

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 11

2008

EUROOPA LIIDU TERAVILJA RIIKLIKU
LADUSTAMISE TOIMINGUTEKS ANTAVA
TOETUSE HALDAMISE KOHTA



ET



Eriaruanne nr 11 // 2008

EUROOPA LIIDU TERAVILJA RIIKLIKU LADUSTAMISE TOIMINGUTEKS ANTAVA TOETUSE HALDAMISE KOHTA

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tel: (352) 4398 45410
Faks: (352) 4398 46 430
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 11 // 2008

Euroopa Liidu kohta leiab palju muud teavet Internetist Europa serveri veebilehtedelt (<http://europa.eu>).

Bibliograafilised andmed on esitatud väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-029-8
DOI 10.2865/59975

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punkt

I-IX KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

1-12 SISSEJUHATUS

1-7 TAUST

8-12 HALDUSSÜSTEEMIDE ÜLEVAADE

13-16 AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

17-43 TÄHELEPANEKUD

17-33 KAS TERAVILJA RIIKLIKU LADUSTAMISE FÜÜSILISI TOIMINGUID ON HALLATUD HÄSTI?

18 TERAVILJA LADUSTAMISE HEAKSIITMINE

19 LADUSTATUD TERAVILJA FÜÜSILISED LADUSTAMISTINGIMUSED

20-29 LADUSTATUD TERAVILJA REALISEERIMINE

30-33 VARUDE STRUKTUURSE KUJUMISE VÄLTIMINE

34-43 KAS KOMISJONI MENETLUSED TAGAVAD EL-I KULUDE VIIMISE MIINIMUMINI?

36-38 TEHNILISED KULUD

39-40 AMORTISATSIOONIKULUD

41-43 FINANTSEERIMISKULUD

44-54 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

LISA I – RIIKLIKULT LADUSTATUD TERAVILJA KOGUSED RAHANDUSAASTA LÕPUS (30. SEPTEMBER)

LISA II – TERAVILJA SEKKUMISLADUSTAMISE KULUD LIIGI KAUPA

LISA III – RIIKLIKU LADUSTAMISE TOIMINGUTEGA SEONDUVATE KULUDE ARVUTAMISE ÜKSİKASJAD

KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

I.

Põllumajandustoodete riikliku ladustamise eesmärk on turgude stabiliseerimine ja põllumajanduses hõivatud rahvastikuosale õiglase elatusstandardi tagamine. Liikmesriigid ostavad sisse tooteid komisjoni ettepaneku alusel nõukogu määratud sekkumishinnaga ja hoiaavad neid ladudes seni, kuni neid saab müüa Euroopa turgude hindu kahjustamata.

II.

Viimasel ajal on ladustatud teraviljavarud olulise turuhinna tõusu tõttu vähenenud. Tulevikus sõltuvad need ka paljudest teistest teguritest, nagu kliimatingimused ja komisjoni 2008. aasta "tervisekontrolli" kontekstis tehtavad poliitilised otsused.

III.

Kontrollikoda auditeeris Euroopa Liidu teravilja riikliku ladustamise toiminguteks antava toetuse säästlikkust, ja eelkõige seda, mil määral viidi kulud miinimumini ja tulud maksimumini. See põhines komisjonis ja kahes kõige suurema varuga liikmesriigis olevate andmete läbivaatamisel. 18-ne 11 laos asuva valimi tingimusi ja kvaliteeti kontrolliti kohapeal.

KOMMENTEERITUD KOKKUVÖTE

IV.

Kontrollikoda leidis, et menetlusi, mis tagavad sisseostetud teravilja nõutava kvaliteedi ja asjakohase ladustamise, on rakendatud õigesti.

V.

Ladustatud varude realiseerimismenetlused ei taga alati sekkumise puhaskulude viimist miinimumini või varude ladustamist mitte kauemaks kui vajalik. Kontrollikoda soovib, et:

- a) määratud minimaalse müügihinna puhul tuleks võtta arvesse teravilja kvaliteeti ja asukohta;
- b) kui turutingimused võimaldavad:
 - i) ei peaks teravilja eksportima, kui siseturul on võimalik saada paremat hinda;
 - ii) tuleks kiita heaks marginaalselt madalamad pakkumised, kui seda on põhjendatud teravilja tulevaste ladustamiskulude seisukohalt.

VI.

Eelarveprotsessi läbipaistvust võiks parandada, määrates kindlaks kõik need tegevuskulud, mis ei ole otseselt seotud teravilja sekkumisladustamise eesmärkidega, nagu enim puudustkannatavate isikute või bioetanoolitööstuse toetamine.

VII.

Maksud liikmesriikidele teravilja ladustamiseks põhinevad komisjonile edastatud andmetel. Pidades silmas kaasatud summade tähtsust, peaks komisjon tõhustama oma läbivaatamise menetlusi ja hakkama teostama andmete kohapealset kontrolli.

VIII.

Liikmesriikidele makstavate hüvitiste arvutamise meetod üldjuhul tagab, et hüvitised ei ole suuremad kui nende aluseks olevad kulud ja et liikmesriigid on motiveeritud hoidma kulusid madalal. Komisjon peaks siiski läbi vaatama füüsilise mitteteisaldamisega seotud toimingute normatiivsed kulud. Lisaks tuleks läbi vaadata finantseerimiskulude arvutamisel kasutatud määrad, et julgustada liikmesriike esitama nende tegelikud finantseerimiskulud ja viima liiga suurte hüvitiste maksimisega seonduva ohu miinimumini.

IX.

Kontrollikoja soovitatud parandusmeetmed on praeguses turuolukorras finantsmõju piiranud, kuid neil võiks olla oluline mõju ELi eelarvele, kui teraviljavarud tulevikus jälle suurenevad. Lisaks võiksid need mõjutada teisi sekkumisladustamise meetmeid. Kontrollikoda seega soovib tungivalt nimetatud parandusmeetmete võimalikult kiiret rakendamist.

SISSEJUHATUS

TAUST

1. Põllumajandustoodete riikliku ladustamise eesmärk on stabiliseerida sellega seonduvat turgu ja tagada põllumajanduses hõivatud rahvastikuosale õiglane elatusstandard¹. Kui turuhinnad on madalal, siis ostavad liikmesriigid sisse tootjate või vahendajate pakutud tooteid (teatavatel tingimustel) komisjoni määratud sekkumishinnaga, mille on määranud nõukogu komisjoni ettepanekul. Neid hoitakse laos kuni realiseerimiseni siseturul, kui hinnad tõusevad, või ekspordiks.
2. Komisjon tasub liikmesriikidele ladustamiskulud (ladustamis- ja finantseerimiskulud) ja osa sisseostetud toote esialgselt ostuhinnast nn amortisatsiooni põhjal. Realiseerimisel saadud puhastulu (puhastulu, maha arvatud esialgne maksumus, mida on korrigeeritud vastavalt amortisatsioonile) krediteeritakse ühenduse eelarvesse.
3. Sekkumismeetmed toimivad tootjate turvavõrguna, kaitstes neid alandatud hindade eest. Siiski ei tohiks see kahjustada turgu, innustades jätkuvat ületootmist, ega põhjustada varude struktuurset kuhjumist.
4. Teravilja sekkumispoliitika pärineb aastast 1962, kui nõukogu kehtestas selle ühise turukorralduse vahendina. **Lisades I ja II** näidatakse riiklikult ladustatud teravilja koguseid ja maksumust alates aastast 2000. Ladustatud rukki kogus vähenes pärast 2003. aasta sekkumise tühistamist. Muu teravilja kogus suurenes järsult 2005. aastal seoses hea saagikuse ja 10 uue liikmesriigi ühinemisega, kuid pidevalt tõusvad turuhinnad on vähendanud sekkumise vajadust ja võimaldanud olemasolevate varude müüki. Selle tulemusel olid laod 2008. juunis peaaegu tühjad. Riikliku ladustamise kulude puhul toimib sama mudel.

¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1784/2003 (ELT L 270, 21.10.2003, lk 78), tunnistatud kehtetuks määrusega (EÜ) nr 1234/2007 (ELT L 299, 16.11.2007, lk 1).

- 5.** Tulevased turuhindade suundumused ja sekkumisvarud sõltuvad mitmetest teguritest, nagu kliimatingimused ja ülemaailmne nõudlus, mida on raske prognoosida. Lähiajal ei eeldata varude taassuurenemist, kuid see on võimalik tulevikus. Sellega seoses sisaldab käimasolev põllumajanduspoliitika "tervisekontroll" komisjoni ettepanekuid säilitada avalik sekkumine vähemalt peamise teravilja (viljaleiva) ja teatavate teiste toodete puhul, et säilitada sekkumise toimimine turvavõrguna turuhäirete puhul². Nõukogus arutati veel toiduainetega kindlustamise huvides ka "strateegiliste varude" koostist³.
- 6.** Teatavad kontrollikoja leiud realiseerimispoliitika ja kulude kohta võivad kehtida ka teiste toodete puhul (nagu või, lõssipulber, alkohol, veise- ja vasikaliha, pakkimata suhkur), kuna nende puhul täidetakse sama määrust⁴ ja kehtivad samad haldussüsteemid.
- 7.** Kontrollikoda on varem koostanud põllumajandustoodete riikliku ladustamise kohta eriaruande 1988. aastal⁵, milles keskendutakse riikliku ladustamise kulude raamatupidamisele ning varude koguse ja kvaliteedi kontrollidele. 1999. aasta eriaruandes⁶ käsitleti 1992. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformi (ÜPP) mõju teraviljasektoris.
- ² KOM(2007) 722 (lõplik), 20. november 2007 ja KOM(2008) 306 (lõplik), 20. mai 2008.
- ³ Põllumajanduse ja kalanduse nõukogu 2834. nõukogu istung Brüsselis 26. ja 27. novembril 2007. aastal (15333/07 (Presse 264)).
- ⁴ Komisjoni määrus (EÜ) nr 884/2006 (ELT L 171, 23.6.2006, lk 35).
- ⁵ Kontrollikoda – Eriaruanne nr 5/88 riikliku ladustamise haldamise ja kontrollimise kohta (EÜT C 274, 24.10.1988).
- ⁶ Kontrollikoda – Eriaruanne nr 2/99 ÜPP reformi mõju kohta teraviljasektoris (EÜT C 192, 8.7.1999).

HALDUSSÜSTEEMIDE ÜLEVAADE

- 8.** Liikmesriikide makseasutused vastutavad riikliku ladustamise toimingute eest⁷. See hõlmab teravilja ostu ja müüki, ladustamisruumide lepingute sõlmimist, erinevate kontrollide teostamist ning nõutavate laoarvestuste ja raamatupidamisdokumentide pidamist. Makseasutused sisestavad laoarvestuste ja finantsandmed komisjoni hallatavasse arvutiandmebaasi. Komisjon kasutab nimetatud teavet olukorra seireks ja liikmesriikidele hüvitatavate või liikmesriikidelt saadavate summade arvutamiseks.
- 9.** Tootjatele või vahendajatele antakse võimalus müüa sekkumisega seonduvat teravilja sekkumishinnaga. Enne makseasutusepoolset heakskiitu teravilja kaalutakse ja analüüsitakse, et tagada selle kvaliteedi vastavus sekkumise miinimumtingimustele. Makseasutused korrigeerivad sekkumishinda teatavate kvaliteediomaduste alusel, nagu niiskusesisaldus, keemilised lisandid ja konkreetne kaal.
- 10.** Teravilja hoitakse vastavalt liikmesriigiga sõlmitud lepingus sisalduvatele ladustamistingimustele (laod, kaubalaod ja silohoidlad), mis peavad vastama miinimumstandarditele. Liikmesriigi makseasutused peavad tagama, et ladustatud teravilja säilitatakse nõuetekohaselt. See hõlmab iga-aastast varude inventeerimist ning juhuslike kontrollide teostamist ladudes.
- 11.** Makseasutused teavitavad komisjoni, kui ilmneb kahju või teravilja riknemine. Kui eespool osutatul tulemusel ei vasta teravili enam sekkumistingimustele, kannavad rahalist vastutust pigem makseasutused või laopidajad, kui seda tehakse ühenduse eelarvest. Mis tahes amortisatsiooni- või muud kulud, mida komisjon on hüvitanud riknenud varu eest, tuleb komisjonile tagasi maksta.

⁷ Komisjoni määrus (EÜ) nr 884/2006 (ELT L 171, 23.6.2006, lk 35).

- 12.** Komisjon määrab turuprognoside põhjal kindlaks ladustatud teravilja realiseerimist käsitleva lähenemisviisi. Seejärel korraldavad liikmesriigid teravilja realiseerimise enampakkumise. Pakkumisega nõustumise üle otsustab komisjon pärast konsulteerimist teravilja korralduskomiteega, mille koosseisus on liikmesriikide esindajad. Korralduskomitee saab kvalifitseeritud hääldenamusega tagasi lükata mis tahes otsuse ettepaneku. Makseasutused vastutavad heakskiidetud realiseerimistoimingute teostamise eest.



Allikas: ECA

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

13. Kontrollikoda auditeeris Euroopa Liidu teravilja riikliku ladustamise toiminguteks antava toetuse säästlikkust, keskendudes eelkõige sellele, mil määral viidi kulud miinimumini ja tulud maksimumini.

⁸ Nimetatud liikmesriikides olevate varude ebatüüpilist kontsentratsiooni selgitab asjaolu, et varem müüdi teravilja teistes liikmesriikides logistilistel põhjustel (transport turgudele) ja seejuures suurtes kogustes.

14. Nimetatud auditiga esitatud küsimused olid:

- a) Kas teravilja riikliku ladustamise füüsilisi toiminguid on hallatud hästi?
- b) Kas komisjoni menetlused tagavad ELi kulude viimise miinimumini?

15. Auditi lähenemisviis hõlmas alljärgnevat:

- a) hinnata komisjoni ja liikmesriikide kehtestatud menetlusi poliitika rakendamisel ja andmete esitamisel;
- b) testida ladustamistoimingute nõuetekohasust kahes külastatud liikmesriigis;
- c) kontrollida ladude valimi põhjal ladustamise tingimusi ja teravilja kvaliteeti.

16. Audit hõlmas 30. oktoobril 2006. lõppeva finantsaasta ja järgmise finantsaasta viie kuu jooksul toimuvaid ladustamistoiminguid. 2007. aasta kohapealsed kontrollid hõlmasid makseasutuste auditeerimist Saksamaal ja Ungaris, mis kokku moodustasid auditeerimise aja jooksul olevatest riikliku ladustamise varudest 91 %⁸. Kontrollikoda kontrollis 11 nimetatud liikmesriigis asuvate varude ladustamise tingimusi ja 18 teraviljapartiist koosneva valimi kvaliteeti. Valim koostati lattu jäänud koguste ja logistiliste kriteeriumite põhjal.

KAS TERAVILJA RIIKLIKU LADUSTAMISE FÜÜSILISI TOIMINGUID ON HALLATUD HÄSTI?

- 17.** Auditiküsimusele vastamiseks kontrollis kontrollikoda, mil määral:
- a) on lattu sisseostetud teraviljal nõutav kvaliteet;
 - b) on ladustamistingimused asjakohased;
 - c) on teravilja realiseerimine tõhus, kui selleks tekivad soodsad tingimused;
 - d) püüab komisjon vältida varude struktuurset kuhjumist.

⁹ Komisjoni määrus (EÜ) nr 824/2000 (EÜT L 100, 20.4.2000, lk 31), kodifitseeritud määrusega (EÜ) nr 687/2008 (ELT L 192, 19.7.2008, lk 20).

¹⁰ Külalastatud liikmesriigid olid Tšehhi Vabariik, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari ja Slovakkia. Ungarile esitatud aruandes 2006. aasta novembri külaskäigu kohta märgiti, et kuigi avastati mõningad probleemid, oli märgata märkimisväärset paranemist pärast eelmist külaskäiku 2005. aastal.

TERAVILJA LADUSTAMISE HEAKSKIITMINE

- 18.** Kontrollikoda kontrollis makseasutuste heakskiidumenetluste vastavust sel ajal kehtivale määrusele⁹. Auditeeriti 31 ostust koosneva valimi dokumentatsiooni, et kontrollida nende nõuetele vastavust ja seonduvate maksete korrektsust. Valimis ei avastatud vigu ja dokumentatsioon andis piisava tõendi, et makseasutuste menetlused olid läbi viidud kooskõlas sama määruse nõuetega.

LADUSTATUD TERAVILJA FÜÜSILISED LADUSTAMISTINGIMUSED

- 19.** 2005. ja 2006. aastal teostas komisjon kontrollid viies liikmesriigis ja tegi järelduse, et nimetatud riikides ei olnud suuri probleeme seoses teravilja ladustamise tingimustega¹⁰. Kontrollikoda kontrollis 11 Saksamaa ja Ungari laos oleva 18 teraviljapartii tingimuste asjakohasust. Üheksat ladu peeti rahuldavaks. Kahes laos tuvastati siiski ebarahuldavad ladustamistingimused, kuigi makseasutused olid juba võtnud asjakohased parandusmeetmed ja teravilja kvaliteet ei olnud ohus.

LADUSTATUD TERAVILJA REALISEERIMINE

- 20.** Kontrollikoda ei avastanud puudusi Saksamaa ja Ungari makseasutuste realiseerimise toimingute süsteemis. Kontrollikoda vaatas samuti läbi 44 müügist koosneva valimi dokumentatsiooni. See andis piisava tõendi, et tehingud olid viidud läbi nõuetekohaselt.

¹¹ Komisjoni määruse (EMÜ) nr 2131/93 artikkel 5 (EÜT L 191, 31.7.1993, lk 76).

¹² Kujutab saamata jäänud tulu.

- 21.** Komisjoni varude realiseerimise poliitika – mis peab toetama tootjaid, kui turuhinnad langevad sekkumishindadest allapoole, ja vältima turuhinna kahjustamist¹¹ – kajastab ladustamise poliitika eesmärkide komisjoni-poolset tõlgendamist (vt punkt 1). Realiseerimispoliitika eesmärk ei ole stabiliseerida turgu, kui hinnad tõusevad. Tänapäevani ei ole see avaldanud mingit mõju, kuna teravilja turuhind oli sekkumishinnast madalam.

- 22.** Vastavalt oma realiseerimise otsustele müüb komisjon ladustatud teravilja kas ELi turul, kus ta ei soovi kahjustada siseturu hinda, või eksporditurul, kus ta kiidab heaks madalamad hinnad, et kõrvaldada üleliigsed varud ELi turult. Kui ELi turuhind ületab sekkumishinna, on mõnikord sellise poliitiga tagajärjeks siseturu müügist saamata jäänud kõrgem hind, kuna ei tahetud kahjustada ELi turu hinda. Turu häirimise oht on siiski madalam, kui turud on tugevad (mida iseloomustavad tõusvad hinnad).

- 23.** Näiteks eksporditi 2007. aasta alguses 112 800 tonni saksa rukist 106–113 eurot tonni kohta, kuna samal ajal lükkati tagasi siseturu pakkumised 140 eurot tonni kohta, kuna need olid vastavast turuhinnast madalamad. Selle tõttu olid alternatiivkulud¹² ligikaudu 3,3 miljonit eurot. Lisaks hüvitab EL ekspordi transpordikulud lähema ekspordikohani, samas kui müügi puhul siseturul ei ole sellist hüvitamist. Toodud näites olid täiendavad kulud 1,9 miljonit eurot pigem ekspordi kui siseturumüügi tulemuseks.

- 24.** 2006. aasta esimese kuue kuu jooksul müüdi bioetanooli sektorile saksa rukist madalamate hindadega, kui oleks võinud saada turul. Vastavalt komisjonile oli see müük energiasektori katselise toetusprogrammi osa. Sellel valikul ei olnud otsest seost sekkumisvarude säästliku haldamisega ja selle tulemuseks olid alternatiivkulud ligikaudu 5 miljonit eurot¹³.
- 25.** Alates 1987. aastast on teravili kõrvaldatud ELi riiklikest sekkumisvarudest, et toetada ühenduse programmi, mille raames aidatakse kaasa ühenduse enim puudustkannatavate isikute heaolu parandamisele. Nimetatud poliitikat rahastatakse teravilja sekkumisladustamise eelarverealet. Teravilja turuhinna tõusu tõttu viimasel ajal võib alternatiivkulusid (mis kujutavad enim puudustkannatavate isikute eelarve subsideerimist) 2007. aastal hinnata siiski 26 miljonile eurole¹⁴. Varem olid alternatiivkulud väiksemad kui praegu, kuna ainus teravilja turustamisvõimalus oli eksporditurg.
- 26.** Madala turuhinnaga teravilja realiseerimine biokütuse tootmiseks või selle kõrvaldamine ELi enim puudustkannatavate isikute heaks on kulu ELi eelarves (saamatajäänud müügituluna). Siiski ei eraldata selliste programmidega hõlmatud toetusi kõnealustele tegevustele. Selle tulemus on läbipaistvuse puudumine eelarvestamises ja aruandluses.
- 27.** Toodete müümisotsuse tegemise tsentraliseerimine raskendab praktikas partiide omaduste erinevuste arvessevõtmist. Igal korralduskomitee koosolekul määrab komisjon igale liikmesriigile ja toote liigile realiseerimishinna, mida ei mõjuta lao geograafiline asukoht. Kõik määratud hinnast paremad pakkumised kiidetakse heaks ja halvemad lükatakse tagasi. Siiski tuleb arvestada järgmist:
- teatavas liikmesriigis ebasoodsamas paigas asuv partii saab madalama hinnaga pakkumisi kui soodsamas paigas asuv partii¹⁵, kuigi partiid oleksid täiesti samalaadsed, näiteks kvaliteedi poolest;
 - ladustatud teravilja kvaliteedi erinevused (eelkõige proteiini tase) võivad mõjutada pakkumiste hinda. Sellised kriteeriumid võetakse arvesse sekkumishinna (vt punkt 9) korrigeerimisel, kuid realiseerimise korral nimetatud põhimõtet ei rakendata.

¹³ 2006. aastal müüdi ajavahemikul jaanuarist kuni juunini 183 000 tonni rukist ligikaudse hinnaga 81 eurot tonni kohta, kuna samal ajavahemikul oli keskmine hind turul rohkem kui 180 eurot tonni kohta.

¹⁴ 2007. aasta loovutati programmi jaoks 667 000 tonni teravilja, mille tulemusel on ligikaudne võimalik tulude kaotus 40 eurot tonni kohta: selline oleks olnud tulu, kui teravilja oleks realiseeritud turul.

¹⁵ Komisjoni määruses (EMÜ) nr 2273/93 (EÜT L 207, 18.8.1993, lk 1) sätestatakse, et sekkumiskeskused peaksid asuma muu hulgas "soodsas geograafilises asukohas".

- 28.** Praktik as vähem pakkumisi selliste teravilja partiide kohta, mille kvaliteet on madalam ja ladustamise asukoht halvemini ligipääsetav. Kui sellised pakkumised, isegi kui need on majanduslikult usaldusväärsed, tehakse komisjoni määratud realiseerimise miinimumhinnast madalama hinnaga, jääb partii lattu seisma. Teravilja ladustamisega seonduvad pidevad tehnilised ja finantseerimiskulud, mida makstakse ühenduse eelarvest.
- 29.** Näiteks näitas makseasutus Saksamaal kontrollikojale, et auditeerimiskäigu ajal lattu jäänud teravili pärines vähem soodsa asukohaga piirkondadest või ladudest. Pakkumised nimetatud partiide kohta tehti madalama hinnaga kui teiste müüdüd partiide kohta, kuna need sisaldasid täiendavaid transpordikuluseid. Komisjon ei kiitnud neid pakkumisi siiski heaks.

VARUDE STRUKTUURSE KUJUMISE VÄLTIMINE

- 30.** Nagu 3. punktis märgitud, tähendab varude struktuurne kujumine olukorda, kui sekkumispoliitika tulemuseks on pidev tasakaalu puudumine ladustatud teravilja pakkumise ja nõudmise vahel. Selle tulemusel varud kasvavad, põhjustatuna sellise tootmise tasemest, mis reageerib pigem sekkumishinnale kui turutingimustele. Kontrollikoda kontrollis, mil määral haldas komisjon teraviljavarusid, et vähendada varude struktuurse kujumise ohtu.
- 31.** Komisjon jälgib põllumajandusturgude väljavaateid keskpikas perspektiivis varasemate andmete ja prognooside alusel, mida ajakohastatakse iga kuu. Komisjon ise või väliskonsultandid hindavad selliste erandlike sündmuste mõju, nagu uute liikmesriikide ühinemine või riikliku ladustamise korraldamise planeeritud muutused. Teraviljaturu olukord on pidevalt arutusel komisjoni esindajate ja liikmesriikide vahel teravilja korralduskomitee koosolekutel.

- 32.** Andmed, mille alusel komisjon hindab turgu, põhinevad paratamatult arvukatel oletustel ja prognoosidel, mida saab kasutada ainult turusuundade juhisenä. Eriti raske on teha täpseid pikaajalisi prognoose pakkumise ja nõudmise kohta selliste muutujate tõttu, nagu kliimatingimuste mõju tulevasele saagikusele ja teravilja nõudmine seoses biokütuse tootmisega. Teatavale tootele sekkumise negatiivse mõju neutraliseerimiseks võeti meede alles siis, kui oli olemas tegelik oht ja prognoositi olukorra edasist halvenemist.
- 33.** Näiteks 2002. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformi kontekstis tegi komisjon ettepaneku tühistada sekkumine rukki puhul, kuigi rea aastate jooksul oli ilmnenud, et rukki pakkumine oli suhteliselt stabiilne ja selle nõudmine oli vähenemas. Välja arvatud selliste kiireloomuliste juhtude puhul, nagu seoses maisiga 2007. aastal, sõltub komisjoni reageerimise kiirus varude struktuurse kuhjumise puhul praktikas pigem suurte reformide ajakavast, sellal kui ta peaks näitama oma suutlikkust reageerida kiiresti ja paindlikult vastavalt turutingimustele. 2007. aasta lõpus olid enamiku teravilja varud siiski olematud või väga väikesed, mis näitab, et praegu on varude struktuurse kuhjumise oht väike või puudub üldse.



KAS KOMISJONI MENETLUSED TAGAVAD EL-I KULUDE VIIMISE MIINIMUMINI?

- 34.** Komisjoni makseasutustele hüvitatavad ladustamiskulud on kolme liiki, mida kirjeldatakse üksikasjalikumalt *Lisas III*:
- tehnilised kulud teravilja lattu võtmisel, laos hoidmisel või laost kõrvaldamisel;
 - amortisatsioonikulud ladustatud teravilja väärtuse võimaliku languse kompenseerimiseks;
 - kapitali finantskulud varude hoidmiseks.
- 35.** Sekkumisladustamise kulud kokku sisaldavad nii eespool kirjeldatud kulusid kui ka ladustatud teravilja müügi arvestuslikku kasumit või kahjumit (mis on müügilaekum, millest on maha arvatud mahakantud väärtus – amortisatsiooni esialgne puhasmaksumus). Vt *Lisa II*.

TEHNILISED KULUD

- 36.** Kontrollikoda kontrollis komisjoni süsteemi, mis peaks tagama liikmesriikide andmete täpsuse, ning nimetatud andmete kasutamist makseasutustele hüvitatavate kulude arvutamisel.
- 37.** Kontrollikoja audit näitas nende andmete ebatäpsust ja järjepidevuse puudumist, mida kasutatakse normatiivsete tehniliste kulude arvutamiseks:
- nelja liikmesriigi valimis, kelle reaalsed kuluandmed erinesid normist või muutusid oluliselt 2005. ja 2006. aasta vahel, oli ainult üks liikmesriik esitanud komisjonile piisava selgitava dokumentatsiooni esitatud andmete kinnitamiseks;
 1999. aastal teostas komisjon üksikasjalikud kohapealsed kontrollid, mille käigus määrati kindlaks terve rida asjaolusid, mis võisid potentsiaalselt mõjutada makseasutuste esitatud andmete täpsust. Täiendavaid kohapealseid kontrollid ei ole teostatud.

- 38.** Ajavahemikul 2005–2006 ei hõlmanud 61 % ostudest ja 11 % realiseerimisest teravilja, mida füüsiliselt võeti ladudesse sisse või viidi ladudest välja, ja seega tekitati makseasutustele madalamaid kulusid. Komisjon arvutab teravilja füüsilisest mitteteisaldamisest tuleneva ostu või realiseerimise normatiivsed kulud, vähendades 32 % võrra ekvivalentseid kulusid, mis on seotud teravilja füüsilise teisaldamisega. Komisjon ei suutnud põhjendada nimetatud arvu piisavalt. Osutatud korrigeeritud normatiivsete kulude kohandamine on ilmselt põhjendanud selle, et liikmesriikidele hüvitatud summad on suuremad, kui sellisel juhul, kus komisjon oleks kasutanud sama standardmääraga arvutamist, mida ta kasutab teravilja füüsilist teisaldamist eeldatavate ostude ja müügi puhul, ja mis peegeldab tegelikke kulusid paremini. Näiteks maksti turustusperioodil 2005–2006 Saksamaale, kus 27 % teravilja ostudest ja müügist toimus teravilja füüsilise teisaldamiseta, selliste tehingute puhul 2,3 miljonit eurot, kuigi makseasutusel ei olnud tegelikke kulusid.

¹⁶ Kui varud on müüdnud, ei ole amortisatsioonimääril muud netomõju ühenduse eelarvele kui ainult raha hetkeväärtuse kaudu.

AMORTISATSIOONIKULUD

- 39.** Amortisatsioon ei ole raamatupidamise kulumiarvestus – mis tähendab vara maksumuse mahakandmist ilma fondide liikumiseta – vaid liikmesriikidele hinnangulise kahju tõttu makstav hüvitis seoses realiseerimata teraviljavarudega. Mida suurem on varude amortisatsioonimäär, seda suurem on kuni teravilja müümiseni liikmesriikidele suunatud rahavoog¹⁶. Kontrollikoda kontrollis meetodeid ja lähenemisviisi, mida komisjon kasutas amortisatsiooni arvutamisel, ja mil määral need tagavad, et varude amortisatsioon on asjakohane ja põhjendatud.
- 40.** Nagu selgitatud *Lisas III*, arvutatakse amortisatsioon varude tulevast realiseerimisväärtust käsitlevate prognooside põhjal. Selle realiseerimisväärtuse määrab komisjon, kuid ei ole säilitatud piisavaid andmeid nende oletuste selgitamiseks, mille alusel on koostatud teravilja realiseerimisväärtuse turuprognosid. Seega ei ole kontrollikojal võimalik auditeerida, kas meetod on realistlik ja järjepidevalt rakendatud. *Lisas II* näidatakse, et liikmesriikidele hüvitatud amortisatsiooni tulemuseks on alati olnud see, et teravilja realiseerimisel on tekkinud liigne laekum arvestusliku puhasväärtuse suhtes. See näitab, et amortisatsiooniga seonduvad hüvitised – ja seega ettemaksud ühenduse eelarvest – olid liikmesriikide kaitsmiseks eeldatust suuremad, kuid need siiski võimaldasid vältida ühenduse võlgade kuhjumist.

FINANTSEERIMISKULUD

41. Kontrollikoda kontrollis komisjoni kapitalikuludel põhinevate finantseerimiskulude arvutamist ja hüvitamist käsitlevat lähenemisviisi ja seda, millisel määral tagab protsess, et liikmesriikidele antavad hüvitised ei ole liiga suured.
42. Igal aastal nõuab komisjon, et iga liikmesriik arvataks ja teataks oma kapitalikulud. Juhul kui ei saada vastust, kasutab komisjon liikmesriikide finantseerimiskulude hüvitamisel pankadevahelist laenukapitali intressimäära, millele lisandub üks protsendipunkt, või ühtset määra, sõltuvalt sellest, kumb on madalam (vt *Lisa III*).
43. Ilmselt kaasnevate arvutuste keerukuse tõttu ei vasta praktikas mitte kõik liikmesriigid. 2006. aastal teatas oma kapitalikuludest ainult 15 liikmesriiki, kellest üheksale hüvitati kokku 6 miljonit vähem, kui siis, kui need ei oleks esitanud vastavat teavet. Ülejäänud kümne liikmesriigi suhtes, kes ei teatanud oma kapitalikulusid, ei ole kontrollikojal alust hinnata, kas hüvitused ületasid nende tegelikud finantseerimiskulud.



JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 44.** Kontrollikoda leidis, et riikliku ladustamise füüsilisi toiminguid, kaasa arvatud teravilja ladustamisele võtmine, ladustamine ja realiseerimine, on hallatud hästi. Kontrollikoja Saksamaa ja Ungari auditid näitasid, et teravilja sisseostmise menetlusi, mis tagavad teravilja nõutava kvaliteedi ja asjakohase ladustamise, on kohaldatud korrektselt.
- 45.** Komisjoni realiseerimispoliitika puhul viiakse sekkumiskulud üldjuhul miinimumini. Kontrollikoda siiski tuvastas juhtumid, kus jäi saamata siseturumüügist saadav kõrgem hind ning vilja müüdi ekspordiks, et mitte kahjustada ELi turuhindu (vt punkt 22).
- 46.** ELi eelarve ja raamatupidamisarvestuse läbipaistvust mõjutab see, kui teravilja ladustamise eelarvereal määratakse turuhinnast madalam realiseerimishind, et toetada bietanolitööstust või enim puudustkannatavaid inimesi (vt punkt 26).
- 47.** Paindlikkuse puudumine realiseerimispoliitikas – mis tuleneb asjaolust, et ei võeta arvesse toote kvaliteeti ja füüsilist asukohta ning laos hoidmise kulusid – tähendab, et mõned varud jäävad lattu kauemaks kui tarvis, tekitades seega täiendavaid finantseerimis- ja tehnilisi kulusid (vt punktid 27 ja 28).
- 48.** Reageerimine varude struktuurse kuhjumise puhul on sageli aeglustunud, et järgida suuremate reformide ajakava. 2007. aasta maisiga seonduvat kiireloomulist juhtumit käsitleti siiski kiiresti (vt punkt 33).

49. Kontrollikoda soovitab, et:

- a) ladustatud teravilja realiseerimispakkumiste puhul tuleks võtta arvesse järgnevat:
 - i) määrata müügihind, mis varieerub sõltuvalt toote kvaliteedist ja füüsilisest asukohast;
 - ii) viia miinimumini ladustamise periood ning ka kulud, kiites heaks marginaalselt madalamad pakkumised, kui turgu peetakse elavnevaks;
 - iii) optimeerida tulusid (mis krediteeritakse teravilja sekkumisega seonduvale eelarvereale, et tasaarveldada sekkumiskulusid), kiites heaks pigem siseturu sekkumishinnast madalamat pakkumist kui oluliselt madalama hinnaga pakkumist ekspordiks;
- b) eelarveprotsessi parandamiseks peaksid olema läbipaistvamad mis tahes tegevuskulud, mis ei ole otseselt seotud teravilja sekkumisladustamisega, nagu enim puudustkannatavate isikute toetamine või bietanoolitööstuse subsideerimine;
- c) tuleks kiiremini reageerida võimalike või tegelike turgu kahjustavate ohtude puhul (struktuurilised ülejäägid).

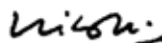
50. Komisjoni kulude arvutamise meetod üldjuhul tagab, et EL viib ladustamiskulud miinimumini ja et liikmesriigid on motiveeritud selliste kulude viimiseks miinimumini. Siiski teostati vähe nende andmete kontrolle, mida kasutatakse kulude arvutamisel ja mille puhul on oht, et võidakse kasutada ebakorrektsaid andmeid (vt punkt 37).

51. Liikmesriikidele teravilja ladustamiseks hüvitatud summad on enamasti mõistlikud, kuid hüvitised võivad olla finantseerimiskulude ja teravilja füüsilisest mitteteisaldamisest tulenevate ladustamise normatiivsete kulude puhul suuremad kui hüvitiste aluseks olevad kulud (vt punktid 38 ja 43).

- 52.** Komisjon ei säilita piisavalt andmeid nende oletuste toetamiseks, mida ta on kasutanud nende turuprognoside tegemiseks, millel põhinevad tulevikus realiseeritava teravilja hinnad. Kontrollikoda ei saa seega kontrollida, kas need hinnad, mida kasutatakse amortisatsiooni arvutamiseks, on realistlikud ja järjepidevad (vt punkt 40).
- 53.** Kontrollikoda soovib, et:
- a) komisjon peaks tõhustama makseasutuste teatatud kulude läbivaatamist, kontrollides süstemaatiliselt mis tahes ebatavalisi andmeid või suundumusi. Kohapealsed kontrollid peaksid sisaldama kasutatud andmete kontrollimist.
 - b) komisjon peaks läbi vaatama füüsilise mitteteisaldamisega seotud toimingute normatiivsed kulud tagamaks, et need ei ületaks tegelikke kulusid.
 - c) teraviljavarude amortisatsiooni puhul peaks olema komisjoni oletuste toetamiseks esitatud teave dokumenteeritud selgemalt;
 - d) komisjon peaks tagama, et hüvitamismäärad on kehtestatud tasemetel, mis motiveerib liikmesriike esitama nende tegelikud finantseerimiskulud ja mis viivad liiga suurte hüvituste maksmise ohu miinimumini.
- 54.** Kontrollikoda soovib lihtsustada menetlusi läbivaatamise kontekstis, eelkõige kuna riiklik sekkumine turvavõrguna vähemalt peamise teravilja (leivateravili) puhul jätkub.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 19. novembri 2008. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vitor Manuel da Silva Caldeira

LISA I

RIIKLIKULT LADUSTATUD TERAVILJA KOGUSED RAHANDUSAASTA LÕPUS (30. SEPTEMBER)

(1 000 tonni)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006	2007
Nisu	2 770	666	431	1 179	173	8 592	4 218	152
Mais	23	12	3	17	-	2 608	5 357	1 218
Rukis	3 218	3 792	5 054	4 715	3 196	2 307	546	-
Oder	1 798	2 210	2 382	800	109	1 129	2 061	-
Terasorgo	5	5	4	11	-	2	3	-
Kokku	7 814	6 685	7 874	6 722	3 478	14 638	12 185	1 370

¹ 2005. aasta finantsaruande arvandmed hõlmavad teravilja, mis on ladustatud kümnes 2004. aastal ELiga ühinenud liikmesriigis.

Allikas: Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (2000–2006) ja Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi finantsaruanded (2007).

LISA II

TERAVILJA SEKKUMISLADUSTAMISE KULUD LIIGI KAUPA

(miljonites eurodes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹	2006	2007
Tehnilised kulud (a)	325	198	160	177	106	222	353	192
Finantseerimiskulud (b)	30	25	27	23	9	30	47	25
Bilansiline väärtus – laekum (c)	(130)	(74)	(14)	58	(97)	(10)	(130)	(443)
Amortisatsioon (d)	239	36	46	10	27	200	68	-
Kulud kokku² (a) + (b) + (c) + (d)	464	185	219	268	45	442	338	(226)

¹ 2005. aasta arvandmed hõlmavad kümnes 2004. aastal ELiga ühinenud liikmesriigis ladustatud teravilja.

² Eelarverida 05 02 01 02 "Teravilja sekkumisladustamine".

Allikas: Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (2000–2006) ja Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi finantsaruanded (2007).

RIIKLIKU LADUSTAMISE TOIMINGUTEGA SEONDUVATE KULUDE ARVUTAMISE ÜSIKASJAD

STANDARDSUMMAD FÜSILISTE TOIMINGUTE PUHUL

- Standardmäärad kolme põhilise ladustamistoimingu (ladustamisele võtmine, igakuine laos hoidmine ja laost kõrvaldamine) puhul arvutatakse igal aastal tegelike kulude põhjal, mida liikmesriigid teatavad eelmise aasta kohta. Iga standardmäär arvutatakse vähemalt nelja kõige edukama liikmesriigi tegelike kulude kaalutud keskmisena. Arvutamisel kasutatud tegelikud kulud peavad vastama vähemalt 33 %-le keskmistest ladustatud kogustest. Seda illustreerib järgmine tabel:

Liikmesriik	A	B	C	D	E	F
Lattu sissevõtmise tegelik kulu (eurot tonni kohta)	1,5	1,7	1,9	2,0	2,5	5,0
Keskised ladustatud kogused (tonnides)	200	500	300	100	4 000	6 000

- Kuna neli kõige madalamate tegelike kuludega liikmesriiki moodustavad vähem kui 33 % keskmistest ladustatud üldkogustest ((= 3 663 tonni), peab kaalutud keskmise arvutuses olema viies liikmesriik hõlmatud osaliselt. Ladustamisele võtmise puhul on standardmäär tonni kohta järgnevas näites seega:

$$(1,5 \times 200 + 1,7 \times 500 + 1,9 \times 300 + 2 \times 100 + 2,5 \times 2\,563) / 3\,663 = 2,27 \text{ eurot.}$$

- Tuleb märkida, et nimetatud meetod tagab, et komisjon hüvitab alati vähem kui kõikide liikmesriikide teatatud tegelikud kulud kokku, kuigi liikmesriikidele, kes teatavad kõige väiksemad tegelikud tulud kokku, kompensatakse rohkem kui on nende tegelikud kulud. Eespool toodud näites oleks üldine keskmine kulu olnud 3,78 eurot tonni kohta. Liikmesriigid on motiveeritud viima oma kulud miinimumini, kuna komisjoni hüvitatud kulusid ületavad kulud tuleb neil katta oma fondidest.

4. Liikmesriikide makseasutused vastutavad ladustamisruumide lepingute sõlmimise eest, kaasa arvatud lattu sissevõtmise, laos hoidmise ja laost väljaviimise konkreetsete hindade määramine. Ungaris peetakse läbirääkimisi iga-aastase standardlepingu sõlmimise üle riiklike ametiasutuste ja laopidajate vahel. Kuigi Saksamaal määrab lattu võtmise ja laost väljaviimise hinna makseasutus, teevad laopidajad ladustamise pakkumise kaks korda aastas. Seejärel valib makseasutus vajadusel välja odavaima pakkumise, mille transpordi ja ladustamise kulud kokku on minimaalsed.
5. Saksamaal peab iga laopidaja teravilja ladustamise teenuste pakkumisel konkureerima. See tagab, et kulud vastavad turul valitsevale tasemele, millel omakorda on kasutoov mõju ELi hüvitatud normatiivsetele kuludele.

LADUSTATUD TERAVILJA AMORTISATSIOON

6. Komisjon määrab kindlaks amortisatsioonimäära ja hüvitab selle liikmesriikidele:
 - a) kui teravili ostetakse sisse hinnaga, mis moodustab vähemalt 70 % (nn K koefitsient, mille määrab komisjon iga aasta alguses) teravilja sisseostuhinna ja hinnangulise realiseerimishinna erinevusest;
 - b) iga järgneva eelarveaasta lõpus, korrutades igas liikmesriigis ladustatud teravilja kogused teravilja järgmisesse ladustamisaastasse ülekantava väärtuse ja hinnangulise müügihinna vahelise erinevusega.
7. Teravilja arvestuslikku väärtust võib amortisatsiooni tõttu vähendada, kuid mitte suurendada. Seega isegi kui eelarveaasta lõpus on teravilja hinnanguline realiseerimishind tõusnud, ei tõuse teravilja arvestuslik väärtus seoses osade amortisatsioonikulude tühistamisega, mis on liikmesriikidele juba hüvitatud.

8. Järgmine näide näitab, et amortisatsioonimäär ei muuda teravilja riikliku ladustamise üldist rahavoogu, kuid mõjutab fondide rahavoogude ajastust ja seda, kuidas eraldatakse maksed erinevatel eelarveaastatel. Näiteks ostetakse sisse sama teraviljapartii aastal x hinnaga 100 ja müüakse aastal $x+1$ hinnaga 90, ainus erinevus on amortisatsioonikulu aastal x :

	Sisseostuhind	Amortisatsioon aastal x	Järgmisesse ladustamisaastas ülekantav väärtus	Realiseerimise tulu aastal $x + 1$	Arvestuslik väärtus, maha arvatud müügitulu	ELi makstud summa kokku
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)	(d)	(e) = (c) - (d)	(b) + (e)
A	100	100	-	90	-90	10
B	100	50	50	90	-40	10
C	100	0	100	90	10	10

¹ Liikmesriikidel tuleb teatada intressimäär, mis vastab komisjoni nõudele eelnenud kuue kuu keskmisele intressimäärale.

² Ühtne intressimäär vastab kolme kuu ja 12 kuu tähtajaliste Euribori määrade keskmisele määrale komisjoni nõudele eelnenud kuue kuu jooksul.

³ Intressimäär vastab liikmesriikide kolme kuu pankadevahelise laenukapitali keskmisele intressimäärale komisjoni nõudele eelnenud kuue kuu jooksul, millele lisandub üks protsendipunkt.

9. Näitest ilmneb, et amortisatsioonikulu mõjutab maksete (või hüvitiste) rahavoogu ELi eelarvest liikmesriikidele aastal x (tulp b) ja aastal $x+1$ (tulp e), kuid et ELi makstav kogusumma jääb samaks.

KASUTATUD FONDIDEGA SEONDUVAD FINANTSEERIMISKULUD

10. Komisjon arvutab liikmesriikidele hüvitatavad finantseerimiskulud, korrutades kohaldatava intressimäära eelarveaastal ladustatud teravilja keskmise hinnaga. Igal aastal nõuab komisjon, et iga liikmesriik teataks oma kapitalikuludest:
- Kui liikmesriik vastab, on liikmesriigi suhtes kohaldatav intressimäär liikmesriigi teatatud intressimäär¹ või ühtne intressimäär², sõltuvalt sellest, kumb on madalam;
 - Kui liikmesriik ei vasta, on liikmesriigi suhtes kohaldatav intressimäär liikmesriigi teatatud intressimäär³, millele lisandub üks protsendipunkt, või ühtne intressimäär, sõltuvalt sellest, kumb on madalam.



KOMISJONI VASTUSED

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

V.

Praegune süsteem ei võta arvesse partiide kvaliteeti ega asukohta. Nimetatud kriteeriumide arvestamine edasimüügihinna kindlaksmääramisel tekitaks suuri rakenduslikke takistusi ja muudaks süsteemi haldamise väga keerukaks. Komisjoni arvates on olemasoleva süsteemi eeliseks selle lihtsus ja objektiivsus; samuti on see tõhusam.

Komisjon võtab soovitusi arvesse, kui seda lubavad turutingimused.

VI.

Komisjon kaalub veel oma vastust kõnealusele märkusele.

VII.

Komisjon analüüsib juba põhjalikult kõnealustelt liikmesriikidelt saadud teavet kulude kohta. Võttes arvesse komisjoni riskianalüüsi ja ladustatud koguste piiratud hulka, ei ole nimetatud andmete kohapealne kontroll praegu põhjendatud.

VIII.

Komisjon uurib olukorda ja otsustab, milline meetod sobib kõige paremini lattu toomise ja laost väljaviimise standardkulude arvutamiseks toimingute puhul, millega ei kaasne varude füüsilist liikumist. Praegune olukord riikliku ladustamise valdkonnas ei võimalda komisjonil siiski kehtestada meetodit, mis võtaks tõhusalt arvesse lattu toomise ja laost väljaviimise kulusid toimingute puhul, millega ei kaasne varude füüsilist liikumist, ning mida saaks kasutada uue arvutusmeetodi väljatöötamiseks.

Komisjon teeb samuti tööd meetodi leidmiseks, mis sobiks kõige paremini juhul, kui teatavad liikmesriigid ei teata oma intressikuludest intressimäära arvutamise raames, mida kohaldatakse riiklikust ladustamisest tulenevate finantseerimiskulude hüvitamiseks.

IX.

Ettepanekud, mis komisjon esitas 2008. aasta mais ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamise käigus, sisaldavad teravilja puhul mitut meetet sekkumissüsteemi kohandamiseks uue olukorraga turul ning tugevdavad riikliku sekkumise toimimist turvavõrguna.

Võid ja lõssipulbrit praegu riiklikult ei ladustata ning veise- ja vasikaliha puhul ei ole seda tehtud juba aastaid. Lisaks eeldatakse, et suhkru väljaviimine laost piirab selle ladustatavat hulka, kuna lattu ei tooda uusi koguseid. Veinireformi tulemusena ei tooda alates 1. augustist 2008 riiklikku lattu uusi alkoholikoguseid.

2009. aasta lõpuks kavandatakse uut komisjoni määrust, millega kehtestatakse ühised riikliku sekkumiskokkuostu eeskirjad.

TÄHELEPANEKUD

22.

Teravilja sekkumisvaru peamiseks turustamisvõimaluseks on endiselt eksport. On oluline, et välditaks teravilja massilist edasimüüki siseturul, mis võib tuua kaasa suure hinnalanguse ja seeläbi sekkumispakkumuste esitamise. See tõttu on müüdnud varusid edasi siseturule ainult turustusaastatel, mil hind on olnud kõrge, hoidudes seejuures turuhäirete põhjustamisest. See nõuab tähelepanelikku varude haldust, kui ekspordilt minnakse üle siseturule suunatud edasimüügile või vastupidi.

23.

Rukkivarud on aja jooksul struktuurselt kuhjunud. Kuigi kõnealuse toote puhul lõppes sekkumine 2003. aastal, ei suudetud viimaseid varusid vaatamata komisjoni jõupingutustele realiseerida enne 2007. aasta suve.

2006.–2007. aastal toimus turul ootamatu pööre, mille tulemuseks oli suur hinnatõus.

Kontrollikoja osutatud olukord, mille tulemusena oli korraga avatud kaks pakkumismenetlust, kestis kõigest viis nädalat. Ekspordiks ette nähtud pakkumismenetlus, mille puhul edasimüügihind oli madalam, suleti pakkumismenetluse kasuks, mis oli suunatud siseturule.

24.

Bioetanooliks kasutatava rukki noteering erines tavalise rukki noteeringust, kusjuures esimene neist oli madalam.

2005.–2006. aasta katseprojekt hõlmas 200 000 tonni 2003. aasta ja sellele eelnenud aastate saagist, mille varasem ja potentsiaalne ladustamishind (2 eurot tonni kohta kuus) õigustas uue turustusvõimaluse katsetamist, isegi vaatamata lisanduvale alternatiivkulule.

25.

Enim puudustkannatavatele isikutele jaotamiseks mõeldud toiduainete programm loodi 1987. aastal, mil ühenduse sekkumisvarud olid väga suured¹. Nimetatud tingimustes võimaldas programm realiseerida suure hulga varudest, mis oleksid vastasel korral jäänud riiklikesse ladudesse, põhjustades vastava finantskulu ühenduse eelarvele.

Nõukogu on näinud ette, et enim puudustkannatavatele isikutele sekkumisvarudest jaotatavate kaupade arvestuslikuks väärtuseks on sekkumishind.

Tänu järgnenud ühise põllumajanduspoliitika reformidele on ühenduse sekkumisvarud oluliselt vähenenud. Seoses sellega tuleks enim puudustkannatavatele isikutele toiduainete jaotamise programm põhjalikult läbi vaadata. 17. septembril 2008 võttis komisjon vastu ettepaneku uue nõukogu määruse kohta.

¹ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 3730/87, asendatud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1234/2007 põllumajandusturgude ühise korralduse kohta.

26.

Teravilja väljaviimist laost seoses enim puudust kannatavate isikute abistamise programmiga rahastatakse eelarvepunktist 05 02 04 01. Lisaks eristatakse riiklikes laoarvestustes selgelt kõiki toiduainete tasuta jaotamise programmiga seotud varude liikumisi. Kahe eraldi arvestuse pidamine kajastab läbipaistvalt programmi finantskulu ELi eelarvele nii eelarvestuslikust kui ka laoarvestuse seisukohast.

Etanooli tootmiseks ette nähtud rukki edasimüügiga seotud pakkumismenetlus oli katseprojekt, mis hõlmas piiratud hulka teravilja (200 000 tonni, millest müüdi 190 505 tonni). Nimetatud ühekordse pakkumismenetluse raamatupidamisarvestus on esitatud eelarvereal, mis käsitleb rukki sekkumisvarude müüki ja hõlmab veel kolme samal turustusaastal avatud pakkumismenetlust vastavalt mahus 0,2 miljonit, 0,5 miljonit ja 1 miljon tonni. Bioetanooli katseprojekt moodustas alla 11 % kõnealusel turustusaastal müüki pandud rukki sekkumisvarudest. Seepärast ei olnud vaja selleks luua eraldi eelarverida. Lisaks ei ole nimetatud pakkumismenetlust järgnenud aastatel uuesti avatud.

27.-28.

Praegune süsteem ei võta arvesse partiide kvaliteeti ega asukohta. Nimetatud kriteeriumide arvestamine edasimüügihinna kindlaksmääramisel tekitaks suuri rakenduslikke takistusi ja muudaks süsteemi haldamise väga keerukaks.

Komisjon on otsustanud jääda kindlaks brutohinna põhimõttele ning lasta pakkumismehhanismil ja sellega kaasneval konkrentsil määrata partiide müümise järjekorra. Kuna veokulud ei ole teada, põhineks nende hinnanguline suurus eeldustel, mistõttu oleks raske tagada järjepidevust. Seetõttu on olemasolev süsteem komisjoni arvates tõhusam; samuti on selle eeliseks lihtsus ja objektiivsus.

29.

Tarbimiskeskustest kõige kaugemal asuvate partiide ostmiseks tehtavate pakkumuste puhul on konkurents üldiselt väiksem ja seepärast on loogiline, et nimetatud partiid müüakse viimasena. Sellises olukorras võib lähtuda konkreetsetest vajadustest. Nii näiteks palus komisjon 2007. aasta oktoobris Ungari ametiasutustel teha kindlaks, kus asuvad nende viimased varud. Ungari ametiasutused täitsid nimetatud palve. See võimaldas ükshaaval ja väikeste koguste kaupa tuvastada järelejäänud varude asukoha.

Varem on halvasti paigutatud varude puhul toimitud samuti Soomes ja Rootsis. Nimetatud asjaolusid on hindade heakskiitmisel korduvalt arvesse võetud. Selline varude haldamine, mis vastab konkreetsele olukorrale, on võimalik lõppjärgus järele jäänud partiide puhul, kuid seda oleks raske rakendada algusest peale kõikide partiide müümisel.

31.

Turuanalüüside üle peetakse aru kaks korda kuus kohtuvas korralduskomitees liikmesriikide esindajatega ja neli korda aastas kohtuvas nõuandekomitee alalises töörühmas, mis käsitleb teraviljaküsimusi (koos ettevõtjate ja kodanikuühiskonna esindajatega).

32.-33.

Viimastel aastatel on komisjon teinud teraviljaga seotud sekkumissüsteemi käsitleva ettepaneku Agenda 2000 raames, 2003. aasta vahekokkuvõtet käsitleva ettepaneku ning maisi käsitleva ettepaneku 2006. aastal. Kõnealused ettepanekud on võimaldanud kohandada sekkumissüsteemi turuolukorras toimuvate muutustega.

Kuna varude tasemega 2008. aasta mais probleeme ei olnud, hõlmavad sel ajal esitatud komisjoni ettepanekud (ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamine) kohandusi, mille eesmärk on viia sekkumissüsteem kooskõlla uue turuolukorraga ja tugevdada nimetatud süsteemi toimimist turvavõrguna.

37.

Komisjon analüüsib liikmesriikide edastatud teavet ja kontrollib seda põhjalikult. Sellest annavad selget tunnistust avatud töötoimikud, mis sisaldavad mitte ainult liikmesriikide esialgseid vastuseid komisjoni küsimustikule, vaid ka vastuste analüüsimise tulemusena järgnenud teabevahetust komisjoni ja liikmesriikide vahel. Paljudel juhtudel on liikmesriigid oma esialgu teatatud kulusid parandanud pärast seda, kui komisjon on neid analüüsinud ja kontrollinud. Lisaks leiab komisjon, et liikmesriigid on andnud talle piisavat selgitavat teavet, tõendamaks nende esitatud arvandmeid. Komisjon ei jaga seetõttu kontrollikoja seisukohta, et ainult üks neljast välja valitud liikmesriigist on oma andmeid komisjonile piisavalt põhjendanud.

1999. aastal teostatud kohapealset kontrolli ei ole korratud, sest komisjon ei pidanud tehtud tähelepanekuid piisavalt oluliseks ning lõpetas nende uurimise pärast raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise menetluse nõuetekohast teostamist, mille tulemusena selgus, et tähelepanekute mõju fondile oli tühine.

38.

Vastavalt kehtivatele eeskirjadele lahutatakse sekkumishinnast veokulud ja laost väljaviimise kulud juhul, kui ei toimu varude füüsilist liikumist. Saksamaa puhul võeti veokulusid ja laost väljaviimise kulusid vaadeldaval ajavahemikul tehniliste kulude arvestamisel arvesse, mis vähendas riigile hüvitatud tehniliste kulude summat.

Komisjon uurib olukorda ja otsustab niipea, kui see on riikliku ladustamise seisu arvestades võimalik, milline meetod sobib kõige paremini lattu toomise ja laost väljaviimise standardkulude arvutamiseks toimingute puhul, millega ei kaasne varude füüsilist liikumist.

40.

Komisjon leiab, et tal on piisavalt andmeid nende oletuste tõendamiseks, mida ta on kasutanud nende turuprognoside koostamiseks, millel põhineb teravilja väärtus.

Teravilja müügihinnaks on hind, mille põhjal määratakse igas eelarve kirjalikus muutmissetepanekus kindlaks teraviljaturu rahastamiseks vajalikud kulukohustuste assigneeringud. Kirjalikus muutmissetepanekus põhjendatakse eelarve koostamisel kasutatud eeldusi, mis edastatakse eelarvepädevatele institutsioonidele, kes uurivad vajatavaid assigneeringuid ja kiidavad need lõpuks heaks.

43.

2006. aasta puhul tegi nõukogu liikmesriikidele, kes kandsid väga suuri finantseerimiskulusid, kehtivatest eeskirjadest erandi. Selle tulemusena oli võimalik hüvitada kõnealuste liikmesriikide kulud intressimäärade alusel, mis ületasid ühtset intressimäära, mille suuruseks oli 2006. aastal määratud 2,2 %. Konkreetsed intressimäärad määrati kindlaks asjaomaste liikmesriikide teatatud finantseerimiskulude põhjal.

Komisjon uurib olukorda ja otsustab, milline meetod sobib kõige paremini juhul, kui liikmesriigid ei teata oma intressikuludest intressimäära arvutamise raames, mida kohaldatakse riiklikust ladustamisest tulenevate finantseerimiskulude hüvitamiseks.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

46.

Komisjon on taganud teravilja riikliku ladustamise puhul ühenduse eelarve läbipaistvuse. Esiteks rahastatakse enim puudust kannatavate isikute abistamise programmi raames kasutatavat sekkumisteravilja eraldi eelarverea 05 02 04 01 kaudu. Teiseks eristatakse riiklikes laoarvestustes selgelt kõiki toiduainete tasuta jaotamise programmiga seotud varude liikumisi. Kahe eraldi arvestuse pidamine kajastab läbipaistvalt programmi finantskulu ELi eelarvele nii eelarvestuslikust kui ka laoarvestuse seisukohast. Nõukogu on näinud ette, et enim puudustkannatavatele isikutele sekkumisvarudest jaotatavate kaupade arvestuslikuks väärtuseks on sekkumishind.

Etanooli tootmiseks ette nähtud rukki edasimüügiga seotud pakkumismenetlus oli katseprojekt, mis hõlmas väga piiratud hulka teravilja. Nimetatud ühekordse pakkumismenetluse kulud on esitatud eelarvereal, mis käsitleb rukki sekkumisvarude müüki ja hõlmab veel kolme samal turustusaastal avatud pakkumismenetlust. Seepärast ei olnud vaja selleks luua eraldi eelarverida. Lisaks ei ole nimetatud pakkumismenetlust järgnenud aastatel uuesti avatud.

47.

Selliste kriteeriumide nagu partii kvaliteet ja asukoht arvestamine edasimüügihinna kindlaksmääramisel tekitaks suuri rakenduslikke takistusi.

48.

Komisjon meenutab, et ta on viimastel aastatel teinud teraviljaga seotud sekkumissüsteemi käsitleva ettepaneku Agenda 2000 raames, 2003. aasta vahekokkuvõtet käsitleva ettepaneku ning maisi käsitleva ettepaneku 2006. aastal. Kõnealused ettepanekud on võimaldanud kohandada sekkumissüsteemi turuolukorras toimivate muutustega.

Kuna varude tasemega 2008. aasta mais probleeme ei olnud, hõlmavad sel ajal esitatud õigusloomealased ettepanekud (ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamine) kohandusi, mille eesmärk on viia sekkumissüsteem kooskõlla uue turuolukorraga ja tugevdada nimetatud süsteemi toimimist turvavõrguna.

49. a)

i)

Praegune süsteem ei võta arvesse partiide kvaliteeti ega asukohta. Nimetatud kriteeriumide arvestamine edasimüügihinna kindlaksmääramisel tekitaks suuri rakenduslikke takistusi ja muudaks süsteemi haldamise väga keerukaks. Komisjoni arvates on olemasoleva süsteemi eeliseks selle lihtsus ja objektiivsus; samuti on see tõhusam.

Perioodi lõpus või viimaste partiide müümisel on võimalik kasutada konkreetset olukorda arvestavat lähenemisviisi, nagu seda on ka korduvalt tehtud.

ii)

Komisjon kasutab juba kõnealust lähenemisviisi juhul, kui ta peab seda asjakohaseks.

iii)

Komisjon kasutab juba kõnealust lähenemisviisi juhul, kui ta peab seda asjakohaseks.

49. b)

Komisjon kaalub veel oma vastust kõnealusele tähelepanekule.

49. c)

Teravilja sekkumisvarud on kaotatud ning 2008. aasta mais esitatud komisjoni ettepanekud (ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamine) hõlmavad kohandusi, mille eesmärk on viia sekkumissüsteem kooskõlla uue turuolukorraga ja tugevdada nimetatud süsteemi toimimist turvavõrguna. 2009. aasta lõpuks kavandatakse uut komisjoni määrust, millega kehtestatakse ühised riikliku sekkumiskokkukäsu eeskirjad.

50.

Komisjon analüüsib liikmesriikide edastatud teavet ja kontrollib seda põhjalikult.

51.

Komisjon uurib olukorda ja otsustab, milline meetod sobib kõige paremini lattu toomise ja laost väljaviimise standardkulude arvutamiseks toimingute puhul, millega ei kaasne varude füüsilist liikumist.

Komisjon teeb samuti tööd meetodi leidmiseks, mis sobiks kõige paremini juhul, kui teatavad liikmesriigid ei teata oma intressikuludest intressimäära arvutamise raames, mida kohaldatakse riiklikust ladustamisest tulenevate finantseerimiskulude hüvitamiseks.

52.

Komisjon leiab, et tal on piisavalt andmeid nende oletuste tõendamiseks, mida ta on kasutanud nende turuprognoside koostamiseks, millel põhineb teravilja väärtus.

Teravilja müügihinnaks on hind, mille põhjal määratakse igas eelarve kirjalikus muutmisettepanekus kindlaks teraviljaturu rahastamiseks vajalikud kulukohustuste assigneeringud. Kirjalikus muutmisettepanekus põhjendatakse eelarve koostamisel kasutatud eeldusi, mis edastatakse eelarvepädevatele institutsioonidele, kes uurivad vajatavaid assigneeringuid ja kiidavad need lõpuks heaks.

53. a)

Komisjon analüüsib juba põhjalikult kõnealustelt liikmesriikidelt saadud teavet kulude kohta. Võttes arvesse komisjoni riskianalüüsi ja ladustatud koguste piiratud hulka, ei ole nimetatud andmete kohapealne kontroll praegu põhjendatud.

53. b)

Komisjon uurib olukorda ja otsustab, milline meetod sobib kõige paremini lattu toomise ja laost väljaviimise standardkulude arvutamiseks toimingute puhul, millega ei kaasne varude füüsilist liikumist. Praegune olukord riikliku ladustamise valdkonnas ei võimalda komisjonil siiski kehtestada meetodit, mis võtaks tõhusalt arvesse lattu toomise ja laost väljaviimise kulusid toimingute puhul, millega ei kaasne varude füüsilist liikumist, ning mida saaks kasutada uue arvutusmeetodi väljatöötamiseks.

53. c)

Teraviljavarude amortisatsiooni määr leitakse menetluse abil, mida komisjon kasutab teravilja müügihinna kindlaksmääramiseks. Kõnealune müügihind on põhjalikult dokumenteeritud ja esitatakse iga aasta eelarve kirjaliku muutmisettepaneku osana eelarvepädevatele institutsioonidele.

53. d)

Komisjon teeb tööd meetodi leidmiseks, mis sobiks kõige paremini juhul, kui teatavad liikmesriigid ei teata oma intressikuludest intressimäära arvutamise raames, mida kohaldatakse riiklikust ladustamisest tulenevate finantseerimiskulude hüvitamiseks.

54.

Ettepanekud, mis komisjon esitas 2008. aasta mais ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamise käigus, sisaldavad teravilja puhul mitut meetodit sekkumissüsteemi kohandamiseks uue olukorraga turul ning tugevdavad riikliku sekkumise toimimist turvavõrguna.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 11/2008

Euroopa Liidu teravilja riikliku ladustamise toiminguteks antava toetuse haldamise kohta

Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus

2009 – 32 lk – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-029-8

DOI 10.2865/59975

ELi trükiste tellimine

Väljaannete talituse trükiseid saab tellida veebipõhisest raamatupoest EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>). Trükised väljastatakse Teie valitud müügiesindusest.

Kõikide müügiesinduste nimekirja tellimiseks saatke kiri faksinumbril (352) 2929 42758.

KÄESOLEVAS ARUANDES ANALÜÜSIB EUROOPA KONTROLLIKODA EUROOPA LIIDU TERAVILJA RIIKLIKU LADUSTAMISE TOIMINGUTEKS ANTAVA TOETUSE HALDAMIST, ET TEHA KINDLAKS, KAS ELI KULUD ON VIIDUD MIINIMUMINI.

ARUANDEST SELGUB, ET TERAVILJA LADUSTAMISE FÜÜSILISTE TOIMINGUTE JA KOMISJONI MENETLUSTE HALDAMISE TEATUD ASPEKTID ON RAHULDAVAD, SELLAL KUI MÕNINGAID TEISI ASPEKTE TULEB PARANDADA. TÄHELEPANEKUTES KESKENDUTakse PEAMISELT EELARVE LÄBIPAISTVUSE PARANDAMISELE JA OSADEL JUHTUDEL KA VÕIMALUSELE VÄLTIDA MÕNINGAID LADUSTAMISEGA SEOTUD KULUSID VÕI SAAMATAJÄÄNUD MÜÜGITULUSID. ARUANDES ANTakse MITMEID SELLEKOHASEID SOOVITUSI, MIS VÕIVAD AVALDADA MÄRKIMISVÄÄRSET MÕJU, KUI TERAVILJAVARUD TULEVIKUS JÄLLE SUURENEVAD. SEETÕTTU SOOVITAB KONTROLLIKODA TUNGIVALT NIMETATUD PARANDUSMEETMETE VÕIMALIKULT KIIRET RAKENDAMIST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-029-8



9 789292 070298