ET 2016 nr 01

Eriaruanne

Kas komisjoni süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?

CURIA RATIONUM
EUROOPA KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-4006-4	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/80376	QJ-AB-16-001-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-4034-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/8679	QJ-AB-16-001-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4018-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/86849	QJ-AB-16-001-ET-E

© Euroopa Liit, 2016
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.
12. leheküljel toodud diagramm on reprodutseeritud OECD loal.
© OECD (2003), Farm Household Income: Issues and Policy Responses, OECD Publishing, Paris.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264099678-en

ET 2016 nr 01

Eriaruanne

Kas komisjoni süsteem tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?

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

Auditirühm

02

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi loodusressursside säilitamise ja haldamise kuluvaldkondade eest vastutav I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Augustyn Kubik. Auditit juhtis kontrollikoja liige Rasa Budbergytė; teda toetasid kabinetiülem Tomas Mackevičius, kabineti atašee Maura McElhinney, valdkonnajuht Hèlder Faria Viegas, põhimeeskond koosseisus Sven Kölling ja Blanka Happach ning audiitorid Ramona Bortnowschi, Els Brems, Antonio Caruda Ruiz, Vincent Ly-Sunnaram, Ioannis Papadakis, Maciej Szymura ja Bertrand Tanguy.

Vasakult paremale: B. Happach, T. Mackevičius, S. Kölling, R. Budbergytė, H. Faria Viegas.

Sisukord

Punkt

Lühendid

Mõisted

I–X Kokkuvõte

1–17 Sissejuhatus

1-2 Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja 2013. aasta reformi üldeesmärgid seoses põllumajandustootjate sissetulekuga

3–5 EAGFi rahastatud meetmete eesmärgid seoses põllumajandustootjate sissetulekuga

6 Põllumajandustootjate sissetulek, põllumajanduslike majapidamiste sissetulek ja elatustase

7–11 Komisjoni allikad põllumajandusliku sissetuleku andmete kohta

12–15 ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmine seoses põllumajandustuluga

16-17 Kontrollikoja varasemad auditid

18–24 Auditi ulatus ja lähenemisviis

25–87 Tähelepanekud

25–51 Komisjon ei ole veel kindlaks määranud, milliseid statistilisi andmeid on vaja, et hinnata ÜPP meetmete tulemuslikkust seoses põllumajandustootjate sissetulekuga

26–32 Komisjonil napib endiselt teavet põllumajandustootjate sissetuleku kohta ELi tasandil

33–39 Põllumajanduse arvepidamine (EAA) on tähtis vahend põllumajanduse majandusliku olukorra seireks, kuid ÜPP meetmete hindamiseks on see piiratud

40–51 Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk (FADN) on hästi toimiv põllumajandusettevõtete sissetuleku ja majandustegevuse teabe allikas, kuid on liiga piiratud

Sisukord

52–76 **Komisjon ja liikmesriigid ei taganud alati põllumajandustootjate sissetulekuid käsitlevate andmete nõuetekohast kvaliteeti**

54–58 **EAA komisjonipoolses haldamises oli puudujääke …**

59–76 **… ja mõnes liikmesriigis oli puudujääke FADNi toimimises**

77–87 **Kättesaadavate andmete piiratus, teatavate ÜPP meetmete ebamäärased eesmärgid ja puudujäägid tulemusnäitajates vähendavad komisjoni suutlikkust saavutatud tulemusi tõendada**

79–82 **Otsetoetustel on mitu eesmärki, mille saavutamist on keeruline mõõta …**

83–87 **… ja põllumajandustootjate sissetulekuga seotud ÜPP tulemusnäitajaid ei saa selgelt siduda meetmetega ega eesmärkide tegeliku saavutamisega**

88–100 **Järeldused ja soovitused**

I lisa. Liikmesriikide valikud ELi otsetoetuste kasutamiseks

II lisa. Põllumajandustulu arvutamine EAA määratluse kohaselt

III lisa. Sissetuleku arvutamine FADNi raamistikus

IV lisa. Komisjoni tulemusnäitajad ÜPP hindamiseks

V lisa. Euroopa statistikale kehtivad kvaliteedikriteeriumid

Komisjoni vastus

Lühendid

05

CMEF: ühine seire- ja hindamisraamistik

EAA: põllumajanduse arvepidamine

EAFRD: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond

EAGF: Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond

EU-SILC: Euroopa Liidu sissetulekute ja elamistingimuste statistikasüsteem

FADN: põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk

FSS: põllumajandusettevõtete struktuuriuuring

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

ÜPP: ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

(Riiklik) sekkumine: riigiasutuse läbiviidud või rahastatud toiming, meede, programm või projekt.

2003. aasta reform: ÜPP reform, millega seoti otsetoetused lahti põllumajanduslikust tootmisest ja seati maksete saamise tingimuseks maa säilitamise, keskkonna, toiduohutuse, loomade ja taimede tervise ning loomade heaolu põhinõuete järgimine (nõuetele vastavus).

2013. aasta reform: ÜPP reform ajavahemikuks 2014–2020. Selle eesmärk on saavutada olemasolevate toetuste tasakaalustatum jaotus ja premeerida põllumajandustootjaid säästvate põllumajandustavade kasutamise eest spetsiifilise keskkonnasäästlikumaks muutmise toetusega. Samuti kavatsetakse sellega parandada ELi põllumajanduse turule orienteeritust, tagades samas turvaabinõu, et kaitsta põllumajandustootjaid välise ebastabiilsuse eest ja toetada täiendavalt maaelu arengut liikmesriikides.

Hindamine: tõendite korrapärane kogumine ja analüüsimine, et teha järeldusi sekkumiste mõjususe ja tõhususe kohta. Sekkumiste üle otsustatakse tulemuste ja mõju põhjal poliitika sihtrühma tasandil.

Kulum: vara väärtuse vähenemine selle vananemise või kasutamise tõttu.

Näitaja: mõõdetav muutuja, mis annab kasulikku teavet, mis aitab hinnata eesmärgi saavutamise ulatust.

Põllumajanduse arvepidamine (EAA): põhivahend riigi põllumajanduse majandusliku olukorra analüüsimiseks. See on rahvamajanduse arvepidamise satelliitarvepidamine.

Põllumajandusettevõte: ühe põllumajandustootja juhitav üksus, mille peamine või kõrvaltegevusala on põllumajandus ELi territooriumil. Põllumajandustootjal võib olla mitu põllumajandusettevõtet.

Põllumajandusettevõtte netolisandväärtus: FADNi näitaja, mis väljendab põllumajandusettevõtte toodangu koguväärtust, millele on lisatud otsetoetused ning millest on maha arvatud vahetarbimine ja kulum. See on olemasolev summa, mis makstakse põllumajandusettevõtte kõigi kindlaksmääratud tootmistegurite (maa, tööjõud ja kapital) eest.

Põllumajandusettevõtte netosissetulek: FADNi näitaja, mis väljendab põllumajandusettevõtte enda tootmistegurite tasustamiseks olemasolevat summat. Selle arvutamiseks arvatakse põllumajandusettevõtte netolisandväärtusest maha põllumajandustootja makstavad palgad, rent ja intress.

Põllumajanduslik ettevõtjatulu: põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetulek, millest on maha arvatud tööjõukulud, kapitalilaenu intress ja maarent. Seda võib kasutada ettevõttele kuuluvate omatootmise tegurite (töö, omakapital ja ettevõtte omandis olev maa) tasustamiseks.

Põllumajanduslik faktortulu: põllumajandusliku tootmise teguritest (maa, tööjõud ja kapital) saadav sissetulek. Selle arvutamisel lahutatakse alushindadel põhinevast põllumajandustoodangu väärtusest vahetarbimise väärtus, põhivara kulum ja tootmisega seotud maksud ning liidetakse tootmisega seotud (muude) toetuste väärtus. Üldjuhul ei hõlma see muudest allikatest pärit sissetulekut (põllumajandusega mitteseotud tegevus, palgad, sotsiaaltoetused, kinnisvaraga seotud tulu).

Põllumajandusliku majapidamise netosissetulek: kõigist allikatest pärit sissetulek, millest on maha arvatud maksud ja kohustuslikud sotsiaalkindlustusmaksed.

Põllumajandusliku majapidamise sissetulek: põllumajandusliku majapidamise põllumajanduslikust eraldiseisvast tegevusest ja põllumajandusega mitteseotud tegevusest saadav sissetulek. Põllumajanduslik tegevus ei pruugi olla peamine sissetulekuallikas.

Mõisted

Põllumajandusliku pereettevõtte sissetulek: FADNi näitaja, mis väljendab palgata pereliikmetest töötajatega – st põllumajandustootja ja tema pereliikmed – põllumajanduslike majapidamiste põllumajandusest saadavat sissetulekut.

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk (FADN): põllumajandusettevõtete sissetuleku ja majandustegevuse ning ühise põllumajanduspoliitika mõju hindamise vahend. See põhineb ELi liikmesriikide üle 80 000 põllumajandusettevõttest koosneva valimi raamatupidamisandmetel.

Põllumajandustootja: isik, kelle põllumajandusettevõte asub ELi territooriumil ja kes tegeleb eraldiseisva põllumajandusliku tegevusega.

Rahvamajanduse arvepidamine: vahend, mis annab teavet iga liikmesriigi majanduse struktuuri ja majandusliku olukorra arengu kohta.

Satelliitarvepidamine: rahvamajanduse arvepidamise põhjal koostatud arvepidamine majandussektori (nt põllumajanduse) eripäradele kohandatud lisateabe ja kontseptsioonide esitamiseks.

Seire: sekkumiste ressursside, väljundite ja tulemuste regulaarne kontrollimine.

Standardtoodang: põllumajanduslike majapidamiste brutotoodangu rahaline väärtus põllumajandustootja hindade kohaselt. Standardväärtus määratakse kindlaks vastavalt piirkonna keskmisele olukorrale.

Tootmisest lahtisidumine: otsetoetuste lahutamine põllumajanduslikust tootmisest.

Vahetarbimine: tootmisprotsessis tarbitud kaupade ja teenuste väärtus (ei sisalda kulumit).

Kokkuvõte

I

Põllumajandustootjate sissetulekule ja elatustasemele pööratakse erilist tähelepanu aluslepingus ja ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) 2013. aasta reformis. Peaaegu üks kolmandik ELi eelarvest on endiselt otse või kaudselt eraldatud põllumajandustootjate sissetulekutoetustele ja aitab seega tagada põllumajandustootjatele rahuldavat elatustaset.

II

ÜPP uue seire- ja hindamisraamistiku järgi peab komisjon hindama ÜPP meetmete koosmõju seoses nimetatud eesmärkidega. See nõuab selgelt määratletud eesmärke ja näitajaid, kuid ka piisavat ja kvaliteetset statistilist teavet põllumajanduse majandusliku olukorra ja põllumajandustootjate sissetuleku kohta.

III

Käesolevas aruandes hinnatakse, kas komisjoni tulemuslikkuse mõõtmine seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel. Kontrollikoda uuris, kas komisjon määras kindlalt selgeks vajalikud statistilised andmed, kas need andmed olid piisavalt kvaliteetsed ja kas komisjon määratles asjakohased näitajad.

IV

Kontrollikoda järeldab, et komisjoni ÜPP põllumajandustootjate sissetulekuga seotud tulemuslikkuse hindamise süsteem ei ole piisavalt hästi kavandatud ning põllumajandustootjate sissetuleku analüüsimiseks kasutatud statistiliste andmete kvantiteet ja kvaliteet on liiga piiratud.

V

Komisjon ei ole selgelt kindlaks määranud, milliseid statistilisi andmeid on vaja, et hinnata tõhusalt põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust. Puuduvad representatiivsed andmed põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta, mis aitaksid hinnata aluslepingus sätestatud eesmärgi – põllumajandustootjatele rahuldava elatustaseme tagamine – saavutamist. Lisaks puudub usaldusväärne süsteem, et võrrelda põllumajanduse ja teiste majandussektorite sissetulekuid, mis võiks õigustada ELi põllumajandusettevõtjate sissetulekutoetusi.

VI

Praegu ELi tasandil kasutusel olevad peamised vahendid põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks on põllumajanduse arvepidamine (EAA) ja põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk (FADN). EAA on komisjoni peamine statistikaallikas põllumajandustootjate sissetuleku üldiseks seireks makromajanduse tasandil. Selle täit potentsiaali ei ole aga veel kasutatud ja see ei anna piisavalt teavet põllumajandustootjate sissetuleku ega kogu põllumajanduse majandusliku väärtuse seisukohast tähtsate tegurite kohta. FADN on tähtis vahend ÜPP hindamiseks, kuid on piiratud, sest hõlmab ainult põllumajandusettevõtteid ja teave sissetulekute kohta ei ole täielik.

VII

Komisjon ja liikmesriigid ei taganud alati põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks kasutatavate andmete nõuetekohast kvaliteeti. Nii EAA kui ka FADNi puhul leidis kontrollikoda komisjoni ja liikmesriikide poolses juhtimises puudujääke. Lisaks ei ole EAA kvaliteeditagamise kord veel piisavalt tõhus ja auditiga leiti FADNi kvaliteeditagamise korras mõningaid puudusi.

VIII

Teatavate ÜPP meetmete eesmärkide ebamäärasuse ja algväärtuse puudumise tõttu on raske hinnata, kas iga põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud ÜPP meede on täitnud oma eesmärgi. Lisaks ei ole komisjon määratlenud asjakohaseid näitajaid tulemuslikkuse tõhusa mõõtmise tagamiseks. Komisjoni hindamise aluseks olevad näitajad ei ole piisavalt usaldusväärsed või ei ole piisavalt selgelt seotud ÜPP meetmetega ja seetõttu ei aita need näidata, kas meetmed on tõhusalt ja mõjusalt aidanud saavutada soovitud mõju ning vähendanud sissetulekute erinevusi.

IX

Seoses põllumajandustootjate sissetulekut käsitlevate statistiliste andmetega soovitab kontrollikoda komisjonil:

a) välja töötada põhjalikum raamistik netosissetulekualase teabe jagamiseks ning põllumajandustootjate sissetulekute võrdlemiseks muude majandussektorite sissetulekutega;

b) täiendada EAAd, et selle potentsiaali paremini kasutada;

c) tagada, et põllumajandustootjate sissetulekute analüüs põhineks põllumajanduse praegust olukorda arvesse võtvatel näitajatel ning piisavatel ja järjepidevatel andmetel kõigi ÜPP meetmete toetusesaajate kohta. Seda saaks teha, arendades olemasolevate haldusandmete omavahelist koostoimet või arendades FADNi või muid sobivaid statistilisi vahendeid;

d) tugevdada liikmesriikide koostatud EAA ja FADNi statistika praegust kvaliteeditagamise korda.

X

Seoses põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmisega soovitab kontrollikoda komisjonil määratleda järgmiseks programmitöö perioodiks juba algfaasis asjassepuutuvad tegevuseesmärgid ja algväärtused, millega ÜPP meetmete tulemuslikkust võrrelda, täiendada hindamiste kontekstis praegust tulemusnäitajate raamistikku muude asjakohaste ja kvaliteetsete andmetega, et mõõta saavutatud tulemusi ning hinnata põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud meetmete tõhusust ja tulemuslikkust.

Sissejuhatus

Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ja 2013. aasta reformi üldeesmärgid seoses põllumajandustootjate sissetulekuga

01

Aluslepingu[1] kohaselt kuulub ÜPP eesmärkide hulka põllumajanduse tootlikkuse tõstmine, et kindlustada selle kaudu „põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, eelkõige põllumajandusega tegelevate inimeste isikutulu suurendamise teel". Ka ÜPP 2013. aasta reformis[2] keskenduti elujõulise toiduaineete tootmise eesmärgi raames põllumajandustulule, aidates nii tagada rahuldavat elatustaset põllumajandustootjatele[3].

02

ÜPP meetmeid rahastatakse ELi eelarvest Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF ehk ÜPP 1. sammas) ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD ehk ÜPP 2. sammas) kaudu. Praeguses mitmeaastases finantsraamistikus kulutatakse ajavahemikus 2014–2020 kuni 277 miljardit eurot (29% ELi kogu eelarvest) EAGFi kaudu põllumajandustootjate otsetoetustele ja kindlate põllumajandussektorite turutoetustele[4].

EAGFi rahastatud meetmete eesmärgid seoses põllumajandustootjate sissetulekuga

03

ÜPP 2003. aasta reformis ei olnud rõhuasetus enam tootmise toetamisel (nn tootmisest lahtisidumine), vaid kehtestati sissetulekutoetuste süsteem, mis põhines üldjoontes võrdlusperioodil üksiktootjate saadava toetuse määral. 2013. aasta reformiga lahutati toetused veelgi enam nende ajaloolisest kontekstist ja võeti kõigis ELi liikmesriikides järk-järgult kasutusele ühetaolisemad hektaripõhised toetused. Samuti struktureeriti reformiga ümber otsetoetused, mis on alates 2015. aastast liigitatud kõigile põllumajandustootjatele hektari alusel makstavaks põhitoetuseks, keskkonnasäästlikumaks muutmise toetuseks, mida antakse põllumajandustootjatele kliimale ja keskkonnale kasulikuks peetavate konkreetsete põllumajandustavade kasutamise eest, ja noorte põllumajandustootjate toetuseks. Teatavates piirides on liikmesriikidel märkimisväärne tegutsemisruum ja nad võivad toetusi veel sihipärasemaks muuta, et tegelda konkreetsete poliitiliste küsimustega[5].

1 Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELT L 326, 26.10.2012, lk 47) artikli 39 lõike 1 punktid a ja b. Muud artiklis 39 sätestatud ÜPP eesmärgid on: c) turgude stabiliseerimine, d) tarnete olemasolu tagamine ja e) selle tagamine, et tarned jõuaksid tarbijateni mõistlike hindadega.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1306/2013 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise, haldamise ja seire kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 352/78, (EÜ) nr 165/94, (EÜ) nr 2799/98, (EÜ) nr 814/2000, (EÜ) nr 1290/2005 ja (EÜ) nr 485/2008) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 549) artikli 110 lõige 2.

3 Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) nr 1308/2013 (millega kehtestatakse põllumajandustoodete ühine turukorraldus ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 922/72, (EMÜ) nr 234/79, (EÜ) nr 1037/2001 ja (EÜ) nr 1234/2007) (ELT L 347, 20.12.2013, lk 671) preambul.

4 Nõukogu 2. detsembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 1311/2013, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 884).

5 Liikmesriikide valikute ülevaate jaoks vt ***I lisa***.

04

Kuigi määruses[6] ei ole neid eriti selgelt välja toodud, leiab komisjon, et teatud poliitikaelemendid on seotud just põllumajandustootjate sissetulekutoetuste, eelkõige otsetoetustega. Nende toetuste eesmärk on kogu ELi territooriumil põllumajandust alal hoida, täiendades ja stabiliseerides põllumajandustootjate sissetulekut ning tagades nii põllumajandusettevõtete pikaajalise majanduslikku elujõulisuse ja suurendades nende vastupidavust hinnakõikumistele. Lisaks peaks toetuse kogusumma väljamaksmise muutmine tingimuslikuks põhinõuete täitmisest (nõuetele vastavus) ja keskkonnasäästlikumaks muutmise erikomponendi kohaldamine aitama tagada, et põllumajandus pakub ühiskonnale avalikke hüvesid.

05

Otsetoetused on kõige tähtsam rahaline vahend, mis mõjutab põllumajandustootjate sissetulekut, kuid mitte ainus. ELi tasandil kaasnevad nendega maaelu arengu meetmed[7] ning turu- ja edendusmeetmed, mis on suunatud konkreetsetele põllumajandussektoritele. Komisjon võib kriisiaegadel sekkuda ka konkreetsetel turgudel, andes piiratud juurdepääsu avaliku või erasektori sekkumiskeskuste ladustamiskohtadele, mis mõjutab turuhindu ja seega ka põllumajandustootjate sissetulekut.

Põllumajandustootjate sissetulek, põllumajanduslike majapidamiste sissetulek ja elatustase

06

Põllumajanduslik pereettevõtlus on ELis kõige levinum põllumajandusmudel ja enamik põllumajandusettevõtteid on endiselt üksikettevõtted[8]. Sellistes ettevõtetes on tööjõuks tavaliselt pereliikmed. Seda liiki põllumajanduslike majapidamiste sissetulekute olukord on esitatud ***joonisel***. ELi õigusaktides ei ole kunagi määratletud aluslepingus mainitud mõisteid „põllumajandusega tegelev rahvastikuosa", „rahuldav elatustase" ja „tulu", kuid põllumajandusliku majapidamise netosissetulek on peamine element, mille põhjal elatustaset hinnata[9].

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1307/2013, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames toetuskavade alusel põllumajandustootjatele makstavate otsetoetuste eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 637/2008 ja (EÜ) nr 73/2009 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 608).

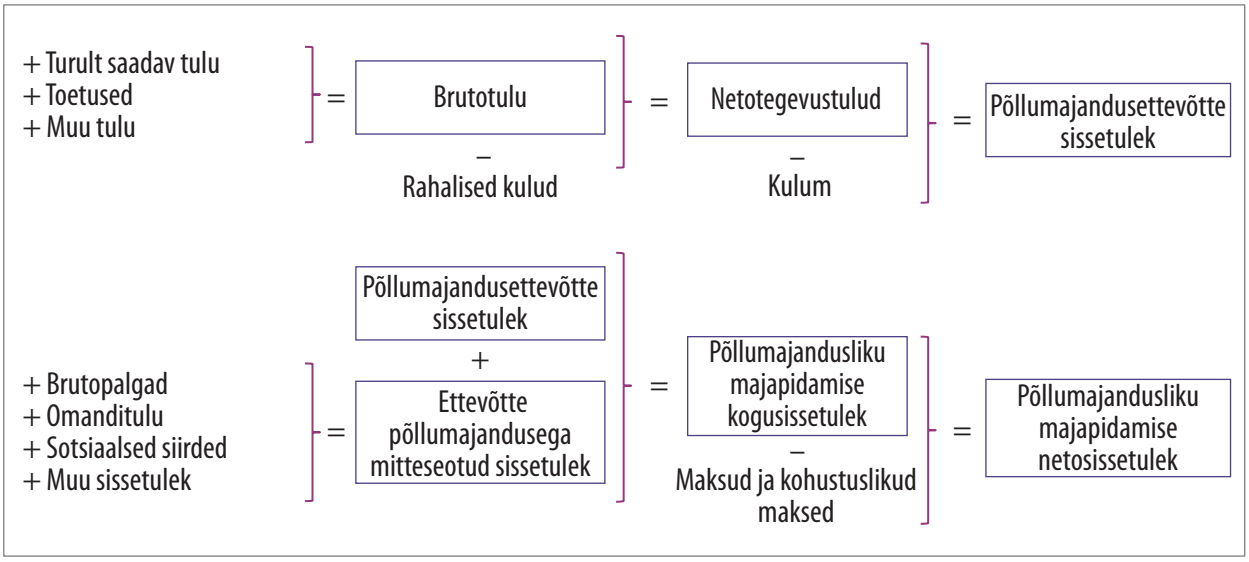
7 Näiteks investeerimismeetmed või toetus põllumajandustootjatele looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel.

8 Mõiste „põllumajanduslik pereettevõte" tähendab perekonna juhitavat põllumajandusettevõtet, kus pereliikmed moodustavad 50% või enam põllumajanduslikust tavatööjõust. Eurostati andmetel juhtisid ELis 2010. aastal 97% põllumajandusettevõtetest üksikettevõtjad.

9 Vt komisjonipoolset põllumajandusettevõtete sissetulekute mõõtmist (EÜ asutamislepingu artikli 33 lõike 1 punkt b) käsitleva eriaruande nr 14/2003 punktid 64 ja 65 (ELT C 45, 20.2.2004, lk 1).

Joonis

Põllumajandusliku majapidamise sissetuleku komponendid



Allikas: OECD (2003).

Komisjoni allikad põllumajandusliku sissetuleku andmete kohta

07

Komisjon peab määratlema põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks vajaliku statistilise raamistiku ning liikmesriigid peaksid andma komisjonile kogu teabe, mis on vajalik asjakohaste meetmete seireks ja hindamiseks. Vajalik teave peab nii palju kui võimalik põhinema usaldusväärsetel andmeallikatel[10].

08

Komisjoni peamine allikas põllumajandusega tegelevat rahvastikuosa käsitlevate üldandmete kohta on **põllumajandusettevõtete struktuuriuuring** (FSS)[11], kus kogutakse andmeid ELi põllumajanduse olukorra kohta Euroopa põllumajandusettevõtete struktuuriga seotud suundumuste ja muutuste jälgimiseks. Selle eesmärk ei ole koguda andmeid põllumajandustootjate põllumajandustulu ega EAGFi rahastatud ELi toetuste kohta.

10 Määruse (EL) nr 1306/2013 artikli 110 lõige 4.

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1166/2008, mis käsitleb põllumajandusettevõtete struktuuriuuringuid ja põllumajanduslike tootmismeetodite uuringut ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 571/88 (ELT L 321, 1.12.2008, lk 14). Viimane ELi hõlmav FSS põllumajandusloenduse vormis toimus 2010. aastal. Järgmine valikuuring on kavandatud 2016. aastaks.

09

Komisjonil on põllumajandustegevuse ning põllumajandusest ja teatavast põllumajandusettevõttega seotud majandustegevusest saadava sissetuleku seireks peaasjalikult kaks statistilist vahendit:

- **põllumajanduse arvepidamine (EAA)**, põhivahend riigi põllumajandussektori makromajandusliku olukorra ja põllumajandustulu muutuste analüüsimiseks;
- **põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk (FADN)**, mikromajanduslik vahend põllumajandusettevõtete sissetuleku ja majandustegevuse hindamiseks.

10

EAA on Euroopa arvepidamise süsteemi (ESA 95) satelliitarvepidamine, mis annab lisateavet ja kus kasutatakse põllumajandussektorile sobivaid kontseptsioone[12]. Selles järgitakse spetsiifilist metoodikat ning selle koostamiseks kasutatakse kindlaid eeskirju ja meetodeid[13]. Suuremates liikmesriikides on EAA jagatud piirkonniti koostatavaks arvepidamiseks. Riikliku tasandi andmekogumist ja -koondamist rahastavad täielikult liikmesriigid ning riiklikud statistikaametid või põllumajandusministeeriumid vastutavad riikliku EAA andmete kogumise ja arvutamise eest. ELi tasandil vastutab metoodika väljatöötamise ja andmete koondamise eest komisjon (Eurostat).

11

FADNi eesmärk on hinnata põllumajandusettevõtete sissetulekut. Põllumajandusettevõtet käsitletakse äriüksusena, mille toodangu väärtus – mida mõõdetakse standardtoodanguna – ületab teatava piirmäära, mida peetakse piisavaks, et katta suurim võimalik osa turule suunatud ettevõtete põllumajandustoodangust, põllumajandusmaa pindalast ja põllumajanduslikust tööjõust[14]. See on ainus põllumajandusettevõtete majanduslike andmete ühtlustatud allikas ELi tasandil[15] ning seda haldab komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat. Et see põhineb riiklikel raamatupidamise andmevõrkudel, rahastavad andmete kogumist liikmesriigid, kuid komisjon maksab iga põllumajandusettevõtte kohta liikmesriikidelt saadud andmete eest standardtasu[16]. Praegu koguvad riiklikud kontaktasutused (avaliku või erasektori asutused) andmeid enam kui 80 000 põllumajandusettevõtte kohta kõigis liikmesriikides. Uuringus osalemine on vabatahtlik. Andmeid kasutavad komisjon ja paljud teised sidusrühmad, sh liikmesriigid.

12 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. detsembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 138/2004, põllumajanduse arvepidamise kohta ühenduses (ELT L 33, 5.2.2004, lk 1).

13 Põllumajandustulu EAA arvutused on esitatud ***II lisas***.

14 FADNi arvutused sissetuleku kohta on esitatud ***III lisas***. Põllumajandusettevõte ei ole sama mis põllumajanduslik majapidamine ja on võimalik, et üks põllumajandustootja juhib mitut põllumajandusettevõtet.

15 Nõukogu 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1217/2009, millega luuakse Euroopa Ühenduse põllumajanduslike majapidamiste tulusid ja majandustegevust käsitlevate raamatupidamisandmete kogumise võrk (ELT L 328, 15.12.2009, lk 27).

16 Aruandeaastate 2010–2014 eest on komisjon seni maksnud standardtasudes 51,4 miljonit eurot.

ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmine seoses põllumajandustuluga

12

Iga ÜPP meetme üle tuleb teha seiret ning seda tuleb hinnata, et tõsta meetme kvaliteeti ja tõendada selle edusamme[17]. ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmine seoses põllumajandustuluga põhineb suures osas EAA ja FADNi teabel, mis peab seetõttu olema piisav ja kvaliteetne.

13

Komisjon peab 31. detsembriks 2018 esitama esialgse aruande perioodi 2014–2020 ÜPP seire ja hindamise, sealhulgas tulemuslikkuse esialgsete näitajate kohta. Teine aruanne, mis sisaldab hinnangut ÜPP tulemuslikkuse kohta, esitatakse hiljemalt 31. detsembriks 2021.

14

ÜPP 2013. aasta reformiga hakati juba EAFRD suhtes kohaldatavat ühist seire- ja hindamisraamistikku (CMEF) kohaldama ka EAGFist rahastatavate meetmete suhtes[18]. Et täita oma kohustust teha EAGFist rahastatavate meetmete üle seiret ja neid hinnata, peab komisjon kindlaks tegema vajaliku teabe ja koostama mitmeaastase hindamiskava. Liikmesriigid peaksid tagama selliste andmete kvaliteedi ja õigeaegse kättesaadavuse.

15

CMEF põhineb standardnäitajatel, et oleks võimalik põhjalikult ja korrapäraselt hinnata meetmete edukust, mõjusust ja tõhusust eesmärkide saavutamisel. Komisjon on kehtestanud näitajad[19], et kirjeldada ÜPP vahendite rakendamist (**toodangunäitajad**), mõõta, millised tulemused on saavutatud (**tulemusnäitajad**), ja tõendada, millist mõju need avaldavad ÜPP üldeesmärkide saavutamisele (**mõjunäitajad**)[20].

17 Vt ka määruse (EL) nr 1306/2013 põhjendus 68.

18 Määruse (EL) nr 1306/2013 artikkel 110.

19 Komisjoni 22. juuli 2014. aasta rakendusmäärus (EL) nr 834/2014, milles sätestatakse ühise põllumajanduspoliitika ühise seire- ja hindamisraamistiku kohaldamise eeskirjad (ELT L 230, 1.8.2014, lk 1).

20 Lähemalt vt ***IV lisa***.

Kontrollikoja varasemad auditid

16

Kontrollikoda auditeeris põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmist komisjoni poolt 2002. aastal[21]. Auditis järeldati, et ELi statistilised vahendid ei andnud piisavalt põhjalikku teavet põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta ega võimaldanud hinnata põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa elatustaset.

17

Oma aastaaruandes 2007. eelarveaasta kohta täheldas kontrollikoda seoses põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmisega, et komisjon viis EAA ja FADNi valdkonnas ellu mitu algatust[22]. Kontrollikoda leidis aga, et terviklikum statistika ja näitajad on hädavajalikud, et teha rangemat järelevalvet ÜPP üle, kuna enam kui kaks kolmandikku selle eelarvevahenditest olid eraldatud sissetulekutoetusteks.

21 Eriaruanne nr 14/2003.

22 2007. eelarveaasta aastaaruande punkt 5.66 (ELT C 286, 10.11.2008, lk 1).

Auditi ulatus ja lähenemisviis

18

ÜPP seire ja hindamise jaoks on vaja kvaliteetset teavet põllumajanduse majandusliku olukorra ja põllumajandustootjate sissetuleku kohta. Kõige suurem risk seisneb ELi tasandil usaldusväärse statistilise teabe ja asjakohaste näitajate puudumises. Konkreetsemalt on olemas risk, et põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmise näitajad ja kriteeriumid ei pruugi olla nõuetekohaselt määratletud või et asjakohased andmed ei ole kättesaadavad või piisavalt kvaliteetsed.

19

Auditi eesmärk oli uurida komisjoni vahendeid põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks ja seda, kuidas komisjon kasutab sissetulekuga seotud andmeid elujõulise toiduainete tootmise tagamiseks ja põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud ÜPP meetmete tulemuslikkuse hindamiseks. Seoses sellega vaatas kontrollikoda läbi ka ühised tulemusnäitajad, mille komisjon määratles hiljuti otsetoetuste valdkonnas, ja muud EAGFist rahastatud meetmed seoses konkreetsete ÜPP eesmärkidega[23]. Auditi eesmärk ei olnud hinnata otseselt CMEFi ega avaldada üldist arvamust liikmesriikide statistikasüsteemide kohta.

20

Üldine auditiküsimus oli järgmine:

„Kas komisjoni süsteem ÜPP tulemuslikkuse mõõtmiseks seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on hästi kavandatud ja põhineb usaldusväärsetel andmetel?"

Täpsemalt püüti auditiga vastata järgmistele küsimustele.

- Kas komisjon on selgelt kindlaks määranud, milliseid statistilisi andmeid on vaja, et hinnata tõhusalt põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust?
- Kas komisjon ja liikmesriigid tagasid põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks kasutatavate andmete nõuetekohase kvaliteedi?
- Kas komisjon määratles asjakohased näitajad, mis võimaldavad tõhusalt hinnata põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust?

23 EAFRD rahastatud meetmete tulemuslikkuse mõõtmise kohta vt eriaruanne nr 12/2013 „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitikale eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?" (http://eca.europa.eu).

21

Kontrollikoda määratles oma auditikriteeriumid aluslepingu[24] ja kehtivate määruste[25] põhjal.

22

Auditi käigus külastati komisjoni ja kuut liikmesriiki[26]. Need liikmesriigid annavad kokku üle 50% Euroopa põllumajanduse kogulisandväärtusest ja nende liikmesriikide põllumajandustootjad saavad üle 50% ELi põllumajanduseelarvest, peamiselt otsetoetustena.

23

Komisjoni tasandil auditeeris kontrollikoda, kas kord tagas EAA koostamise ja FADNi haldamise kooskõla Euroopa statistika väljatöötamise, koostamise ja levitamise raamistiku kvaliteedinõuetega, mis on sätestatud Eurostati tegevusjuhendis[27]. Külastatud liikmesriikides vaatas kontrollikoda läbi kehtestatud andmekogumise ja kvaliteeditagamise korra nii seoses EAA kui ka FADNiga. Liikmesriikide külastamise lisaeesmärk oli teha kindlaks põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmise head tavad. Koguti auditi tõendusmaterjali ning seda uuriti auditikriteeriumide alusel küsitluste ja dokumentide ning andmete analüüsimise kaudu. Lisaks viis kontrollikoda kõigis 28 liikmesriigis läbi uuringu EAA ja FADNi rakendamise kohta.

24

Lisaks vaatas kontrollikoda läbi komisjoni tulemusjuhtimise raamistiku dokumendid ja analüüsis neid seoses põllumajandustootjate sissetulekut puudutavate eesmärkide ja tulemusnäitajatega. Nimetatud analüüsis ja FADN süsteemi auditis abistas kontrollikoda kaks väliseksperti.

24 ELi toimimise lepingu artikkel 39.

25 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. detsembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 138/2004, põllumajanduse arvepidamise kohta ühenduses (ELT L 33, 5.2.2004, lk 1); nõukogu 30. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1217/2009, millega luuakse Euroopa Ühenduse põllumajanduslike majapidamiste tulusid ja majandustegevust käsitlevate raamatupidamisandmete kogumise võrk (ELT L 328, 15.12.2009, lk 27); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta määrus (EÜ) nr 223/2009, Euroopa statistika kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1101/2008 (konfidentsiaalsete statistiliste andmete Euroopa Ühenduste Statistikaametile edastamise kohta), nõukogu määruse (EÜ) nr 322/97 (ühenduse statistika kohta) ja nõukogu otsuse 89/382/EMÜ, Euratom (millega luuakse Euroopa ühenduste statistikaprogrammi komitee) kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 87, 31.3.2009, lk 164) ja määrus (EL) nr 1306/2013.

26 Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Madalmaad, Poola ja Rumeenia.

27 Vt ***V lisa***.

Komisjon ei ole veel kindlaks määranud, milliseid statistilisi andmeid on vaja, et hinnata ÜPP meetmete tulemuslikkust seoses põllumajandustootjate sissetulekuga

25

Et hinnata, kas komisjon on selgelt kindlaks määranud vajalikud statistilised andmed, uuris kontrollikoda, kas on olemas teave põllumajandustootjate sissetuleku kõigi asjakohaste aspektide kohta, kas EAA abil kogutakse põllumajandustootjate sissetuleku kohta piisavaid makromajanduslikke andmeid ja kas FADN sisaldab piisavaid andmeid iga põllumajandustootja sissetuleku kohta.

Komisjonil napib endiselt teavet põllumajandustootjate sissetuleku kohta ELi tasandil

Puuduvad representatiivsed andmed põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta

26

Põllumajandusliku majapidamise netosissetulek hõlmab põllumajandustoodete müügist saadud tulu, toetusi, muud tulu (põllumajandusettevõttega seotud muu tulu)[28] ja muid sissetulekuid[29]. Põllumajandusliku majapidamise netosissetulek on peamine vahend, mille abil hinnata, kas põllumajandustootjate elatustase on rahuldav, mis on aluslepingu üks peamisi eesmärke.

27

ELi tasandil ei ole välja töötatud statistilist raamistikku põllumajandustootjate ja nende põllumajanduslike majapidamiste netosissetulekualase teabe jagamiseks. Seda hoolimata olemasolevast teabest, mis viitab sellele, et põllumajandusliku tegevusega mitteseotud sissetuleku osakaal suureneb. Komisjon viis selliste andmete kogumise kohta läbi kaks teostatavusuuringut[30], mille hindamine kuulus komisjoni 2008–2012. aasta statistikaprogrammi[31]. Komisjon ei ole aga seni hindamist läbi viinud ega võtnud muid meetmeid oma teadmiste suurendamiseks põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku valdkonnas.

28

Andmed kõigi kodumajapidamiste, sh põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku ja elamistingimuste kohta on kättesaadavad Euroopa Liidu sissetulekute ja elamistingimuste statistikasüsteemi (EU-SILC) kaudu[32]. Selles uuringus hõlmatud põllumajanduslike majapidamiste üldarv on aga liiga väike, et teha kindlaid järeldusi põllumajandustootjate sissetuleku ja elamistingimuste kohta.

28 Sissetulek muust tulutoovast tegevusest, mille jaoks kasutatakse põllumajandusettevõtte ressursse.

29 Sissetulek välistest allikatest, nt põllumajandustootja või pereliikmete muust tegevusest saadav palk.

30 Statistics Sweden, „Feasibility study on collection of off-farm income data and data on other income", 2006; AgraCeas, „Feasibility study on the implementation of income of agricultural households sector (IAHS) statistics", 2007.

31 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta otsus nr 1578/2007/EÜ, ühenduse statistikaprogrammi kohta ajavahemikuks 2008–2012 (ELT L 344, 28.12.2007, lk 15).

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. juuni 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1177/2003, tulu ja elutingimusi käsitleva ühenduse statistika (EU-SILC) kohta (ELT L 165, 3.7.2003, lk 1).

29

Pealegi kogutakse konkreetselt põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku andmeid ainult kümnes liikmesriigis. Lisaks erinevad nende liikmesriikide seas oluliselt sellise teabe kogumise meetodid ja saadud andmete üksikasjalikkus (vt ***1. selgitus***). Meetodite erinevus seab piirangud põllumajandustootjate sissetuleku ja elatustaseme kohta järelduste tegemisele.

1. selgitus

Liikmesriikide koostatud statistika põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku kohta

Põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku andmeid kogutakse praegu Bulgaarias, Taanis, Hispaanias, Prantsusmaal, Madalmaades, Austrias, Poolas, Soomes, Rootsis ja Ühendkuningriigis (Inglismaal). Siiski puudub põllumajandusliku majapidamise mõiste ühine määratlus ja kasutatav metoodika võib olla erinev. Madalmaades on põllumajanduslike majapidamiste sissetulekualane teave kättesaadav FADNi valimist enam kui poolte põllumajandusettevõtete puhul (2013). Prantsusmaal kasutavad ametiasutused põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku arvutamiseks FADNi andmeid koos maksuregistritest pärit teabega. Poolas kasutatakse EU-SILC uuringut ja FADNi andmeesitajatel palutakse anda lisateavet oma põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku kohta vabatahtlikult. Bulgaaria, Hispaania ja Soome kasutavad ainult EU-SILC uuringut, mis hõlmab võrdlemisi väikest arvu põllumajanduslikke majapidamisi.

Puudub piisav süsteem põllumajandustootjate sissetuleku võrdlemiseks teiste majandussektorite sissetulekuga

30

Põllumajandustootjate sissetulekut tuleb võrrelda teiste majandussektorite sissetulekuga või põllumajandustootjatega võrreldavate spetsiifiliste sotsiaalmajanduslike rühmade sissetulekuga, et teha kindlaks nende võimaliku ebasoodsa olukorra ulatus ja see, miks ELi sissetulekutoetused on vajalikud või tähtsad põllumajandusettevõtete elujõulisuse jaoks.

31

Komisjoni sõnul näitab olemasolev statistika, et põllumajandustootjate sissetulek on endiselt märkimisväärselt väiksem kui keskmine sissetulek kogumajanduses[33]. See järeldus põhineb aga sissetulekute võrdlemisel, mis on arvutatud erinevatel alustel ning mida on seetõttu keeruline omavahel võrrelda[34]. Selline võrdlemine nõuab tõlgendamisel suurt hoolikust, et vältida valejärelduste tegemist selle kohta, kas põllumajandustootjate sissetulek on väiksem kui teistes majandussektorites, ja kui, siis mil määral.

33 SEK(2011) 1153 (lõplik)/2, 20. oktoober 2011, „Komisjoni mõjuhinnang – ühine põllumajanduspoliitika aastani 2020", lk 18. Komisjoni sõnul on põllumajandussektoris sissetulekute tase alla 50% kogumajanduse keskmisest palgast.

34 Oma iga-aastases tegevusaruandes võrdleb komisjon põllumajanduslikku faktortulu põllumajandusliku töö ühiku kohta ELi sisemajanduse koguproduktiga elaniku kohta. Komisjon võrdleb ka põllumajanduslikku ettevõtjatulu palgata töötaja kohta ning ülejäänud majanduse brutopalku täistööaja ekvivalendi kohta.

32

Põllumajandusettevõtete suurus, põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa sissetuleku tase ja põllumajandusettevõtete mitmekesisus on väga erinev. Komisjoni kasutatud keskmised näitajad sissetulekute võrdlemiseks põllumajandusettevõtete suuruse, liigi ja FADNi piirkondade kaupa ei näita alati, mil määral on teatavad põllumajandustootjate rühmad teistega võrreldes ebasoodsamas olukorras. Järelikult ei saa nende keskmiste näitajate abil kindlaks teha, kas põllumajandustootjate sissetulekut täiendavad ÜPP meetmed aitavad sissetulekute erinevusi vähendada.

Põllumajanduse arvepidamine (EAA) on tähtis vahend põllumajanduse majandusliku olukorra seireks, kuid ÜPP meetmete hindamiseks on see piiratud

Komisjon ei ole EAAd selle potentsiaali paremaks kasutamiseks edasi arendanud

33

Komisjon ei ole seni kohandanud EAAd rahvamajanduse arvepidamise uute standarditega[35] ega arendanud EAAd, et kasutada selle täit potentsiaali ja anda teavet impordi osakaalu, põllumajandustoodete (liidusisesed või -välised) nõudluse muutuste, toiduainetööstusele tarnimise, kodumajapidamiste lõpptarbimise, põllumajanduse erikohtlemise kohta maksusüsteemides ja põllumajandustoodete kasutamise kohta toiduga mitteseotud eesmärkidel, nt bioenergia tootmiseks. Kõik need elemendid on aga tähtsad tegurid, mis avaldavad mõju põllumajandustootjate sissetulekule.

34

EAA eesmärk ei ole aidata analüüsida teatavate sektorite sõltuvust toetustest ega nende tähtsust põllumajanduse elujõulisusele piirkondades, konkreetsetele tootmisliikidele või kindlatele põllumajandustootjate sotsiaal-majanduslikele rühmadele. Toetuste osakaalu näidatakse ainult koondatuna, hõlmates nii põllumajandustootjatele antavaid ELi kui ka riiklikke toetusi. See piirab EAA kasulikkust, analüüsimaks ÜPP meetmete tõhusust ja mõjusust seoses põllumajandustootjate sissetulekuga.

35 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 549/2013, Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta („ESA 2010") (ELT L 174, 26.6.2013, lk 1).

35

Nii põllumajandustootjate sissetuleku arvutamiseks kui ka ÜPP meetmete mõju hindamiseks on tähtis teave maa- ja rendihindade kohta, sest maa on põllumajanduses peamine tootmistegur. Lisaks on otsetoetused enamasti seotud põllumajandusmaaga, mis võib avaldada mõju maa hinnale ning seega toetuste tõhususele ja mõjususele[36]. Seni ei ole ELi õigusaktides loodud õiguslikku alust, mis tagaks maa- ja rendihindu käsitlevate andmete korrapärase kogumise kõigis liikmesriikides ning võrreldava kvaliteediga. Hoolimata Eurostati teatavatest jõupingutustest koguda sobivaid andmeid, ei ole olemasolevad andmed täielikud ja kasutatud ei ole ühist metoodikat. See mõjutas ka EAAs esitatud andmete täpsust[37].

36

EAA näitab sissetulekuga seotud tulemusi iga liikmesriigi kohta tervikuna, kuid mitte piirkondlikul tasandil. Liikmesriigid esitavad sissetuleku piirkondlikke lisaandmeid ainult vabatahtlikult, kuid need andmed ei ole kättesaadavad liikmesriikide kõigi asjaomaste piirkondade kohta ja kui neid on võimalik esitada, toimub see alles märkimisväärse kaheaastase viivitusega. See vähendab põllumajanduse sissetulekute piirkondliku olukorra hindamistulemuste kasulikkust.

37

Määratluse kohaselt mõõdetakse EAAga makromajanduse tasandil turupõhisest tegevusest tulenevaid majanduslikke näitajaid ja majanduskasvu ning nende arengut ajas. EAAs ei käsitleta põllumajandustootjate poolt ühiskonnale pakutavaid avalikke hüvesid. Selliste avalike hüvede pakkumine on tähtis erieesmärk selliste meetmete puhul nagu keskkonnasäästlikumaks muutmise toetus, mis moodustab 30% ELi otsetoetustest. See juhib tähelepanu põllumajanduse multifunktsionaalsele rollile ja täiendab samas põllumajandustootjate sissetulekut. Kuid see, mil määral pakub põllumajandus avalikke hüvesid, ning ühiskonna hinnang sellele võib piirkonniti ja liikmesriigiti märkimisväärselt erineda. Seni ei ole komisjon kaalunud EAA edasiarendamist ega loonud ühtki muud vahendit kogu põllumajandussektori pakutavate avalike hüvede majandusliku väärtuse mõõtmiseks.

36 Vt eriaruande nr 5/2011 „Ühtse otsemaksete kava usaldusväärse finantsjuhtimise parandamise käigus käsitlemist vajavad küsimused" punkt 97 ja eriaruande nr 16/2012 „Ühtse pindalatoetuse kava kui üleminekusüsteemi mõjusus uute liikmesriikide põllumajandustootjate toetamisel" punkt 74 (http://eca.europa.eu).

37 Vt punkt 56.

Teatavate EAA andmete kasutamist komisjoni poolt saaks parandada

38

EAA eesmärk on jagada teavet kogu põllumajandussektori sissetulekutega seotud muutuste, mitte sissetulekute absoluuttaseme ega üksikettevõtete või põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku kohta. Järelikult ei ole selle eesmärk teha mikromajanduse tasandil üksikasjalikke järeldusi, nt üksikettevõtete majandusliku elujõulisuse või põllumajanduslike majapidamiste elatustaseme kohta. Siiski kasutab komisjon oma iga-aastastes tegevusaruannetes ning iga-aastastes statistilise ja majandusteabe aruannetes EAA teavet mikrotasandil, kasutades peamise tulemusnäitajana ühe töötaja kohta saadava põllumajandusliku faktortulu[38] võrdlusi absoluutväärtustes. EAA otsene eesmärk ei ole aga esitada andmeid sissetulekute absoluuttaseme ega üksiktootjate sissetuleku taseme kohta.

39

Komisjon kasutab näitajat „põllumajanduslik ettevõtjatulu"[39] põllumajandusliku pereettevõtte sissetuleku[40] esindamiseks ja peab seda parimaks põllumajandustootjate elatustaseme näitajaks. See eeldus aga ei kajasta enam ELi põllumajanduse tegelikku olukorda, sest põllumajandusega tegelev rahvastikuosa erineb liikmesriigiti märkimisväärselt ega hõlma enam ainult üksikettevõtteid (pereettevõtteid), mida juhivad füüsilisest isikust ettevõtjad, kes ei saa oma töö eest tasu, vaid ka märkimisväärselt palju juriidilisi isikuid ja põllumajandusettevõtete ühendusi, mis kasutavad peaaegu alati palgalist tööjõudu[41]. Nagu teistes majandussektorites, on viimati nimetatud sageli tavaettevõtjad (nt investorid, kes ostavad suuri maa-alasid intensiivseks põllumajanduseks). Järelikult ei saa väita, et EAA tulemused sissetulekute kohta puudutavad vaid põllumajanduslikke pereettevõtteid, ja neid ei saa kasutada üksiktootjate sissetuleku või elatustaseme näitajana. Et ka üksikettevõtete osakaal on liikmesriigiti väga erinev, ei saa EAA esitatud sissetulekualaseid tulemusi liikmesriikide vahel võrrelda[42].

38 Põllumajanduslik faktortulu tähendab põllumajandustulu, mida kasutatakse laenatud või renditud tootmistegurite (kapital, palgad ja maarent) ning oma tootmistegurite (oma tööjõud, kapital ja maa) eest tasumiseks.

39 See on põllumajandustootja tehtud töö eest saadav tasu, millele on liidetud tööjõu palkamisega seotud kulude mahaarvamisest järelejäänud sissetulek ja mis annab teavet iseseisvate põllumajandusettevõtete põllumajandustuluga seotud suundumuste kohta.

40 Vt ***III lisa***.

41 2010. aasta FSSi kohaselt on 27% ELi põllumajandusmaa kasutajatest juriidilised isikud. Osakaal suurenes märkimisväärselt ELi 2004. ja 2007. aasta laienemisega.

42 Vt ka määruse (EÜ) nr 138/2004 I lisa punkt 5.12.

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk (FADN) on hästi toimiv põllumajandusettevõtete sissetuleku ja majandustegevuse teabe allikas, kuid on liiga piiratud

40

FADNi eesmärk on koguda representatiivseid andmeid kaubanduslike põllumajandusettevõtete[43] raamatupidamise kohta. See võib anda tähtsat ja kasulikku teavet põllumajandusettevõtete majandustulemuste kohta põllumajandussektori ja suurusklassi järgi. Seega on see ÜPP meetmete tulemuslikkuse hindamisel peamine teabeallikas[44].

41

Pärast kontrollikoja eriaruande nr 14/2003 avaldamist töötas komisjon koostöös liikmesriikide kontaktasutustega välja FADNi metoodika, et võtta arvesse põllumajandussektori arengut. Samuti on ta võtnud meetmeid FADNi tulemuste lähendamiseks rahvusvahelistele raamatupidamis- ja finantsaruandlusstandarditele.

Sissetulekunäitajad ei võta täiel määral arvesse põllumajandussektori ettevõtete arengut

42

FADNi peamine sissetulekunäitaja on **põllumajandusettevõtte netolisandväärtus**. See on kasulik põllumajandusettevõtete sissetulekute võrdlemiseks, olenemata nende organisatsioonilisest vormist. Et selles ei võeta arvesse väliste tootmistegurite kulusid (nt maarenti või pangaintressi), mida peavad kandma paljud, ei saa see anda piisavat teavet põllumajandustootjate tegeliku põllumajandustulu ega põllumajandusettevõtete kasumlikkuse kohta.

43

Algselt oli FADNi eesmärk anda teavet põllumajanduslike pereettevõtete kohta ning ettevõtja ja tema pere tööjõudu ja kapitali kasutavate ettevõtete puhul oli tähtis näitaja **põllumajandusettevõtte netosissetulek pere tööühiku kohta**. See on arvutatud ainult nende põllumajandusettevõtete puhul, mille kohta on märgitud palgata pereliikmetest tööjõud. Välja on jäetud aga üksikettevõtjate ettevõtted või maksudega seotud eesmärkidel ettevõtjate rühmade loodud ettevõtted, mis sarnanevad igati põllumajanduslike pereettevõtetega peale oma õigusliku vormi, sest neil ei ole palgata tööjõudu. Selliseid struktuure esineb aga palju mitmes liikmesriigis, eelkõige Saksamaal, Hispaanias ja Prantsusmaal, ning nende väljajätmine moonutab tõenäoliselt tulemusi[45].

43 Ettevõtted, mis ületavad majandusliku suuruse künnise.

44 Komisjoni hindamine otsetoetuste mõju kohta sissetulekutele ja mõjuhinnang „Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid 2020. aastaks" kohta, mis mõlemad viidi läbi 2011. aastal, põhinevad peamiselt FADNi andmetel.

45 Hispaanias on üle 30% põllumajandusmaa kasutajateks juriidilised isikud, millest paljud on loodud maksudega seotud eesmärkidel. Prantsusmaal kasutavad juriidilised isikud ja põllumajandusettevõtete ühendused 58% põllumajandusmaast ja Saksamaal üle kolmandiku.

44

Lisaks ei ole eraldi sissetulekunäitajat tavaettevõtetena tegutsevate põllumajandusettevõtete kohta, kuigi sellistel juriidilistel isikutel on tähtis osa paljude liikmesriikide põllumajandussektoris.

Teave põllumajandustootjate põllumajandusettevõttega seotud muu sissetuleku kohta on puudulik

45

Finantsinvesteeringutest ja kapitalisiiretest saadav tulu ning maksustamise soodne mõju põllumajanduse sissetulekutele võib märkimisväärselt mõjutada ettevõtte sissetulekut ja rahalist seisu ning selle suutlikkust reageerida turujõududele. FADNi praeguses metoodikas aga ei võeta sellist mõju arvesse.

46

Peale selle kasutavad paljud põllumajandustootjad oma ettevõtte ressursse tulutoova tegevuse jaoks, mis ei ole põllumajanduslik esmatootmine, või mitmekesistavad sissetuleku suurendamiseks oma majandustegevust muul viisil. Selline põllumajandusettevõttega seotud tegevus on näiteks toidu töötlemine põllumajandusettevõttes, toodete otsemüük, teenuste osutamine, kasutades põllumajandusseadmeid, taastuvenergia tootmine või põllumajandusturism. Selline tegevus annab lisasissetulekut ning vähendab sissetulekute volatiilsust ja põllumajandustootjate sõltuvust toetustest.

Foto

Taastuvenergia võib anda põllumajandustootjatele täiendavaid sissetulekuallikaid

© Euroopa Liit. *Allikas*: Euroopa Komisjoni audiovisuaalmeedia teenistus: L. Chamussy.

47

Üksikasjalikumat teavet põllumajandusettevõttega seotud muu sissetuleku kohta on kogutud alles alates 2014. aastast[46]. See teave on aga esitatud ainult siis, kui põllumajandusettevõtja raamatupidamises ei ole olnud võimalik eristada tulusid ja kulusid põllumajanduslikust tegevusest. Teave on jätkuvalt puudulik, sest seda ei ole esitatud näiteks siis, kui sellist tegevust juhitakse põllumajandustootjale kuuluvates eraldiseisvates äriüksustes. Ka kogutud andmed ei ole representatiivsed, sest sellised ettevõtted ei ole praegu FADNi valimis piisavalt esindatud ja raamatupidamisarvestuse erinevuste tõttu ei ole andmed liikmesriikide vahel võrreldavad (vt ***2. selgitus***). Seetõttu puudub terviklik ülevaade põllumajandustootjate põllumajandusettevõttega seotud tegelikust majandustegevusest ja sellest, milline tähtsus on täiendavatel tuluallikatel nende kogusissetuleku stabiliseerimisele.

46 Komisjoni 30. aprilli 2012. aasta rakendusmäärus (EL) nr 385/2012, põllumajandusettevõtte tulude kindlaksmääramiseks ja majandustegevuse analüüsimiseks koostatava põllumajandusaruande vormi kohta (ELT L 127, 15.5.2012, lk 1).

2. selgitus

Põllumajandustootja ettevõttega seotud muu sissetuleku ebajärjepidev käsitlemine

2010. aasta FSSi kohaselt teatas üle 30% Saksamaa põllumajandusettevõtetest, et nad tegelevad ka põllumajandusega mitteseotud majandustegevusega. FADNis liigitatakse sissetulekuid aga riikliku maksuõiguse alusel, mille kohaselt käsitletakse tegevustulu, mida ei saada põllumajanduslikust esmatootmisest, põllumajandustuluna selle kitsas tähenduses. Selle ületamisel ei märgita tulu FADNi. Paljud põllumajandusettevõtted käitavad biogaasitehaseid ning toodavad ja müüvad elektrit põhivõrgule. Et see tulu liigitatakse põllumajandusega mitteseotud tuluks, ei käsitleta seda otseselt põllumajandusettevõttega seotud tuluna ja seda ei arvestata FADNi tulemustes.

Prantsusmaal arvestatakse põllumajandusettevõttega seotud muust tulutoovast tegevusest saadavat sissetulekut, nt põllumajandustoodete töötlemine, põllumajandusteenused, maa või hoonete väljarentimine (sh renditulu tuuleenergiajaamade või päikesepaneelide paigaldamisest ja elektrimüügist), ainult juhul, kui seda teeb üks ja sama ettevõte ning kui sellise tegevuse tulu ei ületa teatavat summat[47]. Muul juhul ei märgita seda FADNis. Mõlemal juhul kajastab FADN mitmekesistamise tegelikku taset ebatäielikult.

Head tava täheldati Madalmaades, kus muu tulutoova tegevuse kohta andmete kogumine võimaldab paremini hinnata põllumajandustootjate sissetulekute olukorda. Madalmaade FADNi 2012. aasta tulemuste kohaselt said põllumajandusettevõtted, mis tegelevad peale põllumajandustootmise kui põhitegevuse ka muu tulutoova tegevusega, sellisest tegevusest keskmiselt 51 000 eurot.

47 Üldjuhul 30% põllumajandusettevõtte aastakäibest või 50 000 eurot, olenevalt sellest, kumb summa on väiksem.

FADNi eesmärk ei ole anda representatiivset teavet ÜPP toetusesaajate kohta

48

FADNi aluseks olev uuring peab esindama võimalikult suurt osa nende ettevõtjate põllumajandustoodangust, põllumajanduseks kasutatavast maast ja põllumajanduslikust tööjõust. Sellel eesmärgil liigitatakse kõik ettevõtted standardtoodangu väärtuse alusel, mis kajastab üldjoontes nende põllumajandustootmise väärtust. Standardtoodangu alampiir on aga liikmesriigiti erinev, samuti põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa ja ELi toetuste saajate hõlmatus (vt ***tabel***).

49

Kuigi kasutatav lähenemisviis on liikmesriikide seisukohast põhjendatud, sest põllumajandusettevõtete majanduslik suurus on ELis väga erinev, piirab see sissetulekute kohta FADNi-põhiste võrdluste tegemist liikmesriikide vahel. Näiteks aastas 10 000 euro suuruse standardtoodanguga Hispaania põllumajandusettevõtte kohta ei ole võrdlusandmeid Saksamaal, Prantsusmaal ega Madalmaades, sest selliseid ettevõtteid uuringus ei käsitleta. Sellest tulenevalt on ühtlustatud teave ELis kättesaadav ainult nende põllumajandusettevõtete kohta, mis ületavad 25 000 euro suuruse aastase standardtoodangu piirmäära[48]. Seega võivad FADNis hõlmatud kõigi ettevõtete ühe töötaja kohta saadava keskmise sissetuleku võrdlused tekitada väärtõlgendusi põllumajandustootjate sissetulekute kohta eri liikmesriikides.

50

FADN loodi selleks, et jälgida põllumajandusettevõtete sissetulekut ja majandustegevust. Kuid ettevõtete valimi moodustamisel ei ole arvesse võetud seda, kas nad on ELi toetuste saajad. See võib tähendada, et konkreetsete ELi toetusmeetmete mõju ja teatavate rühmade, nt noorte põllumajandustootjate sissetuleku kohta ei ole saada piisavalt esinduslikku teavet[49]. Pealegi makstakse otsetoetusi lisaks ettevõtjatest põllumajandustootjatele ka suurele arvule osalise tööajaga või elatuspõllumajandusega tegelevatele põllumajandustootjatele, keda FADNis ei käsitleta. Komisjonil on vähe teavet selliste väiksemate põllumajandusettevõtete sissetuleku ja tootmistegevuse kohta, kelle osakaal ELi otsetoetuste saajatest ulatub 12 protsendist Bulgaarias 79 protsendini Slovakkias[50]. See seab piirid järelduste tegemisele FADNi tulemuste kohta, mis käsitlevad toetusmeetmete üldmõju põllumajandusettevõtete eri kategooriatele[51].

48 Seda piirmäära kohaldatakse praegu Saksamaal, Prantsusmaal (mandriosas), Luksemburgis, Madalmaades, Slovakkias ja Ühendkuningriigis (Inglismaa, Šotimaa ja Wales).

49 See kehtib ka EAFRD rahastatavate meetmete kohta. Kontrollikoja uuringu tulemuste kohaselt võetakse Taanis, Saksamaal, Leedus ja Madalmaades spetsiifiliselt arvesse mahepõllumajandusettevõtteid. Saksamaa, Ungari ja Leedu pööravad erilist tähelepanu ka juriidilistele isikutele, kes toodavad suure osa nende riikide põllumajandustoodangust. Austrias valitakse spetsiifiliselt mägitalusid. FADNi valimit laiendatakse märkimisväärselt Itaalias, et saada täpsemaid andmeid maaelu arengu meetmete mõju kohta.

50 Vt ***tabel***.

51 Tšehhi Vabariigis, Taanis, Saksamaal ja Kreekas oli otsetoetuste saajate arv isegi suurem kui FSSis vaadeldud põllumajandusettevõtete arv, sest FSSi kaasamise piirmäära tõttu jäävad enamasti kõrvale väiksemad ettevõtted, millel toodang puudub või on väga väike. Järelikult puuduvad suure arvu ELi eelarvest määratud toetuste saajate kohta nii sissetuleku- kui ka struktuuriandmed.

Tabel

Põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa ja ÜPP toetusesaajate hõlmatus FADNis

Liikmesriik	Ettevõtted FSSis 2010. aastal	Riiklik FADNi piirmäär (eurodes SO)	FADNis esindatud FSSi ettevõtete protsentuaalne osakaal	FADNis esindamata ÜPP toetusesaajate protsentuaalne osakaal
Belgia	42 850	25 000	72%	30%
Bulgaaria	370 500	2 000	31%	12%
Tšehhi Vabariik	22 870	8 000	65%	39%
Taani	42 120	15 000	68%	51%
Saksamaa	299 150	25 000	65%	47%
Iirimaa	139 900	8 000	74%	36%
Kreeka	723 010	4 000	44%	teave puudub
Hispaania	989 810	4 000	53%	61%
Eesti	19 620	4 000	41%	55%
Prantsusmaa	516 110	25 000[1] 15 000[2]	57%	28%
Itaalia	1 620 900	8 000	49%	38%
Küpros	38 860	4 000	26%	teave puudub
Läti	83 400	4 000	26%	67%
Leedu	199 930	4 000	27%	69%
Luksemburg	2 210	25 000	73%	20%
Ungari	576 840	4 000	18%	45%
Malta	12 540	4 000	24%	37%
Madalmaad	72 320	25 000	71%	25%
Austria	150 160	8 000	62%	26%
Poola	1 506 620	4 000	48%	50%
Portugal	305 260	4 000	36%	53%
Rumeenia	3 859 030	2 000	27%	teave puudub
Sloveenia	74 640	4 000	54%	33%
Slovakkia	24 460	25 000	18%	79%
Soome	63 880	8 000	61%	38%
Rootsi	71 100	15 000	39%	57%
Ühendkuningriik	186 650	25 000[3] 15 000[4]	50%	50%
ELi 27 riiki	**12 014 740**			

1 Prantsusmaa mandriosa
2 Guadeloupe, Martinique ja Réunion
3 Välja arvatud Põhja-Iirimaa
4 Põhja-Iirimaa

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni ja uuringute andmete põhjal.

51

Lisaks ei käsitleta FSSis teavet EAGFist rahastatud ELi toetuste kohta ja ainult mõnes liikmesriigis on kasutusel unikaalsed põllumajandusettevõtja tunnuskoodid, mis võimaldaksid ühendada FSSi ja FADNi andmed selliste haldusandmetega nagu ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi andmed toetusmaksete ja põllumajandusmaana kasutatavate alade kohta. Andmete ühendamine võimaldaks kombineerida ELi sissetulekutoetuste teabe põllumajandusstruktuure ja maakasutust käsitlevate andmetega. See aitaks ka paremini mõista põllumajandustootjate sissetulekut määravaid tegureid ja vähendada andmeesitajate halduskoormust.

Komisjon ja liikmesriigid ei taganud alati põllumajandustootjate sissetulekuid käsitlevate andmete nõuetekohast kvaliteeti

52

Aluslepingus on kehtestatud põhiprintsiibid Euroopa statistikale, mis peaks olema erapooletu, usaldusväärne, objektiivne, teaduslikult sõltumatu, tasuv ja konfidentsiaalne[52]. Printsiipe on üksikasjalikumalt kirjeldatud Euroopa statistika tegevusjuhendis, mida järgivad nii liikmesriigid kui ka komisjon. Selle rakendamist hõlbustab kvaliteeditagamise raamistik. Kuid ei tegevusjuhend ega kvaliteeditagamise raamistik ole kohustuslikud. Koostatud statistilise teabe kvaliteedile kehtivad erikriteeriumid on esitatud ***V lisas***.

53

Põllumajandustootjate sissetulekut käsitlevate andmete usaldusväärsuse hindamiseks auditeeris kontrollikoda kehtivat korda, et tagada muu hulgas EAAst ja FADNist pärit statistiliste andmete kvaliteet, nagu on ette nähtud Euroopa statistika tegevusjuhendis.

52 ELi toimimise lepingu artikli 338 lõige 2.

EAA komisjonipoolses haldamises oli puudujääke …

Komisjonil ei olnud piisavat ajakohast teavet metoodika ja andmeallikate kohta, mida liikmesriigid kasutavad EAA koostamiseks

54

Liikmesriikide poolt komisjonile esitatud teave EAA metoodika ja andmeallikate kohta (inventarinimestikud) erines märkimisväärselt üksikasjalikkuse ja kvaliteedi poolest ja seda ei ole ajakohastatud 2006. aastast saadik; kolmes liikmesriigis sellised nimestikud aga puudusid. Kõigis kuues külastatud liikmesriigis olid oluliste objektide puhul menetlused ja andmeallikad märgatavalt erinevad ega vastanud enam nimestikes esitatud kirjeldusele. Sellest tulenevalt ei saa komisjon kindlaks teha, kas liikmesriikide esitatud statistiline teave on piisavalt ühtlustatud ja võrreldav, ning see vähendab komisjoni suutlikkust esitada soovitusi ja töötada välja suunised, et parandada statistilise teabe üldist kvaliteeti.

55

Peamised EAA näitajad võrdlevad põllumajandustulu põllumajanduses töötavate isikute tööjõusisendi tasandil (väljendatuna põllumajandusliku töö ühikutes)[53]. Mis tahes muudatused ja ebatäpsused tööjõusisendi arvutustes mõjutavad iga palgalise töötaja kohta saadava sissetuleku näitajat ja võivad seega märkimisväärselt mõjutada sissetulekuid käsitlevaid tulemusi ning nende tõlgendamist. Eurostatil ei olnud piisavat ajakohast teavet liikmesriikide kasutatud metoodika kohta ning see vähendas tema suutlikkust hinnata saadud teabe täpsust ja võrreldavust. Pealegi oli liikmesriikide kehtestatud tööaeg erinev: 1600 töötunnist igal aastal Prantsusmaal kuni 2120 töötunnini Poolas; ka see mõjutas tulemuste võrreldavust.

53 Näitaja arvutatakse, jagades kogutulu kas põllumajanduses palgaliste töötajatena või iseseisvate põllumajandustootjatena töötavate isikute koguarvuga.

Põllumajandustulu teatamist Eurostatile mõjutasid puudujäägid …

56

Kontrollikoda leidis mitu juhtu, kus EAAs avaldatud andmed ei olnud piisavalt täpsed või võrreldavad, ja see mõjutas oluliselt EAAs avaldatud sissetulekute arvutamist. Näiteks leiti ebakõlasid teatavate toodete, nt veini ja oliiviõli arvepidamises, põllumajandusmaa rentides, teatavast põllumajandusega mitteseotud tegevusest teavitamises, toetuste arvepidamises ja põllumajandusliku ettevõtjatulu arvutustes (vt ***3. selgitus***).

3. selgitus

Näiteid puudustest põllumajandustulu arvutamisel

Poolas märkis statistikaamet EAAs ära ainult hinnangulise rendi, mida põllumajandustootjad maksavad riigile kuuluva maa eest ja mis ei hõlma erasektori maaomanikelt renditud maa väärtust, sest ametiasutustel puudub selle kohta teave. FADNi tulemuste põhjal hindab aga kontrollikoda, et selline maa moodustab Poolas ligi 61% renditud põllumajandusmaast. Sarnaselt võttis Rumeenia statistikaamet arvesse ainult põllumajandusettevõtete, aga mitte üksiktootjate renditud maa väärtust käsitlevaid andmeid.

Paljud põllumajandusettevõtted tegelevad põllumajandustoodete töötlemisega, nt juustu valmistamine, metsasaaduste hankimine, raie või põllumajandusturism. Kui selline tegevus on lahutamatult seotud põllumajandustegevusega, tuleb selle väärtus märkida ka EAAsse. Paljude liikmesriikide puhul ei ole aga sellise tegevuse väärtust käsitlevad andmed kättesaadavad.

Rumeenias dokumenteeris statistikaamet piirkonnast olenevad toetused sellel aastal, millal need põllumajandustootjatele välja maksti (kassapõhiselt). Kohaldatavate nõuete järgi oleks toetused tulnud dokumenteerida sellel aastal, kui põllumajandustootja toetusetaotluse esitas (tekkepõhiselt).

Prantsusmaal olid andmed rendisuhte alusel põllumajandusmaa teatava kasutamise eest omanikest aktsionäridele makstava tasu (*fermage*) kohta aegunud ja neid ei võetud põllumajandusliku ettevõtjatulu arvutamisel korrektselt arvesse. See põllumajandusvorm katab enam kui poole Prantsusmaal kasutatavast põllumajandusmaast.

57
Liikmesriigid peavad esitama sissetulekuid käsitlevad lõplikud andmed järgneva aasta septembri lõpuks[54]. Ometi muutsid liikmesriigid oma andmeid järgnenud aastatel sageli ja see mõjutas oluliselt EAAs avaldatud sissetulekute suurust[55]. Ajakohastusi põhjendati enamasti vajadusega parandada vead varem esitatud andmetes, lähteandmete hilise kättesaadavusega või asjaoluga, et nüüd on olemas paremad andmeallikad, mis annavad täpsemat teavet. Kuigi statistiliste andmete ülevaatamine on statistika koostamisel standardtoiming, juhivad ajakohastused tähelepanu puudustele liikmesriikide EAA koostamise korras ja vähendavad komisjoni peamiste sissetulekuid käsitlevate tulemusnäitajate usaldusväärsust.

Kvaliteedi tagamine ei ole täiesti tõhus

58
Kuigi Eurostat tegi jõupingutusi EAA kvaliteedi parandamiseks, ei ole põhjalikult ja sõltumatult hinnatud, kas liikmesriigid on loonud tõhusa kvaliteeditagamise raamistiku EAA andmete kogumiseks ja statistika koostamiseks. 2010. aastal lõi Eurostat ühise rakkerühma, et määrata kindlaks EAA kvaliteedinäitajad ja määratleda kvaliteediaruannete standardid. 2012. aastal kooskõlastas Eurostat nende koostamise eest vastutavate riiklike ametiasutuste enesehindamist. Selleks paluti liikmesriikidel esitada EAA andmete kvaliteedi üldhinnangud ja tuua välja vajalikud täiendused. Kontrollikoda täheldas, et neli liikmesriiki[56] ei olnud aruannet esitanud, mistõttu Eurostatil ei olnud ajakohastatud ja terviklikku teavet esitatud EAA andmete kvaliteedi kohta.

… ja mõnes liikmesriigis oli puudujääke FADNi toimimises

FADNi uuringu tehniline rakendamine võib mõjutada tulemuste kvaliteeti

59
Üldiselt saab eristada kolme FADNi uuringute süsteemi. Ühes liikmesriikide rühmas hangivad FADNi riiklikud kontaktasutused andmeid erasektori raamatupidamisettevõtetelt, kes korraldavad üksikettevõtete raamatupidamist ja kasutavad andmeid ka põllumajandustootjate tuludeklaratsioonide jaoks[57]. Teises rühmas tegeleb kontaktasutus otseselt raamatupidamisarvestusega FADNi jaoks ja on otseses kokkupuutes põllumajandustootjatega[58]. Kolmandas rühmas palkavad kontaktasutused erasektori andmekogujaid, kes koguvad andmeid otse põllumajandusettevõtetelt[59].

54 Määruse (EÜ) nr 138/2004 II lisa.

55 Põllumajandusliku ettevõtjatulu 2012. aasta tulemuse parandamine 2014. aastal suurendas tulemust 129% Rumeenias, 104% Taanis, 48% Luksemburgis, 27% Itaalias ja 23% Belgias. See-eest Saksamaa sissetulek vähenes 23% ja Prantsusmaal 12%. Faktortulu muutus märkimisväärselt Belgias (+12%), Saksamaal (–13%), Itaalias (+10%), Luksemburgis (+28%), Lätis (+43%) ja Madalmaades (+13%).

56 Belgia, Saksamaa, Küpros ja Ühendkuningriik.

57 Näiteks Saksamaal ja Prantsusmaal.

58 Näiteks Madalmaades.

59 Näiteks Hispaanias, Poolas ja Rumeenias.

60

Otse juhitav süsteem tõstab andmete kvaliteeti. Näiteks täheldati head tava Madalmaades, kus andmekogumine on usaldatud uurimisinstituudile, mis korraldab põllumajandusettevõtete raamatupidamist ja millel on otsene juurdepääs kogu vajalikule teabele ettevõtete majandustegevuse kohta. Samuti on FADNi andmed täpsemad, kui need tuletatakse maksuandmetest, sest ebakorrektse raamatupidamise eest võidakse karistada riikliku maksuõiguse alusel.

61

Hispaanias ja Rumeenias said töövõtjad iga kontaktasutusele esitatud põllumajandusaruande eest kindlaksmääratud summa. Sellega kaasneb oht, et valitakse lihtsa struktuuriga põllumajandusettevõtteid, vähendamaks töökoormust ettevõtte kohta, ja seega on olemas suurem oht, et saadud teave ei ole kvaliteetne.

Valimi esinduslikkus erineb liikmesriikides märkimisväärselt …

62

Komisjon kiidab heaks liikmesriikide väljapakutud valimi suuruse, kuid tal puudub
piisav teave selle arvutamise, tehtud oletuste ja selle kohta, kas arvutused on kooskõlas statistikaalaste põhimõtetega. Kriitiliselt tähtsat teavet, nt kasutatud parameetrite ja usaldusvahemike täpsuse kohta, ei avaldata ning seda ei vaata läbi sõltumatud eksperdid valikukavade kvaliteedi hindamiseks.

63

Valimi suurus, samuti põllumajandusettevõtete arv, mida üks ettevõte valimis esindab, on liikmesriigiti ja piirkonniti väga erinev[60]. Tähtsad põllumajandusvaldkonnad võivad aga olla FADNis alaesindatud, näiteks veinitootjad ning viinamarja-, puuvilja-, tsitrusviljade, oliivide ja muude püsikultuuride kasvatajad Hispaanias, kes moodustasid vastavates valdkondades kokku ainult 0,8% põllumajandusettevõtetest. Samas moodustasid need sektorid ligikaudu 24% Hispaania põllumajanduse toodangu koguväärtusest.

60 FADNi valimis ühe ettevõttega esindatud põllumajandusettevõtete arv on liikmesriigiti erinev: kolmest Luksemburgis kuni 185ni Rumeenias. Erinevused sektorite ja suurusklasside vahel võivad olla palju suuremad.

64

Komisjon soovitab valida uusi põllumajandusettevõtteid juhuslikult, et saavutada rahvastikku puudutavate andmete puhul parim statistiline esindatus. Uusi põllumajandusettevõtteid valisid juhuslikult ainult üksteist liikmesriiki[61]. Teistes liikmesriikides ei olnud valik alati läbipaistev ja seda piiras see, kuidas andmekogumine oli korraldatud. Seega sõltus Saksamaal, Hispaanias, Poolas ja Rumeenias valikuprotsess märkimisväärselt raamatupidamisbüroode või andmekogujate initsiatiivist, sest nemad pidid kindlaks tegema valikukriteeriumidele vastavad sobivad ettevõtted. Sellega seoses võivad subjektiivsed tegurid mõjutada ettevõtete valikut ja seega saadud sissetulekualase teabe esinduslikkust. Hispaanias põhjustas see märkimisväärseid lünki FADNi valimi allpiirkondade katvuses, nii et suur osa riigist ja territoriaalstruktuurist oli halvasti esindatud. See mõjutab ka tulevasi otsetoetuste valdkonna hindamisi, sest Hispaania on kehtestanud süsteemi 51 allpiirkonnaga, mida FADN praegu piisavalt ei kata.

65

FADNi uuringus osalemine on vabatahtlik. Külastatud liikmesriikidel oli raskusi põllumajandusettevõtete sobiva arvu leidmisega peaaegu kõigis asjakohastes suurusklassides. Mõned liikmesriigid võtsid ettevõtete kaasamiseks ja neile lisakoormuse hüvitamiseks kasutusele stiimulid, kuid kontrollikoda leidis, et need meetmed ei olnud alati tõhusad, et hõlmata kõiki asjakohaseid ettevõtete liike ja suurusklasse[62].

66

Hoolimata loodud stiimulitest on Saksamaa valimis märkimisväärselt alaesindatud väikesed ja väga suured põllumajandusettevõtted. Probleeme täheldati ka Madalmaades, kus 78% valitud uutest põllumajandusettevõtetest keeldus osalemisest. Rumeenias õnnestus eristiimulite puudumise tõttu kõigis suurusklassides kaasata loodetust vähem ettevõtteid ning eriti suuri raskusi oli väga väikeste ja väga suurte ettevõtetega. Väga tähtis on aga hankida kvaliteetseid andmeid kõigi asjakohaste suurusklasside kohta, sest olukord suuremates või väiksemates põllumajandusettevõtetes võib oluliselt erineda tavapäraste põllumajandusettevõtete omast.

61 Eesti, Iirimaa, Itaalia, Läti, Madalmaad, Malta, Rootsi, Slovakkia, Soome, Taani ja Ühendkuningriik. Sloveenia kasutas juhuslikku valikut osaliselt.

62 Kontrollikoja uuringu kohaselt maksid 14 liikmesriiki osalevatele ettevõtetele tasu (Austria, Belgia (Flandria), Eesti, Kreeka, Leedu, Läti, Malta, Poola, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome ja Ungari). Belgias (Flandria), Horvaatias, Itaalias, Leedus, Lätis, Madalmaades, Soomes, Ungaris ja Ühendkuningriigis annavad ametiasutused eelisjuurdepääsu majandustulemustealasele teabele või nõustamisteenustele, mis võimaldab ettevõtetel võrrelda oma tulemusi teiste ettevõtete tulemustega.

… ja FADNi andmete kogumisel oli teisigi puudujääke

67
FADNi andmed on pärit raamatupidamisaruannetest, kus terve majandusaasta vältel tehakse sissekandeid süstemaatiliselt ja korrapäraselt. Uuringus osalevad ettevõtted peavad olema motiveeritud ja suutelised põllumajandusettevõtte raamatupidamisarvestust pidama[63].

68
Rumeenias, kus üksikettevõtted moodustavad ligikaudu 70% FADNi valimist, põhinesid tulemused aga enamjaolt küsitlustel, sest eelkõige väiksemad ettevõtted ei täitnud raamatupidamisarvestust nõuetekohaselt. Samamoodi koguti Hispaanias paljude ettevõtete andmeid enamjaolt põllumajandustootjatega läbiviidud küsitluste, mitte süstemaatiliste raamatupidamiskannete põhjal. See vähendab märkimisväärselt esitatud teabe kvaliteeti ega võimalda seostada esitatud teavet selle aluseks olevate andmetega.

69
Ebajärjepidevusi leiti ka pereliikmete palgata tehtud töö arvutamisel, mille puhul komisjon tunnistas, et pereliikmetest töötajate töötundide arv on tavaliselt ülehinnatud. See võib põhjustada töötaja kohta saadava sissetuleku alahindamist ja mõjutada näitajate usaldusväärsust.

70
Üldjuhul esitasid liikmesriigid FADNi andmed ettenähtud tähtaja raames, milleks on 12 kuud pärast aruandeaasta lõppu[64]. Andmete kvaliteet aga ei vastanud alati komisjoni ootustele ja mõni liikmesriik pidi tegema ulatuslikku lisatööd. Nii sai komisjon avaldada 2012. aruandeaasta tulemused alles 2014. aasta novembris, st ligi kaks aastat pärast võrdlusperioodi lõppu. Komisjon püüdis protsessi kiirendada, suurendades liikmesriikidele makstavat tasu[65], kuid andmete kvaliteedi parandamiseta on ebatõenäoline, et see lühendab protsessi märkimisväärselt. Kui selline olukord jätkub, on tõenäoline, et ÜPP 2013. aasta reformi käigus vastu võetud meetmete seireks ja hindamiseks vajalikud andmed ei ole 2018. aasta vahearuande jaoks õigel ajal kättesaadavad.

63 Määruse (EÜ) nr 1217/2009 artikli 2 punkt e.

64 Komisjoni 13. juuli 1983. aasta määrus (EMÜ) nr 1915/83, teatavate raamatupidamist käsitlevate üksikasjalike rakenduseeskirjade kohta põllumajandustootjate tulude kindlaksmääramiseks (EÜT L 190, 14.7.1983, lk 25).

65 Vastavalt komisjoni 29. märtsi 2012. aasta rakendusmäärusele (EL) nr 283/2012 (millega kehtestatakse kindlasummaline tasu põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrguga seotud põllumajandusaruande kohta alates 2012. aruandeaastast (ELT L 92 30.3.2012, lk 15)) oli tasu õigesti koostatud põllumajandusaruande eest 160 eurot. Alates 2015. aastast saavad liikmesriigid iga põllumajandusaruande kohta lisaks 5 eurot, kui nad esitavad raamatupidamisandmed juba 11 kuu jooksul pärast aruandeaasta lõppu.

Liikmesriikidepoolne ebapiisav rahastamine võib mõjutada tulemuste kvaliteeti

71

Komisjoni poolt liikmesriikidele makstav tasu ei ole seotud andmekogumise süsteemiga ega liikmesriikide reaalsete kuludega. FADN toimib tavaliselt paremini, kui ka liikmesriigil on suur huvi saada põllumajandusettevõtete sissetuleku ja majandustulemuste kohta kvaliteetseid andmeid ning ta tagab seetõttu piisava rahastamise. Madalmaades on seepärast FADNi aluseks suur andmekogu põllumajandusettevõtete majandustegevuse ning keskkonna- ja sotsiaalsete aspektide kohta, mis ületab tublisti praegu ELi tasandil nõutava. Ka Saksamaal, Prantsusmaal ja Poolas on riigiasutused väga huvitatud FADNi süsteemi toimimisest, sest nad kasutavad selle tulemusi laialdaselt oma poliitika ja tulemuslikkuse analüüsimisel.

72

Kõige enam puudujääke oli külastatud liikmesriikidest Hispaanias ja Rumeenias. Mõlemal on praegu raskusi vajaliku riikliku rahastamise tagamisega. Nendes liikmesriikides sõltub FADNi toimimine enamjaolt ELi rahastamisest. Mõlemas liikmesriigis kasutati andmeid riiklikel eesmärkidel väga piiratud viisil. Rumeenias kogutakse andmeid ainult selleks, et need komisjonile esitada, ja ametiasutustel ei ole vajalikke tehnilisi vahendeid ega piisava kvalifikatsiooniga töötajaid andmete edasiseks analüüsimiseks. Ent arvestades, kui palju mänguruumi on liikmesriikidel ELi toetuste jagamisel, on hädavajalik, et FADN kui ÜPP meetmete tulemuslikkuse hindamise kõige tähtsam vahend annaks iga liikmesriigi kohta nõuetekohase kvaliteediga tulemusi.

FADNi ametlik kvaliteeditagamise raamistik on puudulik

73

FADNi haldab komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, mis vastutab koos riiklike kontaktasutustega ka andmete kvaliteedi tagamise eest. Eurostat vastutab komisjoni statistikaalase tegevuse kooskõlastamise eest[66]. FADNi kontekstis on Eurostati kooskõlastamistegevuse ulatus kindlaks määratud vastastikuses kokkuleppes[67]. Kokkulepe ei näe aga Eurostatile ette järelevalverolli.

66 Komisjoni 17. septembri 2012. aasta otsus 2012/504/EL Eurostati kohta (ELT L 251, 18.9.2012, lk 49).

67 Eurostati ning põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi vaheline vastastikuse mõistmise memorandum statistika valdkonnas, 7.5.2015.

74

Külastatud liikmesriikidest oli kehtiv ametlik kvaliteeditagamise kord olemas vaid Madalmaades ja üksnes seal kinnitasid ametiasutused valimi seoses selle aluseks oleva rahvastikuosaga ning kontrollisid oletusi korrapäraselt. Teistes liikmesriikides kontrollisid saadud andmete usutavust kontaktasutused. Kontrolli ei täiendatud aga kohapealse kontrolliga, et hinnata andmekogujate töö kvaliteeti ja seostada esitatud teavet selle aluseks olevate andmetega, välja arvatud Poolas.

75

Komisjon on teadlik FADNi tulemuslikkusega seotud probleemidest liikmesriikides[68]. Senini ei ole aga kehtestatud ajakava olukorra parandamiseks ja endiselt on vaja tegelda märkimisväärsete puudustega, nagu sektorite ja suurusklasside ebapiisav katvus kõigis liikmesriikides, stiimulite puudumine põllumajandusettevõtete kaasamiseks paljudes liikmesriikides ja rahastamise puudumine.

76

Komisjon otsib võimalusi FADNi puudustega tegelemiseks ja uurib koostöös liikmesriikidega andmekogumise süsteemi kulutõhususe suurendamise viise. Lisaks kavatseb ta kasutada FADNi ajakohase teabe jagamiseks jätkusuutlikkuse näitajate kohta põllumajandusettevõtete tasandil. Siiski on tõenäoline, et konkreetseid parandusi ei tehta enne 2017. aastat ja andmed ei ole kättesaadavad enne 2019. aasta lõppu. See võib mõjutada ÜPP 2013. aasta reformi hindamist.

Kättesaadavate andmete piiratus, teatavate ÜPP meetmete ebamäärased eesmärgid ja puudujäägid tulemusnäitajates mõjutavad komisjoni suutlikkust saavutatud tulemusi tõendada

77

EAAst ja FADNist pärit andmed on aluseks komisjoni hinnangule põllumajandustootjate sissetulekuga seotud ÜPP meetmete tulemuslikkuse kohta. Tõhus tulemuslikkuse hindamine aga nõuab nii põllumajandustootjate sissetulekualaste andmete kättesaadavust ja head kvaliteeti kui ka algusest peale selgelt määratletud meetmete eesmärke ja eesmärgipõhiseid näitajaid. Pealegi ei ole sissetulek ÜPP ainus eesmärk ega enamiku ÜPP meetmete erieesmärk.

68 Komisjon leidis märkimisväärseid puudujääke ka Kreekas.

78

Kontrollikoda analüüsis, kas seoses põllumajandustootjate sissetulekuga on ÜPP meetmetele algusest peale selged eesmärgid kehtestatud. Selle alusel hindas kontrollikoda, kas komisjon määras kindlaks asjakohased näitajad, mis võimaldaksid tõhusalt hinnata põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust. Lisaks hinnati, kas praeguse programmitöö perioodi tulemusnäitajad võimaldavad mõõta nende eesmärkide saavutamise ulatust. Kontrollikoja analüüsi õigsust kinnitasid ka eksperdid.

Otsetoetustel on mitu eesmärki, mille saavutamist on keeruline mõõta …

79

Põllumajandustootjate sissetulekuga seotud ÜPP eesmärkide analüüsimiseks kasutas kontrollikoda finantsmääruses[69] sätestatud SMART-kriteeriume: eesmärgid peavad olema täpsed, mõõdetavad, saavutatavad, asjakohased ja ajaliselt piiritletud.

80

Üldjuhul saavad põllumajandusettevõtted oma sissetuleku peamiselt enda toodangu müügist. Põllumajandustootjatele makstavad otsetoetused on oma olemuselt lisatulu. Lisaks võib eeldada, et nende toime põllumajandustootjate sissetulekule on veelgi suurem, mõjutades nende äriotsuseid[70].

81

ÜPP üldeesmärki tagada elujõuline toiduainetööstus ega selle mõju põllumajandustulule ei ole seni muudetud mõõdetavateks eesmärkideks. Samuti ei ole täpsustatud, kuidas peaksid otsetoetuste kavade üksikmeetmed aitama seda üldeesmärki saavutada, sest ei määruses[71] ega selle preambulis ei ole piisavalt selgelt määratletud konkreetseid eesmärke ja puudub algväärtus või eesmärk, millega nende tulemuslikkust võrrelda. Lisaks on seosed teiste ÜPP eesmärkidega (nt loodusvarade säästev majandamine) keerulised ja võivad samuti põllumajandustootjate sissetulekut mõjutada.

69 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) (ELT L 298, 26.10.2012, lk 1) artikli 30 lõige 3.

70 Komisjoni sõnul moodustas otsetoetuste osakaal ELis 2012. aastal 11,2% põllumajandusettevõtete kogutulust. See osa on aga ettevõtete ja liikmesriikide kaupa väga erinev (ELi põllumajandusökonoomika ülevaade, mis põhineb FADNi 2012. aasta andmetel, lk 1).

71 Määrus (EL) nr 1307/2013. Olemasolev eelarve on üldjoontes sama suur kui ELis varasemalt põllumajandustootjatele maaharimise või loomakasvatuse eest makstud toetuste summa (tootmiskohustusega seotud toetused).

82

Komisjon on seisukohal, et otsetoetused – ka koos teiste meetmetega – peaksid samal ajal aitama saavutada mitut eesmärki, nt põllumajandusettevõtete majandusliku elujõulisuse toetamine, põllumajanduse tootlikkuse ja konkurentsivõime suurendamine, loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed. Et aga üldjoontes on ebaselge, mida peaksid ÜPP üld- ja erieesmärgid eeldatavalt saavutama, on tulemusnäitajate põhjal keeruline hinnata, kas kindel meede on saavutanud oma eesmärgi. Liikmesriikidele otsetoetuste rakendamiseks kättesaadavate võimaluste paljusus muudab asja keerulisemaks, sest mõju põllumajandusturgudele ja põllumajandustootjate sissetulekuerinevused võivad liikmesriigiti tunduvalt erineda.

… ja põllumajandustootjate sissetulekuga seotud ÜPP tulemusnäitajaid ei saa selgelt siduda meetmetega ega eesmärkide tegeliku saavutamisega

83

Näitajad peaksid võimaldama hinnata poliitiliste meetmete edusamme, mõjusust ja tõhusust eesmärkidest lähtuvalt[72]. Nad peaksid olema asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, mõõdetavad ja töökindlad ning põhinema usaldusväärsel statistilisel teabel[73].

84

Mõjunäitajate eesmärk on näidata ÜPP meetmete koosmõju. Elujõulise toiduainetööstuse üldeesmärgi raames on põllumajandustootjate sissetuleku valdkonnas kõige asjakohasemad mõjunäitajad põllumajanduslik ettevõtjatulu ja põllumajanduslik faktortulu. Need piirduvad aga suundumuste, mitte sissetuleku absoluutväärtuste näitamisega ning algväärtusi ei ole kehtestatud. Pealegi on nende näitajatega seotud muutused põhjustatud peamiselt hinnamuutustest, mitte ÜPP meetmete mõjust. Need ei saa ka näidata, mil määral on ÜPP saavutanud aluslepingu eesmärgi tagada põllumajandusega tegelevale rahvastikuosale rahuldav elatustase, sest ELi tasandil ei ole selleks piisavaid andmeid.

72 Komisjoni 22. juuli 2014. aasta rakendusmääruse (EL) nr 834/2014 (milles sätestatakse ühise põllumajanduspoliitika ühise seire- ja hindamisraamistiku kohaldamise eeskirjad) (ELT L 230, 1.8.2014, lk 1) artikkel 1.

73 Nii palju kui võimalik peaksid näitajad vastama RACER-kriteeriumidele: olema asjakohased, heakskiidetud, usaldusväärsed, lihtsad ja töökindlad: „III osa: Mõjuhindamissuuniste lisad" (Euroopa Komisjon, 15. jaanuar 2009. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

85

Ühtlasi leidis kontrollikoda, et komisjoni **tulemusnäitajad**, kui need on otseselt seotud sissetulekuga, on elujõulise toiduainetööstuse üldeesmärgi ja seega ka põllumajandustootjate põllumajandustulu suhtes asjakohased. Siiski ei ole näitajatest tulenev teave jällegi küllalt täpne, et siduda see piisavalt selgelt ELi meetmetega, näitamaks, et need aitasid saavutada soovitud mõju (vt ***4. selgitus***). Et eesmärke ega algväärtusi ei ole seatud, ei saa näitajad anda teavet võimaliku lõhe kohta eesmärkide soovitud ja tegeliku saavutamise vahel ega selle kohta, kas meetmed on aidanud seda lõhet vähendada.

4. selgitus

Puudujäägid komisjoni tulemusnäitajates, mis käsitlevad põllumajandustootjate sissetulekut

Näitaja **iga-aastaste otsetoetuste osakaal põllumajandustulus**, mis arvutatakse EAA põhjal, juhib tähelepanu otsetoetuste tähtsusele põllumajandussektori jaoks. Kuid selle näitaja aluseks olevad andmed ei ole piisavalt usaldusväärsed[74]. Peale selle moonutab näitajat asjaolu, et on põllumajandusettevõtteid, mis saavad otsetoetusi, kuid millel puudub toodang ja seega ka põllumajandustulu. Mõnes liikmesriigis seevastu kuulub suur osa põllumajandustulust põllumajandustootjatele, kes ei saa otsetoetusi või saavad neist väga marginaalse osa[75]. Ühtlasi ei võta näitaja arvesse põllumajandustootjate sissetuleku vähenemist rendisumma suurenemise tõttu, mis tuleneb otsetoetuste kapitaliseerimisest maahinnana. Samuti ei ole selge, kas muutus näitajas tuleneb ainult või peamiselt konkreetsetest ÜPP meetmetest, turumuudatustest või muudest teguritest.

Näitaja **põllumajandusettevõtte tulu varieerumine** sõltub peamiselt maailmaturu hindade volatiilsusest. See näitaja, mis arvutatakse FADNi andmete põhjal, võib anda asjakohast teavet otsetoetuste üldise tõhususe kohta turu ebastabiilsuse mõju vähendamisel. Näitaja ei ole aga piisavalt usaldusväärne, sest selles ei võeta arvesse toetusi, makse ega põllumajandusega mitteseotud tulu, mis võib olla põllumajandustootjatele väga tähtis hindade volatiilsusega toime tulemiseks.

Näitaja **toiduahela esmatootjate saadav lisandväärtus** käsitleb põllumajandusliku esmatootmise lisandväärtust võrreldes toiduahela teiste etappidega, nagu toiduainetööstus, kauplejad või kaubanduskeskused. Näitaja ei ole piisavalt töökindel, sest võib tekkida olukordi, kus näitaja väheneb, kuid põllumajandustulu suureneb. Seda juhtub näiteks siis, kui nõudlus uute toiduainete järele on suur, mis põhjustab toodete hinnatõusu. Sellisel juhul väheneb tõenäoliselt põllumajandustootjate osakaal toiduahelas, kuigi tootjate sissetulek võib olla suurem.

---

74 Vt punkt 38.

75 Madalmaades tootsid 39% põllumajandustoodangust ettevõtted, mis ei saanud otsetoetusi.

86

Komisjoni näitajates ei võeta arvesse teisi tulemusi, mis on tähtsad sissetulekuga seotud otsetoetuste tulemuslikkuse jaoks. Näiteks ei ole loodud tulemusnäitajat, mis annaks teavet selle kohta, kui palju kasutab põllumajandusega tegelev rahvastikuosa otsetoetuste vahendit, mil määral toetused tegelikult põllumajandustootjateni jõuavad ning kas uued otsetoetuste kavad toetavad väikese sissetulekuga põllumajandustootjaid paremini kui enne reformi.

87

Samuti ei anna näitajad teavet selle kohta, kas ELi toetused aitasid tõhusalt saavutada sissetulekualast eesmärki, sest näitajad ei saa tõestada, kas ÜPP toetusvormide teised tasandid mõjutaksid põllumajandustulu samal määral ja samade eelarvekuludega või kas konkreetne meede oli piisavalt sihipärane, et tegelda turutõrgetega kõige tõhusamal viisil.

Järeldused ja soovitused

88

Toiduainete tootmisele ning põllumajandustootjate sissetulekule ja elatustasemele pööratakse aluslepingus erilist tähelepanu. Pärast ÜPP 2013. aasta reformi on kolmandik ELi eelarvest endiselt otse või kaudselt eraldatud turgude stabiliseerimisele, põllumajandustootjate sissetulekutoetustele ning seega elujõulise toiduainete tootmise ja põllumajandustootjatele rahuldava elatustaseme tagamisele.

89

Varem on kontrollikoda täheldanud, et usaldusväärsem ja põhjalikum statistika ja näitajad on hädavajalikud, et oleks võimalik teha rangemat järelevalvet ÜPP tulemuslikkuse üle, kuna enam kui kaks kolmandikku selle eelarvevahenditest oli eraldatud sissetulekutoetusteks.

90

ÜPP uue seire- ja hindamisraamistiku järgi peab komisjon hindama ÜPP meetmete koosmõju seoses nimetatud eesmärkidega. See hõlmab piisavat ja kvaliteetset teavet.

91

Kontrollikoda järeldab, et komisjoni süsteem, millega mõõdetakse ÜPP tulemuslikkust põllumajandustootjate sissetuleku seisukohast, ei ole piisavalt hästi kavandatud ning põllumajandustootjate sissetuleku analüüsimiseks kasutatud statistiliste andmete kvantiteet ja kvaliteet on liiga piiratud.

Komisjon ei ole selgelt kindlaks määranud, milliseid statistilisi andmeid on vaja, et hinnata tõhusalt põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust

92

Puuduvad representatiivsed andmed põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta, mis aitaksid hinnata aluslepingus sätestatud eesmärgi – põllumajandustootjatele rahuldava elatustaseme tagamine – saavutamist. Lisaks puudub usaldusväärne süsteem, et võrrelda põllumajanduse ja teiste majandussektorite sissetulekut, mis võiks õigustada ELi põllumajandusettevõtjate sissetulekutoetusi (punktid 26–32).

1. soovitus. Raamistike väljatöötamine põllumajandustootjate sissetulekut käsitleva asjakohase teabe kogumiseks ja võrdlemiseks

Komisjon peaks välja töötama põhjalikuma statistilise raamistiku, et anda teavet põllumajanduslike majapidamiste netosissetuleku kohta ja paremini kajastada põllumajandustootjate elatustaset. Sellel eesmärgil peaks komisjon – koostöös liikmesriikidega ning võttes aluseks ühise metoodika – kaaluma, kuidas oleks parim viis arendada ja kombineerida olemasolevaid ELi statistilisi vahendeid.

Lisaks peaks komisjon parandama raamistikku põllumajandustootjate sissetuleku võrdlemiseks muude majandussektorite sissetulekutega.

93

Praegu ELi tasandil põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks kasutusel olevad peamised vahendid on EAA ja FADN. Mõlemad annavad vajalikke andmeid elujõulise toiduainete tootmise edendamiseks ja põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmiseks. Need vahendid on aga liiga piiratud ja põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud ÜPP meetmete tõhusaks hindamiseks vajalikud andmed ei pruugi olla kättesaadavad.

94

EAA täit potentsiaali ei ole veel kasutatud ja see ei anna piisavalt teavet põllumajandustootjate sissetuleku seisukohast tähtsate tegurite kohta. Pealegi ei kasuta komisjon EAA teavet alati õigesti (punktid 33–39).

2. soovitus. EAA arendamine

Komisjon peaks EAAd edasi arendama, et paremini kasutada selle potentsiaali järgmisteks eesmärkideks:

- põllumajandustulu mõjutavate tegurite kohta üksikasjalikuma teabe andmine;
- piirkondliku tasandi andmete ülekandmise tagamine liikmesriikidega kokkulepitud ametliku korra kohaselt.

Lisaks peaks komisjon:

- uurima, kas EAAd saab edasi arendada, et teha mõistlikke hinnanguid põllumajandustootjate loodavate avalike hüvede majandusliku väärtuse kohta;
- tagama, et EAA teavet kasutatakse sissetulekunäitajate puhul nõuetekohaselt.

95

FADN on tähtis vahend ÜPP hindamiseks, kuid on piiratud. Sissetulekunäitajad ei võta täiel määral arvesse põllumajandussektori ettevõtete arengut ja teave põllumajandustootjate põllumajandusettevõttega seotud muu sissetuleku kohta on puudulik. Pealegi ei ole ELi tasandil kättesaadavad sissetulekut käsitlevad andmed suure arvu ELi toetuste saajate kohta (punktid 40–51).

3. soovitus. FADNi ja muude statistiliste vahendite koostoime arendamine

Komisjonipoolne põllumajandustootjate sissetuleku analüüs peaks põhinema põllumajanduse praegust olukorda arvesse võtvatel näitajatel ning piisavatel ja järjepidevatel andmetel kõigi ÜPP meetmete toetusesaajate kohta. Seda saaks teha, arendades olemasolevate haldusandmete omavahelist koostoimet, või arendades FADNi või muid sobivaid statistilisi vahendeid.

Komisjon ja liikmesriigid ei taganud alati põllumajandustootjate sissetuleku mõõtmiseks kasutatavate andmete nõuetekohast kvaliteeti

96

Komisjonil ei olnud piisavat teavet liikmesriikide kasutatava EAA metoodika ja andmeallikate kohta; andmete esitamist Eurostatile mõjutasid puudujäägid ning kvaliteeditagamise kord ei olnud täiesti tõhus. See võib mõjutada esitatud andmete täpsust ja vähendada nende võrreldavust. Samuti seab see kahtluse alla komisjoni ÜPP tulemuslikkuse seire peamiste näitajate usaldusväärsuse (punktid 53–58).

4. soovitus. EAA kvaliteedi tõstmine

Arvestades EAA tähtsust ÜPP seires, peaks komisjon kehtestama korrapärase EAA kvaliteediaruandluse ja saama piisava tõestuse, et liikmesriigid võtavad kasutusele kvaliteeditagamise raamistiku, tagamaks liikmesriikide esitatud andmete võrreldavus ja kooskõla Euroopa statistika suhtes kohaldatavate kvaliteedikriteeriumidega.

97

FADNi uuringu tehniline rakendamine mõjutas mõnes liikmesriigis tulemuste kvaliteeti ja valimi esinduslikkus oli liikmesriigiti erinev. Sellest tulenevalt ei olnud FADNis hästi esindatud kõik sektorid, suurusklassid ja piirkonnad ning see vähendab uuringu kasulikkust analüüsimise jaoks. Lisaks võib FADNi andmete kogumise liikmesriikidepoolne ebapiisav rahastamine mõjutada saadud tulemuste kvaliteeti (punktid 59–72).

98

Auditi käigus leiti puudusi FADNi kvaliteedi tagamise korras (punktid 73–76).

5. soovitus. FADNi kvaliteedi parandamine

Komisjon peaks ka tegelema FADNi rakendamisel avastatud puudustega, leppides asjaomaste liikmesriikidega kokku selge ajakava ja ergutades süsteemi potentsiaali paremini kasutama.

Komisjon peaks liikmesriikide FADNi statistika koostamise kvaliteedi tagamise praegust korda edasi arendama, et kõigis liikmesriikides oleksid ÜPP kohaldamisalasse kuuluvad sektorid ja ettevõtete suurusklassid piisavalt esindatud, kajastades ka liikmesriikide ÜPP võimaluste hulgast tehtud valikuid.

Komisjon ei ole määratlenud asjakohaseid näitajaid, mis võimaldaksid tõhusalt hinnata põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust

99

Eesmärkide ebamäärasuse ja algväärtuse puudumise tõttu on raske tulemusnäitajate põhjal hinnata, kas iga põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud ÜPP meede on oma eesmärgid täitnud. Liikmesriikide valikud otsetoetuste rakendamisel on lisaprobleem komisjoni analüüsi jaoks selle kohta, kas need on aidanud tõhusamalt ja tulemuslikumalt saavutada ÜPP eesmärke ning seega ELi lisandväärtust (punktid 79–82).

100

Komisjoni näitajad seoses elujõulise toiduainete tootmise ja põllumajandustootjate sissetulekuga ei ole piisavalt usaldusväärsed või piisavalt selgelt seotud ÜPP meetmetega, et näidata, kas need on tõhusalt ja mõjusalt aidanud soovitud mõju saavutada. Näitajate asjakohasust vähendavad veelgi andmete kättesaadavuse piirangud. Samuti ei anna need teavet selle kohta, kas eesmärgid on tõhusalt saavutatud, sest see nõuab põllumajandustootjate sissetulekut mõjutavate tegurite süvaanalüüsi (punktid 83–87).

6. soovitus. Põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmise edendamine

Arvestades kontrollikoja tuvastatud puudusi, peaks komisjon suurendama põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkust käsitleva teabe usaldusväärsust ja terviklikkust järgmiste meetmetega:

- asjakohaste tegevuseesmärkide ja algväärtuste määratlemine juba algfaasis, millest lähtuvalt saab järgmise programmitöö perioodi jaoks võrrelda ÜPP meetmete tulemuslikkust;
- oma hindamiste kontekstis tulemusnäitajate praeguse raamistiku täiendamine muude asjakohaste ja kvaliteetsete andmetega, et mõõta saavutatud tulemusi;
- samuti oma hindamiste raames põllumajandustootjate sissetuleku täiendamiseks mõeldud meetmete tõhususe ja mõjususe hindamine.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Augustyn KUBIK, võttis käesoleva aruande vastu 13. jaanuari 2016. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

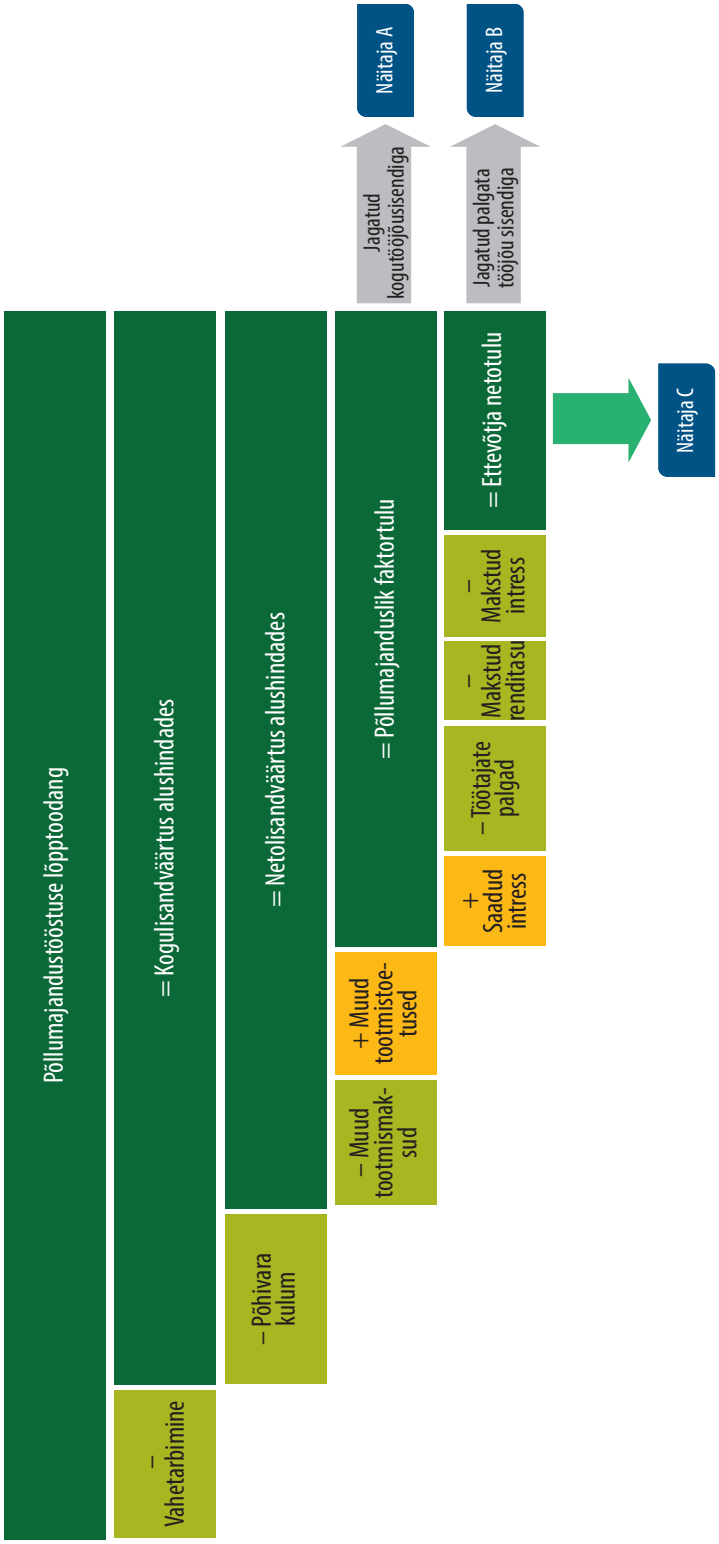
Liikmesriikide valikud ELi otsetoetuste kasutamiseks

Liikmesriik	Põhi-toetus	Ühtne pind-alatoetus	Ümberjaotav toetus	Noorte põlluma-jandus-tootjate toetus	Looduslikust eripärast tingitud piirangutega alade toetus	Kliimat ja keskkonda säästvate põllu-majandustavade toetus[1]	Vabatahtlik tootmis-kohustusega seotud toetus	Väikepõllu-majandus-tootjate kava
Belgia	X	–	X	X	–	X	X	–
Bulgaaria	–	X	X	X	–	X	X	X
Tšehhi Vabariik	–	X	–	X	–	X	X	–
Taani	X	–	–	X	X	X	X	X
Saksamaa	X	–	X	X	–	X	–	X
Eesti	–	X	–	X	–	X	X	–
Iirimaa	X	–	–	X	–	X	X	–
Kreeka	X	–	–	X	–	X	X	X
Hispaania	X	–	–	X	–	X	X	X
Prantsusmaa	X	–	X	X	–	X	X	–
Horvaatia	X	–	X	X	–	X	X	X
Itaalia	X	–	–	X	–	X	X	X
Küpros	–	X	–	X	–	X	X	–
Läti	–	X	–	X	–	X	X	–
Leedu	–	X	X	X	–	X	X	X
Luksemburg	X	–	–	X	–	X	X	–
Ungari	–	X	–	X	–	X	X	X
Malta	X	–	–	X	–	X	X	X
Madalmaad	X	–	–	X	–	X	X	–
Austria	X	–	–	X	–	X	X	X
Poola	–	X	X	X	–	X	X	X
Portugal	X	–	–	X	–	X	X	X
Rumeenia	–	X	X	X	–	X	X	X
Sloveenia	X	–	–	X	–	X	X	X
Slovakkia	–	X	–	X	–	X	X	–
Soome	X	–	–	X	–	X	X	–
Rootsi	X	–	–	X	–	X	X	–
Ühendkuningriik	X	–	–	X	–	X	X	–

1 Nn keskkonnasäästlikumaks muutmise toetus.

II lisa

Põllumajandustulu arvutamine EAA määratluse kohaselt



III lisa

Sissetuleku arvutamine FADNi raamistikus

Põllumajandustoodete lõppvaru	
+ Müügitulu	
+ Kariloomade inventuuri väärtuste parandused	– Põllumajandustoodete algvaru
+ Põllumajandusettevõtte omatarbimine	– Kariloomade ost
+ Ettevõttesisene tarbimine	
= Toodang (põllukultuuride toodang + kariloomade toodang)	
	– Vahetarbimine
+ Ettevõtte toetused	– Käibemaksu ja ettevõtte maksude bilanss
= Ettevõtte kogulisandväärtus (ettevõtte brutosissetulek)	
	– Kulum
= Ettevõtte netolisandväärtus	
+ Investeeringutoetused	– Palgad, rent ja makstud intress
= Põllumajandusliku pereettevõtte sissetulek	

Komisjoni tulemusnäitajad ÜPP hindamiseks

Toodangunäitajad (keda ja mida toetatakse)
Otsetoetused
Järgmiste toetuste ja kavade alla kuuluvad alad ja põllumajandustootjate arv o Põhitoetuskava o Ühtse pindalatoetuse kava o Riiklik üleminekutoetus o Ümberjaotav toetus o Keskkonnasäästlikumaks muutmise toetus (põllumajanduskultuuride mitmekesistamine, püsirohumaa, ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alad, mahepõllumajandustootjad jms) o Noorte põllumajandustootjate toetus o Väikepõllumajandustootjate kava o Vabatahtlik tootmiskohustusega seotud toetus o Looduslikust eripärast tingitud piirangutega alade toetus o Puuvillasektori riiklikud kavad
Turumeetmed
o Riiklik sekkumine (maht ja kestus) o Eraladustamine (maht ja kestus) o Eksporditoetus (eksporditoetustega eksporditud toodete maht) o Erandlikud meetmed (vastavalt vajadusele) o Tootjaorganisatsioonid (tootjaorganisatsioonide ja tootjaorganisatsioonide ühenduste turustatud toodangu protsentuaalne osakaal) o Koolikavad (koolidele piima ja puuvilja jagamise kavaga hõlmatud lõplike toetusesaajate arv) o Viinapuude uusistutuste hektarite arv o Ümberkujundatud viinamarjaistanduste hektarite arv o Veinisektorit hõlmavate müügiedendusprojektide, investeerimisprojektide ja uuendusmeetmete arv
Horisontaalküsimused
o Nõuetele vastavuse kohustusega hõlmatud hektarite arv ja ÜPP toetuste osakaal o Kvaliteedipoliitika geograafilised tähised (veinisektor), uute kaitstud päritolunimetuste, kaitstud geograafiliste tähiste ja sektori poolt garanteeritud traditsiooniliste eritunnuste arv o Mahepõllumajanduses kasutatavate hektarite arv (kokku ja üleminekuetapis olev maa) ning sertifitseeritud ja registreeritud mahepõllumajandustootjate arv o Müügiedenduspoliitika programmide (ELis ja väljaspool ELi) ja uute ettepanekuid tegevate organisatsioonide arv o Põllumajanduslike majapidamiste nõustamise süsteemi nõustatavate põllumajandustootjate arv

Mõjunäitajad (valdkonnad, mida ÜPP eeldatavasti mõjutab)
Üldeesmärk: elujõuline toiduainete tootmine
Põllumajanduslik ettevõtjatulu – põllumajanduslik faktortulu – põllumajanduse kogutootlikkus – toorainehindade varieerumine ELis – toiduainete tarbijahindade arengusuundumus – põllumajanduskaubanduse bilanss
Üldeesmärk: loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed
Põllumajandusest pärit heide – põllumajandusmaa linnustiku indeks – suure loodusväärtusega põllumajandustootmine – veevõtt põllumajanduses – vee kvaliteet – mulla orgaaniline aine põllumaal – mulla vee-erosioon
Üldeesmärk: tasakaalustatud territoriaalne areng
Maapiirkondade tööhõive määr – maapiirkondade vaesuse määr – maapiirkondade loodav SKP ühe inimese kohta

Tulemusnäitajad (mida ÜPP meetmetega on saavutatud)
Erieesmärgid: põllumajandusettevõtete sissetuleku täiendamine, selle muutumise piiramine, ELi põllumajanduse konkurentsivõime ja osakaalu suurendamine toiduahelas ning turu stabiilsuse säilitamine
Otsetoetuse osakaal põllumajandustulus – põllumajandusettevõtte tulu varieerumine (põllumajandusettevõtte liigi järgi; majandusliku suuruse järgi) – toiduahela esmatootjate saadav lisandväärtus – ELi põllumajanduslik eksport – ELi põllumajandusliku ekspordi osakaal ülemaailmses ekspordis – lõpptoodete osakaal ELi põllumajanduslikus ekspordis – sekkumislattu või eraladustamisele võetud toodete protsentuaalne maht kogu ELi toodangus – eksporditoetuste abil eksporditud toodete protsentuaalne maht kogu ELi toodangus – ELi toorainehinnad võrreldes maailmahindadega – ELi kvaliteedikavade alusel korraldatava tootmise väärtus võrreldes põllumajandusliku ja toiduainete tootmise koguväärtusega – mahepõllumajanduse tähtsus – mahepõllumajandusliku maa osa kogu kasutatavast põllumajandusmaast – mahepõllumajanduslike kariloomade osa kõigist kariloomadest
Erieesmärgid: avalike hüvede ja keskkonnahoiu tagamine, kliimamuutuse mõju leevendamine ja kliimamuutusega kohanemine ning ressursitõhususe edendamine innovatsiooni kaudu
Põllukultuuride mitmekesisus (põllumajandusettevõtte tasandil ja piirkonnas) – rohumaa osakaal kogu kasutatavas põllumajandusmaas – ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-ala osakaal põllumajandusmaas – keskkonnasäästlikumaks muutmise tavadega hõlmatud maa osakaal – põllumajandusmuldadest pärit kasvuhoonegaaside netoheide
Erieesmärk: mitmekesise põllumajanduse säilitamine ELis
Struktuurne mitmekesisus (absoluutväärtuses ja suhtelises väärtuses) – rakendusmääruses (EL) nr 808/2014 kindlaks määratud täiendavad tulemusnäitajad maaelu arengu kohta

Euroopa statistikale kehtivad kvaliteedikriteeriumid[1]

Eurostati tegevusjuhendi printsiibid	
Asjakohasus	mil määral statistika vastab tarbijate olemasolevatele ja võimalikele vajadustele;
täpsus	hinnangute lähedus tegelikele teadmata väärtustele;
ajakohasus	ajavahemik teabe kättesaadavaks tegemise ja teabes kirjeldatud sündmuse või nähtuse vahel;
õigeaegsus	ajavahemik andmete avaldamise kuupäeva ja sihtkuupäeva vahel (kuupäev, mil andmed oleks tulnud avaldada);
kättesaadavus ja selgus	tingimused ja kord, mille alusel tarbijad saavad andmetega tutvuda, neid kasutada ja tõlgendada;
võrreldavus	erinevate statistiliste mõistete, mõõtmisvahendite ja menetluste mõju mõõdetavus, kui võrreldakse erinevate geograafiliste piirkondade, valdkondade või ajavahemike statistikat;
sidusus	andmeid saab erineval viisil ja eri otstarbel kasutamiseks usaldusväärselt kombineerida.

1 Määruse (EÜ) nr 223/2009 artikkel 12.

Komisjoni vastus

52

Kokkuvõte

I
Euroopa Liidu toimimise lepingus (edaspidi „ELi toimimise leping") on sätestatud viis ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) eesmärki, millest ainult üks on seotud põllumajandustootjate sissetulekuga (ilma et sõna „sissetulek" tegelikult nimetataks).

ÜPP 2013. aasta reformi käigus seati kolm poliitikaeesmärki (elujõuline toiduainetööstus; loodusvarade säästev majandamine ja kliimameetmed; tasakaalustatud territoriaalne areng), millest esimeses nimetatakse konkreetselt põllumajandustulu.

Sissetulek ei ole aga ainus ÜPP eesmärk ega otsetoetused ainus ÜPP vahend, mis mõjutab sissetulekut; samuti ei piirdu otsetoetuste mõju sissetulekuga, sest nendega toetatakse avaliku ja erasektori kaupade ühist tarnimist. Pindalapõhiste toetustena ei aita need mitte ainult kaasa põllumajandustootjate sissetuleku täiendamisele, vaid koos teiste ÜPP vahenditega ka muudele maakasutusega seotud eesmärkidele, nagu mullakaitse, elurikkuse suurendamine ja kliimamuutuse leevendamine. Seega on väga keeruline jaotada teatavaid toetusi selgelt üksikmõju alusel.

II
Seadusandja on töötanud välja ÜPP selge uue seire- ja hindamisraamistiku. Selle otstarve on hõlmata eri meetmete koosmõju seoses kõnealuste erinevate eesmärkidega. Neist eesmärkidest igaühe seiramiseks ja hindamiseks kasutatakse terviklikku kogumit ühiseid näitajaid, millest mõni on meetmepõhine ja mõni üldisem näitaja kajastab koosmõju.

Kuigi üksiknäitajad on alustuseks kasulikud, ei saa nende abil poliitika või meetme mõju otse mõõta; seda tuleb teha hindamise käigus, kus võetakse arvesse teisi elemente, mis mõjutavad poliitikat ja selle tagajärgi. Seega sõltuvad üksiknäitajate eelised ja puudused sellest, kuidas neid hindamisel kasutatakse.

IV
Üksiknäitajatel ja -vahenditel on tugevamaid ja nõrgemaid külgi. Siiski pakub üldine süsteem parimat võimalikku tasakaalu teabevajaduste ning seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

See, mida on peetud statistiliste andmete piiratuseks, on tegelikult andmeallikate põhijoonte esitamine.

V
Komisjonil on olemas representatiivsed andmed põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku kohta. Neid andmeid saab kasutada põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkuse hindamiseks.

Aluslepingus on olemas seos põllumajanduse tootlikkuse suurendamise ja põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustaseme tagamise vahel, eelkõige põllumajandusega tegelevate inimeste isikutulu suurendamise teel. Seega on asjakohane keskenduda põllumajanduslikust tegevusest saadavale sissetulekule, sest see on ÜPP jaoks peamise tähtsusega.

VI a) Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk ei ole mõeldud põllumajandustootjate sissetulekuandmete kogumiseks

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk (FADN) on ÜPP seire- ja hindamisraamistiku peamine andmeallikas. Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu eesmärgid on selgelt sätestatud nõukogu 30. novembri 2009. aasta määruses (EÜ) nr 1217/2009: koguda raamatupidamisandmeid, mida on vaja vaatlusalasse kuuluvate põllumajanduslike majapidamiste tulude iga-aastaseks kindlaksmääramiseks ja põllumajanduslike majapidamiste majandustegevuse analüüsimiseks; põllumajandustootjate või põllumajanduslike majapidamiste elatustaseme hindamine jääb põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu kohaldamisalast välja.

VI b) Põllumajandusliku majapidamise sissetuleku andmete kogumise kulud võivad olla suuremad kui sellest saadav kasu

Komisjon on teadlik eri sektorite majapidamiste sissetulekut hõlmava statistika üldisest analüütilisest väärtusest ja viimastel aastatel on tehtud mitu katset sellise andmekogumise kasutuselevõtmiseks. Selleteemalises arutelus ei ole aga jõutud positiivsete järeldusteni, osalt ka seetõttu, et liikmesriigid ei soovi lisada statistilistesse andmetesse maksualast teavet. Kuna ÜPP keskmes on põllumajanduslikust tegevusest ja maaelu arendamisest saadava sissetuleku täiendamine, ei olnud põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku üldine seire esmatähtis, samuti ei olnud võimalik lisada kõnealust uut andmekogumit statistika tööprogrammi. Selle asemel töötati ELi majapidamiste elatustasemealase teabe kogumiseks välja ELi eriuuring sissetulekuid ja elamistingimusi käsitleva statistika kohta (EU-SILC).

VI c) Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk on andnud põllumajandustulu kohta täieliku teabe

On tõsi, et põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu valim hõlmab ainult neid põllumajandusettevõtteid, millel on raamatupidamine, sest mittetulunduslike põllumajandusettevõtete kaasamine tähendaks vähem usaldusväärseid andmeid, mis põhinevad pigem hinnangul kui kindlatel tõenditel. Kuna aga ELi eri liikmesriikides kasutatakse erisuguseid piirmäärasid, hõlmab põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu valim erineva majandusliku suurusega põllumajandusettevõtteid ja seega võetakse selles arvesse kogu Euroopas eri põllumajandussektoritesse kuuluvate põllumajandusettevõtete ettevõtluslaadi erinevusi.

VII

Komisjon on kehtestanud põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu jaoks põhjaliku andmekontrolli- ja valideerimissüsteemi, mis tagab, et kogutud andmete kvaliteedi kõrge tase on kontrollitud ja tagatud. Lisaks võimaldavad kohapealsed kontrollkäigud teha tuvastatud probleemide korral järelkontrolli. Kontrollikoda ei tuvastanud komisjoni talituste kehtestatud andmete valideerimise menetlustes ühtegi konkreetset nõrka kohta.

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmete laialdane kasutamine komisjoni talitustes ja teadlaskonna hulgas tagab, et peamised kasutajad saavad andmete kvaliteeti tõhusalt kontrollida.

VIII

Määruses (EL) nr 1306/2013 on selgelt sätestatud eesmärgid, mille alusel peab seire- ja hindamisraamistik mõõtma ÜPP tulemuslikkust. Kuigi igal üksiknäitajal on plussid ja miinused, annab selles kontekstis kehtestatud näitajate kogum parima võimaliku tasakaalu teabevajaduste ning seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

IX a)

Komisjon nõustub osaliselt selle soovitusega ja kaalub, kuidas seda saaks rakendada.

Komisjon leiab, et olemasolevat raamistikku, mille kaudu jagatakse teavet põllumajanduslikust tegevusest saadud tulu kohta, saaks tugevdada, kuid põllumajanduslike majapidamiste netotulualase teabe jagamise raamistiku väljatöötamise halduskoormus võib olla suurem kui selle võimalik kasu. Selliseks andmekogumiseks nõutava õigusliku aluse kehtestamine oleks keerukas.

Põllumajanduslike majapidamiste netotulu on palju laiem mõiste kui põllumajandusettevõtte sissetulek. ÜPP täiendab põllumajandustootjate sissetulekut, soodustades nende põllumajanduslikku tegevust. Seega on oluline analüüsida põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku muutumist, et hinnata, kas eesmärk on täidetud.

IX b)

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon kavatseb

– täiendada põllumajanduse arvepidamist, et anda üksikasjalikumat teavet põllumajandustulu mõjutavate tegurite kohta;

– korraldada uuringu, et vastata küsimusele, kas põllumajanduse arvepidamist saab veelgi täiendada, et anda põhjendatud hinnang põllumajandustootjate toodetavate avaliku sektori kaupade majanduslikule väärtusele;

– arutada liikmesriikidega võimalust muuta tegevuskorda nii, et hõlmatud oleks ka piirkondlik põllumajanduse arvepidamine;

– vaadata üle, kas põllumajanduse arvepidamise teavet kasutatakse sissetulekunäitajates sobival viisil.

IX c)

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmed hõlmavad juba peaaegu kõiki ELi toetusi.

IX d)

Komisjon nõustub soovitusega põllumajanduse arvepidamise kohta. Komisjon kavatseb võtta kasutusele korrapärase kvaliteediaruandluse põllumajanduse arvepidamise kohta ja vastavushindamise, millega saab piisava kinnituse, et liikmesriigid kehtestavad kvaliteedi tagamise raamistiku.

Seoses põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrguga kavatseb komisjon tegelda selle rakendamisel tuvastatud puudustega, **leppides** asjaomaste liikmesriikidega **kokku selge ajakava** ja innustades süsteemi potentsiaali paremini kasutama. Komisjon on teadlik põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu tulemuslikkusega seotud probleemidest eri liikmesriikides ja olemasolevate puuduste kõrvaldamiseks võetakse juba meetmeid. Kohapealsete kontrollkäikude aastaplaan on täidetud koos tegevuskavade ja jätkukoosolekutega, kus hinnatakse kokkulepitud punktides tehtud edusamme. Viimastel aastatel on selline toimimisviis toonud mitmes liikmesriigis kaasa suuri edusamme.

Komisjoni vastus

X
Komisjon nõustub selle soovitusega.

Määratletud näitajad on vaid hindamise lähtekohaks. Selles kontekstis on hindajatel heaks tavaks kasutada saavutatud tulemuste üle otsustamisel lisateavet. Hindamisel analüüsitakse muu hulgas ÜPP meetmete tõhusust ja mõjusust nende eesmärkide suhtes.

Sissejuhatus

03
Otsetoetuste puhul algatati ÜPP 2003. aasta reformiga üleminek tootmise liigiga seotud otsetoetustelt tootmisest *lahti seotud* toetustele. Seda tehti põllumajanduse turule orienteerituse tugevdamiseks (piiramata enam põllumajandustootjate tootmisvalikuid) ja kooskõlas meie WTOs võetud kohustustega. Mõlemat liiki – nii 2003. aasta eelsed kui ka järgsed toetused olid vormilt põllumajandusettevõtete sissetulekutoetused.

Põllumajandustootjate sissetuleku täiendamisel on omal kohal ka teised ÜPP vahendid, näiteks investeeringuabi või -toetus looduslikust eripärast tingitud piirangutega aladel (maaelu areng) ja turumeetmed (ühine turukorraldus).

Lisaks on üks viimase kümne aasta peamisi suundumusi üha suurem keskendumine keskkonna- ja kliimaprobleemidele, sealjuures mitte ainult 2013. aastal kasutusele võetud kliimat ja keskkonda säästvate põllumajandustavade toetuse kaudu, vaid ka nõuetele vastavuse ja paljude teiste keskkonnameetmete toel. ÜPP toetused peaksid täiendama põllumajandusettevõtte sissetulekut, kuid soodustama *samal ajal* ka keskkonnaalaseid (ja kliimaalaseid) edusamme.

04
ÜPP eesmärke ning otsetoetuste ja muude vahendite konkreetseid aluspõhimõtteid on sidusrühmade ja teiste institutsioonidega reformi ettevalmistamise käigus laialdaselt käsitletud. Toimunud on avalik arutelu, teabevahetus ja näiteks komisjoni seadusandlikud ettepanekud sisaldasid otsetoetuste kohta kommenteeritud kokkuvõtet, milles esitatakse reformi aluspõhimõtted (KOM(2011) 625 (lõplik)/2).

Lisaks on ÜPP kolm peamist üldeesmärki kirjas määruses (EL) nr 1306/2013 (artikkel 110) ja erieesmärgid on sätestatud rakendusmääruses (EL) nr 834/2014 (põhjendus 2).

06
ÜPP täiendab põllumajandustootjate sissetulekut, toetades põllumajanduslikku tegevust (pindalapõhised toetused, mõned sektoripõhised toetused, investeeringud, turumeetmed, põllumajanduspiirkondadega seotud keskkonnategevus). Seetõttu on asjakohane teha seiret nimetatud põllumajanduslikust tegevusest tuleneva sissetuleku üle. Põllumajandusliku majapidamise kogusissetuleku seire ELi tasandil pakub huvi, kuid see ei peaks olema aluseks põllumajanduslikuks tegevuseks mõeldud toetuse vajaduse üle otsustamisel.

Komisjon leiab, et põllumajandusliku majapidamise kogu netosissetuleku mõiste (kogusissetulek miinus maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed) ei ole ÜPP seisukohast kõige olulisem. Põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase tuleb kindlustada eelkõige põllumajandusega tegelevate inimeste isikutulu suurendamise teel.

Komisjoni vastus

12
Määruse (EL) nr 1306/2013 põhjenduses 68 on sätestatud ka eesmärgid, mille jaoks seda tuleb teha. Selleks kasutatakse rakendusmäärustes (EL) nr 808/2014 ja nr 834/2014 määratletud näitajaid.

15
Need näitajad annavad aluse, mille põhjal hinnata ÜPP tulemuslikkust selle eesmärkide, s.t mõjususe, tõhususe, asjakohasuse, sidususe ja Euroopa lisaväärtuse saavutamisel. Siiski ei võimalda näitajad iseenesest, eriti eraldi võetuna, hinnata poliitika, meetme või tegevuse tulemuslikkust, sest näitaja väärtuse muutumist ajas tuleb hinnata ja mõista kontekstis, milles see ilmneb.

16
Pärast kontrollikoja auditit vaatas komisjon läbi FADNi õigusraamistiku, sealhulgas andmed muust tulutoovast tegevusest saadud sissetuleku kohta.

Tähelepanekud

25 – ÜPP ühine seire- ja hindamisraamistik
Õigusaktides on selgelt määratletud, mis on ühine seire- ja hindamisraamistik, sealhulgas selle seos põllumajandustootjate sissetulekuga. Neis on sätestatud ÜPP mõju, tulemuste, väljundite ja tausta eri tasanditega seotud näitajate hierarhia. Neist näitajatest igaühe jaoks on kindlaks määratud asjaomased andmeallikad, sealjuures on rõhk väljakujunenud andmekogumisvahenditel. Kuigi alati on võimalik parandusi teha, on andmekogum selgelt olemas.

26
ELi toimimise lepingu artikli 39 lõike 1 punktis b seotakse põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustaseme kindlustamise eesmärk põllumajanduse tootlikkusega. See seos sisaldub juba sättes endas, milles osutatakse konkreetselt põllumajandusega tegelevatele inimestele. See väljend ei hõlma inimesi, kes ei tegele põllumajandusega (näiteks majapidamise liikmed, kes töötavad muul kutsealal, samuti mitte põllumajandustootja tegevus, mis ei ole ilmselgelt üldse põllumajandusega seotud). Järelikult on ELi toimimise lepingu artikli 39 lõike 1 punkt b kahtlemata seotud ka sama lepingu artikli 39 lõike 1 punktiga a („tõsta põllumajanduse tootlikkust"), nagu rõhutatakse ELi toimimise lepingu artikli 39 lõike 1 punkti b alustava väljendiga „selle kaudu". Seetõttu leiab komisjon, et on asjakohane keskenduda põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetulekule (sealhulgas abitegevusalad), sest just see on ÜPP jaoks esmatähtis (mitte majapidamise kogusissetulek väljaspool põllumajandust ja maaelu arengut).

27
Põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku alase teabe jagamise statistilist raamistikku esindavad põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk ja põllumajanduse arvepidamine. Teavet põllumajanduslike majapidamiste sissetuleku kohta kogutakse sissetulekuid ja elamistingimusi käsitleva ELi statistika raames ning valimi suurus hõlmab kogu rahvastikku. Üldiselt ei võimalda see enamikus liikmesriikides põllumajandussektori andmeid liigendada.

Kuna olemasolev teave näitab, et järjest tähtsamal kohal on sissetulekud, mis ei ole seotud *sensu stricto* põllumajandusliku tegevusega, vaid põllumajandustegevuse mitmekesistumisega, on FADNi uuring läbinud põhjaliku läbivaatuse. Läbivaadatud tekst sisaldab põllumajandusettevõtte tulu arvutamisel täiesti uut andmekogu ettevõttega seotud sissetuleku kohta, mis pärineb muust tulutoovast tegevusest.

Komisjon on uurinud aga ka põllumajandusliku majapidamise sissetulekuid puudutavate mikrotasandi andmete kogumise teostatavust. Siiski ei ole alalise põllumajandusstatistika komitee (CPSA) raames tehtava põllumajanduslike majapidamiste sektori sissetuleku (IAHS) projektiga enam edasi mindud.

28
Sissetulekuid ja elamistingimusi käsitleva ELi statistika valim hõlmab kogu elanikkonda ega võimalda üldiselt enamikus liikmesriikides põllumajandussektori tulemusi vastuvõetava täpsusega liigendada.

30 – Majandussektoritevaheline sissetulekute võrdlus
Komisjon leiab, et **põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetulekut** tuleb võrrelda keskmise palgaga teistes majandussektorites ja et selleks on olemas võrdlussüsteem[1].

ÜPP täiendab põllumajandustootjate sissetulekut, toetades põllumajanduslikku tegevust (pindalapõhised toetused, mõned sektoripõhised toetused, investeeringud, turumeetmed, põllumajanduspiirkondadega seotud keskkonnategevus). Seetõttu on asjakohane teha seiret sellisest põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku üle ja võrrelda seda alternatiivkuludega, nimelt palkadega, mida võib saada teistes sektorites. Põllumajandusliku majapidamise kogusissetuleku seire ELi tasandil pakub huvi, kuid see ei peaks olema aluseks põllumajanduslikuks tegevuseks mõeldud toetuse vajaduse üle otsustamisel.

32
Põllumajandusettevõtete eri rühmade sissetuleku tasemeid võrreldakse korrapäraselt põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmete alusel. Riikide rahvamajanduse arvepidamises, põllumajanduses ega teistes majandussektorites ei ole selline liigendamine võimalik. Saadud väärtused kajastavad põllumajanduse võrdlemist teiste majandussektoritega, mis on samuti väga mitmekesised.

33
Põllumajanduse arvepidamine on koostatud kooskõlas ESA 95[2] põhimõistete ja eeskirjadega. Määrust (EÜ) nr 549/2013 põllumajanduse arvepidamise suhtes siiski ei kohaldata ja ESA 2010 (ESA 95 läbivaadatud versioon) saab kohaldada ainult põllumajanduse arvepidamise õigusakti muutmise teel, mis on praegu teoksil.

Peamised muudatused ESA 2010s võrreldes ESA 95ga ei olnud seotud konkreetselt põllumajandusega. Teatavad liikmesriigid uurisid selle muudatuse tulemusi: ühed leidsid, et mõju on väike, teised, et see puudus üldse.

34
Tegelikult ei ole EAA välja töötatud selleks, et aidata analüüsida konkreetsete sektorite sõltuvust toetustest ja nende tähtsust elujõulise põllumajanduse jaoks piirkondades, teatavate tootmisliikide jaoks või põllumajandustootjate konkreetsete sotsiaal-majanduslike rühmade jaoks.

Seetõttu kasutab komisjon toetuste mõju hindamiseks põllumajandusettevõtte tasandil põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrku.

---

1 Neid arve tuleks tõlgendada ettevaatusega, sest põllumajandustootjate põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku ja majandussektorite keskmiste palkade mõõtmisel esineb põhimõttelisi erinevusi ning mõnes liikmesriigis puuduvad usaldusväärsed statistilised andmed täistööajale taandatud töötajate arvu kohta kogumajanduses.

2 ESA on Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem, mida kasutavad Euroopa Liidu liikmesriigid ja muud riigid.

Komisjoni vastus

35

Komisjon on nõus, et teave maa- ja rendihindade kohta on ÜPP mõju hindamiseks tähtis. 2014. aasta novembris ja 2015. aasta juulis esitas komisjon vastavalt CPSA-le ja DGAS-le komisjoni määruse eelnõu maa- ja rendihindade kohta, mis on üks vaheetapp parlamendi ja nõukogu lõpliku määruse vastuvõtmisel. CPSA ja DGAS ei jõudnud komisjoni määruse toetamisel üksmeelele. Tehti järeldus, et maahinna statistika on tundlik ja et tehingute väike arv võib põhjustada ebausaldusväärset statistikat. Põllumajandusstatistika strateegia 2020. aastaks ja järgnevateks aastateks näeb ette põllumajanduslike hindade statistika võimaliku lisamise põllumajanduslike sisendite / väljundite statistika raamdirektiivi.

36

Euroopa statistikaprogrammi rakendamise vahendina tunnustatakse kirjalikke kokkuleppeid määruse (EÜ) nr 223/2009 artikli 14 lõike 1 punkti c alusel ning sellised kokkulepped sõlmitakse riiklike statistikaametite ja komisjoni vahel.

Siinsel juhul pärineb kõnealune korraldus varasemast ajast kui määrus (EÜ) nr 223/2009 ja see põhineb suulisel kokkuleppel.

Komisjon astub samme töökorralduse vormikohaseks muutmiseks seoses põllumajanduse arvepidamise piirkondlike andmete jagamisega.

38

Põllumajanduse arvepidamine esitab nii absoluutväärtused kui ka indeksid. Kui indeksid on selgelt mõeldud selleks, et jälgida ajalisi muutusi, siis absoluutväärtusi võib sobivas kontekstis kasutada keskmiste sissetulekutasemete võrdlemiseks riigiti. Aasta tööühiku esitamise eesmärk ei ole näidata üksikisikute või majapidamiste sissetuleku taset (ja veelgi vähem põllumajanduslike majapidamiste elatustaset). Pigem soovitakse sellega kajastada struktuuriliste muutuste mõju (s.t töökohtade arvu vähenemine põllumajanduses) keskmisele põllumajanduslikule sissetulekule aja jooksul. Lisaks on komisjon täiesti teadlik piirangutest, mis näitajate kasutamisega paratamatult seostuvad. Seega on eraldiseisva üksiknäitaja kasutamine tulemuslikkuse hindamiseks või isegi selle eeliste või puuduste üle otsustamiseks vaid piiratud väärtusega.

39

Eurostati 2010. aasta põllumajandusettevõtete struktuuriuuringu (FSS) kohaselt juhtisid 97% ELi põllumajandusettevõtetest üksikettevõtjad (vt kontrollikoja eriaruande punkt 6), kuigi 27% ELi põllumajandusmaa kasutajatest on juriidilised isikud.

ÜPP seire- ja hindamissüsteemi näitaja „põllumajanduslik ettevõtjatulu" kirjeldamisel tegi komisjon täiesti selgeks, et see ei ole kogusissetuleku näitaja või põllumajanduslike majapidamiste netosissetulek, sest viimased võivad peale oma puhtalt põllumajandusliku sissetuleku saada tulu ka muudest allikatest (mittepõllumajanduslik tegevus, töötasu, sotsiaaltoetused ja kinnisvarast saadav sissetulek). Teisisõnu ei tohi põllumajanduslikku ettevõtjatulu käsitada põllumajandustootjate sissetulekuna[3].

Olemasolevat statistikat tuleb analüüsida kõikehõlmaval viisil. Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgust pärinev teave võib täiendada põllumajanduse arvepidamisest pärinevat teavet.

---

3 Vt http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2015/2015-10-01-context-indicators_en.pdf.

41
Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu suurte muudatuste taga on olnud ka ÜPP järjestikused reformid. Et olla vastavuses 2013. aasta järgse ÜPPga, lisati põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu küsimustikule mõned põllumajanduslikud keskkonnamuutujad ja toetusega seotud muutujate uus kogum, mis sisaldab ka keskkonnasäästlikumaks muutmist (määrused (EL) nr 385/2012 ja nr 2015/220). Samamoodi tõi ÜPP 2008. aasta reform kaasa põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu muutmise määruses (EÜ) nr 868/2008, ÜPP 2003. aasta reform põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu muutmise määruses (EÜ) nr 2253/2004 jne.

42
Väliseid tootmistegureid võetakse arvesse teistes näitajates, nagu põllumajandusettevõtte netosissetulek ja põllumajandusettevõtte netosissetulek aasta tööühiku kohta. Suurt hulka põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu tulemustest pärinevaid näitajaid võib kasutada ja kohandada konkreetsete analüüsivajaduste tarbeks.

43
Seda sissetulekunäitajat – põllumajandusettevõtte netolisandväärtust aasta tööühiku kohta – saab kohaldada ka nende põllumajandusettevõtete suhtes. Tähtis on rõhutada, et põllumajanduslik raamatupidamise andmevõrk kogub teavet üksikute raamatupidamismuutujate tervikliku kogumi abil, mis võimaldab nende ümberkoondamist konkreetsete analüüsivajaduste alusel.

44
Tavaettevõtetena tegutsevate põllumajandusettevõtete sissetulekunäitajad võib välja töötada, kui neid on analüüsi jaoks vaja.

45
Mitterahalist sissetulekut põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmekogumisel eraldi ei dokumenteerita, kuid seda võetakse andmevõrgu andmetel põhinevates analüüsides arvesse (näiteks pereliikmetest tööjõu tasustamise ja põllumajandusettevõtte kasumi näitajates). Sissetuleku maksustamise mõju analüüsimine liikmesriigi tasandil ei kuulu põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu kohaldamisalasse.

46
Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu põllumajandusaruande viimane versioon sisaldab ettevõttega otseselt seotud muud tulutoovat tegevust.

47
Kui tegevust juhitakse muudes äriüksustes kui põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu valimisse kuuluv põllumajandusettevõte, ei mõjuta see põllumajandusettevõtte sissetulekut.

Kuigi põllumajandustegevuse ja põllumajandusega mitteseotud tegevuse vahel võib olla halle alasid, leiab komisjon, et põllumajandusega ilmselgelt mitteseotud lisatuluallikad on ÜPP seisukohast vähese tähtsusega.

2. selgitus
Kuna andmeid ettevõttega otseselt seotud muu tulutoova tegevuse kohta kogutakse põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgus alles alates 2014. aruandeaastast ja need tuleb esitada komisjonile 31. detsembriks 2015 (Ühendkuningriigi ja Saksamaa andmed mõni kuu hiljem), on käsitlemine hinnatud ebajärjepidevaks uue põllumajandusaruande kasutuselevõtule eelnevate dokumenteerimistavade põhjal.

Kõik ELi liikmesriigid peaksid esitama oma andmed ühtlustatud eeskirjade kohaselt, mille loomises nad on osalenud ja mille poolt nad on põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu komitees hääletanud. Põllumajandusettevõttega otseselt seotud muu tulutoova tegevuse käsitlemist saab hinnata alles siis, kui kõik 2014. aasta valideeritud andmed on kättesaadavad.

Komisjoni vastus

48
Nagu on selgitatud põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrguga seotud õigusaktides ja metoodikas, on erinev piirmäär ja hõlmatus liikmesriigiti üks põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu valimi koostamise ja sisukate tulemuste saamise eeltingimustest, arvestades selle uuringu ulatust ja eesmärke. Tegelikult kajastatakse ja seega arvestatakse erinevate piirmäärade abil konkreetsete liikmesriikide põllumajandusettevõtete erinevat struktuuri. Kui vaadelda ELi toetuste hõlmatust, siis näitavad ELi toetusesaajatele antud otsetoetuste kogusumma ja põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmekogumisest saadud koondtulemuste iga-aastane võrdlus kogu ELis head hõlmatust, mis on näiteks sidumata otsetoetuste puhul üle 90%. Seda kinnitab põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmete laialdane kasutamine mõjuhinnangutes ja majandusanalüüsides, kus uuritakse ÜPP toetuste mõju põllumajandusettevõtete sissetulekule.

49
Kuna põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrku kuuluvad põllumajandusettevõtted esindavad põllumajandustoodangu, põllumajanduseks kasutatava maa ja turule orienteeritud ettevõtete põllumajandusliku tööjõu suurimat võimalikku osa, keskendub põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk võrdlemisel just seda tüüpi põllumajandusettevõtte sissetulekule. Põllumajandusettevõtte sissetuleku liikmesriikide vaheline võrdlemine põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu abil on otstarbekas just seetõttu, et valimis kajastatakse põllumajandusettevõtete erinevat struktuuri riigi tasandil. Kui 10 000 euro suuruse aastase standardtoodanguga põllumajandusettevõte ei esinda teatavas liikmesriigis põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgus hinnatavaid põllumajandusettevõtteid, ei ole mingit põhjust teda võrdlusse kaasata. Seega võivad põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgus hõlmatud kõigi ettevõtete ühe töötaja kohta saadava keskmise sissetuleku võrdlused tekitada väärtõlgendusi eri liikmesriikide põllumajandustootjate sissetulekute kohta ainult siis, kui andmetele ei ole lisatud üksikasjalikke selgitusi, millist põllumajandusega tegelevat rahvastikuosa andmed esindavad.

50
Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk loodi selleks, et koguda raamatupidamisandmeid, mida on vaja eelkõige

a) vaatlusalasse kuuluvate põllumajanduslike majapidamiste tulude iga-aastaseks kindlaksmääramiseks ja

b) põllumajanduslike majapidamiste majandustegevuse analüüsimiseks.

Selle eesmärk ei ole esindada ELi toetuse saajaid ega olla maaelu arengu meetmete järelevalvevahend. See nõuaks valimi kohandamist iga poliitilise reformiga, mis seab ohtu andmete järjepidevuse ja usaldusväärsuse.

Sellegipoolest hõlmab põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk enam kui 90% otsetoetustest. Hõlmamata toetusesaajad on enamasti osalise tööajaga või elatuspõllumajandusega tegelevad põllumajandustootjad, kes jäävad allapoole vajalikke uuringukünniseid ja kes saavad ainult väikese osa kogueelarvest. Need toetusesaajad ei pea tõenäoliselt põllumajandusettevõtte raamatupidamisarvestust, mida saaks põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgus kasutada.

Struktuurilised kohandused ELi põllumajanduslikes majapidamistes on põllumajandusettevõtete arvu vähendanud ning selle tulemusena on kahanenud ka otsetoetuste saajate arv (ELi 15s vanemas liikmesriigis on see näitaja –12%, ELi 10 uues liikmesriigis alates 2005. aastast –7, Bulgaarias ja Rumeenias alates 2008. aastast –4%). Väiksem osa toetusesaajaid saab väikesesummalisi otsetoetusi ja seega antakse toetusesaaja kohta keskmiselt suurem summa, eriti liikmesriikides, kes ühinesid ELiga 2004. ja 2007. aastal.

51
Komisjon ja liikmesriigid teevad jkoostööd, et ELi sissetulekutoetustealase teabe saaks siduda andmetega põllumajandusstruktuuride ja maakasutuse kohta. 2012. aastal loodi rakkerühm, kes tegeleb haldusandmete allikate, statistika ja põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu vaheliste seostega. Selles osalenud liikmesriigid jagasid kogemusi oma andmeallikate eritasandilise ühendamise kohta. Seda jätkatakse Eurostati töös. mis käsitleb põllumajandusstatistika strateegiat 2020. aastaks ja järgnevateks aastateks, milles asetatakse suur rõhk eri andmeallikate ühendamisele. Kuigi lahendada tuleb erinevaid tehnilisi ja õiguslikke probleeme, nähakse selgelt ette haldusandmete parem kasutamine statistikas.

52
Euroopa statistikaalased põhimõtted on kirjas määruses (EÜ) nr 223/2009 Euroopa statistika kohta. Need moodustavad kvaliteedi hindamise raamistiku selgroo ja on õiguslikult siduvad. Euroopa statistika tegevusjuhis on eneseregulatsiooni vahend, mille võttis vastu Euroopa statistikasüsteemi komitee. Selle rakendamist Euroopa statistikasüsteemis kontrollitakse vastastikuste eksperdihinnangute ja parandusmeetmete alusel. Kooskõlas muudetud määrusega (EÜ) nr 223/2009 võtavad liikmesriigid ja komisjon kõik vajalikud meetmed, et säilitada kindlustunne Euroopa statistika suhtes statistika usaldusväärsuse tagamise kohustuste kaudu.

54
Komisjon on hakanud taas nõudma põllumajanduse arvepidamise inventarinimestikke.

Uue inventarinimestiku koostamine algas 2014. aastal. Nimestike esitamine määrati 30. septembrile 2016.

55
Punktis 54 nimetatud uue inventarinimestiku koostamine annab ajakohast teavet metoodika kohta, mida saab seejärel kasutada selles tähelepanekus nimetatud küsimuste hindamiseks.

56
Komisjon on teinud tööd, mis käsitleb veini ja oliiviõliga seotud vastuolusid, mis tuvastati põllumajandusaruandluse ja hindade töörühma raames 2014. aasta detsembris, ning see töö on veel pooleli.

3. selgitus. Teine lõik
Ulatus, mil määral üks ja sama mittepõllumajanduslik kõrvaltegevusala on lahutatav või mitte, sõltub halduseeskirjadest, mis on liikmesriigiti erinevad. Tegelikult öeldakse määruses (EÜ) nr 138/2004 selgesõnaliselt, et iga riik peab koostama oma loendi lahutamatutest mittepõllumajanduslikest kõrvaltegevustest, olenevalt oma põllumajanduse iseloomust (I lisa punkt 1.30).

3. selgitus. Kolmas lõik
Rumeenia ametiasutuste sõnul on toetuste käsitlemine kooskõlas määrusega (EÜ) nr 138/2004. Kõnealused toetused tulenevad ühtsest pindalatoetuse kavast, mis on ühtse otsemaksete kava lihtsustatud variant. Seda kohaldatakse liikmesriikides, kes ühinesid Euroopa Liiduga 2004. aastal või hiljem[4].

Rumeenia väidab, et ühtse pindalatoetuse kava alusel tehtud maksed on subsiidiumid, mis ei ole otseselt seotud tootmise või tootmisteguritega punkti 3.065 tähenduses ja on otsesed sissetulekutoetused punkti 3.066 tähenduses. Komisjon käsitleb seda küsimust edasi.

3. selgitus. Neljas lõik
Prantsusmaaga seotud küsimust käsitleb komisjon edasi.

---

4 Vastavalt määruse (EÜ) nr 138/2004 I lisa 2. jaole „Muud tootmissubsiidiumid”:
punkt 3.065. Tekkepõhisuse põhimõtte kohaldamine võib muude tootmissubsiidiumide kirjendamisel osutuda keerukaks. [...] Subsiidiumide puhul, mis ei ole tootmise või tootmisteguritega otseselt seotud, on raske määratleda nende aluseks oleva tehingu toimumise aega ning eristada seda subsiidiumide maksmise ajast. Sellisel juhul kirjendatakse subsiidiumid nende laekumisel.
punkt 3.066. Soovitatakse järgmisi erilisi kirjendamismeetodeid:
[…]
muud subsiidiumid, mis ei seondu otseselt toodete või tootmisteguritega (otsene sissetulekutoetus, ebasoodsamate alade toetus jms): soovitatav on jätkata makseaja kriteeriumi kasutamist, kuna raske on kindlaks teha, millal abitaotlus esitati ning kas asjaomased summad on täpsed.

Komisjoni vastus

57
Statistiliste andmete ülevaatamine on statistika koostamisel standardtoiming ja üleilmselt kohaldatav meetod kõigis statistikavaldkondades. Andmed vaadatakse üle, kui kättesaadavaks muutub uus teave, mida saab parema kvaliteedi saamiseks tulemustele lisada. Ülevaatamine parandab tulemuste kvaliteeti. Kui ajakohastamised ületavad teatud piirmäära, selgub valideerimismenetluses, et komisjonil tuleb pöörduda reageerimiseks saatja poole.

58
Komisjon on neljale liikmesriigile enesehindamise esitamist meelde tuletanud.

Komisjoni ühine vastus punktidele 60 ja 61
Viis, kuidas valitud süsteemi rakendatakse, parandab või halvendab andmete kvaliteeti.

62
Nagu ELi õigusaktides (nõukogu määruse (EÜ) nr 1217/2009 artikkel 7) on selgelt sätestatud, kinnitab valikukava enne komisjonile esitamist kõigepealt riiklik komitee. Riiklikud statistikaasutused on esindatud riiklikes komiteedes, kus nad annavad eksperdinõu parameetrite ja usaldusvahemike täpsuse kohta.

Varem ei olnud komisjonil kogu teavet, mida kontrollikoda nimetab. Viimastel aastatel on olukord siiski paranenud.

63
Valimi suurus ei tohi sõltuda ainult põllumajandusettevõtete koguarvust, vaid see peab kindlustama põllumajandusliku tegevuse hõlmatuse vastavalt põllumajandussektori mitmekesisusele iga piirkonna põllumajandusettevõtete liikide ja suuruse kaupa. Seetõttu võib teatud osa põllumajandusettevõtetest pidada representatiivseks või mitte, sõltuvalt sellest, kui sarnased on omavahel sama klastri põllumajandusettevõtted.

Hispaania valimi puhul põhineb kontrollikoja analüüs eelmise lepingu alusel kogutud andmetel, mis ei taganud alati soovitud representatiivsust. Leping on läbi vaadatud ja parandusi kajastatakse järgmisi aastaid puudutavates andmetes.

64
Komisjon on teadlik meetoditest, mida kasutati põllumajandusettevõtete kaasamisel valimisse, sest see teave on lisatud valikukava teabelehte, mille liikmesriigid peavad igal aastal saatma (komisjoni rakendusmääruse (EL) 2015/220 artikkel 3). Selline meetodite tundmine võimaldab edaspidi analüüsida igasugust mõju, mida subjektiivsed tegurid võivad avaldada sissetulekut puudutavale saadud teabe representatiivsusele.

Hispaania valimi puhul ei ole allpiirkonnad üks hõlmatuse mõõtmetest. Tegelikult peavad põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmed esindama andmevõrgu üksust (piirkonda) ja valimi suurus määratakse selleks, et kindlustada kõnealune hõlmatuse tase. See aga ei tähenda, et otsetoetuste hindamine osutub võimatuks ainult seetõttu, et poliitilised piirkonnad ei vasta täielikult statistilistele piirkondadele. Lõpuks tagatakse territoriaalsete struktuuride esindatus geograafilise koondamisega kõrgemale tasandile (nagu tehakse sageli valimiuuringute puhul).

Komisjoni ühine vastus punktidele 65 ja 66

Komisjon on nendest raskustest teadlik ja kui analüüsima hakatakse nende klastrite andmeid, kus on vähem valimisse kaasatud põllumajandusettevõtteid, võetakse asjakohased meetmed. Rõhutamist väärib, et põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu analüüse teevad peamiselt majandusanalüütikud, kes töötavad komisjonis tihedas koostöös andmete kontrollijate ja kontaktasutustega. Samuti pakuvad andmeanalüütikud iga teadlastelt saabuva välise andmepäringu korral kogu vajalikku abi ja teavet, et tagada andmete õige tõlgendamine.

68

Komisjon teab, et väiksemates põllumajandusettevõtetes on raamatupidamistavad vähem levinud. See on ka põhjus, miks sellistes riikides nagu Rumeenia ja Hispaania on hoolikamalt analüüsitud võimalikke lahendusi, millega kõrvaldada halvakvaliteediliste andmete kogumise oht.

Pärast põllumajandussektori struktuurilise arengu analüüsimist tegi Hispaania kontaktasutus ettepaneku tõsta alates 2015. aastast aruandeaasta andmetes piirmäära, kuid jätta valimisse kaasatud põllumajandusettevõtete arv samaks, mis asendab raamatupidamisarvestuseta väikepõllumajandustootjad raamatupidamisarvestusega representatiivsemate põllumajandusettevõtetega.

Mis puudutab Rumeeniat, kus asub umbes üks kolmandik kõigist ELi väiksematest põllumajandusettevõtetest, siis on põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu valimit ja andmete kvaliteeti alates esimestest ELiga ühinemise järgsetest aastatest rangelt jälgitud, arvestades selle riigi põllumajanduse keerukat struktuuri.

69

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu tulemused esitatakse aasta tööühikuna (nt põllumajandusettevõtte netolisandväärtus aastase tööühiku kohta), mis muudab need võrreldavaks, sõltumata konkreetsete ettevõtete töötundide arvust.

70

Tuleb leida tasakaal kiire avaldamise ja rahuldava andmete kvaliteedi vahel. Kuna teave põllumajandusettevõtte sissetuleku kohta on ÜPP seisukohalt väga tähtis ja seda ei saa ilma valideerimata kasutada, on esimesel kohal andmete kvaliteet, kuigi jätkatakse pingutusi selle nimel, et teha andmed kiiremini kättesaadavaks (igal aastal esitatakse 28 liikmesriigis umbes 85 000 põllumajandusettevõttele 2000 muutujaga küsimustik).

Lisaks ei ole põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu valideeritud andmete kättesaamine aeganõudvam kui mis tahes muu sellise andmeallika kättesaamine, mille puhul on vaja põhjalikke andmekontrolle ja üksikute põllumajandusettevõtete andmete valideerimist.

Komisjoni avaldatud põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu põhised analüüsid sisaldavad hinnanguid, mis võimaldavad analüüsida andmeid pikemas plaanis kui olemasolevad iga-aastased andmekogumid.

Lisaks on komisjoni ja liikmesriikide ühised jõupingutused juba selgelt parandanud nende andmete kvaliteeti, mis hakkavad olema kättesaadavad ÜPP 2013. aasta reformi hindamiseks.

72
Võimalik ELi-poolne rahastamine Rumeenias võrdub 160 eurot korda 6000 valimisse kaasatud põllumajandusettevõtet, nimelt 960 000 eurot aastas. Komisjon on teadlik raskustest, millega see liikmesriik puutub olemasolevate rahastamisvahendite kasutamisel kokku (kuigi viimased andmed näitavad, et praegu kasutatakse raha andmete kogumise IT-süsteemi täiustamiseks), kuid komisjoni hinnangul ei piisa neist põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu süsteemi parandamiseks Rumeenias.

Pärast põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu viimaste aastate parendustööd Hispaanias on põllumajandusministeerium taas alustanud põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgupõhiste andmete avaldamist oma veebisaidil ja põllumajandusstatistika aastaraamatus „Anuario de Estadísticas Agrarias". See on väga teretulnud esimene samm selle poole, et andmeid kasutatakse riiklikel eesmärkidel.

Vt ka komisjoni vastus punktile 68.

73
Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu kvaliteediraamistik on olemas ja see koosneb õiguslikust, korraldus-likust ja menetluslikust osast:

– põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrguga ja põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmetega seotud nõuded on sätestatud selle alusmääruses;

– liikmesriikidelt saadud andmete kvaliteedi kontrollimist ja selle parandamiseks kavandatud meetmeid kirjeldatakse põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu vastutava üksuse ametlikus menetluskorras.

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu juhtimise eeskirjad kätkevad selgelt nõuetekohaselt täidetud põllumajandusaruannete mõistet ja komisjonipoolset kontrollimist (komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 2015/220 artiklid 11 ja 13).

74
Komisjonile edastatud andmete täpsuse hindamiseks järgitakse kõikide liikmesriikide puhul sama menetlust (s.t andmete kvaliteedi iga-aastane kontrollimine, nagu on kirjeldatud veebilehel http://ec.europa.eu/agriculture/rica/collect_en.cfm#tnfqc ja iga-aastane kohapealne kontrollkäik kolmveerandis riikidest).

75
Komisjon on teadlik põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu tulemuslikkusega seotud probleemidest liikmesriikides ja võtab meetmeid tuvastatud puudustega tegelemiseks. On kehtestatud kohapealsete kontrollkäikude aastaplaan koos tegevuskavade ja jätkukoosolekutega, kus hinnatakse kokkulepitud punktides tehtud edusamme. Selline toimimisviis on toonud mitmes liikmesriigis kaasa suuri edusamme, näiteks:

– pärast 2014. aasta kontrollkäiku Hispaaniasse ja selle järelmeetmeid on Hispaania ametiasutused täiendanud põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu personali, muutnud andmekogujatega sõlmitud lepingu tingimusi ja uurinud andmete nõrku kohti, nii et põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmete kasutamine ja avaldamine on uuesti alanud;

– pärast kontrollkäike Taani 2013. aastal ja Soome 2015. aastal ning nende järelmeetmeid on analüüsitud mõningaid probleeme vastavate valimite rakendamisel, välja on pakutud lahendused ning neid viiakse praegu ellu.

Kreeka põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk on osa tegevuskavast ja koostööprotokollist mitme põllumajandusstatistikaga tegeleva riikliku ametiasutuse vahel ning selle eesmärk on liita põllumajandusstatistika ja haldusandmed primaarsektori haldus- ja statistiliste andmete ühendsüsteemiga. Tegevuskava on lisatud Kreeka vastastikuse mõistmise memorandumi 2014. aasta läbivaadatud versiooni, mis sisaldab nimekirja meetmetest ja võrdlusnäitajatest, mille komisjoni talitused on kokku leppinud, et tegelda valdkondadega, mille puhul Kreeka ametiasutused on võtnud kohustuse saavutada seatud sihid.

76
Vt komisjoni vastus punktile 70.

81
Otsetoetuste süsteemi eesmärgid on tervikuna sätestatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 põhjenduses 24. Keskkonnasäästlikumaks muutmist, looduslikust eripärast tingitud piirangutega alasid, noori põllumajandustootjaid, vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetust ja väikepõllumajandustootjaid puudutavad osamaksete eesmärgid on kirjas vastavalt määruse (EL) nr 1307/2013 põhjendustes 37, 46, 47, 49 ja 54.

Vt ka komisjoni vastus punktile 82.

82
Komisjon leiab, et ÜPP sissetulekuga seotud eesmärkide saavutatuse hindamisega kaasneb alati suurel teabehulgal põhinev oskuslik hindamistöö. Osaliselt on see tingitud ELi põllumajandussektori mitmekesisusest. Teisalt on selle põhjuseks ka võimalikud taustamuutused kas põllumajandussektoris või väljaspool seda, mis on põllumajandusliku sissetuleku pikaajaliste väljavaadete seisukohalt positiivsed (või negatiivsed), kuid mida mõni lihtne näitaja selgelt ei kajasta. Kogu aluslepingus sätestatud eesmärkide tõlgendamine ja kõik nende saavutamiste hindamise meetodid peavad olema piisavalt ulatuslikud, et võtta seda keerukust õiglaselt arvesse.

Asjaolu, et otsetoetused aitavad saavutada mitut eesmärki korraga, ja liikmesriikidele otsetoetuste rakendamisel pakutavate võimaluste paljusus ei pruugi hindamise keerukust vähendada. Siiski kaaluvad selle olukorra eelised üles selle puudused. Püüdlemine nii majanduslike kui ka keskkonnaalaste eesmärkide saavutamise poole otsetoetuste kaudu on mõnes mõttes tõhus poliitiline põhimõte, mis tõstab esile asjaolu, et jätkusuutlikkusel on rohkem kui üks mõõde.

83
Näitajad peaksid vastama kontrollikoja nimetatud asjakohasuse, heakskiidetuse, usaldusväärsuse, lihtsuse ja töökindluse (RACER) kriteeriumidele *ainult nii palju kui võimalik*. Vajaduse korral võib otsese näitaja puudumise tõttu kasutada kaudseid näitajaid, et kajastada ilmingut[5].

84
Põllumajandustulu andmed (faktortulu ja ettevõtjatulu) on kättesaadavad ja komisjon avaldab need internetis. Näitaja väärtuste muutused vajavad tõlgendamist ja konteksti asetamist, et saaks luua põhjusliku seose poliitikameetmetega. See on poliitika hindaja ülesanne, sest ükski näitaja ei anna teavet selle kohta, mis põhjustas selle väärtuse muutumise.

85
Isegi kui kindel sihttase puudub, võimaldavad näitajad jälgida, kas sissetulek suureneb või mitte. Alles hindamisetapis, kus võetakse arvesse konteksti, mõjutegureid jne, on võimalik hinnata meetmete puhasmõju ja seda, kas need on aidanud arengule kaasa. Seda ei saa kunagi näitajast otse välja lugeda.

---

5 Vt http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf, lk 250–251.

4. selgitus. Esimene lõik

Komisjon on koos liikmesriikidega välja töötanud näitajate kogumi, mis ühendatuna peaksid pakkuma hindajatele vajalikku teavet.

Näitaja eesmärk on anda teavet põllumajandustootjate sõltuvuse kohta otsetoetustest, mitte nende sissetuleku kui sellise kohta.

Vt ka komisjoni vastus punktile 38.

4. selgitus. Teine lõik

Põllumajandusettevõtte tulu varieerumise näitaja, mis põhineb põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmetel, ei saa anda teavet otsetoetuste tõhususe kohta, sest selle arvutamisel ei võeta otsetoetusi arvesse. Näitaja mõõdab põllumajandusettevõtte sissetuleku ebastabiilsust otsetoetuste puudumise korral (või igasugust muud seost avaliku sektoriga, nt maksud).

4. selgitus. Kolmas lõik

Toidutootmisahela esmatootjate saadava lisandväärtuse näitaja eesmärk ei ole anda teavet sissetuleku kohta, vaid põllumajandustootjate konkurentsipositsiooni kohta toidutootmise ahelas.

86

Asjaomased andmed on kättesaadavad (nt väljundinäitajatena).

87

Eraldiseisvalt ei anna näitajad teavet tõhususe või alternatiivsete stsenaariumide kohta. See on vastavalt hindamise ja mõjuhindamise ülesanne.

Järeldused ja soovitused

88

Auditis seotakse olemasolevad sissetulekunäitajad otsetoetuste tõhususe analüüsiga. Sissetulek ei ole siiski ainus ÜPP eesmärk ja otsetoetused ainus ÜPP vahend, mis mõjutab sissetulekut; samuti ei piirdu otsetoetuste mõju sissetulekuga, sest nendega toetatakse avaliku ja erasektori kaupade ühist tarnimist. Määruse (EL) 1306/2013 artikli 110 lõikes 3 nõutakse selgelt kõigi ÜPP vahendite koondmõju hindamist lähtuvalt ÜPP ühistest eesmärkidest. Täpsemalt öeldes ei aita pindalatoetuste vormis otsetoetused kaasa mitte ainult põllumajandustootjate sissetuleku täiendamisele, vaid ka muudele maakasutusega seotud eesmärkidele, nagu mullakaitse, elurikkuse suurendamine ja kliimamuutuse leevendamine. Koos teiste ÜPP vahenditega, nagu põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmed maaelu arengus, aitavad otsetoetused neile eesmärkidele kaasa.

89

Kuigi otsetoetused moodustavad tõesti rohkem kui 2/3 ÜPP eelarvest, on 30% sellest summast seotud Euroopa põllumajandustootjate vastavusega säästva põllumajanduse tavadele, mis on kasulik mulla kvaliteedile, elurikkusele ja keskkonnale üldiselt.

90
Samuti kasutab komisjon kehtestatud teabeallikaid ja püüab vältida tarbetut halduskoormust. Teabe lisandväärtust tuleb hinnata selle teabe koostamise koormuse ja ressursside põhjal.

91
Üksiknäitajatel ja -vahenditel on tugevamaid ja nõrgemaid külgi. Siiski pakub üldine süsteem parimat võimalikku tasakaalu teabevajaduste ning seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

See, mida on peetud statistiliste andmete piiratuseks, on pealegi tegelikult andmeallikate põhijoonte esitamine.

92 – ÜPP ühine seire- ja hindamisraamistik
Ühises seire- ja hindamisraamistikus. on esitatud terviklik kogum näitajaid, et hinnata ÜPP mõju, tulemusi ja väljundeid tervikuna. Iga näitaja jaoks on selgelt kindlaks määratud vastavad andmeallikad.

Aluslepingus on esitatud seos põllumajanduse tootlikkuse suurendamise ja põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldava elatustaseme tagamise vahel, eelkõige põllumajandusega tegelevate inimeste isikutulu suurendamise teel. Seega on asjakohane keskenduda põllumajanduslikust tegevusest saadavale sissetulekule, sest see on ÜPP jaoks peamise tähtsusega. Järelikult on esmatähtis hankida põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku kohta representatiivseid andmeid (erinevalt põllumajanduslike majapidamiste netosissetulekust). Neid andmeid saab võrrelda keskmiste palkadega teistes majandussektorites, et põhjendada ELi põllumajandusettevõtete sissetulekutoetusi.

1. soovitus. Raamistike väljatöötamine põllumajandustootjate sissetulekut käsitleva asjakohase teabe kogumiseks ja võrdlemiseks
Komisjon nõustub osaliselt soovituse selle osaga ja kaalub, kuidas seda saaks rakendada.

Komisjon leiab, et olemasolevat raamistikku, mille kaudu jagatakse teavet põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku kohta, saaks tugevdada, kuid põllumajanduslike majapidamiste netosissetulekualase teabe jagamise raamistiku väljatöötamise halduskoormus võib olla suurem kui selle võimalik kasu. Selliseks andmekogumiseks nõutava õigusliku aluse kehtestamine oleks keerukas.

Põllumajanduslike majapidamiste netosissetulek on palju laiem mõiste kui põllumajandusettevõtte sissetulek. ÜPP täiendab põllumajandustootjate sissetulekut, soodustades nende põllumajanduslikku tegevust. Seega on oluline analüüsida põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku muutumist, et hinnata, kas eesmärk on täidetud.

Komisjon nõustub soovituse selle osaga.

93
See, mida on peetud statistiliste andmete piiratuseks, on tegelikult andmeallikate põhijoonte esitamine.

94
Komisjon võtab selle tähelepaneku ja põllumajanduse arvepidamises tehtavate võimalike edasiste muudatuste ulatuse teadmiseks.

2. soovitus. Põllumajanduse arvepidamise arendamine

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon kavatseb

– täiendada põllumajanduse arvepidamist, et anda üksikasjalikumat teavet põllumajanduslikku sissetulekut mõjutavate tegurite kohta;

– korraldada uuringu, et vastata küsimusele, kas põllumajanduse arvepidamist saab veelgi täiendada, et anda põhjendatud hinnang põllumajandustootjate toodetavate avaliku sektori kaupade majanduslikule väärtusele;

– arutada liikmesriikidega võimalust muuta tegevuskorda nii, et hõlmatud oleks ka piirkondlik põllumajanduse arvepidamine;

– vaadata üle, kas põllumajanduse arvepidamise teavet kasutatakse sissetulekunäitajates sobival viisil.

95

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrk loodi selleks, et koguda raamatupidamisandmeid, mida on vaja eelkõige

a) vaatlusalasse kuuluvate põllumajanduslike majapidamiste tulude iga-aastaseks kindlaksmääramiseks ja

b) põllumajanduslike majapidamiste majandustegevuse analüüsimiseks.

See hõlmab enam kui 90% otsetoetustest. Hõlmamata toetusesaajad on enamasti osalise tööajaga või elatuspõllumajandusega tegelevad põllumajandustootjad, kes jäävad allapoole vajalikke uuringukünniseid ja kes saavad ainult väikese osa kogueelarvest. Need toetusesaajad ei pea tõenäoliselt põllumajandusettevõtte raamatupidamisarvestust, mida saaks põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgus kasutada.

Komisjon on seisukohal, et põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku olemasolevad näitajad peegeldavad nii palju kui võimalik põllumajanduse praegust olukorda ning annavad piisavaid ja järjepidevaid andmeid nende kohta, kes moodustavad suurima võimaliku osa ÜPP meetmete toetusesaajatest.

Alates 2010. aastast on põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrku osaliselt lisatud teavet muude põllumajandusettevõttega seotud sissetulekute kohta (muu otseselt ettevõttega seotud tulutoov tegevus). See teguviis on alates 2014. aruandeaastast kogutavat uut andmete kogumit veelgi tugevdanud.

3. soovitus. Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu ja muude statistiliste vahendite vahelise koostoime arendamine

Komisjon nõustub selle soovitusega. Komisjon on seisukohal, et põllumajanduslikust tegevusest saadud sissetuleku olemasolevad näitajad peegeldavad nii palju kui võimalik põllumajanduse praegust olukorda ning annavad piisavaid ja järjepidevaid andmeid nende kohta, kes moodustavad suurima võimaliku osa ÜPP meetmete toetusesaajatest.

Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu andmed hõlmavad juba peaaegu kõiki ELi toetusi. Väikepõllumajandustootjate/toetusesaajate hõlmatust käsitledes tuleb öelda, et nendel põllumajandusettevõtetel ei ole piisava kvaliteediga andmeid, tagamaks et nende osalemine põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgus põhineks aruandlus- ja raamatupidamistavadel. Seepärast loodab komisjon teabe haldusallikate paremale kasutamisele.

96

Komisjon on taas alustanud põllumajanduse arvepidamise inventarinimestike nõudmist, et saada ajakohast teavet põllumajanduse arvepidamise metoodika ja andmeallikate kohta, mida liikmesriigid kasutavad.

4. soovitus. Põllumajanduse arvepidamise kvaliteedi parandamine

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon kavatseb võtta kasutusele korrapärase kvaliteediaruandluse põllumajanduse arvepidamise kohta ja vastavushindamise, millega saab piisava kinnituse, et liikmesriigid kehtestavad kvaliteedi tagamise raamistiku.

97

Valimi suurus ei tohi sõltuda ainult põllumajandusettevõtete koguarvust, vaid see peab kindlustama põllumajandusliku tegevuse hõlmatuse vastavalt põllumajandussektori mitmekesisusele iga piirkonna põllumajandusettevõtete liikide ja suuruse kaupa. Seetõttu võib teatud osa põllumajandusettevõtetest pidada representatiivseks või mitte, sõltuvalt sellest, kui sarnased on omavahel sama klastri põllumajandusettevõtted.

Mis puudutab ebapiisavat rahastamist, siis mõnes riigis, nagu Rumeenia, kus kontrollikoda käis, on hinnatud ELi-poolse rahastamise potentsiaali piisavaks, et parandada põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu süsteemi.

98

Komisjon on teadlik põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu tulemuslikkusega seotud probleemidest liikmesriikides ja võtab meetmeid, et tuvastatud puudustega tegelda. Kehtestatud on kohapealsete kontrollkäikude aastaplaan koos tegevuskavade ja jätkukoosolekutega, kus hinnatakse kokkulepitud punktides tehtud edusamme. Selline toimimisviis on toonud mitmes liikmesriigis kaasa suuri edusamme.

5. soovitus. Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu kvaliteedi parandamine

Komisjon on selle soovitusega nõus ja juba rakendab selle osi.

Komisjon on teadlik põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu tulemuslikkusega seotud probleemidest eri liikmesriikides ja olemasolevate puuduste kõrvaldamiseks võetakse juba meetmeid. Kohapealsete kontrollkäikude aastaplaan on täidetud koos tegevuskavade ja jätkukoosolekutega, kus hinnatakse kokkulepitud punktides tehtud edusamme. Viimastel aastatel on selline toimimisviis toonud mitmes liikmesriigis kaasa suuri edusamme. Lisaks on mõne eelmises kontrollikoja auditis tuvastatud puudustega juba tegeldud ja need on kõrvaldatud.

99

Otsetoetuste süsteemi eesmärgid on tervikuna sätestatud nõukogu määruse (EÜ) nr 1782/2003 põhjenduses 24. Keskkonnasäästlikumaks muutmist, looduslikust eripärast tingitud piirangutega alasid, noori põllumajandustootjaid, vabatahtliku tootmiskohustusega seotud toetust ja väikepõllumajandustootjaid puudutavad osamaksete eesmärgid on kirjas vastavalt määruse (EL) nr 1307/2013 põhjendustes 37, 46, 47, 49 ja 54. Komisjon leiab, et ÜPP sissetulekuga seotud eesmärkide saavutamiste hindamisega kaasneb alati suurel teabehulgal põhinev oskuslik hindamistöö. Kogu aluslepingus sätestatud eesmärkide tõlgendamine ja kõik nende saavutamiste hindamise meetodid peavad olema piisavalt ulatuslikud, et võtta seda keerukust õiglaselt arvesse.

Liikmesriikidele otsetoetuste rakendamisel kättesaadavate võimaluste paljusus ei pruugi hindamise keerukust vähendada. Selle olukorra eelised on aga suuremad kui puudused, sest otsetoetuse rakendamisel kättesaadavad erinevad võimalused aitavad liikmesriikidel tegelda tõhusamalt oma vastavate põllumajandussektorite eriolukordadega.

100
Komisjon leiab, et praegu olemasoleva seire- ja hindamisraamistiku kontekstis kindlaks määratud näitajad loovad parima tasakaalu ÜPP tulemuslikkuse hindamiseks vajaliku teabe ning seotud kulude ja halduskoormuse vahel.

Igal näitajal on paratamatult mõningad piirangud. Seepärast kasutabki komisjon näitajate ja andmete kogumit. Näitajad iseenesest ei saa anda teavet, kui eesmärgid on ebapiisavalt täidetud, vaid vajalik on süvaanalüüs. Alles hindamisetapis, kus võetakse arvesse konteksti, mõjutegureid jne, on võimalik hinnata meetmete puhasmõju ja seda, kas need on aidanud arengule kaasa. Seda ei saa kunagi näitajast otse välja lugeda.

6. soovitus. Põllumajandustootjate sissetulekut täiendavate ÜPP meetmete tulemuslikkuse mõõtmise edendamine

Komisjon nõustub selle soovitusega.

Komisjon soosib endiselt hindajate head tava kasutada lisateavet, täiendades – iga üksikjuhtumit eraldi vaadeldes – seire- ja hindamisraamistiku kaudu kogutud teavet, et hinnata tulemuste saavutamist, kuid raamistiku laiendamine lisaandmetega tekitab põhjendamatut halduskoormust.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

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

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

Tasulised väljaanded:

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

Põllumajandustootjate sissetulekule ja elatustasemele pööratakse ELi ühises põllumajanduspoliitikas erilist tähelepanu. Ligi kolmandik ELi eelarvest on endiselt otse või kaudselt eraldatud põllumajandustootjate sissetulekutoetusteks.
Kontrollikoda vaatas üle süsteemi, mille komisjon on kasutusele võtnud põllumajandustootjate sissetulekute ja nende täiendamiseks mõeldud ELi meetmete tulemuslikkuse mõõtmiseks.
Kontrollikoda leidis, et süsteem ei ole piisavalt hästi kavandatud ning et põllumajandustootjate sissetuleku analüüsimiseks kasutatud statistiliste andmete kvantiteet ja kvaliteet on liiga piiratud.
Kontrollikoda soovitab komisjonil välja töötada põhjalikum raamistik põllumajandustootjate sissetulekualase teabe jagamiseks ja tugevdada sissetulekut puudutavate andmete kvaliteedi tagamise korda. Samuti peaks komisjon juba algfaasis kindlaks määrama asjakohased tegevuseesmärgid ja algväärtused, millest lähtuvalt saab põllumajandustootjate sissetuleku toetamiseks mõeldud ELi meetmete tulemuslikkust võrrelda.

CURIA RATIONUM
EUROOPA KONTROLLIKODA
Väljaannete talitus