

EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 6

2009

ISSN 1831-0818

EUROOPA LIIDU TOIDUABI
PUUDUSTKANNATAVATELE ISIKUTELE:
EESMÄRKIDE, VAHENDITE
JA MEETODITE HINDAMINE



ET



Eriaruanne nr 6 // 2009

EUROOPA LIIDU TOIDUABI PUUDUSTKANNATAVATELE ISIKUTELE: EESMÄRKIDE, VAHENDITE JA MEETODITE HINDAMINE

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-45410
Faks +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 6 // 2009

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

Katoloogimisandmed on esitatud väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2009

ISBN 978-92-9207-338-1

doi: 10.2865/24081

© Euroopa ühendused, 2009
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Belgium

SISUKORD

Punktid

I-IX **KOKKUVÕTE**

1-17 **SISSEJUHATUS**

1-7 **PROGRAMMI PÕHIJONED**

8-13 **JUHTIMIS- JA KONTROLLIKORRA ÜLEVADE**

14-17 **JAOTUSAHEL: HEATEGEVUSORGANISATSIOONID**

18-22 **AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS**

23-75 **TÄHELEPANEKUD**

23-33 **PROGRAMMI EESMÄRGID JA LÄHENEMISVIIS: KAS PROGRAMMI EESMÄRGID ON ENDISELT KEHTIVAD JA LÄHENEMISVIIS ASJAKOHANE?**

23-24 PROGRAMMI EESMÄRKIDE VASTURÄÄKIVUS

25-27 SEKKUMISVARUDE VÄHESUSE KORRAL ON SEOS PÖLLUMAJANDUSKULUTUSTEGA NÕRK

28-31 MEETME SOTSIAALNE EESMÄRK ON TÄHTSAM

32-33 TULEKS PARANDADA KOOSKÖLASTAMIST SOTSIAALPOLIITIKA MEETMETEGA

34-47 **KASUTATUD VAHENDID JA MEETODID: KAS VAHENDID ON VASTAVUSES VALITUD EESMÄRKIDEGA JA ASJAKOHASELT RAKENDATUD?**

34-41 OLULISE PANUSE SAAVUTAMISEKS ON VAJA ABI PAREMINI ABISAAJATELE SUUNATA

42-47 KÄTTESAADAVA TOIDU MITMEKESISUST PIIRAB SEOS SEKKUMISVARUDEGA JA TOIDU JAOTAMINE ON VÄGA ERINEV

48-70 **PROGRAMMI TEGELIK RAKENDAMINE: KAS MENETLUSI KOHALDATAKSE NII, NAGU OLI KAVANDATUD?**

48-59 PUUDUSED HALDUS- JA ARUANLUSKORRAS

60-70 PAKKUMISMENETLUSI TULEB PARANDADA JA ÜHTLUSTADA

71-75 **REFORMIETTEPANEK: HILJUTINE KOMISJONI ALGATUS JA PROGRAMMI MÕJU HINDAMINE**

76-85 **JÄRELDUSED JA SOOVITUSED**

I LISA – VAESUSEOHUS ELANIKKOND

II LISA – EELARVEASSIGNEERINGUD JA VAHENDITE ERALDAMINE LIIKMESRIIKIDELE

III LISA – JAOTATUD TOOTED JA LÕPLIKUD ABISAAJAD – AASTAPLAAN 2005

IV LISA – LIIKMESRIIKIDE EDASTATUD VAJADUSED JA KOMISJONIPPOOLNE SEKKUMISVARUDE JAOTAMINE

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I.

Puudustkannatavate isikute toiduabi-programm võeti esimest korda kasutusele 1987. aastal. Selle eesmärk oli anda ühenduse sekkumisvarudes olevad tooted heategevusorganisatsioonidele tasuta jaotamiseks toiduabi vajavatele inimestele.

II.

Meetmel on kaks peamist eesmärki: sotsiaalne (aidata oluliselt kaasa puudustkannatavate isikute heaolule) ja turuga seonduv (põllumajandustoodete turgude stabiliseerimine sekkumisvarude vähendamise abil). Programmi 2008. aasta eelarve oli 307 miljonit eurot (19 liikmesriiki hõlmav) ja 2009. aastal suureneb see 500 miljoni euroni.

III.

Programmi juhtimise vastutus anti liikmesriikides sekkumisvarude eest vastutavatele makseasutustele. Tegevustasandil juhivad programmi heategevusorganisatsioonid, kes saavad ja jaotavad toiduaineid puudustkannatavatele isikutele. Sekkumisvarude märkimisväärne vähenemine viimastel aastatel tähendab, et suurem osa jaotatavaid tooteid tuli osta turult (85 % 2008. aastal).

IV.

Auditis keskenduti kavandatud eesmärkide kehtivusele areneva turu- ja sotsiaalse olukorra kontekstis, kättesaadavate vahendite piisavusele, programmi mõjule ning haldus- ja juhtimismenetlustele.

V.

Programmi rahastamine ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kulutustest oli esialgselt sekkumisvarude kasutamise tõttu põhjendatud. Programmi ja põllumajanduskulutuste vaheline seos viimastel aastatel siiski nõrgenes, kuna sekkumisvarud olid peaaegu lõpukorral. Programmis osalemine on vabatahtlik ja mõned liikmesriigid on seisukohal, et meetet ei tohiks rahastada Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi eelarvest.

VI.

Meetme eesmärk oli vaesuse vähendamine, kuid mitte kõrvaldamine. Seda arvestades saab kättesaadavatel vahenditel olla puudustkannatavate isikute olukorrale ainult piiratud mõju, pakkudes abisaajatele abi kuus keskmiselt ühe toidukorra väärtuses. Seepärast on abi mõjususe suurendamiseks vaja seda paremini suunata ja tagada parem kooskõlastamine sotsiaalpoliitikaga. Lisaks piiravad praegu kehtivad sätted jaotatavate toodete mitmekesisust, ning kogu jaotusahelale rakendatavad menetlused põhjustavad lõplike abisaajate erineva kohtlemise seoses ühele inimesele tarnitava toidu hulgaga.

KOKKUVÕTE

VII.

Skeemi haldamist raskendab asjaolu, et tegevustasandil juhivad programmi tuhanded heategevusorganisatsioonid, kus töötavad peamiselt vabatahtlikud ning kes tegelevad ebastabiilse ja raskesti jälgitava sihtrühmaga. Tuleb parandada komisjoni ja liikmesriikide tasandi nii kontrolli- ja aruandlussüsteeme kui ka rahaliste vahendite jaotamist liikmesriikide vahel. Liikmesriikides kasutatavad pakkumismenetlused erinevad oluliselt ning ei taga kõigile ELi ettevõtjatele võrdset juurdepääsu ja kõige laiemat konkurentsi. Seega on oht, et sekkumisvarudest eraldatud või vabalt turult ostetud toodete puhul ei saavutata alati parimaid tingimusi. Samuti leiti, et kasutatud kaubavahetuskorraldus on keerukas ja raskesti kontrollitav.

VIII.

Hiljuti tegi komisjon ettepaneku programmi uuendada, millega käsitletakst teatavaid kontrollikoja auditis esiletõstetud puudusi.

IX.

Kuna eelarvepädevad institutsioonid pooldavad programmi jätkamist, teeb kontrollikoda rida ettepanekuid, milles käsitletakse programmi ÜPP kulutustest rahastamise asjakohasust, vajadust suurendada programmi mõju, programmi integreerimist sotsiaalpoliitika raamistikku, jaotatavate toodete valiku suurendamist, vajadust parandada jaotamise meetodeid ning ka juhtimis-, järelevalve- ja pakkumismenetlusi.

SISSEJUHATUS

PROGRAMMI PÕHIJONED

1. Puudustkannatavate isikute programm pärineb aastast 1987, kui Euroopa valitses erakordselt külm talv, millel olid eriti tõsised tagajärjed kõige ohustatumatele isikutele, st puudustkannatavatele isikutele. Humanitaarhädalukorra leevendamiseks võttis komisjon meetmed mitmesuguste toiduainete, eriti ühenduse sekkumisvarudest kättesaadavate põllumajandustoodete¹ eraldamiseks heategevusorganisatsioonidele, et jaotada neid tasuta puudustkannatavatele isikutele.
2. Meede kiideti laialdaselt heaks ja selle järgi oli suur nõudlus. Hiljem muudeti meede püsivaks² ja see kehtib ka praegu.
3. Programm oli ELi jaoks uuenduslik, kuna selle põhijoon oli aidata enim puudustkannatavaid isikuid toiduabi jaotamisega heategevuslike organisatsioonide kaudu kas koheselt tarbitava valmistoidu või pakendatud toidu näol.
4. Skeemi reguleerivates õigussätetes on puudustkannatavate isikute määratlus järgmine³ (vt **1. selgitus**).

¹ Põllumajandustooted, mis on sisse ostetud riiklike sekkumismeetmete alusel eesmärgiga stabiliseerida turge ja tagada põllumajanduses hõivatud rahvastikuosale õiglane elatusstandard.

² Nõukogu määrus (EMÜ) nr 3730/87 (EÜT L 352, 15.12.1987, lk 1).

³ Komisjoni määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikkel 1 (EÜT L 313, 30.10.1992, lk 50).

1. SELGITUS

“ENIM PUUDUSTKANNATAVATE ISIKUTE” MÄÄRATLUS

Mõiste “enim puudustkannatavad isikud” tähistab füüsilisi isikuid, üksikisikuid ja perekondi või nendest isikutest moodustunud grupe, kelle sõltuv sotsiaalne ja finantsolukord vastab pädevate ametiasutuste poolt vastu võetud sätete põhjal kindlaks määratud või tuvastatud abikõlblikkuskriteeriumidele või vastab heategevuslike organisatsioonide vastavatele kriteeriumidele, mida vastavad pädevad ametiasutused heaks kiidavad.

5. Nimetatud määratlus raskendab programmi sihtrühma kvantifitseerimist. Programmi rahaliste vahendite liikmesriikidele eraldamise eesmärgil kasutab komisjon kategooriat "vaesuseohus elanikkond". See on suhteline meede, mis määratletakse iga liikmesriigi suhtes kui isikud, kelle sissetulek on keskmisest 60 % madalam⁴. Samuti on see suur sihtrühm, kuna ELis tervikuna liigitatakse vaesuseohus olevaks iga kuues inimene (vt **2. selgitus**).
6. Auditiga hõlmatud aastatel kättesaadavad vahendid olid 2005. aastal 216 miljonit eurot, 2006. aastal 264 miljonit eurot, 2007. aastal 274 miljonit eurot ja 2008. aastal 307 miljonit eurot⁵. 2009. aastal on see summa 500 miljonit eurot.
7. Hoolimata suurenevatest eelarveassigneeringutest oli ühele isikule kättesaadav summa viimase kolme aasta jooksul 6,24 eurot inimese kohta 2006. aastal, 5,73 eurot inimese kohta 2007. aastal ja 5,83 eurot inimese kohta 2008. aastal (vt **II lisa**). Need tagasihoidlikud arvanded potentsiaalse abisaaja kohta muudavad programmi võimaliku mõju küsitavaks.

⁴ See on tehniliselt inimeste arv, kelle statistikal põhinev sissetulek on vähem kui 60 % tarbimisüksuse kohta arvutatud asendikeskmisest sissetulekust. Asjakohased andmed kogub ja avaldab Eurostat.

⁵ Programmile eraldatud eelarveassigneeringud on näidatud ELi eelarve eelarvereal 05 02 04 01.



2. SELGITUS

PUUDUSTKANNATAVAD ISIKUD ELIS

Euroopa Liidus määratletakse vaesuseohus olevaks ligikaudu 80 miljonit inimest, mis moodustab EU-27 elanikkonnast 16 % (vt üksikasjad **II lisas**), ning toidupuuduse ohus⁶ on ligikaudu 43 miljonit inimest.

⁶ Mõjuhindamine SEK(2008) 2436/2, mis kaasnes komisjoni ettepanekuga nõukogu määruse kohta seoses enim puudustkannatavatele isikutele toidu jaotamisega ühenduses, lk 11.

Toidupuuduse ohus olevad inimesed on Eurostati näitaja, millega määratletakse nende inimeste osakaal, kellel ei ole võimalik ülepäeviti endale lubada liha-, kana- või kalatoitu.

JUHTIMIS- JA KONTROLLIKORRA ÜLEVAADE

- 8.** Programmi rakendamise tingimused ja menetlused on sätestatud määruses (EMÜ) nr 3730/87, mis on hiljem inkorporeeritud nõukogu määrusesse (EÜ) nr 1234/2007, ja rakendusmääruses (EMÜ) nr 3149/92⁷. Aastate jooksul on programmi eeskirju muudetud. 1992. aastal tehti muudatus, mille kohaselt ei pea jaotatud tooted tingimata pärinema sekkumisvarudest, ja mille alusel võimaldati liikmesriikidevaheline sekkumisvarude ülekandmine. 1995. aastal otsustati, et juhul kui toode ei ole ajutiselt kättesaadav ühenduse sekkumisvarudest, võivad liikmesriigid osta sarnaseid tooteid otse ühenduse turult.
- 9.** Liikmesriigid osalevad programmis vabatahtlikkuse alusel. Liikmesriigid peavad oma osalemisest komisjonile teatama igal aastal ja edastama oma eeldatavad vajadused. Viimastel aastatel on programmis osalevate liikmesriikide arv suurenenud: 10 aastal 2005, 15 aastal 2006, 18 aastal 2007 ning 19 aastal 2008. *Il lisas* on esitatud liikmesriikide kaupa eelarveassigneeringud ja rahalised eraldised ajavahemikul 2005–2008.
- 10.** Komisjon koostab aastaplaani, mis sisaldab igale meedet kohaldavale liikmesriigile eraldatavate rahaliste vahendite maksimumsummat, iga ühenduse sekkumisvarudest eraldatava põllumajandustoote kogust ja iga toote jaoks saadaolevat summat.
- 11.** Sekkumisvarudest eraldatud tooted ei ole tavaliselt otseseks jaotamiseks abisaajatele koheseks tarbimiseks sobivas vormis ja seega tuleb neid töödelda/vahetada lõplike toiduainete vastu (vt **3. selgitus**). See raskendab programmi juhtimist tunduvalt, kuna liikmesriikide pädevad ametiasutused peavad korraldama lõplike toiduainete (töödeldud toit sekkumisvarudest pärit ja ostetud toodete vastu) saamise tehingute puhul nõutavad pakkumismenetlused. Toodete tarnijalt organisatsioonidele transportimise kuludele kohaldatakse samuti pakkumismenetlusi.

⁷ Määrus (EMÜ) nr 3730/87, millega kehtestatakse üldeeskirjad, inkorporeeritud nõukogu määrusesse (EÜ) nr 1234/2007 (ELT L 299, 16.11.2007, lk 1), millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus, ja komisjoni 29. oktoobri 1992. aasta määrus (EMÜ) nr 3149/92 (ELT L 313, 30.10.1992, lk 50), millega kehtestatakse ühenduse enim puudustkannatavatele isikutele sekkumisvarudest pärit toiduainete tarnimise üksikasjalikud eeskirjad.

- 12.** Muutunud olukorra tõttu turul on toodete kogused ühenduse sekkumisvarudes viimastel aastatel oluliselt vähenenud⁸. Seega ei vasta sekkumisvarud enam programmi vajadustele ja teatavaid jaotatavaid tooteid tuleb osta otse turult. 2006. aastal ostetud toodete väärtus moodustas programmi vahenditest 18 %, samas kui 2008. aastal ületas see 85 %. 2008. aasta plaani kohaselt oli sekkumisvarudest kättesaadav ainult suhkur.
- 13.** Liikmesriikide tasandil vastutavad plaani täitmise eest makseasutused⁹, kes täidavad kas otseselt või teistele talitustele delegeerimise kaudu ka järelevalve- ja kontrolliülesandeid¹⁰.

⁸ Üksikasjalikum teave eriaruandes nr 11/2008 Euroopa Liidu teravilja riikliku ladustamise toiminguteks antava toetuse haldamise kohta.

⁹ Makseasutus on liikmesriikide akrediteeritud asutus või asutused kooskõlas nõukogu 21. juuni 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1).

¹⁰ Komisjoni määruse (EMÜ) nr 3149/92 artiklis 9 on sätestatud, et pädevad ametiasutused kontrollivad plaani täitmise kõiki etappe ja jaotusahela kõiki tasandeid. Kontrollida tuleks vähemalt 5 % iga toote kogusest kõikides plaanitäitmise staadiumides, välja arvatud toodete enim puudustkannatavatele isikutele tegeliku jaotamise staadium. Sama määruse artikliga 10 on sätestatud, et liikmesriigid saavad komisjonile aruande nende territooriumil rakendatud plaani kohta, nimetades samuti kauba kasutusotstarbe tagamiseks kohaldatud kontrollimeetmed.

3. SELGITUS

NÄITEID SEKKUMISVARUDEST ERALDATUD TOODETEST JA JAOTATUD LÖPPTOODETEST:

Sekkumisvarud	Jaotatud tooted
Riis	<ul style="list-style-type: none"> • aurutatud riis • valge riis • piimariis • riisiküpsised
Teravili	<ul style="list-style-type: none"> • pasta • küpsised • hommikuhelbed • jahu • odratangud • kuskuss
Või	<ul style="list-style-type: none"> • piim • piimatooted • juust • või
Suhkur	<ul style="list-style-type: none"> • valge suhkur • keedis

JAOTUSAHEL: HEATEGEVUSORGANISATSIOONID

- 14.** Toiduabi suunatakse puudustkannatavatele isikutele peamiselt asjaomase liikmesriigi kindlaksmääratud heategevusorganisatsioonide kaudu, kellele on tooted tasuta kättesaadavad. Nende heategevusorganisatsioonide struktuur on sageli kolmetasandiline – riiklik, piirkondlik ja kohalik – ja nende haldusstruktuur on erinev (vt **4. selgitus**). Toiduainete vastuvõtmisel ja nende jaotamisel puudustkannatavatele isikutele osalevad praegu tuhanded heategevusorganisatsioonid kõigil tasanditel, mistõttu on määruses sätestatud, et nimetatud jaotamisel loetakse lõplikeks saajateks otseselt abisaajate eest hoolitsevaid heategevusorganisatsioone¹¹.

¹¹ Määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikkel 5a.

4. SELGITUS

ELI PROGRAMMIS OSALEVAD ORGANISATSIOONID

Auditeeritud liikmesriikide heategevusorganisatsioonide struktuur ja ülesanded on järgmised:

1. tasand: Liikmesriigi ametiasutuste poolt kindlaksmääratud heategevusorganisatsioonid (näiteks Punane Rist, Caritas, Toidupankade föderatsioon, jne). Need tegutsevad riiklikul tasandil madalama tasandi organisatsioonide peakorteritena selliste ülesannete täitmisel nagu esindamine, kontaktid riigiasutustega, tegevuse kooskõlastamine ja toimingute järelevalve. Need ei jaota toiduabi lõplikele abisaajatele.

2. tasand: Piirkondlikul/kohalikul tasandil tegutsevad heategevusorganisatsioonid (nt Dioceses Caritas, toidupangad, jne). Enamus neist kuulub peaorganisatsioonide võrku. Neil on ladustamisvõimalused ning need saavad ja jaotavad toiduaineid madalama tasandi organisatsioonidele ja/või lõplikele abisaajatele.

3. tasand: Organisatsioonid, kes tegutsevad kohalikul tasandil ja jaotavad abi otse abisaajatele. Igas liikmesriigis on neid mitu tuhat ning nende ülesanded on väga laiahaardelised ja erinevad. Väga sageli kuuluvad need organisatsioonid peamiste heategevusorganisatsioonide võrku, kuid hõlmavad ka kohalike kogukondade algatusel loodud iseseisvaid organisatsioone.

Komisjonil puuduvad andmed ELi programmis osalevate kindlaksmääratud ja muude heategevusorganisatsioonide arvu kohta. Auditeeritud liikmesriikides oli neid ligikaudu 40 000. Allpool esitatakse täpsemad üksikasjad:

Heategevusorganisatsiooni liik	Hispaania	Prantsusmaa	Itaalia	Poola
Kindlaksmääratud organisatsioonid (1. tasand)	1	4	7	4
Organisatsioonid piirkondlikul/haldusüksuse tasandil (2. tasand)	52	250–300	249	89
Madalama tasandi organisatsioonid, kes jaotavad toitu lõplikele abisaajatele (3. tasand)	ligikaudu 6 000	ligikaudu 9 000	14 973	9 366

- 15.** Seepärast on heategevusorganisatsioonidel programmi rakendamisel peamine osa. Programmiga kaetakse piiratud määral organisatsioonide halduskulutusi (1 % kättesaadavate toodete väärtusest)¹², kuid kindlaksmääratud organisatsioonid kannavad enamuse kaupade saamise, ladustamise ja lõplikele abisaajatele jaotamisega seonduvatest enda haldus- ja tegevuskuludest.
- 16.** Skeemi kaasatud heategevusorganisatsioone on nende olemuse tõttu tavalise halduse mõttes raske vastutavaks pidada, kuna nende töötajad on peamiselt vabatahtlikud ning nende sihtrühm on ebastabiilne ja raskesti jälgitav. Need asjaolud muudavad skeemi haldamise eriliselt raskeks.
- 17.** ELi programmiga tarnitud toidu kogused moodustavad tavaliselt ainult ühe osa kõigest kaasatud heategevusorganisatsioonide poolt tasuta jaotatud toiduainetest. Teatavate kohalikul tasandil tegutsevate heategevusorganisatsioonide jaoks on ELi programm siiski ainuke puudustkannatavatele isikutele toidu jaotamise allikas. Auditeeritud liikmesriikide ja heategevusorganisatsioonide kohta esitati järgmised arvandmed¹³ (vt **5. selgitus**).

¹² Samuti rõhutasid heategevusorganisatsioonid, et oleks vajalik suurendada haldus- ja logistilist infrastruktuuri (ladustamis- ja jaotamisvõimalused ning sellega seonduv tööjõud), kuna nõudlus toodete järele on suurenenud.

¹³ Komisjonil puuduvad täielikud andmed kõigi liikmesriikide kohta.

5. SELGITUS

ELI PROGRAMMI OSAKAAL JAOTATUD KOGUSTE KOGUHULGAST

Hispaania: 2006. aastal moodustasid kindlaksmääratud organisatsioonide poolt jaotatud kogused kuni 60 048 tonni, millest 32 660 (54 %) tonni saadi ELi programmi raames ja ülejäänud teistest allikatest (toiduainetetööstus, hulgimüüjad, turud, kogumiskampaaniad jne).

Prantsusmaa: ELi programmile lisandub riiklik programm. Täpsed andmed puuduvad, kuid hinnanguliselt moodustab riiklik programm ligikaudu 6 % ja ELi programm 30 % jaotatud üldkoguste koguhulgast.

Itaalia: Puuduvad andmed riigi tasandil. Kahe auditeeritud organisatsiooni puhul katab ELi programm jaotatud kogustest peaaegu 100 %. Ühe teise organisatsiooni puhul on ELi osalus ligikaudu 60 %.

Poola: Puuduvad konkreetsed üldarvud. ELi programm katab hinnanguliselt ligikaudu 60 %–70 % kahe auditeeritud organisatsiooni poolt jaotatud toidust.

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS

- 18.** Auditi eesmärk oli hinnata programmi "Euroopa Liidu toiduabi puudustkannatavatele isikutele", arvestades seoseid eesmärkide, vahendite ja meetodite vahel. Eelkõige kontrolliti auditiga, kas programmi kavandatud eesmärgid on areneva turu ja sotsiaalse olukorra kontekstis endiselt kehtivad. Lisaks hinnati, kas kättesaadavad vahendid ja programmi abisaajatele avalduva mõju mõõtmiseks kasutatud süsteemid on asjakohased tarnitud ja jaotatud toodete väärtuse, koguse ja mitmekesisuse seisukohast. Lõpuks kontrolliti haldus- ja juhtimismenetlusi aastaplaanide täitmisel.
- 19.** Käesolevas aruandes käsitletud peamised küsimused on järgmised:
- a) Kas programmi eesmärgid on endiselt kehtivad ja lähenemisviis asjakohane?
 - b) Kas vahendid on vastavuses valitud eesmärkidega ja asjakohaselt rakendatud?
 - c) Kas menetlusi kohaldatakse nii, nagu oli kavandatud?
- 20.** Nimetatud küsimustele vastamiseks hõlmas audititöö andmeid, mille alusel mõõdetakse programmi mõju iga püstitatud eesmärgi suhtes, skeemis osalevate heategevusorganisatsioonide ja lõplike abisaajate valiku- ja abikõlblikkuskriteeriume, kõigi kaasatud huvirühmade aastaplaanide täitmist ja toiduainete jaotusmehhanismi koguse, kvaliteedi ja mitmekesisuse seisukohast. Lõpuks kontrolliti ka vajaduste kaardistamise süsteemi, rahaliste vahendite eraldamist liikmesriikidele ja heategevusorganisatsioonidele jaotamiseks tarnitavate lõpptoodetega seotud hankemenetlusi.

- 21.** Audit hõlmas programmi juhtimist ja järelevalvet nii komisjoni kui ka valitud liikmesriikide tasandil. Audititöö keskendus nende menetluste ja süsteemide analüüsile, dokumentatsioonile ja testimisele, mida rakendasid programmi juhtimisel komisjon, pädevad riigiasutused ning mõned riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil kindlaksmääratud heategevusorganisatsioonid, kes osalesid toiduainete tegelikul jaotamisel puudustkannatavatele isikutele.
- 22.** Audit viidi läbi neljas liikmesriigis – Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Poola-, kattes üle 72 % iga-aastastest eelarveassigneeringutest. Audit keskendus ajavahemiku 2006–2008 aastaplaanidele.



Allikas: Charitable Organisations.

TÄHELEPANEKUD

PROGRAMMI EESMÄRGID JA LÄHENEMISVIIS: KAS PROGRAMMI EESMÄRGID ON ENDISELT KEHTIVAD JA LÄHENEMISVIIS ASJAKOHANE?

PROGRAMMI EESMÄRKIDE VASTURÄÄKIVUS

- 23.** Õigusnormidega on sätestatud¹⁴ meetmele vastuolulised eesmärgid: ühelt poolt oluliselt kaasa aidata enim puudustkannatavate isikute heaolule ja teisalt stabiliseerida põllumajandusturgu sekkumisvarude osalise kõrvaldamise kaudu (vt **6. selgitus**).

¹⁴ Määrus (EMÜ) nr 3730/87, millega kehtestatakse üldised eeskirjad, mis on inkorporeeritud määrusesse (EÜ) nr 1234/2007.

- 24.** Programmirakendamise eest vastutavad tavaliselt põllumajanduskulutuste haldamisse kaasatud osapooled, nimelt komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ning liikmesriikide makseasutused, kes tegelevad põllumajandusmaksetega ja vastutavad sekkumisvarude haldamise eest.

PROGRAMMI EESMÄRGID

“Ühendusel on sekkumisvarudest pärit põllumajandustoodetega võimalik oma enim puudustkannatavate inimeste heaolu oluliselt parandada; ühenduse huve ja ühise põllumajanduspoliitika eesmärke silmas pidades tuleb seda võimalust asjakohaseid meetmeid rakendades ka edaspidi kasutada, kuni kõnealuseid varusid on vähendatud normaalkoguseni [...]”

SEKKUMISVARUDE VÄHESUSE KORRAL ON SEOS PÕLLUMAJANDUSKULUTUSTEGA NÕRK

- 25.** Praegust programmi on rakendatud alates aastast 1987. Esialgsete säte- tega soositi sellist programmi rahastamisviisi, mille kohaselt kasutati sekkumisvarusid kooskõlas üldise põllumajanduspoliitika eesmär- kidega, “kuni varusid on vähendatud normaalkoguseni”¹⁵. Viimaste aastate ühise põllumajanduspoliitika reform, millega järk-järgult lõpe- tatakse sekkumismeetmeid teatavate toodete suhtes, ja olemasole- vate sekkumisvarude vähendamine peaaegu nullini on siiski oluliselt mõjutanud programmi rakendamist: praegu tuleb enamik tooteid osta otse turult¹⁶.
- 26.** Siiski on säilinud nõrk seos põllumajanduskulutustega, kuivõrd tooted, mis tehakse puudustkannatavatele isikutele kättesaadavaks, on endi- selt saadud sekkumisvarudeks kõlblikest põllumajandustoodetest. See raskendab meetme haldamist ja piirab jaotatavate toodete valikut. Lõpetuseks võib öelda, et raske on sobitada ELi põllumajandusku- lutuste üldist olemust abi omaga, st aidata kaasa vaesuse vähen- damisele, kuna põllumajanduskulutuste puhul on toetus suunatud põllumajandustootjatele ja/või põllumajandustööstusele ning abi- kõlblikel abisaajatel on õigus saada konkreetse suurusega abi.
- 27.** Korralduskomitee koosolekul on tõstatatud küsimus, kas on asjakohane käsitleda programmi kulutusi kui osa ühisest põllumajanduspoliiti- kast. Teatavad liikmesriigid, kes ei osale ELi toiduabi programmis, on viimastel aastatel hääletanud aastaplaanide heakskiitmise vastu, pidades seda abi ühtesobimatuks ühise põllumajanduspoliitika ras- kuskaske ja rahastamisliigiga¹⁷.

¹⁵ Vt 6. selgitus.

¹⁶ Aastaplaani 2008 kohaselt oli sekkumisvarudest kättesaadav ainult suhkur ja ülejäänud toiduaineid tuli hankida turult. Juulis 2007 põllumajanduse peadirektoraadi avaldatud prognoos ajavahemikuks 2007–2014 “Põllumajandusturgude ja sisetuleku väljavaated Euroopa Liidus” on järgmine:

- teravili: “avalikud varud kaovad suurelt osalt kavandamisperioodi alguses”,
- suhkur: “loodetakse jõuda tasakaalu alates 2010. aastast”,
- või: “2007. aasta esimesel poolaastal lõppesid sekkumisvarud ja seis ei parane enne 2014. aasta lõppu”,
- lõssipulber: “loodetakse turu jäämist tasakaalu kogu kavandamisperioodi jooksul, ilma et oleks vaja pakkuda tooteid sisseostmiseks sekkumisvarudesse”.

¹⁷ Teravilja korralduskomitee koosolekute protokoll (2008. aasta aastaplaani heakskiitmine): “DE: leiab, et nõukogu määruse ja rakendusmääruse vahel ei ole enam järjepidevust; NL, SE, UK: ei soovi sotsiaalmeetme rahastamist ühtse põllumajanduspoliitika eelarvest; NL: on samal arvamusel, kuna nad ei soovi sotsiaalmeetme rahastamist ühenduse eelarvest.”

MEETME SOTSIAALNE EESMÄRK ON TÄHTSAM

- 28.** Kuigi kaasaaitamine puudustkannatavate isikute heaolu parandamisele oli seotud põllumajandusturgude stabiliseerimisega varude realiseerimise kaudu, näitab uuem suundumus, et meetme sotsiaalne eesmärk on hakanud domineerima. Juba 1998. aastal järeldati komisjoni avaldatud Euroopa Ühenduse toiduprogramme käsitlevas hindamises, et meetme sotsiaalseid aspekte peeti turu reguleerimise instrumendist tähtsamaks eesmärgiks (vt **7. selgitus**). Hindamises oldi arvamusel, et meetme mõjus turu reguleerimisel oli kaheldav, kuna ühelt poolt jõudis osa ühenduse varudest eraldatud toodetest mõnel juhul kaudselt sekkumisvarudesse tagasi ja teiselt poolt oli meede struktuuri-liste ülejääkide vähendamise meetodina eksporditoetustest tunduvalt kallim.

7. SELGITUS

KOMISJONI 1998. AASTA HINDAMINE (PEAMISED JÄRELDUSED JA SOOVITUSED)

“Meetme sotsiaalne eesmärk on selgelt esitatud määrustes. [...] Heategevusorganisatsioonid on töendanud selle kasulikkust püsiva laialtlevinud vaesuse tõttu Euroopas [...]. Kui meede võeti kasutusele, siis selle mõõndavasti teisejärguline eesmärk oli aidata vähendada ühenduse suuri ja kulukaid sekkumisvarusid [...]. Seega võib meedet endiselt pidada turu reguleerimise instrumendiks”.

“Liikmesriigid [...] suudavad kasutada vahendeid tõhusalt [...]. Teiselt poolt on mõningane kahtlus meetme tõhususe kohta turu reguleerimisel [...] mõnel juhul on võimalik, et suur osa ühenduse sekkumisvarudest eraldatud toodetest tagastatakse kaudsel teel sekkumisvarudesse tagasi”.

“Ehkki see [abi] on kahtlemata sotsiaalse abi mõjus vahend, on see struktuuriliste ülejääkide vähendamise meetodina eksporditoetustest tunduvalt kallim [...]”.

“[...] pidades silmas tõsist vaesuse probleemi Euroopas ja vaieldamatut abi kasulikkust abivajajatele, tuleks kindlasti soovitada meedet jätkata ja sellele määratud rahalisi vahendeid isegi suurendada. [...] Nõukogu on selgelt väljendanud, [...] et meetme sotsiaalseid aspekte peetakse tähtsamaks kui meetme osa turu reguleerimisel.”

- 29.** Ka määruses (EÜ) nr 1234/2007, millesse on konsolideeritud määrus (EMÜ) nr 3730/87, peetakse skeemi tähtsaks sotsiaalseks meetmeks¹⁸.
- ¹⁸ Määrus (EÜ) nr 1234/2007, preambuli põhjendus 18.
- 30.** Meetme sotsiaalse eesmärgi suhtes on samal arvamusel ka auditi käigus külastatud liikmesriikide haldusasutused, kes rõhutasid vajadust programmi sotsiaalset mõõdet riiklikul tasandil kooskõlastada.
- 31.** Lisaks on Euroopa Parlament võtnud aprillis 2006 vastu deklaratsiooni puudust kannatavatele kodanikele suunatud Euroopa toiduabiprogrammi ellu viivate tunnustatud heategevusorganisatsioonide varustamise kohta. Oma deklaratsioonis käsitles Euroopa Parlament meetet vaesuse vähendamise eesmärgi osana ning kutsus komisjoni ja nõukogu üles säilitama ja suurendama abi koos teatavate muudatustega selle rakendamisel (vt **8. selgitus**).

8. SELGITUS

EUROOPA PARLAMENDI DEKLARATSIOONI PÕHIPUNKTID:

- tunnistada Euroopa Liidus alatoitluse all kannatavate inimeste olemasolu ning teadvustada nende toiduvajaduste täitmise tarvidust,
- muuta Euroopa toiduabiprogramm alaliseks ja eraldada sellele mitmeaastane üldine rahaline kate,
- laiendada meetet uutele valdkondadele, nagu sealihale, linnuliha ja munad,
- kaasata sellesse programmi uuenduslikud meetmed, et jagada toidunorme võrdselt,
- arvestada, et toiduabi täidab vaesuse vähendamise eesmärgi,
- muuta reegleid, võimaldades:
 - luua programmi jaoks spetsiaalsed varud, mis suunatakse puudust kannatavatele kodanikele,
 - laiendada vahetustegevust;
 - osta ühenduse turult tooteid, mis ei ole kättesaadaval sekkumisvaruna.

TULEKS PARANDADA KOOSKÖLASTAMIST SOTSIAALPOLIITIKA MEETMETEGA

- 32.** Seadusandja on selgelt sätestanud, et toiduabiprogramm peaks aitama oluliselt kaasa enim puudustkannatavate isikute heaolule¹⁹ (vt **6. selgitus**). Sellest tulenevalt tuleks kaasabi kooskõlastada ja luua koostoime ühenduse ja liikmesriikide tasandil kasutatavate teiste skeemide, põhimõtete ja meetmetega, et paremini täita enim puudustkannatavate isikute vajadusi.
- ¹⁹ Määrus (EMÜ) nr 3730/87.
- 33.** Auditeeritud liikmesriikides on haldusasutusteks põllumajanduskulude makseasutused. Välja arvatud Prantsusmaa, puudusid auditeeritud liikmesriikides tõendid tiheda koostöö kohta makseasutuste ja sotsiaalmeetmete teiste peamiste osapoolte vahel, nagu sotsiaalministeeriumid. Selline koostöö on vajalik, et paremini mõista ja täita heategevusorganisatsioonide ja puudustkannatavate isikute vajadusi.

KASUTATUD VAHENDID JA MEETODID: KAS VAHENDID ON VASTAVUSES VALITUD EESMÄRKIDEGA JA ASJAKOHASELT RAKENDATUD?

OLULISE PANUSE SAAVUTAMISEKS ON VAJA ABI PAREMINI ABISAAJATELE SUUNATA

ELI ABI VÄHENE MÖJU

- 34.** Võimalike abisaajate arvukuse ja vahendite suhteliselt vähese kättesaadavuse tõttu tuleks moodustada abisaajatest sihtrühm, et meetmel oleks sellele suurem mõju.
- 35.** Nagu on näidatud **II lisa** tabelis, on eelarveassigneeringud ühe potentsiaalse abisaaja kohta ligikaudu kuus eurot aastas. Teiselt poolt näitab komisjon oma mõjuhindamises, et 2006. aastal sai programmi kaudu abi üle 13 miljoni inimese 15 liikmesriigis ja hinnanguliselt oli heategevusorganisatsioonide pakutud ühe toidukorra maksumus vähemalt kaks eurot. See näitab, et programmi raames pakutakse maksimaalselt kolm toidukorda aastas ühe potentsiaalse puudustkannatava isiku kohta või keskmiselt 12 toidukorda aastas iga tegeliku abisaaja kohta.

- 36.** Sellal kui teatavates liikmesriikides moodustab ELi programm puudustkannatavatele isikutele jaotatavast toidust üle 50 % (vt **5. selgitus**), on kontrollikoda arvamusel, et kui programm võimaldab maksimaalselt pakkuda abisaajatele keskmiselt ühe toidukorra kuus, siis tõenäoliselt ei vasta see seadusandja eesmärkidele, eelkõige eesmärgile “oluliselt kaasa aidata oma enim puudustkannatavate kodanike heaolule”²⁰.

²⁰ Määrus (EÜ) nr 1234/2007, preambuli põhjendus 18.

- 37.** Seoses sellega oleks vaja parandada võimalike abisaajate suhtes valikukriteeriume ja/või prioriteete, nagu on soovitatud mõjuhindamises²¹, vastasel juhul on programmi kaasabi enim puudustkannatavate isikute heaolule paratamatult mitteamendatav. Oluline on tunnistada, et oma olemuse tõttu ei suuda või ei soovi heategevusorganisatsioonid siiski piiravat jaotamispoliitikat omaks võtta.

²¹ Komisjoni talituste töödokument SEK(2008) 2436/2 (punktid 4 ja 6.5), millega kaasnes ettepanek komisjoni määruse kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele (KOM(2008) 563 (lõplik)).

EBASELGED ABIKÖLBLIKKUS- JA VALIKUKRITEERIUMID

- 38.** Abi maksimummõju saavutamiseks on vaja määratleda teostatavad prioriteedid, pidades silmas nii toiduabi suunavate heategevusorganisatsioonide valimist kui ka toiduabi saava elanikkonna kategooriaid ja/või rühmi.

- 39.** Audiitorid leidsid, et tegelikkuses on liikmesriigid sageli määranud ilma ametlike menetlusteta väikese arvu riiklikul tasandil tegutsevaid organisatsioone, milles osalevad madalama tasandi organisatsioonid. Ei ole kättesaadaval täpsemaid andmeid nende kindlaksmääratud heategevusorganisatsioonide arvu kohta, kellega liikmesriikide ametiasutused teevad aastaplaanide rakendamisel koostööd. Piirkondliku tasandi heategevusorganisatsioonid osalevad ELi programmis automaatselt, kuna need on peamiste heategevusorganisatsioonide liikmed. Neil on teatav iseseisvus kriteeriumide kehtestamisel, mida need kohaldavad toiduabi jaotavate madalama tasandi organisatsioonide heakskiitmise suhtes.

40. Õigussätete kohaselt peaksid abisaajate abikõlblikkuse kriteeriumid lisaks põhinema "registreeritud või tunnustatud sotsiaalsel ja rahalisel sõltuvusel". Vastavalt sellele peaksid liikmesriigi ametiasutused sellised kriteeriumid vastu võtma või kiitma heaks heategevusorganisatsioonide poolt kasutatavad kriteeriumid. Samuti nõutakse liikmesriikidelt, et need teataksid komisjonile igal aastal abisaajate suhtes rakendatavad abikõlblikkuse kriteeriumid. Kontrollikoda leidis, et liikmesriigid ei olnud selliseid täpseid abikõlblikkuse kriteeriumeid kindlaks määranud. Komisjonile igal aastal edastatavad kriteeriumid²² kujutavad pigem abisaavate isikute tüpoloogiat kui kvantitatiivseid või kvalitatiivseid valikukriteeriume (vt **9. selgitus**).

²² Vastavalt määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikli 1 lõikele 2.

41. Lõpuks leidis kontrollikoda, et abi saamise sagedus on oluliselt erinev (mõned isikud saavad toitu vahetevahel, võrreldes hoolekandeesustes elavate inimestega või perekondadega, kes saavad toiduabi või toidupakke regulaarselt).



Allikas: Charitable Organisations.

9. SELGITUS

NÄITEID HEATEGEVUSORGANISATSIOONIDE POOLT KASUTATAVATEST ABIKÕLBLIKKUSKRITEERIUMIDEST

- Majanduslikud kriteeriumid: kodutus, vaesus, töötus...
- Sotsiaalsed kriteeriumid: sisserändajad, eakad inimesed, suured perekonnad...
- Tervisekriteeriumid: haigused, puuded.

KÄTTESAADAVA TOIDU MITMEKESISUST PIIRAB SEOS SEKKUMISVARUDEGA JA TOIDU JAOTAMINE ON VÄGA ERINEV

- 42.** Heategevusorganisatsioonid jaotavad toiduaineid puudustkannatavatele isikutele väga erinevas vormis, sõltuvalt heategevusorganisatsioonide konkreetsetest meetmetest (avalikes sööklates pakutav toit, lastesõimedes ja hooldushaiglates pakutav toit, üksikisikutele ja peredele jaotatavad toidupakid jne).
- 43.** Meetme päritolu ja seose tõttu traditsiooniliselt ühenduse varudest pärit toiduainete jaotamisega koostati programmi reguleerivad eeskirjad, millega kehtestatakse piirangud nende lõpptoodete mitmekesisusele, mida võidakse soetada ja jaotada puudustkannatavatele isikutele.
- 44.** Õigussätetega²³ on kehtestatud, et ühenduse turult hangitud tooted peavad kuuluma samasse tooterühma kui sekkumisvarudes ajutiselt puuduv toode. Kuni septembrini 2007 pidid sekkumisvarudest pärit tooted moodustama tarnitavate toiduainete puhaskaalust vähemalt 40 %. Arvestades asjaolu, et aja jooksul ei ole mõningaid tooteid enam sekkumisvarudesse võetud (nt loomaliha, oliiviõli), on puudustkannatavatele isikutele jaotatavate toodete valik üha enam piiratud.
- 45.** Kontrollikoda leidis, et mitmed programmi rakendamises osalevad heategevusorganisatsioonid pidasid prioriteediks nende pakutavate toodete valiku laiendamist, mis võimaldavad valmistada tasakaalustatud toitu²⁴.

²³ Määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikli 4 lõike 1 alapunkt b ja lõike 2 alapunkt a.

²⁴ Eelkõige väljendati vajadust toiduainete järele, nagu õli, tomatipasta, liha ja külmutatud juurvili.

- 46.** Samuti leidsid audiitorid, et toiduainete jaotamisel haldusasutustelt kindlaksmääratud organisatsioonidele ja sealt edasi madalama tasandi organisatsioonidele ning lõpuks puudustkannatavatele isikutele kasutatakse laias valikus süsteeme ja meetodeid (vt **10. selgitus**).

10. SELGITUS

JAOTAMISE KORD

Liikmesriikides, kus tegutseb rohkem kui üks kindlaksmääratud organisatsioon, põhineb nendevaheline toiduainete jaotamine eelnevalt kindlaksmääratud standardsel protsendiosal, mida on palju aastaid muutmatult kohaldatud (Prantsusmaa, Poola). Itaalias kindlaksmääratud organisatsioon ei kaasata ja lõpptooted jaotatakse konkreetsete parameetrite põhjal (sekkumiste ja taotluste arv) otse piirkondliku tasandi organisatsioonidele.

Toidu jaotamisel kindlaksmääratud organisatsioonidelt madalama tasandi organisatsioonidele kasutatakse jällegi paljusid erinevaid süsteeme ja mõnel juhul ka tegureid. Hispaanias on jaotamise aluseks kindlaksmääratud organisatsiooni kehtestatud teatavad koefitsiendid. Poolas kasutasid kontrollitud organisatsioonid oma süsteeme. Näiteks on üks organisatsioon määranud kvantitatiivse eesmärgi, mis tähendab 35 kg toitu inimese kohta aastas. Prantsusmaal kasutab iga kindlaksmääratud organisatsioon oma süsteemi. Näiteks eraldab üks organisatsioon vahendeid 79-le teise tasandi organisatsioonile nn koefitsiendi K alusel, mis määratakse kindlaks teatavate kriteeriumide järgi: departemangu elanikkond, töötajate arv, pikaajaliste töötajate arv, toimetulekutoetuse saajate arv. Üks teine organisatsioon jaotab toitu 98 föderatsioonile proportsionaalselt deklareeritud abisaajate arvuga.

Toiduainete jaotamine heategevusorganisatsioonide poolt lõplikele abisaajatele ja tarnete sagedus põhineb nende endi kriteeriumidel ja logistilisel suutlikkusel. Mõnel juhul soovivad heategevusorganisatsioonid teatavaid kriteeriume. Näiteks Poolas on üks organisatsioon esitanud mõned standardid ühekordse tarne puhul üksikisikule, nt piima vähemalt 15 liitrit inimese ja tarne kohta, jahu vähemalt 5 kg inimese ja tarne kohta.

Enamikul juhtudel jaotavad heategevusorganisatsioonid saadud tooted oma kriteeriumide ja mõnel juhul puudustkannatavate isikute võrdse kohtlemise põhimõtte alusel, st kättesaadavate toodete kogus jaotatakse võrdsetes osades kõigile organisatsiooni alla kuuluvatele või abi taotlevatele inimestele.

- 47.** Täpsemalt öeldes puuduvad kogu jaotusahelas ühtsed standardid, juhised või tunnusmärgid ühe inimese kohta jaotatavate toodete koguse ja valiku kohta ühenduse või liikmesriigi tasandil. Kontrollikoda leidis, et ühe inimese kohta jaotatud kogused igas liikmesriigis ja sama liikmesriigi heategevusorganisatsioonide vahel erinevad oluliselt. Selline vastuoluline lähenemisviis suurendab mitteamvestatava mõju ohtu ja viib lõplike abisaajate ebavõrdse kohtlemiseni (vt **11. selgitus**). **III lisas** näidatakse liikmesriikide eraldatud tooteid ja koguseid ning tooteid ja koguseid lõpliku abisaaja kohta vastavalt aastaplaanile 2005, mille kohta on lõplike abisaajate andmed kättesaadavad.

11. SELGITUS

NÄITEID ÜHE INIMISE KOHTA JAOTATUD TOODETE KOGUSTEST

Hispaania: 2007. aasta jaotusplaani statistika näitab, et keskmiselt jaotati registreeritud abisaaja kohta 49,88 kg tooteid; minimaalselt 28,24 kg inimese kohta ühes toidupangas ja maksimaalselt 89,16 kg inimese kohta teises.

Itaalia: Kaks samas piirkonnas tegutsevat organisatsiooni jaotasid oma abisaajatele pastat järgmistes kogustes:

Organisatsioon	2006	2007
A	1,71 kg inimese kohta	9,68 kg inimese kohta
B	2,29 kg inimese kohta	14,44 kg inimese kohta

Poola: 2006. aastal jaotati keskmiselt inimese kohta: 24,95 kg ühe kindlaksmääratud organisatsiooni poolt; 12,59 kg teise organisatsiooni poolt.

Kolmas organisatsioon jaotas 6,72 kg inimese kohta Dolnoslaskie piirkonnas, samal ajal kui Lodzkie piirkonnas jaotati inimese kohta 78,03 kg.

PROGRAMMI TEGELIK RAKENDAMINE: KAS MENETLUSI KOHALDATAKSE NII, NAGU OLI KAVANDATUD?

PUUDUSED HALDUS- JA ARUANLUSKORRAS

PUUDUSID TEGEVUSE ALAEESMÄRGID

- 48.** Liikmesriigid ja komisjon vastutavad ühiselt programmi mõjususe tagamise eest. Finantsmääruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 artiklis 27²⁵ on muuhulgas sätestatud, et kõigile ELi eelarvest rahastatavatele tegevusvaldkondadele seatakse täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid.
- 49.** Kontrollikoda leidis, et reguleerivates ühenduse määrustes sätestatud eesmärgid, mis on oma olemuselt kõrgetasemelised üldeesmärgid, ei ole edasi arendatud ja üksikasjalikult määratletud, nii et need oleksid teostatavad ja mõõdetavad eesmärgid või alaeesmärgid.
- 50.** Arvestades eesmärkide ebamäärasust, ei ole üllatav asjaolu, et hoolimata õiguslikust kohustusest²⁶, ei ole komisjon ega liikmesriigid määranud eesmärkide saavutamise kontrollimiseks mingeid tulemusnäitajaid²⁷.

²⁵ EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1.

²⁶ Määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (finantsmääruse) artiklis 27 on sätestatud, et eesmärkide saavutamist jälgitakse tegevuskohaste tulemusnäitajate abil ja kulude eest vastutavad asutused esitavad eelarvepädevatele institutsioonidele vastava teabe. Selline artikli 33 lõike 2 punktis d osutatud teave esitatakse kord aastas ja hiljemalt esialgsele eelarveprojektile lisatavates dokumentides.

²⁷ Mõnes külastatud liikmesriigis avaldati arvamust, et ühenduse määrustes määratud sotsiaalsed eesmärgid on pigem filosoofilist laadi kui reaalsed mõõdetavad eesmärgid.

KOMISJONILE EDASTATUD HALDUSTEAVE

- 51.** Ühenduse määrustes nõutakse, et liikmesriigid esitavad komisjonile plaani täitmise aruande hiljemalt 30. juuniks igal aastal (n+1). See peaks sisaldama olulist teavet plaani täitmise ja selle kontrollimise kohta²⁸.

²⁸ Aruandes tuleks näidata sekkumisvarudest kõrvaldatud toodete kogused, jaotatud kauba liik, kogus ja väärtus, transpordi- ja üleandmise kulud ja abisaajate arv. Samuti tuleks aruandes määrata kindlaks kohaldatavad kontrollimeetmed ja teostatud kontrollide liik ja arv ning mis tahes määratud sanktsioonide juhud. Aruanne peaks sisaldama ka saajate arvu vastaval majandusaastal (määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikkel 10).

- 52.** Kontrollikoda kontrollis liikmesriikidelt auditeerimisperioodil nõutavaid aruandeid ja leidis, et aruanded esitatakse mõnikord hilinemisega või puudulikult. Lisaks puudusid tõendid, et komisjon neid nõuetekohaselt analüüsib või kasutab.

²⁹ Ühes liikmesriigis leidsid audiitorid ka vigu heategevusorganisatsioonide poolt edastatud abisaajate arvus.

- 53.** Samuti leidsid audiitorid, et aruandes esitatud arvanded lõplike abisaajate kohta on paljudel juhtudel heategevusorganisatsioonide hinnangud ja ei põhine abisaajate ühtsetel standarditel või määratlustel või kriteeriumidel (abisaajad on registreeritud sõltumata toidu saamise sagedusest ning saadud toidu liigist ja hulgast)²⁹.

EELARVEASSIGNEERINGUTE HINDAMINE JA VAHENDITE JAOTAMINE LIIKMESRIIKIDE VAHEL

- 54.** Kontrollikoda analüüsis menetlust, mida komisjon kasutas programmi rakendamiseks vajalike eelarveassigneeringute kehtestamiseks, ja vahendite jaotamist liikmesriikide vahel.
- 55.** Eelarveassigneeringud jaotatakse liikmesriikide vahel kahe kriteeriumi alusel:
- a) liikmesriikide edastatud vajadused ning halduskulud (1 %) ja transpordikulud (4 %, alates 2008. aastast 4,5 %);
 - b) hinnangulise vaesuseohus elanikkonna osakaal iga liikmesriigi kogu elanikkonnast.
- 56.** Võttes arvesse mõlemat kriteeriumi, kohandatakse liikmesriikidele tehtavad lõplikud eraldised olemasolevate eelarveassigneeringutega. Teise kriteeriumi alusel ei toimu vahendite kasutamine üle kogu ELi tervikuna siiski alati kõige mõjusamalt. Need, keda liigitatakse nimetatud kategooria alla suhteliselt kõrge sissetulekuga riigis, on tõenäoliselt paremas olukorras kui paljud nimetatud kategooria alla mittekuuluvad inimesed riigis, kus sissetulek ühe inimese kohta on madal.

57. Vaatamata määruse sätetele³⁰, mille kohaselt võetakse vahendite jaotamisel liikmesriikide vahel arvesse liikmesriikide aastaplaanide täitmise aruandeid, leidis kontrollikoda tõendeid, et seda tehti ainult ühel juhul. Lisaks ei arvestata vahendite eraldamiseks kasutatud kriteeriumide puhul statistilise määratlusega hõlmamata elanikkonda, nt registreerimata sisserändajad ja põgenikud.

58. Liikmesriikide komisjonile teatatud aasta vajadused on tavaliselt hinnangud, mis on tehtud haldusasutuste kõrgemal tasandil, ilma et oleks konsulteeritud asjassepuutuvate heategevusorganisatsioonidega. See tähendab, et taotletud vahendid ei põhine tegelikel vajadustel ja kajastavad pigem oodatavaid võimalikke assigneeringuid.

³⁰ Määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et ettenähtud vahendite jaotamisel liikmesriikide vahel võtab komisjon arvesse kõige usaldatavamaid kalkulatsioone enim puudustkannatavate isikute arvu kohta asjaomastes liikmesriikides, samuti plaani rakendamiskogemusi ja nende toodete kasutamist, millele eraldati vahendeid varasematel aastatel, eelkõige nende aruannete alusel, mis on sätestatud sama määruse artiklis 10.

12. SELGITUS

VAJADUSED JA VAHENDITE ERALDAMINE

Vajadused väljenduvad sekkumisvarudes olevate toodete kogustena ja komisjon hindab nende väärtust sisseostuhinna alusel.

Järgnevas tabelis esitatakse osalevate liikmesriikide vajadused rahalises väljenduses ja komisjoni poolt kättesaadavaks tehtud rahalised vahendid kokku (kaasa arvatud haldus- ja transpordikulud).

Liikmesriikide vajadused võrrelduna assigneeringutega:

Aasta	2006	2007	2008
Osalevate liikmesriikide arv	15	18	19
Hinnangulised vajadused (miljonit eurot)	307,2	338,7	313,9
Eraldatud rahalised vahendid (miljonit eurot)	259,4	258,9*	294,5**
Protsent	84 %	76,4 %	93,8 %

* Esialgne assigneering.

** Enne assigneeringu suurenemist 10 miljoni euro võrra, mis otsustati veebruaris 2008.

- 59.** Kontrollikoda võrdles liikmesriikide teatatud vajadusi lõplike assigneeringutega ja analüüsis samuti (vt *IV lisa*) sekkumisvarudest taotletud toodete koguseid, mida oli vaja plaani täitmiseks, ja komisjoni poolt eraldatud toodete koguseid. Kolme viimase aasta jooksul eraldatud summad olid taotletust väiksemad (vt *12. selgitus*). Väga sageli ei saanud liikmesriigid kätte neid tooteid ja koguseid, mida olid taotlenud. Lisaks eraldati teatavatele liikmesriikidele tooteid, mida need ei olnud esialgselt taotlenud (nt või ja suhkur 2006. ja 2007. aastal), ja neile ei eraldatud taotletud tooteid (nt riis ja või 2007. aastal). See seab kahtluse alla programmi mõjususe eeldatud vajaduste rahuldamisel.

PAKKUMISMENETLUSI TULEB PARANDADA JA ÜHTLUSTADA

- 60.** Jaotatavate lõpptoodete hankimiseks on pädevad riigiasutused kohustatud esitama pakkumiskutse. Nimetatud menetlus kehtib kahe peamise plaani täitmiseks vajaliku tarneliigi puhul:
- sekkumisvarudest pärit töötlemata või hiljem pakendatud ja/või töödeldud tooted;
 - turult hangitud lõpptooted, mille eest on tasutud kas sekkumisvarudest pärit toodetega (kaubavahetustehing) või rahaliste vahenditega.
- 61.** Kontrollikoda analüüsis menetlusi, mida kasutati auditeeritud liikmesriikides heategevusorganisatsioonidele jaotamiseks tarnitavate lõpptoodete hankimiseks, ja kontrollis viimastel aastatel korraldatud pakkumiste valimit, mis hõlmas nii sekkumisvarudest kättesaadavaid tooteid kui ka toodete ostmist otse turult.

ÕIGUSLIKU ALUSE EBAJÄRJEKINDEL RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDE TASANDIL

62. Teatavad kohaldatavaid pakkumismenetlusi reguleerivad nõuded on sätestatud määruses (EMÜ) nr 3149/92 (nt turult hangitavate toodete liik, pakkumiskutse sisu, piirangud, jne). Samas määruses on nõutud, et pakkumiskutsete puhul tagatakse võrdne juurdepääs kõigile ühenduses registreeritud ettevõtjatele.

³¹ ELT L 134, 30.4.2004, lk 114.

³² Nt komisjoni 28. juuli 1993. aasta määruses (EMÜ) nr 2131/93 on sätestatud sekkumisametite valduses oleva teravilja müümise kord ja tingimused (ELT L 191, 31.7.1993, lk 76).

63. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiviga 2004/18/EÜ³¹ kehtestatakse ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kooskõlastamise kord. Lisaks kehtivad sekkumisametite valduses olevate toodete müümise kohta ühenduse erimäärused³². Ei määruses (EMÜ) nr 3730/87 ega määruses (EMÜ) nr 3149/92, mida regulaarselt muudetakse, ei viidata täpselt liikmesriikide poolt korraldatavate pakkumiste õiguslikule alusele.

³³ Vahetustehingute suhtarv ulatus 85 %-ni, samas kui otse turult ostude puhul on see hinnanguliselt 94 %.

64. Kontrollikoja audiitorid leidsid, et pakkumismenetlusi korraldatakse kõigis auditeeritud liikmesriikides. Liikmesriigid korraldavad pakkumismenetlusi siseriiklike õigusaktide alusel ja tingimustel, mis ei taga alati läbipaistvust ja ettevõtjate võrdset juurdepääsu ELi tasandil.

MAJANDUSLIKULT ON SOODSAM OSTA TOOTEID TURULT KUI KASUTADA MAKSEVAHENDINA SEKKUMISVARUSID

65. Kontrollikoda leidis, et toodete ostmisel otse turult on hinnad tavaliselt soodsamad, võrreldes sellega, kui samal ajal kasutatakse sama liiki toodete eest tasumisel sekkumisvarusid. Näiteks 2007. aastal kutsuti Poolas samas pakkumismenetluses ettevõtteid esitama oma pakkumisi toote tarnimiseks a) vahetuskaubana sekkumisvarudest pärit või vastu ja b) otse turult ostmise teel. Tulemuste võrdlemine näitab, et otse turult ostmisel oli hind ligikaudu 10 % madalam³³.

- 66.** Komisjonil on üksikasjalik teave toodete turuhinna kohta sekkumismehhanismi kontekstis³⁴. Seoses toiduprogrammiga puudustkannatavatele isikutele ei nähta aga eeskirjadega³⁵ ette, et komisjoni pädevaid talitusi tuleks teavitada liikmesriikides toimuvate pakkumismenetlustega saadud hindadest ja tingimustest. Selle tulemusel puudub komisjonil kõige soodsamate tingimuste saavutamise kohta kinnitus.

³⁴ Komisjon jälgib ja analüüsib rea toodete turuhindu seoses pakkumiskutsete heakskiitmisega sekkumisasutuste valduses olevate põllumajandustoodete müügiks ja vastava korralduskomitee poolt vastuvõetud madalamate müügihindade määramisega. Samuti avaldab regulaarselt turuhindu Eurostat.

LIIKMESRIIKIDE PAKKUMISMENETLUSED ERINEVAD OLULISELT

- 67.** Kontrollikoda leidis, et kohaldatakse pigem liikmesriigi kui ELi pakkumismenetlusi, mille tulemuseks on nende oluline erinevus liikmesriikide vahel ja isegi ühe liikmesriigi piires, kus pakkumisi korraldab mitu asutust (Itaalia, Prantsusmaa). Teatud juhtudel ei peeta kinni ELi õigussätetest. Erinevused on pakkumismenetluse olulistest punktides, nagu pakkumiskutsete avalikustamine, pakkumiste esitamise tähtaeg, pakkujate osalemiseks esitatud tagatis, osalejate miinimumarv ning hindamisel kasutatud meetodid ja kriteeriumid lepingu sõlmimisel (vt **13. selgitus**).

³⁵ Liikmesriikide kohustus saata komisjonile pakkumiskutsete näidised vastavalt määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikli 4 lõikele 4 tühistati komisjoni määrusega (EÜ) nr 1127/2007 (ELT L 255, 29.9.2007, lk 18).

13. SELGITUS

PAKKUMISMENETLUSTE JA TINGIMUSTE ERINEVUSED AUDITEERITUD LIIKMESRIIKIDE VAHEL

	Hispaania	Prantsusmaa ³⁶	Itaalia ³⁷	Poola
Avaldamine ELTs	ei	jah	MA1: jah MA2: ei	ei
Esitamise tähtaeg (päevades)	15	MA1: 22 MA2: 45	MA1: 8–19 MA2: 10	20
Osaluse tagatis	2 %	MA1: 5 % MA2: 15 eurot tonni kohta	MA1: 10 % MA2: 15 eurot tonni kohta	50 000 PLN (14 200 eurot)
Osalejate miinimumarv	ei	ei	jah (2)	ei
Pakkujate arv	1–5	MA1: 6–7 MA2: 3–4	2–4	1–9
Hindu võrreldakse turuhindadega	ei	MA1: ei MA2: jah	Vastuvõetavad hinnad/kogused pakkumiskutses	ei

³⁶ Prantsusmaa: makseasutus 1 ONIEP (*Office National Interprofessionnel de l'Élevage et de ses Productions*); makseasutus 2 ONIGC (*Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures*).

³⁷ Itaalia: makseasutus 1: AGEA (*Agencia per le Erogazioni in Agricoltura*); makseasutus 2: Ente Nazionale Risi.

- 68.** Audiitorid leidsid kontrollitud pakkumismenetlustes puudusi, nagu pakkumiskutsete piiratud avaldamine, osalejate väike arv (paljudel juhtudel ainult üks osaleja), lühike ajavahemik pakkumiskutsete avaldamise ja pakkumise esitamise tähtaja vahel. Lisaks põhineb pakkumiste hindamine ja lepingute sõlmimine peamiselt saadud pakkumiste võrdlusandmetel, ilma et neid võrreldaks süstemaatiliselt teiste teabeallikatega, nagu turuhinnad.
- 69.** Sellisel kujul ei taga järgitavad menetlused pakkumiste avatust, võimalikult laia konkurentsi ning parimaid hindu ja tingimusi. Teatavates liikmesriikides kontrollitud pakkumiste analüüs on näidanud, et mitmete toodete lepingud sõlmiti mitme aasta jooksul ainult piiratud arvu ettevõtetega.
- 70.** Ülalnimetatud näidete põhjal ilmneb oht, et ei saada kõige soodsamaid tingimusi ja seda eelkõige kaubavahetuskorralduse puhul. Sellistel juhtudel on kaks piiravat tegurit:
- a) Kaubavahetuskorralduse olemus piirab osalemisest huvituvate osapoolte arvu;
 - b) Pakkumisi on raske hinnata, kuna makseasutusel ei ole kerge määrata kindlaks eeldatavat tulemust, mida võiks lugeda vastuvõetavaks.

REFORMIETTEPANEK: HILJUTINE KOMISJONI ALGATUS JA PROGRAMMI MÕJU HINDAMINE

- 71.** Alates veebruarist 2008 on komisjon teostanud skeemi üksikasjalikku analüüsi, et teha programmi reformiettepanek. Loodi talitustevaheline juhtgrupp, milles kutsuti osalema 17 peadirektoraati, ja reformiettepaneku üle konsulteeriti laialdaselt liikmesriikide, heategevusorganisatsioonide, valdkonna akadeemiliste ekspertidega, ning viidi läbi avalik Interneti-küsitlus.

72. Selle tulemusel kiitis komisjon septembris 2008 heaks ettepaneku muuta nõukogu määrust³⁸ ja avaldas skeemi mõju hindamise aruande. Selle eesmärk on kehtestada uus õiguslik raamistik 2010. aasta programmi jaoks.

³⁸ Nõukogu määruse ettepanek KOM(2008) 563/3.

73. Komisjoni ettepanekute peamised elemendid on järgmised:

- a) kaks tarneallikat: sekkumisvarud või otse turult ostetud tooted, millest eelistatakse kasutada sobivaid sekkumisvarusid;
- b) jaotatavate toiduainete laiem valik: jaotatavad tooted ei piirdu enam üksnes sekkumisvarudest pärit toodetega;
- c) pikaajaline perspektiiv: tõhususe suurendamiseks kehtestatakse ühenduse kolmeaastane toidujaotusplaan;
- d) selgemad prioriteedid: liikmesriigid võtavad abitaotluste aluseks oma toidujaotusprogrammid, kus on määratletud nende eesmärgid ja prioriteedid;
- e) kaasfinantseerimine: kaasfinantseerimise kasutuselevõtmisega toetatakse skeemi ühtekuuluvuse moodsust, tagatakse nõuetekohane planeerimine ja tugevdatakse erinevate osalejate vahelist koostööd;
- f) järelevalve ja aruandluse tugevdamine: aruandluskohustust erinevatel tasanditel suurendatakse.

³⁹ ÜPP eeskirjad, eelkõige turutoetusmeetmeid käsitlevad eeskirjad, sisaldavad komisjoni poolt juba tuvastatud probleemi, nagu mitmeaastane planeerimine, mis ei ole kooskõlas Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi rahastamisega, ja asjaolu, et kasutamata assigneeringuid ei ole võimalik kanda üle järgmistele aastatele.

74. Kontrollikoda tunnustab komisjoni ettepanekutest saadavat kasu, kuna mõne ettepaneku rakendamine aitaks parandada käesoleva auditiga tuvastatud nõrku kohti, näiteks suunata ELi abi paremini, kaasata programm laiemasse sotsiaalpoliitikasse, laiendada jaotatavate toodete valikut ning parandada juhtimis- ja haldussüsteeme, eriti pakkimisprotsessi. Kontrollikoda rõhutab siiski, et enamiku ÜPP turgude reform ning sekkumisvarude taseme langus viimastel aastatel tähendab, et on vaja kaalutleda, kas võimalus jätkata nimetatud meetme rahastamist ÜPP kulutustest³⁹ on otstarbekas.

- 75.** Seoses sellega soovib kontrollikoda juhtida samuti tähelepanu asjaolule, et programmi rakendamisega ei anta puudustkannatavatele isikutele mingit õigust saada ELi abi. See ei ole kooskõlas toetusega, mida tavapäraselt antakse ÜPP raames põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale. Asjaolu, et turult ostetud toodete puhul ei tehta vahet kodumaiste ja importtoodete vahel, nõrgendab lisaks veelgi programmi mõjusust turusekkumise mõistes, kuna sellega toetatatakse otseselt importtoodete ostmist, mis ei ole kooskõlas ÜPP eesmärkidega.



Allikas: Charitable Organisations.



Allikas: Charitable Organisations.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

KAS PROGRAMMI EESMÄRGID ON ENDISELT KEHTIVAD JA LÄHENEMISVIIS ASJAKOHANE?

SOTSIAALSE EESMÄRGI DOMINEERIMINE ON ENDISELT PÕHJENDATUD, KUIGI SEOS SEKKUMISVARUDE JA SEEGA PÕLLUMAJANDUSKULUTUSTEGA ON NÕRGENENUD...

- 76.** Esmakordselt hakati jaotama toiduabi puudustkannatavatele isikutele 1987. aastal, kui reageeriti puudustkannatavate isikute eriti karmist talvest tingitud olukorrale. Kuigi toiduabi andmisel on kaks eesmärki: aidata oluliselt kaasa enim puudustkannatavate isikute heaolule ja stabiliseerida põllumajandusturgete peamiste sekkumisvarude osalise müügi kaudu, loeti selle esmaseks eesmärgiks sotsiaalset mõõdet. Seda tunnustati meetme hindamises, mille komisjon avaldas 1998. aastal. Meedet peeti asjakohaseks rakendada ka "edaspidi, kuni kõnealuseid varusid on vähendatud normaalkoguseni".
- 77.** Eelarvapädevad institutsioonid on seisukohal, et endiselt on vajadus abi kui sotsiaalse meetme järele. Hinnangu kohaselt on ligikaudu 16 % ühenduse elanikkonnast, s.o 80 miljonit kodanikku, komisjoni määratluse alusel puudustkannatavad isikud. Euroopa Parlamendi 2006. aasta deklaratsioonis kutsuti üles säilitama ja suurendama toiduabi, mis täidab vaesuse vähendamise eesmärki.
- 78.** Komisjoni 2008. aasta septembri reformiettepanekuga kavandatakse parandada programmi rakendamist ja usaldusväärset finantsjuhtimist ning see sisaldab elemente, mille rakendamise korral parandatakse teatavaid käesolevas aruandes tuvastatud puudusi. Reformis tehakse siiski ettepanek jätkata põllumajanduse rahaliste vahendite kasutamist meetme puhul, mis ei ole suunatud põllumajandustootjatele või põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale ning mida iseloomustab mitmeaastasus ja puudustkannatavatele isikutele antava toetuse mittekohustuslikkus, mis ei sobi kokku ÜPP ja eelkõige Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi rahastamisega.

1. SOOVITUS

Komisjon peaks kaaluma, kas on asjakohane jätkata sellise meetme rahastamist ÜPP raames

...JA ÜHENDAMINE SOTSIAALPOLIITIKAGA NING KOOSKÖLASTAMINE SARNASTE MEETMETEGA TÕHUSTAKS LÄHENEMISVIISI

- 79.** Üldiselt on programmi rakendatud ilma piisava kooskõlastamise ja koostööta liikmesriikide teiste peamiste sotsiaalmeetmetega seotud osapooltega. Selline koostöö on vajalik, et paremini mõista ja rahuldada puudustkannatavate isikute ja programmi rakendavate heategevusorganisatsioonide vajadusi.

2. SOOVITUS

Komisjon peaks julgustama liikmesriike võtma vajalikke samme, et kaasata programm sotsiaalpoliitika raamistikku ning parandada kooskõlastamist ja koostööd teiste peamiste sotsiaalmeetmetega seotud osapooltega, et suurendada selliste programmide juhtimise kogemustega asutuste vahelist koostööd.

KAS VAHENDID ON VASTAVUSES VALITUD EESMÄRKIDEGA JA ASJAKOHASELT RAKENDATUD?

PRIORITEETIDE SEADMINE JA ABI PAREM SUUNAMINE SUURENDAKS PROGRAMMI MÕJU,...

- 80.** Meede võeti esmakordselt kasutusele, et leevendada enim puudustkannatavate isikute rasket olukorda, kuid sellega ei kavandatud kõrvaldada toidupuudusest tingitud vaesust. Üldises mõttes on skeemi mõju piiratud, kuna selle abil pakutakse abisaajatele abi keskmiselt ühe toidukorra väärtuses kuus.

- 81.** Puudustkannatavate isikute kategooria siseselt ei ole kehtestatud abi täpsema suunamise prioriteete. Pealegi tegelevad tegevustasandil programmi haldavad ja peamiselt vabatahtlike töötajaid koondavad heategevusorganisatsioonid sihtrühmaga, mis ei ole piisavalt stabiilne, soodustamaks aruandekohustuse täiel määral täitmist.

3. SOOVITUS

Meetme mõju suurendamiseks peaks komisjon määratlema toimivad prioriteedid abisaajate ja abi vahendajate valimiseks, võttes nõuetekohaselt arvesse neid vabatahtlike asutusi ja muutlikke sihtrühmi hõlmavate jaotusmehhanismide iseärasusi, mille suhtes on raske kohaldada üldiselt heakskiidetud haldus- ja kontrollimehhanisme.

...JAOTATAVATE TOODETE MITMEKESISUST PIIRAB PROGRAMMI SEOS SEKKUMISVARUDEKS KÕLBLIKE TOODETEGA...

- 82.** Õigussätete kohaselt võib osta toiduaineid otse ühenduse turult, juhul kui sekkumisvarud ei ole puudustkannatavatele isikutele tasuta jaotamiseks ajutiselt kättesaadavad. Turult ostetud toiduained peavad siiski kuuluma samasse tooterühma mis sekkumisvarudes olevad toiduained, mis kitsendab jaotamiseks kättesaadavate toodete valikut.

4. SOOVITUS

Jaotatavate toiduainete regulatiivne piiramine sekkumisvarudeks kõlblike toodetega tuleks uuesti läbi vaadata, et suurendada jaotatava toidu mitmekesisust, täiendavust ja toiteväärtust.

...NING JAOTAMINE ON VÄGA ERINEV

- 83.** Haldusastutustelt heategevusorganisatsioonide ja puudustkannatavate isikuteni kulgevas jaotusahelas kasutatakse väga erinevaid süsteeme. ELi ja liikmesriigi tasandil puuduvad ühtsed standardid ja suunised ühe inimese kohta jaotatavate toodete koguse ja valiku kohta. See suurendab vähese mõju ohtu, mis võib põhjustada abisaajate ebavõrdset kohtlemist.

5. SOOVITUS

Abi mõju suurendamise ja abisaajate võrdse kohtlemise eesmärgil peaks komisjon kaaluma sellise standardiseerimise kasutuselevõtmist, mis on kooskõlas heategevusorganisatsioonide ja sihtrühma tunnusoontega.

KAS MENETLUSI KOHALDATAKSE NII, NAGU OLI KAVANDATUD?

JUHTIMIS- JA JÄRELEVALVEMENETLUSI TULEB PARANDADA...

- 84.** Komisjon ning ka liikmesriigid ei ole programmi üldeesmärkide põhjal seadnud täpseid, mõõdetavaid ja saavutatavaid eesmärke ega alaeesmärke. Kuna paljudel juhtudel on liikmesriikide rakendusaruanded olnud puudulikud või sisaldanud vastukäivaid andmeid, siis ei ole komisjonile kättesaadav haldusteave programmi edusammude kohta üldeesmärkide saavutamisel piisavalt usaldusväärne.

6. SOOVITUS

Komisjon peaks julgustama liikmesriike programmi rakendamiseks välja töötama täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud eesmärgid ning määratlema eesmärkide saavutamise jälgimiseks ka tulemusnäitajad. Lisaks peaks komisjon läbi vaatama skeemi aruandlussüsteemi, et tagada täpse ja õigeaegse sihtrühma ja rakendamist käsitleva teabe kättesaadavus.

...JA PAKKUMISMENETLUSI ON VAJA PARANDADA JA ÜHTLUSTADA

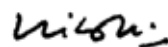
- 85.** Erinevates liikmesriikides kasutatakse oluliselt erinevaid pakkumismenetlusi, mis ei taga võrdset juurdepääsu kõigile ELi ettevõtjatele, laialdast konkurentsi ega ka parimaid tingimusi ja hindu. Lisaks ei ole sekkumisvarude kasutamine kaubavahetuskorralduse puhul asjakohane ja mitte alati kulusäästlik.

7. SOOVITUS

Selleks, et muuta konkurents avatumaks ja tagada soodsaimad turuhinnad, peaks komisjon paremini määratlema puudustkannatavatele isikutele jaotatavate toiduainete hankimise õigusliku aluse ja rakenduseeskirjad. Lisaks tuleks lõpetada kaubavahetuskorraldus. Kaaluda tuleks ka sekkumisvarude müüki turul ja selle tulemusel saadud laekumise kasutamist sihtotstarbelise tuluna vajalike lõpp-toodete ostmiseks.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 14. mai 2009. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



Vítor Manuel da Silva Caldeira
president

VAEUSEOHUS ELANIKKOND¹

Liikmesriik	Elanikkond kokku (miljonit)	Vaesuseohus elanikkond (%)	Vaesuseohus elanikkond (miljonit)	Osaleva liikmesriigi vaesuseohus elanikkond (miljonit)	% eelarvest
Belgia	10,511	15%	1,577	1,577	3,00%
Bulgaaria	7,719	15%	1,158	1,158	2,20%
Tšehhi Vabariik	10,251	10%	1,025	1,025	1,95%
Taani	5,427	12%	0,651		
Saksamaa	82,438	13%	10,717		
Eesti	1,345	18%	0,242	0,242	0,46%
Iirimaa	4,209	20%	0,842	0,842	1,60%
Kreeka	11,125	20%	2,225	2,225	4,23%
Hispaania	43,758	20%	8,752	8,752	16,63%
Prantsusmaa	62,886	13%	8,175	8,175	15,53%
Itaalia	58,752	19%	11,163	11,163	21,21%
Küpros	0,766	16%	0,123		
Läti	2,295	19%	0,436	0,436	0,83%
Leedu	3,403	21%	0,715	0,715	1,36%
Luksemburg	0,460	13%	0,060	0,060	0,11%
Ungari	10,077	13%	1,310	1,310	2,49%
Malta	0,404	15%	0,061	0,061	0,12%
Madalmaad	16,334	11%	1,797		
Austria	8,266	12%	0,992		
Poola	38,157	21%	8,013	8,013	15,23%
Portugal	10,570	20%	2,114	2,114	4,02%
Rumeenia	21,610	18%	3,890	3,890	7,39%
Sloveenia	2,003	12%	0,240	0,240	0,46%
Slovakkia	5,389	13%	0,701		
Soome	5,256	12%	0,631	0,631	1,20%
Rootsi	9,048	9%	0,814		
Ühendkuningriik	60,393	18%	10,871		
KOKKU	492,852	16%	79,292	52,627	100,00%

¹ Eurostati määratlus: vaesuseohu protsendimäär (künnis: 60 % tarbimisüksuse kohta arvatud asendikeskmisest sissetulekust pärast sotsiaaltoetuste ülekandmist).

Allikas: Eurostat, juuli 2006.

EELARVEASSIGNEERINGUD JA VAHENDITE ERALDAMINE LIIKMESRIIKIDELE

Eelarverida 05 02 04 01	2005 (eurot)	2006 (eurot)	Kasv 2005/2006	2007 (eurot)	Kasv 2006/2007	2008 (eurot)	Kasv 2007/2008	
Eelarveassigneeringud	216 000 000	264 000 000	22,2%	274 000 000	3,8%	307 000 000	12,0%	
Liikmesriik	Vahendite eraldamine 2005 (eurot)	Vahendite eraldamine 2006 (eurot)	Kasv 2005/2006	Vahendite eraldamine 2007 (eurot)	Kasv 2006/2007	Vahendite eraldamine 2008 (eurot)	Kasv 2007/2008	Moodustab 2008. aasta vahendite eraldamisest
Belgia	3 047 791	3 064 940	0,6%	5 817 428	89,8%	8 461 691	45,5%	2,8%
Bulgaaria						7 007 310		2,3%
Tšehhi Vabariik						155 443		0,1%
Eesti				324 813		192 388	-40,8%	0,1%
Iirimaa		355 874		217 997	-38,7%	155 965	-28,5%	0,1%
Kreeka	5 704 637	7 127 822	24,9%	6 689 132	-6,2%	13 228 830	97,8%	4,3%
Hispaania	42 544 686	53 793 470	26,4%	50 340 744	-6,4%	50 419 083	0,2%	16,5%
Prantsusmaa	48 620 337	48 059 949	-1,2%	49 940 164	3,9%	50 982 533	2,1%	16,7%
Itaalia	60 294 489	73 538 420	22,0%	70 764 888	-3,8%	69 614 288	-1,6%	22,8%
Läti		2 096 236		18 446	-99,1%	153 910	734,4%	0,1%
Leedu		2 489 508		3 273 261	31,5%	4 456 991	36,2%	1,5%
Luksemburg	68 537	34 959	-49,0%	80 707	130,9%	81 091	0,5%	0,0%
Ungari		6 764 115		7 896 638	16,7%	8 169 224	3,5%	2,7%
Malta	347 642	401 030	15,4%	384 898	-4,0%	378 242	-1,7%	0,1%
Poola	35 504 167	43 408 602	22,3%	42 884 522	-1,2%	49 971 042	16,5%	16,4%
Portugal	12 527 718	13 306 532	6,2%	14 904 058	12,0%	13 182 946	-11,5%	4,3%
Rumeenia				16 649 889		24 258 046	45,7%	8,0%
Sloveenia		1 334 827		1 929 341	44,5%	1 499 216	-22,3%	0,5%
Soome	2 825 645	3 637 860	28,7%	2 709 509	-25,5%	2 741 323	1,2%	0,9%
KOKKU	211 485 649	259 414 144	22,7%	274 826 435	5,9%	305 109 562	11,0%	100,0%
Vaeseoohus elanikkond (miljonit)	40,61	42,29		47,96		52,63		
Assigneeringud vaeseoohus inimese kohta (eurot inimese kohta)	5,32	6,24		5,73		5,83		

Allikas: komisjoni määrused (muudetud).

**JAOTATUD TOOTED JA LÖPLIKUD ABISAAJAD
AASTAPLAAN 2005**

Liikmesriik	Abisaajad (miljonit)	Jaotatud tooted (tonni)				Kokku
		Teravili	Riis	Või	Piimapulber	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Belgia	0,221	6 000	3 500	318	410	10 228
Kreeka	n/a	6 972	4 346		2 087	13 405
Hispaania	0,941	68 721	29 452	9 547		107 720
Prantsusmaa	2,509	60 905	31 412		18 143	110 460
Itaalia	2,300	98 153	22 575	14 446		135 174
Malta	n/a	1 383	553			1 936
Poola	3,594	17 758	26 835	6 772	3 749	55 114
Portugal	0,485	8 588	14 708	2 594	480	26 370
Soome	0,360	15 000			600	15 600
KOKKU	10,410	283 480	133 381	33 677	25 469	476 007

Liikmesriik	Abisaajad (miljonit)	Jaotatud tooted abisaaja kohta (kg)					Kokku
		Teravili	Riis	Või	Piimapulber		
	(1)	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	(5)/(1)	(6)/(1)	
Belgia	0,221	27,15	15,84	1,44	1,86	46,28	
Kreeka	n/a						
Hispaania	0,941	73,03	31,30	10,15	0,00	114,47	
Prantsusmaa	2,509	24,27	12,52	0,00	7,23	44,03	
Itaalia	2,300	42,68	9,82	6,28	0,00	58,77	
Malta	n/a						
Poola	3,594	4,94	7,47	1,88	1,04	15,34	
Portugal	0,485	17,71	30,33	5,35	0,99	54,37	
Soome	0,360	41,67	0,00	0,00	1,67	43,33	
KOKKU	10,410	27,23	12,81	3,24	2,45	45,73	

LIIKMESRIIKIDE EDASTATUD VAJADUSED JA KOMISJONIPOLNE SEKKUMISVARUDE ERALDAMINE
2006. aasta plaan (sh komisjoni määrusega (EÜ) nr 153/2006 tehtud muudatused)

Liikmesriik	Teravili		Riis		Või		Suhkur	
	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)
Belgia	9 000	12 121	2 800	2 800	300	450		
lirimaa					120	120		
Kreeka	35 000		5 000	7 500	3 250			
Hispaania	70 000	73 726	25 000	28 000	15 000	13 560		2 000
Prantsusmaa	68 959	75 851	55 129	55 000		10 564		
Itaalia	100 000	115 253	15 000	20 000	16 000	6 833		3 500
Läti	35 000	19 706						
Leedu	16 000	16 000	5 000	5 000				
Ungari	100 000	63 587						
Malta	2 500	1 877	1 000	600				
Poola	80 000	85 608	30 000	20 000	7 600	7 230		4 847
Portugal	20 000	17 287	17 600	14 000	5 000	2 743		1 700
Sloveenia	1 350	1 262	540	600	135		270	300
Soome	18 500	18 500						500
KOKKU	556 309	500 778	157 069	153 500	47 405	41 500	270	12 847
			90%	98%	88%	88%		4 758%

Teised taotletud ja eraldamata tooted:

Oliiviõli (Portugal 4 000 tonni).

Veiseliha (Itaalia 5 000 tonni, Malta 60 tonni, Portugal 1 500 tonni, Sloveenia 270 tonni ja Soome 1 000 tonni).

Lõssipulber (Belgia 400 tonni, Prantsusmaa 18 302 tonni, Luksemburg 18 tonni, Malta 100 tonni, Poola 4 750 tonni, Portugal 1 500 tonni, Sloveenia 135 tonni ja Soome 500 tonni).

2007. aasta plaan (sh komisjoni määrusega (EÜ) nr 937/2007 tehtud muudatused)

(tonnides)

Liikmesriik	Teravili			Riis			Või			Suhkur		
	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	(b)/(a)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	(b)/(a)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	(b)/(a)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	(b)/(a)
Belgia	12 000	12 000	100%	2 800		0%	1 115		0%	2 000	2 000	100%
Tšehhi Vabariik	270		0%				26		0%	50		0%
Eesti	3 000	3 000	100%	2		0%	2		0%			
lirimaa					80	100%						
Kreeka		11 760		30 000	2 755	9%						
Hispaania	100 000	110 000	110%	17 000		0%	15 000	12 000	80%	5 000	6 443	129%
Prantsusmaa	66 330	82 641	125%	51 940	23 641	46%	11 700	6 500	56%	3 338	3 338	100%
Itaalia	100 000	122 465	122%	15 000	20 000	133%	25 000	3 570	14%	6 000	6 847	114%
Läti	3 280	173	5%									
Leedu	12 000	12 000	100%	5 000		0%				3 000	2 760	92%
Ungari	52 000	52 000	100%							900	900	100%
Malta	2 500	1 550	62%	1 000		0%						
Poola	100 000	120 433	120%	20 000		0%	13 000	2 400	18%	15 000	11 522	77%
Portugal	22 000	20 000	91%	17 500	14 000	80%	5 000	3 160	63%	2 500	1 435	57%
Rumeenia	määrat- lemata	96 712								määrat- lemata	11 986	
Sloveenia	9 000	3 610	40%	3 000		0%				1 500	653	44%
Soome	16 500	14 651	89%					422		500		0%
KOKKU	498 880	662 995	133%	163 242	60 396	37%	70 923	28 132	40%	39 788	47 884	120%

Teised taotletud ja eraldamata tooted:

Veiselihha (Itaalia 5 000 tonni, Malta 60 tonni, Portugal 1 500 tonni ja Soome 1 000 tonni).

Lõssipulber (Tšehhi Vabariik 10 tonni, Kreeka 3 514 tonni, Ungari 800 tonni, Malta 100 tonni, Portugal 2 000 tonni, Sloveenia 800 tonni ja Soome 500 tonni).

2008. aasta plaan (sh komisjoni määrusega (EÜ) nr 182/2008 tehtud muudatused)

(tonnides)

Liikmesriik	Teravili		Riis		Või		Suhkur	
	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)	Vajadus (a)	Eraldatud (b)
		(b)/(a)		(b)/(a)		(b)/(a)		(b)/(a)
Belgia	16 000	0%	2 000	0%			3 000	4 154
Bulgaaria	20 000	0%	12 000	0%			6 500	6 385
Tšehhi Vabariik	360	0%			24		67	67
Eesti	1 800	0%						
Kreeka	25 000	0%						
Hispaania	110 000	0%	12 000	0%	13 000		6 500	6 500
Prantsusmaa	97 044	0%	39 280	0%	13 966		4 193	3 718
Itaalia	120 000	0%			25 000		7 000	7 000
Läti	1 440	0%						
Leedu	25 000	0%	7 000	0%			5 000	2 889
Ungari	60 000	0%					1 800	1 620
Malta	2 500	0%	500	0%			1 800	397
Poola	200 000	0%			11 000		18 130	15 552
Portugal	22 000	0%	17 500	0%	5 000		3 000	1 707
Rumeenia	200 000	0%					20 000	15 898
Sloveenia	2 000	0%	800	0%			900	806
Soome	16 000	0%						
KOKKU	919 144	0%	91 080	0%	67 990	0	77 890	66 693
								86%

Teised taotletud ja eraldamata tooted:

Oliiviõli (Kreeka 2 285 tonni).

Veiseliha (Belgia 664 tonni ja Malta 60 tonni).

Lõssipulber (Belgia 1 603 tonni, Tšehhi Vabariik 13 tonni, Kreeka 3 435 tonni, Leedu 700 tonni, Luksemburg 44 tonni, Ungari 1 000 tonni,

Malta 200 tonni, Portugal 2 000 tonni, Sloveenia 500 tonni ja Soome 500 tonni).

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

II.

Enim puudustkannatavatele isikutele toiduabi andmise programm on algusest peale kuulunud ühise põllumajanduspoliitika koosseisu. Nagu kontrollikoda märgib, oli kohe alguses eesmärgiks kõige suuremat puudust kannatavate liidu kodanike kindlustamine toiduainega ja sekkumisvarudes olevate toiduainete täiendava jaotamise võimaluste loomine. Mõlemad eesmärgid on kooskõlas asutamislepinguga ja vastavad selle artiklis 33 loetletud põllumajanduspoliitika eesmärkidele.

Programmi raames toiduainete jaotamise kavade elluviimine on aidanud saavutada mõlemat eesmärki.

III.

ELi varu suurus muutub vastavalt turu olukorrale ja hinnatasemele. Kuigi sekkumise korda on oluliselt muudetud, hõlmab see endiselt paljusid peamisi põllumajandussaadusi, nagu teravili, lõssipulber ja või. Viimastel aastatel toimunud sekkumisvarude vähenemine peatus 2008. aastal ning teatavate toodete (nagu teravili ja või) sekkumisvaru on hakanud taas suurenema.

V.

Kuna sekkumisvarud viimase nelja aasta jooksul vähenesid, tuli programmi aastaplaanide täitmiseks senisest rohkem tooteid osta turult. Kuid see viimaste aastate suundumus on peatunud ja teatavate toodete sekkumisvarud on hakanud suurenema.

KOMISJONI VASTUSED

Meedet toetab suur enamus liikmesriike ja Euroopa Parlament, kes pooldab programmi rahastamist Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi eelarvest¹.

VI.

Kava tulemuslikkust ei saa mõõta igale abisaajale antud toidukordade arvu järgi, vaid selle järgi, kui stabiilne on sekkumisvarudest pärit toodete pakkumine ja kui usaldusväärne toiduallikas on sekkumisvaru nendele heategevusorganisatsioonidele, kes abistavad enim puudustkannatavaid inimesi. Eeltoodut arvestades on programm olnud edukas, millest annab tunnistust tema osatähtsus kogu toiduabis (vt kontrollikoja aruande 5. selgitus). Kõikide asjaosaliste arvates on kava mõju väga suur.

Meede on andnud ka tugeva tõe heategevusvõrgustike arengule ja soodustanud nende tegevuse kooskõlastamist valitsusasutuste tegevusega.

VII.

Komisjon on seisukohal, et üldiselt võttes toimib süsteem hästi, kuigi seda on võimalik veelgi parandada. Komisjon esitas 2008. aastal programmi ümberkorraldamiseks ettepaneku, milles on arvestatud mitme kontrollikoja tehtud ettepanekuga².

Selleks et võtta arvesse liikmesriikide suhtelist jõukust (ostujõu standardis väljendatavat kogurahvatulu inimese kohta), on komisjon kõikide osalevate liikmesriikide ühehäälsel nõusolekul juba muutnud meetodit, mille alusel arvestatakse liikmesriikide eraldiste suurus 2009. aasta plaanis.

Mis puutub liikmesriikide pakkumismenetlusi, siis komisjoni auditite järelduste kohaselt on need kooskõlas ELi avalike hangete direktiiviga³. 2008. aasta reformiettepanekule lisatud mõjuhinnang⁴ esitatakse siiski mõned ettepanekud avalike pakkumiste laialdasemaks teatavakstelemiseks ja sellest tulenevalt osalemise parandamiseks. Need ettepanekud rakendatakse pärast reformiettepanekus esitatud ümberkorralduste elluviimist.

Komisjon on valmis kaubavahetuskorralduse läbi vaatama uute rakenduseeskirjade väljatöötamisel pärast praegu arutusel oleva nõukogu määruse vastuvõtmist.

¹ Euroopa Parlamendi 26. märtsi 2009. aasta õigusloomega seotud resolutsioon (TA/2009/188), milles käsitletakse ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele (KOM(2008) 563 – C6-0353/2008 – 2008/0183(CNS)).

² Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele (KOM(2008) 563 (lõplik)).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114).

⁴ Komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele. Mõjuhinnang SEK(2008) 2436/2.

KOMISJONI VASTUSED

SISSEJUHATUS

5.

Meetme sihtrühma ei moodusta kogu vaesuseohus olev elanikkond. Vastavalt määruse (EÜ) nr 3149/92 artikli 2 lõikele 1 on vaesuseohus olev elanikkond liikmesriikide eraldiste arvutamisel kasutatav statistiline näitaja. Seda peetakse parimaks meetodiks enim puudustkannatavate isikute hulga kindlaksteegemiseks. Vaesuseohu määratlus põhineb ülemkogu 2001. aasta detsembri Laekeni kohtumisel kokkulepitud kriteeriumidel.

Komisjon on juba kasutanud uut meetodit 2009. aasta plaani koostamisel, lähtudes nii ostujõu standardis väljendatavast kogurahvatulust inimese kohta kui ka absoluutarvudest (vaesuseohus oleva elanikkonna suurus).

Kava sihtrühma moodustava elanikkonna osa määravad kindlaks liikmesriikide valitsused koostöös abiorganisatsioonidega ning seda väljendab toiduabi vajavate isikute ja perede arv.

7.

Programmi eesmärkide hulka kuulub ühenduse enim puudustkannatavatele isikutele toiduabi andvate heategevusorganisatsioonide usaldusväärne ja pidev varustamine toiduainetega. Kontrollikoja aruande 5. selgituses esitatud andmetest ilmneb selgelt programmi tähtsus. Programm annab 30–70 % ELis enim puudustkannatavatele isikutele antavast toidust.

Lisaks, nagu selgub komisjoni 2008. aasta reformimisettepanekule lisatud mõjuhinangust, aitab programm kaasa erasektori (heategevusorganisatsioonide) ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste tegevuse täiustamisele.

Komisjoni arvates on parem kasutada näitajat "eurosid tegeliku abisaaja kohta", mida arvutatakse riikide abiaruannetes esitatud andmete alusel.

9.

Komisjoni meelest asjaolu, et programmis osaleb aina rohkem liikmesriike, annab tunnistust programmi lisaväärtusest.

11.

Kava peamine eesmärk on sekkumisvarude jaotamine.

Tänapäeval kasutatakse eeskätt toodete vahetamist toidu vastu, toodete töötlemist nende jaotamiseks enim puudustkannatavatele isikutele esineb üha vähem. See, kas sekkumistooteid töödeldakse või vahetatakse, ei mõjuta pakkumiskutse läbiviimise menetlust, kuid sellest sõltub kontrollimiseks vajalik tööhulk.

See, et üha rohkem jaotatakse põhjalikult töödeldud toiduaineid, tuleneb valitsusväliste organisatsioonide soovist saada niisugust toitu, mis vastaks enim puudustkannatavate inimeset elamistingimustele, ja vajadusest mitmekesistada jaotatavate toodete valikut toidu tasakaalustamiseks.

KOMISJONI VASTUSED

TÄHELEPANEKUD

12.

Avaliku varu suurus on aastate lõikes erinev olenevalt turu olukorrast, eriti hinnatase-
mest. Kuigi sekkumise korda on viimastel
aastatel oluliselt muudetud, kasutatakse
sekkumist endiselt paljude peamiste põllu-
majandustoodete puhul, nagu teravili, lõssi-
pulber ja või, mille varud võivad tootjahinna
alanedes jälle kiiresti suurened. Seega on
väga tõenäoline, et 2010. aasta plaanis on
sekkumisvarudel tähtsam koht kui kahel eel-
neval aastal.

17.

Enamasti annab just ELi programm peamise
osa heategevusorganisatsioonide jaotatud
toidust, kuigi tema osatähtsus on eri orga-
nisatsioonide puhul väga erinev. Uue mää-
ruse vastuvõtmist käsitlevale ettepanekule
lisatud mõjuhinnangus on analüüsitud kava
tähtsust ja selle mõju enim puudustkanna-
tavate isikute heaolule.

25.

Olgugi et sekkumismehhanisme on hiljuti
reformitud, kasutatakse sekkumist endiselt
paljude peamiste põllumajandustoodete
puhul, nagu teravili, lõssipulber ja või.
Kui tulevikus tootjahinnad langevad, või-
vad sekkumisvarud taas suurened, mille
tulemusel omakorda suureneb sekkumis-
kaupade osatähtsus kava varustamisel. Tege-
likult teatavate toodete sekkumisvaru juba
suurenebki.

26.

Enim puudustkannatavatele isikutele toidu-
abi andmine on ühise põllumajanduspoliiti-
kaga tugevasti seotud, kuna aitab saavutada
kõnealuse poliitika turu stabiliseerimise
eesmärke.

Nõukogu uue määruse vastuvõtmist käsit-
leva komisjoni ettepaneku eesmärk on kõr-
valdada piirang, mille kohaselt jaotatakse
vaid sekkumisvaruks kõlblikke tooteid.

27.

Komisjon ei soovi olla ennatlik ja seepä-
rast ootab ära praegu nõukogu uut määrust
käsitleva ettepaneku alusel toimuva poliiti-
lise arutelu tulemused.

Komisjon rõhutab, et valdav enamik liikmes-
riike hääletab järjekindlalt aastaplaanide
heakskiitmise poolt.

KOMISJONI VASTUSED

28.

Kaval on selle asutamisest saadik kaks teineteist täiendavat aspekti – eesmärk stabiliseerida turgu ja sotsiaaleesmärk. Kava kulutõhusust tuleb hinnata mõlema eesmärgi saavutamise seisukohalt.

Kontrollikoja nimetatud 1998. uuringu koostas sõltumatu konsultant. Komisjoni peamised märkused selle aruande kvaliteedi kohta käsitlesid peamiselt kasutatud meetodit, analüüsi asjakohasust ja tulemuste usutavust.

Kontrollikoja väljatoodud tsitaadid käsitlevad kava sotsiaalseid eesmärke, seadmata siiski kahtluse alla selle põllumajanduslike eesmärke.

29.

Isegi kui eeldada, et tähelepanu sotsiaalsetele eesmärkidele on asjakohane, soovib komisjon rõhutada, et määrus (EÜ) nr 1234/2007 on ühise põllumajanduspoliitika valdkonna olulisim määrus, mis põhineb Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklil 36 ja 37.

33.

Abikava elluviimiseks peetavatel komisjoni ning liikmesriikide ametiasutuste ja heategevusorganisatsioonide korrapärastel kohtumistel ei jää kahtlust, et mõlemad pooled on üldiselt väga rahul sellega, kuidas toimub konsulteerimine liikmesriikides.

Komisjon nõustub siiski sellega, et parandamisvõimalusi leidub, ja on uue määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni 2008. aasta ettepanekule lisatud mõjuhinnangus esitanud ettepanekud kõnealuse kava ja liikmesriikide muude meetmete vaheliste seoste tugevdamiseks. Nii tehakse ettepanek luua liikmesriikides oma toidujaotusprogrammid. Need kavad viidaks ellu pärast uue nõukogu määruse vastuvõtmist.

34.

“Võimalikud abisaajad” ja “sihtrühm” on erinevad mõisted. Neist esimene on keeruline näitaja, mida kasutatakse vaid liikmesriikide eraldiste arvutamiseks; tegeliku sihtrühma määravad sobival geograafilisel tasandil kindlaks liikmesriikide programme haldavad ametiasutused koostöös heategevusorganisatsioonidega (määruse (EMÜ) nr 3149/92 artikli 1 lõige 3).

2009. aasta plaanis kasutati vahendite jagamisel uut meetodit, milles arvestatakse nii konkreetse liikmesriigi vaesuseohus olevate elanike arvu kui ka ostujõu standardis väljendatavat kogurahvatulu. Ka see tõestab, et vaesuseohus elavate isikute arv ei kajasta võimalike abisaajate hulka.

35–36.

Toiduabi meede ei ole ainus meede ELi toiduainetega kindlustamatuse probleemide lahendamiseks. See on vaid üks meede teiste seas ja olukorra parandamine ei sõltu üksnes ühendusest, vaid selles peavad osalema ka liikmesriikide eri tasandite ametiasutused ja kodanikuühiskonna organisatsioonid.

Seda arvestades kuulubki programmi eesmärkide hulka enim puudustkannatavatele isikutele toiduabi andvate organisatsioonide usaldusväärne ja pidev varustamine toiduainetega.

KOMISJONI VASTUSED

Seetõttu ei ole toidukordade arv parim programmi mõju näitaja, kuigi 156 miljonit toidukorda aastas on iseenesest väga märkimisväärne arv.

Meetme lisaväärtust enim puudustkannatavate isikute elutingimuste parandamisel väljendavad hästi kontrollikoja aruande 5. selgituses esitatud arvutused, mille kohaselt ELi kava annab heategevusorganisatsiooniti ja liikmesriigiti 30–70 % ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele jaotatavast toidust. Seega on ELi kaval oluline roll enim puudustkannatavate inimeste heaolu parandamisel.

37.

Käesoleval ajal määratakse valikukriteeriumid ja sihtrühm kindlaks liikmesriikide valitsuste ja heategevusorganisatsioonide koostöös, kusjuures viimased saavad kavas osaleda vaid juhul, kui nad nimetatud kriteeriume täidavad.

Uue määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhinnangu ettevalmistamisel programmi tuleviku üle toimunud avaliku arutelu käigus jõuti ühisele seisukohale, et abi sihtrühma ei tohiks piirata vaid teatavate enim puudustkannatavate isikute kategooriatega. Komisjon on seisukohal, et subsidiaarsuspõhimõttest lähtudes peaks valiku tegemise õigus jääma liikmesriigile.

Kontrollikoja aruande 5. selgituses esitatud näidete kohaselt annab ELi kava heategevusorganisatsiooniti ja liikmesriigiti 30–70 % ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele jaotatavast toidust, mida pole sugugi vähe.

38–40.

Kava iseloomustab asjaolu, et valitsusvälistele ja heategevusorganisatsioonidele kuulub jaotusahelas keskne koht ning et need organisatsioonid tunnevad hästi ühenduse enim puudustkannatavate isikute probleeme. Vastavalt subsidiaarsuspõhimõttele on liikmesriikide ametiasutuste ülesanne määrata kindlaks kord ja kriteeriumid, mille kohaselt valitakse välja aastaplaani täitmisel osalevad organisatsioonid.

Ka toiduabi saajate valimine kuulub subsidiaarsuspõhimõtte alusel liikmesriikide pädevusse.

Uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlev komisjoni ettepanek sisaldab ka ettepanekut kehtestada üksikajalik kord, mille kohaselt liikmesriigid esitavad komisjonile aruandeid. Selle korra üksikasjad tuleb sätestada uues rakenduseeskirjas.

41.

See, et abi saajad saavad abi erineva sagedusega, ei tähenda, et kava mõju on kesine. Enim puudustkannatavad isikud vajavad toitu eri juhtudel ja aegadel erinevalt. Selleks et kava oleks tulemuslik, peab see olema väga paindlik ja suutma kohaneda väga erinevate olukordadega.

KOMISJONI VASTUSED

44–45.

Aastate jooksul on komisjon rakenduseeskirjade kohandamisega leevendanud jaotatavate toodete valiku kriteeriume. Nende kohanduste üksikasjalik ülevaade on esitatud uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindangus.

Uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitleva komisjoni ettepaneku kohaselt ei piirataks jaotatava toidu kategooriaid tooteperekondadega, mis koosnevad sekkumiskõlblikest toodetest.

47.

Meetme eesmärk ei ole anda kõikidele abisaajatele ühesugust abi, kuna inimeste vajadused on erinevad ja erinev on ka toiduainete hind eri liikmesriikides. Asjaolu, et eri isikud ei saa ühesuurst abi, ei tähenda veel, et kava mõju on väike või et abisaajaid koheldakse erinevalt.

49–50.

Komisjon teeb kõik mis võimalik selleks, et pärast nõukogu uue määruse vastuvõtmist kehtestataks uutes rakenduseeskirjades meetme olemust ja iseärasusi silmas pidades asjakohaste suunistega kooskõlas olevad eesmärgid ja näitajad.

Selleks on uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindangus esitatud ettepanekud mõõdetavate eesmärkide ning harmoneeritud ja mõõdetavate näitajate kohta.

52.

Lisaks korrapärastele kontaktidele, mis komisjonil on liikmesriikidega eeskätt korralduskomitee koosolekutel, vaatab komisjon vahendite eraldamisel seire raames läbi liikmesriikide määruse (EMÜ) nr 3149/92 artiklis 2 sätestatud aruanded.

Lisaks on uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindangus esitatud riikide aruannete uurimisel põhinevaid järeldusi, näiteks abisaajate arvu kohta. Seega komisjon analüüsib ja kasutab neid aruandeid.

53.

Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt on just liikmesriikide pädevuses määrata kindlaks abisaajad, lähtudes oma riigi enim puudustkannatavate isikute olukorrast. Seetõttu on komisjon seisukohal, et ühiste eeskirjade kehtestamine ja abisaajate kindlaksmääramine ei aitaks suurendada programmi tõhusust.

Uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindangus on komisjon väljendanud kavatsust muuta rangemaks liikmesriikide aruannete esitamise kohustust. Üksikasjad määratakse kindlaks uutes rakenduseeskirjades, mis kehtestatakse pärast nõukogu uue määruse vastuvõtmist.

KOMISJONI VASTUSED

56.

2009. aasta plaanis on komisjon kasutanud uut riikide eraldiste arvutamise meetodit, milles on arvestatud iga liikmesriigi ostujõu standardis väljendatava kogurahvatuluga inimese kohta. Täpsemad andmed selle meetodi kohta esitatakse uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhinnangus.

57.

Komisjon arvestab juhtumitega, kui liikmesriigid ei täida kava täielikult. Aruandes käsitletud ajavahemikul (2006–2008) ei kohandatud plaane seetõttu, et osalevad liikmesriigid täitsid need peaaegu täielikult.

Komisjon rõhutab, et mistahes arvutusmeetod peab põhinema liikmesriikide kohta olemasolevatel ametlikel statistilistel andmetel.

58.

Riigi vajadused määrab kindlaks iga liikmesriik ise selles liikmesriigis kehtivas korras ning pidades nõu asjaomaste heategevusorganisatsioonidega. Seda silmas pidades on komisjon kogu aeg julgustanud liikmesriike kaasama heategevusorganisatsioone programmide ettevalmistamisse.

Uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitleva komisjoni ettepaneku kohaselt tuleb liikmesriikidel programme kaasrahastada, mis veelgi ergutab liikmesriike taotlusi tegelike vajadustega paremini vastavusse viima (vt määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhinnangu 14. lisa).

59.

Kuigi eeskätt vahendite vähesuse tõttu ei saa liikmesriikide vajadusi alati täielikult rahuldada, teeb komisjon kõik selleks, et täita liikmesriikide taotlused nii täielikult kui võimalik.

Liikmesriigid teatavad komisjonile, milliseid tooteid nad soovivad. Need on esialgsed taotlused, mis arutatakse läbi korralduskomitees ja asjaomase liikmesriigiga. Seejärel esialgsed taotlust kohandatakse, näiteks asendatakse riis ja või muude toodetega. Niisugusest asjaajamisest ei saa järeldada, et liikmesriikidele eraldatakse tooteid, mida nad ei soovi. Liikmesriigid saavad aru, et nad saavad tooteid, mida nad esialgu ei olnud taotlenud, kuna esialgsed taotlust ei ole võimalik täita. Otsustega ja neile lõppkokkuvõttes eraldatud toodetega on rahule jäänud kõik liikmesriigid.

63.

Avalikke hankeid käsitlevaid ELi ja liikmesriikide õigusakte kohaldatakse ka kõnealuse kava raames korraldatavate pakkumismenetluste suhtes, kuigi määrustes ei ole neid õigusakte sõnaselgelt nimetatud.

64.

Vaata komisjoni vastus punktile 63.

Komisjon on aastail 2006–2007 läbi viinud kuus auditit ja nende tulemusel ei ole riikide pakkumismenetlustes leitud erilisi puudusi. Komisjon tegi kindlaks, et tarnelepinguid sõlmitakse erinevate riikide ettevõtjatega, millest võib järeldada, et eri liikmesriikide ettevõtjate vahel valitseb konkurents. Leidis kinnitust, et liikmesriikide hankemenetlused vastavad üldiselt ELi direktiivis 2004/18/EÜ sätestatud tingimustele.

KOMISJONI VASTUSED

65.

Programmi eesmärkide hulka kuulub sekkumisvarude kõrvaldamine. Sekkumisvaru olemasolu korral on see programmi peamine varustamisallikas. Sekkumisvarude kõrvaldamine kõnealuse kava abil aitab ühendusel kokku hoida laokulusid, mis muidu tuleks katta ELi eelarvest.

66.

Pakkumismenetluste läbiviimine kuulub liikmesriikide pädevusse. Vaata komisjoni vastus punktile 64.

Komisjon jälgib eeskätt töötlemata põllumajandustoodete hindade muutumist, kuid pakkumismenetlustega hangitakse kasutusvalmis toiduaineid. Tegemist on eri tüüpi hindadega, mille võrdlemise teel ei saa teha otsuseid igapäevatoos.

67.

Vaata komisjoni vastus punktile 64.

Ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korda käsitlev direktiiv 2004/18/EÜ kehtib kõikides liikmesriikides. Kuigi pakkumismenetluse läbiviimise kord võib liikmesriigiti erineda, on see kõikjal direktiiviga kooskõlas.

Direktiivi VI peatükis sätestatakse pakkumiskutsete avalikustamine. Pakkumiskutsed tuleb avaldada asjaomase liikmesriigi ametlikus väljaandes ja *Euroopa Liidu Teatajas*. Mõnes kontrollikoja auditeeritud liikmesriigis avaldatakse kutsed ka Internetis.

Pakkumiste esitamise tähtajad on sätestatud direktiivi artiklis 38 ja need võivad olla erinevad olenevalt sellest, milline artikkel 36 ettenähtud teate avaldamise vorm ja viis valitakse.

Artiklis 53 on esitatud lepingute sõlmimise kriteeriumid – parimad koguse ja transpordikulude tingimused või üksnes madalaim hind.

68.

Ka komisjon on tähele pannud, et mõnikord jääb pakkumise tegijate arv väikeseks, kuid ta ei ole täheldanud seost väikese osalejate arvu ja direktiivi rakendamise viisi vahel.

Pakkumiskutse raames saadud hinnapakumised ei ole turuhindadega võrreldavad, kuna tarnitavate toodete kvaliteet ja kogused on väga erinevad. Seega ei saa niisuguse võrdluse alusel teha järeldusi pakkumiste kvaliteedi kohta.

69.

Ka komisjoni auditite käigus on täheldatud, et mitme ettevõttega on sõlmitud lepinguid mitmel aastal, kuid väikese osalejate arvu ja direktiivi rakendamise viisi vahelise seose kohta ei ole tõendeid leitud.

70.

Kava eesmärk on algusest peale olnud sekkumisvarude ja seega ELi laokulude vähendamine. Arvestada tuleks ka sellest saadavat kokkuhoidu.

KOMISJONI VASTUSED

a)

kuna programm on vahetult seotud sekkumisvaruga, oli vahetustehingutel kuni viimase ajani programmis keskne koht.

b)

peaaegu kõikides liikmesriikides, sealhulgas kontrollikoja auditeeritud riikides, on vahetustingimuste väljatöötamiseks loodud asjakohased komiteed.

74.

Komisjon on kontrollikojade tänulik uue nõukogu määruse koostisosadele antud kiitva hinnangu eest, kuid ta ei soovi olla ennatlik ja seepärast ootab ära poliitilise arutelu tulemusel.

Samuti rõhutab komisjon, et Euroopa Parlamendi arvamuses⁵ ei seata kahtluse alla meetme rahastamist ühise põllumajanduspoliitika raames.

Nagu märgitud punktis 25, teatavate toodete sekkumisvarud praegustes turutingimustes suurenevad.

75.

Komisjon on seisukohal, et liikmesriikide osalemine peab jääma vabatahtlikuks.

Toodete päritolu käsitlevate tingimuste kehtestamine tekitaks märkimisväärseid kontrolliprobleeme ja lisaks asetaks liikmesriikide ametiasutustele suure halduskoorma, ilma et kava tõhusus sellest paraneks (pigem vastupidi).

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

76.

Meetmel on kaks teineteist täiendavat eesmärki: turu stabiliseerimine ja enim puudustkannatavate isikute heaolu suurendamine.

Kontrollikoja nimetatud aruande koostasis sõltumatud konsultandid ja selle järelduste puhul tuleb arvestada ka komisjoni kriitilisi märkusi kasutatud meetodi, analüüsi asjakohasuse ja tulemuste usutavuse kohta.

77.

Oma hiljutises arvamuses⁶ toetas Euroopa Parlament uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevat komisjoni ettepanekut ning esitas sellesse teatavad muudatusettepanekud meetme kohandamiseks valitsevate tingimustega.

Programmi rakendamise jätkamise otsuse tegemisel arvestati meetme edu nii sotsiaalkui ka turu stabiliseerimise valdkonnas.

⁵ Euroopa Parlamendi 26. märtsi 2009. aasta õigusloomega seotud resolutsioon (TA/2009/188), milles käsitletakse ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele (KOM(2008) 563 – C6-0353/2008 – 2008/0183(CNS)).

⁶ Vt joonealune märkus 5.

KOMISJONI VASTUSED

78.

Komisjon on kontrollikojale tänulik uut nõukogu määrust käsitlevale ettepanekule antud kiitva hinnangu eest, kuid ta ei soovi olla ennatlik ja seepärast ootab ära nõukogus toimuva ja meetme edaspidist rahastamist käsitleva poliitilise arutelu tulemusel.

Euroopa Parlament toetab oma eespool nimetatud arvamuses seisukohta, et meetet tuleb ka edaspidi rahastada ühise põllumajanduspoliitika raames.

1. soovitus

Programmi tehniliste, poliitiliste ja õiguslike tingimuste analüüsi (vt uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindang) alusel on komisjon jõudnud seisukohale, et kava peaks ka tulevikus kuuluma ühise põllumajanduspoliitika raamistikku.

79.

Komisjon on seisukohal, et tegevuse programmi rakendamisel liikmesriikides kooskõlastatakse ja arutatakse tegevust kõikide asjaosalistega rahuldaval määral, kuigi alati on võimalik kooskõlastamist parandada.

2. soovitus

Programm on juba paljude aastate jooksul aidanud erasektoril (heategevusorganisatsioonidel) ning liikmesriikide riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustel täiustada toiduabi andmist ja sellega seotud meetmeid.

Seda mõju saab veelgi tugevdada. Mõjuhindangust lähtudes ja subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt on analüüsitud mitut võimalust tugevdada kava ja muude sarnaste meetmete seoseid ning mõnda neist on arvestatud uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevas komisjoni ettepanekus.

80.

Üks programmi eesmärkidest on enim puudustkannatavatele isikutele toiduabi andvate organisatsioonide usaldusväärne ja pidev varustamine toiduainetega. Kava tulemuslikkust ei saa mõõta antud toidukordade keskmise arvu järgi, vaid selle järgi, kuidas varustatakse toiduainetega abiorganisatsioonide. See eesmärk on laias laastus saavutatud, kuna ELi kava annab heategevusorganisatsiooniti ja liikmesriigiti 30–70 % ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele jaotatavast toidust.

81.

Vastavalt subsidiaarsuspõhimõttele kehtestavad liikmesriigid ise kriteeriumid, mille alusel määratakse kindlaks need elanikkonna osad, kellele antakse meetme raames toiduabi.

3. soovitus

Seda küsimust on komisjon juba analüüsinud uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhindangus. Ta järeldas, et kava on tõhusam, kui järgitakse subsidiaarsuspõhimõtet ja abisaajate valik jääb liikmesriikide pädevusse. Samal seisukohal on suur enamik huvirühmi ja sama tulemuse andis ka Internetis korraldatud avalik küsitlus, millele saadi üle 14 000 vastuse.

Uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitleva komisjoni ettepaneku kohaselt tuleb liikmesriikidel välja töötada toidujagamise riiklikud kavad, milles esitatakse ka põhjalik teave abisaajate ja programmis osalevate heategevusorganisatsioonide kohta. Üksikasjad määratakse kindlaks rakenduseeskirjades, mis kehtestatakse pärast komisjoni ettepaneku vastuvõtmist.

KOMISJONI VASTUSED

82.

Aastate jooksul on komisjon rakenduseeskirjade kohandamisega leevendanud jaotatavate toodete valiku kriteeriume. Nende kohanduste üksikasjalik ülevaade on esitatud uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhinnangus.

4. soovitus

Uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitleva ettepaneku⁷ kohaselt see piirang kõrvaldatakse.

83.

Meedet peab põhimõtteliselt saama kohandada osalevate liikmesriikide vägagi erinevate olukordadega. Selleks et meede korralikult toimiks, tuleb kasutada väga erinevaid süsteeme.

Eri abisaajate toiduabi vajadus on väga erinev ja ajas väga muutuv. Seega asjaolu, et abisaajatele antud toidu kogused erinevad, ei saa pidada ebavõrdseks kohtlemiseks.

Ühiste suuniste kehtestamine ei suurenda tingimata meetme mõju, mis juba on väga suur, kui arvestada kontrollikoja aruande 5. selgitust, mille kohaselt suur osa valitsusväliste organisatsioonide jaotatavast toidust saadakse kõnealuselt ELi programmilt.

5. soovitus

Terve ühenduse jaoks suuniste kehtestamine võib vähendada programmi paindlikkust, kuid programm peab olema paindlik selleks, et suuta kohaneda enim puudustkannatavate isikute erinevate olukordadega.

Komisjon on seisukohal, et programmi märkimisväärse mõju alus ja kõikide abisaajate võrdse kohtlemise eeldus on selle praegune ülesehitus, milles on tähtis koht subsidiaarsuspõhimõttel.

84.

Komisjon saab muu hulgas enda läbiviidud audititele toetudes kinnitada, et kuigi programmi teatavaid osi on võimalik parandada, on selle rakendamine liikmesriikides tervikuna rahuldav.

Rahaliste vahendite eraldamine on läbipaistev ja see põhineb parimatel olemasolevatel statistilistel andmetel. Programmis osalevad liikmesriigid on seda meetodit tunnustanud igal aastal, kui nad on korralduskomitees hääletanud aastaplaani heakskiitmise poolt.

6. soovitus

Möödetavaid eesmärke käsitlevad ettepanekud on esitatud uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhinnangus. Komisjon kaalub tulemusnäitajate kasutuselevõtmist rakenduseeskirjade läbivaatamise käigus pärast uue nõukogu määruse vastuvõtmist.

Selleks et tõhustada kava järelmeetmeid ning parandada kava plaanimist ja elluviimist, on komisjon väljendanud kavatsust muuta ran gemaks liikmesriikide aruannete esitamise kohustust, eeskätt võttes ka liikmesriikides vastu toidujaotusprogrammid.

⁷ Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta ja määrust (EÜ) nr 1234/2007, millega kehtestatakse põllumajandusturgude ühine korraldus ning mis käsitleb teatavate põllumajandustoodete erisätteid (ühise turukorralduse ühtne määrus), seoses toiduabi jaotamisega ühenduses enim puudustkannatavatele isikutele (KOM(2008) 563 (lõplik).

KOMISJONI VASTUSED

85.

Terves ELis kehtib õigusliku alusena direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. Komisjoni läbiviidud auditites järeldatakse, et liikmesriikide pakkumismenetlused on direktiiviga kooskõlas. Ka liikmesriikide menetluste erinevused on direktiiviga kooskõlas. Hangetel osalevad mõnikord ka teiste liikmesriikide ettevõtjad.

7. soovitus

Komisjon on juba analüüsinud hankemenetluste korda, sealhulgas pakkumiskutsete teatavakstegemist terves Euroopa Liidus, uue nõukogu määruse vastuvõtmist käsitlevale komisjoni ettepanekule lisatud mõjuhinangus. Üksikasjalikud eeskirjad võidakse esitada uutes rakenduseeskirjades, mis kehtestatakse pärast uue nõukogu määruse vastuvõtmist.

Komisjon vaatab läbi kontrollikoja ettepaneku kohandada kaubavahetuskorraldust, säilitades ikkagi võimaluse võtta kasutusele sekkumisvarud, kuna kava põhinebki sekkumisvarude kasutamisel.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 6/2009

Euroopa Liidu toiduabi puuduskannatavatele isikutele: eesmärkide, vahendite ja meetodite hindamine

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2009 — 56 lk — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-338-1

doi: 10.2865/24081

Euroopa Liidu väljaannete tellimine

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- raamatukauplustes, esitades pealkirja, väljaandja ja/või ISBNi numbri;
- võtke otse ühendust meie müügiesindajatega;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://bookshop.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

Tasuta väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- Euroopa Komisjoni esindustes ja delegatsioonides;
- kontaktandmed leiate veebilehelt <http://ec.europa.eu> või saatke faks numbrile +352 2929-42758.

KÄESOLEVAS ARUANDES ANNAB KONTROLLIKODA HINNANGU ELI ENIM PUUDUSTKANNATAVATELE KODANIKELE TOIDUABI ANDMISE PROGRAMMI HALDAMISE, VAHENDITE JA MÕJU KOHTA. MEEDE VÕETI ESIMEST KORDA KASUTUSELE 1987. AASTAL, KASUTADES RIIKLIKEST SEKKUMISVARUDEST PÄRIT PÖLLUMAJANDUSTOOTEID. MEEDET RAKENDATAKSE ENDISELT TEATAVATES LIIKMESRIIKIDES. ARUANDES NÄIDATAKSE, ET PROGRAMMI EESMÄRGID, EELKÕIGE EESMÄRK AIDATA KAASA ENIM PUUDUSTKANNATAVATE ISIKUTE HEAOLULE, KEHTIVAD ENDISELT. ARUANDES ESITATAKSE MITMEID SOOVITUSI, MILLE EESMÄRK ON SUURENDADA MEETME MÕJU.



EUROOPA KONTROLLIKODA



■ Väljaannete talitus

ISBN 978-92-9207-338-1



9 789292 073381