

EUROOPA  
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 5

2010

ISSN 1831-0818

LEADER-LÄHENEMISE  
RAKENDAMINE MAAELU  
ARENGUS



ET





Eriaruanne nr 5 // 2010

# LEADER-LÄHENEMISE RAKENDAMINE MAAELU ARENGUS

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

EUROOPA KONTROLLIKODA  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel [+352 4398-1](tel:+35243981)  
Faks [+352 4398-46410](tel:+352439846410)  
E-post: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Eriaruanne nr 5 // 2010

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

Kataloogimisandmed on väljaande lõpus.  
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010

ISBN 978-92-9207-881-2  
doi:10.2865/26945

© Euroopa Liit, 2010  
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

*Printed in Luxembourg*

# SISUKORD

Lõige

## MÕISTETE LOETELU

I-X

## KOKKUVÕTE

1-7

## SISSEJUHATUS

8-11

## AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

12-114

## TÄHELEPANEKUD

12-46

### KOHALIKE TEGEVUSRÜHMADE POOLNE LEADER-OMADUSTE RAKENDAMINE LISAVÄÄRTUSE SAAVUTAMISEKS

12-46

KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD ON RAKENDANUD LEADER-LÄHENEMIST VIISIL, MIS PIIRAS VÕIMALIKU LISAVÄÄRTUSE LOOMIST LEADER-OMADUSTE SEISUKOHAST, KUIGI KONTROLLIKODA LEIDIS KA NÄITEID HEA TAVA KASUTAMISEST

47-71

### KOHALIKE TEGEVUSRÜHMADE FINANTSJUHTIMISE USALDUSVÄÄRSUS

47-71

KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD EI PÖÖRANUD PIISAVALT TÄHELEPANU TÕHUSUSELE EGA ÕIGLASTELE JA LÄBIPAISTVATELE MENETLUSTELE

72-93

### KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE POOLNE LEADERI PROGRAMMIDE HALDAMINE

72-93

KOMISJONI JA LIIKMESRIIGID EI OLE OLNUD PIISAVALT NÕUDLIKUD NING ON SEETÕTTU KOOS KOHALIKE TEGEVUSRÜHMADEGA VASTUTAVAD LEADER-LÄHENEMISE POTENTSIAALSE LISAVÄÄRTUSE VÄHENDAMISE EEST. EI OLE VÕETUD PIISAVALT MEETMEID KULUDE JA RISKIDE MINIMEERIMISEKS

94-114

### KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE POOLNE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

94-114

KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI SAA NÄIDATA LEADER-LÄHENEMISE RAKENDAMISEST SAADUD LISAVÄÄRTUST NING NAD EI OLE HINNANUD SELLEGA SEONDUVAID LISAKULUSID JA RISKE

115-126

## JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

### LISA – KONTROLLITUD PROJEKTIDE NIMEKIRI

## KOMISJONI VASTUSED



# MÕISTETE LOETELU

**EL:** Euroopa Liit

**Kohalik tegevusrühm:** kohalik avaliku ja erasektori partnerlus, kes on vastutav kohaliku arengu- strateegia esitamise ning projektide valiku eest.

**Leader-lähenemine:** meetod ELi maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamiseks alt-üles ra- kendusviisi abil, mitte traditsioonilise ülalt-alla lähenemisega. „Leader“ on prantsuskeelsest nimest tulenev akronüüm ja tähistab seoseid maaelu arendamise meetmete vahel.

**Leaderi programm:** liikmesriigi koostatud ja komisjoni poolt heakskiidetud dokument Leader-lä- henemise kavandamiseks ja rakendamiseks. Esimesed Leaderi programmid viidi ellu 1991–1993, neile järgnes Leader II (1994–1999). Käesolev audit käsitleb programme Leader+ (2000–2006) ja Leaderi 4. telge (2007–2013), mis sisaldub maaelu arengu programmides.

**Liikmesriik:** käesoleva auditi kontekstis tähendab liikmesriik Leaderi programmide haldamise eest vastutavaid riigiasutusi. Liikmesriigid määravad selleks korraldusasutuse. Sellistes liikmesriikides nagu Saksamaa, Hispaania ja Itaalia on igal piirkonnal oma programm ning oma korraldusasutus.

**Lisaväärtus:** käesoleva auditi kontekstis tähendab lisaväärtus Leader-lähenemisest tulenevat kasu, nagu näiteks kohalike vajaduste ja lahenduste parem määratlemine, kohalike sidusrühmade suurem osalus ja uuenduste suurem ulatus.

**Maaelu arengu programm:** liikmesriigi koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument ELi maaelu arengu poliitika kavandamiseks ja rakendamiseks.

**Meede:** abikava poliitika rakendamiseks. Meetmega määratletakse eeskirjad rahastatavatele pro- jektidele.

**Programmiperiood:** mitmeaastane raamistik ELi poliitikate (nagu maaelu areng) kavandamiseks ja elluviimiseks; praegu on käimas periood 2007–2013.

**Usaldusväärne finantsjuhtimine:** ELi eelarve õiglane ja läbipaistev haldamine kooskõlas finants- määrusega ja eelkõige säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt.

**4. telg:** maaelu arendamine programmiperioodil 2007–2013 toimub neljal teljel, mis koosnevad seotud meetmete rühmadest. Neljas telg on Leader-lähenemine.

**Tühimõju:** olukord, kus subsideeritav projekt oleks viidud osaliselt või täielikult läbi ka ilma toe- tusega.

# KOKKUVÕTE

## I.

Leader on meetod ELi maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamiseks mitte traditsioonilise ülalt-alla lähenemise kaudu, vaid alt-üles rakendusviisi abil. Traditsiooniliste rahastamisviisidega võrreldes kaasnevad Leader-lähenemisega suuremad kulud ja riskid, mille põhjuseks on rakendamise lisatasand ning see, et ELi eelarve elluviimist kontrollivad mitmed kohalikud partnerlused (kohalikud tegevusrühmad).

## II.

Leaderi suuremaid kulusid ja riske õigustab ülalt-alla lähenemisest ja partnerluse põhimõtetest tulenev lisaväärtus, mida annab näiteks kohalike vajaduste ja lahenduste parem määratlemine, kohalike sidusrühmade parem kaasamine ning uuendustegevuse suurem ulatus.

## III.

Kontrollikoda uuris, kas Leader-lähendamist on rakendatud viisil, mis lisab väärtust ning ühtlasi vähendab riske usaldusväärsele finantsjuhtimisele. Kontrollikoda hindas kohalike tegevusrühmade tulemuslikkust perioodi 2000–2006 Leader+ programmide rakendamisel, mille lõppmaksed tehti 2009. aastal. Kontrollikoda hindas ka kohalike tegevusrühmade 4. telje strateegiaid, mille alusel koostati tegevusrühmade kava Leader-lähenemise rakendamiseks perioodil 2007–2013.

## IV.

Kohalikud tegevusrühmad rakendasid Leader-lähenemist viisil, mis vähendas võimalust saavutada lisaväärtust Leader-omaduste seisukohast, kuigi kontrollikoda leidis, et mõnel juhul oli järgitud head tava. Alt-üles lähenemisviisi oli vähem kasutusel kohalikes tegevusrühmades, kes andsid suurema osa toetust omaenda liikmesorganisatsioonidele. Partnerluse potentsiaalset lisaväärtust ei saavutatud nendes kohalikes tegevusrühmades, kus otsused tehti peamiselt kohalike ametivõimude poolt. Vähesed kohalikud tegevusrühmad suutsid oma strateegiates või projektides näidata uuendusi või eri sektorite vahelist koostööd. Kohalikud tegevusrühmad ei keskendunud oma kohaliku strateegia eesmärkide saavutamisele.

## V.

Kontrollikoda leidis ka puudusi kohalike tegevusrühmade finantsjuhtimise usaldusväärsuses. Eelkõige oli probleemiks see, et kohalikud tegevusrühmad andsid toetusi projektidele ilma tõhusust arvestamata. Menetlused ei olnud alati läbipaistvad ja ei andnud piisavat tunnistust sellest, et kohalikud tegevusrühmad teevad otsuseid objektiivselt, ilma huvide konfliktita. Puudused on samad, mis kontrollikoda tõi välja eelarveaasta 2000 aastaaruandes.

## VI.

Komisjon ja riikmesriigid ei ole olnud piisavalt nõudlikud ning on seetõttu koos kohalike tegevusrühmadega osaliselt vastutavad Leader-lähenemise potentsiaalse lisaväärtuse vähendamise eest. Ei ole võetud piisavalt meetmeid kulude ja riskide minimeerimiseks. Kontrollikoja eelmisest Leaderi auditist on möödas kümme aastat, ent tollal leitud puudused on endiselt kõrvaldamata.



## KOKKUVÕTE

### VII.

Komisjon ei ole veel tõendanud kulutuste mõjusust ega tõhusust, Leader-lähene-mise kasutamise läbi saadud lisaväärtust, tuntud riskide avaldumise ulatust ega tegelikke rakenduskulusid.

### VIII.

Püsivaid puudusi silmas pidades soovitab kontrollikoda komisjonil ja liikmesriikidel täpsustada ja tugevdada nõudeid, mille abil vähendada tühimõju riski, tagada objektiivsed ja nõuetekohaselt dokumenteeritud projektivaliku menetlused ja partnerluspõhimõtte toimimine praktikas. Finantsmääruse nõuete järgimiseks on vaja usaldusväärseid menetlusi, et vältida tekkida võivaid huvide konflikte. Selleks on vaja huvide deklaratsioone, mitteosalemist projektide hindamises ja valimises ning võimalikku huvide konflikti tekitavate juhtumite edastamist korraldusasutusele.

### IX.

Perioodi 2007–2013 järelejäänud ajaks peab komisjon tagama, et liikmesriigid nõuavad kohalike tegevusrühmadelt mõõdetavate ja konkreetse kohaliku valdkonnaga seotud eesmärkide seadmist, mida Leaderi programmi abil on võimalik saavutada. Liikmesriigid peavad nõudma kohalike tegevusrühmadelt vastutamist kohaliku strateegia eesmärkide saavutamise eest, lisaväärtuse saavutamise eest Leader-lähendamise abil ja selle eest, et kulutused toetustele ja tegevuskulud oleksid tõhusad.

### X.

Järelevalve tuleks suunata Leader-lähendamise saavutatavale lisaväärtusele, mõjususele ja tõhususele, ning seda peaks täiendama järelevalve- ja kontrollisüsteemide andmetega. Nii saaks komisjon kasutada piisavaid, usaldusväärseid ja asjakohaseid andmeid, et hinnata Leaderi programmide lisaväärtust ja usaldusväärset finantsjuhtimist.

# SISSEJUHATUS

1. Leader on ELi alt-üles lähenemine maaelu arengu poliitika elluviimiseks. Seda iseloomustab seitse põhiomadust (vt **joonis 1**). Kohalikele tegevusrühmadele antakse rahalist toetust kohalike maaelu arengu strateegiade rakendamiseks, peamiselt toetuste eraldamise kaudu kohalikele projektidele<sup>1</sup> (vt näiteid rahastatud projektide kohta **lisas**). Kohalikud tegevusrühmad kujutavad endast väikeste maakogukondade<sup>2</sup> avaliku ja era- (või mittetulundus-) sektori liikmete partnerlust.

<sup>1</sup> Toetusi kaasrahastavad EL ja asjaomase liikmesriigi riigiasutused. Enamasti katab toetus ainult osa projekti kogukuludest: ka abisaaja peab oma panuse andma. Kohalike tegevusrühmade jooksvad kulud kaasrahastatakse samuti ELi ja riiklike või piirkondlike ametiasutuste poolt.

<sup>2</sup> Maapiirkonnad, kus on kuni 150 000 elanikku.

## JOONIS 1

### LEADER-LÄHENEMISE SEITSE PÕHIOMADUST



2. ELi määrustega määratakse kindlaks poliitikaeesmärgid ja õigusraamistik. Liikmesriigid panevad paika riiklikud või piirkondlikud programmid Leader-lähenemise rakendamiseks, mille kiidab heaks komisjon. Potentsiaalsed kohalikud tegevusrühmad töötavad välja kohalikud strateegiad vastavalt riiklikele või piirkondlikele vajadustele ning taotlevad rahastamist vastavate asutustelt. Liikmesriigid vastutavad kohalike tegevusrühmade valimise eest, ELi toetuse ja riikliku kaasrahastamise väljamaksmise eest ning rakendamise järelevalve ja kontrolli eest. Kohalikud tegevusrühmad vastutavad rahastatavate projektide valimise eest. Mõnes liikmesriigis valivad kohalikud tegevusrühmad välja iga-aastast rahalist toetust saavad projektid ning toetuse taotluste läbivaatamise ja toetuste maksimisega tegelevad riiklikud või piirkondlikud ametiasutused. Teistes liikmesriikides vastutavad kohalikud tegevusrühmad kogu protsessi eest ja neil on toetuste maksmiseks aastane või mitmeaastane eelarve.
  
3. Esimene Leaderi periood algas 1991. aastal ühenduse algatusena, sellele järgnesid Leader II (1994–1999) ja Leader+ (2000–2006)<sup>3</sup>. Kuigi Leader+ periood lõppes nominaalselt aastal 2006, võisid projekti elluviimine ja kulutused jätkuda kuni 2009. aasta keskpaigani. EU-15s oli 893 Leader+ kohalikku tegevusrühma ning uutes liikmesriikides 281. ELi lõplik toetus Leader+ programmile on ligikaudu 2,1 miljardit eurot.
  
4. Alates 2007. aastast on Leader integreeritud maaelu arengu määrusesse<sup>4</sup> kui alternatiivne lähenemisviis poliitika kolme põhitelje eesmärkide saavutamiseks (vt **1. selgitus**).

<sup>3</sup> Uued liikmesriigid võisid rakendada samasugust meetet oma maaelu arengu tegevusprogrammides alates perioodist 2004–2006.

<sup>4</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. september 2005, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1).

## 1. SELGITUS

### PERIOODI 2007–2013 MAAELU ARENGU POLIITIKA NELI TELGE:

- 1. telg:** meetmed, mille eesmärk on põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime parandamine, toetades ümberkorraldamist, arendamist ja innovatsiooni.
- 2. telg:** meetmed, mille eesmärk on keskkonna ja paikkonna parandamine, toetades maade hooldamist.
- 3. telg:** meetmed, mille eesmärk on maapiirkondade elu kvaliteedi parandamine ja majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine.
- 4. telg:** Leader-lähenemise kasutamine 1.–3. telje eesmärkide saavutamiseks.

5. Komisjon kiitis 2007. aastal ja 2008. aasta alguses heaks suurema osa perioodi 2007–2013 riiklikest ja piirkondlikest maaelu arengu programmidest. 2009. aasta lõpuks olid liikmesriigid välja valinud rohkem kui 2000 4. telje kohalikku tegevusrühma. Kavandatud ELi kulutused Leader-teljele on sellel programmiperioodil ligikaudu 5,5 miljardit eurot (vt **joonis 2**)<sup>5</sup>, lisaks on eraldatud 3,4 miljardit eurot avalikust riiklikust kaasrahastamisest.
6. Leader-lähenemise puhul eeldatakse, et võrreldes traditsioonilise ültalt-alla lähenemisega annab see lisaväärtust<sup>6</sup>. Alt-üles lähenemine ja eri valdkondade vaheline suhtlemine kohalikul tasandil peaks aitama kaasa kohaliku potentsiaali mobiliseerimisele. Kohalikud rühmad oskavad kõige paremini leida integreeritud ja uuenduslikke lahendusi kohalikele probleemidele ning on paremini kursis kohalike vajadustega. Osalemine kohaliku tasandi otsuste tegemises tekitab entusiasmi ning suurendab pühendumist, mille tulemusena on kohaliku maaelu areng parem ja jätkusuutlikum<sup>7</sup>. Ühenduse osalus, mis saavutatakse alt-üles lähenemisega, võib samuti anda vähem tuntavat mõju, nagu „suutlikkuse suurendamine“ ja „kohalikule elanikkonnale suurema vastutuse andmine“<sup>8</sup> (vt **joonis 3**).

<sup>5</sup> 4. telg (Leader) hõlmab 5% – 11% kavandatud maaelu arengu programmide kulutustest EU-15 liikmesriikides ja minimaalselt 2,5% uute liikmesriikide programmidest.

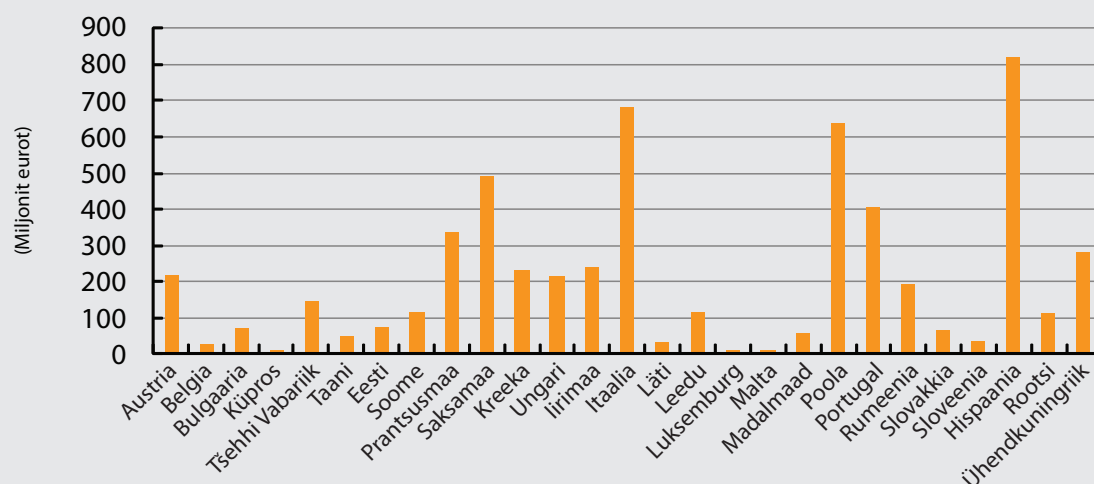
<sup>6</sup> Ültalt-alla lähenemise puhul määratlevad riiklikud või piirkondlikud ametiasutused kuludega seotud meetmed ning projektivaliku kriteeriumid ja nende töötajad hindavad projektiettepanekuid ning otsustavad jagatavad toetused. Riiklike ja piirkondlike toetuskaavade teatud ülesandeid võivad täita kohalike kontorite töötajad.

<sup>7</sup> „Leader-lähenemise peamine kontseptsioon on see, et ... arengustrateegiad on mõjusamad ja tõhusamad, kui need pannakse paika ja rakendatakse kohalikul tasandil kohaliku tasandi osalejate poolt“. Euroopa Komisjoni teabeleht „Leader-lähenemine“.

<sup>8</sup> „Leaderi raames saavutatavat suutlikkuse suurendamist ja kohalikule elanikkonnale suurema vastutuse andmist tuleb vaadelda kui maakogukonnale lisandväärtuse loomist.“ Komisjoni vastus eelarveaasta 2000 aastaaruandele.

## JOONIS 2

### LEADERI 4. TELJELE (2007–2013) KAVANDATUD ELI VAHENDID LIIKMESRIIKIDE KAUPA



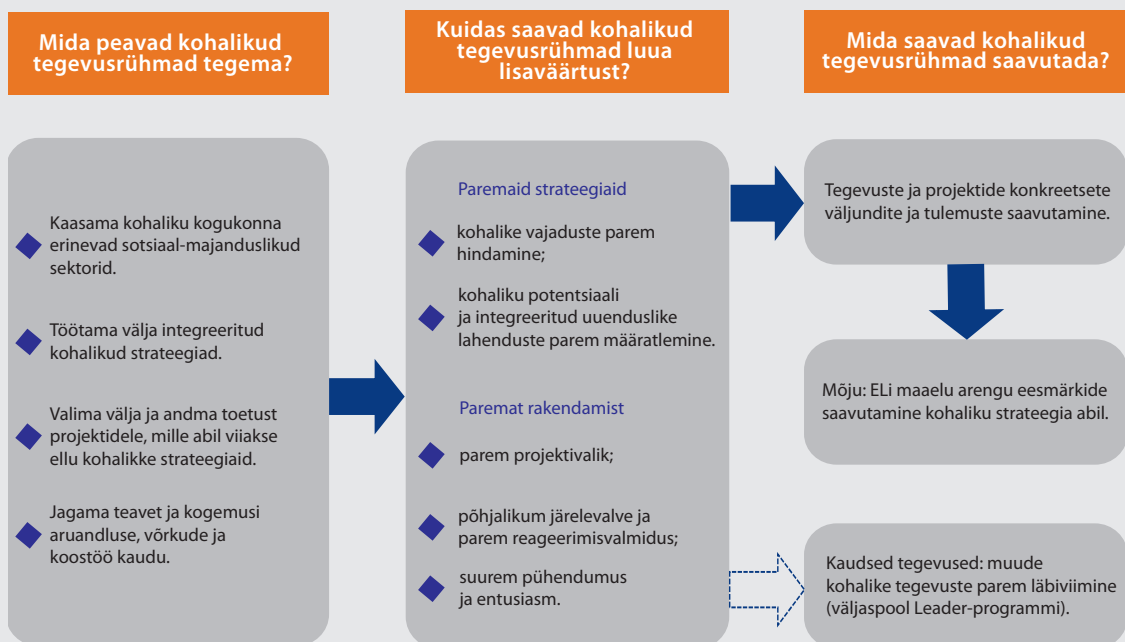
7. Kohalikud tegevusrühmad moodustavad täiendava rakendustasandi, millega kaasnevad teatud kulutused. Otsuste tegemise delegeerimine kohalikele partnerlustele kannab endas riski ELi usaldusväärsele finantsjuhtimisele seoses õigluse, läbipaistvuse ja aruandluskohustusega, nagu ka seoses säästlikkuse, tõhususe ja mõjususega. Kui kontrollikoda eelarveaasta 2000 aastaaruande<sup>9</sup> jaoks viimati Leaderi programmi auditeeris, leiti tõsisid puudusi kohalike tegevusrühmade finantsjuhtimises: kohalikud tegevusrühmad eraldasid toetusi tagasiulatavalt, mille tulemusel tekkis tühimõju oht, projektide valik ei olnud läbipaistev, esines potentsiaalseid huvide konflikte, tegevuskulud olid kõrged ja menetlused pikad. Komisjon vastas, et on riskidest teadlik. Komisjoni vastuse keskne sõnum oli julgustada hea tava järgimist ja suurendada finantsjuhtimise usaldusväärsus suunamise ja teabevahetuse kaudu<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Eelarveaasta 2000 aastaaruanne, punktid 3.96–3.112 (EÜT C 359, 15.12.2001).

<sup>10</sup> Seda teemat käsitletakse põhjalikumalt punktides 72–77 ja 104–106.

### JOONIS 3

## KOHALIKE TEGEVUSRÜHMAD ROLL LEADER-LÄHENEMISE RAKENDAMISEL



# AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

8. Nagu eespool märgitud, toob Leader-lähenemine kaasa lisakulusid ja riske võrreldes traditsioonilisemate, tsentraliseeritud maaelu arengu poliitika elluviimise meetoditega, kuid samas annab see ka potentsiaalset lisaväärtust seitsme Leaderi põhiomaduse kaudu. Sellest tuleneb ka kontrollikoja esitatud auditiküsimus: *Kas Leader-lähenemine on viidud ellu viisil, mis annab lisaväärtust, vähendades samal ajal usaldusväärset finantsjuhtimist ohustavaid riske?*

9. Kontrollikoja audit põhines:

- o 23 liikmesriigi 202 kohalikust tegevusrühmast koostatud juhuvalimisse kuuluvate tegevusrühmade poolt täidetud auditiküsimustikel;
- o 27 kohaliku tegevusrühma dokumentide kontrollil;
- o 13 kohaliku tegevusrühma ja konkreetsete kohalike tegevusrühmade tüüpilistest rahastamisprojektidest 60 projekti puhul tehtud kohapealsetel kontrollidel ja juhtumiuuringutel (vt **lisas** toodud projektide nimekiri);
- o audititel seoses 11 asjaomase Leader-programmi korraldus- asutusega, mis moodustavad üle 40% perioodiks 2007–2013 ettenähtud ELi vahenditest;
- o Leaderiga seotud komisjoni tegevuse auditil.

Auditi välitööde ajal 2009. aasta esimesel poolel olid kohalikud tegevusrühmad äsja lõpetanud perioodi 2000–2006 Leader+ arengustrateegiatega elluviimise<sup>11</sup> ning liikmesriigid olid välja valinud kohalikud tegevusrühmad nende 4. telje strateegiate põhjal, mis sisaldasid nende plaane Leader-lähenemise rakendamiseks perioodil 2007–2013. Peale Saksamaa ja Aragóni (Hispaania) ei olnud kohalikud tegevusrühmad oma 4. telje strateegiatega rakendamist veel alustanud.

<sup>11</sup> Poola kohalikud tegevusrühmad viisid ellu Leader+ üleminekuprogramme, mida ei saanud võrrelda teiste liikmesriikide omadega.

- 10.** Kontrollikoda koostas õigusaktide ning komisjoni dokumentide ja väljaannete põhjal hea tava kriteeriumid<sup>12</sup>. Kontrollikoda võrdles valitud kohalike tegevusrühmade tulemusi Leader+ perioodil nimetatud kriteeriumidega ja seoses nende 4. telje strateegiatega. Audit viidi läbi kohalike tegevusrühmade ruumides, et oleks võimalik antud konteksti ja järgitava strateegia raames kontrollida kõiki asjassepuutuvaid dokumente ja korraldada vestlusi kohaliku tegevusrühma töötajate ja liikmetega. Kohapeal kontrolliti ka valitud projekte ja korraldati intervjuusid projekti elluviijatega.

Juhul, kui leiti puudusi või hea tava näiteid, hinnati vastavat riiklikku või piirkondlikku järelevalve- ja hindamisteavet, menetlusi ja kontrollisüsteeme, otsustamaks, kas need tegevused olid tavapärased. Kontrollikoda hindas komisjoni ja liikmesriikide tegevust Leaderi haldamisel, järelevalves, hindamisel ja kontrollimisel, vaadates läbi riiklikud ja piirkondlikud programmid ja tegevuseeskirjad, nagu ka nendega seotud kontrollitulemused, rakendusaruanded ja hinnangud. Audit hõlmas komisjoni hinnangut 11 asjassepuutuva maaelu arengu programmi 4. teljele ja liikmesriikide hinnangut valitud kohalike tegevusrühmade 4. teljele.

- 11.** Tähelepanekud on esitatud vastavalt peamistele vastutusosaladele:
- Kohalike tegevusrühmade poolne Leaderi põhiomaduste elluviimine;
  - Kohalike tegevusrühmade finantsjuhtimise usaldusväärsus;
  - Komisjoni ja liikmesriikide poolne Leaderi programmide haldamine;
  - Komisjoni ja liikmesriikide poolne järelevalve ja hindamine.

<sup>12</sup> Eelkõige komisjoni 14. aprilli 2000. aasta teadaanne liikmesriikidele, millega kehtestatakse maaelu arendamist käsitleva ühenduse algatuse („Leader+“) suunised (EÜT C 139, 18.5.2000, lk 5), ja määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklid 61–65.

TABEL 1

## VALITUD KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD JA NENDE 4. TELJE STRATEEGIAE ELLUVIIMISE EELARVE

(miljonit eurot)

Kohaliku tegevusrühma viide	Liikmesriik (piirkond)	4. telje eelarve 2007-2013 <sup>1</sup>
DE-BY	Saksamaa (Baier) <sup>2</sup>	2,6
DE-MV	Saksamaa (Mecklenburg-Vorpommern) <sup>2</sup>	5,4
IE	Iirimaa	14,6
EL	Kreeka	6,5
ES-A	Hispaania (Aragón)	7,1
ES-CM	Hispaania (Castilla-La Mancha)	3,9
FR (PL)	Prantsusmaa (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	Prantsusmaa (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Itaalia (Toscana)	7,6
HU	Ungari	5,9
PL (WP)	Poola (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Poola (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

<sup>1</sup> Kaasa arvatud riiklik või piirkondlik kaasrahastamine.

<sup>2</sup> Assigneeringute esialgne jaotus.



# TÄHELEPANEKUD

## KOHALIKE TEGEVUSRÜHMAD POOLNE LEADER-OMADUSTE RAKENDAMINE LISAVÄÄRTUSE SAAVUTAMISEKS

KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD ON RAKENDANUD LEADER-LÄHENEMIST VIISIL, MIS PIIRAS VÕIMALIKU LISAVÄÄRTUSE LOOMIST LEADER-OMADUSTE SEISUKOHAST, KUIGI KONTROLLIKODA LEIDIS KA NÄITEID HEA TAVA KASUTAMISEST

### ALT-ÜLES LÄHENEMINE

12. Alt-üles lähenemise eesmärk on edendada osalemist kohaliku maaelu arengus, kaasates kohaliku kogukonna, majanduslikud ja sotsiaalsed huvirühmad ning avaliku ja erasektori asutuste esindajad. Kohalik kogukond tuleks kaasata kõige asjakohasemate kohalike strateegiate määratlemisse ning kohalike strateegiaeesmärkide saavutamiseks vajalike tegevuste (projektide) elluviimisse.

Kõik kohalikud tegevusrühmad suutsid teatud ulatuses kohalikkude kogukonda kaasata, kuid mõned kohalikud tegevusrühmad andsid suurema osa Leader+ toetustest omaenda liikmesorganisatsioonidele

13. Kohalikud tegevusrühmad teavitasid kohalikkude kogukonda projektitoetuste võimalusest mitmel moel: avalikel kohtumistel ja üritustel, infovoldikute ja väljaannete kaudu, kohalike tegevusrühmade veebilehtedel ja tegevusrühma liikmete kaasabil. Sel moel vastasid kohalikud tegevusrühmad olemasolevale nõudlusele toetuste järele ning julgustasid ka teisi kohalikke osalejaid kaaluma uusi investeeringuid või muid projekte. Kohalikul tegevusrühmal Toscanas (Itaalia) oli näiteks oma infopunkt kohalikus kaubanduskojas. Leaderi programmid avaldati ka kohalikus ajakirjanduses ning projekti läbiviimise kohtades olid üleval vastavad sildid. Ungaris tõstsid kohalikud tegevusrühmad Leaderi-alast teadlikkust siltide abil iga küla sissesõidu juures.



Foto 1: Ungari – Sildid, millel on märgitud, et küla osales Leader-programmis

<sup>13</sup> Kreekas oli riiklike eeskirjade järgi selline abistamine keelatud pärast ametliku projektikonkursi avaldamist. Kõik küsitatud projekti elluviijad maksid nõustajatele 1 200–3 500 eurot toetusetaotluse koostamise eest.

14. Kõikidel kohalikel tegevusrühmadel olid ka kohalikud kontorid, kus töötajad abistasid projekti elluviijaid toetusetaotluste esitamisel<sup>13</sup>. See tasuta nõustamisteenus oli oluline tegur toetusetaotluste esitamise soodustamisel, sest vastasel juhul oleksid pikad ja keerukad menetlused võinud eriti kogenumaid väikeprojektide elluviijaid heidutada (vt punkt 70).
15. Paljude projektide puhul vajati toetust lihtsalt investeeringuks, uuringuteks või ürituste korraldamiseks, kuid mõned kohalikud tegevusrühmad tegid ka aktiivset koostööd kohalike osalejatega, et arutada läbi ning töötada esialgsete ideede alusel välja strateegilisemad projektid. Mecklenburg-Vorpommernis (Saksamaa) näiteks moodustas kohalik tegevusrühm tööühmad (mida nimetati innovatsioonirühmadeks), et juhendada ja toetada keerukamate projektide elluviijaid. Iirimaa kohalikud tegevusrühmad võtsid tööle nn arendusametnikud, kelle ülesandeks oli aktiivselt otsida ning arendada edasi projektiideid, mis aitaksid saavutada strateegiaeesmärke (vt **2. selgitus**).

## 2. SELGITUS

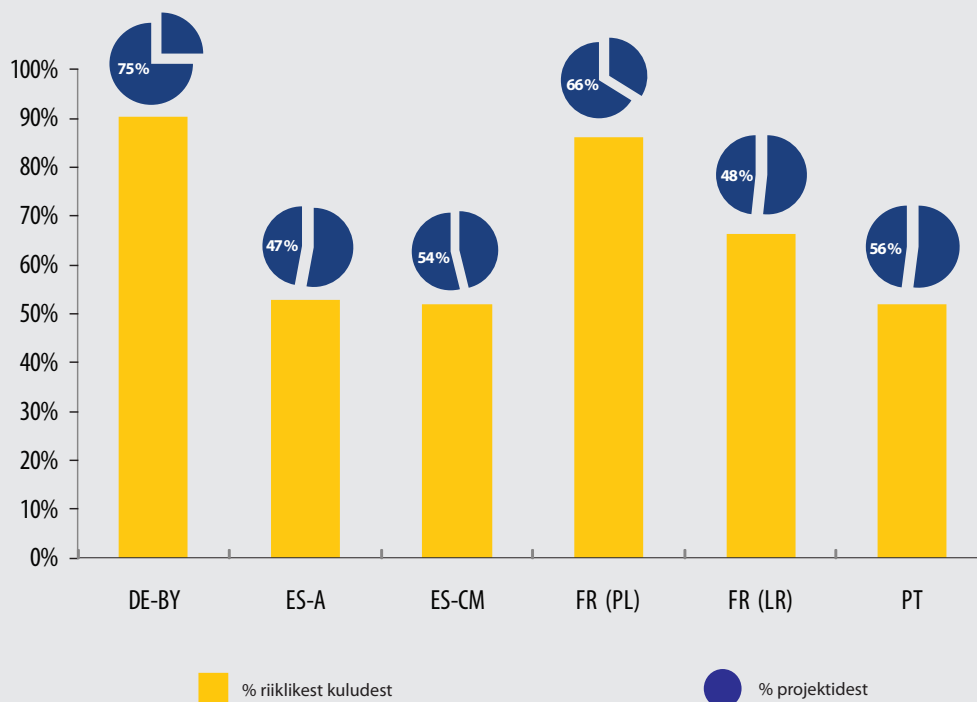
### PROJEKTI ARENDUSAMETNIKE ÜLESANNE KOHALIKUS TEGEVUSRÜHMAS IIRIMAAL

Arendusametnikud vastutasid tegevuste ja algatuste analüüsimise, määratlemise ja arendamise, stimuleerimise ja edendamise eest. Toidusektori ametnik vastutas näiteks kohalike toiduinete piirkondlike kaubamärkide väljatöötamise ja turunduse eest, alternatiivsete põllumajandusalgatuste väljatöötamise eest jne. Ametnik pidas aktiivselt blogi, organiseeris koosolekuid ja üritusi ning osales neis, samuti aitas toidusektori spetsialiste projektide väljatöötamisel.

16. Kõik auditeeritud kohalikud tegevusrühmad andsid toetusi projektidele, mida viisid ellu nende oma liikmesorganisatsioonid. Baieris ellu viidud Leader+ programm hõlmas vaid 12 erinevat projekti elluvijat, kellest kuus olid otseselt seotud kohaliku tegevusrühmaga. Kuue Leader+ kohaliku tegevusrühma puhul 11st moodustasid sellised toetused 50%–90% kogusummast (vt **joonis 4**). See vähendas laiemale kogukonnale kättesaadavaid toetuseid, piirates nende võimalusi osaleda käimasolevate projektide elluviimisel.

JOONIS 4

#### KOHALIKELE TEGEVUSRÜHMADALE JA NENDE LIIKMES-ORGANISATSIOONIDELE ANTUD TOETUSED<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Kaasa arvatud organisatsioonid, mille suhtes kohaliku tegevusrühma liikmetel oli otsene huvi. Aragóni kohta esitatud andmed ei sisalda toetusi väikeettevõtetele, kus projekti elluvijaja oli kohaliku tegevusrühma liige. Kohaliku tegevusrühma liikmesuse poliitika soodustab kogukonna kaasamist, seega osalemisvõimalusi ei piirata (vt punkt 19).

- 17.** Kõik kohalikud tegevusrühmad kaasasid kohaliku kogukonna mingil viisil 4. telje strateegiate väljatöötamisse. Kohalikud tegevusrühmad Prantsusmaal (Languedoc-Roussillon) ja Baieris organiseerisid osalemisprotsessi käigus temaatilisi seminare, et määratleda kohaliku piirkonna tugevad ja nõrgad küljed, võimalused ja ohud (SWOT-analüüs) ning arutleda strateegia üle. Kõik kohalikud tegevusrühmad pidasid avalikke koosolekuid, et selgitada Leaderi programmi olemust ning saada ideid projektide kohta, kuid Toscanas, Iirimaa, Portugalis ja Castilla-La Mancha (Hispaania) ei olnud selge, kuidas või kas üldse oli konsultatsioon mõjutanud kohalike tegevusrühmade SWOT-analüüsi või kohalike strateegiaeesmärkide määratlemist. Konsultatsiooni peamine eesmärk oli suurendada nõudlust, hinnata selle taset eri meetmete puhul ja koguda projektiettepanekuid.

#### KOHALIKU AVALIKU JA ERASEKTORI PARTNERLUS

- 18.** Üks Leader-lähenemise peamisi omadusi on see, et otsuseid ei peaks tegema riigiasutused, vaid laiem kohalik partnerlus, milles kohalik omavalitsus küll osaleb, kuid ei oma häälteenamust<sup>14</sup>. Kogukonna kaasamist saab edendada, võimaldades kõikidel huvitatud kohalikel osapooltel kohalikes tegevusrühmades osaleda ning tagades, et kõik peamised kohaliku tasandi osalejad on esindatud.

<sup>14</sup> Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 62: kohalikud tegevusrühmad peavad esindama asjaomasel territooriumil mitmesugustesse kohalikesse sotsiaal-majanduslikesse sektoritesse kuuluvaid partnereid. Otsustamistasemel peavad majandus- ja sotsiaalpartnerid ning teised kodanikuühiskonna esindajad, nagu põllumajandustootjad, maanaised, noored ja nende ühendused, moodustama kohalikest partnerlustest vähemalt 50%.

Kohalikud tegevusrühmad ei saavutanud alati mõjusat avaliku ja erasektori partnerlust

19. Poolas ja Aragónis olid kohalikud tegevusrühmad piiramatult liitumisvõimalusega ühendused, millega julgustati liituma kõiki asjast huvitatud kohalikke elanikke ja organisatsioone. Aragóni kohalikul tegevusrühmal oli ligikaudu 500 liiget (vt **tabel 2**). Kreekas seevastu oli kohalik tegevusrühm väiksem ja liikmeks sai ainult kutsete alusel, mistõttu jäid kõrvale teised kohalikud organisatsioonid ja elanikud, kes oleksid võinud partnerlusele oma panuse anda (vt **3. selgitus**).

TABEL 2

### LEADER+ KOHALIKE TEGEVUSRÜHMAD LIIKMED

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Kohalike tegevusrühmade liikmete arv</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>millest otsustuskomitee liikmeid</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

### 3. SELGITUS

#### KOHALIKU TEGEVUSRÜHMAD KOSSEIS KREEKAS

Leader+ kohaliku tegevusrühma liikmeks sai ainult kutsete alusel, esindatud oli väike arv kohaliku tasandi osalejaid ning selle struktuur võimaldas avalikul sektoril otsuste tegemist mõjutada. Tegevusrühm oli korraldatud ettevõtteks, millel on 15 osanikku, ning 97% aktsiakapitalist oli kohalike omavalitsuste käes. Juhatus, mis koosnes peamiste omavalitsuste üheksast esindajast (peamiselt linnapead), valis komitee, kes tegi otsused projektitaotluste kohta. Nimetatud komitee koosnes kolme omavalitsuse ja nelja muu organisatsiooni esindajatest (kaubanduskoda, mahetalunike ühendus, naiste ühendus ja teadusorganisatsioon).

20. Kõikide auditeeritud kohalike tegevusrühmade liikmete seas olid esindatud eri sektorid ja rühmad, enamasti kohalike ametiasutuste, turismi ja põllumajandussektori ning väikeettevõtete esindajad. Kõikides kohalikes tegevusrühmades oli otsuseid tegevates komiteedes ka naissoost liikmeid. Noored on ELi maaelu arengu poliitika üks peamisi sihtrühmi ning nende kaasamine otsustusprotsessi tagab, et nende vajadustele ning võimalustele pööratakse piisavalt tähelepanu ning et viiakse ellu asjakohased lahendused. 13st 4. telje kohalikust tegevusrühmast oli ainult seitsmes liikmete seas noori (ja otsuseid tegevas komitees olid noored esindatud ainult Hispaania ja Ungari kohalikes tegevusrühmades). Teised kohalikud tegevusrühmad väitsid, et nende piirkonnas puuduvad noorteorganisatsioonid, kuid nad ei olnud ka võtnud erimeetmeid noorte kohalikku tegevusrühma kaasamiseks.
21. Üheski kohalikus tegevusrühmas ei ületanud avaliku sektori esindajate osakaal 50% otsuseid tegeva komitee liikmetest, nagu määruses ette nähtud. Ainult Prantsusmaa kohalikel tegevusrühmadel olid sise-eeskirjad, milles nõuti topeltkvoorumit, mille puhul erasektori esindajad peavad iga otsustamiskoosoleku puhul esindama vähemalt 50% häältest (kuigi sellest nõudest ei peetud alati kinni).
22. Kontrollikoda tuvastas mitu juhtu, mille puhul ei peetud rangelt kinni Leaderi põhimõtetest. Prantsusmaal (Languedoc-Roussillon) oli otsustav hääl Leader+ otsuseid tegeva komitee esimehel, mis andis avalikule sektorile häälteenamuse. Prantsusmaa (Pays de la Loire) kohaliku tegevusrühma komitee erasektorit esindavad liikmed olid peamiselt kohalike ametiasutuste loodud ühendused (vt **4. selgitus**). See komitee esitas projektid kohalike ametivõimude ühendusele, mis langetas lõpliku otsuse projektitoetuste kohta.

#### 4. SELGITUS

### KOHALIKU TEGEVUSRÜHMA LIIKMED PRANTSUSMAAL (PAYS DE LA LOIRE)

Kohalik tegevusrühm viis läbi sisehindamise, millest selgus, et „Kohalik tegevusrühm viis läbi sisehindamise, millest selgus, et otsuseid tegeva komitee koosseis on probleemiks seoses kohaliku tasandi osalejate esindatusega. Pea kõik erasektori partnerid olid kohalike ühenduste [valdade ühenduste] liikmed. Iga ühenduse esimeheks oli valitud liige. Kuigi need ühendused on vägagi teadlikud piirkonna probleemidest..., oleks olnud huvitav viia kokku kohalike ettevõtete juhid või isegi valdade ühendusse mittekuuluvaid ühendusi. Teisalt ei olnud esitatud ka kaubanduskoda ega käsitöökoda, ainult põllumajanduskojal oli oma esindaja otsuseid tegevas komitees.“

- 23.** Kohalik tegevusrühm Portugalis tegi mõnel juhul otsuseid ainuüksi kohaliku omavalitsuse mõne hääle alusel (vt **5. selgitus**)<sup>15</sup>. Sellistel juhtudel ei toonud partnerlus otsustusprotsessi potentsiaalset lisaväärtust.

<sup>15</sup> Ka Baieri kohalik tegevusrühm kiitis projektiettepanekud heaks nii, et kohal oli vähe liikmeid – (vt **14. selgitus**).

#### PIIRKONNAPÕHISED KOHALIKUD ARENGUSTRATEEGIAD

- 24.** Piirkonnapõhise lähenemise puhul peavad kohalikud tegevusrühmad oma piirkonna konkreetse olukorra, tugevate ja nõrkade külgede alusel määratlema ja ellu viima arengustrateegia. Selleks, et võimalusi täielikult ära kasutada, peaksid kohalikud tegevusrühmad oma erivajaduste ja võimaluste alusel püstitama kohalikud eesmärgid ning viima strateegia ellu nimetatud eesmärkide saavutamist silmas pidades.
- 25.** Kohalike tegevusrühmade eesmärkides tuleks täpselt määratleda kohalik tulemus, mida tegevusrühmad soovivad oma strateegia abil saavutada, andes sel moel selge raamistiku ja suunised programmide igapäevaseks haldamiseks ning aluse tulemusjuhtimisele ja aruandluskohustusele.

### KOHALIK TEGEVUSRÜHM PORTUGALIS: OSALEMINE HÄÄLETAMISEL

Kohaliku tegevusrühma otsuseid tegeva komitee koosseis oli järgmine: kolme omavalitsusüksuse esindajad (kes olid järgemööda esimehe, aseesimehe ja laekuri ametis), kultuuriühenduse esindajad, väikeettevõtete ühenduse esindajad, kohaliku tööstuse ühenduse esindajad ja põllumajandusühenduse esindajad.

Kontrollikoja audiitorid vaatasid läbi kaheksa koosoleku protokollid (koosolekutel kiideti heaks väljavalitud projektid). Kolmel koosolekul oli kohal võrdne arv liikmeid omavalitsusüksustest ja muudest valdkondadest. Ülejäänud viiel koosolekul olid kolm omavalitsusüksust enamuses. Kahel juhul valis kohalik tegevusrühm projektid välja ainult kolme omavalitsusüksuse häälte alusel.

Kohalikud tegevusrühmad ei keskendunud kohalike (piirkonnapõhiste) strateegiaeesmärkide saavutamisele.

**26.** Kohalike tegevusrühmade Leader+ kohalikud strateegiaeesmärgid ei olnud täpsed, mõõdetavad ja kindlaksmääratud aja jooksul saavutatavad. Enamik eesmärke olid nii üldised, et neid oleks võinud kohaldada ükskõik millisele maapiirkonnale (vt näidet **6. selgituses**). Portugali kohaliku tegevusrühma eesmärk „*võidelda maapiirkondadest väljarändamise ning traditsioonilisest põllumajandusest loobumisega*” oleks võinud olla mõõdetav, aga tegelikkuses ei olnud, sest puudus nii võrdlustase, mis oleks määratlenud algse olukorra, kui sihtmärk, mis oleks tähistanud saavutatavat olukorda. Eesmärke väljendati üldiselt laialivalguvalt. Näiteks eesmärk „*edendada piirkonna identiteeti, parandades ja edendades kohalike teenuseid ja tooteid*” (kohalik tegevusrühm Kreekas) kirjeldab seda, mida kohalik tegevusrühm plaanib teha, mitte olukorda, mida püütakse saavutada.

**27.** Kohalikud tegevusrühmad ei olnud piisavalt keskendunud eesmärkide saavutamisele. Prantsusmaal (Languedoc-Roussillon) oli näiteks Leader+ strateegia keskseks eesmärgiks kasutada uusi tehnoloogiaid, et parandada maapiirkonna konkurentsivõimet. Kui tekkis võimalus saada turismiprojektidele kaasrahastamist riiklikust programmist, lisas kohalik tegevusrühm uue kuludega seotud meetme, et rahastada selliseid rajatisi nagu mägiratturite keskus.

## 6. SELGITUS

### KOHALIK TEGEVUSRÜHM MECKLENBURG-VORPOMMERNIS: NÄIDE KOHALIKEST STRATEEGIAEESMÄRKIDEST

Püstitatud oli neli eesmärki:

- 1) piirkonna atraktiivsuse suurendamine;
- 2) turismi piirkondade koostöövõrkude loomine;
- 3) uued teenused ja tööhõive;
- 4) piirkondliku majandusstruktuuri parandamine avatuse ja uute töökohtade loomise võimaluste edendamise läbi.

Igale eesmärgile järgnes osa pealkirjaga „eesmärk/strateegia”, mis kirjeldas üldistavalt olukorda ning seda, mida kohalik tegevusrühm kavatses ette võtta, näiteks „toetada algatusi naiste ja noorte kvalifikatsiooni tõstmiseks ja koolitamiseks”. Puudusid täpsed kirjeldused selle kohta, mida loodeti strateegia elluviimise abil saavutada. Strateegiaeesmärkidele polnud seatud lähtetasandit ja sihtmärke.



28. Kohalikud strateegiaeesmärgid ei olnud projektide valimisel otustavaks teguriks (vt **7. selgitus**). Näiteks kohalik tegevusrühm Portugalis plaanis rahastada turismirajatisi, mis olid seotud strateegia „tugeva territoriaalse teemaga”: kohaliku kultuuri ja jõgede ühendamine. Kohalik tegevusrühm andis toetust kardi-autokeskusele, et osta juurde kartautosid ning ajamõõtmisvarustust, millel polnud selget seost territoriaalse teemaga.

## 7. SELGITUS

### KOHALIK TEGEVUSRÜHM PORTUGALIS: PROJEKT LIIKLUSMÄRKIDE OSTMISEKS

Üks kohaliku tegevusrühma eesmärgid oli uurida, arendada ja edendada temaatilisi turismiteid. Kohalik tegevusrühm kasutas vastava meetme eelarvet, et anda kohalikele omavalitsusele toetust liiklusmärkide, nagu stoppmärgid, ostmiseks, ning valgete joonte tegemiseks kohalikele teedele ning autoparklatesse. Mõned märgid suunasid vaatamisväärsuste juurde, kuid projektiga ei loodud ühtegi temaatilist turismiteed.



- 29.** Kohalikud tegevusrühmad Kreekas, Toscanas ja Hispaanias<sup>16</sup> viisid ellu oma strateegiad liikmesriikide poolt kindlaks määratud meetmetega, et rühmitada sarnased projektid eelarve haldamise ja aruandluse eesmärgil. Näiteks kohalikul tegevusrühmal Kreekas oli meede „*investeerimistoetus ettevõtjatele*”. See oli jagatud alajaotusteks, nagu „*maapiirkonna turismiprojektid*”, „*kaasaegse tehnoloogia projektid*” jne. Iga projekt oli veel omakorda jagatud „tegevusteks”, nagu „*turistidele majutuse pakkumine*”. Jagamine hõlbustab kohalike tegevusrühmade tegevuse järelevalvet ja kontrolli, kuid sellega kaasneb ka risk, et kohalikud tegevusrühmad viivad ellu kuludega seotud meetmeid (hinnates ja valides projekte vastavalt nende abikõlblikkusele) ilma kohalike strateegiaeesmärke arvestamata.
- 30.** Kohalikud tegevusrühmad toetasid projektiettepanekuid, mis vastasid antud meetme toetuse saamise tingimustele, mitte projekte, mis aitaksid saavutada kohaliku strateegia konkreetse eesmärgi. Kohalikud tegevusrühmad hindasid projektiettepaneku ühilduvust või vastavust strateegiaga, kuid kuna eesmärgid olid nii üldised, oli peaaegu võimatu elimineerida abikõlblikku projekti, kui ei olnud tegemist vahendite ületaotlemisega. Isegi kui väljundite sihtmärgid olid saavutatud, jätkasid kohalikud tegevusrühmad toetuste eraldamist<sup>17</sup>.
- 31.** Järelevalve ja aruandlus suurendasid veelgi meetmetekeskust: kohalikud tegevusrühmad tegid järelevalvet ja analüüse ning esitasid aruandeid elluviidud projektide kohta vastavalt igale kuludega seotud meetmele, kuid ei kogunud andmeid ega hinnanud seda, kas kohalikud strateegiaeesmärgid täideti.
- 32.** Kohalik tegevusrühm Irimaal avaldas näiteks ülevaate oma saavutustest Leader+ programmi lõpus. Ülevaade sisaldas osa pealkirjaga „mida me lubasime”, milles olid loetletud strateegiaeesmärgid. Järgnev osa kandis pealkirja „mida me saavutasime”, milles oli kirjeldatud elluviidud projekte. Projektid olid rühmitatud meetmete kaupa, nagu näiteks „koolitusprojektid”. Puudus teave selle kohta, mida tehti – või mida saavutati – strateegiaeesmärkide seisukohast. Kohalikud tegevusrühmad Prantsusmaal ja Saksamaal, mis ei pidanud järgima riiklikke või piirkondlikke meetmeid, esitasid samuti aruanded elluviidud projektide, kuid mitte saavutatud eesmärkide kohta<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Väheimal määral kehtib see ka Irimaa kohta.

<sup>17</sup> Kohalik tegevusrühm Kreekas kiitis turistidele majutuse pakkumise projektikonkursi käigus heaks toetused projektidele, mille puhul majutuseks mõeldud tubade arv ületas eesmärgi 20% võrra. Kohalik tegevusrühm viis suure nõudluse tõttu läbi uue projektikonkursi.

<sup>18</sup> Osaline erand on kohalik tegevusrühm Baieris, mis organiseeris seminari aruteluks selle üle, kas Leader+ strateegiaeesmärgid on saavutatud.

33. Auditi ajaks ei olnud suurem osa kohalikke tegevusrühmi paika pannud oma 2007–2013 programmiperioodi projektivaliku kriteeriumeid ega järelevalve- ja hindamissüsteeme, kuid saada-oleva teabe kohaselt ei kavandanud kohalikud tegevusrühmad suuri muudatusi. Samuti puuduvad kohalike tegevusrühmade 4. telje strateegiatel täpsed kohalikud eesmärgid ning kõik liikmesriigid peale ühe kohustavad tegevusrühmi kasutama ühiseid meetmeid (vt punkt 84).

#### Uuenduslik ja mitut valdkonda hõlmav lähenemine

34. Leader on kavandatud uuendusliku lähenemisena. Kohalikud tegevusrühmad peavad oma strateegiat kavandama ja viima ellu viisil, mis mobiliseeriks ja edendaks kohaliku maaelu arengut, pakkudes vanadele ja uutele maaelu probleemidele uuenduslikke lahendusi. Kohalikud tegevusrühmad annavad lisaväärtust tegevusega, mis erineb teistest programmide või kohalike omavalitsuste tegevusest. Projekte, mis on osa kohalike omavalitsuste tavategevusest või on abikõlblikud teiste programmide raames, tohib rahastada Leaderi programmidest ainult erandolukorras ning rahastamine peab olema asjakohaselt põhjendatud spetsiifilise strateegilise vajadusena.
35. Üheks eriomaduseks on see, et Leader-lähenemine peab sisaldama ka mitut valdkonda hõlmava strateegia kavandamise ja elluviimise, mis põhineb kohaliku majanduse erinevates sektorites osalejate ja projektide vastastikusel mõjul.

Kohalikud tegevusrühmad esitasid oma projektides või strateegiates väga vähe töendeid uuendustest või valdkondadevahelisest vastastikusel mõjust. Kohalikud tegevusrühmad finantseerisid projekte, mis ei erinenud kuigivõrd teiste ELi programmide omadest, või projekte, mis vastasid kohalike omavalitsuste tavategevusele

36. Kohalike tegevusrühmade partnerlus tõi kaasa eri valdkondade osalejate koostoime, nagu kirjeldatud punktides 18–23, kuid kohalike tegevusrühmade strateegiate või projektide osas ei olnud see kuigi ulatuslik. Mõned kohalikud tegevusrühmad olid suutelised tooma näiteid vastastikusel mõjust, nagu näiteks lirimaal, kus strateegia tõi kohalike toodete turustamiseks kokku tootjad, jaemüüjad ning turismisektori. Suurem osa kohalike tegevusrühmi andis siiski toetusi sõltumatutele projektidele, toetades projekti elluviijaid nende tavategevuses (vt *lisa*).

- 37.** Leader+ puhul olid suuremal osal kohalikest tegevusrühmadest üksikasjalikud kriteeriumid projektiettepanekute uuenduslikkuse või katseprojektile iseloomulike omaduste hindamiseks (vt **tabel 3**)<sup>19</sup>. Kriteeriumidele vaatamata kiitsid kohalikud tegevusrühmad heaks projekte, mis ei olnud kuigivõrd uuenduslikud. Näiteks Kreekas kirjeldati projektiettepanekus restoranidesse, külalistemajadesse, metallitöökodadesse, veinitehastesse jne kavandatud investeeringute uuenduslikke või katseprojektile iseloomulikke omadusi, kuid tegelikkuses need omadused puudusid (vt **8. selgitus**).
- 38.** Toscanas kutsus kohalik tegevusrühm esitama projektiettepanekuid seoses meetmega „toetus ettevõtetele protsesside ja toodete uuendamiseks“. Kohalik tegevusrühm sai õunakasvatajalt taotluse projektile, mis hõlmas peamiselt tavaliste puuviljakasvatuste ostmist, mille kohalik tegevusrühm klassifitseeris uuenduslikuks investeeringuks tootmiskulude vähendamiseks ning saagikoristuse ja pakendamise lihtsustamiseks, kuna tegevus oli uuenduslik ettevõtte enda jaoks. Selline klassifikatsioon andis projektile kümnest maksimaalsest innovatsioonipunktist seitse. Kohalik tegevusrühm Ungaris hindas projektiettepanekuid innovatsiooni ja uudsuse seisukohast ning andis kõigile kuuele läbivaadatud projektile maksimumpunktid. Üks projekt oli külalistemaja rajatiste ajakohastamine – sealhulgas ka külalistele kasutamiseks mõeldud jalgrataste ostmine, mida peeti kohalikus piirkonnas uuenduslikuks. Uuenduslikuks ei peetud aga projekti, mis hõlmas projekti elluviija viinamarjaistandusse viiva põllutee sillutamist, ega ka projekti pastoraadi vajunud seinte tugevdamiseks.

<sup>19</sup> Kohalike tegevusrühmade poolset projektitaotluste hindamist käsitletakse punktis 58.

TABEL 3

## UUENDUSLIKE PROJEKTIDE VALIMINE

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Kohalikel tegevusrühmadel olid selged kriteeriumid projekti uuenduslikkuse või katseprojektile iseloomulike omaduste hindamiseks</i>										
ei	ei	jah	jah	jah	jah	ei	ei	jah	jah	jah
<i>Uuenduskriteeriumide osakaal üldises hindamises (%)</i>										
e.k. <sup>1</sup>	e.k. <sup>1</sup>	e.k. <sup>1</sup>	13	7	4	e.k. <sup>1</sup>	e.k. <sup>1</sup>	10–19	8	10

<sup>1</sup> Saksamaa ja Prantsusmaa kohalikud tegevusrühmad ei dokumenteerinud projektide hindamist valikukriteeriumide alusel. Iirimaa kohalik tegevusrühm küll dokumenteeris, kuid ei andnud punkte.

39. Kontrollikoda märkis eelarveaasta 2000 aastaaruandes, et kohalikud tegevusrühmad andsid toetust projektidele, mida oleks saanud rahastada ka teistest programmidest. Komisjon vastas: „... it may be appropriate to finance under Leader certain individual projects that when viewed in isolation should be eligible under the mainstream programmes, where these projects are an essential element for the realisation of a particular local action group's innovative development programme”.
40. Suurem osa toetusi anti väikestele projektidele, seetõttu erines Leader teistest ELi rahastamisprogrammidest. Kohalikud tegevusrühmad lirmaal andsid näiteks toetusi alla 1000 eurost kuni 65 000 euroni. Kaheksa 11st Leader+ kohalikust tegevusrühmast rahastas siiski projekte kogumaksumusega vähemalt 200 000 eurot või rohkem (vt projektide nimekirja *lisas*). Investeringuteks veinitehastesse, oliiviõlipressimisettevõtetesse, külade uuendamise projektidesse jne oleks võinud saada toetust ka teistest ELi rahastamisprogrammidest. Nendel juhtudel suutsid kohalikud tegevusrühmad näidata, et projektid *vast* nende strateegiale, kuid spetsiifiliste kohalike eesmärkide puudumise tõttu (vt punkt 26) ei suutnud kohalikud tegevusrühmad näidata, et projektid oleksid olnud *keskse tähtsusega*.

## KREEKA KOHALIKU TEGEVUSRÜHMA POOLT HEAKSKIIDETUD PROJEKTIDE „KATSEPROJEKTILE ISELOOMULIKUD OMADUSED”

Kõigi kuue auditeeritud erasektori projekti puhul õigustasid projektitaotlused katseprojekti iseloomu koostöövõrgustike loomisega. Taotlused täitsid konsultandid. Intervjueeritud projekti elluviijad ei olnud aga üheski sellises tegevuses osalenud. Metallitöökoja projekti elluviija ei olnud näiteks teadlik kohalike väikeettevõtete võrgustikust ning ei teadnud ka seda, et tema projektitaotlus nägi ette selles osalemist.

Lisaks kirjeldati taotluses projekti kui kohaliku tegevusrühma kohaliku strateegiaga kooskõlas olevat, sest tegemist oli traditsiooniliste rauast sepiestega, mis aitasid säilitada kohalike hoonete traditsioone ja iseloomu. Tegelikult hõlmas taotleja äritegevus peaaegu ainult kaasaegseid alumiiniumist kavandeid.

41. Lisaks väheneb Leader-lähenemise võimalik lisaväärtus, kui seda kasutatakse vaid kohalike omavalitsuste tavategevuse täiendava rahastamisallikana. Kohustuslikke tegevusi (nagu koolitused) ei võetud põhimõtteliselt arvesse, kuid kõik kohalikud tegevusrühmad andsid toetusi projektidele, mida viisid ellu kohalikud omavalitsused, erandiks oli vaid kohalik tegevusrühm Irimaal (vt **9. selgitus** ja projektide nimekiri **lisas**). Mõned projektidest olid ellu viidud juba enne taotluse esitamist Leaderi toetuse saamiseks (vt näidet **10. selgituses**), mis puhul suurendas toetus lihtsalt kohaliku omavalitsuse eelarvet.

## 9. SELGITUS

### NÄITED LEADER+ TOETUSTEST KOHALIKELE OMAVALITSUSTELE

**Kohalik tegevusrühm Castilla–La Manchás:** Üks kohalikku tegevusrühma kuuluv kohalik omavalitsus tegeles laste mänguväljaku aiaga piiramise projektiga. Projekti kohaselt pidi telliskividest ehitatama tavaline müür ning selle peale metallist tara kogumaksumusega 36 000 eurot (millest 26 500 eurot oli Leaderi raames saadav toetus ELilt ning 500 eurot riiklikelt ja piirkondlikelt ametiasutustelt).

**Kohalik tegevusrühm Kreekas:** Üks kohalikest omavalitsustest, kes oli kohaliku tegevusrühma liige, viis ellu projekti äravoolusüsteemi uuendamiseks ning kesklinna tänavate ja kõnniteede pindamiseks. Leader+ toetus (211 000 eurot) kattis väikese ala kulud. Kohalik omavalitsus sai riigipoolse finantseeringu kogusummas 1,4 miljonit eurot, et viia projekt lõpule ja pinnata ka ülejäänud tänavad.

## 10. SELGITUS

### NÄITED TOETUSTEST JUBA ELLUVIIDUD PROJEKTIDELE

**Kohalik tegevusrühm Toscanas:** Projekt „teenused kodanikele ja kohalikule piirkonnale“. Kohalik tegevusrühm avaldas projektikonkursi kutse 2004. aasta mais ja otsustas 12. juuli 2004. aasta koosolekul anda 121 470 euro suuruse toetuse kohalike omavalitsuste ühendusele (mis oli kohaliku tegevusrühma otsuseid tegeva komitee liige). Toetusleping oli sõlmitud 20. septembril 2004. Projekt, mis hõlmas ööpäevaringset avalikku veterinaarteenust ja küttimis-, kalastamis- ja seenekorjamisalase teabe ja lubade väljastamist, oli alanud veebruaris 2001, viimane arve oli kuupäevaga 5. juuli 2004.

**Kohalik tegevusrühm Prantsusmaal (Pays de la Loire):** Kohalike haldusüksuste rühm (mille juhataja oli kohaliku tegevusrühma liige) algatas projekti raamatukogu andmike arvutistamiseks ja võrku ühendamiseks. Makseasutuse kontrollaruandes on kirjas, et „kuupäeval, mil esitati projektitaotlus ... oli IT varustus peaaegu koos, katalogiseerimine oli lõpetatud ja töötajaid koolitati tarkvara kasutama ... Kuupäeval, mil kohalik tegevusrühm projekti välja valis, oli jäänud maksta üks arve suuruses 91,20 eurot“.

- 42.** Auditi ajal ei olnud 4. telje rakendamine suuremas osas auditeeritud kohalikest tegevusrühmadest veel alanud. Strateegiad sisaldavad vaid mõningaid uuendustega või valdkondadevahelise koostöö saavutamise seotud kohustusi.

#### VÖRGUSTIKU- JA KOOSTÖÖPROJEKTID

- 43.** Võrgustiku loomine hõlmab kogemuste vahetamist ning selle eesmärk on rakendada head tava, levitada uuendusi ning kasutada ära saadud kogemusi. Koostööprojektid – milles osalevad kaks või enam kohalikku tegevusrühma – võivad anda lisaväärtust kriitilise massi ning vastastikuse täiendamise kaudu. See võimaldab saavutada tulemusi, mida kohalik tegevusrühm üksinda ei suudaks.

Kõik kohalikud tegevusrühmad ei osalenud täielikult võrgustiku- ja koostööprojektides

- 44.** Kõik kohalikud tegevusrühmad võtsid koos teiste kohalike tegevusrühmadega osa piirkondlike või riiklike võrgustike koosolekutest, kuigi seal käsitleti peamiselt organisatoorseid küsimusi. Kohalik tegevusrühm Iirimaa osales eriti aktiivselt seminaridel, külastas teiste liikmesriikide kohalikke tegevusrühmi ja võttis neid ka ise vastu. Mecklenburg-Vorpommerni, Iirimaa ja Portugali kohalikud tegevusrühmad andsid eeskujulikke projektide heade tavade kasutamise osas ELi väljaannetes ja andmebaasides.
- 45.** Kõik kohalikud tegevusrühmad osalesid koostööprojektides, välja arvatud kohalik tegevusrühm Ungaris. Kohalikel tegevusrühmadel Prantsusmaal, Toscanas ja Kreekas esines organisatoorseid raskusi, eelkõige seoses mitmesuguste riiklike või piirkondlike Leaderi programmide puhul rakendatud erinevate menetlustega. Mõned rahastatud tegevused olid seotud külastuste, vahetuste ja konverentsidega, mitte projekti ühise elluviimisega. Castilla-La Mancha asuv kohalik tegevusrühm kasutas koostööprojektide eelarvet selleks, et maksta oma osalemise eest kohalike tegevusrühmade piirkondlikus võrgustikus ning valmistada perioodiks 2007–2013 ette dokumentide haldamise süsteem. Sellised kulutused oleks tulnud finantseerida kohalike tegevusrühmade jooksvate kulude eelarvest.

- 46.** Kohalike tegevusrühmade 4. telje strateegiad sisaldasid konkreetseid üksikasju kavandatud koostööprojektide kohta, välja arvatud Castilla–La Mancha, Ungari ja Portugali tegevusrühmade puhul. Kavandatud võrgustike arendamise kohta esitati vähe üksikasjalikku teavet.

<sup>20</sup> Finantsmääruse kohaselt tuleb ELi eelarvet kasutada kooskõlas tõhususe põhimõttega, mis tähendab parimat võimalikku suhet kasutatud vahendite ja saavutatud tulemuste vahel.

## KOHALIKE TEGEVUSRÜHMADE FINANTSJUHTIMISE USALDUSVÄÄRSUS

### KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD EI PÖÖRANUD PIISAVALT TÄHELEPANU TÕHUSUSELE EGA ÕIGLASTELE JA LÄBIPAISTVATELE MENETLUSTELE

#### TOETUSKULUDE TÕHUSUS

- 47.** Kohalikud tegevusrühmad kasutavad ELi vahendeid projektidele toetuste eraldamiseks. Seetõttu peavad tegevusrühmad tagama, et toetused on ELi vahendite kõige tõhusam kasutusviis<sup>20</sup>.

Kohalikud tegevusrühmad ei püüdnud saavutada toetuskulude maksimaalset tõhusust

- 48.** Üks kõiki toetusprogramme ohustav tõhususega seotud risk on see, et projekti elluviija võib projekti ette võtta ka ilma toetust saamata, mistõttu tekib tühimõju: toetus ei saavuta lisamõju. Kohalikud tegevusrühmad peaksid olema ülalt-alla lähenemisega projektijuhtidest paremal positsioonil tühimõju ohu hindamiseks tänu oma teadmistele kohalikust olukorrast ja kontaktidele projekti elluviijaga toetusetaotluse koostamise ajal.
- 49.** Kindel märk tühimõjust on see, kui projekti elluviija on projekti alustanud juba enne, kui kohalik tegevusrühm otsustab, kas anda toetust või mitte. Kõik kohalikud tegevusrühmad, välja arvatud Saksamaal, andsid toetusi sellistele projektidele. Asjaomased projekti elluviijad olid valmis projekti ka ilma toetuseta ellu viima (mis annab tunnistust tühimõjust), või siis oli neile lubatud toetust anda juba enne hindamis- ja otsustamismenetlust.



- 50.** Ainult kohalik tegevusrühm Irimaal kasutas menetlusi projektiettepanekute hindamiseks tühimõju seisukohast (kuigi isegi seal olid tehtud kontrollid puudulikult dokumenteeritud). Teised kohalikud tegevusrühmad käsitlesid projekti alguspäeva lihtsalt kui abikõlblikkusega seonduvat asjaolu.
- 51.** Iga liikmesriik kohaldas erinevaid abikõlblikkuseeskirju. Kreekas, Irimaal, Hispaanias ja Ungaris olid projektid abikõlblikud alates toetusetaotluse esitamise kuupäevast. Portugalis võisid projektid alata 90 päeva enne taotluse esitamist. Prantsusmaal ja Toscanas oli eeskirjades vaid nõue, et projekt ei tohi taotluse esitamise kuupäeval lõpetatud olla<sup>21</sup>. Kohalikud tegevusrühmad olid seisukohal, et see tingimus oli täidetud, kui projekti elluviija ei olnud veel maksnud projektikulude viimast arvet, kuigi projekt võis füüsiliselt lõpetatud olla (vt **10. selgitus**).
- 52.** Lisaks eelistasid kohalikud tegevusrühmad Prantsusmaal ja Toscanas avalikult projekte, mis olid juba lõpetatud, sest siis sai toetused heaks kiita ja välja maksta lühikese aja jooksul ja ilma viivituse ohuta (vt **11. selgitus**). Nii oli kohalikul tegevusrühmal võimalik vältida vahendite vabastamist: menetlust, mille puhul mõned liikmesriigid tühistasid aasta lõpus kohalike tegevusrühmade eelarve kulutamata ülejäägi.

<sup>21</sup> Välja arvatud toetused ettevõtetele, mille kohta kehtivad ELi riigiabi eeskirjad.

## 11. SELGITUS

### NÄITED SELLEST, KUIDAS KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD EELISTASID LÕPETATUD PROJEKTE

**Kohalik tegevusrühm Toscanas:** Kohaliku tegevusrühma projektikonkursi kutses külade renoveerimiseks ja parandamiseks olid esitatud projektide valimise kriteeriumid, mille alusel võis saada maksimaalselt 30 punkti. Üks kriteerium oli projekti lõpetatus, mille puhul võis saada 12 punkti, kui projekti elluviija tegi projekti viimased maksed 30 päeva jooksul pärast projektiettepaneku esitamist.

**Kohalik tegevusrühm Prantsusmaal (Languedoc-Roussillon):** Ülikoolide liit (mis oli kohaliku tegevusrühma liige) võttis ette vana arboreetumi renoveerimise ja üldsusele avamise projekti, mille viimased kulud kanti augustis 2008. Kohalik tegevusrühm valis projekti 16. septembril 2008 ja kirjutas toetuslepingu alla 1. oktoobril. Kohaliku tegevusrühma koosoleku protokollis on selgitatud, et ülejäänud Leader+ eelarve kasutamiseks tuli valida juba lõpetatud projektid, kuna nii oli toetused võimalik enne oktoobri lõppu välja maksta.

- 53.** Tõhusust ohustab ka see, et projekti elluviijad ei pruugi püüda viia projekte ellu võimalikult väikese kuluga vajaliku kvaliteedi saavutamiseks. See oht suureneb, kui toetus katab suure osa projektikuludest (mõned kohalikud tegevusrühmad andsid toetusi, mis katsid 80% või isegi 100% projektikuludest<sup>22</sup>). On ka oht, et arveid võidakse tegelikkusest suuremana näidata. Ainult kohalikel tegevusrühmadel Iirimaa, Kreekas ja Toscanas olid kasutusel rahuldavad menetlused avaliku ja erasektori projektide kulude asjakohasuse hindamiseks.
- 54.** Kõige tõhusam oleks minimaalne vajalik summa projekti ellujõuliseks muutmiseks ja soovitud tulemuste tagamiseks. Paljud kohalikud tegevusrühmad andsid aga kõikidele projektidele toetust sama protsendi ulatuses (kuni maksimaalse abikõlbliku summani), arvestamata projekti tõenäolist tasuvust või mujalt tulevat rahastamist<sup>23</sup>.
- 55.** Kohalik tegevusrühm Prantsusmaal (Pays de la Loire) suurendas Leader+ perioodi lõpus toetusmäärasid, tagamaks kogu eelarve ärakasutamise. Selle tulemusena sai näiteks kohalik omavalitsus, kes taotles 12 000 euro suurust toetust raamatukogu andmike arvutistamiseks ja võrku ühendamiseks, sama projekti jaoks üle 25 000 euro suuruse toetuse.

#### ÕIGLASED JA LÄBIPAISTVAD MENETLUSED

- 56.** Kohalikud tegevusrühmad eraldavad projekte valides riigi vahendeid, kuid nad ei kanna demokraatlikku vastutust nagu riigiasutused. Seetõttu on vaja kõrgetasemelist läbipaistvust ning kohalikud tegevusrühmad peavad suutma näidata, et nad on järjepidevalt järginud asjakohaseid menetlusi.

Menetlused ei hajutanud piisavalt konkreetseid riske, mis tekkisid kohalikele tegevusrühmadele otsuste tegemise delegeerimisest

- 57.** Ainult Mecklenburg-Vorpommerni ja Prantsusmaa (Pays de la Loire) kohalikud tegevusrühmad avaldasid projektivaliku koosolekute protokollid oma veebilehel. Suurem osa kohalikke tegevusrühmi avaldas siiski programmi lõppedes nimekirjad või üksikasjad mõnedest või kõikidest elluviidud projektidest.

<sup>22</sup> Kaasa arvatud riigipoolne kaasrahastamine.

<sup>23</sup> Selle eeliseks on lihtsus ja läbipaistvus, kuid see ei ole tingimata kõige tõhusam viis ELI eelarve kasutamiseks.

- 58.** Kohalikel tegevusrühmadel Saksamaal ja Prantsusmaal puudusid ametlikud dokumenteeritud projektihindamise menetlused. Otsuseid tegevate komiteede koosolekute protokollid sisaldasid mõnel juhul lühikest ülevaadet arutatust, kuid eri tegureid, mida arvesse võeti, ei olnud järjepidevalt esitatud. Kohalikud tegevusrühmad Kreekas, Portugalis, Hispaanias, Ungaris ja Toscanas hindasid projekte võrdluse alusel. Võrdluseks kasutati standardseid projektivaliku kriteeriumeid, mis esindavad head tava, kuid hinnangute alused ei olnud enamikul juhtudest dokumenteeritud ning esines ka ilmselgeid vastuolusid (vt **12. selgitus**). Ükski kohalik tegevusrühm ei dokumenteerinud projektide hindamist ja valikumenetlusi piisavalt selleks, et selle alusel olnuks võimalik kontrollida otsuste asjakohasust.
- 59.** Arvestades kohalike tegevusrühmade kohalikku iseloomu, on üheks suuremaks ohuks tõhususele, Leaderi programmide liisaväärtusele ja ELi mainele huvide konflikt, mille puhul võib projekti elluviija mõjutada projektivaliku otsust endale soodsas suunas. See oht on suurem nendes kohalikes tegevusrühmades, kus puuduvad läbipastvad, objektiivsed ja hästi dokumenteeritud menetlused, nagu näha ka ülaltoodud näitest.

## PORTUGALI KOHALIKU TEGEVUSRÜHMA HINNANG PROJEKTIDE MÕJUST TÖÖKOHTADELE

Kohalik tegevusrühm andis hinde igale projektiettepanekule, kuid puudus dokumentatsioon valikukriteeriumide (nagu näiteks töökohtade säilitamine ja loomine) hindamise kohta. Seetõttu ei suutnud kohalik tegevusrühm ka vastuolusid põhjendada. Näiteks projektitaotlus „investeeringud mee pakendamise tehasesse“ sisaldas kahe uue töökooha loomist. Kohalik tegevusrühm andis ettepanekule viis punkti töökohtade kriteeriumi eest.

Veel kaks ettepanekut (mõlemat viis ellu kohaliku tegevusrühma liikmesorganisatsioon) said viis punkti: „videokaamera ja projektori ostmine kultuuriühendusele“, mille puhul väideti, et projekt aitab kaasa ühe olemasoleva töökooha säilitamisele, ning kohaliku omavalitsuse liiklusmärkide projekt (vt **7. selgitus**), mis ei sisaldanud ei töökohtade säilitamist ega loomist.

- 60.** Risk tekib kõige otsesemalt siis, kui projekti elluviija on kohaliku tegevusrühma otsuseid tegeva organi liige. Ka on väikestes kohalikes tegevusrühmades rühma liikmel võimalik otsust mõjutada isegi hääletusel osalemata. Kreeka ametivõimud keelasid kohalikel tegevusrühmadel eraldada toetust tegevusrühma töötajatele või liikmetele, nendega seotud füüsilistele või juriidilistele isikutele või abikaasadele ja esimese astme sugulastele. Ühelgi teisel kohalikul tegevusrühmal selliseid eeskirju ei olnud. Kreekas kohaldatav eeskiri ei hõlmanud kohaliku tegevusrühma liikmeid, kes tegutsesid riiklike või mittetulundusorganisatsioonide esindajatena, kuid *sellised juhtumid võisid moodustada vaid 25% kohaliku tegevusrühma eelarvest.*
- 61.** Kõik auditeeritud kohalikud tegevusrühmad andsid toetusi omaenda liikmesorganisatsioonidele (vt punktid 24–33). Toetusi ei käsitletud eranditena. Kohalikel tegevusrühmadel olid oma otsuseid tegevate komiteede jaoks erinevad sise-eeskirjad (vt **13. selgitus**). Need ei vasta ELi finantsmääruse nõuetele<sup>24</sup>. Eelkõige puudutasid mõnede kohalike tegevusrühmade eeskirjad ainult neid liikmeid, kes otseselt projekti ellu viisid, nõudes vaid nende kõrvalejäämist hääletuselt.

<sup>24</sup> Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT 248, 16.9.2002, lk 1).

1. Kõigil finantsjuhtimises osalejatel ja mis tahes teistel isikutel, kes on seotud eelarve täitmise, haldamise, auditeerimise või sisekontrolliga, on keelatud võtta mis tahes meetmeid, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda vastuollu ühenduse huvidega. Sellise vastuolu tekkimisel peab asjaomane isik hoiduma sellistest meetmetest ja suunama asja pädevale asutusele.

2. Huvide vastuolu on siis, kui eelarve täitmises osaleja või siseaudiitori ülesannete erapooletut täitmist ohustavad perekonna, tunnete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud või muud põhjused, mis tulenevad ühistest huvidest abisaajaga.

## 13. SELGITUS

### KOHALIKE TEGEVUSRÜHMAD HUVIDE KONFLIKTI VÄLTIMISE MENETLUSTE (LEADER+) HINDAMINE

#### Taustateave:

Otsuseid tegeva komitee liikmed ei tohi eraldada toetusi juhul, kui neil on projekti elluviijaga jagatud huvid vastavalt finantsmääruse artikli 52 lõikele 2.

Jagatud huvi esineb eelkõige projektide puhul, mida viivad ellu kohaliku tegevusrühma haldusstruktuuri või otsuseid langetava komitee liikmed, kuna kohalike tegevusrühmade hinnangut projektiettepanekule võivad mõjutada (iseги alateadlikult) sidemed projekti elluviijaga. See kehtib nii juhul, kui kohaliku tegevusrühma liige viib projekti ellu isiklikult, kui ka siis, kui ta esindab avalikku või eraõiguslikku organisatsiooni.

#### Kriteeriumid:

1. Kui kohaliku tegevusrühma hindamis- või valiku- ja otsuseid tegeva komitee liikmel on tööalaseid või isiklike suhteid projekti elluviijaga või tal on projekti suhtes tööalane või isiklik huvi, peab ta esitama kirjalikult oma suhte/huvi iseloomu selgitava avalduse, mis lisatakse projektitoimikusse. Finantsmääruse kohaselt tuleb teatada igasugusest huvist, sealhulgas perekondlikust, emotsionaalsest, poliitilisest ja majanduslikust.
2. Asjaomane liige ei tohi mingil moel osaleda hindamis- või valikuprotsessis ja ei tohi viibida projektiettepaneku arutamise juures. See tuleb dokumenteerida protokollis.
3. Kui on tegemist jagatud huvidega, peavad kohalikud tegevusrühmad vastavalt finantsmäärusele suunama küsimuse korraldusasutusele.

## 13. SELGITUS

Kohalik tegevusrühm	Huvide deklaratsioon ja hääletuses mitteoalemine	Korraldus- asutusele suunamine	Kommentaariid
DE-BY	●	●	Tegevuseeskirjade kohaselt ei tohi kohalike tegevusrühmade liikmed, kellel on projektiga seotud huvisid, osaleda aruteludes ega hääletamisel ning see tuleb ka dokumenteerida. Koosolekute protokollides pole alati kirjas, kes olid kohal ja kes hääletasid. Korraldusasutus on seisukohal, et eeskirjad ei kehti projekte elluviivate avaliku sektori organisatsioonide esindajate puhul.
DE-MV	●	●	Kohaliku tegevusrühma eeskirjade kohaselt ei tohi kohalike tegevusrühmade liikmed, kellel on projektiga seotud huvisid, osaleda aruteludes ega hääletamisel. Koosolekute protokollides ei olnud selliste liikmete mitteoalemine dokumenteeritud.
IE	●	●	Kohaliku tegevusrühma eeskirjade kohaselt ei tohi liikmed osaleda koosolekul toimuvates aruteludes nende projektitepanekute kohta, mille suhtes neil on huvisid või mille eelhindamisel nad on osalenud. Tegevusrühmad pidasid registrit liikmete huvidest ja liikmete kohad roteerusid. Riiklike eeskirjade kohaselt tuli enne projekti ametlikku heakskiitmist korraldusasutusele teatada kohaliku tegevusrühma liikme või töötajate projektiga seotud huvist. Märkus: selle menetluse läbiviimist käesoleva auditi käigus ei kontrollitud.
EL	●	●	Kohaliku tegevusrühma otsuseid tegeva komitee või haldusstruktuuri liikmed ja nende esimese astme sugulased ei tohi Leader-projekte ellu viia ei eraisikuna ega ettevõtte esindajana. See ei puudutanud aga kohaliku tegevusrühma liikmeid, kes esindasid mittetulundusorganisatsioone: nende liikmetel oli hääletamises osalemine lubatud.
ES-A	●	●	Kohalike tegevusrühmade eeskirjade kohaselt ei tohi kohalike tegevusrühmade liikmed, kellel on projektiga seotud otsuseid või kaudseid huvisid, osaleda aruteludes ega hääletusel. Märkus: selle menetluse läbiviimist käesoleva auditi käigus ei kontrollitud.
ES-CM	●	●	Kohaliku tegevusrühma eeskirjade kohaselt ei tohi kohalike tegevusrühmade liikmed, kellel on projektiga seotud huvisid, osaleda aruteludes ega hääletamisel, kuid see kehtis vaid isiklike või majanduslike huvide puhul. Koosolekute protokollidest ei olnud näha, et kohalike ametivõimude esindajad oleksid oma projektide puhul hääletamisest kõrvale jäänud.
FR (PL)	●	●	Kohaliku tegevusrühma eeskirjade kohaselt pidi projekti elluviimisega tegelev liige hääletamisest kõrvale jääma, kuid ei pidanud toast lahkuma. Otsuseid tegeva komitee koosolekute protokollidest selgub, et projekti elluviija osales aruteludes ning et mõnel korral võeti otsus vastu ühehäälselt. Projekti elluviija hääletamisest kõrvalejäämist ei ole mainitud. Eeskirjad ei kehtinud nende liikmete kohta, kellel oli huvisid seoses projektiga, mida nad ise ellu ei viinud.
FR (LR)	●	●	Kohalikul tegevusrühmal puudusid ametlikud eeskirjad. Koosolekute protokollidest on näha, et mõnikord osales projekti elluviija aruteludes ja hääletamisel.
IT-TOS	●	●	Kohalikul tegevusrühmal puudusid ametlikud eeskirjad, kuigi korraldusasutus seda nõudis.
HU	●	●	Eeskirjad kehtisid vaid nendele kohaliku tegevusrühma liikmetele, kellel oli projektiga seotud <i>isiklike</i> huvisid. Nad pidid enne koosolekut esitama huvide deklaratsiooni ning ei tohtinud osaleda arutelus ega hääletamises.
PT	●	●	Kohaliku tegevusrühma liikmed, kellel oli projektiga seotud huvisid, pidid hääletamisest kõrvale jääma, kuid ei pidanud toast lahkuma ja võisid osaleda aruteludes. Koosolekute protokollidest ei olnud alati lisatud kohalike ametiasutuste esindajaid, kes oma projektidega seotud hääletamisest kõrvale jäid.

Leiud: ● Kriteerium täidetud ● Kriteerium täitmata ● Kriteerium kontrollimata

62. Hääletamise dokumenteerimine oli puudulik viies 11st Leader+ kohalikus tegevusrühmast, kuna otsuseid tegevate komiteede protokollides ei olnud alati kirjas, kes olid kohal ja kes hääletasid (vt **13. selgitus**). Baieri, Toscana ja Prantsusmaa kohalikes tegevusrühmades on protokollidest näha, et mõnel juhul osales projekti elluviija nii projekti arutelus kui ka hääletamises (vt **14. selgitus**).
63. Käesolevas aruandes toodud näited ilmestavad projekte, mis olid vaid kaudselt seotud strateegiaeesmärkidega, samuti projekte, mis olid juba lõpetatud, ning selliseid projekte, mille puhul toetati kohaliku omavalitsuse tavategevust. Suuremat osa neist projektidest viisid ellu kohalike tegevusrühmade liikmesorganisatsioonid (vt **7., 9., 10., 11., 12.** ja **14. selgitus**). Täheldatud puudused toovad esile riski, et kohaliku tegevusrühma liikmed võisid otseselt või kaudselt mõjutada otsuseid moel, mille tulemuseks oli ELi eelarve ebatõhus või ebamõjus kasutamine.

## 14. SELGITUS

### KOHALIK TEGEVUSRÜHM BAIERIS: HÄÄLETUSEESKIRJADE MITTEJÄRGIMINE

Kohaliku tegevusrühma strateegia sisaldas ujumisjärve rajamise projekti, Leaderi toetus sellele oli 150 000 eurot.



Tegelik Leaderi toetus oli 1,03 miljonit eurot, mis on peaaegu pool kohaliku tegevusrühma eelarvest. Kuigi kohaliku tegevusrühma sisekorra eeskirjad näevad otsuse tegemiseks ette kuuest liikmest koosneva kvorumini, oli protokollist näha, et projekti heakskiitmisel hääletas vaid neli inimest. Kohalolnute nimed ei olnud protokollis kirjas, välja arvatud kohaliku tegevusrühma juhataja oma, kes oli projekti ellu viiva linna linnapea. Baieri Leader+ tegevuseeskirjade kohaselt ei ole liikmetel lubatud osaleda aruteludel ja hääletamisel nende projektide puhul, mille suhtes neil on isiklik huvi, ning aruteludest ja hääletamisest kõrvalejäämine tuleb dokumenteerida. Vastuseks kontrollikoja tähelepanekule vastasid Baieri ametnikud, et nende meelest on linnapea kohalviibimine vastuvõetav, sest tal puudus projekti suhtes *isiklik* huvi.

## TEGEVUSE TÕHUSUS

- 64.** Kohalike tegevusrühmade jooksvad kulud hõlmavad töötajate palku, kontoreid, reisimist, reklaami jne. Tõhususe huvides tuleks jooksvaid kulusid piirata ja hoida korraldusametuse poolt heakskiidetud eelarve piirides. Kohalike töötajate kasutamine kohalikes kontorites võimaldab kohalikul tegevusrühmal ka reageerida paremini kui riiklikult või piirkondlikult juhitud programmi puhul. Selle tulemusena peaks kiirenema toetuse- taotluste ja maksete käsitlemine ning vähenema bürokraatlikud menetlused.

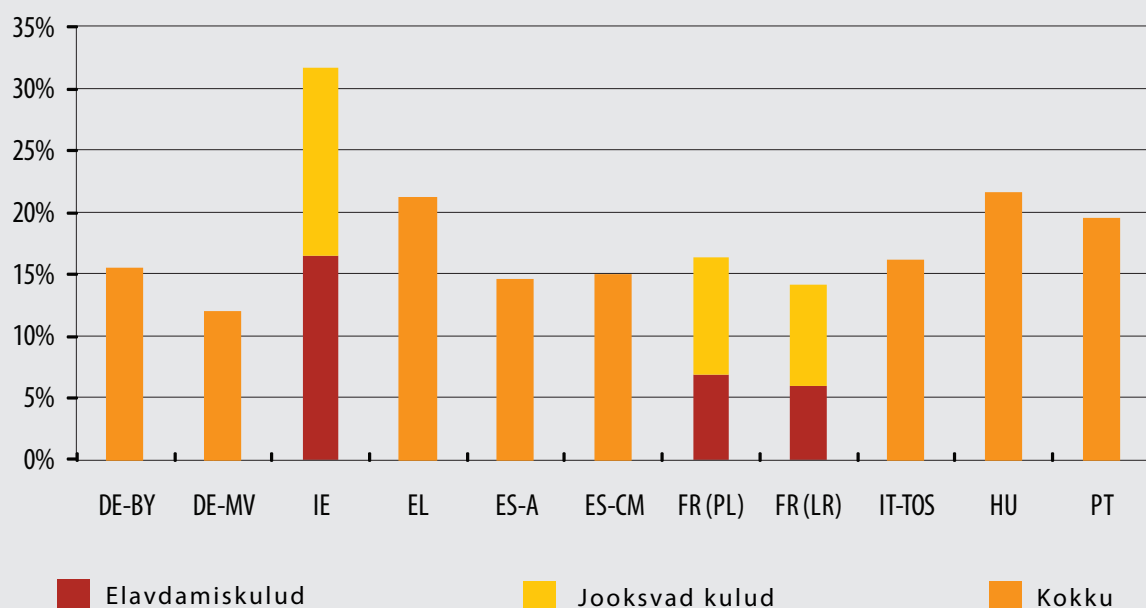
Kohaliku tasandi administratiivsed nõuded on kaasa toonud märkimisväärsed tegevuskulud, ohtralt paberitööd ja viivitusi

- 65.** Projektiga mitte seotud kulud auditeeritud kohalikes tegevusrühmades kõiguvad 12% ja 32% vahel Leader+ programmi ELi eelarvest rahastatud kulutustest. 2007–2013 programmiperioodi kohalike tegevusrühmade eelarvest tulevad kulutused ulatuvad 6 kuni 28 protsendini (vt *joonised 5* ja *6*).
- 66.** Eeltoodud andmed sisaldavad kohalike tegevusrühmade kulusi piirkonna elavdamiseks (kohaliku huvi stimuleerimine)<sup>25</sup>. Kohalikud tegevusrühmad liigitasid üldjuhul elavdamiseks oma töötajate tehtud töö projektitaotluste esitamise stimuleerimisel. Mõned kohalikud tegevusrühmad lugesid elavdamiseks ka aja, mis kulutati projekti elluviija abistamiseks taotluste koostamisel, ja aja, mis kulus projekti elluviimise järelevalvele ja aruandlusele. Mitu kohalikku tegevusrühma ei eristanud elavdamiskulusid haldus- ja juhtimiskuludest ning teised jagasid töötajate ajakasutuse täiesti meelevaldselt.
- 67.** Suurem osa kohalikest tegevusrühmadest püsis oma Leader+ programmi jooksvate kulude eelarve piirides, kuigi madala rakendustaseme tõttu (näiteks Ungari kohalikes tegevusrühmades) moodustasid jooksvad kulud suurema osa kogukuludest, kui oli algselt kavandatud. Iirimaa kohalik tegevusrühm kulutas oma jooksvate kulude eelarve ära ning kasutas kulude katmiseks elavduseelarvet ja lisarahastamist korraldusametusest. Castilla–La Mancha kohalik tegevusrühm kasutas koostöö eelarvet jooksvate kulude katmiseks (vt punktid 43–46). Teised kohalikud tegevusrühmad kasutasid oma vahendeid.

<sup>25</sup> Määruses määratletud kui kohaliku piirkonna uurimine, teavitus, reklaamiüritused jne.

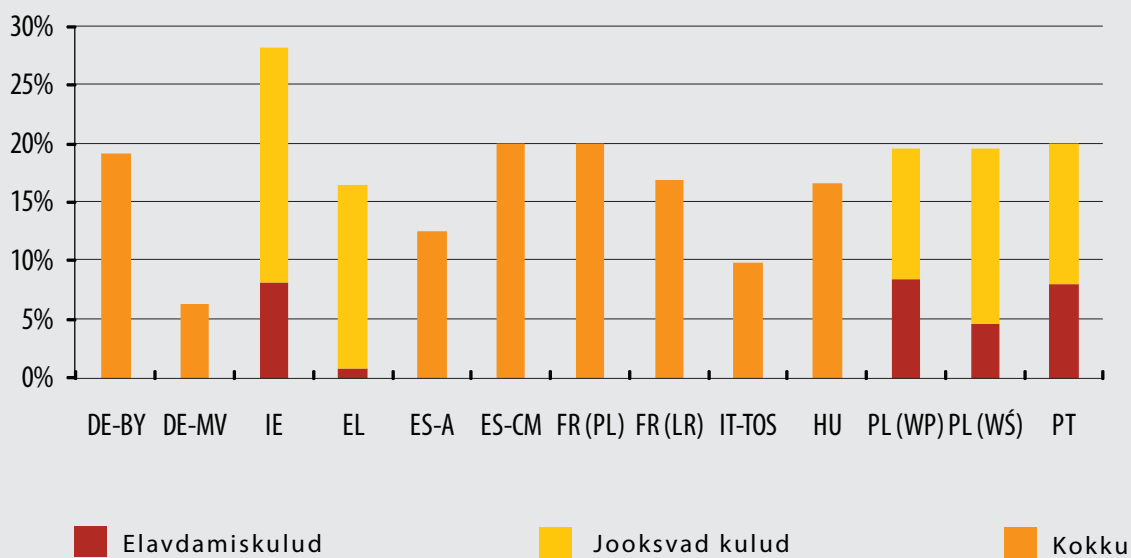
## JONIS 5

**PROJEKTIGA MITTESEOTUD KULUDE (SH ELAVDAMISKULUDE)  
PROTSENTUAALNE OSAKAAL LEADER+ PROGRAMMI RIIKLIKEST  
KULUTUSTEST**



## JONIS 6

**PROJEKTIGA MITTESEOTUD KULUDE (SH ELAVDAMISKULUDE)  
PROTSENTUAALNE OSAKAAL KOHALIKU TEGEVUSRÜHMA 4. TELJE  
EELARVEST**





- 68.** Tegevuskulud ei tähenda tingimata ebatõhusaid kulutusi. Näiteks kohalikul tegevusrühmal Iirimaa olid kõrged elavdamiskulud, sest nad palkasid 2,5kordse täistööajaga töötajad, kes väga aktiivselt elavdasid kohaliku maaelu arengut (vt punkt 15).
- 69.** Lisaks eeltoodud küsimustele ei saa andmeid kasutada selleks, et võrrelda eri programmide tõhusust, sest kohalike tegevusrühmade kohustused projekti toetusetaotluste käsitlemisel ja maksete tegemisel on erinevad. Ungaris ei olnud kohalikul tegevusrühmal protsessis mingit ametlikku osa pärast projekti taotluste nimekirja edastamist korraldusasutusele, kes vastutas abikõlblikkuse kontrollimise, taotlusotsuse, toetuslepingute ja projekti elluviimise järelevalve, aruandluse ja maksmise kõikide etappide eest. Vastukaaluks vastutas Iirimaa kohalik tegevusrühm ise kogu protsessi eest, alates projekti kavandamisest kuni toetusmaksete tegemiseni.
- 70.** Tegelikuses oli Leader+ programmi elluviimine üleliia bürokratlik: suurem osa kohalike tegevusrühmi nõudis ka kõige väiksemate projektide puhul pikki ja üksikasjalikke taotlusavaldusi koos paljude lisade ja tõendavate dokumentidega (vt **15. selgitus**), kuigi tuleb märkida, et menetlused pani paika peaaegu alati liikmesriigi ametiasutus, mitte kohalikud tegevusrühmad. Kohaliku tegevusrühma töötajad abistasid projekti elluviijaid haldusmenetluse käigus, kuid abile vaatamata leiti projekti elluviijate seas Prantsusmaa (Languedoc-Roussillon) kohaliku tegevusrühma poolt läbiviidud küsitluses, et 47% pidas toetuse taotlemise protsessi „suhteliselt keerukaks“.
- 71.** Olemasolevad andmed aja kohta, mis kulus toetusetaotluste heakskiitmiseks ja makse tegemiseks, ei ole täielikud ega ühtsed, kuid näitavad seda, et suuremal osal kohalikest tegevusrühmadest kulus toimikute käsitlemiseks mitmeid kuid<sup>26</sup>. Samas esines olukordi, mil kohalik tegevusrühm Iirimaa sai maksetaotluse, käsitles seda ja tegi projekti elluviijale makse samal päeval. Ungaris olid viivitused põhjustatud ebatäielikest või ebatäpsetest projekti heakskiitmise ja maksetaotlustest, mis näitab, et menetlused võisid olla liiga keerukad väikesemahulistele kohalikele projektidele suunatud abiskeemi jaoks.

<sup>26</sup> Mõnes liikmesriigis vastutavad selle protsessi eest riiklikud ja piirkondlikud ametiasutused, mis mõjutab samuti selleks kuluvat aega.

## NÄITED ÜLELIIA BÜROKRAATLIKEST MENETLUSTEST

**Kohalik tegevusrühm Kreekas:** Potentsiaalsed projekti elluvijad pidid täitma ligikaudu 22 lehekülje pikku- se avalduse ning esitama 15 lehekülge tõendavaid dokumente, sealhulgas tõendi vanuse kohta, sõjaväe- teenistuse läbimise kohta, tõendi selle kohta, et nad ei ole riigiteenistujad, tõendi, et nad pole tervise tõttu pensionil jne. Puudulikud avaldused lükati tagasi. Projekti elluvijatele mõeldud suunised toetuse taotlemiseks olid 32 lehekülje pikkused.

**Kohalik tegevusrühm Ungaris:** Pastoraadi projekti 4500 euro suuruse toetuse taotluses oli kokku 60 lehe- külge. Üks teine projektitaotlus umbes 5400 euro suurusele summale koosnes 126 leheküljest.



Kohalikul tegevusrühmal kulus projektitaotluste käsitlemiseks ja piirkondlikule makseasutusele kontrolli- miseks ja heakskiitmiseks edastamiseks seitse kuud. Kogu taotlusperiood alates taotluse esitamisest kuni lepingule allakirjutamiseni kestis kuue läbivaadatud projektitoimiku puhul 11–16 kuud.

## KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE POOLNE LEADERI PROGRAMMIDE HALDAMINE

KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI OLE OLNUD PIISAVALT NÕUDLIKUD NING ON SEETÕTTU KOOS KOHALIKE TEGEVUSRÜHMADEGA VASTUTAVAD LEADER-LÄHENEMISE POTENTSIAALSE LISAVÄÄRTUSE VÄHENDAMISE EEST. EI OLE VÕETUD PIISAVALT MEETMEID KULUDE JA RISKIDE MINIMEERIMISEKS

### KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE NÕUDMISED LEADER+ PROGRAMMILE

72. Leader-lähenemise lisaväärtust ei saavuta komisjon ja liikmesriigid, vaid kohaliku tegevusrühma tegevus. Kohalikud tegevusrühmad vastutavad ka usaldusväärse finantsjuhtimise eest, sest nemad otsustavad ELi eelarve kasutamise üle. Komisjon ja liikmesriigid võivad anda suuniseid kohalikele tegevusrühmadele ning peavad tagama, et õigusaktid, tegevuseeskirjad ja haldussüsteemid annavad minimaalse nõutava standardi; samuti loovad nad kohalikele haldusrühmadele õige stiimuli, et anda lisaväärtust ja saavutada usaldusväärne finantsjuhtimine, ning väldivad takistavaid tegureid.

Vaatamata komisjonipoolsele julgustusele ei pannud liikmesriigid paika ega taganud usaldusväärse finantsjuhtimise ja Leader-lähenemise mõjusate miinimumnõuete täitmist

73. Aruandes kirjeldatud riskid usaldusväärsele finantsjuhtimisele on hästi teada, ka kontrollikoja eelarveaasta 2000 aastaaruanne tõi esile sarnased puudused: kohalikud tegevusrühmad määravad toetusi tagasiulatuvalt, mis tekitab tühimõju ohtu, projektide valik ei ole läbipaistev, võib esineda huvide konflikti, tegevuskulud on kõrged ja menetlused võtavad kaua aega.

74. Tollal vastas komisjon kontrollikoja tähelepanekutele, et ta „soosib avatud ja läbipaistvate menetluste kasutamist”; „julgustab kohalikke tegevusrühmi andma iga projekti tingimustele vastavat toetust”; on „tõstatanud makseviivituste küsimuse liikmesriikides”; „kutsus liikmesriike piirama Leader+ tegevuskulusid 15 protsendini kohalike tegevusrühmade eelarvest” ning lisaks julgustas kasutama struktuurifondide rakendusmäärusega kehtestatud piiranguid, mis peaksid aitama ära hoida toetuste andmist projektidele, mis olid lõpetatud juba enne projekti toetusetaotluse esitamist.
75. Komisjon rajas Leader+ observatooriumi koos kontaktpunktiga, kus organiseeriti ja reklaamiti seminare, koostati väljaandeid ja haldati andmebaase. Nende tegevuste eesmärgiks oli parima tava jagamine kohalike tegevusrühmade vahel ja korraldusastuste ning riiklike ja piirkondlike võrgustike toetamine.
76. Õlgusaktides ei esitud Leader+ programmile kuigi palju nõudmisi ELi tasandil, nõuti vaid üldiseid abikõlblikkustingimusi, aruandlus- ja kontrollisüsteeme, mida kohaldada kõikidele struktuurifondide kulutustele. Liikmesriigid (või piirkonnad) töötasid välja oma meetmed ja tegevuseeskirjad, mille komisjon Leader+ perioodi alguses heaks kiitis.
77. Igal liikmesriigil olid kohalikele tegevusrühmadele erinevad nõuded (vt **16. selgitus**). Näiteks liri ametivõimud nõudsid kohalikelt tegevusrühmadelt projektiettepanekute hindamist tühimõju ja kõrvalejätmise suhtes, teised korraldusastused seda ei teinud. Kui liikmesriik ei esitanud nõudmisi või kui nende üle puudus asjakohane järelevalve ja neid ei jõustatud, oli ka kohalike tegevusrühmade tegevus pealiskaudne, nagu näidatud punktides 12–71. Kui üksikud erandid välja arvata, ei teinud kohalikud tegevusrühmad peaaegu midagi peale liikmesriikide poolt paika pandud menetluste järgimise: kohalikud tegevusrühmad ei saavutanud Leader-lähenemise täielikke eeliseid ega reguleerinud ise oma tegevust usaldusväärse finantsjuhtimise saavutamiseks.

78. Liikmesriikide eeskirjad soodustasid sisuliselt puudulikku finantsjuhtimist, võimaldades maksta toetusi projektidele, mis algasid enne, kui kohalik tegevusrühm oli teinud otsuse toetusavalduse kohta. Eeskirjad ei *kohustanud* kohalikke tegevusrühmi andma toetust tagasiulatuvalt, kuid neis anti mõista, et see on aktsepteeritav.
79. Eelkõige oli kõikide liikmesriikide puuduseks Leaderi rakendamisel see, et nad ei pannud kohalikke tegevusrühmi vastutama oma kohalike strateegiate eesmärkide saavutamise eest. Kohalike tegevusrühmade Leader+ strateegiad kiideti heaks üldiste eesmärkidega ning kohalikelt tegevusrühmadelt ei nõutud strateegiaeesmärkide saavutamise järelevalvet, hindamist ega aruandlust, või ei tagatud vastavate nõudmiste järgimist.

## NÄITED ERINEVATEST RAKENDUSNÕUETEST

Toscanas nõuti seda, et kohalikus tegevusrühmas oleksid esindatud peamised kohalikud osalejad.

Iirimaa kehtestati eeskirjad õiglase ja läbipaistva protsessi tagamiseks kohaliku tegevusrühma liikmeks nimetamisel ja valimisel.

Prantsusmaa eeskirjades nõuti kohalikes tegevusrühmades topeltkvoorumit otsuseid tegevas komitees, et tagada komiteede liikmete aktiivne osalemine.

Kreeka, Ungari ja Toscana korraldusasutused nõudsid kohalikelt tegevusrühmadelt iga projekti hindamist ühiste objektiivsete kriteeriumide alusel.

Kreekas kehtestas korraldusasutus 25-protsendilise piirangu kohalike tegevusrühmade liikmesorganisatsioonidele eraldatavatele toetustele, mistõttu kohalikud tegevusrühmad olid sunnitud kaasama oma strateegia elluviimisesse laiema kohaliku kogukonna.

Iirimaa oli tegevuseeskirjades sätestatud, et „kui projekt võib saada abi ka teistest kavadest ja programmidest, tuleb see lugeda mitteabikõlblikuks Leaderi toetuse jaoks”.

**KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE NÕUDED 4. TELJELE**

- 80.** Komisjon ja liikmesriigid oleksid pidanud tegema järeldusi eel-mistest Leaderi programmiperioodidest, et tagada asjakohaste suuniste ja nõuete kehtestamine perioodiks 2007–2013.

Perioodi 2007–2013 suurim muutus on see, et enamik liikmes-riike nõuab kohalike tegevusrühmadelt maaelu arengu prog-rammi üldiste meetmete rakendamist

- 81.** Programmiperioodi 2007–2013 õigusraamistiku kehtestavad maaelu arengut käsitlevad määrused. Nagu Leader+ puhul, on ka konkreetselt Leaderile suunatud õigusnorme väga vähe. Määrused piiravad kohalike tegevusrühmade jooksvaid kulusid, kuid nende suuruseks on kehtestatud 20%, mis on kõrgem kui Leader+ puhul, ja neist saab kõrvale hoiduda, klassifitseerides kulud elavdamiskuludena, millel piirmäär puudub. Üleminek struktuurifondist maaelu arengu määrustele toob kaasa nõude kontrollida projektikulude põhjendatust.
- 82.** Komisjon andis välja liikmesriikidele mõeldud suunised 4. telje jaoks valmistumiseks ning kiitis maaelu arengu programmide vastuvõtmisega heaks riiklikud või piirkondlikud Leaderi prog-rammid. Sellest alates on komisjon jätkanud toetuste andmist, eelkõige üleeuroopalise maaelu arengu võrgustiku kaudu.
- 83.** Liikmesriigid ei olnud tegevuseeskirju auditi ajaks lõplikul kujul esitanud<sup>27</sup>, seega ei saanud neid hinnata. Saadaoleva teabe alu-sel jäävad käesolevas aruandes välja toodud puudused püsima.

<sup>27</sup> Erandiks on korraldusasutused Saksamaal ja Aragónis.

84. Puudulik keskendumine kohalike strateegiaeesmärkide saavutamisele ilmselt suureneb programmiperioodil 2007–2013, sest vastupidiselt komisjoni suunistele<sup>28</sup> nõudsid kõik auditeeritud korraldusasutused (Baier välja arvatud) kohalikelt tegevusrühmadelt maaelu arengu programmides määratletud ühiste meetmete järgimist.
85. Mõned liikmesriigid piirasid Leaderi programmide ulatust veelgi, kasutades ainult teatud meetmeid, peamiselt 3. telje omi<sup>29</sup>. See piiras märkimisväärselt kohalike tegevusrühmade võimlust pakkuda välja kohalikke strateegiaid põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime ja keskkonnamõjudega seotud maaelu arengu programmide 1. ja 2. telje peamiste eesmärkide jaoks (vt **17. selgitus**).
86. Kuna iga meede määrab ära abikõlbliku projekti ja abisaajate tüübi, on kohalikel tegevusrühmadel vähe võimalusi töötada välja kohalikule piirkonnale sobivaid uuenduslikke ja mitut sektorit hõlmavaid lahendusi. Rakendatavate projektide olemus on kõikide liikmesriikide kohalike tegevusrühmade puhul sarnane ning samuti on see sarnane maaelu arengu üldiste programmidega, kuna suuremal osal juhtudest rakendatakse maaelu arengu programmi meetmeid traditsioonilise ülalt-alla lähenemise abil.

<sup>28</sup> Komisjoni välja antud 4. telje rakenduseeskirjade kohaselt on oluline tagada võimalus toetada ka maaelu arengu programmi meetmetele mittevastavad tegevusi, saaks, toetada et säilitada Leaderi uuenduslik iseloom.

<sup>29</sup> Kohalikud tegevusrühmad Iirimaal, Portugalis ja Poolas pidid piirduma 3. telje meetmete rakendamisega (lisaks Poolas veel „väikeste projektide” meede). Kreeka kohalikud tegevusrühmad said lisaks rakendada ühe 1. telje meetme. Kohalikud tegevusrühmad Aragónis ja Toscanas said rakendada kaht 1. telje meetet. Kohalikud tegevusrühmad Castilla–La Manchase ja Ungaris said rakendada kõiki maaelu arengu programmi meetmeid.

## 17. SELGITUS

### KOHALIKU TEGEVUSRÜHM PORTUGALIS: MEETMED PIIRASID KOHALIKU TEGEVUSRÜHMMA VÕIMALUSI REAGEERIDA KOHALIKU PÕLLUMAJANDUSSEKTORI VAJADUSTELE

Kohaliku tegevusrühma strateegias oli määratud eesmärgiks väljarände vähendamine maapiirkondadest ja traditsiooniliste põllumajandusviiside jätkamine, kuid selle saavutamiseks said nad kasutada ainult maaelu arengu programmi 3. telje meetmeid. See piiras võimalusi kohalike lahenduste leidmiseks oliivi- ja veinisektori konkurentsivõime parandamiseks, vaatamata sellele, et need sektorid on kohalikule maamajandusharule väga olulised. Keskkonnaalased meetmed kohaliku põllumajandussektori loodusliku mitmekesisuse säilitamise ja kliimamuutuse probleemidega tegelemiseks, nagu ka metsandusalased meetmed, jäeti Leaderi programmide rakendusalaist välja.

## KOHALIKE TEGEVUSRÜHMAD VALIMINE LEADERI PROGRAMMI ELLUVIIMISEKS PERIOODIL 2007–2013

- 87.** Tagamaks, et Leader on mõjus ja saavutab lisaväärtust, peaksid liikmesriigid välja valima vaid need kohalikud tegevusrühmad, mis on pädevad ning on välja töötanud kõrgetasemelise strateegia.

### Liikmesriigid valisid nõrga strateegiaga kohalikke tegevusrühmi

- 88.** Kõikides auditeeritud liikmesriikides oli kohalike tegevusrühmade valikuprotsess eeskirja nõudele vaatamata vähe- või üldse mitte konkureeriv.

- 89.** Suurem osa korraldusasutusi hindas ja andis punkte kohalike tegevusrühmade esitatud strateegiatele asjakohaste kriteeriumide alusel ning valis välja kõik kohalikud tegevusrühmad, kes said vähemalt miimumhinde (enamasti 50%)<sup>30</sup>. Kõik valimi korraldusasutused võtsid vastu kõik kohalikud tegevusrühmad, kes esitasid nõuetekohase avalduse (üksikute eranditega juhul, kui sama piirkonna kohta oli esitatud kaks avaldust). Määratluse kohaselt olid madala hindega kohalikud tegevusrühmad oluliselt allpool võimalikku pädevuse ja strateegiakvaliteedi taset, mida kohalikud tegevusrühmad korraldusasutuste arvates olid võimelised saavutama. Ühes Prantsusmaa piirkonnas võttis korraldusasutus kohalikud tegevusrühmad vastu isegi vaatamata sellele, et nende avaldus hinnati puudulikuks (vt **18. selgitus**).

<sup>30</sup> Erandiks oli Toscana, kus hindeid ei pandud.

## KOHALIKE TEGEVUSRÜHMAD VALIMINE PRANTSUSMAA KORRALDUSASUTUSE POOLT

Projektikonkursi tingimuste kohaselt pidi valimiskomitee pärast projektikonkursi kutset kiitma heaks 10–12 kohaliku tegevusrühma, kelle keskmine eelarve oli 1,5 miljonit eurot. Haldusametnik jagas 18 taotlust järgmiselt: kaks hea kvaliteediga, 8 piisava kvaliteediga ja 8 ebapiisava kvaliteediga. Kõik 18 taotlust kiideti aga heaks ja seetõttu vähendati keskmist eelarvet 1,1 miljoni euroni.



90. Eelkõige leiti auditi käigus, et kohalike tegevusrühmade 4. telje strateegiad olid puudulikult välja töötatud, neil puudusid konkreetsed eesmärgid ja selge sekkumisloogika ning järelevalve- ja hindamissätted olid puudulikud või üldse olematud. Kohalike tegevusrühmade strateegia hindamise järel nõudsid liikmesriigid tuvastatud puuduste kõrvaldamist. Selle tulemusena on kohalikele tegevusrühmadele ELi eelarvest eraldatud märkimisväärseid summasid puudulike strateegiate rakendamiseks seitsmeaastase perioodi vältel.

**KOMISJONI HEAKSKIIT PERIOODI 2007–2013 MAAELU ARENGU PROGRAMMIDELE**

91. Peamine, mille järgi komisjon sai kindlaks teha, kuidas liikmesriigid 4. telge on rakendanud, oli riiklike ja piirkondlike maaelu arengu programmide heakskiitmine. Komisjon peaks tagama, et programmidega luuakse vajalikud tingimused ning et need kaitsevad teadaolevate riskide eest, mis ohustavad Leader-lähenemise lisaväärtuse saavutamist.

Komisjon esitas maaelu arengu programmide heakskiitmisel liiga vähe nõudmisi

92. Maaelu arengu programmid on kõrgetasemelised dokumendid, millest 4. telg moodustab väikese osa. Suurem osa neist sisaldas vähe üksikasju Leader-lähenemise kavandatava rakendamise kohta. Liikmesriigid töötasid paljud Leaderi jaoks mõeldud menetlused välja alles pärast programmide heakskiitmist.

- 93.** Komisjon esitas maaelu arengu programmide heakskiitmisel liiga vähe nõudmisi, mis viis punktides 80–90 kirjeldatud olukorrani. Komisjon kiitis heaks programmid, mis ei võimaldanud kohalike tegevusrühmade valimist konkursi korras (kuigi eeskirjad näevad seda ette); programmid, mis võimaldasid kohalikel tegevusrühmadel ainult riiklikult määratletud meetmeid rakendada (vaatamata komisjoni suunistele, et kohalikud tegevusrühmad ei pea järgima kindlaksmääratud meetmeid); programmid, millel puudusid nii täpsed kavad uuenduste ja valdkondadevahelise mõju saavutamiseks (vaatamata juhiste komisjoni hinnangutes, et uuendused peavad olema prioriteet); kui ka järelevalveks ja hindamiseks (vaatamata Leader+ *vahehindamise* järeldustele, mille kohaselt peavad need algusest peale programmides sisalduma). Komisjon ei hinnanud Leaderi programmi lisaväärtuse peamiseid tegureid, nagu näiteks liikmesriikide nõuded kohaliku tegevusrühma koosseisu ja avatuse kohta.

### **KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE POOLNE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE**

**KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI SAA NÄIDATA LEADER-LÄHENEMISE RAKENDAMISEST SAADUD LISAVÄÄRTUST NING NAD EI OLE VEEL HINNANUD SELLEGA SEONUVAID LISAKULUSID JA RISKE**

#### **LEADER-LÄHENEMISE MÖJUSUSE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE**

- 94.** Komisjon ja liikmesriigid peavad Leaderi programmide rakendamise, tulemuste ja mõjude järelevalveks kasutama haldussüsteeme, kohalike tegevusrühmade kontrollimist, järelevalvenäitajaid ja aastaaruandeid. Seda tuleb teha mitte ainult selleks, et oleks võimalik võtta õigeaegselt parandusmeetmeid, vaid ka selleks, et esitada piisavad, usaldusväärsed ja asjakohased tõendid hindamise läbiviimiseks ja saada kindlus Leader-lähenemise mõjususe ja lisaväärtuse kohta.

Kohalikud tegevusrühmad, liikmesriigid ja komisjon kontrollisid Leaderi programmide rakendamist

- 95.** Leaderi+ programmide rakendamist jälgiti hoolikalt. Kohalikud tegevusrühmad ja korraldusasutused panid projektide kaupa kirja eraldatud toetused ja tehtud maksed. Korraldusasutused nõudsid, et kohalikud tegevusrühmad koostaksid rakendamise aastaaruanded, milles kirjeldatakse kohaliku tegevusrühma tegevusi ja kuhu kogutakse andmed järelevalvenäitajate kohta. Näitajad puudutasid peamiselt projektide arvu ja toetussummasid, mis on liigitatud vastavalt toetusesaajatele ja kuluvaldkonnale. Korraldusasutused esitasid rakendamise aastaaruanded komisjonile.
- 96.** Kõik korraldusasutused koostasid 2003. aastal Leader+ vahetõendamise, mida ajakohastati 2005. aastal. Komisjon tellis kokkuvõtva aruande alltöövõtjalt.
- ...kuid tõendeid Leaderi programmide mõjususe kohta maaelu arengu eesmärkide saavutamisel või Leader-lähenedisest tuleneva lisaväärtuse saavutamise kohta on vähe
- 97.** Kirjeldatud tegevusele vaatamata puuduvad tõendid Leaderi kulutuste tulemustest ja mõjust maaelu arengule, sest kohalikud tegevusrühmad ei hinnanud kohalike strateegiaeesmärkide saavutamist ega esitanud sellekohaseid aruandeid. Puudub teave selle kohta, kas (või millises ulatuses) Leaderi programmid on vähendanud väljarändamist asjaomastest maapiirkondadest, suurendanud noorte võimalusi, mitmekesistanud maapiirkondade majandust jne.
- 98.** Osaliseks erandiks olid Leaderi projektide abil loodud või säilitatud töökohad, mida komisjon julgustas liikmesriike kontrollima kõikide struktuurifondide programmide puhul. Siiski leidis kontrollikoda, et kasutatud määratlused ei ole järjepidevad ning andmed (mida korraldusasutused enamasti ei kontrollinud) ei olnud usaldusväärsed ega usutavad.

99. 2003. aasta hinnangud tehti enne, kui suurem osa kohalikke tegevusrühmi oli Leaderi programmide elluviimist alustanud, ning ajakohastamine toimus enne oluliste kulutuste tekkimist. Paljudele hindamisküsimustele ei vastatud või toetuti vastamisel programmist kasu saanute arvamusele.
100. Andmete puudumise (või ebausaldatavuse) tõttu on keeruline hinnata Leaderi programmide mõjusust maaelu arengu tulemuste saavutamisel, nii absoluutnäitajate poolest kui võrdluses teiste abiandmismeetmete mõjususega (eriti üldiste programmide puhul).
101. Leader-lähenemise potentsiaalne lisaväärtus ei väljendu ainuüksi füüsiliste väljundite tulemustes ja mõjus (Leaderi toetuse abil elluviidud projektid). Alt-üles lähenemise abil saavutatud kohalike kogukondade kaasamine toob samuti kaasa mõju, mis ei ole nii tuntav, nagu näiteks suutlikkuse suurendamine ja kohaliku elanikkonna mõjuvõimu suurendamine. 4. telje strateegilistes suunistes on öeldud, et Leader peab mängima olulist rolli horisontaalse, juhtimise parandamise prioriteedi alal.
102. Leader-lähenemise potentsiaal sellise mõju saavutamiseks on nähtav kontaktpunktide parimat tava käsitlevates väljaannetes toodud näidetes, hinnangutes ja mitmetest uuringutes. Siiski ei ole kohalike tegevusrühmade saavutusi nendes valdkondades süstemaatiliselt kontrollitud ega nende kohta aru antud, nii et näited on vaid üksikjuhtumid. Usaldusväärsete ja asjakohaste tõendite puudumisel ei ole hinnangute abil suudetud näidata selliste mõjude sagedust ega ulatust.

#### **KULUTUSTE JA RISKIDE KONTROLLIMINE JA HINDAMINE**

103. Kontrollimine ja hindamine peaksid samuti andma usaldusväärseid tõendeid ja hinnanguid Leader-lähenemise kulutuste ja riskide kohta.

### Komisjon ja liikmesriigid ei ole kontrollinud ega hinnanud kaasnevaid lisakulusid ja riske

- 104.** Kontrollikoja eelarveaasta 2000 aastaaruandes tuvastatud puuduste kohta vastas komisjon, et suurem osa puudusi oli seotud riskidega, mis on loomupärased sellisele detsentraliseeritud programmile nagu Leader, ning et „*komisjon ja liikmesriigid on programme kontrollides teadlikud nimetatud riskidest ning sellest, et nende rakendamisel peetakse kinni usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttest*“.
- 105.** Komisjon kontrollib määrustest kinnipidamist ja võib soovitada finantskorrektsioonide tegemist. Leader+ perioodil läbiviidud kontrollid hõlmasid Portugali ja Prantsusmaa programme aastal 2005. Komisjoni talitused leidsid, et puudusid ametlikud projektivaliku kriteeriumid, huvide konflikti menetlused olid puudulikud, kohalikud tegevusrühmad tegid otsuseid ilma toeltkvoorumita ja neil puudusid menetlused kavandatud projektikulude põhjendatuse kontrollimiseks. Komisjoni talitused esitasid asjaomastele liikmesriikidele soovitusi, kuid ei pidanud asjakohaseks soovitada finantskorrektsioonide tegemist<sup>31</sup>. Komisjoni talitused kontrollisid ka tagasiulatuvate toetuste ja toetuse määrade vastavust määrustele, kuid ei tõstatanud tühimõju ega tõhususe küsimust.
- 106.** Komisjoni läbiviidud kontrollid kinnitasid küll eelarveaasta 2000 aastaaruandes (ja käesoleva auditi käigus) tuvastatud riskide olemasolu, kuid kontrollide alusel ei saa määrata riskide ulatust ja mõju asjaomastes liikmesriikides ega ka ELis üldiselt<sup>32</sup>.
- 107.** Liikmesriikide läbiviidud kohalike tegevusrühmade menetluste (mis moodustasid vähemalt 5% Leader+ kulutustest) kontroll andis võimaluse kontrollida ja esitada aruanne usaldusväärse finantsjuhtimise riskide esinemise kohta. Kui välja arvata üksikud erandid teatud liikmesriikides, ei katnud kontrollid aga kohalike tegevusrühmade projektivaliku menetluste õiglust ja läbipaistvust, projektiettepanekute hindamise usaldusväärset ja dokumenteerimist, hääletustulemusi ega huvide konflikti menetluste korrektset läbiviimist.

<sup>31</sup> Sellise soovitusi mõjus on kahtlane, arvestades kontrollikoja tähelepanekuid nimetatud liikmesriikides, millest selgub, et nimetatud puudused olid endiselt olemas ka 2009. aastal.

<sup>32</sup> Tuleb siiski märkida, et see ei ole komisjoni kontrollide eesmärk.

- 108.** Liikmesriigid ei ole kasutanud oma haldussüsteeme ega kohalike tegevusrühmade rakendamise aastaaruandeid, et kontrollida kohalike tegevusrühmade otsustusprotsessi õiglust ja läbipaistvust, kohaliku tegevusrühma liikmetele eraldatud toetuste osakaalu, eraldatud toetuste tõhusust ega kohalike tegevusrühmade protsesside ja tegevuskulude tõhusust. Prantsusmaal kontrollis korraldusasutus kohaliku tegevusrühma toiminguid tegevusrühma koosolekute vaatlemise kaudu, kuid jättis ilmselt tähelepanuta sellised juhtumid nagu projektide esitlemine kohalike tegevusrühma liikmete poolt, tagasiulatav toetuste määramine projektidele ja toetuse määrade tõstmine eelarve ärakasutamiseks (vt näiteks punkt 55).
- 109.** Kohalike tegevusrühmade küsitlused projekti elluvijate seas on näidanud, et üks olulisi riske on tühimõju<sup>33</sup>. ELi tasandil läbiviidud hindamised ei andnud teavet tühimõju ega tagasiulatuvate toetuste ulatuse kohta<sup>34</sup>.
- 110.** Kohalike tegevusrühmade menetluste õigluse ja läbipaistvuse osas näitavad hinnangud samuti, et on probleeme näiteks projektivaliku objektiivsusega, kuid hinnangutes ei anta teavet selliste puuduste mõju või ulatuse kohta (vt **19. selgitus**).

<sup>33</sup> Näiteks Prantsusmaa kohaliku tegevusrühma (Pays de la Loire) küsitlus projekti elluvijate seas näitas, et 71% oleks võtnud projekti ette ka ilma Leaderi toetuseta.

<sup>34</sup> Komisjon palus Leader+ lõpphindamise eest vastutava lepingu osapoolel hinnata tühimõju esinemissagedust, kuid Leader+ perioodil ei tehtud sellega seoses järelvalvet ega kogutud ka andmeid.

## KATKEND LEADER+ VAHEHINDAMISE ARUANDE KOKKUVÕTTEST

„Tasakaalustamata partnerlus või tasakaalustamata võimusuhted kohalikus tegevusrühmas võivad viia sobimatu projektipaketi valikuni, sageli avalikku sektorisse kuuluva asutuse kasuks. Kohalike tegevusrühmade koosseis on sageli tasakaalustamata ning institutsiooniline sektor domineerib.”

„[Hindamis]aruannetes ja juhtumiuuringutes keskenduti sagelisematele teemadele nagu bürokraatia, korraldusasutuste ja kohalike tegevusrühmade vahelised suhted, finantseerimine ja ebapiisav autonoomia kohaliku tegevusrühma tasandil. Aruandes ei käsitletud aga põhimõttelisemaid haldusküsimusi, nagu struktuurid, haldussüsteemid, kavandamine ja kontroll kohalike tegevusrühmade tasandil. Ka vastused hindamisküsimustele ei viita üldse [otsuseid tegevate komiteede] rollile programmi juhtimises.”

- 111.** Nagu juba märgitud punktides 64–71, ei olnud teave Leaderi tegevuskulude kohta võrreldav, usaldusväärne ega täielik, kuna mõnes liikmesriigis täitsid mitmeid funktsioone korraldusasutused. Hinnangutes toodi esile Leader+ „liigne bürokratlikkus”<sup>35</sup>, kuid kulusid ei hinnatud. Seetõttu ei ole võimalik määratleda Leader-lähenemise tõhusust.

#### JÄRELEVALVE JA HINDAMINE PERIOODIL 2007–2013

- 112.** Komisjon ja liikmesriigid peaksid tegema järeldusi kolmest eelnenud Leaderi programmiperioodist, et tagada Leader-lähenemise tõhus ja mõjus järelevalve ja hindamine perioodil 2007–2013.

#### 4. telg käivitati ilma asjakohaste järelevalve- ja hindamissüsteemide põhielementide kehtestamiseta

- 113.** Leader+ vahehindamise kokkuvõtvas aruandes soovitati tunnigivalt järelevalve- ja hindamissüsteemide parandamist ja nende toimimist alates programmiperioodi 2007–2013 algusest<sup>36</sup>. Komisjon lõi maaelu arengu programmide jaoks ühise seire- ja hindamisraamistiku. Sellega kehtestati Leaderi lisandväärtuse, juhtimise tõhustamise ja mõjususega seoses mõned konkreet- sed hindamisküsimused, kuid vähendati Leaderile mõeldud järelevalvenäitajaid nii, et need puudutavad ainult kohalike tegevusrühmade arvu ja Leaderi piirkonna elanike arvu – komisjon peab seda juhtimise eesmärgi hindamise alusnäitajaks. Ühine seire- ja hindamisraamistik võimaldas korraldusasutustel luua lisanäitajaid, kuid ükski auditeeritud korraldusasutustest Leaderi puhul seda ei teinud. Peale selle ei olnud ükski auditeeritud kohalikest tegevusrühmadest ega korraldusasutustest võtnud meetmeid Leader-lähenemist puudutavate kulude, riskide, mõjususe ja lisandväärtusega seotud teabe kogumiseks ja esitamiseks.

<sup>35</sup> Leader+ hindamise kokkuvõte: „hindamise vahearuannetes loetletakse korduvalt järgmisi probleeme: (i) liigne bürokratia; (ii) keerulised suhted korraldusasutuse ja teiste asjaga seotud asutuste vahel ühelt poolt ning kohalike tegevusrühmade ja projekti elluvijate vahel teiselt poolt; (iii) probleemid kaasrahastamise saamisega; (iv) viivitused rahastamisel ja (v) kohaliku tegevusrühma ebapiisav autonoomia. Nende puuduste tulemusel väheneb juhtimise tõhusus. Projektide rahastamise viivitusi põhjustavat liigset bürokratiat peetakse peamiseks mõju vähendavaks haldusprobleemiks ning see avaldab negatiivset mõju Leader+ programmi muudele positiivsetele joontele”.

<sup>36</sup> „[Leader+] programmi hindamist ei olnud kavandamisetapis integreeritud ning olulise tähtsusega hindamiselemente (nagu näiteks võrdlusandmeid) ei võetud piisavalt arvesse.” Soovitus: „Tuleks kavandada kohalike tegevusrühmade kaasamine koos erinevate välishindamiste ja assisteeritud enesehindamisega ning lisada see programmi”.

- 114.** 2009. aastal lõi komisjon Euroopa maaelu arengu hindamisraamistikus Leaderi alagrupi, et käsitleda liikmesriikide probleeme, nagu nt mure seoses sellega, et ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajad ja majanduslik hindamine ei suuda piisavalt Leaderi mõjusid kajastada; suured metoodikaalased väljakutsed seoses maakogukondade juhtimise, osaluse ja suutlikkuse hindamisega ning probleemid seoses usaldusväärse statistika kogumisega Leaderist saadava kasu hindamiseks. 2010. aasta keskel väljastas nimetatud grupp töödokumendi projekti Leaderi mõju kajastamise kohta. Nimetatud grupi tegevus leidis aset aga liiga hilja, et seda vahehindamiste (need peavad valmima 2010. aastal) puhul arvesse võtta, ning 4. telje hindamisvõimalused on piiratud, kuna kohalike tegevusrühmade tasandil ei ole asjassepuutuvat teavet kogutud ega esitatud.



# JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

## KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD ON RAKENDANUD LEADER-LÄHENEMIST VIISIL, MIS PIIRAB VÕIMALIKU LISAVÄÄRTUSE SAAVUTAMIST LEADERI OMADUSTE SEISUKOHAST, KUIGI KONTROLLIKODA LEIDIS KA NÄITEID HEA TAVA KASUTAMISEST

- 115.** Auditeeritud kohalikud tegevurühmad viisid Leader+ perioodil ellu ligikaudu 1000 projekti, mis töid kasu asjaomastele kohalikele ettevõtetele ja kogukondadele. Kuid Leader hõlmab enamat: programm peaks saavutama erilise lähenemise abil lisaväärtust võrreldes traditsiooniliste programmidega. Kui Leader-lähenemise põhiomadusi ei järgita, ei ole potentsiaalset lisaväärtust võimalik saavutada.
- 116.** Alt-üles lähenemine oli piiratud neis kohalikes tegevusrühmades, mis andsid suurema osa toetusest oma liikmesorganisatsioonidele; partnerluse potentsiaalset lisaväärtust ei saavutatud nendes kohalikes tegevusrühmades, kus otsuste tegemisel domineerisid kohalikud ametiasutused; vaid vähesed kohalikud tegevusrühmad suutsid oma projektides või strateegiates näidata uuenduslikkust või eri sektorite vastastikust mõju. Mõned kohalikud tegevusrühmad siiski kaasasid kohaliku kogukonna ja algatasid oma „elavdustegevuse“ kaudu edukaid kohalikke projekte.
- 117.** Kohalikud strateegiad peaksid olema Leader-lähenemise tuumaks, andes partnerlusele eesmärgi ning pakkudes lisaväärtust kohalike maaelu arengu eesmärkide saavutamiseks mõeldud kohalike lahenduste kaudu. Tegelikult olid strateegiad peaaegu tähtsusetud ning teenisid eelkõige korraldusasutuse rahataotlemise eesmärki. Ükski auditeeritud kohalik tegevusrühm ei teinud järelevalvet oma tulemuste strateegiaeesmärkide saavutamisel ega andnud neist aru.

## KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD EI PÖÖRANUD PIISAVAT TÄHELEPANU ÕIGLASTELE JA LÄBIPAISTVATELE MENETLUSTELE EGA TÕHUSUSELE

- 118.** Kohalikud tegevusrühmad ei ole suhtunud piisava tõsidusega vajadusse läbipaistvuse järele, projektide hindamis- ja valikuotsuste dokumenteerimisse ja otsest või kaudset huvide konflikti riski vältivatesse menetlustesse. See mitte ainult ei suurenda riski, et toetuse määramise otsused tehakse ilma tõhususele tähelepanu pööramata, vaid seab ka ohtu ELi maine. Teatavates kohalikes tegevusrühmades täheldatud toimimisviis, nagu näiteks toetuse määramise üle otsustamine väikese rühma poolt ja toetuste määramine oma organisatsioonidele, pigem nõrgendavad kui tugevdavad kohalikku juhtimist.
- 119.** Kohalikud tegevusrühmad ei ole pööranud tähelepanu tõhususele, eriti toetuste andmisel projektidele, mis toetuse määramise otsuse tegemise ajal juba käisid või olid isegi lõpetatud. Mõnel juhul näis eesmärgiks olevat võimalikult suure summa kulutamine, mitte parimate tulemuste saavutamine.
- 120.** Leaderi rakendamiskulud on täiendava rakendustasandi tõttu märkimisväärsed: need moodustavad ligi kolmandiku kohalike tegevusrühmade eelarvest, millele lisanduvad veel korraldus- ja makseasutuste menetlus-, järelevalve ja kontrollikulud. Jäigad menetlused (isegi väga väikeste projektide puhul) ja viivitused piirasid tõhusust, kuigi sageli olid need põhjustatud liikmesriikide nõuetest.

**KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI OLE OLNUD  
PIISAVALT NÕUDLIKUD JA ON KOOS KOHALIKE  
TEGEVUSRÜHMADEGA VASTUTAVAD LEADER-  
LÄHENEMISE POTENTSIAALSE LISAVÄÄRTUSE  
VÄHENDAMISE EEST. EI OLE VÕETUD  
PIISAVALT MEETMEID KULUDE JA RISKIDE  
MINIMEERIMISEKS**

- 121.** Peamiselt vastutavad Leaderi lisaväärtuse saavutamise ja usaldusväärse finantsjuhtimise eest kohalikud tegevusrühmad, kuid sellega seotud riskid on hästi teada. Komisjon ja liikmesriigid vastutavad ühiselt kohalike tegevusrühmade tegevuse järelevalve eest ja peavad tagama, et tegevusrühmad rakendaksid Leader-lähenemist ning järgiksid järjepidevalt usaldusväärse finantsjuhtimise kõrgemaid standardeid. Viletsaid tulemusi selles vallas ei tohi lubada, isegi mitte liikmesriikides, mis Leaderi programmi esmakordselt ellu viivad, sest eelmiste programmi-perioodide vigadest oleks tulnud õppust võtta.
- 122.** Kontrollikoja eelmisest Leaderi auditist on möödunud kümme aastat ja sellegipoolest ei ole kõrvaldatud juba tollal esile toodud tõsiseid puudusi. Komisjon vastas kontrollikoja eelarveaasta 2000 aastaaruande tähelepanekutele liikmesriikidele edastatud *julgestusega*, suunistega ja soovitusetega. See ei osutunud mõjusaks.

## 1. SOOVITUS

Arvestades püsivaid puudusi, peab **komisjon** tagama, et õigusaktides sõnastataks piisavalt selgelt Leaderi puhul nõutavad standardid. Mõned selged nõuded ELi tasandil võivad kõrvaldada vajaduse erinevate tegevuseeskirjade järele programmitasandil, lihtsustada menetlusi, parandada ühtsust ja anda selged kontrollistandardid järgmistes valdkondades:

- a) Enne toetuse eraldamise otsuse tegemist alustatud projektide väljajätmine, et vältida suurt ebatõhususe riski (tühimõju).
- b) Kohalike tegevusrühmade projektivaliku toetumine dokumenteeritud hinnangutele, mis annab tunnistust sellest, et otsus on tehtud eeskirjade kohaselt ja õiglaselt vastavalt ühtsetele ja asjakohastele kriteeriumidele.
- c) Eeskirjad, mis tagavad, et projektivaliku koosolekul ei domineeri partnerlustes kohalikud ametiasutused.

Lisaks peavad **liikmesriigid** tagama, et käesolevas aruan- des tuvastatud puuduste osas on kasutusel mõjusad me- netlused ning et nende menetluste asjakohast elluviimist kontrollitakse.

- 123.** Täpsemalt öeldes on komisjon ja liikmesriigid aktsepteerinud olukorda, kus kohalikel tegevusrühmadel puuduvad mõjusad menetlused huvide konflikti vältimiseks. Tuvastatud puudused näitavad selgelt riski, et kohalike tegevusrühmade liikmed või- sid otse või kaudselt mõjutada otsuseid moel, mille tulemuse- na ELi eelarvet ei kasutatud tõhusalt ega mõjusalt.

## 2. SOOVITUS

Finantsmääruses keelatakse selline tegevus, mille tule- musena võib tekkida huvide konflikt. Seda silmas pidades peaksid **komisjon ja liikmesriigid** tagama mõjusate kait- semeetmete olemasolu ning kontrollima nende õiget toi- mimist. Kohalike tegevusrühmade projektide hindamise või otsuseid tegevate komiteede liikmed, kellel on pro- jektitaotlusega seotud isiklike, poliitilisi, tööalaseid või ärihuvisid, peaksid esitama kirjaliku huvide deklaratsiooni. Nad ei tohiks osaleda projekti arutelus, hindamises ega va- likuotsuse tegemisel ning küsimus tuleb finantsmäärusele vastavalt suunata korraldusasutusele.

124. Leaderi aluseks on alt-üles lähenemine kohalikele probleemidele kohalike lahenduste leidmise läbi. Sellele vaatamata on kõik peale ühe korraldusasutuse perioodil 2007–2013 tegelikult kasutanud ülalt-alla süsteemi. Vastupidiselt komisjoni suunistele nõuavad need korraldusasutused kohalike tegevusrühmadelt ühise maaelu arengu programmi meetmete rakendamist. Seeläbi on küll Leaderit kergem kontrollida, kuid see piirab uuenduslike kohalike strateegiate ulatust, vähendades seeläbi ka Leader-lähenemise kasutamist õigustavat potentsiaalset lisaväärtust<sup>37</sup>.

### 3. SOOVITUS

**Komisjon** peab koos **liikmesriikidega** kontrollima, kas olemasolevad meetmed piiravad kohalike tegevusrühmade võimet kavandada ja viia ellu uuenduslikke, mitmeid sektoreid hõlmavaid *kohalikke* strateegiaid, et saavutada maaelu arengu poliitika 1.–3. telje eesmärgid. **Liikmesriigid** peavad vajadusel muutma oma eeskirju, et võimaldada kohalikel tegevusrühmadel töötada välja kohalikud lahendused, mis ei vasta maaelu arengu programmi meetmetele.

125. Jagatud halduse puhul ei ole komisjoni ülesandeks kiita heaks kõik riikliku ja piirkondliku rakenduskorra üksikasjad, kuid enne perioodi 2007–2013 programmide heakskiitmist oleks komisjon pidanud tagama, et Leaderi eduks vajalikud peamised tegurid (vt allpool) oleksid paigas. Liikmesriigid valisid nõrka strateegiatega kohalikud tegevusrühmad. Seetõttu viiakse ELi eelarvet perioodil 2007–2013 ellu viisil, mis on vähem tõhus, vähem mõjus ja väiksema potentsiaalse lisaväärtusega, kui oleks võimalik olnud saavutada.

<sup>37</sup> Selle aspekti olulisust rõhutab komisjoni faktilehes toodud Leader-lähenemise määratlus: „meetod maaelu arengu mobiliseerimiseks ja edendamiseks kohalikes kogukondades, mitte kindlaksmääratud rakendatavate meetmete pakett“.

#### 4. SOOVITUS

**Komisjon** peab tagama, et **liikmesriigid** vaatavad läbi kohalike tegevusrühmade perioodi 2007–2013 strateegiad ning nõuavad kohalike tegevusrühmadelt mõõdetavate eesmärkide kehtestamist, mis vastavad kohaliku piirkonna vajadustele ja mida on võimalik saavutada Leaderi programmi abil järelejäänud aja jooksul. **Liikmesriigid** peavad seejärel nõudma kohalike tegevusrühmadelt aruannet kohalike strateegiaeesmärkide saavutamise kohta, Leader-lähenemise abil lisaväärtuse saavutamise kohta ning toetuskulude ja tegevuskulude tõhususe kohta.

**Liikmesriigid** peavad ka kaaluma, kas suurem vastutus usaldusväärse finantsjuhtimise eest võimaldab olemasolevate juhtimis-, järelevalve- ja kontrollisüsteemide sujuvaks muutmist, vähendades vajadust kontrollida meetmete vastavust abikõlblikkustingimustele.

#### 5. SOOVITUS

Kuna **komisjon** vastutab ELi eelarve usaldusväärse finantsjuhtimise eest, peab ta üksikasjalikult kontrollima tulevaste programmide neid valdkondi, mis on olulised Leaderi lisaväärtuse, mõjususe ja tõhususe saavutamiseks.

**Liikmesriigid** peavad tulevikus tagama, et kohalikud tegevusrühmad kõrvaldavad valikuprotsessis tuvastatud puudused nii, et kohalike tegevusrühmade strateegiad ja rakenduskavad vastaksid kõrgeimatele standarditele.

## KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI SUUTNUD NÄIDATA LEADER-LÄHENEMISE RAKENDAMISEST TULENEVAT LISAVÄÄRTUST NING EI HINNANUD SELLEGA SEONDUVAID LISAKULUSID JA RISKE

- 126.** ELi eelarvest anti üle 2 miljardi euro Leader+ programmile ja perioodiks 2007–2013 on ette nähtud veel üle 5 miljardi euro. Komisjon ei ole veel näidanud ei kulutuste mõjusust ega tõhusust, Leader-lähenemise kaudu saavutatud lisaväärtust, seda, mil määral teadaolevad riskid on avaldunud, ega tegelikke rakenduskulusid. Liikmesriigid ei ole kogunud ega valideerinud vajalikku teavet, nii et hindamiseks puudub piisav tõendibaas. Audit näitas, et Leaderi lisaväärtust ega usaldusväärset finantsjuhtimist ei saa pidada iseenesestmõistetavaks.

### 6. SOOVITUS

**Komisjon** peab võtma kiiresti meetmeid tagamaks, et ta suudab vastutada Leaderi lisaväärtuse ja usaldusväärse finantsjuhtimise eest.

Järelevalve peab olema suunatud pigem Leader-lähenemise lisaväärtuse, tõhususe ja mõjususe näitajatele, mitte rakendamisele. Andmed tuleb kontrollida kohapeal ja vähemalt valimi alusel. Arvestades Leaderi ulatust ja olemust ning siiani esinenud takistusi asjakohaste, võrreldavate ja usaldusväärsete andmete kogumisel, peab **komisjon** kaaluma tõhusamate ja mõjusamate lähenemisviiside kasutamist, nagu näiteks kohalike tegevusrühmade statistiliselt kehtivate valimite üksikasjalik järelevalve näitajate abil, kontrollid ja struktureeritud juhtumiuuringud koos andmete asjakohase kontrollimisega sõltumatu hindaja poolt.

**Komisjon** peab suunama **liikmesriikide** tegevust, tagamaks, et järelevalve- ja kontrollisüsteemid annavad kindluse menetluste õigluse ja läbipaistvuse osas ning võrreldavad andmed kulude kohta, täiendades ühtlasi ka tõhususe ja mõjususe kontrolli.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Michel CRETIN, võttis käesoleva aruande vastu 21. juuli 2010. aasta koosolekul Luxembourgis.

*Kontrollikoja nimel*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*president*



KONTROLLITUD PROJEKTIDE NIMEKIRI<sup>1</sup>

(eurot)

Projekti kirjeldus	Sisu liik	Abikõlblikud kulud kokku	(Leaderi toetus) <sup>2</sup>
<b>DE-BY</b>			
Ujumisjärve rajamine	Kohalik avalik sektor	2 063 969	1 031 984
Veduri ostmine	Erasektor	396 403	74 325
Varustuse ostmine puuviljade korjamiseks ja töötlemiseks	Ühendus	30 293	3 787
<b>DE-MV</b>			
Kiriku restaureerimine, kaasa arvatud turistidele mõeldud ruumid	Kiriku ametivõimud	165 016	111 386
Tehnikamuuseumi kontseptsiooni väljatöötamine	Ühendus	131 498	88 106
Dementiapatsientide hooldekodu	Ühendus	1 063 000	154 000
Konsultatsiooniuring: reisilaevalde marsruutide koordineerimine	Kohalik avalik sektor	11 265	5 914
<b>IE</b>			
Tänavavalgustus küla parklale	Ühendus	6 959	3 476
Linnaarendusprojekti teostatavusuuring ja veebileht	Ühendus	17 969	14 375
Lihatöötlemisvarustus	Erasektor	34 485	14 250
Jõeäärse jalgte e rajamine	Ühendus	40 937	31 377
<b>EL</b>			
Kõrtsi ehitamine ja varustamine	Erasektor	414 712	228 091
Linnakeskuse tänavate pinnakatte uuendamine	Kohalik avalik sektor	210 942	210 942
Piiritustehase ehitamine ja varustamine	Erasektor	254 154	127 077
Restorani ehitamine ja varustamine	Erasektor	367 421	202 081
Veinikeldri ehitamine ja varustamine	Erasektor	387 480	193 740
Võõrastemaja ehitamine ja varustamine	Erasektor	334 436	181 799
Uute ruumide ehitamine metallitöökajale	Erasektor	202 087	111 147

<sup>1</sup> Kontrollikoda valis projektid, mis olid oma elluviija, projekti olemuse (investeeringud, õpingud, üritused jne) ja rahalise suuruse poolest tüüpilised iga kohaliku tegevusrühma poolt rahastatavad projektid. Eelistati projekte, mis lõpetati aastatel 2006–2008.

<sup>2</sup> ELi rahastatav element, välja arvatud Iirimaa, Kreekas ja Ungaris, kus kõnealune summa sisaldab riiklikku kaasrahastamist.

(eurot)

Projekti kirjeldus	Sisu liik	Abikõlblikud kulud kokku	(Leaderi toetus) <sup>2</sup>
<b>ES-A</b>			
Varustuse ostmine lasteaedadele (I)	Ühendus	29 910	14 955
Varustuse ostmine lasteaedadele (II)	Ühendus	39 000	19 500
Veepuhastusjaama sisustamine	Erasektor	369 000	30 050
Majade restaureerimine maaturismi jaoks	Erasektor	222 597	30 051
Veealase teabekeskuse sisustamine	Kohalik tegevusrühm	180 000	60 000
Maa-aluse hotelli ehitamine	Erasektor	277 187	30 051
Mahepagaritöökoja varustuse ostmine	Erasektor	189 599	25 596
<b>ES-CM</b>			
Varustuse ostmine oliiviõli töötlemiseks	Erasektor	78 993	28 437
Hotelli ehitamine maapiirkonda	Erasektor	617 026	98 130
Külväljaku renoveerimine	Kohalik avalik sektor	30 450	8 583
Linna mänguväljaku taastamine	Kohalik avalik sektor	36 096	26 532
Toidukäitlusvabriku laiendamine	Erasektor	409 179	69 050
Infotahvliid vaatamisväärsuste juures	Kohalik tegevusrühm	254 847	150 254
Turistidele mõeldud majutuse rajamine maapiirkonda	Erasektor	245 061	40 012
<b>FR (PL)</b>			
Kaasaegse muusika üritus	Ühendus	59 994	21 997
Teatri juhtimine ja töötajate palgad	Kohalik avalik sektor	219 272	91 950
Põllumajanduslase kaugõppekursuse väljatöötamine	Ühendus	16 070	7 794
Raamatukogu andmike arvestamine ja võrku ühendamine	Kohalik avalik sektor	50 312	25 156
Kultuuriühenduse veebilehe täiendamine	Ühendus	4 097	3 277
Kohaliku ettevõtte IT-süsteemi kaasajastamine	Erasektor	51 227	7 684
<b>FR (LR)</b>			
Kohaliku haldusasutuse IT-süsteem	Kohalik avalik sektor	80 830	40 415
Ajaloolise ehitise restaureerimine	Kohalik avalik sektor	393 803	129 360
Turismimarsruut „Vein ja meri”	Kohalik avalik sektor	162 014	81 007
Arboretumi taastamine ja avamine üldsusele	Ülikool	33 626	14 757
Vabade kruntide uuring ja andmebaasi loomine	Ühendus	12 507	5 865
Avalike internetipunktide rajamine	Kohalik avalik sektor	327 900	120 431
Mägijalgrattaradade rajamine ja rataste rentimise keskuse varustus	Kohalik avalik sektor	107 281	32 845

(eurot)

Projekti kirjeldus	Sisu liik	Abikõlblikud kulud kokku	(Leaderi toetus) <sup>2</sup>
<b>IT-TOS</b>			
Kangastelgede ostmine	Erasektor	120 000	18 000
Toidukäitlemisettevõtte sanitaarvarustuse ostmine	Erasektor	90 000	13 500
Külatänavate uuesti pindamine	Kohalik avalik sektor	293 438	33 609
Puuviljakastide ostmine ja kastmissüsteemi kaasajastamine	Erasektor	30 970	4 646
Traktori ostmine	Erasektor	37 000	13 218
Puidutöötlusmasinate ostmine	Erasektor	63 000	9 450
Fotograafia rändnäitus <sup>3</sup>	Kohalik tegevusrühm	101 894	30 670
Teenused kodanikele (veterinaarteenused ja teave) <sup>3</sup>	Kohalik avalik sektor	243 000	52 232
<b>HU</b>			
Kogukonna käsitöökoda	Kohalik avalik sektor	10 514	7 980
Veinikeldri renoveerimine	Erasektor	20 962	9 433
Ehitustööd pastoraadi tugevdamiseks	Kiriku ametivõimud	6 009	4 506
Külastemaja lisaruumid (välimullivann, jalgrattakuur ja ladu jne)	Erasektor	2 760	2 361
Kooliõpilaste suusareisid ja varustus	Kohalik avalik sektor	10 507	7 880
Viinamarjaistandusse viiva tee pindamiskava	Erasektor	2 960	2 516
<b>PT</b>			
Teleprojektorite ostmine	Ühendus	7 000	5 250
Varustuse ostmine oliiviõli töötlemiseks	Erasektor	199 500	69 825
Varustuse ostmine meetootmiseks ja -turustamiseks	Erasektor	39 600	13 860
Veinikeldri moderniseerimine <sup>3</sup>	Erasektor	100 000	35 000
Kardivarustuse juurdemuretsemine	Erasektor	24 922	8 723
Liiklusmärgid	Kohalik avalik sektor	92 048	69 036
Poe rajamine kohalike toodete müümiseks	Kohalik tegevusrühm	136 067	102 050

<sup>3</sup> Ainult dokumendikontroll.

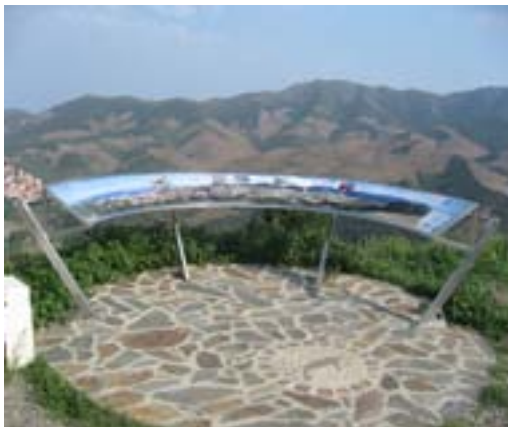


Foto 2: Prantsusmaa (Languedoc-Roussillon) – Turismimarsruut „Vein ja meri”



Foto 3: Saksamaa (Mecklenburg-Vorpommern) – Kiriku restaureerimine, kaasa arvatud turistidele mõeldud ruumid



Foto 4: Itaalia (Toscana) – Puuviljakastide ostmine



Foto 5: Hispaania (Aragón) – Majade restaureerimine maaturismi jaoks



Foto 6: Prantsusmaa (Languedoc-Roussillon) – Avalike internetipunktide rajamine



Foto 7: Kreeka – Piiritustehase ehitamine ja varustamine



Foto 8: Portugal – Kardivarustuse juurdemuretsemine



Foto 9: Kreeka – Kõrtsi ehitamine ja varustamine

# KOMISJONI VASTUSED

## KOKKUVÕTE

### I.

Leader-meetod on poliitikavahend kohaliku tasandi osalejate aktiivseks kaasamiseks nende kogukonna arendamiseks, mida iseloomustab eriomane alt-üles lähenemine.

Leader on peamine vahend kodanikuühiskonna tugevdamiseks maapiirkondades. Praegu on üle 2000 kohaliku tegevusrühma, mis viivad kohalikke arengustrateegiaid ellu maaelu arenguks ettenähtud ELi rahaliste vahendite abil.

Leader on aastateks 2007–2013 väljatöötatud maaelu arengu poliitika lahutamatu osa.

Komisjon ei nõustu kontrollikoja hinnanguga, mille kohaselt kohalikud tegevusrühmad kujutavad endast lisatasandit. Maaelu arengu poliitikat rakendatakse komisjoni ja liikmesriikide ühisel juhtimisel, austades samas subsidiaarsuse põhimõtet. Leaderi rakendamist täiendab spetsiifiline kohustuslik tingimus, mille kohaselt oluline osa haldustegevusest kantakse üle kohalikule tasandile.

Kulude osas on kohalike tegevusrühmade poolt nende jooksvateks ja elavdamiskuludeks ettenähtud eelarve raames väljatöötatud tegevused seotud horisontaalse prioriteediga edendada kohaliku tasandi osalejate suutlikkuse suurendamist ja aidata võimalikke projekti elluviijaid.

Seoses Leader-lähenemise rakendamisega praeguse programmiperioodi jooksul on komisjon võtnud vastu laiaulatuslikke meetmeid, mille eesmärk on veelgi edendada hea tava kasutamist ja usaldusväärset finantsjuhtimist.

## KOMISJONI VASTUSED

### II.

Kohaliku suutlikkuse loomine suurendab kohalikku arendustegevust, ühendades kohalikke vahendeid ning luues võrgustiku, mis võimaldab vastastikust õppimist ja integreeritud lähenemisviisi keeruliste majandus- ja sotsiaalküsimuste käsitlemiseks. Sellel on oluline roll maaelu arengu horisontaalse prioriteedi puhul parandada juhtimist.

### IV.

Kohaliku tegevusrühma liikmetel on oluline roll maapiirkonna arengus. Leaderile omast alt-üles lähenemist tuleks kohaldada nii, et kohaliku tegevusrühma liikmeteks olevatel kohalikel organisatsioonidel või üksikisikutel oleks tähtis roll.

Kohalikke tegevusrühmi kutsutakse esitama uuenduslikke kohalikke arengustrateegiaid, kuid uuenduslikkus on üks kohaliku tegevusrühma valikukriteeriumteiste hulgas. Kohalik arengustrateegia ei saa käsitleda ainult uuenduslikke lähenemisviise.

Integreeritud projektide puhul hõlmab enamik kohalikke strateegiaid hulka meetmeid ning neid strateegiaid kohaldatakse mitme sektori ja sekkumisvaldkonna suhtes. On olemas näited heast tavast programmide puhul, kus kasutatakse integreeritud lähenemisviisi. Euroopa maaelu arengu võrgustik hakkab edendama seda head tava.

### V.

Liikmesriigid peavad tagama, et jagatud juhtimise puhul puuduks huvide konflikt. Kohalike tegevusrühmade kohaldatavad otsuste tegemise menetlused ja valikukriteeriumid ei ole osa programmist, vaid osa rakendamisest kohalikult tasandil, mida hindab korraldusasutus, kui kohalik tegevusrühm välja valitakse. Lisaks võivad liikmesriigid kohaldada kõikide riiklikul tasandil loodud kohalike tegevusrühmade suhtes ühtseid eeskirju.

Komisjon pöörab eriti oma auditites, aga ka mujal tähelepanu projektide valimise protsessile, läbipaistvusele, huvide konfliktile jne. Komisjon auditeeris programmiperioodi 2000–2006 73st Leader+ programmist 37 programmi; 13 programmi auditeeriti rohkem kui üks kord.

### VI.

Praeguse programmiperioodi 2007–2013 puhul on vajalikud õigusnormid lisatud EAFRD määrusesse<sup>1</sup> ja selle rakenduseeskirjadesse<sup>2</sup>.

Lisaks on komisjon andnud liikmesriikidele suuniseid programmi kavandamise ja heakskiitmise etapis dokumendis „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ (*Guide on the application of the Leader axis*). Nimetatud juhised sisaldasid konkreetseid nõuandeid Leaderi potentsiaalse lisaväärtuse kohta, st kõikide telgede hõlmatus, uuenduslikkus, integreeritud ja territoriaalne lähenemine.

Lisaks nõudis komisjon, et riiklikud strateegilised kavad sisaldaksid strateegilist lähenemisviisi Leaderile. Samal ajal lubati liikmesriikidel valida Leadermeetodi kohaldamisala vastavalt kohaliku tegevusrühma tasandil omandatud konkreetsele kogemusele ja nende rühmade analüüsidest kindlaks määratud vajadustele.

<sup>1</sup> Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond.

<sup>2</sup> Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, 20. september 2005, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta (ELT L 277, 21.10.2005, lk 1) ning komisjoni määrus (EÜ) nr 1974/2006, 15. detsember 2006, milles sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1698/2005 (Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta) kohaldamise üksikasjalikud eeskirjad (ELT L 368, 23.12.2006, lk 15).



## KOMISJONI VASTUSED

Komisjon aitab pidevalt kaasa haldus- ja kontrollisüsteemide menetluste parandamisele liikmesriikides, andes nõu ja suuniseid ning samuti komisjoni audititest tulenevaid soovitusi ning tehes vajaduse korral finantskorrektsioone.

### VII.

Leader+ poolelioleva hindamise käigus kaalutakse Leaderi kulude mõjususe ja tõhususega seotud küsimusi ning lõpparuanne esitatakse 2010. aasta lõppuole. On tavapärane hinnata poliitikavahendite mõjusust ja tõhusust tagantjärele. Kõnealune hindamine on osa standardsest poliitika hindamise tsüklist ning selle ajastus on seotud asjaoluga, et Leader+ oli 2009. aasta juunini 40 programmi ulatuses veel kasutuses.

Komisjon (Euroopa maaelu arengu hindamisvõrgustiku temaatiline töörühm) andis hiljuti välja Leaderi mõju hindamist käsitlevate juhiste kavandi lõpliku versiooni<sup>3</sup>.

### VIII.

Huvide konflikti riski vältimiseks menetluste rakendamine kooskõlas Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmäärusega kuulub liikmesriikide vastutusalasse.

<sup>3</sup> See käsitleb Leaderi ja meetmete mõju maapiirkondade elukvaliteedi parandamisele; töödokumendi nr 4 kavand, 21. juuni 2010, Euroopa maaelu arengu hindamise võrgustik.

Komisjon kaalub dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ läbivaatamist seoses projektide valimisega, et täiendavalt selgitada vajadust usaldusväärsete menetluste järele, mille käigus järgitakse selliseid aluspõhimõtteid nagu läbipaistvus, võrdne kohtlemine, objektiivsete valikukriteeriumite kasutamine või otsustest teavitamine.

### IX.

Komisjon tagab, et programmi tasandil seatud eesmärkide täitmisele aitavad kaasa näitajad, mille liikmesriigid saavad kohaliku tegevusrühma tasandil, et anda koondandmeid Leader-telje tasandil.

Kohalike strateegiate tasandi eesmärgid tuleks kehtestada võimalikult suures ulatuses kooskõlas nn SMART kriteeriumitega (konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, tähtajalised).

### X.

Ühine seire- ja hindamisraamistik (CMEF)<sup>4</sup> keskendub Leaderi pakutavale lisaväärtusele ning seda eelkõige Leaderi mõju osas. Leaderi mõju on siiski raskem mõõta, sest see on peamiselt seotud kohaliku suutlikkuse suurendamisega (sotsiaalne kapital) ning seda mõjutab kohalik arenguprotsess. Liikmesriigid tagavad, et asjakohane järelevalvealane teave oleks kättesaadav.

<sup>4</sup> Ühise seire- ja hindamisraamistikuga (CMEF) luuakse ühtne raamistik kõikide maaelu arengu alaste sekkumiste järelevalveks ja hindamiseks programmiperioodil 2007–2013. Selle raamistikuga kehtestatakse võimalus parandada programmi toimimist, tagades programmide aruandekohustus ning võimaldades hinnata kehtestatud eesmärkide saavutamist.



## KOMISJONI VASTUSED

Ühises seire- ja hindamisraamistikus on konkreetsed hindamisküsimused Leaderi kohta, mis käsitlevad juhtimise parandamist, sisemise arengupotentsiaali ärakasutamist, mitut sektorit hõlmavat lähenemisviisi ja koostööd ning muude telgede prioriteetide saavutamisele kaasaaitamist.

### SISSEJUHATUS

**6.** Kohaliku suutlikkuse loomine suurendab kohalikku arendustegevust, ühendades kohalikke vahendeid ning luues võrgustiku, mis võimaldab vastastikust õppimist ja integreeritud lähenemisviisi keeruliste majandus- ja sotsiaalküsimuste käsitlemiseks. Sellel on oluline roll maaelu arengu horisontaalse prioriteedi puhul parandada juhtimist<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Programmiperioodiks 2007–2012 kehtestatud ühenduse strateegiasuuniste 4. prioriteet, nagu on sätestatud nõukogu 20. veebruari 2006. aasta otsuses 2006/144/EÜ.

**7.** Komisjon leiab, et kohalikud tegevusrühmad ei kujuta endast lisatasandit. Maaelu arengu poliitikat rakendatakse komisjoni ja liikmesriikide ühisel juhtimisel, järgides samas subsidiaarsuse põhimõtet. Leaderi rakendamist täiendab spetsiifiline kohustuslik tingimus, mille kohaselt oluline osa haldustegevusest kantakse üle kohalikule tasandile. See ei pea ilmtingimata tähendama ülesannete dubleerimist.

Kulude osas aitavad kohalike tegevusrühmade poolt nende jooksvateks ja elavdamiskuludeks ettenähtud eelarve raames väljatöötatud tegevused kaasa horisontaalse prioriteedi saavutamisele, milleks on edendada kohaliku tasandi osalejate suutlikkuse suurendamist ja aidata võimalikke projekti elluviijaid. Kõnealused tegevused on palju ulatuslikumad riiklike või piirkondlike ametiasutuste pakutavatest ülevall-alla toetuskavadest.

Seoses Leader-lähenemise rakendamisega praeguse programmiperioodi jooksul on komisjon võtnud vastu laiaulatusliku meetmete kogumi, mille eesmärk on veelgi edendada hea tava kasutamist ja usaldusväärset finantsjuhtimist:

- Leader-lähenemise olulised põhimõtted on sätestatud asjakohases õigusraamistikus;
- programmi kavandamise ja heakskiitmise etapis on komisjon koostanud suunisdokumendi „Juhised Leaderitelje kohaldamise kohta”;

## KOMISJONI VASTUSED

- komisjon on loonud Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee raames teemarühmad, millele on antud ülesanne uurida rakendusküsimusi. Euroopa maaelu arengu võrgustik jätkab saavutustealase teabe ning kogemuste ja teadmiste vahetamist Leader-lähendamise rakendamise kaasatud osalejate vahel, nagu see oli prioriteediks juba ka Leader II ja Leader+ programmide puhul (siis tehti seda Euroopa Leader II ja Leader+ programmide vaatluskeskuste kaudu).

### AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

#### 8.

Vt komisjoni vastus punktile 7.

#### 9.

2009. aastal oli lõpetatud enamiku Leader+ programmi kohalike strateegiate elluviimine ning perioodi 2007–2013 kohalike strateegiate rakendamine ei olnud veel alanud ning seega oli tegevust üldiselt vähe.

### TÄHELEPANEKUD

#### Ühisvastus punktidele 13–15 ning 2. selgitusele:

Komisjonil on hea meel, et kontrollikoda tunnustab kohalike tegevusrühmade head tava kohaliku kogukonna kaasamise ja osaluse edendamisel.

#### 16.

Protsessile orienteeritud Leader-lähendamine tähendab strateegia sellist kavandamist ja rakendamist, et kaasatud on kohalik kogukond tervikuna.

Kohalikku tegevusrühma kuuluvad liikmesorganisatsioonid on representatiivsed ja aktiivsed kohalikud maapiirkonna organisatsioonid. Riiklike ja piirkondlike Leader+ programmide alusdokumentideks olnud Leader+ programmi käsitleva komisjoni teadaande<sup>6</sup> punktis 12 on märgitud: „Kohaliku tegevusrühma peab moodustama tasakaalustatud ja esinduslik valik partneritest, kes on valitud erinevatest sotsiaal-majanduslikest sektoritest asjaomasel territooriumil”. Partnerite hulka kuuluvad nii avalik-õiguslikud üksused kui ka kodanikuühiskonna esindajad. Kõnealused partnerid on ka strateegiate peamised koostajad ning esindavad enamikul juhul suurt osa territooriumi elanikkonnast. Seepärast on loomulik, et osa projekte pärineb just neilt liikmesorganisatsioonidelt. Kohaliku tegevusrühma liikmetel võib olla kohaliku arengustrateegia rakendamisel tähtis roll. Lisaks tuleks rõhutada, et piirkonna teiste osalejate tõhus kaasamine kohaliku strateegia rakendamisse sõltub suurel määral kohalikust taustast. Näiteks võivad praegusel programmiperioodil Kreeka kohaliku tegevusrühma liikmed olla abisaajad ja rakendada projekte kuni 30% ulatuses kohaliku strateegia riiklikest kulutustest. Võttes arvesse kohaliku tegevusrühma liikmete suurt mitmekesisust, oleks ELi tasandil raske rakendada põhimõtet, et teatavat osa projektidest viiksid ellu teised osaljad. Liikmesriigid peaksid tagama, et osaleda saaks suurem osa kogukonnast.

<sup>6</sup> Komisjoni 14. aprilli 2000. aasta teadaanne liikmesriikidele, millega kehtestatakse maaelu arendamist käsitleva ühenduse algatuse (Leader+) suunised.

## KOMISJONI VASTUSED

### 19.

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et soovitav on kasutada piiramatut liitumisvõimalust, ning kaalub seda pärast 2013. aastat kehtima hakkava poliitika väljatöötamisel.

### 3. selgitus.

Kontrollikoja auditeeritud Kreeka kohalik tegevusrühm vastab kehtivale ELi õiguslikule raamistikule. Projekte valib otsuseid langetav erikomitee, kus 50% partneritest kuulub erasektorisse.

### 20.

Leader+ kokkuvõtlikust vahehindamise aruandest selgub, et noorte pidev kaasamine otsuseid langetavate organite töösse on väga harv. Selle põhjuseks võib olla, et kohalikud noorteorganisatsioonid ei ole hästi struktureeritud või nende arv maapiirkondades on väike.

### 21. Ühisvastus punktidele 21 ja 22:

Programmiperioodi 2007–2013 hõlmavate maaelu arengu programmide heakskiitmiseni viinud läbirääkimiste jooksul jälgis komisjon, et järgitaks põhimõtet, mille kohaselt partnerlus koosneks vähemalt 50% ulatuses kodanikuühiskonna esindajatest, nagu on nõutud määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis b. See nõue kehtib otsustamistasandil.

Komisjon kaalub siiski kehtivate suuniste läbivaatamist, et vältida mis tahes vääratõlgendamist.

### 4. selgitus.

Vt komisjoni vastus punktidele 21 ja 22.

### 23.

Vt komisjoni vastus punktidele 21 ja 22.

### 5. selgitus.

Vt komisjoni vastus punktidele 21 ja 22.

### 25.

Vajaliku täpsuse taseme peaks määrama kindlaks liikmesriik, kes võib seda kohandada vastavalt asjaomase piirkonna konkreetsele olukorrale.

### 26.

Kohalike arengustrateegiate eesmärgid tuleks kehtestada võimalikult suures ulatuses kooskõlas nn SMARTi kriteeriumitega (konkreetsed, mõõdetavad, saavutatavad, realistlikud).

Maaelu arengu rahastamisega toetatakse nii abi andmist kui ka koolitustegevusi, mida pakuvad programme juhtivad asutused osameetme „oskuste omandamine“ kaudu või riiklikud maaeluvõrgustikud.

Teatavate stsenaariumite puhul on tege- mist pikaajaliste suundumustega, mida ei saa suruda seitsmeaastaste kohalike arengustrateegiate raamidesse, näiteks väljarändamine maapiirkondadest ning loobumine traditsioonilisest põllumajandusest, millele kontrollikoda viitas.

### 6. selgitus.

Vt komisjoni vastus punktile 26.

## KOMISJONI VASTUSED

### 27.

Komisjon ei nõustu ilmtingimata kontrollikoja järeldusega, et mägi-ratturite keskus ei aidanud kaasa eesmärgile suurendada piirkonna konkurentsivõimet, nagu on ette nähtud kohalikus arengustrateegias.

### 28.

Komisjon nõustub kontrollikojaga selles osas, et kõik projektid peavad olema suunatud kohaliku strateegia eesmärkide saavutamisele. Kuid selle, mil määral osutatud projekt sobitus laiemasse territoriaalsesse strateegiasse, pidi kohalikul tasandil kindlaks määrama kohalik tegevusrühm. Projektid võivad anda lisaväärtust territoriaalsesse teemasse, aidates saavutada strateegia üldist eesmärki.

### 7. selgitus.

Komisjon jagab seisukohta, et Leader ei peaks toetama selliseid kohalike ametiasutuste tegevusi, mis tulenevad neile kehtestatud õiguslikest nõuetest. Kohalike omavalitsuste rakendatavad projektid peaksid siiski olema Leaderi kohase abi kõlblikud, kui need moodustavad osa laiemast piirkondlikust kontseptsioonist ning aitavad kaasa kohaliku arengustrateegia eesmärkide saavutamisele.

### 29.

Strateegia rakendamine meetmete kaudu ei tähenda ilmtingimata, et projekte ei saa hinnata ja valida kohaliku strateegia eesmärke arvesse võttes. Programmid võivad ette näha kohalike strateegiate üldise ülesehituse, mis tagab mõlemat liiki kriteeriumite järgimise, nagu see näiteks oli Hispaania puhul.

### 30.

Projektikonkursid ja projektide tegeliku valiku peab kohalikul tasandil läbi viima kohalik tegevusrühm, tagades sidususe abikõlblikkuse tingimuste ja strateegia eesmärkide vahel.

### 31.

Leader+ puhul soovitati Leader+ hindamisalastes suunistes kohaliku arengustrateegia järelevalvet ja hindamist. Lisaks olid kohaliku tegevusrühma tasandil läbi viidud hindamistegevused kõlblikud kaasrahastamise saamiseks.

### 32.

Saavutustest ülevaate esitamist kui üldisega suhtlemise vahendit ei saa võrdustada kohaliku strateegia täieliku hindamisega.

Projektide rakendamine on kohaliku tegevusrühma tegevuse vahetu tulemus. Projektide mõju hindamine on sageli raske, sest paljud neist on seotud arenguprotsessiga (suutlikkuse suurendamine jne).

### 33.

Leader-telje rakendamine oli enamikus kontrollikoja külastatud liikmesriikides auditi ajal vaevalt alanud.

Seoses viitega, et „puuduvad [...] täpsed kohalikud eesmärgid”, palume vaadata komisjoni vastust punktile 26. Seoses sellega, et liikmesriigid „kohustavad tegevusrühmi kasutama ühiseid meetmeid”, palume vaadata komisjoni vastust punktile 84.

## KOMISJONI VASTUSED

### 34.

Uuenduslikkus on Leader-teljele iseloomulik joon (määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 61 punkt e), kuid see ei ole kohaliku tegevusrühma tasandil kohustuslik (määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punkt a). Kohalikke tegevusrühmi kutsutakse esitama uuenduslikke kohalikke arengustrateegiaid, kuid uuenduslikkus on üks kohaliku tegevusrühma valikukriteerium teiste hulgas. Seepärast ei esine uuenduslikkust mitte kõigis toetatud projektides.

Kohalikud arengustrateegiad hõlmavad väga paljusid erinevaid arengueesmärke, mis tuleb asjaomaste projektide kogumi abil saavutada. Mõned projektid, mida ei saa pidada uuenduslikeks, võivad sellest olenemata osutada strateegia jaoks vajalikuks ja neid võib rahastada Leaderi alusel. Strateegia juhtimise eest vastutavatel kohalikel osalejatel peab olema teatav minimaalne paindlikkus seoses rahastamisvõimalustega.

### 36.

Kohalik tegevusüksus peaks tagama piirkonna projektide koostöömimise, sünergia ja vastastikuse täiendatavuse.

Kuigi kohalik strateegia peaks tõepoolest olema integreeritud ning sellega tuleks näha ette koostöö sektorite vahel, ei pruugi see individuaalsete projektide puhul nii olla.

### 37.

Leader+ programmis kutsuti kohalikke tegevusrühmi esitama uuenduslikke kohalikke arengustrateegiaid, kuid uuenduslikkus oli üks valikukriteerium teiste hulgas.

Uuenduslikkust ei saa hinnata absoluutnäitajate abil. Uuenduslik on see, mis on uus asjaomase territooriumi jaoks, või kui meetodit rakendatakse esimest korda.

### 38.

Vt komisjoni vastus punktile 37.

Komisjon rõhutab kahte punkti:

- projekti uuenduslikku laadi ei saa välistada vaid seepärast, et see hõlmab standardtoodete ostmist. See võib olla uuenduslik asjaomase sektori jaoks või tähendada protsessi uuenduslikkust turundussüsteemis;
- kahte Ungari projekti, mille puhul kontrollikojal paistavad olevat kahtlused nende uudsuse osas, tuleb hinnata nende konkreetsetes kohalikus kontekstis.

Jagatud juhtimise puhul ei vastuta komisjon siiski rahastatavate projektide valimise eest.

### 40.

Asjaolu, et Leaderi kohaselt rahastatavad individuaalsed projektid on abikõlblikud ka muu ELi rahastamise mõttes, ei sea küsimuse alla Leaderi alusel antava abi seaduslikkust ega korrektsust. Lisaks peab kohalik tegevusüksus kohaliku konteksti arvesse võttes otsustama, kas projekt annab strateegia rakendamisele lisaväärtust. Mitte kõik projektid ei pea aitama strateegia eesmärkide saavutamisele kaasa ühesugusel määral, sest mõned neist võivad anda lisaväärtust konkreetsele territoriaalsele teemale, aidates sellega kaasa suurema üldisema eesmärgi saavutamisele.

## KOMISJONI VASTUSED

### 41.

Komisjon nõustub kontrollikoja seisukohaga, et põhimõtteliselt ei tohiks Leaderi kaudu toetada kohaliku omavalitsuse tavategevusi. Teatavad kohalike omavalitsuste projektid on siiski kohaliku arengustrateegia õiguspärane osa ning kohalikud omavalitsused on põhilised partnerid kohalikus arenguprotsessis. Kui need kohaliku omavalitsuse projektid on kohaliku arengustrateegia osa või vähemalt vastavad selle strateegia eesmärkidele, ei ole mingit põhjust eeldada, et Leader-lähenemise lisaväärtus väheneb.

Elukvaliteedi ja maapiirkondade kultuuripärandi valdkonnas (mõlemad on Leader+ ja 3. telje prioriteedid) on kohalikud omavalitsused kõige sagedasemad projektide elluviijad. Lisaks on mõnes liikmesriigis, näiteks Hispaanias, kohalikud omavalitsused nii väikesed, et nad paistavad olevat ideaalsed kohalike projektide elluviijad ning seda sageli sobilike erasektori elluviijate puudumise tõttu.

Komisjon nõustub kontrollikoja seisukohaga, et projekte ei oleks tohtinud ellu viia enne taotluse esitamist Leaderi kohase toetuse saamiseks. Vt komisjoni vastus 9. ja 10. selgitusele.

### 9. selgitus.

Vt komisjoni vastus punktile 41.

Kohalike omavalitsuste poolt elluviidud infrastruktuuriprojektid ei kuulu iseenesest nende kohustuslike ülesannete hulka.

Kui seda liiki külauuendustegevused on lisatud kohaliku strateegiasse ning elanikud osalevad projekti väljatöötamisel, ei ole põhjust jätta selliseid projekte ilma õigusest Leader-rahastamisele.

### 10. selgitus.

**Kohalik tegevusrühm Toscanas:** Komisjon uurib põhjalikult küsimust, millal muutus projekt abikõlblikuks, võttes arvesse vajadust tagada ühtlustatud lähenemisviis jagatud juhtimise alusel toimuva ühenduse rahastamise suhtes.

Toscana puhul valitses Leader+ programiga seoses järgmine olukord: Leader+ programmi ettevalmistamisel konsulteeriti kohalike partneritega väga suures ulatuses. Lisaks oli mõni Leader-programiga hõlmatud piirkond juba osalenud varasemates ühenduse algatustes. Pärast programmi heakskiitmist võis kohalikel tegevusrühmadel tekkida õigustatud ootus, et nende projektid on abikõlblikud, kui kõik programmi rakendamiseks vajalikud menetlustoimingud on läbitud.

Selle konkreetse juhtumi puhul ei olnud projektikonkursi kutseid kohalikele tegevusrühmadele välja kuulutatud üsna pika ajavahemiku jooksul, mil strateegiate rakendamine oleks pidanud juba algama. Selleks et tagada oma kohalike strateegiate tõhus rakendamine, pidid kohalikud tegevusrühmad kokku leppima ametiasutuste kohalike strateegiate rakendamise seisukohast oluliste mitteäriiliste projektide algusajaks siis, kui neil ei olnud veel võimalik taotleda otsust toetuse saamise kohta. Vastasel juhul oleks toetus kohalike arengustrateegiate oluliste tegevuste jaoks katkenud vähemalt kolmeks aastaks. Loomulikult peeti nende projektide puhul kinni kohalike strateegiate valikukriteeriumitest ning projektid pidid vastama asjakohastele ELi sätetele.

## KOMISJONI VASTUSED

**Kohalik tegevusrühm Prantsusmaal (Pays de la Loire):** Komisjon uurib põhjalikult küsimust, millal muutus projekt abikõlblikuks, võttes arvesse vajadust tagada ühtlustatud lähenemisviis jagatud juhtimise alusel toimuva ühenduse rahastamise suhtes.

### 42.

Uuenduslikkus on teljele omane tunnusjoon, kuid ei ole kohaliku tegevusrühma tasandil kohustuslik tegur. Maaelu arengu programmi seirekomisjon määrab kindlaks iga kohaliku tegevusrühma valikukriteeriumi osakaalu, sealhulgas uuenduslikkuse osakaalu pärast nimetatud programmi heakskiitmist (määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 78 punkt a). Kohalikke tegevusrühmi kutsutakse esitama uuenduslikke kohalikke arengustrateegiaid, kuid uuenduslikkus on üks kohaliku tegevusrühma valikukriteerium teiste hulgas.

Komisjon on juhtinud Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee raames loodud teemarühma kaudu liikmesriikide tähelepanu võimalikele probleemidele uuenduslike projektide rakendamisel. Teemarühm püüab anda suuniseid, kuidas tagada uuenduslikkuse toimumine.

### 45.

Leader+ programmi vaatluskeskuste läbi viidud kontroll näitas, et 83% Leader+ programmis osalenud kohalikest tegevusrühmadest olid kaasatud piirkondadevahelisse koostöösse ning 68% riikidevahelisse koostöösse.

Kõige rohkem osalesid võrgustikutegevustes ja koostööprojektides kõige suuremate kogemustega kohalikud tegevusrühmad. Uued kohalikud tegevusrühmad keskenduvad rohkem oma kohaliku arengustrateegia kohalikule rakendamisele. Programmi üleüldine tähtaeg on samuti tegur, mis aitab kaasa võrgustiku loomisele ja koostööle.

Koostööprojekti rakendamine on keerulisem kui tavapärase kohaliku projekti rakendamine (koostööpartnerite leidmine, koostöölepingu sõlmimine, iga kohalik tegevusrühm peab saama toetuse oma programmile jne). See nõuab programme juhtivate asutuste tehnilist tuge, mida kahjuks ei pakuta/pakutud kõikidele programmidele alati piisaval määral.

Leader+ programmi tegevusi, mis on seotud külaskäikude, teabevahetuse ja konverentsidega, võib rahastada meetme „koostöö” raames. Külaskäigud teise kohaliku tegevusrühma juurde on esimene samm koostööprojekti väljatöötamiseks. Alati ei jõuta aga järgneva ühismeetme viimistlemiseni, mis viitaks kokkuleppe saavutamisele. Mõned liikmesriigid annavad ettevalmistavaks tegevuseks konkreetset rahalist abi.

### 46.

Võrgustike arendamine on Leader-lähenemise üks element, mida juhivad pigem riiklikud ja Euroopa võrgustikud. Üksik kohalik tegevusüksus ei pruugi seetõttu olla suuteline lisama oma strateegiasse konkreetseid üksikasju võrgustiku arendamiseks kavandatavate tegevuste kohta.

### 48.

Komisjon leiab, et kõige asjakohasem kriteerium selle kindlaksmääramiseks, kas projekti tuleks rahastada Leaderi raames, on ulatus, mil määral projekt aitab kaasa kohaliku arengustrateegia eesmärkide saavutamisele.

Tühimõju osas vt ka vastus punktile 109.

## KOMISJONI VASTUSED

### Ühisvastus punktidele 49–52.

Komisjon uurib põhjalikult küsimust, millal muutus projekt abikõlblikuks, võttes arvesse vajadust tagada ühtlustatud lähenemisviisi jagatud juhtimise alusel toimuva ühenduse rahastamise suhtes.

### 11. selgitus.

Vt komisjoni vastus punktile 49.

### 53.

Programmiperioodil 2007–2013 on kohustuslik kontrollida projekti kulutuste mõistlikkust (määruse (EÜ) nr 1975/2006 artikli 26 lõike 2 punkt d).

### 54.

Võttes arvesse erinevate Leaderi projektide suurt hulka, võib olla raske eelnevalt hinnata selliseid tegureid nagu kasumlikkuse tase ning samal ajal tagada soovitud tulemused.

### 56.

Kohalikus tegevusrühmas esindatud riigiasutused (kohalikud omavalitsused), mis moodustavad kuni 50% kohaliku tegevusrühma liikmetest, kannavad ise demokraatlikku vastutust. Lisaks tunnustatakse kohalikke tegevusüksusi teatavates liikmesriikides (nt Prantsusmaal) avalik-õiguslike organitena.

Samuti kehtib määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 2 kohaselt praeguse programmiperioodi ajal kohustus, et kohalikel tegevusüksustel peab olema riiklike vahendite haldamise võime.

Komisjon nõustub, et on vaja väga suurt läbipaistvust ning sellest tulenevalt peavad kohalikud tegevusrühmad suutma näidata, et nad on järjepidevalt järginud asjakohaseid menetlusi.

Enamikus liikmesriikides võeti siiski vastu sisemisi menetlusi käsitlevad eeskirjad otsuste läbipaistvuse tagamiseks, millega hoitakse ära huvide konflikt või otsuste peale edasikaebuse esitamine. Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alamitee raames loodud teemarühm, mis käsitleb alt-üles lähenemist, on kogunud sellised erinevat liiki menetlused kokku aruande kavandisse, mis tehakse peagi üldsusele kättesaadavaks.

### Ühisvastus punktidele 57 ja 58.

Komisjon kaalub dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ läbivaatamist, et veelgi selgitada projektivaliku aluspõhimõtete järgimist (läbipaistvus, võrdne kohtlemine, objektiivsete valikukriteeriumite kasutamine, otsustest teavitamine) kogutud hea tava alusel.

### 59.

Vt komisjoni vastus punktile 56.

### 60.

Vt komisjoni vastus punktidele 16 ja 56.

Tegeliku huvide konflikti vältimiseks on vaja asjakohaseid menetlusi. Komisjon kaalub huvide konflikti käsitlevate eeskirjade kohta täiendavate suuniste andmist dokumendis „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“.



## KOMISJONI VASTUSED

### 61.

Vt komisjoni vastus punktile 60.

Kohaliku tegevusrühma liikmed on representatiivsed ja aktiivsed kohalikud maa- piirkonna organisatsioonid. Seepärast on loomulik, et osa projekte pärineb just neilt liikmesorganisatsioonidelt. Nende projektide väljajätmine kujutaks endast suurt takistust kohaliku arengustrateegia edukal rakendamisel.

Liikmesriigid peavad siiski tagama, et huvide konflikti ei esineks.

### 13. selgitus.

Komisjon nõustub põhimõtteliselt sellega, et otsuseid tegeva komitee liikmed ei tohiks osaleda otsuste tegemisel olukorras, kus neil on projekti elluviijaga jagatud huvid.

Vt ka komisjoni vastus punktile 60.

### 14. selgitus.

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et olemas peaksid olema sõnaselged huvide konflikti käsitlevad eeskirjad, mida tuleks järgida projekti rahastamist käsitleva otsuse tegemisel.

### 63.

Leader+ programm on rakendatud 15 liikmesriigis ning Leader+ liiki meede lisaks kuues liikmesriigis. Kasutatud rakendusmodelid on liikmesriigiti väga erinevad.

Strateegia kvaliteet (sihtide seadmine, prioriteedid, järelevalve ja hindamine) ei saa iseenesest huvide konflikti ära hoida. Komisjon käsitles juba eelnevatele punktidele (56–61) antud vastustes vajadust näha strateegia rakendamismehhanismi osana kohaliku tegevusrühma tasandil ette huvide konflikti käsitlevad eeskirjad.

### 64.

Üldjuhul on jooksvad kulud piiratud ja moodustavad kohalikele arengustrateegiale antavast riiklikust toetusest 15%. See jääb alla 20%list ülemmäära, mis on sätestatud määruse (EÜ) nr 1974/2006 artiklis 38.

Kohalike töötajate olemasolu kohalikes kontorites ei tähenda tingimata projektide kiiremat hindamist. Lisaks ei muuda kohalike töötajate olemasolu haldusmenetlusi iganenuks; need on jätkuvalt vajalikud usaldusväärse finantsjuhtimise tagamiseks.

### 65.

Programmi kohalikul tasandil täitmise eesmärk on parandada rakendamist (toetuse parem suunamine, nõuanded abisaajatele). Võimalikke abisaajaid abistavate ja teavitavate kohalike tegevusrühmade lähedus kiirendab taotluste koostamist.

Kohalike tegevusrühmade ülesanded ei ole täiendavad või dubleeritud ülesanded, vaid delegeeritud ülesanded, mida ei täideta programmi tasandil (kontroll, projekti valik ning maksete tegemine teatavates maaelu arengu programmides). Kohapealsete kontrollidega seotud kulud võivad olla madalamad, kui neid viivad läbi kohalikud üksused.

Puuduvad piisavad tõendid selle kohta, et Leader-meetodi kasutamine põhjustab lisaviivitusi. ELis on erinevaid Leaderi rakendamise mudeleid, mis hõlmavad täiendavaid ülesandeid lisaks põhilisele projektide valimise ülesandele (projekti heakskiitmine ja/või nõuete tasumine 39 programmi puhul käesoleval programmi-perioodil). Finants- ja haldusküsimustes autonoomsetel kohalikel tegevusrühmadel on üldiselt lühemad menetlused.

Vt ka komisjoni vastus punktile 64.

## KOMISJONI VASTUSED

### 66.

Leader+ programmi puhul puudus kohustus eristada elavdamiskulusid halduskuludest. Praegusel programmiperioodil tuleb seda teha. Dokumendis „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ on esitatud elavdamise ja oskuste omandamise mõiste, mida soovitakse veelgi selgitada.

### 67.

Punktis 67 esitatud tähelepanekuid tuleks vaadelda punktis 68 nimetatud tegevuskulusid käsitleva positiivse näite taustal.

Ungari kohalikud tegevusrühmad, kes tegutsevad Leader+ liiki meetmete (2004–2006) raames, keskendusid rohkem suutlikkuse suurendamisele, sest Leader-lähenemine oli selles riigis uus.

### 69.

Kohalike tegevusrühmade konkreetsete ülesannete üle otsustavad liikmesriigid vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele, kohandades neid ülesandeid oma haldussüsteemile ja -tavale. ELis on erinevaid Leaderi programmi rakendamise mudeleid, mis hõlmavad kohalike tegevusrühmade täiendavaid ülesandeid lisaks põhilisele projekti valimisele ülesandele (projekti heakskiitmine ja/või nõuete tasumine 39 programmi puhul käesoleval programmiperioodil).

### 70.

Vt komisjoni vastus punktile 64 ja sellele järgnevale alapealkirjale.

Komisjon on teadlik juhtumitest, kus liikmesriikide sätestatud taotlemisnõuded ei ole mõistlikul määral vastavuses projekti suuruse ja aruandlusvajadusega. Liikmesriigid on tõstatanud selle küsimuse juba käesoleva programmiperioodi jooksul ning otsivad koos komisjoniga asjakohaseid lahendusi neile juhtumitele.

Samuti toetab komisjon hea tava vahetamist selles vallas, nimelt Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee raames.

Komisjon ja liikmesriigid peavad siiski tagama programmi rakendamise usaldusväärse haldamise, mis toob paratamatult kaasa teatava halduskoormuse kohalike tegevusrühmade tasandil.

### 15. selgitus.

**Kohalik tegevusrühm Ungaris.** Leader+ jooksul (Leader+ liiki meede) oli Leader-lähenemise rakendamine Ungaris täiesti uus kogemus.

## KOMISJONI VASTUSED

### 71.

Vt komisjoni vastus punktidele 64–70.

Lisaks liikmesriikide otsusele kohalike tegevusrühmade konkreetsete ülesannete kohta tuleb dokumentide töötlemist nende tegevusrühmade poolt vaadelda suutlikkuse suurendamise protsessi kontekstis. Mida rohkem koolitusvõimalusi liikmesriigid kohalikele tegevusrühmadele pakuvad, seda lihtsamaks muutub suhtlemine ametiasutustega.

**Komisjon ja liikmesriigid ei ole olnud piisavalt nõudlikud ja on koos kohalike tegevusrühmadega vastutavad Leader-lähenemise potentsiaalse lisaväärtuse vähendamise eest. Ei ole võetud piisavalt meetmeid kulude ja riskide minimeerimiseks**

Praeguse programmiperioodi 2007–2013 puhul on vajalikud õigusnormid lisatud EAFRD<sup>7</sup> määrusesse ja selle rakenduseeskirjadesse.

<sup>7</sup> Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond.

Lisaks on komisjon andnud liikmesriikidele suuniseid programmi kavandamise ja heakskiitmise etapis dokumendis „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“. Nimetatud juhised sisaldasid konkreetseid nõuandeid Leaderi potentsiaalse lisaväärtuse kohta, st kõikide telgede hõlmatus, uuenduslikkus, integreeritud ja territoriaalne lähenemine.

Lisaks nõudis komisjon, et riiklikud strateegilised kavad sisaldaksid strateegilist lähenemisviisi Leaderile. Samal ajal lubati liikmesriikidel valida Leader-meetodi kohaldamisala vastavalt kohaliku tegevusrühma tasandil olemasolevale konkreetsele kogemusele ja nende rühmade analüüsides kindlaksmääratud vajadustele.

Komisjon aitab pidevalt kaasa haldus- ja kontrollisüsteemide menetluste parandamisele liikmesriikides, andes nõu ja suuniseid ning samuti komisjoni audititest tulenevaid soovitusi ning tehes vajaduse korral finantskorrektsioone.

Komisjon jätkab vajalike algatuste tegemist, et parandada Leader-meetodi rakendamist, pidades silmas kõiki selle vajaduse põhjustanud elemente.

Vt ka komisjoni vastus punktile 7 ja enne punkti 65 toodud pealkirjale.

## KOMISJONI VASTUSED

### 72.

Leaderi lisaväärtust mõjutavad suuresti programmi juhtivad asutused, kelle peamine ülesanne on kehtestada Leader-lähenemisele kohandatud eeskirjad, koolitada kohalikke tegevusrühmi, et nad omandaksid vajalikud oskused, ning kutsuda neid kasutama ära kogu Leaderi potentsiaali.

Leader-telg nõuab eelkõige konkreetseid eeskirju abikõlblikkuse kohta, et toetust saaks anda uuenduslikele, integreeritud ja territoriaalsetele projektidele.

Komisjon ja liikmesriigid (korraldusasutus ja kohaliku tegevusüksuse tasand) viivad käesoleva programmiperioodi jooksul läbi märkimisväärse läbivaatuse, et määrata täpsemalt kindlaks kohalike tegevusrühmade roll, suutlikkuse suurendamise eesmärk ja abikõlblikkuse kriteeriumid ning jaotada paremini ülesanded korraldusasutuse ja kohalike tegevusrühmade vahel. See protsess viiakse läbi konstruktiivselt ja koostööaltilt Euroopa maaelu arengu võrgustiku raames (Leader-alakomitee raames loodud teemarühmad).

Hulk programme juhtivaid asutusi on juba esitanud oma maaelu arengu programmides olulisi ettepanekuid Leader-telje ülesehituse muutmiseks (maaelu arengu programmi tehtavate muudatuste kaudu). Need hõlmavad kontrollikoja poolt auditeeritud maaelu arengu programmides täheldatud puuduste parandamist.

### 73.

Leaderi kui terviku usaldusväärne finantsjuhtimine on peamine põhimõte, mida tuleb järgida. Komisjon auditeeris programmiperioodi 2000–2006 73st Leader+ programmist 37 programmi. Oma üldise auditikava raames auditeerib komisjon Leader+ ja Leaderi meetmeid, võttes arvesse nendega kaasnevaid konkreetseid riske, esitades vajaduse korral soovitusi ning tehes põhjendatud juhtudel finantskorrektsioone.

Kontekst, milles Leaderit rakendati ja rakendatakse, on 2000. aastast alates arenenud just erinevate rahastamisperioodide jooksul kasutatud erinevate rakendusmeetodite tõttu. See omakorda tähendab, et paljud liikmesriigid on pidanud Leaderi rakendamiseks kohandama oma haldusstruktuuri.

Komisjon jätkab vajalike algatuste tegemist, et parandada Leader-meetodi rakendamist, pidades silmas kõiki selle vajaduse põhjustanud elemente.

## KOMISJONI VASTUSED

### 76.

Komisjon kehtestas 14. aprillil 2000. aastal kooskõlas määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 21 lõikega 1 suunised, mis kirjeldavad üksikasjalikult Leader+ maaelu arengu algatuse eesmärke, kohaldamisala ja asjakohast rakendusmeetodit. Nimeetatud suuniseid kasutati programmide heakskiitmisel alusdokumendina.

### 77.

Asjaolu, et liikmesriik ei ole sätestanud nõudeid mõne konkreetse aspekti kohta, ei tähenda veel automaatselt seda, et kohaliku tegevusrühma tegevus oleks pealiskaudne. On kohalikke tegevusrühmi, kes sätestasid need nõuded kohaliku strateegia rakendamise tasandil, tagades eduka toimimise korraldusastutestepoolse suurema kontrollita.

Komisjon esitab täiendavad suunised, et käsitleda kontrollikoja osutatud riske.

### 78.

Vt komisjoni vastus punktile 49.

### 79.

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et kohalike arengustrateegiate kvaliteeti tuleb parandada.

Kohalike tegevusrühmade strateegiate eesmärkide saavutamise hindamine ja eesmärkide saavutamise üle järelevalve teostamine on mõne liikmesriigi jaoks problemaatiline. Selle põhjus võib peituda Leaderi erisustes võrreldes tavapärase rakendamismeetoditega.

Komisjon annab liikmesriikidele täpsemaid suuniseid selle kohta, kuidas kohalike tegevusrühmade strateegiaid ja nende eesmärkide saavutamist hinnata ja parandada ning kuidas teostada järelevalvet nende strateegiate ja vastavate eesmärkide saavutamise üle.

### 80.

Ettevalmistustega uueks rahastamisperioodiks tuli alustada juba siis, kui Leader+ programmide ja Leader+ liiki meetmete rakendamisega ei olnud paljudes liikmesriikides veel väga kaugele jõutud.

Lisaks sellele oli uuendusliku ühenduse algatuse süvalaiendamine komisjoni ja liikmesriikide jaoks täiesti uus kogemus. Leaderi süvalaiendamine on protsess, mis vähendab komisjoni mõju programmi sisule ja kus programmi juhtimise tasandil peab eksperimentaalne kohalik erilahenemisviis toimima kõrvuti standardsete ühtsete eeskirjadega.

Komisjon osaleb tähelepanelikult sellega seotud arutelus, olles kohal seirekomiteedes ja maaelu arengu komitees ning tehes seda ka Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu. Nimetatud võrgustiku üks peamine ülesanne on õppida süvalaiendamisest, määrates kindlaks probleemsed kohad ja hea tava.

### 81.

Jooksvate kulude puhul on kohalikule arengustrateegiale antava riikliku toetuse 20%line ülemmäär lisatud praeguse programmiperioodi õigusaktidesse, tuginedes eelmistest programmiperioodidest õpitule ja võttes arvesse erinevaid Leaderi rakendamise mudeleid.

## KOMISJONI VASTUSED

Abikõlblikud kulud on määratletud määruse (EÜ) nr 1698/2005 artiklis 59 ja artikli 63 punktis c. Lisaks nähakse määruse (EÜ) nr 1974/2006 II lisa punktis 5.3.4.3 ette, et maaelu arengu programmid peavad sisaldama selliste kulutuste esialgset prognoosi, mida kasutatakse jooksvateks kuludeks, oskuste omandamiseks ja elavdamiseks, võimaldades nende kulude üle teostada finantsjärelevalvet.

Jooksvad kulud on seotud programmi põihalduse ja finantsjuhtimisega ning tuleks selgelt eraldada elavdamistegevuse ja oskuste omandamise alase tegevuse kuludest. Dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ kohaselt on elavdamiseks vaja täiendavaid vahendeid ja suhtlemisuskust, mis erinevad finants- ja haldusülesannete täitmiseks vajalikest vahenditest ja oskustest.

Praeguse perioodi puhul ja olenemata 20%lisest ülemmäärast, on jooksvateks kuludeks kavandatud keskmiselt ainult 15% kohalikele arengustrateegiatele antavast riiklikust toetusest.

Komisjon kaalub täiendavate selgituste andmist jooksvate kulude ja elavdamiskulude täpse eraldamise kohta ning lisa-suuniste andmist põhjendatuse põhimõtte kohaldamise kohta, ajakohastades dokumenti „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“.

### 82.

Euroopa maaelu arengu võrgustikul on maaelu arengu poliitika tõhusal rakendamisel ja Leader-telje üldise toimimise parandamisel juhtiv roll. Komisjon usub, et võrgustik on kõige asjakohasem vahend, et saavutada edu analüüsi, teabevahetuse, hea tava kindlaksmääramise ja tugitegevuste hindamise kaudu (määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikkel 67).

### 83.

Komisjon jätkab pidevat tööd liikmesriikidega nimelt Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu (vt komisjoni vastust punktidele 72 ja 80). Vajaduse korral käivitab komisjon uued algatused, et Leaderi rakendamist veelgi parandada.

### 84.

Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 63 punktis a ja artiklis 64 sätestatakse, et Leader-telje kohaselt antav toetus on ette nähtud kohalike arengustrateegiate rakendamiseks, pidades silmas kolmest ülejäänud teljest ühe või mitme telje eesmärgi saavutamist. Artikliga 64 pakutakse võimalust kohaldada eelnevalt määratletud meetmete abikõlblikkuskriteeriume abikõlblike projektide rakendusala suhtes, kuid selle sätte eesmärk ei olnud piirata eelnevalt kindlaksmääratud meetmete kohaldamist. Piirang, mis ei võimalda süvalaiendada meetmeid teatavates maaelu arengu programmides, kujutab endast tegelikult Leaderiga uuenduslike ja integreeritud projektide jaoks pakutavate võimaluste võimalikku piiramist.

## KOMISJONI VASTUSED

Alates 2009. aasta lõpust püüab hulk liikmesriike muuta oma programme, et tõhustada Leader-meetodi rakendamist, võimaldades suuremat paindlikkust integreeritud või erimeetmete kasutuselevõtmisega. See on suures osas Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee raames komisjoni poolt käivitatud arutelude tulemus.

Tuleks rõhutada, et muudes liikmesriikides tunnistatakse abikõlblikeks meetme kohaldamisalast välja jäävaid tegevusi.

Komisjon kaalub vajaduse korral õigusraamistiku kohandamist praeguse perioodi jaoks või dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ läbi vaatamist, et parandada liikmesriikidele antavaid suuniseid seoses meetmete valikust väljajäävate (uuenduslike) projektide rahastamisega.

### 85.

Liikmesriikidel lubati valida Leader-meetodi kohaldamisala vastavalt kohaliku tegevusrühma tasandil olemasolevale konkreetsele kogemusele ja nende rühmade analüüsides kindlaksmääratud vajadustele.

Süvalaiendamist hõlmav lähenemine avab Leaderi kõikidele telgedele. Liikmesriigid võivad ise otsustada piirata Leaderi rakendamist 3. teljega. Nimetatud telje kohaldamisala on siiski väga lai. See hõlmab nii elukvaliteeti kui ka kogu maa-majandust, mis jääb välja põllumajandus- ja metsandustegevuste alt. Lisaks ei ole 1. ja 2. telje eesmärkidega seotud meetmed alati vajalikud kohaliku strateegia eesmärkide saavutamiseks.

Leader on vahendina kättesaadav nende kolme telje jaoks enamikus maaelu arengu programmides. 90 programmist piirdub ainult 21 programmi 3. telje rakendamisega.

### 17. selgitus.

Kuigi vastab tõele, et võimalused parandada oliivi- ja veinisektori konkurentsivõimet võivad olla piiratud, on 3. telje kaudu siiski võimalik toetada näiteks nende sektoritega seotud mittepõllumajandusliku tegevuse mitmekesistamist ning samuti anda abi mikroettevõtjate loomiseks ja arendamiseks. Mõned keskkonnaalased tegevused on abikõlblikud 3. telje meetmete raames.

Vt ka komisjoni vastus punktile 85.

### 86.

Programmi on võimalik teha muudatusi, et võtta paremini arvesse Leaderi vajadusi.

Vt ka komisjoni vastus punktidele 84 ja 85.

## KOMISJONI VASTUSED

### 88.

Lisaks liikmesriikide programmides sisalduvatele minimaalsetele abikõblikkuse/väljajätmise kriteeriumitele toetab konkurentsipõhist valikumenetlust kvalitatiivsete valikukriteeriumite olemasolu. Strateegia homogeensust ja sisu käsitlevad kvalitatiivsed valikukriteeriumid võimaldavad taotluste võrdlevat hindamist, jätmata samas mõnda projekti välja ning võimaldades hõlmata suurt rühma. Programmi heakskiitmise raames kontrollis komisjon objektiivsete valikukriteeriumite nimekirja, sealhulgas kvalitatiivsete valikukriteeriumite olemasolu.

### 89.

Kohalikud tegevusrühmad peavad vastama määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis a kohaliku arengustrateegia sisule sätestatud miinimumnõuetele. Lisaks neile miinimumnõuetele peetakse oluliseks mitut Leaderile iseloomulikku joont (nt strateegia olulisus piirkonna jaoks, partnerluse kvaliteet, uuenduslikkus), mis peaksid samuti tagama teatava kvaliteeditaseme.

### 18. selgitus.

Prantsusmaal valib kohalikud tegevusrühmad piirkondlik valimiskomitee, mida juhivad prefekt ja piirkondlik juht. Nende otsused põhinevad ekspertkomitee analüüsil. Mõnel juhul peetakse mõne kohaliku tegevusrühma ettepanekute kvaliteeti alguses ebapiisavaks, kuid pärast konkreetsete suuniste ja abi andmist neid ettepanekuid parandatakse ning need kiidetakse lõpuks heaks. See protsess on täiel määral kooskõlas maaelu arendamise horisontaalse prioriteediga parandada juhtimist<sup>8</sup> ning komisjoni poolt liikmesriikidele pakutava toega seoses kohaliku partnerluse suurendamise, elavdamise ja oskuste omandamisega, mis võib aidata koondada ühenduse strateegiliste suuniste osaks olevat kohalikku potentsiaali.

### 90.

Üksikasjalik valikumenetlus kehtestatakse kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega riiklikul tasandil. Liikmesriik peab pärast ettepanekute saamist otsustama, kas tuleb nõuda strateegiate parandamist. Teatavates liikmesriikides/piirkondades toimus valik kahes voorus, et anda uutele kohalikele tegevusrühmadele rohkem aega strateegia koostamiseks või esimeses voorus tagasi lükatud strateegiate asemel parandatud kohaliku arengustrateegia esitamiseks (nt Slovaki Vabariik, Baier (Saksamaa)).

<sup>8</sup> Programmiperioodiks 2007–2013 kehtestatud ühenduse strateegiasuuniste 4. prioriteet, nagu on sätestatud nõukogu 20. veebruari 2006. aasta otsuses 2006/144/EÜ; „4. telje (Leader) ressursid peaksid [...] mängima ka olulist rolli juhtimise parandamise horisontaalse prioriteedi alal ning maapiirkondade sisemise arengupotentsiaali mobiliseerimisel.”



## KOMISJONI VASTUSED

Kohaliku arengustrateegia väärtust tuleb hinnata konkreetse maapiirkonna konkreetsetes kohalikus kontekstis.

Lisaks hindab komisjon võimalusi parandada olemasolevaid strateegiaid, pidades silmas jagatud juhtimise põhimõtet ja liikmesriikide ülesandeid.

### 91.

Komisjon kiitis Leader-telje kohased tegevused heaks määruses (EÜ) nr 1698/2005 sätestatud õiguslike nõuete ja selliste ühenduse strateegiliste suuniste alusel, millega kehtestatakse ühenduse maaelu arengu poliitika prioriteedid.

Programmi heakskiitmise raames on komisjon uurinud määruse (EÜ) nr 1974/2006<sup>9</sup> 2. lisas ette nähtud põhi-elemente. Leaderi muud täiendavad juhtimiselemendid pidid kehtestama korraldusasutused pärast programmi heakskiitmist.

<sup>9</sup> Määruses (EÜ) nr 1974/2006 sätestatakse sõnaselged kohustused, mida komisjon peab maaelu arengu programmide heakskiitmisel järgima:

- kohalike tegevusrühmade valimise kord ja ajakava (sh objektiivsed valimiskriteeriumid ja kohalike tegevusrühmade soovituslik kavandatarv) ning kohaliku arengu strateegiatega hõlmatud maapiirkondade kavandatarv protsent;
- määruse (EÜ) nr 1974/2006 artikli 37 lõikes 3 sätestatud piiridest välja jääva elanikkonna arvuga alade valimise põhjendus;
- kohalikes tegevusrühmades tegevuste valimise kord;
- kohalike tegevusrühmade suhtes kohaldatavate rahade liikumise diagrammide kirjeldus;
- territooriumide- ja riikidevaheline koostöö;
- territooriumide- ja riikidevahelise koostöö projektide valimise objektiivsed kriteeriumid, kord ja ajakava;
- kohaliku tegevusrühma juhtimine, oskuste omandamine ja territooriumi arendamine;
- kohalike tegevusrühmade juhtimisele tehtavate kulutuste maksimaalne osakaal nende eelarves;
- Leader-teljega seotud oskuste omandamiseks ja arendamiseks kasutatavate määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 59 punktide a–d kohaste kulutuste soovituslik hinnanguline suurus.

### 92.

Lisaks punktis 91 nimetatud õiguslike nõuetele pööras komisjon tähelepanu ka täiendavatele kvalitatiivsetele kriteeriumitele.

Jagatud juhtimise korral lasub vastutus selliste kriteeriumite rakendamise eest programmi juhtivatel asutustel liikmesriigi tasandil.

## KOMISJONI VASTUSED

### 93.

Komisjon ei nõustu kontrollikoja hinnanguga. Komisjon kiitis Leader-telje kohased tegevused heaks määruses (EÜ) nr 1698/2005 sätestatud õiguslike nõuete ja selliste ühenduse strateegiliste suuniste alusel, millega kehtestatakse ühenduse maaelu arengu poliitika prioriteedid. Seda tehes uuris komisjon määruse (EÜ) nr 1974/2006 2. lisas ette nähtud põhi-elemente. Vt ka komisjoni vastust punktile 91.

Komisjonil on tõendeid selle kohta, et mõned liikmesriigid on parandanud oma maaelu arengu programme või teevad seda, et aidata kaasa Leader-meetodi tõhusamale rakendamisele, võimaldades suuremat paindlikkust integreeritud või erimeetmete kasutuselevõtmisega. Suures osas on see toimunud tänu Euroopa maaelu arengu võrgustikus ning alt-üles lähenemist ja innovatsiooni käsitlevates Leaderi teemarühmades aset leidnud aruteludele.

Näiteks esitas Prantsusmaa 2010. aasta juunis ettepaneku Leaderi uue ala-meetme kohta, mille kohaselt integreeritaks olemasoleva meetme alla mittekuluvad projektid.

Kohaliku tegevusrühma juriidiliste või tugistruktuuride mitmekesisust arvesse võttes tuleb määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis b kehtestatud rangemate, kohalike tegevusrühmade ülesehitust ja avatust käsitlevate nõuete kehtestamine jätta liikmesriikidele.

Komisjon ja liikmesriigid ei suuda näidata Leader-lähenemise rakendamisest tulenevat lisaväärtust ning ei ole veel hinnanud sellega seonduvaid lisakulusid ja riske

Leader oli uuenduslik lähenemine, mille hindamiseks oli algselt vähe vahendeid. Aja jooksul on kasutatavad meetodid arenenud, seda osaliselt tänu komisjoni tegevusele, ning areng jätkub. Kindlasti on edasine parandamine võimalik ning komisjonil on valmimas töödokument<sup>10</sup> Leaderi mõjude hindamise kohta, kuid eelmiste hindamiste käigus on esile tõstetud Leaderi panust ja kindlakstehtud mõju. Leader+ järelhindamist viib praegu läbi välishindaja.

Programmi hindamise käigus hinnatakse ka lisakulusid; uuritakse programmide tulemusi ja mõju, hinnates muu hulgas nende tõhusust (parim suhe kasutatud vahendite ja saavutatud tulemuste vahel). Hindajate suutlikkus seda Leaderi puhul teha on pidevalt kasvanud, sest välja on töötatud uued meetodid.

Vt ka komisjoni vastus punktile 6.

<sup>10</sup> See käsitleb Leaderi ja meetmete mõju maapiirkondade elukvaliteedi parandamisele; töödokumendi nr 4 kavand, 21. juuni 2010, Euroopa maaelu arengu hindamise võrgustik.

## KOMISJONI VASTUSED

### 94.

Komisjon nõustub selle lähenemisega ning seda juba rakendatakse. Perioodil 2007–2013 kaasatakse Leaderit süstemaatiliselt ning seepärast on Leader-tegevused lisatud iga-aastastesse eduaruannetesse ning järelevalvenäitajad hõlmavad Leaderi kaudu rakendatud tegevuste väljundit. Maaelu arengu programmide jaoks sisse seatud hindamissüsteem hõlmab ka Leaderit. Kaalutakse võimalust lisada ühisesse seire- ja hindamisraamistikku näitajad siseriiklikul tasandil.

### 96.

Üks vahehindamise peamisi järeldusi oli see, et selles programmitöö etapis on liiga vara määrata kindlaks Leaderist tulenevat mõju. Paljud kohalikud tegevusrühmad olid just hakanud oma strateegiaid ellu viima.

Leader+ järelhindamist viib praegu läbi väline hindaja. Ta hindab kogu programmiperioodi jooksul avaldunud mõju. Lõpparuanne peaks olema kättesaadav enne 2010. aasta lõppu.

...kuid tööendeid Leaderi programmide mõjususe kohta maaelu arengu eesmärkide saavutamisel või Leader-lähenemisest tuleneva lisaväärtuse saavutamise kohta on vähe

Nagu eespool öeldud, siis ajal, mil Leader+ vahehindamine läbi viidi, olid paljud individuaalsed kohalike tegevusrühmade programmid rakendamise algusetapis. See hindamine keskendus seetõttu Leader+ kasutuselevõtule, kohalike tegevusrühmade valimisele jne. Oodatakse, et pooleliolev järelhindamine annab teavet Leader+ tõhususe kohta seoses eesmärkidega ja Leader-lähenemisest lisaväärtuse osas.

### 97.

Leader II raames piisavate andmete saamisel esinenud raskusi võeti Leader+ järelevalveandmete kogumisel arvesse.

Praeguse programmiperioodi puhul saadakse põhiteavet ühise seire- ja hindamisraamistikku abil. Peale selle on käimas Leader+ järelhindamine (vt ka vastus punktile 96).

Lisaks sai komisjon hiljuti valmis lõpliku versiooni töödokumendist, mis sisaldab suuniseid liikmesriikidele ja hindajatele selle kohta, kuidas konkreetselt parandada maapiirkondadele Leaderi poolt avaldatava mõju hindamist.

## KOMISJONI VASTUSED

### 98.

Sotsiaal-majanduslike poliitikate üle järelevalve teostamine ja nende poliitikate hindamine on arenenud struktuurifondide loomisest alates. Märkimisväärseks sammuks perioodi 2007–2013 maaelu arengu poliitika eesmärkide saavutamisel oli ühise seire- ja hindamisraamistiku loomine, millega moodustati esimest korda kõikide liikmesriikide poolt kasutatav järjepidev raamistik. Programmiperioodil 2007–2013 kaasaatakse Leaderit süstemaatiliselt, st seda ei rakendata enam eraldiseisvate programmide kaudu, vaid selle näol on tegemist maaelu arengu programmide kohustusliku koostisosaga, mis on kõikidesse programmidesse lisatud 4. teljena. Seejärel kohaldatakse selle suhtes samu rakenduseeskirju ning järelevalve- ja hindamissüsteemi nagu kõikide ELi poolt rahastatavate maaelu arengu tegevuste suhtes. Ühise seire- ja hindamisraamistiku rakendamise esimesi tulemusi võib näha iga-aastastes eduaruannetes ning programmide mõju käsitlev esmane teave esitatakse vahearuannetes, mis tuleb esitada komisjonile 31. detsembriks 2010.

### 99.

Leader+ vahehindamised viidi läbi programmi sellises etapis, kus paljudel juhtudel oli veel liiga vara määrata kindlaks majanduslikku mõju. See hindamine keskendus seetõttu Leader+ kasutuselevõtule, kohalike tegevusrühmade valimisele jne. Praegu pooleliolev Leader+ järelhindamine peaks pakkuma rohkem teavet kogumõju kohta, mida kogu programm avaldas.

### 100.

Kuigi tõendid ei ole ammendavad, ei tohiks neid pidada ebapiisavateks.

Leader+ vahehindamiste aruanded ei näita, et meetod ise ei oleks tõhus, vaid seda, et programmi rakendamise viisiga seotud tegurid mõjutavad kohaliku programmi lõplikku edukust või ebaedu. Seal, kus meetodit rakendati tõhusalt, on täheldatud positiivset mõju. Taas kord tuleb meeles pidada, et loomulikult saavutatakse Leaderi kui kohaliku potentsiaali äratamiseks ette nähtud uude lähenemise rakendamisel edu, aga esineb ka ebaedu, ning et lähenemise väärtus ei seisne mitte ainult edu mõõtmises, vaid ka ebaedu põhjuste arvessevõtmises tulevikus.

### 102.

Vt komisjoni vastus punktidele 97, 99 ja 100.

### 103.

Kontrollimisel ja hindamisel tuleks võtta arvesse rakendus- ja juhtimiskulusid ning hinnata kohaliku tegevusrühma strateegia **üldist** edukust või ebaedu. Projekti rakendamise tasandil esineb Leaderi puhul nii edu kui ka ebaedu. Oleks võimatu kindlaks määrata ja toetada kõrgelennulisi uuenduslikke projekte, kui toetataks ainult väheriskantseid projekte, seepärast on teatav hulk ebaõnnestunud projekte paratamatu ning tegemist ei ole süstemaatilise ebaedu näitajaga. Edukust või ebaedu tuleks seetõttu hinnata kohaliku tegevusrühma strateegia tasandil.

Neid küsimusi on käsitletud hinnangute erinevates punktides (vt komisjoni vastused punktidele 94–102).

## KOMISJONI VASTUSED

### 105.

Komisjon auditeeris programmiperioodi 2000–2006 73st Leader+ programmist 37 programmi; 13 programmi on auditeeritud rohkem kui üks kord.

Prantsusmaa Leader+ programmi puhul viidi pärast 2005. aasta auditit 2006. aastal läbi järelaudit. 2005. aasta auditis käsitletud küsimuste puhul, millele ka kontrollikoda viitab, ei tehtud tõepoolest finantskorrektsioone, sest puudusid otsesed näitajad rahalise kahju kohta. Selle programmi puhul on finantskorrektsioonide tegemine siiski pooleli seoses kontrolli puuduliku rakendamisega määruse (EÜ) nr 438/2001 artikli 4 (haldus- ja kohapealsed kontrollid) ja artikli 9 (makseasutuse kontrollid) rakendamisel.

Portugali auditi osas esitas komisjon mõned soovitusel oma järeldusi sisaldavas 2005. aasta kirjas kontrollisüsteemide parandamise kohta seoses huvide konflikti küsimusega ja kavandatud projekti kulutuste põhjendatuse küsimusega. Portugali ametiasutustel soovitati tagada, et kohalike tegevusrühmade menetluseeskirjadesse viidaks sisse erisätted võimaliku huvide konflikti kohta. Liikmesriik vastas seoses huvide konflikti küsimusega järgmist: „2006. aasta juunis välja antud uued suunised näevad juba ette, et isik, kellel on juhtumiga seotud isiklikud huvid, peab jääma hääletamisest kõrvale. Selliseid kolmandaid isikuid hõlmavate taotluste puhul, kes ei kuulu otsuseid vastuvõtvasse üksusesse, vaid on kohaliku tegevusrühma liige, ei peeta vajalikuks sellise eeskirja kohaldamist, sest otsuseid vastuvõtvat üksust peetakse sõltumatuks ja see koosneb mitmest liikmest.” Kulude põhjendatuse osas soovitati järgmist: „Määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 38 lõikes 1 sätestatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele tuginedes soovitatakse nõuda mitut pakkumist (nt kolme; nt kui kulutused on suuremad teatavast summast) ja/või seda, et esitatud hindu tuleks võrrelda viitehindadega, mis tuleks dokumenteerida.” Liikmesriik vastas järgmiselt: „Pakkumiste puhul tuleks meeles pidada, et

kohalikud tegevusrühmad küsivad reeglina rohkem kui ühe pakkumise, kuid ei ole alati esitanud tõendeid nende võrdluste kohta. Kohalike tegevusrühmade endi projektide suunistes on siiski juba nõutud, et väikeste summade puhul järgitaks avalikku pakkumismenetlust käsitlevaid üldiseid eeskirju ning 200 000 eurost suuremate summade puhul peetaks kinni siseriiklikust õigusaktist DL 197/1999 (milles sätestatakse eeskirjad teenuste riigihangete kohta). Neid kohalikele tegevusrühmadele mõeldud suuniseid kavatakse siiski rangemaks muuta.” Liikmesriigi vastuse põhjal järeldas komisjon, et rahalisi vahendeid ei ohustanud vahetu risk, ning finantskorrektsioone otsustati mitte teha.

### 107.

Komisjon tunnistab, et mõnel juhul oli kontrollide dokumenteerimine kehv. See aga ei tähenda automaatselt, nagu ei oleks kontrolle üldse läbi viidud.

## KOMISJONI VASTUSED

### 108.

Komisjon kaalub dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta” läbivaatamist, et anda tulevikus neis küsimustes täiendavaid suuniseid hea tava kohta.

### 109.

Tühimõju käsitletakse Leader+ programmi poolelioleva järelhindamise käigus. Tegemist on küsimusega, mida on kõige parem hinnata tagantjärele uurinute ja võrdleva analüüsi alusel, ning see ei sõltu programmiperioodi jooksul kogutud järelevalveandmetest (vt kontrollikoja joonealune märkus 34).

Kontrollikoja joonealuse märkuse 33 kohta tuleb öelda, et asjaolu, et projekt oleks võinud jätkuda Leader-rahastamise puudumisel, ei tähenda seda, et see oleks olnud sama edukas Leader-protsessi käigus pakutud nõuannete ja toetuseta.

Praktikas on siiski sageli väga raske ennustada, kas projekti oleks saanud ellu viia abi kasutamata. See võib sõltuda projektile omastest konkreetsetest tunnusjoontest. Tuleks leida mõistlik tasakaal tühimõju riski ja projekti erisuste vahel.

### 110.

Pärast mõningate konkreetsete (mitte-korrapäraste) läbipaistvusega seotud probleemide kindlakstegemist soovitati Leader II lõpphindamise aruandes (lk 246) pakkuda kohalikele tegevusrühmadele selles küsimuses rohkem koolitust ja selgemaid suuniseid.

### 19. selgitus.

**Esimene väljavõte.** Kohalikus tegevusrühmas määrab tegeliku võimutasakaalu kindlaks kohalik ja piirkondlik kultuuriline ja institutsionaalne kontekst.

Riski, et kohalikes tegevusrühmades domineerib institutsionaalne sektor, käsitletakse määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis b, milles nõutakse, et kohalikust partnerlusest vähemalt 50% peavad moodustama majandus- ja sotsiaalpartnerid, kodanikuühiskond jne.

Sellise tingimuse olemasolu on oluline samm edasi, pidades silmas vastava riikliku rahastamise tähtsust Leaderi rakendamisel.

**Teine väljavõte.** Leader+ vahehindamised viidi läbi programmi sellises etapis, kus paljudel juhtudel oli veel liiga vara hinnata kontrollikoja nimetatud haldusküsimusi. Vahehindamise aruannetes keskendutakse tõenäoliselt küsimustele, mis tekivad rakendamise algfaasis, ning seetõttu ei ole ehk üllatav, et sellised küsimused nagu bürokraatia ja autonoomia tase ning nende mõju tõhusale rakendamisele leiavad neis aruannetes laialdast käsitlemist. Eeldatakse, et Leader+ käimasoleva järelhindamise käigus saadakse rohkem teavet põhimõttelisemat laadi haldusküsimuste kohta.

Samal ajal arutab üks Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee teemarühm otsuseid tegevate komiteede rolli programmi juhtimises ja teisi küsimusi, mis on seotud alt-üles lähenemise rakendamisega praeguse programmiperioodi jooksul. Tulemusi arutatakse ka liikmesriikidega maaelu arengu komitees, et saavutada Leader-lähenemise rakendamise soovitud mõju.

## KOMISJONI VASTUSED

### 111.

Vt vastused punktidele 64–71 ja märkused nende punktide kohta.

Leader+ järelhindamise käigus hinnatakse liikmesriikide poolt kasutatavate erinevate rakendussüsteemide tõhusust ja mõjusust (millega muu hulgas panakse kohalikele tegevusrühmadele erinev koormus ning mis seetõttu mõjutavad tegevuskulusid). Vahehindamise kokkuvõttes viidatud liigne bürookraatlikkus osutab programmi juhtivate asutuste kehtestatud programmijuhtimissüsteemidele, mis mõnel juhul olid märkimisväärselt rangemad Leader-meetodile omastest nõuetest.

### 112.

Leaderi varasemate hindamiste käigus tehtud järeldused aitavad kaasa praeguste programmide rakendamisele. Praegu kasutatavad kontrollinäitajad on saadud varasemate näitajate kohandamise teel ning tuginevad eesmärkide hierarhiale, mis aitab analüüsida ja edastada programmi eesmärke ning näitab, kuidas kohalik sekkumine peaks aitama kaasa üldiste strateegiliste eesmärkide saavutamisele.

### 113.

Leader+ vahehindamise koondaruandes esitati ettepanek kehtestada kogu ELi hõlmav ühiste näitajate kogum, vähendada oluliselt hindamisküsimuste arvu, anda suuniseid näitajate jälgimiseks ning kehtestada hindamisraamistik konsulteeriva töörühma kaudu. Kõik need soovitusel viidi ellu ühise seire- ja hindamisraamistiku loomisega.

Nimetatud raamistik töötati välja ja seda esitleti liikmesriikide delegatsioonidele maaelu arengu komitees 2006. aasta detsembris, seega piisavalt varakult enne programmide heakskiitmist, et liikmesriigid saaksid eelnevalt valmistuda asjakohaste struktuuride loomisega.

Liikmesriikidele on antud sõnaselged laiaulatuslikud suunised ühise seire- ja hindamisraamistiku sisseseadmise ja kasutamise kohta. Lisaks toimub nendega pidev dialoog kõnealuse raamistiku parandamiseks. Eelkõige tegeleb sellega Euroopa maaalu arengu võrgustik, kuhu on kaasatud liikmesriikide eksperdid ja mida abistab pidevalt hindamisküsimustega tegelev kasutajatugi.

Leaderi alusnäitaja juhtimiseesmärgi mõotmisel on kohaliku tegevusrühmaga hõlmatud elanikkonna osa (kohalik suutlikkus töötada välja kohalikud arengustrateegiad ja neid rakendada), nagu on sätestatud ühenduse strateegilistes suunistes.

Muid Leaderi ühise seire- ja hindamisraamistiku näitajaid on vähendatud kooskõlas valitud lähenemisviisiga lihtsustada kontrollisüsteemi võrreldes Leader+ programmiga ja kaasata Leader üldisesse lähenemisse. Leader+ järelevalvenäitajaid oli võrreldes Leader-telje suhtes kohaldatavate näitajatega väga palju, kuid samas ei olnud need seotud ELi üldiste programmiperioodiks 2000–2006 seatud poliitikaeesmärkidega.

Üldiselt hinnatakse mõju kogu hindamisprotsessi jooksul.

Juhtimiseesmärgi puhul võivad järelevalvenäitajad olla kasulik sisend, kuid neist ei piisa selle eesmärgi saavutamise hindamiseks. See on üks põhjus, miks koostati Leaderi mõju hindamist käsitlevad juhised<sup>11</sup>. Nendes osutatakse juhtimisele, muu hulgas lehekülgedel 26–29 ja 49–50, sealhulgas kavandatud mõjunäitajatele.

Leader-lähenemise mõjusust ja lisaväärtust hinnatakse kogu hindamise jooksul. Kohalike tegevusrühmade otsesed jooksvad kulud, mis kaetakse Leaderi riiklikust rahastamisest, on teada ja andmed nende kohta on olemas.

<sup>11</sup> Vt joonealune märkus nr 3 komisjoni vastustes.

## KOMISJONI VASTUSED

### JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

#### 114.

Komisjon eeldab, et käesolevaks programmiperioodiks valitud kontseptsioon, mida on selgitatud punktile 113 antud vastuses, võimaldab Leader-lähenemist paremini hinnata. Lisaks võib täiendavaid suuniseid anda Euroopa maaelu arengu hindamisvõrgustiku temaatiline tööühm.

Seoses sellega valmis komisjonil hiljuti lõplik versioon töödokumendist Leaderi mõjude hindamise kohta maapiirkondades<sup>12</sup>. Töödokumendi esimene kavand edastati liikmesriikidele 2010. aasta aprillis, kui vahehindamised olid alles algusjärgus. Kõnealuses dokumendis esitatakse üksikasjad soovitatud meetodite ja andmeallikate kohta, mida kasutada hindamisküsimustega seotud iga näitaja hindamiseks, ning need ei tugine ühise seire- ja hindamisraamistiku järelevalveandmetele, vaid nende puhul kasutatakse muid hindamismeetodeid, nt triangulatsioon, uuringud, juhtumiuuringud, teemarühmad, koefitsientide analüüs, tuletatud andmekogud jne. See suunisdokument annab võimaluse kohandusteks järelevalve ja hindamisprotsessis.

Kohalikele tegevusrühmadele kohaldatavad teabekogumisnõuded on siiski piiratud. Strateegiatevahelised erinevused ei võimalda kõikidel kohalikel tegevusrühmadel koguda sama teavet, sest kohaliku strateegia rakendamine on protsessipõhine. Individuaalse hindamise suhtes peavad olema seatud piirangud, et pidada kinni hindamisprotsessi kulude ja tõhususe vahelisest tasakaalust.

<sup>12</sup> Vt joonealune märkus nr 3 komisjoni vastustes.

#### 115.

Komisjon nõustub, et Leader-lähenemise kõiki tahke tuleks rakendada võimalikult suurel määral, et territooriumile avalduv arengumõju oleks võimalikult suur, kuid tuletab siiski meelde, et Leader-lähenemise põhielement ei ole kohalikust kontekstist välja võetud konkreetsed projektid, vaid kogu kohaliku arengustrateegia rakendamine.

Nagu kohus mainib oma Leader-lähenemise lisaväärtuse määratluses, hõlmab see kohalike vajaduste ja lahenduste paremat väljaselgitamist, kohalike sidusrühmade suuremat osalust ja uuenduste suuremat ulatust. Lisaks hõlmab see kohaliku suutlikkuse loomist, mis toob kaasa suurema kohaliku arendustegevuse, ühendades kohalikud vahendid ning luues võrgustiku, mis võimaldab vastastikust õppimist ja integreeritud lähenemisviisi keeruliste majandus- ja sotsiaalküsimuste käsitlemiseks. Suutlikkuse suurendamise protsess on Leaderi rakendamise põhielement.



## KOMISJONI VASTUSED

### 116.

Kohalikku tegevusrühma kuuluvad liikmesorganisatsioonid on representatiivsed ja aktiivsed kohalikud maapiirkonna organisatsioonid. Riiklike ja piirkondlike Leader+ programmide alusdokumentiks olnud Leader+ programmi käsitleva komisjoni teadaande<sup>13</sup> punktis 12 on märgitud: „Kohaliku tegevusrühma peab moodustama tasakaalustatud ja esinduslik valik partneritest, kes on valitud erinevatest sotsiaal-majanduslikest sektoritest asjaomasel territooriumil”. Partnerite hulka kuuluvad nii avalik-õiguslikud üksused kui ka kodanikuühiskonna esindajad. Kõnealused partnerid on ka strateegiate peamised koostajad ning esindavad enamikul juhtudel suurt osa territooriumi elanikkonnast. Seepärast on loomulik, et osa projekte pärineb just neilt liikmesorganisatsioonidelt. Kohaliku tegevusrühma liikmetel võib olla kohaliku arengu strateegia rakendamisel tähtis roll.

Programmiperioodi 2007–2013 hõlmavate maaelu arengu programmide heakskiitmiseni viinud läbirääkimiste jooksul jälgis komisjon, et järgitaks põhimõtet, et partnerlus koosneks vähemalt 50% ulatuses kodanikuühiskonna esindajatest, nagu on nõutud määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis b. See nõue kehtib otsuste tegemise tasandil.

Komisjon kaalub siiski kehtivate suuniste läbivaatamist, et vältida mis tahes väära tõlgendamist.

Lisaks kaalub komisjon pärast 2013. aastat kehtima hakkava poliitika väljatöötamisel, kas toetada avatumat liitumisvõimalust kohaliku tegevusrühma tasandil.

<sup>13</sup> Komisjoni 14. aprilli 2000. aasta teadaanne liikmesriikidele, millega kehtestatakse maaelu arendamist käsitleva ühenduse algatuse (Leader+) suunised.

Erinevate sektorite vahelise innovatsiooni või suhtluse osas kutsutakse kohalikke tegevusrühmi esitama uuenduslikke kohalikke arengu strateegiaid, kuid uuenduslikkus on üks kohaliku tegevusrühma valikukriteerium teiste hulgas. Seepärast ei esine uuenduslikkust mitte kõikides toetatud projektides. Lisaks ei ole realistlik, et enamik Leaderi projekte peaks olema uuenduslikud.

Komisjon leiab, et konkreetseid projekte saab Leaderi kaudu rahastada, kui need projektid aitavad kaasa kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamisele. Vt ka komisjoni vastus punktidele 16, 21–22 ja 34–38.

### 117.

Kohalike arengu strateegiate keskne roll Leader-telje rakendamisel peegeldub konkreetse, kohalike arengu strateegiate rakendamist käsitleva meetme loomises. Leader+ puhul toimiti samamoodi 1. meetme puhul, mis hõlmas toetust integreeritud territoriaalsetele maaelu arendamist käsitlevate katsestrateegiatele alt-üles lähenemise alusel.

Leaderit rakendatakse kohalike arengu strateegiate kaudu, mida toetavad asjakohased meetmed. Liikmesriigid vastutavad valitud kohalike arengu strateegiate kvaliteedi eest ning samuti rakendusnõuete järgimise eest, muu hulgas strateegiate üle järelevalve teostamise ja strateegiate hindamise eest.

Strateegia edukus sõltub konkreetsete heakskiidetud projektide väärtusest. Kohalikud tegevusrühmad on peamised üksused, kes vastutavad projektide kvaliteedi eest, mis on valitud strateegia üldiste eesmärkidega seotud objektiivsete kriteeriumite alusel.

Liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed, et tagada Leader-lähendamise aluspõhimõtete kohaldamine ja kohaliku arengu strateegia eesmärkide saavutamine.

## KOMISJONI VASTUSED

### 118.

Komisjon nõustub, et on vaja väga suurt läbipaistvust, ning sellest tulenevalt peavad kohalikud tegevusrühmad suutma näidata, et nad on järjepidevalt järginud asjakohaseid menetlusi.

Komisjon kaalub dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ läbivaatamist, et veelgi selgitada projektivaliku aluspõhimõtete järgimist (läbipaistvus, võrdne kohtlemine, objektiivsete valikukriteeriumite kasutamine, otsustest teavitamine) kogutud hea tava alusel.

Kohaliku tegevusrühma liikmed on representatiivsed ja aktiivsed kohalikud maa- piirkonna organisatsioonid. Seepärast on loomulik, et osa projekte pärineb just neilt liikmesorganisatsioonidelt. Nende projektide väljajätmine kujutaks endast suurt takistust kohaliku arengustrategia edukal rakendamisel.

Liikmesriigid peavad siiski tagama, et ei esineks huvide konflikti.

Vt ka komisjoni vastus punktidele 56–61 ja 117.

### 119.

Komisjon uurib põhjalikult küsimust, millal muutus projekt abikõlblikuks, võttes arvesse vajadust tagada ühtlustatud lähenemisviisi jagatud juhtimise alusel toimuva ühenduse rahastamise suhtes.

Võttes arvesse erinevate Leaderi projektide suurt hulka, võib olla raske hinnata eelnevalt selliseid tegureid nagu kasumlikkuse tase ning samal ajal tagada soovitud tulemused.

### 120.

Komisjon ei leia, et Leaderi rakendamise kulud on ilmtingimata märkimisväärsed.

Maaelu arengu poliitikat rakendatakse komisjoni ja liikmesriikide jagatud juhtimisel, järgides samas subsidiaarsuse põhimõtet. Leaderi rakendamist täiendab spetsiifiline kohustuslik tingimus, mille kohaselt oluline osa haldustegevusest kantakse üle kohalikule tasandile.

Kohalike tegevusrühmade ülesanded ei ole täiendavad või dubleeritud ülesanded, vaid delegeeritud ülesanded, mida ei täideta programmi tasandil (kontroll, projekti valik ning maksete tegemine teatavates maaelu arengu programmides).

Keskmiselt on jooksvad kulud piiratud ja moodustavad 15% kohalikule arengustrategiale antavast riiklikust toetusest. See jääb allapoole 20%list ülemmäära, mis on kehtestatud määruse (EÜ) nr 1974/2006 artiklis 38.

Puuduvad piisavad tõendid selle kohta, et Leader-meetodi kasutamine põhjustab lisaviivitusi. ELis on erinevaid Leaderi rakendamise mudeleid, mis hõlmavad täiendavaid ülesandeid lisaks põhilisele projekti valimise ülesandele (projekti heakskiitmine ja/või nõuete tasumine 39 programmi puhul praegusel programmi-perioodil). Finants- ja haldusküsimustes autonoomsetel kohalikel tegevusrühmadel on üldiselt lühemad menetlused.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 7 ja 64–71.

## KOMISJONI VASTUSED

### 121.

Seoses Leader-lähenemise rakendamisega praeguse programmiperioodi jooksul on komisjon võtnud vastu laiaulatusliku meetmete kogumi, mille eesmärk on veelgi soodustada hea tava kasutamist ja usaldusväärset finantsjuhtimist:

- Leader-lähenemise olulised põhimõtted on sätestatud asjakohases õigusraamistikus;
- programmi kavandamise ja heakskiitmise etapis on komisjon koostanud suunisdokumendi „Juhised Leaderitelje kohaldamise kohta“;
- komisjon on loonud Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee raames teemarühmad, millele on antud ülesanne uurida rakendusküsimusi. Euroopa maaelu arengu võrgustik jätkab saavutustealase teabe ning kogemuste ja teadmiste vahetamist kõikide Leader-lähenemise rakendamise kaasatud osalejate vahel, nagu see oli prioriteediks juba ka Leader II ja Leader+ programmide puhul (siis tehti seda Euroopa Leader II ja Leader+ programmide vaatluskeskuste kaudu).

Komisjon ja liikmesriigid (korraldusasutus ja kohaliku tegevusüksuse tasand) viivad käesoleva programmiperioodi jooksul läbi märkimisväärse läbivaatuse, et määratleda täpsemalt kohalike tegevusrühmade roll, suutlikkuse suurendamise eesmärk ja abikõlblikkuse kriteeriumid ning jaotada paremini ülesanded korraldusasutuse ja kohalike tegevusrühmade vahel. See protsess viiakse läbi konstruktiivselt ja koostöö vaimus Euroopa maaelu arengu võrgustiku raames (Leader-alakomitee raames loodud teemarühmad).

Lisaks auditeeris komisjon programmiperioodi 2000–2006 73st Leader+ programmist 37 programmi. Oma üldise auditikava raames auditeerib komisjon Leader+ ja Leaderi meetmeid, võttes arvesse nendega kaasnevaid konkreetseid riske, esitades vajaduse korral soovitusi ning tehes põhjendatud juhtudel finantskorrektsioone.

Kontekst, milles Leaderit rakendati ja rakendatakse, on 2000. aastast alates arenenud just erinevate rahastamisperioodide jooksul kasutatud erinevate rakendusmeetodite tõttu. See omakorda tähendab, et paljud liikmesriigid on pidanud Leaderi rakendamiseks kohandama oma haldusstruktuuri.

Komisjon jätkab vajalike algatuste tegemist, et parandada Leader-meetodi rakendamist, pidades silmas kõiki selle vajaduse põhjustanud elemente.

Leaderi puhul peab ametiasutustel olema haldussuutlikkus meetodi erisustega toimetulekuks. Pärast 2004. aastat ELiga ühinenud liikmesriigid ei saanud kasu ühenduse algatuse kolmest programmi-töö perioodist. Komisjon on selle kogemuse puudumisest teadlik. Neile väiksema kogemusega riikidele korraldati TAIXi (ühinemiseelne tehnilise abi infobüroo) koolitused Leader-meetodi kohta. Ka Euroopa maaelu arengu võrgustiku tegevus aitab kaasa kogemuste vahetamisele Leaderi rakendamiseks vajaliku haldustava osas.

Vt ka komisjoni vastused punktidele 72, 73, 91 ja 113.

## KOMISJONI VASTUSED

### 122.

Komisjon näeb, et Leaderi rakendamine on paljudes liikmesriikides paranenud, ega saa seepärast nõustuda kontrollikoja järeldusega.

Lisaks on komisjon veendunud, et praeguse programmiperioodi käigus liikmesriikidega probleemide käsitlemisel ja lahenduste leidmisel ühiselt tehtud jõupingutused aitavad märkimisväärselt veelgi parandada Leader-lähenemise üldist rakendamist.

#### 1. soovitus

- a) Komisjon uurib põhjalikult küsimust, millal muutus projekt abikõlblikuks, võttes arvesse vajadust tagada ühtlustatud lähenemisviis jagatud juhtimise alusel toimuva ühenduse rahastamise suhtes.
- b) Komisjon annab veel käesolevaks programmitöö perioodiks selles osas täiendavaid suuniseid ajakohastatud dokumendis „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“.
- c) Praeguses õigusraamistikus on eeskirjad juba olemas. Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis b sätestatakse, et kodanikuühiskonna esindajad peavad kohalikust partnerlusest moodustama vähemalt 50%.

Komisjon tunnistab siiski, et põhimõtete loetelu võiks olla konkreetsem. Komisjon kaalub kehtivate suuniste läbivaatamist, et veelgi selgitada topeltkvoorumis eeskirja kohustuslikku kohaldamist kohalike tegevusrühmade ülesehituse suhtes ja otsuste tegemisel tasandil.

### 123.

Liikmesriigid peavad tagama, et jagatud juhtimise puhul ei oleks huvide konflikti. Kohalike tegevusrühmade kohaldatavad otsuste tegemise menetlused ja valikukriteeriumid ei ole osa programmist, vaid osa rakendamisest kohalikult tasandil, mida hindab korraldusasutus, kui kohalik tegevusrühm välja valitakse. Lisaks võivad liikmesriigid kohaldada kõikide riiklikul tasandil loodud kohalike tegevusrühmade suhtes ühtseid eeskirju.

#### 2. soovitus

Komisjon nõustub kontrollikojaga, et otsuste tegemise protsessi puhul peaksid olemas olema sõnaselged huvide konflikti käsitlevad eeskirjad, mida tuleks rangelt järgida.

Määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis b nähakse ette, et otsustamistasandil peaksid majandus- ja sotsiaalpartnerid ja ka teised kodanikuühiskonna esindajad moodustama partnerlusest vähemalt 50%.

Lisaks aitab komisjon kaasa hea tava edendamisele dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta“ kaudu ning palub liikmesriikidel tagada tõhusad kaitsemeetmed ja neid kontrollida.

## KOMISJONI VASTUSED

### 124.

Leader-lähenemise halduslikku süstemaatilist kaasamist on uurinud Euroopa maaelu võrgustiku Leader-alakomitee. Soovitusi sisaldavad teemarühma esialgsed aruanded esitati 20. mail 2010.

Konkreetselt head tava ja soovitusi võiks liikmesriikidele edastada ajakohastatud dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta” kaudu.

### 3. soovitus

Kohalike strateegiate rakendamise parandamiseks on alati võimalik sisse viia muudatusi maaelu arengu programmidesse.

Lisaks võib vaadata läbi dokumendi „Juhised Leader-telje kohaldamise kohta”, et parandada liikmesriikidele antavaid suuniseid meetmete valikust välja jäävate (uuenduslike) projektide rahastamise kohta.

Alates 2009. aasta lõpust püüavad mitmed liikmesriigid muuta oma programme, et parandada Leader-meetodi rakendamist, võimaldades suuremat paindlikkust peamiselt integreeritud või erimeetmete kasutuselevõtu kaudu. See on suures osas Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee raames komisjoni poolt käivitatud arutelude tulemus.

### 125.

Komisjon kiitis Leader-telje kohased tegevused heaks määruses (EÜ) nr 1698/2005 sätestatud õiguslike nõuete ja selliste ühenduse strateegiliste suuniste alusel, millega kehtestatakse ühenduse maaelu arengu poliitika prioriteetid.

Programmi heakskiitmise raames on komisjon uurinud määruse (EÜ) nr 1974/2006 2. lisas ette nähtud põhi-elemente. Leaderi muud täiendavad juhtimiselemendid pidid kehtestama korraldusasutused pärast programmi heakskiitmist. Vt vastus punktile 91.

Kohalike arengustrateegiate üksikasjalik valikumenetlus määratakse liikmesriikide tasandil kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Kohalikud tegevusrühmad peavad vastama määruse (EÜ) nr 1698/2005 artikli 62 lõike 1 punktis a kohaliku arengustrateegia sisule sätestatud miinimumnõuetele.

Lisaks peab kohaliku arengu strateegia heaks kiitma liikmesriik konkreetse maapiirkonna konkreetsetes kohalikus kontekstis.

### 4. soovitus

2010. aasta lõpuks esitatavad vahehindamise aruanded sisaldavad soovitusi maaelu arengu programmi muutmiseks, et viia programmi sisu kooskõlla selle eesmärkidega. Komisjon kasutab seda juhust, et arutada liikmesriikidega 4. telje rakendamist ning eelkõige võimalust parandada kohalike arengustrateegiate kvaliteeti ja nende rakendamist muu hulgas parema järelevalve ja hindamise kaudu kohaliku tegevusrühma tasandil.

## KOMISJONI VASTUSED

Eelkõige nähakse ette hea tava kogumine ja levitamine kohaliku tegevusüksuse tasandil toimuva järelevalve kohta Euroopa maaelu arengu võrgustiku kaudu ning hindamise kohta Euroopa maaelu arengu hindamise võrgustiku raames.

### **5. soovitus**

Seoses programmi heakskiitmisega jagatud juhtimise raames käesolevaks programmitöö perioodiks on komisjon uurinud määruse (EÜ) nr 1974/2006 2. lisas ette nähtud põhielemente. Leaderi muud täiendavad juhtimiselemendid peavad kehtestama korraldusasutused pärast programmi heakskiitmist kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

### **126.**

Leader+ vahehindamine toimus kohalike tegevusrühmade strateegiate rakendamise algusfaasis. Leader+ käimasoleva hindamise käigus kaalutakse siiski kulude mõjususe ja tõhususe küsimusi ning lõpparuanne esitatakse 2010. aasta lõpupoole. On tavapärane, et poliitikavahendite mõjusust ja tõhusust hinnatakse tagantjärele. See hindamine on osa standardsest poliitika hindamise tsüklist.

Leader+ järelhindamise aruandes sisalduv teave on aluseks komisjoni tulevasele Leader-lähenemise alasele tööle.

Kaaluda tuleb kohalikule arengule omaid piiranguid, et määrata kindlaks võimalikke riske leevendavad ja usaldusväärset finantsjuhtimist võimaldavad asjakohased lihtsad eeskirjad ja menetlused ning neid levitada.

### **6. soovitus**

Liikmesriikidega peetakse Euroopa maaelu arengu võrgustiku Leader-alakomitee kaudu pidevat dialoogi Leader-lähenemise rakendamiseks. Lisaks peab komisjon liikmesriikidega dialoogi ühise seire ja hindamisraamistiku, sealhulgas Leaderi järelevalvenäitajate parandamise üle. Komisjonil valmis hiljuti lõplik versioon töödokumendist Leaderi mõjude hindamise kohta maapiirkondades.

Strateegiate vahelised erinevused ei võimalda kõikidel kohalikel tegevusrühmadel koguda sama teavet, sest kohaliku strateegia rakendamine on protsessipõhine. Individuaalse hindamise suhtes peavad olema seatud piirangud, et pidada kinni hindamisprotsessi kulude ja tõhususe vahelisest tasakaalust.







Euroopa Kontrollikoda

**Eriaruanne nr 5/2010**  
**Leader-lähenemise rakendamine maaelu arengus**

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2010 — 100 lk — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-881-2

doi:10.2865/26945



## **Kust saab ELi väljaandeid?**

### **Tasuta väljaanded:**

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

### **Tasulised väljaanded:**

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

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

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

LEADER ON LÄHENEMINE, MILLE KAUDU KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD RAKENDAVAD ELI MAAELU ARENDAMISE POLIITIKAT. SELLEGA SEONDUVAD ERIKULUTUSED JA -RISKID, KUID KA LOOTUS SAADA LISANDVÄÄRTUST, KASUTADES ALT-ÜLES LÄHENEMIST JA PARTNERLUST. KÄESOLEVAS ARUANDES LEIAB KONTROLLIKODA, ET KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD ON LEADER-LÄHENEMIST KASUTANUD VIISIL, MIS PIIRAS LISANDVÄÄRTUSE SAAMIST, NING PROJEKTIDELE JAGATI TOETUST ILMA MÕJUSUST NÕUETEKOHASELT ARVESSE VÕTMATA. MENETLUSED EI OLNUD ALATI LÄBIPAISTVAD EGA NÄIDANUD PIISAVALT, ET KOHALIKUD TEGEVUSRÜHMAD OLEKSID OMA OTSUSEID TEINUD OBJEKTIIVSELT NING ILMA HUVIDE KONFLIKTITA. KOMISJON EI OLE VEEL TÕESTANUD KULUTUSTE TÕHUSUST JA MÕJUSUST, LEADER-LÄHENEMISE KAUDU SAADAVAT LISANDVÄÄRTUST, TEADAOLEVATE RISKIDE MATERIALISEERUMISE ULATUST EGA RAKENDAMISE TEGELIKKU MAKSUMUST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-881-2



9 789292 078812