

Eriaruanne

Kas rahastamisvahendid on maaelu arengu valdkonnas edukad ja paljulubavad?



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, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2265-7	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/433991	QJ-AB-15-004-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2255-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/751546	QJ-AB-15-004-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2284-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/131302	QJ-AB-15-004-ET-E

© Euroopa Liit, 2015

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Joonise 1 kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Kas rahastamisvahendid
on maaelu arengu
valdkonnas edukad
ja paljulubavad?**

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

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju. Seejuures võetakse arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusressursside säilitamise ja haldamise kuluvaldkondade eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Rasa Budbergytė. Auditit juhtis kontrollikoja liige Kersti Kaljulaid, teda toetasid kabinetiülem Peeter Lätti, üksuse juhataja Helder Faria Viegas, auditirühma juht Bertrand Tanguy, auditirühma juhi asetäitja Jan Huth ning audiitorid Christine Kleinsasser, Ioannis Papadakis, Roberto Resegotti ja Jolanta Zemailaite.



Vasakult paremale: J. Zemailaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Punkt

Lühendid ja tehnilised terminid

I–IX Kokkuvõte

1–15 Sissejuhatus

4 Kontrollikoja varasemad auditid

5–7 Rahastamisvahendite kasutamise põhjused

8 Komisjoni hiljutised sammud

9–12 Rahastamisvahendid maaelu arengu valdkonnas

13–15 Rahastamisvahendite haldamine maaelu arengu valdkonnas

16–20 Auditi ulatus ja lähenemisviis

21–95 Tähelepanekud

21–50 Kas rahastamisvahendid loodi ja kapitaliseeriti programmitöö perioodil 2007–2013 asjakohaselt?

22–29 Programmitöö raamistik ei olnud rahuldavalt ette valmistatud

30–40 Rahastamisvahendite kasutamiseeskirjad olid aga liikmesriikide jaoks kasulikud

41–50 Rahastamisvahendid olid olulisel määral ülekapitaliseeritud

51–71 Kas rahastamisvahendite kasutamine perioodil 2007–2013 oli tulemuslik?

53–61 Rahastamisvahendite tulemuslikkus vahendite ringluse tagamisel oli halb

62–68 Finantsvõimendus saavutati harva ja mõned fondid loodi liiga hilja

69–71 Rahastamisvahendite üle tehtud järelvalve perioodil 2007–2013 ei andnud küllaldaselt asjakohast teavet nende tulemuslikkuse kohta

72–80	Kas perioodil 2007–2013 olid loodud asjakohased tingimused rahastamisvahendite toetuse lõpetamiseks ja neist väljumiseks?
75–77	Programmide sulgemine ei olnud veel hästi ettevalmistatud ning liikmesriigid ja komisjon tõlgendasid eeskirju erinevalt
78–80	Rahastamisvahenditest väljumist puudutavad nõuded olid ebaselged
81–95	Kas perioodi 2014–2020 raamistik võib potentsiaalselt kaasa tuua rahastamisvahendite tulemuslikkuse vajaliku paranemise?
82	Uus õigusraamistik on küll märkimisväärselt parem ...
83–95	... ent mõned takistused on endiselt kõrvaldamata
96–103	Järeldused ja soovitused
I lisa.	Tagatisfondide hinnanguline ülekapitalizeeritus vastavalt riskipositsioonile (seisuga 31. detsember 2013)
II lisa.	Ülevaade auditeeritud rahastamisvahendite tulemuslikkust vähendavatest peamistest puudustest
	Komisjoni vastus

Lühendid ja tehnilised terminid

Lühendid

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond

Tehnilised terminid

Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega: ELi eelarve täitmise viis. Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega toimub siis, kui ELi projekte haldavad riiklikud või piirkondlikud asutused (käesolevas aruandes „korraldusasutused“). Komisjonil lasuvad järelevalveülesanded.

Finantsvõimendus: väljendab avaliku sektori vahenditest (ELi ja liikmesriikide poolne rahastamine) maaelu arenguks eraldatud ühe euro kohta antud tagatis- või välja makstud laenusummat eurodes (avalik ja/või erasektor).

Fondihaldur: rahastamisvahendi investeerimisstrateegia elluviimise ja selle investeerimisportfelli haldamise eest vastutav juriidiline isik.

Korraldusasutus: liikmesriigi poolt maaelu arengu programmi juhtimiseks määratud riiklik või piirkondlik asutus.

Laenufondid: väikesteks arendusprojektideks laenuvahendeid andvad fondid. Tegu on n-ö ringleva kapitaliga fondidega, kuna peale projektidele antud laenude tagasimaksmist vahendid vabanevad ja neid saab kasutada uute laenude andmiseks.

Lõppsaaja: rahastamisvahendist toetust saanud füüsiline või juriidiline isik.

Makseasutus: põllumajandustoetuste hindamise, arvutamise ja maksmise eest vastutav riiklik või piirkondlik asutus.

Meede: poliitika elluviimiseks koostatud toetuskava. **Investeerimismeetmed** on meetmed, millega kaasrahastatakse investeringuid (masinad ja seadmed, ehitus- ja muud tööd).

Prioriteetne suund (suunad): ühtne meetmete rühm, millel on nende rakendamisega otseselt seotud spetsiifilised eesmärgid, mis aitavad kaasa ühe või mitme maaelu arengu poliitika eesmärgi saavutamisele. Näiteks 1. prioriteetse suuna eesmärk on aidata parandada põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõimet; 3. prioriteetse suuna eesmärk aga elukvaliteedi edendamine ja majandustegevuse mitmekesistamine maapiirkondades.

Programmitöö periood: maaelu arengu programmide kestust hõlmav ajavahemik.

Rahastamisleping: liikmesriigi (või korraldusasutuse) ja fondihalduri vaheline leping, milles pannakse paika rahastamise tingimused.

Ringleva kapitaliga fond: süsteem, mille raames rahastamisvahenditele eraldatud vahendeid kasutatakse peale nende vabanemist uuesti.

Riskikapitalifondid: kasumit taotlevad erasektori fondid, mille tegevus seisneb kapitali pakkumises (tavaliselt uutele, suure potentsiaali ja kõrge riskiga ettevõtetele).

Riskipositsiooni määr: vastava tagatisfondi haldamisel aktsepteeritavaks peetav maksimaalne kohustuste täitmata jätmise risk. Näiteks kui maksimaalselt 20 % tagatisevõtjatest ei täida endale võetud kohustusi, on riskipositsiooni määraks 1/5.

Tagatis: kolmanda poole (tagatise andja) võetud kohustus maksta laenuvõtja võlad. Kui laenuvõtja ei ole võimeline oma kohustusi tagasi maksma, teeb seda tagatise andja.

Tagatisfondid: tagatisfondidest antakse maapiirkondade ettevõtetele ja organisatsioonidele tagatise, lihtsustades nende jaoks seega pankadest rahastamise saamist. Neid fonde nimetatakse ringleva kapitaliga fondideks, kuna peale projektidele antud laenude tagasimaksmist tagatised vabastatakse ja vabanenud vahendeid saab kasutada uute tagatiste andmiseks. Tagatisfondide vahendite ringluse määra väljendab nende fondikapitali kordaja (multiplikaator).

Toetuse lõpetamine: programmitöö perioodi lõpus maaelu arengu programmide sulgemise kontekstis läbiviidav protseduur, mille käigus otsustatakse, milline summa fondist on ERFi kaasrahastamiseks rahastamiskõlblik.

Vahendite kasutusmäär: laenufondide puhul tähistab see lõppsaajatele välja makstud vahendite osakaalu fondi investeeritud kapitalist. Tagatisfondide puhul on tegu lõppsaajatele antud tagatiste osakaaluga fondi investeeritud kapitalist.

Väljundid ja tulemused: väljundid on otseselt rahastamisvahendite toel teostatud tegevused. Tagatisfondi puhul on väljundiks näiteks väljastatud tagatiste arv. Tulemusteks on projekti elluviimise otsesed tagajärjed või sellest tulenevad muutused. Lõppsaaja jaoks on tulemuseks näiteks pangast laenu saamine.

Ülekapitaliseeritus: olukord, kui rahastamisvahendi kapitaliks makstud summa on võrreldes lõppsaajatele antud tagatiste ja laenudega liiga suur.

I

Rahastamisvahendeid (2014. aastani „finantskorraldusvahendid“) kasutati esimest korda põllumajanduse valdkonnas programmitöö perioodil 2000–2006 ja nende kasutamist pikendati perioodile 2007–2013; rahastamisvahendite eesmärk on aidata põllumajandustootjatel ja maapiirkondade ettevõtetel kaasata erakapitali maapiirkondade investeerimisprojektide elluviimiseks. Rahastamisvahendite eesmärk on kaasata tagatis- ja laenufondide kaudu täiendavat avaliku ja/või erasektori poolset rahastamist (finantsvõimendus) ja võimaldada algselt eraldatud summade taaskasutamist (vahendite ringlus). 2013. aasta lõpu seisuga olid liikmesriigid maaelu arengu valdkonna rahastamisvahenditesse panustanud ligikaudu 700 miljonit eurot.

II

Rahastamisvahendite raamistikku pikendati kuni perioodini 2014–2020 – just selles ajavahemikus tahab komisjon maksimeerida ELi vahendite mõju. Samuti loodab komisjon, et rahastamisvahendite kasutamine lähiaastatel suureneb, ning tahab, et liikmesriigid suurendaksid nende mahtu peamistes investeerimisvaldkondades vähemalt kaks korda.

III

Käesolevas auditis otsis kontrollikoda vastust küsimusele, kas rahastamisvahendid olid maaelu arengu valdkonnas edukad ja kas nad on seda tõenäoliselt ka tulevikus. Nimetatud küsimusele vastamiseks püüdis kontrollikoda teada saada, kas rahastamisvahendid olid programmitöö perioodil 2007–2013 hästi kavandatud ja hallatud ning mil määral võiksid ajavahemikuks 2014–2020 tehtud muudatused oluliselt kaasa aidata leitud puuduste kõrvaldamisele.

IV

Kokkuvõttes jõudis kontrollikoda seisukohale, et rahastamisvahendid ei olnud maaelu arengu valdkonnas edukad, ning kuigi ajavahemik 2014–2020 on potentsiaalselt paljulubav, kujutab soovitud mõju saavutamine endast siiski keerulist ülesannet. Kontrollikoda leidis, et rahastamisvahendite loomiseks programmitöö perioodil 2007–2013 puudus selge põhjendus ja need olid ülekapitaliseeritud. Eelkõige tuleb märkida, et õigusraamistik ei võetud arvesse maaelu arengu poliitika iseärasusi ning tegelike vajaduste hindamist ei tehtud.

V

Kontrollikoda jõudis ka seisukohale, et puudus usaldusväärne kvantifitseeritud teave, mis oleks põhjendanud konkreetset tüüpi rahastamisvahendite loomist, teinud kindlaks nõudluse nende järele maaelu arengu valdkonnas ja näidanud, et fondidele eraldatud vahendite maht oli asjakohane. Kontrollikoja hinnangul olid tagatisfondid 2013. aasta lõpu seisuga 370 miljoni euro suuruses summas ülekapitaliseeritud.

VI

Lisaks leidis kontrollikoda, et rahastamisvahendid ei toiminud vastavalt kavandatule ning ei toonud seetõttu ka täiel määral kasu ei raha ringluse ega finantsvõimenduse osas. Teatud määral oli see tingitud rahastamisvahendite elluviimise venimisest (sh asjaolu, et need loodi hilinemisega või mitte kõige sobivamal ajal). Lisaks puudusid õigusraamistikus asjakohased sätted, mis oleksid aidanud kaasa oodatud tulemuste saavutamisele. Ei komisjon ega liikmesriigid loonud asjakohaseid järelevalvesüsteeme, mis andnuks usaldusväärset teavet selle kohta, kas rahastamisvahendid olid neile seatud eesmärgid mõjusalt saavutanud.

VII

Kontrollikoda analüüsis ka fondide toetuse lõpetamise ja neist väljumise kohta kehtivaid nõudeid. Jõuti järeldusele, et programmitöö perioodil 2007–2013 puudusid täpsed tingimused nii rahastamisvahendite perioodi lõpu saldo arvutamiseks (saldo makstakse ELi eelarvesse tagasi) kui ka fondidest väljumiseks; selle peamiseks põhjuseks oli nimetatud küsimusi käsitlevate komisjonipoolsete selgete eeskirjade ja suuniste puudumine.

VIII

Kontrollikoda leidis, et perioodi 2014–2020 raamistik võib potentsiaalselt kaasa tuua rahastamisvahendite tulemuslikkuse vajaliku paranemise. Osa rahastamisvahendite laiemat kasutamist pidurdavatest takistustest on aga endiselt kõrvaldamata ning kuigi uus õigusraamistik sisaldab uusi sätteid, mis peaks vähendama korduvalt esinenud ülekapitaliseerimise probleemi, ei pruugi see risk olla kõrvaldatud. Lisaks ei käsitleta küllaldaselt pikaajalisi mõjusid ja valitseb oht, et rahastamisvahendid võivad jääda tagastamatutest toetustest liigselt sõltuvaks. Piisavalt ei olnud käsitletud tulemuslikkusega seotud peamisi teemasid: finantsvõimendust ja rahaliste vahendite ringlust.

IX

Kontrollikoda soovitab, et:

a) komisjon peaks:

- liikmesriike täiendavalt motiveerima, et need looksid maaelu arengu valdkonnas rahastamisvahendeid; selleks peaks komisjon määratlema probleemid, valdkonna iseärasused ja rahastamisvahendite loomist takistavad asjaolud ning asjakohaste tingimuste olemasolul aktiivselt julgustama liikmesriike neid rahastamisvahendeid kasutama;
- andma suuniseid liikmesriikide kohustuslike eelhindamiste tegemiseks ja nende kvaliteedi parandamiseks, sest eelhindamised peavad olema peamised vahendid, mille abil vältida ülekapitaliseerimist;

- seadma finantsvõimenduse ja vahendite ringluse jaoks asjakohased standardid ja sihtväärtused,
 - koostama enne maaelu arengu programmitöö perioodi 2007–2013 sulgemist õigeaegselt täpsed rakenduseeskirjad (sealhulgas asjakohased fondidest väljumise tingimused);
- b) komisjon ja liikmesriigid peaksid määratlema selged eeskirjad ühest programmitöö perioodist teisele üleminekul;
- c) liikmesriigid peaksid:
- kaaluma võimalust reserveerida rahastamisvahendite jaoks teatud osa EAFRD eelarvest ning tagama, et teatud selgelt määratletud olukordades oleks tagastamatute toetuste asemel kasulikum kasutada rahastamisvahendeid;
 - ülekapitaliseerimise vältimiseks kinnitama asjakohastele tehnilistele teadmistele tuginedes riskipositsiooni määrad;
 - rakendama uusi õigusakte nii, et see tagaks võimalikult suure paindlikkuse: näiteks võiks luua ühe kõiki vajadusi rahuldava rahastamisvahendi, mis annaks nii laenu kui väljastaks tagatise;
 - rahastamisaotlusi hinnates pöörama asjakohaste näitajate kasutamise abil erilist tähelepanu potentsiaalsele tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise riskile. Selliste riskide ilmnemise korral peaks eelistama rahastamisvahendite kasutamist;
 - uurima, kuidas saaks toetusi ja rahastamisvahendeid kombineerides optimeerida finantsvõimenduse / vahendite taaskasutamise eeliseid nii, et kantud kulud annaksid võimalikult suurt tulu.

01

Rahastamisvahendid (2014. aastani „finantskorraldusvahendid“) on ELi eelarve vahendid, mis võimaldavad toetusesaajaid näiteks laenude, tagatiste ja omakapitaliinvesteeringute vormis rahastada. Tagastamatutest toetustest eristab neid peamiselt see, et nad tuleb tagasi maksta (vt **joonis 1**).

02

Rahastamisvahendeid on kasutatud ELi eelarve pea kõigis olulistest valdkondades (sisepoliitika valdkonnas, kus komisjon haldab neid otse või ühiselt finantseerimisasutustega; ühtekuuluvuse ja maaelu arengu alal, kus eelarve täitmine toimub komisjoni ja liikmesriikide koostöös; ning välistegevuse valdkonnas¹).

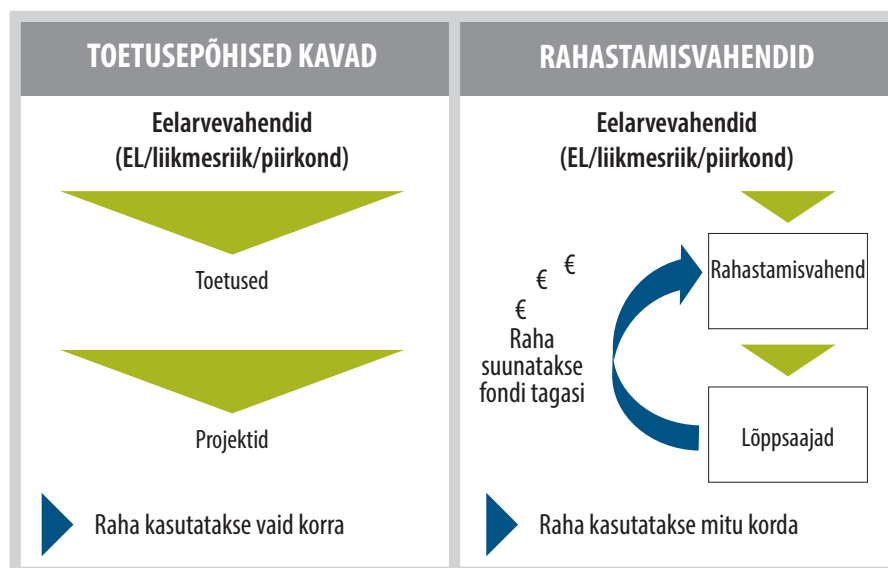
03

Koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve valdkondades on rahastamisvahendeid peamiselt kasutatud ühtekuuluvuspoliitika alal. Nimetatud poliitikavaldkonnas oli loodud 941 rahastamisvahendit ning 2013. aasta lõpu seisuga oli neile ELi eelarvest ja liikmesriikide vahenditest kokku eraldatud 14,3 miljardit eurot².

- 1 Mitmeaastases finantsraamistikus 2007–2013 eraldati sise- ja ühtekuuluvuspoliitika valdkondade rahastamisvahenditele veidi üle 1 % ELi eelarvest (13,6 miljardit eurot).
- 2 Komisjoni aruanne finantskorraldusvahendite rahastamise ja elluviimise alal tehtud edusammude kohta programmitöö perioodil 2007–2013 (seisuga 31. detsember 2013); aruande aluseks on liikmesriikide korraldusasutuste esitatud andmed vastavalt nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT L 210, 31.7.2006, lk 25), artikli 67 lõike 2 punktile j. 19. septembri 2014. aasta dokument (referents EGESIF_14-0033-00).

Joonis 1

Toetuspõhiste meetmete ja rahastamisvahendite võrdlus



Allikas: Interact, *Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes*, 2013.

Kontrollikoja varasemad auditid

04

Seni on kontrollikoda rahastamisvahendeid auditeerinud peamiselt ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas³. Euroopa Parlament palus kontrollikojal neid nüüd auditeerida kõigis poliitika valdkondades⁴. Käesolev aruanne on vastus parlamendi soovile ja käsitleb maaelu arengu valdkonda. 2013. aasta lõpu seisuga olid liikmesriigid nimetatud valdkonna rahastamisvahenditesse panustanud ligikaudu 700 miljonit eurot.

Rahastamisvahendite kasutamise põhjused

05

Praegusel avaliku sektori eelarvete jaoks raskel ajal on esmatähtis genereerida vähema hulga avaliku sektori rahaga rohkem investeeringuid. Rahastamisvahenditel on potentsiaali parandada avaliku sektori nappide vahendite kasutamist: nendest eraldatav rahastamine toob sama eelarve juures kaasa rohkem investeeringuid. Fondidelt eeldatakse nende loomisest investeeritud algse summa taaskasutamist (kapitali ringluse määra) ja poliitikaeesmärkide saavutamise kiirendamist täiendava avaliku või erasektori poolse kapitali kaasamise abil (finantsvõimendus). Rahastamisvahendite kasutamise põhjused on kokkuvõtlikult esitatud **1. selgituses**.

3 Vt nt eriaruanne nr 2/2012 „Euroopa Regionaalarengu Fondi kaasrahastatud VKEdes finantskorraldusvahendid”. Kontrollikoja peamine järeldus oli, et „meetmete mõjusust ja tõhusust takistasid olulised puudused peamiselt struktuurifondide praeguse õigusraamistiku sobimatuse tõttu” (<http://eca.europa.eu>).

4 Euroopa Parlamendi 10. mai 2012. aasta resolutsioon tähelepanekutega, mis on Euroopa Liidu 2010. aasta üldeelarve (III jagu – komisjon ja rakendusametid) täitmisele heakskiidu andmist käsitlevate otsuste lahutamatu osa (punkt 20).

Rahastamisvahendite kasutamise põhjused

„Püüdlemine ELi poliitiliste eesmärkide poole. Uudsed rahastamisvahendid teenivad konkreetseid ELi poliitilisi eesmärke, tagades rahastamise valdkondadele, millest EL on huvitatud [---]. Uudsete rahastamisvahendite eesmärgiks on aidata tagant valdkondi, mille puhul turg ei toimi või on ebatäiuslik ning millest tingitult on nende valdkondade rahastamine turuallikatest ebapiisav – näiteks seetõttu, et erasektor peab neid valdkondi liiga riskantseks.”⁵

„Investeeringute finantsvõimendus: innovatiivsete finantsvahendite vallas erasektoriga koostöö tegemine võimaldab suurendada ELi eelarve mõju, sest nii saab teha rohkem strateegilisi investeeringuid ja suurendada ELi kasvupotentsiaali.”⁶

„ELi eelarve mitmekordistav mõju: lisaks saavutatakse täiendav mitmekordistav mõju uudse rahastamisvahendi kehtivusaja jooksul, juhul kui kapitali- või intressitagasimakseid ja investeeringu tuluseid saab rahastamisvahendi raames uuesti kasutada. Rahastamisvahendite selline „pöörlemapanev” olemus võib märkimisväärselt suurendada nende ulatust.”⁷

5 „Järgmise põlvkonna uudsete rahastamisvahendite raamistik: ELi omakapitali- ja võlaplatvorm” (KOM(2011) 662 (lõplik), 19. oktoober 2011).

6 „Euroopa 2020. aasta strateegia aluseks olev eelarve” (KOM(2011) 500 (lõplik), 29. juuni 2011).

7 KOM(2011) 662.

06

Nõukogu⁸ ja komisjon eeldasid, et mitmeaastases finantsraamistikus 2014–2020 rahastamisvahendite kasutamine suureneb (võrreldes perioodiga 2007–2013).

07

2010. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuses⁹ sedastas parlament, et komisjon oli pooldanud järgmises mitmeaastases finantsraamistikus rahastamisvahendite suuremat kasutamist¹⁰.

Komisjoni hiljutised sammud

08

Komisjoni hiljutises teatises „Investeeringiskava Euroopa jaoks“¹¹ kinnitab komisjon oma eesmärgi maksimeerida ELi vahendite mõju. Seetõttu kutsub komisjon liikmesriike üles märkimisväärselt suurendama rahastamisvahendite kasutamist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tegevusvaldkondade¹² perioodil 2014–2020, kusjuures eesmärk on kulutused kokkuvõttes vähemalt kahekordistada. Komisjon soovitatav seada kvantitatiivsed eesmärgid selleks, mitu protsenti eraldatud vahenditest kasutatakse läbi rahastamisvahendite¹³.

Rahastamisvahendid maaelu arengu valdkonnas

09

ELi maaelu arengu poliitikat viiakse ellu maaelu arengu programmide abil. Iga programmi kestus on seitse aastat. Rahastamisvahendeid on maaelu arengu poliitikas kasutatud alates aastast 2000.

10

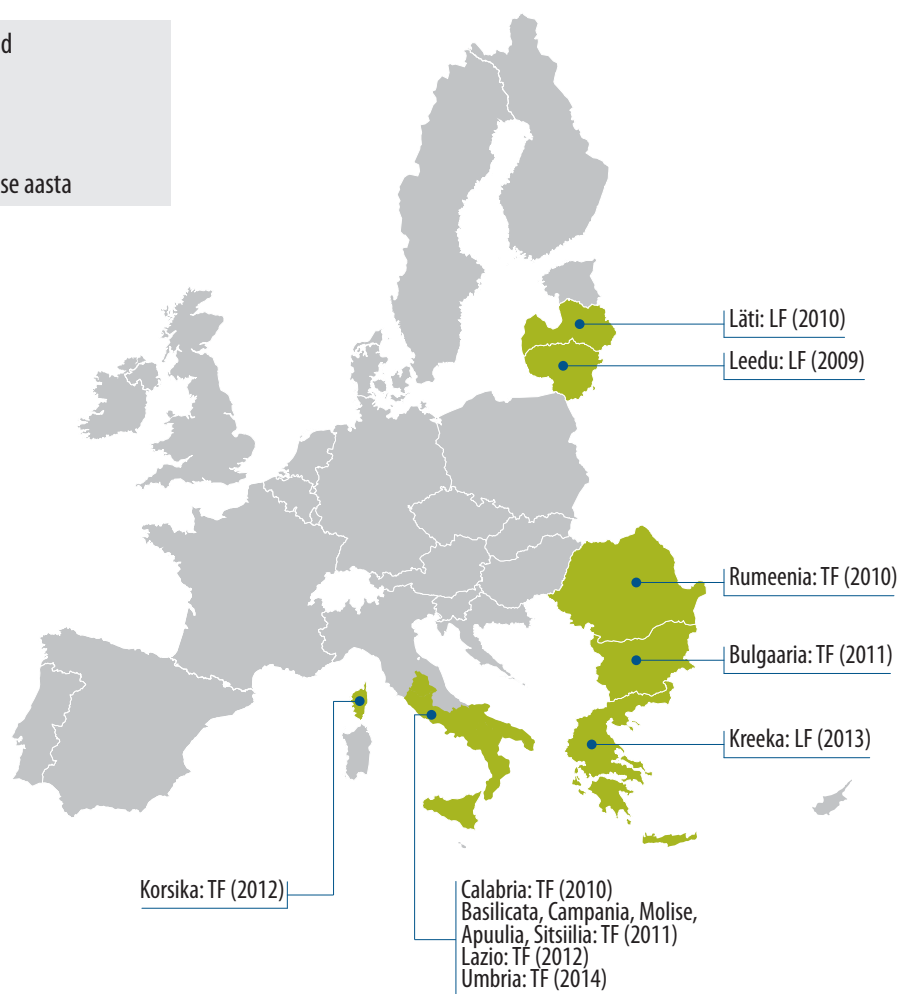
Maaelu arengu valdkonnas on programmitöö perioodi 2007–2013 peamiseks õigusaktiks komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006¹⁴, milles loetletakse kolme tüüpi rahastamisvahendid: riskikapitali-, tagatis- ja laenufondid. Tegelikult loodi liikmesriikides ajahemikul 2009–2014 küll 11 tagatisfondi (Bulgaarias, Prantsusmaal (Korsika), Itaalia kaheksas regioonis ja Rumeenias) ning kolm laenufondi (Kreekas, Lätis ja Leedus), ent mitte ühtegi riskikapitalifondi (vt **joonis 2**).

- 8 Vt nt Euroopa Ülemkogu 23./24. oktoobri 2013. aasta järelduste (EUCO 169/13) punkt 26, kus sedastatakse, et: „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmitöö läbirääkimisi peaks kasutama selleks, et märkimisväärselt suurendada neist fondidest eraldatavat ELi toetust VKEdele suunatud finantsvõimendusega rahastamisvahenditele perioodil 2014–2020; riikides, kus rahastamistingimused on ebasoodsad, peab see toetus vähemalt kahekordistuma“.
- 9 Euroopa Parlamendi 10. mai 2012. aasta otsus Euroopa Liidu 2010. aasta üldelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – komisjon (KOM(2011) 473 (lõplik) – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7_TA(2012)0153.
- 10 KOM(2011) 662 (lõplik).
- 11 COM(2014) 903 final, 26. november 2014.
- 12 Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.
- 13 Liikmesriikidel soovitatakse eraldada teatud osa partnerluslepingutes fikseeritud eraldistest rahastamisvahendite vahendusel peamistele investeerimisvaldkondadele järgnevalt: 50% VKEde toetamiseks, 20% süsihappegaasi vähendamise meetmetele, 10% info- ja kommunikatsioonitehnoloogiasse, 10% jätkusuutliku transpordi arendamiseks, 5% teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni edendamiseks ning 5% keskkonnale ja ressursitõhususele.
- 14 Komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006, 15. detsember 2006, milles sätestatakse nõukogu määrus (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).

Rahastamisvahendid maaelu arengu valdkonnas programmitöö perioodil 2007–2013

Rahastamisvahendeid loonud
liikmesriik/piirkond

TF: tagatisfond
LF: laenufond
(20XX): fondi kapitaliseerimise aasta



Allikas: asjakohastest rahastamislepingutest pärinevad andmed.

11

Liikmesriigid kasutavad rahastamisvahendeid maaelu arengu programmi-prioriteetsete suundade nr 1 ja 3 raames võetavate meetmete rahastamiseks (põllumajandusettevõtete moderniseerimine, põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmine ning ettevõtete rajamine ja arendamine). Tagatisfondid annavad ettevõtetele ja organisatsioonidele tagatisi, mille eesmärk on lihtsustada nende jaoks pankadest rahastamise saamist. Kui projektidele antud laenu on tagasi makstud, siis tagatised vabastatakse ja vabanenud vahendeid saab kasutada uute tagatiste andmiseks. Laenufondide vahendite toel antakse laenu äriprojektide arendamiseks. Peale projektidele antud laenude

tagasimaksmist vahendid vabanevad ja neid saab kasutada uute laenude andmiseks.

12

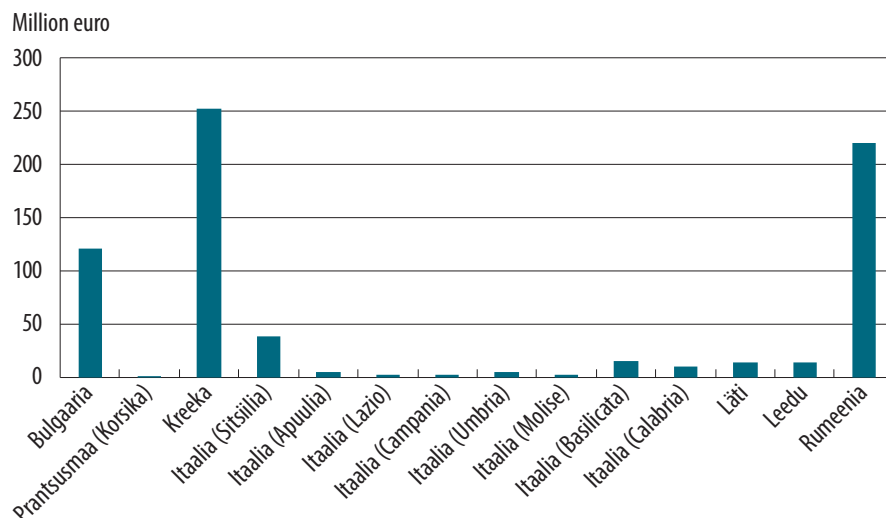
Rahastamisvahenditesse kokku eraldatud 700 miljonist eurost¹⁵ (vt punkt 4) moodustavad avaliku sektori vahendid 564 miljonit, millest ELi osa oli omakorda ligikaudu 440 miljonit eurot.

Joonisel 3 esitatakse eraldised liikmesriikide lõikes.

15 Summa sisaldab Kreeka laenufondi avaliku sektori poolsele rahastamisele (115 miljonit eurot) lisatud erasektori vahendeid summas 138 miljonit eurot.

Joonis 3

Rahastamisvahenditele eraldatud rahastamine 2013. aasta lõpu seisuga



Allikas: äriplaanid, 2013. aasta asjakohased eduaruanded ja kontrollikoja arvutused.

Rahastamisvahendite haldamine maaelu arengu valdkonnas

13

Komisjon haldab rahastamisvahendeid koostöös liikmesriikidega. Komisjon vaatab läbi ja kiidab heaks liikmesriikide maaelu arengu programmid; liikmesriigid omakorda kehtestavad kõik rahastamisvahendite korrektseks toimimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid. Liikmesriikides tegelevad valdkonnaga peamiselt nelja tüüpi osalejad: korraldusasutus (tavaliselt põllumajandusministeerium), fondihaldur, finantseerimisasutused (nt pangad ja krediidasutused) ning lõppsaajad (nt põllumajandus- ja toiduainetööstuse ettevõtted).

14

Korraldusasutuste ülesanne on rahastamisvahendite loomine ja nende üle tehtav järelevalve. Fondihaldurite ülesanne on ellu viia

investeeringustrateegia ja kontrollida, kas investeeringutega ka tegelikult saavutatakse neile seatud eesmärgid. Finantseerimisasutused hindavad välja pakutud projektide majanduslikku elujõulisust ja analüüsivad lõppsaajate krediitvõimelisust. Viimased omakorda sõlmivad laenu- või tagatislepingud fondihaldurite ja/või finantsasutustega. Lõppsaajad vastutavad ka investeeringute tegeliku teostamise ja saadud vahendite finantsasutustele tagasimaksmise eest vastavalt lepingutingimustele.

15

Protsessis osalejate konkreetsed kohustused ja ülesanded sõltuvad ka kasutatava rahastamisvahendi liigist, kuna laenu- ja tagatisfondid toimivad erinevalt. Näiteks laenufondist maksakse alati raha välja, tagatisfondist tehakse seda aga vaid siis, kui tagatisvõtja jätab oma kohustused täitmata.

Rahastamisvahendite lühikirjeldus

- Tagasimakstavad instrumendid: raha saab programmi ulatuses uuesti kasutada. Vahendite taaskasutatavus (ringlus) on tähtis avaliku sektori eelarvete jaoks raskel ajal.
- Veel üks peamine oodatav mõju on finantsvõimendus, st erasektori vahendite kaasamine ELi poliitikaeesmärkide saavutamiseks.
- Maaelu arengu valdkonnas on rahastamisvahenditega vähe kogemusi ja nende kaudu eraldatud rahastamise mahud on väikesed, kuna seni on rahastamisvahendeid peamiselt rakendatud ühtekuuluvuse alal.
- Peamiselt on kasutatud tagatisfonde, ent loodud on ka mõni laenufond.
- Haldamine toimub komisjoni ja liikmesriikide koostöös.
- Komisjon edendab rahastamisvahendite kasutamist, ent nende rakendamine on keeruline ja riskantne.

16

Käesoleva auditiga püüti kindlaks teha, kas rahastamisvahendid olid programmitöö perioodil 2007–2013 hästi üles ehitatud ja hallatud. Äsja võeti vastu maaelu arengu programmitöö perioodi 2014–2020 reguleerivad peamised ELi määrused. See võimaldas audiitoritel hinnata, mil määral võiksid uue õigusraamistiku sätted auditiga leitud peamiste puuduste põhjuseid tõenäoliselt märkimisväärselt mõjutada.

17

Üldine auditiküsimus oli järgmine.

Kas rahastamisvahendid on maaelu arengu valdkonnas edukad ja paljulubavad?

Täpsemalt püüti auditiga vastata järgmistele küsimustele.

- Kas rahastamisvahendid loodi ja kapitaliseeriti programmitöö perioodil 2007–2013 asjakohaselt?
- Kas rahastamisvahendite kasutamine perioodil 2007–2013 oli tulemuslik?
- Kas perioodil 2007–2013 olid loodud asjakohased tingimused rahastamisvahendite toetuse lõpetamiseks ja neist väljumiseks?
- Kas perioodi 2014–2020 raamistik võib potentsiaalelt kaasa tuua rahastamisvahendite tulemuslikkuse vajaliku paranemise?

18

Kontrollikoda defineeris rahastamisvahendite kavandamise, rakendamise ja seire/hindamise jaoks auditikriteeriumid. Nende väljatöötamisel tugineti varasematele audititele, õigusaktidele, komisjoni dokumentidele ja muudele väljaannetele. Auditikriteeriumide asjakohasuse ja teostatavuse teemal pidas kontrollikoda nõu ka OECD¹⁶ ekspertidega ning tutvus OECD olemasolevate väljaannetega.

19

Auditikäigud tehti Kreekasse, Prantsusmaale, Leetu, Rumeeniasse ja Itaaliasse ning need hõlmasid nii tagatis¹⁷ kui ka laenufonde¹⁸. Igas liikmesriigis koguti tõendusmaterjali ning seda uuriti auditikriteeriumide alusel (intervjuud ning dokumentide ja andmete analüüs). Dokumentidega tutvudes kogusid ja analüüsisid audiitorid ka neid liikmesriikides või piirkondades rakendatud rahastamisvahendeid puudutavat täiendavat teavet, mida auditi käigus ei külastatud (eelkõige Bulgaaria ja Läti). Samuti kohtusid audiitorid komisjoni ametnikega ja analüüsisid asjakohaseid dokumente.

20

Kontrollikoja uuritud valim koosnes 37 korraldusasutusest, millest 32 ei olnud perioodil 2007–2013 rakendanud maaelu arengu valdkonnas ühtegi rahastamisvahendit. 2013. aasta lõpu seisuga olid need korraldusasutused ära kasutanud ligikaudu 90% peamistele investeerimismeetmetele, mille raames rahastamisvahendeid kasutati, tehtud EAFRD maksetest¹⁹. Uuringu eesmärk oli välja selgitada põhjused (eelkõige kavandamis- ja ülesehitusetapis), millel oli oma osa selles, et nad ei loonud ühte või enam rahastamisvahendit.

16 Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon.

17 Prantsusmaa (Korsika), Itaalia (Apuulia ja Sitsiilia) ning Rumeenia.

18 Kreeka ja Leedu.

19 Meede nr 121 (põllumajandusettevõtete moderniseerimine) ja meede 123 (põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmine).

Kas rahastamisvahendid loodi ja kapitaliseeriti programmitöö perioodil 2007–2013 asjakohaselt?

21

Rahastamisvahendite jaoks korraliku vundamendi rajamiseks vajati programmitöö perioodi 2007–2013 põhjalikku ettevalmistust. Eelkõige pidi rahastamisvahendite jaoks loodud õigusraamistik arvestama maaelu arengu poliitika iseärasustega, lisaks vajati usaldusväärset teabel põhinevat tegelike vajaduste hindamist, mis teeks kindlaks vajalike rahastamisvahendite tüübid nendest antava toetuse järele valitseva nõudluse ning näitaks, et fondidele eraldatud vahendite maht oli asjakohane. Kontrollikoda uuris programmitöö perioodil 2007–2013 loodud rahastamisvahendite ülesehituse peamisi aspekte.

Programmitöö raamistik ei olnud rahuldavalt ette valmistatud

22

Käesolevas osas hinnatakse, kas rahastamisvahendite jaoks loodud õigusraamistik võttis arvesse maaelu arengu poliitika iseärasusi ning põhines põhjalikul vajaduste hindamisel. Samuti esitatakse liikmesriikidele saadetud küsimustiku abil saadud teavet, mis käsitleb rahastamisvahendite vähest kasutamist programmitöö perioodil 2007–2013.

Programmitöö perioodi 2007–2013 rahastamisvahendite jaoks loodud õigusraamistik ei lähtunud maaelu arengu poliitika eesmärkidest

23

Kontrollikoda leidis, et programmitöö perioodi 2007–2013 rahastamisvahendite jaoks loodud õigusraamistik oli peaaesjalikult mõjutatud ühtekuuluvuspoliitikast. Komisjon ei suutnud näidata, et ta oleks raamistiku koostamisel hinnanud ja arvesse võtnud maaelu arengu poliitika iseärasusi. Vastupidiselt ühtekuuluvuspoliitikale olid maaelu arengu poliitika puhul potentsiaalseteks toetusesaajateks peamiselt väikesed, tagastamatute toetustega harjunud põllumajandusettevõtjad, ja toetussummad olid samuti väga väikesed. Lisaks oli liikmesriikide korraldusasutustel küllaldaselt kogemusi üksnes tagastamatute toetustega tegelemisel.

24

Komisjonil puudusid maaelu arengu valdkonna rahastamisvahendite alal küllaldaselt kogemused, mida oleks saanud kasutada programmitöö perioodi 2007–2013 ettevalmistamisel. Kuigi finantskorraldusvahendite meede oli põhimõtteliselt olemas juba programmitöö perioodil 2000–2006, siis tegelikkuses olid rahastamisvahendid loodud üksnes Portugalis ja Itaalia neljas piirkonnas²⁰. Finantskorraldusvahendite meedet oli kõigist meetmetest kõige vähem kasutatud.

20 Basilicata, Calabria ja Apuulia (EAGGF-i arendusrahastu) ning Marche (EAGGF-i tagatisrahastu).

25

Programmitöö perioodi 2007–2013 õigusraamistik hõlmas vaid kolme liiki instrumente (vt 10. pt), seda asjaolu põhjendamata. Lisaks leidis kontrollikoda OECD ja FAO²¹ väljaannete ning OECD ekspertide ja auditikäikude ajal liikmesriikide ametiasutustega peetud vestluste käigus, et põllumajandussektoris kasutati tegelikult teist liiki rahastamisvahendeid (näiteks ladustamistöönditel põhinevat rahastamist²²).

Eesmärgid olid üldised ja puudus tegelike vajaduste selge hindamine

26

Rahastamisvahendeid kasutanud liikmesriigid ei määratlenud täpseid ja mõõdetavaid eesmärke. Püstitatud eesmärgid olid pigem ebamäärased ning kontrollikoja hinnangul ei olnud nende abil võimalik hinnata, kas instrumentid olid aidanud kaasa krediidilünga vähendamisele. **2. selgituses** tuuakse näited eesmärkide määratlemise kohta.

- 21 ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon.
- 22 Ladustajale väljastatakse töendid selle kohta, kui palju ja mis kvaliteediga kindlat kaupad kuskil on hoiustanud. Ladustaja saab töendit kasutada omakorda rahastamise taotlemisel tagatisena.

2. selgitus

Näited rahastamisvahenditele kehtestatud eesmärkidest

Kreekas loetleti ajakohastatud maaelu arengu programmis laenufondi loomise üldised eesmärgid, sealhulgas lõppsaajate/laenuvõtjate likviidsuse parandamine, ettevõtlust arendavate soodsate pangalaenu andmine ning EAFRD vahendite kasutusmäära tõstmine.

Leedus oli maaelu arengu programmis laenufondi loomise eesmärk selliste investeerimislaenu andmine, mis aitavad kaasa toetusmeetmete raames loetletud eesmärkide saavutamisele.

Itaalias (Apuulia ja Sitsiilia) seati rahastamisvahendile eesmärk parandada põllumajandusettevõtete juurdepääsu laenuvahenditele. Sellega maaelu arengu programmides esitatud eesmärgid ka piirdusid.

Rumeenia maaelu arengu programmis olid tagatiskavadel järgmised eesmärgid: juurdepääsu parandamine laenuvahenditele maaelu arengu valdkonnas ning finantseerimisasutuste huvi ja usalduse suurendamine maapiirkondade majanduse vastu.

27

Tegelike vajaduste hindamised ei põhinenud usaldusväärset ja kvantifitseeritaval teabel ning ükski rahastamisvahendit rakendanud liikmesriik ei esitanud ametlikku hindamist rahastamislünga suuruse kohta. Õigusaktides rahastamislünga hindamist küll ei nõutud, ent samas ei ole ühtegi teist sarnase töendusjõuga analüüsi tüüpi, mis annaks kvantifitseeritud

teavet vajaduste ja nende rahuldamiseks sobivate rahastamisvahendite liikide kohta. Kõigis maaelu arengu programmides mainiti vaid likviidsusprobleeme ja seda, kui keeruline põllumajandussektoril on üldiselt laenu saada. Kirjeldatud puuduse tõttu algses vajaduste hindamises loodi hulk ülekapitaliseeritud rahastamisvahendeid (vt punkt 43).

Enamik liikmesriike ei pidanud rahastamisvahendeid kasulikuks

28

Kontrollikoja küsitlus kinnitas, et enamik liikmesriike ei pidanud rahastamisvahendeid kasulikuks toetusvahendiks²³. Korraldusasutuste jaoks oli probleemiks see, et rahastamisvahendid olid enamiku EAFRD toetusesaajate jaoks ebasobivad. Küsitlusele antud vastustes mainitud peamiseks põhjuseks oli seejuures vähene nõudlus, kuna rahastamisvahendid olid potentsiaalsete toetusesaajate jaoks tundmatud ja projekte oldi harjunud rahastama tagastamatute toetustega.

29

Alltoodud tabel kinnitab vähest huvi rahastamisvahendite järele programmitöö perioodil 2007–2013, sest üksnes 1,5% EAFRD eelarvest prioriteetsetele suundadele nr 1 ja 3 kulutatud vahenditest maksti välja rahastamisvahendite kaudu (**tabel 1**).

Rahastamisvahendite kasutamiseeskirjad olid aga liikmesriikide jaoks kasulikud

30

Kontrollikoda leidis, et mõne liikmesriigi jaoks olid rahastamisvahendid kasulikud, sest need võimaldasid kiiremat rahakasutust ning aitasid seeläbi täita ELi vahendite kasutamise kohta kehtivaid teatud nõudeid. Rahastamisvahenditega oli võimalik ka tulu teenida (intress).

23 Peamised põhjused olid järgmised: õiguslik raamistik ei võtnud (piisavalt) arvesse maaelu arengu valdkonna eripärasid, toetusesaajad olid harjunud tagastamatute toetustega, rahastamisvahenditel puudusid küllaldased eelised teiste toetusmeetmete ees, rahastamisvahendite kaudu antav toetus ei sobinud tavalistele EAFRD toetusesaajatele ning maaelu arengu valdkonnas puudusid rahastamisvahendite järele nii vajadus kui ka nõudlus.

Tabel 1

EAFRDst rahastamisvahenditesse makstud summad ja nende osakaal EAFRD kogukulutustest

	Summa (miljonites eurodes)	Osakaal EAFRDst prioriteetsetele suundadele nr 1 ja 3 kokku kulutatud vahenditest (seisuga 15. oktoober 2014, k.a ettemaksed)
EAFRD prioriteetsete suundade nr 1 ja 3 deklareeritud kogukulud (4. kvartal 2006 kuni 3. kvartal 2014) ¹	32 767	100,00%
Rahastamisvahendid (EAFRD maksimaalne olemasolev osalus fondikapitalis; 2014. aasta 3. kvartali kuludeklaratsiooni seisuga) ²	530	1,62%

1 Allikas: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat – maaelu arengu komisjoni maaelu arengu programme puudutava teatise lisa, 19. november 2014.

2 Kvartali kaupa esitatavatel kuludeklaratsioonidel põhinev kontrollikoja arvutus.

Rahastamisvahenditesse makstud summasid käsitletakse kantud kuluna

31

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 kohaselt teostab komisjon vahemakseid vastavalt eelarvevõimalustele, et hüvitada programmide rakendamiseks tehtud kulud²⁴. Komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 kohaselt peavad komisjonile deklareeritud kulud sisaldama rahastamisvahendite loomisel või neile maksete tegemisel tehtud kogukulusid²⁵. Nimetatud säte võimaldas liikmesriikidel deklareerida tegelikult kantud kuludest suuremaid summasid.

Akumuleeritud intress kuulub liikmesriikidele

32

Õigusaktide kohaselt võib ELile esitavas kulu deklaratsiooni kohe kanda kogu fondikapitali summa ja komisjon võib selle rahastamisvahendile täies mahus välja maksta. Selleks, et liikmesriigid niimoodi käituksid, motiveeriti neid võimalusega fondikapitali investeerimise pealt intressi teenida. Nimetatud võimalust näitlikustab kõige paremini Rumeenias leitud juhtum, kus kogu fondikapitaliks eraldatud summa maksti täies mahus välja ja läks liikmesriigi kasutusse. Loodud rahastamisvahendi tüüp (tagatisfond) ja tagatiste realiseerimise madal määr²⁶ (alla 1%) tähendasid seda, et riik ei pidanud suuremat osa rahast tegelikult kulutama ja teenis hoopis märkimisväärses summas intressitulu. 2013. aasta lõpu seisuga oli Rumeenia nii teeninud ligikaudu 50 miljonit eurot.

Programmitöö perioodi lõpu seisuga vabastatud tagatised olid ELi kaasrahastamiseks toetuskõlblikud

33

Kõik lõppsaajatele antud ja hiljem fondile tagasi makstud summad või laenude tagamiseks antud ja hiljem vabastatud tagatised olid programmitöö perioodi lõpu seisuga EAFRD kaasrahastamiseks toetuskõlblikud. See tõi endaga kaasa olukorra, kus liikmesriik võis raha endale jätta ka siis, kui riski enam ei olnud (laen oli tagasi makstud), tegelikku kulu ei olnud kunagi kantudki või raha liikumist toimunud (tagatised olid vabastatud). Kuigi see vastab rakendusmääruse²⁷ sätetele, rõhutab kontrollikoda, et vabastatud tagatiste käsitlemine toetuskõlbliku kuluna ei vasta usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele, sest rahalises mõttes ei ole neid vahendeid kunagi kulutatud (vt ka punktid 75–77).

24 Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1), artikkel 26.

25 Komisjoni määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 52 lõige 1.

26 Tagatiste realiseerimise määr on realiseeritud tagatiste ja antud tagatiste summa suhe.

27 Komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006.

Rahastamisvahendid on üles ehitatud nii, et avaliku sektori vahendid (laenud/tagatised) aitaksid kasutada avaliku sektori vahendeid (tagastamatud toetused)

34

Perioodil 2007–2013 kasutati rahastamisvahendeid peamiselt selleks, et aidata täita EAFRD kulutuste tegemisele seatud tingimusi, ent instrumentide mõju tagastamatute toetuste kasutusmäärale ei ole andmete puudumise tõttu võimalik alati kinnitada. Seda mõju pärssisid ka struktuursed faktorid (vt **3. selgitus**).

35

Rahastamisvahendid on üles ehitatud nii, et ühte liiki avaliku sektori vahendite (laenud/tagatised) abil saaks kasutada teist tüüpi avaliku sektori vahendeid (tagastamatud toetused), mitte aga selleks, et luua alternatiiv tagastamatutele toetustele. Külastatud liikmesriikides ajavahemikus 2007–2013 rakendatud kõigi rahastamisvahendite puhul täheldas kontrollikoda, et neid said kasutada vaid toetusi taotlenud taotlejad (kaudne juurdepääs).

3. selgitus

Laenusaamist raskendavad struktuursed probleemid Rumeenias

Makseasutuse hinnangul jäi 700 miljoni euro väärtuses investeerimismeetmete raames heaks kiidetud projekte ellu viimata, sest potentsiaalsed toetusesaajad ei saanud kas laenu või tagatist. 2014. aasta juuni seisuga oli ligikaudu 69% tühistatud projektide puhul põhjuseks puuduv kaasrahastamine. Struktuursete probleemide tõttu (pankade vähenenud huvi põllumajanduse vastu, puuduv krediidi ajalugu, muu piisava tagatise puudumine, pankade poolt majanduslikult mittetasuvaks peetud projektid) ei suudetud Rumeenias krediitlünka täita ja tagatistega seotud toetuste kasutusmäär oli endiselt madal. Olemasolevad andmed (seisuga 31. märts 2014) näitavad, et 15% kõigist toetustest anti projektidele, mille rahastamiseks võetud laenud olid tagatud ELi kaasrahastatud tagatisfondi vahenditega.

36

Itaalias (Apuulia ja Sitsiilia), Leedus ja Rumeenias leidis kontrollikoda juhtmeid, kus toetuse ja rahastamisvahendi kogusumma peaaegu võrdus projekti rahastamiskõlblike kuludega või isegi ületas neid. Seetõttu valitses programmitöö perioodi 2007–2013 lõpus oht, et projekti rahastati kuni 100% ulatuses avaliku sektori rahaga.

37

Ühtekuuluvusvaldkonnas välditakse sellist olukorda nõudega, mille kohaselt rahastamisvahendeid ja toetusi rakendatakse eraldi. Rahastamisvahenditest ei tohi maksta selliste projektide kulusid, mida on juba rahastatud toetusega.

Teatud juhtudel aitasid rahastamisvahendid leevendada vahendite kulukohustustest vabastamise eeskirja mõju

38

Nõukogu määrus (EÜ) nr 1290/2005 sisaldab programmide rahalist rakendamist stimuleerivat mehhanismi. See sisaldab eeskirja, mille kohaselt peab komisjon kulukohustusest vabastama aastaeelarve selle osa, mida ei ole kahe aasta jooksul ära kasutatud (tuntakse ka kui „N + 2 reeglit”²⁸). Nimetatud eeskiri „peaks kiirendama programmide rakendamist ja usaldusväärset finantshaldust”²⁹. Kontrollikoda on juba korduvalt märkinud, et rahastamisvahendite kasutamisega kaasneb oht eeskirja täitmisest kõrvale hoiduda³⁰.

39

Ka komisjon tunnistab, et sealsete fondide loomise ajal oli see risk³¹ mõnes liikmesriigis olemas. Kontrollikoda tuvastas „N + 2 reegli” täitmisest kõrvale hoidmise riski Bulgaarias, Kreekas (**4. selgitus**) ja Itaalias (Sitsiilia).

- 28 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikkel 29.
- 29 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruanne, lisa 10, lk 158.
- 30 Kontrollikoja eelarveaasta 2010 aastaaruanded (punkt 4.33) (ELT C 326, 10.11.2011) ja eelarveaasta 2012 aastaaruanded (punkt 4.7) (ELT C 331, 14.11.2013); kontrollikoja arvamus nr 7/2011 ettepaneku kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruseks, millega kehtestatakse ühissätted ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi – kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1083/2006 (punkt 49) (ELT C 47, 17.2.2012); eriaruanne nr 2/2012 (punkt 54); kontrollikoja dokument (2014) „Põllumajandus ja ühtekuuluvus: ülevaade ELi kulutustest perioodil 2007–2013” (punkt 21).

4. selgitus

N + 2 eeskirja alane olukord Kreekas

2013. aasta detsembris kanti Kreekas 115 miljonit eurot avaliku sektori vahendeid ühte laenufondi. Kontrollikoja arvates valitseb kõrge risk, et fondi loomise üks eesmärgi oli ka N + 2 eeskirja rakendamise vähendamine. Kontrollikoja arvamus põhineb järgneval:

- eraldatud summa moodustab kõigist olemasolevatest vahenditest märkimisväärse osa³²;
- lõppsaajatele makstud summad on väikesed (vt **5. selgitus**);
- 2013. aastal valitses märkimisväärselt kõrge risk, et osa vahenditest tühistatakse.

32 10–30% kõnealustele meetmetele eraldatud eelarvest.

40

Seitsmest programmitöö perioodil 2007–2013 rahastamisvahendeid loonud liikmesriigist kolmes kasutati neid seetõttu pigem ELi tehtud maksete endale hoidmiseks kui ametlikult välja öeldud vajaduste rahuldamiseks ja eesmärkide täitmiseks. Taolist teguviisi aktsepteerides ei taganud komisjon usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimist³³.

Rahastamisvahendid olid olulisel määral ülekapitaliseeritud

41

Ülekapitaliseeritus on olukord, kus rahastamisvahendi kapitaliks makstud summa on liiga suur võrreldes lõppsaajatele antud tagatiste ja laenudega.

42

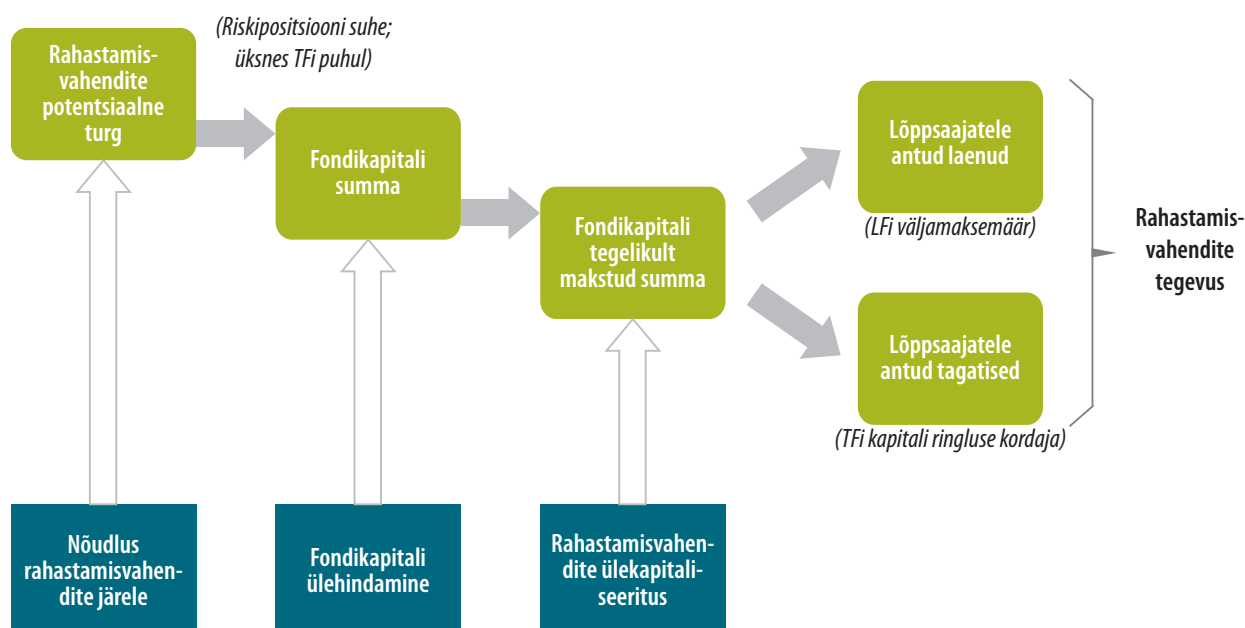
4. selgituses näidatakse, et protsess algab rahastamisvahendi potentsiaalse turupotentsiaali kindlaksmääramisega. Selle info põhjal hinnatakse fondikapitali vajalikku suurust. Vale hinnang võib endaga kaasa tuua rahastamisvahendi ülekapitaliseerimise.

31 Kontrollikoja eelarveaasta 2012 aastaaruande vastates tunnistab komisjon, et „on ise täheldanud, et mõni liikmesriik kasutab ulatuslikult [...] finantskorraldusvahendeid, mille abil on võimalik vähendada või vältida vahendite kaotamist N + 2 eeskirjade alusel”.

33 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikli 9 lõige 2 ning nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005, mis käsitleb Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavaid maaelu arengu toetusi (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1), artikkel 73.

4. selgitus

Ülekapitaliseerimist põhjustavad asjaolud



Fondid olid üldiselt ülekapitaliseeritud

43

Komisjon teostas järelevalvet rahastamisvahenditele eraldatud fondikapitali suuruse kindlaksmääramise üle. Järelevalvest hoolimata täheldas kontrollikoda Bulgaarias, Kreekas, Itaalias (Basilicata ja Sitsiilia), Leedus ja Rumeenias märkimisväärset ülekapitaliseerimist. Konkreetseid meetmeid võttis komisjon üksnes Bulgaarias ja see tõi endaga kaasa fondikapitali vähendamise. Ülekapitaliseerimise näited on esitatud **5. selgituses**.

Ülekapitaliseerituse üheks põhjuseks on see, et liikmesriikides ei analüüsita asjakohaselt nõudlust rahastamisvahendite järele

44

Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid olid proovinud oma töödokumentides (nt äriplaanides) hinnata nõudlust loodud rahastamisvahendite järele, ent need põhinesid tagastamatute toetuste kasutamist puudutavatel ligikaudsetel hinnangutel. Sarnaseid puudusi leiti liikmesriikides auditeeritud kõigi rahastamisvahendite juures (vt punkt 19); erandiks oli üksnes Prantsusmaa. Kogutud info näitab, et sarnaseid puudusi oli ka Bulgaarias. Mõningad näited on toodud **6. selgituses**.

Näited rahastamisvahendite ülekapitaliseerimise kohta

Kreekas eraldati laenufondile avaliku sektori poolne rahastamine summas 115 miljonit eurot, mis tuli ära kasutada ajavahemikus 2014–2015. Tegelikult oli 2014. aasta novembri seisuga lõppsaajatele välja makstud üksnes 0,5 miljonit eurot.

Leedus kavandati fondi suuruseks algselt 130 miljonit eurot, ent tegelikkuses eraldati sellele vaid maksimaalselt 52 miljonit eurot. 2013. aasta lõpus vähendati fondikapitali 13,8 miljoni euroni.

Itaalias (Sitsiilia) maksti tagatisfondi kapitaliks ligikaudu 38 miljonit eurot. Summa märkimisväärset ülehinna-tust näitab asjaolu, et sellest kasutati ära vaid 5 miljonit eurot (vt punkt 55).

Näited selle kohta, et rahastamisvahendite järele valitsevat nõudlust ei analüüsitud

Itaalias (Apuulia ja Sitsiilia) hinnati tagatisfondide järele valitsevat potentsiaalset nõudlust. Leiti, et pankadest kõnealuste investeerimismeetmete raames teostatavate projektide erasektori poolse kaasrahastamise leidmiseks vajatakse tagatise vastavalt ligikaudu 75% (Apuulia) ja 50% (Sitsiilia) puhul prognoositud laenumahust. Tulemuseks saadud hinnanguline nõudlus (312 miljonit eurot Apuulias ja 120 miljonit eurot Sitsiilias) ületas märkimisväärselt tegelikku nõudlust. Üksnes kahe piirkonna (Apuulia ja Sitsiilia) hinnanguline nõudlus tagatisfondide järele ületas vaid 8% võrra fondihalduri poolt 2014. aasta juuli seisuga kogu riigis tegelikult antud tagatiste kogumahu³⁴.

Bulgaaria ametiasutused hindasid, et tagatisfond võiks katta 75% potentsiaalsetest koguinvesteeringutest. Sellest tulenevalt kehtestati tagatisfondi mahuks perioodil 2012–2015 ligikaudu 600 miljonit eurot. 2014. aasta aprilli lõpu seisuga oli see summa turu tegelikust mahust 12 korda suurem. Komisjon kontrollis protsessi, kuid ei seadnud kahtluse alla asjaolu, et arvutuste aluseks võetud 75% hüpoteesil puudus põhjendus.

Rumeenias puudusid tõendid selle kohta, et prognoositud mahud oleksid tuginenud mingile eelnevale analüüsile. Teatati lihtsalt, et need põhinevad varasematel kogemustel ja SAPARDi programmil, ega kvantifitseeritud eelnevalt perioodi prognoositud tagatiste mahtu.

³⁴ Fondihaldur (ISMEA) on Itaalias põllumajandussektorile info- ja finantsteenuseid osutav avalik-õiguslik asutus. ISMEA haldab nii riiklikku tagatisfondi kui ka kuut EAFRD toetatavat piirkondlikku tagatisfondi.

45

Kontrollikoda leidis, et rahastamisvahendite huvipakkuvus potentsiaalsete lõppsaajate jaoks sõltus peamiselt krediitkulukusest, mis omakorda sõltus turu intressimääradest. Seda olukorda kirjeldab üks Leedust pärinev näide: lepingud lõplike toetusesaajatega olid tegelikult suuresti sõlmitud ajavahe- mikes, kui laenufond pakkus soodsaid intressimäärasid³⁵. Eelnev näitlikustab asjaolu, et nõudlust rahastamisvahendite järele tuleb hinnata põhjalikult ja pikaajalises perspektiivis, kuna see sõltub nii sisemistest tingimustest kui ka välistest suundumustest.

Tagatisfondide ülekapitaliseerimist selgitav täiendav põhjus: halvasti määratletud riskipositsiooni määrad

46

Tagatisfondide puhul näitab riskipositsiooni määr fondi haldamisel aktsepteeritavaks peetavat maksimaalset kohustuste täitmata jätmise riski. Ülekapitaliseerimisega on tegu siis, kui riskipositsiooni määruga korrutatud fondikapital on võrreldes lõplikele tagatisesajajatele antud tagatistega liiga suur.

³⁵ Laenufondi pakutavad intressimäärad võrreldes turuintressimääradega.

47

Riskipositsiooni määr mõjutab oluliselt tagatistfondidesse makstava kapitali suurust. Riskipositsiooni määra peab kohandama vastavalt tegelikule makseviivituse määrale. Näiteks Rumeenia tagatistfondi makseviivituse määr (alla 1%, vt punkt 32) oli 2013. aasta lõpu seisuga palju madalam kui fondi kapitaliseerimisel aluseks võetud riskipositsiooni määr (20%).

Tagatistfondide hinnanguline ülekapitaliseerituse tase

48

Liikmesriikide ametiasutuste kasutatud riskipositsiooni määrade alusel hindas kontrollikoda tagatistfondide ülekapitaliseeritust 2013. aasta 31. detsembri seisuga. *Ilisas* esitatud arvutused näitavad, et kõigi ajavahemikus 2007–2013 rakendatud rahastamisvahendite kaudu antud tagatiste andmiseks (2013. aasta lõpu seisuga) oleks kõigi fondide peale piisanud umbes 50 miljoni eurost fondikapitalist. Tegelikult investeeriti aga ligikaudu 420 miljonit eurot. 2013. aasta lõpu seisuga näitab see tohutut ülekapitaliseeritust: investeeritud vahendid ületasid tegelikult vajaliku summa kaheksakordselt.

Leiti ka näiteid fondide ettevaatliku kapitaliseerimise kohta

49

Hoolimata potentsiaalse nõudluse tegelikust suuremaks hindamisest käitus Apuulia piirkond (Itaalia) fondi ülekapitaliseerimise vältimiseks ettevaatlikult ja maksis alguses sisse vaid 20% fondi hinnangulisest vajalikust kapitalist. Hiljem väljastatud tagatiste mahu valguses oli tegu enam-vähem õige otsusega (vt punkt 55). Sarnaselt käitusid ka teised Itaalia piirkonnad (Campania ja Molise).

50

Ettevaatlikku lähenemisviisi täheldati ka Prantsusmaal (Korsika), kus maksti sisse vaid pool fondi algselt kavandatud kapitalist (vastavalt antud tagatiste mahule). Riskipositsiooni määra arvesse võttes oleksid Itaalias (Apuulia) ja Prantsusmaal (Korsika) rahastamisvahendid aga hakkama saanud ka palju väiksema kapitalieraldisega.

Kas rahastamisvahendite kasutamine perioodil 2007–2013 oli tulemuslik?

51

Rahastamisvahendid on tulemuslikud juhul, kui täidetud on teatud tingimused. Rahastamisvahendid toimivad kavakohaselt üksnes siis, kui mõistliku aja jooksul jõuab lõppsaajateni küllaldane kogus rahastamisvahenditele eraldatud vahendeid; ainult sellisel juhul annavad nad täiel määral oodatavat kasu (vahendite ringlus ja finantsvõimendus). ELi õigusraamistik peaks sisaldama küllaldasi nõudeid, mis aitaksid kaasa nimetatud kasu saamisele. Lisaks aitaks oodatud kasu saamisele kaasa see, kui rahastamisvahendid loodaks programmitöö perioodi alguses. Vaja oleks järelevalvesüsteeme, millest saadavad usaldusväärsed andmed võimaldaksid hinnata, kas rahastamisvahendid on kavandatud tulemused saavutanud.

52

Kontrollikoda hindas, kas rahastamisvahendite rakendamise ajal (programmitöö perioodil 2007–2013) olid täidetud nende tulemuslikkuse eelduseks olevad tingimused. Leiti, et kokkuvõttes see nii ei olnud.

Rahastamisvahendite tulemuslikkus vahendite ringluse tagamisel oli halb

53

Kontrollikoja eelarveaasta 2013 aastaaruandes tuuakse välja, et ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas jõudis lõppsaajateni üksnes väike osa rahastamisvahenditele eraldatud vahenditest³⁶. Aastaaruande kohaselt olid kasutusmäärad „aga endiselt liiga madalad ning on ebatõenäoline, et kõiki vahendeid jõutakse kasutada vähemalt korra“. Käesolev audit kinnitas, et sarnane olukord valitses ka maaelu arengu valdkonnas. 2013. aasta 31. detsembri seisuga oli vaid 45% rahastamisvahenditena loodud tagatis- ja laenufondide 700 miljoni euro suurusest fondikapitalist lõppsaajatele laenuna välja makstud või tagatud.

54

Rahastamisvahendite üks peamisi oodatavaid eeliseid on nende kapitali ringlev iseloom. Samas puuduvad sellist ringlust puudutavad õiguslikud nõuded, lisaks võivad vahendite ringlust aeglustada madalad kasutusmäärad. Audit kinnitas, et sarnane olukord valitses ka maaelu arengu valdkonnas.

³⁶ Vt punktid 5.33–5.36: komisjoni kõige värskemate andmete kohaselt oli alates 2007. aastast kuni 2012. aasta lõpuni rahastamisvahenditele eraldatud 8,4 miljardist eurost lõppsaajatele laenuna välja makstud või tagatud üksnes 37%.

Tähelepanekud

Tagatisfondide kapitali ringluse näitajad on seni olnud ebaküllaldased

55

Tagatisfondi potentsiaalne eelis on see, et mitmekordistava mõju tõttu on sellest saadav kasu palju suurem kui fondile eraldatud kapital. Seetõttu võib antavate tagatiste maht ületada fondikapitali suuruse. Liikmesriikides saavutatud mitmekordistav mõju ja kapitali ringluse määrad olid aga ebarahuldavad. Kontrollikoja andmetel oli olemasoleva 11 tagatisfondi kapitali ringluse kordaja 2013. aasta lõpu seisuga 0,53 (vt **tabel 2**).

56

Mõne Itaalia tagatisfondi (Basilicata, Calabria, Sitsiilia ja Umbria) kapitali ringluse määr oli eriti madal. Üksnes kolme **tabelis 2** kujutatud tagatisfondi (kõik Itaalias (Campania, Molise ja Apuulia)) antud tagatised ületasid fondi kapitali suurust – kapitali ringluse efekt oli aga seejuures väga väike.

Tabel 2

Tagatisfondide kapitali ringluse näitajad

Liikmesriik/piirkond	Fondi makstud maksimumsumma (seisuga 31.12.2013, miljonites eurodes) A	Lõppsaaajatele tagatud kogusumma (seisuga 31.12.2013, miljonites eurodes) B	Kapitali ringluse näitaja (kordisti seisuga 31.12.2013) B/A	Eesmärgiks seatud maksimaalne kordisti
Bulgaaria	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Prantsusmaa (Korsika)	0,60	0,40	0,67	3
Itaalia (Sitsiilia)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Itaalia (Apuulia)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Itaalia (Lazio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Itaalia (Campania)	2,25	3,26	1,45	12,5
Itaalia (Umbria)	4,80	0,00	0,00	3
Itaalia (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Itaalia (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Itaalia (Calabria)	10,00	1,68	0,17	2
Rumeenia	220,00	177,17	0,81	5
KOKKU	473,80	249,64	0,53	-

1 Seisuga 30. aprill 2014 antud tagatised.

2 Nii Apuulias kui ka Sitsiilias oli kordisti maksimaalseks väärtuseks seatud 12,5. Ent kui Apuulias kasutati seda ka fondikapitali suuruse määramisel, siis Sitsiilias võeti aluseks kordisti väärtusega 3.

57

Bulgaarias vähendati fondikapitali 2013. aastal enam kui veerandi võrra (171,29-lt 121 miljoni euron) ja Rumeenias 2014. aastal pea poole võrra (220-lt 115 miljoni euron). Vabanenud EAFRD vahendid kanti tagatisfondist üle asjakohaste meetmete jaoks eraldatud toetuste eelarvesse. Kapitali vähendamised suurendasid nii kordistite kui ka kapitali ringluse näitajaid.

58

Võttes arvesse neid kapitali vähendamisi ja 2014. aasta kolme esimese kvartali jooksul antud tagatise, polnud ükski olemasolevast 11 tagatisfondist 2014. aasta 30. septembri seisuga saavutanud kapitali mitmekordistavat mõju. Tulemus jäi märkimisväärselt alla nii liikmesriikides kordistitele seatud eesmärkidele (vt **tabeli 2** viimane veerg) kui ka **l isas** esitatud olukorrale. See tähendab, et tagatisfondidesse makstud kapital ületas ikkagi lõppsaajatele antud tagatiste mahu, vähendades sellega instrumendi potentsiaali.

Laenufondide kapitali ringluse näitajad olid samuti madalad

59

Kontrollikoja andmetel oli kahe olemasoleva laenufondi kapitali keskmine väljamaksemäär 2013. aasta lõpu seisuga 0,75 (vt **tabel 3**).

60

Kreekas anti esimesed laenud tegelikult välja alles 2014. aasta keskel. Leedu ja Läti kohta käivad arvud varjavad asjaolu, et fondid ei tegutsenud järjepidevalt. Leedus ei olnud alates 2012. aasta esimesest kvartalist enam ühtegi lepingut allkirjastatud (vt punkt 45). Samas ei tehtud ka ühtegi jõupingutust selleks, et fonde turunõudlusele vastavaks kohandada. Sarnast olukorda täheldati ka Lätis: alates 2012. aasta juunist ei väljastatud ühtegi uut laenu. Leedus ja Lätis otsustati fondikapitali järk-järgult vähendada: 2013. aasta lõpuks tehti seda Leedus ligikaudu kolme neljandiku ja Lätis kahe kolmandiku võrra. Fondikapitali vähendamine jätkus ka 2014. aastal.

Tabel 3

Laenufondide kapitali väljamaksemäär

Liikmesriik/piirkond	Fondi makstud maksimumsumma (seisuga 31.12.2013, miljonites eurodes)	Lõppsaajatele välja makstud kogusumma (seisuga 31.12.2013, miljonites eurodes)	Väljamaksemäär (maksimaalsest fondikapitalist seisuga 31.12.2013)
Läti ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Leedu	52,45	39,05	0,74
KOKKU	90,05	67,30	0,75

1 Vastavalt Läti keskpanga vahetuskursile: 1 EUR = 0,702804 LVL.

2 Läti kvartali kaupa esitatavatel kuludeklaratsioonidel põhinev kontrollikoja hinnang (k.a 2013. aasta neljas kvartal).

Allikas: 2013. aasta asjakohased eduaruanded ja kontrollikoja arvutused.

61

Laenufondide puhul saab vahendite ringlusest rääkida alates sellest hetkest, kui lõppsaaja on laenu fondile tagastanud. Laenufondide puhul täheldas kontrollikoda, et 2013. aasta lõpu seisuga ei olnud kapitali ringlust tegelikult üldse toimunud.

Finantsvõimendus saavutati harva ja mõni fond loodi liiga hilja

62

Kontrollikoja eelarveaasta 2013 aastaruandele vastates (punkt 5.36) rõhutas komisjon, et üksnes kasutusmäärade kui näitaja kasutamine rahastamisvahendite tulemuslikkuse hindamiseks ei ole piisav, ning avaldas arvamust, et „tulemuslikkuse hindamisel tuleks keskenduda ka kaasrahastatud rahastamisvahendite abil saavutatud tulemustele (k.a ringluse ja finantsvõimenduse mõju)“.

Finantsvõimendus saavutati harva

63

Rahastamisvahendite eesmärk on erasektori vahendeid kaasates võimendada avaliku sektori vahendeid. Näiteks kui igale avaliku sektori eraldatud eurole lisandub ka üks euro erasektoriga, saab lõppsaajate toetamiseks kasutada poole rohkem vahendeid. Samas puuduvad aga õiguslikud nõuded, millega seataks kindlad eesmärgid erasektoripoolse osalemise jaoks (finantsvõimendus).

64

Finantsmääruse rakendusmääruse artiklis 223³⁷ sätestatakse, et rahastamisvahenditega „[...]“ püütakse saavutada liidu antavale rahalisele toetusele finantsvõimendus, käivitades üldise investeeringu, mis ületab liidu rahalise toetuse mahtu, ning et „liidu rahalise toetuse finantsvõimendus võrdub rahastamiskõlblikele lõplikele vahendite saajatele võimaldatava rahastamise summa ja liidu pakutava rahalise toetuse summa suhtega.“³⁸ EAFRD kontekstis käsitletakse aga liikmesriikide poolt eraldatud tavalist kaasrahastamist samuti finantsvõimendusena, seda isegi juhul, kui erasektori vahenditest rahastamist üldse ei toimugi.

65

Ühissätete määruses³⁹ määratletakse „eeldatav võimendav mõju“ kui „rahastamisvahendi abil potentsiaalselt kaasatavate täiendavate avaliku ja erasektori vahendite hinnanguline suurus toetuse lõppsaaja tasandil [...]“. Eeltoodud määratluse kohaselt ja käesoleva auditi kontekstis defineerib kontrollikoda finantsvõimenduse kui iga avaliku sektori poolt eraldatud euro kohta (EL ja liikmesriik) lõppsaajale tagatud või välja makstud kogusumma (nii avaliku kui ka erasektori eraldatud vahendid). Sellest tulenevalt kasutab kontrollikoda finantsvõimenduse⁴⁰ arvutamiseks järgnevat valemit:

Lõppsaajatele eraldatud rahastamine

Avaliku sektori vahendid

- 37 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1).
- 38 Vt komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 1268/2012, 29. oktoober 2012, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju) kohaldamise eeskirju (ELT L 362, 31.12.2012, lk 223).
- 39 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320), artikli 37 lõige 2.
- 40 Vt kontrollikoja eriaruande nr 2/2012 punkt 102.

66

Liikmesriigid ei pingutanud finantsvõimenduse saavutamise nimel. Kontrollikoja auditikäigud näitasid, et näiteks Lätis, Leedus ja Itaalias (Sitsiilia) ei saavutatud finantsvõimendust, sest rahastamisvahenditega ei õnnestunud maaelu arengu projektidesse kaasata täiendavat erasektori kapitali. Teatud finantsvõimendus saavutati Prantsusmaal (Korsika), Itaalias (Apuulia) ja Rumeenias – seda lõppsaajatele antud laenude tagatiseta osa puhul⁴¹.

67

Kreeka ja Itaalia (Umbria)⁴² olid ainukesed liikmesriigid, kus fondide loomisel oli selgelt eesmärgiks seatud finantsvõimenduse saavutamine. Kreekas eeldati teatud finantsvõimenduse saavutamist, kuna lisaks avalikule sektorile oli fondi rahastamisse kaasatud ka üks erapank⁴³. 2014. aasta kesksaigaks aga finantsvõimendust tegelikult ei saavutatud, sest ühtegi laenu ei väljastatud.

41 Näide: Prantsusmaal (Korsika) katab tagatis 65% laenust, Rumeenias võib see aga ulatuda 80%-ni.

42 Itaalia (Umbria) ühe kohapeal auditeerimata tagatisfondi äriplaani kohaselt peavad vähemalt 20% fondi vahenditest tulema erasektorist.

43 Fondi kapitaliks investeeriti kokku 253,025 miljonit eurot, millest 115 miljonit pärines avalikust sektorist; ülejäänud 138,025 miljonit moodustas erasektori osalus, mille investeeris Piraeus Bank.

7. selgitus

Kontrollikoja arvutatud hinnanguline finantsvõimendus

Auditi käigus kohapeal külastatud liikmesriikidest/piirkondadest koosneva valimi finantsvõimendus oli järgmine:

	Korsika (TF)	Kreeka (LF)	Leedu (LF)	Apuulia (TF)	Rumeenia (TF)	Sitsiilia (TF)
Finantsvõimendus (antud laenusumma / rahastamisvahenditesse makstud kapital)	1,47	veel puudub	ei kohaldata	2,24	1,41 ¹	0,28

1 Tabeli arvutuste aluseks on fondi maksimaalne kapital summas 220 miljonit eurot.

Mõni rahastamisvahend loodi liiga hilja

68

Mitu rahastamisvahendit loodi hilinemisega, mis omakorda vähendas nende tulemuslikkust programmitöö perioodil 2007–2013. Sellist olukorda täheldati Prantsusmaal (Korsika) (juuni 2012) ja Bulgaarias (veebuar 2012), eelkõige aga Kreekas ja Itaalias (Calabria) (vt **8. selgitus**).

Kreekas ja Itaalias (Calabria) vähendas halb ajastus fondide tulemuslikkust

Kreeka korraldusasutus tegi 2011. aasta jaanuaris ettepaneku laenufondi loomiseks ja 2011. aasta mais kiitis komisjon selle heaks. Fond pidi suurendama põllumajandussektori investorite ja ettevõtjate likviidsust. Reaalselt tegutsema hakkas fond alles 2014. aasta jaanuaris. Raske majanduskriisi kontekstis (liikmesriigi ametiasutuste sõnul oli just see viivituse põhjustajaks) hakkas fond tegutsema alles kaks aastat enne programmitöö perioodi lõppu, mis saabub 2015. aasta lõpus. See vähendas fondi tulemuslikkust kogu perioodi 2007–2013 vältel.

Kontrollikoda leidis, et Itaalia (Calabria) fondi ametlikust loomisest (ja kapitali sissemaksmisest) kuni esimeste tagatiste andmiseni kulus väga palju aega. Tagatistfond loodi 2010. aastal, ent esimesed tagatised väljastati alles 2013. aastal.

Rahastamisvahendite üle tehtud järelevalve perioodil 2007–2013 ei andnud küllaldaselt asjakohast teavet nende tulemuslikkuse kohta

69

Kontrollikoja hinnangul mõõdavad rahastamisvahendite tulemuslikkust alljärgnevad peamised näitajad:

- finantsvõimendus;
- kapitali ringluse kordaja⁴⁴;
- makseviivituse määrad.

70

Loetletud näitajad annavad infot fondide tulemuslikkuse kohta. Kontrollikoda märkis, et maaelu arengu raamistik ei sisaldanud mingeid konkreetseid tulemuseesmärke või näitajaid, mis oleksid võimaldanud mõõta rahastamisvahendite tulemuslikkust ja mõju, ja täheldas, et liikmesriigid jälgisid

peaasjalikult vaid vahendite kasutamismäärasid. Liikmesriikidel olid täielikud nimekirjad lõppsaajatest⁴⁵, ent nad ei kehtestanud tulemus- ega mõjunäitajad, millega oleks saanud mõõta kolme kriteeriumi (kapitali ringluse kordajat, finantsvõimendust ja makseviivituse määra).

71

Kontrollikoda leidis ka juhtumeid, kus komisjonile esitatud eduaruannetes toodud arvud ei olnud alati täielikud või usaldusväärsed (vt **9. selgitus**).

44 Neid kahte näitajat (finantsvõimendus ja kapitali ringluse kordaja) peab asjakohaseks ka komisjon (vt punkt 63).

45 Nimetatud nimekirjades loetleti ka asjaomased meetmed, laenusummad, tagatissummad (vajaduse korral), valuutat, laenu seis (tagasimaksetapp) jne.

Ebatäielik ja -usaldusväärne aruandlus

Rumeenia esitas aruandluses ka rahastamiskõlbmatud tagatised (vt ka 10. selgitus) ja tagatised, mis olid tühistatud, ilma et nende alusel oleks laene väljastatud. Lisaks esitas Rumeenia tagatised, mis ei olnud aktiivsed, kuna lõppsaaja ei olnud nende eest tagatiskomiteele tasunud.

Leedu loetles laenud, mida ei väljastatudki, kuna lepingud olid tühistatud, ja Prantsusmaa (Korsika) esitatud andmed ei ühtinud fondihalduri andmebaasis oleva sertifitseeritud teabega.

Kas perioodil 2007–2013 olid loodud asjakohased tingimused rahastamisvahendite toetuse lõpetamiseks ja neist väljumiseks?**72**

Rahastamisvahendite haldamisel ei kasutata liikmesriikide ametiasutuste ega lõppsaajate puhul sama süsteemi nagu tavaliselt tagastamatute toetuste haldamisel. Rahastamisvahendid vajasis liikmesriikides täiesti teistsugust süsteemi (eriti selleks, et vastata määruse (EÜ) nr 1794/2006 artiklites 50–52 sätestatud nõuetele). Rahastamisvahendite jaoks loodud süsteemi kesksed koostisosad on nende toetuse lõpetamine ja neist väljumine.

73

Maaelu arengut reguleerivate õigusaktide kohaselt peavad rahastamisvahendite toetuse lõpetamise ja neist väljumise üksikasjad sisalduma ka peamistes dokumentides (äriplaanides ja rahastamislepingutes). Seetõttu tuleks kehtestada selged eeskirjad selle kohta, kuidas rahastamisvahendite

tegevus programmitöö perioodi lõpus (31. detsember 2015) lõpetatakse ja kuidas neist väljutakse; lisaks tuleb seada tingimused, mille abil välditakse ülejäänud vahendite kasutamist muudel eesmärkidel peale algse maaelu arengu programmi vastavas meetmes mainitud eesmärgi. Neid peaks saama kasutada vaid üksikettevõtete toetamiseks. Samuti peab komisjon andma liikmesriikidele suuniseid selle kohta, kuidas vähendada nende halduskoormust; looma peab ka asjakohase riskijuhtimissüsteemi, mis hõlmaks rahastamisvahenditele omaseid riske (nt avaliku sektori vahendite kaitse).

74

Kontrollikoda hindas liikmesriikide ja komisjoni tegutsemist nimetatud nõuete täitmisel ning leidis, et puudusid nii selged eeskirjad kui ka komisjonipoolsed suunised.

Programmide sulgemine ei olnud veel hästi ette valmistatud ning liikmesriigid ja komisjon tõlgendasid eeskirju erinevalt

75

Programmid suletakse maaelu arengu programmitöö perioodi 2007–2013 lõpus. Siis otsustatakse, millised rahastamisvahenditega seotud kulud on rahastamiskõlblikud, ning liikmesriigid võivad vastavad summad endale jätta (rahastamisvahendite saldo tuleb ELi eelarvesse tagasi maksta) (vt punkt 33). Samuti otsustatakse, milliseid väljums- ja toetuse lõpetamise nõudeid rakendatakse. Kontrollikoda leidis, et see keske tähtsusega samm ei olnud põhjalikult ette valmistatud ei liikmesriikides ega komisjonis.

76

Programmitöö perioodil 2007–2013 tõlgendasid komisjon ja liikmesriigid rahastamisvahendeid puudutavaid eeskirju erinevalt (eriti tagatisfondide puhul). Õigusaktide kohaselt on rahastamiskõlblikud nii vabastatud kui ka kehtivad tagatised. Komisjon teatas, et programmitöö perioodi sulgemisel on kõik vabastatud tagatised rahastamiskõlblikud. Komisjoni sõnul ei ole kehtivad tagatised täies mahus rahastamiskõlblikud, vaid need tuleb lõpetamisel läbi korrutada riskipositsiooni määraga, mis omakorda vähendab liikmesriikidele jääva summa suurust.

77

Kontrollikoda täheldas, et põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi lähenemisviis nimetatud küsimuses oli kooskõlas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadi omaga, ent see ei toetu õigusaktides sätestatule. Auditi käigus külastatud liikmesriikides oldi kirjeldatud eeskirjade teemal erinevatel seisukohtadel. Itaalia sai aru, et määrata tuli kohaldada kõigile tagatisetele (nii vabastatud kui ka kehtivatele), Prantsusmaa (Korsika) ja Rumeenia ei tahtnud seda aga üldse kasutada.

Rahastamisvahenditest väljumist puudutavad nõuded olid ebaselged

78

Liikmesriikides puuduvad praegu täpsed nõuded rahastamisvahenditest väljumiseks ja nende toetuse lõpetamiseks. ELi maaelu arengu valdkonna eeskirjades nõutakse, et pärast maaelu arengu programmi rahastamiskõlblikuse lõppkuupäeva kasutavad asjaomased liikmesriigid fondide tehtud investeeringutest tegevustele tagastatud või pärast tagatiste maksmist alles jäänud ressursse üksikettevõtete heaks. Auditi käigus külastatud liikmesriigid olid kõik seisukohal, et kõigi auditeeritud fondide tulevik oli veel lahtine: ei olnud selge, kas fondide tegevus jätkub, kui pikaks ajaks ja mis eesmärgil.

79

Komisjoni tõlgenduse kohaselt⁴⁶ võivad toetust saada ka väljaspool maaelu arengut ja põllumajandussektorit tegutsevad isikud, ent nende ettevõtjate täpne määratlus puudub. Kontrollikoja hinnangul valitseb oht, et algselt maaelu arengule (põllumajandussektoris tegutsevatele potentsiaalsetele toetusesaajatele) eraldatud vahendid võidakse üle kanda maaelu arenguga mitteseotud valdkondadesse.

80

Kontrollikoda leidis, et komisjon ei kaatsenud peale programmi sulgemist kontrollida nimetatud nõude täitmist, mille eesmärk on vältida olukorda, kus liikmesriigid kasutaksid fondikapitali ja tagastatud vahendeid (keskmises ja pikas perspektiivis) muuks kui üksik-ettevõtete heaks.

Kas perioodi 2014–2020 raamistik võib potentsiaalselt kaasa tuua rahastamisvahendite tulemuslikkuse vajaliku paranemise?

81

Sotsiaalküsimuste, kalanduse, ühtekuuluvuse ja maaelu arengu valdkondade perioodi 2014–2020 uus õigusraamistik võeti vastu 2013. aasta lõpus. Vastavalt finantsmäärusele⁴⁷ kehtestatakse perioodi 2014–2020 ühissätete määru- ses liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve jaoks põhimõtted, mida tuleb täita kõigi valdkondade rahastamisvahendite puhul. Kontrollikoda hindas, mil määral võivad need õigusaktides tehtud muudatused parandada maaelu arengu valdkonna rahastamisvahendite tulemuslikkust.

Uus õigusraamistik on märkimisväärselt parem ...

82

Kontrollikoda täheldas, et rahastamisvahendeid reguleeriva õigusraamistikuga kaasnevad teatud positiivsed muutused, eelkõige:

- kõigi instrumentide kohustuslik eelhindamine, mis peaks muu hulgas kaasa tooma vajaliku fondikapitali suuruse täpsema hindamise;
- etapiviisiliselt tehtavad sisse- maksed, mis peaksid vähendama ülekapitaliseerimise ohtu, sest maksed on seotud laenufondidest lõppsaajatele tehtavate maksete tegeliku suuruse ja tagatisfondidest antud tagatiste mahuga;
- võimalus luua erinevat liiki ja erinevate tasandite rahastamis- vahendeid (riiklikul, piirkondlikul, riikidevahelisel ja piiriülel tasan- dil), tehes seda näiteks fondifon- dide (valdusfondid⁴⁸), konkreetselt kohaldatud või standardsete instrumentide (mõlemate looja- teks oleksid liikmesriigid) kaudu või toetades ELi tasandil loodud instrumente; ning
- algusest peale nõutav kohustus- lik aruandlus, mis hõlmab tervet rida finantsmäärusega seotud näitajaid⁴⁹.

46 Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi õigustalituse koostatud arvamus audiitoritele (8. oktoober 2014).

47 Määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 139 lõige 5.

48 Riskikapitalifondidesse investeerimiseks mõeldud fondid, tagatisfondid, laenufondid või muud liiki toetusskeemid, mis annavad laenu ja tagatise tagasimakstavate investeeringute või nendesarnaste instrumentide jaoks.

49 Näiteks korraldusasutused peavad iga-aastase eduaruande lisas komisjonile rahastamisvahendite raames toimuva tegevuse kohta aru andma. Aruandluse finantsmäärusega kooskõlla viimiseks hakkab see sisaldama tervet rida elemente (finantsvõimendus, tulemuslikkus). EAFRD jaoks on sellise aruandluse näol tegu uuendusega.

... ent mõned takistused on endiselt kõrvaldamata

83

Kontrollikoda leidis, et rahastamisvahendite ülekapitaliseerimise oht ei ole kadunud ning et nendest pikaajalise kasu saamiseks vajalikud tingimused on endiselt loomata. Samuti leidis kontrollikoda, et ELi perioodi 2014–2020 õigusraamistik ei käsitle piisavalt tulemuslikkuse probleemaahtikat ja valitseb oht, et rahastamisvahendid sõltuvad ka tulevikus liigselt toetuskavadest.

Vajaliku kapitali tegelikust suuremaks hindamise ja fondide ülekapitaliseerimise oht püsib

84

Maksete etapiviisilist tegemist puudutava sätte kohaselt (ühissätete määruse artikkel 41) peavad EAFRD eelarvest fondikapitali tehtavad maksed sõltuma rahastamisvahendite poolse raha kasutamise edenemisest. Nõue võib küll vältida ülekapitaliseerimist, ent endiselt valitseb oht, et sellest ei piisa

rahaliste vahendite n-ö kinnihoidmise probleemi⁵⁰ lahendamiseks (see puudutab kulukohustustest vabastamise eeskirjast kõrvalehoidmist).

85

Uue kohustusliku eelhindamise üks peamisi eesmärke on teha kindlaks, kui palju vahendeid oleks vaja rahastamisvahenditele eraldada. Kuna nimetatud hindamisel on otsene rahaline mõju, on selle kvaliteet väga tähtis. Kehtivate õigusaktides ei nõuta aga komisjonilt hindamiste kvaliteedi kontrollimist.

86

Perioodil 2007–2013 saadud kogemuste põhjal püsib oht, et maksete etapiviisiline tegemine ei pruugi olla küllaldane selleks, et vältida liiga suurte fondide loomist (eelkõige siis, kui eelhindamiste kvaliteet ei ole piisav). Esimese 25% sissemakse⁵¹ suurus sõltub rahastamisvahendile asjaomase rahastamislepingu raames eraldatud summast (vt **tabel 4**).

50 Näiteks Itaalias (Sitsiilia) toimus tagatiste andmine küll pidevalt, ent kokkuvõttes kasutati ära vaid väike osa kapitalist. Tagatisfondi kasutati seega rahaliste vahendite n-ö parkimiseks.

51 Ühissätete määruse kohaselt ei tohi programmist rahastamisvahendisse tehtava makse suurus ületada 25% programmist rahastamisvahendi jaoks eraldatud vahendite kogusummast.

Tabel 4

Etapiviisiliste maksete võimalik mõju (miljonites eurodes)

	Rahastamisvahendile asjaomase rahastamislepingu raames eraldada plaanitav summa	Vahemakse (maksimaalselt 25%)	Kordisti	Antavate tagatiste maksimumsumma	Antud tagatised (viimastel andmetel)	Osakaal maksimumsummast (%)
Bulgaaria	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0%
Itaalia (Apuulia)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5%
Itaalia (Sitsiilia)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4%

Püsib oht, et rahastamisvahendid võidakse luua liiga hilja

87

Rahastamisvahendite õigeaegne rakendamine programmitöö perioodi algusetapis on tähtis eeldus selleks, et tagada nende tulemuslikkus kogu perioodi kestel. Kontrollikoda on seisukohal, et see, kuidas saab toimuma praegustele rahastamisvahenditele eraldatud eelrahastamise tasaarvestus 2015. aasta detsembris, mõjutab uue raamistiku ajal loodavaid rahastamisvahendeid puudutavaid otsuseid ja protsesse. Kokkuvõtteks võib öelda, et kuna 2014. aasta 1. detsembri seisuga ei olnud heaks kiidetud ühtegi maaelu arengu programmi ega lõpule viidud ühegi uue rahastamisvahendi eelhindamist, algab rahastamisvahendite rakendamine suure tõenäosusega alles 2016. aastal, mis tähendab nende rakendamiseks jääva ajavahemiku lühenemist.

Oht, et pikaajalisele mõjule ei pöörata küllaldast tähelepanu

88

Kontrollikoda leidis, et mõni liikmesriik (nt Leedu ja Läti) võttis rahastamisvahendid kasutusele selleks, et võidelda riigis majandus- ja rahanduskriisi tagajärjel tekkinud raskustega. Nüüd, kus nende riikide finantsturgude olukord on paranenud, on fondide kasutamine seiskunud (vt punktid 45 ja 60). Sellist laadi tagasimakstavatest instrumentidest märkimisväärse kasu saamiseks peab neid aga kasutama pikaajaliselt. Korsikal anti ka pikaajaliste laenude puhul tagatise vaid maksimaalselt 60 kuuks. Komisjon rõhutas oma hiljutises teatises (vt punkt 8) vajadust pöörata piisavat tähelepanu pikaajalisele majanduskasvule ja toetada pikaajalisi investimisprojekte.

89

Kontrollikoda on seisukohal, et rahastamisvahendite pikaajalise toimimise tagamise üheks eeltingimuseks on selged eeskirjad ühest programmitöö perioodist teise üleminekul; need peaksid vältima programmitöö tsüklite erinevusest tingitud tõrkeid. Uues õigusraamistikus sellised nõuded puuduvad.

Finantsvõimendus ja kapitali ringlus: tulemuslikkuse küsimustele ei pööratud küllaldast tähelepanu

90

Kontrollikoda leidis, et perioodil 2007–2013 tulemuslikkust ei jälgitud (vt punktid 69 ja 70). Seega ei kogutud ka kasulikku teavet, mida oleks saanud kasutada järgmise programmitöö perioodi ettevalmistamisel.

91

Uues õigusraamistikus ei nõuta erasektori kohustuslikku osalust (finantsvõimendus) ning seal puuduvad nii saavutatava finantsvõimenduse näitajate asjakohased sihtmäärad kui ka mistahes info nende arvutamise kohta. Kontrollikoda on seisukohal, et punktis 64 esitatud finantsvõimenduse kontseptsioon on programmitöö perioodi 2014–2020 maaelu arengu rahastamisvahendite jaoks sobimatu⁵².

52 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013, 17. detsember 2013, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487), artikli 59 lõike 2 kohaselt „arvutatakse EAFRD osalus rahastamiskõlblike avaliku sektori kulude summa alusel.”

Tähelepanekud

92

Lisaks ei nõuta uues raamistikus mitte mingisuguseid minimaalseid kohustuslikke lepingulisi kapitali ringluse perioode. Ühissätete määruse artikli 45 kohaselt peab rahastamisvahenditele tagasi makstud vahendeid vähemalt kaheksa-aastase perioodi jooksul kasutama kooskõlas programmi või programmide eesmärkidega. Sellise minimaalse ajavahemiku määratlemine on küll õige samm, kuid säte lubab ka fondikapitali vähendada ja sellisel moel saadud rahastamisvahendite ressursside kasutamist tagastamatu toetusena, mis aga omakorda vähendab ringleva süsteemi eeliseid.

Valitseb oht, et rahastamisvahendid sõltuvad ka perioodil 2014–2020 tagastamatutest toetustest

93

Kontrollikoja varasemate maaelu arengu valdkonda käsitlevate auditite⁵³ käigus leiti puudusi investeerimis-meetmeteks antavate tagastamatute toetuste haldamisel. Tihti esines tühimõju, tegevuse ümberpaiknemist ja puudusi valikuprotseduurides. Kõige enam vigu leiti põllumajandustoodete töötlemist toetava meetme juures⁵⁴. Kuna rahastamisvahendite puhul hinnatakse täiendavalt projektide elujõulisust (vt punkt 14), saab nende puhul potentsiaalselt vältida tagastamatute toetuste kasutamisel esinevaid riske.

94

Kõik toetuskõlblikkuse- ja valikukriteeriumidele vastavad lõppsaajad võivad kohe rahastamisvahendi poole pöörduda, ilma et nad peaksid ka samal ajal mõnest toetuskavast tagastamatut toetust taotlema. Tegu on otsese juurdepääsuga rahastamisvahendile. Vastupidiselt programmitöö perioodil 2007–2013 täheldatud olukorrale (vt punktid 34 ja 35) suurendab otsejuurdepääs rahastamisvahendite toetuse ulatust ja seega nende potentsiaalset mõju.

95

Ühes programmitöö perioodiks 2014–2020 koostatud komisjoni suunisdokumendis⁵⁵ nimetatakse rahastamisvahendite otse juurdepääsemise võimalust üheks peamiseks kahe programmitöö perioodi vaheliseks erinevuseks. Kontrollikoda on aga seisukohal, et kaudselt juurdepääsult otsesele üleminekut ei saa pidada uue õigusraamistiku teeneks, kuna perioodil 2007–2013 kehtinud õigusaktides ei nõutud kaudset juurdepääsu⁵⁶. Ühtekuuluvuse valdkonnas kasutatakse otsejuurdepääsu, ning rahastamisvahendite ja tagastamatute toetuste omavahelise kombineerimise eeskirjad kehtestas regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat. Põllumajanduse peadirektoraat perioodil 2007–2013 midagi sellist ei teinud (vt punkt 37).

- 53 Vt nt eriaruanne nr 8/2012 „Põllumajandusettevõtete moderniseerimise toetuse suunamine”, eriaruanne nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?” ning eriaruanne nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega raha kõige tulusama kasutamise?” (<http://eca.europa.eu>).
- 54 Eriaruanne nr 23/2014 „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?” (<http://eca.europa.eu>).
- 55 Euroopa Komisjon; *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020, a short reference guide for Managing Authorities* (Rahastamisvahendid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmides perioodil 2014–2020: lühijuhend korraldusasutustele), 2.7.2014.
- 56 Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006.

96

Kokkuvõttes jõudis kontrollikoda seisukohale, et rahastamisvahendid ei olnud maaelu arengu valdkonnas edukad⁵⁷ ning kuigi ajavahemik 2014–2020 on potentsiaalselt paljulubav, kujutab soovitud mõju saavutamine endast siiski keerulist ülesannet. Maaelu arengu iseärasusi ei olnud selgelt arvesse võetud ja tegelike vajaduste hindamist ei tehtud. Seetõttu leidis kontrollikoda, et rahastamisvahendite elluviimine perioodil 2007–2013 ei toonud küll välja „tagastamatutest toetustest sõltumise kultuurist loobumise“⁵⁸ potentsiaalseid eelseid.

97

Kontrollikoda leidis, et perioodi 2014–2020 raamistik võib potentsiaalselt kaasa tuua rahastamisvahendite tulemuslikkuse vajaliku paranemise. Osa rahastamisvahendite laiemat kasutamist pidurdavatest takistustest on aga endiselt kõrvaldamata. Riskid püsivad hoolimata asjaolust, et õigusraamistikku lisati uued sätted, mis peaksid vähendama korduvalt esinenud ülekapitaliseerimise probleemi. Lõpetuseks tuleb märkida, et tulemuslikkusega seotud põhiteemasid (finantsvõimendust ja vahendite ringlust) ei käsitletud piisavalt (punktid 81–95).

98

Kontrollikoda leidis, et rahastamisvahendite loomiseks programmitöö perioodil 2007–2013 puudus selge põhjendus ja need olid ülekapitaliseeritud (punktid 21–50). Nõudlus rahastamisvahendite järele programmitöö perioodil 2007–2013 oli eriti väike, mistõttu tuleb leida eelseid, mis suurendaksid nende kasutamist järgnevatel aastatel. Nii aastatel 2007–2013

kui ka 2000–2006 kasutati finantskorraldusvahendite meedet ning rahastamisvahendeid sai kasutada vaid teatud investeerimismeetmete juures. Võimalus luua rahastamisvahendeid (kas investeerimismeetme osana või eraldi meetmena) lisab paindlikkust investeeritava raha haldamisel ning suurendab seejuures erinevust tagastamatutest toetustest. Sellist võimalust ei paku ka 2014–2020 raamistik.

1. soovitus

Selleks, et paremini motiveerida liikmesriike maaelu arengu valdkonnas rahastamisvahendeid looma, peaks komisjon määratlema probleemid, valdkonna iseärasused ja rahastamisvahendite loomist takistavad asjaolud, ning asjakohaste tingimuste olemasolul aktiivselt julgustama liikmesriike rahastamisvahendeid kasutama. Nõudluse suurendamiseks peaks liikmesriikidele jääma võimalus reserveerida rahastamisvahendite jaoks teatud osa EAFRD eelarvest; lisaks peaks tagama, et teatud selgelt määratletud olukordades oleks tagastamatute toetuste asemel kasulikum kasutada rahastamisvahendeid.

99

Perioodil 2007–2013 esines sageli rahastamisvahendite ülekapitaliseerimist, mis tähendas liigselt investeeritud vahendeid summas 370 miljonit eurot (vt punkt 48). Nimetatud risk võib endiselt püsida hoolimata asjaolust, et perioodi 2014–2020 õigusraamistikku lisati ülekapitaliseerimise probleemi vastu võitlemiseks uued nõuded (kohustuslikud eelhindamised, etapiviisilised maksed).

57 Vt ka käesoleva aruande II lisa.

58 Euroopa Komisjon; *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020, a short reference guide for Managing Authorities* (Rahastamisvahendid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmides perioodil 2014–2020: lühijuhend korraldusasutustele), 2.7.2014.

Järeldused ja soovitus

2. soovitus

Komisjon peaks maaelu arengu valdkonnas andma suuniseid kohustuslike eelhindamiste tegemiseks ja aitama aktiivselt parandada nende kvaliteeti, sest eelhindamistest peavad saama peamised vahendid ülekapitaliseerimise vältimiseks. Lisaks peab liikmesriikide riskipositsiooni määrade kinnitamine põhinema asjakohastel tehnilistel teadmistel.

100

Rahastamisvahendite tulemuslikkus programmitöö perioodil 2007–2013 ei olnud küllaldane (punktid 70 ja 71). Halvad olid nii vahendite ringluse kui ka täiendava erasektori kapitali kaasamise (finantsvõimendus) näitajad maaelu arengu poliitika toetamiseks. Aruandlusmenetlused ei olnud koostatud nii, et nad kirjeldaksid rahastamisvahendite tööd põhjalikult ja annaksid asjakohast teavet saavutatu kohta. Seetõttu ei täitnud komisjon piisavalt hästi temal koostöös liikmesriikidega täidetava eelarve valdkonnas lasuvaid järelevalvekohustusi. Perioodi 2014–2020 õigusraamistikus tehtud parandustel on sellegipoolest potentsiaali kõrvaldada aruandluses leitud peamised puudused (vt punkt 82).

3. soovitus

Komisjon peaks programmitöö perioodil 2014–2020 maaelu arengu valdkonnas rahastamisvahendite mõjususe suurendamiseks seadma finantsvõimenduse ja kapitali ringluse jaoks asjakohased standardid ja sihtväärtused.

101

Rahastamisvahendite kõigi eeliste esiletulekuks peavad need toimima pikaajaliselt. Kontrollikoda leidis, et nimetatud aspektile ei ole küllaldaselt tähelepanu pööratud. Näiteks laenufonde kasutati hiljutise majanduskriisi kontekstis tekkinud lühiajalise likviidsusprobleemi lahendamiseks. Sellepärast toimisid need vaid lühikese aja vältel, kuigi fondide loomiseks oli tehtud märkimisväärsed jõupingutusi.

4. soovitus

Rahastamisvahenditest saadava pikaajalise kasu edendamiseks peaksid komisjon ja liikmesriigid määratlema selged eeskirjad ühest programmitöö perioodist teise üleminekul. Liikmesriigid peaksid rakendama uued õigus- ja sätteid nii, et oleks tagatud võimalikult suur paindlikkus. Selleks võiks komisjon julgustada liikmesriike looma üheainsa rahastamisvahendi, mis annaks nii laenu kui ka väljastaks tagatise, laiendades nii rahastamisvahendi tegevust ja suurendades kriitilist massi.

102

Kontrollikoja varasemate maaelu arengu valdkonda käsitlevate auditite käigus leiti puudusi (tühimõju, tegevuse ümberpaiknemist ja puudusi valikuprotseduurides) investeerimis- ja meetmete eraldatud tagastamatute toetuste haldamisel (vt punkt 93). Rahastamisvahendeid kasutades saab potentsiaalselt vältida tagastamatute toetuste kasutamisel esinevaid riske.

5. soovitus

Liikmesriigid peaksid rahastamisaotlusi hinnates pöörama erilist tähelepanu potentsiaalsele tühimõju ja tegevuse ümberpaiknemise riskile. Selleks peaksid nad kasutama asjakohaseid näitajaid, nagu investeeringute tasuvus ja rahavoogude prognoosid. Eriti suurt tühimõju / tegevuse ümberpaiknemise riski sisaldavate rahastamiskõlblike tegevuste puhul peaks tulevikus eelistama rahastamisvahendite kasutamist. Liikmesriigid peaksid uurima tagasitamatu toetuste ja rahastamisvahendite omavahelise kombineerimise võimalusi, et saavutada finantsvõimenduse ja kapitali ringluse abil kuludele vastavat parimat tulu.

103

Lõpetuseks jõudis kontrollikoda järeldusele, et programmitöö perioodil 2007–2013 puudusid täpsed tingimused nii rahastamisvahendite ELi eelarvesse makstava perioodi lõpu saldo arvutamiseks kui ka fondidest väljumiseks; selle peamiseks põhjuseks oli nimetatud küsimusi käsitlevate komisjonipoolsete selgete eeskirjade puudumine (vt punktid 72–80).

6. soovitus

Komisjon peaks 2015. aastal enne maaelu arengu programmitöö perioodi 2007–2013 sulgemist koostama õigeaegselt täpsed rakenduseeskirjad (sealhulgas asjakohased fondidest väljumise tingimused).

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Rasa BUDBERGYTĖ, võttis käesoleva aruande vastu 25. märtsi 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Tagatisfondide hinnanguline ülekapitaliseeritus vastavalt riskipositsiooni määrale (seisuga 31. detsember 2013)

	Fondi makstud summa seisuga 31.12.2013 (eurodes)	Lõppsaajatele antud tagatiste maht seisuga 31.12.2013 (eurodes)	Prognoositud maksimaalne kohustuste täitmata jätmise määr	Fondikapitali kindlaksmääramiseks kasutatud riskipositsiooni määr (1 kuni X)	Fondi hinnanguline ülekapitaliseeritus (eurodes)
Bulgaaria	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0%	5,0	110 998 800,00
Prantsusmaa (Korsika)	600 000,00	403 795,00	33,3%	3,0	465 401,67
Itaalia (Sitsiilia)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3%	3,0	35 800 546,59
Itaalia (Apuulia)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0%	12,5	4 473 177,96
Itaalia (Lazio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0%	12,5	2 426 391,55
Itaalia (Campania)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0%	12,5	1 988 997,08
Itaalia (Umbria)	4 800 000,00	0,00	33,3%	3,0	4 800 000,00
Itaalia (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3%	3,0	1 632 866,67
Itaalia (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3%	3,0	14 293 336,67
Itaalia (Calabria)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0%	2,0	9 160 800,00
Rumeenia	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0%	5,0	184 565 305,80
Kokku	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Vajalik kapital (eurodes)	50 483 326,02
---------------------------	---------------

Ülekapitaliseeritus (faktori kujul)	8,34
-------------------------------------	------

Allikas: kontrollikoja auditileiud.

Ülevaade rahastamisvahendite tulemuslikkust vähendavatest peamistest puudustest

	Prantsusmaa (Korsika)	Itaalia		Rumeenia	Kreeka	Leedu
		Apuulia	Sitsiilia			
Tüüp	TF	TF	TF	TF	LF	LF
Fond loodi hilinemisega	P				P	
Nõudlus hinnati tegelikust suuremaks	P	P	P	P	P	P
Liiga madal riskipositsiooni määr (tagatistfondide puhul)	P		P		EK	EK
Liiga suur kapitalieraldis			P	P	P	P
Vahendite madal kasutusmäär			P		P	P
Ebapiisav kapitaliringlus	P	P	P	P	P	P
Ebapiisav finantsvõimendus	P	P	P	P	P	P
Puudus tulemuslikkuse aruandlus	P	P	P	P	P	P

TF: tagatistfond; LF: laenufond; EK: ei kohaldata;

P: leiti puudus.

Allikas: kontrollikoja auditileiud.

Kokkuvõte

I
Kuigi üks rahastamisvahenditega seostatav lisandväärtus on see, et need meelitavad ligi erakapitali, ei seota maaelu arengut perioodil 2007–2013 käsitlevates ELi õigusaktides¹ finantskorraldusvahendeid sõnaselgelt erasektoripoolse rahastamisega.

III
Komisjon märgib, et programmitöö periood 2014–2020 on just alanud ja et enamikku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmidest, mille hulgas on ka maaelu arengu programmid, ei ole veel vastu võetud. Lisaks võivad liikmesriigid luua rahastamisvahendeid programmitöö perioodil mis tahes ajal.

IV
Komisjon märgib, et perioodil 2007–2013 kasutati rahastamisvahendeid seitsmes liikmesriigis, mis on märkimisväärne paranemine võrreldes perioodiga 2000–2006, mil rahastamisvahendeid kasutas ainult kaks liikmesriiki.

Programmitöö perioodi 2007–2013 hõlmava ELi õigusraamistikuga on ette nähtud suur paindlikkus maaelu arengu meetmete rakendamisel. Komisjon on seisukohal, et perioodi 2007–2013 hõlmavas õigusraamistikus on maaelu arengu eripärasid arvesse võetud, ja see kajastub ka Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) toetatavates rahastamisvahendites. Nõukogu määruses (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määruses (EÜ) nr 1974/2006 on määratud kindlaks EAFRD sekkumise ulatus ja valdkond, samuti konkreetsed toetusmeetmed². Iga maaelu arengu meetmega kaasnevad mitmesugused rahastamiskõlblikkust käsitlevad eeskirjad ja sätted, millele meetme raames loodud rahastamisvahendid peavad vastama ja mis peaksid olema osa rahastamislepingust.

1 Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006.

2 Näiteks võib tuua põllumajanduslike majapidamiste moderniseerimise investeerimise, põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmise, maapiirkondades mikroettevõtjate loomise ja arendamise, mittepõllumajandusliku tegevuse suunas mitmekesistamise ja külaühendustegevuse toetamise jms.

2011. aastal kehtestati eeldatava kahju eelhindamise nõue juhuks, kui EAFRD kaasrahastamistegevus hõlmab tagatisfonde³. Programmitöö perioodil 2014–2020 on eelhindamine kohustuslik kõigil juhtudel, kui kasutatakse EAFRD kaasrahastatud rahastamisvahendeid⁴. Õigusaktid pakuvad liikmesriikidele rahastamisvahendite kasutamiseks stiimuleid ja võimaldavad neil need kohe kasutusele võtta, lähtudes rakendamiseks valmis olevatest mudelitest, näiteks standardsetest mudelitest. Komisjon annab liikmesriikidele ja sidusrühmadele vajalikke suuniseid ning teeb seda ka kogu ülejäänud perioodi 2014–2020 jooksul.

V
Selleks et tagada sujuv investeerimine ettevõtetesse, peab tagatisfondidel olema teatav likviidsus.

Pärast liikmesriikide vajaduste hinnangu ajakohastamist ja tagatisfondide sulgemise ettevalmistamist langetati näitaja 2014. aasta lõpuks 362,69 miljonile eurole.

VI
EAFRD toetatavad rahastamisvahendid loodi seaduslikult lubatud ajavahemiku jooksul ja kooskõlas ELi õigusaktidega.

Komisjon tuletab meelde, et maaelu arengu puhul toimub eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega ja et liikmesriigid vastutavad täielikult tegevuse jälgimise eest.

Komisjon märgib, et kogus perioodil 2007–2013 olemasolevate rahastamisvahendite kohta olulist aruandlusteavet. Programmitöö perioodiks 2014–2020 on ette nähtud laiaulatuslik aruandmine rahastamisvahendite kohta⁵.

3 Komisjoni 14. juuli 2011. aasta määrus (EL) nr 679/2011.

4 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõige 2.

5 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 46.

Komisjon on seisukohal, et rahastamisvahendite kasulikkuse hindamisel tuleks võtta arvesse ka finantskriisi, mis mõjutab mõnes liikmesriigis juurdepääsu rahastamisele.

VII

Komisjon märgib, et selle tagamine, et üksikuid tegevusi viidaks ellu kooskõlas asjakohaste õigusnormidega, on liikmesriigi ametiasutuste ülesanne. Komisjon hindab rahastamisvahenditega seotud probleeme auditite käigus.

Perioodi 2007–2013 hõlmavate asjakohaste ELi õigusaktide kohaselt määrab korraldusasutus koos fondihalduriga toetuse lõpetamise ja sellest loobumise korra kindlaks rahastamislepingus, tagades, et asjakohaseid sätteid võetakse nõuetekohaselt arvesse.

Liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve puhul ja subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt peab komisjon veenduma, et liikmesriikidel on asjakohased juhtimis- ja kontrollisüsteemid.

Perioodi 2007–2013 puhul andis komisjon suuniseid kõigile liikmesriikidele, kes seda palusid. Suunised⁶ perioodi 2007–2013 maaelu arengu programmide lõpetamise kohta võeti vastu 2015. aastal. Õigusnormide ja suuniste järgimist kontrollitakse raamatupidamise aastaaruande kontrollimise ja heakskiitmise käigus.

Perioodiks 2014–2020 annab komisjon rohkem konsolideeritud ja täiustatud suuniseid.

VIII

Komisjon leiab, et programmitöö perioodi 2014–2020 hõlmavas uues õigusraamistikus käsitletakse kontrollikoja tõstatatud küsimusi piisavalt hästi.

⁶ C(2015) 1399 (final), 5.3.2015.

Ülekapitaliseeritust käsitletakse määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 41, millega on väljamaksetega seotud konkreetsete tulemuste saavutamisel põhinevad etapiviisilised maksed muudetud perioodil 2014–2020 kõigi rahastamisvahendite puhul üldreeglik.

Tulemuslikkusega seotud põhiküsimustega tegeletakse hästi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate vahendite seire raames, nagu on määratud kindlaks määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 46. Komisjon tõstab esile nelja tulemusnäitajat, mis on sätestatud määruse (EL) nr 480/2014 artiklis 12.

Selleks et edendada rahastamisvahendite kasutamist, tugevdas komisjon põllumajanduse ja maaelu arengu valdkonnas koostööd Euroopa Investeerimisprogrammiga (EIP) ning kirjutas 14. juulil 2014 alla vastastikuse mõistmise memorandumile⁷. Kõnealune koostöö hõlmab võimalust kasutada EIP grupi kogemusi ja teadmisi rahastamisvahendite ja nende kasutamise kohta maaelu arengu valdkonnas.

Komisjon on käivitanud ka laiaulatusliku tehnilise abi platvormi fi-compass, mis annab komisjonile, liikmesriikidele ja sidusrühmadele perioodil 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate rahastamisvahendite valdkonnas metoodika suuniseid ja pakub tuge teadlikkuse suurendamisel⁸. Platvorm fi-compass hakkab tööprogrammi osana pakkuma ka EAFRD-spetsiifilisi tooteid.

IX. a) Esimene loenditäpp

Komisjon on nõus tegema kindlaks, millised riskused, iseärasused ja takistused esinevad EAFRDs rahastamisvahendite loomisel.

See analüüs tehakse laiaulatusliku tehnilise abi platvormi fi-compass tegevuse raames; fi-compass annab komisjonile, liikmesriikidele ja sidusrühmadele perioodil 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate rahastamisvahendite valdkonnas metoodikaalaseid suuniseid ja pakub tuge teadlikkuse suurendamisel⁹.

⁷ Vt avaldus 14/225, 14.7.2014.

⁸ Vt lisaks <http://www.fi-compass.eu>

⁹ Vt lisaks <http://www.fi-compass.eu>

IX. a) Teine loenditäpp

Komisjon nõustub selle soovitusel, mida on juba osaliselt rakendatud.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tehnilise abi platvormiga fi-compass seoses antakse eelhindamiste kohta üldisi ja konkreetseid fonde puudutavaid suuniseid. Eelnev hõlmab ka kogu EAFRDd, samuti konkreetseid sektoreid, näiteks põllumajandust ja metsandust.

IX. a) Kolmas loenditäpp

Komisjon nõustub selle soovitusel, mida on juba osaliselt rakendatud.

Komisjon on pakkunud maaelu arengu valdkonnas välja tagatis- ja laenufondidele standardmudelid. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tehnilise abi platvormi fi-compass raames uurib ta praegu võimalusi veel ühe mudeli jaoks (näiteks energiatõhususe ja taastuvenergia valdkonnas), mis peaks valmima 2015. aasta lõpuks.

EIP grupiga koostöö osas sõlmis komisjon konkreetse vastastikuse mõistmise memorandumi, milles käsitletakse koostööd põllumajanduse ja maaelu arengu alal ja mille alusel peaks EIP pakkuma liikmesriikidele rahastamisvahendite eriskeemi, mida peaks rakendatama EAFRD raames. Konkreetset selle vastastikuse mõistmise memorandumiga seotud sündmus oli kavandatud juba 23. märtsiks 2015.

IX. a) Neljas loenditäpp

Komisjon on soovitusel nõus määral, mil perioodi 2007–2013¹⁰ maaelu arengu programmide lõpetamise eeskirjad kuuluvad tema pädevusalasse.

Komisjon märgib, et perioodi 2007–2013 hõlmavate asjakohaste ELi õigusaktide kohaselt on täpsete rakenduseeskirjade, sealhulgas iga finantskorraldusvahendi puhul sobivate lõpetamistingimuste väljatöötamine liikmesriikide ülesanne.

¹⁰ C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

IX b)

Komisjon nõustub selle soovitusel ja seda rakendatakse juba.

Perioodi 2007–2013 üleminekueeskirjad on vastu võetud.

Perioodi 2014–2020 puhul korraldatakse arutelud liikmesriikidega siis, kui nimetatud perioodi lõpp hakkab lähenema ja üleminekueeskirjad tuleb kindlaks määrata.

IX c)

See soovitus on liikmesriikidele.

Sissejuhatus

05

Perioodi 2007–2013 hõlmavate ELi õigusaktidega ei ole kehtestatud reeglit rahastamisvahendite loomisel investeeritud algse summa taaskasutamise kohta. Kasutamata ressursid saab ümber kavandada muud liiki abi jaoks.

06

Komisjon märgib, et programmitöö periood 2014–2020 on just alanud ja et enamikku Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmidest, mille hulgas on ka maaelu arengu programmid, ei ole veel vastu võetud. Lisaks võivad liikmesriigid luua rahastamisvahendeid programmitöö perioodil mis tahes ajal.

12

Pärast liikmesriikide vajaduste hinnangu ajakohastamist ja tagatisfondide sulgemise ettevalmistamist langetati 2013. aasta näitaja 2014. aasta lõpuks 362,69 miljonile eurole.

13

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve põhimõtte kohaselt on rahastamisvahendite loomine, nende rakendamine ja nõudluse hindamine liikmesriikide ülesanne. See hõlmab riiklikul või piirkondlikul tasandil mitmesuguste õigus- ja haldusnormide, sealhulgas rahastamislepingute vastuvõtmist.

Komisjon jälgib, kuidas liikmesriigid oma maaelu arengu programme ellu viivad, ja kontrollib sellega seoses seda, kuidas nad rakendavad EAFRD toetatavaid rahastamisvahendeid.

Komisjon märgib, et maaelu arengu poliitikas ja selle rakendamisel on oluline roll makseasutustel.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

20

Komisjon märgib, et maaelu arengu valdkonna rahastamisvahenditest võib toetada ka muid investimismeetmeid, nt põllumajandusliku tegevuse mitmekesistamist (311), maapiirkondades mikroettevõtjate loomist ja arendamist (312), maaturismi (313), põhiteenuseid ja taristut (321) jne. Arvesse tuleks võtta ka LEADERi raames pakutavat toetust.

Tähelepanekud

21

Eeskirju perioodi 2007–2013 rahastamisvahendite kohta on võrreldes perioodiga 2000–2006 märkimisväärselt täiustatud.

22

Komisjon on seisukohal, et perioodi lõpus korraldatud elektroonilised küsitlused ei näita täielikult seda, miks rahastamisvahendeid ei loodud programmi perioodi alguses.

23

Komisjon leiab, et ta on perioodi 2007–2013 hõlmava õigusraamistiku kujundamisel maaelu arengu iseärasusi asjakohaselt hinnanud ja käsitlenud. Määruses (EÜ) nr 1698/2005 käsitletakse rohkem kui 30 eri meetet, mis on suunatud selgelt kindlaks määratud toetusesaajatele. See sisaldab ka kõlblikuskriteeriume ja erinõudeid, millele EAFRD toetatavad rahastamisvahendid peavad vastama. Seda on täiendavalt käsitletud rakendusmääruses (EÜ) nr 1974/2006.

Vt ka vastus punktile 21.

Komisjon märgib, et maaelu arengu valdkonnas on toetusesaajad igas suuruses põllumajanduslikud majapidamised. Väikepõllumajanduse mõõtmel on ELis erinevad ja sõltuvad riigist, piirkonnast ja/või allsektorist. Põllumajandustootjad ei ole maaelu arengu valdkonnas aga ainsad toetusesaajad.

Ühtekuuluvuspoliitika põllumajandust põhimõtteliselt ei toeta, kuid hõlmab paljusid mittepõllumajanduslikke mikro- ja väikeettevõtjaid, nagu ka maaelu arengu poliitika.

26

Programmitöö perioodi 2007–2013 hõlmava ELi õigusraamistikuga on ette nähtud suur paindlikkus maaelu arengu meetmete rakendamisel. Sellega seoses on komisjon seisukohal, et vajadusi ja võimalusi on kirjeldatud piisavalt selgelt, et muuta rahastamisvahendite kavandamine asjakohaseks ja võimalikuks. Maaelu arengu programmide või nende muudatuste heakskiitmisel teeb komisjon analüüsi, et hinnata, kas programmid ja meetmed on ELi strateegiliste suuniste, asjaomaste riiklike strateegiakavade ja asjakohaste õigussätetega kooskõlas.

Igal maaelu arengu meetmel, mille raames rahastamisvahendeid toetati, olid kooskõlas ELi õigusaktide ja riiklike strateegiakavadega selgelt ja hästi kindlaks määratud eesmärgid. ELi õigusaktidega ei ole nõutud, et kõik eesmärgid peavad olema mõõdetavad.

Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul on EAFRDga seotud ELi prioriteetide igale sihtvaldkonnale seatud kvantitatiivsed eeleesmärgid. Programmi sisu peab hõlmama strateegia kirjeldust ja näitama, et ELi prioriteetide jaoks valitud meetmed põhinevad usaldusväärsel sekkumisloogikal, mida toetab eelhindamine.

2. selgitus

Osutatud eesmärgid olid vastavuses üldise olukorraga, st laenuvõimaluste puudumisega. Maaelu arengu programmidega kujundatakse uusi eesmäärke nende meetmete kontekstis, mille raames rahastamisvahendeid toetatakse. Liikmesriikide ja fondihaldurite vahelised rahastamislepingud võivad sisaldada ka asjaomase rahastamisvahendiga seotud põhjendusi ja eesmäärke.

Need üldised põhjused selgitavad laenufondi loomise vajadust. Kasutamise põhjenduste, konkreetsete eesmärkide ja väljumisstrateegia üksikasjad sisalduvad ETEANi (fondihaldur) ja ministeeriumi (korraldusasutus) sõlmitud rahastamislepingus.

See kinnitab, et kavandamist käsitlev lähenemisviis on ühtne ja kooskõlas ELi õigusaktidega. Leedus ja Rumeenias oli väga raske laenuturu kriis, mistõttu ei olnud toetusesaajatel võimalik oma projektidele pangalaenu saada.

Täiendavad eesmärgid määratakse kindlaks meetmete raames.

Rumeenia kohta leiab teavet eespool.

27

2011. aastal kehtestati eeldatava kahju eelhindamise nõue juhiks, kui EAFRD kaasrahastamistegevus hõlmab tagatisfonde¹¹. Sellistes eelhindamistes tuleb võtta arvesse praeguseid turutavasid seoses sarnase tegevusega asjaomast liiki investeeringute puhul ning arvestada ka turuga, mille jaoks tagatisfondid luuakse.

Programmitöö perioodil 2014–2020 on eelhindamine, mille sisu on õigusaktidega kindlaks määratud, kohustuslik kõigil juhtudel, kui kasutatakse EAFRD kaasrahastatud rahastamisvahendeid¹².

Perioodil 2007–2013 oli õigusaktidega ette nähtud, et fondihalduri kandidaadid peavad esitada konkreetse sisuga äriplaani, mida hindab korraldusasutus.

Komisjon märgib, et kõik perioodil 2007–2013 EAFRD toetatud rahastamisvahendid olid loodud finants- ja majanduskriisi ajal, mil laenude saamine oli raske ja kõikjal Euroopas oli märgata likviidsusprobleeme.

Bulgaarias toimus eeldatava kahju eelhindamine / rahastamislünga analüüs enne riskipositsiooni määra ja fondikapitali lõppsumma kindlaksmääramist. Pärast seda, kui perioodi 2007–2013 hõlmavaid õigusakte muudeti ja tagatisfondide eeldatava kahju eelhindamine tehti alates 2011. aastast kohustuslikuks, toimus Rumeenias jooksev hindamine. Itaalia kinnitas maaelu arengu komisjonis toimunud ja rahastamisvahendite lõpetamist käsitletud arutelude raames ametlikult oma seisukoha perioodi 2007–2013 eelhindamiste kohta.

Likviidsuse puudus ja/või põllumajandustootjate raskused laenude saamisel on samuti head põhjused, mis õigustavad liikmesriikides teatavate rahastamisvahendite kasutamist.

¹¹ Komisjoni 14. juuli 2011. aasta määrus (EL) nr 679/2011.

¹² Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõige 2.

28

Maaelu arengu valdkonna rahastamisvahendid sobivad kõigile võimalikele investoritele, kes investivad ettevõtetesse, mida EAFRD võib toetada.

Komisjon täiustas perioodil 2007–2013 õigusakte, kehtestades tagatisfondide eeldatava kahju eelhindamise nõude.

Programmitöö perioodil 2014–2020 on vajaduste hindamine kohustuslik alati, kui liikmesriik otsustab suunata EAFRD vahendeid rahastamisvahendisse¹³. Täiendavaks kaitsemeetmeks on sätted etapiviisiliste maksete kohta.

Vt ka vastused punktidele 21 ja 22.

30

Komisjon märgib, et fondidesse maksete tegemine ei ole piisav selleks, et makstud summasid käsitaks perioodi lõpus rahastamiskõlblikena.

31

Komisjon soovib rõhutada, et deklareeritud kulud olid kajastatud nõuetekohaselt. Komisjon on aga auditite raames täheldanud, et mõnes liikmesriigis on rahastamisvahendite ülekandmine fondidesse olnud pigem liiga ulatuslik võrreldes vahendite hilisema kasutamisega lõppsaajate poolt.

Komisjon märgib, et rahastamisvahendite laad ei võimalda kõiki neisse kantud summasid kohe kulutada. On vaja aega, et rahastamisvahenditest kujuneksid hästi toimivad mehhanismid; ja et tagada sujuv investeerimine ettevõtetesse, peab neil alguses olema likviidsust.

Ülekapitaliseeritust¹⁴ käsitletakse määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 41, millega on väljamaksetega seotud konkreetsete tulemuste saavutamisel põhinavad etapiviisilised maksed muudetud perioodil 2014–2020 kõigi rahastamisvahendite puhul üldreeglik.

¹³ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõige 2.

¹⁴ Kontrollikoda viitab oma eriaruandes 2/2012 liiga suurtele rahastamisvahenditele, mitte ülekapitaliseerimisele.

32

Maaelu arengu programmi rahalise panuse täies mahus fondi maksmine oli ELi õigusaktidega kooskõlas. Tagatisfond sai teenitud intresse kasutada uute tagatiste andmiseks. Intressisumma tasaarvestatakse rahastamisvahendite lõpetamisel.

Kasutamata EAFRD summade paigutamist intressi teenivatele kontodele, millega teenitakse täiendavat tulu, mida rahastamisvahendid kasutada saavad, peetakse heaks tavaks. EAFRD vahendeid, mis on ette nähtud programmide alusel tagastamatute toetuste andmiseks, võib samuti intressi teenivatele kontodele paigutada.

Rumeenia puhul on tehtud eeldatava kahju jooksev hindamine ning seal kasutatavate ja EAFRD toetatavate rahastamisvahendite üldelarvet on kohandatud, et kajastada nimetatud hindamise tulemusi.

33

Määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 52 lõikes 3 on selgelt sätestatud, mis saab fondide tehtud investeeringutest programmitöö perioodil tegevustele tagastatud või pärast tagatiste maksmist alles jäänud ressurssidest (neid kasutatakse vastavalt rahastamiskokkuleppele või need tasaarveldatakse aastaaruannetes).

Antud tagatisega tagatakse laen, mille lõppsaaja võtab finantsvahendajalt. Lõppsaaja kinnitab laenu (ja võimalike seonduvate intresside) tagastamisega, et EAFRD toetatav tegevus on ellu viidud, ja vabastab seega tagatise, mida ei saa enam EAFRD eelarvega siduda, kuna see on juba n-ö ära kasutatud, st seda on vähemalt üks kord kasutatud. Komisjon leiab, et see ei ole usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega vastuolus.

Perioodi lõpus katavad tagatisfondide rahastamiskõlblikud kulud kõik tagatised, mis on vabastatud pärast laenude edukat tagastamist programmitöö perioodil, ning summa, mis katab ainult aktiivsete tagatistega seotud riski (mitte aga antud aktiivsete tagatiste kogusumma). Aktiivsete tagatiste see osa, mida ei peeta rahastamiskõlblikuks, tuleb programmile tagastada.

Vt ka vastus punktile 31.

34

EAFRD toetatavad rahastamisvahendid tagasid rahastamisele juurdepääsu sellistele toetusesaajatele, kellele finantsturud ei ole pakkunud võimalust projekti või selle erasektori kaasrahastatava osa rahastamiseks. Programmitöö perioodil 2014–2020 ei saa rahastamisvahendeid kasutada toetustega seotud eelmaksete tegemiseks, toetusi ei saa kasutada rahastamisvahendite kaudu antud abi hüvitamiseks ning toetuste ja rahastamisvahendite kaudu antud kombineeritud toetus võib hõlmata sama kuluartiklit, tingimusel et kõigi toetusvormide kogusumma ei ole suurem kui asjaomase kuluartikli kogusumma¹⁵.

3. selgitus

Rahastamisvahenditel oli finants- ja majanduskriisi ajal oluline roll, seda eelkõige liikmesriikides, kus finantstingimused olid kehvad ja/või toetusesaajatel oli keeruline tagada kaasrahastamist.

35

Komisjon märgib, et EAFRD panustab rahastamisvahenditesse avaliku sektori vahenditega (EAFRD ja riiklik kaasrahastamine).

Rahastamisvahendid ei pruugi olla tagastamatutele toetustele alternatiiviks, sest tagastamatuid toetusi ja rahastamisvahendeid on võimalik kasutada ühe tegevuse raames koos ning kooskõlas kohaldatavate riigiabi eeskirjadega.

¹⁵ Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõiked 7, 8 ja 9.

Rahastamisvahendite kaudu pakutavat toetust soovinud taotlejaid hinnati vastavalt määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklile 15 ning artikli 71 lõigetele 5 ja 2, lähtudes pädeva asutuse poolt asjaomase meetme suhtes kehtestatud valikukriteeriumidest, pidades silmas, et kooskõlas samade valikukriteeriumidega olid EAFRD rahastamise saamiseks kõlblikud ainult kulud, mis olid tekkinud seoses asjaomase programmi korraldusasutuse otsustatud või tema pädevusse kuuluva tegevusega.

Komisjon leiab, et rahastamisvahendite kavandamine toimus kooskõlas ELi õigusaktide ja kohaldatavate riigiabi eeskirjadega.

36

Niisuguseid ELi õiguslikke nõudeid, mille kohaselt ei tohi kõigi toetusvormide summa ületada asjaomase kuluartikli kogusummat, programmitöö perioodi 2007–2013 puhul maaelu arengu valdkonnas ei olnud. Lisaks tuleb märkida, et tagatised on põhimõtteliselt kuni 80% (era)investeeringutest.

Vt ka vastused punktidele 34 ja 35.

37

Vt komisjoni vastus punktile 34.

38

Seda riski näitasid ka komisjoni auditid. Siiski on aga raske järeldada, et kapitalisiirete tase on automaatselt seotud eesmärgiga hoiduda N + 2 reegli täitmisest kõrvale ja mitte programmi ettenähtust aeglasema rakendamisega. Mitmel juhul kandsid liikmesriigid üle kogu eelarves ette nähtud kapitali, kuigi neil ei olnud N + 2 reegluga probleeme.

Makseid maaelu arengu programmide rahastamisvahenditesse võib teha programmitöö perioodil mis tahes ajal.

Vt ka vastus punktile 26.

4. selgitus

Eesmärk oli laenufondi aktiveerimise kiirendamine, kuna arutelud ja läbirääkimised olid kestnud plaanist kauem. Kõik pooled tahtsid rahastamisvahendid viivitamata kasutusele võtta. Administratiivsed ettevalmistused lõppesid 2013. aasta detsembris, mil loodi ametlikult laenufond.

Komisjon märgib, et isegi hinnangute maksimaalset ulatust arvestades on tagastamatuteks toetusteks alles jäänud vahendite maht (70–90%) üpris suur.

Rahastamisvahendite kaudu kasutamata ressursid saab ümber kavandada muud liiki abi jaoks.

Vt ka vastused punktidele 31, 38 ja 39.

40

Komisjon toimis kooskõlas eekirjadega.

Komisjon märgib, et väiksemate kulutuste korral peavad liikmesriigid vahendid programmidele tagastama, mis suurendab ümberkavandamise aasta puhul kulukohustustest vabastamise riski.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 31 ja 4. selgitusele.

41

Vt komisjoni vastus punktidele 31.

42

Komisjon märgib, et potentsiaalne turg määratakse eelnevalt kindlaks, kuid vahendeid võidakse kasutada maaelu arengu programmide lõppedes ning muutuvate finantsturgude ja majandustingimuste kontekstis. ELi tasandil rakendatavate rahastamisvahendite olukord on sarnane.

Potentsiaalse turu kindlaksmääramine, mis on väga lai mõiste, ei ole ainus tegur, mida fondikapitali kindlaksmääramiseks ja hindamiseks kasutatakse. Arvesse tuleb võtta ka selliseid tegureid nagu kogu eelarve, mida on meetme raames võimalik kasutada, investeerimisvajadused, hinnang rahastamisvahendite lisandväärtusele, rahastamisvahendite panus meetmete eesmärkidesse jms.

43

Bulgaaria puhul hõlmas ettepanek meetmeid, mille alusel ei saa rahastamisvahendeid luua.

Itaalia puhul ei tundunud piirkondade deklareeritud summad tagatisfondi makse tegemise hetkel ebaproportsionaalsed.

Vt ka vastus punktidele 39 seoses Sitsiiliaga.

Leedu puhul esines ülekapitaliseeritust ainult siis, kui laenuuru kriis lõppes ja pangad hakkasid laene andma. Leedu otsustas rahastamisvahendi mahtu vähendada.

Rumeenias kajastas ülekapitaliseeritus seda, et sügava finantskriisi ja vähenenud nõudluse tingimustes, kus iga investeringu kasumlikkus oli suure kahtluse all, ei suutnud rahastamisvahendid komertslaene kaasata.

Vt ka vastus punktidele 32.

5. selgitus

Fondi piiratud kasutamine 2014. aastal võib olla tingitud sellest, et fond loodi hilja (2013. aasta detsembris), investorid ei soovinud riigi raske majanduskriisi tõttu endiselt investeerida, puudus piisav kogemus seda liiki vahenditega, ning riigis toimunud muust, investeerimist mittesoodustavast arengust.

Komisjon peab seda heaks tavaks, mis näitab, kuidas liikmesriik kasutab eelarvet vastavalt programmi ala muutuvale finantsolukorrale ja olemasolevale rahastamisnõudlusele.

Tagasivaateline võrdlus ei tähenda, et prognoositud summat hinnati rahastamisvahendite loomise ajal suuremaks. Oli ka muid põhjuseid, mis õigustasid maaelu arengu programmi rahalist panust fondi, näiteks põhjused, mida kirjeldatakse punktis 42.

44

Vt komisjoni vastus punktile 28.

6. selgitus

Rahastamisvahendite raames kasutamata ressursse saab kasutada muud liiki abi puhul.

Vt ka vastus punktile 31.

Bulgaaria puhul vähendati liikmesriigi pakutud esialgset investeerimispotentsiaali pärast komisjoni analüüsi. Rahastamisvahendite loomine ja rakendamise, sealhulgas eelhindamise korraldamine ja kontrollimine, on liikmesriikide ülesanne. Komisjon ei pea pakkuma piirkondlikku või riiklikku laadi eriteadmisi rahastamisvahenditega seotud konkreetsete tehniliste üksikasjade arvutamiseks.

Rumeenia kohta vt vastus punktile 43.

45

Finantsturud on dünaamilised ja võivad muutuda, nagu näha hiljutisest finants- ja majanduskriisist. Pikaajalised prognoosid ei pruugi seetõttu olla usaldusväärsed. Sel põhjusel on programmitöö perioodi 2014–2020 käsitlevate ELi õigusaktide kohaselt lubatud, et iga eelhindang sisaldab sätteid keskmises kuni pikas perspektiivis tehtavate võimalike läbivaatamiste ja ajakohastuste kohta, et kajastada täpselt turutingimuste võimalikku muutumist.

46

Komisjon märgib, et perioodi 2007–2013 hõlmavad ELi õigusaktid ei sisalda ELi määratlust riskipositsiooni määra kohta.

Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul kajastab riskipositsiooni määra hindamine, millele määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 42 lõike 1 punktis b on osutatud kui eelhindamisele, vajadust eraldada programmist piisavalt vahendeid, et katta uutest laenudest tulenevad prognoositud ja mitteprognoositud kahjud.

47

Komisjon leiab, et tagatisfond, mis tagab laenuportfelli 20% ja mille puhul on lõpus tagatistest realiseeritud ainult 1%, on hästi teenindatava laenu näide.

Kordisti tuleks arvutada iga juhtumi puhul eraldi, kuid 20% on asjaomasel juhul pigem väike ja ei tohiks võimaliku ülekapitaliseerituse küsimust tõstatada (isegi üldise riigiabi raamistiku raames saab 25% tagatise ülemmäära automaatselt vabastada teavitamiskünnisest, vt grupierandi määruse artikkel 21).

Komisjon arvab, et madal makseviivituse määr kajastas ka seda, et pangandussektor ei olnud valmis riskantsemat tegevust toetama.

48

Komisjon märgib, et 2013. aasta lõpus oli lõppsaajatele antud tagatiste kogusumma 249,6 miljonit eurot, mis moodustab fondile antud rahalisest panusest ligikaudu 60%.

Komisjon märgib, et kontrollikoja auditeeritud rahastamisvahendid on endiselt aktiivsed ja tegevus jätkub ka 2014.–2015. aastal.

Vt ka vastused punktidele 12 ja 39.

49

Sellist etapiviisilist lähenemisviisi kasutati ka Leedus ja Lätis, kus loodi laenufondid.

52

Komisjon märgib, et mõnda rahastamisvahendit sai hakata kasutama auditi lõpus ja neid rakendatakse veel kaks aastat.

53

Keskmine väljamaksemäär, mis on arvutatud kõigi rahastamisvahendite kohta, ei kajasta konkreetsete fondide kasutamise kiirust. Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas loodi märkimisväärne arv fonde alles 2012. aastal. Nende puhul ei tohiks 2012. aasta lõpu väike kasutusmäär muret tekitada.

Rahastamisvahendeid, eelkõige programmitöö perioodi lõpus loodud rahastamisvahendeid saab hinnata ainult nende olelustersükli lõpus ringlusele avalduva mõju põhjal.

55

Finantsturu olukord tegelikult paranes ja ebaedu esineb vähem kui varem (vt näide punktis 47, mille puhul oli tagatis 20% ja viivislaene ainult 1%).

56

Vt komisjoni vastus punktile 55.

57

Muudatused kajastasid tegelikku rahastamisvahendite vajadust. Rahastamisvahendite kaudu kasutamata ressursid kavandati ümber muud liiki abi jaoks.

58

Vahendite väljamaksmiseks nende rahastamisvahendite raames on veel aega. Komisjon saab kinnitada üksnes seda, milline summa makstakse lõppsaajatele programmitöö perioodi lõpus.

Vt ka komisjoni vastus punktile 55.

59

Vt komisjoni vastused punktidele 52 ja 58.

60

Komisjon leiab, et avaliku sektori vahendite kasutamist hästi toimivatel turgudel (või sellistel, mis on oma toimimist märkimisväärselt taastamas) on vaja hoolikalt hinnata, et vältida konkurentsimoonusi.

Kreeka puhul loodi fond alles 2013. aasta lõpus ja lõplikele toetusesaajatele väljamaksete tegemine algas alles 2014. aasta keskel. Leedu puhul suutis pangandussüsteem tavapärase krediidivoo taastada 2012. aasta lõpus, mis muutis EAFRD ressursid osaliselt ebavajalikuks. Olukord oli sarnane ka Lätis, kus fondil oli samuti konkreetne eesmärk.

61

ELi õigusaktide kohaselt ei pea liikmesriigid fondi tagasi makstud ressursse kohe kasutama. Ringluse korraldus lepitakse kokku rahastamislepingus ja see sõltub konkreetsest olukorrast ja rahastamisvahendi rakendamise kontekstist. Liikmesriik võib näiteks tahta tagasi makstud ressursid n-ö kokku koguda ja käivitada uue finantstoote või uue eesmärgi jaoks uue rahastamisvahendi. Perioodi 2007–2013 hõlmasid õigusaktid võimaldavad rahastamisvahendite ressursse taaskasutada kindlaksmääramata aja jooksul.

62

Perioodiks 2014–2020 on pandud paika täiustatud seire- ja aruandlussüsteem, mis on sätestatud määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 46, mille kohaselt on lubatud tulemuste hindamine vahendite ringluse ja finantsvõimenduse põhjal.

63

Suure finantsvõimenduse saavutamine ei ole rahastamisvahendite põhieesmärk. Rahastamisvahendid on programmist lõppsaajatele abi andmise viis. Nendega kaasnev mõju (nt vahendite ringlus või finantsvõimendus) on eelis, kuid mitte eesmärk omaette.

Finantsvõimendus võib eri sektorites, eri piirkondades ja eri finantstoodete puhul erinev olla ning see tuleks rahastamislepingus konkreetse rahastamisvahendi puhul kokku leppida.

Erainvestorite osalusega seoses soovib komisjon osutada riigiabi puudutavatele ELi õigusaktidele, milles käsitletakse riskikapitali rahastamist (gruppierandi määrus) ja mille kohaselt on vajalik teatav erainvestori osalus. Komisjoni finantsvõimenduse mehhanismi määratlus hõlmab lisaks ELi vahenditele ka kõiki muid vahendeid (era- ja avaliku sektori omasid).

64

Finantsmääruses sisalduva finantsvõimenduse määratluse kohaselt loetakse finantsvõimenduseks peale ELi vahendite kõiki muid avaliku sektori eraldatud vahendeid.

EAFRD ei kujuta endast erandit ülejäänud fondidest, mille eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega.

65

Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõikes 2 ei ole finantsvõimenduse määratlust esitatud ja seda ei tuleks ühelgi juhul käsitada erandina finantsmäärusest. Selles on üksnes sätestatud, et eelhindamises tuleb võtta arvesse rahastamisvahendite loomisest tulenevat eeldatavat võimendavat mõju. Ühissätete määruse artikli 39 lõikes 5 on aga näiteks esitatud selle arvutamise viis.

Kooskõlas kohaldatavate õigusaktidega on maaelu arengu poliitika kaasrahastamise kohustus kehtestatud programmi tasandil. Üksikuid tegevusi (nt fondid) võib riiklikult kaasrahastada või mitte.

66

Vaata lisaks vastused punktidele 63–65.

67

Vt komisjoni vastus punktile 60.

7. selgitus

Komisjon leiab, et hinnangutes on vaja arvesse võtta pärast maaelu arengu programmi kõige hiljutisemat muutmist fondidele kättesaadavaid tegelikke summasid, kuna need mõjutavad finantsvõimenduse arvutamist.

68

EAFRD raames rahastamisvahendite loomine oli mõne liikmesriigi jaoks täiesti uus kontseptsioon, mida tuli tundma õppida. Viivitused tulenesid enamikul juhtudel vahendite uudsusest maaelu arengu poliitikas, riigihangetest ja riigiabiga seotud probleemidest.

Komisjon rakendas rahastamisvahendite kasutamist puudutavaid intensiivseid edendus- ja teavitusmeetmeid maaelu arengu komisjonide, võrgustike, koolituste, teadlikkust suurendavate tegevuste, liikmesriikidega toimunud kahepoolsete kohtumiste ja ulatuslike suuniste kaudu.

Komisjon andis vajalikke suuniseid rahastamisvahendite rakendamise kohta ka seoses uue programmitöö perioodiga. Komisjon teavitas liikmesriike mitmesugustest võimalustest, et korraldusasutused saaksid rahastamisvahendeid asjakohaselt kasutada.

Perioodil 2014–2020 jätkavad olemasolevad fondid oma tegevust, kuid komisjoni pakutud mudelite (nt nn rahastamisvahendite valmislahendused)¹⁶ põhjal on võimalik luua ka uusi fonde. Eeldatakse, et sel viisil vähendatakse viivitusi märkimisväärselt.

¹⁶ Komisjoni rakendusemäärus (EL) nr 964/2014, 11. september 2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 rakendussätteid seoses rahastamisvahendite standardtingimustega.

8. selgitus

Mõnes riigis põhjustasid finantskriis ja sellele järgnenud majanduskriis olukorra, kus nõudluse poolel esines maksejõuetust (maksejõuetud või pankrotistunud ettevõtjad). See on üks väline tegur, mis seletab viivitusi ja fondide vähest kasutamist.

69

Komisjon on arvamusel, et rahastamisvahendite tulemuslikkuse hindamisel tuleks keskenduda ka kaasrahastatud rahastamisvahendite abil saavutatud tulemustele (k.a ringlus ja finantsvõimendus). Hindamisel tuleks arvesse võtta erinevaid võimalikke olukordi. Iga näitaja väärtuse muutust tuleb hoolikalt konteksti valguses hinnata. Eraldi vaadelduna ei saa näitajate väärtused tulemusi näidata.

Rahastamisvahendid on lõppsaajatele programmist toetuse andmise viisiks. Peamine tulemusnäitaja on järelkult programmi rahaline panus, mida on kasutatud kooskõlas programmi eesmärkidega.

Komisjon leiab, et finantsvõimendus ja ringlus on negatiivses korrelatsioonis (mida suurem on finantsvõimendus, seda väiksem on ringlus).

Komisjon tõstab esile nelja tulemusnäitajat, mis on sätestatud määruse (EL) nr 480/2014 artiklis 12.

70

Komisjon märgib, et perioodi 2007–2013 ühises seire- ja hindamisraamistikus ei olnud rahastamisvahendite jaoks ühiseid näitajaid. Selles oli aga ette nähtud liikmesriikide kindaks määratavate lisanäitajate¹⁷ kasutamine eesmärgiga võimaldada maaelu arengu programmide eripärade seiret ja hindamist. Tuleb leida tasakaal kõigi maaelu arengu programmide jälgitavate mõistliku arvu ühiste näitajate vahel ja vajadust mööda mõne maaelu arengu programmi puhul jälgitavate lisanäitajate vahel. Tulemusnäitajates peaksid kokku leppima korraldusasutus ja rahastamisvahend.

¹⁷ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 81 lõige 2.

Perioodi 2014–2020 raamistiku puhul on tulemusnäitajad sätestatud määruse (EL) nr 480/2014 artiklis 12. Peale selle on liikmesriigid kohustatud andma rahastamisvahendite kohta korrapäraselt aru, nagu nõutud määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 46.

Komisjoni vastus punktidele 72–75

Korraldusasutus määrab koos fondihalduriga rahastamislepingus kindlaks toetuse lõpetamise ja sellest loobumise korra, tagades, et asjakohaseid sätteid võetakse nõuetekohaselt arvesse.

Liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve puhul ja subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt peab komisjon veenduma, et liikmesriikidel on asjakohased juhtimis- ja kontrollisüsteemid.

Perioodi 2007–2013 puhul andis komisjon suuniseid kõigile liikmesriikidele, kes seda palusid. Komisjon valmistab praegu ette suuniseid perioodi 2007–2013 programmide lõpetamise kohta.

Perioodil 2014–2020 annab komisjon rohkem konsolideeritud ja täiustatud suuniseid. Õigusnormide ja suuniste järgimist kontrollitakse raamatupidamise aastaaruande kontrollimise ja heakskiitmise käigus.

77

Õigusaktid kõnealuseid sätteid ei sisalda. Komisjon soovib liikmesriikidel täita suunistes sisalduvaid sätteid.

Lahknevaid tõlgendusi käsitleti maaelu arengu komisjoni arutelude raames 2014. aastal.

78

Vt ka vastused punktidele 61 ja 72–75.

79

Komisjon märgib, et fondidele tagastatud EAFRD ressursid, mida on kasutaud vähemalt korra, ei ole enam ELi ressursid. Pärast lõpetamist on liikmesriikide ülesanne kasutada neid üksikettevõtjate heaks, nagu on sätestatud ELi õigusaktides, järgides kohaldatavaid riigiabi eeskirju. Neid ressursse võib kasutada ka muude rahastamisvahendite jaoks.

Vt ka vastused punktidele 5, 33, 61 ja 72–75.

80

Komisjon täidab oma kohustusi, mis on seotud perioodi 2007–2013 maaelu arengu programmide lõpetamisega.

Tegevus, mis jätkub pärast programmide lõpetamist ja ei ole seotud ELi eelarvega, kuulub liikmesriikide vastutusalasse.

82

Komisjon on seisukohal, et uutes õigusaktides on palju muid sätteid, mida kohaldatakse maaelu arengu rahastamisvahendite suhtes (nt sätteid, milles käsitletakse kontrolli, kulude rahastamiskõlblikkust, fondide taaskasutamist, rahastamisvahendite ja tagastamatute toetuste kombineerimist, võimalust nimetada fondihalduriks mitmesuguseid asutusi (sealhulgas korraldusasutuste võimalused), vahendajate ja lõppsaajate valimist, halduskulusid ja tasusid).

83

Komisjon leiab, et uutes õigusaktide käsitletakse probleemi piisavalt ja maandatakse võimalikke riske.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 31 ja 41.

84

Vt komisjoni vastused 4. selgitusele ja punktile 31.

85

Seadusandja andis eelhindamise kontrollimise kohustuse korraldusasutustele.

86

Selleks et maandada seda võimalikku riski, sisalduvad uued õigusaktid peale kohustusliku eelhindamise ja etapiviisiliste maksete ka muid asjakohaseid kaitsemeetmeid, näiteks seiret ja põhjalikku aruandlust.

Komisjon märgib lisaks, et 75%-l juhtudest (9 juhul 12st) on kasutatud riskipositsiooni määr 2–5.

Perioodil 2014–2020 sõltub järgnevate sissemaksete tegemine üldjuhul kapitali varasemast kasutamisest.

87

ELi õigusaktide kohaselt võib rahastamisvahendeid luua programmitöö perioodil 2014–2020 mis tahes ajal. Perioodil 2014–2020 võib rakendamine alata kohe pärast uute programmide vastuvõtmist ja juba 2015. aastal. 2015. aasta jaanuaris võeti näiteks vastu Madalmaade maaelu arengu programm 2014–2020, milles on ette nähtud ka EAFRD toetatava rahastamisvahendi loomine¹⁸.

Vt ka komisjoni vastus punktile 68.

88

Rahastamisvahendid peaksid programmi toetama turutõrgete ja/või mitteoptimaalse investeerimise või konkreetsete investeerimisvajaduste korral. Programmi jätkuv toetamine turul, kus riiklik sekumine ei ole enam vajalik, ei ole kooskõlas riigiabi eeskirjadega ja on vastuolus usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttega.

¹⁸ Vt lisaks <http://www.fi-compass.eu>

Finantstoote tähtaeg sõltub eelkõige toetatava investeeringu liigist. Taristuprojektidesse suunatud pikaajalistel investeeringutel on erinev olulis-tükkel kui mikrokrediiti suunatud lühiajalistel investeeringutel.

Vt ka vastused punktidele 43 ja 60 ning 5. selgitusele.

89

Vt komisjoni vastus punktile 5.

90

EAFRD puhul hinnatakse tulemusi peamiselt hindamiste käigus. Rakendusperioodi 2007–2013 hõlmavad vahehindamised toimusid liiga vara, et hinnata tulemusi ja rahastamisvahendite tulemuslikkust. Maaelu arengu mõju saab hinnata ainult pärast piisava aja möödumist. Rohkem tulemusi on seetõttu oodata seoses liikmesriikide tehtavate järelhindamistega, millest komisjon teeb 2017. aastal kokkuvõtte.

Vt ka komisjoni vastus punktile 70.

91

Erasektori osalust ei käsitata finantsmääruses finantsvõimendusena.

Finantsvõimenduse määr sõltub rahastamisvahendi liigist, piirkonnast ja projektide liigist. Finantsvõimenduse eesmärk ei saa seetõttu olla õigusraamistiku osa. Komisjon on välja töötamas finantsvõimendust käsitlevaid suuniseid.

95

Perioodil 2007–2013 anti EAFRD toetust põllumajandusliku riigiabi eeskirjade alusel ning kooskõlas nõukogu määrusega (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määrusega (EÜ) nr 1974/2006.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 35 ja 37.

Perioodil 2014–2020 antakse selliste poliitikavaldkondade jaoks, mille puhul eelarvet täidetakse koostöös liikmesriikidega, ühised suunised rahastamisvahenditega seotud probleemide kohta ning kõigis poliitikavaldkondades kehtestatakse seoses vahendite juurdepääsuga sama lähenemisviis.

Järeldused ja soovitused

96

Komisjon märgib, et perioodil 2007–2013 kasutati rahastamisvahendeid seitsmes liikmesriigis, mis on märkimisväärne paranemine võrreldes perioodiga 2000–2006, mil rahastamisvahendeid kasutas ainult kaks liikmesriiki.

Programmitöö perioodi 2007–2013 hõlmava ELi õigusraamistikuga on ette nähtud suur paindlikkus maaelu arengu meetmete rakendamisel. Komisjon on seisukohal, et perioodi 2007–2013 hõlmavas õigusraamistikus on maaelu arengu eripärasid arvesse võetud, ja see kajastub ka EAFRD toetatavates rahastamisvahendites. Nõukogu määruses (EÜ) nr 1698/2005 ja komisjoni määruses (EÜ) nr 1974/2006 on määratud kindlaks EAFRD sekkumise ulatus ja valdkond, samuti konkreetsed toetusmeetmed¹⁹. Iga maaelu arengu meetmega kaasnevad mitmesugused rahastamiskõlblikkust käsitlevad eeskirjad ja sätted, millele meetme raames loodud rahastamisvahendid peavad vastama ja mis peaksid olema osa rahastamislepingust.

2011. aastal kehtestati eeldatava kahju eelhindamise nõue juhuks, kui EAFRD kaasrahastamistegevus hõlmab tagatisfonde²⁰.

¹⁹ Näiteks võib tuua põllumajanduslike majapidamiste moderniseerimisse investeerimise, põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmise, maapiirkondades mikroettevõtjate loomise ja arendamise, mittepõllumajandusliku tegevuse suunas mitmekesistamise ja külaühendustegevuse toetamise jne.

²⁰ Komisjoni 14. juuli 2011. aasta määrus (EL) nr 679/2011.

Programmitöö perioodil 2014–2020 on eelhindamine kohustuslik kõigil juhtudel, kui kasutatakse EAFRD kaasrahastatud rahastamisvahendeid²¹. Õigusaktid pakuvad liikmesriikidele rahastamisvahendite kasutamiseks stiimuleid ja võimaldavad neil need kohe kasutusele võtta, lähtudes rakendamiseks valmis olevatest mudelitest, näiteks standardsetest mudelitest. Komisjon annab liikmesriikidele ja sidusrühmadele ka vajalikke suuniseid ning teeb seda kogu ülejäänud perioodi 2014–2020 jooksul.

97

Komisjon leiab, et programmitöö perioodi 2014–2020 hõlmavas uues õigusraamistikus käsitletakse kontrollikoja tõstatatud küsimusi piisavalt hästi.

Ülekapitaliseeritust käsitletakse määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 41, millega on väljamaksetega seotud konkreetsete tulemuste saavutamisel põhinevad etapiviisilised maksed muudetud perioodil 2014–2020 kõigi rahastamisvahendite puhul üldreeglik.

Tulemuslikkusega seotud põhiküsimustega tegeletakse hästi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate vahendite seire raames, nagu on määratud kindlaks määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 46. Komisjon tõstab esile nelja tulemusnäitajat, mis on sätestatud määruse (EL) nr 480/2014 artiklis 12.

Selleks et edendada rahastamisvahendite kasutamist, tugevdas komisjon põllumajanduse ja maaelu arengu valdkonnas koostööd Euroopa Investeermispangaga (EIP) ning kirjutas 14. juulil 2014 alla vastastikuse mõistmise memorandumile²². Kõnealune koostöö hõlmab võimalust kasutada EIP grupi kogemusi ja teadmisi rahastamisvahendite ja nende kasutamise kohta maaelu arengu valdkonnas.

21 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõige 2.

22 Vt avaldus 14/225, 14.7.2014.

Komisjon on käivitanud ka laiaulatusliku tehnilise abi platvormi fi-compass, mis annab komisjonile, liikmesriikidele ja sidusrühmadele perioodil 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate rahastamisvahendite valdkonnas metoodika suuniseid ja pakub tuge teadlikkuse suurendamisel²³. Platvorm fi-compass pakub tööprogrammi osana ka EAFRD-spetsiifilisi tooteid.

98

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve põhimõtete kohaselt on rahastamisvahendite loomine, nende rakendamine ja nõudluse hindamine liikmesriikide ülesanne.

EAFRD raames rahastamisvahendite loomine oli mõne liikmesriigi jaoks täiesti uus kontseptsioon, mida tuli tundma õppida. Komisjon rakendas rahastamisvahendite kasutamist puudutavaid intensiivseid edendus- ja teavitusmeetmeid maaelu arengu komisjonide, võrgustike, koolituste, teadlikkust suurendavate tegevuste, liikmesriikidega toimunud kahepoolsete kohtumiste ja põhjalike suuniste kaudu.

Komisjon leiab, et uute õigusaktidega pakutakse piisavalt stiimuleid (nt kaasrahastamise suurem määra²⁴, riiklik kaasrahastamine rakendusperioodi hilisemas etapis, investeringute eelmaksed (vastandatuna tekkinud kulude hüvitamisele tagastamatute toetuste korral)) ja et investeerimisega seotud stiimulid (nt käibemaksu erinev rahastamiskõlblikkus²⁵, käibekapitali rahastamiskõlblikkus²⁶) pakuvad tagastamatute toetustega võrreldes piisavalt eeliseid.

23 Vt lisaks <http://www.fi-compass.eu>

24 Vastavalt määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 59 lõike 4 punktile d on asjaomase meetme suhtes kohaldatav osaluse määr määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 38 lõike 1 punktis b osutatud rahastamisvahenditele antava rahalise toetuse puhul 10 protsendipunkti võrra suurem ning määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 38 lõike 1 punktis a osutatud liidu tasandi rahastamisvahendite puhul 100%. Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Ühtekuuluvusfondist rahastamisvahenditele antava rahalise panuse puhul kasutatakse sama lähenemisviisi.

25 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 37 lõige 11.

26 Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 45 lõige 5.

Perioodil 2014–2020 jätkavad olemasolevad fondid oma tegevust, kuid komisjoni pakutud mudelite (nt nn rahastamisvahendite valmislahendused)²⁷ põhjal on võimalik luua ka uusi фонде.

Programmiperioodidel 2007–2013 ja 2014–2020 on rahastamisvahendid seadusandja määratluse kohaselt konkreetsete maaelu arengu meetmete rakendamisel teatavat liiki toetuseks.

1. soovitus

Komisjon on nõus tegema kindlaks, millised rakused, iseärasused ja takistused esinevad EAFRDs rahastamisvahendite loomisel.

See analüüs tehakse laiaulatusliku tehnilise abi platvormi fi-compass tegevuse raames; fi-compass annab komisjonile, liikmesriikidele ja sidusrühmadele perioodil 2014–2020 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate rahastamisvahendite valdkonnas metoodika suuniseid ja pakub tuge teadlikkuse suurendamisel²⁸.

Soovituse ülejäänud osad on suunatud liikmesriikidele.

99

Subsidiaarsuse ja liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve põhimõtte kohaselt on rahastamisvahendite loomine, nende rakendamine ja nõudluse hindamine liikmesriikide ülesanne.

Selleks et tagada sujuv investeerimine ettevõtetesse, peavad rahastamisvahendid olema teataval määral likviidsed.

²⁷ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 964/2014, 11. september 2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 rakendussätteid seoses rahastamisvahendite standardtingimustega.

²⁸ Vt lisaks <http://www.fi-compass.eu>

2. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel, mida on juba osaliselt rakendatud.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tehnilise abi platvormiga fi-compass seoses antakse eelhindamiste kohta üldiseid ja konkreetseid фонде puudutavaid suuniseid. Eelnev hõlmab ka kogu EAFRDd, samuti konkreetseid sektoreid, näiteks põllumajandust ja metsandust.

100

Komisjon leiab, et tulemusi hinnatakse peamiselt hindamiste käigus. Maaelu arengu mõju saab hinnata ainult pärast piisava aja möödumist. Rohkem tulemusi on seetõttu oodata seoses liikmesriikide tehtavate järeelhindamistega, millest komisjon teeb 2017. aastal kokkuvõtte.

Korraldusasutused esitasid rahastamisvahendeid hõlmanud tegevuse kohta konkreetset teavet (nt finantsvõimenduse ja tulemuste kohta) iga-aastaste eduaruannete lisas.

Komisjon leiab, et on oma järelevalveülesandeid täitnud asjakohaselt.

3. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusel, mida on juba osaliselt rakendatud.

Komisjon on pakkunud maaelu arengu valdkonnas välja tagatis- ja laenufondidele standardmudelid. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tehnilise abi platvormi fi-compass raames uurib ta praegu võimalusi veel ühe mudeli jaoks (näiteks energiatõhususe ja taastuvenergia valdkonnas), mis peaks valmima 2015. aasta lõpuks.

EIP grupiga koostöö osas sõlmis komisjon konkreetse vastastikuse mõistmise memorandumiga, milles käsitletakse koostööd põllumajanduse ja maaelu arengu alal ja mille alusel peaks EIP pakkuma liikmesriikidele rahastamisvahendite eriskeemi, mida peaks rakendatama EAFRD raames. Konkreetset selle vastastikuse mõistmise memorandumiga seotud sündmus oli kavandatud juba 23. märtsiks 2015.

101

Finantsturud on dünaamilised ja võivad muutuda, nagu näha hiljutisest finants- ja majanduskriisist. Pikaajalised prognoosid ei pruugi seetõttu olla usaldusväärsed. Sel põhjusel on programmitöö perioodi 2014–2020 käsitlevate ELi õigusaktide kohaselt lubatud, et iga eelhindang sisaldab sätteid keskmises kuni pikas perspektiivis tehtavate võimalike läbiväärtamiste ja ajakohastuste kohta, et kajastada täpselt turutingimuste võimalikku muutumist.

4. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusena ja seda rakendatakse juba.

Perioodi 2007–2013 üleminekueeskirjad on vastu võetud.

Perioodi 2014–2020 puhul korraldatakse lõpetamist käsitlevad arutelud liikmesriikidega siis, kui nimetatud perioodi lõpp hakkab lähenema ja üleminekueeskirjad tuleb kindlaks määrata.

2014. aastal andis komisjon korraldusasutustele suuniseid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 programmide rahastamisvahendite kohta.

5. soovitus

See soovitus on liikmesriikidele.

103

Komisjon märgib, et selle tagamine, et üksikuid tegevusi viidaks ellu kooskõlas asjakohaste õigusnormidega, on liikmesriigi ametiasutuste ülesanne. Komisjon hindab rahastamisvahenditega seotud probleeme auditite käigus.

Perioodi 2007–2013 hõlmavate asjakohaste ELi õigusaktide kohaselt määrab korraldusasutus koos fondihalduriga toetuse lõpetamise ja sellest loobumise korra kindlaks rahastamislepingus, tagades, et asjakohaseid sätteid võetakse nõuetekohaselt arvesse. Liikmesriikidega koostöös täidetava eelarve puhul ja subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt peab komisjon veenduma, et liikmesriikidel on asjakohased juhtimis- ja kontrollisüsteemid.

Perioodi 2007–2013 puhul andis komisjon suuniseid kõigile liikmesriikidele, kes seda palusid. Suunised²⁹ perioodi 2007–2013 maaelu arengu programmide lõpetamise kohta võeti vastu 2015. aastal. Õigusnormide ja suuniste järgimist kontrollitakse raamatupidamise aastaaruande kontrollimise ja heakskiitmise käigus.

Perioodil 2014–2020 annab komisjon rohkem konsolideeritud ja täiustatud suuniseid.

6. soovitus

Komisjon on soovitusena nõus määral, mil perioodi 2007–2013³⁰ maaelu arengu programmide lõpetamise eeskirjad kuuluvad tema pädevusalasse.

Komisjon märgib, et perioodi 2007–2013 hõlmavate asjakohaste ELi õigusaktide kohaselt on täpsete rakenduseeskirjade, sealhulgas iga finantskorraldusvahendi puhul sobivate lõpetamistingimuste väljatöötamine liikmesriikide ülesanne.

29 C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

30 C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

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 ELis 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>).

Kontrollikoda uuris rahastamisvahendite (laenu- ja tagatisfondide) edukust maaelu arengu valdkonnas perioodil 2007–2013 ja nende potentsiaali perioodil 2014–2020. Leiti, et rahastamisvahendid ei ole seni olnud edukad: eelkõige olid need ülekapitalizeeritud ning ei täitnud finantsvõimendusele ja raha ringlusele seatud eesmärgi. Kontrollikoda jõudis järeldusele, et hoolimata õigusaktides tehtud positiivsetest muudatustest on ka perioodil 2014–2020 soovitud mõju keeruline saavutada.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus