteemi omadus	Vt punkt
Projekti muudatused	7. Kavandatakse kontrollisüsteemid, mille abil avastada projektides pärast toetuse heakskiitmist tehtud olulised muudatused ja neid kontrollida, et olla kindel, et hüvitatavad kulud on endiselt mõistlikud:	
	a) nõutakse kulude selget lahtikirjutamist nii toetustaotluses kui väljamaksetaotluses; kulud täpsustatakse toetuslepingus sama üksikasjalikult kui neid kontrolliti;	90–91
	b) seatakse selged eeskirjad ja menetlused selle kontrollimiseks, et olulised muudatused võrreldes heakskiidetud projekti-kuludega on mõistlikud ning kokkuhoitud summasid ei kasutataks üleinvesteerimiseks.	90–91
	8. Koostatakse eeskirjad soodustuste, hüvitiste või muude tarnijate pakutavate tegelikku hinda vähendavate eeliste varjamise vältimiseks:	
a) nõutakse allahindluste, soodustuste või muude eeliste selget deklareerimist maksetaotluses;	92	
b) tehakse maksete valimi täiendavaid kohapealseid kontrole, et avastada varjatud allahindlusi, soodustusi või muid eeliseid.	93–94	
Suhe riskiga	9. Valdcondades, kus riskide tõenäosus ja nende potentsiaalne mõju on vähene, kavandatakse halduskoormust minimeerivad kontrollisüsteemid.	96–98
	10. Suurendatakse nõudeid ja kontrole kallimate kuluartiklite, kõrgema toetusmääraga projektide ja muude riskitegurite puhul.	99–100

Dokumentaalseks hindamiseks valitud maaelu arengu programmid

Perioodil 2007–2013 15 suurema maaelu arengu programmi¹ kavandatud kulud (miljonites eurodes)

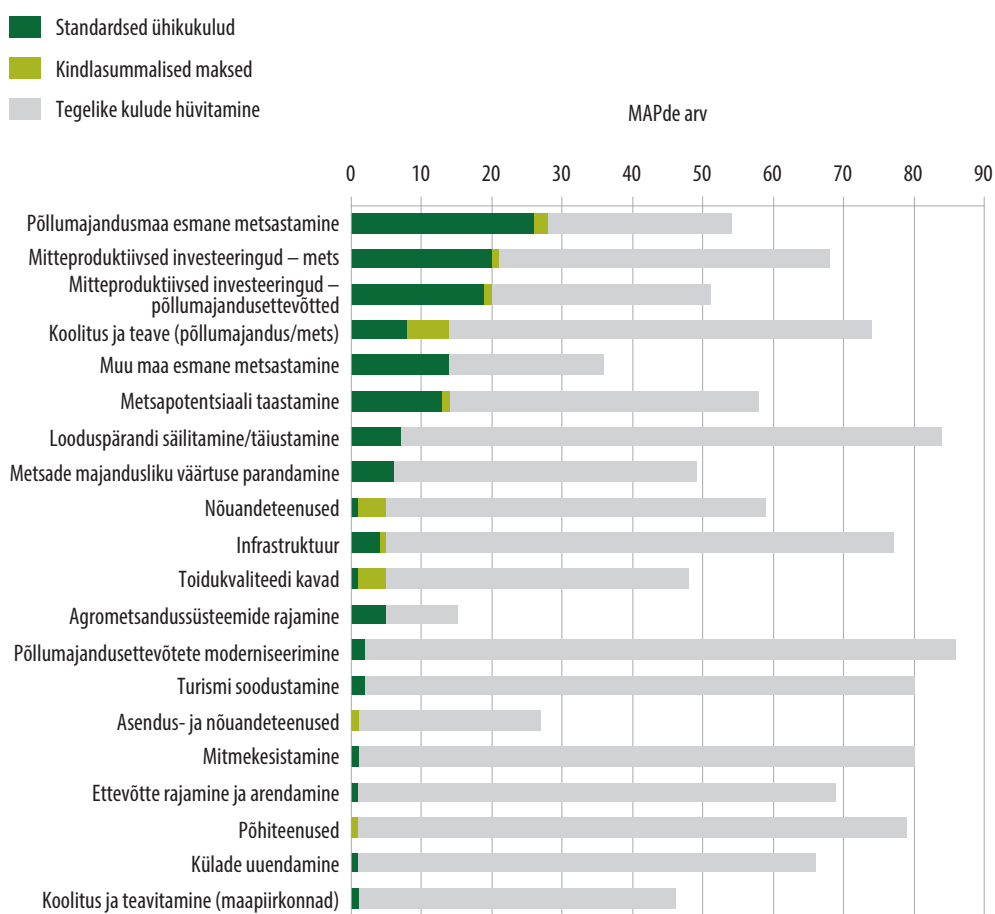


1 Käesoleva auditi ulatuses olevad meetmed seisuga 31.12.2013.

Allikas: ENRD.

Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamine 88 maaelu arengu programmis

Maaelu arengu programmid, milles kasutatakse ühe meetodina standardseid ühikukulusid või kindlasummalisi makseid (meetmete kaupa)



Allikas: Euroopa Kontrollikoja küsimustik.

Ülevaade dokumentaalseks kontrolliks valitud maaelu arengu programmides kasutatud lähenemisviisidest

	Bulgaaria	Tšehhi Vabariik	Saksamaa, Brandenburg	Kreeka	Hispaania, Andaluusia	Prantsusmaa mandriosa	Itaalia, Campania	Leedu	Ungari	Austria	Poola	Portugal, mandriosa	Rumeenia	Slovakkia	Ühendkuningriik, Inglismaa
Kulude võrdlemine eeldatud väljundite või tulemustega		√		√			√								√
Kontroll, kas standardkulude kasutamine põhjustab enamakseid	E/K		E/K	E/K			E/K					E/K		E/K	
Turu-uuringute kasutamine, kui on vaja saada sõltumatut hinnainfot ebatavaliste või keerukate projektide jaoks		√			√	√		√	√	√	√	√	√	√	√
Tegelike turuhindade kasutamine masinate ja seadmete võrdlushindadena tarnijate hinnakirjade asemel		√	E/K			√	√			E/K	√		1		E/K
Meetmete võtmine pettuste riski maandamisel tarnijate pakkumuste ja hangete osas	√							√	√		√		√	√	√
Kulude mõistlikkuse kontrollimine ka riigihanakemenetluste järgimisel	√	√						√			√			√	
Hindamiskomiteede/ekspertide kasutamine tehniliste kirjelduste ja/või hindade analüüsimiseks	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√				√
Taotlejatelt nõutakse väljamaksetaotlustes kõikide tarnijatelt saadud või saadavate majanduslike soodustuste (allahindlused, soodustused jne) loetlemist			√											√	√
Kohapeal kontrollitakse, kas tarnijatelt saadud või saadavad majanduslikud soodustused on lõppmakses arvesse võetud			√		√						√	√	√		√
Rangemad nõuded/rohkem kontrolli kõrge toetusmääraga meetmete puhul															
Madalamad nõuded/vähem kontrolli madalama väärtusega toodete puhul	√	√	√	√	√	√		√		√	√		√	√	√
Kõrgemad nõuded/rohkem kontrolli väga suurte projektide puhul	√	√	√	√	√	√		√		√	√		√	√	√

Selgitus:

- √ Sisaldub vajadusel peamiste meetmete protseduurides
- Ei sisaldu peamiste meetmete protseduurides
- Ei hinnata
- E/K Ei kohaldata

1 Seadmete hindade andmebaasi ei ole alates 2006. aastast ajakohastatud. Rumeenia ametiasutused teatasid kontrollikojaile, et tarnijate hinnakirjadel põhinev uus andmebaas on koostamisel.

Kommenteeritud kokkuvõte

II

Komisjon on täielikult pühendunud maaelu arengukulude suurema säästlikkuse ja tulemuslikkuse saavutamisele, eriti investeeringutoetuste andmisel era- ja avaliku sektori abisaajatele (kulude põhjendatus). Selleks on komisjon võtnud aktiivsema ja kooskõlastatuma lähenemisviisi, keskendudes rohkem säästlikkusele, mis, nagu näha järgnevatest vastustest, tagab tema arvates järgmise mitmeaastase finantsraamistiku parema finantsjuhtimise.

III

Komisjon viib läbi vastavusauditeid liikmesriikides veendumaks, et tehtud kulutused on eeskirjadekohased. Nende auditite käigus on komisjon avastanud puudusi kulude põhjendatuse valdkonnas. Seoses sellega on juba tehtud finantskorrektsioone ning hetkel on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mis peaksid viima täiendavate finantskorrektsioonideni.

IV

Makseasutused peavad vastama enne igasuguste maksete tegemist määruse (EL) nr 907/2014 (programm 2014–2020) I lisas sätestatud akrediteerimiskriteeriumidele. Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 24 lõike 2 punktis d on nõutud, et liikmesriigid hindaksid kulutuste põhjendatust, kasutades sobivat hindamissüsteemi, näiteks võrdluskulud, erinevate pakkumiste võrdlus või hindamiskomitee. See säte on säilitatud perioodi 2014–2020 puhul.

V

Algselt peeti esitatud kulutuste põhjendatuse hindamist käsitlevaid sätteid selgitust mittevajavaks¹. Tõepoolest, eelmise õigusraamistiku ümbersõnastamise ajal 2010. aasta kevadel² ei juhitud sellega seoses komisjoni tähelepanu mingitele suurematele raskustele. Ümbersõnastuse heakskiitmise käigus esitati vaid üks küsimus (kas maksimaalse kulu meetod on asjakohane) ja anti sellele vastus.

Vastus punktidele VI a)–d)

Oma auditite käigus on komisjon leidnud samalaadseid puudusi nagu need, mida märkis ära kontrollikoda, ja tehtud on finantskorrektsioone, et katta oht fondile. Mõni vastavuse kontrolli menetlus on ikka veel pooleli ja viivad tõenäoliselt täiendavate finantskorrektsioonideni.

Liikmesriikide poolt vigade vähendamise käigus maaelu arengumeetmete rakendamisel välja töötatud tegevuskavad hõlmavad paremaid kulude põhjendatuse hindamise meetodeid.

Programmiperioodi 2014–2020 puhul peaks standardkulude meetodi laiem kasutamine vähendama vigade ohtu.

VIII

Euroopa maaelu arengu võrgustik levitab häid tavasid sihtotstarbeliste seminaride ja veebilehtede kaudu.

IX

Komisjon on nõus kontrollikoja soovitusega, et liikmesriikidel peaks olema tõhus ja tulemuslik kontrollisüsteem. See innustab liikmesriike kasutama kontrollikoja väljatöötatud kontrollnimekirja ja kriteeriume, mis sisalduvad I lisas.

2015. aasta jaanuariks esitab komisjon ka juhised maaelu arengu valdkonna kontrolli- ja karistuste süsteemi kohta, sh eriaruandele lisatud kulude põhjendatuse käsitus ja kontrollnimekiri korraldusasetustele.

Peale selle saab väljaõppest ja kogemuste vahetamisest perioodil 2014–2020 Euroopa maaelu arengu võrgustiku meetmete osa.

1 Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 24 lõike 2 punkt d.

2 Määrus (EÜ) nr 1975/2006.

Sissejuhatus

03

Nagu kontrollikoda nimetas, viib komisjon läbi vastavusauditeid liikmesriikides veendumaks, et tehtavad kulutused on eeskirjadekohased. Nende auditite käigus on komisjon avastanud puudusi kulude põhjendatuse valdkonnas. Seoses sellega on juba tehtud finantskorrektsioone (näiteks 19 miljoni euro eest Bulgaarias) ning hetkel on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mis peaksid viima täiendavate finantskorrektsioonideni.

19. detsembril 2013 võttis komisjon vastu juhised finantskorrektsioonide määramiseks, mida komisjon teeb liidu rahastatavate ja koostöös liikmesriikidega täidetavate programmide kulude suhtes, kui ei täideta riigihangete eeskirju. Vastavalt nendele juhistele tuleb hanke-eeskirjade järgimata jätmise hindamisel lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest.

04

Komisjon on nõus sellega, et täiendav sääst oleks võimalik, ja võtab kontrollikoja märkuse arvesse.

05

Programmiperioodi 2014–2020 puhul muudetakse üldiseks standardkulude meetodi kasutamise võimalus ja soodustatakse seda. See peaks vähendama fondi riski ja ka liikmesriikide halduskoormust.

15

Oma auditites hindab komisjon alati investeerimis-meetmete kulude põhjendatust ja riigihankemenetluste järgimist.

Peaaegu kõigi komisjoni auditite käigus tuvastati puudusi kulude põhjendatuse osas. Liikmesriigid peaksid tegelema nende puuduste kõrvaldamisega ja järgnevate auditite käigus kontrollitakse, kas need on kõrvaldatud.

Põllumajanduse peadirektoraadi süsteemi- ja riskipõhise auditi strateegias võetakse arvesse põllumajanduse peadirektoraadi varasemate auditite, Euroopa Kontrollikoja, OLAFi ja riiklike sertifitseerimisasutuste leide, et tuvastada kõige riskantsemad valdkonnad, millele keskenduda tulevaste auditite puhul. Peale selle tagatakse 2014.–2020. aasta auditistrateegiaga üldiste kulude põhjalikum käsitlemine ning jätkuvad intensiivsed auditid kõige riskantsemates valdkondades.

„Veamäärade“ tegevuskavad hõlmavad kulude põhjendatusega seotud puuduste ennetus- ja parandusmeetmeid, kui komisjoni või Euroopa Kontrollikoja auditid selliseid tuvastanud on.

Uues ühise põllumajanduspoliitika määruuses (EL) nr 1306/2013 on sätestatud, et komisjon võib vähendada vahemakseid liikmesriikidele või need peatada, kui kontrollisüsteemid ei ole tulemuslikud või kui parandusmeetmeid ei ole võetud. Kiire mõjuga vahend on vahemaksete võimalik katkestamine korral maksete seaduslikkuses ja korrektsuses.

Eeltoodut arvestades on komisjon kindel, et puudused paljastatakse varem, mis vähendab riske ja tagab vajalike parandusmeetmete kiirema rakendamise.

Tähelepanekud

21

Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega. Komisjon täidab eelarvet ja täitmisülesanded jagatakse liikmesriikidega. Viimastelt nõutakse vajalike meetmete võtmist tagamaks, et meetmeid rahastatakse õigesti ja kooskõlas ELi eeskirjadega. Samal ajal, kui põllumajanduse peadirektoraat võtab kogu vastutuse, on vigade tuvastamine ja parandamine esmajoones ja peamiselt liikmesriikide kättes.

Komisjon viib läbi vastavusauditeid liikmesriikides veendumaks, et tehtud kulutused on eeskirjadekohased. Nende vastavusauditite tulemuseks võivad olla finantskorrektsioonid ja soovitused, kuidas juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiustada.

Kui liikmesriigid soovitatud meetmeid ei rakenda, võidakse nende maksed peatada ja kohaldada nende suhtes finantskorrektsioone.

22

Peale selle on komisjonil nüüd ka õigus maksed teatavatel tingimustel peatada, s.o juhul, kui juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimises on tõsiseid puudusi ning liikmesriik ei ole võtnud vajalikke meetmeid olukorra parandamiseks.

Ühisvastus punktidele 24–28

Seoses sellega on juba tehtud finantskorrektsioone ning hetkel on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mis peaksid viima täiendavate finantskorrektsioonideni.

Ühegi komisjoni auditi puhul ei ole saanud hinnata kulude põhjendatust täiesti rahuldavaks. Kui selliseid puudusi avastati, siis lisaks finantsmeetmetele esitati soovitusi olukorra parandamiseks. Mõnel juhul viis see parandusmeetmete võtmiseni.

Euroopa Kontrollikoda märkis oma 2013. aasta aruandes, et liikmesriikidel oli piisav teave enamiku maaelu arengu valdkonnas leitud vigade tuvastamiseks ja parandamiseks. Investeermismeetmete puhul märkis kontrollikoda, et liikmesriigid oleksid saanud tuvastada ja parandada kõik läbivaadatud tehingutes leidunud kvantifitseeritavad vead³.

Tuleks märkida, et kontrollikoja auditite käigus tuvastatud ja tema aastaaruannetes kirjeldatud puuduste suhtes on komisjon võtnud järelmeetmed oma dokumentaal- või vastavusauditites, või on seda teinud sertifitseerimisasutus.

³ Euroopa Kontrollikoja aastaaruanne 2013. eelarveaasta kohta (punkt 4.8).

29

Nagu kontrollikoda kirjeldas punktis 33, korraldati pärast analüüsi koos liikmesriikidega neli seminari. Seminaride käigus arutati kulude põhjendatuse ja riigihangete küsimusi ning häid tavaid. Liikmesriigid rakendavad ka veamäärade tegevuskavasid, mis hõlmavad mõnel juhul meetmeid kulude põhjendatuse hindamise täiustamiseks.

Konkreetselt riigihanke juhtumi puhul esitati liikmesriikidele juhenddokument kõige tavalisemate rikkumiste kohta Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide haldamisel (4. veamäär seminari, oktoober 2014).

30

Komisjon esitas uue programmi perioodi 2014–2020 jaoks lihtsustatud kulu võimalused (kindlamääraline rahastamine, ühikumaksumuse standardne skaala, ühekordsed maksed) kui tõhusa vahendi kulude põhjendatuse tagamiseks.

Määrusega (EL) nr 1303/2013 antakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele võimalus arvutada rahastamiskõlblikud toetussummad ja tagasimakstav abi tegelike kulude alusel, aga ka kindlasummalise rahastamise, ühikumaksumuse standardse skaala ja ühekordsete maksete alusel.

Komisjon on koostanud juhised lihtsustatud kulu võimaluste kohta, et pakkuda selgitusi lihtsustatud kulu kolme kohaldatava liigi kohta ja jagada parimaid tavaid, et innustada liikmesriike kasutama lihtsustatud kulusid. Siiski otsustavad liikmesriigid ise, kas kasutada lihtsustatud kulu võimalusi.

2014. aasta oktoobris korraldatud veamäär seminari jagati kõigi liikmesriikide korraldus- ja makseasutustele juhiseid, kuidas vältida vigu riigihanke menetlustes. Lisaks antakse enne 2014. aasta lõppu juhised maaelu arengu valdkonna kontrolli- ja karistuste süsteemi kohta.

Peale selle võttis komisjon 19. detsembril 2013 vastu juhised finantskorrektsioonide määramiseks, mida komisjon teeb liidu rahastatavate ja koostöös liikmesriikidega täidetavate programmide kulude suhtes, kui ei täideta riigihangete eeskirju.

Mis puutub olemasolevate kontrollisüsteemide hindamisse, leidis komisjon, et hästi ülesehitatud kontrollisüsteeme ei rakendatud alati hästi.

32

Tegevuskavad võeti kasutusele pärast kontrollikoja 2011. aasta aruande leidude avaldamist. See on olnud liikmesriikidele oluline ülesanne.

Komisjon on välja töötanud üksikasjalikud vahendid vigade põhjuste kõrvaldamiseks mõeldud tegevuskavade kvaliteedi parandamiseks. Need hõlmavad suuniste koostamist sellistel teemadel nagu lihtsustatud kulud, riigihanked, meetmete kontrollitavus ja juhitavus maaelu arengukavades ning konkreetsete pettusevastaste strateegiatega korraldamine.

Tegevuskavade uusimas versioonis (september 2014) tuli võtta palju ulatuslikumalt arvesse kontrollikoja ja komisjoni auditite leide. Tõepoolest, 46% liikmesriikide esitatud meetmeid oli suunatud konkreetsetele auditileidudele, millest 50% pärines kontrollikoja aruannetest.

Tuleks märkida, et uue ühise põllumajanduspoliitika määrusega (EL) nr 1306/2013 on komisjoni volitusi suurendatud. Määruse artikli 41 lõikes 2 on sätestatud, et vahemaksed liikmesriigile võidakse peatada, kui riikliku kontrollisüsteemi üks keskseid osi ei toimi tõhusalt või kui vajalikke parandusmeetmeid ei ole rakendatud. Artikli 36 lõikes 7 on sätestatud vahemaksete peatamine kui esimene kiire reaktsioon juhul, kui tekib kahtlusi maksete seaduslikkuses ja korrektsuses.

Peale selle, et vältida finantskorrektsioone, peab iga makseasutus, kelle suhtes on põllumajanduse peadirektoraadi aasta tegevusaruandes reservatsioonid tehtud, võtma kiiresti meetmed.

33

Peale selle pakub komisjon liikmesriikide (ja kandidaatriikide) makseasutustele pettusevastaseid seminare. Seminaride eesmärk on jagada teavet kõrge riskiga valdkondade ning selle kohta, kuidas riski tuvastada ja vältida. 2014. aasta lõpuks hõlmatakse seminaridega järgmised liikmesriigid: Austria, Belgia (Flandria), Küpros, Tšehhi Vabariik, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Läti, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania ja Rootsi. Seminarid muudes liikmesriikides on ettevalmistamisel.

34

Perioodil 2007–2013 ei olnud enamiku maaelu arengu valdkonna investeerimismeetmete puhul konkreetset õiguslikku alust lihtsustatud kulu võimaluste kasutamiseks. Määrusega (EL) nr 1303/2013 (artiklid 67–68) antakse kõigile Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele võimalus neid kasutada ja seepärast eeldatakse, et suurem osa kuludest hakkab uuel programiperioodil komisjoni kaasabil põhinema lihtsustatud kulu võimalustel. Loomulikult jääb lõplik otsustamine lihtsustatud kulude võimaluste kasutamise üle liikmesriikidele.

35

Tegevuskavad keskenduvad kulutuste tegemisel juhtivate vigade peamise allikate tuvastamisele ja parandamisele, sh puudustele kulude põhjendatuse kontrollimisel. Tegelikult kirjeldati 2013. aasta juunis avaldatud komisjoni talituste töödokumentis⁴ kulude põhjendatuse kehva hindamist vigade ühe peamise allikana (RC10). Sellest ajast peale on komisjon tuvastanud kõnealuses valdkonnas üha enam puudusi ning käivitanud ennetus- ja parandusmeetmed.

⁴ Komisjoni talituste töödokument maaelu arengu poliitika vigade põhjuste hindamise ning parandus- ja ennetusmeetmete kohta (SWD(2013) 244 final).

42

Vt vastus punktile 34.

Vastused punktidele 44–49

Seire- ja hindamissüsteemid, mille liikmesriigid on vastavalt rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 (maaelu arengu rakendusmäärus) IV lisa kohaselt loonud, võiksid olla kasulik vahend kulude põhjendatuse hindamiseks, võttes arvesse saavutatud ja/või kavandatud väljundeid, tulemusi ja mõju. Komisjon soovib liikmesriikidel täiustada üksikprojektide ja -tehingute kulutõhususe ja tasuvuse hindamist.

52

Põllumajanduse peadirektoraat korraldab peaaegu kõigis liikmesriikides pettusevastaste strateegiate eriseminare.

Vt üksikasju vastuses punktile 33.

54

Häid tavasid selles valdkonnas jagatakse programiperioodil 2014–2020 Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu.

61

Lihtsustatud kulu võimaluste kindlaksmääramiseks on erinevaid meetodikaid vastavalt määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 67 lõikele 5. Peale selle lisavad korraldusasutused vastavalt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 62 lõikele 2 oma maaelu arenguprogrammidesse kinnituse arvutuste piisavuse ja õigsuse kohta. Selle kinnituse peab täitma funktsionaalselt sõltumatu asutus.

62

Komisjon ei saa praeguse õigusraamistiku alusel kohustada liikmesriike värskendama või perioodiliselt läbi vaatama lihtsustatud kulude võimaluste metoodikat, mis on kasutusele võetud vastavalt määruse (EL) nr 1303/2013 artiklile 67, ehkki komisjon peab õigeks, et toimivad süsteemid peegeldaks turuhindade muutumist ajas.

7. selgitus

Tuleval perioodil 2014–2020 peaks selline süsteem põhinema ausal, õiglasel ja kontrollitaval arvutusmeetodil, mis võtab mh arvesse statistilisi andmeid, ajaloolisi andmeid või tavapäraseid kuluarvestustavasid.

Eriti investeerimismeetmete puhul innustab komisjon liikmesriike lihtsustatud kulude metoodikaid perioodiliselt läbi vaatama tagamaks, et need on kooskõlas turu arenguga.

71

Komisjon innustab liikmesriike tagama, et kasutatavad süsteemid peegeldaksid turuhindade muutumist ajas.

Komisjoni ühine vastus punktidele 78 ja 79

Võib olla olukordi, kus kõrgema hinnaga tarnija kasutamine on põhjendatav, nagu kontrollikoda kirjeldab punktides 47–52, kuid komisjon nõustub, et manipuleerimine ei ole vastuvõetav.

80

Äärmuslikud juhtumid on tõepoolest need, mida OLAF on sageli näinud oma uurimiste käigus.

81

Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 907/2014 rakendamine aitab kaasa pettuste ärahoidmisele ja tuvastamisele. Nimetatud määruse 1. lisas on sätestatud, et makseasutus peab tagama, et töötajate väljaõpe hõlmaks teadlikkust pettusest.

Vastavalt uuele määrusele (EL) nr 1306/2013, komisjoni delegeeritud määrusele (EL) nr 907/2014 ja komisjoni rakendusmäärusele (EL) nr 908/2014 on liikmesriigid kohustatud pöörama konkreetsemat tähelepanu pettusele kui ohule rahalistele vahenditele. Seda teemat on käsitletud spetsiaalselt ka pettusevastastes seminarides (vt vastus punktile 33).

86

Häid tavasid selles valdkonnas jagatakse programiperioodil 2014–2020 Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu.

90

Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 809/2014 artikli 48 lõikes 3 kohustatakse liikmesriike kontrollima lõpetatud tegevust võrreldes tegevusega, mille kohta toetusetaotlus esitati ja toetust anti. See säte peaks võimaldama liikmesriikidel tuvastada juhtumid, kus lõpptulemus ei ole see, milleks toetuse saaja algselt kohustus.

Järeldused ja soovitus

103

Algselt peeti esitatud kulutuste põhjendatuse hindamist käsitlevaid sätteid selgitust mittevajavaks⁵. Tõepoolest, eelmise õigusraamistiku ümbersõnastamise ajal 2010. aasta kevadel⁶ ei juhitud sellega seoses komisjoni tähelepanu mingitele suurematele raskustele. Ümbersõnastuse heakskiitmise käigus esitati vaid üks küsimus (kas maksimaalse kulu meetod on asjakohane) ja anti sellele vastus.

⁵ Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 24 lõike 2 punkt d.

⁶ Määrus (EÜ) nr 1975/2006.

Seniks on komisjon koostanud juhised lihtsustatud kulu võimaluste kohta, et pakkuda selgitusi lihtsustatud kulu kolme kohaldatava liigi kohta ja jagada parimaid tavasid, et innustada liikmesriike kasutama lihtsustatud kulusid. Siiski otsustavad liikmesriigid ise, kas kasutada lihtsustatud kulu võimalusi.

2014. aasta oktoobris korraldatud veamäära seminaril jagati kõigi liikmesriikide korraldus- ja makseasutustele juhiseid, kuidas vältida vigu riigihanke-menetlustes. Lisaks antakse enne 2014. aasta lõppu juhised maaelu arengu valdkonna kontrolli- ja karistuste süsteemi kohta.

Peale selle võttis komisjon 19. detsembril 2013 vastu juhised finantskorrektsioonide määramiseks, mida komisjon teeb liidu rahastatavate ja koostöös liikmesriikidega täidetavate programmide kulude suhtes, kui ei täideta riigihangete eeskirju.

Komisjon esitas 2014–2020 programmi jaoks lihtsustatud kulu võimalused (kindlamääraline rahastamine, ühikumaksumuse standardne skaala, ühekordsed maksed) kui tõhusa vahendi kulude põhjendatuse tagamiseks.

Määrusega (EL) nr 1303/2013 antakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele võimalus arvutada rahastamiskõlblikud toetussummad ja tagasimakstav abi tegelike kulude alusel, aga ka kindlasummalise rahastamise, ühikumaksumuse standardse skaala ja ühekordsete maksete alusel.

Mis puutub olemasolevate kontrollisüsteemide hindamisse, leidis komisjon, et hästi ülesehitatud kontrollisüsteeme ei rakendatud alati hästi.

110

Komisjon on selle soovitusena nõus. Liikmesriigid peaksid ennetavalt tagama, et neil on tõhusad kontrollisüsteemid. Komisjon innustab liikmesriike kasutama kontrollikoja väljatöötatud kontrollnimekirja ja kriteeriume, mis sisalduvad I lisas.

2015. aasta jaanuariks esitab komisjon ka juhised maaelu arengu valdkonna kontrolli- ja karistuste süsteemi kohta, sh eriaruandele lisatud kulude põhjendatuse käsitlus ja kontrollnimekirja korraldusasutustele.

Peale selle saab väljaõppest ja kogemuste vahetamisest perioodil 2014–2020 Euroopa maaelu arengu võrgustiku meetmete osa.

111

Komisjon nõustub soovitusena ning võtab koos liikmesriikidega järelmeetmeid võetud meetmete suhtes.

Seoses talitlustoime riskidega innustab komisjon liikmesriike jagama korrapärase kohtumiste raames kogemusi ja häid tavasid.

Seoses vastavusriskidega võttis põllumajanduse peadirektoraat 2014. aasta märtsis vastu uue mitmeaastase auditistrateegia aastateks 2014–2020. See auditistrateegia on jätkuvalt riskipõhine; optimaalse auditikatte saavutamiseks sisaldab see nüüd pikendatavat kolmeaastast auditiprogrammi, mida kohaldatakse 2014. aasta juulist. Seda programmi toetab keskne riskianalüüs ja see vaadatakse igal aastal läbi.

Neist audititest tulenevad finantskorrektsioonid põhinevad kontrollisüsteemide rakendamises tuvastatud puudustel ja finantsriski hinnangul, mida need puudused kujutavad ELi eelarve jaoks. Komisjon saab oma auditite alusel tuvastada ka leitud vigade allikad ja põhjused ning nõuda liikmesriikidelt konkreetsete ja sihtotstarbeliste parandusmeetmete väljatöötamist.

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).

Liikmesriigid rakendavad suurt osa ELi maaelu arengu poliitikast toetuste eraldamise kaudu investeeringutele ja muudele projektidele, mida teostavad põllumajandustootjad, maapiirkondade ettevõtted, ühendused ja kohalikud ametiasutused.

Kontrollikoda leidis, et mõnes liikmesriigis olid süsteemid toetustega seotud kulude mõistlikkuse kontrollimiseks halvasti kavandatud. Toimivad ja kulutõhusad lähenemisviisid on küll olemas, kuid neid ei kasutata kuigi laialdaselt. Kontrollikoda toob välja auditi käigus leitud head tavad ning järeltab, et nende rakendamise korral on programmitöö perioodil 2014–2020 märkimisväärselt palju võimalusi selleks, et saavutada maaelu arengu projektitoetuste maksimisel tõelist kokkuhoidu.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus