

EUROOPA
KONTROLLIKODA

ISSN 1831-0818

Eriaruanne nr 6

2011

KAS ERFI KAASRAHASTATUD
TURISMIPROJEKTID
OLID MÕJUSAD?



ET



Eriaruanne nr 6 // 2011

KAS ERFi KAASRAHASTATUD TURISMIPROJEKTID OLID MÕJUSAD?

(vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

Faks +352 4398-46410

E-post: euraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 6 // 2011

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saate internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011

ISBN 978-92-9237-181-4

doi:10.2865/32649

© Euroopa Liit, 2011

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punkt

MÕISTED

I–VI **KOKKUVÕTE**

1–8 **SISSEJUHATUS**

1–3 **TURISM ELis**

4–8 **STRUKTUURIMEETMED JA TURISM**

9–17 **AUDIT**

9–10 **AUDITI ULATUS JA EESMÄRGID**

11–15 **AUDITI METOODIKA**

16–17 **PROJEKTIDE LIIGID AUDITI VALIMIS**

18–58 **TÄHELEPANEKUD**

18–46 **KAS PROJEKTID SAAVUTASID OODATUD TULEMUSED?**

20–25 TURISMINDUSE KASV

26–30 VASTUVÕTUMAHT SUURENES

31–37 LOODUD VÕI SÄILITATUD TÖÖKOHAD

38–46 SIHID, NÄITAJAD JA JÄRELEVALVE

47–53 **KAS PROJEKTITULEMUSED ON JÄTKUSUUTLIKUD?**

48 SUUREM OSA TÖÖKOHTI OLI AUDITI AJAL ALLES

49–53 PEAAEGU KÕIK PROJEKTID JÄTKASID TEGEVUST, KUID EI TOONUD TINGIMATA KASUMIT

54–58 **KAS TOETUSED MÕJUTASID PROJEKTIDE OLEMASOLU VÕI KAVANDAMIST?**

55–57 MITTE KÕIK PROJEKTIDE ELLUVIIJAD EI PIDANUD AVALIKU SEKTORI TOETUST VAJALIKUKS

58 ERFi TOETUST PEETAKSE TUNNUSTUSEKS, KUID SEE SUURENDAB HALDUSKOORMUST

59-64 **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

59-61 **OODATUD TULEMUSTE SAAVUTAMINE**

62 **PROJEKTITULEMUSTE JÄTKUSUUTLIKKUS**

63-64 **TOETUSTE MÖJU**

**I LISA - ERFi TOETUS MATERIAALSETEKS INVESTEERINGUTEKS TURISMILE LIIKMESRIIKIDE
KAUPA - PROGRAMMIPERIOOD 2000-2006**

II LISA - UURINGUSSE KAASATUD JA KOHAPEAL KÜLASTATUD PROJEKTIDE ARV

KOMISJONI VASTUSED

MÕISTED

ATTE. Aasta täistööaja ekvivalent.

ATTE = füüsilised ressursid x tööaja määr x aastas töötatud aeg.

Näiteks kui üks inimene töötab 50-protsendise koormusega nelja kuu kestel, on tulemuseks 0,17 ATTE. Seda meetodit kasutati aruandes mainitud loodud või säilitatud töökohtade arvu väljaarvutamiseks.

ERF. Euroopa Regionaalarengu Fond.

ERF on üks struktuurifondidest. Rahastamisvahend, mille eesmärgiks on ELi regioonide vahelise majandusliku ning sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamine. Euroopa Regionaalarengu Fondi sekkumist rakendatakse peamiselt paljusid projekte sisaldavate rakenduskavade kaudu.

Korraldusasutus. Liikmesriigi määratud asutus tegevuse korraldamiseks (tavaliselt rakenduskava kujul).

Mõjus. Näitab, millises ulatuses saavutati tegevuse eesmärgid.

Otsene töökoht ERFi toetust saavate tegevuste abil loodud töökoht.

Näiteks hotelli juhtimiseks loodud töökohad on otsesed töökohad, kuid hotelli ehitamisega seotud töökohti otsesteks töökohtadeks ei loeta.

Rakenduskava. Komisjoni heakskiidetud dokument, mis hõlmab mitmeaastaseid meetmeid sisaldavaid kooskõlastatud prioriteete. Struktuurifondidest kaasrahastatavad projektid peavad kuuluma meetme kohaldamisalasse.

Struktuuri.fondid. Euroopa Liidu peamised poliitikainstrumendid, mis toetavad asutamislepingus esitatud majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust puudutavate eesmärkide elluviimist.

KOKKUVÕTE

I.

Turism on maailma suuruselt kolmas majandussektor ning suurim teenuskaubanduse haru Euroopa Liidus. Turismi tähtsus aina kasvab ning sel on oluline osa majanduskasvu ja tööhõive suurendamisel.

II.

Programmitöö perioodil 2000–2006 eraldas ERF 4623 miljonit eurot materiaalseks turismiinvesteeringuteks. Projektid valivad ja neid haldavad liikmesriikide korraldusasutused.

III.

Auditi käigus mõõdeti peamiselt tulemuslikkust seoses majanduskasvu ja tööhõivega, mis on struktuurifondide peamine eesmärk. Teavet koguti otse juhuslikult valitud 206 projektide elluviijalt, et saada esinduslik ülevaade olukorrast ELi tasandil.

IV.

Kontrollikoda uuris, kas turismiprojektid:

- a) saavutasid oodatud tulemused;
- b) saavutasid jätkusuutlikud tulemused;
- c) viidi ellu ELi toetuse tulemusel.

V.

Kontrollikoda leidis, et:

- a) suurem osa projekte saavutas mitu tulemust, kas siis töökohtade loomise või säilitamise (58%), vastuvõtumahu (73%) või turismitegevuse (74%) loomise abil. 44% projektidest saavutas tulemusi kõigis kolmes kategoorias;
- b) projektid, millele olid seatud eesmärgid, saavutasid need keskmiselt 75% ulatuses töökohtade loomise alal ja 93% ulatuses vastuvõtumahu vallas. Kui selliseid eesmärke ei olnud seatud, saavutasid teatud projektid siiski mõningaid tulemusi;
- c) külastatud piirkondades oli eesmärkide, näitajate ja järelevalvega seotud olukord erinev;
- d) auditi ajal toimis 98% projektidest ning 94% projektide käigus loodud või säilitatud töökohtadest oli endiselt alles;
- e) avaliku sektori rahaline toetus võimaldas ellu viia 74% projektidest, 20% projektidest muudeti toetuse tõttu ning 6% projektide elluviimist ei mõjutanud toetus kuidagi. Mida madalam oli toetuse määr, seda väiksem oli mõju projektile;
- f) 92% projektide elluviijatest pidas ERFi toetust tunnistuseks oma projekti kvaliteedi kohta, kuid 42% neist arvas, et ERFi toetus suurendas märgatavalt nende halduskoormust. Mida madalam oli toetuse määr, seda rohkem peeti ERFi toetust koormavaks.

KOKKUVÕTE

VI.

Kontrollikoda esitab järgmised soovitusel:

- a) korraldusasutused peaksid tagama, et projektid valmistatakse ette koos sobivate eesmärkide, sihtide ja näitajatega ning komisjon peaks sellist tava soodustama;
- b) korraldusasutused peaksid pöörama rohkem tähelepanu sellele, kas toetused on ka reaalselt vajalikud esitatud projektide elluviimiseks ning milline on projektide mõju tööhõive suurendamisele ja majanduskasvule ning komisjon peaks sellist tava soodustama;
- c) komisjon peaks hindama turismisektorile antud toetuse kulutõhusust ning püüdma toetust paremini suunata.

Foto 1. Neljatärnihotelliks muudetud ajalooline hoone (Hispaania)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, jaanuar 2010.

SISSEJUHATUS

TURISM ELis

1. Turism on määratletud kui „reisimine isiku tavapärasest elukeskkonnast väljaspool asuvasse kohtadesse ja neis kohtades viibimine kõige rohkem ühe järjestikuse aasta jooksul meelelahutuslikul, ärilisel või muul eesmärgil”¹. Turism on saanud Euroopa kodanike elu oluliseks osaks, üha rohkem inimesi reisib nii meelelahutuslikel kui ka ärilistel eesmärkidel. Samuti aitab turism tugevdada Euroopa kodanikutunnet ning edendada kodanikevahelisi suhteid vaatamata keele, kultuuri ja traditsioonide erinevusele².
2. Turism on valdkond, mille puhul Euroopa Liit on pädev võtma samme liikmesriikide meetmete toetamiseks, koordineerimiseks või täiendamiseks³. Euroopa Liidu toimimise leping rõhutab turismisektori olulisust ning liidu eesmärk on ergutada soodsa keskkonna loomist ettevõtete arendamiseks ning edendada koostööd liikmesriikide vahel, eriti heade tavade vahetamise teel⁴.
3. Turism on suuruselt kolmas majandusharu maailmas ning suurim teenindussektor ELis⁵. Ligikaudu 1,8 miljoni ettevõttega, kus töötab ligikaudu 5,2% kogu tööjõust (keskmiselt 9,7 miljonit töökohta), toodab turismitööstus enam kui 5% ELi sise-majanduse koguproduktist (SKP). Kui arvestada ka turismiga seotud valdkondi, moodustab turismi hinnanguline osa 10% SKPst ja 12% tööjõust⁶.

¹ Komisjoni 9. detsembri 1998. aasta otsus 1999/35/ EÜ nõukogu direktiivi 95/57/EÜ (turismivaldkonda käsitleva statistilise teabe kogumise kohta) rakendamiskorra kohta (EÜT L 9, 15.1.1999, lk 23).

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Euroopa kui maailma soosituim turismissihtkoht – uus Euroopa turismi tegevuskava”, KOM(2010) 352 (lõplik), 30. juuni 2010.

³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 6 lõige d ja artikkel 195 (ELT C 83, 30.3.2010, lk 1 ja 47).

⁴ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 195.

⁵ „Säästev turism kui Euroopa piirkondadevahelise ühtekuuluvuse tegur”. Regioonide Komitee, märts 2006, lk 9.

⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: „Europe, the world’s No 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe”, KOM(2010) 352 (lõplik), 30. juuni 2010.

STRUKTUURIMEETMED JA TURISM

4. Struktuurifondide tegevused turismivaldkonnas on peamiselt suunatud töökohtade loomisele ja säilitamisele ning majanduskasvu edendamisele. Eelkõige peaksid tegevused aitama kaasa majandustegevuse tasakaalustatud ja säästvale arengule ning tööhõive ja inimressursside arendamisele⁷. Ajavahemikus 2000–2006 toetas Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) tootlikke investeeringuid töökohtade loomiseks ja säilitamiseks ning turismi ja kultuuriinvesteeringute arendamiseks, tingimusel et need aitavad luua püsivaid töökohti⁸.
5. EL kaasrahastab projekte mitmeaastaste rakenduskavade kaudu. Rakenduskavades on määratletud prioriteedid, mis sisaldavad mitu meetet, millest mõned hõlmavad ka toetust turismile.
6. Rakenduskavad koostavad liikmesriigid pärast konsultatsioone komisjoni ja riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste ning liikmesriikide majanduspartnerite ja tööturu osapoolte vahel. Komisjon hindab programme ja annab neile heakskiidu.
7. Ettepanekud konkreetsete projektide kohta teevad projektide elluvijad. Liikmesriikide poolt kindlaks määratud riiklikud, piirkondlikud või kohalikud ametiasutused korraldavad valikumenetlused ning kiidavad projektid heaks. Projektide elluvijad peaksid andma pädevatele korraldusasutustele järelevalve tegemiseks teavet projekti edenemise ja eesmärkide saavutamise kohta.

⁷ Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus (EÜ) nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta, põhjendus 5 (EÜT L 161, 26.6.1999, lk 1).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1783/1999 artikkel 2 (EÜT L 213, 13.8.1999, lk 1).

8. Programmiperioodil 2000–2006 eraldasid struktuurifondid turismile 7994 miljonit eurot, sealhulgas 4623 miljonit eurot ERFist materiaalsesse varasse tehtud investeeringuteks (näiteks teabekeskused, majutus- ja toitlustusasutused). Ülejäänud 3371 miljonit eurot olid seotud investeeringutega immateriaalsesse varasse (turismiteenuste väljaarendamine ja osutamine, spordi-, kultuuri- ja vabaajaüritused, kultuuripärand), jagatud teenustesse ja kutseõppesse, ning neid valdkondi ei auditeeritud⁹.

⁹ 2009. aasta juuni seisuga.

Foto 2. Uue piirkondliku teatri ehitamine (Prantsusmaa)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

AUDIT

AUDITI ULATUS JA EESMÄRGID

9. Kontrollikoda auditeeris ERFi programmiperioodil 2000–2006 kaasrahastatud materiaalsesse varasse investeeringute projekte. Sellisel viisil kaasrahastati kümneid tuhandeid projekte maksimaalselt 50% ulatuses eesmärk 2¹⁰ piirkondades ja 75% ulatuses eesmärk 1¹¹ piirkondades. **I lisas** on ära toodud rakenduskavade arv ja eraldatud summad liikmesriikide kaupa.
10. Auditi peamine eesmärk oli hinnata, kas turismiprojektid:
- saavutasid oodatud tulemused;
 - saavutasid jätkusuutlikud tulemused;
 - viidi ellu ELi toetuse tulemusel.

¹⁰ Eesmärk 2 toetab struktuurilisi raskusi kogevate piirkondade majanduslikku ja sotsiaalset ümberkorraldamist.

¹¹ Eesmärk 1 edendab mahajäänud piirkondade arengut ja struktuurilist kohendamist.

AUDITI METOODIKA

11. Selleks, et saada olukorrast esinduslik ülevaade, uuriti 206 juhuslikult valitud projekti (vt **1. selgitus**). Kontrolliti 26 rakenduskava projekte, mida viidi läbi üheksa liikmesriigi nendes piirkondades, mis olid saanud toetust turismiprojektidele. **II lisas** on ära toodud kontrollitud ja külastatud projektide arvud liikmesriikide ja rakenduskavade kaupa.

1. SELGITUS

KÜSITLUSES KASUTATUD KÜSIMUSTIKU ÜLESEHITUS

Üldine teave projekti kohta.

Projekti tulemused:

- loodud või säilitatud otsesed töökohad
- vastuvõtumaht
- tegevuse maht
- majanduslik elujõulisus
- muu.

ELi või muu toetuse mõju projektile

Edu soodustavad või takistavad tegurid

- 12.** Vastused saadi 98,5% uuritud projektide elluviijatelt ning need sisestati kontrollikoja selleks loodud andmebaasi analüüsimiseks.
- 13.** Projektide elluviijate vastuste täpsust kontrolliti järgmiselt:
- a) kohapeal külastati 52 projekti (st 25% kontrollitud projektidest), mida viidi ellu üheksas piirkonnas neljas liikmesriigis (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia ja Hispaania);
 - b) korraldusasutustel paluti kontrollida projektide elluviijate vastuseid nende projektide puhul, mida kohapeal ei kontrollitud;
 - c) lisaks viidi kõikide kontrollitavate projektide puhul läbi korraldusasutustelt saadud peamiste dokumentide hindamine (nagu toetustaotlused, toetuse eraldamise otsused ja kõik olemasolevad hindamisaruanded).
- 14.** Ülaltoodud tegevuste järel täiendati andmebaasi korrigeeritud vastustega. Andmebaasis sisalduvad andmed ning projekti-külastuste käigus kogutud tõendusmaterjal on koostatud auditijärelduste aluseks.
- 15.** Audit viidi läbi ajavahemikus oktoober 2009 kuni juuni 2010.

Foto 3. Sillutis ja teepiire ajaloolise paika viival teel (Itaalia)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

PROJEKTIDE LIIGID AUDITI VALIMIS

16. Valimi 206 projekti mitmekesisus on näha **tabelis 1**, kus projektid on jagatud vastavalt kontrollikoja selle auditi jaoks välja töötatud liigitusele.

TABEL 1

ERFI TOETUST SAANUD TEGEVUSTE LIIGID

	Projekt	
	Arv	% ¹
A. Infrastruktuur / ühiskondlikud rajatised	54	26
Sadam, väikelaevasadam, paadisild, mereäärne piirkond	19	9,2
Juurdepääs, rajad, jalgrajad, jalgrattateed, teed, parkimine	19	9,2
Muud	9	4,4
Ranna parendamine	4	1,9
Maastikukujundus	3	1,5
B. Majutus ja toitlustus	53	26
Hotell	38	18,4
Telkimisplats	4	1,9
Muu majutus ja toitlustus	11	5,3
C. Muuseumid ja ajaloolised mälestised	48	23
Muuseum / kultuuripaik (arheoloogiline keskus ...)	39	18,9
Ajalooline mälestis /pärand (kirik, kindlus, loss ...)	9	4,4
D. Puhke- ja vabaajakeskused	21	10
Vabaajakeskus (lõbustuspark, basseini, loomaaed, akvaarium ...)	15	7,3
Puhkekeskus (mis hõlmab majutust, toitlustust ja tegevusi)	6	2,9
E. Muu	30	15
Konverentsikeskus, ürituste korraldamise keskus, mitmeotstarbeline rajatis	9	4,4
Spordikeskus	2	1,0
Raamatukogu, arhiiv	2	1,0
Turundus- või turismikeskus, infopunktid	6	2,9
Keskkonnaalase koolituse keskus, looduskaitseala	4	1,9
Muud	7	3,4
Valimi projektid kokku	206	100

¹ Eri tegevuste protsent valimi projektide arvust (valim on esinduslik ka selles mõttes, et kajastab iga tegevuse liigi osakaalu ERFi kulutustest kogu valimile).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

17. Kokku eraldati 76% ERFi toetusest avaliku sektori projektide elluviijatele. Neid projekte rahastati täielikult avaliku sektori vahenditest, ELi toetusele lisaks saadi toetust riiklikelt, piirkondlikelt või kohalike ametiasutustelt. **Joonisel 1** on ära toodud era- ja avaliku sektori projektide jagunemine vastavalt antud auditi jaoks välja töötatud liigitusele.

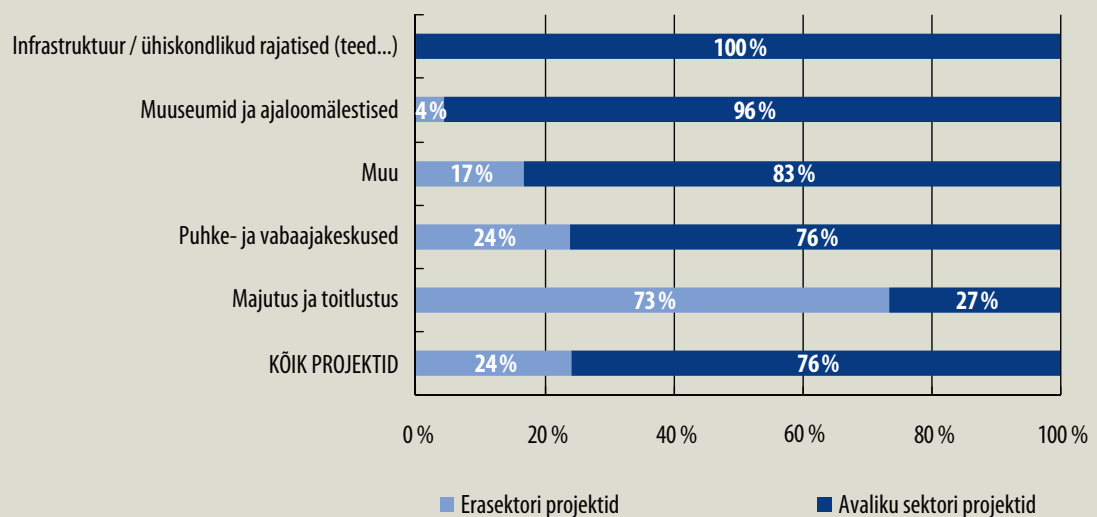
Foto 4. Uus mereveega sisebassein, mida kasutavad nii turistid kui ka kohalik elanikkond (Saksamaa)



© Euroopa Liit
Allikas: Euroopa Kontrollikoda, veebruar 2010.

JOONIS 1

PROJEKTID TEGEVUSTE JA PROJEKTIDE ELLUVIIJA KAUPA



TÄHELEPANEKUD

KAS PROJEKTID SAAVUTASID OODATUD TULEMUSED?

- 18.** Nagu punktis 11 mainitud, kasutati uuringut, et hinnata, milles ulatuses olid projektid saavutanud oma eesmärgid. Kontrollikoda saatis küsimustiku 206 projektide elluvijale, kes olid saanud ELi vahenditest kokku 369 miljonit eurot (veidi alla kolmandiku asjaomaste projektide kogumaksumusest). Uuringu käigus hinnati turismitegevuse ja vastuvõtumahu suurenemist ning loodud või säilitatud otseste töökohtade arvu. Kontrolliti ka rahastamisaotlusi ja toetuse määramise otsuseid, milles on kirjeldatud, mida projektide elluvijad soovivad oma projektide abil saavutada.
- 19.** Tulemused näitasid, et 73% projektidest aitas kaasa turismi aastamahu suurenemisele, 74% suurendas piirkonna turistide vastuvõtmise suutlikkust ning 58% projektidest lõi või säilitas otseste töökohti. 44% projektidest saavutas tulemusi kõigis kolmes kategoorias ning 8% saavutas tulemusi väljaspool nimeetatud kolme kategooriat.

Foto 5. Jalakäijate ja jalgratturite tee (Prantsusmaa)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

TURISMINDUSE KASV

20. Turismi elavnemine mõjub tavaliselt kohalikule majandusele ja kaudsele tööhõivele positiivselt, tuues kaasa majanduskasvu. Auditi käigus mõõdeti otseselt projektide abil loodud turismitegevuse mahtu. Mahtu on võimalik väljendada mitmel viisil, nagu näiteks hotellides hõivatud voodikohtade, telkimisplatsidel viibitud ööde, muuseumikülastajate arvuga jne.
21. 142 projekti (70%) puhul oli turismitegevuse elavdamise eesmärk osa toetustaotlusest ning nendest projektidest 111 ka saavutasid selle eesmärgi. Veel 34 projekti elavdasid turismitegevust, kuigi see ei olnud eesmärgiks seatud, nii et kokku elavdas turismitegevust 145 projekti. Üldiselt maksti toetusi sõltumata sellest, kas eesmärgid saavutati ning auditi valimis sõltus toetuste maksmine tulemustest ainult kuue projekti puhul (viis neist ka saavutasid oma eesmärgi).
22. Saksamaal viidi ellu projekt, mille käigus lisati ühe mereveega basseini ja saunaga veekeskusele tervisekeskus koos lisasau-nade, välibasseini ja muude võimalustega (**foto 4**). Projekti kogumaksumus oli 16,9 miljonit eurot, millest 41% saadi ERFilt. Pärast tööde lõpetamist kasvas külastajate arv 92 tuhandelt 129 tuhandeni.
23. Üks Prantsusmaa avaliku sektori projekt hõlmas vana maha-jäetud raudtee ümberehitust 26 km pikkuseks jalakäija-te ja jalgrattateeks (**foto 5**). Kasutajate arv tõusis nullist 2003. aastal 23 tuhandeni 2008. aastal. Kasutajate arvu regist-reerib elektrooniline loendussüsteem ning arvud edastatakse regulaarselt kohalikule turismiametile. Projekti kogumaksumus oli 1,6 miljonit eurot, millest 39% saadi ERFilt.

- 24.** Edukalt viidi lõpule ka teine Saksamaa projekt, mille käigus ehitati jalgrattateed ja jalgrada ühendav sild ning kanuude sildumiskoht (**foto 6**). See on aidanud kaasa väikesemahuliste kultuuriürituste toimumisele silla ümbruses (nagu näiteks kohviõhtupoolikud vanas renoveeritud küünis). Saavutatud tulemus ei ole täpselt teada, kuna projektist tuleneva tegevuse aktiivsust ei mõõdeta. Projekti kogumaksumus oli 139 426 eurot, millest 49% saadi ERFilt.
- 25.** Ühes Prantsusmaal ajaloolises külas viidi ellu projekt, mille käigus osteti ja remonditi ajalooline hoone, kuhu seejärel tehti veinimuuseum (**foto 7**). Esimesel aastal külastas muuseumi 4000 inimest, kuid seejärel on külastajate arv vähenenud poole võrra, mistõttu on muuseum nüüd avatud vaid suvehooajal. Kui muuseum on avatud, mängib see olulist osa piirkondlike toodete ning viinamarjakasvatuse tutvustamisel. Projekti kogumaksumus oli 0,8 miljonit eurot, millest 42% saadi ERFilt.

Foto 6. Puust jõesild, mis ühendab jalgrattateed ja jalgrada, ning kanuude sildumiskoht (Saksamaa)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

VASTUVÕTUMAHT SUURENES

26. Mitu turismiprojekti kavandatakse vastuvõtumahu suurendamiseks ning seeläbi turismitegevuse edendamise lihtsustamiseks. Sellist otseselt projektide abil loodud mahtu saab väljendada mitmel moel, nagu näiteks lisatubade, voodikohtade (hotellid), lineaarsete kilomeetrite (jalgrajad ja rattateed jne), telkimis-, sildumis- või istekohtade (teatrid ja toitlustusasutused) abil.
27. 120 projekti, mille eesmärgiks oli turismialase vastuvõtumahu suurendamine, saavutasid 93% kavandatud suurenemisest. Lisaks sellele suurendasid vastuvõtumahu veel 32 projekti, mille eesmärgid vastuvõtumahu suurendamist ei sisaldanud.
28. Ühe Hispaanias teostatud projekti eesmärk oli rajada endisesse kloostriisse 30 kaheinimesetoaga hotell (**foto 8**). Eelkõige oli eesmärk säilitada kohaliku arhitektuuripärandi jaoks oluline ehitis ning kohalik omavalitsus otsustas võtta selle kasutusse turismi edendamisel. Lisaks loodi selle käigus ka 20 otsest töökohta. Projekti kogumaksumus oli 3,6 miljonit eurot, millest 75% saadi ERFilt.
29. Mitte kõikide projektide eesmärk ei olnud vastuvõtumahu suurendamine ning mõned projektid hõlmasid ka juba olemasolevate rajatiste remontimist. Üks Prantsusmaal ellu viidud projekt seisnes olemasoleva hotelli tubade remontimises, säilitades olemasoleva turismitegevuse taseme (4200 ööbimist aastas) ning säilitades 1,2 töökohta. Projekti kogumaksumus oli 253 254 eurot, millest 14% saadi ERFilt.
30. Teised projektid keskendusid piirkonna taristulise suutlikkuse suurendamisele. Itaalia rannikualal oli ühe avaliku sektori projekti eesmärgiks rajada 37 km teed, 9 km kõnni- ja jalgrattateed, parklad ja puhkealad ning mõned panoraamvaatega kohad. Projekti üldine eesmärk oli parandada juurdepääsu mitmele raskesti ligipääsetavale rannikualale ning edendada piirkondlikku turismi. Projekti kogumaksumus oli 4 miljonit eurot, millest 49% saadi ERFilt.

LOODUD VÕI SÄILITATUD TÖÖKOHAD

- 31.** Töökohtade loomine või säilitamine on peamised tegurid majanduse ja tööhõive tasakaalustatud ja jätkusuutlikuks arendamiseks. Toetuse maksmise otsuste kontrollimisel selgus, et 116 (58%) projekti eeldatud tulemuste seas oli töökohtade loomine või säilitamine. Mõned projektid löid töökohti vaatamata sellele, et see ei olnud toetustaotlustes eraldi eesmärgina välja toodud. Näiteks ühe kontrollitud Belgia projekti käigus, mis oli seotud kunsti- ja ajaloomuuseumitega, loodi 57 töökohta, kuigi seda eesmärki ei olnud taotlusdokumentides mainitud. Projekti kogumaksumus oli 30,5 miljonit eurot, millest 20% saadi ERFilt.
- 32.** Küsitluse vastustest ilmneb, et loodi 1515 ja säilitati 1005 töökohta (kokku 2520 otsest töökohta). 23,5% töökohtadest täitsid naised.

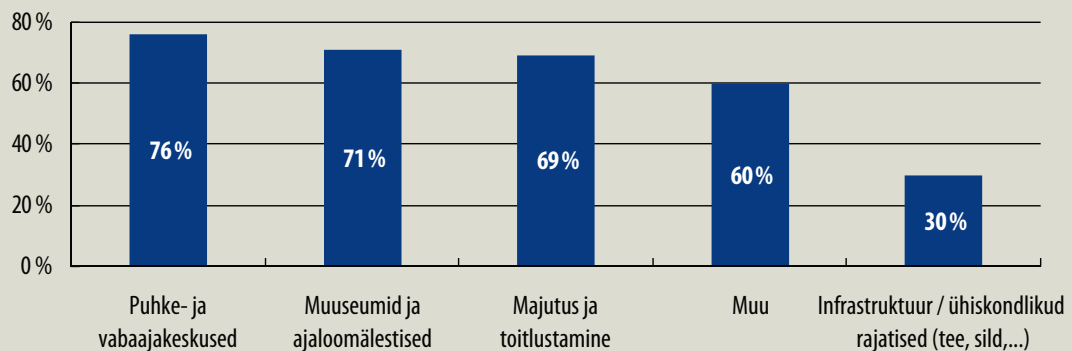
Foto 7. Piirkonnale tüüpiline hoone renoveeriti ja muudeti veinimuuseumiks (Prantsusmaa)



© Euroopa Liit
Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

- 33.** Kogu kontrollitud valimist saavutas 58% projektidest tööhõive osas positiivsed tulemused. Mõnel tegevusalal on juba loomu poolest rohkem võimalusi töökohtade loomiseks. Kategorias „Puhke- ja vabaajakeskused“ oli kõige suurem protsent projekte, mille käigus loodi või säilitati töökohti. Vähem töökohti loodi ja säilitati valdkonnas „Infrastruktuur ja ühiskondlikud rajatised“, kus pärast projekti käivitamist vajatakse sageli vaid üksikuid hooldustöötajaid (**joonis 2**).
- 34.** 116 projekti (58%) puhul, millele olid seatud eesmärgid otseste töökohtade loomise ja säilitamise osas, saavutati 75% eeldatud töökohtade arvust. 116 projektist 18 ei saavutanud loodud või säilitatud töökohtade osas lubatud tulemusi ning neljal juhul sõltus toetus tulemuste saavutamisest. Seevastu loodi või säilitati töökohti 14% puhul projektidest, kuigi neil puudusid töökohtadega seotud eesmärgid.

JOONIS 2

OTSESEID TÖÖKOHTI LOONUD VÕI SÄILITANUD PROJEKTIDE PROTSENT TEGEVUSALADE KAUPA


Protsent kõigis viies kategoorias. Keskmine on 58%.

- 35.** Ühe Prantsusmaal uue avaliku ujumisbasseini rajamist toetava projekti abil loodi 12 uut töökohta, sealhulgas kaks kohta hoolduse alal, millele hiljem palgati teenusepakkujat. Vana ujumisbassein suleti, kuid selle 1,5 töökohta säilitati. See arv vastab projektitaotluses sisalduvale kavandatud töökohtade arvule. Projekti kogumaksumus oli 4,4 miljonit eurot, millest 17% saadi ERFilt.
- 36.** Üks Saksamaa erasektori projekt hõlmas sportimisvõimalustega noortehosteli rajamist. Hosteli avamise ajaks 2004. aastal loodi 17 töökohta, mis oligi eesmärk. Auditi ajal töötas seal mitmesugustes ametites 26 inimest. Projekti kogumaksumus oli 11,1 miljonit eurot, millest 23% saadi ERFilt.
- 37.** Enamikul juhtudest ei sõltunud rahastamine tulemuste (loodud või säilitatud töökohad) saavutamisest. Sellised tingimused olid seatud vaid 43 projekti puhul ning olukord seoses tööhõivealaste tulemuste saavutamise tingimuslikkusega varieerus auditeeritud piirkondade kaupa (vt **2. selgitus**).

2. SELGITUS

NÄITED TÖÖKOHTADE ARVUGA SEOTUD TINGIMUSTEST

Mõne Saksamaal külastatud projekti puhul maksti toetusi tingimusel, et luuakse teatud arv töökohti. Töökohad tuli luua vähemalt viieks aastaks.

Ühes Hispaania piirkonnas pidid toetust taotlevad projektide elluvijad turismisektorile toetuse andmise eeskirjade kohaselt ametlikult kinnitama, et tööhõive ei vähene. Ilma selle kinnitusega ei saanud toetusavaldust esitada.

Itaalias sai hotelli kaasajastamise projekt ERFilt toetust tingimusel, et töökohad luuakse ja säilitatakse vähemalt viieks aastaks. Ühe teise hotelli laiendamise ja renoveerimise projekti raames tuli aga töökohad säilitada vaid ühe aasta jooksul. Lisaks võis loodavate töökohtade arv kõikuda kuni 30%, ilma et tuleks trahvi maksta või toetus tagastada.

Ühendkuningriigis sisaldasid tööhõivega seotud tingimusi 14-st lõpetatud projektist 11. Loodavate töökohtade hinnanguline arv esitatakse toetuse maksmise otsuse tegemisel ning täpselt arvutatakse see välja pärast projekti lõpetamist kuludel põhineva matemaatilise valemi abil. Kui mõnda tingimust ei täideta, otsustab korraldusamet, kas nõuda projekti elluvijalt toetuse osalist tagasimaksmist.

SIHID, NÄITAJAD JA JÄRELEVALVE

- 38.** Külastatud piirkondades käsitlesid korraldusasutused projektitulemusi eri viisil, mida järgnevad lõigud ka illustreerivad.
- 39.** Prantsusmaal kontrollitud projektide puhul ei lisatud süstemaatiliselt projektitaotlustesse ega toetuse andmisesse eeldatud tulemusi seoses töökohtade loomise, turismi-tegevuse või vastuvõtumahuga ning kui ka lisati, siis seda teavitamise eesmärgil, sest ühegi kontrollitud projekti puhul ei olnud tulemuste saavutamine ERFi toetuse saamise tingimuseks. Korraldusasutused ei kontrolli süstemaatiliselt seda tüüpi tulemuste saavutamist.

Foto 8. Neljatärnihotelliks muudetud endine klooster (Hispaania)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, jaanuar 2010.

- 40.** Hispaanias on projektide valikuks pandud paika üldised kriteeriumid, mis võimaldavad heaks kiita riikliku, piirkondliku või kohaliku asutuse esitatud projekti, kui see on seotud ajaloolise või kultuuripärandiga või turismiga. Kvantifitseeritud eesmärgid määratletakse vaid meetme tasandil. Ühe valimisse kuulunud projekti kvantitatiivne eesmärk oli seotud turismialase vastuvõtumahu suurendamise ja töökohtade loomisega. Selle projekti eesmärgid olid seotud renoveeritava ehitise pindalaga, eeldatava aastase külastajate arvuga ning loodavate (otseste ja kaudsete) töökohtade arvuga. Ühegi külastatud projekti puhul ei olnud selliste näitajate olemasolu tingimuseks ERFi toetuse saamiseks.
- 41.** Ühes külastatud piirkonnas Saksamaal kaasrahastati ainult avaliku sektori projekte, mis olid seotud turismiga seotud taristu ja rajatiste loomisega. Kontrollitud projektide puhul selgus, et korraldusasutused olid määranud kvantitatiivsed tulemusnäitajad. Nende projektide puhul, mis löid või säilitasid töökohti, ei sisaldanud toetustaotlus mingeid kvantitatiivseid eesmärgi või sihte seoses töökohtade loomise või säilitamisega. Tulemustest annavad korraldusasutused aru prioriteedi ja meetme tasandil.
- 42.** Teises Saksamaal külastatud piirkonnas hõlmas toetustaotlus otseseid töökohti loovate projektide puhul töökohtade loomisega seotud kvantifitseeritavaid eesmärgi või sihte. Külastatud erasektori projektide elluvijate puhul oli töökohtade loomine tingimuseks toetuse eraldamisel ning andis korraldusasutustele teavet turismitegevuse kavandatud mahu kohta. Kaks projekti esitasid vastuvõtumahu suurendamisega seotud eesmärgid. Kahe erasektori projekti puhul kontrollisid korraldusasutused tegelikult loodud töökohtade ja voodikohtade arvu. Korraldusasutuste ülesandeks on ka lõppkontroll kindlaksmääratud perioodi lõpus (viis aastat pärast projekti lõpetamist töökohtade puhul ja 15 aastat taristute puhul), et veenduda, kas otsuse kõik tingimused on täidetud.

- 43.** Ühes Itaalias külastatud piirkonnas olid kõigi kuue külastatud projekti puhul taotlustes ära toodud oodatavad tulemused seoses vastuvõtumahu suurendamisega; poolte projektide puhul olid turismitegevusealased oodatud tulemused toetustaotluses ära toodud ja kvantifitseeritud. Teise poole puhul oli turismitegevus esitatud kaudselt prognoositud tulude kaudu, mis olid toetustaotlustes sisalduvates kasumiaruannetes ära toodud. Oodatavad tulemused loodavate otsuste töökohtade osas sisaldasid viie projekti toetustaotluses ning olid kvantifitseeritud neist nelja puhul.
- 44.** Samas piirkonnas olid töökohtade loomisega seotud näitajad kohustuslikud ainult erasektori selliste projektide puhul, mille eelhindamisi tehakse osaliselt nende näitajate alusel. Töökohtade säilitamine oli kohustuslik kindlaksmääratud perioodi vältel ning selle perioodi ajal seda ka kontrolliti.
- 45.** Itaalias külastatud teise piirkonna puhul ei sisaldanud külastatud projektide toetustaotlused vastuvõtumahu või töökohtade loomisega seotud kvantitatiivseid näitajaid. Ühegi külastatud projekti puhul ei olnud selliste näitajate olemasolu ka tingimuseks toetuse saamisel, ei ERFi ega muude toetusvormide puhul. Korraldusametused ei kontrolli pärast investeeringu tegemist projekti mõjusust ega tulemusi (uued otsesed või kaudsed töökohad) või toetustest tulenevat turismitegevuse suurenemist.
- 46.** Kõik projektid saavutasid teatud määral positiivsed tulemused ning seega võib need lugeda mõjusaks. Kontrollitud projektid saavutasid järgneva tulemusi: löid töökohti, suurendasid turismitegevust ja vastuvõtumahtu. Mõnel projektil olid olemas eesmärgid nendes kolmes valdkonnas ja need ka saavutati, samas oli projekte, millel selliseid eesmärgi ei olnud. Osa projekte saavutas eesmärgid, mida alguses ei olnud täpselt kavandatud. Keeruline on aga hinnata projektide tegelikku tulemuslikkust või näidata projektide Euroopa lisandväärtust, kui ei ole pandud paika projektide eesmärgi, määratud sihte ja näitajaid ning projektide üle ei ole teostatud järelevalvet ega hinnatud tulemusi¹².

¹² Vaata komisjoni teatis „ELi eelarve läbivaatamine“, KOM(2010) 700, 19.10.2010, eriti lk 5: „Kuigi poliitilise projekti lisaväärtust ei saa taandada bilansile, on see veel üks oluline kontrollkriteerium, mis õigustab kulude kandmist ELi tasandil: see seisneb selle kontrollimises, kas ELi tasandil kulude kandmine toob kodanike jaoks suuremat kasu kui kulude kandmine riigi tasandil. Euroopa mõõde võib maksimeerida liikmesriikide rahaliste vahendite tõhusust ja aidata vähendada kogukulusid, koondades ühised teenused ja vahendid, et saada kasu mastaabisäästust.“

KAS PROJEKTITULEMUSED ON JÄTKUSUUTLIKUD?

- 47.** Auditi ajal oli 28% valimi projektidest lõpule viidud viimase kahe aasta jooksul, 45% kaks kuni viis aastat tagasi ning 27% rohkem kui viis aastat tagasi. 72% enam kui kaks aastat tagasi lõpetatud projektide puhul uuris kontrollikoda, kas auditi ajal:
- a) olid projektid käigus ning kas need teenisid kasumit või andsid panuse kulude katmiseks ja
 - b) saavutatud tulemused püsivad ka tulevikus.

SUUREM OSA TÖÖKOHTI OLI AUDITI AJAL ALLES

- 48.** 94% loodud või säilitatud töökohtadest oli auditi ajal endiselt alles. Töökohtade säilitamise jooksvad kulud kaetakse kolmandiku projektide puhul liikmesriikide mitmesugustest avaliku sektori toetustest.

Foto 9. Uuendatud peatee mereäärses kuurordis (Prantsusmaa)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

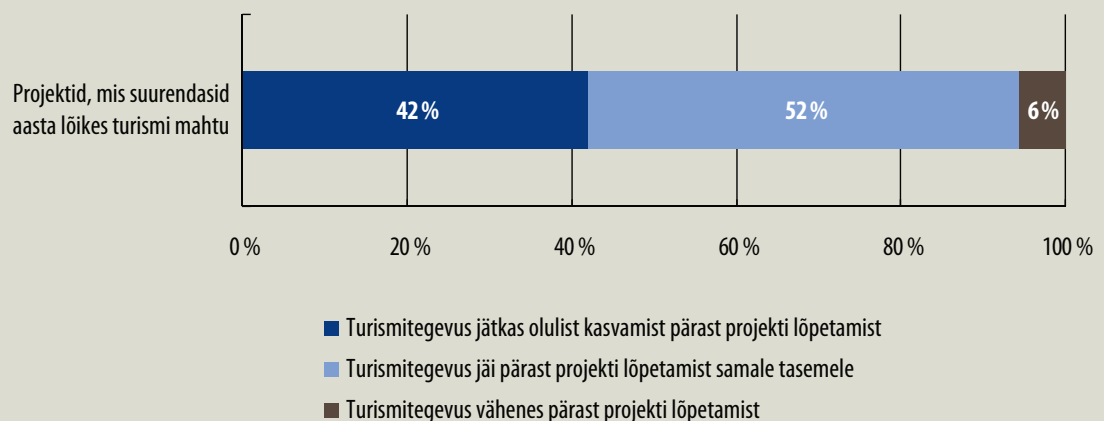
PEAAEGU KÕIK PROJEKTID JÄTKASID TEGEVUST, KUID EI TOONUD TINGIMATA KASUMIT

- 49.** 93 protsendil juhtudest püsis projektide loodud vastuvõtumaht samal tasemel kui projekti lõpus ning 6 protsendil juhtudest oli see suurenenud.
- 50.** Turismitegevuse tase püsis sama või suurenes pärast projekti lõppu 94 protsendil juhtudest (**joonis 3**).
- 51.** 98% lõpetatud projektidest oli auditi ajal veel käigus¹³. Mitte kõik projektid ei tootnud oma jooksvate kulude katmiseks piisavalt tulu. Üldiselt oli 25% vähemalt kahe aasta eest lõpetatud projektidest tulusad (61% erasektori projektidest ja 14% avaliku sektori projektidest). Oma olemuselt ei ole suurem osa (60%) avaliku sektori projektidest kavandatud olema tulusad. Projekti elluviija, kelleks on tavaliselt kohalik omavalitsus, kannab jooksvad kulud, sest see pakub kogukonnale teisi hüvesid (näiteks koolilaste tasuta sissepääs ujumisbasseini, ajaloolise pärandi säilitamine jne). Üldkasutatavate alade (näiteks tänavad või teed) renoveerimise projektid ei ole üldse mõeldud tulu tooma.

¹³ Üks projekt lõpetati kaks aastat pärast käivitamist tehniliste probleemide tõttu, kolm muud projekti peatati ajutiselt ja käivitatakse uuesti pärast lisatöid.

JOONIS 3

KAS TURISMITEGEVUS SUURENES TÄNU PROJEKTIDELE PÜSIVALT?



52. Erinevused era- ja avaliku sektori projektide elluvijate suhtumises tulususse tulevad hästi välja nende vastustes küsitluse nendele küsimustele, mis käsitlevad eeldatavat tulusust järgmisel kahel-kolmel aastal. **Joonis 4** näitab, et edasise tulususe küsimus ei ole endiselt asjakohane uuringus osalenud 60% avaliku sektori projektide puhul, samas kui 79% erasektori projektide elluvijatest eeldab, et nende projektid toovad lähiaastatel kasumit.
53. Kokkuvõttes loodi või säilitati 24% töökohtadest selliste projektide abil, mille tegevus ei olnud kavandatud kasumit tooma.

JOONIS 4

PROJEKTIDE TULEVANE TULUSUS

Kas projekti loodud või arendatud tegevus on järgneva 2-3 aasta jooksul kasumlik?

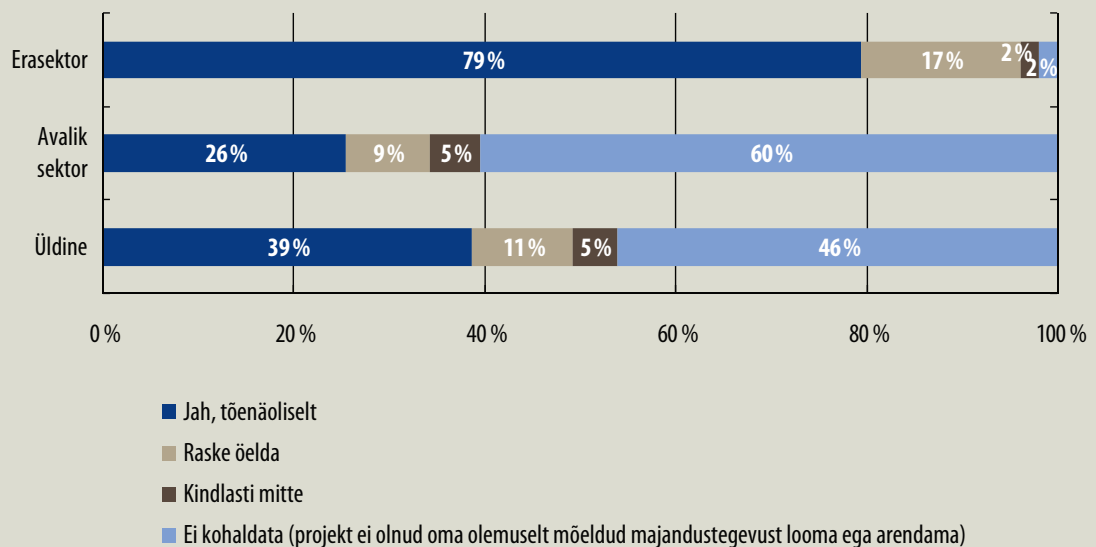


Foto 10. Projekt kiriku välisseinte ja katuse renoveerimiseks (Prantsusmaa)



© Euroopa Liit

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, november 2009.

KAS TOETUSED MÕJUTASID PROJEKTIDE OLEMASOLU VÕI KAVANDAMIST?

- 54.** Kontrollikoda uuris, kas avaliku sektori toetus (eelkõige ERFi-poolne rahastamine) mängis otsustavat rolli projektide kavandamises või projektide elluviimise kasuks otsustamisel. Samuti tahtis kontrollikoda teada, millisena nägid ERFi toetuse taotlemise protsessi projektide elluvijad.

MITTE KÕIK PROJEKTIDE ELLUVIJAD EI PIDANUD AVALIKU SEKTORI TOETUST VAJALIKUKS

- 55.** 53 projektide elluvijad (26%, 34 avaliku ja 19 erasektori oma) teatasid, et nemad oleksid projekti teostanud ka ilma avaliku sektori toetuseta:
- a) 12 projektide elluvijad (6%, kõik avalikust sektorist) leidsid, et projekt oleks viidud ellu täpselt samal moel, st toetus ei muutnud projekti ulatust, sisu ega projekti suutlikkust luua töökohti. Neli projekti oli juba algusjärgus, kui projektide elluvijad said teada võimalusest saada ERFilt toetust;

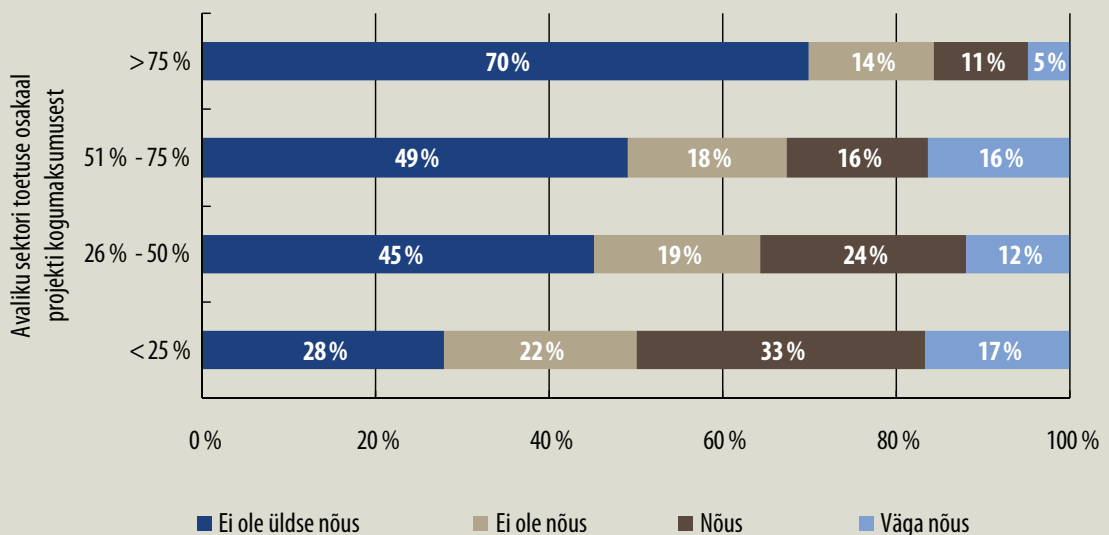
b) 41 projektide elluviijat (20%) ütles aga, et toetuseta oleks projekt olnud hoopis teistsugune. 30 juhul oleks projekti ulatus või sisu muutunud (12 erasektori ja 18 avaliku sektori projekti) ning toetused mõjutasid tööhõivet või keskkonda 17 erasektori ning 3 avaliku sektori projekti puhul.

- 56.** Avaliku sektori toetuse osakaal projekti kogumaksumuses mõjutab projektide elluviijate vastuseid: mida väiksem on toetuse protsent, seda vähem määravaks peetakse seda projekti elluviimisele (**joonis 5**).
- 57.** Arvamused varieeruvad märkimisväärselt ka vastavalt projekti-tegevuse liigile, näiteks 52% majutuse ja toitlustuse projektide elluviijatest ütles, et nende projektid oleksid käiku läinud ka ilma avaliku sektori toetuseta. Muuseumide ja ajaloomälestiste või ühiskondliku ruumiga seotud projektide puhul anti sama-sugune vastus 20% puhul ning puhke- ja vabaajakeskustega seotud projektide osas oli sama meelt vaid 10% projektide elluviijatest.

JOONIS 5

SEOS RIIKLIKU TOETUSE TAJUTUD KASULIKKUSE JA TOETUSE OSAKAALU VAHEL

Projekti elluviijate arvamus lause kohta:
„Projekt oleks viidud ellu ka ilma avaliku sektori toetuseta.“



ERFI TOETUST PEETAKSE TUNNISTUSEKS, KUID SEE SUURENDAB HALDUSKOORMUST

- 58.** Enamik projektide elluvijaid pidas ERFi toetust tunnistuseks oma projekti kvaliteedi kohta (92%) ja selle kasulikkusest üldsusele (90%). Siiski ütles 42% projektide elluvijatest, et ERFi toetuse saamine suurendab märgatavalt nende projekti halduskoormust. See arvamus oli enam levinud erasektori projektide elluvijate (56%) kui avaliku sektori projektide elluvijate hulgas (37%). Projektide elluvijate suhtumine halduskoormusse varieerub vastavalt ERFi toetuse osakaalule kogu projekti maksumusest, st mida väiksem on ERFi toetus võrreldes kogumaksumusega, seda suuremana tajutakse halduskoormust.

Foto 11. Renoveeritud ja üldsusele avatud 13. sajandi kindlus (Prantsusmaa)



© Euroopa Liit
Allikas: Euroopa Kontrollikoda, detsember 2009.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

OODATUD TULEMUSTE SAAVUTAMINE

- 59.** Kõikide projektide tulemused olid ühel või teisel moel positiivsed ning suurem osa projekte saavutas tulemusi mitmes kategoorias. 74% projektidest suurendasid turismitegevust, 73% lisas vastuvõtumahtu ja 58% projektidest lõi või säilitas töökohti (kokku 2520 töökohta), millest 23,5% täitsid naised. 44% projektidest saavutas tulemusi kõigis kolmes kategoorias. 8% valimi projektidest ei saavutanud tulemusi küll loetletud valdkondades, kuid tõi kasu kohalikule majandusele või aitas säilitada piirkonna kultuuri-, ajaloolist, kunstilist või keskkonnapärandit (vt punktid 19 ja 32).
- 60.** Eesmärgid olid seatud vaid 58 protsendil valimi projektidest. Kui eesmärgid olid seatud, saavutati need 75% ulatuses töökohtade loomise ja säilitamise osas ning 93% ulatuses vastuvõtumahu suurendamise osas. 9% kontrollitud projektidest ei saavutanud mingeid tulemusi seoses töökohtadega, kuigi seda neilt eeldati. Samas suurendas 14% projektidest vastuvõtumahtu ning 14% lisas töökohti, kuigi sellekohaseid eesmärke ei olnud seatud (vt punkt 34).
- 61.** 42 protsendil valimi projektidest ei olnud eesmärke tulemuslikkuse osas. Eesmärkidega projektide puhul ei olnud mitmel juhul määratud sihte ega näitajaid ja külastatud projektide olukord oli erinev. Suurema osa valimi projektide puhul tulemusi ei kontrollitud. Korraldusasutused olid sidunud toetusmaksete tegemise tulemuste saavutamise ja vaid valimi väheste projektide puhul. Projektide tegelikku tulemuslikkust ja Euroopa lisandväärtust on keeruline hinnata, kui süstemaatiliselt ei seata projektidele eesmärke, sihte ja näitajaid, ning puudub edasine järelevalve ning tulemuste hindamine (vt punktid 34 ja 38–46).

1. SOOVITUS

Korraldusasutused peaksid tagama, et projektide toetuse taotlemise ja otsuse tegemise etapis määratakse asjakohased eesmärgid, sihid ja näitajad, et oleks võimalik:

- valida projektid, mis on eeldatavalt kõige tõhusamad ja
- hinnata nende tulemusi.

Komisjon peaks seda tava soodustama.

PROJEKTITULEMUSTE JÄTKUSUUTLIKKUS

- 62.** Arvestades asjaolu, et suurem osa hästi ettevalmistatud projektide abil loodud töökohtadest oli auditi ajal endiselt alles ning projektide loodud lisategevused ja vastuvõtumaht olid püsinud stabiilsena või veidi suurenenud, on tõenäoline, et tulemused on lühikeses kuni keskmises perspektiivis jätkusuutlikud. Kuna aga vaid 25% projektidest leiti olevat rahaliselt elujõulised, sõltub selline jätkusuutlikkus jooksvate kulude katmiseks antavast avaliku sektori toetuse tasemest ja sellest, kas toetus jätkub ka tulevikus.

TOETUSTE MÕJU

- 63.** Projektide elluviijate sõnul tegi avaliku sektori toetus projektide teostamise võimalikuks 74 protsendil juhtudest. 20 protsendil juhtudest oleks projekt ellu viidud ka toetuseta, kuid teistsugusel kujul. Mida väiksem oli toetuse määr, seda vähem mõju avaldas toetus projektile. 6 protsendil juhtudest oleks projekt sarnasel moel ellu viidud ka ilma toetuseta (vt punktid 55–57).

- 64.** 92% projektide elluvijatest pidasid ERFi toetust tõendiks projekti kvaliteedi kohta, kuid 42% neist leidis, et ERFi toetuse saamise protsess suurendas märgatavalt nende halduskoormust. Samuti täheldati, et mida madalam oli ERFi toetuse määr, seda suuremaks peeti halduskoormust (vt punkt 58).

2. SOOVITUS

Korraldusasutused peaksid tagama, et projektivaliku kriteeriumid hõlmavad ka kaalumist, kas projekti elluviimiseks on sellist toetust tõesti vaja. Lisaks projekti üldisele mõjule majanduskasvule ja tööhõivele tuleks arvestada ka toetuse potentsiaalset mõju projekti kavandamisele.

Komisjon peaks seda tava soodustama.

3. SOOVITUS

Komisjon peaks hindama turismisektori toetusi, et selgitada, kui kulutõhus on see meetod liikmesriikide majanduskasvu edendamisel. Komisjon peaks ka uurima, kuidas toetust sel eesmärgil paremini suunata.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Morten LEVY-SOHN, võttis käesoleva aruande vastu 4. mai 2011. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

**ERFI TOETUS MATERIAALSETEKS INVESTEERINGUTEKS TURISMILE
LIIKMESRIIKIDE KAUPA – PROGRAMMIPERIOOD 2000–2006**

Liikmesriik	Rakenduskavade arv (sh turismiprojektid) igas liikmesriigis	ERFi toetus turismile (1000 eurot)
Itaalia	21	1 448 519
Saksamaa	17	649 206
Prantsusmaa	23	467 106
Hispaania	20	427 888
Kreeka	15	384 360
Ühendkuningriik	12	220 892
Austria	8	159 228
Portugal	6	150 326
Belgia	7	100 252
Poola	1	95 663
Madalmaad	6	82 947
Leedu	1	81 999
Ungari	1	74 018
Tšehhi Vabariik	2	68 274
ELi piiriülene koostöö	23	64 513
ELi piirkondadevaheline koostöö	22	50 904
Iirimaa	2	29 934
Soome	5	20 206
Eesti	1	16 247
Sloveenia	2	13 803
Läti	1	9 256
Malta	1	4 301
Küpros	1	3 229
Kokku	198	4 623 071

UURINGUSSE KAASATUD JA KOHAPEAL KÜLASTATUD PROJEKTIDE ARV

9 liikmesriiki	26 rakenduskava	Projektide arv	
		küsitlus	külastus
Itaalia	1999IT161P0011 Sicilia	26	
	1999IT161P0007 Campania	14	6
	1999IT161P0010 Sardinia	7	6
	2000IT162D0007 Piemonte	7	
	2000IT162D0001 Toscana	7	
Saksamaa	2000DE162D0010 Niedersachsen	7	5
	1999DE161P0004 Mecklenburg-Vorpommern	7	
	1999DE161P0005 Brandenburg	7	
	1999DE161P0003 Sachsen-Anhalt	7	6
	2000DE162D0005 Hessen	6	
Hispaania	2000ES161P0007 Castilla y León	8	8
	2000ES161P0010 Extremadura	8	7
	2000ES161P0009 Comunidad Valenciana	8	1
	2000ES161P0016 Kohalik areng	3	
Prantsusmaa	2000FR162D0020 Rhône-Alpes	7	7
	2000FR162D0006 Poitou-Charentes	6	
	2000FR162D0014 Bretagne	9	6
Kreeka	2000GR161P0016 Konkurentsivõime	7	
	2000GR161P0014 Kesk-Makedoonia	7	
	2000GR161P0005 Kreeka mandriosa	7	
Portugal	1999PT161P0016 Madeira	6	
	1999PT161P0012 Algarve	6	
Ühendkuningriik	1999GB161D0004 Lääne-Wales ja Valleys	7	
	2000GB162D0008 Kagu-Inglismaa	9	
Belgia	2000BE162D0008 Meuse-Vesdre	6	
Leedu	2003LT161D0001 Leedu	7	
Projektide koguarv		206	52

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

II.

Ühtekuuluvuspoliitika ja Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) kui suurim struktuurfond on ELi peamised vahendid harmoonilise arengu edendamiseks kogu liidus. Seda peegeldavad asjaomase poliitika raames toetatavad arvukad programmid, projektid ja partnerid. Programmitöö perioodil 2000–2006 eraldati 3,5% ERFi vahenditest turismiinvesteeringuteks.

V. a)

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused. Tulemused näitavad, et ERFi toetus aitas kaasa töökohtade loomisele turismivaldkonnas ning suurendas kohalikku ja piirkondlikku majanduskasvu.

V. b)

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, et enamiku projektide eesmärk oli töökohtade loomine ning arvukalt töökohti ka loodi.

V. d)

Komisjoni arvates on positiivne, et peaaegu kõikide lõpetatud projektide raames tegutseti auditi ajal edasi.

V. e)

Komisjon märgib, et peaaegu kolme neljandikku auditeeritud projektidest ei oleks saanud ilma avaliku sektori rahalise toetuseta ellu viia.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

V. f)

Komisjon võtab märkused arvesse. Komisjon märgib, et programmitöö perioodiks 2007–2013 lihtsustati fondide rakendamise eeskirju struktuurifondide määrustega ning need vaadati läbi ka aastatel 2008–2010. Komisjon märgib ka, et lihtsustamine ja fondide usaldusväärne haldamine peavad olema tasakaalus.

VI. a)

Komisjon edendab ka tulevikus sobivate eesmärkide, sihtide ja näitajate kasutamist koostöös korraldusasutustega.

VI. b)

Komisjon julgustab ka edaspidi korraldusasutusi tagama, et EL kaasrahastaks projekte, mille elluviimiseks on tööpoolest vaja avaliku sektori rahalisi vahendeid.

VI. c)

Komisjon on juba teinud 2000.–2006. aasta ERFi programmide järelhindamise, mis hõlmas peamisi poliitiliselt olulisi teemasid ja enamikku kulutusi, mida kaasrahastati ERFist. Turismiga seotud tegevusi hõlmasid ettevõtluse toetamisele ja füüsilisele või looduskeskkonnale antud hinnangud.

2.

Komisjon juhib tähelepanu sellele, et turism on tihedalt seotud paljude poliitikavaldkondadega, nagu regionaalpoliitika, transport, maaelu areng jne. Regionaalpoliitika toetab turismi kui integreeritud regionaalarengu programmide osa.

4.–8.

Ühtekuuluvuspoliitikat viiakse ellu haldusalase koostöö põhimõttel. Liikmesriigid vastutavad eelkõige haldus- ja kontrollisüsteemide loomise ning programmide rakendamise eest. Komisjon peab liikmesriikidega programmide üle läbirääkimisi ja jälgib nende tööd rakendusperioodil. Kaasatud on suur hulk riiklikke ja piirkondlikke ametiasutusi ning sajad tuhandet projektide elluviijad.

Määrusega (EÜ) nr 1260/1999 nähakse struktuurifondide jaoks ette, et projekte valivad välja ja neid haldavad liikmesriikide ametiasutused (erandiks on ulatuslikud projektid, mille komisjon peab heaks kiitma ja kinnitama ühenduse abi määra või seda muutma). Komisjoni ülesanne on teostada järelevalvet ja kontrolli rakenduskavade rahastamise ja väiksemal määral ka tegeliku elluviimise (mõju/tulemuslikkus) üle.

Määruse (EÜ) nr 1783/1999 artikli 2 lõikes 2 juhitakse tähelepanu sellele, et investeeritud turismi ja kultuuri aitavad luua uusi töökohti. Prioriteetide nimekiri ei ole siiski lõplik.

KOMISJONI VASTUSED

TÄHELEPANEKUD

19.

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused. Tulemused näitavad, et ERFi toetus aitas kaasa töökohtade loomisele turismivaldkonnas ning suurendas kohalikku ja piirkondlikku majanduskasvu.

21.

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, et enamiku projektide eesmärgid saavutati ja nende projektide abil elavdati turismitegevust. Samuti on komisjoni arvates positiivne, et kontrollikoja meelest elavdas märkimisväärne hulk projekte turismitegevust, kuigi see ei olnud eesmärgiks seatud.

27.

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, et peaaegu kõikide projektide eesmärgid saavutati ja nende abil suurendati turismialast vastuvõtumahtu.

34.

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, et enamiku projektide eesmärk oli töökohtade loomine ning arvukalt töökohti ka loodi.

40.

Programmitöö perioodil 2000–2006 tähendasid korraldusasutused, et meetme, prioriteedi või programmi tasandil kehtestatud näitajate abil saavutati teatavaid tulemusi: loodi töökohti, elavdati turismitegevust või suurendati vastuvõtumahtu. Programmitöö perioodil 2007–2013 on projektide valimine projekti tasandil kehtestatud kvantifitseeritud näitajate põhjal vabatahtlik.

46.

Komisjon märgib, et enamikul projektidel olid juba alguses kindlaksmääratud, mõistlikud, kvantitatiivsed ja mõõdetavad tulemusnäitajad, nagu märgib kontrollikoda punktides 21, 27 ja 34.

Isegi kui need andmed on kättesaadavad, oleks raske ilma faktivõrdlusanalüüsi tegemata hinnata tõhusust ja Euroopa lisaväärtust.

48.

Komisjoni arvates on see järeldus väga positiivne, eelkõige majanduslanguse ajal.

Komisjon tuletab meelde, et 76% kontrollikoja valimisse kuulunud projektidest viisid ellu avaliku sektori asutused. See tõttu võib eeldada, et jooksvad kulud kaetakse kolmandiku projektide puhul avaliku sektori toetustest.

49.–51.

Komisjoni arvates on positiivne, et peaaegu kõik EAFi kaasrahastatavad turismiprojektid aitasid jätkusuutlikult suurendada vastuvõtumahtu ja edendada turismitegevust ning peaaegu kõikide projektide tegevus jätkus ka auditi ajal.

55.

Komisjon märgib, et peaaegu kolme neljandikku auditeeritud projektidest ei oleks saanud ilma avaliku sektori rahalise toetusega ellu viia.

KOMISJONI VASTUSED

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

58.

Komisjon märgib, et üle poole projektide elluviijatest oli seisukohal, et ERFi rahastamine ei suurendanud märkimisväärselt nende halduskoormust.

Halduskoormus võib suureneda struktuurifondidest rahastatavate programmide haldamise käigus mitmel põhjusel. Need põhjused võivad hõlmata liikmesriikide kehtestatud kõlblikkuse ja kontrollieeskirju, mis on rangemad kui struktuurifondide määrustega ettenähtud eeskirjad.

Programmitöö perioodiks 2007–2013 lihtsustati struktuurifondide määrustega fondide rakendamise eeskirju. Aastatel 2008–2010 lihtsustas komisjon eeskirju oluliselt, eelkõige võimaldades deklareerida kulusid kindlaksmääratud protsendimäärade, ühekordsete summade ja ühikukulude astmes-tike alusel ka turismi valdkonnas.

59.

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, et kõik projektid olid edukad, saavutades tulemusi nagu otsene töökohtade loomine, turismi vastuvõtumahu suuremine ja iga-aastase turismitegevuse edendamine. Tulemused näitavad, et ERFi toetus aitas kaasa töökohtade loomisele turismivaldkonnas ning suurendas kohalikku ja piirkondlikku majanduskasvu.

60.

Komisjon kiidab heaks kontrollikoja järeldused, et enamiku projektide eesmärk oli töökohtade loomine ning arvukalt töökohti ka loodi. Samuti on komisjoni arvates positiivne, et kontrollikoja meelest elavdas hulk projekte turismitegevust, kuigi see ei olnud eesmärgiks seatud.

61.

Komisjon märgib, et enamikul projektidel olid juba alguses kindlaksmääratud, mõistlikud, kvantitatiivsed ja mõõdetavad tulemusnäitajad, nagu märgib kontrollikoda punktides 21, 27 ja 34.

Isegi kui need andmed on kättesaadavad, oleks raske ilma faktivõrdlusanalüüsi tegemata hinnata tõhusust ja Euroopa lisaväärtust.

KOMISJONI VASTUSED

1. soovitus

Täpselt kindlaksmääratud valikukriteeriumid on peamine eeldus selliste projektide valimiseks, mis aitavad kõige paremini saavutada prioriteete, eesmärke ja sihte ning mis on kõige tõhusamad ja tulemuslikumad.

Sobivate eesmärkide, sihtide ja näitajate kindlaksmääramine aitab hinnata projekti tulemusi. Komisjon edendab ka tulevikus sobivate eesmärkide, sihtide ja näitajate kasutamist koostöös korraldusasutustega.

62.

Komisjoni kiidab heaks kontrollikoja järeldused ja peab positiivseks seda, et peaaegu kõik projektid olid niivõrd jätkusuutlikud, et nende raames tegutseti auditi ajal edasi.

63.

Komisjon märgib, et peaaegu kolme neljandikku auditeeritud projektidest ei oleks saanud ilma avaliku sektori rahalise toetusega ellu viia.

64.

Komisjon võtab märkused arvesse. Komisjon märgib, et programmitöö perioodiks 2007–2013 lihtsustati fondide rakendamise eeskirju struktuurifondide määrustega ning need vaadati läbi ka aastatel 2008–2010. Komisjon märgib ka, et lihtsustamine ja fondide usaldusväärne haldamine peavad olema tasakaalus.

2. soovitus

Komisjon tõlgendab kontrollikoja järeldusi nii, et turismiprojektide valikuprotsess on üldiselt tulemuslik. Komisjon julgustab ka edaspidi korraldusasutusi tagama, et EL kaasrahastaks projekte, mille elluvõimiseks on tõepoolest vaja avaliku sektori rahalisi vahendeid.

3. soovitus

Komisjon tuletab meelde, et struktuuri- ja arengufondidest ei toetata turismi kui valdkondlikku poliitikat, vaid toetusi antakse integreeritud piirkondlike arengukavade raames. Komisjon lisab, et ta kiidab heaks programmid ja nende prioriteedid, kuid mitte meetmeid ja projekte (välja arvatud mahukad projektid) teatavates sektorites, nagu turism.

Komisjon on juba teinud 2000.–2006. aasta ERFi programmide järelduste, mis hõlmas peamisi poliitiliselt olulisi teemasid ja enamikku kulutusi, mida kaasrahastati ERFist. Turismiga seotud tegevusi hõlmasid ettevõtluse toetamisele ja füüsilisele või looduskeskkonnale antud hinnangud. Hindamise tulemused on kättesaadavad regionaalpoliitika peadirektoraadi INFOREGIO veebisaidil aadressil http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 6/2011

Kas ERFi kaasrahastatud turismiprojektid olid mõjusad?

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2011 – 40 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-181-4

doi:10.2865/32649

Kust saab ELi väljaandeid?

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Liidu esindustest või delegatsioonidest. Nende kontaktandmed saab veebisaidilt <http://ec.europa.eu> või saates faksi numbrile +352 2929-42758.

Tasulised väljaanded:

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

Tasulised tellimused (nt Euroopa Liidu Teataja aastatellimused ja Euroopa Liidu Kohtu kohtulahendite kogumikud):

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu (http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

ARUANDES UURITAKSE ERFI KAASRAHASTATUD TURISMI-PROJEKTIDE
TULEMUSI MAJANDUSKASVU JA TÖÖHÕIVE EDENDAMISEL. SELLEKS ET
SAADA ESINDUSLIK ÜLEVAADE OLUKORRAST, KOGUTI TEAVET JUHUSLIKULT
VALITUD 206 PROJEKTIDE ELLUVIIJALT KOGU ELIS.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9237-181-4



9 789292 371814