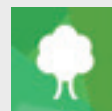


Eriaruanne

**ELi prioriteedina
määratletud
teadmispõhise
maamajanduse
edendamist mõjutab
teadmussiirde- ja
nõustamismeetmete
halb juhtimine**



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 978-92-872-2957-1	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/18421	QJ-AB-15-013-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2960-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/360205	QJ-AB-15-013-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2980-9	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/364611	QJ-AB-15-013-ET-E

© Euroopa Liit, 2015

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Leheküljel 10 asuvate fotode „Naissost põllumajandustootjate koolitus” ja „Põllumajandustootjate tööühm (paikvaatlus)” kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**ELi prioriteedina
määratletud
teadmistepõhise
maamajanduse
edendamist mõjutab
teadmussiirde- ja
nõustamismeetmete
halb juhtimine**

(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, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusressursside säilitamise ja haldamise valdkonna eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Augustyn Kubik. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jan Kinšt, teda toetasid kabineti-ülem Alejandro Ballester Gallardo, üksuse juhataja Michael Bain, auditirühma juht Klaus Stern ja auditirühma asejuht Els Brems. Auditirühma kuulusid: Stuart Ballantine, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Lorenzo Pirelli, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Michael Spang ja Diana Voinea. Sekretariaaditeenuseid osutas Terje Teppan-Niesen ning keeleliselt abistasid Milosz Aponowicz, Cathryn Lindsay, Michał Machowski, Paulina Pruszek ja Charlotta Törneling.

Jaotis

Sõnastik

I–XI Kokkuvõte

1–15 Sissejuhatus

1–3 Teadmussiirdesse ja oskustesse investeerimine Euroopa Liidus

4–12 Maaelu arengu toetamine teadmussiirde- ja nõustamisteenuste puhul

13–15 Kooskõlastamine muude ELi toetustega teadmussiirde- ja nõustamisteenuste puhul

16–21 Auditi ulatus ja lähenemisviis

22–88 Tähelepanekud

22–51 I osa. Menetlused kõige ajakohasemate teadmussiirde- ja nõustamisteenuste väljaselgitamiseks ja valimiseks

23–29 Liikmesriigid määratlesid maapiirkondade ettevõtjatele vajalikud oskused nii üldsõnaliselt, et rahastada saaks peaaegu kõiki tegevusi

30–34 Liikmesriigid ei kontrolli alati teenuseosutajate kvalifikatsioone ja kogemusi

35–46 Tegevuste ja teenuseosutajate valimine kannatab õiglase ja läbipaistva konkurentsi puudumise all

47–51 Teadmussiirde- ja nõustamismeetmete alased komisjoni juhised liikmesriikidele olid piiratud

52–65 II osa. Menetlused teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kulutõhusa ja kooskõlastatud osutamise tagamiseks

52–53 Liikmesriigid kiitsid koolitustegevused heaks, kontrollimata tõhusalt, kas nende kulud olid põhjendatud ...

54–55 ... ja on ilmnenud viiteid, et nad maksid mõnikord liiga palju koolitus- ja nõustamisteenuste eest, mis ei olnud piisavalt põhjendatud

56–57 Komisjoni auditiga ei saadud kontrollikoja tuvastatud puuduste kohta piisavalt teavet

58–65 ELi ja teised fondid ei ole kooskõlastatud, et võimaldada teadmussiirde- ja nõustamisteenuste tulemuslikku osutamist

- 66–88 **III osa. Menetlused teadmussiirde ja nõustamise tulemuste jälgimiseks ja hindamiseks**
- 69–73 Koolitusepakkujad on koolitusel osalejatelt sageli kogunud otsest tagasisidet, aga liikmesriikide ametiasutused kasutavad seda harva edasiste meetmete täiustamiseks
- 74–78 Leidub ka mõningaid näiteid headest tavadest, kus liikmesriigid teevad jõupingutusi kasuliku teabe kogumisel teadmussiirde ja nõustamise mõju kohta
- 79–88 ELi tasandil teadmussiirde- ja nõustamisteenuste koondtulemuste esitamiseks kogutud andmed ei ole usaldusväärsed

89–102 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. Teadmussiirde- ja nõustamismeetmete rakendamine auditeeritud liikmesriikides

II lisa. Kirkpatricku neli tasandit

Komisjoni vastus

CMEF: kogu ELi hõlmav maaelu arengu ühine seire- ja hindamisraamistik programmitöö perioodil 2007–2013 (*Common Monitoring and Evaluation Framework*).

CMES: kogu ELi hõlmav maaelu arengu ühine seire- ja hindamissüsteem programmitöö perioodil 2014–2020.

Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega: ELi eelarve täitmise meetod, mille puhul täitmisega seotud ülesanded delegeeritakse liikmesriikidele¹. Selleks nimetavad liikmesriikide ametiasutused määratud asutused, kes vastutavad liidu rahaliste vahendite haldamise ja kontrolli eest.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid (ESI-fondid, ESIF): uus mõiste viie ELi fondi kohta, millega antakse ühtekuuluvuspoliitika raames toetust programmitöö perioodil 2014–2020.

Need viis fondi on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD), Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

Korraldusasutus: riiklik või piirkondlik asutus, kelle liikmesriik on määranud korraldama maaelu arengukava.

Maaelu arengukava: liikmesriigi või piirkonna koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument maaelu arengu poliitika kavandamiseks, järelevalveks ja rakendamiseks.

Maapiirkondade ettevõtjad: käesoleva aruande tähenduses osutatakse põllumajandusettevõtjatele, metsaomanikele ja teistele maapiirkondade ettevõtjatele kui maapiirkondade ettevõtjatele, kui ei ole osutatud teisiti.

Meede: abikava poliitika elluviimiseks. Igas meetmete kogumis sätestatakse eeskirjad, millega rahastust saada võivad projektid või tegevused peavad kooskõlas olema. On kaht peamist liiki meetmeid investeerimismeetmed ja pindalatoetus.

Programmitöö periood: mitmeaastane raamistik selliste ELi poliitikasuundade kavandamiseks ja rakendamiseks, nagu maaelu arengu poliitika.

Raamleping: leping ühe või mitme ostja ning ühe või mitme ettevõtja vahel, mille eesmärk on kehtestada teatava aja jooksul sõlmitavaid lepinguid reguleerivad tingimused, eelkõige hinna ja vajaduse korral ettenähtud koguse osas².

Riigihange: pakkumismenetlus, mida riigiasutused peavad järgima teatud hinnataset ületavate kaupade, ehitustööde ja teenuste ostmisel. Eesmärk on saada majanduslikult soodsaim pakkumine, luues selleks tarnijate vahel piisav konkurents, ning tagada, et lepingud sõlmitakse õiglaselt, läbipaistvalt ja diskrimineerimata. Direktiivides 2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ sätestatakse riigihangete õigusraamistik, mida riigiasutused peavad rakendama.

Tühimõju: olukord, kus toetatud tegevus või projekt oleks ellu viidud ka abi andmata.

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitikakogum õigusakte ja tavaid, mille Euroopa Liit on vastu võtnud ühise ühtlustatud põllumajanduspoliitika võimaldamiseks.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (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) artikkel 59.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ (ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta) (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114) artikli 1 lõige 5.

I

Teadmussiire ja nõustamine on tõstetud kõrgele prioriteetsustasemele nii ELis tervikuna kui ka konkreetsemalt maaelu arengu puhul. Kutsehariduse ja koolituse, oskuste arendamise, elukestva õppe ja teadmussiirde olulisust on rõhutanud nii Euroopa Parlament kui ka järjestikused ELi põllumajandusvolinikud ning seda peegeldab ka ELi õigusraamistik.

II

Käesolevas auditis uuriti ELi maaelu arengu eelarvest (EAFRD) ja liikmesriikide endi eelarvetest kaasrahastatud teadmussiirde ja nõustamise teostamist aastatel 2007–2013. Nendele tegevustele sel ajavahemikul eraldatud ELi koguvahendid ulatuvad 1,3 miljardi euroni; kaasrahastamisega koos küünib kogu avaliku sektori rahastus 2,2 miljardi euroni.

III

Selleks et teadmussiirdele ja nõustamisele eraldatud vahendid oleksid tõhusad ja avaldaksid soovitud mõju, tuleb neid kulutada vastavalt väljaselgitatud vajadustele ning teadmussiire ja nõustamine tuleb teostada mõistlike kuludega ning seda peaksid tegema asjakohase kvalifikatsiooni ja kogemusega teenuseosutajad. Tulemused peaksid olema mõõdetavad ja neid tuleks hinnata, et saada teavet tegelike saavutuste kohta. Kontrollikoja auditist aga selgus, et liikmesriikide ja komisjoni juhtimise nõrkuse tõttu ei tehtud ei seda ega teist.

IV

Auditist leiti, et teadmussiirde ja nõustamise teostamine ei olnud meetmete olulisuse ja nende tegevuste puhul eeldatud tulemusi arvestades piisav. Liiga sageli tuginesid liikmesriigid teenuseosutajate ettepanekutele ning mis tahes liiki koolitust peeti heaks ja kõlblikuks saama avaliku sektori toetust; nõuetekohaseid analüüse, kas neil koolitustel võiks olla ka tegelik mõju, tehti väga harva.

V

Kehtestatud menetlustega ei olnud alati tagatud õiglane ja läbipaistev konkurents, et edendada kvaliteetsete teenuseosutajate valikut ning teadmussiirde ja nõustamise hankimist parima hinnaga.

VI

Teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kulutõhus osutamine on oluline avaliku sektori rahakoti kaitsmisel nii ELi kui ka riigieelarvete mõttes. Kontrollikoda leidis nõrkusi kontrollides, mida liikmesriigid pidid tegema nii taotlusetapis kui ka maksmisetapis. On viiteid, et liikmesriigid maksid teatud teenuste eest liiga palju ja et seonduvad kulud polnud piisavalt põhjendatud.

VII

Veel ilmnas auditist, et märkimisväärsel arvul sama-laadseid teenuseid rahastatakse erinevatest ELi fondidest (nt nii ESFist kui ka EAFRD kaudu). Sellega kaasneb topeltrahastamise risk ja see nõuab kulukate haldusstruktuuride dubleerimist, mida kontrollikoda peab ebamajanduslikuks. Programmitöö perioodil 2014–2020 rõhutatakse varasema piiritlemispoliitika asemel ELi fondide täiendavust; sellega kaasneb suurem vajadus koordineerimise järele, et vältida eespool kirjeldatud riske.

VIII

Puudus üksikasjalik hinnang selle kohta, mida avaliku sektori vahenditega tegelikult saavutati, ja koguti vaid lihtsustatud näitajaid, nagu koolitatud isikute arv või rahastatud koolituspäevade arv. Lisaks leidis kontrollikoda probleeme seoses kogutavate andmete usaldusväärsusega.

IX

Käesolevas aruandes esitatud nõrkused puudutavad peamiselt liikmesriikidepoolset meetmete juhtimist. Arvestades aga teadmussiirdele ja nõustamisele omistatud tähtsust, leiti ka, et komisjoni roll liikmesriikide suunamises ja järelevalves oli ebapiisav ning vajab täiustamist.

X

Nende järelduste põhjal esitab kontrollikoda rea soovitusi eesmärgiga parandada praeguse maaelu arengu programmitöö perioodi (2014–2020) olukorda ning tagada, et tegevuste puhul seatud nõudlikud eesmärgid saavad suurema tõenäosusega täidetud.

XI

Konkreetselt annab kontrollikoda järgmised soovitused:

- liikmesriigid peaksid kehtestama sellised menetlused maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste analüüsimiseks, mis oleksid enamasti üldsõnaliste teemade esitamine, eelkõige projektikonkursi- või hankeperioodi puhul. Liikmesriigid peaksid korduvate protseduuridega tagama, et asjaomased teadmussiirde- ja nõustamisteenused määratletakse ja valitakse sellise analüüsi alusel, ning vältima riski, et menetlust juhib teenuseosutaja;
- komisjon peaks liikmesriikidele andma täiendavaid juhiseid korduvate analüüside tegemise kohta ja julgustama neid nimetatud analüüside koostamisel konkreetsemad olema;
- liikmesriigid peaksid tagama, et uute nõustamisteenuste loomise toetust antakse üksnes juhul, kui on tõestatud vastavate teenuste puudus kõnealuses valdkonnas ning kui esineb uute töötajate, ruumide ja/või vahendite rahastamise vajadus;

- o liikmesriigid peaksid valima avaliku sektori rahastust saavad teenuseosutajad välja õiglaselt ja läbipaistvas konkurentsivõrre, olenemata sellest, kas nad kasutavad projektikonkurssi või ametlike riigihankemenetlusi. Eelkõige peaksid liikmesriigid tagama, et nende valiku- või lepingu sõlmimise kriteeriumidega ei soosita teatud teenuseosutajaid või teenuseosutajate liike;
- o komisjon peaks andma täiendavaid konkreetseid juhiseid teenuse ettevõttesisesel osutamisel, töövõtulepingute ning konsortsiumi osutatava teenuse hindamise kohta. Lisaks peaks komisjon liikmesriikide menetlusi piisavalt jälgima, tagamaks, et teadmussirde- ja nõustamistegevuse valik on konkurentsipõhine, õiglane ja läbipaistev;
- o mis puutub kulude põhjendatuse tõhusasse kontrollimisse, siis peaksid komisjon ja liikmesriigid rakendama kontrollikoja selleteemalise eriaruande soovitusi³. Liikmesriigid peaksid teadmussirde ja nõustamise puhul eelkõige hindama vajadust sellise tegevuse toetamise järele, mis on turul mõistliku hinna eest vabalt saadaval. Kui see vajadus on põhjendatud, peaksid liikmesriigid tagama, et toetatud tegevuste kulud ei ületa turul pakutavate samalaadsete tegevuste kulusid;
- o komisjon peaks tuginema esimestele sammudele, mis on tehtud ELi fondide vahelise täiendavuse tagamiseks, näiteks spetsiaalsetele talitustevahelistele töörühmadele, et põhjalikult hinnata nende erinevate ELi fondide vahelist täiendavust, mida liikmesriigid on kavandanud programmitöö perioodiks 2014–2020. See hinnang peaks andma tulemuseks kooskõlastatud lähenemisviisi teadmussirde tegevuste toetamiseks, et maandada topeletrahastamise ja haldussüsteemi dubleerimise riski;
- o liikmesriigid peaksid tulevaste projektikonkursside või pakkumismenetluste täiustamiseks looma seire- ja hinnanguteavet kasutavad tagasiside andmise süsteemid. Nende süsteemidega tuleks teenuseosutajatelt nõuda mitte üksnes teabe esitamist osalejate rahulolu kohta teenustega, vaid ka testimist, kas nad on õppinud seda, mida pidanuks õppima;
- o komisjon peaks andma juhiseid selle kohta, kuidas liikmesriigid võiksid neid korduvaid tagasisideprotseduure kasutada ja kontrollida, et need oleksid liikmesriikides kehtestatud. Sellise tagasiside tulemusi saaksid kasutada ka hindajad, et keskenduda hindamistöös tegevuste analüüsile tulemuste ja mõju tasandil;
- o viimaks peaks komisjon viivitamata tõstma teadmussirde ja nõustamise riskiprofiili ning vastavalt parandama selle järelevalvet ja juhtimist, tagamaks kindlamalt, et liikmesriigid osutavad kõnealuseid teenuseid tulemuslikult.

3 Vt eriaruanne nr 22/2014 „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine“ (<http://eca.europa.eu>).

Teadmusiirde ja oskustesse investeerimine Euroopa Liidus

01

Kutsehariduse ja -koolituse, oskuste arendamise, elukestva õppe ja teadmusiirde olulisust on rõhutanud paljud poliitikud ning tõstnud esile mitut kõrgetasemelist dokumenti, sealhulgas tööhõive ja majanduskasvu strateegiat „Euroopa 2020”⁴.

**„Põllumajandussektori teadmiste-
baasi tugevdamine on samuti maa-
elu arengu programmide oluline
aspekt”⁵**

*Phil Hogan (Euroopa Komisjoni
põllumajanduse ja maaelu arengu volinik)*

**„Tuleviku põllumajandus peab
põhinema teadmistel”⁶**

*Dacian Cioloș (endine Euroopa Komisjoni
põllumajanduse ja maaelu arengu volinik)*

02

Euroopa Liidu toimimise lepingus osutatakse selgesõnaliselt järgmistele meetmetele: „efektiivne jõupingutuste koordineerimine kutseõppe, uuringute ja põllumajanduslike teadmiste levitamise alal; see võib hõlmata projektide või institutsioonide ühisrahastamist”, et saavutada ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP)⁷ eesmärgid.

03

ELi õigusaktides programmitöö perioodiks 2014–2020⁸ rõhutatakse eelkõige teadmusiirde- ja nõustamisteenuseid kui põhitegevusi maapiirkondade säästva arengu saavutamisel. „Teadmusiirde ja innovatsiooni parandamine põllumajanduses, metsanduses ning maapiirkondades” on maaelu arengu valdkonna horisontaalne prioriteet, st seda peetakse oluliseks vahendiks muude prioriteetide ja meetmete rakendamisel maaelu arengu valdkonnas.

Maaelu arengu toetamine teadmusiirde- ja nõustamisteenuste puhul

04

Maapiirkondade puhul antakse teadmusiirde- ja nõustamisteenustele rahalist toetust Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD). Programmitöö perioodil 2007–2013 anti seda toetust nelja järgmise meetme kaudu⁹:

- Meede 111 – Kutseõppe- ja teavitamismeetmed
- Meede 114 – Nõustamisteenuste kasutamine
- Meede 115 – Juhtimis-, asendus- ja nõustamisteenuste loomine
- Meede 331 – Koolitus ja teavitamine

- 4 KOM(2010) 2020 (lõplik), 3. märts 2010, „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia”.
- 5 Euroopa Komisjon – pressiteade „Veel 18 maaelu arengu programmi saavad rohelise tule”, Brüssel, 13. veebruar 2015 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4424_et.htm).
- 6 Mõtteavaldus teadmiste põhise põllumajanduse kohta, 12. oktoober 2011 (https://www.youtube.com/watch?v=QqQqVed_atA).
- 7 Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 41.
- 8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1305/2013, 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).
- 9 Meede 341 (oskuste omandamine ja elavdamine, et koostada kohaliku arengu strateegia ja seda arendada) ning meede 431 (kohaliku tegevusrühma juhtimine, oskuste omandamine ja elavdamine) hõlmavad ka koolitust, aga on asjakohased üksnes LEADER- ja sarnaste rühmade puhul telje 3 raames ning on mõeldud nende rühmade abistamiseks kohalike strateegiate rakendamisel. Seetõttu ei vaadelda neid käesolevas auditis täpsemalt.

05

Kolme esimese meetme eesmärk oli tugevdada põllumajandusettevõtjate ja metsaomanike konkurentsivõimet. Meede 331 oli suunatud muudele maapiirkondade äritegevustele ja sidusrühmadele, eesmärgiga suurendada nende suutlikkust aidata kaasa maamajanduse mitmekesistamisele ning samuti parandada maapiirkondade elukvaliteeti. Meetmed 111 ja 331 hõlmasid koolituskursusi, töötube, juhendamist jne ning nendele osutatakse kui teadmussiirdemeetmetele. Meetmed 114 ja 115 olid nõustamismeetmed, mis olid mõeldud üksikutele põllumajandusettevõtjatele ja metsaomanikele või nende rühmadele juhiste andmiseks. Individuaalset teadmusiiret ja nõustamist pakuti osalejatele kas tasuta või vähendatud tasu eest.

Põllumajandusettevõtjatele, metsaomanikele ning muudele maapiirkondade ettevõtjatele ja sidusrühmadele osutatakse edaspidi kui maapiirkondade ettevõtjatele.

EAFRD-st rahastatud teadmussiirde- ja nõustamisteenuste näiteid

Naistest põllumajandusettevõtjate koolitus



© ZAMm / Gerald Lechner

Põllumajandusettevõtjate koolitus



© ECA

Põllumajandusettevõtjate töörühm (põllukülastus)



© BMLFUW/LFI/weinfranz

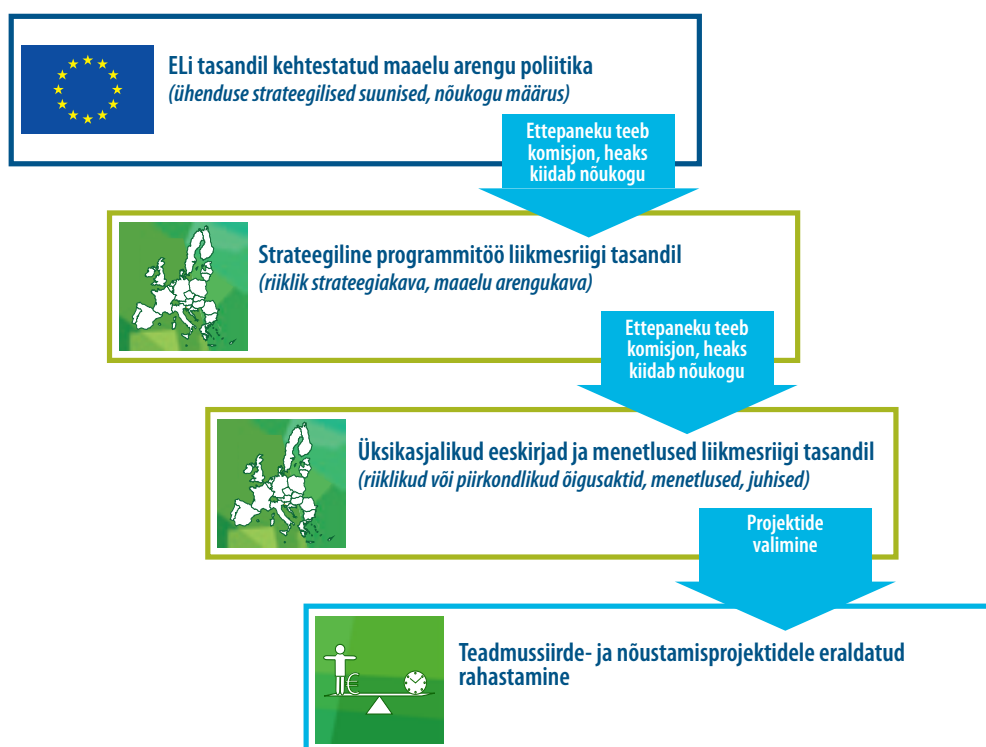
06

Maaelu arengu poliitika raamistikus kuuluvad teadmussiirde- ja nõustamis-meetmed komisjoni ja liikmesriikide koostöös täidetava eelarve alla. Maa-elu arengukavade kohta teevad ettepaneku liikmesriigid ja need kinnitab komisjon. Seejärel valivad liikmesriigid esitatud kavadele tuginedes välja

projektid, millele raha eraldatakse. **Joonisel 1** näidatakse, kuidas raha eraldatakse asjakohastele projektidele vastavalt reguleerivale raamistikule.

Joonis 1

Reguleeriv raamistik EAFRD rahastuse eraldamiseks projektidele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

07

Ajavahemikul 2007–2013 eraldati ligikaudu 1,3 miljardit eurot ehk 1,4% EAFRD rahastusest teadmussiirde- ja nõustamismeetmetele. 31. detsembriks 2013 olid liikmesriigid kulutanud ligikaudu 744 miljonit eurot ehk 57% kavandatud EAFRD-poolsest rahastamisest. Liikmesriigid kaasrahastavad kõiki meetmeid (üksikasju vt **tabel 1**). Nagu on juba osutatud, ületab teadmussiirde- ja nõustamismeetmete omistatud üldine olulisus siiski nende puhtalt rahalise väärtuse.

08

Liikmesriigid ei pea tingimata raskendama kõiki nelja EAFRD teadmussiirde- ja nõustamismeedet. Komisjonilt saadud 2012. aasta andmete analüüsist nähtub, et 88st maaelu arengukavast ei kasutanud meetmeid 111, 114, 331 ja 115 vastavalt 19%, 52%, 66% ja 74%.

09

Edaspidiseks on neli eraldi meetet maaelu arengu programmitöö perioodil 2014–2020 ühendatud kaheks meetmeks:

- o meede 01 – teadmussiire ja teavitus;
- o meede 02 – nõustamisteenused, põllumajandusettevõtte juhtimis- ja asendusteenused.

10

Kavandatud EAFRD kulud meetme 01 puhul ulatuvad 1,1 miljardi euroni ja meetme 02 puhul 742 miljoni euroni ehk kokku 1,9 miljardi euroni¹⁰. Riikliku kaasrahastamisega kombineerituna võivad avaliku sektori kogukulud ületada 4 miljardit eurot. See kujutab endast ligikaudu 46% suurenemist, võrreldes eelmisel programmitöö perioodil kavandatud kuludega.

¹⁰ Need arvanded tuginevad Euroopa Komisjoni esitatud teabele. Need hõlmavad nii 118st heakskiidetud maaelu arengukavast 56 kohta esitatud arvnäitajaid kui ka neid, mida veel arutatakse. Arvanded on praegu seega näitlikud.

Tabel 1

Avaliku sektori kogukulud (EAFRD pluss riiklik kaasrahastamine) ja EAFRD kulud meetme kohta

Meede	Meetme kirjeldus	Kavandatud perioodiks 2007–2013		Kantud aastatel 2007–2013	
		EAFRD (eurodes)	Avaliku sektori kogukulud (eurodes)	EAFRD (eurodes)	Avaliku sektori kogukulud (eurodes)
111	Kutsekoolitus ja teavitusmeetmed	947 013 157	1 599 928 390	556 561 212	974 023 090
114	Nõustamisteenuste kasutamine	197 958 811	338 640 512	98 320 876	169 488 261
115	Juhtimis-, asendus- ja nõustamisteenuste loomine	50 307 450	76 068 793	26 540 966	43 419 212
331	Koolitus ja teavitus	115 516 980	226 388 227	62 498 154	122 427 257
Teadmussiirde- ja nõustamismeetmed		1 310 796 398	2 241 025 922	743 921 208	1 309 357 820

Allikas: Euroopa maaelu arengu võrgustiku andmed (ajakohastatud veebruaris 2014).

11

Kui programmitöö perioodi 2007–2013 meetmete võimalikud toetusesaajad olid koolitustel osalejad ja nõustamisteenuse saajad, siis nüüd on see muutunud. Programmitöö perioodil 2014–2020 meetmete 01 ja 02 raames finantsabi saavad toetusesaajad on teenuseosutajad, nimelt lõplikele toetusesaajatele (maapiirkondade ettevõtjad) nõustamist või koolitust pakkuvad asutused.

12

Kuigi riigihankemenetluse kasutamine ei ole kohustuslik, kasutasid mõned liikmesriigid seda juba programmitöö perioodi 2007–2013 teadmussiirde- ja nõustamisteenuste osutajate valimisel. Vastavalt uutele õigusaktidele tuleb riigihanke-eeskirju kohaldada enne teenuselepingute sõlmimist meetme 02 kohaste teenuseosutajatega. Meetme 01 puhul ei ole riigihange teenuseosutajate valimisel kohustuslik.

Kooskõlastamine muude ELi toetustega teadmussiirde- ja nõustamisteenuste puhul

13

ELi toetus teadmussiirdele ja nõustamisteenustele ei piirdu maaelu arengu poliitika valdkonnaga. Kõige üldisemal tasandil (ja iga fondi mandaati arvestades) toetatakse koolitusprojekte Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) kaudu, eesmärgiga aidata kaasa majanduskasvule ja töökohtade loomisele. Nendele fondidele osutatakse koos EAFRD ja kahe teise fondiga kui Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele. Õigusraamistik aastateks 2014–2020 nõuab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide varasemast paremat kooskõlastamist nii ELi kui ka liikmesriikide tasandil. Uut raamistikku kujutatakse **joonisel 2**.

14

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid on vahendid, millega rakendada strateegiat „Euroopa 2020“. Tulemusliku toetuse pakkumiseks peaksid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid keskenduma 11 valdkondliku eesmärgi edendamisele¹¹. Fondispetsiifilistes määrustes nähakse ette nende eesmärkide edasine jaotamine investeerimisprioriteetideks.

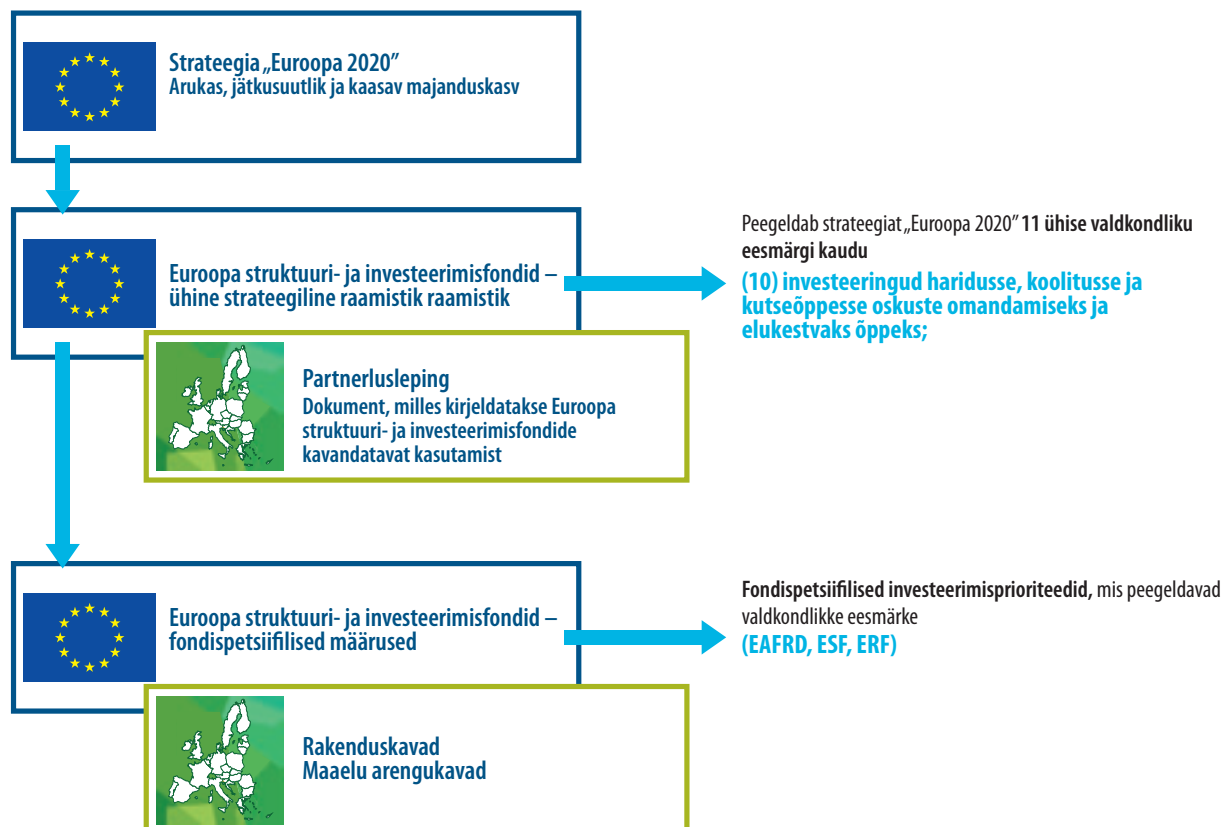
15

Käesoleva auditi puhul asjakohane valdkondlik eesmärk on eesmärk nr 10, mis seisneb investeerimises haridusse, koolitusse ja kutseõppesse oskuste omandamiseks ning elukestvaks õppeks. Veelgi üksikasjalikumad investeerimisprioriteedid on sätestatud ESFi, ERFi ja EAFRD määrustes¹² (vt **joonis 2**).

11 Nagu on sätestatud 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)) artiklis 9.

12 Fondispetsiifilised investeerimisprioriteedid on sätestatud järgmistes dokumentides:
– ESF: määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 3;
– ERF: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1301/2013 (mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgiga seonduvaid erisätteid ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1080/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 289)) artikkel 5;
– EAFRD: määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 5.

Programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

15

16

Kontrollikoda viis läbi teadmussiirde- ja nõustamismeetmetele programmitöö perioodil 2007–2013 tehtud kulutuste juhtimis- ja kontrollimenetluste auditi (vt ka punkt 4), eesmärgiga anda uue programmitöö perioodi kohta sisukaid soovitusi. Nii saavad liikmesriigid neid oma programmide rakenduseeskirjade ja -menetluste väljatöötamisel arvesse võtta ning komisjon saab neid kasutada eelkõige oma järelevalve täiustamiseks liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle.

17

Auditiga sooviti vastata järgnevale küsimusele.

Kas maaelu arengu teadmussiirde- ja nõustamismeetmete tulemuslikuks rakendamiseks on kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid?

18

Seoses sellega antakse kontrollikoja aruandes vastused järgmistele alamküsimustele.

- Kas maapiirkondade ettevõtjatele kõige asjakohasemate teadmussiirde- ja nõustamisteenususte väljaselgitamiseks ja valimiseks on kehtestatud menetlused?
- Kas teadmussiirde- ja nõustamisteenususte kulutõhusa ja kooskõlastatud osutamise tagamiseks on kehtestatud menetlused?
- Kas teadmussiirde ja nõustamise tulemuste seiramiseks ja hindamiseks on kehtestatud menetlused?

19

Auditiga hõlmati programmitöö perioodi 2007–2013 ja võimaluste piires loodi seoseid järgmise programmitöö perioodiga, kui meetmetest saavad toetust üksnes lõplikele toetusesaajatele (maapiirkondade ettevõtjad) koostitus- ja nõustamisteenususeid osutavad asutused. Seetõttu keskenduti auditis perioodi 2007–2013 puhul seda liiki toetusesaajatele.

20

Audit toimus ajavahemikul 2014. aasta juulist kuni 2015. aasta veebruarini. Auditit tõendusmaterjali koguti dokumentide kontrolli ning auditikülastuste abil korraldusasutustes ja teenuseosutajate juurde viies liikmesriigis¹³ – Hispaania (Galicia), Austria, Poola, Rootsi ja Ühendkuningriik (Inglismaa) – ning samuti uuringu abil¹⁴. Külastatud liikmesriikides rakendatud eri meetmetega seotud olukorda kirjeldatakse I lisas.

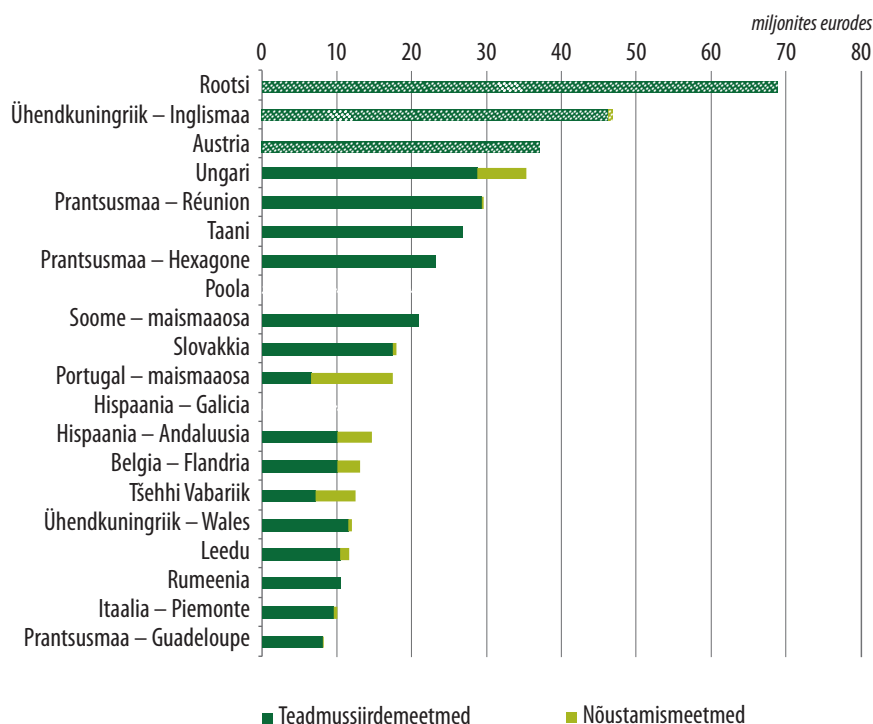
13 Käesoleva aruande tähenduses võib „liikmesriik“ tähendada nii riiki kui ka kõnealuse riigi piirkonda või autonoomset kogukonda.

14 Kontrollikoda korraldas 19 liikmesriigi 25 maaelu arengukava hõlmava uuringu, et selgitada välja põhjused, miks liikmesriigid ei olnud saadaolevaid meetmeid täielikult kasutanud.

21

Seoses teadmussiirde- ja nõustamis-meetmetega kavandatud ja tekkinud kulutused olid nendes liikmesriikides suured (vt **joonis 3**). Kontrollikoda võt- tis liikmesriikide valikul aluseks oma eesmärgi hõlmata kõiki nelja meetet (vt punkt 4) ja saada tasakaalustatud geograafiline katvus. Auditikülastused ja uuring hõlmasid liikmesriike, mille arvele langes üle 65% teadmussiirde- ja nõustamismeetmete kulutustest.

Joonis 3 Maaelu arengu rahastamise periood 2007–2013 – teadmussiirde- ja nõustamismeetmed: 20 suurimate kulutustega maaelu arengukava 2012. aasta detsembri seisuga



Allikas: Euroopa maaelu arengu võrgustiku andmed.

I osa. Menetlused kõige asjakohasemate teadmussiirde- ja nõustamisteenuste väljaselgitamiseks ja valimiseks

22

Selleks et hinnata, kas välja valiti kõige asjakohasemad teadmussiirde- ja nõustamisteenused, kohaldas kontrollikoda järgmisi kriteeriume:

- o EAFRDst tuleks rahastada üksnes neid tegevusi, mis aitavad liikmesriikidel saavutada meetmete puhul seatud konkreetseid eesmärke, vältimaks suvaliselt mis tahes koolitus- või nõustamistegevuse rahastamist. Selle eeltingimuseks on maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste analüüs, mis on piisavalt spetsiifiline, et võimaldada liikmesriikidel suunata abi konkreetsetele tegevustele;
- o EAFRDst tuleks rahastada üksnes kvaliteetset koolitust ja nõustamist. Otsustava tähtsusega on kvaliteetsed teenuseosutajad ning liikmesriigi ametiasutustel peavad seega olema kehtestatud asjakohased nõuded ja menetlused;
- o teenuseosutajaid ja tegevusi tuleks valida õiglase ja läbipaistva konkursi abil;
- o komisjon peaks heaks kiitma üksnes need maaelu arengukavad, milles määratletakse selgelt maapiirkondade ettevõtjatele vajalikud teadmised ja oskused. Vajaduse korral peaks komisjon andma liikmesriikidele juhiseid, et aidata neil kehtestada paremad vajaduste hindamise menetlused.

Liikmesriigid määratlesid maapiirkondade ettevõtjatele vajalikud oskused nii üldsõnaliselt, et rahastada saaks peaaegu kõiki tegevusi

23

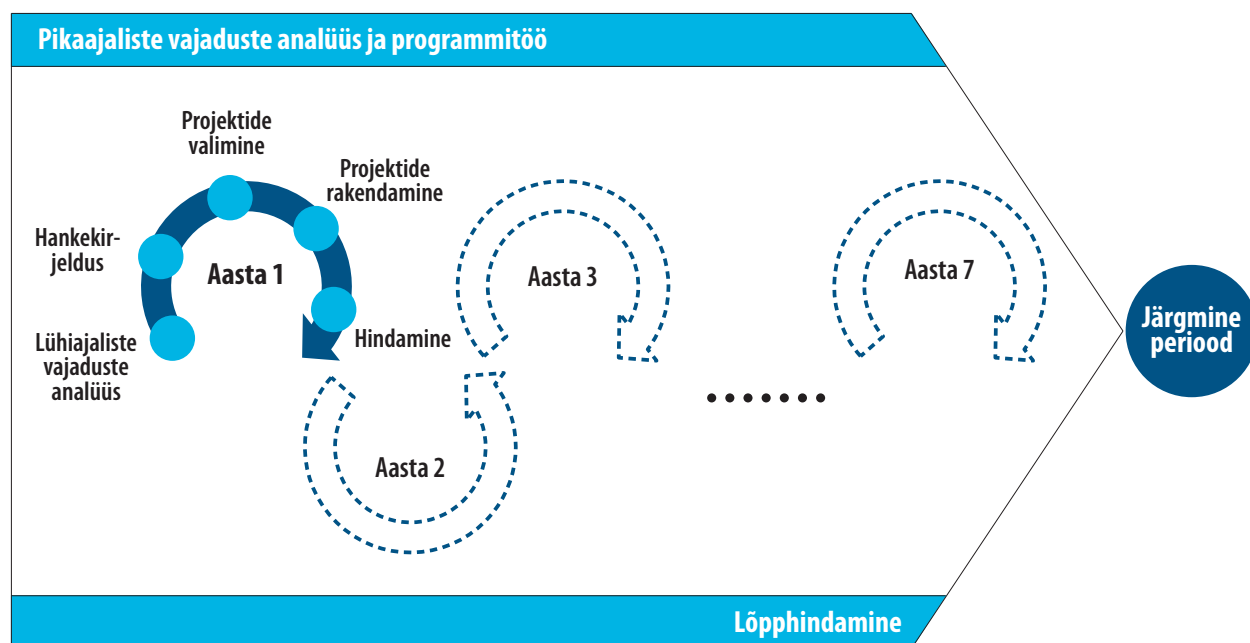
Vajadustepõhiste tegevuste valimine ja rakendamine nõuab liikmesriikidelt enne kavandamise alustamist ja/või koolitustegevuse valimist maapiirkondade ettevõtjate individuaalsete eelistuste analüüsimist ja väljaselgitamist ning maamajandusele ja ühiskonnale objektiivselt vajalike teadmiste ja oskuste määratlemist. Need vajadused võivad lühikese või keskpika aja jooksul muutuda. Seega peaksid analüüsi- ja kavandamismenetlused olema nendele muutustele reageerimiseks piisavalt paindlikud.

24

Seega eeldaks kontrollikoda, et liikmesriigid uurivad teadmiste ja oskuste vajadust strateegilistel eesmärkidel pikemas perspektiivis (praktilistel põhjustel programmitöö perioodi kohta) ning kehtestavad läbivad menetlused vajaduste väljaselgitamiseks lühikeses ja keskpikas perspektiivis. Pärast selliste analüüside tegemist peaks liikmesriikidel olema piisavalt teavet, mille alusel määrata kindlaks konkursi- ja pakkumiskutsete puhul nõutavad teenused. Seda illustreerib **joonis 4**.

Joonis 4

Läbivate vajaduste analüüs maaelu arengu teadmussiirde- ja nõustamismeetmete valimiseks



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

25

Kontrollikoda vaatas läbi riiklikud strateegiakavad ja maaelu arengukavad ning muud strateegiadokumendid ja ka saadaolevad uuringud, rakenduseeskirjad ja seda liiki tegevuste konkreetse hankega seotud teenusekirjeldused. Kontrollikoda leidis, et auditeeritud liikmesriigid olid maa- ja piirkondade ettevõtjatele vajalikud teadmised ja oskused välja selgitanud ja määratlenud vaid üldsõnaliselt, mis vastab strateegilisele eesmärgile. Ükski auditeeritud liikmesriik aga ei olnud nendes valdkondades täpsemalt välja selgitanud kõige asjakohasemaid tegevusi (st konkreetseid koolituskursusi). Sellega võib kaasneda risk, et rahastatakse üldisi ja teenuseosutaja väljapakutud tegevusi, nagu algtaseme arvutikursusi, mis ei pruugi põhineda määratletud vajadustel (vt **2. selgitus**).



Näiteid hankedokumentides konkreetsemalt täpsustamata jäetud vajalike teadmiste ja oskuste üldsõnalistest määratlustest

Ühendkuningriik (Inglismaa)

Ühendkuningriik (Inglismaa) kasutas mitmel juhtimistasandil menetlusi maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste väljaselgitamiseks. Selle tulemuseks ei olnud aga teadmussiirdeteenuste üksikasjalik kirjeldus hanke tasandil. Tagajärjena tuginesid ametiasutused teenuseosutajate üksikasjalikele ettepanekutele.

Maaelu arengukavades osutatakse üldiselt oskuste puudujääkidele põllumajandus-, toiduaine- ja metsandus-sektoris ning sellele, et kooolitus on esmatähtis nende konkurentsivõime parandamisel ning parema keskkonna ja tervete ning jõukate kogukondade loomisele kaasaaitamisel. Sidusrühmade kogu toetusel töötati välja laia-ulatuslik, kuut kursuste rühma hõlmav raamistik, mille alusel korraldasid ametiasutused kõiki hankemenetlusi. Seejärel alustati tegelike tegevuste hankeks tervet rida allkonkursside. Kontrollikoda aga leidis, et allkonkursside teenusekirjeldused olid väga üldised ning et ametiasutused tuginesid teenuseosutajate teostamiskavadele, mis esitati koos iga pakkumisega.

Austria

Samamoodi osutati ka Austria maaelu arengukavas asjaomastele ELi prioriteetidele ning primaarsektori formaalhariduse madalale tasemele. Asjaomaste meetmete teemavaldkonnad olid määratletud asjakohastes rakenduseeskirjades¹⁵, kuid need olid jäetud üsna üldsõnalisteks (nt „parandada põllumajandus- ja metsandus-ettevõtete tõhusust ja konkurentsivõimet“). Rakenduseeskirjades nähti ette, et spetsiaalne konverents, sealhulgas sidusrühmade konverents, teeb põllumajandusministeeriumile (BMLFUW) ettepanekuid täpsemate kirjelduste ja prioriteetide kohta, mida heakskiitvad asutused pidid projektide valikul arvesse võtma. Kuigi toimus kümme kohtumist, ei esitatud täpsemaid kirjeldusi ning seetõttu valiti projektid välja üksnes rakenduseeskirjades mainitud üldsõnaliste teemavaldkondade alusel.

¹⁵ Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 „Sonstige Maßnahmen“.

26

Auditeeritud liikmesriigid kaasasid teenuseosutajaid ja sidusrühmi teadmussiidre- ja nõustamisteenuste prioriteetide või teemavaldkondade määratlemise protsessi kas koosolekute või töörühmade abil või andes neile võimaluse esitada kirjalikke ettepanekuid. Teenuseosutajate ja sidusrühmade kaasamine peaks aitama välja kujundada teenused, mis vastavad paremini sihtrühmade vajadustele. Sidusrühmadel võib aga olla ka huvi edendada teenuseid, mis on populaarsed või juba vabalt saadaval, selle asemel et tegelda tegelike puudustega maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste vallas. Seetõttu peaksid liikmesriigid kaaluma väliseid arvamusi ja ettepanekuid, kuid peaksid siiski erapooletult otsustama, kas teenuseosutajate pakutud tegevustega käsitletakse tegelikult maapiirkondade ettevõtjate reaalseid vajadusi ning kas need on turul mõistliku hinnaga juba saadaval. Kontrollikoda ei leidnud tõendeid, et nii oleks tehtud. Selle tulemusena tuginesid ametiasutused põhimõtteliselt alt üles menetlusele, kus teenuseosutajad pakkusid välja kursusi, mida tulnuks tegelikult teha hanke korras, selle asemel et teenuseosutajad vastanuks ametiasutuste endi väljendatud selgelt määratletud vajadustele.

27

Teenuseosutajate ettepanekute eba- piisava analüüsiga kaasneb lisaks asjakohatute tegevuste rahastamise riskile ka risk dubleerida turul juba saadaolevaid koolitusi ning maksta üle turuhinna (vt punktid 54 ja 55). See kujutab endast tarbetut avaliku sektori kulutust ning võib moonutada olemasolevaid teenuseturge.

28

Veel üks seonduv nõrga hindamise näide puudutab meetet 115. Meetme 115 kaudu peaks EAFRD rahastama teenuste korraldamisel tekkivaid kulusid (nt personalikulud, uute ruumide, sisseseade jms kulud)¹⁶. Kontrollikoda aga leidis, et meetet 115 on mõnikord kasutatud pikka aega tegutsenud nõustamisasutuste puhul selliste teenuste loomiseks, mis tegelikult polnud uued. Need hõlmasid uute (uue määruse nõuetest tulenevate) teemade lisamist nõustamisse. Kui Ühendkuningriigis (Inglismaa) pidid võimalikud uute teenuste osutajad tõendama asjaomase nõustamisteenuse puudumist konkreetses piirkonnas, siis Hispaanias (Galicía) seda ei nõutud (vt **3. selgitus**). Teistes auditeeritud liikmesriikides meetet 115 ei kasutatud.

16 Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1)) artikkel 25: „toetust antakse põllumajandusettevõtte juhtimis-, asendus- ja nõuandeteenuste ning samuti metsanduse nõuandeteenuste loomisest tulenevate kulude katmiseks ja see väheneb järk-järgult maksimaalselt 5 aasta jooksul alates nimetatud teenuste loomisest.”

3. selgitus



Hispaania (Galicía) – selliste nn uute teenuste loomise rahastamine, mis tegelikult ei olnud uued

Hispaania (Galicía) annab rahalist toetust väidetavate uute nõustamisteenuste loomiseks teenuseosutajatele, kes olid tegelikult olemas juba enne perioodi 2007–2013 maaelu arengukava rakendamist. Rahastatakse nõustamisteenuseid, mida peetakse uueks, olenemata sellest, kas maapiirkondade ettevõtjatepoolne nõudlus on tõendatud ja/või kas olemasolevatest struktuuridest piisab nende uute teemadega toimetulemiseks (st kas uutel teemadel nõustamine nõuab uute töötajate palkamist, täiendavate ruumide üürimist ja/või uue sisse-seade ostmist).

Arvestades asjaolu, et viieaastase toetuseperioodi lõpul vähendas auditeeritud teenuseosutaja oma personali, näib ta EAFRD rahastamisest sõltuvat ka oma tegevuskulude katmisel.

Lisaks olemasolevate teenuseosutajate rahastamisele on ka risk liigselt rahastada teenuseosutajate personali-kulusid. Meede 115 hõlmab personalikulusid, aga neid rahastatakse ka meetme 114 kaudu, millega toetatakse põllumajandusettevõtjate poolt nõustamisteenuse osutajale makstavaid tasusid.

29

Auditist nähtus, et vaatamata vajaduste ebapiisavale analüüsimisele kaasrahastatakse EAFRDst ka asjakohast teadmussiiret ja nõustamist. See ei olnud aga konkreetsete vajaduste väljaselgitamise ja nende keskendumise tulemus (vt **4. selgitus**).

4. selgitus

**Asjakohaste ja innovatiivsete rahastatud projektide näiteid****Rootsi – „Generationsskifte”**

Projekt „Generationsskifte” (põlvkondade vahetus) puudutab põllumajandusettevõtte üleandmist vanemalt põlvkonnalt nooremale. See on üha olulisem, arvestades aktiivselt põllumajandusega tegeleva elanikkonna vanuselisi suundumusi (üle 50% Rootsi ja ELi põllumajandusettevõtjatest on 55-aastased või vanemad¹⁷). Rootsis uuritud ühepäevasel koolituskursusel pakutakse peamiselt teavet majandus- ja rahandusküsimuste (eelkõige maksustamise) ning tsiviilõiguse teemade kohta. Käsitletakse ka põllumajandusliku pereettevõtte üleandmise psühholoogilisi ja emotsionaalseid aspekte, üksikasjalikumalt tegeldakse nendega aga juhendamiskursustel, mida samuti pakutakse.

Rootsi – „Grön Arena”

„Grön Arena” on projekt, mille eesmärk on toetada sotsiaalhoolekande-, tervise ja vaba aja veetmisega seotud teenuseid osutavaid põllumajandusettevõtjaid, nt neid, kes pakuvad talus tegevusi nii eakatele kui ka lastele pärast kooli, heaolutunnet tekitavaid tegevusi maal koos loomadega jne. See projekt vastab ühiskonna vajadustele ning võimaldab mitmekesistada põllumajandusettevõtjate sissetulekuid. Pärast ühes piirkonnas katsetamist laiendati projekti kogu riigi ulatuses.

Austria – juhtimiskursus maapiirkondade naistele

Selle juhtimiskursuse eesmärk oli julgustada naisi ja võimaldada neil võtta üle vastutavad ametikohad maapiirkondade ettevõtetes ja ühiskonna rühmades ning olla seega ka eeskujuks ja julgustada teisi naisi osalema aktiivsemalt maaelu arengus. Selle kursuse asjakohasus tuleneb selgelt ühenduse strateegilistest suunistest programmitöö perioodiks 2007–2013¹⁸, milles nähakse ette sõnaselged eesmärgid, et soodustada naiste tööturule tulekut ja arvestada naiste koolitusvajadusi (lisateavet selle kursuse kohta vt **9. selgitus**).

¹⁷ Euroopa Komisjon (2015): Liikmesriikide teabelehed (Rootsi, lk 13, ja Euroopa Liit, lk 17) (http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm).

¹⁸ Nõukogu 20. veebruari 2006. aasta otsus 2006/144/EÜ ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniste kohta (programmitöö periood 2007–2013) (ELT L 55, 25.2.2006, lk 20).

Liikmesriigid ei kontrolli alati teenuseosutajate kvalifikatsioone ja kogemusi

30

Eesmärgiga tagada pakutavate teadmussiidre- ja nõustamisteenuste kvaliteet ja tulemuslikkus, peaksid selliseid teenuseid osutavad asutused olema pädevad nii töötajate kui ka kvalifikatsioonide, kogemuste ja regulaarsete koolituste korraldamise poolest ning neil peaks olema haldus- ja tehniline suutlikkus.

31

Nõustamisteenustega seoses leidis kontrollikoda, et eeldatud standarditele¹⁹ vastasid kõik liikmesriigid, tänu millele said põllumajandusettevõtjad ja metsaomanikud valida kinnitatud teenuseosutajate nimekirjast. Rootsis aga olid kvalifikatsiooni ja kogemusi puudutavad nõuded seotud üksnes nõuetele vastavuse ja tööohutusealase nõustamisega, sest muud liiki nõu anti põllumajandusettevõtjatele meetme 111 kohaselt, mille kohta ei olnud selliseid nõudeid kehtestatud.

32

Asjakohaste ELi eeskirjade puudumisel ei määratlenud Rootsi ühtegi nõuet teadmussiidremeetmete kohta. Teised auditeeritud liikmesriigid olid näinud ette asjakohased rahastamiskõlblikkuse või lepingu sõlmimise kriteeriumid, kuigi – hoolimata mõnedest märgatud headest tavadest – auditist ilmses, et teenuseosutajate kvalifikatsioonide hindamise menetlused ei olnud eriti tulemuslikud.

33

Austria ja Ühendkuningriigil (Inglismaa) on teenuseosutaja tasandil ranged nõuded. Austrias on teadmussiidreteenuste osutajad rahastamiskõlblikud üksnes juhul, kui neil on täiskasvanute koolitusasutuse puhul kehtiv kvaliteedijuhtimise sertifikaat, ja Ühendkuningriigis (Inglismaa) peavad huvitatud teenuseosutajad kolmeaastase hankemenetluse esimeses etapis tõendama oma finants-, tehnilist ja kutsealast suutlikkust. Mõlemal juhul aga ilmses auditist, et ametiasutused ei kontrollinud süstemaatiliselt kursusi korraldavate firmade ning nende koolitajate kvalifikatsiooni ja kogemusi (vt ka **5. selgitus**).

¹⁹ Vt komisjoni 15. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1974/2006 (milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15)) artikli 15 lõiget 2: „2. Ametiasutused ja organisatsioonid, mis on valitud osutama põllumajandustootjatele nõuandeteenuseid, kasutavad asjakohaseid ressursse kvalifitseeritud personali, haldus- ja tehniliste võimaluste ning nõustamise kogemuse ja usaldusväärsuse vormis, võttes arvesse määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 24 lõike 1 teise lõigu punktides a ja b osutatud nõudeid ja tingimusi.”



Austria: koolituse pakkujate kvaliteedijuhtimise sertifikaate ei kontrollitud

Kontrollimaks rahastamiskõlblikkuse kriteeriumi, mille kohaselt peab teadmussiidreteenuste osutajatel olema kvaliteedijuhtimise sertifikaat, on Austria ametiasutused lisanud oma kontroll-loenditesse vastavad punktid. Kontrollikoda aga leidis, et 30 juhtumist neljal kinnitasid ametiasutused oma kontroll-loendis selle punkti, ehkki kvaliteedijuhtimise sertifikaati polnud olemaski.

Neile neljale teenuseosutajale makstud avaliku sektori kulutused ulatusid 3,6 miljoni euroni (EAFRDst 1,8 miljonit eurot), millest ligikaudu 3,1 miljonit eurot (EAFRDst 1,6 miljonit eurot) seondus vaid ühe teenuseosutajaga. 2014. aasta oktoobris teatas sama teenuseosutaja, et ta on nüüd omandanud kvaliteedijuhtimise sertifikaadi, kusjuures ta oli koolitusi pakkunud alates 2007. aastast.

34

Samalaadseid probleeme seoses teenuseosutajate kvalifikatsioonide ebapiisava kontrollimisega leiti ka Poolas ja Hispaanias (Galicias). Ameti-asutused tuginesid teenuseosutajate antud teabele ega kontrollinud seda toetavate dokumentide alusel. Niipea kui Hispaania (Galicia) ametiasutused hakkasid ise koolituskursusi korraldama, peeti nende töötajate kvalifikatsioone ja kogemusi ning tehnilist ja haldussuutlikkust iseenesest mõisteta-vaks ja kontrolle ei tehtud üldse.

Tegevuste ja teenuseosutajate valimine kannatab õiglase ja läbipaistva konkurentsi puudumise all

35

Konkurents innustab teenuseosutajaid parandama oma teenuste kvaliteeti, pakkuma head hinda ning soovitama vajadustepõhiseid teenuseid ning peaks seega andma suuremat väärtust Euroopa maksumaksja raha eest. Konkurentsi aluspõhimõtted on õiglus ja läbipaistvus. Pealegi, nagu on punktis 24 juba öeldud, peaks vastutavatel ametiasutustel olema vajalikest teenustest selge idee, et nad suudaksid konkursi- või pakkumiskutsetes määratleda nõutavad teenused või kehtestada vastavad kriteeriumid asjakohaste tegevuste valimiseks.

36

Seoses teadmussiirdemeetmetega on auditeeritud liikmesriikidel erinevad teenuseosutajate ja teenuste valimise meetodid – alates konkursita lepingust ja asutusesisese korraldamisest kas ametiasutuse või allasutuste poolt kuni ühekordsete konkursikutsete ning riigihankemenetluste kohaldamiseni. Kuid vaatamata kasutatud menetluste laiale valikule leidis kontrollikoda, et üldiselt osutusid korduvalt valituks ja said suurema osa EAFRD rahastusest kaua tegutsenud ja hästi väljakujunenud teadmussiirdeteenuste osutajate ettepanekud. Kontrollikoda arvab, et see on nii konkurentsi puudumise ja/või õigluse ja läbipaistvuse puudumise tõttu.

37

Järgmistes punktides tutvustab kontrollikoda erinevates auditeeritud liikmesriikides täheldatud menetlusi ning mõningaid nende menetlustega seotud riske ja järeldusi:

Teenuseosutajate ja teenuste konkursita valimine – Austria ja Rootsi

38

Projektiettepanekuid võib teha või esitada mis tahes ajal kogu programmitöö perioodi jooksul, st ilma kindlate perioodide või tähtaegadeta. Selle tagajärjel ei ole projektide ja teenuseosutajate konkurentsipõhine hindamine ega valimine võimalik ning teenuseosutajatel puudub stiimul esitada konkreetsetel vajadustel põhinevaid ja hästi väljatöötatud teenuseid, st on suur risk, et suurem osa rahalisest toetusest kulub teenuseosutaja väljapakutud teenustele.

39

Auditi ajal oli rühm Austria avaliku sektori asutuste koolitusasutusi saanud 77,3% meetme 111 puhul saadaolevast EAFRD rahastusest ning 54,3% meetme 331 puhul saadaolevast rahastusest. Nendel koolitusasutustel on teiste teenuseosutajate ees konkurentsieelis, sest ühelgi teisel teenuseosutajal ei olnud võimalust osaleda ametiasutuste korraldatud ametlikel koosolekutel, kus arutati uusi kursusi ja rakenduseeskirju. Austria ametiasutuste tellitud hindamisaruandes leiti, et liidumaades [Bundesländer] kiideti peaaegu eranditult heaks koolituskursused, mida need asutused juba pakkusid, nii et tühi mõju oli tõenäoliselt suur²⁰.

Teenuste asutusesisene osutamine – Hispaania (Galicia) ja Rootsi

40

Teenuste asutusesisene osutamine oli ulatuslik Hispaanias (Galicias) (89% meetme 111 eelarvest) ja Rootsis (61% meetme 111 eelarvest ja 35% meetme 331 eelarvest). Erasektori teenuseosutajatele selliste projektide korraldamise võimalust ei antud; selle asemel said need heakskiidu otse liikmesriikide ametiasutustelt. Kontrollikoda ei leidnud dokumenteeritud otsustusmenetlust, milles olnuks fikseeritud rahaline piirmäär ja/või põhjendatud asutusesisest osutamist (nt asutusesisese asjatundlikkuse ja suutlikkuse olemasolu; vajalikud oskused, mida turg ei hõlma).

41

Rootsis käsitleti asutusesiseseid projekte samamoodi kui välise koolitusepakkujate korraldatud projekte, st tegevuse kiitis heaks sama asutuse erinev organisatsiooniüksus. Projektte aga ei seatud paremusjärjestusse ja kontrollikoda leidis, et paljud kontrollid olid tehtud vaid *pro forma* (vt punkt 53).

42

Asutusesiseseid projekte hangiti ka alltöövõtjatelt, aga seonduvate haldustoimingute kulud (nt hanketeate koostamine, saadud pakkumiste kontrollimine), mis tegelikult moodustasid osa ametiasutuste tavapärastest ülesannetest, kanti projekti kuludesse. Lisaks leiti auditi käigus, et ametiasutused osutasid asutusesiseste projektide puhul teenuseid, mis olid palju kulukamad kui turul ilma EAFRD toetuseta juba saadaolevad teenused (vt punkt 55).

20 Mandl, C. ja Kuttner, T., „Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht“, Viin, 2013, lk 107.
Tühimõju on olukord, kus toetatud tegevus või projekt oleks ellu viidud ka abi andmata.

Projektkonkursid – Hispaania (Galicia)

43

Hispaanias (Galicias) rakendati vaid 11% meetme 111 eelarvest konkurentsipõhise menetluse kaudu, st iga-aastaste projektkonkursside kaudu. Saadud ettepanekuid hinnati võimalikele teenuseosutajatele teatavaks tehtud eri kriteeriumide eest antavate teenepunktide alusel. Auditist aga selgus, et puudus objektiivne meetod teenepunktide andmiseks. Tagajärjena anti taotlustele kas 0 punkti (kui taotluses puudus nõutav teave) või suurim võimalik punktide arv (kui seonduvad väljad olid täidetud, isegi mittespetsiifilise teabega). Selle tulemusena ei olnud valikumenetlus läbipaistev ega taganud kuidagi, et valitakse parimad teenuseosutajad ja teenused.

Riigihange – Ühendkuningriik (Inglismaa) ja Poola

44

Riigihange või pakkumismenetlus on konkurentsipõhine valikumenetlus, mille puhul järgitakse ametlikke eeskirju. Õigel kohaldamisel peaks see põhjendatult tagama õigluse ja läbipaistvuse ning head tulemused teenuseosutajate ja projektide valimisel. Kontrollikoda aga leidis mitu murettekitavat probleemi.

45

Ühendkuningriigis (Inglismaa) tuvastatud probleem on seotud alltöövõtuga. Mitmeetapilise hankemenetluse ja lepinguosade suurusega soositakse suuremaid teenuseosutajaid. Väiksemad teenuseosutajad võivad teenust osutava struktuuri osaks saada üksnes alltöövõtu kaudu. Inglismaa ametiasutused nõuavad pakkujatelt asjaomase teabe (st alltöövõtjatega sõlmitud lepingute, lepingute haldamise ning kavandatava suhtluse) esitamist, et tagada soovitud tulemuse saavutamine. Teisalt ei ole neil otsest kontrolli alltöövõtu üle ning nad tuginevad üksnes peatöövõtjale nii alltöövõtjate valimisel kui ka osutatud teenuste arveldamisel. Selle arveldamise tulemusel maksid ametiasutused peatöövõtjale liigseid summasid – asjaolu, mida käsitletakse põhjalikumalt käesoleva aruande 2. osas (vt **8. selgitus**).

46

Poolas rikkus hankemenetlust halvasti toimiv lepingute sõlmimise süsteem, mis soosib hästi väljakujunenud konsortsiume uute teenuseosutajate ees. Nagu kontrollikoja järeldustest veel nähtus, ei piisa sellest, kui ametiasutused hindavad taotluse esitanud konsortsiume üldiselt, vaid hinnata tuleb ka üksikute liikmete suutlikkust ja ülesandeid (vt **6. selgitus**).

**Poola lepingute sõlmimise süsteem on halvasti kujundatud ja rakendatud**

Hiljuti asutatud ja vähem kui kaheaastase kogemusega teenuseosutajad ei saavuta organisatsiooni kogemuse eest kunagi maksimumpunkte ja seega on rahalise toetuse saamine nende puhul *a priori* välistatud, olenemata nende väljapakutud tegevuste kvaliteedist.

Lisaks võimaldatakse Poola rakendusmäärustega anda kolm punkti „koolituse korraldamise kogemuse jagamise (...)” eest, juhul kui pakkumise teinud konsortsiumisse kuulub põllumajandusorganisatsioon. Kontrollikoda leidis, et ametiasutused on andnud sellisele konsortsiumile kolm punkti, kuigi põllumajandusorganisatsiooni roll teenuse osutamisel oli ebaoluline ega andnud isegi makseks alust. Mitme eduka pakkumise analüüsist selgus, et need kolm punkti võivad konkursi võitmisel olla otsustavad.

Teadmusiirde- ja nõustamismeetmete alased komisjoni juhised liikmesriikidele olid piiratud**47**

Komisjon kiitis maaelu arengukavad heaks programmitöö perioodi alguses ega nõudnud liikmesriikidelt nende programmidokumentides maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste väljaselgitamist ega oma valikumenetluste kirjeldamist. Lisaks ei andnud komisjon programmitöö perioodil 2007–2013 asjakohaseid juhiseid, mis oleksid võinud aidata liikmesriikidel kehtestada paremaid menetlusi. Mis puutub uude programmitöö perioodi, siis koostas komisjon meetmete kohta põhjalikumad suunised, ent ei määratlenud üksikasjalikult seda, kuidas teadmiste ja oskuste alaseid vajadusi kindlaks määrata (nt paindlike

analüütiliste ja planeerimisprotseduuride abil). Tollal saadaolevate programmidokumentide põhjal ei leidnud kontrollikoda tõendeid, et liikmesriigid oleksid vajalikke teadmisi ja oskusi paremini analüüsinud (vt punktid 23–29).

48

Komisjon ei avaldanud liikmesriikidele suuniseid lisaks olemasolevale õigus-sättele nõustamisteenuste osutamise kohta perioodil 2007–2013, tagamaks, et teadmussiirde- ja nõustamistee-nuste osutajad on usaldusväärsed, asjakohase kvalifikatsiooniga ja koge-mustega ning et neil on vajalik haldus- ja tehniline suutlikkus. Mis puutub programmitöö perioodi 2014–2020, siis võivad teatud täiustused teoks saada, eelkõige kuna ELi sätteid tee-nuseosutajate suutlikkuse ja kvalifi-katsioonide kohta on laiendatud ka teadmussiirdeteenuste hõlmamiseks²¹ (vt punktid 30–34).

49

Programmitöö perioodil 2007–2013 ei olnud komisjon alati teadlik tee-nuseosutajate ja teenuste valiku-menetlustega seotud probleemidest ega saanud seega nõuda liikmes-riikidelt parandusmeetmete võtmist (vt punktid 35–46).

50

Seoses programmitöö perioodiga 2014–2020 nõutakse õigusaktidega, et nõustamisteenuste osutajate valiku-menetlust peab reguleerima riigihan-keseadus²². Seega esineb siin risk, et hanke tulemuseks on vaid üks võitja geograafilise ja/või teemavaldkonna kohta ning see piirab maapiirkonna ettevõtjate valikut. Riski peaks leeven-dama asjaolu, et liikmesriigid saavad allkirjastada raamlepinguid mitme teenuseosutajaga²³, võimaldades maa-piirkondade ettevõtjatel seega valida mitme teenuseosutaja seast.

51

Seoses teadmussiirdeteenuste ja teenuseosutajatega ei ole vastavates õigusaktides sõnaselget sätet, aga liikmesriigid „saavad valida erineva-te menetluste vahel vastavalt oma riiklikule õigusele, sealhulgas pakku-muste, (...) ja asutusesiseste menet-luste vahel”²⁴. Komisjoni täiendavate konkreetsete juhiste puudumise korral võivad kaua püsida kontrollikoja poolt programmitöö perioodi 2007–2013 kohta tuvastatud probleemid, nagu teenuste asutusesisene osutamine ilma läbipaistva otsustamismenetluse või põhjenduseta, alltöövõtt, mille suhtes ei kohaldata halduskontrolli ja samu norme kui tavalepingute puhul, ning lepingute sõlmimise menetlused, mis ei ole läbipaistvad ja/või õiglased.

II osa. Menetlused teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kulutõhusa ja kooskõlastatud osutamise tagamiseks

Liikmesriigid kiitsid koolitustegevused heaks, kontrollimata tõhusalt, kas nende kulud olid põhjendatud ...

52

Selle tagamine, et maaelu arengu toetuste kulud hoitakse kontrolli all, on ELi finantsmäärustega nõutava usaldusväärse finantsjuhtimise põhi-element, mille kohaselt eeldatakse kõigilt ELi eelarve täitjatelt säästlikkuse põhimõtte kohaldamist ehk õigete asjade toetamist õige hinnaga. Seda tuleks teha kulude eelkontrolliga, st enne toetuse heakskiitmist ja enne selle väljamaksmist.

21 Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 14 lõige 3 ja artikli 15 lõige 3.

22 Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 15 lõige 3.

23 Kooskõlas direktiivi 2004/18/EÜ artikliga 32.

24 Meetmedokument „Teadmussiire ja teavituse”, 2014. aasta oktoobri versioon.

53

Nagu kontrollikoda oma eriaruandes nr 22/2014²⁵ rõhutas, ei tee liikmesriigid piisavalt, tagamaks, et maaelu arenguks antud toetuste aluseks olevad kulud on põhjendatud. Teadmusiirdemeetmete puhul ei ole projektitaotlused kavandatavate tegevustega seotud kulude mõtestatud hindamiseks sageli piisavalt üksikasjalikud. Sellegipoolest kiitsid Austria ja Rootsi ametiasutused sellised üldised projektitaotlused heaks ning märkisid oma kontroll-loenditesse, et kulude põhjendatust on kindlasti kontrollitud. Muud näited, mis illustreerivad liikmesriikide eelkontrolli nõrkusi, on toodud **7. selgituses**.

... ja on ilmnunud viiteid, et nad maksid mõnikord liiga palju koolitus- ja nõustamisteenuste eest, mis ei olnud piisavalt põhjendatud

54

Nagu eespool kirjeldatud, nõutakse liikmesriikide ametiasutustelt kontrollimist, kas nende heakskiidetavate toetuste aluseks on põhjendatud kulud. On aga tavaline, et tekkinud kulud erinevad taotlusetapis heakskiidetud kuludest: muutuda võivad nii teenusekirjeldused kui ka hinnad. Seetõttu on liikmesriikidel vaja kehtestada eeskirjad ja süsteemid, et avastada märkimisväärsed kõrvalekalded heakskiidetud projektikuludest ja kontrollida enne toetuse väljamaksmist, et läbivaadatud kulud on endiselt põhjendatud.

25 Vt eriaruanne nr 22/2014 „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine“ (<http://eca.europa.eu>).

7. selgitus



Näiteid, mis illustreerivad liikmesriikide eelkontrolli nõrkusi

Ühendkuningriik (Inglismaa)

Ametiasutused said pakkumiskutsele vastuseks vaid ühe teenuseosutaja pakkumuse. Nad võtsid pakkumuse vastu, võrdlemata hindu varasemate kulude või muude võrdlusalustega. Kontrollikoda leidis, et ametiasutuste esitatud kulu koolitusel osaleja kohta oli kaks kuni kaheksa korda kõrgem kui teenuseosutaja reklaamlehel kuulutatud standardhind.

Hispaania (Galicia)

Koolitusprojekti eelarve suurendamist aktsepteeriti, ilma et kavandatava suurendamise põhjendamiseks oleks nõutud mis tahes toetavaid dokumente.

Austria

Ühe suure projekti eelarve suurendati kahekordseks, mille tulemusena saadi toetust kokku 2,7 miljonit eurot. Ametiasutused kiitsid eelarve suurendamise heaks väitega, et esitatud kuluarvutused põhinesid varasematel aastatel samalaadse tegevuse eest tehtud maksetel. Kontrollikoda aga ei leidnud tõendeid asjakohaste kontrollide kohta.

55

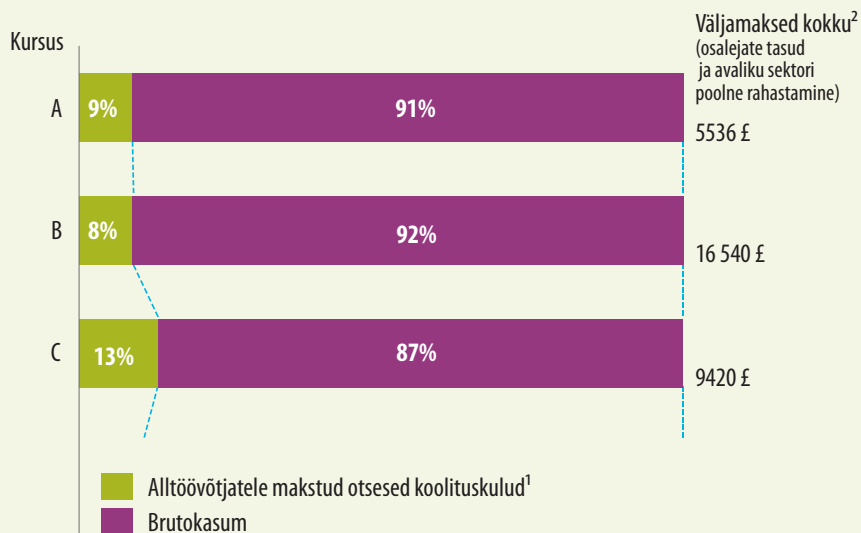
Kontrollikoda leidis maksmisetapi menetlustes nõrkusi, mis põhjustasid ebakorrektseid väljamakseid, liiga suuri väljamakseid või ebakindlust väljamakstud summa õigsuses, nagu on selgitatud allpool:

- põllumajandusettevõtjate kohustuslik koolitus, nt fütosanitaartoodete käitlemise ja loomade heaolu teemal, mille korraldasid otse piirkondlikud ametiasutused vastavalt 2680 ja 2030 euro eest, oli piirkonnas saadaval palju väiksema hinnaga (vastavalt 150 ja 200 euro eest) (Hispaania – Galicia);
- väljamakseid ei kohandatud vastavalt koolitusel osalejate tegelikule kohalolekule, ehkki projekti kulusid arvestati selle alusel (Hispaania – Galicia);
- koolitusel osalejate loendid ei olnud usaldusväärsed: need olid kas eelnevalt allkirjastatud, oli ilmne, et allkirja on muutnud muu isik kui osaleja, või polnud neid võimalik tõlgendada erinevate märkide ja koodide kasutamise tõttu (Poola, Hispaania – Galicia);
- liikmesriikide ametiasutustele esitatud kulud koolituskursuste eest olid palju suuremad kui alltöövõtjatele tegelikult makstud summad (Ühendkuningriik – Inglismaa, vt **8. selgitus**);
- liikmesriikide ametiasutuste endi korraldatud projektide puhul ei olnud võimalik leida seost üksiku koolitustegevuse kulude ja makseasutusele mõistliku aja jooksul esitatud vastava maksenõude vahel (Rootsi);
- ei olnud kohustust pidada ajakava tabeleid või olid ajalise dokumenteerimise eeskirjad ebaselged ega võimaldanud pidada nõuetekohast arvet koolitustegevusele kulunud aja kohta ei teenuseosutajate ega riigiasutuste endi poolt (Rootsi, Poola, Hispaania). Riigi ametiasutuste puhul tähendab see riski, et ametiasutuste tavapäraste ülesannete hulka kuuluvad toimingud kantakse EAFRDst kaasrahastatavate projektide kuludesse (vt ka punkti 42);
- mõningaid nõustamismeetmeid rahastati täies ulatuses (Rootsi); see on vastuolus õigussättega, millega piiratakse rahastamismäära 80 protsendini;
- alati ei ole olemas selgeid lepinguid väliste koolitajate või juhendajatega ning nende arved ei ole piisavalt üksikasjalikud, et oleks võimalik kindlaks määrata kulude korrektsus ja põhjendatus ning nende seos projektiga (Austria, Rootsi).



Liigsed tulud Ühendkuningriigis (Inglismaa)

Ühendkuningriigis (Inglismaa) maksid liikmesriigi ametiasutused mitme koolituskursuse eest liiga suurt hinda, vaatamata riigihankemenetluse kohaldamisele. Ühel maksenõudel, mille üks teenuseosutaja esitas kolme kursuse eest, esitatud kulud olid 13,8 korda suuremad kui otsesed koolituskulud, mille see teenuseosutaja oli oma alltöövõtjatele maksnud. Selle lepingu majanduslikule ebasoodsusele oli juhtinud tähelepanu ka makseasutuse inspektor (enne kontrollikoja auditit), aga kõnealuse makse mõttes tagajärjetult. Tagajärjena kavandavad Ühendkuningriigi ametiasutused kehtestada teenuse osutamise kava rangema järelevalve korra.



1 Vähesed muud kulud oleksid reklaami- ja halduskulud.

2 Vastavalt maksenõudele.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Komisjoni auditiga ei saadud kontrollikoja tuvastatud puuduste kohta piisavalt teavet

56

Komisjon peab oma auditite kaudu tegema järelevalvet liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle²⁶. Teadmussiirde- ja nõustamisteenuseid peetakse maapiirkondade ühiskonna ja selle majanduse edasise arengu jaoks väga olulisteks. Sellest hoolimata ei saadud komisjoni poolt nende meetmete haldamise järelevalveks auditi ulatusega piisavalt asjakohast teavet liikmesriikide rakendus- ja kontrollimenetluste kohta, samuti ei tuvastatud ega korrigeeritud ühtegi eespool esile toodud puudust.

57

Komisjon ei ole korraldanud ühtegi konkreetset auditit programmitöö perioodi 2007–2013 teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kohta põhjusel, et asjaomase rahastamise summa on suhteliselt väike. 2010. aastal hõlmas üks laiaulatuslikum audit osana oma ulatusest meedet 111. Sellest ilmnes mitu juhtimis- ja kontrollisüsteemide (peamiste kontrollimehhanismide) puudujääki ning see tõi kaasa vajaduse finantskorrektsioonide järele²⁷.

ELi ja teised fondid ei ole kooskõlastatud, et võimaldada teadmussiirde- ja nõustamisteenuste tulemuslikku osutamist

58

Nagu punktis 13 juba osutatud, on maapiirkondade ettevõtjate teadmussiirde- ja nõustamisteenuste võimalik rahastada muudest allikatest kui EAFRD. Auditikülastuste ajal ja oma uuringu alusel (vt punkt 20) leidis kontrollikoda, et sellist rahastamist pakuvad ka teised ELi fondid (eelkõige ESF) ning ka riiklikud ja piirkondlikud rahastamisallikad.

59

Samade meetmete erinevatest allikatest toelrahastamise vältimiseks nõutakse liikmesriikidelt nende maaelu arengukavades eri toetusvahendite piiritlemist²⁸ ning tõhusate haldusmenetluste rakendamist²⁹.

60

Erinevate ELi fondide piiritlemine polnud aga üksnes liikmesriikide kohustus. See oleks pidanud algama komisjoni tasandil koos erinevate fondide eest vastutavate peadirektoraatide vahelise nõuetekohase kooskõlastamisega. Komisjon oleks pidanud hindama piiritlemise asjakohasust ning kiitma selle heaks osana maaelu arengu riiklikest strateegiakavadest, andma suuniseid ja kontrollima meetmete rakendamist liikmesriikides.

26 Määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 59 lõige 2.

27 Komisjon võib finantskorrektsioone teha juhul, kui kulude, tehingute või tavade puhul eiratakse eeskirju ja kui liikmesriik ei ole neid eiramisi korrigeerinud. Finantskorrektsioone võidakse teha ka juhul, kui juhtimis- ja kontrollisüsteemides esineb tõsiseid puudujääke, mis ohustavad ELi poolt kavale juba tehtud osamakset, või kui liikmesriik ei ole eiramisi uurinud ega nõutavaid korrektsioone teinud.

28 Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 60.

29 Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määruse (EL) nr 65/2011 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad seoses kontrollimenetluse rakendamisega ning nõuetele vastavusega maaelu arengu toetusmeetmete osas (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8)) artikli 24 lõige 5.

61

Programmitöö perioodil 2007–2013 ei andnud komisjon välja ühtegi suunist ei piiritlemise ega topeltrahastamise ohu vältimise kohta ja kiitis liikmesriikide maaelu arengukavad heaks, nõudmata täpsemaid üksikasju topeltrahastamise vältimiseks kohaldatud mehhanismide kohta. Kontrollikoda selgitas välja mitu juhtumit, kus sarnaseid tegevusi oli rahastatud eri fondidest ja kus fondide piiritlemine oli olnud ebamäärane. Selle olukorra ilmselge halb külg on asjaolu, et võidakse dubleerida haldusstruktuure. Mida ebaselgem on piiritlemine koostöimes halvasti toimivate haldusmenetlustega, seda suurem on topeltrahastamise risk.

62

Sellegipoolest leidis kontrollikoda, et mõned liikmesriigid kasutasid topeltrahastamise riski maandamiseks häid tavasid, näiteks arvete tembeldamine (Hispaania – Galicia, Austria, Poola), toetusesaajate deklaratsioonid (Hispaania – Galicia) ning erinevate ametiasutuste vahelised konsultatsioonid ja kohustuslikud kontrollid taotlusetapis (Rootsi).

63

Mis puudutab erinevate ELi fondide piiritlemist, siis kontrollis kontrollikoda liikmesriikide riiklikke strateegiakavu ja maaelu arengukavu programmitöö perioodil 2007–2013 ning leidis järgmisi nõrkusi:

- Hispaanias (Galicias) võis n-ö tavaharidusevälist koolitustegevust rahastada nii EAFRDst, ESFist kui ka ERFist. Ühtegi asjakohast piiritlemiskriteeriumi ei olnud aga määratletud. Näiteid leiti nii maapiirkondade IT-kursuste kohta kui ka maapiirkondade koostööpõhise ettevõtluse kursuste kohta, mida oli rahastatud nii EAFRDst (meede 111), ERFist kui ka ESFist;
- Ühendkuningriigis (Inglismaa) olid juhtimis-, haldus-, IT- ja kontori- oskuste kursused avatud kõigile ettevõtjatele, sealhulgas maapiirkondade ettevõtjatele, kuigi piiritlemiskriteeriumidega näisid need olevat välja jäetud;
- Poolas rahastati sarnaseid koolitusi ESFi inimkapitali tegevusprogrammi ja meetme 111 alusel;
- Belgias (Vallooonias) võis sarnaseid tegevusi rahastada meetme 331 alusel ja ESFist. Maaelu arengu rahastamist alustati selle meetmega, mis aga seejärel katkestati. Belgia ametiasutused selgitasid, et koolituste pakkujad eelistasid ESFist rahastamist, sest ESFi kulude hüvitamise eeskirjad on nende arvates vähem ranged kui EAFRD eeskirjad.

64

Hispaanias (Galicias) ilmnes auditist, et süsteemis oli esinenud meetmest 115 ja ESFist toeltrahastamise risk, kuna hiljuti palgatud töötajate kulusid sai katta mõlemast fondist. Tuvastati juhus, kus teenuseosutaja oli saanud seoses töökohtade loomisega toetust nii ESFist (122 400 eurot) kui ka meetmest 115 (124 700 eurot).

65

Uuel programmitöö perioodil 2014–2020 rõhutatakse asjaomas-tes määrustes ELi fondide vahelise suurema ühtsuse olulisust. Selle uue lähenemisviisiga keskendutakse vähem piiritlemisele ja rohkem täiendavusele. Komisjon ei olnud siiski tegevusalaseid suuniseid andnud. Kontrollikoda analüüsis partnerluslepinguid ja mitme liikmesriigi puhul ei ole selge, kuidas saadakse uuel perioodil üle programmitöö perioodil 2007–2013 ilmnenu puudustest kooskõlastamisel.

III osa. Menetlused teadmussiirde ja nõustamise tulemuste jälgimiseks ja hindamiseks

66

Põhiline vahend, mille abil tagada ELi eelarve mõistlik kulutamine, on järelevalve ja hindamine³⁰. Nagu näidatakse **joonisel 4** ja punktis 1, võib järelevalve ja hindamine anda teavet lühiajalisteks analüüsideks ja programmikirjelduseks seitsmeaastasel programmitöö perioodil ning pikemaajaliste programmide väljatöötamisel tulevikuks.

67

Komisjoni poolt sel eesmärgil kasutatava mudeli puudumisel osutab kontrollikoda koolitusprogrammide hindamisel Kirkpatricku nelja tasandi mudelile. Selle mudeli põhimõtteid saab kohaldada mis tahes koolitusprogrammi suhtes (vt **II lisa**). Kirkpatricku neli tasandit on üles ehitatud koolitusprogrammide hindamise viiside järjestusena. Ühelt tasandilt järgmisele liikudes muutub protsess raskemaks ja ajakulukamaks, aga iga järgmine tase pakub ka väärtuslikumat teavet³¹.

30 Järelevalve on kulude, väljundite ja tulemuste korrapärane uurimine, mis annab ajakohast teavet selle kohta, kas programmid edenevad kavakohaselt. Hindamine on tõendite – sealhulgas järelevalve puhul saadava teabe – korrapärane kogumine ja analüüsimine, et teha järeldusi programmi või poliitika tulemuslikkuse ja tõhususe kohta.

31 Kirkpatrick, Donald L., Kirkpatrick, James D., „Evaluating Training Programs: The Four Levels“, 3. väljaanne, 2006, lk 21.

68

1. ja 2. tasandil saadud teave (reageerimine ja õppimine) on kasulik peamiselt osutatava teenuse kvaliteedi, tegevuse ulatuse jms seotud probleemide väljaselgitamisel. Seda teavet saab kasutada sisendina edasiste meetmete kirjelduste täpsustamisel või täiustada teenuseosutajate valikut edaspidistes pakkumiskutsetes või edaspidistel projektikonkurssidel. 3. ja 4. tasandit (käitumine ja tulemused) saab kasutada meetmete mõju ja tulemuste hindamiseks ning neid saab kasutada strateegilisemal otstarbel, näiteks vajaduste ümberhindamisel, uute väljaselgitamisel jne.

Koolitusepakkujad on koolitusel osalejatelt sageli kogunud otsest tagasisidet, aga liikmesriikide ametiasutused kasutavad seda harva edasiste meetmete täiustamiseks

69

Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid koguvad EAFRD teadmussiirdemeetmete puhul koolitusel osalejatelt vahetut tagasisidet, aga nad ei kasuta seda täies ulatuses ära koolituse kvaliteedi hindamiseks või kursuste kohandamiseks. Teavet tegeliku õppimise kohta (2. tasand) jälgivad vähesed liikmesriigid.

70

Enamikus auditeeritud liikmesriikides täidavad koolitusel osalejad tagasisidevorme (mida nimetatakse ka koolitusega rahulolu lehtedeks) kohe pärast koolituse lõppemist. Enamasti tehakse seda teenuseosutaja algatusel, aga mõne liikmesriigi ametiasutused on välja töötanud juhised või standarditud tagasisidevormid (vt ka **9. selgitus**).

71

Paljudel juhtudel aga ei kasuta liikmesriikide ametiasutused kogutud teavet täielikult ära. Poolas edastatakse ametiasutustele makseetapi lõpparuandes vaid ühe kvaliteeti puudutava küsimuse koondtulemused. Austrias ei edastata ametiasutustele tagasisidevorme ega nende analüüse. Hispaanias (Galicias) ei saa ametiasutuste kesktalitused otsese sekkumise kaudu juhitud koolitustegevuse puhul projekti koordinaatoritelt täidetud vorme.



Heade tavade näiteid teabe kogumise kohta projekti hindamiseks

Poola ametiasutused annavad teenuseosutajale standarditud tagasisidevormid, mis hõlmavad 11 küsimust kvaliteedi kohta.

Ühendkuningriigi (Inglismaa) ametiasutused lubavad teenuseosutajatel kasutada oma hindamisvorme, aga nad tagavad suuniste abil, et need vormid vastavad miinimumnõuetele. Koolitusel osalejatele antakse kolm või enam valikut (nt väga rahul, rahul või rahulolematu) kuue erineva teguri kohta: kursuse tempo ja sisu, materjalid, asukoht ja ruumid, juhendajapoolne toetus, üldine kvaliteet ja oskuste asjakohasus. Samuti palutakse osalejatel kinnitada oskuste asjakohasust ning tõenäosust, et neid oskusi hakatakse praktiliselt kasutama. Veidi jäetakse ruumi ka märkuste ja täiustamisettepanekute tegemiseks.

Ühendkuningriigis (Inglismaal) teevad ametiasutused juhuslikult valitud koolitusel osalejate seas telefoni-uuringuid. Telefoniuuringu peaeesmärk on kontrollida osalemist, aga see on ka kasulik mehhanism tagasiside saamiseks.

Austrias nägi kontrollikoda head näidet, kus hindamine oli lõimitud aktiivselt maaelu arengus osalevatele naistele mõeldud innovatiivse juhtimiskursuse kontseptsiooni. Kursus hõlmas moodulite kvalitatiivsete elementide, näiteks õpikeskkonna, kursuse sisu ja praktilise asjakohasuse ning koolitajate ja õppedokumentide kvaliteedi hindamist. Koolitajatel paluti teha enesehindamine, mida võrreldi osalejate hinnanguga, ning lõpuks oli koolituse pakkujal tagasisidet käsitlev arutelu Austria ametiasutustega. Samuti paluti osalejatel esitada vaatlusdokument, millega nad olid kursuse jooksul pidevalt töötanud, ja koolituse pakkuja kavatses 1-2 aasta pärast korraldada uuringu, et selgitada välja, kas osalejad kasutavad ikka veel omandatud teadmisi ja oskusi. Osalejate küsitlused, kus nad kinnitavad hindamise häid tulemusi, on saadaval ka internetis.

72

Enamik külastatud liikmesriikide ametiasutusi ei jälgi, millises ulatuses osalejad tegelikult omandavad kavandatud teadmisi, oskusi ja suhtumisi tänu oma osalemisele õppetegevuses (vastab Kirkpatricku 2. tasandile (õppimine)). Näiteks Hispaanias ei jälginud ametiasutused seda, kui paljud koolitusel osalejad tegelikult tegid eksami, mille jaoks ettevalmistuskursusi pakuti. Ühendkuningriigis (Inglismaal) ei jälgi ametiasutused sertifikaadikursuste läbinute määra ja kontrollikoda

leidis näiteid, kus isegi peatöövõtja ei teadnud oma alltöövõtjate pakutavate kursuste läbinute arvu. Poolas ei tehta enne ja pärast koolitusseansi teste ega küsitlusi, mille alusel hinnata koolitusel osaleja õpitut. Sertifikaat, mille koolitustel osalejad koolitusseansi lõpus saavad, on pelgalt kinnitus nende osalemise kohta ja mitte kinnitus, et nad on testi edukalt läbinud.

73

Vastupidiselt nõutakse Austrias, et sertifikaadikoolituste puhul peavad osalejad tegema eksami. Koolituse pakkujad peavad kursusi teatud kriteeriumide kohaselt jälgima ja hindama ning esitama riiklikule põllumajanduskojale tulemuste kokkuvõtte. Esitatud andmete kohaselt väljastatakse aastas üle 850 sertifikaadi, mis tähendab, et tulemuslikkuse määr on ligikaudu 95%.

Leidub ka mõningaid näiteid headest tavadest, kus liikmesriigid teevad jõupingutusi kasuliku teabe kogumisel teadmussiirde ja nõustamise mõju kohta

74

Nagu eelmises jaotises osutatud, ei kasuta liikmesriigid projektihindamise võimalusi täielikult. Mõned liikmesriigid tellisid küsitlusi või hindamisuuringuid koolitusprogrammide tasandil, eesmärgiga saada teavet käitumismuutuste kohta (Kirkpatricku 3. tasand) ja mõju kohta (Kirkpatricku 4. tasand). Nende uuringute puhul tuleb alustada põhiliste hindamisandmete kogumisega, mõnikord kaua aega pärast kursuste lõppu, mis muudab mõtestatud järelduste tegemise veelgi raskemaks ja ajakulukamaks.

75

Rootsis kogutakse kõigi nelja hindamistasandi kohta tagasisidet korrapärase posti teel tehtava uuringuga, mida korraldab Rootsi statistikaamet. Viimane uuring korraldati 2010. aasta kevadel 8000 inimese seas, kes olid osalenud maaelu arengu teadmussiirde- või nõustamismeetmetes. Sarnased uurimused tehti aastatel 1999 ja 2006 ning uut uurimust kavandatakse 2015. aastal³².

76

Austrias tellisid ametiasutused konkreetse hinnangu meetmete 111 ja 331 kohta. Uuringu autorid kasutavad nelja järgmist meetodit: riiklike ja rahvusvaheliste uuringute, aruannete ja muude dokumentide analüüs; maapiirkondade ettevõtjate (nii nende seas, kes osalevad koolitusmeetmetes, kui ka nende seas, kes ei osale), koolitusepakkujate ja ametnike internetiküsitlus; 1–2 tundi kestvad dialoog-intervjuud; nn hindamiskohvikud. Autorid esitavad palju üksikasjalikku teavet, nt koolitusmeetmete hinnangulise mõju kohta üldiselt ja eri liiki meetmete kohta. Teisalt juhtisid nad ka tähelepanu Austria süsteemi nõrkustele ja soovitatavad rakendada konkurentsipõhist projektivalikut, kasutades iga projekti puhul konkreetseid tulemusnäitajaid³³.

77

Ühendkuningriigis (Inglismaal) ja Rootsis kohapealsete uuringutega kogutud andmed võimaldavad samuti teha järeldusi koolituse ja nõustamise kasu kohta (vt **10. selgitus**).

- 32 Jordbruksverket: Kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet – Rapport från en statistisk undersökning genomförd. Rapport 2010:30. Jordbruksverket: Analys av kompetensutvecklingen inom landsbygdsprogrammet – Fördjupning av rapport 2010:30. Rapport 2011:39.
- 33 Mandl, C. ja Kuttner, T., „Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht“, Viin, 2013.

Näiteid maaelu arengu puhul rahastatud teadmussiirde ja nõustamise mõju-uuringute kohta



Ühendkuningriik (Inglismaa)

2013. aastal valmis maapiirkondade ja kogukonnauuringute instituudil (Gloucestershire'i ülikool) aruanne³⁴, milles püüti nelja juhtumiuuringu valdkonna abil hinnata Inglismaa maaelu arengukava telgede 1 ja 3 sotsiaalset investeeringutasuvust (Social Return on Investment (SROI)).

Aruandes järeldati muu hulgas, et täheldatud kasu (nt põllumajandusettevõtte paranenud jätkusuutlikkus, loomakasvatuse sektori tegevus seoses loomatervise ja oskustega, parendused mulla- ja maamajanduse tava- des, kohaliku suutlikkuse arendamine telje 1 lisandväärtusena) peegeldab suures ulatuses investeeringute taset koolituse ja nõustamise puhul.



Rootsi

1990. aastal alanud pestitsiidide seire uuringust Lõuna-Rootsi väikesel põllumajanduslikul alal (Vemmenhögi jõgi) nähtub, et pestitsiidijääkide esinemine vooluveekogudes vähenes 90%, kuigi kasutatavate taimekaitsevahendite kogused ei olnud peaaegu üldse muutunud. Analüüsist ilmneb, et peamiselt tuleneb see põllumajandusettevõtjate suuremast teadlikkusest pestitsiidide ohutust käitlemisest tänu sellele, et 1994. aastal alustati selles valdkonnas nõustamisteenustega.

³⁴ Inglismaa maaelu arengu programmi telgede 1 ja 3 sotsiaalse investeeringutasuvuse hinnang, lõpparuanne, maapiirkondade ja kogukonnauuringute instituut keskkonna-, toidu- ja maaeluministeriumi nimel, 1. november 2013.

78

Alates 2001. aastast on algatus ni- mega Greppa Näringen (Keskendu- mine toitainetele)³⁵ pakkunud tasuta keskkonnavalast nõustamist enam kui 50 hektari suurustele ja/või enam kui 25 loomühikuga põllumajandusette- võtetele. Rahastust saadakse EAFRD ja taasinvesteeringute keskkonnamaksude kaudu. Algatus pakub muu hulgas kursusi põllumajandusettevõtjatele ja

nõustajatele ning vahendeid toitain- tasakaalu arvutamiseks. Põllumajan- dusalase nõustamise hindamine on lõimitud järelkülastuste ja kvartali- uuringute abil. Põllumajandusettevõt- jate rahulolu nõustamisalaste külas- tustega on üsna suur ja see on isegi olulisem edunäitaja; lämmastiku ja fosfori ülejääk ning ammooniumihei- de põllumajandusettevõtte kohta on vähenenud.

³⁵ <http://www.greppa.nu>.

ELi tasandil teadmussiirde- ja nõustamisteenuste koondtulemuste esitamiseks kogutud andmed ei ole usaldusväärsed

79

Eelmites jaotistes osutatakse järelevalvele ja hindamisele peamiselt kui vahendile teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kirjelduse ja nende rakendamise täiustamiseks liikmesriigi tasandil. ELi tasandil loodi maaelu arengu määrusega ühine seire- ja hindamisraamistik perioodiks 2007–2013³⁶. See oli uus süsteem, mis võeti kasutusele 2007. aastal ja mille ühiste näitajatega kavatseti hõlmata edusamme maaelu arengu eesmärkide poole viisil, mis võimaldab kõiki maaelu arengukavu võrrelda ja andmeid koguda. Komisjoni määruses³⁷ sätestatakse täpsemad nõuded ning ühiste lähte-, väljundi-, tulemus- ja mõjunäitajate loetelu. Kuna ühiste näitajatega ei saa hõlmata kõiki üksikute maaelu arengukavade mõjutegureid, võisid ka liikmesriigid sätestada piiratud arvul lisanäitajaid. Ükski auditeeritud liikmesriik aga ei määratlenud teadmussiirde- ja nõustamismeetmete kohta lisanäitajaid.

80

Kontrollikoja audit kinnitas tõsiseid nõrkusi maaelu arengu kulutustega seotud järelevalve- ja hindamisteabe kättesaadavuses ja kvaliteedis, nagu on rõhutatud eriaruandes nr 12/2013³⁸.

81

Selle auditi käigus leidis kontrollikoda järgmisi puudusi:

- Poolas kasutati arvutusmeetodit, mis ei ole kooskõlas ühise seire- ja hindamisraamistiku suunistega, ning selle tagajärjel tekkisid suured erinevused tegelike koolituspäevade arvus³⁹;
- Ühendkuningriik (Inglismaa) ja Hispaania (Galicía) ei suutnud nõutud andmeid täielikult esitada ning Austria jaotas projektid väärade ühise seire- ja hindamisraamistiku liikide kaupa (mille tõttu pole usaldusväärne ei erinevate tegevuseliikide osalejate arv ega koolituspäevade arv).

82

Positiivse näitena võib aga välja tuua, et Rootsis kehtib teenuseosutajatele ja ametiasutustele nõue registreerida igas üksikus koolitus- või nõustamismeetmes osalejad ühises internetiandmebaasis. Projekti halduskontrollide finantsandmed ja teave on salvestatud teise andmebaasi. Järelevalveandmetest komisjonile aru andmiseks peavad mõlemad andmebaasid olema seostatud projekti numbri kaudu. Nende kahe andmebaasi eraldatus aga tähendab, et esitada ei saa üksikute koolitus- või nõustamismeetmete tasandi finantsteavet, nt kulusid osaleja ja/või koolituspäeva kohta. Lisaks on andmebaasidevahelised seosed probleemsed ning kontrollikoda täheldas probleeme andmete usaldusväärsusega.

36 Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 80.

37 Määrus (EÜ) nr 1974/2006. Ühiste näitajate täielik loetelu on esitatud VIII lisas.

38 Eriaruanne nr 12/2013 „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitikale eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?“ (<http://www.eca.europa.eu>).

39 Vastavalt ühise seire- ja hindamisraamistiku suunistele arvutatakse näitaja „koolituspäevade arv“ kui kõigi taotlejate saadud koolitustundide arv jagatud kaheksaga [tunnid]. Poola ametiasutused aga esitasid oma 2013. aasta ühise seire- ja hindamisraamistiku statistikas lihtsalt toimunud koolituspäevade arvu.

83

Lisaks on komisjonis saadaolevate koondandmete analüüs mitme liikmesriigi puhul eksitav (vt **11. selgitus**).

84

Komisjon kooskõlastab ühist seire- ja hindamisraamistikku ning komisjoni töötajad vaatavad läbi iga-aastased eduaruanded ja koondavad seireandmed. Nad võivad osaleda vaateajatena liikmesriikide järelevalvekomiteedes ning pidada korraldusasutustega aastakoosolekuid, et uurida iga maaelu arengukava eelmise aasta peamisi tulemusi. Samuti nõutakse komisjonilt mitme aruande koostamist maaelu arengu poliitika elluviimise ja saavutuste kohta.

85

Komisjon ei ole aga alati teadlik liikmesriikide kõrvalekalletest ja andmete kogumise probleemidest ning on avaldanud koondandmeid, tagamata nende kooskõla. Usaldusväärsete andmete puudumise korral ei ole komisjonil seetõttu võimalik hinnata, kas EAFRD teadmussiirde- ja nõustamismeetmete vahendeid on hästi kulutatud või kas on saavutatud tegevuste puhul seatud eesmärgid.

Näiteid ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajate ebatäpsete andmete kohta



Meede 111

- Kontrollikoda leidis, et ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad olid **Taani** puhul ebarealistlikult suured. Näiteks osutasid väljundandmed, et perioodil 2007–2011 oli EAFRD kulu koolitusel osaleja kohta 7770 eurot ja koolituspäeva kohta 123 708 eurot. Ka perioodi 2007–2012 andmetes esinevad võrreldavad väärtused.
- Samamoodi olid **Prantsusmaa (Martinique, Guadeloupe ja Reunion)** EAFRD kulude väljundandmed perioodil 2007–2012 koolitusel osaleja ja koolituspäeva kohta ebarealistlikult suured (nt 382 333 eurot koolituspäev Martinique'il või 31 498 eurot osaleja kohta Guadeloupe'is) ning seda põhjusel, et rahasummad arvestati kogu meetme kohta, aga koolituspäevi või osalejaid arvestati allmeetme kaupa.



Meede 115

- Väljundandmetest nähtus, et **Hispaanias** toetati meetme 115 alusel 373 uut nõustamisteenust (st üle 50% kõigist ELis toetatud uutest nõustamisteenustest). Siiski näis, et uute teenustena arvestati kõiki iga-aastaseid väljamakseid samadele teenuseosutajatele ning seega ei vasta see arv meetme toetuse abil loodud tegelike uute nõustamisteenuste arvule, mis on palju väiksem.

Tähelepanekud

86

Perioodiks 2014–2020 nähakse õigusaktiga ette uus maaelu arengu ühine seire- ja hindamissüsteem⁴⁰. Eelmise raamistikuga võrreldes on selles tehtud muudatusi, näiteks vähemate andmete kogumine ja vahehindamine vastavalt liikmesriikide vajadustele. Uued väljundnäitajad on:

- meede 01: toetatud tegevuste arv, pakutud koolituspäevade arv, koolituses osalejate arv;
- meede 02: toetatud tegevuste arv, nõustamist saanud toetusesaajate arv, koolitatud nõustajate arv⁴¹.

87

Meetme 01 puhul antakse aru toiminguliigi kohta, millega peaks saama vältida probleemi, et väikese osalejate arvuga tegevustest antakse aru sama näitaja alusel mis suure osalejate arvuga ürituste puhul. Teadmussiirde- ja nõustamismeetmete puhul on ühine hindamisküsimus järgmine: „Kuidas on maaelu arengu programm toetanud elukestvat ja kutseõpet põllumajandus- ja metsandussektoris?”⁴²

88

Arusaadavalt ei saanud kontrollikoda auditi tegemise ajal hinnata, millises ulatuses leevendab uus seire- ja hindamissüsteem eespool rõhutatud puudusi. Aga meetmete edukuse hindamine üksnes osalejate arvu või pakutud koolituspäevade või üldise hindamisküsimuse alusel ei anna üksikasjalikku tagasisidet meetmete või üldiselt ka nendele eraldatud vahendite edukuse kohta.

40 Komisjoni 17. juuli 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 (milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) rakenduseeskirjad (ELT L 227, 31.7.2014, lk 18)) artiklid 14–16.

41 Väljundnäitajad 11–14; vt komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 IV lisa.

42 Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 V lisa.

89

Teadmussiire ja nõustamine on tõstetud maaelu arengus kõrgele prioriteet-susastmele. Kutsehariduse ja koolituse, oskuste arendamise, elukestva õppe ja teadmussiirde olulisust on rõhutanud nii Euroopa Parlament kui ka ELi põllu-majandusvolinikud ning see kajastub ka ELi õigusraamistikus.

90

Kontrollikoja auditis esitatakse järgmi-ne küsimus.

Kas maaelu arengu teadmussiirde- ja nõustamismeetmete tulemusli-kuks rakendamiseks on kehtesta-tud juhtimis- ja kontrollisüsteemid?

91

Tulemuslikkuse ja soovitud mõju saavutamiseks tuleb koolitus- ja teadmussiirdemeetmetele eraldatud vahendeid kulutada vastavalt teadmiste ja oskustega seoses väljaselgitatud vajadustele, mis võivad programmitöö perioodi jooksul muutuda. Neile vajadustele vastamiseks valitud teenuseid peavad kulutõhusalt osutama asja-kohaste kvalifikatsioonide ja kogemus-tega teenuseosutajad ning tulemused peaksid olema mõõdetavad ja neid tuleks hinnata, et saada teavet tegelike saavutuste kohta. Kontrollikoja auditist aga ilmnes, et liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide puuduste ning komisjonipoolse meetmete järelevalve puuduste tõttu seda kõike ei tehtud.

92

Üldiselt ei olnud teadmussiirde ja nõustamise juhtimis- ja kontrolli-süsteem piisav, arvestades meetmete olulisust ja kõnealuse tegevuse puhul eeldatud tulemusi. Liiga sageli peeti mis tahes liiki koolitust heaks ja rahas-tamiskõlblikuks, et saada avaliku sekto-ri toetust; nõuetekohane analüüs tehti vaid üksikutel juhtudel ja koolitus-tegevus toimusid valdkondades, kus see ei saanud tegelikku mõju avaldada. Käesolevas aruandes esitatud puudu-sed puudutavad peamiselt meetmete juhtimist liikmesriikide poolt. Alahin-nata ei tohiks aga ka komisjoni rolli liikmesriikide juhendamisel.

93

Kontrollikoda leidis, et liikmesriikide menetlustes asjakohaste teenuseosutajate väljaselgitamisel ja valimisel tehti vigu. Nad küll rakendasid menetlusi maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste väljaselgitamiseks, aga kindlakstehtud vajadused määratleti liiga üldsõnaliselt. Nad ei jätkanud kõige asjakohasemate tegevuste (st konkreetsete koolituskursuste) väljaselgitamisega nendes valdkondades ja toetusid üksnes koolitusepakkujate ettepanekutele. Kontrollikoja arvates võib teenuseosutajate ja sidusrühmade kaasamine küll viia meetme parema rakendamiseni, aga lõplik vastutus on siiski liikmesriigi ametiasutustel (punktid 23–27).

94

Mis puudutab EAFRD toetust nõustamismeetmete loomiseks (varasem meede 115), siis on seda toetust mõnikord kasutatud pikka aega tegutsenud nõustamisasutuste rahastamiseks selliste teenuste loomisel, mis tegelikult ei olnud uued (punkt 28 ja **3.selgitus**).

1. soovitus Vajaduste analüüsimine

- a) Liikmesriigid peaksid maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste analüüsimiseks kehtestama menetlused, mis oleksid enam kui üldsõnaliste teemade püstitamine, eelkõige projektikonkursside ja pakkumiskutsete puhul. Liikmesriigid peaksid korduvate protseduuride (vt punkt 24 ja joonis 4) raames tagama, et asjaomased teadmussiirde- ja nõustamisteenused määratletakse ja valitakse sellise analüüsi alusel, ning vältima riski, et menetlust juhib teenuseosutaja.
- b) Komisjon peaks liikmesriikidele andma täiendavaid juhiseid korduvate analüüside tegemise kohta ja julgustama neid nimetatud analüüside koostamisel konkreetsemad olema.
- c) Mis puutub uute nõustamisteenuste loomisse (varasem meede 115), siis peaksid liikmesriigid tagama, et programmitöö perioodil 2014–2020 antakse EAFRD toetust üksnes juhul, kui on tõestatud vastavate teenuste puudus kõnealuses valdkonnas ning kui esineb uute töötajate, ruumide ja/või vahendite rahastamise vajadus.
- d) Komisjon peaks viivitamata andma liikmesriikidele täiendavaid erijuhi- seid nõustamisteenuste loomise kohta ning seejärel jälgima liikmesriikide nõuetele vastavust.

95

Programmitöö perioodil 2007–2013 pidid liikmesriigid õigusaktide nõuete kohaselt tagama, et valitakse üksnes kvaliteetsed nõustamisteenuste osutajad⁴³. Koolitusepakujate puhul sellist sätet ei olnud ja seoses sellega ilmnis auditist puudusi liikmesriikide-poolses juhtimises. Asjaolu, et uuel programmitöö perioodil rakendatakse koolitusepakujate vastava suutlikkuse suhtes õigusaktidest tulenevaid nõudeid, võib aidata neid probleeme lahendada⁴⁴ (punktid 30–34).

96

Kontrollikoda aga leidis, et teadussiidretegevuste ja teenuseosutajate valimisel ei taganud liikmesriigid alati õiglast ja läbipaistvat konkurentsi. Pelk osutamine riigihankele ei taga konkurentsipõhist valikut, kuna eelkõige puuduvad selged juhised teenuste asutusesisese osutamise ja alltöövõtu kohta ning konsortsiumi osutatavate teenuste hindamise kohta, kuigi neid tavasid kasutatakse väga sageli. Enamik auditeeritud liikmesriike ei taganud teenuseosutajate valimisel õiglast või läbipaistvat konkurentsi (punktid 35–46).

2. soovitus Teenuseosutajate valimine

- a) Uuel programmitöö perioodil 2014–2020 peaksid liikmesriigid valima avaliku sektori toetust saavaid teadmussiidreteenuseid ja teenuseosutajaid õiglase ja läbipaistva konkurentsi alusel, olenemata sellest, kas kasutatakse projektikonkursse või ametlikku riigihanget. Eelkõige peaksid liikmesriigid täiustama teenuseosutajate kvalifikatsioonide ja kogemuste hindamist vastavalt uuele õigusaktile ning tagama, et nende valimisel või lepingute sõlmimisel ei eelistata teatud teenuseosutajaid või teatud liiki teenuseosutajaid.
- b) Komisjon peaks viivitamata andma konkreetseid juhiseid teenuste asutusesisese osutamise ja alltöövõtu ning konsortsiumi osutatavate teenuste hindamise kohta. Lisaks peaks komisjon tagama, et liikmesriikide menetluste järele valvatakse piisavalt ning et teadmussiidre- ja nõustamistevõtmiste valik on konkurentsipõhine, õiglane ja läbipaistev.

43 Määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 15 lõige 2.

44 Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 14 lõige 3.

97

Samuti leidis kontrollikoda, et liikmesriigid ei taganud rahastatud tegevuste kulutõhusust ega nende nõuetekohast kooskõlastatust muude ELi fondidega. Teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kulutõhus osutamine on oluline avaliku sektori rahakoti kaitsmisel nii ELi kui ka riigieelarvete mõttes. Kontrollikoda leidis puudusi kontrollides, mida liikmesriigid pidid tegema nii taotlus-etapis kui ka maksmisetapis. On viiteid, et liikmesriigid maksid teatud teenuste eest liiga palju ja et seonduvad kulud ei olnud piisavalt põhjendatud (punktid 52–55).

98

Veel ilmnes auditist, et märkimisväärsel arvul samalaadseid teenuseid rahastatakse erinevatest ELi fondidest (nt nii ESFist kui ka EAFRD kaudu). Sellega kaasneb topeltrahastamise risk ja see nõuab kulukate haldusstruktuuride dubleerimist, mida kontrollikoda peab ebamajanduslikuks. Programmitöö perioodil 2014–2020 rõhutatakse ELi fondide täiendavust varasema piiritlemispoliitika asemel; sellega kaasneb suurem vajadus koordineerimise järele, et vältida eespool kirjeldatud riske (punktid 58–64).

3. soovitus Kulutõhusus

- a) Seoses kulude põhjendatuse tõhusa kontrollimisega peaksid komisjon ja liikmesriigid rakendama kontrollikoja selleteemalises eriaruandes antud soovitusi⁴⁵. Konkreetsemalt peaksid liikmesriigid hindama vajadust toetada tegevusi, mis on turul mõistliku hinnaga juba saadaval. Kui see vajadus on põhjendatud, peaksid liikmesriigid tagama, et toetatud tegevuste kulud ei ületa turul pakutavate samalaadsete tegevuste kulusid.
- b) Komisjon peaks tuginema esimesele sammudele, mis on tehtud ELi fondide vahelise täiendavuse tagamiseks, näiteks spetsiaalsetele talitustevahelistele tööühmadele, et põhjalikult hinnata nende erinevate ELi fondide vahelist täiendavust, mida liikmesriigid on kavandanud programmitöö perioodiks 2014–2020. See hinnang peaks andma tulemuseks kooskõlastatud lähenemisviisi teadmussiirdetegevuste toetamiseks, et maandada topeltrahastamise ja haldussüsteemi dubleerimise riski.

45 Vt eriaruanne nr 22/2014 „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine“ (<http://eca.europa.eu>).

99

Mis puutub teadmussiirde ja nõustamise tulemuste seiresse ja hindamisse, siis järeldab kontrollikoda, et komisjonil ja liikmesriikidel ei ole kehtestatud tulemuslikke ja tõhusaid menetlusi. Kontrollikoda ei leidnud ühtegi näidet sellise kehtestatud süsteemi kohta, kus varasemate projektikonkursside või pakkumiskutsete andmeid oleks kasutatud teadmiste või oskuste analüüsimisel ja sealt edasi tulevastes valikumenetlustes (punktid 66–78).

100

Lisaks sai kontrollikoda veel kinnitust, et ühise seire- ja hindamisraamistiku andmed ei ole usaldusväärsed⁴⁶. Toetusesaajate arvestamine annab kontrollikoja arvates üksnes teavet teatud teenuste populaarsuse kohta, aga mitte nende kvaliteedi ja tulemuslikkuse kohta. Tulemuseks on see, et kuigi on kulutatud miljoneid eurosid ja korraldatud miljoneid koolituspäevi, ei tea ei komisjon ega liikmesriigid seda, millist mõju meetmed on avaldanud, ega seda, millised tegevused aitasid seatud eesmärkide saavutamisele kõige paremini kaasa (punktid 79–83 ja 86–88).

4. soovitus Järelevalve, hindamine ja tagasiside

- a) Liikmesriigid peaksid rakendama tagasisidesüsteeme, milles kasutatakse järelevalve- ja hindamisteenust tulevaste projektikonkursside või pakkumismenetluste täiustamiseks (vt punkt 24 ja **joonis 4**). Teenuseosutajatelt tuleks nõuda teabe esitamist mitte üksnes osalejate rahulolu kohta teenustega, vaid ka testimist, kas osalejad õppisid seda, mida nad pidanuks õppima. Neid tulemusi saavad kasutada ka hindajad, kes saaksid tänu sellele keskenduda tegevuste analüüside hindamistööle tulemuste ja mõju tasandil.
- b) Komisjon peaks andma juhised selle kohta, kuidas liikmesriigid võiksid neid korduva tagasisideprotseduuri kasutada ja kontrollida, et need oleks liikmesriikides kehtestatud. Lisaks peaks komisjon tagama, et liikmesriigid esitavad asjakohast ja usaldusväärset teavet oma teadmussiirde- ja nõustamisteenuste kvaliteedi ja tulemuslikkuse kohta.

46 Vt ka eriaruanne nr 12/2013 „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitikale eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?” (<http://www.eca.europa.eu>).

101

Komisjonipoolne meetmete juhtimine ei sobi kokku nende tegevuste puhul püstitatud eesmärkidega ega nende eeldatava panusega ELi prioriteetidesse. Kontrollikoda on arvamisel, et komisjon ei täitnud piisavalt oma kohustusi eelarve täitmisel koostöös liikmesriikidega, eelkõige seoses liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide järelvalvega (punktid 47–51, 56–57, 65 ja 84–88).

102

Teadmussiirde- ja nõustamismeetmete kulud ei ole suhtelises mõttes suured, võrreldes muude maaelu arengu meetmetega, aga tänu teadmussiirde- ja nõustamismeetmete võimalikule kordistavale mõjule väärivad need paremat juhtimist ja järelvalvet.

5. soovitus Komisjoni järelvalve

Komisjon peaks viivitamata tõstma teadmussiirde- ja nõustamismeetmete riskiprofiili ning vastavalt parandama nende järelvalvet ja juhtimist, tagamaks suurema kindlusega, et liikmesriigid osutavad kõnealuseid teenuseid tulemuslikumalt.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Augustyn KUBIK, võttis käesoleva aruande vastu 22. juuli 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

I lisa Teadmussiirde- ja nõustamismeetmete rakendamine auditeeritud liikmesriikides

Liikmesriik	Meede 111	Meede 114	Meede 115	Meede 331
Austria	rakendatud	ei ole rakendatud	ei ole rakendatud	rakendatud
Hispaania (Galicia)	rakendatud	rakendatud	rakendatud	ei ole rakendatud
Ühendkuningriik (Inglismaa)	rakendatud	rakendatud	rakendatud	rakendatud
Poola	rakendatud	rakendatud	ei ole rakendatud	ei ole rakendatud
Rootsi ¹	rakendatud	rakendatud	ei ole rakendatud	rakendatud

1 Rootsis rahastati nõustamisteenusid üldiselt meetmetest 111 ja 331.

Üksnes nõuetele vastavuse ja tööohutuse alast nõustamist rahastati meetmest 114.

Kirkpatricku neli tasandit¹

Kuna puudus mudel, mida komisjon või liikmesriigid kasutanuks vajalike teadmiste ja oskuste analüüsimiseks ning teadmussiirde- ja nõustamisteenuste hindamiseks, palus kontrollikoda asjatundjate abi. Nii jõuti Kirkpatricku nelja tasandi mudeli kohaldamiseni; see on ärimaailmas väga mõjukas koolitusprogrammide hindamis-meetod. Seda mudelit saab kohaldada ka teistpidi, mispuhul see pakub kasulikke juhiseid koolitusel osalejatele vajalike teadmiste ja oskuste analüüsimiseks („Lõpp on algus”).

a) Hindamine

1. tasand. Reaktsioon: kuivõrd reageerivad osalejad koolitusseansile hästi? Seda tasandit hinnatakse tavaliselt tagasisidevormide, suusõnaliste reaktsioonide, koolitusjärgsete uuringute või küsitluste abil.

2. tasand. Õppimine: kuivõrd omandavad osalejad ettenähtud teadmisi, oskusi ja suhtumisi tänu osalemisele koolitusseansil? Seda tasandit hinnatakse tavajuhul testidega enne ja pärast koolitusseanssi. Kasutada saab ka küsitlusi või vaatlusi.

3. tasand. Käitumine: kuivõrd kasutavad osalejad koolitusel õpitut edaspidi oma töös? Selle tasandi puhul on muutuste ja nende muutuste olulisuse ja püsivuse hindamiseks vaja teatud aja jooksul teha vaatlusi ja küsitlusi.

4. tasand. Tulemused: kuivõrd on koolitusseans(s)i(de) ja järgneva kinnistamise tulemusel märgata kavandatud tulemusi? Selle tasandi hindamiseks on meetmed tavapärase juhtimissüsteemis ja aruandluses enamasti olemas – väljakutset pakub nende muutuste seostamine koolitusel osalenuga.

b) Vajaduste analüüsimine ja meetmete väljatöötamine

1. küsimus. Millised on liikmesriikide või regioonide maapiirkondade konkreetset probleemid ja raskused ning kas teadmussiire ja nõustamine aitavad kaasa nende lahendamisele, st kas need on asjakohased?

2. küsimus. Kuidas peaksid maapiirkondade ettevõtjad toimima (käituma), et aidata kaasa väljaselgitatud probleemide ja raskuste lahendamisele?

3. küsimus. Millised on konkreetset õpivaldkonnad, teadmised ja oskused, mis on nõutavad, et maapiirkondade ettevõtjad toimiksid soovitud viisil, nagu on määratletud 2. küsimuses?

4. küsimus. Millised on maapiirkondade ettevõtjate eelistused õppekeskkonna, -tingimuste, -meetodite ja -vahendite valdkonnas?

Kirkpatricku mudeli põhimõtted väärivad kaalumist maapiirkondade ettevõtjatele vajalike teadmiste ja oskuste analüüsimisel ning teadmussiirde- ja nõustamisteenuste hindamisel. Kontrollikoda aga soovib rõhutada, et ta ei soosi ega soovita sõnaselgelt üksnes selle mudeli kasutamist. Olemas on ka muid koolitusprogrammide hindamise mudeleid, näiteks Phillips ROI Methodology^{TM2} või põllumajanduslike nõustamisteenuste väljatöötamise ja analüüsimise raamistik (Framework for Designing and Analyzing Agricultural Advisory Services), mille on avaldanud Rahvusvaheline Toidupoliitika Uurimise Instituut (International Food Policy Research Institute, IFPRI)³.

1 Kirkpatrick, J. ja Kirkpatrick, W. Kayser, „The Kirkpatrick Four Levels: A Fresh Look After 50 Years (1959–2009)”, aprill 2009.

2 Vt <http://www.roiinstitute.net/>

3 Regina Birner, Kristin Davis, John Pender, Ephraim Nkonya, Ponniah Anandajayasekeram, Javier Ekboir, Adiel Mbabu, David J. Spielman, Daniela Horna, Samuel Benin ja Marc Cohen (2006) „From “Best Practice” to “Best Fit”: A Framework for Analyzing Pluralistic Agricultural Advisory Services Worldwide”. Washington DC (vt <http://www.ifpri.org/publication/best-practice-best-fit-0>).

Kokkuvõte

III

Liikmesriigid ja piirkonnad valivad maaelu arengukava kaudu rakendatavad meetmed ja toimingud vastavalt programmitöö piirkonnas välja selgitatud vajadustele. Neid vajadusi tuleks üksikasjalikult täpsustada kuni konkreetsete rakendatavate koolitusmeetmete tasandini. Komisjon tagab, et maaelu arengukavad on kooskõlas poliitikaeesmärkide ja õigusaktidest tulenevate nõuetega. Tegelikult rakendamise eest vastutavad liikmesriigid. Komisjoni teavitatakse rakendamisest järelevalvekomitee koosolekute raames ja liikmesriikide esitatud rakendusaruannete kaudu.

IV

Koolitused ja muud teadmussiirdega seotud tegevused on vajalikud tehniliste ja nn pehmete oskuste täiustamiseks. Seeläbi aitavad need parandada maapiirkondade ettevõtjate tegevuse tulemuslikkust. Teenuseosutajad osalevad hankemenetlustes või projektikonkurssidel, mis valmistatakse ette liikmesriikide SWOT-analüüsis kindlaks tehtud vajaduste põhjal. Komisjon on aga seisukohal, et liikmesriikide tehtavat eelanalüüsi on võimalik parandada.

V

Komisjon tunnistab, et parimate teenuseosutajate valimise tagamiseks peaks valik põhinema avatud ja õiglasel konkurentsil, mida mõõdetakse hinna/kvaliteedi suhtena. Selliste menetluste kehtestamise eest vastutavad liikmesriigid.

VI

Liikmesriigid peavad tagama, et maaelu arengukava kohaste meetmete rakendamisega seotud kulud on mõistlikud. Kui vastavusauditite käigus avastatakse puudusi, kohaldatakse finantskorrektsioone.

VII

Fondide piiritlemise küsimus tõstatati maaelu arengukavades. Perioodil 2014–2020 pakutakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kooskõlastatud sekkumist käsitlevaid juhiseid komisjoni talituste seisukohavõttudes, mis on koostatud iga liikmesriigi kohta. Liikmesriikide kohustus oli tagada nõuetekohasus ning vastastikune täiendavus ja kooskõla muude ELi vahenditega, et vältida topeltrahastamist¹.

Programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistiku eesmärk on tagada kattuvate tegevuste vältimiseks fondide suurem täiendavus ja parem kooskõlastatus partnerluslepingute kaudu, milles liikmesriigid peavad kirjeldama Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite kasutamist, et tagada tegevuste vastastikune täiendavus ja sünergia.

Maaelu arengu valdkonnas on täiendavuse küsimust peale selle käsitletud maaelu arengukavade 14. peatükis „Teave vastastikuse täiendavuse kohta”.

Lisaks vastutavad programmide nõuetekohase rakendamise ja kõikide ELi fondide täiendavuse tagamise eest liikmesriikide järelevalvekomiteed.

Komisjoni talitused teevad vastavate programmide heakskiitmisetapis koostööd, et tagada kooskõlastatud lähenemisviis Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täiendavusele.

¹ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 5.

VIII

Maaelu arengukavade hindamise eest vastutavad liikmesriigid. Meetmete tõhususe hindamine võrreldes programmi eesmärkidega on keeruline ülesanne, mis peab olema proportsionaalne hindamise kasutamisega. Seda ülesannet täidavad sõltumatud kutselised hindajad. Nende järeldused põhinevad mitmel teguril ja metoodikal, sealhulgas programmide sekkumisloogika põhjalikul hindamisel, juhtumiuuringutel ja kohapealsel analüüsil, eri meetmete koostoime ja ülekanduva mõju analüüsil jne. Ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad on vaid üks vahend hindamisküsimuste käsitlemiseks. Viimaste eesmärk on tagada hindamisaruannete ühetaoline ülesehitus, käsitledes samal ajal põhjalikult liidu tasandi strateegilisi prioriteete. Komisjon õhutab vahetama hindamise valdkonnas head tava, ja seda saab teha Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu.

IX

Komisjon on alati täitnud oma kohustusi seoses liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide jälgimisega. Komisjon teeb meetmete rakendamise üle järelevalvet maaelu arengukavade heakskiitmise protsessi kaudu, samuti järelevalvekomiteedes, kus osalevad ka sidusrühmad, ja korraldusametustega peetavatel iga-aastastel kahepoolsetel läbivaatamiskoosolekutel.

XI – Esimene taane

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

XI – Teine taane

Komisjon nõustub selle soovitusel.

Komisjon on nõus, et koolitusvajaduste korduvat analüüsimist liikmesriikide poolt tuleb õhutada kui head tava, ning ajakohastab teadmussiiiret käsitleva meetmedokumendi ja tegeleb vastava teavitustegevusega. Samuti edendab komisjon metoodikaid käsitleva hea tava vahetamist võrgustike loomise kontekstis.

XI – Kolmas taane

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

XI – Neljas taane

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

XI – Viies taane

Komisjon nõustub soovitusel ja on alustanud selle rakendamist.

Juhiseid teenuste asutusesisese osutamise, töövõtu-lepingute ja teenuste osutamise kohta on juba antud nõustamisteenuseid ning põllumajandusettevõtte juhtimis- ja asendusteenuseid käsitlevas meetmedokumendis. Seda dokumenti on liikmesriikidele maaelu arengu komisjonis tutvustatud ja nendega mitmel korral arutatud. Peale selle korraldasid komisjon ja Euroopa maaelu arengu võrgustik 2015. aasta märtsis Brüsselis riiklikele ja piirkondlikele ametiasutustele erikoolituse „Kulude põhjendatus ja riigihanked“.

Seoses liikmesriikide menetluste jälgimisega võtab komisjon oma auditite kavandamisel nõuetekohaselt arvesse teadmussiiire- ja nõustamismeetmete riskiprofiili.

XI – Kuues taane

Komisjon nõustub selle soovitusel.

Komisjon järgib eriaruandes nr 22/2014² esitatud soovitusi, pakkudes korraldusametustele ja makseametustele erikoolitusi, hinnates tõhusamalt meetmete tõendatavust ja kontrollitavust ning edendades lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist. Peale selle hinnatakse vastavusauditite raames projektikulude mõistlikkuse tagamiseks kehtestatud süsteeme. Nõuetele mittevastavuse korral kohaldatakse finantskorrektsioone.

2. Eriaruanne nr 22/2014 „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine“ (<http://eca.europa.eu>).

XI – Seitsmes taane

Komisjon nõustub soovitusel ja on alustanud selle rakendamist.

Komisjon on juba kehtestanud töökorralduse ja loonud asjakohased talitustevahelised rühmad erinevate ELi fondide täiendavuse ja topeltrahastamise küsimuste hindamiseks (nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõlgendamise tegelev võrgustik, muud määruse konkreetseid elemente käsitlevad võrgustikud, nagu lihtsustatud kulu- võimaluste töörühm, temaatilised võrgustikud või finantsinstrumentide kompassi platvorm).

Komisjon kaalub täiendavalt, kas oleks vaja veel mõnda struktuuri (nt spetsiaalset talitustevahelist rühma).

XI – Kaheksas taane

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

XI – Üheksas taane

Komisjon nõustub selle soovitusel osaliselt.

Komisjon jätkab asjakohastes määrustes kehtestatud ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamist käsitlevate juhiste andmist.

Tagasisidemenetluste ning seire- ja hindamistulemuste kasutamise ja koolitustegevuse mõju tagamiseks on olemas standardmeetodid. Komisjon õhutab hea tava vahetamist Euroopa maaelu arengu võrgustiku raames.

Õigusraamistiku kohaselt ei vastuta komisjon aga selle kontrollimise eest, kas asjaomased tagasisidemenetlused on kehtestatud.

XI – Kümnes taane

Komisjon nõustub soovitusel.

Komisjon võtab oma auditite kavandamisel nõuete kohaselt arvesse teadmussiirde- ja nõustamismeetmete riskiprofiili.

Tähelepanekud

25

EAFRD rahastatavad koolitus- ja nõustamistegevused vastavad programmitöö piirkonnas välja selgitatud vajadustele. Kõnealuseid vajadusi hinnatakse ja kirjeldatakse maaelu arengukavades ning seejärel tuleks kavandada konkreetseid koolitus- ja nõustamistegevused meetmete rakendamiskorra raames.

Arvestades asjaolu, et koolitusvajadused muutuvad, peaksid korraldusasutused ja teenuseosutajad kohandama oma pakkumisi maapiirkondade ettevõtjate muutuvate nõudmistega.

26

Partnerluspõhimõtte kohaselt konsulteeritakse maaelu arengukava koostamise ja rakendamise küsimuses pidevalt majandus- ja sotsiaalpartnerite ning teiste sidusrühmade, eelkõige maapiirkondade ettevõtjatega. Maapiirkondade ettevõtjatel on võimalus anda järelevalvekomiteedes ning mittemetlike osalus- ja konsultatsioonimehhanismide kaudu teada oma vajadustest, mida peaksid arvestama korraldusasutused, kellel lasub lõplik vastutus programmi strateegia ja programmi rakendusviisi määratlemise, sealhulgas programmi strateegilistele eesmärkidele vastavate asjakohaste tegevuste valimise eest.

28

Nõustamisteenuse loomine peab vastama programmitöö piirkonnas välja selgitatud konkreetsele vajadusele.

Uut teenust võib käsitada uue organi/üksusena, mis luuakse selleks, et osutada teatavaid piirkonnas vajalikke teemasid/valdkondi käsitlevate eriteadmisega seotud teenuseid. Uueks teenuseks võib aga pidada ka seda, kui olemasoleva nõustamisteenuse raames luuakse uus organ/osakond, mis võimaldab laiendada varem osutatud teenuste ulatust. Eeldus on see, et uue teenusega peaks olema võimalik pakkuda nõustamist valdkondades, kus see ei oleks ilma uue teenuse loomiseta võimalik.

Ühine vastus punktidele 35 ja 36

Liikmesriigid peavad tagama teenuseosutajate avatud, õiglase ja läbipaistva valimise kooskõlas ELi ja riikide õigusraamistikega. Suurema läbipaistvuse nõuet on programmitöö perioodil 2014–2020 tugevdatud. Eelkõige on määruse (EL) nr 1305/2013 artiklis 15 kehtestatud nõue valida toetusesaajad pakkumismenetluse kaudu. Toetusesaajate valimine peab toimuma vastavalt kindlaksmääratud kriteeriumidele. Teadmussiirde- ja teavitusteenuseid osutavatel asutustel peab olema asjakohane suutlikkus personali kvalifikatsiooni näol ja nad peavad korrapäraselt pakkuma koolitust.

Vt ka vastus punktile 40.

38

Komisjon on samuti tuvastanud, et selle küsimuse puhul on tegemist nõrkusega. Rahastamiskõlblikkust ja valimist käsitlevates suunistes on sõnaselgelt soovitatud vältida projektiettepanekute esitamist mis tahes ajal kogu programmitöö perioodi jooksul.

40

Liikmesriigid võivad lubada teenuste asutusesist osutamist tingimusel, et teenused vastavad meetme suhtes kehtestatud rahastamiskõlblikkuse kriteeriumile. Olukorrad, kus asutus on ainus, kes saab meetme alusel toetust, peaksid olema nõuete kohaselt põhjendatud.

Pärast perioodi 2014–2020 maaelu arengukava läbivaatamist saatis komisjon Galiciale oma tähelepanekuid sisaldava kirja, milles palus esitada teavet meetmete kohta, mida asutus rakendab otse, ning selle kohta, kuidas tagatakse parim hinna ja kvaliteedi suhe.

Ühine vastus punktidele 47 ja 48

Kooskõlas programmitöö perioodi 2007–2013 suhtes kohaldatavate õigusaktidega sisaldasid komisjoni heaks kiidetud maaelu arengukavad teavet vajaduste väljaselgitamise ja toetusesaajate valimise menetluste kohta.

Mõlemat programmitöö perioodi käsitlevad maaelu arengu alased õigusaktid sisaldavad nõuet teha olukorra kohta SWOT-analüüs ja selgitada välja vajadused, mida tuleb programmiga hõlmatud geograafilises piirkonnas käsitleda. Kõnealust analüüsi, mis hõlmab maapiirkondade ettevõtjatele vajalikke teadmisi ja oskusi, täiendab programmi eelhindamine. Programmide heakskiitmise etapis kontrollib komisjon põhjalikult programmide SWOT-analüüsi, vajaduste väljaselgitamist ja programmide strateegilist suunamist kõnealuste vajaduste täitmisele.

Programmitöö perioodiks 2007–2013 andis komisjon välja olulisemad juhised, et aidata liikmesriike nende maaelu arengukavade koostamisel.

Programmitöö perioodi 2014–2020 kohta on komisjon koostanud ulatuslikumad ja tõhusamad suunised ning meetmedokumentid,³ mida liikmesriikidega maaelu arengu komisjonis mitmel korral arutati. Samuti on komisjon vastanud liikmesriikide küsimustele, mis käsitlesid programmide koostamist.

49

Komisjon on teadlik sellest, et riigihanked on üks peamine põhjus, mis mõjutab veamäära. Seoses sellega ning kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega on komisjon võtnud meetmeid vastavate riskide kindlakstegemiseks ja ennetamiseks või korrigeerimiseks. Näiteks tuleb maaelu arengukavadesse lisada teave meetme rakendamise seotud riskide ja nende riskide maandamisele suunatud tegevuse kohta. Programmitöö perioodiks 2014–2020 on võrreldes eelmise programmitöö perioodiga tugevdatud nii riigihankeid käsitlevaid õigusnorme kui ka komisjoni esitatavaid juhiseid.

³ Juhenddokumendid käsitlevad järgmist: 1) SWOT-analüüs, 2) maaelu arenguga seotud riigihanked perioodil 2014–2020, 3) rahastamiskõlblikkuse tingimused ja valikukriteeriumid perioodil 2014–2020, 4) strateegilise programmi elemendid, 5) tõendatavus ja kontrollitavus (artikkel 62), 6) meetmedokument (teadmussiiret käsitlev artikkel 14), 7) meetmedokument (nõustamisteenuseid käsitlev artikkel 15).

Komisjon jälgib rakendamist, tagades aruandekohustuste täitmise iga-aastaste läbivaatamiskoosolekute ja järelevalvekomiteede kaudu. Juhul, kui korraldatakse vastavusauditeid, hinnatakse ka teenuseosutajate valimist.

Vt ka vastused punktidele 38, 40 ja 43.

51

Programmitöö perioodiks 2014–2020 koostatud konkreetset teadmussiiret käsitlev meetmedokument on palju üksikasjalikum kui eelmise perioodi vastav dokument ja sisaldab teavet toetusesaajate valimise menetluste kohta. Seda täiendavad mitu asjakohast põhjalikku horisontaalset juhenddokumenti (nt programmitöö ja riigihangete kohta).

Samuti on komisjon seda küsimust liikmesriikidega maaelu arengu komisjonis ja kahepoolset ulatuslikult arutanud ning vastanud esitatud küsimustele. Peale selle korraldasid komisjon ja Euroopa maaelu arengu võrgustik 2015. aasta märtsis Brüsselis riiklikele ja piirkondlikele ametiasutustele erikoolituse „Kulude põhjendatus ja riigihanked“.

Lisaks peavad liikmesriigid isegi juhul, kui nad riigihankemenetlusi ei kohalda, veenduma selles, et toetusesaajad valitakse avatult, õiglaselt ja läbipaistvalt.

Riigihankeid käsitlevate õigusaktidega on ette nähtud võimalus osutada teenuseid asutusesiseselt juhul, kui hankijal on asjakohased ressursid, et tegevus asutusesiseselt ellu viia.

Vt ka vastused punktidele 47 ja 48, 49 ning 50.

55

Vt vastus punktile 40.

55 – Viies taane

Põllumajandusamet ei esita andmeid kulutuste kohta tegevuse tasandil. Kõik kulutused peaksid aga olema seotud projekti rakendamisega, et neid saaks pidada toetuskõlblikuks. Kui halduskontrolliga seotud kulutusi ei käsitata projekti rakendamise osana, arvestatakse need kulud maha.

55 – Kuues taane

Seoses ELi poolt 2013. aastal Rootsile maaelu arenguks antud toetuse põhjalikuma kontrollimisega teatas põllumajandusamet kontrollide tõhustamisest. Uueks programmitöö perioodiks on ette nähtud edasised täiendused.

Ühine vastus punktidele 56 ja 57

Kooskõlas finantsmääruse artikli 59 lõike 2 nõuetega teeb komisjon järelevalvet liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle, järgides proportsionaalsuse põhimõtet ja võttes arvesse hinnatud riski taset. Auditialane tööprogramm määratakse kindlaks riskihinnangu põhjal, mille kõige olulisem element on kulutuste tase. Kuna asjaomase rahastamise summa on suhteliselt väike, siis on seoses teadmussiirde- või nõustamisteenustega korraldatud vaid piiratud arv spetsiaalset vastavusauditeid.

58

Teadmussiirde- ja nõustamismeetmeid on võimalik toetada eri allikatest, sõltuvalt sihtrühmast ja hõlmatud teemadest. Näiteks toetatakse EAFRD kaudu põllumajandus- ja metsandussektoris tegutsevate inimeste koolitust ja nõustamist ning alates 2014. aastast on selle sihtrühma ka maapiirkondade VKEd, samal ajal kui ESFist antav toetus on suunatud töötutele.

Liikmesriigid ja piirkonnad peavad tagama rahastamisvahendite täiendavuse ning vältima kattumist ja topeltrahastamist.

Ühine vastus punktidele 60 ja 61

Kuna teadmusiirdega seotud tegevused on rahastamiskõlblikud eri fondide alusel, peaks selliste tegevuste haldamise eest vastutama asjakohane asutus. Sarnaseid toiminguid võib vastastikku täiendaval viisil toetada rohkem kui ühest fondist. Piiritlemise eesmärk on tagada, et mitmesuguste poliitikavaldkondade rakendamine tekitab sünergiat, et välditakse kattumist ja hoitakse ära topeltrahastamine. Vajaduse korral on komisjon taotlenud piiritlemise kohta lisateavet heakskiitmisprotsessi, programmi muutmise ja korrapäraste kahepoolsete kohtumiste käigus.

Komisjon on hinnanud eri fondide piiritlemise asjakohasust heakskiitmisprotsessi ja programmi järgneva muutmise hindamise käigus. Ühtlasi hinnati kõiki maaelu arengukavasid talitustevaheliste konsultatsioonide jooksul, kus eri fondide eest vastutavad peadirektoraadid püüavad vältida võimalikke ebakõlasid või kattumisi. Peale selle on piiritlemise tagamisel oluline roll järelevalvekomiteel, milles osalevad ka muid ELi fonde esindavad liikmed.

Vt ka vastus punktile 58.

64

Komisjoni tähelepanekuid sisaldavas kirjas Galiciale, mis saadeti pärast perioodi 2014–2020 maaelu arengukava hindamist, rõhutati vajadust vältida topeltrahastamist. Vajaduse korral tuleks maaelu arengukavas topeltrahastamise risk kindlaks teha ja pakkuda välja maandamismeetmed.

65

Programmitöö perioodi 2014–2020 käsitlevates õigusaktides on kehtestatud mitu eeskirja, mille eesmärk on tagada ELi fondidest ja riigi vahenditest toetatavate sekkumiste kooskõlastamine.

Täiendavust käsitletakse esmalt partnerluslepingutes, kus liikmesriigid määratlevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest saadava toetuse kooskõlastamise mehhanismid. Järgnevalt täpsustatakse seda maaelu arengukavades, millesse on lisatud spetsiaalselt vastastikkust täiendavust käsitlev jagu (maaelu arengukava 14. peatükk).

Komisjon on koostanud ulatuslikud juhenddokumendid mõlemal tasandil (partnerluslepingud ja arengukavad) toimuva programmitöö kohta. Seoses sellega on kõikide Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kohta kehtestatud ka ühised õigusnormid (ühissätete määrus) ja ühine strateegiline raamistik, et tugevdada fondidevahelist kooskõlastamist, täiendavust ja sünergiat.

Vt ka vastused punktidele 60 ja 61.

67

Maaelu arengukavasid hindavad välishindajad ning hindamise eest vastutavad liikmesriigid. Oma kutsealasest vastutusest tulenevalt peab hindaja soovitama hindamiseks parima meetodi.

80

Perioodi 2007–2013 ühine seire- ja hindamisraamistik oli esimene terviklik seire- ja hindamisraamistik. Seire seisukohast esines selles teatavaid piiranguid. Perioodi 2014–2020 ühist seire- ja hindamissüsteemi on täiustatud, näiteks koolitus- ja teavitusürituste selge eristamise teel.

Selgitus 11 – Esimene taane

Taani puhul hõlmab meede 111 allmeedet, milles on ühendatud meetmed 111 ja 123 (näidisprojektid). Sellest tulenevalt ei saa isiku või koolituspäeva kohta tehtud kulude arvutamiseks lihtsalt jagada kogu toetust koolitust saanud isikute arvuga.

85

Komisjon, kes sõltub peamiselt liikmesriikide kogutud, koondatud ja esitatud andmetest, oli teadlik selliste andmete kvaliteedist tingitud piirangutest. Sellest tulenevalt täiustas komisjon perioodi 2014–2020 ühist seire- ja hindamissüsteemi, eristades selgelt koolitus- ja teavitusüritused, millest need andmekogumisega seotud probleemid olid põhjustatud.

Seireandmed on üks element, mida hindamisel kasutatakse. Seda, kas EAFRD toetust on hästi kasutatud, hinnatakse maaelu arengukavade järelehindamise käigus.

88

Maaelu arengukavade hindamise eest vastutavad liikmesriigid. Meetmete tõhususe hindamine võrreldes programmi eesmärkidega on keeruline ülesanne, mis peab olema proportsionaalne hindamise kasutamisega. Seda ülesannet täidavad sõltumatud kutselised hindajad. Nende järeldused põhinevad mitmel teguril ja metoodikal, sealhulgas programmide sekkumisloogika põhjalikul hindamisel, juhtumiuuringutel ja kohapealsel analüüsil, eri meetmete koostoime ja ülekanduva mõju analüüsil jne. Ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad on vaid üks vahend hindamisküsimuste käsitlemiseks. Viimaste eesmärk on tagada hindamisaruannete ühetaoline ülesehitus, käsitledes samal ajal põhjalikult liidu tasandi strateegilisi prioriteete.

Järeldused ja soovitused

91

Liikmesriigid ja piirkonnad valivad maaelu arengukava kaudu rakendatavad meetmed ja toimingud vastavalt programmitöö piirkonnas kindlaks tehtud vajadustele. Neid vajadusi tuleks üksikasjalikult täpsustada kuni konkreetsete rakendatavate koolitusmeetmete tasandini. Komisjon tagab, et maaelu arengukavad on kooskõlas poliitikaeesmärkide ja õigusaktidest tulenevate nõuetega. Tegelikult rakendamise eest vastutavad liikmesriigid. Komisjoni teavitatakse rakendamisest järelevalvekomitee koosolekute raames ja liikmesriikide esitatud rakendusaruannete kaudu.

92

Koolitused ja muud teadmussiirdega seotud tegevused on vajalikud tehniliste ja nn pehmete oskuste täiustamiseks. Seeläbi aitavad need parandada maapiirkondade ettevõtjate tegevuse tulemuslikkust. Teenuseosutajad osalevad hankemenetlustes või projektikonkurssidel, mis valmistatakse ette liikmesriikide SWOT-analüüsis kindlaks tehtud vajaduste põhjal. Komisjon on aga seisukohal, et liikmesriikide tehtavat eelanalüüsi on võimalik parandada.

93

Komisjon tunnistab, et parimate teenuseosutajate valimise tagamiseks peaks valik põhinema avatud ja õiglasel konkurentsil, mida mõõdetakse hinna/kvaliteedi suhtena. Selliste menetluste kehtestamise eest vastutavad liikmesriigid.

Vt ka vastus punktile 92.

94

Nõustamisteenuse loomine peab vastama programmitöö piirkonnas välja selgitatud konkreetsele vajadusele.

Uut teenust võib käsitada uue organi/üksusena, mis luuakse selleks, et osutada teatavaid piirkonnas vajalikke teemasid/valdkondi käsitlevate eriteadmisega seotud teenuseid. Uueks teenuseks võib aga pidada ka seda, kui olemasoleva nõustamisteenuse raames luuakse uus organ/osakond, mis võimaldab laiendada varem osutatud teenuste ulatust. Eeldus on see, et uue teenusega peaks olema võimalik pakkuda nõustamist valdkondades, kus see ei oleks ilma uue teenuse loomiseta võimalik.

1. soovitus a)

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

1. soovitus b)

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon on nõus, et koolitusvajaduste korduvat analüüsimist liikmesriikide poolt tuleb õhutada kui head tava, ning ajakohastab teadmussiiret käsitleva meetmedokumendi ja tegeleb vastava teavitustegevusega. Samuti edendab komisjon metoodikaid käsitleva hea tava vahetamist võrgustike loomise kontekstis.

1. soovitus c)

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

1. soovitus d)

Komisjon nõustub soovitusel ja on alustanud selle rakendamist.

Komisjon on esitanud juhiseid määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 15 kohta, et aidata liikmesriikidel/piirkondadel meetmeid rakendada. Juhised ei ole aga õiguslikult siduvad ja nende kohaldamine sõltub liikmesriigist. Samuti on komisjon vastanud arvukatele küsimustele, mille liikmesriigid on tõstatanud.

Maaelu arengukavade rakendamist, sealhulgas nõustamisteenuste loomist, on arutatud järelevalvekomiteedes, iga-aastastel läbivaatamiskoosolekutel ja vastavusauditite käigus.

Vajaduse korral jätkab komisjon kehtivate juhiste ajakohastamist ja laiendamist.

96

Komisjon on esitanud juhiseid maaelu arengu kontekstis toimuvate riigihangete kohta. Eelkõige on määruse (EL) nr 1305/2013 artiklit 15 käsitlevates juhistes selgitatud teenuste asutusesisese osutamisega seotud nõudeid.

2. soovitus a)

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

2. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusel ja on alustanud selle rakendamist.

Juhiseid teenuste asutusesisese osutamise, töövõtu- lepingute ja teenuste osutamise kohta on juba antud nõustamisteenuseid ning põllumajandus- ettevõtte juhtimis- ja asendusteenuseid käsitlevas meetmedokumentis. Seda dokumenti on liikmesriikidele maaelu arengu komisjonis tutvustatud ja nendega mitmel korral arutatud. Peale selle korraldasid komisjon ja Euroopa maaelu arengu võrgustik 2015. aasta märtsis Brüsselis riiklikele ja piirkondlikele ametiasutustele erikoolituse „Kulude põhjendatus ja riigihanked“.

Seoses liikmesriikide menetluste jälgimisega võtab komisjon oma auditite kavandamisel nõuetekohaselt arvesse teadmussiirde- ja nõustamismeetmete riskiprofiili.

97

Liikmesriigid peavad tagama, et maaelu arengukava meetmete rakendamisega seotud kulud on mõistlikud. Kui vastavusauditite käigus avastatakse puudusi, kohaldatakse finantskorrektsioone.

98

Fondide piiritlemise küsimus tõstatati maaelu arengukavades.

Perioodil 2014–2020 pakutakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kooskõlastatud sekkumist käsitlevaid juhiseid komisjoni talituste seisukohavõttudes, mis on koostatud iga liikmesriigi kohta. Liikmesriikide kohustus oli tagada nõuetekohasus ning vastastikune täiendavus ja kooskõla muude ELi vahenditega, et vältida topeltrahastamist⁴.

Programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistiku eesmärk on tagada kattuvate tegevuste vältimiseks fondide suurem täiendavus ja parem kooskõlastatus partnerluslepingute kaudu, milles liikmesriigid peavad kirjeldama Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite kasutamist, et tagada tegevuste vastastikune täiendavus ja sünergia.

Maaelu arengu valdkonnas on täiendavuse küsimust peale selle käsitletud maaelu arengukavade 14. peatükis „Teave vastastikuse täiendavuse kohta“.

Lisaks vastutavad programmide nõuetekohase rakendamise ja kõikide ELi fondide täiendavuse tagamise eest liikmesriikide järelevalvekomiteed.

⁴ Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 5.

Komisjoni talitused teevad vastavate programmide heakskiitmisetapis koostööd, et tagada kooskõlastatud lähenemisviis Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide täiendavusele.

3. soovitus a)

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon järgib eriaruandes nr 22/2014⁵ esitatud soovitusi, pakkudes korraldusasutustele ja makseasutustele erikoolitusi, hinnates tõhusamalt meetmete tõendatavust ja kontrollitavust ning edendades lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist. Peale selle hinnatakse vastavusauditite raames projektikulude mõistlikkuse tagamiseks kehtestatud süsteeme. Nõuetele mittevastavuse korral kohaldatakse finantskorrektsioone.

3. soovitus b)

Komisjon nõustub soovitusega ja on alustanud selle rakendamist.

Komisjon on juba kehtestanud töökorralduse ja loonud asjakohased talitustevahelised rühmad erinevate ELi fondide täiendavuse ja topeltrahastamise küsimuste hindamiseks (nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõlgendamisega tegelev võrgustik, muud määruse konkreetseid elemente käsitlevad võrgustikud, nagu lihtsustatud kuluvõimaluste töörühm, temaatilised võrgustikud või finantsinstrumentide kompassi platvorm).

Komisjon kaalub täiendavalt, kas oleks vaja veel mõnda struktuuri (nt spetsiaalset talitustevahelist rühma).

⁵ Vt eriaruanne nr 22/2014 „Säästlikkuse saavutamine: ELi rahastatud maaelu arengu projektitoetuste kulude ohjamine” (<http://eca.europa.eu>).

Ühine vastus punktidele 99 ja 100

Maaelu arengukavade hindamise eest vastutavad liikmesriigid. Meetmete tõhususe hindamine võrreldes programmi eesmärkidega on keeruline ülesanne, mis peab olema proportsionaalne hindamise kasutamisega. Seda ülesannet täidavad sõltumatud kutselised hindajad. Nende järeldused põhinevad mitmel teguril ja metoodikal, sealhulgas programmide sekkumisloogika põhjalikul hindamisel, juhtumiuuringutel ja kohapealse analüüsil, eri meetmete koostoime ja ülekanduva mõju analüüsil jne. Ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad on vaid üks vahend hindamisküsimuste käsitlemiseks. Viimaste eesmärk on tagada hindamisaruannete ühetaoline ülesehitus, käsitledes samal ajal põhjalikult liidu tasandi strateegilisi prioriteete. Komisjon õhutab hindamise valdkonnas hea tava vahetamist, mida saab teha Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu.

4. soovitus a)

See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

4. soovitus b)

Komisjon nõustub selle soovitusega osaliselt.

Komisjon jätkab asjakohastes määrustes kehtestatud ühise seire- ja hindamissüsteemi rakendamist käsitlevate juhiste andmist.

Tagasisidemenetluste ning seire- ja hindamistulemuste kasutamise ja koolitustegevuse mõju tagamiseks on olemas standardmeetodid. Komisjon õhutab hea tava vahetamist Euroopa maaelu arengu võrgustiku raames.

Õigusraamistiku kohaselt ei vastuta komisjon aga selle kontrollimise eest, kas asjaomased tagasisidemenetlused on kehtestatud.

101

Komisjon on alati täitnud oma kohustusi seoses liikmesriikides kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide jälgimisega. Komisjon teeb meetmete rakendamise üle järelevalvet maaelu arengukavade heakskiitmise protsessi kaudu, järelevalvekomiteedes, kus osalevad ka sidusrühmad, ja korraldusasutustega peetavatel iga-aastastel kahepoolsetel läbivaatamiskoosolekutel.

Auditialane tööprogramm määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille kõige olulisem element on kulutuste tase. Kuna asjaomase rahastamise summa on suhteliselt väike, siis on seoses teadmus-siirde- või nõustamisteenustega seotud kulutustega korraldatud vaid piiratud arv spetsiaalseid nõuetele vastavuse auditeid.

5. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega.

Komisjon võtab oma auditite kavandamisel nõuete kohaselt arvesse teadmussiirde- ja nõustamismeetmete riskiprofiili.

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 ELi 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, kas ELi maaelu arengu poliitikas väga tähtsal kohal asetseva elukestva õppe ja teadmussiirde puhul olid komisjon ja liikmesriigid kvaliteetse teadmussiirde ja nõustamistegevuse pakkumiseks piisavalt jõupingutusi teinud. Auditiga leiti, et seda ei tehtud. Liiga sageli tuginesid liikmesriigid teenuseosutajate ettepanekutele ning mis tahes liiki koolitust peeti heaks ja kõlblikuks saada avaliku sektori toetust. Nõuetekohaseid analüüse, kas neil koolitustel võiks olla ka tegelik mõju, tehti väga harva. Liikmesriigid ei taganud koolitustegevuse valikul alati õiglast ja läbipaistvat konkurentsi ning maksid teatud teenuste eest liiga palju. Auditiga leiti, et järelkontrolli puhul puudus üksikasjalik hinnang selle kohta, mida avaliku sektori vahenditega tegelikult saavutati. Kontrollikoja soovitusel julgustatakse liikmesriike eelkõige kohandama oma valitud teadmussiirde- ja nõustamisalast tegevust maapiirkondade ettevõtjate muutuvate vajadustega, kasutades selleks korduvaid analüüsi- ja hindamisprotseduure.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus