

Eriaruanne

Vead maaelu arengu kulutustes: mis on nende põhjused ja mida tehakse nende parandamiseks?



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

ISBN 978-92-872-1642-7
doi:10.2865/007459

© Euroopa Liit, 2015
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne**Vead maaelu arengu
kulutustes: mis on nende
põhjused ja mida tehakse
nende parandamiseks?**

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

Punkt

Sõnastik

I–XI **Kokkuvõte**

1–5 **Sissejuhatus**

6–11 **Auditi ulatus ja lähenemisviis**

12–21 **Leitud vigade liigid ja levimus**

12–14 **Ülevaade**

15–16 **Investeerimismeetmed**

17 **Pindalatoetus**

18–21 **Liikmesriikide rühmade vahelised erinevused toetuste kasutamise ja veamäärades**

22–92 **Tähelepanekud**

22–54 **I OSA. Investeerimismeetmetes esinevate vigade peamised põhjused**

23–29 **Olulise vigade allika moodustavad riigihanke-eeskirju mittejärgivad avaliku sektori organisatsioonid**

30–38 **Veamäär mõjutab oluliselt toetusesaajate toetuskõlblikkuse eeskirjade mittejärgimine**

39–45 **Märgid selle kohta, et erasektori toetusesaajad võivad olla eeskirju tahtlikult rikkunud**

46 – 54 **Liikmesriikide ametiasutused oleks võinud investeeringumeetmeid mõjutavad vead avastada ja parandada**

55–69 **II OSA. Pindalatoetuses esinevate vigade peamised põhjused**

56–65 **Põllumajanduslik keskkonnatoetus on kõige enam vigu sisaldav pindalatoetuse meede**

66–69 **Vähem soodsatele piirkondadele tehtud maksed on vähem vigadest mõjutatud**

- 70–92 **III OSA. Kas liikmesriikide tegevuskavad ja ELi uus õigusraamistik on vigade põhjuste kõrvaldamisel potentsiaalselt mõjusad?**
- 71–81 **Komisjoni algatusel koostatud tegevuskavad on samm õiges suunas ja aitavad kõrvaldada vigade põhjuseid**
- 82–92 **ELi uus õigusraamistik võib vigade põhjuste kõrvaldamisele positiivset mõju avaldada**
- 93–100 **Järeldused ja soovitused**

Lisa. Maaelu arengu meetmete nimekiri

Komisjoni vastus

Eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega: ELi eelarve täitmise viis, mille raames eelarve täitmine delegeeritakse liikmesriikidele¹. Liikmesriikides vastutavad ELi vahendite haldamise ja kontrolli eest sealsete ametiasutuste poolt määratud asutused, kes annavad omakorda aru komisjonile. Käesoleva aruande kontekstis nimetatakse neid asutusi edaspidi makseasutusteks.

Eeskirjade eiramine: ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumine ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet või nende hallatavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu².

Halduskontrollid: makseasutuste poolt kõigi projektitaotluste kohta läbiviidavad formaliseeritud automaatsed kontrollid, mille eesmärk on veenduda, et projektid vastavad toetuse andmise tingimustele. Halduskontrollid peavad hõlmama kõiki elemente, mida on võimalik ja kohane halduskorras kontrollida.

Investeeringimeede: materiaalsete või immateriaalsete investeeringute tegemiseks antav toetus.

Kohapealsed kontrollid: makseasutuse inspektorite läbiviidavad kontrollid, k.a põllumajandustootja juurde tehtud kontrollkäigud, mille eesmärk on kontrollida kohaldatavatele eeskirjadele vastamist (nt põllumajandustootja valduste külastamine selleks, et mõõta ja hinnata deklareeritud maatükkide toetuskõlblikkust). Teatud elemente, nagu loomade olemasolu, saab kontrollida üksnes kohapeal.

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

Maaelu arengu programm: liikmesriigi või piirkonna koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument maaelu arengu poliitika rakendamise ja järelevalve kavandamiseks. See võib sisaldada kuni 46 meetet ja täiendavaid allmeetmeid.

Makseasutus: liikmesriigis põllumajandustoetuste hindamise, arvutamise ja kontrollimise ja maksmise eest vastutav ametiasutus. Osa makseasutuste tööst võivad teha delegeeritud asutused.

Meede: poliitika elluviimiseks koostatud toetuskava. Iga meetme jaoks on kehtestatud eeskirjad, mille järgimine on projektide või tegevuste rahastamise eeltingimuseks. Meetmed jaotatakse kahte peamisse liiki: investeeringimeetmed ja pindalatoetus.

Pindalatoetus: põllumajandusmaa säästvaks kasutuseks antav toetus. Toetust makstakse deklareeritud toetuskõlbliku maa hektari kohta.

Põllumajanduslik tegevus: põllumajandustoodete tootmine ja kasvatamine, sealhulgas saagikoristus, lüpsikarja pidamine, põllumajandusloomade aretamine ja pidamine ning maa hoidmine heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes.

1 Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 (Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta) (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1) artikli 1 lõige 2.

Põllumajanduslikud kohustused: põllumajanduslikud tootmisviisid, mida taotleja kohustub järgima.

Riigihanked: menetlus, mida avaliku sektori asutused peavad järgima kaupade, teenuste ja ehitustööde hankimisel, kui ostusumma ületab teatud ülemmäära. Eesmärk on tekitada tarnijate vahel küllaldane konkurents selleks, et saada kõige paremat kulu ja tulu suhet töötav pakkumus, ning tagada, et pakumuste edukaks tunnistamine toimub õiglaselt, läbipaistvalt ja ilma diskrimineerimiseta. Liikmesriikide ametiasutused peavad järgima direktiivides 2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ paika pandud õigusraamistikku.

Toetuskõlblikkuse kriteeriumid: toetuse taotlemiseks kehtestatud eeskirjad, mille mittejärgimise korral jääb toetus välja maksmata või nõutakse see tagasi. Eeskirjad peaksid reguleerima piiratud rahaliste vahendite kasutamist nii, et nendega saavutatakse programmile seatud eesmärgid.

Tühimõju: olukord, kus subsideeritud tegevus oleks osaliselt või täielikult ellu viidud ka ilma avaliku sektori toetusega.

Veamäär: eeskirjadevastaselt tehtud tehingu veamäär on veast mõjutatud summa ja kogu makstud summa suhe. Veamäära arvutamist selgitatakse **1. selgituses**.

Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKE-d): ettevõtjad, kellel on vähem kui 250 töötajat ja aastakäive ei ületa 50 miljonit eurot ja/või aasta bilansimaht kokku ei ületa 43 miljonit eurot³.

Ülereguleerimine: mittevajalikud ja/või ebaproportsionaalsed eeskirjad, nagu näiteks liiga üksikasjalikud toetuskõlblikkuse eeskirjad.

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikkel 59.
- 3 Komisjoni 6. mai 2003. aasta soovitus 2003/361/EÜ mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate määratluse kohta (ELT L 124, 20.5.2003, lk 36).

I EL ja selle liikmesriigid eraldasid programmitöö perioodil 2007–2013 maaelu arengu poliitikale enam kui 150 miljardit eurot. Kogu eelarve, mida täidetakse koostöös liikmesriikidega, jaguneb kaheks peaaegu täpselt ühesuuruseks osaks: investeerimismeetmed (peamiselt materiaalsesse ja mittemateriaalsesse varasse tehtavate investeeringute toetamiseks) ning pindalatoetus (sellega kompenseeritakse põllumajandustootjatele teatud põllumajandustegevuse liikide viljelemiseks tehtud kulused).

II Kontrollikoja hinnangul oli maaelu arengu kulutuste keskmine veamäär viimasel kolmel aastal 8,2%⁴. Investeerimismeetmete osakaal veamääras oli kaks kolmandikku ning pindalatoetuse osakaal üks kolmandik. Ülalkirjeldatud kontekstis püütakse käesolevas eriaruandes kirjeldada kõrge veamäära põhjuseid ning hinnata, kas liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmed aitavad leitud põhjuseid tulevikus mõjusalt kõrvaldada.

III Kontrollikoda järeltab, et liikmesriikide ja komisjoni töö maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära peamiste põhjuste vastu võitlemisel on osaliselt mõjus. Selle üldise järeltuse aluseks on peamiselt hinnang, et komisjoni algatusest hoolimata ei olnud liikmesriikide tegevuskavad süstemaatiliselt suunatud leitud puuduste kõrvaldamisele.

IV Vigade põhjuste leidmiseks analüüsiti valimit, mis koosnes 2011., 2012. ja 2013. aasta seaduslikkuse ja korrektsuse auditite käigus juhuslikkuse alusel valitud 461 maksest. Nimetatud tööle lisandusid kontrollikoja poolse liikmesriikide kontrollisüsteemide toimimise hindamise käigus saadud teadmised. Teises etapis vaatas kontrollikoda läbi kümne liikmesriigi (27-st) tegevuskavad ja uuris, kas neis määratleti mõjusalt vigade põhjused ja pandi paika parandusmeetmed. Lisaks hinnati, milline on ELi programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistiku potentsiaalne mõju vigade põhjustele.

V Hanke-eeskirjade rikkumine moodustab veamäära ühe kaheksandiku. Peamisteks rikkumisteks olid lepingute sõlmimine otse (ilma konkurentsi tagava menetlusega), valiku- ja edukaks tunnistamise kriteeriumide ebaõige rakendamine ning pakkujate ebavõrdne kohtlemine. Nimetatud olukordade põhjusteks on peamiselt hanke-eeskirjadealaste teadmiste puudumine ja soov kasutada teatud tarnijaid.

VI Veerandi veamäära moodustas avaliku ja erasektori toetusesaajate toetuskõlblikkuse tingimuste tahtmatu rikkumine. Erasektori toetusesaajate eeldatavalt tahtlikud rikkumised moodustasid veamäära kaheksandiku. Kontrollikoda leidis, et põllumajandustoodete töötlemist toetav meede sisaldas eriti palju vigu, samal ajal kui põllumajanduslikku tegevust alustavate noorte põllumajandustootjate toetamiseks mõeldud meede ei olnud toetuskõlblikkusvigadest mõjutatud.

⁴ Kogu poliitikavaldkondade rühma (maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid) kõige tõenäolisem veamäär oli 7,7% eelarveaastal 2011, 7,9% eelarveaastal 2012 ning 6,7% eelarveaastal 2013. Maaelu arengu valdkonna veamäär üksi oli kõrgem kui rühma teiste valdkondade määrad kokku (maaelu arengu vastavate veamäärade kohta vt ka 5. joonealune märkus punktis 4).

VII

Liikmesriikide kontrolliasutused oleksid võinud ja pidanud avastama ja kõrvaldama enamiku investeerimismeetmeid mõjutanud vigadest (see kehtib nii avaliku kui ka erasektori toetusesaajate tehtud vigade kohta). Kontrollisüsteemid sisaldavad puudusi, kuna kontrollid ei ole kõikehõlmavad ja põhinevad ebapiisaval teabel.

VIII

Pindalatoetus moodustab pea ühe kolmandiku veamäärast – siin on peamiseks põhjuseks põllumajanduskohustuste mittetäitmine. Sellel olukorral on kolm põhjust: põllumajandustootjatel puudub motivatsioon kohustuste täitmiseks, kohustuste täitmist kontrollitakse vähe ja mittetäitmise korral määratavad karistused on väikesed. Vähem soodsate piirkondade kompenseerivad maksed, mis oma omadustelt sarnanevad noorte põllumajandustootjate toetamiseks mõeldud meetmega, on aga vähemal määral vigadest mõjutatud.

IX

Komisjoni algatusel koostatud tegevuskavad on samm õiges suunas ja aitavad kõrvaldada vigade põhjuseid. Liikmesriikide elluviidavatel tegevuskavadel on peamiselt reageeriv roll ning need ei võitle vigade põhjustega süstemaatiliselt kõigis liikmesriikides. Lisaks on puudu vältivatest meetmetest, mis võitleksid ELi tasandil levinud puudustega. ELi programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistikku on võimalik kasutada vigade põhjuste kõrvaldamiseks. Regulaatiivse raamistiku praegusel ülesehitamisel on aga kaks tasandit, millel on vigade vähendamiseks kõige suurem potentsiaal: maaelu arengukavade komisjoni-poolne läbivaatamine ja heakskiitmine ning liikmesriikide siseriiklike regulatiivsete raamistike rakendamine.

X

Vigade põhjuste kõrvaldamise kontekstis leiti käesolevas aruandes korduvalt, et eelnevalt määratletud eesmärkide täitmist silmas pidades tuleb saavutada asjakohane tasakaal ühelt poolt eeskirjade arvu ja keerulisuse ning teiselt poolt kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse vahel. Kontrollikoda on seisukohal, et kahe kirjeldatud eesmärgi vahelise õige tasakaalu saavutamine on maaelu arengu poliitika eduka elluviimise võtmeks.

XI

Kontrollikoda annab järgmised soovitusel:

- a) komisjon peab oma seni võetud parandusmeetmed lõpule viima, jätkuvalt keskendudes maaelu arengu kulutustes esinevate vigade aluspõhjuste kõrvaldamisele. Selleks peavad liikmesriigid vajaduse korral võtma vältivaid ja parandusmeetmeid järgmistes valdkondades: riigihanked, eeskirjade täitmisest tahtlik kõrvalehoidumine ning põllumajanduse keskkonnatoetuse maksed;
- b) programmitöö perioodil 2007–2013 esinenud puuduste ja vigade kordumise ohu vältimiseks peab komisjon maaelu arengu programmide elluviimise üle tähelepanelikult järelevalvet tegema ning võtma oma vastavusauditite käigus vajaduse korral arvesse kohaldatavaid eeskirju (ka liikmesriikide tasandi omi);
- c) komisjon ja liikmesriigid peaksid analüüsima:
 - i) mil määral saaks omadusi, nagu täpselt määratletud ulatus, väiksem arv toetuskõlblikkuse kriteeriumeid ja lihtsustatud kuluvõimalused kasutada enamate toetusmeetmete koostamisel ja rakendamisel (ilma seejuures meetmete üldeesmärke kahjustamata);

- ii) kuidas parandada põllumajandustoodete töötlemiseks antava investeerimistoetuse meetet, võttes arvesse järgmisi elemente:
 - tegelikku vajadust avaliku sektori toetuse järele selles sektoris ning tühimõju tekkimise riski;
 - meetme sihtgrupiks olevate toetusesaajate tüüpe: oma majandustegevuse vertikaalse integratsiooni poole püüdlevaid põllumajandustootjaid ja ettevõtteid, kellel põllumajanduslik tegevus puudub;
 - avaliku sektori toetuse kõrget ülemmäära, mis motiveerib toetust taotlema suuri kontserne, sest üksnes nemad suudavad leida vajaliku omafinantseeringu;
 - toetuskõlblikkuse tingimusi tervikuna ja nende täitmisest kõrvalehoidumise ohtu;
 - suuremaid jõupingutusi selleks, et parandada haldus- ja kohapealsete kontrollide ülesehitust ja toimimist;
- iii) põllumajandusliku keskkonnatoetuse meetme ülesehitust eesmärgiga tagada, et võetud kohustusi saaks nii palju kui võimalik kontrollida liikmesriikides tehtavate halduskontrollidega.

01

Programmitöö perioodiks 2007–2013 eraldas Euroopa Liit (EL) maaelu arengu eesmärkide saavutamiseks peaaegu 100 miljardit eurot. Lisaks eraldasid liikmesriigid maaelu arengu programmide kaasrahastamiseks täiendavalt 55 miljardit eurot. Neid avaliku sektori vahendeid hallatakse koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise vormis (vt **joonis 1**).

02

Umbes pool maaelu arenguks eraldatud liikmesriikide vahenditest kasutatakse *investeeringumeetmete* toetamiseks. Sellisteks meetmeteks on näiteks põllumajandusettevõtete moderniseerimine, noorte põllumajandustootjate toetamine ja maapiirkondades põhiteenuste arendamine. Teine pool vahenditest eraldati *pindalatoetusele*. Sellist liiki toetuse kõige mahukamad meetmed on põllumajanduslik keskkonnatoetus ja ebasoodsates looduslikes tingimustes (nt mägistes piirkondades) tegutsevatele põllumajandustootjatele mõeldud kompensatsioonid maksed. Kõik meetmed ja andmed nende kasutamise kohta loetletakse käesoleva aruande **lisas**.

03

Alates 2011. aastast avaldatud kontrollikoja aastaaruanded sisaldavad maaelu arengu, keskkonna, kalanduse ja tervishoiu poliitikavaldkondade rühmale antud hinnangut; selle poliitikavaldkondade rühma kulutustest moodustab maaelu areng ligikaudu 90%. Hinnang põhineb kontrollikoja läbiviidud testimisel, mis puudutab tehingute seaduslikkust ja korrektsust ning kontrollisüsteemide mõjusust.

04

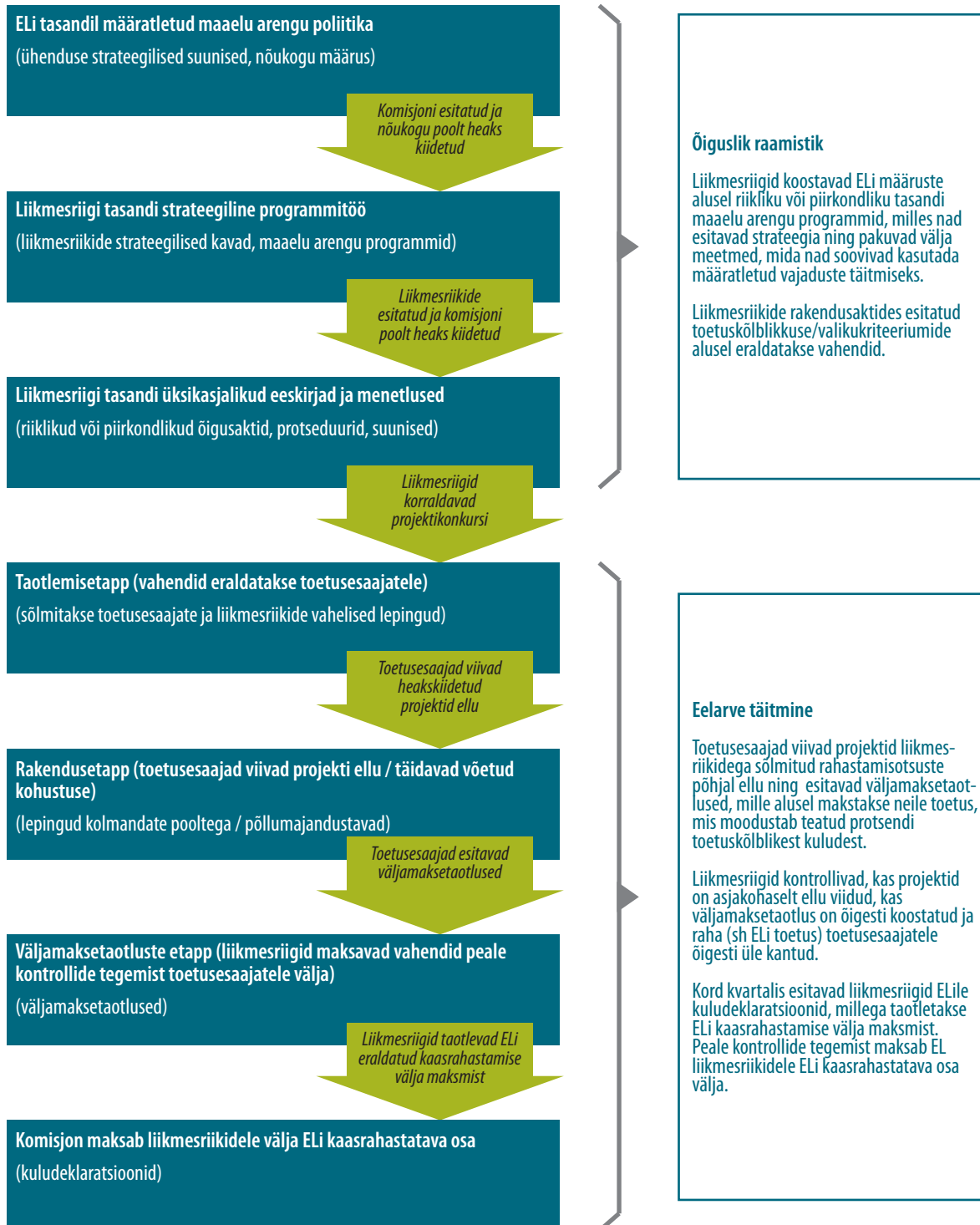
Statistiliselt esinduslikule valimile toetudes hindab kontrollikoda ainuüksi maaelu arengu kulutuste viimase kolme aasta keskmiseks veamääraks 8,2% (vt ka punkt 8)⁵. **1. selgituses** kirjeldatakse, kuidas eeskirjadele mittevastamise juhtumeid veamäärarvutamiseks kvantifitseeritakse.

05

Kõrges veamääras⁶ peegelduv märkimisväärne eeskirjadele mittevastamise osakaal tähendab, et vahendeid ei kasutata vastavalt eeskirjades nõutud tingimustele. See võib negatiivselt mõjutada maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamist, milleks on põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime suurendamine, keskkonna ja maaelu kaitsmine, maapiirkondade elukvaliteedi parandamine ja maapiirkondade majanduse mitmekesistamine.

- 5 8,2% on kolme aasta keskmine määr (alumine ja ülemine veapiir vastavalt 6,1% ja 10,3%). Keskmine koosneb järgmistest komponentidest: 8,4% (2011), 8,3% (2012) ja 7,9% (2013).
- 6 Kontrollikoja kasutatav olulisuse lävi on 2% auditeeritud kulutuste mahust. See tähendab, et audiitori hinnangul on alla nimetatud piirmäär jäädav vead tõenäoliselt ebaolulised, st need ei mõjuta tõenäoliselt finantsteabe kasutajate otsuseid.

ELi maaelu arengu poliitika rakendamine – eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega



Veamäära arvutamine

Kontrollikoda määratleb veaks sellised tehingud (või nende osad), mis ei olnud tehtud eelarve ja õigusliku alusega heakskiidetud eesmärgil, ei olnud õigesti arvatud ega kooskõlas asjakohaste eeskirjade ja määrustega.

Hindamaks seda, kas viga on tehtud, püüab kontrollikoda vastata järgmisele küsimusele: kas korrektse menetluse järgimine oleks tinginud teistsuguse summa väljamaksmise või mõne muu lepingupartneri kasutamise?

Jaatava vastuse korral, ning kui on võimalik mõõta, kui suur osa auditeeritud summast oli vigadest mõjutatud, arvutatakse vea rahaline väärtus järgmistel alustel:

- investeerimismeetmete puhul kujutab vea summa endast rahastamiskõlbmatuks loetud kuluartikli maksumust;
- hangete puhul lähtutakse sellest, et hankeid puudutavates õigusaktides sätestatud menetluste mittejärgimine, mis takistab õiglase konkurentsi eesmärgi ja kõige paremini kvalifitseeritud pakkuja edukaks tunnistamist, mõjutab kogu lepinguga seotud makset;
- pindalatoetuse puhul kasutatakse põllumajandustootjal lasuvate kohustuste rikkumiste kvantifitseerimiseks liikmesriigis kasutatavat toetuste vähendamise süsteemi⁷. Veasumma sisaldab ka GPS-seadmetega tehtud mõõtmiste käigus leitud erinevusi põllumajanduslike maatükkide suuruses.

Eeskirjadevastaselt tehtud tehingu veamäär on veast mõjutatud summa ja kogu makstud summa suhe. Leitud veamäärad ekstrapoleeritakse hiljem kogu auditeeritud populatsioonile.

⁷ ELi õigusaktidega nõutakse toetuste vähendamist juhul, kui toetust taotleti tegelikult suurema pindala või rohkemate loomade eest või kui põllumajandustootja ei täitnud endale võetud kohustusi.

06

Käesolevas aruandes kirjeldatakse maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära peamisi põhjuseid. Lisaks hinnatakse, kas liikmesriikide ja komisjoni võetud meetmed võivad aidata leitud põhjuseid tulevikus mõjusalt kõrvaldada. Audititöö lõpetati 2014. aasta septembri lõpus; sellest ajast pärineb ka aruandes kasutatud kõige värskem teave.

07

Üldine auditiküsimus oli järgmine.

Kas liikmesriikide ja komisjoni tegevus maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära peamiste põhjuste kõrvaldamiseks on mõjus?

Auditiga püüti leida vastuseid järgmistele täpsematele küsimustele.

- Millised on investeerimismeetmetes esinevate vigade peamised põhjused?
- Millised on pindalatoetuses esinevate vigade peamised põhjused?
- Kas liikmesriikide tegevuskavade ja ELi uue õigusraamistikuga on võimalik vigade põhjuseid mõjusalt kõrvaldada?

08

Kahele esimesele alaküsimusele vastamiseks analüüsis kontrollikoda valimit, mis koosnes 2011., 2012. ja 2013. aasta seaduslikkuse ja korrektsuse auditite käigus juhuslikkuse alusel valitud 461 maksest. Ühe aasta asemel kolme aasta andmete kasutamine võimaldab veatüüpe täpsemini analüüsida. Analüüsi käigus hinnati 461⁸ tehingut, millest 160 mõjutasid veamäära. Vigade põhjuste väljaselgitamisele aitasid kaasa ka kontrollikoja poolt aastatel 2011–2013 teostatud liikmesriikide kontrollisüsteemide hindamise käigus saadud teadmised.

09

Kontrollikoja 2012. aasta aastaaruandele antud vastuses teatas komisjon, et kõigi 27 liikmesriigi kohta on käivitatud laiaulatuslikud tegevuskavad, mille eesmärk on leida vigade põhjused ja välja töötada asjakohased parandusmeetmed. Kontrollikoda valis neist tegevuskavadest välja kümme⁹ ning uuris, kas neis käsitleti kontrollikoja, komisjoni ja liikmesriikide endi poolt leitud vigade põhjuseid. See töö, milles osaliselt kasutati aastaaruande koostamisel saadud teavet, hõlmas ka asjaomaste liikmesriikidega tegelevate komisjoni ametnikega tehtud intervjuusid.

- 2011., 2012. ja 2013. aasta aastaaruannete koostamise käigus kontrollitud 482 tehingust jäeti välja 21, sest need puudutasid varasemate programmitöö perioodide sulgemisel või liitumiseelse programmi raames tehtud makseid.
- Bulgaaria, Taani, Saksamaa (Berliin-Brandenburg), Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia (Lombardia), Läti, Ungari, Portugal ja Rumeenia.

10

Käesoleva aruande vastuvõtmise ajaks olid maaelu arengu uue programmitöö perioodi (2014–2020) määrused juba vastu võetud. See võimaldas audiitoritel hinnata, mil määral võiksid uued sätted vigade põhjuseid tõenäoliselt märkimisväärselt mõjutada. Liikmesriikide uut programmitöö perioodi reguleeriv raamistik oli veel koostamisjärgus, mistõttu seda auditi käigus ei uuritud.

11

Käesolevas auditis vaadeldakse maaelu arengu poliitika rakendamise vastavust kohaldatavatele õigus- ja haldusnormidele, ning tulemuslikkuse aspekte (säästlikkus, mõjususe ja tõhusus) käsitletakse vaid väga pöngasalt. Neid usaldusväärse finantsjuhtimise elemente käsitletakse põhjalikult teistes kontrollikoja aruannetes.

Leitud vigade liigid ja levimus

Ülevaade

12

Käesolev osa hõlmab uuritud 461 maksest koosneva valimi analüüsi ning nende 160 makse analüüsi, millel põhineb keskmine veamäär (8,2%).

13

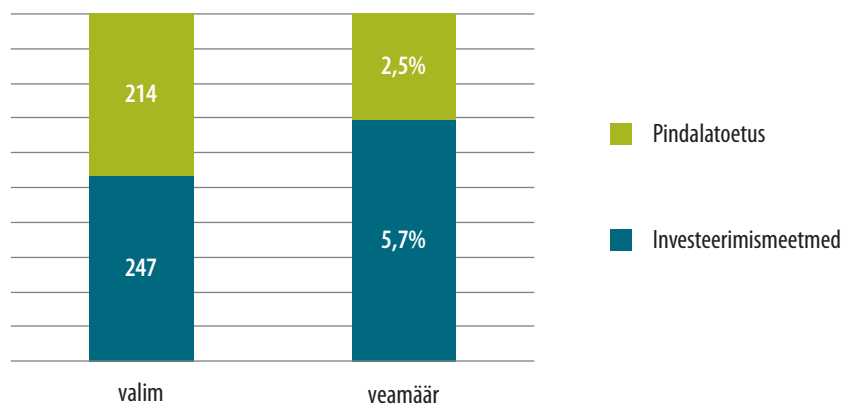
Joonisel 2 nähtub, et valim jagunes kahe peamise meetmete tüübi vahel peaaegu täpselt pooleks. Lisaks ilmneb, et võrreldes pindalatoetusega moodustavad investeerimismeetmed veamäärast suurema osa (vastavalt ca üks kolmandik ja kaks kolmandikku).

14

Nagu näha **joonisel 1**, koosneb reguleeriv raamistik kahest tasandist: ELi tasandist (milles määratletakse üldised nõuded ja tingimused) ja liikmesriikide omast. Liikmesriigid rakendavad ELi määrustest tulenevaid tingimusi ja kehtestavad enda poliitikaeesmärkidest lähtuvad täiendavad tingimused. Õigusaktidele mittevastavust uurides leidis kontrollikoda, et vaid 1,3 protsendipunkti veamäärast tulenes otseselt ELi määrustes sätestatud tingimustele mittevastamisest. Suurem osa veamäärast (6,9 protsendipunkti) tuleneb liikmesriigi tasandil kehtestatud tingimuste mittetäitmisest.

Joonis 2

Pindalatoetuse ja investeerimismeetmete osakaal valimis ja veamääras



Leitud vigade liigid ja levimus

Investeeringimeetmed

15

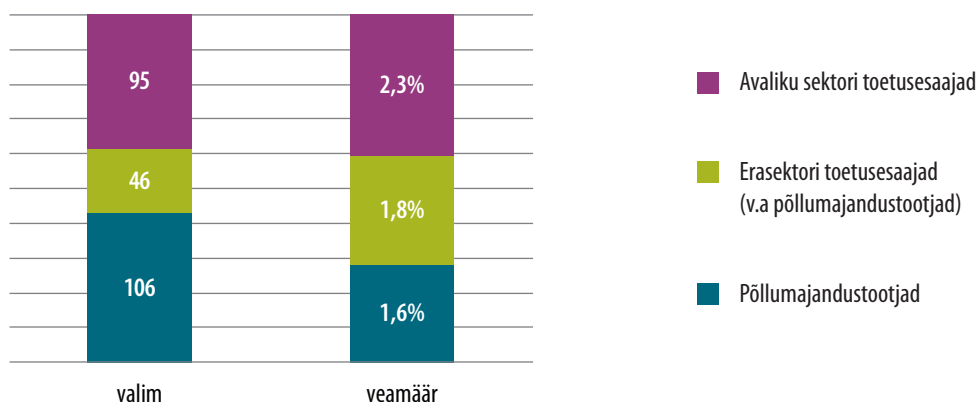
Joonisel 3 esitatakse investeeringimeetmete toetusesaajate tüüpide jaotus. Graafikult nähtub, et avaliku sektori organisatsioonid põhjustasid neljandiku kogu 8,2% veamäärast. Kaks ülejäänud peamist vigu tekitanud toetusesaajate tüüpi on põllumajandustootjad ja ilma põllumajandusliku tegevuseta toetusesaajad. Viimane rühm moodustas valimist viiendiku, ent põhjustas kolmandiku investeeringiprojektides leitud veamäärast.

16

Investeeringimeetmete puhul tulenes enamik vigadest toetuskõlblikkuse tingimuste rikkumisest, asjaoludest, mis viitasid erasektori toetusesaajate poolsele võimalikule tahtlikule eeskirjade rikkumisele, ning nii avalikule kui ka erasektorile kehtivate hanke-eeskirjade eiramist (vt **joonis 4**). Investeeringiprojektid koosnevad tavaliselt väikesest arvust kallitest kuluartiklitest. See tähendab, et kui mõni kuluartikkel osutub rahastamiskõlbmatuks, kaasneb sellega suhteliselt kõrge veamäär (kuluartikli osakaal kogumaksest). Seega, kui projektid või toetusesaajad on toetuskõlbmatud, tähendab see, et auditeeritud makse veamäär on 100%.

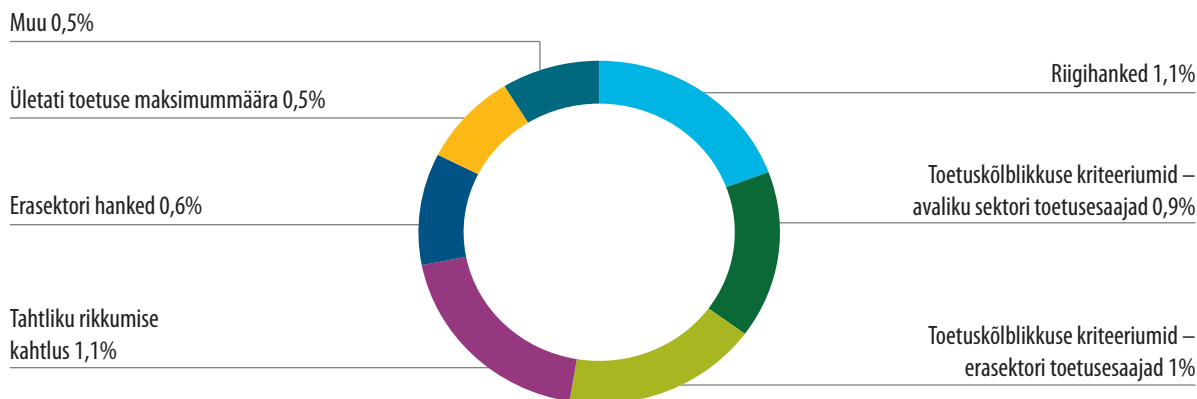
Joonis 3

Investeeringimeetmete erinevat tüüpi toetusesaajate osakaal valimis ja veamääras



Joonis 4

Investeeringimeetmetes leitud veamäär (5,7%) jaotus komponentide kaupa



Pindalatoetus

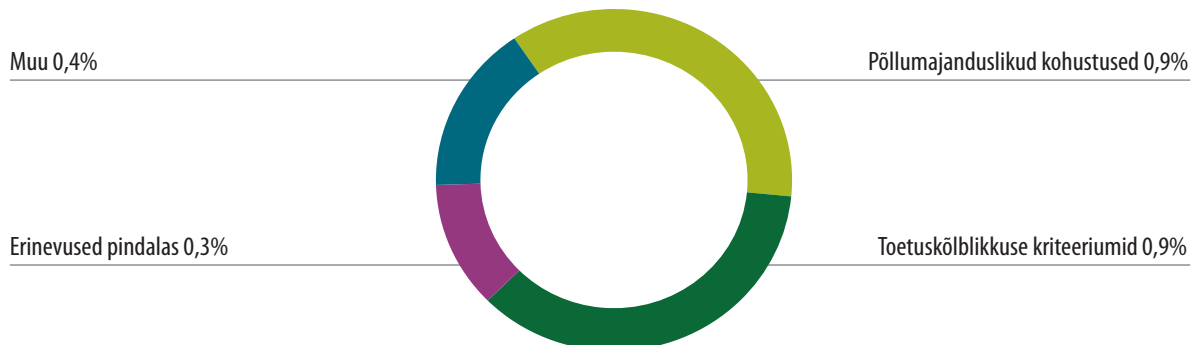
17

Pindalatoetuse puhul tulenes enamik vigadest põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustuste mittemäitmisest (maa või põllumajandusliku tegevusega seotud kohustused),

toetuskõlbmatutest maatükkidest ja deklaratsioonides tegelikust suurematena esitatud näitajatest (vt **joonis 5**). Vead puudutavad tavaliselt väikest osa põllumajandusettevõttest – seetõttu on väiksem ka makse veamäär (vastupidiselt investeeringimeetmetele, mille puhul eeskirjade eiramine mõjutab suuremat osa maksest).

Joonis 5

Pindalatoetuses leitud veamäär (2,5%) jaotus komponentide kaupa



Liikmesriikide rühmade vahelised erinevused toetuste kasutamise ja veamäärades

18

Perioodi 2007–2013 maaelu arengu poliitika eelarve (vt punkt 1) on riikide vahel aastate kaupa ära jaotatud. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1290/2005¹⁰ kohaselt peab komisjon kulukohustusest vabastama kulukohustuste selle osa, mida ei ole ära kasutatud kahe aasta jooksul peale kohustuse võtmist (tuntud ka kui „n + 2 reegel“). Reegli eesmärk on kiirendada programmide elluviimist.

19

Kontrollikoda võrdles liikmesriikide eelarve täitmise määrasid (st tehtud maksete kogusumma ja planeeritud summa suhet) veamääradega. Statistiliselt esindusliku teabe saamiseks jagati perioodil 2007–2013 maaelu arengu programme rakendanud 27 liikmesriiki vastavalt nende eelarve täitmise näitajatele paremuse järgi kolme üheksaliikmelisse rühma (seisuga 15. oktoober 2013, paremad ees). Olemasolevad näitajad ei võimalda tulemuste esitamist liikmesriikide kaupa. Allpool esitatakse kolme rühma jagatud liikmesriigid:

- kõige kõrgem eelarve täitmise määr: Belgia, Tšehhi Vabariik, Eesti, Iirimaa, Läti, Luksemburg, Austria, Slovakkia ja Soome;

- keskmine eelarve täitmise määr: Saksamaa, Prantsusmaa, Leedu, Madalmaad, Poola, Portugal, Sloveenia, Rootsi ja Ühendkuningriik;
- kõige madalam eelarve täitmise määr: Bulgaaria, Taani, Kreeka, Hispaania, Itaalia, Küpros, Ungari, Malta ja Rumeenia.

20

Joonisel 6 esitatakse kogusummad alates programmitöö perioodi algusest (2007) kuni eelarveaasta 2013 lõpuni;¹¹ need näitavad kõigi kolme liikmesriikide rühma puhul eelarve täitmise määra ja veamäärade vahelist tugevat negatiivset korrelatsiooni. Sama analüüs tehti kolme erineva perioodi ning investeerimismeetmete ja pindalatoetuse kohta eraldi – kõigil juhtudel olid tulemused sarnased. Pindalatoetus põhineb aga enamasti mitmeaastastel lepingutel, mis toob endaga kaasa suhteliselt stabiilsed eelarve täitmise ja veamäärad. Korrelatsioon on selgemini nähtav investeerimismeetmete puhul, mille eelarve täitmise määrad on madalamad ja veamäärad kõrgemad.

21

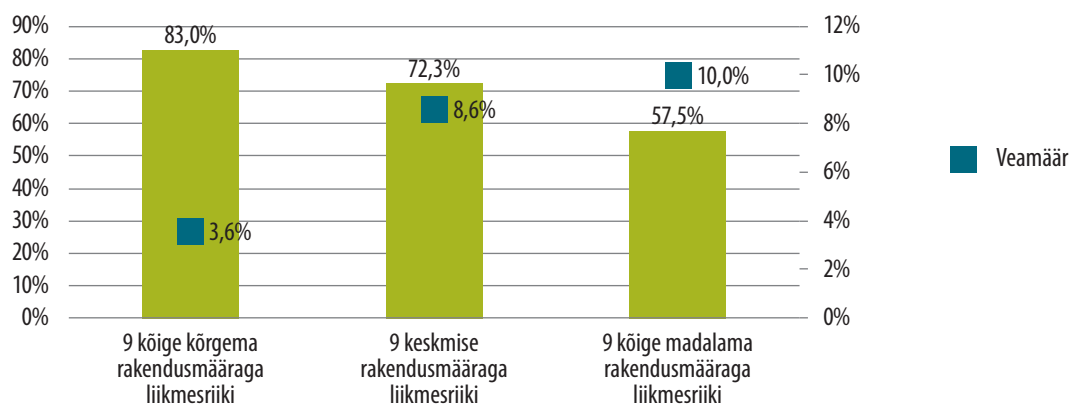
Auditi ulatus ei hõlmanud eelarve täitmise määra ja veamäära vahelise korrelatsiooni üksikasjalikku analüüsi.

10 Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1290/2005 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta) (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1) artikkel 29.

11 Liikmesriigid deklareerivad oma vahemikus 1. juulist kuni 15. oktoobrini välja makstud maaelu arengu kulud komisjonile 10. novembriks. Kui kulud on heaks kiidetud, maksab EL enda kaasrahastatava osa välja detsembris. Käesolev audit hõlmab kuni 15. oktoobrini 2013 tehtud kulusid.

Joonis 6

Kolme üheksast liikmesriigist koosneva rühma eelarve täitmise määrade ja veamäärade võrdlus



I OSA Investeeringimeetmetes esinevate vigade peamised põhjused

22

Käesolevas osas uuritakse investeeringimeetmetes leitud vigade põhjuseid; need vead moodustasid kaks kolmandikku kogu veamäärast (vt **joonis 2**). Kontrollikoda leidis, et enamik veamäärast langes teatud tüüpi toetusesaajatele ja teatud liiki meetmetele. Mõned meetmed sisaldasid rohkem vigu, samal ajal kui teistes vead sama hästi kui puudusid.

Olulise vigade allika moodustavad riigihanke-eeskirju mittejärgivad avaliku sektori organisatsioonid

23

Avaliku sektori organisatsioonidele antud maaelu arengu toetuse peamised eesmärgid on parandada maapiirkondade elukvaliteeti, parandada ja arendada põllumajanduslikku infrastruktuuri ja taastada metsanduse potentsiaal. Nende toetamine moodustab kõigist investeeringiskuludest ligikaudu neljandiku. Lisaks võivad korraldusasutused kasutada kuni 4% maaelu arengu eelarvest nn tehniliseks abiks, millega rahastatakse maaelu arengu programmide raames toimuvat ettevalmistus-, haldamis-, järelevalve-, hindamis-, teavitus- ja kontrollitegevust.

24

Enamik auditeeritud avaliku sektori toetusesaajatest olid kohalikud omavalitsused ja neile kuuluvad ettevõtted. Lisaks auditeeris kontrollikoda nii kesk-, piirkondlikke kui ka omavalitsusi (sh makseasutusi) ja muid avaliku sektori organisatsioone (nt põllumajandusmaa niisutamiseks loodud konsortsiume).

25

Vastavalt direktiivile 2004/18/EÜ¹² peavad liikmesriigid kohustama oma avaliku sektori üksuseid kasutama hankelepingute sõlmimiseks konkurentsile avatud hankemenetlusi. Direktiivi kohaselt võib erandeid teha vaid põhjendatud juhtudel (nt ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmiselt kiireloomuline olukord). Komisjoni määruses (EL) nr 65/2011¹³ sätestatakse, et investeeringiprojektid peavad olema kooskõlas kohaldatavate riiklike hanke-eeskirjadega.

26

Hankemenetluste käigus tehtud vead moodustavad maaelu arengu kulutuste keskmisest veamäärast ühe kolmandiku. See määr sisaldab vaid juhtumeid, kus hanke-eeskirjade tõsine rikkumine mõjutas eduka pakkuja valimist.

- 12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114).
- 13 Komisjoni 27. jaanuari 2011. aasta määrus (EL) nr 65/2011, millega kehtestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 rakendamise üksikasjalikud eeskirjad kontrollimenetluse rakendamise ja maaelu arengu toetusmeetmete nõuetele vastavuse kohta (ELT L 25, 28.1.2011, lk 8).

27

Kohaldatavaid eeskirju on küll palju, ent vaid kolme liiki tõsised hanke-eeskirjade rikkumised olid need, mis põhjustasid nii kõrge veamäära (vt **tabel 1**).

28

Kontrollikoda leidis kaks peamist põhjust, mis selgitavad hanke-eeskirjade mittejärgimist. Esiteks, maapiirkondade infrastruktuuriprojekte viivad tavaliselt ellu väikesed omavalitsused, kellel ei ole hankemenetluste läbiviimiseks küllaldaselt kogemusi ega vastava koolituse ja kogemustega töötajaid. Liikmesriikide ametiasutused ei anna hankemenetluste käigus täpseid suuniseid.

Tabel 1

Riigihanke-eeskirjade rikkumine	Näide
Lepingu sõlmimine otse (ilma konkurentsipõhise menetluseta)	Ühe investeerimisprojekti toetusesaaja (üks Madalmaade kohalik omavalitsus) võttis kohustuse viia läbi riigihankemenetlus ja delegeeris projekti elluviimise ühele fondile. Fondiga sõlmitud lepingus lepiti kokku konkurentsipõhise hankemenetluse läbiviimine; hanketeade pidi avaldatama selleks loodud veebisaidil. Sellest hoolimata otsustas fondi juhatas kolm nädalat hiljem sõlmida lepingu ilma hankemenetlust kasutamata ning hanke kohta veebisaidil teavet avalikustamata.
Valiku ja edukaks tunnistamise tingimuste vale kohaldamine	Saksamaal (Berliin-Brandenburg) korraldas üks kohalik omavalitsus konkurentsipõhise hankemenetluse lairiba internetiteenuse osutaja leidmiseks. Pakkumuste hindamisel kasutas kohalik omavalitsus aga hanketeates loetletutest erinevaid pakkumuste edukaks tunnistamise kriteeriume; sellele järgnes läbivõitmisega hankemenetlus, milles kutsuti osalema vaid kaks pakkujat. Menetluse lõpus ei valinud kohalik omavalitsus majanduslikult soodsaimat pakkujust.
Pakkujate ebavõrdne kohtlemine	Rumeenias sai ühe maapiirkonna omavalitsus toetust investeerimisprojekti jaoks, mis hõlmas veevarustussüsteemi, kanalisatsioonisüsteemi ning kohalike teede ja kogukonnakeskuse arendamist. Ehitustööde tegemiseks esitasid oma pakkumused seitse pakkujat; toetusesaaja lükkas viis neist tagasi põhjusel, et need ei vastanud nõuetele. Kontrollikoda leidis, et hanke võitnud pakkuja ei järginud samuti kahte nõuet, samal ajal kui teised pakkumused olid kõrvaldatud täpselt samade nõuete mittejärgimise tõttu.

29

Teiseks, vigu tekitab osa toetusesaajate soov kasutada teatud tarnijaid ning seega sõlmida lepingud ilma hanke menetlust kasutamata, hanketeadet avaldamata ja teistelt potentsiaalsetelt pakkujatelt pakkumusi küsimata. 80%-l juhtudel osutus edukaks pakkujaks ettevõtte, mis oli toetusesaajale ka varem samalaadseid tooteid tarninud ja teenuseid osutanud (vt **2. selgitus**). Makseasutused sellise teguviisi vastu kunagi ei protestinud, kuigi hanked ei vastanud neile esitatavatele peamistele põhimõtetele (läbipaistvus, objektiivsus, mittediskrimineerimine ja asjakohane avalikustamine).

2. selgitus

Lepingud sõlmiti hankemenetlust kasutamata olemasolevate tarnijatega

Rootsis viis üks omavalitsusele kuuluv asutus infrastruktuurimeetme raames ellu ühe põllumajanduse ja metsanduse arendamist ja kohendamist puudutava projekti. Auditeeritud projektiga jätkati ühte varasemat projekti.

Rootsis riigihankeid reguleerivad õigusaktid lubavad otselepingute sõlmimist vaid erandlikel juhtudel või kui lepingu maht jääb alla teatud ülemmääraks; sellest hoolimata on nõutav kolme pakkumuse olemasolu.

Toetusesaaja ei järginud reegleid ja sõlmis otselepingud, kuigi oli iga lepingu jaoks saanud vaid ühe pakkumuse – seda ettevõtelt, kes olid samu teenuseid tarninud ka eelneva projekti jaoks.

Veamäär mõjutab oluliselt toetusesaajate toetuskõlblikkuse eeskirjade mittejärgimine

30

Maaelu arengut reguleerivas nõukogu määruses¹⁴ sätestatakse, et kulud on rahastamiskõlblikud vaid siis, kui need on tehtud vastavalt liikmesriigi tasandil kehtestatud abikõlblikkus- ja valikukriteeriumidele. Liikmesriigid peavad kehtestama eeskirjad ja kriteeriumid selleks, et piiratud rahalised vahendid oleksid suunatud kõige rohkem programmi eesmärkide saavutamisse panustavatesse valdkondadesse, projektidesse ja seda kõige enam tegevatele toetusesaajatele.

31

Toetuskõlblikkuse tingimuste rikkumise juhtumid moodustasid maaelu arengu kulutuste veamäärast ühe neljandiku ja jagunesid era- ja avaliku sektori toetusesaajate vahel võrdselt. Kontrollikoda leidis palju erinevaid toetuskõlblikkuse tingimuste rikkumisi, mis peegeldab investeerimismeetmete paljusust ning nende kohta liikmesriikides kehtestatud rakenduseeskirjade ja kriteeriumide suurt arvu.

14 Nõukogu 20. septembri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1698/2005 (mis käsitleb Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavaid maaelu arengu toetusi) (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1) artikkel 71.

32

Toetuskõlblikkuse tingimuste rikkumist esineb nii toetusesaaja, projekti kui ka üksikute kuluartiklite tasandil. Näiteid nende kohta esitatakse **2. selgituses**.

Tabel 2

Eeskirjade rikkumise tasand	Näide
Toetusesaaja	Hispaanias tohivad põllumajandustoodete töötlemiseks antavat investeerimistoetust saada ettevõtted, mille töötajate arv on väiksem kui 750 ja käive alla 200 miljoni euro. Nimetatud piirmääradele vastamise hindamisel tuleb arvesse võtta ka ettevõtte omanikeringi (kuni lõpliku omanikuni välja). Üks toetusesaaja esitas taotluse oma tootmise laiendamiseks. Projektitaotluses sisaldas teave vaid kontserni kuuluvate poolte ettevõtete kohta. Sellise mittetäieliku teabe alusel kinnitas toetusesaaja, et vastab maksimaalset töötajate arvu ja kogukäivet puudutavatele tingimustele. Kontrollikoda arvutas näitajad kogu kontserni andmeid arvesse võttes üle ja leidis, et mõlemat piirmäära oli ületatud. Seega ei vastanud toetusesaaja toetuskõlblikkuse tingimustele.
Projekt	Poolas said mitu põllumajandustootjat toetust tootjarühma asutamiseks, mis pidi oma liikmetelt põllumajandustooteid kokku ostma ja neid siis kolmandatele isikutele edasi müüma (eesmärk oli saada toodetelt paremat hinda, kui see põllumajandustootjatele üksi müües võimalik oleks olnud). Üks toetuse saamise tingimus oli, et tootjarühm müüb tooted kolmandatele isikutele. Kontrollikoda leidis, et tootjarühma ainuke klient oli ettevõtte, mille omanikuks olid samad põllumajandustootjad. Auditeeritud projekt ei vastanud seega toetuse andmise tingimustele.
Üksikud kuluartiklid	Portugalis esitas üks toetusesaaja projekti, mille raames istutati oliivipuid. Muude tingimuste hulgas oli ka üks, mille kohaselt olid kulud rahastamiskõlblikud vaid siis, kui need olid tehtud peale projektitaotluse esitamist (eesmärk oli vältida tühimõju ja tagada, et toetust saaksid vaid põllumajandustootjad, kes seda tõesti vajavad). Väljamaksetaotlust kontrollides leidis kontrollikoda kuluartikleid (need moodustasid enam kui 10% väljamaksetaotluse summast), mis olid ostenud enne projektitaotluse esitamist. Need kuluartiklid olid seetõttu rahastamiskõlbmatud.

33

Liikmesriigid pidid järgima nii ELi nõudeid kui ka oma poliitikaeesmärke; viimaste saavutamiseks on vastu võetud riiklikud ja piirkondlikud õigusaktid, mis hõlmavad tavaliselt maaelu arengu programme, rakendusakte, protseduuride käsiraamatuid ja taotlejatele mõeldud juhiseid. Kokku

peab seega täitma suurt hulka eeskirju ja tingimusi. Sellest hoolimata on kontrollikoda seisukohal, et nimetatud reeglid on vajalikud selleks, et avaliku sektori vahendeid rakendataks poliitikaeesmärkide saavutamiseks, ning et raha kasutatakse vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele.

34

Kontrollikoda on seisukohal, et auditeeritud projektidele kehtivad nõuded ei olnud liiga keerulised ega seadnud toetusesaajatele ja liikmesriikidele põhjendamatu tingimusi. Leiti küll näiteid mõningasest ülereguleerimisest, ent neil oli veamääralt üksnes marginaalne mõju.

35

Valitseb oht, et vigade vältimiseks võivad liikmesriigid mõjusaid reegleid kehtetuks kuulutada. Poliitikaeesmärkide saavutamise seisukohast on tähtis omada mõjusaid reegleid. Kontrollikoda on seisukohal, et reeglite lihtsustamine ei tohi takistada usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete rakendamist. **3. selgituses** kirjeldatakse näiteks Portugalis varem kehtinud reeglit, mille abil sai mõjusalt vältida selliste investeeringute toetamist, mis oleks ka ilma avaliku sektori toetuseta ellu viidud. Kui investeeringud oleks igal juhul tehtud, puudus vajadus avaliku sektori toetuse järele. Kontrollikoda on mitmes eriaruandes kritiseerinud asjaolu, et rahastamiskõlblikud on ka enne projektitaotluse esitamist tehtud kulud, ning on soovitanud muuta rahastamiskõlblikuks üksnes peale taotluse heakskiitmist tehtud kulud. Seega ei peaks käesoleval juhul vigade vältimiseks mitte liikmesriigi mõjusast eeskirjast loobuma, vaid väljamakse-taotlusi paremini kontrollima.

Noorte põllumajandustootjate toetuse meetmes toetuskõlblikkuse vigu ei leitud**36**

461 auditeeritud projektist 20 puudutasid noorte põllumajandustootjate toetuse meetet. Nimetatud toetust antakse alla neljakümneaastastele esimest korda põllumajandusettevõtte omanikuks saanud inimestele. Toetus antakse maksimaalselt 70 000 euro suuruse ühekordse summeeritud väljamaksena, mille eesmärk on aidata põllumajandustootjatel oma tootmist üles ehitada ja arendada. Toetusesaajad võivad kasutada saadud vahendeid selleks, et osta maad, hooneid, seadmeid ja loomi ning kasutada toetust käibekapitalina.

Näide sellest, kuidas loobutakse mõjusast toetuskõlblikkuse tingimusest

2007. aastal alanud programmitöö perioodi alguses olid enne projektitaotluse esitamist tehtud investeeringud Portugalis rahastamiskõlbmatud. Auditeeritud valimis oli kaks projekti, mille juures seda nõuet teatud kuluar-tiklite puhul ei olnud täidetud – seega olid tehtud kulud rahastamiskõlbmatud.

2011. aastal riiklikke eeskirju muudeti. Sellest ajast peale on enne toetustaotluse esitamist tehtud investeeringud rahastamiskõlblikud.

37

Lisaks põhilistele toetuskõlblikkuse tingimustele (alla 40 eluaasta ja rajavad esimest korda põllumajandusettevõtet) sätestatakse nõukogu määruses¹⁵ veel kaks tingimust. Toetusesaajatel peavad olema asjakohased erialased oskused ja teadmised ning nad peavad esitama äriplaani. Auditeeritud 20 projektile seadsid liikmesriigid mõned täpsed nõudmised. Näiteks nõuti põllumajandustootjailt kolme aasta jooksul asjakohaste erialaste oskuste ja teadmiste omandamist ning seda, et nad koostaksid lihtsustatud äriplaani ja järgiksid seda; plaan peab kirjeldama põllumajandusettevõtja algolukorda ning loetlema tegevuse arendamiseks konkreetseid vahe-eesmärgid ja sihtväärtused.

38

Kontrollikoda täheldas küll teatud protseduurilisi puudusi ja usaldusväärset finantsjuhtimist puudutavaid probleeme, ent noorte põllumajandustootjate projektide ettevalmistamise ja elluviimise seaduslikkuse ja korrektsuse alaseid vigu ei leitud. Kontrollikoja hinnangul tulenes see järgitavate üksikasjalike nõuete väikesest arvust, meetme täpselt määratletud ulatusest ja ühekordsete summeeritud väljamaksete kasutamisest. Loomulikult peavad ka kirjeldatud toetuskava taolised meetmed pakkuma kuludele vastavat tulu ning vastama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele – neid aspekte käesolevas aruandes aga ei käsitleta. Näide näitlikustab siiski, et toetuskava suhteline lihtsus mõjutab veamäära suurust.

Märgid selle kohta, et erasektori toetusesaajad võivad olla eeskirju tahtlikult rikkunud

39

Komisjoni määruses (EL) nr 65/2011 sätestatakse, et kui tuvastatakse toetusesaaja tahtlik valeandmete esitamine, arvatakse kõnealune tegevus toetuse alt välja ning kõik selle tegevuse eest makstud summad nõutakse tagasi¹⁶.

40

Pettus võib koosneda ühest või mitmest allpool loetletud elemendist¹⁷:

- valede, ebatäpsete või ebatäielike avalduste või dokumentide kasutamine või esitamine, mille tagajärjel on vääralt eraldatud või hoitud ELi üldeelarve või ELi poolt või nimel juhitava eelarve rahalisi vahendeid;
- konkreetset kohustust rikkudes teabe varjamine, millel on sama tagajärg;
- kõnealuste rahaliste vahendite väär kasutamine eesmärkidel, milleks need ei olnud algselt eraldatud.

41

Nelja protsendi auditeeritud erasektori investeeringute puhul (kuus projekti 152-st) leidis kontrollikoda märke sellest, et toetusesaajad võisid olla eeskirju tahtlikult rikkunud. Nimetatud juhtumid moodustavad maaelu arengu kulutuste keskmisest veamäärast ühe kaheksandiku.

15 Nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 22.

16 Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 4 lõige 8 ja artikli 30 lõige 2.

17 Euroopa ühenduste õiguses kasutatav pettuse määratlus on sätestatud nõukogu 26. juuli 1995. aasta õigusakti (Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon) artiklis 1.

42

Kontrollikoda teavitab OLAFit kõigist juhtumitest, mille puhul on märke tahtlikust eeskirjade rikkumisest; OLAF vastutab nende analüüsi ja asjakohaste järelmeetmete võtmise eest. Sellekohane näide on esitatud **4. selgituses**.

Kõige rohkem probleeme on toiduainetööstuse investeeringuid toetava meetmega

43

Maaelu arengu meede „põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmine” andis kõige suurema osa erasektori tehtud investeeringute veamäära kujunemisse. Meede on suunatud väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE-d) ja selle abil rahastatakse esmatoodete töötlemise rajatistesse tehtavaid investeeringuid. Sellised rajatised on näiteks veinitehased, viljaveskid, puu- ja juurviljade töötlemise ja pakendamise liinid.

44

Meetme raames auditeeritud 19 projektist olid kümme vigadest mõjutatud (kolme projekti materjalid edastati OLAFile). Peamised leitud puudused puudutasid VKE kriteeriumide mitetäitmist ja asjakohaste erasektori hankemenetluste eiramist. Meetmele eraldatud avaliku sektori toetuse suurusjärk oli tavaliselt mitu miljonit eurot projekti kohta. Nimetatud kontekstis on taotlejatel toetuse saamise nimel suur kiusatus eeskirjade täitmisest kõrvale hoiduda.

4. selgitus

Näide märkidest, mis viitavad eeskirjade tahtlikule rikkumisele

Toetusesaaja taotles toetust ühe investeerimismeetme raames, mille eeskirjade kohaselt ei olnud pruugitud seadmed toetuskõlblikud. Väljamaksetaotluse esitamisel deklareeris toetusesaaja, et projekti käigus ostetud seadmed osteti ühelt edasimüüjalt uuena.

Kohapealse kontrolli käigus leidsid kontrollikoja audiitorid tõendeid, mis viitavad sellele, et seadmed ei olnud tegelikult ostetud uuena. Hiljem hankisid audiitorid kolmandatelt pooltelt dokumendid, mis kinnitasid, et seadmed olid ostetud pruugituna.

Kulud hinnati rahastamiskõlpsmatuks ja juhtumi materjalid edastati OLAFile.

45

Lisaks eeltoodule kirjutas kontrollikoda hiljuti selle meetme rakendamisel leitud paljudest puudustest, mis avaldasid tõsist negatiivset mõju meetmele seatud poliitikaeesmärkide saavutamise tõhususele ja mõjususele¹⁸.

Liikmesriikide ametiasutused oleks võinud investeerimis-meetmeid mõjutavad vead avastada ja parandada

46

Komisjoni määruses (EL) nr 65/2011 sätestatakse, et liikmesriigid peavad looma kontrollisüsteemi, mis tagaks toetuskõlblikkuse tingimustele vastamise kontrollimiseks vajalike kõigi kontrollide tegemise. Määruses täpsustatakse nimetatud kontrollide tegemise tingimused, sh ka see, mida tuleks kontrollida, kuidas koostada valimeid ja milline on iga toetuse puhul kontrollide minimaalne katvus.

47

Halduskontrollid tuleb läbi viia kõigi projektitaotluste ja väljamaksetaotluse kohta, ning projekti elluviimise kinnitamiseks peavad need hõlmama toetatud tegevuse või investeeringu asukohta tehtud vähemalt ühte kohapealset kontrolli. Lisaks tuleb kohapealsed kontrollid igal aastal läbi viia ka projektidest koostatud valimi kohta, mis hõlmab vähemalt 5% tehtud kuludest.

48

Kontrollikoda on seisukohal, et liikmesriigid oleks pidanud vältima enamikku investeerimis-meetmeid mõjutavatest vigadest; seda kahel alltoodud põhjusel.

49

Esiteks oli liikmesriigi ametiasutustel olemas vigade avastamiseks ja parandamiseks vajalik teave, paljudel juhtudel seda kas lihtsalt ei kasutatud või ei küsitud. Täheldati kahte alljärgnevat tüüpilist olukorda:

- teave sisaldus toetusesaaja esitatud tõendavates dokumentides (nt arvete kuupäevad), ent makseasutus ei kasutanud seda;
- teave oli olemas toetusesaaja tasandil (nt raamatupidamiskanded), ent makseasutus ei nõudnud selle esitamist;
- teave oli olemas kolmandate poolte tasandil (nt toetusesaaja omanike struktuur), ent makseasutus ei avaldanud soovi seda saada.

50

Teiseks, liikmesriigi ametiasutuste tehtud kontrollid ei olnud ammendavad. Ülaltoodud probleeme käsitlevad näited on esitatud **5. selgituses**.

18 Eriaruanne nr 1/2013 „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?“ (<http://eca.europa.eu>).

Näited liikmesriigi halduskontrollide ebapiisava kvaliteedi kohta

Poolas sõlmiti üks tehnilise abi meetme raames kaasrahastatud leping (vt punkt 23) otse (ilma seejuures nõutud konkurentsipõhise hankemenetluseta). Kontrollikoda leidis, et nõutud kontrolle ei olnud tehtud, kuna makseasutus ei kontrollinud tehnilise abi projektide vastamist hanke-eeskirjadele.

Rumeenias kontrollis makseasutus ühe toetusesaaja väljamaksetaotlust (põllumajandusettevõtete nõuandeteenuste osutamise projekt). Makseasutuse kontrolliaruandest nähtus, et toetusesaaja taotletud ja makseasutuse poolt heaks kiidetud summa erinesid enam kui 3% võrra. Makseasutus ei rakendanud aga sellistel juhtudel nõutud karistust, kuna meetme puhul ei kontrollitud kirjeldatud nõudele vastamist.

Hispaanias tõendati ehitustööde toimumist töövõtja esitatud arvete ja maksedokumentide koopiatega. Arvestest nähtus, et töövõtja andis nende summalt 5% allahindlust. Ka maksedokumentid näitasid, et toetusesaaja ei maksnud neid täies mahus, vaid arvestas maha 5% allahindluse. Kuigi makseasutus oli arveid ja maksekinnetusi kontrollinud, kiideti kulud täies mahus heaks (ilma 5% allahindlust maha arvestamata) – seega oli tegu toetusesaaja poolt kandmata kuludega.

Rootsis ei järginud üks piirkonna omavalitsusele kuuluv asutus kohaldatavaid hanke-eeskirju (vt **2. selgitus**). Kontrollikoda leidis, et makseasutus oli delegeerinud samale piirkondliku omavalitsuse asutusele auditeeritud projekti toetustaotluste ja väljamaksetaotluste heakskiitmise. Samal ajal oli asutus ka toetusesaaja. Halduskontrollide raames ei kontrollinud piirkonna omavalitsusele kuuluv asutus toetuse vastavust riiklikele hanke-eeskirjadele.

51

Kontrollikoja töö kinnitab, et liikmesriikide tehtud kontrollide kvaliteet on ebapiisav. Kolme viimase aasta vältel hindas kontrollikoda investeerimis- ja järelvalve- ja kontrollisüsteemide põhielementide kvaliteeti 13 liikmesriigi 14 makseasutuses¹⁹. Ühegi makseasutuse süsteemide halduskontrollide puuduvat osa ei hinnatud mõjusaks ning süsteemide kohapealseid kontrolle hõlmav osa hinnati mõjusaks vaid viies makseasutuses.

52

Investeerimis- ja järelvalve- ja kontrollisüsteemide puhul tehakse enamik vigadest projektitaotluse esitamise ja sellele järgnevas hanke läbiviimise etapis. Toetustaotluste kontrollimine on keeruline ja sageli ka aeganõudev ülesanne.

¹⁹ Vt kontrollikoja aastaaruannete 2011, 2012 ja 2013 lisa 4.2.

53

Kontrollikoda märgib, et neis etappides kohatud raskuste põhjused võivad olla osaliselt põhjustatud makseasutuste protseduurides sisalduvatest puudustest. Makseasutused kontrollivad toetustaotlusi tavaliselt täies mahus isegi siis, kui protsessi käigus mingil hetkel ilmneb, et taotlus ei vasta toetuskõlblikkuse tingimustele. Seega, kui kontrollimist jätkatakse ka peale seda, kui on kindlaks tehtud projektitaotluse mittevastamine toetuskõlblikkuse tingimustele, on tegu ebatõhususega.

54

Piiratud rahaliste vahendite kontekstis (seda eelkõige programmitöö perioodi lõpuosas) võib juhtuda, et kaasrahastada on võimalik vaid väikest osa toetustaotlustest (valikuprotsessi kõige enam punkte saanud taotlused). Mõned makseasutused kontrollivad kõiki esitatud toetustaotlusi täies mahus hoolimata asjaolust, et paljud toetuskõlblikud projektid jäävad kaasrahastamiseta, sest nad ei saa kogu valikuprotsessis piisavalt punkte. Nimetatud kontekstis kasutab Itaalia (Sitsiilia) piirkondlik makseasutus **6. selgituses** kirjeldatud tõhusat protseduuri.

6. selgitus**Näide toetustaotluse hindamiseks kasutatavast heast tavast**

Itaalias (Sitsiilias) hinnatakse toetustaotlusi kahes etapis.

Esimeses etapis kontrollitakse piiratud ulatuses kõiki taotlusi; edasi avaldatakse need esialgses valikuaruandes. Projektid reastatakse vastavalt neile antud punktidele ning nimekirja jätkatakse nii kaua, kuni projektide kogumaksumus võrdub eraldatud eelarvega.

Teises etapis kontrollitakse täies mahus üksnes esialgselt valikumenetlusest edasi pääsenud projekte. Kui nende hulgas avastatakse toetuskõlbmatuid projekte, asendatakse need algselt mitte edasi pääsenutest kõige rohkem punkte saanud projektidega.

II OSA Pindalatoetuses esinevate vigade peamised põhjused

55

Käesolevas osas uuritakse pindalatoetuses esinevate vigade põhjuseid. Kogu eelarve jaguneb küll investeerimismeetmete ja pindalatoetuse vahel pooleks, ent pindalatoetus moodustab veamäärast vaid kolmandiku (vt **joonis 2**). Kõige rohkem mõjutas veamäära põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustuste mittetäitmine, kõige vähem aga vähem soodsate piirkondade toetus.

Põllumajanduslik keskkonnatoetus on kõige enam vigu sisaldav pindalatoetuse meede

56

Põllumajanduslikku keskkonnatoetust makstakse põllumajandustootjatele, kes võtavad keskkonnavalaste eesmärkide saavutamiseks vabatahtlikult teatud kohustusi. Maksete eesmärk on kompenseerida täiendavad kulud ja saamata jäänud tulu tootjatele, kes kasutavad viie kuni seitsme aasta vältel keskkonnasõbralikke põllumajandustavasid. Põllumajanduslik keskkonnatoetus on rahaliselt kõige tähtsam maaelu arengu meede, millele on eraldatud ligikaudu 20 miljardit eurot (viiendik programmitöö perioodi 2007–2013 maaelu arengu kogueelarvest).

57

Põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustuste rikkumised moodustasid maaelu arengu kulutuste kogu veamäärast kaheksandiku. Vead tulenesid peamiselt lihtsate kohustuste mittetäitmisest (vt **7. selgitus**), mis sellest hoolimata takistasid oluliselt soovitud keskkonnakasutamisest.

Näited lihtsate põllumajandusliku keskkonnatoetuse kohustuste rikkumisest

Madalmaades liitus üks põllumajandustootja botaanilise väärtusega rohumaa piire käsitleva meetmega.

Üks sellega seotud kohustus puudutas maa kuivendamist (bioloogilise mitmekesisuse kaitseks oli keelatud katta aasa servi veekanalitest võetud mudaga).

Kohapealse kontrolli käigus leidis kontrollikoda, et ühtlase jaotamise asemel oli välja kaevatud muda laotatud kahe meetri laiusele maaribale enam kui 4 000 meetri ulatuses kanalite serval.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Ühendkuningriigis (Inglismaa) sai üks põllumajandustootja toetust püsirohumaa väga väheste vahenditega (nt väetised) majandamise eest. Üks sellega seotud kohustustest oli ülekarjatamise vältimine, mille abil välditakse taimekasvule, selle kvaliteedile ja paljususele avalduvat negatiivset mõju.

Kontrollikoda leidis, et osa maatükist oli ülekarjatamisega kahjustatud.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Maltal võttis üks põllumajandustootja kohustuste mitte kasvatada põllukultuure aedade ääres vähemalt ühe meetri laiusel alal ning jätta see ala harimata, kündmata, väetamata ja pritsimata. Kohustuse eesmärk oli bioloogilise mitmekesisuse säilitamine.

Kontrollikoda leidis, et toetusesaaja ei pidanud võetud kohustusest kinni mitte ühelgi maatükil, mida see hõlmas.



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

58

Kontrollikoda on seisukohal, et põllumajanduse keskkonnameetmetes esinevaid vigu saab seletada kolme põhjuse koosmõjuga. Graafiliselt on need esitatud **joonisel 7** ning üksikasjalikult kirjeldatud alljärgnevatel punktides.

Kohustustest kinnipidamisel ei ole põllumajandustootja jaoks vahetuid positiivseid tagajärgi

59

Põllumajandustootjad tunnetavad otseselt kohustuste kinnipidamise kulusid ja/või keskkonnasõbralikumatest majandamisviisidest tulenevalt saamata jäänud tulu. Enamikul juhtudest ei kaasne kohustustest kinnipidamisega põllumajandusettevõtte jaoks aga kohest positiivset mõju. Kuna võetud kohustuste ja nendest

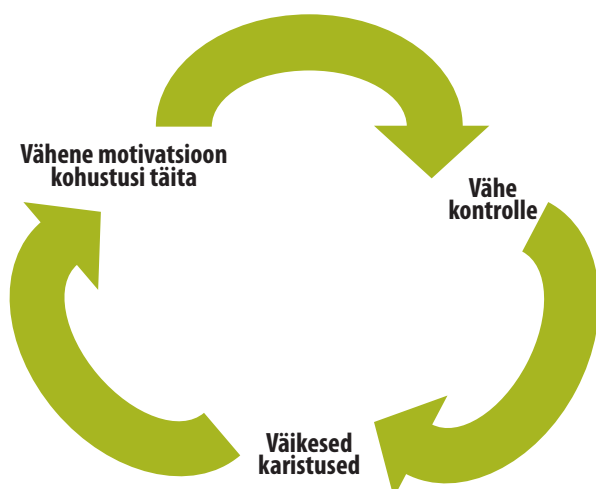
põllumajandustegevusele avalduva mõju vahel vahetu seos puudub, on väiksem ka tõenäosus, et põllumajandustootjad kohustusi täidavad.

60

Sellist olukorda täheldati 17-st leitud veast 13 puhul – kõigil juhtudel saadi meetmetest kaugeleulatuvat ja pikaajalist keskkonnakasu (nt bioloogilise mitmekesisuse kaitse).

Joonis 7

Põllumajandusliku keskkonnatoetuse veamäära põhjused



61

Kontrollikoja hinnangul ei saa põllumajandustootjate tehtud enamiku rikkumiste puhul pidada mõjuvaks põhjuseks kohustusi puudutavate teadmiste puudumist. Enne kohustuste allkirjastamist esitatakse põllumajandustootjatele kõiki täidetavaid tingimusi sisaldav üksikasjalik nimekiri. Lisaks olid 13 juhul 17-st vigade põhjustajateks ulatuslike teadmiste ja ressurssidega suured põllumajandustootjad. Tegu oli enam kui 50 hektari suurust maa-ala harivate põllumajandustootjatega, kelle jaoks põllumajandus oli peamine sissetulekuallikas.

Põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustuste vähene kontrollimine

62

Liikmesriigid kontrollivad põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustuste täitmist üksnes kohapealsete kontrollide käigus, mille aluseks on viit protsenti toetusesaajaid hõlmav valim. See tähendab, et keskmise tõenäosuse alusel kontrollitakse igat põllumajandustootjat kord kahekümne aasta jooksul. Lisaks ei saa kõigi kohustuste täitmist kontrollida mistahes ajahetkel, mis vähendab veelgi kontrollide katvust ja kohustuste mittetäitmise avastamise tõenäosust. Kohustuste vähene kontrollimine on vigade tekkimist seletav täiendav põhjus.

63

Leitud 17 vea hulgas avastas kontrollikoda kaheksa juhtumit, kus kohustuste täitmist oleks kohapealsete kontrollide asemel pidanud kontrollima halduskontrollide kujul (vt **8. selgituses** esitatud näide). Protseduuri selline muutmine oleks võimaldanud liikmesriikide ametiasutustel vead halduskontrollide käigus avastada ja parandada, kuna nendega hõlmatakse 100% toetusesaajatest. See oleks olnud eriti asjakohane dokumentide alusel tehtavate kontrollide puhul, milleks on näiteks põllumajandustootja peetavad tegevusregistrid (väetamine, karjatamine, rohu niitmine) ja kolmandate poolte välja antud sertifikaadid.

Näide põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustusest, mida oleks saanud kontrollida halduskontrollidega

Eestis pidid põllumajandustootjad meetme raames täidetava ühe kohustusena võtma haritava maa iga viie hektari kohta ühe mullaproovi ja saatma selle akrediteeritud laboratooriumi, kus pidi uuritama mulla happelisust ning selle fosfori- ja kaaliumisisaldust. Eeskirjade kohaselt tuli testide tulemused säilitada põllumajandusettevõttes ja need kohapealsete kontrollide korral inspektoritele esitada.

Kontrollikoja audiitorite kohapealse kontrolli käigus esitas põllumajandustootja üheksa mullaproovi tulemused. Arvutustega tehti kindlaks, et maatükkide pindala alusel ei oleks tootja pidanud võtma mitte üheksa, vaid 13 proovi. Sellise kohustuste rikkumise oleks saanud avastada halduskontrollide käigus.

Maksete vähendamise ja karistuste süsteemil puudub tugev hoiatav mõju

64

Liikmesriigid kasutavad proportsionaalset maksete vähendamise ja karistuste süsteemi, mille alusel (olevalt rikkumise tõsidusest, ulatusest ja püsivusest) tavaliselt vähendatakse toetusesaajale tehtud makset. Näiteks **8. selgituses** kirjeldatud juhul vähendati makset kohustuse mittetäitmise tõttu 5% võrra. Rikkumise korral ei riski põllumajandustootjad enda raha kaotamisega, vaid võivad olla sunnitud üksnes tagastama neile makstud summa. Äärmuslikel juhtudel, kui põllumajandustootjad ei ole täitnud ühtegi võetud kohustust ja makseasutus otsustab kogu makstud toetuse tagasi nõuda, võivad tootjad olla samas olukorras nagu siis, kui nad ei oleks kohustust üldse võtnudki.

65

Kirjeldatud kontekstis osutab vigade sagedus (17 viga 121 auditeeritud makses) asjaolule, et rikkumiste korral kasutataval maksete vähendamise süsteemil on tootjate jaoks üksnes piiratud hoiatav mõju (vt **9. selgituses** esitatud näide).

Vähem soodsatele piirkondadele tehtud maksed on vähem vigadest mõjutatud

66

Mägipiirkondade ja teiste ebasoodsate looduslike tingimustega alade (nn vähem soodsad piirkonnad) põllumajandustootjatele tehtud maksetega kompenseeritakse neile sellistes piirkondades põllumajandusliku tegevuse jätkamine. Maaelu arengu meetmetega püütakse arendada põllumajandusmaa jätkusuutlikku kasutamist ning seeläbi parandada keskkonna ja maapiirkondade kvaliteeti.

Rikkumise rahalised tagajärjed on piiratud

Ühendkuningriigis võttis üks põllumajandustootja kohustuse, mis puudutas kanarbiku kasvamist happelise pinnasega rohumaal. Meetme raames oli vaid kaks kohustust: loomade asustustiheduse vähendamine (karjatavate loomade arv hektari kohta) ning karjatamise keelamine vahemikus oktoobrist kuni märtsini.

Kontrollikoda külastas põllumajandustootjat oktoobris ja leidis, et asjaomastel maatükkidel karjatati endiselt loomi. Rikkumise rahaline tagajärg tootja jaoks oli makse 3% vähendamine.

67

Vähem soodsate piirkondade meetme auditeeritud 78 makse mõju kogu veamäärale oleks olnud minimaalne, kui nende hulgas ei oleks olnud kahte veajuhtumit, mis puudutasid asjaomaste liikmesriikide kehtestatud täiendavate toetuskõlblikkuse tingimuste rikkumist (vt **10. selgitus**). See näitlikustab dilemmat, et toetuskõlblikkuse tingimused peavad tagama vahendite õige kasutamise, ent võivad samal ajal suurendada ka vigade tekkimise riski.

68

Meetme suhteliselt madal veamäär tuleneb selle järgmistest peamistest omadustest:

- väike arv täpseid toetuskõlblikkuse tingimusi: maa peab asuma liikmesriigi määratud ja komisjoni heaks kiidetud piirkonnas ning see peab olema hoitud heades põllumajandus- ja keskkonnatingimustes;

- hektari kohta tehtavad kahaneva suurusega ühekordsed summeeritud väljamaksed. See tähendab, et suuremad põllumajandusettevõtted saavad teatud piirmäära ületavate alade eest väiksemaid makseid ning et selliste tootjate jaoks avaldavad alade suuruse võimalikud erinevused üksnes väikest mõju.

69

Kontrollikoda märgib, et ka noorte põllumajandustootjate toetuse meetme madal veamäär tulenes samadest omadustest: väike arv täpseid toetuskõlblikkuse tingimusi, meetme kitsas ulatus ja ühekordsed summeeritud väljamaksed.

Liikmesriikide poolt vähem soodsate piirkondade maksetele kehtestatud täiendavad toetuskõlblikkuse tingimused

Itaalias ja Portugalis sõltus mägiapiirkondade karjamaade toetuskõlblikkus sellest, kas toetusesaajal oli teatud minimaalne arv loomi. Kohapealsete kontrollide käigus leidis kontrollikoda, et asjaomastel põllumajandustootjatel ei olnud minimaalset arvu loomi ning et karjamaad ei olnud seetõttu toetuskõlblikud.

Nimetatud kaks juhtumit moodustasid vähem soodsate piirkondade makseid mõjutavast veamäärast enamiku.

III OSA Kas liikmesriikide tegevuskavad ja ELi uus õigusraamistik on vigade põhjuste kõrvaldamisel potentsiaalselt mõjusad?

70

Komisjon ja liikmesriigid on võtnud meetmeid maaelu arengu kulutuses sisalduvate vigade põhjuste kõrvaldamiseks. Käesolevas osas uuritakse, kas kaks peamist abinõud – tegevuskavad ja ELi õigusraamistik – võivad osutada mõjusateks.

Komisjoni algatusel koostatud tegevuskavad on samm õiges suunas ja aitavad kõrvaldada vigade põhjuseid

71

Maaelu arengu eelarve täitmine toimub liikmesriikide ja komisjoni koostöös²⁰. Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastutavad liikmesriigid maaelu arengu programmide elluviimise eest asjakohasel territoriaalsel tasandil ja vastavalt nende endi institutsioonilisele korraldusele. Komisjon vastutab liikmesriikide üle tehtava järelevalve eest, mis peab tagama, et liikmesriigid täidavad neile pandud kohustused.

72

Kui veamäär on programmide rakendamise ajal pidevalt kõrge, peab komisjon²¹ leidma kontrollisüsteemides leiduvad puudused, analüüsima võimalike parandusmeetmete maksumust ja neist saadavat kasu ning pakkuma välja asjakohased parandusmeetmed.

Kui peadirektor on sunnitud puuduste tõttu oma kinnituses reservatsiooni esitama, peab komisjon teavet oma aasta tegevusaruandes analüüsima ja esitama tegevuskava. Maaelu arengu kulutuste kohta on seda tehtud alates aastast 2011.

73

Selles kontekstis palus komisjon (maaelu arengu kulutuste veamäär vähendamise eesmärgil) kõigil liikmesriikidel välja töötada kolmetasandilise tegevuskava, mille abil määratleda vigade põhjused, võtta sihipäraseid parandusmeetmeid leitud veamäär vähendamiseks ning tugevdada vältivaid meetmeid, mis vähendaksid vigade tekkimise riski.

Tegevuskavade kasutamine ei ole veel nii kaugel, et neid saaks kasutada vigade põhjuste kõrvaldamiseks

74

Tegevuskavade ulatuses ja kvaliteedis oli liikmesriigiti märkimisväärseid erinevusi. Kontrollikoda leidis, et kahe tegevuskava (Saksamaa (Berliin-Brandenburg) ja Ungari) kvaliteet oli suhteliselt halb – kavad sisaldasid vähe tegevusi ja nende potentsiaal vigade põhjuste kõrvaldamiseks oli väike; kaks tegevuskava (Itaalia (Lombardia) ja Rumeenia) olid aga suhteliselt kvaliteetsed, sisaldades hulgaliselt tegevusi ja omades head potentsiaali vigade põhjuste kõrvaldamiseks. Järgnevates punktides kirjeldatakse tegevuskavade võimaliku mõjususe erinevuste aluseks olevat kolme peamist põhjust.

20 Nõukogu määrus (EÜ) nr 1290/2005.

21 Määrus (EL, Euratom) nr 966/2012.

75

Esiteks, liikmesriigid ei täitnud neil lasuvat kohustust vead välja selgitada ja pakkuda välja parandusmeetmed. Tegevuskavade täitmise üle tehakse ametlikku järelevalvet ja järelkontrolli. Kui liikmesriigid tegevuskavasid ellu ei vii, võib see kaasa tuua neile tehtavate maksete peatamise, katkestamise või vähendamise ja finantskorrektsioonide rakendamise. Tegevuskavade välja-töötamine oli järkjärguline protsess

ning auditi lõpetamise ajaks oli käsil neljanda uuenduse tegemine. Komisjon edastas algselt mittetäieliku vigade põhjuste nimekirja. Liikmesriigid ei tegelenud aga kõigi vigade põhjuste kõrvaldamisega ning mõne võetud meetme potentsiaalne mõju vigade põhjuste kõrvaldamisele on väike (vt **11. selgitus**). Hiljem tegevuskavade kvaliteeti komisjoni nõudmisel järk-järgult parandati.

11. selgitus

Näited vigade põhjuste kõrvaldamiseks pakutud tegevustest

Komisjoni hinnangul oli pindalatoetuses esinenud vigade üheks võimalikuks põhjuseks maksete vähendamise ja karistuste süsteem, ning liikmesriigid asusid seda põhjust kõrvaldama. Süsteemi ei peetud proportsionaalseks (mõnel juhul vähendasid liikmesriigid makset 100% võrra isegi siis, kui täitmata oli vaid üks kohustus mitmest).

Kontrollikoda nõustub sellega, et vähendamiste ja karistuste süsteemi tehtud muudatused peaks tagama, et süsteem peegeldaks asjakohaselt seda, mil määral kokkulepitud keskkonnaalane eesmärk saavutamata jäi.

Kui kohaldatavate karistuste vähendamine toobki endaga kaasa madalama veamäära, siis ei kõrvalda see siiski rikkumiste põhjuseid ega nende potentsiaalselt negatiivset keskkonnamõju. Karistustel peab põllumajandustootjate jaoks olema efektiivne hoiatav mõju, mis takistab neil võetud kohustusi rikkuda. **9. selgituses** kirjeldatud juhul karistustel selline mõju puudus.

76

Teiseks, uuritud kümnest tegevuskavast neljas ei käsitletud süstemaatiliselt komisjoni ja kontrollikoja esitatud auditileide. Liikmesriigid ei võtnud arvesse kõiki komisjoni audiitorite poolt vastavusauditi protseduuride lõpetamisel välja toodud puudusi, mis tähendab, et tõenäoliselt läheb veel aega enne, kui hakatakse tegelema vigade põhjuste kõrvaldamisega²².

22 Komisjon teeb liikmesriikides vastavusauditeid selleks, et kontrollida, kas kulude hüvitamisel on järgitud kohaldatavaid eeskirju. Olenevalt leitud vigadest võidakse auditi lõpetamisel rakendada finantskorrektsioone. 2013. aastal lõpetatud auditite puhul kestis vastavusprotseduur keskmiselt 36 kuud.

77

Kolmandaks, suurem osa pakutud tegevustest olid üldist laadi. Enamik liikmesriike pakub välja üldiseid lahendusi, nagu protseduuride käsiraamatute ajakohastamine ja koolituskursuste korraldamine. Näiteks riigihangete puhul pakuti tihti välja kontrollijate ja toetusesaajate koolitamist kohaldatavate riigihanke-eeskirjade teemal. Tegevuskavades ei analüüsita aga, milliseid hanke-eeskirju kõige rohkem rikutakse ja miks. Nimetatud kontekst kätkeb ohtu, et välja pakutud parandusmeetmed ei ole kõige mõjusamad.

78

Kontrollikoda leidis ka näiteid parimatest tavadest selle kohta, kuidas leitud probleemidega kõige paremini võidelda (vt **12. selgitus**). Komisjon korraldab kõigi liikmesriikide esindajatega kaks korda aastas seminare, mille eesmärk on arutada tegevuskavade elluviimise edenemist, jagada kogemusi ja parimaid tavasid.

Ebaküllaldane keskendumine ELi tasandil levinud puuduste vältimisele**79**

Tegevuskavades keskendutakse konkreetsete liikmesriikide tasandil leitud puudustele ning need ei sisalda vältivaid meetmeid, mis käsitleksid teistes riikides leitud puudusi. Komisjon ei nõudnud liikmesriikidelt, et need tegeleksid süstemaatiliselt ELi tasandil laialt levinud kõige tõsisemate puuduste kõrvaldamisega (nt hanke-eeskirjade rikkumine, eeskirjade tahtlik rikkumine, põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustuse ebapiisavad halduskontrollid).

12. selgitus**Parimad tavad konkreetsete ja sihipäraste meetmete koostamisel**

Bulgaarias teavitab makseasutus põllumajandustootjaid SMS-i teel ajaliselt määratletud kohustustest (ajavahemikud, mille vältel teatud põllumajandustegevus on keelatud).

Itaalias (Lombardias) teavitatakse põllumajandustootjaid kirjalikult mõõtmistulemustes leitud lahknevustest (eelmise kampaania ajal taotletud maa-ala ja maatükkide identifitseerimise süsteemi värskete andmete vaheline erinevus); maatükkide identifitseerimise süsteem on IT-süsteem, mis sisaldab põllumajanduslike maatükkide asukohta ja pindala.

Rumeenias on makseasutusel täielik vaba juurdepääs äriregistrile, mille abil saab kontrollida taotlejate vastavust VKE-kriteeriumidele.

80

Kontrollikoda kontrollis kümnet tegevuskava, uurimaks, kas need sisaldavad meetmeid laialt levinud puuduste kõrvaldamiseks. Nii see aga ei olnud. Kolm liikmesriiki ei võtnud parandusmeetmeid riigihangete valdkonnas, viis riiki tegid seda üldisel kujul ning vaid kaks liikmesriiki (Läti ja Rumeenia) koostasid üksikasjalikud kontrollnimekirjad. Kontrollikoda leidis, et põllumajanduse keskkonnapoliitikaga seotud kohustuste rikkumisi oleks saanud avastada halduskontrollide käigus (vt punkt 63), ent oma tegevuskavva lisas selle probleemi vaid üks liikmesriik (Hispaania) ja sedagi vaid seitsme piirkonna puhul 17-st. Eeskirjade tahtlikku rikkumist käsitleti vaid ühe liikmesriigi (Rumeenia) tegevuskavas.

81

Selles kontekstis on tegevuskavad samm õiges suunas, ent paljud neist on oma olemuselt reageerivat laadi. Asjaolu, et liikmesriigid ei võtnud meetmeid ELi tasandil levinud puuduste kõrvaldamiseks (mida nad ei pidanud enda jaoks olulisteks), vähendab kavade tulevast mõjust.

ELi uus õigusraamistik võib vigade põhjuste kõrvaldamisele positiivset mõju avaldada

82

Maaelu arengu programmitöö perioodi 2014–2020 elluviimine toimub reformitud ühise põllumajanduspoliitika ühe osana, mille aluseks on neli peamist määrust²³ ja nendega seotud delegeeritud ja rakendusaktid²⁴.

83

Oma kohustusliku pädevuse raames esitas kontrollikoda arvamuse nr 1/2012 teatavate perioodi 2014–2020 ühise põllumajanduspoliitikaga seotud määruste ettepanekute kohta²⁵. Kui arvamuses nr 1/2012 esitati kontrollikoja vaated ühise põllumajanduspoliitika kõigi aspektide kohta (peamiselt usaldusväärse finantsjuhtimise seisukohast), siis käesolevas aruandes vaadeldakse üksnes uute õigusaktide võimalikku mõju maaelu arengu kulutuste seaduslikkust ja korrektsust mõjutavate vigade põhjustele.

Uute õigusaktide pakett hõlmab tegureid, mis võivad aidata kaasa vigade põhjuste kõrvaldamisele

84

Uude õigusraamistikku on lisatud eelneva tingimuslikkuse kontseptsioon; selline tingimus kujutab endast konkreetset täpselt määratletud kriitilist tegurit, mille täitmine on konkreetse eesmärgi mõjusa ja tõhusa saavutamise eeltingimuseks ning mis on otseselt ja sisuliselt seotud eesmärgi saavutamise ja omab sellele otsest mõju.²⁶ Üks õigusaktides sisalduvaid eelneva tingimuslikkuse nõudeid puudutab riigihankeid ning selles sätestatakse, et liikmesriigid peavad kehtestama asjakohase korra ELi hanke-eeskirjade mõjusaks rakendamiseks, mis peab tagama edukaks tunnistamise ja lepingute sõlmimise menetluste läbipaistvuse, menetlusi teostavate töötajate koolitamise ja neile asjakohase teabe andmise. Kontrollikoda suhtub positiivselt sammudesse, mille eesmärk on tagada kohaldatavate hanke-eeskirjade järgimine, mida programmitöö perioodil 2007–2013 peeti üheks peamiseks vigade allikaks.

23 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index_en.htm.

24 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index_en.htm.

25 http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP12_01/OP12_01_ET.PDF.

26 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1303/2013 (millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320) artikli 2 lõige 33.

85

Kuigi meetmete tõendatavust ja kontrollitavust käsitleti juba programmitöö perioodi 2007–2013 kontrollitöö üldiste põhimõtete raames, rõhutatakse seda ka uutes õigusaktides²⁷. Uute eeskirjade kohaselt peavad liikmesriigid tagama maaelu arengu meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse – seda nii enne meetmete tegelikku võtmist kui ka nende elluviimise ajal. Kontrollikoda on seisukohal, et kirjeldatud lähenemisviis võib aidata veamäära kahel viisil vähendada: esiteks võimaldab see toetuskõlblikkuse tingimuste ja teiste kohustuste täpsemat määratlemist, mis omakorda aitab toetusesaajatel neist paremini aru saada ja neid järgida; teisest küljest võimaldab see paremate kontrollimenetluste koostamist, mille abil on võimalik toetuskõlblikkuse tingimusi mõjusamalt kontrollida.

86

Uutes õigusaktides on parandatud ka toetusesaajate kantud kulude arvestamise ja hüvitamise meetodeid. Lisaks tavalisele kulude hüvitamise meetodile, mis põhineb toetusesaaja poolt tegelikult kantud ja makstud kulude hüvitamisel, sisaldavad uued õigusaktid samaväärsete lahendustena ka alternatiivseid meetodeid, nagu standardkulud, ühekordsed summeeritud väljamaksed ja kindlamääralsed maksed. Kontrollikoda on seisukohal, et lihtsustatud kulumeetodite kasutamine tuleb tõenäoliselt kasuks kõigile pooltele, sest see võib lihtsustada haldusformaalsuseid ning piirata arvetel ja maksedokumentidel põhinevate väljamaksetaotluste koostamise ja kontrollimise käigus tehtud vigade ulatust.

87

Akrediteeritud makseasutused peavad vastama pettusi puudutavatele täiendavatele tingimustele. Säilitatud on nõue, et kontrollid peavad sisaldama pettuste vältimise ja avastamise elemente; lisaks rõhutatakse uutes õigusaktides makseasutuste rolli selle ülesande täitmisel: töötajatele pakutav koolitus peab sisaldama pettustealase teadlikkuse teemat ning järelevalvetgevus peab muu hulgas hõlmama pettuste vältimiseks ja avastamiseks koostatud protseduure. Loetletud uuendused aitavad makseasutusel tõenäoliselt parandada pettuste vältimisele ja avastamisele suunatud tegevuse mõjusust.

88

Programmitöö perioodil 2007–2013 kehtinud n + 2 reegel (vt punkt 18) ei ole enam nii range kui varem – see muudeti n + 3 reegliks,²⁸ mis annab liikmesriikidele neile eraldatud vahendite kasutamiseks täiendava aasta. Täiendav aeg peaks tasakaalustama liikmesriikidel lasuvat kahte erisuunalist survet: ühelt poolt soovi eelarve ära kasutada ning teiselt poolt vajadust tagada see, et vahendeid kasutatakse vastavalt eeskirjadele ja usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele.

89

Toiduainetööstuse investeerimismeetme toetusesaajad pidid reeglina olema väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (vt punkt 43). Uues õigusraamistikus seda toetuskõlblikkuse kriteeriumi, mis oli seda tüüpi investeeringute veamäära üks peamisi põhjustajaid, enam ei ole. Muudatusel võib olla küll positiivne mõju veamäära vähendamisele, ent negatiivne mõju poliitika mõjususele (vt punkt 35).

27 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1305/2013 (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 487) artikkel 62.

28 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549) artikli 38 lõige 1.

90

Programmitöö perioodil 2007–2013²⁹ kehtis nõue, et kui toetusesaaja taotletud ja makseasutuse poolt heaks kiidetud summa erinesid teineteisest enam kui 3% võrra, karistati toetusesaajat erinevuse summa ulatuses. Süsteemi eesmärk on vältida seda, et toetusesaajad esitavad hüvitamiseks rahastamiskõlbmatuid kulusid. Uues õigusraamistik³⁰ tõsteti karistamise piirmäära 10%-ni. Muudatus vähendab tõenäoliselt sätte hoiatavat mõju, mis võib endaga kaasa tuua rahastamiskõlbmatute kulude suurenemise väljamaksetaotlustes.

ELi määrustest tulenevad otsesed nõuded ei olnud peamine vigade allikas

91

Nagu eespool kirjeldatud, aitab ELi uus õigusraamistik tõenäoliselt veamäära vähendada. Täiendavat tähelepanu tuleb aga pöörata liikmesriikide tasandil võetavatele edasistele regulatiivsetele meetmetele, sest enamik vigu tehakse liikmesriikide õigusaktide rakendamisel (vt punkt 14).

92

Kuna liikmesriikide õigusaktid ei ole veel vastu võetud (vt punkt 10), ei saa praegu teha täpsemaid järeldusi nende võimaliku mõju kohta veamäärale.

29 Komisjoni määruse (EL) nr 65/2011 artikli 30 lõige 1.

30 Komisjoni 17. juuli 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 809/2014 (millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi, maaelu arengu meetmete ja nõuetele vastavusega) (ELT L 227, 31.7.2014, lk 69) artikli 63 lõige 1.

Järeldused ja soovitused

93

Kontrollikoda järelgab, et liikmesriikide ja komisjoni töö maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära peamise põhjuste kõrvaldamiseks on osaliselt mõjus. Selle üldise järelduse aluseks on peamiselt hinnang, et komisjoni algatusest hoolimata ei olnud liikmesriikide tegevuskavad süstemaatiliselt suunatud leitud puuduste kõrvaldamisele.

94

Maaelu arengu kulutustes peituvate vigade põhjuste leidmiseks analüüsis kontrollikoda valimit, mis koosnes 2011., 2012. ja 2013. aasta seaduslikkuse ja korrektsuse auditite käigus juhuslikkuse alusel valitud tehingutest. Tulemused näitavad, et kuigi mõlemal meetmel on võrdne osakaal kogukulutustest, moodustavad investeerimis-meetmed kaks kolmandikku veamäärast ning pindalatoetus ülejäänud ühe kolmandiku (vt punktid 12–21).

95

Investeeringimeetmetes leiduvate vigade põhjuseid saab kindlaks teha kahel moel (punktid 22–54):

- toetusesaajate poolel on vigade peamised põhjused seotud hankeeskirjade ja toetuskõlblikkuse kriteeriumide rikkumisega (erasektori ja avaliku sektori toetusesaajad) ning erasektori toetusesaajate poolse pettusekahtlusega;

- makseasutuste poolel järelgab kontrollikoda, et suurema osa vigadest oleks saanud ja tulnud avastada kas haldus- või kohapealsete kontrollide käigus.

96

Pindalatoetuse veamäära saab seletada kolme põhjusega: toetusesaajatel ei ole kohustuste täitmiseks küllaldast motivatsiooni, kohustuste täitmist kontrollitakse vähe ja nende mittetäitmise korral määratavad karistused on väikesed (punktid 55–69).

97

Maaelu kulutuste kõrge veamäära vähendamiseks palus komisjon liikmesriikidel välja töötada tegevuskavad vigade põhjuste vältimiseks ja kõrvaldamiseks. Tegu on küll positiivse muutusega, ent liikmesriikide tegevuskavadel on peamiselt reageeriv roll ning need ei võitle vigade põhjustega süstemaatiliselt kõigis liikmesriikides. Lisaks on puudu vältivatest meetmetest, mis võitleksid ELi tasandil levinud puudustega (punktid 70–81).

1. soovitus

Komisjon peaks oma seni võetud parandusmeetmed lõpule viima, jätkuvalt keskendudes maaelu arengu kulutustes esinevate vigade aluspõhjuste kõrvaldamisele. Selleks peaksid liikmesriigid vajaduse korral võtma järgmisi vältivaid ja parandusmeetmeid.

Riigihanked

- Eelneva tingimuslikkuse kontseptsiooni rakendades (vt punkt 84) peaksid liikmesriigid toetusajate jaoks välja töötama ja neile esitama täpsed suunised riigihanke-eeskirjade kohaldamise kohta. Sellesse protsessi peaksid olema kaasatud ka hanke-eeskirjade järgimise alase järelevalvega tegelevad liikmesriikide ametkonnad. Rohkem rõhku tuleks panna kolmele peamisele eeskirjade rikkumise liigile, milleks on lepingute sõlmimine otse (ilma konkurentsi tagava menetluseta), valiku- ja edukaks tunnistamise kriteeriumide ebaõige rakendamine ning pakujate ebavõrdne kohtlemine.

Eeskirjade täitmisest tahtlik kõrvalehoidumine

- Konkreetsete toetuskõlblikkuse tingimuste ja oma maaelu arengu programmide valikukriteeriumide alusel peaksid liikmesriigid koostama suunised, mis aitaksid riiklikel inspektoritel tahtlikule pettusele viitavaid märke ära tunda.

Põllumajanduslik keskkonnatoetus

- Liikmesriigid peaksid suurendama oma halduskontrollide ulatust nii, et need sisaldaksid dokumentide alusel kontrollitavaid kohustusi, mida praeguseni kontrollitakse üksnes kohapealsete kontrollide käigus (5% väljamaksetaotlustest). Lisaks peaks maksete vähendamise ja karistuste süsteemi muutma nii, et sellel oleks potentsiaalsete rikkujate jaoks tõhus heidutav mõju.

98

ELi programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik on vastu võetud ning seda on võimalik kasutada vigade põhjuste kõrvaldamiseks. Praegu on aga töös kaks tasandit, millel on vigade vähendamiseks kõige suurem potentsiaal: maaelu arengu programmide komisjonipoolne läbivaatamine ja heakskiitmine ning liikmesriikide siseriiklike regulatiivsete raamistike rakendamine (punktid 82–92).

2. soovitus

Programmitöö perioodil 2007–2013 esinenud puuduste ja vigade kordumise ohu vältimiseks peaks komisjon maaelu arengu programmide elluviimise üle tähelepanelikult järelevalvet tegema ning võtma oma vastavusauditite käigus vajaduse korral arvesse kohaldatavaid eeskirju (ka liikmesriikide tasandi omi).

Järeldused ja soovitus

99

Kontrollikoja töö tulemuste kohaselt oli madal veamäär ühel investeerimis-meetmel (noorte põllumajandustootjate toetus, vt punktid 36–38) ja kahel pindalatoetuse meetmel (vähem soodsatele piirkondadele tehtud maksed, vt punktid 66–69). Loetletud meetmeid iseloomustavad järgmised kolm peamist omadust: kitsas ulatus, väike arv toetuskõlblikkuse tingimusi ning ühekordsed summeeritud väljamaksed. Kontrollikoda leidis, et kõige enam vigu sisaldas aga üks teine investeerimismeede – põllumajandustoodete töötlemist toetav meede. Enam kui pool auditeeritud projektidest sisaldas vigu, millest kolmandiku puhul kahtlustati tahtlikku pettust. Kontrollikoda kritiseeris nimetatud meetme mõjusust juba ühes oma varasemas aruandes.

3. soovitus

Komisjon ja liikmesriigid peaksid analüüsima:

- mil määral saaks omadusi, nagu täpselt määratletud ulatus, väiksem arv toetuskõlblikkuse kriteeriumeid ja lihtsustatud kuluvoimalused kasutada enamate toetusmeetmete koostamisel ja rakendamisel (ilma seejuures meetmete üldeesmärke kahjustamata);
- kuidas parandada põllumajandustoodete töötlemiseks antava investeerimistoetuse meedet, võttes arvesse järgmiseid elemente:
 - tegelikku vajadust avaliku sektori toetuse järele selles sektoris ning tühimõju tekkimise riski;
 - meetme sihtgrupiks olevate toetusesaajate tüüpe: oma majandustegevuse vertikaalse integratsiooni poole püüdnud põllumajandustootjaid ja ettevõtteid, kellel põllumajanduslik tegevus puudub;
 - avaliku sektori toetuse kõrget ülemmäära, mis motiveerib toetust taotlema suuri kontserne, sest üksnes need suudavad leida vajaliku omafinantseeringu;
 - toetuskõlblikkuse tingimusi kui tervikut ja nende täitmisest kõrvalehoidumise ohtu;
 - suuremaid jõupingutusi selleks, et parandada haldus- ja kohapealsete kontrollide ülesehitust ja toimimist;
- põllumajandusliku keskkonnatoetuse meetme ülesehitust eesmärgiga tagada, et võetud kohustusi saaks nii palju kui võimalik kontrollida liikmesriikides tehtavate halduskontrollidega.

100

Vigade põhjuste vähendamise kontekstis leiti käesolevas aruandes korduvalt (vt punktid 33–35, 38, 67, 88–90, **3. selgitus** ja **11. selgitus**), et eeskirjade arvu ja keerulisuse vahel peab valitsema asjakohane tasakaal; eeskirjad peavad aitama saavutada määratletud eesmärged ning tagama kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse.

Kontrollikoda on seisukohal, et kahe kirjeldatud eesmärgi vahelise õige tasakaalu saavutamine on võti maaelu arengu poliitika edukaks elluviimiseks.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Rasa BUDBERGYTĚ, võttis käesoleva aruande vastu 17. detsembri 2014. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Maaelu arengu meetmete nimekiri

Investeeringimeetmed		
Meede	Kulutused ¹ (eurodes)	Auditeeritud tehingud
Põllumajandusettevõtete moderniseerimine	8 204 333 653	53
Majanduse ja maaelanikkonna põhiteenused	1 965 164 204	24
Noorte põllumajandustootjate toetus	2 096 198 537	20
Külade uuendamine ja arendamine	2 300 229 913	20
Põllumajandustoodetele ja metsasaadustele lisandväärtuse andmine	2 990 722 693	19
Kohaliku arengu strateegiate elluviimine. Elukvaliteet/mitmekesistamine	1 707 595 920	17
Põllumajanduse ja metsanduse arengu ja kohanemisega seotud infrastruktuur	2 355 539 793	15
Ennetähtaegselt pensionile jäämine	2 051 938 167	13
Ettevõtete rajamine ja arendamine	881 435 718	9
Maapiirkondade kultuuripärandi säilitamine ja selle kvaliteedi parandamine	682 545 431	8
Metsapotentsiaali taastamine ja ennetustegevus	963 189 776	5
Tehniline abi	763 706 346	4
Mitmekesistamine mittepõllumajandusliku tegevuse suunas	714 070 708	4
Kutseõppe- ja teavitamise meetmed	518 543 051	4
Turismi soodustamine	482 748 900	4
Loodusõnnetuste poolt kahjustatud põllumajandusliku tootmispotentsiaali taastamine ning asjakohaste vältimisabinõude kasutuselevõtt	348 644 877	4
Põllumajandus- ja toidusektoris ning metsandussektoris uute toodete, töötlemisviiside ja tehnoloogialahenduste alane koostöö	113 588 163	4
Kohalike tegevusrühmade juhtimine, oskuste omandamine ja piirkonna arendamine	545 795 172	3
Ühise turukorralduse reformi tõttu ümberkorraldatavad põllumajandusettevõtted	146 941 744	3
Kohaliku arengu strateegiate rakendamine. Konkurentsivõime	145 665 094	3
Põllumajandusmaa esmane metsastamine (istutamiskulud)	1 226 065 545 ²	2
Metsadega seotud mittetootlikud investeeringud	379 677 940	2
Elatuspõllumajandus	609 703 070	1
Põllumajanduskeskkonna või Natura 2000 kohustustega seotud mittetootlikud investeeringud	315 192 539	1
Tootjarühmad	152 989 100	1
Nõustamisteenususte kasutamine	89 316 108	1
Põllumajandustootjate osalemine toidukvaliteedikavades	65 390 549	1
Juhtimis-, asendus- ja nõuandeteenususte loomine	24 853 320	1

1 Liikmesriikidele makstud kogusummad alates programmitöö perioodi algusest (2007) kuni eelarveaasta 2013 lõpuni (vastavalt komisjoni SFC andmebaasi andmetele seisuga 15. oktoober 2013).

2 Põllumajandusmaa esmase metsastamise meetme raames rahastatakse istutamist (maa ettevalmistamiseks ja istutamiseks tehtud investeeringuid) ja pindalatoetust (hoolduskulud ja kompensatsioon). Komisjonile esitatavas väljamaksetaotluses neid ei eristata.

Investeeringimeetmed		
Meede	Kulutused ¹ (eurodes)	Auditeeritud tehingud
Põllumajandustootjatele nõuande- ja teabeviteenuste osutamine Bulgaarias ja Rumeenias	7 136 945	1
Metsade majandusliku väärtuse parandamine	211 138 607	0
Mittepõllumajandusmaa esmane metsastamine (istutamiskulud)	111 889 830	0
Oskuste omandamine ja elavdamine ning kohaliku arengu strateegia rakendamine	73 558 357	0
Teavitamis- ja müügiedendustegevus	66 792 678	0
Ühenduse õigusaktidel põhinevate nõuetega vastavusse viimine	59 547 670	0
Koolitus ja teavitamine	58 573 586	0
Koostööprojektide rakendamine	46 980 838	0
Kohaliku arengu strateegiate rakendamine. Keskkond/maakorraldus	21 311 569	0
Agrometsandussüsteemide esmane rajamine põllumajandusmaal	536 880	0
Kokku	33 499 252 991	247

Pindalatoetus		
Meede	Kulutused (eurodes)	Auditeeritud tehingud
Põllumajanduslik keskkonnatoetus	18 616 040 063	121
Ebasoodsate looduslike tingimuste toetus mägipiirkondade põllumajandustootjatele	6 267 068 345	43
Ebasoodsate looduslike tingimuste toetus muude kui mägipiirkondade põllumajandustootjatele	6 357 074 251	35
Loomade heaolu toetus	409 206 501	8
Põllumajandusmaa esmane metsastamine (viie aasta jooksul iga-aastane makse hoolduskuludeks või saamatajäänud tulu kompenseerimine 15 aasta vältel)	1 226 065 545 ²	6
Natura 2000 toetus ja direktiiviga 2000/60/EÜ seotud toetus	165 985 883	1
Metsanduse keskkonnatoetus	40 496 635	0
Natura 2000 toetus	33 193 755	0
Otsetoetuste täiendav rahastamine Bulgaarias ja Rumeenias	436 997 683	0
Kokku	33 552 128 661	214

1 Liikmesriikidele makstud kogusummad alates programmitöö perioodi algusest (2007) kuni eelarveaasta 2013 lõpuni (vastavalt komisjoni SFC andmebaasi andmetele seisuga 15. oktoober 2013).

2 Põllumajandusmaa esmise metsastamise meetme raames rahastatakse istutamist (maa ettevalmistamiseks ja istutamiseks tehtud investeeringuid) ja pindalatoetust (hoolduskulud ja kompensatsioon). Komisjonile esitatavas väljamaksetaotluses neid ei eristata.

Kommenteeritud kokkuvõte

II

Komisjon tervitab kontrollikoja aruannet vigade algpõhjuste analüüsi kohta, milles võetakse kokku viimase kolme aasta kinnitava avalduse koostamise tulemused ning kinnitatakse suures osas komisjoni poolt 2013. aasta juunis Euroopa Parlamendile ja nõukogule komisjoni talituste töödokumendis maaelu arengu poliitika rakendamisel tehtud vigade algpõhjuste hindamise ja parandusmeetmete kohta esitatud peamisi järeldusi¹.

Kontrollikoja andmetel oli ajavahemikus 2011–2013 maaelu arengu keskmine veamäär 8,2%. Sellegipoolest näeb komisjon EAFRD-i puhul teatavat taandarengut (8,4%-lt 2011. aastal 7,9%-le 2013. aastal).

Nimetatud veamäär on kõrgem kui Euroopa Kontrollikoja poolt aastaaruande 4. peatükis igal aastal avaldatavad individuaalsed veamäärad. Selle põhjuseks on asjaolu, et käesolev analüüs hõlmab kolme aasta jooksul kokku 461 tehingut 532st (tervishoid, keskkond ja kalanduspoliitika). 71 käesoleva aruandega mittehõlmatud tehingu keskmine veamäär on madalam. Komisjon märgib ka, et kontrollikoda määrab kindlaks valimi ning arvutab aasta põhjal välja valdkonna veamäära (maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid).

Maaelu areng moodustab 90% valdkonna kuludest ning seal esineb vigu sagedamini kui kõnealuse poliitikavaldkonna teistes osades. Kõrgete veamäärade puhul mängis olulist rolli maaelu arengu valdkonnas kohaldatavate toetuskõlblikkuse nõuete keerukus.

¹ SWD(2013) 244, 27.6.2013.

III

Alates 2012. aastast on komisjon kõrge veamäära probleemi lahendamiseks nõudnud liikmesriikidelt tegevuskavade esitamist ning on jälginud nende rakendamist. Saadud kogemuste ja kontrollikoja soovitude alusel on kõnealused tegevuskavad aja jooksul tõhusamaks muutunud.

Kõigi meetmete loodetud tulemused ei ole lühema ajaperioodi jooksul alati ilmsed, seda eelkõige mitmeaastaste kohustuste raames rakendatud meetmete puhul. Sellegipoolest võib maaelu arengu valdkonna 2013. aasta madalama veamäära näol näha tegevuskavade rakendamise kaudu saavutatud esimesi tulemusi, milleni jõuti veamäärade vähendamise ühiste jõupingutuste raames.

Komisjon jätkab tegevuskavade rakendamise jälgimist nii auditi kui ka operatiivsest vaatevinklist, kasutades selleks kahepoolseid kohtumisi, järelevalvekomiteesid ning iga-aastaseid läbivaatamiskoosolekuid.

V

Komisjon tuvastas oma auditites ka riigihangetega seotud puuduseid. Sellega seoses on tehtud juba ulatuslikke finantskorrektsioone.

Riigihanked on maaelu arengut käsitlevate tegevuskavade üheks keskseks elemendiks.

Sellegipoolest tuleks märkida, et riigihanke-eeskirjade mittejärgimine ei tähenda ilmtingimata seda, et 100% vastavastest kuludest on toetuskõlbmatud. Projekt võib sellisena oma eesmärgi saavutada ning pakkuda tõelist lisaväärtust.

Ajavahemikuks 2014–2020 on komisjon juba esitanud ettevõtjatele suunised, kuidas vältida Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavates projektides levinud vigu. Nimetatud suunised esitati korraldus- ja makseasutustele 2014. aasta oktoobris toimunud veamäära seminaril.

VI

Põllumajandustoodete töötlemist toetava meetmega seotud märkimisväärseid puudusi järgitakse auditi vastavusmenetluses.

Tahtlike rikkumistega seoses rakendab komisjon pettustevastast strateegiat, korraldades mitmes liikmesriigis eriseminare.

Komisjon jagab seda arvamust.

Komisjon jätkab liikmesriikidele soovitude ja suuniste andmist ning parimate tavade levitamist, et tõhustada vigade vältimiseks kontrollsüsteemi.

Lisaks sellele peavad makseasutused enne maksete tegemist täitma määruse (EL) nr 907/2014 (aastate 2014–2020 programm) I lisas kehtestatud akrediteerimiskriteeriume. Komisjoni talitused vaatavad akrediteerimised läbi järelauditite kaudu.

VIII

Seoses toetusesaajate vähese motivatsiooniga täita põllumajanduskohustusi, peegeldavad põllumajanduse keskkonnatoetuskavad põllumajandustootjate vabatahtlikult võetud kohustusi pakkuda keskkonnakasu ja avalikke hüvesid, mis ületavad kohustuslike nõudmisi. Põllumajanduslike keskkonnatoetuste (mis katavad tekkinud kulusid ja saamata jäänud tulu) hüvituslik iseloom ei viita põllumajandustootjate jaoks kohesele majanduslikule kasule, kuigi pikemas perspektiivis ei ole see välistatud.

Seoses kohustuste täitmise vähese kontrollimisega näevad kehtivad õigusnormid ette, et olukordades, kus kohapealsed kontrollid paljastavad märkimisväärseid puudusi, on liikmesriigid kohustatud suurendama kohapeal kontrollitavate toetusesaajate osakaalu. Selle tingimuse nõuetekohast kohaldamist kontrollitakse komisjoni vastavusauditite käigus.

Põllumajanduskohustuste kontrollmääraks kehtestatakse halduskontrollide puhul 100% ning kohapealsete kontrollide puhul 5%. 2013. aasta tegevusaruandes avaldatud juhtimise ja kontrollimisega seotud kulud ulatuvad kogu ühise põllumajanduspoliitika puhul 4 miljardi euronile. Seetõttu tuleks rõhku asetada kontrollide tõhususe parandamisele ja mitte nende arvu suurendamisele.

Sanktsioonidega seoses on komisjon arvamusel, et kuigi tingimuste mittetäitmisega seotud karistused peavad olema proportsionaalsed, peaksid nad siiski jääma hoiatavaks vahendiks.

IX

Tegevuskavade koostamine oli kavandatud komisjoni talituste töödokumendil (2013) 244 põhineva ennetava menetlusena, mis toetub liikmesriikide poolt veamäärasid mõjutanud algpõhjuste kohta tehtud enesehindamisele. Kõnealune protsess on järk-järgult hõlmanud reageerivat lähenemist, võttes süstemaatiliselt arvesse auditileide ning esitades konkreetseid parandusmeetmeid. Mõlemad lähenemised (ennetav ja reageeriv) on siiani meetme osad. Tegevuskavade viimane ajakohastamine näitab, et peaaegu 50% meetmetest käivitati kontrollikoja või komisjoni konkreetsete auditileidude tulemusena, ülejäänud meetmed toetusid aga liikmesriikide poolt tehtud enesehindamistele.

Lisaks sellele käsitlesid maaelu 2014.–2020. aasta arengukavale lisatud kõigi meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamised veamäära riski ennetavast vaatepunktist.

X

Komisjon jagab seisukohta, et oluline on saavutada asjakohane tasakaal ühelt poolt eeskirjade arvu ja keerukuse vahel ning tagades teiselt poolt kulude seaduslikkus ja korrektsus.

XI a)

Komisjon on soovitusel nõus. Kontrollikoja tõstatatud konkreetsete probleemidega tuleks puuduste tuvastamisel tegeleda ainult tegevuskavade raames. Komisjon mõistab vigade kolme algpõhjuste ja parimate tavade levitamise seotud suuniste olulisust. Sellega tegeletakse Euroopa maaelu arengu võrgustiku ja seminaride raames.

Lisaks sellele on komisjon andnud liikmesriikidele konkreetseid suuniseid riigihangete, põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete, sealhulgas topeltrahastamise kohta.

Eeskirjade täitmisest tahtlikku kõrvalehoidmist käsitleb pettustevastane strateegia ning selle kohta korraldatakse seminare mitmes liikmesriigis.

XI b)

Komisjon on selle soovitusel nõus. Komisjon hindab parasjagu uute programmide tõendatavust ja kontrollitavust ning juhib korraldusasutustega suheldes tähelepanu kõigile järelevalvekomiteede ja iga-aastaste läbivaatamiskoosolekute raames tuvastatud puudustele.

Lisaks sellele jälgitakse tähelepanelikult auditileide, et tuvastada ja parandada liikmesriikide rakendamiseeskirjadest tulenevaid mistahes vigu, ning nõutakse nende kohest parandamist.

Programmide ja nendega seotud siseriiklike eeskirjade rakendamisel saadud õppetunde jagatakse Euroopa maaelu arengu võrgustiku ja veamäärasid käsitlevate eriseminaride kaudu.

XI c)

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt, kuna ta ei suuda mõjutada sellise analüüsi või seadusandjate edasiste poliitiliste valikute ulatust ja tulemusi järgmiseks programmitöö perioodiks.

Komisjon koostab 2017. aastaks fondi strateegilise aruande, võttes kokku liikmesriikide esitatud iga-aastased eduaruanded (määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 53). Lisaks sellele hindavad komisjon ja liikmesriigid määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 21 ette nähtud läbivaatamismenetluse käigus maaelu arengukava tulemusi. Nende ja muude tõendite (auditileiud) alusel hindab komisjoni strateegilist kontseptsiooni ning vajadust esitada järgmise programmitöö perioodi jaoks ettepanekuid.

Programmitöö perioodi lõpuks esitab komisjon põhjaliku analüüsi iga meetme jätkuva vajaduse kohta, misjärel esitab komisjon ettepaneku järgmise programmitöö perioodi kohta, nagu see oli praegusegi perioodi puhul.

Komisjon nõustub, et vajaduse korral tuleb kasutada halduskontrolle, kuigi ollakse seisukohal, et enamikul juhtudel ei ole see põllumajanduslike keskkonnameetmete puhul teostatav.

Sissejuhatus

01

EL eraldas 96 miljardit eurot ning liikmesriikide panuseks kavandatakse 55 miljardit eurot.

04

Kontrollikoja andmetel oli ajavahemikus 2011–2013 maaelu arengu keskmine veamäär 8,2%. Sellegipoolest näeb komisjon EAFRD-i puhul teatavat taandarengut (8,4%-lt 2011. aastal 7,9%-le 2013. aastal).

Nimetatud veamäär on kõrgem kui Euroopa Kontrollikoja poolt aastaaruande 4. peatükis igal aastal avaldatavad individuaalsed veamäärad. Selle põhjuseks on asjaolu, et käesolev analüüs hõlmab kolme aasta jooksul kokku 461 tehingut 532st (tervishoid, keskkond ja kalanduspoliitika). Käesoleva aruandega mittehõlmatud 71 tehingu keskmine veamäär on madalam. Komisjon märgib ka, et kontrollikoda määrab kindlaks valimi ning arvutab aasta põhjal välja valdkonna veamäära (maaelu areng, keskkond, kalandus ja tervishoid).

Maaelu areng moodustab 90% valdkonna kuludest ning seal esineb vigu sagedamini kui kõnealuse poliitikavaldkonna teistes osades. Kõrgete veamäärade puhul mängis olulist rolli maaelu arengu valdkonnas kohaldatavate toetuskoõlblikkuse nõuete keerukus.

05

Veamäärad ei tähenda tingimata, et poliitikaeesmärgid on jäänud saavutamata, seda saab väita ainult toetatud meetmete tulemuste hindamise põhjal. Maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamiseks ei ole poliitika rakendamisel teatava keerukuse vältimine võimalik, kuna maaelu arengu eesmärgid on väga ambitsioonikad. Seda arvesse võttes tuleb tunnistada, et 2% või madalama veamäära saavutamine on väga keeruline ilma kulukate ja ebamõistlike kontrolliressursside kasutamiseta.

Leitud vigade liigid ja levimus

12

Kontrollikoja nimetatud vigade liikidega seoses tuleks märkida, et komisjon leidis oma investeerimismeetmete ja valdkonnaga seotud abikavade auditite käigus kontrollikoja poolt tuvastatud puudustega sarnaseid puudusi. ELi eelarve kaitsmiseks on asjaomaste liikmesriikide suhtes kohaldatud finantskorrektsioone (või on selliste korrektsioonide tegemiseks käsil vastavuse kontrollimise menetlused). Lisaks sellele pidid asjaomased liikmesriigid puuduste leidmisel võtma parandusmeetmeid.

14

Maaelu arengu poliitikat rakendatakse riiklike või piirkondlike maaelu arengukavade kaudu. Enamik vigu on seotud programmides ja teistes riiklikes eeskirjades sätestatud konkreetsete tingimustega. Need on vajalikud poliitika rakendamiseks, kuid liikmesriikide jaoks on probleemiks riiklike eeskirjade ulatuse piiramine vaid rangelt poliitikaeesmärkide saavutamiseks vajalikuga.

Programmiperioodil 2014–2020 peavad kõik maaelu arengu programmid sisaldama meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamist, mille korraldavad ühiselt korraldusasutus ja makseasutus.

Tähelepanekud

26

Komisjon leidis oma auditite käigus ka riigihanke-menetlusega seotud puudusi. Sellega seoses on tehtud juba finantskorrektsioone.

Riigihanked on maaelu arengut käsitlevate tegevuskavade üheks keskseks elemendiks.

Sellegipoolest tuleks märkida, et riigihanke-eeskirjade mittejärgimine ei tähenda ilmtingimata seda, et 100% vastavatest kuludest on toetuskõlbmatud. Projekt võib sellisena oma eesmärgi saavutada ning pakkuda tõelist lisaväärtust.

Lisaks sellele võttis komisjon 19. detsembril 2013 vastu uued suunised, kuidas määrata kindlaks koostöös liikmesriikidega toimuva eelarve täitmise raames rahastatud kulude finantskorrektsioonid riigihanke-eeskirjade mittetäitmise korral². Kõnealustest suunistest tulenevalt lähtutakse hanke-eeskirjade mittejärgimise hindamisel proportsionaalsuse põhimõttest.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide juhtimisel kõige sagedamini esinevaid rikkumisi käsitlevad suunised on liikmesriikidele juba esitatud (4. veamäär seminar, 2014. aasta oktoober).

27

Seoses tabeliga nr 1

Rumeenia: kontrollikoda tuvastas teatatud vea 2012. aasta kinnitavas avalduses. Rumeenia veamäärastegevuskava hõlmab meetmeid, millega leida lahendus riigihankemenetlustes esinevatele puudustele.

Madalmaad: provints tühistas 2012. aastal hanke-eeskirjad tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2010. Tühistamist ei oleks aga pidanud kõnealusel juhul kohaldama. Komisjon arutab küsimust asjaomase liikmesriigiga.

Saksamaa (Berliin-Brandenburg): kuna lairiba-internetiteenuse viimased kohustused oli võimalik võtta 2012. aastal, ei saa täiendavaid ennetavaid või parandusmeetmeid enam võtta. Lairibateenuse toetamist ei ole ajavahemikuks 2014–2020 enam ette nähtud.

² Komisjoni otsus C(2013) 9527.

2. selgitus

Rootsi on lisanud „riigihanked“ vigade algpõhjusena ning ennetavate ja parandusmeetmetena oma veamäärategvuskavasse.

32

Tabelis nr 2 esitatud puudused on hõlmatud vastavates tegevuskavades, mille eesmärk on tõhustada halduskontrolli süsteemi.

35

Komisjon jagab seisukohta, et lihtsustamine ei peaks takistama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte kohaldamist.

2014–2020 ühise põllumajanduspoliitika eeskirjade uus õigusraamistik sisaldab lihtsustamistegurit, mis ei mõjuta negatiivselt usaldusväärset finantsjuhtimist (nt ühekordsed maksed, standardkulud). Määruse (EL) nr 1305/2013 artiklis 60 sätestatakse, et toetuskõlblikud on ainult sellised investeerimiskulud, mis tekkisid pärast toetuse taotlemist.

3. selgitus

Kõnealused puudused on hõlmatud vastavates tegevuskavades, mille eesmärk on tõhustada halduskontrolli süsteemi.

Uue õigusraamistiku raames ei ole see enam võimalik. Vt vastus punktile 35.

38

Ühekordne makse (noorte põllumajandustootjate toetuse puhul) ei pruugi vastata teiste meetmete poliitikaeesmärkidele. Seetõttu peab lihtsustamine rakendamisel tagama poliitikaeesmärkide saavutamise ja usaldusväärse finantsjuhtimise vahel sobiva tasakaalu. Veamäär vähendamiseks saadav kasu ei peaks olema ainuke arvesse võetav tegur.

40

Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et liikmesriikide poolt tuvastatud ja teatatud pettusega seotud maaelu arengu kulud ulatuvad 0,11%-ni³.

43

Komisjon leidis oma auditite käigus puudusi ka väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate kriteeriumi kontrollimises ning sobivate erahanke menetluste mittetäitmisel. Puuduste leidmisel kohaldati ELi kaitsmiseks asjaomaste liikmesriikide suhtes kohaldatud netofinantskorrektsioone (või on selliste korrektsioonide tegemiseks käsil vastavuse kontrollimise menetlused). Lisaks sellele pidid asjaomased liikmesriigid võtma parandusmeetmeid.

Kehtivas aastaid 2014–2020 hõlmavas õigusraamistikus ei seata füüsiliste varade investeringute raames toetuse saamiseks ettevõtja suurusele piiranguid. Liikmesriigid võivad SWOT-analüüsi ja vajaduste hindamise teostamise järel suunata toetuse konkreetsetele toetusesaajatele. Kõnealused täiendavad nõuded peavad olema kontrollitavad ja tõendatavad.

46

Samalaadseid sätteid kohaldatakse ajavahemikul 2014–2020.

48

Komisjon jagab seisukohta, et liikmesriikide ametiasutused oleksid saanud avastada paljud kontrollikoja kindlaks tehtud vead. Liikmesriikidele on antud ühise põllumajanduspoliitika eeskirjadega kõik vahendid, mis on vajalikud enamiku vigade esinemise riskide leevendamiseks.

Komisjon jätkab liikmesriikidele soovitude ja suuniste andmist ning parimate tavade levitamist, et tõhustada vigade vältimiseks kontrollisüsteemi.

³ Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile: Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2013. aasta aruanne COM(2014) 474 (final).

5. selgitus

Kõnealused puudused on hõlmatud vastavates tegevuskavades, mille eesmärk on tõhustada halduskontrolli süsteemi.

51

Komisjon leidis oma auditite käigus puudusi ka halduskontrollide teostamisel. Asjaomased liikmesriigid pidid võtma parandusmeetmeid ning vajaduse korral on kehtestatud finantskorrektsioonid.

57

Komisjon leidis oma auditite käigus puudusi ka põllumajanduslike keskkonnatoetuse kohustuste kontrollimisel ning asjaomased liikmesriigid pidid võtma parandusmeetmeid. Lisaks sellele on asjaomastele liikmesriikidele vajaduse korral kehtestatud finantskorrektsioone.

7. selgitus

Maltal esinevad puudused on suures osas seotud asjaoluga, et põllumajandusliku keskkonnatoetuse saajad ei pea oma kohustustest kinni. Malta valitsusasutused on võtnud mitmeid suunatud teavitamismeetmeid ning on korraldanud teatavatele toetusesaajatele üks-ühele koolitusi.

59

Põllumajanduse keskkonnatoetuskavad peegeldavad põllumajandustootjate vabatahtlikult võetud kohustusi pakkuda keskkonnakasu ja avalikke keskkonahüvesid, mis ületavad kohustuslikke nõudmisi. Põllumajanduslike keskkonnatoetuste (mis katavad tekkinud kulusid ja saamata jäänud tulu) hüvituslik iseloom ei viita põllumajandustootjate jaoks kohesele majanduslikule kasule, kuigi pikemas perspektiivis ei ole see välistatud.

62

Seoses põllumajanduslike keskkonnakohustuste täitmise vähese kontrollimisega näevad kehtivad õigusnormid ette, et olukordades, kus kohapealsed kontrollid paljastavad teatava abikava või toetusmeetme raames või teatavas piirkonnas või piirkonna osas märkimisväärseid puudusi, on liikmesriigid kohustatud suurendama kohapeal kontrollitavate toetusesaajate osakaalu.

Sõltuvalt liikmesriigist ja üksikmeetmest, võib kohapealsete kontrollide tegelik määr olla kõrgem kui 5%. Selle nõuetekohast kohaldamist kontrollitakse komisjoni poolt tehtavate vastavusauditite käigus.

Kõiki toetuskõlblikkuse kriteeriume, kohustusi ja muid nõudeid tuleb kontrollida kohapealsete kontrollide käigus. Juhul kui midagi neist ei ole võimalik kohapealse kontrolli ajal kontrollida, tuleb korraldada teine kontroll.

63

Kohaldatavate õigusaktide kohaselt hõlmavad halduskontrollid kõiki elemente, mida on võimalik ja sobilik halduslike vahendite abil kontrollida (sealhulgas põllumajanduslike keskkonnakohustuste järgimine).

Vastavusauditite ajal kontrollib komisjon ka seda, kas kontrolle oleks võimalik lisaks kohapealsele kontrollile teostada ka halduslike vahendite abil. Võimaluse korral esitatakse liikmesriikidele soovitusi ning kohaldatakse finantskorrektsioone.

Lisaks sellele sisaldab uus 2014.–2020. aasta ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistik sätteid, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kõik maaelu arengu meetmed, mida nad kavatsevad rakendada, on tõendatavad ja kontrollitavad. Maaelu arenguprogrammi tuleb lisada meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamine.

64

Komisjon on arvamusel, et kuigi tingimuste mittemärgitud seotud karistused peavad olema proportsionaalsed, peaksid nad siiski jääma hoiatavaks vahendiks.

Uue õigusraamistiku kohaselt tuleb vähendamist arvtades arvesse võtta ka kordumist. Õigusaktides esitatud kriteeriumide ning nende konkreetsete määrade ja summade tegeliku kohaldamise üle otsustavad liikmesriigid.

65

Kohustuste tõsise täitmatajätmise korral jäetakse toetusesaaja toetusest ilma rikkumise avastamise ja sellele järgneva aasta vältel.

10. selgitus

Kõnealused puudused on hõlmatud vastavates tegevuskavades, mille eesmärk on tõhustada halduskontrolli süsteemi.

74

Alates 2012. aastast on komisjon kõrge veamäara probleemi lahendamiseks nõudnud liikmesriikidelt tegevuskavade esitamist ning on jälginud nende rakendamist. Saadud kogemuste ja kontrollikoja soovitude alusel on kõnealused tegevuskavad aja jooksul tõhusamaks muutunud.

Kõigi meetmete loodetud tulemused ei ole lühema ajaperioodi jooksul alati ilmsed, seda eelkõige mitmeaastaste kohustuste raames rakendatud meetmete puhul. Sellegipoolest võib maaelu arengu valdkonna 2013. aasta madalama veamäara näol näha komisjoni ja liikmesriikide poolt tegevuskavade rakendamise kaudu saavutatud esimesi tulemusi, milleni jõuti veamäärade vähendamise ühiste jõupingutuste raames.

Komisjon jätkab tegevuskavade rakendamise jälgimist nii auditeerimise kui ka operatiivsest vaatevinklist, kasutades selleks kahepoolseid kohtumisi, järelevalvekomiteesid ning iga-aastaseid läbivaatamiskoosolekuid.

75

Ühise põllumajanduspoliitika uue määrusega (EL) nr 1306/2013 laiendati komisjoni volitusi. Määruse artikli 41 lõikes 2 sätestatakse, et vahemaksed liikmesriikidele võidakse peatada või neid vähendada, kui riikliku kontrollisüsteemi kesksed osad ei toimi tõhusalt või kui ei rakendata vajalikke parandusmeetmeid. Artikli 36 lõikes 7 sätestatakse vahemaksete katkestamine esmase kiire ja reageeriva vahendina juhul, kui tekib küsimusi seoses maksete seaduslikkuse ja korrektsusega.

Lisaks sellele, vältimaks finantskorrektsioone, peab iga makseasutus, kelle kohta on põllumajanduse peadirektoraadi iga-aastases tegevusaruandes reservatsioonid esitatud, kiirelt tegutsema.

Komisjon on arvamusel, et kuigi tingimuste mittemärgitud seotud karistused peavad olema proportsionaalsed, peaksid nad siiski jääma hoiatavaks vahendiks.

76

Tegevuskavade viimaste ajakohastamiste puhul (september 2014) võeti auditileidude suhtes süstemaatilisemalt järelmeetmeid. Liikmesriigid pidid kontrollikoja ja komisjoni auditileidude palju ulatuslikumalt arvesse võtma. Tõepoolest käsitlesid 46% liikmesriikide esitatud meetmetest konkreetseid auditileidude, millest 50% tulenesid kontrollikoja aruannetest.

Samuti tuleks arvesse võtta asjaolu, et kõik kontrollikoja poolt teatatud konkreetset juhtumid vaatab komisjon läbi, sealhulgas vajaduse korral vastavusmenetluse kaudu.

77

Tegevuskavade kolmanda ajakohastamise käigus 2014. aasta septembris paluti liikmesriikidel esitada meetmete tõhususe parandamiseks järelevalvenäitajad ja värskemad tulemused.

78

Siiani on korraldatud neli maaelu arengu ja põllumajandusfondi komiteede ühiskohtumist, mis olid pühendatud täielikult veamäärade küsimusele (seminarid). Tegemist oli süstemaatilise protsessiga, mille raames toimus heade ja innovaatiliste tavade jagamine. Lisaks sellele tuleks tähelepanu juhtida asjaolule, et ka väljaspool seminare ja Euroopa maaelu arengu võrgustiku meetmeid toimub maaelu arengu ametlike kohtumiste ja kõigi liikmesriikide makseasutuste direktorite kolme iga-aastase kohtumise raames heade tavade vahetus.

Alates 2015. aastast on Euroopa maaelu arengu võrgustik veel üheks vahendiks, mille raames saab ajavahemikul 2014–2020 häid tavasid levitada. Euroopa maaelu arengu võrgustik hakkab korraldama spetsiaalseid üritusi, jagama asjaomast teavet ning kaasama sidusrühmi teadlikkuse parandamise algatustesse.

79

Komisjon tagab liikmesriikidega vigadega seotud küsimustes regulaarse teabevahetuse ning on esitanud maaelu arengu meetmete ja muude asjaomaste horisontaalsete teemade (nt lihtsustatud kuluvõimalused, riigihanke-eeskirjad) kohta terviklikud suunised.

Eelkõige komisjoni talituste töödokumendis SWD (2013) 244 veamäärade kohta maaelu arengu programmides esitati ühised algpõhjused, mis võiksid edaspidi kehtida kõigi liikmesriikide suhtes, kes peaksid kindlaks määrama, millised põhjused neid mõjutavad, kehtestades pädevad leevendavad meetmed.

80

Komisjon võtab auditileidudes tuvastatud puuduste suhtes järelmeetmeid ning liikmesriikidel palutakse süstemaatiliselt neile tegevuskavades lahendus leida.

81

Liikmesriigid on teostanud (ennetusmeetmete) meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamise ning võtavad auditileidude suhtes rangemaid järelmeetmeid, mis võimaldab tõhustada tegevuskavasid, nagu seda on näha 2014. aasta oktoobri ajakohastamisest.

90

Kontrollikoja viidatud muudatus võeti kasutusele, kuna väikeste summade eest halduskaristuste kohaldamise kulu ei pruugi sellest tuleneva kasu suhtes proportsionaalne olla, seades nii ohtu usaldusväärse finantsjuhtimise.

91

Komisjon on regulatiivsetele meetmetele järgnevate sammude olulisusest täielikult teadlik. Sellega seoses on liikmesriikide kohustusi laiendatud, nõudes kavandatud meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse kohta nii korraldus- kui ka makseasutustepoolset eelhindamist. Lisaks sellele on komisjoni käsutuses tõhustatud ennetavad vahendid, nagu peatamine ja katkestamine, millel peaks olema vigade suhtes hoiatav mõju.

Vastavalt kontrollikoja poolt käesolevas eriaruandes kinnitatule on ülemääraste nõuete kehtestamisel (täiendavad ja põhjendamatud riiklikud/piirkondlikud eeskirjad) veamääradele ainult marginaalne mõju.

Järeldused ja soovitused

93

Alates 2012. aastast on komisjon kõrge veamäära probleemi lahendamiseks nõudnud liikmesriikidelt tegevuskavade esitamist ning on jälginud nende rakendamist. Saadud kogemuste ja kontrollikoja soovituste alusel on kõnealused tegevuskavad aja jooksul tõhusamaks muutunud.

Kõigi meetmete loodetud tulemused ei ole lühema ajaperioodi jooksul alati ilmsed, seda eelkõige mitmeaastaste kohustuste raames rakendatud meetmete puhul. Sellegipoolest võib maaelu arengu valdkonna 2013. aasta madalama veamäära näol näha komisjoni ja liikmesriikide poolt tegevuskavade rakendamise kaudu saavutatud esimesi tulemusi, milleni jõuti veamäärade vähendamise ühiste jõupingutuste raames.

Komisjon jätkab tegevuskavade rakendamise jälgimist nii auditi kui ka operatiivsest vaatevinklist, kasutades selleks kahepoolseid kohtumisi, järelevalvekomiteesid ning iga-aastaseid läbivaatamiskoosolekuid.

95 – esimene taane

Komisjon tuvastas oma auditites ka kõnealuste küsimustega seotud puuduseid. Sellega seoses on tehtud juba ulatuslikke finantskorrektsioone.

Riigihanked ja kohustuste mittetäitmine on maaelu arengut käsitlevate tegevuskavade üheks keskseks elemendiks.

Sellegipoolest tuleks märkida, et riigihanke-eeskirjade mittejärgimine ei tähenda ilmtingimata seda, et 100% vastavatest kuludest on toetuskõlbmatud. Projekt võib sellisena oma eesmärgi saavutada ning pakkuda tõelist lisaväärtust.

95 – teine taane

Komisjon jagab seda arvamust.

Komisjon jätkab liikmesriikidele soovituste ja suuniste andmist ning parimate tavade levitamist, et tõhustada vigade vältimiseks kontrollsüsteemi.

Lisaks sellele peavad makseasutused enne maksete tegemist täitma määruse (EL) nr 907/2014 (aastate 2014–2020 programm) I lisas kehtestatud akrediteerimiskriteeriume. Komisjoni talitused vaatavad akrediteerimised läbi järelauditite kaudu.

96

Seoses toetusesaajate vähese motivatsiooniga täita põllumajanduskohustusi peegeldavad põllumajanduse keskkonnatoetuskavad põllumajandustootjate vabatahtlikult võetud kohustusi pakkuda keskkonnakasu ja avalikke hüvesid, mis ületavad kohustuslike nõudmisi. Põllumajanduslike keskkonnatoetuste (mis katavad tekkinud kulusid ja saamata jäänud tulu) hüvituslik iseloom ei viita põllumajandustootjate jaoks kohesele majanduslikule kasule, kuigi pikemas perspektiivis ei ole see välistatud.

Seoses kohustuste täitmise vähese kontrollimisega näevad kehtivad õigusnormid ette, et olukordades, kus kohapealsed kontrollid paljastavad märkimisväärsed puudusi, on liikmesriigid kohustatud suurendama kohapeal kontrollitavate toetusesaajate osakaalu. Selle nõuetekohast kohaldamist kontrollitakse komisjoni vastavusauditite käigus.

Põllumajanduskohustuste kontrollimääraks kehtestatakse halduskontrollide puhul 100% ning kohapealsete kontrollide puhul 5%. 2013. aasta tegevusaruandes avaldatud juhtimise ja kontrollimisega seotud kulud ulatuvad kogu ühise põllumajanduspoliitika puhul 4 miljardi euron. Seetõttu tuleks rõhku asetada kontrollide tõhususe parandamisele ja mitte nende arvu suurendamisele.

Sanktsioonidega seoses on komisjon arvamisel, et kuigi tingimuste mittetäitmisega seotud karistused peavad olema proportsionaalsed, peaksid nad siiski jääma hoiatavaks vahendiks.

97

Tegevuskavade koostamine oli kavandatud komisjoni talituste töödokumendil SWD (2013) 244 põhineva ennetava menetlusena, mis toetub liikmesriikide poolt veamäärasid mõjutanud algpõhjuste kohta tehtud enesehindamisele. Kõnealune protsess on järk-järgult hõlmanud reageerivat lähenemist, võttes süstemaatiliselt arvesse auditi tulemusi ning esitades konkreetseid parandusmeetmeid. Mõlemad lähenemised (ennetav ja reageeriv) on siiani meetme osa. Tegevuskavade viimane ajakohastamine näitab, et peaaegu 50% meetmetest käivitati kontrollikoja või komisjoni konkreetsete audititulemuste põhjal, ülejäänud meetmed toetusid aga liikmesriikide poolt tehtud enesehindamistel.

Lisaks sellele käsitlesid maaelu 2014.–2020. aasta arengukavale lisatud kõigi meetmete tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamised veamäära riski ennetavast vaatepunktist.

1. soovitus

Komisjon on soovitusena nõus. Kontrollikoja poolt tõstatatud konkreetsete probleemidega tuleks puuduste tuvastamisel tegeleda ainult tegevuskavade raames.

Komisjon mõistab vigade kolme algpõhjuste ja parimate tavade levitamise seotud suuniste olulisust. Sellega tegeletakse Euroopa maaelu arengu võrgustiku ja seminaride raames.

Lisaks sellele on komisjon andnud liikmesriikidele konkreetseid suuniseid riigihangete, põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmete, sealhulgas tooteltrahastamise kohta. Eeskirjade täitmisest tahtlik kõrvalehoidumine on osa pettustevastastest strateegiast ning selle kohta korraldatakse seminare mitmes liikmesriigis.

1. soovitus – riigihanked

Soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

Komisjon sooviks siiski rõhutada, et ta on ettevõtjatele ajavahemikuks 2014–2020 juba esitanud suunised, kuidas vältida Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavates projektides levinud vigade tegemist. Nimetatud suunised esitati korraldus- või makseasutustele 2014. aasta oktoobris toimunud veamääraseminaril.

1. soovitus – eeskirjade täitmisest tahtlik kõrvalehoidumine

Komisjon nõustub liikmesriikidele esitatud soovitusena.

1. soovitus – põllumajanduslikud keskkonnatoetused

Komisjon nõustub liikmesriikidele esitatud soovitusena ning soovib rõhutada, et vastavusauditite käigus kontrollib ta süstemaatiliselt, kas lisaks kohapealsetele kontrollidele oleks võimalik teostada ka halduskontrolle. Kui see on võimalik, esitatakse soovitus liikmesriikidele eesmärgiga laiendada halduskontrollide ulatust ning kohaldada finantskorrektsioone.

Lisaks sellele sisaldab 2014–2020 ühise põllumajanduspoliitika õigusraamistik sätteid, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kõik rakendatavad maaelu arengu meetmed oleksid tõendatavad ja kontrollitavad.

Kõik maaelu arengu programmid peavad sisaldama meetmete, sealhulgas keskkonna- ja kliimameetmete ja konkreetsete kohustuste tõendatavuse ja kontrollitavuse eelhindamist. Kui need kontrollid ei ole rahuldavad, tuleb maaelu arengu programme vastavalt kohandada (määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 62). Lisaks sellele nähakse kohustuste tõsise täitmatajätmise või toetuskõlblikkuse kriteeriumide rikkumise puhul ette toetuse täielik vähendamine ning toetusesaaja jaoks toetuste maksamise peatamine rikkumise avastamise ja sellele järgnenud aasta vältel.

Sanktsioonidega seoses jagab komisjon arvamust, et kuigi tingimuste mittetäitmisega seotud karistused peavad olema proportsionaalsed, peaksid nad siiski jääma hoiatavaks vahendiks.

2. soovitus

Komisjon on selle soovitusel nõus. Komisjon hindab parasjagu uute programmide tõendatavust ja kontrollitavust ning tõstatab korraldusasutustega suheldes järelevalvekomiteede ja iga-aastaste läbivaatamiskoosolekute raames tuvastatud puudused.

Lisaks sellele jälgitakse tähelepanelikult auditileide, et tuvastada ja parandada liikmesriikide rakendamiseeskirjadest tulenevaid mistahes vigu, ning nõutakse nende kohest parandamist.

Programmide ja nendega seotud siseriiklike eeskirjade rakendamisel saadud õppetunde jagatakse Euroopa maaelu arengu võrgustiku ja veamäärasis käsitlevate eriseminaride kaudu.

3. soovitus

Komisjon nõustub soovitusel osaliselt, kuna ta ei suuda mõjutada sellise analüüsi või seadusandjate edasiste poliitiliste valikute ulatust ja tulemusi järgmiseks kavandamisperioodiks.

Komisjon koostab 2017. aastaks fondi strateegilise aruande, võttes kokku liikmesriikide esitatud iga-aastased eduaruanded (määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 53). Lisaks sellele hindavad komisjon ja liikmesriigid määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 21 ette nähtud läbivaatamismenetluse käigus maaelu arengukava tulemusi. Nende ja muude tõendite (auditi tulemused) alusel hindab komisjoni strateegilist kontseptsiooni ning vajadust teha järgmise programmitöö perioodi jaoks ettepanekuid.

Programmitöö perioodi lõpuks esitab komisjon põhjaliku analüüsi iga meetme jätkuva vajaduse kohta, misjärel esitab komisjon ettepaneku järgmise programmitöö perioodi kohta, nagu tehti praeguse perioodigi puhul.

3. soovitus – viimane taane

Komisjon nõustub, et vajaduse korral tuleb kasutada halduskontrolle, kuigi ollakse seisukohal, et enamikul juhtudel ei ole see põllumajanduslike keskkonnameetmete puhul teostatav.

KUST SAAB ELI VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

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

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

Tasulised väljaanded:

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

Kontrollikoja hinnangul oli maaelu arengu kulutuste keskmine veamäär viimasel kolmel aastal 8,2%. Liikmesriikide kontrolliasutused ei avastanud ega kõrvaldanud vigu, kuna kontrollid ei ole kõikehõlmavad ja põhinevad ebapiisaval teabel. Vigade peamisteks põhjusteks on näiteks riigihanke-eeskirjade rikkumine, erasektori toetusesaajate poolne kahtlustatav tahtlik eeskirjade rikkumine ning pindalatoetusega seotud kohustusest mitte kinni pidamine. Komisjoni ja liikmesriikide töö maaelu arengu valdkonna kõrge veamäära peamiste põhjuste kõrvaldamiseks on üksnes osaliselt mõjus. Kontrollikoda annab mitmeid soovitusi selle kohta, kuidas ELi tasandil laialt levinud puuduste vastu võidelda ja nende tekkimist vältida.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus