

Eriaruanne

# Maapiirkondade taristule antav ELi toetus: võimalik saavutada oluliselt suurem kulutõhusus



EUROOPA  
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto: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, 2016

|        |                        |                |                    |                   |
|--------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Trükis | ISBN 978-92-872-3890-0 | ISSN 1831-0818 | doi:10.2865/08780  | QJ-AB-15-025-ET-C |
| PDF    | ISBN 978-92-872-3881-8 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/346450 | QJ-AB-15-025-ET-N |
| EPUB   | ISBN 978-92-872-3874-0 | ISSN 1977-5652 | doi:10.2865/659720 | QJ-AB-15-025-ET-E |

© Euroopa Liit, 2016

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Leheküljel 22 asuva kaardi kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

*Printed in Luxembourg*

**Eriaruanne****Maapiirkondade taristule  
antav ELi toetus: võimalik  
saavutada oluliselt suurem  
kulutõhusus**

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

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengu suundi 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 Nikolaos Milionis, teda toetasid kabinetiülem Ioulia Papatheodorou, kabineti atašee Kristian Sniter, üksuse juhataja Michael Bain, auditirühma juht Diana Voinea ja auditirühma juhi asetäitja Lorenzo Pirelli. Auditirühma kuulusid Ramona Bortnowschi, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Maria Eulàlia Reverté i Casas ja Michael Spang. Keelelist abi andsid Hannah Critoph, Jeremy Gardner, Paulina Pruszko, Agata Sylwestrzak, Fiona Urquhart ja Adrian Williams. Sekretariaaditeenuste eest vastutas Terje Teppan-Niesen.



*Vasakult paremale: J. Gardner, M. Frydel, K. Sniter, H. Critoph, M. Bain, N. Milionis, M. E. Reverté i Casas, D. Voinea, I. Papatheodorou, L. Pirelli.*

## Punktid

### Mõisted

## I–V Kokkuvõte

## 1–8 Sissejuhatus

1 **Maapiirkondade taristuinvesteeringute olulisus Euroopa Liidus**

2–8 **Taristuinvesteeringutele antav maaelu arengu toetus**

## 9–14 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

## 15–89 **Tähelepanekud**

15–41 **I osa. ELi maaelu arengu vahendite kasutamise põhjendused on ebapiisavad ja kooskõlastatus teiste vahenditega on puudulik**

20–24 Liikmesriigid ei olnud ELi maaelu arengu vahendite kasutamise vajadust alati selgelt põhjendanud

25–30 Tühimõju riski ei vähendatud tõhusalt, kuigi täheldati ka häid tavasid

31–36 Vahendite tõhusat koordineerimist mõjutasid sageli puudulikud piiristusjooned ja ebapiisavad mehhanismid täiendavuse tagamiseks

37–41 Minevikus tehtud vigade käsitlemiseks keskendus komisjon programmitöö perioodil 2014–2020 koordineerimise parandamisele

42–72 **II osa. Auditeeritud meetmete elluviimisel saavutatud kulutõhusus oli väike**

43–49 Valikumenetlustega ei suunatud rahastamist alati kõige kulutõhusamatele projektidele

50–54 Kulude mõistlikkuse ja riigihankemenetluste kontrollidega ei suudetud ülemääraste projektikulude riski tõhusalt piirata

55–60 Jätkusuutlikkusega seotud nõuete puhul ei võetud arvesse investeeringute kasulikku eluiga

61–65 Haldusprotsessi pikad viivitused mõjutasid meetmete mõjusust ja tõhusust

66–72 Komisjon hakkas puuduste ja nendega seotud liikmesriikide tegevuskavade üle süstemaatilist järelekontrolli tegema programmitöö perioodi lõpus

73–89 **III osa. Järelevalve- ja hindamissüsteem ei andnud projektide tulemuste kohta piisavat teavet**

77–83 Auditeeritud projektidega saavutati füüsilised väljundid, kuid usaldusväärset projektitulemuste alast teavet ei olnud alati võimalik saada

84–89 Komisjon on julgustanud liikmesriike parandama järelevalvet ja hindamist, kuid mõningad puudused püsivad tõenäoliselt ka perioodil 2014–2020

90–109 **Järeldused ja soovitused**

**I lisa. Meetmetele 125, 321, 322 ja 323 eraldatud ELi rahalised vahendid, mis kavandati ja kasutati programmitöö perioodil 2007–2013**

**II lisa. Auditeeritud projektide ülevaade**

**Komisjoni vastused**

**(Avalik) sekkumine:** avaliku sektori asutuste poolt elluviidav või rahastatav tegevus (nt toiming, meede, programm või projekt).

**EAFRD:** Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond.

**Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega:** ELi eelarve täitmise viis, mille raames eelarve täitmine delegeeritakse liikmesriikidele<sup>1</sup>, kuid komisjon säilitab lõppvastutuse.

**Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid:** uus mõiste, mis hõlmab viit ELi fondi, millega antakse toetust ühtekuuluvuspoliitika raames programmitöö perioodil 2014–2020. Need viis fondi on Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond (ÜF), Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

**Korraldusasutus:** liikmesriigi poolt nimetatud kohalik, piirkondlik või riiklik asutus, kes peab komisjonile esitama maaelu arengu programmi ning seejärel seda haldama ja ellu viima.

**LEADERi lähenemisviis:** meetod ELi maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamiseks mitte traditsioonilise ülalt alla lähenemise kaudu, vaid alt üles rakendusviisi abil. „Leader“ on prantsuskeelsest nimest tulenev akronüüm ja tähistab seoseid maaelu arendamise meetmete vahel.

**Maaelu arengu programm (MAK):** liikmesriigi koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument ELi maaelu arengu poliitika elluviimise kavandamiseks ja järelevalveks piirkondlikul või riiklikul tasandil.

**Maapiirkondade taristu:** maapiirkondi toetav materiaalne vara (nt teed, sillad, veevärk, kanalisatsioon, jäätmekäitlusrajatised, elektrivõrgud, telekommunikatsioonisüsteemid), kuid samuti avalikud rajatised (nt koolid, lasteaiad, spordirajatised, kogukonnakeskused), mida üheskoos nimetatakse sotsiaal- ja kultuuritaristuks.

**Meede:** poliitika elluviimiseks antavate toetuste kava. Meetme raames määratletakse eeskirjad (nt toetuskõlblikkuse ja valikukriteeriumid), mis reguleerivad rahastatavaid projekte.

**Piiritlemine:** EAFRD ja teiste fondide vahelised eraldusjooned, mis põhinevad geograafilistel piirkondadel, toetatavate projektide või toetusesaajate liikidel. Piiritlemisega soovitakse vältida fondide kattuvust.

**Programmitöö periood:** mitmeaastane raamistik, mille kaudu kavandatakse ja rakendatakse ELi poliitika, sealhulgas maaelu arengu poliitikat. Käesolev audit hõlmab peamiselt perioodi 2007–2013. Praegune maaelu arengu periood hõlmab aastaid 2014–2020.

**Riigihange:** menetlus, mida avaliku sektori asutused peavad järgima kaupade, teenuste ja ehitustööde hankimisel, kui ostusumma ületab teatud ülemmäära. Eesmärk on tekitada tarnijate vahel küllaldane konkurents selleks, et saada kõige paremat kulu ja tulu suhet töotav pakkumus, ning tagada, et pakumuste edukaks tunnistamine toimub õiglaselt, läbipaistvalt ja ilma diskrimineerimiseta, kooskõlas direktiiviga 2004/18/EÜ<sup>2</sup> ja 2004/17/EÜ<sup>3</sup>.

1 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1), artikkel 59.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihanketingute, asjade riigihanketingute ja teenuste riigihanketingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT L 134, 30.4.2004, lk 1).

**Toiming:** meetme raames rahastatav projekt, leping või muu tegevus.

**Tulemused:** sekkumiste tulemusel tekkiv otsene mõju või muutused.

**Täiendavus:** kahe või enama fondi vaheline tahtlik sünergia, kui neid fonde kasutatakse samal territooriumil või samas tegevusvaldkonnas, ja nende kombineerimisega soovitakse saavutada vajaduste parem täitmine kui ainult ühe fondi kasutamisega ning hoida ära rahastamispuudujääk.

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

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

**Väljundid:** midagi, mis luuakse sekkumisele eraldatud vahendite abil.

**Ühine seire- ja hindamisraamistik:** kogu ELi hõlmav maaelu arendamise ühine seire- ja hindamisraamistik programmitöö perioodil 2007–2013.

**Ühine seire- ja hindamissüsteem:** kogu ELi hõlmav maaelu arendamise ühine seire- ja hindamissüsteem programmitöö perioodil 2014–2020.



## I

Programmitöö perioodil 2007–2013 eraldasid liikmesriigid 13 miljardi euro väärtuses ELi vahendeid, et oma maaelu arengu programmide nelja meetme kaudu investeerida maapiirkondade taristusse. ELi vahenditele lisanduva riikliku toetusega on nende meetmete eelarve kokku peaaegu 19 miljardit eurot. Toetust anti nii era- kui ka avaliku sektori toetusesaajatele, et edendada majanduskasvu, suurendada maapiirkondade atraktiivsust ja parandada nende ühendusi suurte taristutega. Rahastatud projektid olid põhiliselt seotud maapiirkondade teede, veemajandussüsteemide ning sotsiaal- ja kultuuritaristuga.

## II

Kontrollikoja tulemusaudititega hinnatakse, kas on kohaldatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid (säästlikkus, tõhusus, mõjususe), püüdes leida häid tavaid olemasolevate ELi vahenditega kõige suurema kasu saavutamiseks. Käesoleva auditi raames uuris kontrollikoda, kas komisjon ja liikmesriigid olid saavutanud kuludele vastava tulu maapiirkondade taristu meetmetega, mida nad olid otsustanud rahastada. Auditikülastusi tehti komisjoni ja viide liikmesriiki, mis valiti välja vastavalt maapiirkondade taristule eraldatud summade suurusele.

## III

Kuigi auditeeritud üksikprojektidega saadi eeldatavad füüsilised väljundid ja mõningatel juhtudel panustati positiivselt maapiirkondade arengusse, leidis kontrollikoda, et liikmesriigid ja komisjon (kes täitis eelarvet koostöös liikmesriikidega) olid saavutanud vaid vähese kuludele vastava tulu, kuna toetust ei suunatud süstemaatiliselt kõige kulutõhusamatele projektidele, mis käsitlevad maaelu arengu programmides kehtestatud eesmärgi, ning meetmete edu või ebaedu näitamiseks vajalik teave oli ebapiisav.

Selle põhjuseks on asjaolu, et:

- liikmesriigid ei olnud ELi maaelu arengu vahendite kasutamise vajadust alati selgelt põhjendanud. Vahendite tõhusat koordineerimist teiste ELi, riiklike, piirkondlike või kohalike vahenditega mõjutasid sageli puudulikud piiristusjooned ja ebapiisavad mehhanismid täiendavuse tagamiseks. Tühimõju riski ei vähendatud tõhusalt, kuigi täheldati ka häid tavaid;
- valikumenetlused ei suunanud rahastamist alati kõige kulutõhusamatele projektidele, liiga suurte projektikulude riski ei piiratud tõhusalt ja jätkusuutlikkuse nõuete puhul ei arvestatud investeringute kasulikkude eluiga. Pikad viivitused haldusmenetlustes, eriti toetustaotluste heakskiitmisel, mõjutasid samuti meetmete tõhusust ja mõjusust;
- järelevalve- ja hindamissüsteem ei andnud piisavat teavet. Kuigi auditeeritud projektidega saadi eeldatud füüsiline väljund, ei olnud avaliku sektori vahenditega tegelikult saavutatud tulemuste alane usaldusväärne teave alati kättesaadav ning see muutis edasise poliitika suunamise ja tulemustega eelarve haldamise keeruliseks.

## IV

Programmitöö perioodi 2007–2013 alguses ei andnud komisjon liikmesriikidele piisavalt suuniseid. Alates 2012. aastast on komisjon kasutanud aktiivsemat ja paremini kooskõlastatud lähenemisviisi. Kui muudatused nõuetekohaselt ellu viiakse, peaks programmitöö perioodi 2014–2020 finantsjuhtimine parem olema. Vahendite kooskõlastamise ja tulemuslikkusega seotud teabe puhul mõningad puudused siiski tõenäoliselt püsivad.

## V

Kontrollikoda on arvamusel, et antud rahaliste vahenditega on võimalik oluliselt rohkem saavutada, ja annab järgnevad soovitusel:

- a) liikmesriikidel peaks maapiirkondade taristu toetamiseks olema koordineeritud lähenemisviis, millega kvantifitseerida vajadused ja rahastamispuudujääk ning põhjendada maaelu arengu programmide meetmete kasutust. Nad peaksid olemasolevaid koordineerimisstruktuure paremini kasutama;
- b) komisjon peaks mõjusa kooskõlastatuse tagamiseks jätkama selleks juba tehtud jõupingutusi ja põhjalikult hindama liikmesriikide poolt programmitöö perioodil 2014–2020 kasutatavate erinevate ELi vahendite vahelist täiendavust;
- c) liikmesriigid peaksid kõige kulutõhusamate projektide<sup>4</sup> valimise tagamiseks kehtestama kriteeriumid ja neid järjekindlalt rakendama, võtma jätkusuutlikkusega seotud tingimuste ja kontrollide kehtestamisel arvesse investeringute kasulikkude eluiga ja koostama mõistliku ajakava toetuste ja väljamaksetaotluste menetlemiseks ning järgima seda;
- d) komisjon ja liikmesriigid peaksid perioodil 2014–2020 koguma õigeaegseid, asjaomaseid ja usaldusväärseid andmeid, mis annaksid rahastatavate projektide ja meetmetega saavutatu kohta kasulikku teavet;
- e) liikmesriigid peaksid tagama selle, et toetust saavatel projektidel oleksid selged ja konkreetsed eesmärgid.

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

## Maapiirkondade taristuinvesteeringute olulisus Euroopa Liidus

### 01

Maapiirkondadel tuleb seista silmitsi selliste oluliste probleemidega nagu rahvastiku vähenemine ja majanduslike võimaluste vähesus. Hea taristu (teed, veevarustus, kanalisatsioonüsteemid, üleujutuste vältimise süsteemid, niisutustorud jne) aitab edendada majanduskasvu ja suurendada maapiirkondade atraktiivsust. Nõukogu poolt 2006. aastal<sup>5</sup> vastu võetud ühenduse strateegilised suunised määratlevad Euroopa Liidu prioriteetid Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) raames. Suunistes rõhutati kohaliku taristu ajakohastamise olulisust programmitöö perioodil 2007–2013:

„Lähiaastatel tehakse peamiste sidevahendite, transpordi, energia ja vee infrastruktuuris märkimisväärsed investeeringuid. Struktuurifondidest on võimalik saada märgatavat toetust, mis ulatub üleeuroopalistest võrgustikest sidemete arendamiseni äri- ja teadusparkidega. Mitmekordse mõju täielikuks realiseerimiseks töökohtade ja kasvu osas võib maaelu arendamise programmide raames toetust saanud väikesemahuline kohalik infrastruktuur mängida elutähtsat rolli, sidudes need suured investeeringud kohalike mitmekesistamise strateegiatega ning põllumajandus- ja toiduainesektori potentsiaali arendamisega.”

## Taristuinvesteeringutele antav maaelu arengu toetus

### 02

Programmitöö perioodil 2007–2013 eraldati taristuinvesteeringutele 13 miljardit eurot ehk 13,5% kõikidest EAFRD vahenditest (vt *Ilisa*). Koos riikliku rahastamisega oli liikmesriikide MAKides (maaelu arengu programmid) kavandatud avaliku sektori kulutuste kogusumma 19 miljardit eurot, millest peaaegu 12 miljardit eurot oli 2013. aasta lõpuks juba kulutatud. Kuigi 2013. aastal programmitöö periood lõpeb, ei lõpe selle elluviimine, mis kestab kuni 31. detsembrini 2015<sup>6</sup>. Koos toetusesaajate omaosalusega ulatub investeeringute eeldatav kogumaht peaaegu 29 miljardi euroni.

### 03

Liikmesriikide poolt programmitöö perioodil 2007–2013 maaelu arengu programmide raames taristu toetamiseks valitud peamised meetmed olid:

- meede 125: põllumajanduse ja metsanduse arengu ja kohandamisega seotud infrastruktuur;
- meede 321: majanduse ja maaelanikkonna põhiteenused;
- meede 322: külade uuendamine ja arendamine;
- meede 323: maapiirkondade kultuuripärandi säilitamine ja selle kvaliteedi parandamine.

Neid meetmeid nimetatakse käesolevas aruandes taristumeetmeteks.

- 5 Nõukogu 20. veebruari 2006. aasta otsuses 2006/144/EÜ ühenduse maaelu arengu strateegiasuuniste kohta (programmiperiood 2007–2013) (ELT L 55, 22.2.2006, lk 20) kehtestatakse ühenduse maaelu arengu prioriteetid vastavalt 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), artiklile 9.
- 6 N+2 reegli kohaselt on liikmesriikidel lubatud perioodi 2007–2013 programmide kulusid teha kuni 2015. aasta lõpuni.

## 04

Programmitöö perioodile 2007–2013 kohaldatavas ELi maaelu arengu määruses ei sätestata ei loetletud meetmete raames elluviidavate projektide maksimaalset rahastamiskõlblikku väärtust ega toetuse ülemmäära. Liikmesriigid kehtestavad need elemendid oma maaelu arengu programmides vastavalt ELi riigiabi eeskirjadele. Standardsed toetuste määrad on tavaliselt kõrged ja jäävad auditeeritud maaelu arengu programmide puhul vahemikku 70–100%. **1. selgitus** sisaldab tüüpilisi näiteid kõikide nimetatud meetmete raames rahastatud projektidest; meetmeid kasutasid põhiliselt avalik-õiguslikud toetusesaajad, kuid need olid avatud ka eraisikutele.

## 1. selgitus

## Näited maapiirkondade taristumeetmetest rahastatud projektidest

Põllumajandusteed Itaalias (Sitsiilia) (meede 125, eraisikust toetusesaaja).  
Rahastamiskõlblikud kulud: 1 330 000 eurot.  
Toetuse määr: 80%.



Päevakeskuse juurdeehitus Saksamaal (Saksimaa) (meede 321, avalik-õiguslik toetusesaaja).  
Rahastamiskõlblikud kulud: 145 000 eurot.  
Toetuse määr: 100%.



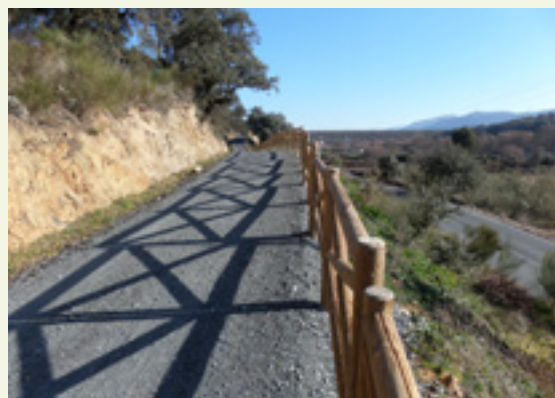
## 1. selgitus

Veevarustuse ja kanalisatsioonisüsteemi ehitus Rumeenias (meede 322, avalik-õiguslik toetusesaaja).  
Rahastamiskõlblikud kulud: 2 200 000 eurot.  
Toetuse määr: 100%.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Põllumajandusloomade kasutatava kohaliku tee taastamine Hispaanias (Extremadura) (meede 323, avalik-õiguslik toetusesaaja).  
Rahastamiskõlblikud kulud: 120 000 eurot.  
Toetuse määr: 100%.



## 05

Taristuprojektid peavad vastavalt meetmele, millest neid rahastatakse, aitama kaasa kas põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamise eesmärgi (meede 125) või maapiirkondade elukvaliteedi parandamise eesmärgi (meetmed 321, 322 ja 323) saavutamisele. Samade eesmärkide saavutamisele suunatud taristuprojekte võiks samuti ellu viia, kasutades alt üles lähenemisviisi (LEADER)<sup>7</sup>.

## 06

Taristuprojektidele EAFRD toetuste eraldamise õiguslik raamistik põhineb koostöös liikmesriikidega toimival eelarve täitmisel. Selle süsteemi kohaselt esitavad liikmesriigid oma maaelu arengu programmid heakskiidu saamiseks komisjonile. Komisjoni ülesandeks on teha järelevalvet liikmesriikide juhtimis- ja kontrollisüsteemide üle ning tagada usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimine<sup>8</sup>. Liikmesriigid valivad rahastatavad projektid heakskiidetud maaelu arengu programmide alusel.

7 Meetod ELi maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamiseks alt üles rakendusviisi abil, mitte traditsioonilise ülalt alla lähenemisega.

8 Vt nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 73.

## 07

**Joonisel 1** näidatakse, kuidas taristu- projektidele raha eraldatakse. Erinevate etappidega tahetakse tagada, et rahastatakse neid projekte, mis sobivad kõige paremini üldiste poliitikaeesmärkidega kokku, vastates samas liikmesriigi või piirkondlikul tasandil kindlaks määratud vajadustele ja prioriteetidele.

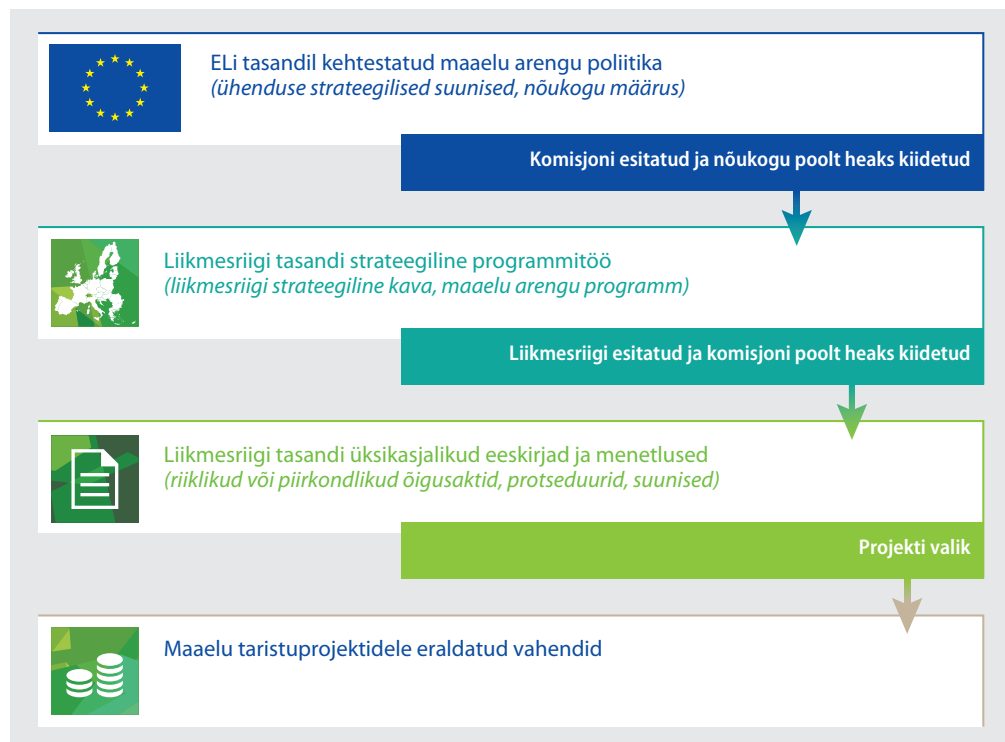
## 08

Programmitöö perioodi 2014–2020 ELi määrus<sup>9</sup> sisaldab üldjoontes programmitöö perioodiks 2007–2013 kehtestatud õiguslike nõudeid auditeeritavate meetmete ja tegevuste kohta. Liikmesriigid on programmitöö perioodiks 2014–2020 taristumeetmete kavanud üle 14,65 miljardi euro. Seega on kõik käesolevas aruandes sisalduvad leiud, järeldused ja soovitused asjakohased ka programmitöö perioodil 2014–2020.

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1305/2013, 17. detsember 2013, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487).

### Joonis 1

## Reguleeriv raamistik EAFRD rahastuse eraldamiseks projektidele



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

# Auditi ulatus ja lähenemisviis

## 09

Auditiga püüti vastata järgmisele küsimusele:

**kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maapiirkondade taristuinvesteeringute toetamisega raha kõige tulusama kasutamise?**

## 10

Kontrollikoda hindas maapiirkondade taristu jaoks vajatava ELi toetuse põhjendatust ja kooskõlastust teiste rahaliste vahenditega (aruande I osa). Mitut liikmesriikidepoolse meetmete elluviimisega seotud põhiaspekti analüüsi täiendavalt: valikukriteeriumide kohaldamine, kulude mõistlikkuse kontrollid, säästlikkusega seotud nõuded ja haldusmenetluste õigeaegsus (II osa). Samuti hindas kontrollikoda seda, kas meetmete tulemusi jälgiti ja hinnati viisil, mis võimaldas liikmesriikidel ja komisjonil kindlaks teha võimalikud probleemid ja neile reageerida ning anda objektiivset teavet rahastatud meetmete tulemuste kohta (III osa).

## 11

Ajavahemikus november 2014 kuni juuni 2015 läbi viidud audit puudutab taristumeetmete kavandamist ja elluviimist programmitöö perioodil 2007–2013. Kontrollikoja hindamine hõlmas võimaluse korral ka programmitöö perioodiga 2014–2020 seotud muudatusi. Auditikülastusi tehti komisjoni ja viide liikmesriiki, mis valiti välja vastavalt maapiirkondade taristule eraldatud summade suurusele<sup>10</sup>. Need liikmesriigid olid Saksimaa (Saksimaa), Hispaania (Extremadura), Itaalia (Sitsiilia), Poola ja Rumeenia.

## 12

Audit keskendus taristuinvesteeringutele, mida rahastati meetmete 125, 321, 322 ja 323 raames. LEADERi lähenemisviisi kasutamisega rahastatud projekte auditeeriti Saksamaal (Saksimaa) ja Hispaanias (Extremadura), kuna need kaks piirkonda kasutasid nimetatud lähenemisviisi oluliselt suurte taristuinvesteeringute puhul.

## 13

Projektiliikide puhul keskendus audit maapiirkondade teedele, veemajanduse taristule ning sotsiaal- ja kultuuritaristule, kuna need on põhilised asjaomaste meetmete raames toetatavad projektikategooriad.

## 14

Auditi käigus analüüsiti korraldusastute ja/või makseastute poolt taristuprojektide toetuste elluviimiseks kasutatavaid süsteeme ning samuti liikmesriikide kontrolli- ja järelevalvetevõime tegevusest saadavat peamist juhtimisteavet. Auditi käigus uuriti 48 projekti, mis valiti välja asjaomase liikmesriigi rahastatud tüüpilistest taristuprojektidest koosneva valimi põhjal. Neist 32 külastati ja intervjueriti kohapeal, ülejäänud 16 puhul kontrolliti dokumente. Rohkem teavet külastatud projektide kohta on toodud **II lisas**.

10 Kavandatud ja tehtud kulutuste üksikasjalikud finantsandmed on liikmesriigiti esitatud **II lisas**.

## I osa. ELi maaelu arengu vahendite kasutamise põhjendused on ebapiisavad ja kooskõlastatus teiste vahenditega on puudulik

### 15

Maapiirkondade taristuinvesteeringuid võib rahastada mitmest allikast. ELi tasandil võivad maapiirkondade taristut lisaks EAFRD-le rahastada ka Euroopa Regionaalarengu Fond ja Ühtekuuluvusfond. Liikmesriigid rahastavad selliseid projekte sageli oma riikliku, piirkondliku või kohaliku eelarve raames kas eriprogrammide (mille korraldus on sarnane maaelu arengu programmi meetmetele) või vahendite otse eraldamisega (nt kindlalt eelarve-realt teede hooldusele).

### 16

Lisaks võivad erasektori toetusesaadjad katta vähemalt osa teatud taristuprojektide kuludest, kuna nemad põhiliselt kasutavadki neid investeringuid (nagu maapiirkondade teed ja niisutussüsteemid), mis tõenäoliselt parandavad nende majandustegevust. Veevarustus- ja kanalisatsioonisüsteemide puhul saadakse osa investeringukuludest tagasi kasutajate poolt makstavatest tasudest.

### 17

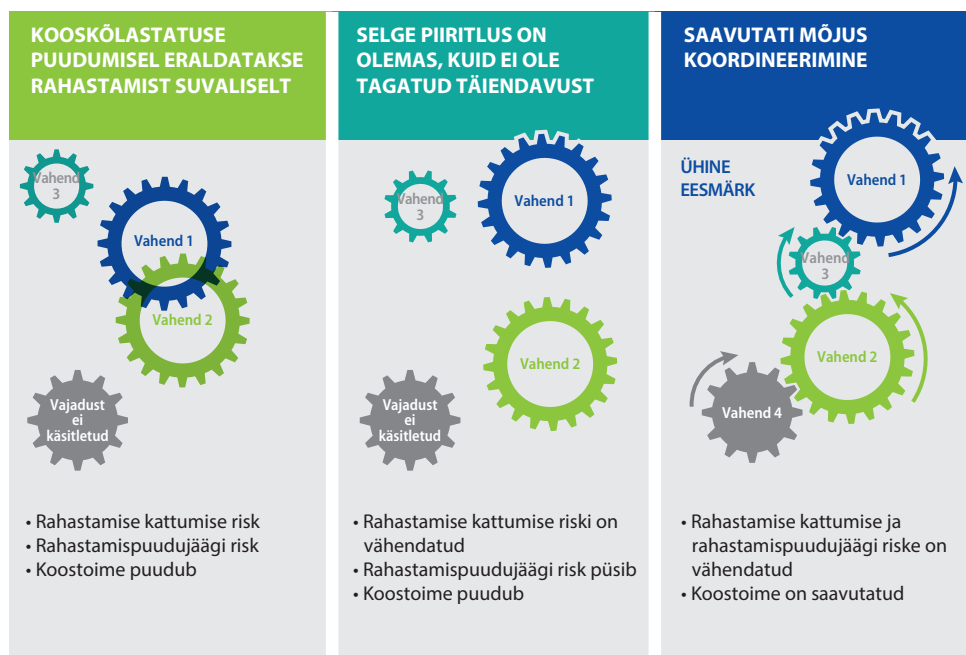
Kuludele vastava tulu optimeerimiseks peaksid liikmesriigid määratlema maaelu arengu vajadused ja kehtestama nende põhjal prioriteedid. Pärast kõikide erinevate vahenditega rahastatavate võimalike sekkumiste kaalumist peaksid liikmesriigid tegema strateegilise otsuse selle kohta, millised vahendid sobiksid vajaduste rahuldamiseks kõige paremini, ja kooskõlastama nende kasutuse.

### 18

Vahendeid on võimalik tõhusalt koordineerida piiride seadmisega (vähendades rahastamise kattumist) ja täiendavuse tagamisega (vähendades rahastamispuudujääki ja soodustades sünergiaid). Maapiirkondade puhul on võimalikud rahastamispuudujäägid eriti kahjulikud, kui need puudutavad taristuprojekte, kuna taristu toimib tavaliselt omavahel seotud elementide võrgustikuna (nt maanteed, niisutusvõrgud, veevarustus ja kanalisatsioon, elektrivõrgud jne), mille iga element on kogu võrgustiku tõhusa toimimise tagamisel oluline. **Joonisel 2** on toodud lihtsustatud näide selle kohta, kuidas konkreetsetes sektoris või territooriumil tehtav parem kooskõlastamine võib anda paremaid tulemusi.



## Vahendite kooskõlastamine konkreetses sektoris või territooriumil



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## 19

Perioodi 2007–2013 ELi maaelu arengu määruse rakenduseeskirjade kohaselt pidid liikmesriigid oma maaelu arengu programmidesse lisama piiristamiskriteeriumid ja teabe täiendavuse kohta teiste ELi fondidega<sup>11</sup>, kuid sarnast nõuet ei olnud kehtestatud liikmesriikide endi vahendite ja toetuskavade puhul.

### Liikmesriigid ei olnud ELi maaelu arengu vahendite kasutamise vajadust alati selgelt põhjendanud

## 20

ELi maaelu arengu vahendite (maa-elu arengu programmi sekkumine) kasutamise vajaduse põhjendamisel tuleks esimese asjana määrata kindlaks ja kvantifitseerida maapiirkondade taristusse tehtavate investeeringute vajadus. Auditeeritud maaelu arengu programmides selgitati põhjuseid, miks maapiirkondade taristu vajab toetamist. Näiteks märgiti Poola maaelu arengu programmis, et „osa üleujutuste vastastest rajatistest täidavad oma eesmärgi vaid piiratud määral ning nende täieliku tehnilise võimsuse taastamiseks võidakse vajada uuendus- või taastustöid”, ja loetleti üles asjaomased rajatised (nt veemahutid koguvõimsusega 35 000 m<sup>3</sup> ja 180 pumba-jaama). Auditeeritud liikmesriigid ei

11 Komisjoni määruse (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), artikli 5 lõige 1.

üritanud siiski üldiselt oma vajadusi nende saavutamiseks vajalike rahaliste vahendite seisukohast kvantifitseerida.

### 21

Pärast oma investeerimisvajaduste hindamist peaksid liikmesriigid määrama kindlaks kõnealuste vajaduste käsitlemiseks kasutatavad ressursid (olemasolevad ELi vahendid, riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud vahendid ning samuti erasektori vahendid) ja kvantifitseerima ELi maaelu arengu vahenditega kaetava rahastamispuudujäägi.

### 22

Kõikide auditeeritud liikmesriikide maaelu arengu programmides viidati teistele ELi vahenditele, millega toetati sarnaseid projekte. See on õiguslik nõue, mida komisjon enne maaelu arengu programmide heakskiitmist kontrollib. Muid samade vajaduste käsitlemiseks ettenähtud riiklikke või erasektori rahastamisallikaid ei olnud aga mainitud ega kvantifitseeritud. Ainult ühes maaelu arengu programmis (Rumeenia) mainiti kultuurirajatiste rahastamise riiklikku programmi. Vaatamata sellele, et liikmesriikide maaelu arengu programmides ei olnud neid rahastamisallikaid mainitud, leiti auditiga, et tegelikkuses oli liikmesriikides palju maapiirkondade taristule suunatud riiklikke programme ja rahalisi vahendeid.

### 23

Kuna puudub strateegia, millega kooskõlastada kõiki võimalikke rahastamisallikaid, kvantifitseerida vajadusi ja arvutada selle alusel rahastamispuudujääki, on maaelu arengu programmi sekkumine kehvalt põhjendatud. Antud olukorras leiab tõenäoliselt aset ressursside asendamine, mis tähendab, et liikmesriikide poolt taristuprojektidele suunatud vahendid asendatakse maaelu arengu vahenditega, mis sisaldab riski, et ELi sekkumisega kaudu lisandväärtuse saamine seatakse ohtu.

### 24

Kahes auditeeritud liikmesriigis leiti märke riiklike vahendite asendamisest ELi omadega (vt **2. selgitus**).

## Viited sellele, et riiklikud ja piirkondlikud vahendid asendati maaelu arengu programmide vahenditega

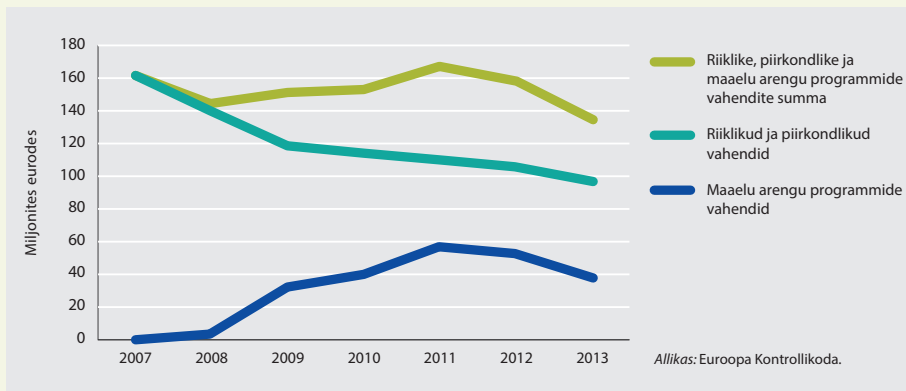
### Itaalia (Sitsiilia)

Aastal 2000, kui hakati jagama ELi vahendeid maapiirkondade tee-ehitusprojektidele, tühistas Itaalia (Sitsiilia) oma kohalike ja põlluteede hooldamiseks ettenähtud eelarve.

### Saksamaa (Saksimaa)

Alates aastast 2007, kui hakati jagama ELi vahendeid maapiirkondade tee-ehitusprojektidele, on sellistele projektidele antavate riiklike ja piirkondlike vahendite maht oluliselt vähenenud. Allpool oleval joonisel on näidatud, et kuigi maapiirkondade teedele eraldatud rahastamise kogumaht on püsinud suhteliselt stabiilsena (140–160 miljonit eurot aastas), on riiklike ja piirkondlike vahendite vähenemist kompenseeritud maaelu arengu programmi rahastamise suurendamisega (vt **joonis 3**).

### Joonis 3. Vahendite eraldamine maateede jaoks Saksamaal (Saksimaa)



## Tühimõju riski ei vähendatud tõhusalt, kuigi täheldati ka häid tavasid

### 25

Nii nagu on võimalik terveid eelarveridu asendada maaelu arengu programmi meetmetega, võib ka projektitasandil vahendeid asendada ilma, et see avaldaks mingit lisamõju saavutatavale tulemusele. Tühimõju oht näitab tõenäosust, et toetusesaaja oleks investeringu teinud isegi ilma eraldatud toetuseta. Tühimõju riski vähendamisel on kõige olulisem ka vandada meetmed viisil, mis suunaks

maaelu arengu programmi toetuse valdkondadesse või teatud liiki projektidesse, kus on rahastamispuudujääk (nt avalike hüvede loomisele, mille tulukus ei ole investeringu maksumuse õigustamiseks piisav).

### 26

Auditeeritud liikmesriikide poolt taristumeetmetele kehtestatud kõrged toetusmäärad ei põhinenud analüüsil, mis oleks sisaldanud investeringute tegemist kannustava ja samaaegselt tühimõju riski vähendava riigipoolse rahastamise hinnangulist suurust.

## 27

Kontrollikoda leidis ainult Saksamaa (Saksimaa) puhul, et programmitöö perioodiks 2014–2020 meetme 125 suhtes kehtestatud toetusmäärad olid majanduslikult põhjendatud. Pärast 2010. aasta vahehindamises esitatud soovitus eristada kõnealuse meetme raames toetusmäärad metsandusettevõtete kasumlikkuse alusel otsustas korraldusasutus muuta toetusmäärasid ja kehtestada kõikidele ettevõtetele mõeldud standardse 80% asemel ettevõtete suurusel põhinev diferentseeritud toetusmäär, mis peegeldaks nende kasumlikkust. Suuremate ettevõtete (üle 200 ha) toetusmäär oleks 75% ning väiksemate (kuni 200 ha) oma oleks 90%.

## 28

Ometi õnnestus kontrollikoja auditiga leida näide heast tavast seoses maaelu arengu programmi toetuste suunamisega valdkondadesse, kus neid kõige enam vajatakse. Rumeenias (meetme 322 puhul), Poolas (meetmete 321 ja 322/323 puhul) ja Itaalias (Sitsiilia) (meetme 125 puhul) kasutati valikukriteeriume, mis andsid eelise väga vaestes ja/või kaugetes piirkondades asuvate kogukondade poolt esitatud projektidele (**3. selgituses** on toodud sellealane näide).

## 3. selgitus

**Maaelu arengu programmi toetuste suunamine vaestesse piirkondadesse****Rumeenia**

Ühe meetme 322 puhul kasutatud valikukriteeriumiga anti maksimaalsest 100 punktist 10 kõrge vaesuse määraga omavalitsustele (st vaesuse määrad vahemikus 60–89,6%). Keskmise vaesuse määraga omavalitsustele (vahemikus 40–59,9%) anti seitse punkti ja madala vaesuse määraga (<40%) viis punkti. Vaesus määratleti ja kalkuleeriti vastavalt Maailmapanga ja liikmesriigi ametiasutuste koostatud meetodikale, mis põhines leibkonna sissetulekul.

## 29

Liikmesriikidel on võimalik tühimõju riski vähendada ka projektivaliku menetluse kaudu, kontrollides vajaduse korral enne toetusetaotluste heakskiitmist, kas toetusesaajal on oma projekti kulude täielikuks või osaliseks katmiseks piisaval määral rahalisi vahendeid või juurdepääs rahastamisele. Auditiga leiti, et viiest auditeeritud liikmesriigist neljas ei kontrollitud taotlejate suutlikkust rahastada kõnealuseid projekte omavahenditest või muudest avaliku sektori programmidest (vt **4. selgitus**).

### Maaelu arengu programmi toetuste andmine projektidele, millel oli ligipääs teistele rahalistele vahenditele

**Itaalias (Sitsiilia)** sisaldas üks auditeeritud avaliku sektori veetaristu projekt toetusesaaja investeerimiskavas juba enne maaelu arengu programmi toetusetaotluse esitamist ning seda kavatseti rahastada toetusesaaja omavahenditest. Sellest hoolimata kiideti maaelu arengu programmi toetus selle projekti puhul heaks. Sarnaselt kiideti ühele teisele veetaristuprojektile riikliku niisutuskava raames antav rahastamine heaks ajal, kui see ootas heakskiitmist maaelu arengu programmi raames. Maaelu arengu programmi raames antud heakskiit tühistati hiljem. Sellele vaatamata näitavad need näited, et eri allikatest pärit toetusi kasutatakse vaheldumisi ja osa neist projektidest oleks tõenäoliselt ellu viidud ka ilma maaelu arengu programmi vahenditeta.

**Hispaanias (Extremadura)** pidi ühe auditeeritud projektiga (hinnangulise maksumusega 11 miljonit eurot) loodama 145 km pikkune teedevõrk, et parandada juurdepääsu 1629 põllumajandusettevõttele. Kuigi teedega oleks tõenäoliselt suurendatud eramaa väärtust ja soodustatud põllumajandustootjate majandustegevust, kiitsid ametiasutused projekti heaks, määrates sellele 100% riikliku toetusmäära, ega kontrollinud, kas erasektori toetusesaajad oleksid võinud projekti kulud osaliselt ise katta. Sarnaselt määrati ühele auditeeritud projektile (maksumusega 1 miljon eurot), mis hõlmas niisutusvõrgu kaasajastamist veekadude vähendamise eesmärgil, 90% toetusmäär ega nõutud toetusesaajalt (niisutust kasutavate maaomanike ühistu), et see selgitaks vajadust nii suure toetuse järele, näidates ära oma rahalised võimalused ja investeringu kasumlikkuse. Toetusesaajal võis näiteks olla võimalik rahastada suurem osa investeringust ise, suurendades põllumajandustootjate poolt niisutusteenuse eest makstavaid tasusid<sup>12</sup> või võttes laenu. Need näited osutavad, et lisaks sellele, et korraldusasutus kehtestas meetmetele ilma majandusliku põhjendusega väga kõrged toetusmäärad, ei kontrollinud ta ka projektitasandil nende kõrgete toetusmäärade vajalikkust.

12 Sarnaste leidude kohta vt eriaruanne nr 9/2010 „Kas ELi struktuurimeetmete kulutusi kodumajapidamiste veega varustamisele kasutatakse optimaalselt?“, eriti punktid 64–67, milles öeldakse, et „liikmesriigid taotleavad üldjuhul võimalikult suurt ELi toetust, hoides vee hinna madalal“.

## 30

Rumeenias viidi läbi toetuskõlblikkuse kontroll, veendumaks maaelu arengu programmi toetuse vajalikkuses. Kontrolliti tulu tekitavaid toiminguid, nagu veevarustuse ja kanalisatsiooni-teenuste pakkumine, mida toetatakse meetme 322 raames. Tegelikuses ei olnud need kontrollid aga piisavalt asjakohased, kuna põhinesid ebausaldusväärsetel eeldustel taristu käitamisega seotud tulevaste tulude ja kulude

kohta. Kolmest auditeeritud taristuprojektist kahe puhul leidis kontrollikoda, et kasutajate poolt tegelikult makstud tasud olid vastavalt kas seitse või üheksa korda suuremad kui toetusesaajate poolt projektidokumentides esitatud hinnangulised summad, mida oli kasutatud toetuse vajaduse põhjendamiseks ning mis olid ametiasutuste poolt heaks kiidetud.

## Vahendite tõhusat koordineerimist mõjutasid sageli puudulikud piiristusjooned ja ebapiisavad mehhanismid täiendavuse tagamiseks

## Liikmesriikide kehtestatud piiritlemiskriteeriumid võimaldasid teatud liiki projektide puhul avaliku sektori vahendite kattumist

### 31

Erinevate ELi vahendite vahelise piiritlemisega seoses leiti auditiga, et kuigi liikmesriikide perioodi 2007–2013 riiklikes strateegiakavadest ja maaelu arengu programmides olid piiritlemiskriteeriumid üldiselt kehtestatud, ei ühtinud need teistes programmidokumentides sätestatud kriteeriumidega ja teatud juhtudel oli vahendite kattumine selgesõnaliselt lubatud:

- Saksamaal (Saksimaa) põhinesid maaelu arengu programmi kohaselt EAFRD ja ERFi raames koolide moderniseerimisprojektidele antavate vahendite vahelised piiritusjooned õpilaste arvul: EAFRD rahastas ainult alla 350 õpilasega koole. ERFi rakenduskavas ei kehtestata aga toetuskõlblike projektide suhtes õpilaste arvu piirmäära;
- Itaalias (Sitsiilia) ei mainitud ERFi rakenduskavas isegi piiritlemiskriteeriumi, kuigi maaelu arengu programmi kohaselt oli ERFist võimalik rahastada taristuprojekte ainult rohkem kui 500 elanikuga külades. Ühe auditeeritava projekti külastamisel leidsid audiitorid, et ERFist rahastatud projekt oli ellu viidud külas, kus oli vähem kui 500 elanikku;

- Poolas oli maapiirkondade taristuprojekte võimalik rahastada nii EAFRDst kui ka ERFist. Väiksemaid projekte rahastati peamiselt EAFRDst, kuid neid võis rahastada ka ERFist, kui taotlejad olid oma EAFRD toetuse juba ära kasutanud (erinevad piirmäärad sõltuvalt meetmest). 72% ERFi rakenduskava raames heakskiidetud kanalisatsioonitaristu projektidest viidi ellu samade toetusesaajate poolt, kes olid kasutanud EAFRD vahendeid samalaadsete projektide jaoks.

### 32

Pealegi ei olnud ELi maaelu arengu vahendite ja liikmesriikide maapiirkondade taristule mõeldud vahendite vahel piiritlemist tehtud. Sarnaste projektide erinevatest vahenditest rahastamise eeliseid kriitiliselt ei hinnatud, kuigi see põhjustas juhtimisstruktuuride kattuvust ja selleks vajati suuremaid jõupingutusi, et tagada kooskõlastus vahendite vahel ja vältida kahekordset rahastamist.

### Täiendavaid meetmeid ei edendatud aktiivselt

#### 33

Viiest auditeeritud liikmesriigist neljas loodi ELi vahendite kasutamise järelevalveks koordineerimiskomiteed ja kahes liikmesriigis osalesid teiste ELi vahenditega tegelevate korraldus- asutuste esindajad maaelu arengu järelevalvekomiteedes. Puudusid aga tõendid näitamaks, kuidas see aitas tagada parema täiendavuse vahendite vahel, nt ühiste eesmärkide täitmisel rahastamispuudujäägi kõrvaldamise ja koostöös tegutsemise abil. Kuigi mõistet „täiendus“ oli mainitud liikmesriikide maaelu arengu program- mides ja kõrgetasemelistel kohtumisel, kasutati seda sageli valesti, viidates piiritlemisele ja kahekordse rahastami- se vältimisele suunatud eeskirjadele.

#### 34

Täiendavust oleks olnud võimalik soo- dustada, kasutades näiteks erinevaid vahendeid, et seada prioriteetsuse järjekorda teineteisele tuginevad jär- jestikused projektid või täiendava kasu saamise eesmärgil teineteist täienda- vad paralleelsed projektid. Auditiga leiti ainult üks mehhanism, mis oli suunatud auditeeritud liikmesriikides täiendavuse edendamisele: Rumeenias seati meetme 322 raames kasutatud valikukriteeriumidega esmatähtsaks kanalisatsioonitaristu projektid, mis täiendasid Ühtekuuluvusfondi raames toetatavaid projekte, mille eesmärk oli reoveedirektiivi eesmärkide täitmine.

#### 35

Liikmesriikides rakendatava ühtse lähenemisviisi kohaselt jäeti erinevate vahendite kasutamise kooskõlastamine võimalike toetusesaajate ülesandeks (vt **5. selgitus**).

### 5. selgitus

#### Näide kättesaadavusel põhinevast vahendite vaheldumisi kasutamisest

##### Saksamaa (Saksimaa)

Üks omavalitsus Saksimaal (Saksimaa) kasutas mitut vahendit (riiklikud, omavahendid ja maaelu arengu prog- rammi vahendid) ühe kooli renoveerimisprojekti järjestikuste etappide toetamiseks ajavahemikul 2009–2011. Maaelu arengu programmi vahendeid kasutati sama liiki investeringuks nagu riiklikke vahendeid, nt kooli akende väljavahetamiseks. See ei kujuta endast täiendavust, vaid vahendite vahetamist teiste vastu, mis para- jasti saadaval on.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## 36

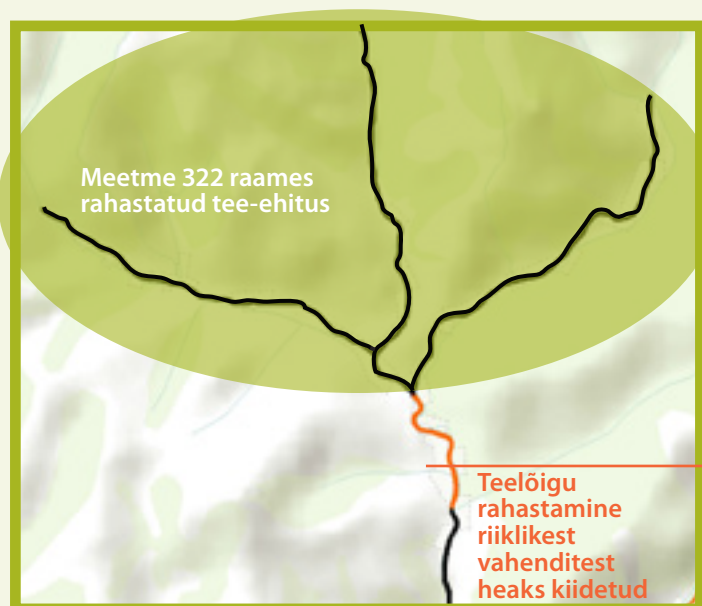
Auditiga leiti kaks juhtumit, kus riiklike ja kohalike vahendite vahelise täiendavuse puudumine ohustas EAFRD projektide tõhusust ja mõjusust (vt **6. selgitus**).

## 6. selgitus

## Näited vahendite vahelise täiendavuse puudumisest

## Rumeenia

Ühes omavalitsuses, mis oli saanud maaelu arengu programmi toetust teedevõrgu ehitamiseks, oli rahastatavate teedeni viiv peatee väga kehvast seisukorras. Peatee pidi ajakohastatama kohalike vahenditega, kuid selle rahastamist ei kiidetudki heaks.



Allikas: www.geoportal.gov.ro



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

## Itaalia (Sitsiilia)

Üks auditeeritud projektidest hõlmas uue tee ehitamist alternatiivina olemasolevale kohalikule teele, mis oli muutunud kasutuskõlbmatuks, kuna seda ei hooldatud. Tee lagunemise põhjuseks oli asjaolu, et kohalikud teed ei olnud maaelu arengu programmi toetuste saamiseks toetuskõlblikud ja piirkonna oma teedehoolduse eelarve oli tühistatud (vt eespool **2. selgitus**). Olemasoleva tee regulaarse hooldamise asemel uue tee ehitus on ilmselgelt ebatõhus<sup>13</sup> ning näitab, et vahendite vahel on lõhe ja need ei täienda teineteist.

<sup>13</sup> Kõnealuse teema kohta hiljuti avaldatud uuringute ja aruannete hulka kuuluvad: *Smart Growth America and Taxpayers for Common Sense*, „Repair Priorities: Transportation spending strategies to save taxpayer dollars and improve roads”, 2011; McKinsey Global Institute, „Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year”, 2013; Euroopa Parlamendi liidu sisepoliitika peadirektoraat, „EU Road Surfaces: Economic and Safety Impact of the Lack of Regular Road Maintenance”, 2014.



### Minevikus tehtud vigade käsitlemiseks keskendus komisjon programmitöö perioodil 2014–2020 koordineerimise parandamisele

#### 37

Maaelu arengu programmi sekkumise vajalikkuse põhjendamine ja hea koostööstatuse tagamine vahendite vahel on põhiliselt liikmesriikide kohustus. Komisjonil on aga volitused nende protsesside mõjutamiseks programmi heakskiitmise etapis, kui ta vaatab läbi vajaduste analüüsi ning liikmesriikide kehtestatud piiritlemis- ja täiendavuspõhimõtted. Komisjonil on võimalik programmide elluviimise ajal sekkuda ka kaudselt, väljastades suuniseid, edendades head tava ja osaledes seirekomisjoni koosolekutel, kus tal on nõuandev roll<sup>14</sup>.

#### 38

Programmitöö perioodil 2007–2013 kiitis komisjon liikmesriikide esitatud maaelu arengu programmid heaks isegi siis, kui neis ei põhjendatud selgelt taristuinvesteeringuteks kasutatavate EAFRD vahendite vajalikkust ega kvantifitseeritud neid. Üldiselt nõudis komisjon, et auditeeritud meetmed oleksid paremini eesmärgistatud, piiritlemiskriteeriumid oleksid seatud, ristkontrollide tehtaks kahekordse rahastamise vältimiseks ja koordineerimiskomiteed oleks loodud. Komisjon siiski aktsepteeris vahendite kattuvust sama liiki sekkumiste puhul (vt punktid 31 ja 32) ega väljastanud liikmesriikidele suuniseid parema täiendavuse saavutamise kohta.

#### 39

Programmitöö perioodil 2014–2020 olid ELi viit struktuuri- ja investeerimisfondi hõlmavate ühtsete eeskirjade peamiseks eesmärkideks erinevate vahendite vahelise koostööstatuse parandamine ja nende järjepideva rakendamise tagamine. Nimetatud eeskirjadega rõhutatakse ELi vahendite vahelise suurema täiendavuse olulisust. Selle uue lähenemisviisiga keskendutakse vähem piiritlemisele ja rohkem täiendavusele. Maapiirkondade taristu seisukohast positiivseks küljeks on asjaolu, et meetmega „põhiteenused ja külauuendus“ on nüüd võimalik toetada ka omavalitsuste ja külade arengukavasid, julgustades neid seeläbi investeerima järjepideval viisil.

#### 40

Kontrollikoda vaatas läbi kontrollnimekirja, mida komisjon kasutas perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmide puhul täiendavuse tagamiseks. Kontrollnimekirjas oli punkte, mis viitasid ELi struktuuri- ja investeerimisfondide täiendavusele kohalike teede, niisutuse ja veemajandusevaldkondades. Sellele vaatamata ei sisaldanud see mingeid vahendite asendamissohu kontrolle.

14 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 77 lõikes 2 ja artiklis 78 sätestatakse, et „komisjoni esindajad võivad omal algatusel osaleda seirekomisjoni töös nõuandva pädevusega“ ning et „seirekomisjon vastutab maaelu arengu programmi rakendamise tõhususe eest.“ Selleks kaalutakse valikukriteeriumeid ja vaadatakse need läbi, kontrollitakse eesmärkide ja sihtide saavutamist jne.

## 41

Nagu rõhutati kontrollikoja 2014. aasta aastaaruandes<sup>15</sup>, on ELi vahendite kooskõlastamise põhimehhanismiks olevate partnerluslepingutega saadud vähe tõendeid selle kohta, et liikmesriigid oleksid täiendavuse ja sünergia eesmärgi ka tegelikkuses kasutanud. Hoolimata komisjoni kontrollidest ei kirjeldata Saksamaa (Saksimaa), Poola ega Rumeenia perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmides<sup>16</sup> ikka veel erinevate rahastamisallikate vahelise täiendavuse ja koostoime edendamiseks kasutatavaid mehhanisme. Programmid on jätkuvalt suunatud piiritlemisele ja kahekordse rahastamise vältimisele.

## II osa. Auditeeritud meetmete elluviimisel saavutatud kulutõhusus oli väike

## 42

Kuludele vastava tulu saamiseks<sup>17</sup> peaksid liikmesriigid:

- kohaldama valikumeetodeid, millega seatakse esikohale kõige kulutõhusamad projektid, st need, millel on potentsiaali anda kõige suurem panus maaelu arengu programmi eesmärkide saavutamisse (ühikukulu alusel);
- veenduma kulude mõistlikkuses enne toetuse taotluste ja väljamaksetaotluste heakskiitmist;
- tagama, et taotlejad on enne toetuse taotluste heakskiitmist näidanud, et nende projektid on tõenäoliselt jätkusuutlikud;
- tagama, et haldusmenetlustega võimaldatakse projektid mõistliku aja jooksul ellu viia.

Komisjon peaks oma suuniste ja auditeerimisega tagama, et liikmesriigid järgiksid usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid (säästlikkus, mõjus ja tõhusus).

## Valikumenetlustega ei suunatud rahastamist alati kõige kulutõhusamatele projektidele

## 43

Tagamaks, et rahastamine suunatakse maaelu arengu programmi eesmärkide saavutamisele, peavad liikmesriigid kehtestama toetuskõlblikkuse kriteeriumid, mis määravad kindlaks näiteks toetatavate investeeringute liigid, toetusesaajate kategooriad ja toetuse iseloomu. Kontrollikoda leidis, et auditeeritud liikmesriikide kehtestatud toetuskõlblikkuse kriteeriumid olid üldiselt selged ja objektiivsed. Itaalias (Sitsiilia) leiti aga üks juhtum, kus meetme 125 raames toetatavate maateede projektidele kohaldatav toetuskõlblikkuse kriteerium ei olnud maaelu arengu programmis kirjeldatud vajadustega kooskõlas (vt **7. selgitus**).

- 15 Aastaaruandes esitatud leiud põhinevad viiest partnerluslepingust (Saksamaa, Prantsusmaa, Läti, Poola ja Portugali partnerluslepingud) koosneval valimil.
- 16 Ülejäänud kahe auditeeritud piirkonna (Hispaania (Extremadura) ja Itaalia (Sitsiilia)) perioodi 2014–2020 maaelu arengu programme ei ole kontrollitud, kuna neid ei olnud veel auditi toimumise ajaks heaks kiidetud.
- 17 Vastavalt määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 30 lõikes 2 sätestatud säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetele.

### Toetuskõlblikkuse kriteerium ei ole maaelu arengu programmi eesmärkide ja maapiirkondade vajadustega kooskõlas

#### Itaalia (Sitsiilia)

Kuigi maaelu arengu programmis on viidatud, et meetme 125 raames toetatavate projektide puhul tuleks eelistada olemasolevate põlluteede taastamist, pidi konkursikutsetes kehtestatud toetuskõlblikkuse kriteeriumide kohaselt maksimaalselt 40% rahastamiskõlblikest projektikuludest kulutatama taastamisele ja ülejäänud 60% uute teede ehitamisele. Selle tingimuse tulemusel rahastati mõningaid projekte, mis ei vastanud maaelu arengu programmis määratletud maapiirkondade vajadustele.

Näiteks ühe auditeeritud projekti puhul oli olemasoleva juurdepääsutee algusosa kehvast seisundis ning oleks vajanud taastamist. Seda ei olnud aga projekti lisatud, kuna taastamiskulud sooviti hoida alla 40% rahastamiskõlblikest projektikuludest. Teisest küljest said vastehitatud tee pikkusest umbes ühte kolmandikku kasutada ainult kaks 31-st projekti elluviivasse ühistusse kuuluvast põllumajandustootjast (nende maa moodustas vaid 5,5% kogu ühistule kuuluvast põllumajandusmaast).

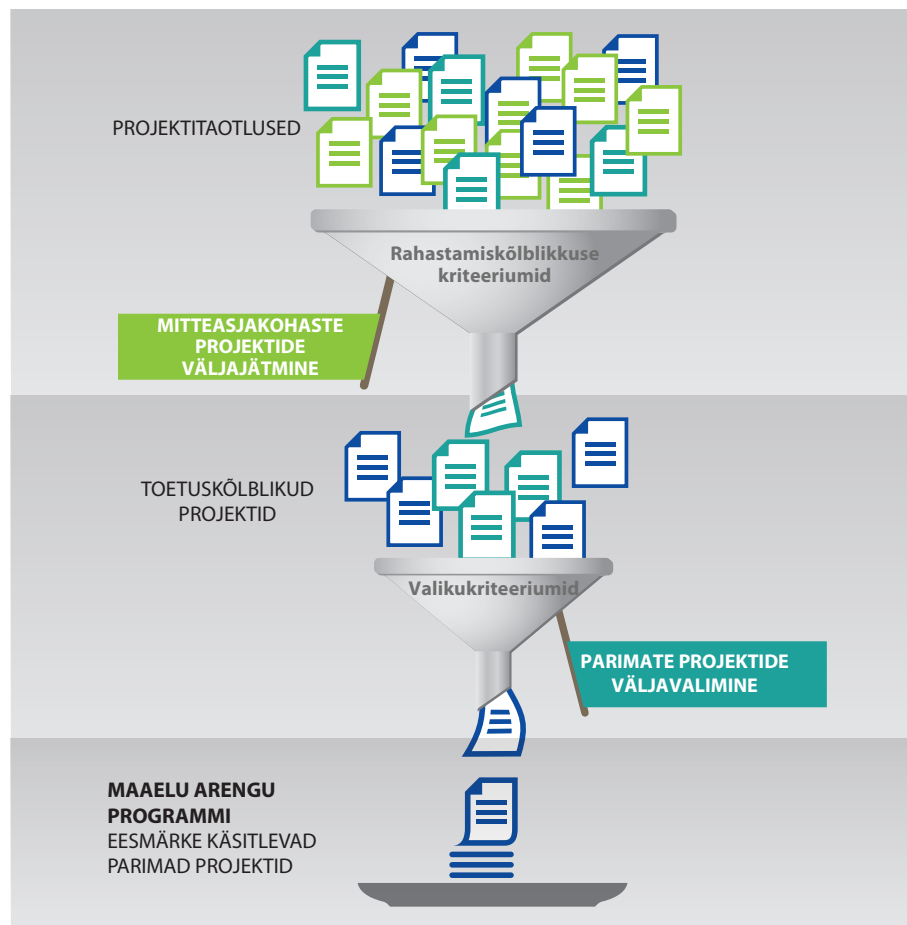
## 44

Kuigi toetuskõlblikkuse kriteeriumidega peaks välistatama projektid, mis ei ole suunatud maaelu arengu programmi eesmärkidele, peaks valikukriteeriumidega olema võimalik objektiivselt ja läbipaistvalt hinnata projektitaotluste suhtelisi eeliseid, võimaldamaks liikmesriikidel suunata kasutatav eelarve projektidele, mis aitavad kõige paremini eesmärke saavutada. Näiteks kui kõik muud tegurid on võrdsed,

kuid ühe veetaristuprojektiga kaasneb võrreldes teise projektiga rohkem liitumisi või suurem veesääst, tuleks see seada esikohale, kui see on kooskõlas liikmesriigi taristu arendamise strateegiaga. Valikukriteeriumide tõhusat kohaldamist nõuab asjaomane ELi õigusakt<sup>18</sup>. Seega peaksid liikmesriigid isegi juhtudel, kui eelarve on mingil hetkel kõikide toetuskõlblike projektide heakskiitmiseks piisav, kehtestama projektide valituks saamisele minimaalse punktisumma (piirmäära).

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

## Toetuste suunamine mõjusa valikumenetluse abil



Allikas: Euroopa Kontrollikoda

## 45

Auditeeritud liikmesriigid kas ei seadnudki valikukriteeriume või ei koostatud nende alusel alati maaelu arengu programmi eesmärkidega seotud projektide prioriteetsuse järjekorda. Selline oli olukord juhtudel, kui meetmetele kavandatud eelarve oli kõikide toetuskõlblike projektitaotluste toetamiseks piisav ja valikukriteeriumid ei olnud maaelu arengu programmi eesmärkide seisukohast asjakohased.

## 46

Saksamaal (Saksimaa) ja Hispaanias (Extremadura) ei olnud projektivaliku menetlus piisavalt dokumenteeritud, ei põhinenud konkreetsetel valikukriteeriumidel ega sisaldanud projektide paremusjärjestust (vt **8. selgitus**).

## Näited läbipaistmatutest ja tõendamatutest projektivaliku menetlustest, mis pärssisid kõige kulutõhusamate projektide valimist

### Hispaania (Extremadura)

Projekte, mis moodustasid 73% (st 67 miljonist eurost 49 miljonit) taristumeetmete 125 ja 323 raames kulutatud vahenditest, juhtisid piirkondlikud ametiasutused otse. Korraldusasutus kogus projektitaotlusi (mis koostati omaalgatuslikult või omavalitsuste mitteametlikul palvel) ja kiitis seejärel läbipaistmatul ja tõendamatul viisil projektid heaks. Valikumenetlus ei põhinenud konkreetsetel valikukriteeriumidel ning selle tulemusel ei koostatud projektide paremusjärjestust.

### Saksamaa (Saksimaa)

Meetmete 321 ja 322 raames toimus projektide valimine tavaliselt<sup>19</sup> kahel järjestikusel tasandil: esiteks nn kooskõlastusrühmade poolt kohalikul tasandil ja seejärel korraldusasutuse poolt kesktasandil. Korraldusasutus eraldas kooskõlastusrühmadele projektide rahastamiseks eraldi eelarve. Projektitaotlused saadeti edasi kesktasandile ainult pärast seda, kui nad olid saanud kooskõlastusrühma heakskiidu. Kooskõlastusrühmade otsustusprotsessi ei dokumenteeritud piisavalt ja selle tulemusel ei koostatud projektitaotluste paremusjärjestust. Korraldusasutus kiitis kõik kooskõlastusrühmade heakskiidetud toetuskõlblikud projektid heaks, kuna nimetatud meetmete raames oli saadaval piisavalt vahendeid.

19 Ainult erandlikel juhtudel (nt kooliprojektide puhul ajutine otserahastamine) tegi projektivalikut korraldusasutus otse kesktasandil.

## 47

Poola ei kehtestanud valikukriteeriume meetme 125 raames, millest rahastatakse veetaristuid, et kaitsta põllumajandusmaad üleujutuste eest. Kõik toetuskõlblikud projektid kiideti heaks põhimõttel „kes ees, see mees“. Antud kontekstis ei eelistanud korraldusasutus kõige kulutõhusamaid projekte. Näiteks kiideti kaks projekti heaks, kuigi nende kulutõhususe näitaja oli vägagi erinev (150 eurot riiklikku toetust kaitstud hektari kohta võrreldes peaaegu 10 000 euroga).

## 48

Leiti näiteid valikukriteeriumide kehtestamise kohta (Itaalias (Sitsiilia), Poolas ja Rumeenias). Itaalias (Sitsiilia) oli valikukriteeriume tõhusalt kohaldatud ainult allmeetme 125-A puhul, kuna kõik toetuskõlblikud projektid kiideti heaks muude auditeeritud meetmete raames. Poolas ja Rumeenias olid valikukriteeriumid üldiselt maaelu arengu programmide eesmärkidega kooskõlas ja valitud projektide kvaliteedi tagamiseks kasutati alammäära. Valikukriteeriumid ei olnud aga alati seotud projektide panusega maaelu arengu programmi eesmärkide saavutamisse (vt **9. selgitus**).

**Näited valikukriteeriumidest, millega ei seatud projekte prioriteetsuse järjekorda vastavalt nende abil maaelu arengu programmi eesmärkidesse antavale panusele****Poola**

Üks meetme 322/323 raames kasutatud kriteerium kavandati selleks, et edendada esiteks suuremaid projekte ja seejärel (hiljem programmitöö perioodil) väiksemaid projekte, soovides tagada tasakaalustatud juurdepääsu ELi vahenditele. Seda ei ole aga maaelu arengu programmis mainitud.

**Itaalia (Sitsiilia)**

Allmeetme 125-B (millest rahastatakse niisutussüsteeme) raames ei olnud valikukriteeriumid kvantifitseeritavad ega seadnud esikohale neid projekte, mis olid suunatud vee säästmisele valdkondades, kus oli suurem vajadus veekadude vähendamise järele. Selle tagajärjel seati paremusjärjestuses ettepoole nende piirkondade projektid, mida veepuudus ei mõjutanud, ja tahapoole projektid, mille piirkonnas oli tõsine veepuudus.

**Rumeenia**

Meetme 322 raames kehtestatud ühe kriteeriumi kohaselt seati esikohale taotlejad, kes ei olnud enne sarnase investeeringu jaoks ELi toetust saanud, kuigi selle kriteeriumiga ei olnud võimalik kindlaks teha, kui suurel määral mõni projekt maaelu arengu programmi eesmärke täitis.

**49**

Kulutõhususe kriteeriume, millega seati esikohale kuludele vastavat suurimat tulu pakkuvad projektid, täheldati ainult Saksamaal (Saksimaa) (vt **10. selgitus**), kuigi neid praktikas ei kohaldatud.

**Näide kehtestatud kulutõhususe kriteeriumist, mida praktikas siiski ei kohaldatud****Saksimaa (Saksimaa)**

Meetme 125 raames kehtestasid Saksa ametiasutused neli valikukriteeriumi, mida pidi kohaldatama toetus-  
kõlblike projektide kogumile, kui eelarve oli ebapiisav. Üks kriteeriumidest oli tavaline kulutõhususe näitaja, mille alusel eelistati projekte, mille puhul ehitatud metsatee maksumus lineaarse meetri kohta oli väiksem. Pärast projektitaotluste vastuvõtmise tähtaja möödumist (programmitöö perioodi 2007–2013 lõpupoole) suunati meetmesse 125 siiski täiendavaid vahendeid. Kuna eelarvelisi vahendeid oli piisavalt, kiideti kõikide taotluste rahastamine heaks ja kõnealuse valikukriteeriumiga koostatud paremusjärjestust ei kasutatudki.

## Tähelepanekud

### Kulude mõistlikkuse ja riigihankemenetluste kontrollidega ei suudetud ülemääraste projektikulude riski tõhusalt piirata

#### 50

Taristumeetmete puhul tavaliselt kõrgete toetumääradega ei kaasne projektide elluviijate riski või on see risk väike. See aga vähendab nende soovi projektikulud piirata. Seetõttu on eriti oluline, et liikmesriigid kehtestaksid kulude mõistlikkuse tagamiseks proportsionaalsed tingimused ja kontrollid. Auditeeritud liikmesriigid toetusid investeringukulude mõistlikkuse tagamisel tavaliselt võrdlushindadele ja riigihankemenetlustele<sup>20</sup>. Neid vahendeid ei kohaldatud siiski nõuetekohaselt, nagu kontrollikoda on märkinud juba oma varasemates aruannetes<sup>21</sup>. Käesoleva auditiga leitud peamisi puudusi kirjeldatakse üksikasjalikult allpool.

#### 51

Olgugi et võrdlushindadel põhinevaid süsteeme kasutatakse laialdaselt, sisaldavad need tõsiseid piiranguid, põhiliselt seetõttu, et võrdlushindu esitasid ehitusettevõtted ja need on seetõttu läbirääkimiste või võistlevate hankemenetluste tulemusel tõenäoliselt kehtivatest turuhindadest kõrgemad. Hispaanias (Extremadura), Itaalias (Sitsiilia) ja Poolas leiti auditiga, et hangete tulemusel saadi tavaliselt keskmiselt 30–40% sääst võrreldes võrdlushindadega.

#### 52

Ainult Rumeenias kehtestati võrdlushinnad valitsuse ja ehitusettevõtete vaheliste tegelike tehingute põhjal. Hinnad olid kehtestatud siiski vaid piiratud hulgal riiklike ehitustööde jaoks ja neid ei olnud ajakohastatud alates 2009. aastast. Üks Saksamaa (Saksimaa) korraldusamet aktsepteeris automaatselt kuni 50% suuruseid kõrvalekaldeid võrdlushindadest ega teinud edasisi uurimisi.

#### 53

Kuigi liiga kõrgete võrdlushindade kasutamise riski võib vähendada, kui lõplike hindade aluseks on õiglane võistlev hankemenetlus, ei ole võimalik kaitsta projekte, mille puhul võistlevat hankemenetlust ei korraldata (selline on olukord teatavate meetmete ja toetusesaajate puhul Hispaanias (Extremadura) ja Itaalias (Sitsiilia)), ja juhtudel, kui riigihankemenetlustes on tõsiseid puudusi.

#### 54

Auditiga leiti mitu sellist puudust, mis pärssisid õiglast konkurentsi ja kulude mõistlikkust (vt **11. selgitus**).

20 Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määruse (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad seoses kontrollimenetluse rakendamisega ning nõuetele vastavusega maaelu arengu toetusmeetmete osas (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8), artikli 24 lõike 2 punktis d täpsustatakse, et liikmesriigid peaksid halduskontrolli raames kontrollima toetusetaotlustes esitatud kulutuste põhjendatust. Hindamine peaks toimuma sobiva hindamissüsteemi alusel, näiteks võrdluskulude, erinevate pakkumuste võrdluse või hindamiskomitee abil. Lisaks täpsustatakse sama määruse artikli 24 lõike 2 punktis c, et liikmesriigid peaksid kontrollima toetuse saamiseks esitatud tegevuse vastavust kohaldatavatele siseriiklikele ja ühenduse eeskirjadele, eelkõige vastavalt vajadusele riigihanke ja riigiabi kohta, ning muudele siseriiklike õigusaktidega või maaelu arengu programmiga kehtestatud asjakohastele kohustuslikele nõuetele.

21 Euroopa Kontrollikoja aastaaruanded, eriaruanne nr 6/2013 „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?“, eriaruanne nr 22/2014 ja eriaruanne nr 23/2014 „Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?“ (<http://eca.europa.eu>).

## Näited riigihankemenetlustest, mis pärssisid läbipaistvust, õiglast konkurentsi ja kulude mõistlikkust

### Hispaania (Extremadura)

Korraldusasutus otsustas meelevaldselt sõlmida riigile kuuluva ehitusettevõttega lepingud, mille maht moodustas 18% (ca 14 miljonit eurot) meetme 125 raames elluviidavatele lepingutele antud eraldisest. Korraldusasutus põhjendas seda ehitustööde „kiireloomulisusega“, „ehitustööde spetsiifilisusega/liigiga“ ja „konfidentsiaalsusega“. Ametiasutused ei suutnud aga nende väidete põhjendamiseks tõendeid esitada. Projektilkulud hüvitati ettevõtte ja riiklike ametiasutuste vahel kokkulepitud hinnakirja alusel. Kuigi kõnealune menetlus võib hankemenetluse korraldamisest kiirem olla, ei tagata sellega, et saadud hinnad on turuhindadega kooskõlas.

Isegi kui ametlikud menetlused korraldati, olid edukaks tunnistamise kriteeriumid osal juhtudest ebapiisavalt defineeritud ja seetõttu tõendamatud. Selline oli olukord ühe auditeeritud projekti puhul (hinnangulise maksumusega 11 miljonit eurot), millele 100 hindamispunkti 48 anti ebamääraste kriteeriumide alusel, nagu „projekti, piirkonna ja taotluse kvaliteedi tundmine“, „ohutusreeglite täitmine“, „keskkonnaalased meetmed“ ja „muud parandusalased ettepanekud“.

### Rumeenia

Auditiga leiti ka, et edukaks tunnistamise kriteeriumid olid halvasti defineeritud. Näiteks kriteeriumi „ehitustööde kõige lühem kestus“ kasutati edukaks tunnistamise kriteeriumina 11 läbivaadatud projektist üheksa puhul, ilma et oleks viidatud vastuvõetavale ajavahemikule või kontrollitud esitatud ajavahemike realistlikkust. Võitnud pakkumustes ja nendele järgnenud lepingutes toodud tähtaegu ületati tegelikkuses tunduvalt ning ehitustööd kestsid lepingulisest tähtajast kuni kaheksa korda kauem (24 kuud kolme kuu asemel). Ebasoodsate ilmastikuoludega võis neid viivitusi vaid osaliselt põhjendada.

### Itaalia (Sitsiilia)

Riiklike ehitustööde lepingute sõlmimiseks kasutati võistlevat hankemenetlust, mille aluseks oleva meetodika kohaselt jäeti automaatselt kõrvale kõige madalamad pakkumused<sup>22</sup>, mis loeti „ebanormaalseks“, ega tehtud edasist analüüsi. Antud menetlus ei võimaldanud valida majanduslikult kõige soodsamat pakumust ega julgusta üldiselt ka pakkujaid kõige madalamat hinda pakkuma.

22 Vastavalt Itaalia riigihankeseaduse 163/2006 artiklile 86.1 koosneb see menetlus neljast osast: 1) saadud pakkumustest 10% kõige kallima hinnaga pakkumuse ja 10% kõige odavama hinnaga pakkumuse väljaarvamine, 2) ülejäänud pakkumuste „mahahindluste“ keskmise arvutamine (st allahindluste ja lepingu hinnangulise väärtuse suhe), 3) sellele keskmisele liidetakse nende mahahindluste dispersioon, mis on üle keskmise, 4) edukaks tunnistatakse pakkuja, kelle pakkumuses pakutakse mahahindlust, mis jääb 3. osas arvatud mahahindluse väärtusest natukene allapoole.



## Tähelepanekud

### Jätkusuutlikkusega seotud nõuete puhul ei võetud arvesse investeeringute kasulikku eluiga

#### 55

Rahastatavate investeeringute jätkusuutlikkus on projektide ja laiemate maaelu arengu programmi eesmärkide saavutamisel põhitegur. Taristuinvesteeringute puhul on jätkusuutlikkus eriliseks probleemiks nende prognoositava pika kasuliku eluea<sup>23</sup>, kasutajate arvu, avalikele teenustele juurdepääsu pideva tagamise vajaduse ning nii algse investeeringu kui ka hilisema hooldusega seonduvate suurte kulude tõttu. Erinevad uuringud on näidanud, et laguneda lastud taristu taastamiskulud on palju suuremad kui algse kvaliteedi säilitamiskulud<sup>24</sup>. Nõuetekohase hoolduse planeerimise kasutegur on rahalistest kaalutlustest palju suurem, kuna see mõjutab ka elukvaliteeti ja ohutusstandardeid. Nõuetekohase hoolduskava ja hoolduseelarve olemasolu on seega nende investeeringute mõjususe seisukohast olulise tähtsusega.

#### 56

Mitte ükski auditeeritud liikmesriikidest ei palunud toetusesaajatel esitada üksikasjalikku hoolduskava, mis sisaldaks igapäevaseid ja erakorralisi hooldusnõudeid ja -kulutusi. Toetusesaajatelt ei nõutud, et hooldusele eraldataks vahendeid või teavitataks, milliseid rahalisi vahendeid kasutatakse.

#### 57

Rumeenia riigikontroll juhtis tähelepanu maaelu arengu programmist rahastatud sotsiaal- ja kultuuritaristu investeeringute võimalikule jätkusuutmatusele, kuna pärast projekti valmimist võib toetusesaajatel tekki- da probleeme asjaomaste tegevuste rahastamisega kohalikust eelarvest. See oht leidis hiljem kinnitust, kuna 2014. aastal makseasutuse poolt kontrollitud 191 projektist üle poolte projektide toetusesaajatest ei suutnud tõestada, et kavandatud tegevused ka tegelikult pärast projekti lõppemist ellu viidi.

#### 58

Projektide väljundite ja tulemuste võimaliku jätkusuutmatuse ohtu täheldati ka maateede puhul Itaalias (Sitsiilia), kus korraldusasutus kavatses kasutada perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmi vahendeid, et toetada teede taastamist, mis olid ehitatud või taastatud ELi vahendeid kasutades vaid 10 aastat varem<sup>25</sup>. See näitab, et teede seisukord võis suhteliselt lühikese aja jooksul märkimisväärselt halveneda, kuna nõuetekohast hool- dust ei tehtud.

- 23 Komisjoni investeerimisprojektide tasuvusanalüüsi suunistes (avaldati juulis 2008) viidati, et enamiku taristute puhul peaks finantsprognooside tegemise ajavahemik olema vähemalt 20 aastat ning see ei tohiks ületada projektide majanduslikku kasulikku eluiga. Näiteks kehtestatakse kõnealustes suunistes tee-ehitusprojektidele soovituslik ajavahemik 25 aastat ja veetaristule 30 aastat.
- 24 Nende uuringute näited on toodud joonealuses märkuses 14.
- 25 See võimalus oli lisatud komisjonile 2014. aasta juulis edastatud programmitöö perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmi kavandile (jagu M04 – Investeeringud materiaalsesse varasse (artikkel 17), lk 221).

## 59

Investeeringute püsivuse tagamiseks nõutakse maaelu arengu määruses (EÜ) nr 1698/2005 liikmesriikidelt EAFRD osaluse tagasinõudmist juhul, kui investeerimisprojekti tehakse märkimisväärne muudatus, mis „mõjutab selle laadi või rakendamistingimusi” viie aasta jooksul (nimetatakse „kohustusperioodiks”) alates korraldusasutuse otsusest<sup>26</sup>. See tingimus ei olene aga investeeringu liigist. Ainult Saksamaa (Saksimaa), Itaalia (Sitsiilia) ja Rumeenia määrasid teatud liiki investeeringutele pikemad kohustusperioodid, kuigi järelkontrollide piiratud ajavahemik vähendas toetusesaajate soovi oma kohustusi täita (vt **12. selgitus**).

26 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 72.

## Liikmesriikides taristuinvesteeringute jätkusuutlikkuse tagamiseks rakendatud head tavad ja nende piirangud

### Saksamaa (Saksimaa)

Programmitöö perioodil 2007–2013 kasutati liigendatud kohustusperioode<sup>27</sup>, mis jäid vahemikku viis ja kakskümmend aastat pärast projekti lõpetamist olenevalt projekti liigist ja rahastamiskõlblike kulude kogusummast. Neid kohustusperioode võeti arvesse riskihindamisel, mille tulemusel koostati järelkontrollide jaoks projektide valim, mis muutis tõenäolisemaks vanemate projektide valimisse sattumise.

Veel üks koolidesse jätkusuutlike investeeringute tegemist soosiv element oli tingimus, et taotlejad (omavalitsused) esitaksid oma taotlusega kultuuri- ja spordiministeeriumi kirjaliku kinnituse selle kohta, et moderniseerimisobjektiks olev kool jätkab eelduste kohaselt oma tegevust veel viis või 10 aastat.

### Rumeenia

Meetme 125 (millega toetatakse põllu- ja metsateid ning niisutustaristut) toetuskõlblikkustingimuste ühe osana nõuti toetusesaajatelt, et nad võtaksid kohustuse hooldada ja parandada rahastatavat taristut kogu selle kasuliku eluea jooksul. Selle kohustuse täitmise järelkontrollidele tehakse aga ainult kuni viis aastat pärast toetuslepingu sõlmimist.

27 Nimetatud kohustusperioode on programmitöö perioodiks 2014–2020 allapoole korrigeeritud kuni standardse viieaastase perioodini, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320)) artiklis 71.

## Tähelepanekud

### 60

Üldiselt auditeeritud liikmesriigid kohaldasid seda viie aasta tingimust ja kasutasid järelkontrolli<sup>28</sup>, tõendamaks, et toetusesaajad olid oma kohustusi täitnud. Igal aastal hõlmavad järelkontrollid vähemalt 1% rahastamiskõlblikest riiklikest kulutustest, mis on tehtud investeeringutesse, mille lõppmakse on tehtud EAFRD-st. Kõnealune 1% on aga võimalik saavutada juba ühte projekti kontrollides. Kuna viieaastast kohustusperioodi hakati Poolas ja Rumeenias sageli arvestama *rahastamisotsuse* tegemise päevast, oli see tegelikkuses pärast projekti lõpetamist palju lühem. Näiteks neis kahes liikmesriigis auditeeritud kümnest projektist seitse lõpetati rohkem kui kaks aastat pärast rahastamisotsuse tegemist. Seega oli viie aasta tingimus ja vastavate kontrollide tegemise asjakohasus projektide jätkusuutlikkuse tagamisel tegelikkuses väiksem.

### Haldusprotsessi pikad viivitused mõjutasid meetmete mõjusust ja tõhusust

### 61

Et muuta EAFRD rahastamine potentsiaalsetele toetusesaajatele atraktiivseks ja võimaldada kõikide projektidega maapiirkondades õigeaegset kasu saavutada, ei tohiks haldusmenetlused olla liiga pikad ega koormavad.

### 62

Viie auditeeritud liikmesriigist kolm (Itaalia (Sitsiilia), Rumeenia ja Poola) kehtestasid projektitaotluste ja lõplike väljamaksetaotluste menetlemisele ajalisel piirangud. Nimetatud ajalisel piirangud jäid tavaliselt vahemikku üks kuni neli kuud.

### 63

Liikmesriikide poolt toetustaotluste menetlemisele kehtestatud ajalisel piirangud ületati enamiku auditeeritud meetmete puhul (vt *joonis 5*)<sup>29</sup>. Saksamaal (Saksimaa), Poolas ja Rumeenias kulus<sup>30</sup> toetustaotluste menetlemisele 3,5–9 kuud, samas kui Itaalia ametiasutused vajasisid meetmete 125 ja 321 raames taotluste menetlemiseks ca 16 kuud ja äärmuslikel juhtudel isegi üle kolme aasta. Põhjuseks oli peamiselt asjaolu, et toetusesaajate toetuskõlblikkuse nõuetekohaseks kontrollimiseks kulus liiga palju aega.

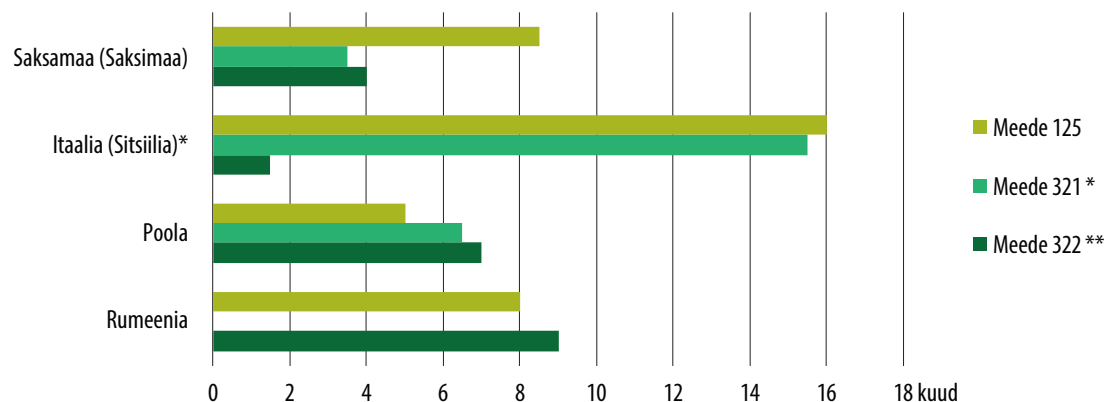
### 64

Väljamaksetaotluste menetlemine oli tavaliselt kiirem kui toetustaotluste oma, kuid märkimisväärseid viivitusi esines jällegi Itaalias (Sitsiilia) (vt *joonis 6*).

- 28 Tehtud kooskõlas komisjoni 7. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1975/2006 (millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 368, 23.12.2006, lk 74)) artikliga 30.
- 29 Hispaania (Extremadura) puhul ei olnud sellist statistikat võimalik arvutada, kuna puudus ülevaade auditeeritud meetmete raames heakskiidetud projektide kohta kättesaadavatest andmetest.
- 30 Mediaan: korrastatud väärtuste kogumis sisalduv väärtus, millest alla ja ülespoole jääb võrdse arvul väärtusi (või mis on keskmise arvu puudumisel kahe vaheväärtuse aritmeetiline keskmine).

Joonis 5

Toetustaotluste menetlemine (mediaan, kuudes)



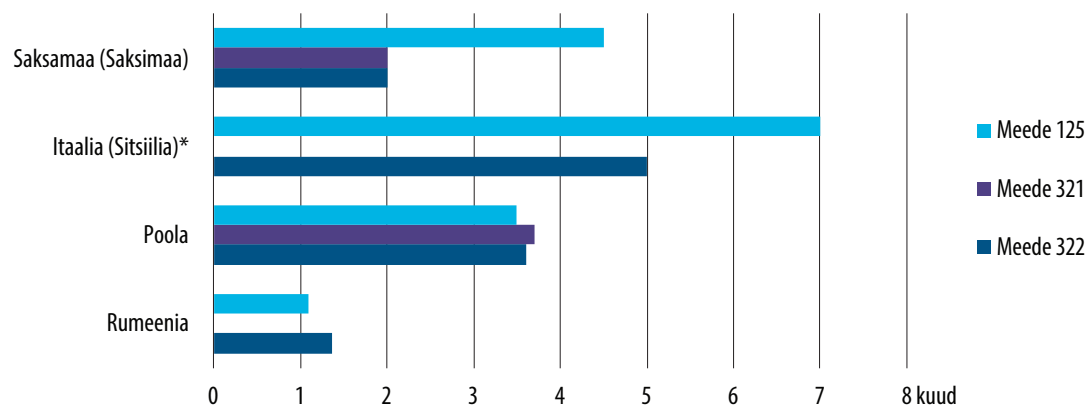
\* Itaalia (Sitsiilia) kohta meetme 321 raames esitatud teave kehtib ainult auditeeritud allmeetme „Azione 2” kohta; Rumeenias viiakse meetet 321 ellu ühiselt koos meetmega 322.

\*\* Poolas viiakse meetet 322 ellu ühiselt koos meetmega 323.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja andmed, mis põhinevad liikmesriikide andmetel.

Joonis 6

Väljamaksetaotluste menetlemine (mediaan, kuudes)



\* Itaalias (Sitsiilia) kasutati kalkultatsioonides ainult lõplike väljamaksetaotluste menetlemisega seotud andmeid; lisaks ei olnud Itaalias (Sitsiilia) kättesaadav meetmega 321 seotud teave, kuna ükski heakskiidetud projekt ei olnud lõppmakset detsembriks 2014 veel saanud.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja andmed, mis põhinevad liikmesriikide andmetel.

## 65

Auditiga leiti, et Rumeenia oli viivituste peamiste põhjuste käsitlemise ja taotleja halduskoormuse piiramisega loonud hea tava. Projektide esitamise ja hindamisprotsessi kiirendamiseks võimaldab makseasutus programmitöö perioodil 2014–2020 taotlusi täismahus esitada interneti teel (sh kõik tugidokumendid) jooksvalt ja valikuaruanded avaldatakse lühemate ajavahedega kui eelmisel programmitöö perioodil.

### **Komisjon hakkas puuduste ja nendega seotud liikmesriikide tegevuskavade üle süstemaatilist järelkontrolli tegema programmitöö perioodi lõpus**

## 66

Programmitöö perioodil 2007–2013 kontrollis komisjon põhiliselt oma vastavusaudititega, kas liikmesriigid täitsid valikukriteeriumide kohaldamisel, kulude põhjendatuse tõendamisel ja riigihanke-eeskirjade järgimisel õiguslikke nõudeid. Komisjoni auditite ulatus ei hõlmanud tulemuslikkusega seotud aspektide uurimist.

## 67

Sellest tulenevalt leiti komisjoni audititega vaid vähesed eespool mainitud puudustest: põhiliselt need, mis olid seotud riigihanke-eeskirjade kohaldamisega Rumeenias (nende alusel määrati aastal 2014 finantskorrektsioonid)<sup>31</sup>. Komisjon hakkas alles 2013. aastal tegema süstemaatilisi järelkontrolli seoses liikmesriikide poolt võetud meetmetega, millega käsitleti maaelu arengu meetmetes tuvastatud vigade (sh projektivaliku süsteemi, kulude mõistlikkuse kontrollide ja riigihankemenetlusega seotud vead) algpõhjuseid. Järelkontrollide tulemusel leiti, et auditeeritud liikmesriikidest olid ainult Itaalia (Sitsiilia) ja Rumeenia võtnud kasutusele uued meetmed leitud puuduste kõrvaldamiseks või töötavad neid parajasti välja. Kõnealused muudatused tehti aga liiga hilja, võimaldamaks mõjutada enamiku programmitöö perioodil 2007–2013 tehtud kulutusi.

## 68

Tunnistades varasemaid probleeme, tegi komisjon programmitöö perioodis 2014–2020 muudatusi, mis peaksid olukorda parandama.

## 69

Perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmides on selgesõnaline nõue, et need peavad sisaldama põhimõtteid, mis on aluseks projektivaliku kriteeriumide kehtestamisele. Komisjon väljastas 2014. aasta märtsis suunised, millega julgustati liikmesriike tagama, et toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriume kohaldataks kogu programmitöö perioodi jooksul läbipaistval ja ühtlasel viisil, et valikukriteeriume kohaldataks ka juhtudel, kui kasutatava eelarvega on võimalik rahastada kõiki projekte, ning et projekte, mille lõplik punktisumma jääb allapoole teatavat piirmäära, ei toetata.

31 Auditileidude alusel võib komisjon algatada menetlused, mille abil vähendatakse ELi rahastamist asjaomasele liikmesriigile, et kompenseerida tuvastatud puudused. Neid menetlusi nimetatakse finantskorrektsioonideks.

## 70

2014. aasta lõpus töötas komisjon välja riigihangete suunised selle kohta, kuidas vältida kõige sagedasemaid vigu ELi kaasrahastatavates projektides<sup>32</sup>. Nimetatud suunistes kritiseerib komisjon keskmiste hindade eelistamise meetodit, millega kõikide pakkumuste keskmisele hinnale lähedastele pakkumustele antakse rohkem punkte kui keskmisest erinevatele pakkumustele, kuna selle metoodikaga koheldakse pakkujaid ebavõrdselt (eriti madala hinnaga nõuetekohase pakkumuse teinud pakkujaid). Täiendavaid suuniseid antakse veel asjakohase riigihankemenetluse valimise, ajapiirangute ning valiku- ja edukaks tunnistamise kriteeriumide kohta. Auditi toimumise ajal ei olnud Rumeenia siiski riigihangetega seotud eeltingimusi<sup>33</sup> täitnud ning Itaalia (Sitsiilia) ja Poola olid need täitnud vaid osaliselt. Kui seda eeltingimust ei täideta 2016. aasta lõpuks, siis võidakse neile liikmesriikidele tehtavad maksed peatada, nagu kontrollikoda hiljuti soovitas<sup>34</sup>.

## 71

Komisjon korraldas ajavahemikul 2014–2015 mitu töötuba kulude mõistlikkuse ja lihtsustatud kuluvõimaluste teemal. Võrdlushindade teemat (vt punkt 51) aga nimetatud töötubades arutatud suunisdokumentides ei käsitletud.

## 72

Komisjon ei ole võtnud konkreetseid meetmeid liikmesriikide projektide jätkusuutlikkuse tingimuste ega kontrollide suhtes.

## III osa. Järelevalve- ja hindamissüsteem ei andnud projektide tulemuste kohta piisavat teavet

### 73

Maaelu arengu kulutuste mõjusust ja tõhusust puudutav tulemusalane teave peaks näitama, mida on ELi eelarvega suudetud saavutada ja kas seda on kasutatud õigesti (aruandekohustus). Lisaks kasutatakse seda ELi eelarve mõjususe ja tõhususe parandamiseks, suunates meetmete juhtimist, juhtides tähelepanu võimalikele parandusvõimalustele ja aidates kujundada edasist poliitikat, nt tuues välja häid tulemusi andnud investeeringute liigid.

### 74

Selleks, et näidata, mida on maapiirkondade taristumeetmetele eraldatud ELi eelarvega saavutatud, peaksid liikmesriigid koguma andmeid väljundite ja projektide saavutatud tulemuste kohta. Liikmesriigid peavad ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku raames koguma teavet vähemalt järgmiste ühiste väljundi- ja tulemusnäitajate kohta (vt **tabel**).

- 32 „Public Procurement Guidance for Practitioners on the avoidance of common errors in ESI Funded projects” (spetsialistidele mõeldud riigihankemenetluste suunised selle kohta, kuidas vältida kõige sagedasemaid vigu Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul).
- 33 Eeltingimused on sätestatud määruse (EL) nr 1303/2013 artiklites 2 ja 19 kui liidu prioriteetidele vastavate eesmärkide tõhusa ja mõjusa saavutamise eeldused. Riigihangetega seotud eeltingimustega viidatakse järgnevale: „korra olemasolu riigihangete alaste ELi õigusaktide tõhusaks rakendamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide valdkonnas”.
- 34 Euroopa Kontrollikoja eriaruande nr 10/2015 „ELi ühtekuuluvusvaldkonna vahenditega tehtavate riigihangete probleemide kõrvaldamiseks vajatakse suuremaid jõupingutusi” 2. soovitus (<http://eca.europa.eu>).

### Ülevaade ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kohustuslikest väljundi- ja tulemusnäitajatest programmitöö perioodil 2007–2013<sup>1</sup>

| Kood | Meede  | Väljundinäitajad  | Tulemusnäitajad   |
|------|--|---|---|
| 125  | Põllumajanduse ja metsanduse arengu ja kohandamisega seotud infrastruktuur | – Toetatud meetmete arv<br>– Investeeringute kogumaht   | Toetust saavate põllumajandusettevõtete/ettevõtete kogu lisandväärtuse kasv |
| 321  | Majanduse ja maaelanikkonna põhiteenused                                   | – Toetatud meetmete arv<br>– Investeeringute kogumaht   | Parematest teenustest kasu saav elanikkond maapiirkondades                  |
| 322  | Külade uuendamine ja arendamine  | – Külade arv, kus tegevus toimus<br>– Investeeringute kogumaht  |   |
| 323  | Maapiirkondade kultuuripärandi säilitamine ja selle kvaliteedi parandamine | – Toetust saavate maapiirkondade kultuuripärandiga seotud tegevuste arv<br>– Investeeringute kogumaht |   |

1 Maaelu arengu poliitika puhul asendatakse perioodil 2014–2020 ühine järelevalve- ja hindamisraamistik ühise seire- ja hindamissüsteemiga. Uue süsteemi üksikasju kirjeldatakse alates punktist 85.

## 75

Arvestades kaasrahastamise tegurit, on liikmesriikide endi huvides teha projektide üle järelevalvet ja seda olenemata ühise hindamis- ja järelevalveraamistiku järelevalve- ja hindamis-tegevuse nõudest, sest järelevalve on oluline vahend, mille abil projektide edusammudel silma peal hoida ja olla kursis sellega, kas need saavutavad oodatud tulemused ja maaelu arengu programmi eesmärgid. Järelevalve tegemiseks saab kasutada olemasolevat haldus- ja kontrolliteavet ning koguda toetusesaajatelt asjakohast teavet<sup>35</sup>. Liikmesriigid võivad kehtestada täiendavaid programmispetsiifilisi näitajaid (kas ühises hindamis- ja järelevalveraamistikus või selle väliselt).

## 76

Kontrollikoda uuris andmete kogumist ja järelevalvesüsteeme auditeeritud liikmesriikides ning leidis, nagu varasemateski aruannetes<sup>36</sup>, et puudus asjakohane ja usaldusväärne teave nende meetmete mõjususe kohta järelduse tegemiseks. Seepärast mõõtsid auditiitorid projektide tulemusi ja võimaluse korral konkreetsete projektieesmärkide saavutamist auditikülastuste käigus saadud tõendite põhjal. Rohkem teavet auditeeritud projektide kohta on toodud **II lisas**.

35 Vähemalt kuni nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 72 varade säilitamise kohta sätestatud viieaastase perioodi lõpuni.

36 Vt eriaruanded nr 8/2012, 1/2013, 6/2013 ja 12/2013 (<http://eca.europa.eu>).

**Auditeeritud projektidega saavutati füüsilised väljundid, kuid usaldusväärset projektitulemuste alast teavet ei olnud alati võimalik saada**

## 77

Kõigi 32 auditeeritud projektiga saavutati eeldatavad füüsilised väljundid (nt tee kaasajastamine, kanalisatsioonivõrgu ehitus) ja neist 20 puhul järgiti toetuslepingus ja/või ehitustööde lepingus kehtestatud tähtaegu. Teatud juhtudel võis esinenud viivitusi osaliselt põhjendada kehvade ilmastikuolude või muude toetusesaaja poolt mittekontrollitavate asjaoludega.

## 78

Eeldatavate väljundite saavutamise saavutas osa projektidest ka tulemuste seisukohast automaatselt oma eesmärgid, nt parandades üleujutuste kaitset mingis piirkonnas (vt **13. selgitus**).

13. selgitus

### Näide eeldatava väljundi ja tulemuse saavutanud projektist

#### Poola

Ühe pumbajaama suurendamist ja moderniseerimist hõlmav auditeeritud projekt, mille hinnanguline maksumus oli 700 000 eurot, viidi ellu vastavalt tehnilisele kirjeldusele. Võrreldes heakskiidetud eelarvega (mis saadi võistleva hankemenetluse tulemusel), saavutati ca 100 000 euro suurune sääst ja projekti elluviimine hilines viis kuud, kuna üks haldusdokument esitati hilinemisega. Uut ja võimsamat pumbajaama vajati pärast ulatuslikke üleujutusi, kui 2001. aastal ujutati piirkonnas üle peaaegu 800 ha, ja hooajaliste üleujutuste vastast kaitset parandati 320 ha põllumajandusmaa ulatuses.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.



## 79

Alati see nii siiski ei ole. Projektidega ei pruugita eeldatavaid tulemusi saavutada, hoolimata sellest, et nendega saavutatakse kokkulepitud füüsilised väljundid. Auditiga leiti, et liikmesriigid ei kogunud usaldusväärset teavet projektide edukuse kohta maaelu arengu programmi eesmärkide ja projektieesmärkide saavutamisel lühikeses ja keskpikas ajavahemikus. Põhjuseks oli peamiselt suutmatuse kehtestada asjaomased näitajad ning konkreetsete eesmärkide ja sihtide puudumine taotluses ja toetuse andmise otsuses. Näiteks: kuigi Itaalia (Sitsiilia) maaelu arengu programmis kehtestati veetaristusse investeringute tegemise kaudu veesäästu saavutamise eesmärk, ei olnud ametiasutused kehtestanud näitajat, mis võimaldaks selle eesmärgi saavutamist hinnata. Auditeeritud projektidel puudusid ka kvantifitseeritavad eesmärgid.

## 80

Auditi toimumise ajal ei olnud viiest auditeeritud liikmesriigist kolm (Hispaania (Extremadura), Itaalia (Sitsiilia) ja Poola) esitanud kohustuslikku järelevalveteavet, mida nõuti ühises järelevalve- ja hindamisraamistikus meetme 125 tulemusnäitaja „toetust saavate põllumajandusettevõtete/ettevõtete kogu lisandväärtuse kasv“ kohta. Ülejäänud kaks liikmesriiki (Saksamaa (Saksimaa) ja Rumeenia) edastasid selle näitaja väärtuse, mis põhines siiski ebausaldusväärset teabel (vt **14. selgitus**).

## 14. selgitus

### Ebausaldusväärne teabekogumise meetod: põllumajandustootjate finantsandmeid ei võetud nende konkurentsivõime hindamisel arvesse

#### Rumeenia

Näitajaga „toetust saavate põllumajandusettevõtete/ettevõtete kogu lisandväärtuse kasv“ soovitakse kvantifitseerida meetme 125 mõju toetatavate põllumajandus- ja metsandusettevõtete konkurentsivõimele. Rumeenias arvutati see näitaja aga kogu omavalitsuse tasandil, kus projekti ellu viidi (omavalitsuse finantsaruannete alusel), ning see ei hõlmanud uutest teedest kasu saavaid põllumajandusettevõtteid.

## 81

Meetmete 321, 322 ja 323 tulemusnäitaja „parematest teenustest kasu saav elanikkond maapiirkondades“ puhul märkisid liikmesriigid aruandesse kõik projekti asukoha omavalitsusse kuuluvad elanikud, arvestamata toetatud taristu tegelikku kasutajate arvu (vt **15. selgitus**). Sellise

aruandlusmeetodiga saadakse tegelikult suuremad arvnäitajad, eriti juhitudel, kui ühes omavalitsuses viiakse ellu mitmeid projekte ja kõikide nende projektide puhul loetletakse üles kõik omavalitsuse elanikud, keda võetakse koondnäitajate kogumisel mitmeid kordi arvesse.

### Näide projektist, mille puhul loeti uuest investeeringust kasu saavaks kõik omavalitsuse elanikud, kuigi projekt puudutas ainult väheseid elanikke

#### Saksamaa (Saksimaa)

200 meetri pikkuse külatee lõigu uuendamise projekti puhul märkisid Saksamaa ametiasutused meetme 322 tulemusnäitaja „parematest teenustest kasu saav elanikkond maapiirkondades” puhul, et kõnealusest investeeringust sai kasu 40 631 inimest. See tähendas kõiki omavalitsuse elanikke. Sellest hoolimata kasutas nimetatud teed vaid väga väike osa elanikkonnast, kuna projekti elluviimise asukohaks olevas külas elab ligikaudu 300 inimest.

Saksimaa 2014. aasta eduaruandes märgiti meetme 322 tulemusnäitaja puhul, et maapiirkondade parematest teenustest saab kasu 2,9 miljonit inimest. See arv näitaja on suurem kui liidumaa maapiirkondade elanike koguarv (ca 2 miljonit inimest).

## 82

Isegi kui auditeeritud liikmesriigid olid kehtestanud täiendavad programmi-spetsiifilised näitajad, ei olnud nendega võimalik sekkumiste edukust mõõta. Seda peamiselt kahel põhjusel. Esiteks ei seadnud liikmesriigid eesmärgi. Teiseks mõõdeti täiendavate näitajatega pigem väljundeid, nagu remonditud tee pikkus kilomeetrites, kui maaelu arengu programmi eesmärkidega seotud tulemusi, nagu veesäästtu saavutamine, põllumajandustootjate transpordikulude vähendamine ja maapiirkonna elanikele teatavate teenuste pakkumine.

## 83

32 auditeeritud projektist kahekümne puhul ei olnud tulemustele kehtestatud mõõdetavaid eesmärgi. Audiitorid suutsid siiski hankida mõningaid andmeid tegelikult saavutatud tulemuste kohta (vt näited **16. selgituses** ja üksikasjalik teave **II lisas**). Kuigi 13 juhul saadi teatavaid positiivseid tulemusi, ei olnud neist 10 puhul piisavalt teavet, võimaldamaks audiitoritel teha järeldusi projektide mõjususe kohta maaelu arengu programmide eesmärkide saavutamisel. Neljal juhul näitasid asjaomased näitajad, et eesmärgid olid täitmata. Veel kolmel juhul ei olnud saadud teave usaldusväärne. Rohkem teavet auditeeritud projektide kohta on toodud **II lisas**.

**Positiivsete tulemuste kohta vähe tõendeid ja ebausaldusväärsed andmed**

**Itaalias (Sitsiilia) ja Hispaanias (Extremadura)** ei kogunud ametiasutused andmeid üksikprojektide tulemuste kohta. Audiitorite nõudmisel suutsid nimetatud kahe piirkonna auditeeritud toetusesaajatest vastavalt vaid kaheksast kolm ja seitsmest kaks tulemuste kohta esitada mõningaid kvantifitseeritud andmeid. Andmed näitasid tavaliselt investeeringute positiivset mõju. Üks projekt, mille käigus asfalteeriti Hispaanias (Extremadura) ühte turismipiirkonnas asuvat maateed teist korda, ei andnud positiivset mõju turistide arvule. Keskmine külastajate arv oli tegelikult võrreldes projektieelse ajaga projekti valmimisele järgnenud aastate jooksul vähenenud. Puudus teave investeeringu mõjust põllumajandusettevõtetele.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

**Rumeenias** esitasid toetusesaajad audiitoritele kvantifitseeritud teabe eesmärkide ja tulemuste kohta viiest auditeeritud projektist nelja puhul, millele antud toetuste kogusumma jäi vahemikku 1–2,4 miljonit eurot.

Ainult üks projekt saavutas oma eesmärgi, milleks oli 575 kasutaja liitumine uue vee- ja kanalisatsioonivõrguga. Kolm ülejäänud projekti ei olnud peaaegu kolm aastat pärast valmimist oma eesmärkide saavutamise lähedalgi: kahe veeprojekti puhul oli kanalisatsioonivõrguga liitunud alla poole eesmärgiks seatud kasutajatest ja kolmanda projekti puhul ei olnud loodud ühtegi töökohta, kuigi töökohtade loomine oli olnud üks projekti eesmärkidest.

**Saksamaal (Saksimaa)** põhinesid meetmete jaoks loodud kolme peamise tulemusnäitaja andmed ametiasutuste poolt investeeringuga tõenäoliselt saavutatava tulemuse kohta tehtud eeldustel. Nimetatud näitajate puhul ei olnud eesmärgid ega andmed tegelike tulemuste kohta kättesaadavad. Teave, mida audiitorid oleksid auditeeritud projektide kohta võinud saada, piirdus seetõttu vaid kõige lihtsamate näitajatega, nagu rahastatud teedega teenindatavate leibkondade arv.

**Poolas** edastasid viie auditeeritud projekti puhul nelja toetusesaajad korraldusasutusele andmeid projekti-tulemuste kohta, mis näitasid kasutajate arvu suurenemist ja projektieesmärkide üldist saavutamist. Kolmel juhul ei olnud aga esitatud tõendavaid dokumente, mis oleksid võimaldanud kontrollikojal esitatud arvandeid kontrollida.

## **Komisjon on julgustanud liikmesriike parandama järelevalvet ja hindamist, kuid mõningad puudused püsivad tõenäoliselt ka programmitöö perioodil 2014–2020**

### **84**

Kuigi väljundi- ja tulemusnäitajate aluseks olevate andmete kogumine on eelkõige liikmesriikide ülesanne<sup>37</sup>, vastutab komisjon maaelu arengu programmide elluviimise järelevalve ja kontrollimise eest ning avaldab ühise järelevalve- ja hindamisraamistiku kaudu liikmesriikidelt saadavat teavet.

### **85**

Meetme 125 tulemusnäitaja „toetust saavate põllumajandusettevõtete/ettevõtete kogu lisandväärtuse kasv“ puhul tunnistas komisjon, et hoolimata 2010. aastal antud suunistest kogu lisandväärtuse kasvu mõõtmise meetodika kohta, oli enamikul liikmesriikidest seda näitajat keeruline usaldusväärselt hinnata. Seepärast asendati programmitöö perioodil 2014–2020 nimetatud näitaja uuega: „põllumajandusliku toodangu muutus toetatud põllumajandusettevõtetes aasta tööühiku kohta“. Komisjoni kohaselt hakkavad seda uut näitajat hindama välishindajad, kuna liikmesriikide ametiasutustel puuduvad vajalikud ekspertteadmised. Programmitöö perioodiks 2014–2020 kehtestati meetmele 125 uus täiendav kohustuslik tulemusnäitaja: „protsent niisutatud maast, mille puhul minnakse üle tõhusama niisutusüsteemi kasutamisele“.

### **86**

Meetmete 321, 322 ja 323 raames kasutatud tulemusnäitaja „parematest teenustest kasu saav elanikkond maapiirkondades“ puhul aktsepteeris komisjon esitatud andmed, hoolimata ohust, et kasutajate arv võib olla ülehinnatud. Perioodil 2014–2020 kasutatakse nimetatud meetme puhul sarnast tulemusnäitajat („parematest teenustest/taristutest kasu saav elanikkond maapiirkondades“). Komisjon ei luba uue tulemusnäitaja puhul sama elanikkonda mitu korda esitada (iga piirkonnas elluviidava projekti jaoks); selline aruandlusmeetod on aga selgesõnaliselt lubatud uue väljundinäitaja puhul („parematest teenustest/taristutest kasu saav elanikkond maapiirkondades“).

### **87**

Kontrollikojal ei olnud võimalik auditi ajal hinnata seda, kui suurel määral korvatakse uute näitajatega vanade näitajate puudused. Kui meetmete mõjusust hinnata ainult vastavalt põllumajandusliku toodangu muutusele, protsendile niisutatud maast, mille puhul minnakse üle tõhusama niisutusüsteemi kasutamisele, ja uuest taristust kasu saavale elanikkonnale, ei saada täielikku ettekujutust meetmete eraldatud vahendite edust või ebaedust, kuna rahastatud projektide vahelised erinevused on suured.

37 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 79.

### 88

Programmitöö perioodil 2007–2013 oli taristumeetmete elluviimisel esinenud oluliste viivituste tõttu ebakõla kulude kandmise tsükli ja aruandlusnõuete ajakava vahel. Selle tagajärjel ei sisaldanud vahehindamised asjakohaseid andmeid ja tõenäoliselt saabub järelhindamiste tegemise aeg liiga vara, võimaldamaks kasutada usaldusväärseid andmeid. Kui järelevalve- ja hindamisteave ei ole olulistel aruandlushetkedel kättesaadav, ei ole liikmesriikidel ja komisjonil võimalik seda oma meetmete elluviimise täiustamiseks kasutada.

### 89

Kirjeldatud olukord jätkub tõenäoliselt ka programmitöö perioodil 2014–2020, kuna liikmesriikidelt nõutakse esiteks hindamisleide sisaldava „tõhustatud iga-aastase rakendusaruande“ koostamist aastal 2017, kuigi kulude kandmist alustati maaelu arengu programmide heakskiitmisprotsessis esinenud viivituste tõttu suhteliselt hilja<sup>38</sup>. Taristusse investeeritud riiklike vahendite kasutamise tulemuste kohta õigeaegse, usaldusväärse ja asjakohase teabe puudumine raskendab tulevaste vahendite tulemuspõhist juhtimist.

38 Komisjon oli 2015. aasta septembriks heaks kiitnud ainult 79 maaelu arengu programmi 118-st.

## 90

EL andis perioodil 2007–2013 maapiirkondade taristuprojektidele 13 miljardit eurot, mis oli mõeldud põllumajandus- ja metsandusettevõtete konkurentsivõime suurendamiseks ning maapiirkondade elukvaliteedi parandamiseks. Koos liikmesriikide kaasrahastamisega oli nelja maaelu arengu meetme kaudu antava toetuse kogusumma 19 miljardit eurot.

## 91

Taristumeetmeid viidi ellu koostöös liikmesriikidega: komisjon kiitis liikmesriikide esitatud maaelu arengu programmid heaks ja liikmesriigid valisid seejärel välja rahastatavad projektid.

## 92

Kontrollikoja auditiga püüti vastata järgmisele küsimusele:

**kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maapiirkondade taristuinvesteeringute toetamisega raha kõige tulusama kasutamise?**

## 93

Kuigi auditeeritud üksikprojektidega saadi eeldatavad füüsilised väljundid ja mõningatel juhtudel panustati positiivselt maapiirkondade arengusse, leidis kontrollikoda, et liikmesriigid ja komisjon (kes täitis eelarvet koostöös liikmesriikidega) olid saavutanud vaid vähese kuludele vastava tulu, kuna toetust ei suunatud süstemaatiliselt kõige kulutõhusamatele projektidele, mis käsitlevad maaelu arengu programmides kehtestatud eesmärke, ning meetmete edu või ebaedu näitamiseks vajalik teave oli ebapiisav.

## 94

Komisjon ja liikmesriigid vastutavad koos väga suure hulga taristuprojektide elluviimise eest, mis ei ole seotud ainult maaelu arenguga, vaid paljude struktuurifondide valdkondadega. Sellest hoolimata oli vähe tõendeid selle kohta, et vahendite haldamise parandamiseks ja suurema kulutõhususe saavutamiseks (nt projektivaliku menetluste, kulude mõistlikkuse kontrollide ja jätkusuutlikkuse kontrollide kaudu) oleks tõhustatud kooskõlastamist või jagatud parimaid tavasid. Olemasolevate rahaliste vahenditega palju rohkema saavutamiseks tuleks koostööd veelgi tugevdada.

## 95

Leitud puudusi ja vastavaid kontrollikoja soovitusi käsitletakse alljärgnevalt.

## Järeldused ja soovitus

### 96

Auditiga leiti, et liikmesriikidel puudus kooskõlastatud lähenemisviis maapiirkondade taristu vajaduste kvantifitseerimiseks (nt remontimist vajavate teede arv ja selleks vajaminev eelarve) ja rahastamisallikate kindlaksmääramiseks. Mitte üheski auditeeritud maaelu arengu programmis ei võetud arvesse olemasolevaid riiklikke, piirkondlikke, kohalikke avaliku või erasektori vahendeid, millega oleks olnud võimalik käsitleda samu vajadusi nagu maaelu arengu vahenditega, või millega neid juba käsitleti. Seetõttu ei hakatudki selliste investeeringute puhul ülejäänud rahastamispuudujääki kvantifitseerima (et põhjendada EAFRD sekkumist (vt punktid 20–22)).

### 97

Kõiki rahastamisvõimalusi hõlmava kooskõlastatud lähenemisviisi puudumisel võib toimuda vahendite asendamine, mis võib põhjustada piiratud ressursside ebatõhusa kasutamise. Kahes auditeeritud liikmesriigis oli märke vahendite asendamisest, kuna maateedele ettenähtud riiklikud või piirkondlikud vahendid tühistati või neid vähendati täpselt sel ajal, kui sarnaseid projekte hakati toetama maaelu arengu programmist (vt punktid 23–24).

### 98

Kuigi täheldati mõningaid häid tavaid, ei suunanud liikmesriigid järjepidevalt maaelu arengu programmi toetusi projektidele, millel oli tõendatud vajadus avaliku sektori toetuse järele. Sellest tulenevalt on olemas tühimõju risk ning projektide saavutatud tulemusi ei saa tingimata kirjutada toetuse arvele (vt punktid 25–30).

### 99

Selgete piiritlusjoonte puudumine põhjustas mõnel juhul erinevate vahendite vahelduva kasutamise sama liiki taristu puhul, millega kaasnes juhtimisstruktuuride ebavajaliku kattumise oht (vt punktid 31–32).

### 100

Kuigi viiest auditeeritud liikmesriigist neli olid loonud kooskõlastusstruktuurid, ei edendanud nad aktiivselt vahendite vahelist täiendavust. Leiti juhtumeid, kus riiklike ja kohalike vahendite vahelise täiendavuse puudumine ohustas projektide tõhusust ja mõjusust (vt punktid 33–36).

### 101

Komisjon võttis meetmeid ELi vahendite vahelise kooskõlastatuse parandamiseks programmitöö perioodil 2014–2020, kuid liikmesriikide programmidokumendid ei anna siiski piisavalt kindlust selle kohta, et uue lähenemisviisiga saavutatakse parem kooskõlastatus (vt punktid 37–41).

## 1. soovitus. Rahastamisallikate vaheline kooskõlastamine ja vajaduste analüüs

- a) Liikmesriikidel peaks maapiirkondade taristu toetamiseks olema koordineeritud lähenemisviis, millega kvantifitseerida vajadused ja rahastamispuudujääk ning põhjendada maaelu arengu programmide meetmete kasutust. See lähenemisviis peaks hõlmama ELi, riiklike, piirkondlike, kohalike avaliku ja erasektori vahendeid, millega oleks olnud võimalik käsitleda samu vajadusi nagu maaelu arengu vahenditega, või millega neid juba käsitleti. Liikmesriigid peaksid tagama, et maaelu arengu programmide rahaliste vahenditega ei asendataks üksnes teisi samale poliitikavaldkonnale ettenähtud avaliku sektori rahalisi vahendeid ja valitaks välja projektid, millel on tõendatud vajadus riikliku toetuse järele ja mis loovad lisaväärtust.
- b) Liikmesriikidega koostöös toimuva eelarve täitmise raames oma ülesannete täitmiseks peaks komisjon edendama parimate tavade kohaldamist tühimõju vähendamiseks ja julgustama liikmesriike, et need väldiksid muude rahaliste vahendite asendamist maaelu arengu programmi vahenditega, saavutades seeläbi kasutatud ELi vahenditega suurema lisaväärtuse.
- c) Liikmesriigid peaksid paremini kasutama olemasolevaid kooskõlastusstruktuure, nagu koordineerimiskomiteed ja eelarve täitmine ühiselt rahvusvaheliste organisatsioonidega ning kontrolli- ja järelevalvekord, millega rakendatakse mõjusaid mehhanisme, mis on suunatud rahastamispuudujääkide ja kattuvuste vähendamisele vastavalt ühise strateegiaraamistiku peamistele põhimõtetele. Liikmesriigid võiksid näiteks seada esikohale projektid, mis sobivad kõige paremini taristu integreeritud arendamise riiklike, piirkondlike või kohalike kavadega.
- d) Komisjon peaks erinevate ELi vahendite vahelise mõjusa kooskõlastatuse tagamiseks jätkama selleks juba tehtud jõupingutusi ja põhjalikult hindama liikmesriikide poolt programmitöö perioodil 2014–2020 kasutatavate erinevate ELi vahendite vahelist täiendavust. Komisjon peaks meetmete juhtimise mõjususe parandamiseks liikmesriike aktiivselt julgustama, et need kasutaksid ära teistest taristu toetamise vahenditest (nt ERF ja Ühtekuuluvusfond) saadud kogemusi. Komisjon peaks kasutama liikmesriikide poolt 2019. aastal esitatava täiustatud iga-aastase rakendusaruandega antavat võimalust, et hinnata kooskõlastusmehhanismide mõjusust ja teha vajaduse korral ettepanekuid paranduste kohta.



## Järeldused ja soovitus

### 102

ELi õigusaktides nõutakse liikmesriikidelt valikukriteeriumide rakendamist, mis peaksid võimaldama kõige mõjusamate ja tõhusamate projektide järjestamist vastavalt nende prioriteetsele ja andma aluse nende projektide tagasilükkamiseks, mis ei paku kulutustele vastavat tulu. Auditeeritud liikmesriikides ei olnud kas valikukriteeriume kehtestatud või ei seatud nende alusel alati esikohale kõige kulutõhusamaid projekte tulenevalt maaelu arengu programmide eesmärkidest (vt punktid 43–49).

### 103

Projektkulude mõistlikkuse hindamisel tuvastas kontrollikoda liikmesriikide kehtestatud süsteemides puudusi. Nimetatud puudused suurendavad riski, et avaliku sektori vahendeid ei kasutata kõige säästlikumalt viisil. Auditeeritud liikmesriigid toetusid investeringukulude mõistlikkuse tagamisel peamiselt võrdlushindadele ja riigihankemenetlustele. Neid vahendeid ei kohaldatud kulude põhjendatuse tagamiseks siiski nõuetekohaselt, nagu kontrollikoda on märkinud juba oma varasemates aruannetes. Võrdlushindade nimekirjadel põhinevaid süsteeme kasutati küll laialdaselt, kuid need sisaldasid olulisi piiranguid, kuna võrdlushinnad kehtestati sageli suuremana kui turuhinnad, millega tehinguid tegelikult tehakse (nt võistlevate hankemenetluste puhul). Riigihanke menetlused pärssisid mitmel juhul õiglast konkurentsi ja kulude mõistlikkust (vt punktid 50–54).

### 104

Investeeringute jätkusuutlikkuse tagamiseks kohaldasid auditeeritud liikmesriigid tavaliselt standardset viieaastase kohustusperioodi nõuet, mida enamiku projektide puhul praktikas oluliselt lühendati. Auditeeritud liikmesriikidest kolm kohaldasid teatud projektide puhul pikemaid kohustusperioode, mis on investeeringute kasuliku elueaga paremini kooskõlas. Mitte ükski auditeeritud liikmesriik ei nõudnud aga toetusesaajatelt üksikajaliku hoolduskava esitamist ega hooldusele eelarvest vahendite eraldamist (vt punktid 55–60).

### 105

Et muuta EAFRD rahastamine potentsiaalsetele toetusesaajatele atraktiivseks ja võimaldada kõikide projektidega maapiirkondades õigeaegset kasu saavutada, ei tohiks haldusmenetlused olla liiga pikad ega koormavad. Kaks auditeeritud liikmesriiki/piirkonda ei kehtestanud toetus- ja väljamaksetaotluste menetlemisele tähtaegu, samas kui ülejäänud kolm ületasid kehtestatud tähtaegu oluliselt, eriti toetustaotluste puhul (vt punktid 61–65).

### 106

Programmitöö perioodi 2007–2013 esimeses pooles ei julgustanud komisjon liikmesriike piisavalt järgima kulutõhususe põhimõtteid (säästlikkus, mõjususe ja tõhusus), nt kõige kulutõhusamate projektide valikukriteeriumite kehtestamise, usaldusväärsete võrdlushindade kohaldamise ning õiglaste ja konkurentsivõimeliste riigihankemenetluste tagamise abil. Komisjon on siiski andnud mõningad soovitus

## 2. soovitus. Meetmete haldamine

- a) Liikmesriigid peaksid kehtestama kõige kulutõhusamate projektide (st need, millel on potentsiaali anda kõige suurem panus maaelu arengu programmi eesmärkide saavutamisesse ühikukulu alusel (nt projektid, mis aitavad kõige rohkem kaasa põllumajandustootjate tootlikkuse suurendamisele või aitavad saavutada kõige suurema veesäästu ühikukulu kohta kõige suurema veepuudusega piirkondades)) valiku tagavad kriteeriumid ja neid pidevalt kohaldama. Valikusüsteemides tuleks süstemaatiliselt määrata projekti kvaliteeti arvesse võttev miinimumlävend.
- b) Mis puutub kulude mõistlikkuse tõhusasse kontrollimisse, siis peaksid komisjon ja liikmesriigid rakedama kontrollikoja selleteemalise eriaruande soovitusi<sup>39</sup>. Eelkõige taristuprojektide puhul peaksid liikmesriigid tagama, et kuluprognosid põhineksid ajakohastatud hindadel, mis kajastavad tegelikke turuhindasid, ning et riigihanke-menetlused oleksid õiglasel ja läbipaistval ning edendaksid tõelist konkurentsi.
- c) Liikmesriigid peaksid jätkusuutlikkuse nõuete ja kontrollide kehtestamisel arvesse võtma toetatavate investeeringute kasulikku eluiga.
- d) Liikmesriigid peaksid kehtestama mõistliku ajakava toetus- ja väljamaksetaotluste menetlemiseks ja seda järgima.

## 107

Üldiselt saavutati 32 auditeeritud projekti puhul nende eeldatavad füüsilised väljundid, nagu uued või remonditud teed, veevarustus- ja kanalisatsioonivõrgud või paremad koolirajatised. Kontrollikoda leidis siiski (nagu varasemateski aruannetes<sup>40</sup>), et projektitulemuste kohta ei olnud kas teavet esitatud või oli see ebapiisavalt usaldusväärne nende meetmete mõjususe kohta järelduse tegemiseks. Tulemuste kohta ei koguta tähenduslikke andmeid või kui neid kogutakse, siis põhineb see toetusesaajate deklaratsioonidel või prognoosidel, mis ei ole rahastatud projektidega otseselt seotud.

## 108

32 auditeeritud projektist kahekümne puhul ei olnud mõõdetavaid eesmärke ja sihte kehtestatud. Kui mõõdetavad eesmärgid olidki kehtestatud, puudus kindlus esitatud andmete usaldusväärsuse kohta (või oli see kindlus vähene), ning nende vähete projektide puhul, millel olid tulemusandmed olemas, oli positiivsete tulemuste kohta vaid piiratud tõendusmaterjal. Näiteks märgiti maapiirkonna elanikkonna elukvaliteedi parandamisele suunatud mitme projekti puhul kõik omavalitsuses elavad inimesed kui „parematest teenustest kasu saav elanikkond maapiirkondades“; peale valmimist oli neil uutel rajatistel (nt kauges piirkondades ehitatud teedel) aga vaid piiratud arv kasutajaid (vt punktid 77–83).

39 Vt eriaruanne nr 22/2014.

40 Vt eriaruanded nr 8/2012, 1/2013, 6/2013 ja 12/2013.

## Järeldused ja soovitus

### 109

Komisjon on teinud soovitusi programmitöö perioodi 2014–2020 muutmiseks. Näitajate kvaliteedis sisalduvad puudused ja meetmete elluviimise hilinemine mõjutavad tõenäoliselt järelevalve- ja hindamisprotsessi (vt punktid 84–89). Tulemuste kohta õigeaegsete, asjakohaste ja usaldusväärsete andmete puudumine pärsib edaspidise poliitika suunamist ja selle kohta otsuste tegemist, kuidas kõige paremini saavutada maapiirkondade taristuinvesteeringutele seatud eesmärgid, ning raskendab komisjonil saavutada tulemuspõhist eelarve haldamist, mis tagaks, et iga euro kulutatakse targasti.

### 3. soovitus. Järelevalve, hindamine ja tagasiside

- a) Komisjon ja liikmesriigid peaksid programmitöö perioodil 2014–2020 koguma õigeaegseid, asjaomaseid ja usaldusväärseid andmeid, mis annaksid rahastatavate projektide ja meetmetega saavutatu kohta kasulikku teavet. See teave peaks võimaldama teha järeldusi kulutatud vahendite tõhususe ja mõjususe kohta, määrata kindlaks kõige rohkem ELi eesmärkide saavutamisele kaasa aitavad meetmed ja taristuprojektide liigid ning andma meetmete haldamise parandamisele usaldusväärse aluse.
- b) Liikmesriigid peaksid tagama selle, et toetust saavatel projektidel oleksid selged ja konkreetsed eesmärgid. Eesmärgid peaksid olema võimaluse korral mõõdetavad, et lihtsustada projektide elluviimist ja järelevalvet ning pakkuda korraldusasutustele kasulikku tagasisidet.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Augustyn KUBIK, võttis käesoleva aruande vastu 16. detsembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

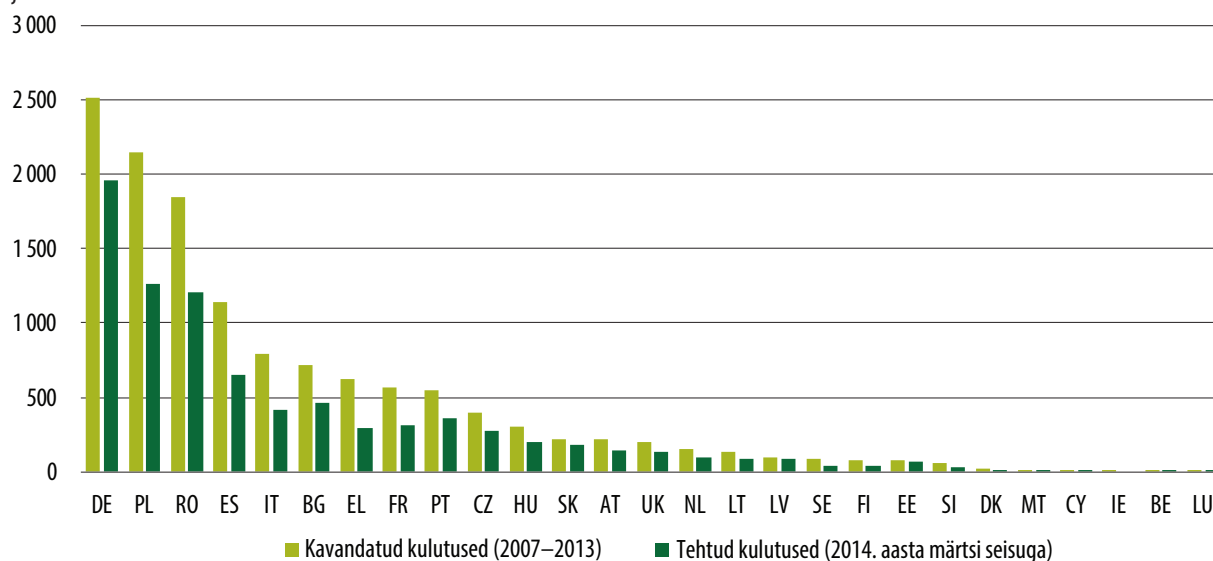
*Kontrollikoja nimel*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*president*

### Taristumeetmetele 125, 321, 322 ja 323 eraldatud ELi rahalised vahendid, mis kavandati ja kasutati programmitöö perioodil 2007–2013

Miljonites eurodes



Allikas: Euroopa Kontrollikoja kogutud teave, mis tugineb Euroopa maaelu arengu võrgustiku veebilehel esitatud andmetele füüsiliste ja finantsnäitajate kohta ([http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators\\_en.html](http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.html)).

## Auditeeritud projektide ülevaade

| Liikmesriik         | Meede | Projekti kirjeldus   | Rahastamiskõlblikud kulud (ümar-datud, eurodes) | Maaelu arengu programme prot-sentaalne osakaal rahastamiskõlblikest kulu-dest | Viivitused (kuudes) | Rahastamise saamise kuupäev | Tööde lõpetamise tähtaeg | Kas projekti tulemuste suhtes olid kehtestatud mõõdetavad eesmärgid?   | Projekti tulemused auditikülastuse toimumise kuupäeval (oktoober 2014–veebruar 2015) |
|---------------------|-------|--|---|---|---------------------|-----------------------------|--------------------------|--|--|
| Saksamaa (Saksimaa) | 125   | 1,4 km ulatuses metsatee remont                                      | 100 000   | 80%   | –                   | 15.5.2009                   | 10.10.2009               | 1000 m <sup>3</sup> ülestöötatud puitu viie aasta jooksul              | 3936 m <sup>3</sup> ülestöötatud puitu nelja aasta jooksul                           |
|                     | 321   | Algkooli hoone avariitrepi ehitus ja hoone laiendustööd              | 35 000  | 100%  | –                   | 8.5.2012                    | 5.9.2012                 | Ei   | Täiustatud turvalisusest saavad kasu 75 õpilast ja 6 õpetajat                        |
|                     | 321   | Päevahoiukeskuse hoone laiendustööd                                  | 145 000   | 100%  | 6                   | 30.9.2011                   | 24.10.2012               | Energiatarbimise vähendamine   | Rakendati energiasäästmise meetmeid  |
|                     | 321   | 1,6 km ulatuses tee remontimine                                      | 130 000   | 85%   | –                   | 11.3.2011                   | 22.7.2011                | Otsesed kasusaajad: 12 majapidamist, 3 ettevõtet, 2 tootjat            | Otsesed kasusaajad: 12 majapidamist, 3 ettevõtet, 2 tootjat                          |
|                     | 321   | 1 km ulatuses tee remontimine  | 110 000   | 85%   | –                   | 4.4.2011                    | 2.9.2011                 | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud   |
|                     | 322   | 0,175 km ulatuses teelõigu ja 0,252 km ulatuses kõnnitee remontimine | 115 000   | 89%   | –                   | 26.3.2009                   | 17.11.2009               | Otsesed kasusaajad: 12 majapidamist, 3 avalikku hoonet                 | Otsesed kasusaajad: 12 majapidamist, 3 avalikku hoonet                               |
|                     | 322   | 1,6 km ulatuses tee remontimine                                      | 760 000   | 85%   | –                   | 17.8.2010                   | 15.8.2011                | Otsesed kasusaajad: 170 majapidamist, 6 ettevõtet ja 2 avalikku hoonet | Otsesed kasusaajad: 170 majapidamist, 6 ettevõtet ja 2 avalikku hoonet               |

| Liikmesriik         | Meede | Projekti kirjeldus  | Rahastamiskõlblikud kulud (ümardatud, eurodes) | Maelu arengu programme toetuse protsentuaalne osakaal rahastamiskõlblikest kuldudest | Viivitused (kuudes) | Rahastamise saamise kuupäev | Tööde lõpetamise tähtaeg | Kas projekti tulemuste suhtes olid kehtestatud mõõdetavad eesmärgid? | Projekti tulemused auditikülastuse toimumise kuupäeval (oktoober 2014–veebruar 2015)    |
|---------------------|-------|---|--|--|---------------------|-----------------------------|--------------------------|--|---|
| Itaalia (Sitsiilia) | 125   | 2,7 km pikkuse teelõigu ehitus ja 2,6 km ulatuses tee remontimine     | 1 330 000                                      | 80%  | 4                   | 25.2.2010                   | 16.1.2013                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                     | 125   | 3,3 km pikkuse teelõigu ehitus  | 1 060 000                                      | 80%  | 6                   | 30.12.2010                  | 21.3.2013                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                     | 125   | 3,3 km pikkuse teelõigu ehitus ja 2,2 km ulatuses tee remontimine     | 1 350 000                                      | 80%  | 4                   | 31.8.2010                   | 23.8.2012                | Ei   | Loomade arvu suurendamine 26% ajavahemikul 2010–2014                                    |
|                     | 125   | 2,8 km pikkuse teelõigu ehitus ja 1 km ulatuses tee remontimine       | 960 000  | 80%  | 2                   | 21.12.2010                  | 19.10.2012               | Ei   | Turistide arvu suurendamine 28% ja loomade arvu suurendamine 38% ajavahemikul 2011–2013 |
|                     | 125   | 390 põllumajandustootjat teenindavate torude vahetamine 4 km ulatuses | 1 760 000                                      | 100%   | –                   | 10.11.2011                  | 8.1.2014                 | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                     | 321   | Veetrasside võrgu ja veemahuti uuendamine                             | 130 000  | 100%   | –                   | 30.3.2012                   | 13.1.2014                | Ei   | Veekadude vähendamine 10–15%  |
|                     | 322   | Küla pusrkkaevu uuendamine  | 160 000  | 100%   | –                   | 3.7.2012                    | 19.6.2013                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                     | 322   | Küla peaväljaku uuendamine (hooned + pusrkkaev)                       | 810 000  | 100%   | 3                   | 22.11.2011                  | 15.2.2014                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |

## III lisa

| Liikmesriik | Meede   | Projekti kirjeldus  | Rahastamiskõlblikud kulud (ümar-datud, eurodes) | Maaelu arengu programme toetuse prot-sentaalne osakaal rahastamiskõlblikest kulu-dest | Viivitu-sed (kuudes) | Rahas-tamise saamise kuupäev | Tööde lõ-petamise tähtaeg | Kas projekti tulemuste suhtes olid kehtestatud mõõdetavad eesmärgid? | Projekti tulemu-sed auditikülas-tuse toimumise kuupäeval (oktoo-ber 2014–veebruar 2015)   |
|-------------|---------|---|---|---|----------------------|------------------------------|---------------------------|--|---|
| Poola       | 125     | Pumbajaama täiustamine, et kaitsta seda üleujutuste eest                                | 800 000   | 75%   | 5                    | 17.11.2010                   | 25.6.2012                 | 320 ha suurusel alal üleujutuste kaitse tõhustamine                  | Parem üleujutuste kaitse 320 ha suuru-sel alal  |
|             | 321     | Reoveepuhasti rekonstruee-rimine ja juurdeehitus  | 2 500 000                                       | 40%   | –                    | 16.12.2009                   | 28.8.2012                 | Seadusest tule-nevate veekvali-teedi standardite täitmine            | Väidetavalt 172 uut kasutajat, kuid seda toetav tõendusmaterjal puudub; kasutus-määra vähenemine 81%-lt 2012. aastal 71%-le 2014. aastal; seadusest tulenevad veekvaliteedi stan-dardid on täidetud |
|             | 321     | 4,5 km pikkuse veevarustus- ja 2,8 km pikkuse kanalisatsiooni-võrgu ehitus              | 300 000   | 75%   | –                    | 11.8.2011                    | 9.8.2012                  | Ei   | Väidetavalt 160 vee-varustuse kasutajat ja 150 kanalisatsiooni kasutajat, kuid seda toetav tõendus-materjal puudub  |
|             | 321     | 8,9 km pikkuse kanalisatsiooni-võrgu ehitus ja 1,7 km ulatuses veevarustusvõr-gu remont | 800 000   | 50%   | 2                    | 16.12.2009                   | 31.12.2012                | Ei   | Väidetavalt 48 uut kasutajat, kuid seda toetav tõendus-materjal puudub  |
|             | 322/323 | Kultuuri-keskuse ja parkimisplatsi renoveerimine, jalgpalliväljaku varustus             | 95 000  | 75%   | –                    | 14.8.2009                    | 31.12.2011                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |

| Liikmesriik | Meede | Projekti kirjeldus  | Rahastamiskõlblikud kulud (ümardatud, eurodes) | Maelu arengu programme toetuse protsentuaalne osakaal rahastamiskõlblikest kuludest | Viivitused (kuudes) | Rahastamise saamise kuupäev | Tööde lõpetamise tähtaeg | Kas projekti tulemuste suhtes olid kehtestatud mõõdetavad eesmärgid?           | Projekti tulemusel auditi käigus toimimise kuupäeval (oktoober 2012–veebruar 2015)  |
|-------------|-------|---|--|---|---------------------|-----------------------------|--------------------------|--|---|
| Rumeenia    | 125   | 7,4 km ulatuses tee remontimine   | 800 000  | 100%  | 2                   | 1.12.2010                   | 22.10.2012               | Ei   | Otsesed tulemused kvantifitseerimata; selles piirkonnas toetatud põllumajandustootjate arv suurenes 58-lt 2012. aastal 72-le 2014. aastal |
|             | 322   | 18,5 km pikkuse teelõigu ja 10 last mahutava pikapäevärühma hoone remont  | 2 400 000                                      | 100%  | 8                   | 17.6.2010                   | 13.12.2012               | 7 uut töökohta; 10 last pikapäevärühmas  | Uusi töökohti ei ole, 16 last pikapäevärühmas   |
|             | 322   | 15 km pikkuse veevarustusvõrgu ja 14,5 km pikkuse kanalisatsioonisüsteemi ja reoveepuhasti ehitus                                     | 2 190 000                                      | 100%  | 10                  | 28.8.2008                   | 23.6.2011                | 575 uut kanalisatsiooniga liitumist  | 628 uut kanalisatsiooniga liitumist; parem veekvaliteet   |
|             | 322   | 0,93 km pikkuse teelõigu ja 21 km pikkuse kanalisatsioonivõrgu ehitus   | 1 270 000                                      | 100%  | –                   | 25.9.2008                   | 16.5.2011                | 1725 uut kanalisatsiooniga liitumist   | 802 uut kanalisatsiooniga liitumist   |
|             | 322   | 4 km pikkuse teelõigu remont, 14 km pikkuse kanalisatsioonivõrgu ehitus, raekoja ja 12 lapsele mõeldud päevahoiukeskuse renoveerimine | 1 770 000                                      | 100%  | 16                  | 22.7.2009                   | 28.5.2012                | 871 uut kanalisatsiooniga liitumist, 8 uut töökohta, 12 last päevahoiukeskuses | 327 uut kanalisatsiooniga liitumist, uusi töökohti ei loodud, 12 last päevahoiukeskuses   |



## II lisa

| Liikmesriik             | Meede | Projekti kirjeldus   | Rahastamiskõlblikud kulud (ümardatud, eurodes) | Maaelu arengu programme toetuse protsentuaalne osakaal rahastamiskõlblikest kulddest | Viivitused (kuudes) | Rahastamise saamise kuupäev | Tööde lõpetamise tähtaeg | Kas projekti tulemuste suhtes olid kehtestatud mõõdetavad eesmärgid? | Projekti tulemused auditikülastuse toimumise kuupäeval (oktoober 2014–veebruar 2015)  |
|-------------------------|-------|--|--|--|---------------------|-----------------------------|--------------------------|--|---|
| Hispaania (Extremadura) | 125   | 1,3 km pikkuse niisutuskanali remont ja 7 pumba/filtri vahetus                             | 800 000  | 90%  | –                   | 29.8.2013                   | 29.8.2014                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                         | 125   | 144,6 km ulatuses sillutamata teede ehitus, mis peaks teenindama 1629 põllumajandustootjat | 7 910 000                                      | 100%   | –                   | 23.2.2009                   | 21.1.2011                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                         | 125   | Kahe tee (6,4 km + 14,8 km) remontimine  | 1 420 000                                      | 100%   | –                   | 25.9.2012                   | 22.1.2013                | Ei   | Kahe aasta jooksul pärast tööde lõpetamist (2013–2014) vähenes turistide arv võrreldes perioodi 2007–2012 keskmise turistide arvuga 22% |
|                         | 125   | 18,2 km ulatuses tee remontimine   | 630 000  | 100%   | –                   | 11.2.2013                   | 2.2.2014                 | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                         | 323   | Kohalike teede sildistamine  | 120 000  | 100%   | –                   | 2.7.2013                    | 30.5.2014                | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                         | 323   | Kohaliku tee / rattatee uuendamine   | 120 000  | 100%   | –                   | 29.5.2013                   | 8.5.2014                 | Ei   | Ei ole kvantifitseeritud  |
|                         | 413   | Vanadekodule mööbli ja seadmete ost  | 175 000  | 100%   | –                   | 1.8.2011                    | 23.3.2012                | 30 elanikku lisaks   | 30 elanikku võiks veel mahutada   |

## Kokkuvõte

### III

Liikmesriike kutsuti lisama oma maaelu arengu programmidesse kõige olulisemad maapiirkonnad, mida on vaja arendada. Maaelu arengu programmides tuli kindlaks teha piirkonnad, kus ELi toetus maaelu arendamisele annab kõige enam lisaväärtust. Liikmesriigid pidid rahastamiseks välja valima kõige asjakohasemad tegevused. EAFRD on võimaldanud rahastada selliseid investeeringuid, mida vastasel korral ei oleks pruugitud rahastada.

### III Esimene taane

Programmitöö perioodil 2007–2013 nõuti liikmesriikidelt oma investeerimisprioriteetide põhjendamist, tuginedes vajaduste SWOT-analüüsile. Programmitöö perioodil 2014–2020 on tugevdatud sätteid, mis käsitlevad strateegilist programmitööd ja mitmesuguste vahendite kasutamise tõhusat koordineerimist. Tühimõju riski tuleb kaaluda iga juhtumi puhul eraldi, sõltuvalt asjaomaste investeeringute liigist ja kohalikest investeerimistingimustest.

### III Teine taane

Liikmesriigid määravad kindlaks valikukriteeriumid ja valikumenetlused. Programmitöö perioodil 2007–2013 tuletas komisjon liikmesriikidele mitmel korral meelde kohustust kehtestada tegelikud valikukriteeriumid ja kohaldada valikumenetlusi nõuetekohaselt. Et aidata liikmesriikidel ennetada puudusi valikukriteeriumide kohaldamisel, esitas komisjon programmitöö perioodi 2014–2020 suhtes kohaldatavad suunised toetuskõlblikkuse ja projektide valimise kohta.

### III Kolmas taane

Seire- ja hindamissüsteemi kaudu kättesaadav teave (nt vahehindamised) ei olnud küll terviklik ega pruukinud alati olla täielikult usaldusväärne, kuid see andis hea ülevaate maaelu arengu programmide rakendamisest. Mitmeaastaste programmide puhul saab aga teatavaid tulemusi, nagu kogu lisaväärtust ja mõju nõuetekohaselt hinnata alles programmitöö perioodi hilisemates etappides ja pärast selle lõppemist. Sellist mõju saab mõõta alles siis, kui rakendamisest on möödunud piisavalt aega. Enamiku sekkumiste puhul ei olnud seda vahehindamiste ajaks veel toimunud. Sellest tulevalt ei olnud programmide teatavaid tulemusi ja mõju veel võimalik mõõta, erinevalt kulutustest või väljunditest.

### IV

Komisjon andis programmitöö perioodiks 2007–2013 välja olulisemad suunised, et aidata liikmesriike nende maaelu arengu programmide koostamisel.

Programmitöö perioodi 2014–2020 kohta on komisjon andnud välja ulatuslikumad suunised, milles on esitatud toetuskõlblikkuse tingimusi, valikukriteeriumeid ja investeeringuid käsitlevat teavet.

### V a)

See soovitus on liikmesriikidele.

### V b)

Komisjon nõustub selle soovitusega ja on alustanud selle rakendamist.

Programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistiku kehtestamisel võttis komisjon vajalikud meetmed mitmesuguste maapiirkondade taristu toetamisega seotud vahendite koordineerimise parandamiseks. ELi vahendite koordineerimise ja täiendavusega riikide/piirkondlike strateegiate tasandil tegelevad komisjoni eri talitused. Sellise koordineerimise/täiendavuse tagamine meetme/projekti tasandil programmide rakendamise ajal on aga riiklike/piirkondlike ametiasutuste ülesanne.

Tulemuslikkuse jälgimiseks ja aruandluseks kehtestatud raamistiku alusel jälgib ja hindab komisjon regulaarselt liikmesriikides toimuvat rakendamist.

## V c)

See soovitus on liikmesriikidele.

## V d)

Komisjon nõustub selle soovitusel, ent võttes arvesse meetmete eraldiseisva hindamise piiratud väärtust, on komisjon seisukohal, et hindamine peaks toimuma poliitikaeesmärke kajastavate sihtvaldkondade tasandil. Peale selle rõhutab komisjon hindamise olulisust kogutud andmete tõlgendamisel ja analüüsimisel, mis võimaldab teha järeldusi tulemuslikkuse ja tõhususe kohta.

## V e)

See soovitus on liikmesriikidele.

## Tähelepanekud

### Komisjoni ühine vastus punktidele 20–22

Programmitöö perioodil 2007–2013 nõuti liikmesriikidelt oma investeerimisprioriteetide põhjendamist, tuginedes vajaduste SWOT-analüüsile. Programmitöö perioodil 2014–2020 on tugevdatud sätteid, mis käsitlevad strateegilist programmitööd ja mitmesuguste vahendite kasutamise tõhusat koordineerimist.

Koordineerimine tuli tagada riigi ja/või piirkonna tasandil. Liikmesriigid ja/või piirkonnad on üheskoos kaalunud täiendavuse vajadust, lähtudes piiritlemisest. Sageli on piirkondlikul ja kohalikul tasandil järgitud terviklikke lähenemisviise, mille eesmärk on optimeerida ELi kaasrahastamist.

### 23

Tuginedes programmitöö perioodil 2007–2013 saadud kogemustele, tugevdab programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik strateegilist lähenemisviisi programmitööle ning suurendab ELi ja liikmesriikide vahendite täiendavust.

### 24

Maaelu arengu programmide raames toimuvaid sekkumisi kaasrahastavad komisjon ja liikmesriigid. Võttes arvesse riiklike rahaliste vahendite nappust, on EAFRD võimaldanud liikmesriikidel ja piirkondadel rahastada maapiirkondades sekkumisi, mida vastasel korral ei oleks pruugitud rahastada ja mis toovad kasu kohalikule elanikkonnale.

### 2. selgitus. Itaalia (Sitsiilia)

Sitsiilia ametiasutuste väitel puudusid piirkonnal riiklikud või piirkondlikud vahendid struktuursete investeeringute rahastamiseks. Selles kontekstis võimaldas EAFRD piirkonnal rahastada maapiirkondades sekkumisi, mida vastasel korral ei oleks pruugitud rahastada.

## 2. selgitus. Saksimaa (Saksimaa)

Riiklike vahendite asendamine, mida näitlikustab Saksimaa juhtum, on tingitud Saksimaa eelarveliste kulutuste aastasusest, samal ajal kui maaelu arengu programmi puhul on tegemist mitmeaastase (seitsmeaastase) programmiga, mille rakendamisel kehtib „n + 2” reegel.

### 25

Projektide tasandil riiklike vahendite asendamine EAFRD vahenditega ei tähenda tingimata, et puudub lisamõju tulemustele. Auditeeritud projektide põhjal ei ole leidnud tõestust, et EAFRD meetmetega ei toetatud investeeringuid, mille tulukus ei olnud investeeringu kogumaksumuse õigustamiseks piisav.

### 26

Õigusaktidega ei ole ette nähtud, et toetusmäärad peavad põhinema majandusanalüüsil. Mitu liikmesriiki põhjendasid aga maaelu arengu programmi raames toimuva sekkumise vajadust ja koostasid makromajanduslikud analüüsid, näiteks:

- Sitsiilia maaelu arengu programm sisaldab põllumajanduse, metsanduse ja maapiirkondade analüüsi ning sellega on ette nähtud asjakohaste vajaduste kindlakstegemine;
- Rumeenia maaelu arengu programmis on kirjeldatud taristuinvesteeringute vajadust, sealhulgas on selles vajadusi teataval määral kvantifitseeritud. Kaasrahastamise määrad kehtestati telje tasandil, võttes arvesse makromajanduslike kriteeriumeid.

Vt ka komisjoni ühine vastus punktidele 20–22.

### 29

Projekte saab rahastada EAFRD toetusest ja/või riiklikest vahenditest. See ei tähenda seda, et projekte oleks rakendatud ka juhul, kui maaelu arengu programmi vahendid oleksid puudunud. Komisjon on seisukohal, et asjakohased valikukriteeriumid on oluline vahend toetuse tõhusa suunamise tagamiseks. Individuaalsete taotlejate finantssuutlikkuse kontrollimine ei tohiks kaasa tuua ebaproportsionaalset halduskoormust korraldusasutustele.

## 4. selgitus

Sitsiilia puhul tegid Itaalia ametiasutused kindlaks topeltrahastamise ja selle tulemusel on asjaomased projektid maaelu arengu programmi alusel antava toetuse hulgast välja jäetud.

### 31

Piiritlemiskriteeriumide kehtestamine on üks võimalik viis topeltrahastamise vältimiseks. Kui võrd välditakse samade toimingute rahastamist, võivad riiklikud vahendid aga kattuda, kuna see ei tähenda tingimata, et erinevad sekkumised ei anna lisaväärtust.

### 31 Esimene loenditäpp

Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 56 kohaselt rahastab EAFRD „põhiteenuste” meetme raames üksnes „väikeinfrastruktuuri”. Sel põhjusel kehtestati Saksimaa maaelu arengu programmis seda liiki projektidele ülempiir. See ei välista integreeritud projektide toetamist ERFist.

### 31 Teine loenditäpp

Sitsiilia on maaelu arengu programmis kehtestanud selged piiritlemiskriteeriumid, millega ei ole lubatud riiklike vahendite kattumine. Korraldusasutus vastutab asjakohaste kontrollimeetmete eest, et tagada piiritlemise järgimine.

### 31 Kolmas loenditäpp

Poola maaelu arengu programm perioodiks 2007–2013 sisaldab piiritlemiseeskirju, mis käsitlevad järgmist:

- a) projekti liik: näiteks lairiba põhitaristu ERFi puhul, nn viimase etapi projektid EAFRD puhul;
- b) asukoht: näiteks lairibaühendus nn valgetes maapiirkondades (st piirkondades, kus puudub juurdepääs lairibaühendusele).

See tähendab seda, et üht projekti saab mis tahes hetkel rahastada ühestainsast allikast.

## 32

Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 60 osutatakse kohustusele kehtestada piiritlemiskriteeriumid üksnes seoses ELi toetusvahendiga. Riiklike vahendite haldamine ja riiklike/piirkondlike koordineerimisstruktuuride loomine kuulub liikmesriikide vastutusalasse. ELi ja riiklike vahendite kattumine asjameses valdkonnas ei kahjusta täiendavust, kuivõrd välditakse ühe ja sama toimingut topeltrahastamist.

## 33

Mitu liikmesriiki võttis meetmeid vahendite täiendamise tagamiseks, näiteks:

- Rumeenia lõi täiendavust soodustava mehhanismi;
- Itaalia on kehtestanud raamistiku, milles kõik ELi toetatud piirkondlikud programmid saavad toimida sünergias, et saavutada ühiseid eesmärke.

## 35

Koordineerimine tuli tagada riigi ja/või piirkonna tasandil. Liikmesriigid ja/või piirkonnad on üheskoos kaalunud täiendavuse vajadust, lähtudes piiritlemisest. Sageli on piirkondlikul ja kohalikul tasandil järgitud terviklikke lähenemisviise, mille eesmärk on optimeerida ELi kaasrahastamist.

## 36

Rumeenia puhul ei tähenda see üksik näide vahendite täiendavuse puudumist.

Seoses Sitsiiliaga on komisjon palunud piirkonnal perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmi kavandis selgitada, et toetust ei saa anda selliste teede ümberehitamiseks, mis on lagunened põhjusel, et neid korrapäraselt ei hooldatud, ega uute teede jaoks piirkondades, kus on juba olemas teed, mis on puuduliku hooldamise tõttu lagunened.

## 38

Perioodil 2007–2013 sai programme heaks kiita ainult juhul, kui oli olemas vajaduste analüüs, mis toetas rahuldavalt liikmesriikide strateegilisi valikuid. Aktsepteerida võib üksnes sama liiki toiminguteks antud vahendite kattuvust, tingimusel et sellega ei kaasne samade ettevõtjate topeltrahastamist.

Perioodil 2007–2013 püüti tagada ühenduse toetusvahendite täiendavus piiritlemiskriteeriumide kehtestamise teel.

Vt ka komisjoni ühine vastus punktidele 20–22.

## 40

Asendamine ei tähenda tingimata, et erinevad vahendid ei anna lisaväärtust. Mõnel juhul oli asendamine vajalik paljude liikmesriikide ja piirkondade avalike vahendite keerulise olukorra tõttu.

## 41

Eri vahenditest rahastatavate sekkumiste täiendavust käsitletakse partnerluslepingutes ning rakendus- ja maaelu arengu programmide tasandil.

Rumeenia partnerlusleping sisaldab eri vahendite vahelist sünergiat käsitlevat teavet ja üksikasjalikke andmeid koordineerimismehhanismide kohta. Peale selle on Rumeenia individuaalsete meetmekirjeduste tasandil osutanud võimalikule täiendavusele ja koordineerimisele muude vahenditega.

Täiendavuse küsimust on liikmesriikidega põhjalikult arutatud perioodi 2014–2020 maaelu arengu programme käsitlevate läbirääkimiste jooksul. Komisjon on esitanud liikmesriikidele nendes küsimustes asjakohased suunised.

Sitsiilia maaelu arengu programmi kavandis perioodiks 2014–2020 (kavandi heakskiitmine oli auditi ajal pooleli) on kirjeldatud ELi eri vahendite täiendavuse edendamise mehhanisme.

## 7. selgitus. Itaalia (Sitsiilia)

Kohaldatavad on ainult need toetuskõlblikkuse tingimused ja valikukriteeriumid, mis on kindlaks määratud komisjoni heakskiidetud Sitsiilia maaelu arengu programmis. Konkursikutses ei tohiks kehtestada maaelu arengu programmis kindlaks määratud toetuskõlblikkuse tingimusi täiendavaid ega neile alternatiivseid tingimusi. Samuti ei tohiks piirkond rakendada maaelu arengu programmi meetmeid selliste kriteeriumide kohaselt, mida ei ole maaelu arengu programmis esitatud asjakohase meetmekirjeldusega ette nähtud. Programmi nõuetekohase rakendamise eest vastutab korraldusamet.

## 45

Eelduste kohaselt käsitletakse kindlakstehtud puudusi perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmides. Määruse (EL) nr 1305/2013 artikliga 49 nõutakse, et valikukriteeriume kohaldataks kooskõlas läbipaistva ja korralikult dokumenteeritud menetlusega. Peale selle on perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmidega seotud toetuskõlblikkus- ja valikukriteeriume käsitlevates komisjoni suunistes konkreetselt märgitud, et valikukriteeriume tuleks kohaldada isegi siis, kui korraldusamet on ainus toetusesaaja.

## 47

Poolas said selle meetme alusel toetust veetaristu eest vastutavad piirkondlikud ametiasutused, kelle vastutusallas kuulub muu hulgas projektide nõuetekohane valimine.

## 48

Liikmesriigid ja piirkonnad vastutavad valikukriteeriumide nõuetekohase kohaldamise eest, millega tagatakse, et EAFRD toetab vaid parima kvaliteediga projekte. Komisjon on andnud liikmesriikidele suuniseid asjakohaste valikukriteeriumide kohaldamise kohta.

## 9. selgitus. Itaalia (Sitsiilia)

2013. aasta juunis toimunud seirekomitee koosolekul teavitas korraldusamet komisjoni kõikide maaelu arengu programmiga ette nähtud valikukriteeriumide nõuetekohasest kohaldamisest. Peale selle sisaldasid kõik pärast 2013. aasta juunit koostatud uued konkursikutsed, mis käsitlesid 1. ja 3. telje kohaseid meetmeid, minimaalset punktide künnist, et veelgi paremini tagada valitud projektide kvaliteet.

## 50

Komisjon on andnud suunised kulude mõistlikkuse kohta, milles käsitletakse vajadust teha riskipõhiseid kontrole vastavalt asjaomastele summadele ja abi osatähtsusele.

## 51

Oma suunistes, mis käsitlevad maaelu arenguga seotud kontrole ja karistusi, õhutab komisjon liikmesriike looma usaldusväärseid hindade andmebaase ja võimaluse korral täiendama seda süsteemi pakumiste võrdluste ja eksperdiarvamustega.

## 11. selgitus. Hispaania (Extremadura)

Extremadura maaelu arengu programmi (perioodiks 2014–2020) heakskiitmismenetluse jooksul käsitles komisjon riigile kuuluvatele ettevõtjatele otsese toetuse andmise küsimust, eelkõige seoses hindade põhjendamisega. Eelduste kohaselt kõrvaldatakse see puudus perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmis.

### 56

Kuigi hoolduskava esitamise nõudmist võib teatavate investeringute puhul käsitada hea tavana, ei ole õiguslikku kohustust seda teha.

### 57

Komisjon on selle riski samuti tuvastanud ning pärast kontrollikoja konkreetseid leide selles küsimuses on see lisatud Rumeenia veamäära tegevuskavasse.

### 58

Sitsiilia maaelu arengu programmi perioodiks 2014–2020 ei olnud auditi ajaks veel heaks kiidetud. Pärast läbirääkimisi piirkondlike ametiasutustega otsustati, et kõnealuste projektide kulused perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmi alusel ei toetata.

### 60

Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 71 kohaselt ei saa kõnealune viieaastane ajavahemik programmitöö perioodil 2014–2020 alata taotluse heakskiitmise ajal, vaid see algab toetusesaajale viimase makse tegemisest.

### 61

Programmitöö perioodi 2014–2020 käsitlevate läbirääkimiste jooksul ohutas komisjon liikmesriike kiirendama haldusmenetlusi, et toetusesaajad saaksid tegevusi ellu viia alates programmitöö perioodi algusest.

### 62

Kuigi haldusmenetlustele tähtaegade kehtestamist võib käsitada hea tavana, puuduvad õigusnormid, mis annaksid komisjonile õiguse sundida liikmesriike selliseid tähtaegu kehtestama.

### 63

Liikmesriikidele on aastakoosolekutel ja seirekoomiteede koosolekutel meelde tuletatud meetmete õigeaegse rakendamise tähtsust, et tagada programmide edukas elluviimine ja ELi vahendite tõhus kasutamine.

### 67

Komisjoni auditite käigus leiti sarnaseid puudusi nendega, mille tegi kindlaks kontrollikoda, nagu nõuetele mittevastavus seoses projektide valimise või kulude mõistlikkusega või riigihankeid käsitlevate sätete täitmata jätmise. Kõnealuste auditite järelduste põhjal kohustusid auditeeritud liikmesriigid võtma parandusmeetmeid, et täiustada tulemusi eespool nimetatud valdkondades.

### 70

Ainus Poola (riikliku) riigihankeseaduse pooleliolev muudatus jõustus 19. oktoobril 2014. Komisjon tegeleb selle hindamisega.

Rumeenia töötas 2015. aasta jooksul koostöös komisjoni talitustega välja kõnealust eeltingimust käsitleva tugevdatud tegevuskava. Rumeenia ametiasutused võtsid selle vastu 9. juulil 2015 ja praegu rakendatakse seda kõikide Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide puhul.

### 71

Kulude mõistlikkuse hindamist on ulatuslikult käsitletud suunistes maaelu arenguga seotud kontrollide ja karistuste kohta, mis sisaldavad ka võrdlushindade kasutamise teavet.

## 72

Taristuprojektide puhul peab olema tagatud, et lõppmaksele järgneva viie aasta jooksul ei toimu projektides mingeid olulisi muudatusi, mis mõjuksid nende laadi, eesmärgi või rakendamistingimusi, kahjustades selle tulemusel nende algseid eesmärgi. Seda kontrollitakse valimil põhinevate järelkontrollidega, nagu on sätestatud määruse (EL) nr 809/2014 artiklis 52.

## Komisjoni ühine vastus punktidele 79 ja 81

Programmitöö perioodil 2007–2013 oli ühine seire- ja hindamisraamistik uus element. Teatavad liikmesriigid pidid õppima andmete kogumist ja töötlemist ning hindamistulemuste kasutamist.

Kuigi seire- ja hindamissüsteemi kaudu saadud teave ei olnud terviklik ega pruukinud alati olla täielikult usaldusväärne, oli see selles etapis parim kättesaadav teave, arvestades rahalisi ja praktilisi piiranguid. Komisjon on pakkunud välja lahenduse mitmele programmitöö perioodi 2014–2020 seire- ja hindamissüsteemiga seotud probleemile, ent alati tuleb saavutada tasakaal seire- ja hindamisest saadava kasu ning seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

## 80

Liikmesriikidele adresseeritud kirjades, mis sisaldasid tähelepanekuid iga-aastaste eduaruannete kohta, kutsus komisjon ametiasutusi üles kiirendama näitajate kvantifitseerimise protsessi.

## 15. selgitus

Asjaolu, et külas, kuhu tee ehitatakse, on vaid mõnisada elanikku, ei anna teavet selle kohta, mitu inimest teed tegelikult kasutab või võib kasutada. Paremad teenused maapiirkondades toovad lisaks maapiirkondade elanikele kasu ka teistele.

Maapiirkondade elanike topeltloendamine meetme 322 (külad uuendamine) eesmärgil oli taotluslik ja tulenes vastuvõetud metoodikast.

## 83

Puudub õiguslik nõue kehtestada kvantifitseeritud eesmärgid iga üksikprojekti kohta. Ühise seire- ja hindamisraamistikuga on ette nähtud, et korraldusasutus kehtestab eesmärgid maaelu arengu programmi tasandil.

Nagu ilmneb aruande II lisast, olid viiest Poola projektist neljal kvantifitseeritavad tulemused, samas kui ainus erand oli seotud kultuuri-/sporditaristuga.

## 85

Perioodi 2014–2020 ühise seire- ja hindamissüsteemi puhul hindavad välishindajad uut tulemusnäitajat „põllumajandusliku toodangu muutus toetatud põllumajandusettevõtetes aasta tööühiku kohta” 2017. ja 2019. aastal ning järelhindamiste käigus. Komisjon leiab, et selline sagedus on asjakohane, võttes arvesse kõnealuste hindamiste kulude ja neist saadava kasu suhet.

## 86

Perioodi 2014–2020 ühise seire- ja hindamissüsteemi kaks näitajat (väljundi- ja tulemusnäitaja „parematest teenustest/taristutest kasu saav elanikkond maapiirkondades”) täiendavad teineteist. Nendega mõõdetakse vastavalt tegevusest kasu saavate elanike koguarvu ja netoarvu.

## 87

Meetmete mõju hinnatakse võrrelduna nende programmide eesmärkidega, mida meetmed toetavad. Eesmärgid on kindlaks määratud sihtvaldkondade tasandil, mille eesmärgid on eelnevalt kehtestatud. Programmide edenemist võrrelduna kõnealuste eesmärkidega jälgitakse regulaarselt. Selline lähenemisviis kajastab poliitika orienteeritust tulemustele ja võimaldab paremini võrrelda meetmete kombineeritud mõju asjakohaste eesmärkidega.



Liikmesriigid saavad kindlaks määrata konkreetset programmi käsitlevad täiendavad näitajad teatavate oluliste meetmete puhul. Et seire ja hindamise kulud püsiksid mõistlikud, ei saa seda aga kõikide meetmete puhul nõuda. Lisaks uurivad järelhindajad üksikute meetmete/allmeetmete tulemuslikkust.

Peale selle on õigusaktides või liikmesriikide poolt kindlaks määratud näitajad vaid hindamise lähtepunkt. Hindajad saavad koguda lisateavet, näiteks juhtumiuuringute kaudu.

## 88

Vahehindamised andsid maaelu arengu programmide rakendamises hea ülevaate. Selliste mitmeaastaste programmide (nt maaelu arengu programmid) puhul saab tulemusi (nt kogu lisaväärtust) ja mõju nõuetekohaselt hinnata ja mõõta siis, kui rakendamises on möödunud piisavalt aega.

## 89

Võrreldes perioodi 2007–2013 ühise seire- ja hindamisraamistikuga, hõlmab perioodi 2014–2020 seire- ja hindamissüsteem mitut täiustust.

- Vahehindamised asendatakse hindamisleide sisaldavate tõhustatud iga-aastaste rakendusaruannetega. Esimeses, 2017. aasta rakendusaruandes keskendutakse programmi juhtimisega seotud elementidele, samal ajal kui teises, 2019. aasta rakendusaruandes esitatakse esialgne hinnang maaelu arengu programmide mõju kohta.
- Liikmesriikidelt nõutakse kogu programmitöö perioodi vältel hindamistegevust kooskõlas maaelu arengu programmides sisalduva hindamiskavaga.
- Poliitika tulemuste ja mõju hindamine ning nende kohta aruannete esitamine on asjakohasemalt seotud maaelu arengu programmide rakendamise etapiga.

## Järeldused ja soovitused

### 93

Liikmesriike kutsuti lisama oma maaelu arengu programmidesse kõige olulisemad maapiirkonnad, mida on vaja arendada. Maaelu arengu programmides tuli kindlaks teha piirkonnad, kus ELi toetus maaelu arendamisele annab kõige enam lisaväärtust. Liikmesriigid pidid rahastamiseks välja valima kõige asjakohasemad tegevused. EAFRD on võimaldanud rahastada selliseid investeeringuid, mida vastasel korral ei oleks pruugitud rahastada.

### 94

Parimat tava on kõige parem jagada hiljem, sest taristuinvesteeringud on oma laadilt pikaajalised ja nende kasu ilmneb hilisemas etapis. Perioodi 2014–2020 õigusraamistikus on aga kajastatud eelmisest programmitöö perioodist saadud kogemusi. Euroopa maaelu arengu võrgustik edendab hea tava jagamist liikmesriikide ja piirkondade vahel.

### 96

Koordineerimine tuli tagada riigi ja/või piirkonna tasandil. Liikmesriigid ja/või piirkonnad on üheskoos kaalunud täiendavuse vajadust, lähtudes piiritlemisest. Sageli on piirkondlikul ja kohalikul tasandil järgitud terviklikke lähenemisviise, mille eesmärk on optimeerida ELi kaasrahastamist.

### 97

Maaelu arengu programmide raames toimuvaid sekkumisi kaasrahastavad komisjon ja liikmesriigid. Võttes arvesse riiklike rahaliste vahendite nappust, on EAFRD võimaldanud liikmesriikidel ja piirkondadel rahastada maapiirkondades sekkumisi, mida vastasel korral ei oleks pruugitud rahastada ja mis toovad kasu kohalikule elanikkonnale.

### 98

Programmitöö perioodil 2007–2013 nõuti liikmesriikidelt oma investeerimisprioriteetide põhjendamist, tuginedes vajaduste SWOT-analüüsile. Programmitöö perioodil 2014–2020 on tugevdatud sätteid, mis käsitlevad strateegilist programmitööd ja mitmesuguste vahendite kasutamise tõhusat koordineerimist. Tühimõju riski tuleb kaaluda iga juhtumi puhul eraldi, sõltuvalt asjaomaste investeeringute liigist ja kohalikest investeerimistingimustest.

### Komisjoni ühine vastus punktidele 99 ja 100

Piiritlemist ja täiendavust on täpsustatud perioodi 2007–2013 programmidokumentides. Kuigi eri vahenditest antav toetus sama liiki sekkumisteks ei kahjusta tingimata toetuse lisaväärtust, välistati piiritlusjoonte kehtestamise teel ühe ja sama investeeringu topeltrahastamine. Õhutatud on sünergia tekitamist, lubades teatavates valdkondades eri vahenditest ühiselt rahastatud sekkumisi, samal ajal tagati piiritlemine, kasutades selliseid kriteeriume nagu rahalised ülemmäärad või füüsilised parameetrid.

Programmitöö perioodi 2014–2020 puhul tõstatati täiendavuse ja piiritlemise küsimus maaelu arengu programmides. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide koordineeritud sekkumisi käsitlevad suunised on esitatud ka komisjoni talituste nn seisukohavõttudes, mis on koostatud iga liikmesriigi kohta. Liikmesriigid peavad tagama täiendavuse, järjepidevuse ja kooskõla muude ELi vahenditega.

#### 1. soovitus. a)

See soovitus on liikmesriikidele.

#### 1. soovitus. b)

Komisjon nõustub soovitusega ja on alustanud selle rakendamist.

Tühimõju riski tuleb kaaluda iga juhtumi puhul eraldi, sõltuvalt asjaomaste investeeringute liigist ja kohalikest investeerimistingimustest. Tühimõju riski maandamisega seotud parima tava vahetamist edendatakse Euroopa maaelu arengu võrgustiku tegevuse kaudu.

Programmitöö perioodiks 2014–2020 on vahendite paremat täiendavust ja koordineerimist tagavaid mehhanisme tugevdatud partnerluslepingute kaudu, milles liikmesriigid peavad kirjeldama Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist, et tagada tegevuse täiendavus ja sünergia. Täiendavuse ja piiritlemise küsimus tõstatati ka maaelu arengu programmides.

Kuigi põhimõtet, mille kohaselt maaelu arengu programmide vahendid täiendavad riiklikke vahendeid, on käsitletud programmi tasandil, kohaldades asjakohaseid kaasrahastamise määrasid, jätkab komisjon tõhususe edendamist maaelu arenguga seotud kulutuste tegemisel.

## 1. soovitus. c)

See soovitus on liikmesriikidele.

## 1. soovitus. d)

Komisjon nõustub selle soovitusega ja on alustanud selle rakendamist.

Programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistiku kehtestamisel võttis komisjon vajalikud meetmed mitmesuguste maapiirkondade taristu toetamisega seotud vahendite koordineerimise parandamiseks.

ELi vahendite koordineerimise ja täiendavusega riikide/piirkondlike strateegiate tasandil tegelevad komisjoni eri talitused. Sellise koordineerimise/täiendavuse tagamine meetme/projekti tasandil programmmide rakendamise ajal on aga riiklike/piirkondlike ametiasutuste ülesanne.

Kehtestatud seire- ja aruandlusraamistiku alusel jälgib ja hindab komisjon regulaarselt liikmesriikides toimuvat rakendamist.

## 103

Ka komisjoni audititega on tuvastatud puudusi süsteemides, mis liikmesriikides on kulude mõistlikkuse hindamiseks kehtestatud. Mõnel juhul on kohaldatud finantskorrektsioone.

Kulude mõistlikkuse ja riigihangete kontrollimise parandamine on komisjoni jaoks prioriteetne. Korraldusametustele ja makseametustele on korraldatud kõnealustel teemadel koolitusi ning välja on antud konkreetseid suuniseid. Seoses riigihangetega on väljatöötamisel kõiki Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde hõlmav tegevuskava ning konkreetset suuniseid selles valdkonnas tegutsevatele isikutele, koolitused ja sihtotstarbelised veebilehed.

Riigihange on kõikide Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul eeltingimus ning kui ei ole piisavat kindlustunnet seoses sellega, et olemasolevad menetlused ja institutsioonid suudavad hallata ELi vahendeid tulemuslikult ja tõhusalt, järgides tehingute seaduslikkust, võidakse liikmesriikidele tehtavad maksed peatada.

## 104

Kuigi hoolduskava esitamise nõudmist võib teatavate investeeringute puhul käsitada hea tavana, ei ole õiguslikku kohustust seda teha.

## 105

Kuigi haldusmenetlustele tähtaegade kehtestamist võib käsitada hea tavana, puuduvad õigusnormid, mis annaksid komisjonile õiguse sundida liikmesriike selliseid tähtaegu kehtestama.

## 2. soovitus. a)

See soovitus on liikmesriikidele.

## 2. soovitus. b)

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon rakendab eriaruandes nr 22/2014 esitatud soovitusi, pakkudes korraldusametustele ja makseametustele erikoolitusi, hinnates tõhusamalt meetmete tõendatavust ja kontrollitavust ning edendades lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamist. Peale selle hinnatakse vastavusauditite raames projektikulude mõistlikkuse tagamiseks kehtestatud süsteeme. Nõuetele mittevastavuse korral kohaldatakse finantskorrektsioone.

## 2. soovitus. c)

See soovitus on liikmesriikidele.

## 2. soovitus. d)

See soovitus on liikmesriikidele.

## Komisjoni ühine vastus punktidele 107 ja 108

Seire- ja hindamissüsteemi kaudu saadud teave oli selles etapis parim kättesaadav teave, arvestades rahalisi ja praktilisi piiranguid. Komisjon on teinud programmitöö perioodiks 2014–2020 ettepaneku mitme seire- ja hindamissüsteemi täiustuse kohta, võttes arvesse vajadust leida tasakaal seire ja hindamisest saadava kasu ning seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

## 109

Perioodi 2014–2020 seire- ja hindamissüsteem hõlmab mitut täiustust.

2017. ja 2019. aastal antakse välja hindamisleide sisaldavad tõhustatud iga-aastased rakendusaruanded. Esimeses aruandes keskendutakse programmi juhtimisele ja teises aruandes maaelu arengu programmide mõju hindamisele. Liikmesriikidelt nõutakse kogu programmitöö perioodi vältel hindamistegevust kooskõlas maaelu arengu programmis sisalduva hindamiskavaga. Poliitika tulemuste ja mõju hindamine ning nende kohta aruannete esitamine on asjakohasemalt seotud rakendamise etapiga.

Selleks et veelgi toetada poliitika orienteeritust tulemustele, tugevdatakse selle hindamist võrrelduna asjakohaste poliitikaeesmärkidega.

## 3. soovitus. a)

Komisjon nõustub selle soovitusega, ent võttes arvesse meetmete eraldiseisva hindamise piiratud väärtust, on komisjon seisukohal, et hindamine peaks toimuma poliitikaeesmärke kajastavate sihtvaldkondade tasandil. Peale selle rõhutab komisjon hindamise olulisust kogutud andmete tõlgendamisel ja analüüsimisel, mis võimaldab teha järeltulemuslikkuse ja tõhususe kohta.

## 3. soovitus. b)

See soovitus on liikmesriikidele.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_et.htm)),  
delegatsioonidest väljaspool ELi ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_et.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm)),  
kasutades Europe Direct'i teenistust ([http://europa.eu/europedirect/index\\_et.htm](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>).

EL kaasrahastab maapiirkondade taristusse tehtavaid investeeringuid, soovides suurendada põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõimet ja parandada elukvaliteeti maapiirkondades. Käesolevas auditis uuriti, kas liikmesriigid ja Euroopa Komisjon on eraldatud vahenditega saavutanud kuludele vastava tulu. Auditiga leiti, et ELi maaelu arengu rahastamise vajadust ei olnud alati selgelt põhjendatud, kooskõlastamine teiste rahaliste vahenditega oli puudulik ja valikumenetlustega ei suunatud rahastamist süstemaatiliselt kõige kulutõhusamatele projektidele. Komisjon ja liikmesriigid ei ole rahastatud meetmete tõhususe ja mõjususe kohta piisavalt teavet kogunud, mis muudab edasise poliitika suunamise ja tulemustepõhise eelarve haldamise keeruliseks.



EUROOPA  
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus