ET 2015 nr 20

Eriaruanne

Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antava ELi maaelu arengu toetuse kulutõhusus





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 978-92-872-3236-6	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/420946	QJ-AB-15-017-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-3271-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/05772	QJ-AB-15-017-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3260-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/08274	QJ-AB-15-017-ET-E

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

ET 2015 nr 20

Eriaruanne

Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antava ELi maaelu arengu toetuse kulutõhusus

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

Auditirühm

02

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, võttes 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 kuluvaldkondade eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Augustyn Kubik. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jan Kinšt; teda toetasid kabinetiülem Alejandro Ballester Gallardo, kabineti atašee Bernard Moya, üksuse juhataja Davide Lingua ja auditirühma juht Paulo Oliveira. Auditirühma kuulusid Franco Radicati, Anne Poulsen, Paul Toulet-Morlane ja Zoltan Papp. Sekretäriteenuseid osutas Murielle Siffert.

Sisukord

Punkt

Mõisted

I–IX **Kokkuvõte**

1–9 **Sissejuhatus**

1–9 ELi toetus mittetootlikeks investeeringuteks põllumajanduses

10–14 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

15–71 **Tähelepanekud**

15–34 Kontrollikoda leidis tõendeid mittetootlike investeeringute toetuse mõjususest, ehkki valikumenetlustes ja järelevalvemehhanismides esines puudusi

17–18 Hoolimata põllumajanduse keskkonnavajaduste üldsõnalisest määratlemisest kasutasid liikmesriigid toetust sihipäraselt, piirates toetuskõlblike mittetootlike investeeringute liike

19–23 Kõik neli auditeeritud liikmesriiki viitasid mittetootlike investeeringute toetuse täiendavusele, kuid ainult kaks rakendasid seda tegevustasandil, et edendada koostoimet teiste toetuskavadega

24 Auditeeritud liikmesriikide valikumenetlustes esinenud puuduste tõttu anti toetust mittetootlikeks investeeringuteks, mis ei olnud toetuskõlblikud või mille väljavalimine ei olnud piisavalt põhjendatud

25–31 Nappis asjakohast teavet, mis näitaks mittetootlikele investeeringutele antud toetusega ELi ja liikmesriikide tasandil saavutatud tulemusi …

32–34 … kuid kontrollikoda leidis siiski tõendeid sellest, et 71% auditeeritud mittetootlikest investeeringutest aitas kaasa põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud eesmärkide täitmisele

35–50 Auditeeritud liikmesriikides olid toetust saanud mittetootlike investeeringute kulud sageli ebamõistlikult suured või ebapiisavalt põhjendatud

39–41 Mittetootlikele investeeringutele eraldatava avaliku sektori toetuse määr on kõrge, ehkki need sisaldavad mõnikord tulutootvaid komponente

42–48 Auditeeritud liikmesriigid rahastasid ülemäära kulukaid või ebapiisavalt põhjendatud kuludega investeeringuid

49–50 Suuremal osal kontrollikoja auditeeritud mittetootlikest investeeringutest esines probleeme kulude mõistlikkusega

Sisukord

51–71 **Perioodil 2007–2013 mittetootlike investeeringute kulutõhusust mõjutanud puudused ei olnud perioodi 2014–2020 alguseks kõrvaldatud**

60–61 **Tegevustasandil ei saavutatud alati täiendavust koostoime edendamiseks**

62–64 **Vähe asjakohaseid näitajaid ning andmeid tulemuste (välja arvatud sisendid ja väljundid) kohta**

65–66 **Valikumenetluste puudused**

67–68 **Toetuse määra ei kohandatud vastavalt investeeringute tulutootvatele omadustele**

69–70 **Ebamõistlikud või ebapiisavalt põhjendatud kulud**

71 **Muud rahastamiskõlblikkuse küsimused**

72–81 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antavat toetust hõlmava EAFRD meetme põhijooned

II lisa. Ülevaade kohapeal külastatud mittetootlikest investeeringutest

III lisa. Vajaduste, eesmärkide ja mittetootlike investeeringute kokkuvõte liikmesriikide kaupa

Komisjoni vastused

Mõisted

05

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond.

EAFRD määrus: nõukogu 20. septembri 2005. aasta määrus (EÜ) nr 1698/2005 EAFRD-st antavate maaelu arengu toetuste kohta.

Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega: ELi eelarve täitmise viis, mille raames delegeerib komisjon täitmisülesanded liikmesriikidele, kandes ise lõplikku vastutust ELi eelarve täitmise eest.

Eelhindamine: iga maaelu arengukava koostamise osa, mille eesmärk on optimeerida eelarvevahendite eraldamist ning parandada programmitöö kvaliteeti.

Hindamine: tõendusmaterjali perioodiline kogumine ja analüüs, mille alusel tehakse järeldused sekkumise mõjususe ja tõhususe kohta.

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

Kulutasuvuse analüüs: võrdleb sekkumise kulusid ja mõju, hindamaks, mil määral andis sekkumine kulutustele vastavat tulu. Kõnealuse auditi raames loeti mittetootlikud investeeringud kulutasuvaks, kui: i) nad on mõjusad (mõiste määratlust vt allpool); ii) puuduvad tõendid selle kohta, et samu investeeringuid oleks saanud teha madalamate kuludega. Kui samu investeeringuid oleks saanud teha madalamate kuludega, ei anna sellised investeeringud kulutustele vastavat tulu, sest samad eesmärgid ja/või tulemused oleks saavutatud väiksema maksumusega.

Maaelu arengukava (MAK): liikmesriigi või piirkonna koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument maaelu arengu poliitika rakendamise kavandamiseks ja seireks.

Meede: poliitika rakendamise toetuskava. Iga meetme jaoks on kehtestatud eeskirjad, mille järgimine on projektide või tegevuste rahastamise eeltingimuseks. On kahte liiki meetmeid: investeerimismeetmed ja pindalatoetus.

Mittetootlikud investeeringud: EAFRD meetmest 216 toetatavad mittetootlikud investeeringud.

Mõjusus: seatud eesmärkide saavutamine. Auditi raames loeti mõjusaks sellised toetuskõlblikud mittetootlikud investeeringud, mis täidavad mõne põllumajandusliku keskkonnavajaduse ja/või aitavad saavutada mõnd liikmesriigi MAKis kindlaksmääratud põllumajanduslikku keskkonnaeesmärki.

Programmitöö periood: mitmeaastane raamistik, mille kaudu kavandatakse ja rakendatakse ELi poliitikaid, sealhulgas maaelu arengu poliitikat.

Seire: sekkumiste ressursside, väljundite ja tulemuste regulaarne kontrollimine.

Mõisted

06

Tulemused: sekkumisest tulenev otsene mõju või muutus.

Tõhusus: parima mõjususe ja kulude vahelise suhte saavutamine.

Vahehindamine: üks pideva hindamise liike. Vahehindamisaruannetes tehakse ettepanekuid maaelu arengukavade ja nende rakendamise kvaliteedi parandamiseks võetavate meetmete kohta.

Ühine seire- ja hindamisraamistik: ühine raamistik programmitöö perioodi 2007–2013 maaelu arengu sekkumiste seireks ja hindamiseks, et parandada kavade tulemuslikkust, tagada aruandekohustuse täitmine ja võimaldada selle hindamist, mil määral on eesmärgid saavutatud.

Kommenteeritud kokkuvõte

07

I

Osana ELi maaelu arengu poliitikast võivad liikmesriigid kasutada ELi eelarvet toetuste eraldamiseks mittetootlike investeeringute kulude katmiseks. Mittetootlikud investeeringud on investeeringud, mis ei tooda märkimisväärset käivet, sissetulekut või tulu ega suurenda oluliselt toetusesaaja põllumajandusettevõtte väärtust, kuid avaldavad positiivset keskkonnamõju. Eelkõige peaksid mittetootlikud investeeringud aitama täita põllumajanduse keskkonnapoliitika eesmärke või muude keskkonnakavade raames võetavaid kohustusi või suurendada kaitsealade keskkonnaväärtust.

II

Mittetootlikeks investeeringuteks antakse avaliku sektori toetust Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) ja riikliku kaasrahastamise vahenditest. Mittetootlike investeeringute suhtes rakendatav avaliku toetuse määr on tunduvalt kõrgem kui tootlikele investeeringutele antava toetuse määr, kattes sageli 100% investeeringute kogukuludest. Programmitöö perioodil 2007–2013 eraldati mittetootlikele investeeringutele avaliku sektori vahenditest ligikaudu 860 miljonit eurot. Kontrollikoja auditis keskenduti mittetootlike investeeringute kulutasuvusele programmitöö perioodi 2007–2013 keskkonnaeesmärkide saavutamisele kaasaaitamisel.

III

Auditi järeldused põhinevad nende nelja liikmesriigi juhtimis- ja kontrollisüsteemide läbivaatamisel, kes kasutasid 80% kõigist EAFRD vahenditest mittetootlikeks investeeringuteks, ning nende 28 mittetootlike investeeringute projekti külastustel, mida kõige sagedamini rahastati. Kontrollikoja üldise järelduse kohaselt on mittetootlikeks investeeringuteks antud toetus põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud keskkonnaeesmärkide saavutamisele kaasa aidanud, kuid mitte kulutõhusal viisil.

IV

Ehkki liikmesriigid ei taganud alati mittetootlike investeeringute täiendavat mõju koostoimes teiste toetuskavadega, suunasid nad mittetootlike investeeringute vahendid sellistele investeeringutele, millel oli potentsiaali täita nende põllumajanduse keskkonnapoliitika vajadused. Auditiga selgus aga, et liikmesriigid hüvitasid investeerimiskulusid, mis olid ebamõistlikult suured või ebapiisavalt põhjendatud, mistõttu ei olnud mittetootlike investeeringute toetus kulutõhus. Lisaks rahastasid liikmesriigid valikumenetluste puuduste tõttu mittetootlike investeeringute projekte, mis ei vastanud ELi rahastamise kriteeriumidele, või valisid välja projektitaotlused ilma nõuetekohaselt kontrollimata, kas taotlused vastavad määrava tähtsusega valikukriteeriumidele.

V

Auditiga leiti, et 71% külastatud projektidest aitas kaasa põllumajanduse keskkonnaeesmärkide (nagu maastiku- ja bioloogilise mitmekesisuse kaitse) saavutamisele. Et eesmärkidele kaasaaitamine oleks kulutõhus, peavad toetatud mittetootlike investeeringute kulud olema mõistlikud ja põhjendatud. Kontrollikoda leidis neist projektidest 75% puhul selgeid viiteid ebamõistlikele kuludele. Seetõttu osutus 28 auditeeritud projektist kulutõhusaks ainult viis (18%).

VI

Mittetootlike investeeringute kulude mõistlikkuse probleemid ei pruugi piirduda üksnes valimisse kuulunud projektidega, sest konkreetsed tuvastatud juhud tulenevad puudustest liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemides. Näiteks hüvitati investeerimiskulusid ühikukulude alusel, mis olid tunduvalt suuremad kui tegelik turuhind, või ei kontrollitud nõuetekohaselt deklareeritud kulude tegelikkust või võeti investeeringu tegemiseks vastu kõige kallim pakkumus, nõudmata toetusesaajatelt põhjendust või võrdlemata pakkumuse kulusid võrdlusnäitajatega. Lisaks leidis kontrollikoda kõigis auditeeritud liikmesriikides mitu juhtumit, kus ilmsete tulutootvate tunnustega mittetootlikud investeeringud said toetust kõrgeima seda tüüpi investeeringutele kehtestatud määra alusel, mis tähendas, et enamikul juhtudel rahastati neid täies mahus avaliku sektori vahenditest.

Kommenteeritud kokkuvõte

VII

Nappis tulemusalast teavet, mis näitaks mittetootlike investeeringute toetusega ELi ja liikmesriikide tasandil saavutatud tulemusi. Olemasolevate seirenäitajatega mõõdeti üksnes sisendi- ja väljundialast teavet, nagu avaliku sektori kulutuste summa, toetust saavate põllumajandusettevõtete arv ja investeeringute kogumaht. Kindlate tulemusnäitajate puudumise tõttu ühendas osa liikmesriike mittetootlike investeeringute ja teiste keskkonnakavade tulemuslikkuse hindamise, oletades lootusrikkalt, et kõikide tulemused on ühesugused.

VIII

EAFRD jätkab toetuse andmist mittetootlikele investeeringutele programmitöö perioodil 2014–2020, kuid komisjon ja liikmesriigid ei ole veel kõrvaldanud enamikku kontrollikoja tuvastatud puudusi. See tuleneb peamiselt asjaolust, et nende tegevus ei olnud piisav puuduste õigeaegseks avastamiseks, mis oleks võimaldanud vajalike parandusmeetmete võtmist enne uue perioodi algust. Ühest küljest ei analüüsinud liikmesriigid nende endi kontrollimehhanismidega avastatud eeskirjade eiramise põhjuseid, et kava haldamist parandada. Teisest küljest toimusid komisjoni auditid liiga hilja, aitamaks liikmesriikidel juhtimispuudusi rakendusperioodi 2007–2013 jooksul kindlaks teha ja kõrvaldada.

IX

Nende leidude põhjal esitab kontrollikoda järgmised soovitused programmitöö perioodil 2014–2020 rahastatavate mittetootlike investeeringute kulutõhususe parandamiseks:

– komisjon peaks alates 2017. aastast kontrollima mittetootlike investeeringute rakendamist asjaomaste liikmesriikide iga-aastaste rakendamisaruannete põhjal, mis peaksid sisaldama ka nende mittetootlike investeeringute projektide arvu ja osakaalu esitamist, mida on rakendatud koos teiste maaelu arengu meetmete või keskkonnakavadega (kaasa arvatud integreeritud projektid).

– Liikmesriigid peaksid lisama oma hindamiskavasse hinnangu selle kohta, mil määral rakendatakse mittetootlikke investeeringuid koostoimes teiste maaelu arengu meetmete või keskkonnakavadega.

– Liikmesriigid peaksid avalikustama kõik mittetootlike investeeringute valimisel ja järjestamisel kasutatud kriteeriumid ning süstemaatiliselt kontrollima kriteeriumide täitmist tõendavaid dokumente. Samuti peaksid liikmesriigid tagama taotluste edastamises ja valimises osalevate organisatsioonide ja üksikisikute ülesannete piisava lahususe.

– Uue programmitöö perioodi raames peaks komisjon esitama liikmesriikidele valikukriteeriume käsitlevad suunised, võttes nõuetekohaselt arvesse kriteeriumide läbipaistvust ja veendudes selles, et liikmesriigid rakendavad projektide valimisel asjakohaseid menetlusi.

– Komisjon peaks tagama, et mittetootlike investeeringute panust ELi põllumajanduse keskkonnaeesmärkide saavutamisse kontrollitakse või vähemalt hinnatakse põhjalikumalt programmitöö perioodi 2014–2020 hindamiste raames.

– Liikmesriigid, kus mittetootlikele investeeringutele antakse suures mahus toetust, peaksid kindlaks määrama spetsiifilised tulemusnäitajad ning neist oma iga-aastastes rakendamisaruannetes ja hindamistes aru andma.

– Liikmesriigid peaksid nii ruttu kui võimalik kindlaks määrama asjakohased kriteeriumid, mille abil välja selgitada kõige kõrgema määra alusel toetust saavate mittetootlike investeeringute tulutootvad tunnused. Hindamise põhjal peaksid liikmesriigid toetuse intensiivsust reguleerima.

– Samuti peaks komisjon andma täiendavaid juhiseid kriteeriumide kindlaksmääramise kohta.

– Liikmesriigid peaksid viivitamata rakendama menetlusi tagamaks, et toetust saanud mittetootlike investeeringute kulud ei ületaks sarnast tüüpi kaupade, teenuste või ehitustööde turuhinda.

Kommenteeritud kokkuvõte

09

– Komisjon peaks oma mitmeaastase auditikava kontekstis kindlaks tegema, kas liikmesriigid rakendavad mõjusalt kulude mõistlikkuse tagamiseks ettenähtud kontrolli.

– Liikmesriigid peaksid enne perioodi 2014–2020 esimeste kohapealsete kontrollide tegemist kindlaks määrama meetodi kontrollide käigus leitud vigade õigeaegseks koondamiseks ja põhjuste analüüsiks.

– Tulevaste auditite planeerimisel peaks komisjon nõuetekohaselt arvesse võtma kontrollikoja poolt kulude valdkonnas tuvastatud puuduste ulatust, olenemata nende piiratud rahalisest tähtsusest.

Sissejuhatus

ELi toetus mittetootlikeks investeeringuteks põllumajanduses

01

Mittetootlikud investeeringud on investeeringud, mis ei tooda märkimisväärset käivet, sissetulekut või tulu ega suurenda oluliselt toetusesaaja põllumajandusettevõtte väärtust, kuid avaldavad positiivset keskkonnamõju. Mittetootlikeks investeeringuteks eraldatava avaliku sektori toetusega antakse põllumajandusettevõtete omanikele rahaline stiimul seda tüüpi keskkonnasõbralike investeeringute tegemiseks. Mittetootlikke investeeringuid on väga erinevaid, ulatudes maastiku eripärade, nagu traditsioonilised piirid, märgalad, hekid ja kivipiirded, taastamisest kuni elupaiga või maastikuelemendi loomise ja/või taastamiseni, nagu nõmme, liigirikka rohumaa või rohkete lilledega rohuala taastamine (vt ***1. selgitus***).

02

Perioodil 2007–2013 andis Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) mittetootlikele investeeringutele toetust meetme 216 all. Nagu näidatud ***1. joonisel***, on kõnealune meede osa ELi maaelu arengu poliitika 2. teljest, mis on seotud põllumajandusmaa säästva kasutamise üldeesmärgiga.

1. selgitus

Toetatud mittetootlike investeeringute näited



Kivipiire Apuulias (IT)



Märgala jalutustee Ida-Devonis (UK)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

1. joonis

Põllumajandusmaa säästva kasutamise üldeesmärgiga seotud ELi maaelu arengu poliitika 2. telje struktuur

2. telg – keskkonna ja paikkonna parandamine

Põllumajandusmaa säästev kasutamine

211	Ebasoodsate looduslike tingimuste toetus mägipiirkondade põllumajandustootjatele
212	Toetus põlumajandustootjatele ebasoodsate tingimustega piirkondades, v.a. mägipiirkonnad
213	Natura 2000 toetus ja direktiiviga 2000/60/EÜ seotud toetus
214	Põllumajanduslik keskkonnatoetus
215	Loomade heaolu toetus
216	Mittetootlikud investeeringud

Allikas: Euroopa maaelu arengu võrgustik.

03

EAFRD määruses[1] on sätestatud, et „Tuleks toetada mittetasuvaid investeeringuid, kui need on vajalikud põllumajanduse keskkonnakavade raames võetud kohustuste või muude põllumajanduse keskkonnaeesmärkide täitmiseks või suurendavad põllumajandusettevõttes Natura 2000 alade ja muude kõrge loodusliku väärtusega alade üldkasutuse väärtust".

04

Eelkõige peaksid mittetootlikud investeeringud kaasa aitama põllumajandusmaa säästvale kasutamisele, suurendades kaitsealade keskkonnaväärtust või aidates täita põllumajanduse keskkonnakohustusi, näiteks selliseid, mida toetatakse maaelu arengu meetmega 214[2] ehk põllumajandusliku keskkonnatoetusega. Neid võib aga rakendada ka eraldi, et täita muid põllumajanduse keskkonnaeesmärke, mis on sageli teiste keskkonnakavade ja/või meetmetega ühised.

05

Programmitöö perioodil 2014–2020 antakse mittetootlikele investeeringutele toetust uuest allmeetmest 4.4: „Põllumajanduslike keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisega seotud mittetootlike investeeringute toetus"[3]. Meede on üldjoontes sama mis perioodil 2007–2013, mis puudutab selle põhimõtteid, ulatust, toetusesaajaid, liiki ja toetuse taset. Samuti on säilitatud selle täiendav iseloom teiste meetmete[4] ja/või keskkonnaeesmärkide suhtes. ***I lisas*** võrreldakse meetme põhimõtteid ja teatud omadusi programmitöö perioodidel 2007–2013 ja 2014–2020.

1 Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005, mis käsitleb Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavaid maaelu arengu toetusi (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1), preambuli põhjendus 37.

2 Maaelu arengu meetmega 214 ehk põllumajandusliku keskkonnatoetusega toetatakse maapiirkondade säästvat arengut. Meetme raames antud toetus moodustab 57% põllumajandusmaa säästvaks kasutamiseks eraldatud avaliku sektori vahenditest. See kannustab põllumajandustootjaid ja teisi maa valdajaid võtma vabatahtlikult kasutusele põllumajandusliku tootmise meetodid, mis on ühitatavad keskkonna, maastiku ja selle tunnusjoonte, loodusvarade, mulla ja geneetilise mitmekesisuse kaitse ja parandamisega, või jätkama nende meetodite rakendamist.

3 Nagu määratletud komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 808/2014, 17. juuli 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).

06
Komisjon ja liikmesriigid jagavad vastutust mittetootlikeks investeeringuteks antava ELi toetuse haldamise eest. Liikmesriigid peavad kindlaks määrama täpsed eesmärgid ning rakendama mõjusaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme, tagamaks, et toetust saavad investeeringud vastavad kohaldatavatele eeskirjadele ja on kulutõhusad.

07
Komisjon kehtestab rakenduseeskirjad ja suunised ning kiidab heaks riiklikud või piirkondlikud maaelu arengukavad (MAK), milles liikmesriigid määravad valitud toetusmeetmete raames kindlaks oma eesmärgid. Komisjon teeb kavade elluviimise üle seiret ning kontrollib, kas liikmesriikide ametiasutused on rakendanud mõjusaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme.

08
Perioodil 2007–2013 võis mittetootlike investeeringute jaoks ette nähtud avaliku sektori toetuse määr moodustada 100% rahastamiskõlblikest kogukuludest. Tootlike investeeringute, näiteks selliste, mis on seotud põllumajandusettevõtete moderniseerimise või põllumajandustoodete väärtuse suurendamisega, suhtes kohaldatakse üldjuhul 40% suurust toetusmäära. Perioodil 2014–2020 kehtivad samad toetusmäärad.

09
Programmitöö perioodil 2007–2013 kavandati mittetootlikele investeeringutele toetust summas ligikaudu 1,014 miljardit eurot, mis moodustab 1,5% põllumajandusmaa säästvaks kasutamiseks ette nähtud avaliku sektori toetusest (EAFRD pluss riiklik kaasrahastamine, vt ***tabel 1***). Aruande kirjutamise ajal (2015. aasta mai lõpp[5]) ei olnud suuremat osa MAKidest heaks kiidetud, mistõttu ei ole võimalik ära tuua programmitöö perioodiks 2014–2020 kavandatud EAFRD kulutusi.

4 „Põllumajanduse keskkonna- ja kliimatoetus" viitab perioodi 2014–2020 uuele maaelu arengu meetmele 10. Meetme raames antava toetuse eesmärk on keskkonnale ja kliimale positiivset mõju avaldavate põllumajandustavade säilitamine ja vajalike muutuste edendamine.

5 Komisjoni SFC2014 süsteemi kohaselt oli 29. mai 2015. aasta seisuga 51 programmidokumenti komisjoni poolt heaks kiidetud ja 67 heakskiitmine oli pooleli.

Tabel 1

EAFRD ja avaliku sektori kogukulutused (EAFRD ja riiklik kaasrahastamine) mittetootlikele investeeringutele 2007–2013 (eurodes)

Meede	Kirjeldus	Makstud		Kavandatud	
		EAFRD	Avalik sektor	EAFRD	Avalik sektor
216	Mittetootlikud investeeringud	549 900 632	859 331 286	610 843 250	1 013 996 313

Allikas: Euroopa Komisjoni SFC2007 süsteem (mai 2015).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

10
Kontrollikoda auditeeris mittetootlike investeeringute kulutasuvust EAFRD põllumajandusmaa säästva kasutamise eesmärgile kaasaaitamisel programmitöö perioodil 2007–2013 eesmärgiga anda soovitusi uueks programmitöö perioodiks. Liikmesriigid saavad soovitusi arvesse võtta nende kavu reguleerivate rakenduseeskirjade ja menetluste väljatöötamisel ning ka komisjon saab neid kasutada, eelkõige liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle tehtava seire parandamiseks.

11
Audit keskendus järgmisele küsimusele.

Kas mittetootlikud investeeringud on põllumajandusmaa säästvale kasutamisele kulutõhusalt kaasa aidanud?

12
Sellega seoses antakse kontrollikoja aruandes vastused järgnevatele alaküsimustele.

– Kas mittetootlikud investeeringud on põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud põllumajanduslike keskkonnaeesmärkide saavutamisele kaasa aidanud?

– Kas toetust saanud mittetootlike investeeringute kulud olid põhjendatud ja mõistlikud?

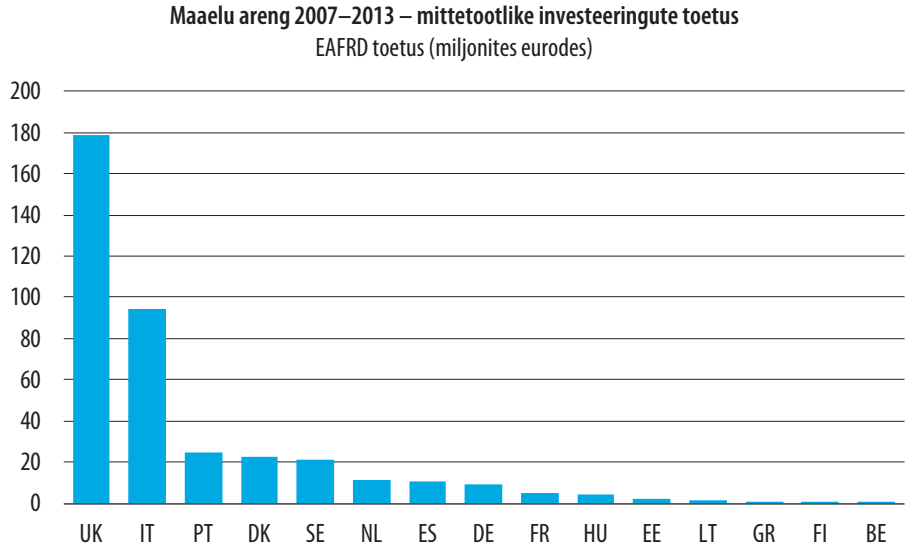
– Kas komisjon ja liikmesriigid on kindlaks teinud ja kõrvaldanud perioodil 2007–2013 mittetootlike investeeringute kulutõhusust mõjutanud puudused, et olukorda perioodil 2014–2020 parandada?

13
Audit toimus 2014. aasta juulist kuni 2015. aasta aprillini. Selles keskenduti programmitöö perioodile 2007–2013 ning uuriti liikmesriikide mittetootlike investeeringutega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteeme, samuti 28 projektist moodustatud valimit, mis sisaldas kõige olulisemaid mittetootlikke investeeringuid neljas liikmesriigis[6]: Portugal (mandriosa), Taani, Ühendkuningriik (Inglismaa) ja Itaalia (Apuulia), mille osa moodustas auditi algul 80% EAFRD kulutustest ja 60% meetme 216 toetusesaajatest (vt ***2. joonis***).

6 Käesolevas aruandes võib liikmesriik tähistada nii riiki kui mõnd selle piirkonda.

2. joonis

Mittetootlike investeeringutega seotud EAFRD kulutused programmitöö perioodil 2007–2013



Allikas: Euroopa Komisjoni SFC2007 süsteem (märts 2014).

14

Auditi tõendusmaterjali koguti dokumentide kontrollimise ja auditikülastustega auditeeritud liikmesriikide korraldusasutustesse ning toetusesaajate juurde. Kontrollikoda hindas 28 auditeeritud mittetootlike investeeringute projekti toetuskõlblikkust ja täiendavust teiste põllumajanduse keskkonnameetmete või eesmärkidega, samuti nende panust kindlakstehtud põllumajanduse keskkonnavajaduste täitmisse mõistliku hinnaga. Hindamise tulemused on toodud ***II lisas***.

Kontrollikoda leidis tõendeid mittetootlike investeeringute toetuse mõjususest, ehkki valikumenetlustes ja seiremehhanismides esines puudusi

15
Kontrollikoda vaatas üle auditeeritud liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemid ning kasutas selle hindamiseks, kas mittetootlikeks investeeringuteks antud toetus aitas põllumajandusmaa säästvale kasutamisele mõjusalt kaasa, järgmisi kriteeriume:

– liikmesriigid peaksid täpselt kindlaks määrama oma põllumajanduse keskkonnavajadused, mis puudutab põllumajandusmaa säästvat kasutamist, samuti mittetootlike investeeringute liigid, mis nende vajaduste täitmisele kaasa aitaksid. Arvestades, et mittetootlikud investeeringud peaksid täiendama muid asjakohaseid põllumajanduse keskkonnameetmeid ja/või eesmärke, peaksid liikmesriigid sellise täiendavuse tagama, sidudes mittetootlikeks investeeringuteks antava toetuse otse kõnealuste meetmete ja/või eesmärkidega.

– Liikmesriigid peaksid mõjusalt rakendama projektivaliku kriteeriume, et suunata olemasolevad vahendid kindlaksmääratud tüüpi mittetootlikele investeeringutele, tagades samal ajal läbipaistvuse ja vastavuse kohaldatavatele õigusaktidele.

– Liikmesriigid peaksid tegema seiret projektide elluviimise üle ning hindama, kas toetust saanud mittetootlikud investeeringud aitasid kaasa seatud keskkonnaeesmärkide täitmisele.

3. joonisel on toodud neid kriteeriume järgiv sekkumisloogika.

16
Lisaks juhtimissüsteemide hindamisele vaatas kontrollikoda läbi 28-st mittetootlike investeeringute projektist koosneva valimi (vt punkt 13), liikmesriikide MAKid ning asjakohased seireandmed ja hindamisaruanded.

3. joonis

Mittetootlike investeeringute sekkumisloogika programmitöö perioodi 2007–2013 raames



Hoolimata põllumajanduse keskkonnavajaduste üldsõnalisest määratlemisest kasutasid liikmesriigid toetust sihipäraselt, piirates toetuskõlblike mittetootlike investeeringute liike

17

Mõjususe saavutamiseks tuleb mittetootlikeks investeeringuteks eraldatavat toetust kasutada sihipäraselt, et suunata see põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud spetsiifiliste põllumajanduse keskkonnavajaduste täitmisele. Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid määratlesid oma põllumajanduse keskkonnavajadused üldsõnaliselt, kuid maandasid ebasihipärase toetuse riski, piirates toetuskõlblike mittetootlike investeeringute liike. Põllumajanduse keskkonnavajaduste ja eesmärkide kokkuvõte ning igas auditeeritud liikmesriigis täheldatud mittetootlike investeeringute liigid on toodud ***III lisas***. Sellest nähtub, et liikmesriigi valitud mittetootlike investeeringute liigid ja selle MAKis kirjeldatud põllumajanduse keskkonnavajadused on omavahel tõepoolest kooskõlas.

18

Avaliku sektori toetuse eraldamispõhimõtete koostamisel on kaks liikmesriiki toetust veelgi täpsemalt suunanud, peamiselt maastiku säilitamise ja kaitsega seotud projektidele. Portugalis eraldati 89% mittetootlikele investeeringutele ette nähtud toetusest astmelisi viinamarjaistandusi kaitsvate traditsiooniliste kivipiirete taastamiseks Douro orus. Itaalias (Apuulia) eraldati 97% mittetootlikele investeeringutele ette nähtud avaliku sektori toetusest traditsiooniliste kivipiirete taastamiseks, mis on piirkondlike põllumajandussüsteemide ja maastiku iseloomulik osa. Need on näited mittetootlikeks investeeringuteks antava toetuse suunamisest põllumajanduse keskkonnavajaduse täitmisele.

Kõik neli auditeeritud liikmesriiki viitasid mittetootlike investeeringute toetuse täiendavusele, kuid ainult kaks rakendasid seda tegevustasandil, et edendada koostoimet teiste toetuskavadega

19

EAFRD määruse kohaselt on mittetootlikel investeeringutel täiendav roll (vt punktid 3 ja 4), kuid liikmesriikidel on õigus otsustada täiendavuse taseme üle. Auditiga leiti tõendeid täiendavusest kõigis auditeeritud liikmesriikides, ent ainult kahes (Portugal (mandriosa) ja Ühendkuningriik (Inglismaa)) oli täiendavus tegevustasandil määratletud, et reaalselt edendada keskkonnaalaste toetuskavade koostoimet. Mainitud liikmesriigid olid ühendanud mittetootlike investeeringute toetuse EAFRD meetmega 214 (põllumajanduslik keskkonnatoetus), mistõttu tuli mittetootlike investeeringute toetuse saamiseks täita mõnd maaelu arengu meetmega 214 seotud põllumajanduse keskkonnakohustust.

20

Taani ja Itaalia (Apuulia) määratlesid täiendavuse aga vähem praktilisel ja ebamäärasemal viisil, nimelt oli mittetootlike investeeringute toetus seotud riigi MAKis sisalduvate üldiste põllumajanduse keskkonnaeesmärkidega (nt maastiku säilitamine ja loodusvarade kaitse), mis on ühised 2. telje teiste EAFRD meetmetega (vt ***1. joonis***). Meetmetevahelist täiendavust aga ei arendatud. ***2. selgituses*** on toodud näiteid nii koostoimest kui ka mittetootlike investeeringute nõrgast täiendavusest.

2. selgitus

Näited teiste meetmete/eesmärkide täiendamisest

Portugalis (mandriosa) peab Douro oru kivipiirete taastamiseks mõeldud mittetootlike investeeringute toetuse taotleja saama meetme 214 raames põllumajanduslikku keskkonnatoetust. Meetme 214 alusel antakse rahalist toetust mitmesuguste põllumajanduse keskkonnakohustuste täitmise eest. Üks kohustustest on hoida põllumajandusettevõtte olemasolevad kivipiirded vähemalt viis aastat heas seisukorras. Sellistel juhtudel täiendab kivipiirete taastamiseks antav mittetootlike investeeringute toetus nende säilitamise tingimuse täitmist, ning mõlemad meetmed koos aitavad täita eesmärki hoida piirkonna olulist maastikuelementi heas seisukorras.

Ühendkuningriigi (Inglismaa) *Environmental Stewardship* (keskkonnahooldus) on vabatahtlik kava, mille alusel antakse toetust (mida finantseeritakse maaelu arengu meetmest 214) maahaldajatele, kes kohustuvad maad haldama põllumajanduse keskkonnaeesmärke silmas pidades. Kava koosneb mitmest järjest rangemate nõuetega tasemest, millest üks, *High-Level Stewardship* (kõrgetasemeline keskkonnahooldus), sisaldab võimalust rahastada teatud tüüpi kapitalitöid (nt maastiku ja traditsiooniliste piirielementide taastamine), mida viivad läbi toetusesaajad. Mittetootlike investeeringute toetusest rahastatakse selliseid kapitalitöid.

Itaalias (Apuulia) ja Taanis seoti mittetootlike investeeringute toetus kogu 2. telje suhtes seatud üldiste põllumajanduse keskkonnaeesmärkide saavutamisega, nagu maapiirkondade maastikukaitse ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamine, ning seda ei piiratud vaid teatud piirkondadega, mida loetakse suure keskkonnaväärtusega aladeks. Itaalias (Apuulia) nõutakse toetusesaajatelt vaid seda, et nad tegeleksid mõne põllumajandustegevusega, Taanis võivad toetust saada aga kõik era- ja avalik-õiguslikud isikud, sealhulgas põllumajandusmaa omanikud või rentnikud, välja arvatud allmeetme puhul, mis käsitleb maa soetamist märgalade loomise eesmärgil – siin on toetusesaajaks Taani riik.

21

Kontrollikoja hinnangul võimaldas mittetootlike investeeringute toetuse ühendamine teiste maaelu arengu meetmetega, nagu meede 214, seda juba olemasolevate põllumajanduse keskkonnakohustustega tugevamini siduda ning seeläbi edendada koostoimet põllumajanduse keskkonnaeesmärkide saavutamiseks.

22

Meetmete ühendamine põhjustab aga ka eri toetuste kattumise ohtu, kui iga meetme alusel rahastatavad tegevused ei ole selgelt piiritletud. Nii juhtus Portugalis (mandriosa), kus meetmele 214 vastav põllumajanduslik keskkonnatoetus sisaldas summasid taastamist vajavate (halvas seisukorras) kivipiirdeosade hooldamiseks/taastamiseks. Seetõttu võib meetme 214 raames säilitamiskohustuse täitmiseks antav toetus hõlmata nii kivipiirete säilitamist kui ka taastamist. Samas võib ka taastustööde kulude hüvitamist taotleda mittetootlike investeeringute toetusest 100% ulatuses. See tähendab, et osa kivipiirete taastamise toetuse maht võib objektiivselt ületada 100%. Kontrollikoda leidis Portugalis külastatud kuues projektis neli sellist juhtumit.

23
Kokkuvõttes kajastas kontrollikoja külastatud projektidest koosnev valim liikmesriikidepoolset mittetootlike investeeringute toetuse rakendamise otsust. 28 külastatud projektist 16 viidi ellu koostoimes teiste maaelu arengu meetmetega ning enamiku projektide (28-st 21) puhul leiti, et need täiendavad teisi põllumajanduse keskkonnaeesmärke. Üksikasju vt ***II lisast***.

Auditeeritud liikmesriikide valikumenetlustes esinenud puuduste tõttu anti toetust mittetootlikeks investeeringuteks, mis ei olnud toetuskõlblikud või mille väljavalimine ei olnud piisavalt põhjendatud

24
Liikmesriigid peavad nappidest avaliku sektori vahenditest rahastama selliseid projektitaotlusi, mis vastavad kõige paremini riiklikele või piirkondlikele vajadustele, järgides kohaldatavaid määrusi ning võrdse juurdepääsu ja läbipaistvuse põhimõtteid. Kontrollikoda vaatas läbi auditeeritud liikmesriikides kasutusel olevad valikumenetlused ning leidis kõigis peale ühe mainitud aspektidega seotud puudusi. Näiteid on toodud ***3. selgituses***.

3. selgitus

Mittetootlike investeeringute projektide valimisel leitud puudused

a) Toetuskõlbmatute investeeringute valimine

Taani

Märgalaprojektide esialgseid, st teostatavusuuringuid käsitletakse individuaalsete mittetootlike investeeringutena, mis läbivad eraldi heakskiidumenetluse ja on majanduslikult sõltumatud võimalikest hilisematest investeeringutest. Määruse 1974/2006[7] artiklis 55 on aga sätestatud, et investeeringu üldkulud saab kaasrahastamise tingimustele vastavaks liigitada üksnes juhul, kui investeering reaalselt aset leiab. Kontrollikoja hinnangul kaitseb selline nõue kulutasuvuse põhimõtet, takistades ELi raha kulutamist tegevustele, mis ei aita toetuskava eesmärkide saavutamisele kaasa. Nii on see teostatavusuuringute puhul, mille tulemuseks ei ole konkreetsed investeeringud. Kõnealuses liikmesriigis esitati vähem kui poolte rahastatud esialgsete uuringute alusel taotlus tegelikeks märgaladega seotud investeeringuteks. Lisaks jäeti mitmel juhul teostatavusuuringu alusel projekt ellu viimata, ehkki uuringu tulemused olid positiivsed.

Itaalia (Apuulia)

Riiklike ametiasutuste otsuse kohaselt võivad mittetootlike investeeringute toetusele juurdepääsu saada üksnes kaubanduskoja põllumajandusettevõtete registrisse kantud põllumajandusettevõtjad. Kontrollikoda leidis, et kuuest kohapeal külastatud toetusesaajast kolm ei vastanud sellele nõudele ja poleks tohtinud seetõttu mittetootlike investeeringute toetusele juurdepääsu omada.

7 Komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006, 15. detsember 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).

b) Projektivalik ei olnud piisavalt läbipaistev

Ühendkuningriik (Inglismaa)

Riiklikud ametiasutused selgitavad välja põllumajandusettevõtted, mida potentsiaalselt toetada. See toimub nimekirja alusel, kus põllumajandusettevõtted on järjestatud vastavalt nende suutlikkusele täita keskkonnaeesmärke. Nimekiri koostatakse pärast riiklike ametiasutuste ja võimalike toetusesaajate vahelisi läbirääkimisi. Teave selle kohta, mille alusel põllumajandusettevõtted järjestatakse ja kuidas taotlusi hinnatakse, ei olnud aga kättesaadav. Lisaks lubavad kavaga seotud dokumendid oletada, et täiendavate maamajandustaotluste arvessevõtmine on riigiametnike otsustada.

Taani

Ühisistandusi puudutavate mittetootlike investeeringutega seotud toetusetaotlused esitab korraldusasutustele üldjuhul maaomanike ja rentnike riiklik assotsiatsioon. Viimane otsustab enda kriteeriumide alusel, milline kohalik ühing osaleb esitatud projektides ning millised projektid saavad toetust. Lisaks osaleb riiklik assotsiatsioon nõuandekomitees, mis järjestab laekunud avaldused tähtsuse alusel. Kontrollikoja hinnangul on siin tegemist võimaliku huvide konfliktiga.

c) Otsustavate valikukriteeriumide ebapiisav kontrollimine

Itaalia (Apuulia)

2009. aasta projektikonkursil, mis käsitles mittetootlike investeeringute toetust kivipiirete taastamiseks, kiideti 3887 laekunud avaldusest heaks 602 avaliku sektori kulude kogusummas 42,7 miljonit eurot. Kriteeriumide alusel võis saada maksimaalselt seitse punkti. Kõik taotlused, mis said vähem kui kuus punkti, lükati tagasi.

Üks otsustavaid prioriseerimiskriteeriume oli põllumajandusettevõtte liigitamine suure keskkonna- ja maastikuväärtusega ettevõtteks, kui seal kasvab oliivisalusid. Sellele kriteeriumile vastavad kandidaadid said kaks punkti, mis oli otsustav, et taotluse tagasilükkamine välistada.

Riiklikud ametiasutused ei kontrollinud iseseisvalt selle kriteeriumi täitmist. See ülesanne anti tootjaorganisatsioonidele, kes pidid tõendama, et nende liikmed vastavad mainitud kriteeriumile.

Nappis asjakohast teavet, mis näitaks mittetootlikele investeeringutele antud toetusega ELi ja liikmesriikide tasandil saavutatud tulemusi …

25

Peamine vahend mittetootlikele investeeringutele antava EAFRD toetuse otstarbeka kasutamise tagamiseks on seire ja hindamine. Perioodiks 2007–2013 kehtestati maaelu arengu määrusega ühine seire- ja hindamisraamistik. Raamistik kasutas ühiseid näitajaid maaelu arengu eesmärkide saavutamise mõõtmiseks viisil, mis võimaldab kõiki MAKe võrrelda ning andmeid koondada. Kuna ühiste näitajate abil ei ole võimalik täielikult iga toetuskava mõju väljendada, võivad liikmesriigid seada ka piiratud arvu täiendavaid näitajaid.

26

Kontrollikoda leidis seires ja hindamises puudusi, mistõttu nappis asjakohast teavet mittetootlike investeeringute tulemuste kohta, eelkõige selle kohta, mil määral on mittetootlikud investeeringud kaasa aidanud põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud põllumajanduse keskkonnaeesmärkide saavutamisele.

27

Esiteks ei määranud liikmesriigid kavandamisetapis mittetootlike investeeringutega seotud täiendavaid baasnäitajaid. Viimaste kasutamine looks konteksti, kus vahendite eraldamine mittetootlike investeeringute toetamiseks muutuks selgemaks ning võimaldaks mittetootlike investeeringute toetuse panuse võrdlemist perioodi lõpus. ***4. selgituses*** tuuakse näide selle kohta, kuidas lihtsustaks baasnäitajate kasutamine mittetootlike investeeringute toetusega saavutatud tulemuste mõõtmist.

4. selgitus

Näited võimalikest baasnäitajatest

Itaalia (Apuulia) ja Portugal (mandriosa)

Kivipiirete taastamine oli kõige olulisem MAKis määratletud mittetootlike investeeringute liik (Apuulias avaliku sektori toetuse kogusummast 97%, Portugalis 89%). Riiklikud ametiasutused ei ole aga kindlaks määranud lähteolukorda seoses kivipiirete koguhulgaga piirkondades, kus on võimalik seda tüüpi toetust saada, kivipiirete hulgaga, mis loeti programmitöö perioodi algul hooldust vajavaks, ja programmitöö perioodi lõpuks taastatavate kivipiirete kindlaksmääratud arvuga. See oleks andnud selge pildi sellist tüüpi mittetootlikele investeeringutele eraldatud vahendite tähtsusest ja mõjususest.

28
Teiseks mõõdavad ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad sisendi- ja väljundiandmeid, nagu avaliku sektori kulude määr, toetust saavate põllumajandusettevõtete arv ning investeeringute kogumaht, kuid ei ole asjakohased, hindamaks investeerimismeetmete (nagu mittetootlike investeeringute toetus) mõju. Samamoodi võtab mittetootlike investeeringute toetuse suhtes kehtiv ühine tulemusnäitaja arvesse edukate maakorralduskavadega hõlmatud maa pindala (hektarites) ning ei saa seega väljendada seost investeerimismeetmega või selle panust.

29
Hoolimata ühiste tulemusnäitajate ebasobivusest, mida tunnistati otsesõnu Portugali (mandriosa) ja Ühendkuningriigi (Inglismaa) MAKis, ei ole auditeeritud liikmesriigid kehtestanud täiendavaid näitajaid, et kajastada seda mittetootlike investeeringute toetuse seisukohast olulist teavet.

30
Veel üks allikas, mis võib tulemuste kohta asjakohast teavet anda, on hindamine. Erinevalt seire raames toimuvast regulaarsest kontrollist kujutab hindamine endast perioodilist tõendusmaterjali (sealhulgas seire jaoks esitatud teabe) kogumist ja analüüsi. Auditi ajal olid kättesaadavad ainult perioodi keskel tehtud vahehindamised. Hindamisaruannete ülevaatamine näitas, et neist ei saa mittetootlike investeeringute toetusega saavutatud tulemuste kohta asjakohast teavet. See tuleneb peamiselt meetme hilisest rakendamisest ja asjakohaste seireandmete vähesusest. Ka vahehindamisaruandeid käsitlevas komisjoni ülevaates mainitakse seireandmete vähest kättesaadavust ja puudulikkust. ***5. selgituses*** tuuakse näiteid mittetootlike investeeringute toetust puudutavast vähesest teabest.

5. selgitus

Näited vahehindamisaruannetes toodud viidetest mittetootlike investeeringute toetusele

Portugali (mandriosa) puhul ei sisaldanud vahehindamisaruanne meetme hilise rakendamise tõttu ühtki viidet mittetootlikele investeeringutele.

Itaalia (Apuulia) vahehindamisaruandes esitati teavet mittetootlike investeeringute toetuse tulemustest ja selle seosest keskkonnale avalduva positiivse mõjuga. Vahehindamise ajaks ei olnud aga kulutusi üldse tehtud, mistõttu jääb mulje, et aruandes korrati üle MAKis ja eelhindamisaruandes väljendatud kavatsusi seoses positiivse keskkonnamõjuga.

Taani vahehindamisaruandes mainiti, et mittetootlike investeeringute rakendamiseks võetud riigipoolsete meetmete puhul ei määratletud nende tegevuseesmärke.

Ühendkuningriigi (Inglismaa) vahehindamisaruandes esitati soovitus määratleda uued näitajad, mis võimaldaksid mittetootlike investeeringute toetuse mõjususe ja asjakohasuse hindamist.

31
Eelkirjeldatud tegurid takistasid riiklikel ametiasutustel teha sisulisi järeldusi mittetootlike investeeringute toetuse edukuse või mõjususe kohta teistele keskkonnameetmetele või -eesmärkidele kaasaaitamisel. See võis tekitada näiteks olukorra, kus liikmesriigid, kes võimaldasid mittetootlike investeeringute toetust üksnes teiste maaelu arengu meetmete toetuse (näiteks põllumajandusliku keskkonnatoetuse) saajatele, hindasid mõlemat meedet koos, tuginedes lootusrikkale oletusele, et viimase teatud tüüpi tulemused tähendavad automaatselt ka mittetootlike investeeringute samasuunalisi tulemusi, hoolimata mittetootlike investeeringute toetuse tulemusi käsitleva objektiivse teabe vähesusest (vt ***6. selgitus***).

6. selgitus

Näide kooshindamisest

Ühendkuningriigi (Inglismaa) puhul teatasid riiklikud ametiasutused, et võtsid mittetootlike investeeringute tulemuslikkuse hindamisel arvesse kahe meetme (214 – põllumajanduslik keskkonnatoetus ja 216 – mittetootlikud investeeringud) tulemusi koos. Selle näitamist, kuidas aitas mittetootlike investeeringute toetus pikaajaliselt kaasa põllumajanduse keskkonnakohustuste täitmisele, raskendas mittetootlike investeeringute spetsiifiliste eesmärkide ja näitajate puudumine.

… kuid kontrollikoda leidis siiski tõendeid sellest, et 71% auditeeritud mittetootlikest investeeringutest aitas kaasa põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud eesmärkide täitmisele

32
Nagu punktis 13 märgitud, vaatas kontrollikoda läbi 28 mittetootlikust investeeringust koosneva valimi. Hindamaks, kas projektid olid põllumajandusmaa säästvale kasutamisele mõjusalt kaasa aidanud, kontrollis kontrollikoda, kas:

– projektid vastasid EAFRD toetuse saamise tingimustele;

– nad olid suunatud mõne liikmesriigi MAKis väljendatud vajaduse täitmisele ja kas nende eesmärgid olid seotud põllumajandusmaa säästva kasutamisega;

– vastavad investeeringud tehti plaanipäraselt ja kas neid jätkati auditikülastuste ajal. ***II lisas*** on iga projekti kohta toodud hindamise tulemused koos kulude mõistlikkuse analüüsiga, mida käsitletakse põhjalikumalt järgnevas osas.

33
Kontrollikoda leidis, et neli projekti ei vastanud toetuse saamise tingimustele juba taotluse esitamise ajal (vt ***3. selgitus***). Lisaks leidis kontrollikoda kolm projekti, mis ei olnud toetuskõlblikud probleemide tõttu, mis tekkisid nende rakendamise käigus (vt punkt 44). Kuna need seitse projekti (25%) ei oleks tohtinud EAFRD toetust saada, ei aita nad kontrollikoja hinnangul meetme eesmärkidele kaasa.

34
Kontrollikoda leidis tõendeid, mis lubavad järeldada, et 21 ülejäänud projektist 20 olid suunatud kindlakstehtud põllumajanduse keskkonnavajaduste täitmisele. Kõige sagedamini aidati kaasa maastiku- ja bioloogilise mitmekesisuse kaitsele. Projektid viidi ellu plaanipäraselt ja need toimisid auditikülastuste ajal. Kokkuvõttes leidis kontrollikoda tõendeid sellest, et 28 läbivaadatud projektist 20 (71%) aitasid kaasa põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud põllumajanduse keskkonnaeesmärkide täitmisele.

Auditeeritud liikmesriikides olid toetust saanud mittetootlike investeeringute kulud sageli ebamõistlikult suured või ebapiisavalt põhjendatud

35
Osalemaks põllumajandusmaa säästvas kasutamises kulutõhusal viisil, peavad mittetootlikud investeeringud olema mitte üksnes suunatud keskkonnavajaduste täitmisele, vaid tegema seda mõistliku hinnaga. Lisaks tuleb arvestada, et avaliku sektori vahenditest rahastatavate investeerimiskulude osakaal on suurem kui teiste EAFRD investeerimismeetmete puhul (kuni 100%), mistõttu võivad mittetootlike investeeringute toetuse saajad olla vähem motiveeritud oma kulusid piirama. Sellest tulenevalt peaksid liikmesriigid pöörama erilist tähelepanu, tagamaks et nad hüvitavad üksnes mõistlikud ja nõuetekohaselt põhjendatud investeerimiskulud.

36
Nagu punktis 3 märgitud, on mittetootlikele investeeringutele eraldatava avaliku sektori toetuse eesmärk anda toetusesaajatele rahaline stiimul teha investeeringuid, mis ei tooda märkimisväärset kasumit, kuid avaldavad positiivset keskkonnamõju. Toetuse määr võib olla kuni 100% mittetootliku investeeringu rahastamiskõlblikest kuludest. Et peaaegu iga investeering võib otseselt või kaudselt majanduslikku tulu toota, on kohaldatavates määrustes sätestatud, et mittetootlik investeering ei tohiks anda toetusesaajale märkimisväärset majanduslikku kasumit. Komisjon ei andnud aga suuniseid selle kohta, mis on märkimisväärne majanduslik kasum või kuidas peaksid liikmesriigid seda hindama.

37
Kontrollikoda on seisukohal, et säästlikkuse põhimõttele tuginedes peaksid liikmesriigid arvesse võtma mittetootlike investeeringute toetust saavate tegevuste tulutootvaid või kasumlikke omadusi[8], otsustades neile antava avaliku sektori toetuse määra üle. Eelkõige tuleks toetuse määra arvutamisel lähtuda mittetootliku investeeringu eeldatavate tulutoovate aspektide või põllumajandusliku kasu suurusest, fikseerides määra tavapäraste tootlike investeeringute 40% suuruse toetusmäära ja mittetootlike investeeringute puhul lubatud 100% suuruse maksimummäära vahele.

38
Kontrollikoda uuris neljas liikmesriigis mittetootlike investeeringute suhtes kohaldatava avaliku sektori toetuse määra ja hindas, kas määru kohandati vastavalt 28 valimisse kuulunud mittetootliku investeeringu võimalikele tootlikele omadustele. Nende mittetootlike investeeringute puhul hindas kontrollikoda ka kulude mõistlikkust. Kontrollikoda leidis, et enamikul mittetootlikel investeeringutel oli mõningaid tootlikke omadusi, kuid liikmesriigid ei võtnud neid arvesse, et vähendada kasutatava avaliku sektori toetuse kõrget määra. Samuti leidis kontrollikoda kõigis liikmesriikides järjepidevaid probleeme kulude mõistlikkuse tagamisega.

Mittetootlikele investeeringutele eraldatava avaliku sektori toetuse määr on kõrge, ehkki need sisaldavad mõnikord tulutootvaid komponente

39
Kõik auditeeritud liikmesriigid on kehtestanud mittetootlike investeeringute toetusele kindla määra. Portugalis (mandriosa) ja Itaalias (Apuulia) on toetuse määraks kehtestatud 100% rahastamiskõlblikest kuludest, Taanis ja Ühendkuningriigis (Inglismaa) aga sõltub määr mittetootliku investeeringu liigist – alates 50%-st mõningate tulutootvate omadustega investeeringute puhul kuni 100%-ni, kui tulutootvad omadused puuduvad. Astmelise määra näiteks võib tuua tarastamisprojektid, mille kaasrahastamise määr on Ühendkuningriigis (Inglismaa) 50%, hekkide taastamise projektid, mille rahastamise määr on nii Taanis kui ka Ühendkuningriigis 60%, ja 100% ulatuses rahastatavad projektid, nagu nõmmede taastamine (Ühendkuningriik) ja riigi poolt maa ostmine märgalade rajamiseks (Taani).

40
Kontrollikoja hinnangul oli Ühendkuningriigi (Inglismaa) MAK ainus, milles võeti iga mittetootliku investeeringu individuaalse toetusmäära kehtestamisel arvesse selliseid aspekte nagu eeldatav kasu keskkonnale või põllumajandusele või turutõrge.

8 Investeeringu tootlikud või tulutootvad omadused on need, mis suurendavad või aitavad suurendada põllumajandusettevõtte väärtust või kasumlikkust. Nad võivad anda majanduslikku või põllumajanduslikku kasu, nagu investeeringu struktureeriv mõju ettevõtte põllumajandussüsteemidele, investeeringuga seotud tegevuskulude vähenemine või põllumajandusettevõtte toodangu suurenemine.

41
Kõigis külastatud liikmesriikides leidis kontrollikoda aga mittetootlikke investeeringuid, mille tulutootvaid omadusi toetusmäära (mis oli maksimaalse suurusega) kehtestamisel ei arvestatud. Kontrollikoda on seisukohal, et selline teguviis on vastuolus säästlikkuse põhimõttega, kuna tähendab ülemaksmist teatud kaupade eest, mida oleks saanud hankida madalama hinnaga, arvestades toetusesaaja ja/või temaga seotud üksuste teenitava tulu suurust:

– Portugalis (mandriosa) moodustas suurima osa toetust saanud mittetootlikest investeeringutest astmelisi istandusi kaitsvate kivipiirete taastamine Douro orus (89% meetme kogukuludest). Toetuse määr oli 100% rahastamiskõlblikest kuludest ja ülempiir 70 000 eurot põllumajandusettevõtte kohta. Kontrollikoda leiab, et sellist tüüpi mittetootlik investeering sisaldab tootlikku osa, kuna piiretel on piirkonnas, kus investeeringud tehti, kasutatavas astmeliste istanduste süsteemis struktuuriline roll, ning kivipiirete roll maastikuelemendina ei ole seega nende kõnealuses põllumajandussüsteemis kasutamise ainus põhjus. Portugali (mandriosa) väga kõrgele määrale vastukaaluks oli Ühendkuningriigis (Inglismaa) kivipiirete projektide toetusmäär 60%.

– Lisaks leidis kontrollikoda, et kuuest läbivaadatud mittetootlikust investeeringust ühe puhul toetati kavandatud traditsioonilise põllumajandusstruktuuri asemel hoopis põllumajandustegevuseks kasutatavat mittetraditsioonilist struktuuri.

– Itaalias (Apuulia) moodustas põllumajanduslikke maatükke eraldavate kivipiirete taastamine suurima osa toetust saanud mittetootlikest investeeringutest (97% meetme kogukuludest). Toetusmäär moodustas 100% rahastamiskõlblikest kuludest; esimesel taotlusperioodil ei kehtinud toetussummadele ülempiiri. Järgmistel perioodidel oli kulude ülempiiriks 100 000 eurot. Kontrollikoja hinnangul sisaldab sellist tüüpi mittetootlik investeering tootlikku komponenti, kuna kivipiirdeid kasutatakse kariloomade hoidmiseks teatud karjatamisalal või istanduste kaitsmiseks naabruses karjatatavate kariloomade või metsloomade eest. Itaalia (Apuulia) väga kõrgele määrale vastukaaluks oli Ühendkuningriigis (Inglismaa) kivipiirete projektide kaasrahastamismäär 60%.

– Ühendkuningriigis (Inglismaa) leidis kontrollikoda, et hoolimata sellise metoodika olemasolust, mis võimaldab toetusmäära kindlaksmääramisel arvesse võtta toetust saanud mittetootlike investeeringute majanduslikku mõju, tootsid 10 kohapeal külastatud projektist neli toetusesaajatele ja/või nendega seotud üksustele märkimisväärset majanduslikku kasu. Kahel juhul, mis puudutasid rikutud turbaalade[9] taastamist, olid toetusesaajad juhtinud projekti partnerluse raames, mis hõlmas kaht vee-ettevõtet. Need kaks projekti asuvad kahe mainitud ettevõtte poolt hallatava veehoidla valgalal. Ettevõtete majandushuvi seisnes kõnealuste mittetootlike investeeringute elluviimisest põhjustatud veepuhastuskulude vähendamises. Ehkki need projektid vastavad mittetootlike investeeringute toetuse saamise tingimustele, oleks toetusmäära kindlaksmääramisel pidanud arvesse võtma vee-ettevõtete majandushuvi.

9 Turbaalad on surnud ja kõdunevatest taimedest koosneva tiheda veega täidetud orgaanilise pinnasega (turvas) märgalad. Turbaalad on näiteks rabad, sood, turbametsad ja igikeltsaga tundrad.

Ühel teisel juhul kasutas toetusesaaja toetust seadmete ostmiseks, mida peamiselt kasutati tema majandustegevuses metsaomanikuna. Neljas juhtum puudutab ajalooliste hoonete taastamist kinnistus, kus toetusesaaja pakub majutusteenust. Nende kahe projekti toetusmäär oli tunduvalt kõrgem kui määr, mille alusel nad oleksid toetust saanud tootlike investeeringutena teiste maaelu arengu meetmete raames, mis sellist tüüpi projektide jaoks ette on nähtud.

– Taanis leidis kontrollikoda, et hoolimata riiklike ametiasutuste ettekirjutusest, mille kohaselt pidi äritegevusega seotud mittetootlike investeeringute toetuse määr olema alla 75%, olid kuuest külastatud projektist kaks seotud kariloomade pidamisega, mis hõlmas äritegevust, ning neid oli rahastatud 75% suuruse standardmäära alusel. Kõnealused projektid sisaldasid muu hulgas tarastamist ja karjatamisalade rajamist/laiendamist varem laudas peetud loomade jaoks, mille tulemusel suurenes kasvatatavate loomade arv või renditi osa täiendavat karjatamisala välja.

Auditeeritud liikmesriigid rahastasid ülemäära kulukaid või ebapiisavalt põhjendatud kuludega investeeringuid

42

Kontrollikoda vaatas üle auditeeritud liikmesriikides kasutatavad menetlused, et veenduda toetust saanud mittetootlike investeeringute kulude mõistlikkuses. Audiitorid täheldasid puudusi kõigis külastatud liikmesriikides.

43

Portugalis olid riiklikud ametiasutused kehtestanud Douro oru astmelisi istandusi kaitsvate kivipiirete (89% mittetootlike investeeringute toetuse kogusummast) puhul rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiiri, mis oli suurem kui sõltumatute võrdlusnäitajate[10] või teiste liikmesriikide sarnaste mittetootlike investeeringute ühikuhinna ülempiir (vt ***7. selgitus***).

44

Lisaks leidis kontrollikoda, et Portugalis rikuti kuuest kohapeal külastatud projektist kolmes rahastamiskõlblikkuse nõuet, mille kohaselt peab mittetootlike investeeringute ehitustöid teostav töövõtja omama tegevusluba. Veel 20 toetusesaaja andmete uurimine näitas, et neist 12 puhul esines sama rahastamiskõlblikkuse probleem. Riiklike ametiasutuste tehtud piiratud järelkontrollist ilmnes, et viie toetusesaaja kasutatud töövõtjad olid seotud 79 sarnase juhtumiga.

10 Ehitusettevõtete riikliku assotsiatsiooni (AICCOPN) avaliku andmebaasi võrdlusnäitajad.

7. selgitus

Näited ebamõistlikult suurtest kuludest: Portugal (mandriosa)

Riiklikud ametiasutused on astmelisi istandusi kaitsvate kivipiirete ehitamisel maksimaalseks rahastamiskõlblikuks ühikuhinnaks kehtestanud 250 eurot kuupmeetri kohta. Riiklike ametiasutuste esitatud andmete kohaselt maksti toetusesaajatele keskmiselt 198 eurot kuupmeetri eest. Valdkonna sõltumatud võrdlusnäitajad, nagu ehitusettevõtete riikliku assotsiatsiooni võrdluskulud, näitavad, et sellist tüüpi tööde ühikuhind on 75 eurot kuupmeetri kohta.

Üksnes piirideks kasutatavate kivipiirete (mittetootlike investeeringute eriliik) suhtes kehtestatud rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiiri – 150 eurot kuupmeetri kohta – võib võrrelda sarnaste mittetootlike investeeringutega Itaalias (Apuulia), kus rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiir oli esimese projektikonkursi raames 74 eurot ja teise projektikonkursi raames 61 eurot kuupmeetri kohta. Ühendkuningriigis (Inglismaa) oli rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiir 75 eurot meetri kohta.

45

Taanis ei näinud kulude kontrollimise menetlused ette kõigi tõendavate dokumentide õigsuse kontrollimist. Toetusesaaja audiitori kinnitust keskkonna- ja õiguslike normide (sealhulgas hanke-eeskirjade) täitmise kohta peeti piisavaks. Samuti ei kontrollinud Taani ametiasutused kuni 2013. aasta lõpuni, kas toetusesaaja oli esitatud arved enne maksetaotluse esitamist tasunud. Kontrollikoda täheldas ka, et riiklikud ametiasutused ei kontrollinud, kas toetusesaajate maksetaotlused sisaldasid mahaarvatavat käibemaksu, mis ei ole rahastamiskõlblik. Seetõttu hüvitati kuuest kontrollikoja poolt Taanis läbi vaadatud mittetootlikust investeeringust ühe puhul mahaarvatav käibemaks, mis moodustas deklareeritud investeerimiskulude kogusummast 20%. Alates 2013. aasta lõpust kasutatakse uut kulude kontrollimise menetlust, kuid kontrollikoda ei leidnud uue menetluse rakendamise kohta tõendeid, nagu teenistuskorraldus või ametlik personaliteatis.

46

Ühendkuningriigis (Inglismaa) vaatas kontrollikoda asjakohastel juhtudel läbi hankedokumendid ja teenuslepingud, mis toetusesaajad ja kolmandad pooled olid 10 investeerimisprojekti juhtimiseks sõlminud. Kontrollikoda leidis juhtumeid, kus tegelikult kantud kulud olid suuremad kui väljapakutud alternatiivsete variantide kulud. Teisel juhul ei kasutatud pakkumuste analüüsimisel võrdlusnäitajaid, et maandada ülehinnatud pakkumuse esitajaga lepingu sõlmimise riski (vt ***8. selgitus***). Lisaks raskendab riiklike ametiasutuste kohapealsete külastuste vähene arv toetust saanud mittetootlike investeeringute tegelikkuse ja kuludele vastava tulu tagamist, eriti arvestades kõrgeid toetusmääru ja tõkestava teguri (nagu toetusesaajate suur finantsosalus) puudumist.

8. selgitus

Näited ebamõistlikult suurtest kuludest: Ühendkuningriik (Inglismaa)

Kümnest kohapeal külastatud projektist kolme hankedokumendid näitasid, et mittetootlike investeeringute kulud olid ebavajalikult kõrged, arvestades, et saadaval olid ka soodsamad alternatiivid. Näiteks võib tuua õhusildade kasutamise, puude eemaldamise ja ettevalmistavad mulla- ning taastustööd ühe ajaloolise struktuuri juures, mille väljavalitud pakkumuste kulud ületasid konkurentide oma vastavalt 65%, 139% ja 31%.

Kolme teise kohapeal külastatud projekti puhul olid edukaks osutunud pakkumused kõige madalamate kuludega. Kuna aga puudub võrdlusnäitajate süsteem pakkumuste kulude mõistlikkuse hindamiseks, ei ole kulude mõistlikkusega seotud risk maandatud, näiteks juhtudel, kus kõik mittetootliku investeeringu pakkumused on ülehinnatud.

47

Itaalia (Apuulia) puhul näitas audit, et kivipiirdeid puudutavate mittetootlike investeeringute kulud olid järjepidevalt rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiiriga samal tasemel. Ehkki kontrollikoda leidis üksnes viiteid selle kohta, et rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiir oli seatud kõrgele tasemele, on ilmne, et mittetootlike investeeringute projektide rakendamine erinevates tingimustes, sõltuvalt nende asukohast (mägine või tasane maa), ligipääsetavusest või maa seisukorrast, nõuab investeerimiskulude vähemalt osalist eristamist (vt ***9. selgitus***).

48

Lisaks ei sisaldanud kuuest Itaalias (Apuulia) külastatud mittetootlike investeeringute toetuse saajast nelja esitatud arved piisavalt teavet taastatud kivipiirete koguse ja tööde läbiviimise koha tõendamiseks. See tähendab, et riiklikud ametiasutused ei saanud veenduda kulude mõistlikkuses ega toetatud projektide tegelikkuses.

9. selgitus

Näited ebamõistlikult suurtest kuludest: Itaalia (Apuulia)

Kivipiirete toetuse tingimuste kohaselt võisid toetusesaajad osa töödega seotud kulude põhjendamiseks kasutada enda põllumajandusettevõtte tööjõudu. Tööde ülejäänud kulud pidid kandma välistöövõtjad ning kulude tõendamiseks tuli esitada arved. Lisaks sellele, et mittetootlike investeeringute kulud fikseeriti järjepidevalt rahastamiskõlblike kulude kõrgeimal võimalikul tasemel, puudus nõue kasutada välistöövõtjate valimiseks hankemenetlust.

Sellele, et kivipiirete rahastamiskõlblike kulude ühikuhinna ülempiir oli seatud kõrgele tasemele, viitab asjaolu, et 2011. aasta projektikonkursi rahastamiskõlbliku ühikuhinna ülempiir oli 23% madalam kui 2009. aasta projektikonkursi oma. Hoolimata sellest vähendamisest ületas nõudlus mittetootlike investeeringute toetuse järele olemasolevad rahalised vahendid.

Konkureerivate pakkumuste puudumine koos asjaoluga, et kulud fikseeriti järjepidevalt rahastamiskõlbliku ühikuhinna kõrge ülempiiriga samale tasemele, ohustab toetuse kulutõhusust.

Suuremal osal kontrollikoja auditeeritud mittetootlikest investeeringutest esines probleeme kulude mõistlikkusega

49

II lisas on toodud üksikasjad 28 kohapeal külastatud projekti kohta, samuti hinnangud selle kohta, kas projektid sisaldasid tootlikke komponente ja kas nende kulud olid mõistlikud. Seal on esitatud ka kontrollikoja üldhinnang projektide kulutõhususe kohta.

50

Nagu punktis 34 märgitud, olid 71% projektidest mõjusad, aidates kaasa põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud eesmärkide täitmisele. Kontrollikoda leidis neist projektidest 75% puhul aga viiteid ebamõistlikele kuludele. Kulude tõhususe ja mõistlikkuse koondanalüüs näitab, et kokkuvõttes aitas 28 auditeeritud mittetootlikust investeeringust ainult viis (18%) kulutõhusal viisil põllumajanduse keskkonnaeesmärkide saavutamisele kaasa. Investeerimiskulude mõistlikkuse probleemid ei pruugi piirduda üksnes valimisse kuulunud projektidega, sest tuvastatud juhtumid tulenevad punktides 41–48 kirjeldatud puudustest liikmesriikide kontrollisüsteemides.

Perioodil 2007–2013 mittetootlike investeeringute kulutõhusust mõjutanud puudused ei olnud perioodi 2014–2020 alguseks kõrvaldatud

51

Alates perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku jõustumisest peavad EAFRD vahendeid taotlevad liikmesriigid või piirkonnad esitama oma uued MAKid komisjonile heakskiidu saamiseks. See andis komisjonile ja liikmesriikidele ainukordse võimaluse parandada varasema perioodi puudusi mittetootlike investeeringute toetuse programmitöös, juhtimises, seires ja hindamises. See on veelgi olulisem kontekstis, kus liikmesriigid säilitavad toetuskõlblike investeeringute valiku või laiendavad seda[11].

52

Kontrollikoda hindas, millises ulatuses olid komisjon ja külastatud liikmesriigid kindlaks teinud ja parandanud aruande kahes eelmises osas kirjeldatud puudused, et suurendada uuel programmitöö perioodil mittetootlike investeeringute kulutõhusust. Hindamine põhines nelja auditeeritud MAKi[12], rakenduseeskirjade, suuniste ning juhtimis- ja kontrollimenetluste teabel, mis oli auditi ajal kättesaadav. Lisaks vaatas kontrollikoda üle komisjonipoolsest MAKide kavandite ülevaatamisest ajendatud suhtluse komisjoni ja nelja liikmesriigi vahel. Kontrollikoja kogutud tõendusmaterjal näitab, et enamiku tuvastatud puuduste suhtes ei ole veel parandusmeetmeid võetud (vt punktid 60–71).

11 Ühendkuningriigis (Inglismaa) on mittetootlike investeeringute toetus endiselt ühendatud uue meetmega 10 (põllumajanduse keskkonna- ja kliimatoetus), mis asendab varasemat meedet 214 (põllumajanduslik keskkonnatoetus), nagu ka Portugalis (mandriosa). Taanis antakse mittetootlike investeeringute toetust eelmise programmitöö perioodiga sarnastel tingimustel ja Itaalias (Apuulia) laiendatakse toetuse ulatust, et hõlmata võimaliku toetusesaajana avaliku sektori asutused ja kaasata uut tüüpi investeeringuid, nagu mitteeluhoonetest kiviehitised või traditsioonilised jalgrajad (Tratturi).

12 Taani, Portugali (mandriosa) ja Ühendkuningriigi (Inglismaa) puhul heakskiidetud MAK, Itaalia (Apuulia) puhul viimane kavand.

53
Üks parandusmeetmete põhjustest on see, et komisjoni ja liikmesriikide tegevus ei olnud piisav võimalike puuduste õigeaegseks kindlakstegemiseks. Eelkõige ei analüüsinud riiklikud ametiasutused piisavalt oma kontrollide käigus leitud eeskirjade eiramise põhjusi, et kava haldamist parandada.

54
Riiklike ametiasutuste tehtud kohapealsed kontrollid[13] näitasid sagedast eeskirjade eiramist. Portugalis (mandriosa) oli 50% riiklike ametiasutuste läbivaadatud projektidest eeskirjade eiramisest mõjutatud või oli mittetootlike investeeringute lõppkasutus ilmselgelt tootlik (st tootis tulu). Itaalias (Apuulia) esines eeskirjade eiramist 27% puhul riiklike ametiasutuste poolt läbi vaadatud mittetootlikest investeeringutest ja Ühendkuningriigis (Inglismaa) esines mittetootlike investeeringute toetuse eeskirjade rikkumist umbes 10%-l juhtudest. Kontrollikoda ei saanud andmeid Taani ametiasutuste tehtud kontrollide kohta[14].

55
Kui Taani välja arvata, kasutasid riiklikud ametiasutused eeskirjade eiramise kohta saadud teavet aga piiratult. Teavet kasutati peamiselt asjaomastele toetusesaajatele makstavate toetussummade vähendamiseks, kuid eeskirjade eiramise põhjuseid ei analüüsitud, et teha kindlaks kava juhtimise parandamist vajavad aspektid.

56
Komisjoni ülesanne on teha järelevalvet mittetootlike investeeringute nõuetekohase rakendamise üle liikmesriikides. Ülesande täitmiseks on oluline teha auditikülastusi, et välja selgitada puudused, mis mõjutavad juhtimismenetlusi (näiteks projektide valimist, kulude mõistlikkuse kontrolli, usaldusväärsete seireandmete koostamist jne) ja mida ei ole võimalik dokumentide läbivaatamisega avastada. Kontrollikoda leidis aga, et komisjoni auditid toimusid liiga hilja, aitamaks liikmesriikidel puudusi rakendusperioodi 2007–2013 jooksul kindlaks teha ja kõrvaldada. Lisaks ei olnud auditite tulemused ajal, mil komisjon perioodi 2014–2020 MAKid üle vaatas ja heaks kiitis, kättesaadavad üheski auditeeritud liikmesriigis, välja arvatud Itaalia (Apuulia)[15]. See tähendab, et komisjon ei saanud kasutada auditite lõpptulemusi, nõudmaks liikmesriikidelt uutes MAKides vajalike parandusmeetmete kajastamist, enne kui MAKid heaks kiidetakse. Kui komisjon on MAKi heaks kiitnud ja ELi vahendid liikmesriigile kättesaadavaks tehtud, on komisjonil keerulisem tagada, et liikmesriigid õigel ajal parandusmeetmeid võtaksid[16].

57
Tabelist 2 nähtub, et neljast auditeeritud liikmesriigist kolmes ei olnud audititulemused enne perioodi 2014–2020 uue MAKi heakskiitmist kättesaadavad.

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

14 Täiendavad andmed vigade liigi ja eeskirjade eiramise rahalise tähtsuse kohta ei olnud kättesaadavad, välja arvatud Itaalia (Apuulia) puhul, kus eeskirjade eiramise kõige sagedasem põhjus oli seotud taastatud piirete kuupmeetrite arvutamisega.

15 Itaalia puhul ei ole komisjoni talitused auditeerinud mittetootlike investeeringute elluviimist Apuulias. Küll aga hõlmas komisjoni audit mittetootlike investeeringute toetust Sitsiilias. 2015. aasta juuni seisuga ei olnud komisjon Apuulia MAKi heaks kiitnud.

16 2015. aasta mais olid komisjoni perioodi 2007–2013 auditite tulemused, mis käsitlevad Ühendkuningriiki (Inglismaa), Portugali (mandriosa) ja Itaaliat (Sitsiilia), ikka veel läbivaatamisel otsustusprotsessi raames, mis võib viia finantskorrektsioonide rakendamiseni asjaomastes liikmesriikides.

Tabel 2

Mittetootlikke investeeringuid käsitlevate komisjoni auditite ajastus ja perioodi 2014–2020 MAKide heakskiitmise kuupäevad

Liikmesriik	Komisjoni auditi tegemise aeg	Auditi seis	2014–2020 MAKi heakskiitmise aeg
Portugal (mandriosa)	Veebruar 2014	Pooleli	Detsember 2014
Ühendkuningriik (Inglismaa)	Juuni 2014	Pooleli	Veebruar 2015
Taani	Oktoober 2014	Pooleli	Detsember 2014

58
Ka seire ja hindamine peaksid võimaldama komisjonil ja liikmesriikidel probleeme kindlaks teha, kogemustest õppida ning seda kõike MAKi kavandi ettevalmistamisel ja ülevaatamisel kasutada. Nagu aga punktides 25–31 märgitud, saadi seire abil teavet üksnes kantud kulude, toetusesaajate arvu ja investeeringute kogumahu kohta. Vahehindamised ei andnud asjakohast teavet rakendamise ja tulemuslikkuse kohta. See tähendas lisatakistust mittetootlike investeeringute toetuse kulutõhusust mõjutavate puuduste õigeaegseks tuvastamiseks ja parandamiseks.

59
Järgmistes punktides on ära toodud kontrollikoja analüüs selle kohta, mil määral on komisjon ja külastatud liikmesriigid aruande kahes eelmises osas kirjeldatud puudused kõrvaldanud.

Tegevustasandil ei saavutatud alati täiendavust koostoime edendamiseks

60
Kontrollikoda leidis, et neljast auditeeritud liikmesriigist kahes (Taani ja Itaalia (Apuulia)) ei rakendatud mittetootlike investeeringute toetust koostoimes teiste toetuskavadega (vt punkt 20). Perioodil 2014–2020 kavatseb Taani, nagu ka Ühendkuningriik ja Portugal, teha mittetootlikke investeeringuid koostoimes teiste maaelu arengu meetmete ja/või keskkonnakavadega. Uue EAFRD määrusega on ette nähtud võimalus rakendada füüsilise vara investeeringuid puudutavaid integreeritud projekte, mille puhul üks ja sama toetusesaaja esitab tegevuse elluviimiseks vähemalt kahe erineva meetme või allmeetme raames ühe taotluse. Üksnes Taani MAKis viidatakse selgesõnaliselt võimalusele saada toetust integreeritud projektideks, mis seovad kolme tüüpi projektid (märgalade rajamine, madalike laiendamine ja looduslike veetaseme tingimuste taastamine Natura 2000 aladel) uue meetmega 10 – põllumajanduse keskkonna- ja kliimatoetus. Itaalia (Apuulia) viimases MAKi kavandis ei käsitleta mittetootlike investeeringute tegemist koostoimes teiste EAFRD meetmete või muude keskkonnakavadega.

61
Kontrollikoda märgib, et Portugalis (mandriosa) on uue meetme 10 (põllumajanduse keskkonna- ja kliimatoetus) raames ette nähtud toetus kivipiirete säilitamiseks põhiolemuselt sama, mis oli ette nähtud eelmisel programmitöö perioodil meetmega 214 – põllumajanduslik keskkonnatoetus. Kontrollikoda ei leidnud tõendeid sellest, et riiklikud ametiasutused oleksid käsitlenud toetuse kattuvuse probleemi kivipiirete säilitamiseks ja taastamiseks antava toetuse vahel (vt punkt 22).

Vähe asjakohaseid näitajaid ning andmeid tulemuste (välja arvatud sisendid ja väljundid) kohta

62
Kontrollikoda leidis, et nappis seirenäitajaid, mõõtmaks mittetootlike investeeringute tulemusi programmitöö perioodil 2007–2013. Seetõttu piirdus tulemuslikkuse alane teave toetust saanud põllumajandusettevõtete arvu ja eraldatud summadega, sest tulemusnäitajad ei olnud investeerimismeetme jaoks kohased (vt punktid 26–29). Lisaks täheldas kontrollikoda, et ükski külastatud liikmesriik ei olnud täiendanud ühiste näitajate kogumit riigi mittetootlikele investeeringutele omaste tulemusnäitajatega. Komisjon on üle vaadanud tulemusraamistiku, mis auditeeritud liikmesriigid oma MAKide kavandites välja on pakkunud. Kontrolliti, kas liikmesriigid täidavad perioodi 2014–2020 järelevalve- ja hindamissüsteemi[17] nõudeid. Eelkõige kontrolliti ülevaatamise käigus, kas MAKid sisaldavad ühiseid tausta-, tulemus- ja väljundinäitajaid ning usaldusväärseid eesmärke ja vahe-eesmärke seoses kavandatud eelarveeraldistega.

63
Ühiste näitajate uus kogum hõlmab aga näitajaid üksnes sihtvaldkondade tasandil, mis puudutab mitut meedet. See tähendab, et sarnaselt eelmisele perioodile puuduvad ühised näitajad, mille abil mõõta teatud meetme või allmeetmega saavutatud tulemusi. Kuna eelarveeraldised tehakse meetme või allmeetme tasandil, leiab kontrollikoda, et meetmete ja allmeetmete tulemuslikkuse mõõtmine on oluline, tegemaks kindlaks probleemide põhjused ja võtmaks tõhusalt parandusmeetmeid. See on keeruline, kui tulemusi hinnatakse üksnes sihtvaldkondade tasandil. Näiteks kui teatud sihtvaldkonna eesmärke ei täideta, on keeruline kindlaks teha, milliste meetmete või allmeetmete tulemused jäävad teistest maha või millised neist aitavad seatud eesmärkide saavutamisele kõige rohkem kaasa. ***10. selgituses*** kirjeldatakse allmeetme 4.4 – mittetootlikud investeeringud – suhtes rakendatavat seireraamistikku. Sellest nähtub, et mittetootlike investeeringute tulemuste kohta teavet ei koostata.

64
Auditeeritud liikmesriikide koostatud perioodi 2014–2020 uued MAKid ei näe ette ühtki täiendavat näitajat seoses mittetootlike investeeringute toetusega.

17 Ühist järelevalve- ja hindamissüsteemi käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (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) artiklis 67 ja arendatakse edasi komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 808/2014.

10. selgitus

Meetme 4.4 (mittetootlikud investeeringud) suhtes rakendatav seireraamistik

Mittetootlikke investeeringuid saab potentsiaalselt kasutada vähemalt kolmes sihtvaldkonnas, mis on seotud ökosüsteemide taastamist, säilitamist ja tõhustamist käsitleva maaelu arengu esmatähtsa eesmärgiga:

- 4 a) bioloogiline mitmekesisus, sealhulgas Natura 2000 aladel, looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel, ning suure loodusliku väärtusega põllumajandus ja Euroopa maastike seisund;
- 4 b) veemajandus, sealhulgas väetiste ja pestitsiidide kasutamine;
- 4 c) mullaerosiooni tõkestamine ja mulla majandamise parandamine.

Lisaks mittetootlikele investeeringutele võib nimetatud sihtvaldkondades kasutada järgmisi meetmeid: meede 1: teadmussiire ja teavitus; meede 2: nõuandeteenused; meede 10: põllumajanduse keskkonna- ja kliimatoetus; meede 11: mahepõllumajandus; meede 12: Natura 2000 ja vee raamdirektiivi kohased toetused ning meede 13: looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega alade toetused.

Ühiseid tulemusnäitajaid rakendatakse aga üksnes sihtvaldkondade tasandil:

- sihtvaldkonna 4 a) tulemusnäitajad: R6 – sellise metsa või metsa all oleva maa osakaal, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse bioloogilist mitmekesisust; ja R7 – sellise põllumajandusmaa osakaal, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse bioloogilist mitmekesisust ja/või maastikke;
- sihtvaldkonna 4 b) tulemusnäitajad: R8 – sellise põllumajandusmaa osakaal, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse veemajanduse parandamist; ja R9 – sellise metsamaa osakaal, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse veemajanduse parandamist;
- sihtvaldkonna 4 c) tulemusnäitajad: R10 – sellise põllumajandusmaa osakaal, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse mulla majandamise parandamist ja/või mullaerosiooni tõkestamist; ja R11 – sellise metsamaa osakaal, mida hõlmavad majandamislepingud, millega toetatakse mulla majandamise parandamist ja/või mullaerosiooni tõkestamist.

Mittetootlikele investeeringutele iseloomulikud ühised näitajad on väljundinäitajad, mis mõõdavad toetatud projektide arvu, sest kogukulusid ja avaliku sektori kogukulusid rakendatakse meetme tasandil (sh allmeetmed 4.1 kuni 4.4).

Mittetootlikke investeeringuid puudutav tulemusalane teave on seetõttu väga piiratud.

Valikumenetluste puudused

65
Kontrollikoda tuvastas puudusi, mis mõjutasid mittetootlike investeeringute projektide valiku läbipaistvust ja taotlejatepoolse keskse tähtsusega valikukriteeriumide täitmise kontrollimist (vt punkt 24). Komisjonil on vähe võimalusi selliste probleemide lahendamiseks MAKide heakskiitmisprotsessi käigus, sest üksikasjalikud valikumenetlused sätestatakse kava rakendamist reguleerivates riiklikes eeskirjades, tavaliselt pärast MAKide heakskiitmist. Komisjon on siiski palunud liikmesriikidel kasutada MAKides asjakohaseid valikukriteeriume ja rakendada projektitaotluste valimisel miinimumlävendeid. Kontrollikoda on seda varasemates eriaruannetes mitmel korral soovitanud. Komisjon saab liikmesriikidepoolse valikumenetluste õige rakendamise üle järelevalvet teha ka oma auditite kaudu.

66
Mis puudutab auditeeritud liikmesriike, siis ainult Ühendkuningriigi (Inglismaa) MAKis viidatakse selgesõnaliselt projektivaliku suhtes kehtivatele põhimõtetele. Esitatud teabe põhjal võib oletada, et ***3. selgituses*** kirjeldatud probleemidega hakatakse tegelema: määratletakse selgelt vastuvõtmis- ja tagasilükkamiskriteeriumid, tagatakse ülesannete lahusus ning kasutatakse punktisüsteemi, mis sisaldab miinimumlävendit, mille täitnud taotlused saavad eelistuse. Teised auditeeritud liikmesriigid viitavad valikukriteeriumidele, mis määratakse kindlaks järgmises etapis. Auditi toimumise ajaks ei olnud selliseid kriteeriume aga veel välja töötatud.

Toetuse määra ei kohandatud vastavalt investeeringute tulutootvatele omadustele

67
Kontrollikoda leidis kõigis külastatud liikmesriikides mittetootlikke investeeringuid, mille tulutootvaid omadusi ei olnud kõrge toetusmäära vähendamiseks arvesse võetud (vt punktid 35–41). Uues EAFRD määruses on mittetootlike investeeringute maksimaalseks toetusmääraks ette nähtud 100%. MAKide kavandite ülevaatamisel kontrollis komisjon, kas liikmesriikide kavandatud toetusmäärad vastavad määruses sätestatud maksimaalsetele toetusmääradele. Kontrollikoda ei leidnud tõendeid selle kohta, et komisjon oleks nõudnud liikmesriikidelt mittetootlike investeeringute toetusmäära vähendamist vastavalt projektide tulutootvatele omadustele.

68
Auditeeritud liikmesriikide (välja arvatud Taani) uutes MAKides on mittetootlike investeeringute toetusmäärad diferentseeritumad, mis võimaldab riiklikel ametiasutustel kohandada toetuse määra vastavalt investeeringute tulutootvatele omadustele. Kokkuvõttes on tegu siiski väikese edusammuga, sest üksnes Ühendkuningriik (Inglismaa) määrab igale mittetootliku investeeringu liigile toetusmäära selle tulutootlike omaduste põhjal, mida võib pidada heaks tavaks. Ühendkuningriik (Inglismaa) peab ülevaatlikku nimekirja kapitalitöödest, mille toetuse määr on vahemikus 10–100%, olenevalt kapitalitöö liigi mittetootlikest omadustest. Tuleb siiski märkida, et kontrollikoda leidis sellise diferentseerimise korrektses rakendamises perioodil 2007–2013 probleeme.

Ebamõistlikud või ebapiisavalt põhjendatud kulud

69
Lisaks üldsõnalistele avaldustele, milles liikmesriigid väljendavad oma kavatsust kasutada võrdluskulusid ja võrrelda erinevaid pakkumusi, leidis kontrollikoda näiteid konkreetsetest edusammudest kulude mõistlikkuse kontrollimisel kahes liikmesriigis (Ühendkuningriigis (Inglismaa) ja Portugalis (mandriosa)).

70
Ühendkuningriigis (Inglismaa) peavad toetusesaajad esitama kavandatava tegevuse täpse kirjelduse, pakkumuse esitamise ettepaneku, vähemalt kolm kirjalikku pakkumishinda, kõikide pakkumuste hinnangu ning põhjenduse eelistatud pakkuja valimise kohta, viidates varem kindlaks määratud ja dokumenteeritud kulutasuvuse kriteeriumidele. Portugalis (mandriosa) kinnitatakse võrdluskulud valdkonna sõltumatute võrdlusnäitajate alusel. Ka Taani väljendas kavatsust kasutada märgalade rajamise projektide eri etappides võrdluskulusid. Et aga neid kulusid ei olnud auditi toimumise ajaks kindlaks määratud, ei saanud kontrollikoda hinnata võrdluskulude kindlaksmääramiseks kasutatavate võrdlusnäitajate asjakohasust.

Muud rahastamiskõlblikkuse küsimused

71
Kontrollikoda leidis, et Taanis planeeritakse rahastamiskõlblike mittetootlike investeeringute teostatavusuuringute (vt ***3. selgitus***) tegemist kõigi riikliku tasandi sekkumisliikide raames. Uues EAFRD määruses on selgesõnaliselt sätestatud, et teostatavusuuringud on rahastamiskõlblikud isegi juhul, kui nende tulemuste põhjal investeerimiskulusid ei kanta[18]. Sellest hoolimata leiab kontrollikoda, et teostatavusuuringutele automaatselt mittetootlike investeeringute toetuse andmine on vastuolus säästlikkuse põhimõttega, eriti arvestades, et eelmisel perioodil ei tehtud paljude positiivsete järeldustega teostatavusuuringute põhjal mingeid investeeringuid. Lisaks võib teostatavusuuringute laialdane kasutamine kontrollikoja hinnangul kaasa tuua riski, et ka üldkulud, nagu konsultatsiooni- või erialase nõustamise tasud, kantakse teostatavusuuringute kuludesse, eirates seeläbi rahastamiskõlblikkuse nõuet, mille kohaselt peavad sellised üldkulud olema seotud reaalsete investeerimiskuludega.

18 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 45.

Järeldused ja soovitused

72
Osana ELi maaelu arengu poliitikast võivad liikmesriigid kasutada ELi eelarvet toetuste eraldamiseks mittetootlike investeeringute kulude katmiseks. Mittetootlik investeering on investeering, mis ei tooda selle tegijale olulist majanduslikku tulu, kuid aitab kaasa põllumajandusmaa säästvale kasutamisele. Eelkõige aitavad mittetootlikud investeeringud täita põllumajanduse keskkonnapoliitika eesmärke või muude kavade raames võetavaid kohustusi või suurendada kaitsealade keskkonnaväärtust. Sellist tüüpi investeeringute suhtes rakendavad liikmesriigid nende mittetootliku iseloomu tõttu avaliku toetuse määra, mis on kõrgem kui tootlike investeeringute toetuse määr, kattes sageli 100% investeeringute kogukuludest.

73
Auditis tõstatati küsimus: kas mittetootlikud investeeringud on põllumajandusmaa säästvale kasutamisele kulutõhusalt kaasa aidanud? Kontrollikoja üldise järelduse kohaselt on mittetootlike investeeringute toetus põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud eesmärkide saavutamisele kaasa aidanud, kuid mitte kulutõhusal viisil.

74
Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid suunasid mittetootlike investeeringute toetuse sellistele investeeringuliikidele, millel oli potentsiaali põllumajanduse keskkonnavajaduste mõjusaks täitmiseks. Seda kinnitas kontrollikoja valim kontrollikoja külastatud projektidest, millest 71% käsitles liikmesriikide määratletud põllumajanduse keskkonnavajadusi ja -eesmärke, eelkõige maastiku- ja bioloogilise mitmekesisuse kaitset. Mittetootlikud investeeringud ei täitnud aga alati oma täiendavat rolli muude põllumajanduse keskkonnakavade erieesmärkide täitmisele kaasaaitamisel. Tihti ei viidud mittetootlikke investeeringuid ellu koostoimes teiste toetuskavadega ja toetust anti toetusesaajatele, kes ei olnud võtnud mingit põllumajanduse keskkonnakohustust ega osalenud teistes keskkonna toetusprogrammides. Kontrollikoja hinnangul vähendas see mittetootlike investeeringute võimalikku keskkonnamõju (punktid 19–23 ja 32–34).

1. soovitus. Täiendavus ja koostoime teiste toetuskavadega

a) Tugevama koostoime saavutamiseks põllumajanduse keskkonnaeesmärkide täitmisel tuleb mittetootlike investeeringute täiendavat rolli maksimaalselt ära kasutada. Selleks peaks komisjon liikmesriike julgustama rakendama mittetootlikke investeeringuid suuremas koostoimes teiste maaelu arengu meetmete ja/või keskkonnakavadega. Täpsemalt peaks komisjon alates 2017. aastast kontrollima mittetootlike investeeringute rakendamist asjaomaste liikmesriikide iga-aastaste rakendamisaruannete põhjal, mis peaksid sisaldama ka nende mittetootlike investeeringute projektide arvu ja osakaalu esitamist, mida on rakendatud koostoimes teiste maaelu arengu meetmete või keskkonnaalaste toetuskavadega (kaasa arvatud integreeritud projektid).

b) Liikmesriigid peaksid lisama oma hindamiskavasse hinnangu selle kohta, mil määral rakendatakse mittetootlikke investeeringuid koostoimes teiste maaelu arengu meetmete või keskkonnakavadega.

75

Toetuse üldist mõjusust vähendasid liikmesriikide valikumenetlustes esinenud puudused. Viimaste tõttu rahastasid liikmesriigid investeeringuid, mis ei vastanud ELi rahastamise kriteeriumidele ega aidanud kaasa toetuskava eesmärkide saavutamisele, või valisid välja projektitaotlused ilma nõuetekohaselt kontrollimata, kas taotlused vastavad määrava tähtsusega valikukriteeriumidele. Lisaks kasutas mõni liikmesriik valikumenetlusi, mis ei olnud täiesti läbipaistvad (punkt 24).

2. soovitus. Mittetootlike investeeringute projektitaotluste valimine

a) Liikmesriigid peaksid tagama valikumenetluste läbipaistvuse ja mõjusa rakendamise. Eelkõige peaksid liikmesriigid avalikustama kõik mittetootlike investeeringute valimisel ja järjestamisel kasutatud kriteeriumid ning kontrollima kriteeriumide täitmist. Samuti peaksid liikmesriigid tagama taotluste edastamises ja valimises osalevate organisatsioonide ja üksikisikute ülesannete piisava lahususe.

b) Uue programmitöö perioodi raames peaks komisjon esitama liikmesriikidele valikukriteeriume käsitlevad suunised, võttes nõuetekohaselt arvesse kriteeriumide läbipaistvust ja veendudes selles, et liikmesriigid rakendavad projektide valimisel asjakohaseid menetlusi.

76

Auditiga selgus, et nii komisjonil kui ka liikmesriikidel puudus asjakohane teave mittetootlike investeeringute otseste tulemuste kohta. Puudusid tulemusalased põhiandmed, nagu taastatud traditsiooniliste struktuuride või maastikuelementide arv või mittetootlike investeeringute panus bioloogilise mitmekesisuse kaitses. Selleks on mitu põhjust. Esiteks ei määratlenud liikmesriigid programmitöö etapis võrdlusnäitajaid, mis oleksid võimaldanud ressursside eraldamist ja edusammude hindamist kindlal alusel. Teiseks hõlmasid tulemusandmete liikmesriikide ja ELi tasandil kogumiseks kasutatavad järelevalvenäitajad üksnes sisendi- ja väljundiandmeid, nagu kulude summa, toetust saavate põllumajandusettevõtete arv ning investeeringute kogumaht.

77

Kindlate tulemusnäitajate puudumise tõttu ühendas osa liikmesriike mittetootlike investeeringute ja teiste keskkonnakavade tulemuslikkuse hindamise, tuginedes lootusrikkale oletusele, et viimase teatud tüüpi tulemused tähendavad automaatselt ka mittetootlike investeeringute samasuunalisi tulemusi, hoolimata mittetootlike investeeringute toetuse tulemusi käsitleva objektiivse teabe vähesusest (vt punktid 25–31).

3. soovitus. Seire ja hindamine

a) Komisjon peaks tagama, et mittetootlike investeeringute panust ELi põllumajanduse keskkonnaeesmärkide saavutamisse kontrollitakse või vähemalt hinnatakse põhjalikumalt programmitöö perioodi 2014–2020 hindamiste raames. Selleks peaks komisjon nõustama märkimisväärset mittetootlike investeeringute toetust saavaid liikmesriike spetsiaalsete tulemusnäitajate kehtestamisel kõige sagedamini rahastatavate mittetootlike investeeringu liikide suhtes.

b) Liikmesriigid peaksid näitajatest alates 2016. aasta juunist oma iga-aastastes rakendamisaruannetes aru andma. Liikmesriigid peaksid lisama oma hindamiskavasse hinnangu mittetootlike investeeringute tulemuste kohta.

78

Ehkki enamik kontrollikoja külastatud projekte aitas liikmesriikide põllumajanduse keskkonnavajaduste ja -eesmärkide täitmisele kaasa, on kulutõhususe seisukohalt oluline, et toetatud mittetootlike investeeringute kulud oleksid mõistlikud ja põhjendatud. Veelgi enam tuleb seda arvestada avaliku sektori kõrge toetusmäära tõttu (kuni 100%), mis võib vähendada toetusesaajate motiveeritust oma kulusid piirata. Kontrollikoda leidis neist projektidest 75% puhul aga selgeid viiteid ebamõistlikele kuludele. Seetõttu osutus 28 auditeeritud projektist kulutõhusaks ainult viis (18%).

79

Mittetootlike investeeringute kulude mõistlikkusega seotud puudused ei piirdu üksnes valimisse kuulunud projektidega, sest konkreetsed tuvastatud juhud tulenevad puudustest liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemides. Näiteks hüvitati investeerimiskulusid ühikukulude alusel, mis olid tunduvalt suuremad kui tegelik turuhind, ei kontrollitud nõuetekohaselt deklareeritud kulude tegelikkust või võeti investeeringu tegemiseks vastu kõige kallim pakkumus, nõudmata toetusesaajatelt põhjendust või võrdlemata pakkumuse kulusid võrdlusnäitajatega.

80

Lisaks leiti auditi käigus kõigis auditeeritud liikmesriikides mitu juhtumit, kus ilmsete tulutootvate omadustega mittetootlikud investeeringud said toetust kõrgeima seda tüüpi investeeringutele kehtestatud määra alusel, mis tähendas, et enamikul juhtudel rahastati neid täies mahus avaliku sektori vahenditest. Kontrollikoja hinnangul tulenes sellest, et liikmesriigid ei võtnud tulutootvaid aspekte arvesse, vähendamaks kõrget toetusmäära, vastavate investeerimiskulude hüvitamine liiga suures mahus. Kui maha arvata investeeringutega toetusesaajatele toodetud tulu, võiks kõnealuste kulude summa olla väiksem kui eraldatud toetussumma (vt punktid 35–50).

4. soovitus. Toetuse osatähtsus ja kulude mõistlikkus

a) Liikmesriigid peaksid nii ruttu kui võimalik kindlaks määrama asjakohased kriteeriumid, mille abil välja selgitada kõige kõrgema määra alusel toetust saavate mittetootlike investeeringute tulutootvad tunnused. Kriteeriumid peaksid käsitlema näiteks majanduslikku kasu, põllumajanduslikku kasu, mittetootliku investeeringu tegemise soodustamiseks vajaliku finantstoetuse määra ja samas geograafilises piirkonnas tootlike investeeringute suhtes kohaldatavat toetuse baasmäära. Hindamise põhjal peaksid liikmesriigid toetuse intensiivsust reguleerima.

b) Samuti peaks komisjon andma täiendavaid juhiseid kriteeriumide kindlaksmääramise kohta ja järelevalvekomitee kaudu nende kohaldamist edendama.

c) Liikmesriigid peaksid viivitamata rakendama menetlusi selle tagamiseks, et toetust saanud mittetootlike investeeringute kulud ei ületaks sarnast tüüpi kaupade, teenuste või ehitustööde turuhinda. Täpsemalt peaksid liikmesriigid kehtestama sobivad võrdlusnäitajad ja/või võrdluskulud, millega mittetootlike investeeringute kulusid riikide halduskontrollide käigus süstemaatiliselt võrreldakse. Kontrollide raames tuleb tõendite põhjal kindlaks teha, kas toetusesaajad on deklareeritud kulud reaalselt kandnud.

d) Komisjon peaks toetuma teabele, mille liikmesriigid on meetmete kontrollitavuse ja tõendatavuse kohta perioodi 2014–2020 MAKide heakskiitmiseks esitanud, tagamaks, et liikmesriigid kehtestavad asjakohased menetlused kulude mõistlikkuse kindlakstegemiseks ja rakendavad neid.

e) Komisjon peaks oma mitmeaastase auditiplaani kontekstis kindlaks tegema, kas liikmesriigid rakendavad mõjusalt kulude mõistlikkuse tagamiseks ettenähtud kontrolli.

81

EAFRD jätkab toetuse andmist mittetootlikele investeeringutele programmitöö perioodil 2014–2020, kuid komisjon ja liikmesriigid ei ole veel kõrvaldanud enamikku kontrollikoja tuvastatud puudustest. See tuleneb peamiselt asjaolust, et nende tegevus ei olnud piisav puuduste õigeaegseks avastamiseks, mis oleks võimaldanud vajalike parandusmeetmete võtmist enne uue perioodi algust. Ühest küljest ei analüüsinud liikmesriigid nende endi kontrollimehhanismidega avastatud eeskirjade eiramise põhjuseid, et kava haldamist parandada. Teisest küljest toimusid komisjoni auditid liiga hilja, aitamaks liikmesriikidel juhtimispuudusi rakendusperioodi 2007–2013 jooksul kindlaks teha ja kõrvaldada (vt punktid 51–71).

5. soovitus. Juhtimispuuduste kindlakstegemine

a) Liikmesriigid peaksid enne perioodi 2014–2020 esimeste kohapealsete kontrollide tegemist kindlaks määrama meetodi kontrollide käigus leitud vigade õigeaegseks koondamiseks ja põhjuste analüüsiks. Analüüsi tulemusi tuleks võimaluse korral kasutada mittetootlike investeeringute toetuskava juhtimis- ja kontrollisüsteemide parandamiseks. Liikmesriigid peaksid parandustest alates 2016. aasta juunist oma iga-aastastes rakendamisaruannetes aru andma.

b) Tulevaste auditite planeerimisel peaks komisjon nõuetekohaselt arvesse võtma kontrollikoja poolt kulude valdkonnas tuvastatud puuduste ulatust, olenemata nende piiratud rahalisest tähtsusest.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Augustyn KUBIK, võttis käesoleva aruande vastu 11. novembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

I lisa

Põllumajanduses mittetootlikeks investeeringuteks antavat toetust hõlmava EAFRD meetme põhijooned

	Programmitöö periood 2007–2013	Programmitöö periood 2014–2020
Nimetus/ tegevused	Meede 216: mittetootlike investeeringute toetus. Investeeringud, mis ei suurenda oluliselt põllumajandusettevõtte väärtust ega kasumlikkust.	Meede 4.4: põllumajanduse keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisega seotud mittetootlike investeeringute toetus. Investeeringud, mis ei suurenda oluliselt põllumajandusettevõtte väärtust ega kasumlikkust.
Põhjendus	Toetust tuleb anda mittetootlikele investeeringutele, mis on vajalikud: – põllumajanduse keskkonnatoetuskavade raames võetud kohustuste täitmiseks; – muude põllumajanduse keskkonnaeesmärkide täitmiseks; – Natura 2000 ala või muude kõrge loodusliku väärtusega alade üldkasutusväärtuse suurendamiseks põllumajandusettevõttes.	Toetust tuleb anda mittetootlikele investeeringutele, mis on seotud põllumajanduse keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisega, nagu: – liikide ja elupaikade bioloogilise mitmekesisuse kaitsestaatuse saavutamine; – Natura 2000 ala või muude kõrge loodusliku väärtusega süsteemide üldkasutusväärtuse suurendamine liikmesriikides.
Toetusesaajad	– Põllumajandusettevõtjad ja/või maa valdajad.	– Põllumajandusettevõtjad ja/või maa valdajad.
Tegevuse liik	– Maakasutuse muutmine; – märgalade taastamine; – põllumajandusmaa muutmine sooks; – biotoopide/kasvukohtade loomine/haldamine; – suure väärtusega mitmeaastaste taimede hooldamine.	– Kapitalitööd põllumajandusliku keskkonna- ja kliimakohustuse raames; – tarastamine ja muud säilitamise hõlbustamiseks vajalikud tööd; – märgalade ja rabade taastamine; – maastike ja maastikuelementide taastamine; – kivipiirded.

Liikmesriik	Kirjeldus	Heakskiidetud EAFRD toetus (eurodes)	Täiendavus[1]		Mittetootlik investeering[2]	Toetuse määr (%)	Keskkonnaeesmärk[3]		Rahastamiskõlblikkus[4]	Kulude mõistlikkus[5]	Üldine kulutõhusus[6]
			Koostoime	Üldine			Kavandatud	Käsitletud			
DK[7]	Istandikud	107 786		J	Osaliselt	60	Maastiku ja biotoobi parandamine	J	J	E	E
DK	Loomade karjatamine	29 132		J	Osaliselt	75	Maastiku ja biotoobi parandamine	J	Osaliselt	E	E
DK	Märgala	2 089 870		J	J	100	Veekeskkonna kaitse/ parandamine	E	Osaliselt	E	E
DK	Märgalade esialgne uuring	48 523		J	E	100	Veekeskkonna kaitse/ parandamine	E	E	E	E
DK	Hekid	6 926		J	Osaliselt	60	Maastiku ja biotoobi parandamine	J	J	E	E
DK	Loomade karjatamine	43 529		J	Osaliselt	75	Maastiku ja biotoobi parandamine	J	J	E	E
IT	Kivipiirded	251 245		J	Osaliselt	100	Maastik	E	E	E	E
IT	Kivipiirded	975 328		J	Osaliselt	100	Maastik	J	J	E	E
IT	Kivipiirded	208 760		J	Osaliselt	100	Maastik	J	J	E	E
IT	Kivipiirded	200 397		J	Osaliselt	100	Maastik	J	Osaliselt	E	E
IT	Märgalad	35 759		J	E	100	Bioloogiline mitmekesisus, maastik	E	E	E	E
IT	Märgalad	492 196		J	J	100	Bioloogiline mitmekesisus, maastik	E	E	J	E
UK[8]	Rippsild	407 408[9]	J		J	99	Maastik	J	Osaliselt	E	E
UK	Juurdepääs – märgalad	264 576	J		J	99	Avalik juurdepääs ja looduskeskkonna kaitse	J	J	J	J
UK	Culm Grasslands	294 845	J		Osaliselt	95	Bioloogiline mitmekesisus, looduskeskkonna kaitse	E	E	E	E
UK	Kivimüür, puude istutamine	166 883	J		Osaliselt	65	Bioloogiline mitmekesisus, maastik	J	J	J	J
UK	Madalike kõrgrabad	1 027 307	J		J	100	Bioloogiline mitmekesisus, looduskeskkonna kaitse	J	Osaliselt	E	E
UK	Turbaala	1 710 408	J		Osaliselt	100	Bioloogiline mitmekesisus ja loodusvarade kaitse	J	J	E	E

Liikmesriik	Kirjeldus	Heakskiidetud EAFRD toetus (eurodes)	Täiendavus[1]		Mittetootlik investeering[2]	Toetuse määr (%)	Keskkonnaeesmärk[3]		Rahastamiskõlblikkus[4]	Kulude mõistlikkus[5]	Üldine kulutõhusus[6]
			Koostoime	Üldine			Kavandatud	Käsitletud			
UK	Turbaala	1 153 002	J		J	100	Bioloogiline mitmekesisus ja loodusvarade kaitse	J	J	J	J
UK	Kivimüür	159 183	J		Osaliselt	68	Maastik	J	J	J	J
UK	Turbaala	622 402	J		Osaliselt	89	Bioloogiline mitmekesisus ja loodusvarade kaitse	J	J	J	J
UK	Ajaloolised hooned	284 775	J		E	93	Maastik	E	E	E	E
PT	Traditsioonilised struktuurid	21 721	J		E	100	Maastik	E	E	E	E
PT	Kivipiirded	59 500	J		Osaliselt	100	Maastik	J	J	E	E
PT	Kivipiirded	59 500	J		Osaliselt	100	Maastik	J	Osaliselt	E	E
PT	Kivipiirded	59 500	J		Osaliselt	100	Maastik	J	Osaliselt	E	E
PT	Kivipiirded	59 479	J		Osaliselt	100	Maastik	J	Osaliselt	E	E
PT	Traditsioonilised struktuurid	25 876	J		J	100	Maastik	J	Osaliselt	E	E

1 Täiendavus: mittetootlike investeeringute koostoimet hinnati selle järgi, kas nende toetus täiendas teiste maaelu arengu meetmete ja/või keskkonnakavade toetust. Üldine täiendavus viitab neile projektidele, mida ei rakendatud teiste kavadega koostoimes, kuid mis jagasid nendega samu üldeesmärke.

2 Mittetootlike investeeringute projektide tulutootvate komponentide tähtsuse hindamine: kui puudusid viited sellele, et investeering tootis ja/või sisaldas olulisi tulutootvaid komponente, loeti investeering *mittetootlikuks*. Kui tulutootvad osad ei olnud märkimisväärsed, kuid eraldatud toetuse kõrget määra arvestades oleks kontrollikoja hinnangul tulnud neid toetusmäära vähendamiseks arvesse võtta, loeti investeering *osaliselt tootlikuks*. Investeeringud, mis selgelt mõjutasid toetusesaaja peamist äri- või tootmistegevust, loeti „märkimisväärse" tulutootva komponendiga investeeringuteks.

3 Selle hindamine, kas mittetootliku investeeringu projekt aitas kavandatud keskkonnaeesmärgi/-eesmärkide täitmisele kaasa (J/E). Rahastamiskõlbmatuks hinnatud mittetootlike investeeringute puhul leiab kontrollikoda, et sellist tüüpi mittetootliku investeeringu projekt ei aita meetme eesmärkide täitmisele kaasa.

4 Mittetootlike investeeringute projektide rahastamiskõlblikkuse hindamine nende iseloomu ja kulude seisukohast (J/E/Osaliselt). „Osaliselt" viitab rahastamiskõlbmatute kulude olemasolule, mis ei mõjuta mittetootliku investeeringu projekti tervikuna.

5 Mittetootlike investeeringute projektide kulude mõistlikkuse hindamine (J/E). Selles võetakse arvesse asjakohaste hankemenetluste olemasolu ja/või mõistlike võrdluskulude kasutamist ning seda, kas toetuse suur intensiivsus lähtus projekti tulutootvatest omadustest.

6 Kulutõhusus (J/E): mittetootlikud investeeringud loetakse kulutõhusaks, kui need täidavad kahte järgmist kriteeriumi: i) on mõjusad, st rahastamiskõlblikud, täidavad mõnd põllumajanduse keskkonnavajadust ja/või aitavad kaasa liikmesriigi MAKis seatud põllumajanduse keskkonnaeesmärgi saavutamisele; ii) puuduvad tõendid sellest, et sama investeeringu oleks saanud teha väiksemate kuludega (st investeerimiskulud on mõistlikud). Kui mõjusaid investeeringuid oleks saanud teha väiksemate kuludega, ei saavutata kuludele vastavat tulu, sest eesmärgid ja/või tulemused oleks saavutatud madalama hinnaga.

7 Taani projektide puhul Taani kroonides esitatud summad arvestati eurodesse ümber kursiga 0,13 eurot = 1 DKK.

8 Ühendkuningriigi projektide puhul naelsterlingites esitatud summad arvestati eurodesse ümber kursiga 1,18 eurot = 1 GBP.

9 Ülevaadatud toetusi käsitlevatest dokumentidest ei selgu Ühendkuningriigis rahastatud projektide individuaalsete EAFRD toetusmaksete suurus. Seetõttu kasutas kontrollikoda alates 2007. aastast kuni 2015. aasta maini Ühendkuningriigis meetme 216 projektide suhtes rakendatud keskmist kaasrahastamise määra, mis oli 74%. Määra kasutati projektide EAFRD toetussummade väljaarvutamiseks.

III lisa

Vajaduste, eesmärkide ja mittetootlike investeeringute kokkuvõte liikmesriikide kaupa

Liikmesriik	Määratletud vajadused ja eesmärgid	Mittetootlike investeeringute liikide kirjeldus
Ühendkuningriik (Inglismaa)	– Looduskeskkonna säilitamine; – loodusvarade kaitse; – põllumajandusmeetodite kohandamine; – maastiku kvaliteedi ja eripära säilitamine; – üldsuse juurdepääsu ja teadlikkuse edendamine.	– Traditsioonilised piirid; – tarastamine koos säilitustöödega; – puude istutamine ja hooldamine; – rabade ja märgalade taastamine; – võserike ja sõnajalgade tõrje; – nõmmede ja liigirikka rohumaa taastamine; – maastike ja maastikuelementide taastamine; – struktuurid eriliikide jaoks; – põllumajandusettevõtte juurdepääsuteede muutmine.
Portugal (mandriosa)	– Maastiku kvaliteedi ja eripära säilitamine; – põllumajandussüsteemide ökoloogilise struktuuri säilitamine, et kaitsta suure loodusväärtusega alasid; – eripäraste elupaikade säilitamine.	– Kivipiirded; – traditsioonilised struktuurid; – veekoguäärsete alade kaitse; – tarastamine (kaitseks metsloomade eest); – traditsioonilised piirid; – veemajandusstruktuurid.
Taani	– Looduskeskkonna säilitamine; – loodusvarade kaitse; – põllumajandusmeetodite kohandamine; – maastiku kvaliteedi ja eripära säilitamine; – üldsuse juurdepääsu ja teadlikkuse edendamine.	– Maastiku- ja kultuurielementide säilitamine; – maastikku ja biotoope parandava taimestiku rajamine; – tammide taastamine; – tegevused, mis soodustavad maapiirkondade looduspärandi jätkusuutlikku kasutamist ja sellele juurdepääsu; – püsimärgalade rajamine; – põllumajandusmaa perioodiline ja korduv üleujutamine; – võserike tõrje ja tarastamine; – hüdroloogiliste tingimuste taastamine; – põllumajandusmaa muutmine püsirohumaaks.
Itaalia (Apuulia)	– Bioloogilise mitmekesisuse säilitamine; – kõrge loodusväärtusega agrometsandussüsteemide kaitse ja levitamine; – maastikukaitse.	– Kivipiirded; – väikesed tehismärgalad; – toimingud märgaladel, nagu loodusvaatlustornide ja jalgteede rajamine; – hekkide istutamisega seotud toimingud.

Komisjoni vastus

Kommenteeritud kokkuvõte

I
Mittetootlikud investeeringud ei tohiks asjaosalistele toota olulist majanduslikku tulu. See ei tähenda, et nende puhul ei võiks oodata ega aktsepteerida üldse mingit majanduslikku tulu. Enamikul investeeringutel on alati olemas teatav tulukomponent, isegi kui investeering on puhtalt mittetootliku olemusega, näiteks olukorras, kus rajatakse puu- või põõsashekid, mille pügamisel või lõikamisel on võimalik saada elektrienergia allikana kasutatavat biomassi. Seega on keeruline kavandada investeeringut, mis oleks täienisti mittetootlik.

Korraldusasutused võivad vähendada abi osakaalu, kuigi keskkonnaeesmärkide saavutamise tagamiseks tuleb hinnata, kuidas mõjutab kõnealune vähendamine asjaomase meetme rakendamist.

II
Tootlike ja mittetootlike investeeringute maksimaalsete toetusmäärade erinevus tuleneb asjaolust, et määratluse kohaselt ei tohiks mittetootlikud investeeringud toota märkimisväärset majanduslikku tulu. Seetõttu ei oleks ilma kõrgema toetusmäärata võimalik saavutada põllumajanduslikke keskkonna- ja kliimaeesmärke.

IV
Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 24 lõike 2 punkti d kohaselt peavad liikmesriigid halduskontrolli käigus hindama kulude mõistlikkust, kasutades selleks nõuetekohast hindamissüsteemi, näiteks võrdluskulude, eri pakkumiste võrdluse või hindamiskomitee kaudu. Seda sätet kohaldatakse ka programmitöö perioodi 2014–2020 puhul.

Peale selle peavad liikmesriigid tagama projektide rahastamiskõlblikkuse, hindama neid seirekomiteega konsulteerides kindlaks määratud valikukriteeriumide alusel ja järjestama need vastavalt kvaliteedile. Komisjon töötas välja projektide rahastamiskõlblikkust ja valimist käsitlevad suunised, mis on liikmesriikidele abiks programmitöö perioodi 2014–2020 alla kuuluvate maaelu arengukavade programmitöös ja rakendamisel.

V
Olukorras, kus toetuste tase põhineb standardkuludel ja saamata jäänud tuluga seotud standardeeldustel, peavad liikmesriigid tagama, et arvutused sisaldavad üksnes kontrollitavaid osi, et need toetuvad asjakohaste eriteadmiste põhjal kindlaks määratud arvandmetele ning on vajaduse korral eristatud piirkondade või kohalike omavalitsusüksuste kaupa.

Kui toetuste tase põhineb lihtsustatud kuluvõimalustel, on nõutav arvutusmeetodi põhjalik eelhindamine, mida kohaldatakse kõikide valitud kategooriasse kuuluvate kulude suhtes.

Need meetodid peaksid tagama, et kantud ja deklareeritud kulud on mõistlikud, ja aitama liikmesriikide kavandatud makseid põhjendada.

VI
Komisjon korraldab liikmesriikides vastavusauditeid, kontrollides, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega. Kuna nende auditite käigus on avastatud ka puudusi kulude mõistlikkuse valdkonnas, on juba tehtud olulisi finantskorrektsioone ning praegu on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mille tulemusena tehakse tõenäoliselt veel finantskorrektsioone.

Komisjoni vastus

VII
Teavet toetuste kohta annab ühine seire- ja hindamissüsteem. Kõikide meetmete tõhusust vastavalt kavade eesmärkidele hinnatakse põhjalikumalt järelhindamise käigus. Sellegipoolest tuleb leida tasakaal seoses sellega, mida on võimalik saavutada seire ja hindamisega, võttes arvesse liigse halduskoormuse riski ja rahalisi piiranguid. Mittetootlike investeeringute konkreetsete tulemusnäitajate kindlakstegemine võib põhjustada lisakoormust.

VIII
Seoses programmitöö perioodiga 2014–2020 on komisjon täiendanud kulude mõistlikkust käsitlevaid sätteid ja suuniseid.

Auditikava määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille olulisim element on kulutuste tase. Kuna mittetootlike investeeringute rahastamise summa on võrdlemisi väike, pööratakse rohkem tähelepanu rahalises mõttes olulisematele meetmetele, mille puhul juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudused võiksid avaldada suuremat rahalist mõju ELi eelarvele.

IX Esimene taane
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Komisjoni arvates annab uus programmitöö periood 2014–2020 võimaluse suurendada maaelu arengu meetmete vahelist sünergiat poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Kuigi mitte kõik mittetootlikud investeeringud ei pea otseselt täiendama muid maaelu arengu meetmeid ja -kavasid, julgustab komisjon sellise täiendavuse esinemisel asjaomaseid liikmesriike esitama oma iga-aastastes rakendamiskavades põllumajanduslike keskkonna- ja kliimakohustuste täitmisega seotud mittetootlike investeeringute projektide arvu ja osakaalu.

IX Teine taane
See osa soovitusest on suunatud liikmesriikidele.

IX Kolmas taane
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

IX Neljas taane
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Liikmesriigid määravad valikukriteeriumid kindlaks pärast konsulteerimist seirekomiteega, milles komisjon osaleb nõuandvas pädevuses.

Komisjon töötas välja kõlblikkus- ja valikukriteeriume käsitlevad suunised, mis on liikmesriikidele ja piirkondadele abiks programmitöö perioodi 2014–2020 alla kuuluvate maaelu arengukavade programmitöös ja rakendamisel.

Komisjon korraldab ka edaspidi liikmesriikides vastavusauditeid kooskõlas oma auditikavaga, kontrollides, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega, sealhulgas, kas projektide valikul ja hindamisel on järgitud asjakohast menetlust. Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille olulisim element on kulutuste tase.

IX Viies taane
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Meetme rakendamist jälgitakse programmitöö perioodi 2014–2020 ühise seire- ja hindamissüsteemi abil ning hindamise käigus uuritakse selle tulemuslikkust asjaomaste maaelu arengu eesmärkide kontekstis.

IX Kuues taane
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

Komisjoni vastus

IX Seitsmes taane
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

IX Kaheksas taane
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Korraldusasutused võivad sellegipoolest vähendada abi osakaalu, kuigi keskkonnaeesmärkide saavutamise tagamiseks tuleb hinnata, kuidas mõjutab kõnealune vähendamine asjaomase meetme rakendamist.

IX Üheksas taane
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

IX Kümnes taane
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Komisjon korraldab ka edaspidi liikmesriikides vastavusauditeid kooskõlas oma mitmeaastase auditikavaga, kontrollides, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega, sealhulgas, kas need on mõistlikud. Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal.

IX Üheteistkümnes taane
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

IX Kaheteistkümnes taane
Komisjon on selle soovitusega osaliselt nõus.

Komisjon võtab nõuetekohaselt arvesse kontrollikoja leide oma auditite kavandamisel.

Mitmeaastane auditikava määratakse aga kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille üks oluline element on kulutuste tase. Kuna mittetootlike investeeringute rahastamise summa on võrdlemisi väike, pööratakse rohkem tähelepanu rahalises mõttes olulisematele meetmetele, mille puhul juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudused võiksid avaldada suuremat rahalist mõju ELi eelarvele.

Sissejuhatus

08
Tootlike ja mittetootlike investeeringute maksimaalsete toetusmäärade erinevus tuleneb asjaolust, et määratluse kohaselt ei tohiks mittetootlikud investeeringud toota märkimisväärset majanduslikku tulu. Seetõttu ei oleks ilma kõrgema toetusmäärata võimalik saavutada põllumajanduslikke keskkonna- ja kliimaeesmärke.

Tähelepanekud

19
Mittetootlike investeeringute eesmärk on toetada maaelu arengu üldeesmärke ja -prioriteete. Selles mõttes täiendavad mittetootlikud investeeringud muid maaelu arengu meetmeid põllumajanduse keskkonnaeesmärkide (ja programmitöö perioodil 2014–2020 ka kliimaeesmärkide) saavutamisel. Samal ajal kui mittetootlike investeeringute ja muude maaelu arengu meetmete vahelist sünergiat on võimalik saavutada nende rakendamise sidumise kaudu (nt mittetootlike investeeringute projektide sidumine konkreetsete põllumajanduse keskkonna- ja kliimakohustuste täitmisega), saab mittetootlike investeeringutega põllumajanduslike keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamist, Natura 2000 alasid ja kõrge loodusliku väärtusega süsteeme toetada ka eraldiseisva meetmena.

Komisjoni vastus

21
Vt ühine vastus punktile 19.

22
Komisjon leiab, et topeltrahastamist põhjustav kohustuste kattumine tuleb põhimõtteliselt välistada.

Meetmete 214 ja 216 eesmärgid on erinevad ja need on selgelt kindlaks määratud maaelu arengukavades. Meetme 214 kohane toetus hõlmab (muu hulgas) olemasolevate kivipiirete säilitamise kohustust, samas kui mittetootlike investeeringutega on võimalik toetada nende rekonstrueerimist/taastamist. Mõnel juhul aga on selge piiri määramine keeruline ja võib suurendada halduskoormust.

23
Vt komisjoni ühine vastus punktile 19.

24
Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul on valikukriteeriumide täitmise kontrollimine mittetootlike investeeringute korral kohustuslik.

Vt ka komisjoni vastus punktile 19.

3. selgitus a)
Võttes arvesse mittetootlike investeeringute eeldatavat panust keskkonnaeesmärkide saavutamisse, võib teostatavusuuringute väljajätmine rahastamiskõlblikest kuludest oluliselt vähendada kõnealuse meetme rakendamist.

Teostatavusuuringud peaksid aitama otsustada, kas investeeringut teha või mitte. Selle uuringu tulemusena võidakse otsustada, et investeering ei aita kaasa toetuskava eesmärkide saavutamisele. Juhtumeid, kus teostatavusuuringuga on investeeringu suhtes jõutud positiivsele järeldusele, kuid see on sellegipoolest tegemata jäetud, tuleb analüüsida üksikjuhtumipõhiselt. Teostatavusuuringus käsitletud projekti rakendamata jätmisel võivad üheks põhjusest olla eelarvepiirangud.

27
Komisjon soovitas liikmesriikidel määrata usaldusväärse kulude-tulude analüüsi põhjal kindlaks täiendavad näitajad. Alati ei ole aga võimalik määrata kõikide allmeetmete jaoks kindlaks täiendavaid baasnäitajaid ning see suurendaks halduskoormust.

4. selgitus
Konkreetsete keskkonnaelementide, näiteks kivipiirete kohta on vähe kõikehõlmavaid statistilisi andmeid ning nende kogumine osutuks kulukaks.

28
Ühine seire- ja hindamisraamistik on üks vahend, mille abil saab hinnata investeeringute mõju.

Tulemusnäitajad, näiteks edukate maakorralduskavadega hõlmatud maa pindala (hektarites), on olulised sellepärast, et neid kasutatakse sisendandmetena asjaomase meetmete rühma antava panuse hindamisel.

Vt ka komisjoni vastus punktile 27.

30
Programmitöö perioodi 2007–2013 vahehindamine toimus tulemuste hindamiseks liiga vara. Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul asendavad vahehindamist täiendatud rakendamisaruanded, mis esitatakse 2017. ja 2019. aastal.

31
Mittetootlike investeeringute konkreetsete tulemusnäitajate kindlakstegemine võib põhjustada lisakoormust. Kõikide meetmete mõjusust vastavalt kavade eesmärkidele hinnatakse põhjalikumalt järelhindamise käigus.

33
Kuigi projektide puhul ei olnud alati täidetud toetuskõlblikkuse tingimused, võisid need sellegipoolest aidata kaasa meetme eesmärkidele.

34
Vt komisjoni vastus punktile 33.

36
Oma olemuselt ei tohiks mittetootlikud investeeringud toota majanduslikku tulu, kuigi teatavat piiratud ulatuses majanduslikku kasumit ei ole võimalik välistada. Kui majanduslik kasum on suurem kui keskkonnakasu, tuleks asjaomast investeeringut rahastada meetme 121 raames. Kahe meetme vahelist piiri hinnatakse kavade heakskiitmisel.

Komisjoni ühine vastus punktidele 37 ja 38
Kuigi mittetootlikel investeeringutel ei tohiks olla tootlikke omadusi, on kõikidel investeeringutel olemas teatav tootlikkuse komponent. Sellegipoolest peaksid sellised investeeringud jääma suuremas osas mittetootlikuks ning nende tootlikud või tulutootvad omadused peaksid olema piiratud.

Korraldusasutused võivad vähendada abi osakaalu, kuigi keskkonnaeesmärkide saavutamise tagamiseks tuleb hinnata, kuidas mõjutab kõnealune vähendamine asjaomase meetme rakendamist.

Tootlike ja mittetootlike investeeringute maksimaalsete toetusmäärade erinevus tuleneb asjaolust, et määratluse kohaselt ei tohiks mittetootlikud investeeringud toota märkimisväärset majanduslikku kasu. Seetõttu ei oleks ilma kõrgema toetusmäärata võimalik saavutada põllumajanduslikke keskkonna- ja kliimaeesmärke.

39
Vt komisjoni ühine vastus punktidele 37 ja 38.

41
Vt komisjoni ühine vastus punktidele 37 ja 38.

41 Kolmas taane
Kui asjaomase tegevuse puhul on keskkonnakasu märkimisväärselt suurem, võivad veeametid meetme alusel toetust saada eraldiseisvalt või koostöös põllumajandustootjatega, olenemata võimalikust kaasnevast majanduslikust kasust.

42
Komisjon korraldab liikmesriikides vastavusauditeid, kontrollides, kas kulud on tehtud kooskõlas eeskirjadega. Kuna nende auditite käigus on avastatud ka puudusi kulutuste mõistlikkuse valdkonnas, on juba tehtud olulisi finantskorrektsioone ning praegu on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mille tulemusena tehakse tõenäoliselt veel finantskorrektsioone.

50
Vt komisjoni vastus punktile 33.

51
Programmitöö perioodil 2014–2020 on mittetootlike investeeringute toetuse programmitöös, juhtimises, järelevalves ja hindamises avastatud puuduste parandamiseks võetud järgmisi meetmeid:

- avaldatud on meetmepõhised suunised ja horisontaalsed suunised, mis sisaldavad teavet rahastamiskõlblikkuse ja valikukriteeriumide kohta, ning investeeringuid, sealhulgas mittetootlikke investeeringuid käsitlevad suunised;

- sätestatud on korraldusasutuse ja makseasutuse ühise eelhindamise kohustus, et kindlaks teha kõikide maaelu arengukavaga hõlmatud meetmete tõendatavus ja kontrollitavus;

- tugevdatud on tulemustele suunatud lähenemisviisi, määrates optimeeritud ühise seire- ja hindamissüsteemi alusel kindlaks kavade ja programmitöö perioodi jooksul esitatavate aruannete täpsed eesmärgid;

- maaelu arengukavade SWOT-analüüsi eesmärk on kehtestada kavade järelevalve ja hindamise baasnäitajad.

52
Võimalike puuduste lahendamiseks saab parandusmeetmeid võtta ka pärast kavade vastuvõtmist, tehes kavadesse vastavad muudatused.

Vt ka komisjoni vastus punktile 51.

55
Mõnes liikmesriigis on mittetootliku investeeringu kontrollitavust ja tõendatavust ning sellega seotud hooldusleping uid arutatud seoses programmitöö perioodi 2014–2020 kava läbirääkimistega.

56
Komisjon korraldab liikmesriikides vastavusauditeid, kontrollides, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega. Kui selliste auditite käigus avastatakse puudusi, tehakse finantskorrektsioonid.

Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal. Arvesse võetakse selliseid riskitegureid nagu rahaline tähtsus, kontrollisüsteemide kvaliteet, makseasutuse omadused, meetmete olemus (nende keerukuse tase) ning kogu muu teave ja leiud teistelt asutustelt. Rahaline tähtsus mängib olulist rolli riskipositsiooni kindlaksmääramisel. See tähendab, et suurte kulutuste korral on meede tõenäoliselt järjekorras eespool ja seda auditeeritakse.

Meedet 216 ei uuritud vastavusauditites programmitöö perioodi 2007–2013 auditeerimise esimestel aastatel, mil pöörati tähelepanu põllumajanduse keskkonnameetmetele, mis moodustavad enam kui 50% 2. telje raames deklareeritud kulutustest. Meedet 216 auditeeriti ajavahemikul 2014–2015.

57
Asjaolu, et audit on veel pooleli, ei tähenda, et liikmesriik ei ole esialgsetest tulemustest teadlik. Portugalile saadeti auditileidude teatis 2014. aasta aprillis ning liikmesriigi ja komisjoni kahepoolne kohtumine toimus 2014. aasta septembris. Inglismaale saadeti teatis 2014. aasta juulis ja kahepoolne kohtumine toimus 2014. aasta detsembris.

58
Probleemide lahendamiseks ja kogemuste käsitlemiseks sobivad paremini seirekomiteed, kuhu kuuluvad maaelu arengu juhid, maaelu arengu sidusrühmad üldisemalt ja komisjoni talitused nõuandva pädevuse alusel.

Peamine põhjus, miks vahehindamised ei andnud piisavalt teavet tulemuslikkuse kohta, on ajastus. Esiteks peab jääma teatav minimaalne aeg rakendamise käivitamiseks ja alustamiseks ning teiseks kulub kõikide meetmete, eeskätt keskkonnameetmete puhul aega, enne kui tulemusi on võimalik hinnata.

60
Vt vastus punktile 19.

61
Vt vastus punktile 22.

62
Vt ühine vastus punktidele 27 ja 28.

63
Meetmete või allmeetmete mõju hinnatakse vastavalt nendega seotud kavade eesmärkidele. Kõnealused eesmärgid määratakse kindlaks sihtvaldkondade tasandil, millel on omakorda eelnevalt kehtestatud eesmärgid. Kavade puhul jälgitakse korrapäraselt edusamme seoses nende eesmärkide saavutamisega. Selline lähenemisviis kajastab poliitika tulemustele suunatust ja võimaldab paremini käsitleda meetmete koosmõju vastavalt asjaomastele eesmärkidele.

Liikmesriigid võivad teatavate meetmete kogumi puhul kindlaks määrata täiendavaid kavapõhiseid näitajaid. Seda ei tohiks aga süstemaatiliselt nõuda kõikide meetmete ja allmeetmete korral, kuna seire- ja hindamiskulud tuleks hoida mõistlikul tasemel ja vältida liigset halduskoormust.

Olukorras, kus kavade tulemuslikkus jääb eesmärkidele alla, on korraldusasutustel võimalus konkreetseid meetmeid/allmeetmeid täpsemalt uurida, et teha kindlaks probleemide põhjused ja kavandada vastavalt sellele tõhusad parandusmeetmed.

Konkreetsete meetmete/allmeetmete tulemuslikkust analüüsivad täiendavalt järelhindajad.

Peale selle on õigusaktides või liikmesriikide tasandil kindlaks määratud näitajad üksnes hindamise lähtealus. Hindajatel on võimalus koguda lisateavet, näiteks juhtumiuuringute abil.

10. selgitus
Programmitöö perioodi 2014–2020 järelevalvetegevus hõlmab ka allmeetmete, sealhulgas mittetootlike investeeringute (4.4) kogukulude kontrollimist. Näitajad on üks seire- ja hindamissüsteemi osa.

Vt ka komisjoni vastus punktile 63.

65
Programmitöö perioodil 2007–2013 tuletas komisjon liikmesriikidele mitmel juhul meelde toimivate valikukriteeriumide kehtestamise kohustust, tagades projektide järjestamise olukorras, kus eelarveeraldised ei võimaldanud rahastada kõiki rahastamiskõlblikke projektitaotlusi. Selleks et aidata liikmesriikidel vältida puudusi valikukriteeriumide rakendamisel ja võttes arvesse kontrollikoja varasemaid soovitusi, koostas komisjon programmitöö perioodi 2014–2020 jaoks projektide rahastamiskõlblikkust ja valimist käsitlevad suunised.

Valikukriteeriumide kasutamist saab komisjon kontrollida auditite käigus. Investeerimismeetmete auditeerimisel kontrollitakse süstemaatiliselt valikukriteeriumide rakendamist. Komisjon on valikukriteeriumide rakendamise valdkonnas leitud puuduste tõttu kohaldanud mitme liikmesriigi puhul finantskorrektsioone.

66
Taani puhul valitakse projektid nende kulutõhususe alusel vastavalt meetme eesmärkidele (nt loodud biotoobi väärtus võrreldes projekti kuludega jne).

67
Vt komisjoni ühine vastus punktidele 37 ja 38.

68
Taani lihtsustas maaelu arengukava, vähendades võimalike toetatavate mittetootlike investeeringute arvu. See võib osalt selgitada toetusmäärade väiksemat diferentseeritust võrreldes eelmise maaelu arengukavaga.

71
Võttes arvesse selle allmeetme eeldatavat panust keskkonnaeesmärkide saavutamisse, võib teostatavusuuringute väljajätmine rahastamiskõlblikest kuludest oluliselt vähendada kõnealuse meetme rakendamist.

Komisjoni vastus

Komisjoni arvates on Taani plaan anda teostatavusuuringutele mittetootlike investeeringute toetust kooskõlas õigusaktidega: toetust saavate teostatavusuuringutega peab olema võimalik jõuda investeeringu suhtes ka negatiivsetele järeldustele.

Järeldused ja soovitused

72
Mittetootlikud investeeringud ei tohiks asjaosalistele toota märkimisväärset majanduslikku tulu. See ei tähenda, et nende puhul ei võiks oodata ega aktsepteerida üldse mingit majanduslikku tulu. Enamikul investeeringutel on alati olemas teatav tulukomponent, isegi kui investeering on puhtalt mittetootliku olemusega, näiteks olukorras, kus rajatakse puu- või põõsashekid, mille pügamisel või lõikamisel on võimalik saada elektrienergia allikana kasutatavat biomassi. Seega on keeruline kavandada investeeringut, mis oleks täienisti mittetootlik.

Korraldusasutused võivad vähendada abi osakaalu, kuigi keskkonnaeesmärkide saavutamise tagamiseks tuleb hinnata, kuidas mõjutab kõnealune vähendamine asjaomase meetme rakendamist.

74
Mittetootlike investeeringute puhul taotletavate põllumajanduse keskkonnaeesmärkidega ei nõuta alati täiendavust muude maaelu arengu meetmetega. Enamikul juhtudel oli mittetootliku investeeringu toetus seotud põllumajanduslike keskkonna- ja kliimakohustustega. Mittetootlike investeeringute eesmärke on aga võimalik saavutada ilma neid muude maaelu arengu meetmetega seostamata. Näiteks toetades tarade ostu, mis takistavad suurte röövloomade ligipääsu kariloomadele, saavutatakse põllumajanduse keskkonnaeesmärk eraldiseisvalt, ilma et seda oleks vaja ühendada muude maaelu arengu meetmetega. Mittetootlikke investeeringuid on võimalik toetada ka põllumajanduslike keskkonna- ja kliimaeesmärkide saavutamisele kaasa aitava eraldiseisva allmeetmena.

1. soovitus a)
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Komisjoni arvates annab uus programmitöö periood 2014–2020 võimaluse suurendada maaelu arengu meetmete vahelist sünergiat poliitikaeesmärkide saavutamiseks. Kuigi mitte kõik mittetootlikud investeeringud ei pea otseselt täiendama muid maaelu arengu meetmeid ja -kavasid, julgustab komisjon sellise täiendavuse esinemisel asjaomaseid liikmesriike esitama oma iga-aastastes rakendamiskavades põllumajanduslike keskkonna- ja kliimakohustuste täitmisega seotud mittetootlike investeeringute projektide arvu ja osakaalu.

1. soovitus b)
See osa soovitusest on suunatud liikmesriikidele.

75
Komisjon leiab, et toetust peaksid saama ainult sellised projektid, mis vastavad valikukriteeriumidele, ning et valikumenetlused peaksid olema selged ja läbipaistvad.

Projektide valikule on programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistikus pööratud rohkem tähelepanu ning liikmesriikidele/piirkondadele on antud ulatuslikke suuniseid eesmärgiga tagada, et välja valitakse üksnes parimad projektid ja investeeringud, mis toetavad kavade eesmärke ja prioriteete.

2. soovitus a)
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

2. soovitus b)
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Liikmesriigid määravad valikukriteeriumid kindlaks pärast konsulteerimist seirekomiteega, milles komisjon osaleb nõuandvas pädevuses.

Komisjon töötas välja kõlblikkus- ja valikukriteeriume käsitlevad suunised, mis on liikmesriikidele ja piirkondadele abiks programmitöö perioodi 2014–2020 alla kuuluvate maaelu arengukavade kavandamisel ja rakendamisel.

Komisjon korraldab ka edaspidi liikmesriikides vastavusauditeid kooskõlas oma auditikavaga, kontrollides, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega, sealhulgas, kas projektide valikul ja hindamisel on järgitud asjakohaseid menetlusi. Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille olulisim element on kulutuste tase.

76
Teavet toetuste kohta annab ühine seire- ja hindamissüsteem. Kõikide meetmete mõjusust vastavalt kavade eesmärkidele hinnatakse põhjalikumalt järelhindamise käigus. Sellegipoolest tuleb leida tasakaal seoses sellega, mida on võimalik saavutada järelevalve ja hindamisega, võttes arvesse liigse halduskoormuse riski ja rahalisi piiranguid. Mittetootlike investeeringute konkreetsete tulemusnäitajate kindlakstegemine võib põhjustada lisakoormust.

77
Kõikide meetmete mõjusust vastavalt kavade eesmärkidele hinnatakse põhjalikumalt järelhindamise käigus.

3. soovitus a)
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Meetme rakendamist jälgitakse programmitöö perioodi 2014–2020 ühise seire- ja hindamissüsteemi abil ning hindamise käigus uuritakse selle tulemuslikkust asjaomaste maaelu arengu eesmärkide kontekstis.

3. soovitus b)
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

78
Komisjon korraldab liikmesriikides vastavusauditeid, kontrollides, kas kulud on tehtud kooskõlas eeskirjadega. Kuna nende auditite käigus avastati ka puudusi kulutuste mõistlikkuse valdkonnas, on juba tehtud olulisi finantskorrektsioone ning praegu on pooleli mitu vastavuse kontrolli menetlust, mille tulemusena tehakse tõenäoliselt veel finantskorrektsioone.

79
Selleks et tagada kulude seisukohalt põhjendatud ja mõistlike pakkumuste valimine, piisab mõne valikumeetodi järgimisest (nt eri pakkumuste võrdlemine, hindamine hindamiskomitee tasandil või kulude võrdlemine muude sarnaste projektide kuludega). Kohustuste liitmine võib põhjustada liigset halduskoormust.

80
Kuigi mittetootlikel investeeringutel ei tohiks olla tootlikke omadusi, on kõikidel investeeringutel paratamatult olemas teatav tootlikkuse komponent. Teisisõnu on keeruline kavandada täienisti mittetootlikku investeeringut.

Sellegipoolest peaksid sellised investeeringud jääma suuremas osas mittetootlikuks ning nende tootlikud või tulutootvad omadused peaksid seega olema piiratud. Peale selle ei tohiks alahinnata halduskoormust ja keerukust, millega tuleb toime tulla juhul, kui rahastamiskõlblikest kuludest arvatakse maha majanduslik tulu.

Ühtlasi saavad liikmesriigid kasutada toetuste arvutamise ja maksmise korral lihtsustatud kuluvõimalusi. Sellisel juhul tuleb eelnevalt teha ausad, õiglased ja kontrollitavad arvutused.

4. soovitus a)
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

4. soovitus b)
Komisjon on selle soovitusega nõus.

4. soovitus c)
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

4. soovitus d)
Komisjon on selle soovitusega nõus ja on alustanud selle elluviimist.

Programmitöö perioodi 2014–2020 maaelu arengukavade sõelumisel pööras komisjon tähelepanu meetmete kontrollitavust ja tõendatavust käsitlevate jaotiste kontrollimisele. Kui asjaomane selgitus puudus või see ei olnud piisavalt üksikasjalik, pidi liikmesriik esitama lisateavet.

4. soovitus e)
Komisjon on selle soovitusega nõus.

Komisjon korraldab ka edaspidi liikmesriikides vastavusauditeid kooskõlas oma mitmeaastase auditikavaga, kontrollides, kas kulutused on tehtud kooskõlas eeskirjadega, sealhulgas, kas need on mõistlikud. Auditeeritavad meetmed ja makseasutused määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal.

81
Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul on komisjon teinud kulude mõistlikkust käsitlevates sätetes ja suunistes täiendusi, mis peaksid lahendama teatavad kontrollikoja kindlakstehtud puudused.

Auditikava määratakse kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille olulisim element on kulutuste tase. Kuna mittetootlike investeeringute rahastamise summa on võrdlemisi väike, pööratakse rohkem tähelepanu rahalises mõttes olulisematele meetmetele, mille puhul juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudused võivad avaldada suuremat rahalist mõju ELi eelarvele.

5. soovitus a)
See soovitus on suunatud liikmesriikidele.

5. soovitus b)
Komisjon on selle soovitusega osaliselt nõus.

Komisjon võtab nõuetekohaselt arvesse kontrollikoja leide seoses auditi kavandamisega.

Mitmeaastane auditikava määratakse aga kindlaks riskianalüüsi põhjal, mille üks oluline element on kulutuste tase. Kuna mittetootlike investeeringute rahastamise summa on võrdlemisi väike, pööratakse rohkem tähelepanu rahalises mõttes olulisematele meetmetele, mille puhul juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudused võivad avaldada suuremat rahalist mõju ELi eelarvele.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

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

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

Tasulised väljaanded:

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

Mittetootlikud investeeringud on investeeringud, mis ei tooda märkimisväärset käivet, sissetulekut või tulu ega suurenda oluliselt toetusesaaja põllumajandusettevõtte väärtust, kuid avaldavad positiivset keskkonnamõju. Mittetootlikeks investeeringuteks antakse avaliku sektori toetust Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist ja riikliku kaasrahastamise vahenditest. Sellist tüüpi avaliku sektori toetus katab sageli 100% investeeringute kogukuludest. Kontrollikoja järelduse kohaselt on mittetootlike investeeringute toetus põllumajandusmaa säästva kasutamisega seotud eesmärkide saavutamisele kaasa aidanud, kuid mitte kulutõhusal viisil. Seda seetõttu, et 75% külastatud projektide kulud olid ebamõistlikult kõrged. Lisaks rahastati avaliku sektori vahenditest täies mahus paljusid projekte, millel olid ilmsed tulutootvad omadused. Kontrollikoda esitab viis soovitust programmitöö perioodil 2014–2020 rahastatavate mittetootlike investeeringute kulutõhususe parandamiseks.

CURIA RATIONUM

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Väljaannete talitus