

Ühise põllumajanduspoliitika raames toimuv Euroopa innovatsioonipartnerlus

Peamine innovatsioonivahend ELi põllumajanduses,
mille täielikku potentsiaali ei ole ära kasutatud



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–17 | Põhisõnumid

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–17 | Meie leiud ja soovitused

18–63 | Meie tähelepanekutest lähemalt

18–33 | Euroopa innovatsioonipartnerluse rakendamine ühises põllumajanduspoliitikas ei keskendunud piisavalt põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele

19–22 | Peaaegu kolmandik projektidest ei olnud otseselt põllumajandusega seotud

23–26 | Prioriteediks ei seatud põllumajandustootjate innovatsioonivajadusi

27–30 | Põllumajandustootjate aktiivne osalemine projektides suurendas eduvõimalusi

31–33 | Vähem kui poolte projektide eesmärk oli siduda teadusuuringud põllumajandustegevusega

34–49 | Üle poole projektidest ei loonud edukat innovatsiooni

34–36 | Ligikaudu veerand projektidest ei katsetanud võimalikku innovatsiooni

37–43 | Ligikaudu kolmandik valitud projektide puhul polnud tõenäoline, et need ka praktikas innovatsiooni loovad

44–49 | Vähene konkurents rahastamise saamiseks ja nõrgad valikumenetlused vähendasid innovatsioonipotentsiaali

50–63 | Projektide tulemusi tavaliselt ei levitata ega kasutata

51–54 | Tulemusi levitati umbes poolte projektide puhul

55–57 | Liikmesriigid kasutasid projekti tulemusi ja loodud teadmisi vähe

58–63 | Peamiste tulemuste mittelevitamine piiras komisjoni suutlikkust hinnata Euroopa innovatsioonipartnerluse tõhusust ühises põllumajanduspoliitikas

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. Kuidas me hindasime, kas projektidega loodi innovatsioon

III lisa. Lisateabe saamiseks valimisse kaasatud 70 projekti hindamise ja korrelatsioonianalüüsi kohta leiate lingi kontrollikoja avatud andmete platvormilt

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

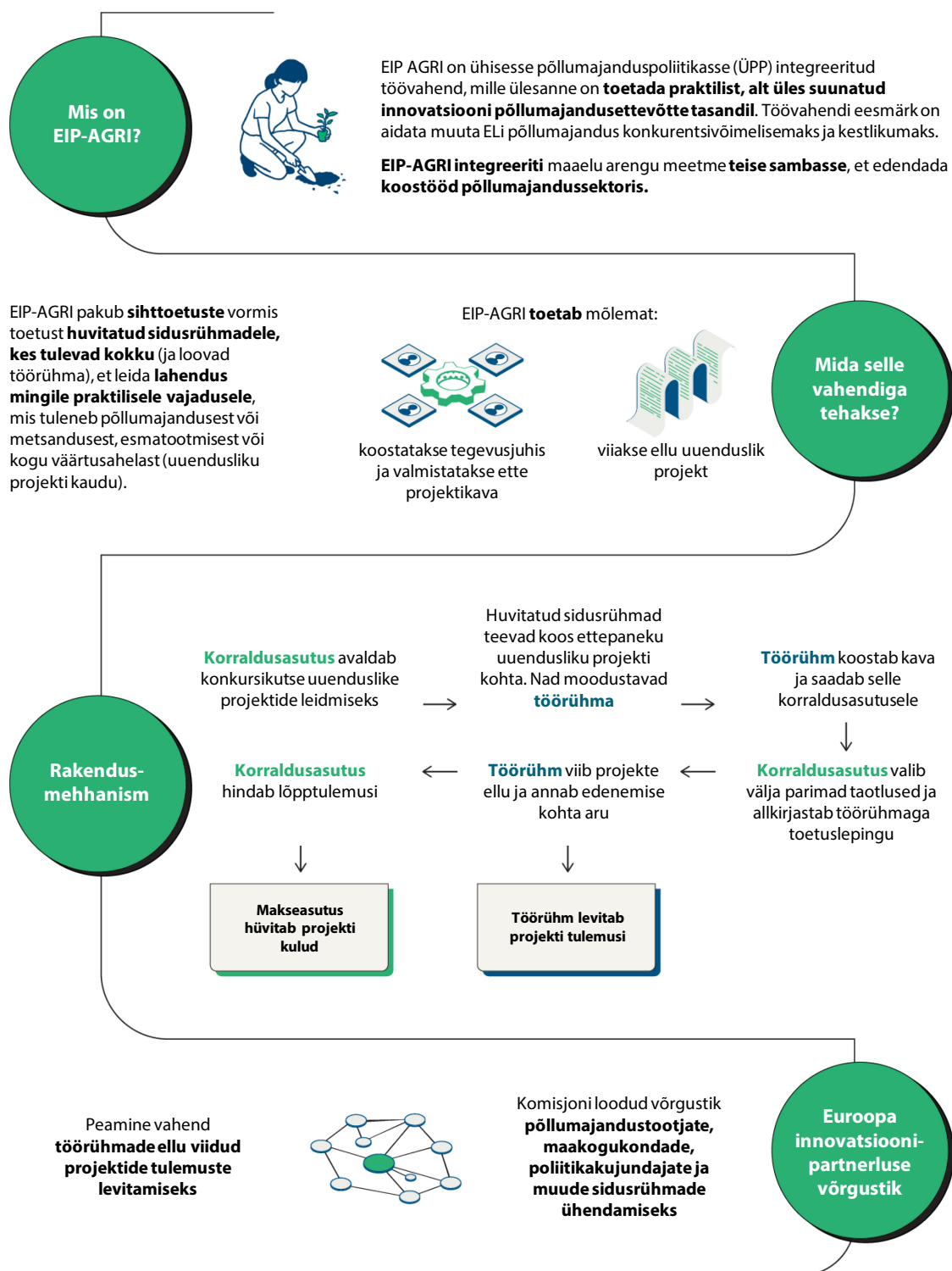
Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** Põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitlev Euroopa innovatsioonipartnerlus (EIP-AGRI) on peamine poliitiline vahend konkurentsivõimelise ja kestliku põllumajanduse edendamiseks koostööpõhise innovatsiooni kaudu. Seda rahastatakse ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) ning ELi teadus- ja innovatsioonipoliitika (programmi „Horisont“) vahenditest. EIP-AGRI, mis võeti esimest korda kasutusele 2014.–2022. aasta ÜPP raames, toetas rohkem kui 4000 innovatsiooniprojekti, kasutades 2014.–2022. aasta ÜPP raames peaaegu 1 miljard eurot ELi ja liikmesriikide vahendeid.
- 02** Liikmesriigid kasutavad ÜPP maaelu arengu vahendeid innovatsiooni kaasrahastamiseks EIP-AGRI projektide raames. Projekte peavad esitama ja ellu viima töörühmad, kuhu kuuluvad huvitatud sidusrühmad, nagu põllumajandustootjad, metsandusettevõtjad, teadlased, nõustajad ja põllumajandusliku toidutööstuse ettevõtjad, kes kõik on huvitatud projekti eesmärkide saavutamisest. EIP-AGRI lähenemisviisi eesmärk on julgustada töörühma liikmeid tegema koostööd ja töötama välja uuenduslikke lahendusi praktilistele probleemidele. Tagamaks, et EIP-AGRI toob põllumajandussektorile kasu, peavad töörühmad levitama oma projektide tulemusi. *Joonisel 1* on esitatud kokkuvõte EIP-AGRI-st ÜPP valdkonnas.

Joonis 1 | Ühise põllumajanduspoliitika raames toimuv Euroopa Innovatsioonipartnerlus



Allikas: kontrollikoda.

03 Euroopa Komisjoni (edaspidi „komisjon“) põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI) lõi EIP-AGRI ja haldab seda ÜPP raames ELi tasandil, andes suuniseid, jälgides selle rakendamist ja hinnates selle mõju. DG AGRI vastutab ka ELi EIP võrgustiku loomise ja haldamise eest, et ühendada töörühmad ja levitada nende projektide tulemusi. Liikmesriigid vastutavad EIP-AGRI integreerimise eest oma riiklikesse ÜPP strateegiatesse, projektikonkursside korraldamise, sobivate projektide valimise ja nende tulemuste hindamise eest.

04 EIP-AGRI panus ÜPP innovatsiooni põllumajanduses sõltub suuresti sellest, kuidas liikmesriigid valivad välja ja rahastavad innovatsiooniprojekte ning levitavad seejärel nende tulemusi, et uuendusi saaks laiemalt rakendada ja sektori innovatsioonisutlikkus saaks aja jooksul areneda. Komisjoni suunistes¹ viidatakse edukale innovatsioonile järgmiselt:

- 1) uus idee või olemasolev idee, mida kasutatakse esimest korda konkreetsetes kontekstis;
- 2) viiakse ellu;
- 3) osutub edukaks ning
- 4) võetakse laialdaselt kasutusele.

05 Tegime selle auditi, sest innovatsioon muutub 2023.–2027. aasta ÜPP raames üha olulisemaks, samas kui EIP-AGRI tegevusrühma projektide tulemusi ja nende mõju on hinnatud ainult osaliselt. Komisjoni [põllumajandus- ja toidualase visiooniga](#) võetakse kohustus jätkata EIP-AGRI kui liikmesriikide põllumajandusalaste teadmiste ja innovatsioonisüsteemide nurgakivi toetamist. Meie leidude ja soovitude eesmärk on aidata parandada EIP-AGRI ülesehitust ja rakendamist.

06 Meie auditi eesmärk oli hinnata, kas EIP-AGRI aitas mõjusalt kaasa innovatsioonile ELi põllumajanduses, rahastades innovatsiooniprojekte ja levitades nende tulemusi. Hindasime 70 projekti neljas liikmesriigis, kus on olemas riigi ja piirkondliku tasandi maaelu arengu programmid: Hispaania (riigi ja piirkondlikul tasandil – Andaluusia ja Kataloonia), Prantsusmaa (piirkondlikul tasandil – Burgundia-Franche-Comté ja Normandia), Madalmaad ja Poola (mõlemad riigi tasandil).

¹ Komisjon: „[Guidelines on programming for Innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability](#)“, 2014.

07 Kõigi meie valimisse kuulunud töörühmade ellu viidud projektide puhul kontrollisime nende asjakohasust põllumajanduse jaoks, katsetatud ideede innovaatsilisust, seda, mil määral neid ideid kogu projekti vältel ellu viidi, projekti tulemuste kasulikkust töörühma liikmetele ja teistele sidusrühmadele ning võimalust tulemusi laiemalt kasutusele võtta. Uurisime ka projektitulemuste levitamise ja kasutamise korda², et edendada loodud uuenduste laiemat rakendamist ja parandada innovatsioonisuutlikkust ELi põllumajanduses. Täiendav teave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [lisas](#).

Meie leiud ja soovitused

08 EIP-AGRI-I on ÜPPs märkimisväärne potentsiaal edendada innovatsiooni ja tootlikkust Eli põllumajanduses. Selle rakendamise puudused on aga piiranud selle üldist mõju. Hoolimata mitme väärtusliku uuenduse loomisest näitab meie audit, et EIP-AGRI panus Eli põllumajanduse innovatsiooni vähenes, kuna:

- põllumajandustootjate vajadustega ei arvestatud (punktid [18–33](#)),
- elluviimiseks valitakse ainult umbes veerand projektidest, millel on potentsiaal saada edukateks uuendusteks (punktid [34–49](#)), ning
- projektitulemuste levitamine oli kehvasti korraldatud (punktid [50–63](#)).

09 Leidsime, et kvaliteetne innovatsioon tekkis projektidest, mis kaasasid aktiivselt põllumajandustootjaid, ühendasid praktilised vajadused uuringutega ning näitasid planeerimisetapis, et neil on potentsiaali saavutada kasulikke tulemusi (nagu näeb ette EIP-AGRI innovatsioonimudel).

10 Kuigi EIP-AGRI on peamine ÜPP vahend põllumajandustootjate praktilistele vajadustele vastava innovatsiooni toetamiseks, leidsime, et 70 auditeeritud projektist rohkem kui veerand oli kas ainult kaudselt seotud põllumajandustootjate vajadustega või polnud nendega üldse seotud. Isegi põllumajandusega seotud projektide hulgas põhinesid neist vähesed praktilisel põllumajandusvajadusel või kaasasid aktiivselt põllumajandustootjaid. Kvaliteetsemat innovatsiooni andsid projektid, mis keskendusid põllumajandustootjate vajadustele (punktid [18–26](#)).

² Määruse (EL) nr 1305/2013 põhjendus 45 ja artikli 57 lõige 3.

- 11** Meie auditiga hõlmatud nelja liikmesriigi korra läbivaatamine tõi esile kaks tegurit, mis vähendasid EIP-AGRI keskendumist ÜPPs põllumajandustootjate innovatsiooniga seotud vajadustele (punktid **23–30**):
- liikmesriigid ei seadnud konkreetseid eesmärgi ega prioriteete, et aidata kindlaks määrata innovatsiooniprojektide konkursside ulatust, ning
 - liikmesriigid tuginesid tööühmadele, et tagada, et projektid keskenduksid põllumajandustootjate vajadustele, kuid ei pakkunud põllumajandustootjatele stiimulit saada tööühmade liikmeks ega projektis aktiivselt osaleda. Kui nad ka osalesid, maksti põllumajandustootjatele projektis osalemise eest harva (erinevalt teistest tööühma liikmetest, nagu teadlased või nõustajad).
- 12** Meie projektide analüüs näitab, et põllumajandustootjate aktiivne kaasamine projektidesse parandas innovatsiooni kvaliteeti, nagu ka teadusuuringute tulemuste integreerimine põllumajandustavadesse (punktid **27–33**).



1. soovitus

Parandada Euroopa innovatsioonipartnerluse keskendumist ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele

Soovitame komisjonil:

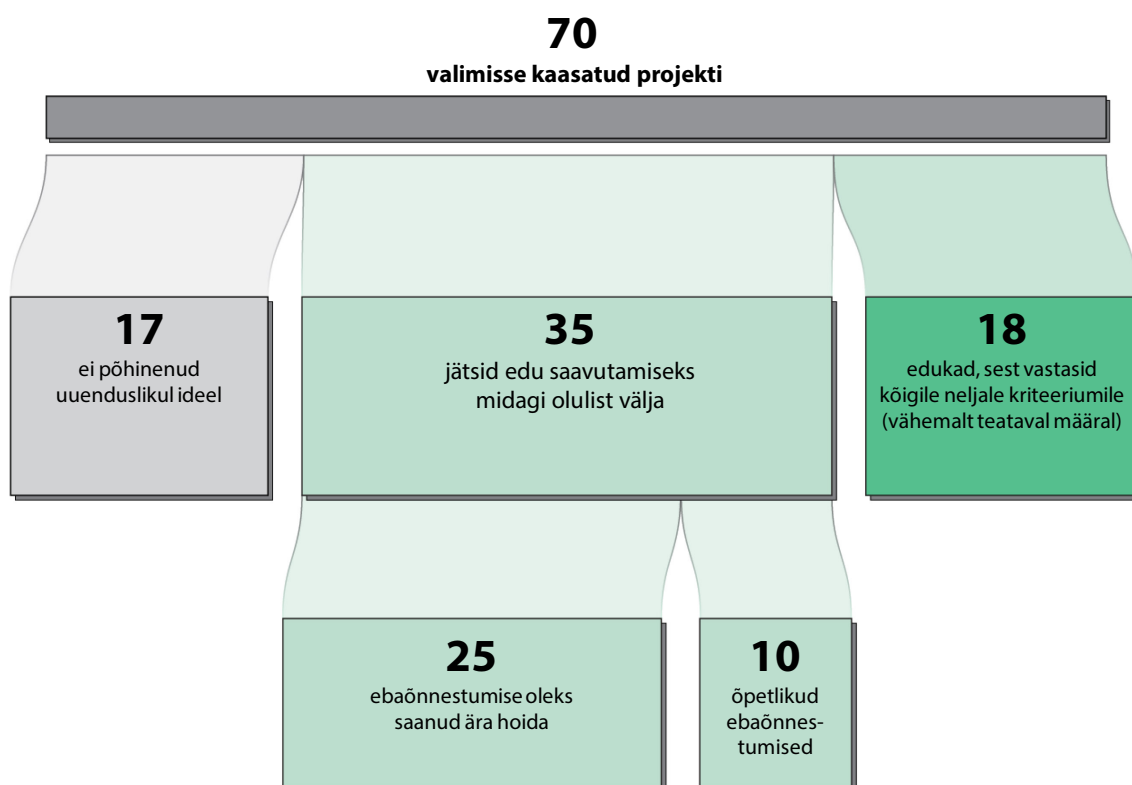
- a) teha liikmesriikidega koostööd tagamaks, et põllumajandustootjate innovatsioonivajadused oleksid EIP-AGRI tööühmade projektide keskmes;
- b) lisada 2027. aasta järgsesse ÜPPsse EIP-AGRI tööühmade toetamise erimeede, et jagada teadmisi ja toetada innovatsiooni;
- c) edendada põllumajandustootjate ja teiste rakenduspartnerite rolli EIP-AGRI tööühmade projektides ning jagada parimaid tavasid selle kohta, kuidas julgustada neid aktiivselt osalema.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027 punkti a puhul, 2028 punkti b puhul ja 2027 punkti c puhul.

13 Leidsime, et ligikaudu veerand (18 projekti 70-st) meie valimisse kuulunud projektidest vastas vähemalt teataval määral eduka innovatsiooniprojekti kõigile neljale tunnusele (punktid 34–35 ja *joonis 2*). Nende raames:

- 1) töötati välja mõni uus idee või lähtuti mõnest juba olemasolevast ideest, mida kasutati esimest korda mingis konkreetses kontekstis (uus toode, teenus, tootmisprotsess või uus asjade korraldamise viis);
- 2) viidi see idee ellu;
- 3) tõestati, et see idee võis olla kasulik ning
- 4) tagati selle idee laialdane kasutuselevõtt.

Joonis 2 | Üks neljandik projektidest viis laialdaselt kasutusele võetud innovatsioonini



Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

14 Ülejäänud 52 projektist tegime kindlaks 10, mis läbisid kõik etapid, kuid ei suutnud siiski pakkuda praktilist ja uuenduslikku lahendust – need on näited õpetlikust ebaõnnestumisest. 42 projekti puhul oli kavandamisetapis selge, et tõenäoliselt ei too need kaasa ei edukat innovatsiooni ega õpetuslikku ebaõnnestumist, sest nad ei katsetanud mõnda innovatsioonilist ideed (17 projekti), ei keskendunud praktilise tulemuse saavutamisele või käsitlesid üksnes tööühmas osalejate konkreetseid vajadusi (25 projekti). Meie ülevaade auditiga hõlmatud nelja liikmesriigi korrast näitab, et innovatsioonipotentsiaalita või vähese innovatsioonipotentsiaaliga projektide valimisele aitasid kaasa mitmed tegurid (punktid [36–49](#)):

- projektitaotluse uuenduslikkus ei olnud projektide valikul otsustav kriteerium;
- tulemuste võimalik kasulikkus ja laiem kasutus ei omanud väga suurt tähtsust;
- projektidevaheline konkurentsirahastuse saamiseks oli väike – mõni projekt sai toetust isegi siis, kui kavandamisetapis oli märke sellest, et selle tulemused ei vasta eduka innovatsiooni neljale tunnusele.



2. soovitus

Tugevdada innovatsiooniprojektide valikumenetlust

Soovitame komisjonil:

- a) teha liikmesriikidega koostööd tagamaks, et EIP-AGRI tööühmade projektide valimisel liikmesriikides mängiks otsustavat rolli projektide potentsiaal saavutada innovatsioon, millel oleksid kasulikud tulemused ja mida saaks laialdaselt kasutusele;
- b) tagada heade tavade jagamine liikmesriikide vahel, sealhulgas keskendudes praktilistele tulemustele, hinnates kavandatud lahenduste kasulikkust ja võttes arvesse juba loodud teadmisi.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027.

15 Valimisse kuulunud 70 projektist 53 katsetasid mõnda innovatsioonilist ideed ja löid seega väärtuslikku teavet, mida tuleks laialdaselt jagada. Kuigi kõik valimisse kaasatud projektid andsid teavet oma tegevuse kohta, levitati 53 projektist vaid umbes pooltes nende loodud peamisi tulemusi ja teadmisi. Kuus projekti 18-st, mis suutsid anda kasulikke tulemusi, saavutasid innovatsiooni, mis võeti 2025. aastaks laialdaselt kasutusele (punktid [50–51](#)).

16 Meie ülevaade ELi ja liikmesriikide tasandi korrast tõi esile mitu tegurit, mis põhjustasid selle, et projektitulemusi ei levitatud. Need tegurid olid (punktid [52–57](#)):

- töörühmadel puudus selgus selle kohta, mida tulemuste levitamiseks teha tuleb. Mõningad töörühmad teavitasid ainult oma tegevusest ega andnud edasi projektiga loodud teadmisi, sealhulgas juhtudel, kui töörühmas osalejad eelistasid hoida tulemusi erasektoris, et säilitada konkurentsieelis;
- liikmesriigid ei kontrollinud, kas töörühmad levitasid projektide tulemusi või loodud teadmisi, ega toonud lõpetatud projektides välja uuendusi, mida oleks võinud laialdasemalt kasutusele võtta. See toimus isegi siis, kui kommunikatsioonitegevus oli kavandatud ja kulud hüvitatud. Õigupoolest ei leidnud me mingit seost liikmesriikide hüvitatud kommunikatsioonitegevuse ja tulemuste levitamise vahel.

17 Tulemuste mittelevitamine pärssis liikmesriikide võimet õppida, mis liiki projektidega oleks võimalik innovatsiooni luua. Usaldusväärsete andmete ning teabe ja näitajate puudumine projekti tulemuste kohta vähendas ka komisjoni suutlikkust hinnata EIP-AGRI-t ÜPP raames ja võtta meetmeid selle parandamiseks (punktid [58–63](#)).



3. soovitus

Parandada tulemuste levitamist ja edendada laialdasi teadmisi uuendustest

Soovitame komisjonil:

- a) selgitada tulemuste levitamise kohustust ja koostöös liikmesriikidega tagada, et peamised tulemused ja loodud teadmised tehakse nii käimasolevate kui ka tulevaste projektide puhul üldsusele kättesaadavaks;
- b) pakkuda võimalusi, kuidas toetada töörühmi selliste edukate innovatsiooniprojektide tulemuste tõhusal levitamisel, mida on võimalik laiemalt ellu viia.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027. aasta punkti a puhul ja 2028. aasta punkti b puhul.

Meie tähelepanekutest lähemalt

Euroopa innovatsioonipartnerluse rakendamine ühises põllumajanduspoliitikas ei keskendunud piisavalt põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele

- 18** ÜPP raames on EIP-AGRI-le kavandatud oluline roll, kuna see on peamine vahend praktilise, alt üles suunatud innovatsiooni toetamiseks põllumajandusettevõtete tasandil. Oma eesmärkide saavutamiseks (*I lisa* punkt 04) pidi EIP-AGRI edendama uuenduslike lahenduste kiiremat ja ulatuslikumat ülevõtmist põllumajandustavadesse ning täitma teadusuuringute ja põllumajandustavade vahelise lõnga. Uurisime, kas liikmesriikide EIP-AGRI tööühmade projektid (edaspidi „projektid“) aitasid kaasa EIP-AGRI üldeesmärkide saavutamisele, keskendudes samal ajal põllumajandustootjate vajadustele ning kõrvaldades tõhusalt teadusuuringute ja põllumajandustegevuse vahelised lõngad.

Peaaegu kolmandik projektidest ei olnud otseselt põllumajandusega seotud

- 19** Uurisime projektide panust põllumajanduse tootlikkuse ja kestlikkuse suurendamisse. Leidsime, et kuigi enamik projekte oli otseselt seotud põllumajandusega (48 projekti 70-st) – põllukultuuride kasvatamine, loomade kasvatamine ning töötlemata toidu ja tooraine tootmine –, ei olnud märkimisväärne arv projekte (22 projekti) sellega otseselt seotud. Kuigi EIP-AGRI reeglite ja eesmärkidega nähakse selgelt ette mõju põllumajandusele, võimaldati ELi raamistiku abil rahastada põllumajandust ja laiemat toidusektorit. Praktikast tõlgendasid liikmesriigid seda seost väga laialdaselt ja mõnel juhul valisid projektid, millel tõenäoliselt polnud mingit mõju põllumajandusele. [1. selgituses](#) tuuakse näiteid projektidest, mis on kas kaudselt seotud põllumajandusega või ei ole nendega üldse seotud.

1. selgitus

Näited projektidest, millel on vaid kaudsed seosed põllumajandusega või puuduvad need üldse

Poola projekti peamine eesmärk oli töötada välja ja rakendada tehnoloogiat pikema säilivusajaga ja hõlpsamini levitatava või tootmiseks. Projekti viis ellu suur piimatöötlemisettevõtte ja selles ei osalenud ühtegi põllumajandustootjat. Kui projekt oleks suurendanud või müügist saadavat kasumit, oleks loodud innovatsioon aidanud vahesel määral kaasa ligikaudu 2500 piimatootja majanduslikule kestlikkusele, kuigi see ei mõjutanud nende põllumajandustegevust.

Ühe Hispaania (Kataloonia) projekti eesmärk oli muuta supermarketiketi kaubamärgi kuvandit ja teavitada tarbijaid kaubamärgi väärtustest. Projekti tegevused hõlmasid tavapäraseid kliendihinnangu uuringuid, turu-uuringuid ja kaubamärgistrateegia väljatöötamist. Selle projekti puhul ei leidnud me seost põllumajandusega.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 20** Töörühmad peavad oma projektikavades kirjeldama, kuidas kavandatud innovatsioon aitaks saavutada EIP-AGRI eesmärki suurendada tootlikkust ja edendada ressursside kestlikku majandamist³. Komisjon ega liikmesriigid ei esitanud siiski suuniseid selle kohta, kuidas seda panust tuleks hinnata või mõõta. Selle tulemusena väideti kõigi meie valimisse kuulunud 70 projekti kohta, et neil on mõju põllumajanduse tootlikkusele või kestlikkusele, kuigi 22 projektil puudus seos põllumajandusega või oli see ainult kaudne.

³ Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 57 lõige 1.

- 21** Leidsime, et meie valimisse kuulunud edukad projektid vastasid põllumajandustootjate praktilistele vajadustele. Põllumajandustootjate ja muude töötajate kaasamine alates esialgselt kavandamisetapist kuni projekti lõpuleviimiseni tagas, et uuendustega lahendati põllumajandustootjate tegelikke probleeme, hõlbustati praktilist testimist ja edendati (edukate projektide puhul) laiemat kasutuselevõttu põllumajandustootjate seas.

2. selgituses on esitatud näide põllumajandustootjate vajadustest lähtuva projekti kohta.

2. selgitus

Näide põllumajandustootjate vajadustest lähtuvast edukast innovatsioonist

Hispaania Ebro delta (Kataloonia) riisikasvatajad viisid ellu projekti riisi kuivkülvi tehnikate väljatöötamiseks ja kohandamiseks. Eesmärk oli optimeerida veetarbimist vastavalt mullatüübile, põllukultuuride sordile ja põllukultuuride majandamise tavadele ning hinnata kuivkülvi mõju tigude levikule, kes põhjustavad märkimisväärset kahju märgades tingimustes külvatud riisile.

Põllumajandustootjad osalesid aktiivselt projekti igas etapis. Nad töötasid koostöös ühe uurimisinstituudiga välja sobivad kuivkülvimeetodid. Praegu on Ebro deltas riisi kuivkülvi laialdaselt kasutusel ning 2024. aastaks kasutas seda meetodit 37% riisikasvatuspõlvkonnast. Enne projekti algust oli kuivkülvimeetodi kohta väga vähe teadmisi.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 22** Meie valimisse kuulunud 70 projektist 12 puhul ei leidnud me tõendeid ega viiteid selle kohta, et käsitletud vajadused oleksid tulenenud põllumajandusest või põllumajanduslikust toidutööstusest üldiselt. Selliseid projekte algatasid tavaliselt avaliku sektori asutused või teadlased, katsetades peamiselt turul kättesaadavaid lahendusi. Neist 12 projektist kuus andsid tulemusi, mida kasutati pärast projekti lõpuleviimist, kuid ainult teadlaste poolt ja edasiseks teadustöök. **3. selgituses** tuuakse näiteid projektidest, mis ei põhinenud põllumajanduse vajadusel.

3. selgitus

Näited projektidest, mida ei valitud välja põllumajandustootjate vajaduste alusel

Ühe Prantsusmaa projekti (Burgundy-Franche-Comté) eesmärk oli teha kindlaks turul kättesaadavad tehnilised ja digitaalsed uuendused, näiteks andurid, et hõlbustada Charolais' tõugu veiste kasvatajate tööd piirkonnas. Üks projekti tegevustest oli teha kindlaks põllumajandustootjate konkreetsed vajadused ja uurida, kas olemasolevad lahendused vastavad neile vajadustele. Enamik põllumajandustootjaid olid kas juba varustatud anduritega või ei olnud digilahendustest huvitatud. Projekt aitas selle käivitunud eksperimentaalsel põllumajandusettevõttel ühineda [digitaalsete põllumajandusettevõtete riikliku võrgustikuga](#).



Madalmaad algatasid üleriigilise projektikonkursi, et tegeleda korraldusasutuse vajadusega katsetada võimalike iga-aastaste keskkonna- ja kliimakohustuste kontrollimist, et lisada need 2023.–2027. aasta ÜPPsse. Selle valimisse kuulunud projekti puhul olid ametiasutused avaliku hankeprotsessi jaoks eelnevalt kindlaks määranud projekti eesmärgid ilma põllumajandustootjatega konsulteerimata. Madalmaade ametiasutused ei suutnud tõendada, et nad kasutasid projekti tulemusi uueks programmitöö perioodiks ÜPP toetuse kavandamisel.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

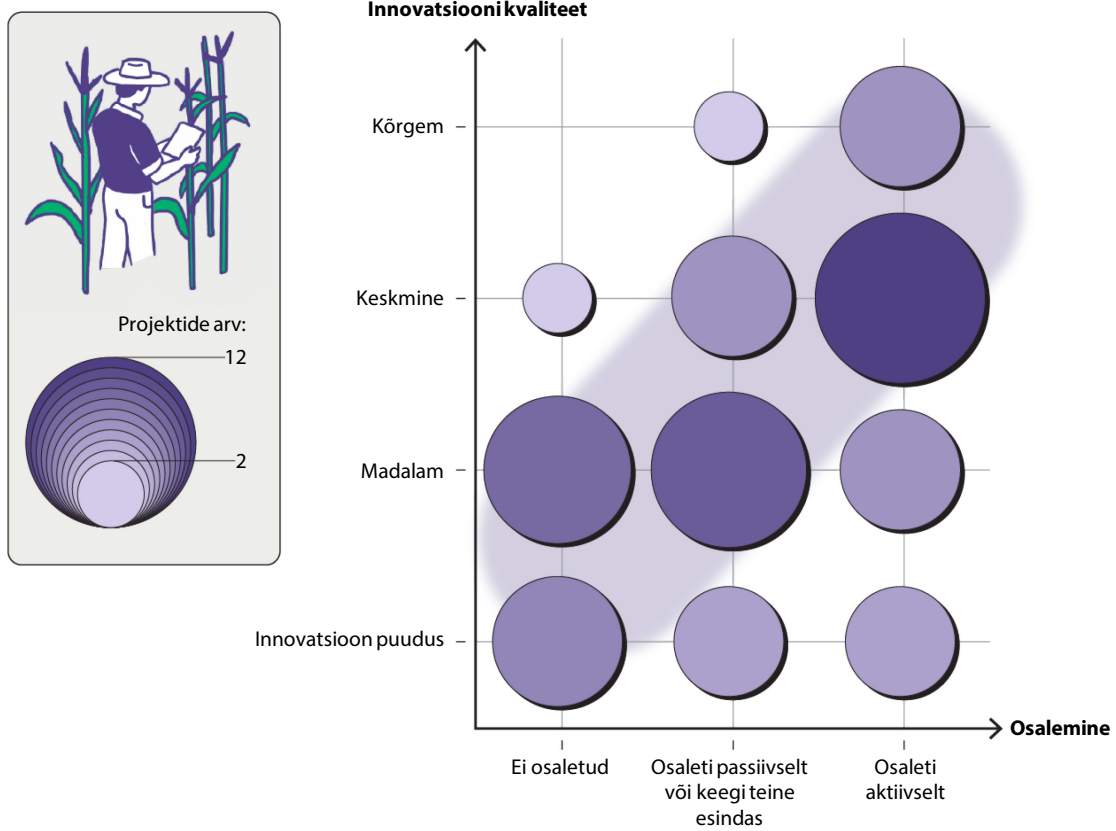
Prioriteediks ei seatud põllumajandustootjate innovatsioonivajadusi

- 23** Tuvastasime mitu tegurit, mille tõttu ei keskendunud meie valimisse kuulunud 12 projekti põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele. Esiteks määratleti ÜPP neli EIP-AGRI eesmärki väga üldiselt, selgitamata nende panust ELi põllumajanduse tootlikkuse ja kestlikkuse suurendamise üldeesmärgi saavutamisse.
- 24** Teiseks võimaldas EIP-AGRI raamistik kooskõlas alt-üles-lähenemisviisiga liikmesriikidele märkimisväärselt paindlikkust vajaduste kindlakstegemisel ja põllumajandusinnovatsiooni prioriteetide seadmisel. Kuigi liikmesriigid said toetada mitmesuguseid projekte, mis ei olnud otseselt seotud põllumajandustavade, pidid nad kirjeldama EIP-AGRI rolli oma 2014.–2022. aasta maaelu arengu programmide prioriteetide saavutamisel. Mitte ükski seitsmest meie valimisse kaasatud neljas liikmesriigis läbi vaadatud maaelu arengu programmist ei andnud aru oma konkreetsetest innovatsioonivajadustest ega sellest, kuidas EIP-AGRI neid lahendaks.
- 25** Kolmandaks jätsid liikmesriigid ja töörühmad kasutamata võimaluse kasutada [ELi EIP võrgustiku](#) loodud eksperdirühmade (edaspidi „teemarühmad“) tööd, et teha kindlaks ELi põllumajanduse ja innovatsiooni vajaduste prioriteetsed valdkonnad, millega tuli tegeleda liikmesriikide projektides. 2024. aasta lõpuks oli loodud kokku 55 teemarühma ning nende järeldused ja soovitusel avaldati lõpparuannetes, mida levitas ELi EIP võrgustik. Leidsime, et nelja vaatlusaluse liikmesriigi puhul puudus üldine teadlikkus teemarühmade tegevusest ja puudusid tõendid selle kohta, et korraldusasutused või töörühmad oleksid nende tööd kasutanud.
- 26** Ei ELi ega liikmesriikide tasandil ei ole kindlaks tehtud selgeid vajadusi. See, kas projektid keskendusid põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele, sõltus põllumajandustootjate osalemisest töörühmades. Kuigi ELi eeskirjades ei nõutud põllumajandustootjate osalemist töörühmades, rõhutati komisjoni suunistes ja liikmesriikide maaelu arengukavades, kui oluline on põllumajandustootjaid projektidesse aktiivselt kaasata. Neljast vaatlusalusest liikmesriigist seadsid Madalmaad ja Poola oma projektikonkurssides üheks rahastamiskõlblikkuse nõudeks põllumajandustootjate osalemise töörühmades. Praktikas tõlgendati mõistet „osalemine“ laialt, võimaldades põllumajandustootjatel osaleda passiivselt või teha seda mitmesuguste esindusorganisatsioonide kaudu.

Põllumajandustootjate aktiivne osalemine projektides suurendas eduvõimalusi

- 27** Hoolimata rõhuasetusest lõppkasutajate kaasamisele uuenduste loomisse, leidsime, et põllumajandustootjad ei osalenud aktiivselt enam kui pooltes valimisse kaasatud projektides (41 projekti 70-st). Nendes projektides ei olnud põllumajandustootjad kas tööühmade liikmed või nende osalemine piirdus passiivse ressursside, näiteks põllumajandusettevõtete, maa ja masinate pakkumisega tööühma teistele liikmetele teadusuuringute tegemiseks.
- 28** Leidsime, et põllumajandustootjad ei soovinud sageli tööühmade projektides osaleda. Selle peamine põhjus oli asjaolu, et nende osalemist ei tasustatud. Näiteks Prantsusmaal (Burgundy-Franche-Comté) olid põllumajandustootjad või nende organisatsioonid kümnest läbivaadatud projektist üheksa puhul tööühma liikmed, kuid aktiivselt osalesid nad neist vaid kolmes. Põllumajandustootjad olid ainsad tööühmade liikmed, kes ei saanud üheski neist üheksast projektist osalemise eest mingit toetust.
- 29** Põllumajandustootjatele projektides osalemise eest maksmise küsimust ei käsitletud ei ELi õigusaktides, suunistes ega eeskirjades, mis oli kehtestatud neljast vaatlusalusest liikmesriigist kolmes. Erinevalt teadlastest või nõustajatest ei allkirjasta põllumajandustootjad töölepinguid ega saa tasu ning nende töö hindamine võib olla keeruline. Ainult Madalmaades olid reeglid põllumajandustootjatele maksete tegemise kohta ja neljast valimisse kaasatud liikmesriigist oli põllumajandustootjate osalus kõige aktiivsem. Madalmaades lubati põllumajandustootjatel deklareerida projekti heaks töötatud tunnid mitterahalise sissemaksena, mille väärtus oli 35 eurot tunnis ja mis hüvitati neile seejärel välja kuni 70% toetusmääraga. 2023.–2027. aasta ÜPP raames hõlmasid kaks meie auditiga hõlmatud Prantsusmaa piirkonda ka võimalust maksta põllumajandustootjatele projektis osalemise eest toetust, mis põhines ettevõtja deklaratsioonidel ja eelnevalt kindlaks määratud tunnitasul.
- 30** Meie analüüs toob esile innovatsiooni kvaliteedis ilmneva kasu, mida toob põllumajandustootjate aktiivne kaasamine projektidesse. Projektid, kus põllumajandustootjad aitasid aktiivselt kaasa nii lahenduste väljatöötamisele kui ka rakendamisele, olid edukamad kui need, kus nende osalemine oli passiivne või puudus üldse (*joonis 3*).

Joonis 3 | Põllumajandustootjate aktiivne osalemine parandab innovatsiooni kvaliteeti



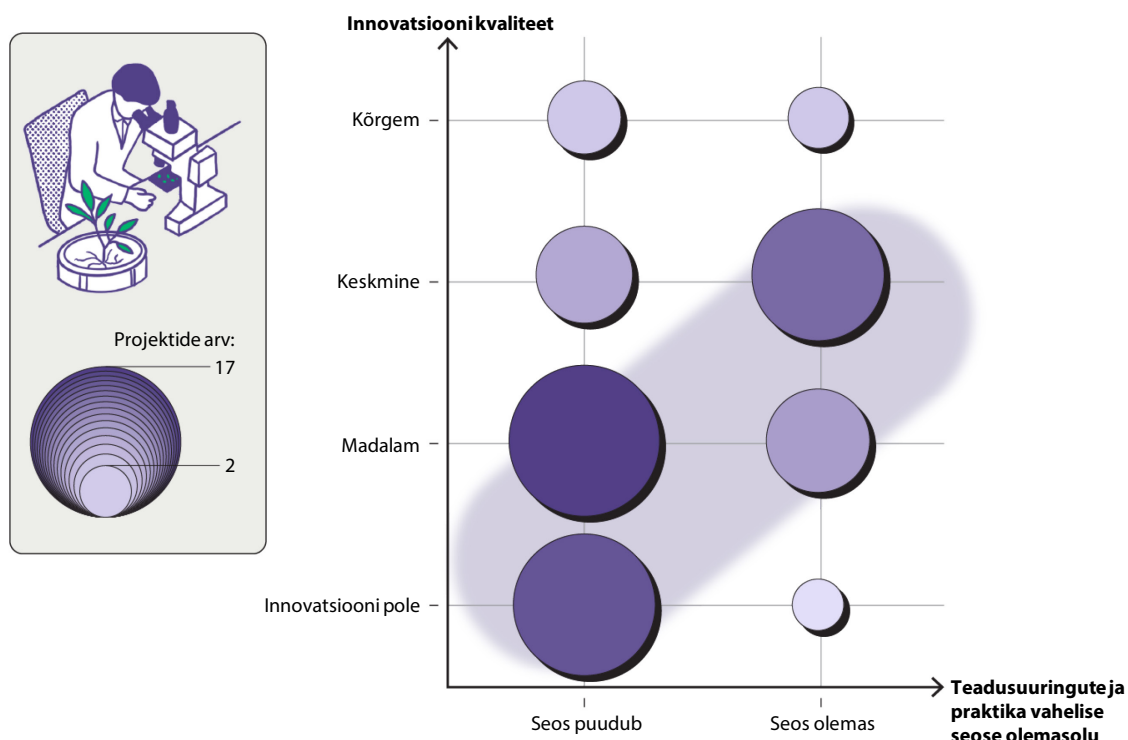
Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

Vähem kui poolte projektide eesmärk oli siduda teadusuuringud põllumajandustegevusega

- 31** Üks neljast EIP-AGRI ÜPP eesmärgist oli siduda teadusuuringud paremini põllumajandustegevusega, luues ühendusi tiptasemel teadusuuringute ja tehnoloogia ning põllumajandustootjate [---] vahel⁴. Projektide eesmärk ei olnud teha rakendusuuringuid, vaid pigem aidata kaasa teadusuuringute ja praktika ühendamisele EIP-AGRI alt üles suunatud, koosloomise ja võrgustike loomise elementide kaudu ÜPPs. Ükski neljast valitud liikmesriigist ei võtnud meetmeid, et edendada projekte, mis võtaksid olemasolevad või uued teadusuuringute tulemused põllumajanduses kasutusele. Prantsusmaal (Normandias) rõhutati maaelu arengu programmis isegi seda, et projektid peaksid keskenduma rakendusuuringute tegemisele. Kokku leidsime 70 projektist koosnevas valimis seitse projekti, mis keskendusid üksnes rakendusuuringutele, mitte nende tulemuste kasutuselevõtule.
- 32** Üks võimalik inspiratsiooniallikas EIP-AGRI projektide jaoks ÜPP raames oli ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm „Horisont 2020“, mille kaudu eraldati põllumajanduse ja metsanduse teadusuuringutele aastatel 2014–2020 üle 1,5 miljardi euro. Leidsime, et ükski valimisse kaasatud liikmesriik ei edendanud aktiivselt „Horisont“ programmide teadusuuringute tulemuste kasutamist ÜPP EIP-AGRI projektides. Ükski meie valimisse kuulunud 70 projektist ei kasutanud programmi „Horisont“ projektidega loodud teadmisi.
- 33** Valimisse kuulunud projektides uurisime teadlaste kaasamist ja seda, kas projektid olid eraldiseisvad teadusuuringud, kus põllumajandustootjad ja muud osalejad olid üksnes uurimisobjektid, või kas lahendusi töötati välja koostöös. Valimi 70 projekti puhul leidsime, et 27 põhinesid alt-üles koosloomeprotsessil, mis rakendas olemasolevate või uute uuringute tulemusi ning oli kvaliteetsem kui need, mis ei põhinenud alt-üles koosloomeprotsessil (*joonis 4*). Leidsime positiivse seose teadusuuringute ja põllumajandustavade lõimimise ning saavutatud innovatsiooni kvaliteedi vahel (*4. selgitus*).

⁴ Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 55 lõige 1.

Joonis 4 | Teadusuuringute ühendamine praktikaga parandab innovatsiooni kvaliteeti



Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

4. selgitus

Valimisse kuulunud projektide põhjal tehtud juhtumiuuring

Analüüsisime 70 projektist koosnenud valimit ja tegime korrelatsioonianalüüsi. Leidsime, et innovatsiooni kvaliteet paranes, kui käsitleti praktilisi vajadusi, kaasati aktiivselt põllumajandustootjaid, loodi praktilisi seoseid teadusuuringute ja põllumajanduse vahel ning levitati tõhusalt tulemusi. Lisaks näitab meie juhtumiuuring, et sidusrühmi kaasavate praktiliste, asjakohaste ja hästi edastatud lahenduste ning innovatsiooni kvaliteedi vahel on positiivne korrelatsioon. Meie korrelatsioonianalüüs ja selle aluseks olevad andmed 70 projektist koosnenud valimi kohta on kättesaadavad avatud andmete platvormil ([III lisa](#)).

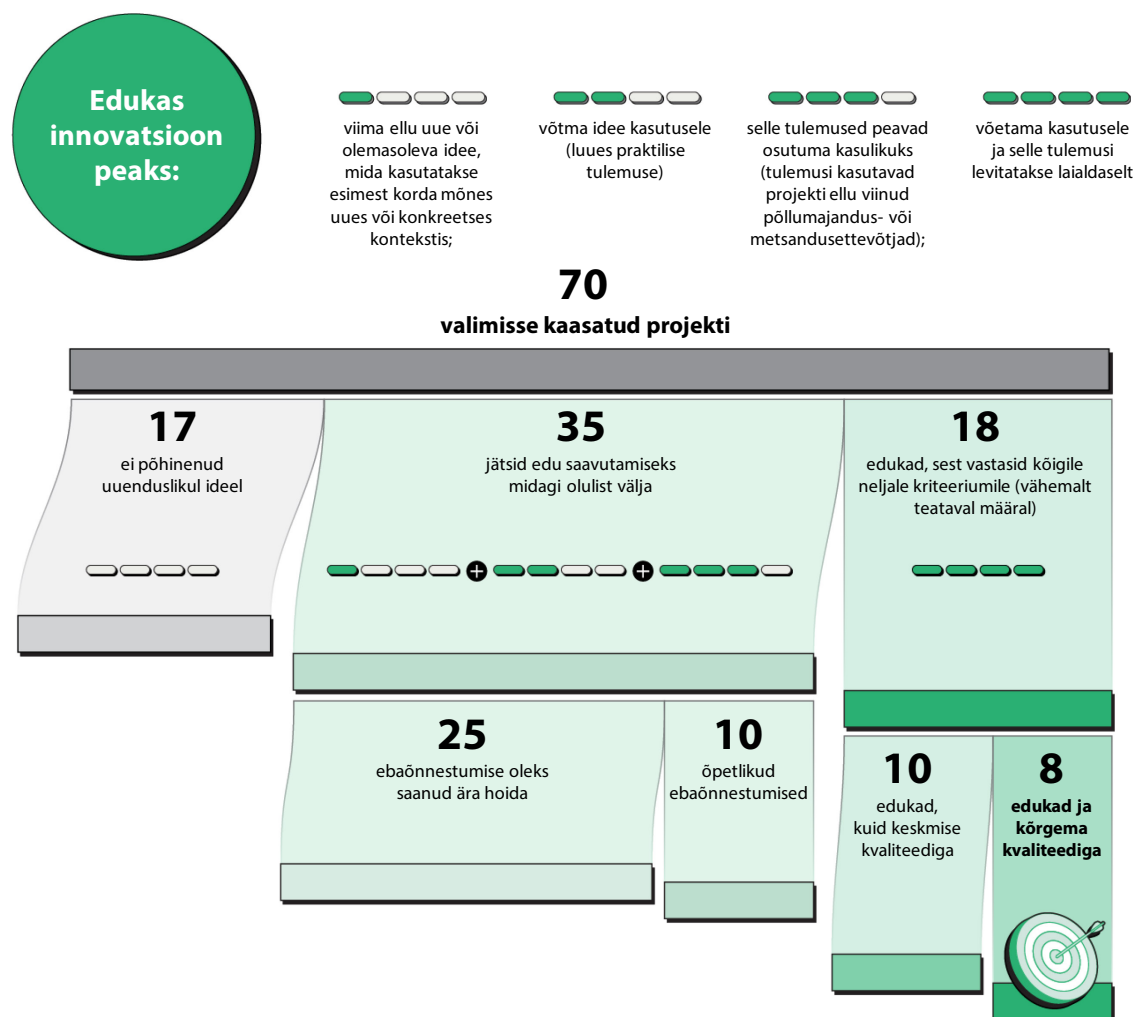
Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

Üle poole projektidest ei loonud edukat innovatsiooni

Ligikaudu veerand projektidest ei katsetanud võimalikku innovatsiooni

- 34** Komisjoni suunistes töörühmade projektide rakendamise kohta kirjeldatakse edukat innovatsiooni põllumajanduses kui uut või olemasolevat ideed, mida kasutatakse esimest korda mõnes konkreetses kontekstis, rakendatakse praktikas, mis on osutunud kasulikuks ja mis on laialdaselt kasutusele võetud. Nende nelja tunnuse põhjal hindasime valimisse kuulunud 70 projekti innovatsiooni kvaliteeti. Meie hindamise on üksikasjalikult esitatud [II lisas](#) ja kokkuvõtlikult [joonisel 5](#).

Joonis 5 | Ainult ligikaudu veerandi projektide puhul oli näha, et neil oli teataval määral kõik neli tunnust, mis viivad eduka innovatsioonini



Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

35 Leidsime 18 projekti, mis vastasid vähemalt teataval määral kõigile neljale tunnusele, et neid saaks pidada edukaks innovatsiooniks. Neist projektidest kaheksa andsid tulemuseks kvaliteetse innovatsiooni: uuenduslikud ideed rakendati, tulemusi kasutatakse tänaseni ning neid korraldati või laiendati. Need projektid põhinesid selgelt määratletud vajadusel laiemal kasu saavutamiseks, sihipärastel praktilistel tulemustel ja pakutud lahenduse lõppkasutajate aktiivsel kaasamisel. [5. selgituses](#) on esitatud näide edukast projektist, millega kaasnes kvaliteetne innovatsioon. Ülejäänud kümne eduka innovatsioonini viinud projekti tulemusi kasutavad praegu ainult projektis osalenud, kuid neid on levitatud viisil, mis võiks tulevikus hõlbustada laialdast kasutamist.

5. selgitus

Näide kvaliteetset innovatsiooni pakkuvast projektist

Poolas leidsid ülikoolide teadlased, et üha populaarsem Poola veinisektor tugineb endiselt aegunud viljelusmeetoditele ja veini käsitsi villimisele. Koos 16 veinitootjaga koostasid nad projekti toodetud veini kvaliteedi igakülgselt parandamiseks, tuginedes olemasolevatele tavadele, mida Poola kohalikud veinitootjad ei olnud varem kasutanud. Projekt hõlmas järgmist:

- a) väli- ja laborikatsed, et leida iga viinamarjaistanduse jaoks parimad viinamarjasordid;
- b) liikuva villimisliini loomine (vt allpool) koos standardse, lämmastikku kasutava villimisprotsessiga ning
- c) ühise kaubamärgi väljatöötamine kohaliku veini müügiks ning ühisest turustamisest ja müügist saadava sünergia kindlakstegemine.



Projekt viidi edukalt ellu. Veinitootjad suurendasid oma saaki, vähendasid kulusid ning said tänu paremale kvaliteedile ja ühisele turustamisele sõlmida pikaajalisi tarnelepinguid suurte jaemüügikettidega. Seejärel hakkasid neid lahendusi kasutama ka teised Poola väikesed veinitootjad.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

36 Meie valimisse kuulunud 70 projektist 17 ei pakkunud innovatsiooni, sest need ei põhinenud mõnel uuenduslikul ideel.

- Kaheksa projekti olid standardsed koostööprojektid, näidisprojektid või muud maaelu arengu projektid, mida oleks saanud rahastada muudest maaelu arengu programmide meetmetest, ning nende eesmärk ei olnud luua uuenduslikku lahendust.
- Ülejäänud üheksa projekti ei põhinenud mõnel uuenduslikul ideel (st uuel või olemasoleval ideel, mida kasutati esmakordselt konkreetses kontekstis).

6. selgituses on esitatud näide projektidest, mille puhul ei katsetatud innovatsiooniideed.

6. selgitus

Näide projektidest, mis kujutasid endast koostööd, kuid mitte innovatsiooni

Poolas oli kümnest meie valimisse kuulunud projektist kaks seotud üksnes standardsete lühikeste tarneahelate loomisega ning projektikulud hõlmasid peamiselt kaubikute ostmist. Nende projektide puhul ei nõutud ega tehtud projektitaotluse uuenduslikkuse hindamist.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

Ligikaudu kolmandik valitud projektide puhul polnud tõenäoline, et need ka praktikas innovatsiooni loovad

37 53-st uuenduslikul ideel põhinevast projektist 35 ei viinud eduka innovatsioonini, kuna need ei hõlmanud vähemalt ühte eduka innovatsiooni kolmest ülejäänud tunnusest (praktikas rakendamise korral osutub see kasulikuks ja võetakse laialdaselt kasutusele). Neist projektidest 25 puhul oli juba kavandamisetapis selge, et tõenäoliselt ei vii need praktikas uuendusteni järgmistel põhjustel:

- a) puudus praktilise tulemuse saavutamise kava;
- b) need ei olnud suunatud tulemustele, mida saaks laialdaselt vastu võtta;
- c) neil ei olnud reaalselt võimalik saavutada praktilisi tulemusi enne projekti lõppu.

Need projektid oleks saanud paremini kavandatud valikumenetluste abil välja jätta. Ülejäänud 10 projekti on näited õpetuslikest ebaõnnestumistest – projektidega katsetati mõnda ideed, kuid see ei viinud lõpuks innovatsioonini, eelkõige selliste algatustega kaasnevate riskide tõttu.

38 25 projektist, mis ei viinud eduka innovatsioonini ega olnud õpetuslikud, ei olnud praktilisi tulemusi kuuel. Nende projektide puhul oli algusest peale kavas luua kas teoreetiline kontseptsioon, mudel või kava mõne tulevase innovatsiooni jaoks. Vt näidet [7. selgituses](#).

7. selgitus

Näide projektist, mille puhul ei olnud kavas saavutada praktilist tulemust

Ühe Madalmaades ellu viidud projekti eesmärk oli töötada selles piirkonnas esimest korda välja turbaalade säästva põllumajandustava tegevuskava, mis põhineks praeguse olukorra analüüsil. Selle tegevuskava toetamiseks hõlmas projekt ka projektidokumentide koostamist üheksa prioriteetse valdkonna jaoks, mida saaks käsitleda üheksas tulevases EIP-AGRI rakendusprojektis. Projekti ei olnud plaanis ellu viia.

Üheksast kindlaksmääratud prioriteetsest valdkonnast ainult viie jaoks töötati välja projektikavad või projektikirjeldused. Ülejäänud nelja prioriteetse valdkonna kohta dokumente ei esitatud, sest projekt lõpetati ennetähtaegselt, kuna töörühm ei olnud huvitatud selle jätkamisest.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 39** Samuti leidsime, et 25-st projektist 13 olid kavandatavad tegevused nii kitsalt määratlenud, et loodud innovatsioon oleks kasulik ainult töörühma liikmetele, kuna projektitegevused käsitlesid töörühma liikmete eri- või nišivajadusi (**8. selgitus**).

8. selgitus

Näited eri- või nišivajadustega projektidest

Ühe Madalmaade projekti eesmärk oli töötada koostöös põllumajandustootja ja kohaliku omavalitsusega välja uudne viis endiste põllumajandushoonete kasutusotstarbe muutmiseks. Projekti kavad olid kohandatud asjaomase põllumajandustootja vajadustele ning ühtegi projekti raames välja töötatud innovatsiooni osa ei olnud lihtne teistele põllumajandustootjatele üle kanda.

Ühe Hispaania (Andaluusia) projekti eesmärk oli parandada kitsepiima töötleva tehase energia- ja veetarbimist ning edendada kitsepiimatoodete mitmekesistamist. Leidsime, et projekt aitas ettevõttel ajakohastada oma taristut ning vähendada vee- ja energiatarbimist. Valminud töövahendid ja mudelid olid aga kohandatud rajatise taristule ja neid ei saanud kusagil mujal kasutada. Samuti ei suudetud projekti raames luua uusi kitsepiimatooteid, nagu oli algselt kavandatud.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 40** Kolmeteistkümnest eri- või nišivajadusega projektist seitsme puhul oli algusest peale selge, et uuendusi tõenäoliselt laiemalt kasutusele ei võeta. Kõik need olid seotud tooteinnovatsiooniga ja nende projektikavad ei sisaldanud turuteste ega -analüüse. Näiteks hõlmasid need järgmist:

- uus, pikema säilivusajaga ja kergemini määratav või ja mahl punaka viljalihaga õuntest, millel on tervisele kasulikud omadused (Poola);
- tervislik puuviljasnäkk ja kitsepiimast valmistatud uued piimatooted (Hispaania).

Nendes projektides välja töötatud tooteid ei ole kunagi turustatud ega isegi turu-uuringuga katsetatud, sest oli selge, et neid ei saa mõistlike kuludega toota.

- 41** Kaks Poola projekti, mis käsitlesid nišivajadust (punkt 40), hõlmasid suuri investeeringuid sellistesse varadesse nagu tootmisliinid ja masinad, millest tööühma liikmed said pärast projekti lõpuleviimist täiel määral kasu. ELi siseturu eeskirjade kohaselt peaksid selliste teadus- ja arendusprojektidesse tehtavate investeeringute rahastamiskõlblikud kulud piirduma projekti kestusele vastava amortisatsioonikuluga. Kuna varadesse tehtud investeeringute ebaõige hüvitamine tulenes riigi tasandil kohaldatud reeglist, leidsime, et kümnest valimisse kaasatud Poola projektist kaheksa said ettenähtust rohkem rahastamist (9. selgitus). Sellised juhtumid kujutavad endast võrreldes teiste uuenduslikumate projektide rahastamisega alternatiivkulu.

9. selgitus

Näide projektist, mille vahendid kulutati peamiselt kapitaliinvesteeringutele, mitte innovatsioonile

Üks Poola projekt käsitles uuendusliku veepuhastustehnoloogia kasutamist jõhvikaistanduse suletud niisutussüsteemis. 92% projekti kuludest olid 1,5 miljoni euro suurused investeermiskulud, millega rajati uus jõhvikaistandus (avaliku sektori kaasrahastamismäär moodustas 50%). Toetusesaajale hüvitati investeermiskuludest 750 000 eurot.



Projekti kestusele vastavad amortisatsioonikulud olid ainult 94 000 eurot, mistõttu oleks tulnud hüvitada vaid 47 000 eurot. Seega maksti ligikaudu 700 000 eurot ELi toetust pigem kapitaliinvesteeringuteks kui innovatsiooniks, mis on vastuolus ELi reeglitega.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 42** Leidsime ka, et 13 eri- või nišiprojektist viis oleks täielikult või osaliselt ellu viidud isegi ilma toetuseta (tühimõjuks nimetatav olukord – **10. selgitus**). Sellised juhtumid kujutavad endast alternatiivkulu võrreldes teiste uuenduslikumate projektide rahastamisega.

10. selgitus

Näited eriprojektide toetusesaajatest, kes kasutasid avaliku sektori vahendeid enda huvides

Nii kasutasid EIP-AGRI rahastatud projekte näiteks järgmised toetusesaajad:

- üks Madalmaades asuv maailma juhtiv kartulipõhiste koostisosade tootmise valdkonnas tegutsev ühistu, kelle käive oli projektiperioodil pea 1 miljardit eurot ja kasum miljonites eurodes;
- üks Hispaanias asuv Ameerika börsivälistes ettevõtetesse investeerivale ettevõttele kuuluv suur Hispaania traditsioonilise vahuveini tootja, kes teenis projekti rakendamise ajal ligikaudu 100 miljoni eurose aastakasumi;
- üks Poolas asuv suur rahvusvaheline toidutootja, kes teatas projekti rakendamise ajal ligikaudu 100 miljoni euro suurusest aastakasumist.

Nende projektide eesmärk oli pakkuda kaasaegseid lahendusi ühele konkreetsele äriühingule, kes oli juba võimeline seda omavahenditest rahastama. Ükski neist toetusesaajatest ei jaganud projekti tulemusi. Avaliku sektori vahendeid kasutati seega suurte eraettevõtete toetamiseks, kuid sektor üldiselt neist vahenditest kasu ei saanud.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 43** 25 projektist, mis ei olnud edukad ja mille ebaõnnestumist oleks saanud vältida, leidsime kolm, mis ei kestnud piisavalt kaua, et teha kogu kavandatud innovatsiooni loomiseks vajalik töö, nagu on näidatud **11. selgituses**. Need projektid ei oleks suutnud saavutada edukat innovatsiooni, kuna nende kavandatud eesmärgid ja projekti kestus ei olnud omavahel kooskõlas.

11. selgitus

Näited projektidest, mille eesmärgid ei olnud kooskõlas nende kestusega

Uurisime Poolas ühte kaheaastast projekti, mille eesmärk oli luua otsuste tegemise rakendus, mis põhineb masinõppemudelitel, milles kasutatakse tehisintellekti ehk neurovõrke. Selliste võrkude arendamise protsess kestab tavaliselt üle viie aasta. Kuigi projekt viidi lõpule 2022. aasta lõpuks, on rakendus endiselt väljatöötamisel. Poola andis toetust projektidele, mis kestsid kuni kolm aastat ja erandjuhtudel kuni viis aastat.

Hispaanias (Andaluusias) viisid kaks oliiviõli tootvat põllumajandustootjate organisatsiooni ellu kaheaastase projekti, mille eesmärk oli näidata, et intensiivsed oliivisalud on majanduslikult elujõulisemad kui traditsioonilised oliivisalud, veendes põllumajandustootjaid oma tegevust intensiivistama. Pool projekti kuludest läks 50 ha traditsiooniliste istanduste eemaldamiseks ja nende asemele intensiivselt majandatava salu istutamiseks. Võttes arvesse, et äsja istutatud salu annaks oma esimese saagi alles 4–5 aasta pärast ja piiratud koguses ning saavutaks täistoodangu alles 10 aasta pärast, kasutati projektis investeeringutasuvuse ja tootlikkuse arvutamiseks juba olemasolevaid hinnangulisi andmeid.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

Vähene konkurents rahastamise saamiseks ja nõrgad valikumenetlused vähendasid innovatsioonipotentsiaali

- 44** Nelja külastatud liikmesriigi riigisisese korra läbivaatamise põhjal tegime kindlaks mitu põhjust, miks enam kui pool meie valimisse kuulunud projektidest tõenäoliselt ei vii uuendusteni.
- 45** Esiteks leidsime, et projektide vahel oli EIP-AGRI rahastuse saamiseks konkurents väike. EIP-AGRI puhul peavad liikmesriigid järgima konkurentsipõhist menetlust, et valida välja projektid, mille raames hinnatakse taotlusi valikukriteeriumide alusel ja seejärel järjestatakse need, et teha kindlaks parimad taotlused. Kõigis neljas valimisse kaasatud liikmesriigis esitati projektikonkurssidele märkimisväärselt palju taotlusi. Näiteks Prantsusmaal (Normandias) ajavahemikul 2014–2022 saadud 150 projektitaotlusest lükati valikumenetluse käigus tagasi ainult viis. Neist neli olid esimeses projektikonkursis, kui meede oli uus nii taotlejate kui ka korraldusasutuse jaoks. Hispaanias, Madalmaades ja Poolas suurendati mitu korda eelarvet koostöömeetmele, mis hõlmas 2014.–2022. aasta maaelu arengu programmides ka EIP-AGRI-t, sest korraldusasutused otsustasid valikusurvet leevendada.

- 46** Teiseks leidsime, et projektitaotluse uuenduslikkus, st kas sellega katsetati mõnda uut ideed või olemasolevat ideed uues kontekstis, ei olnud otsustav kriteerium projektide valimisel üheski meie valimisse kuulunud neljast liikmesriigist. Näiteks uute turul kättesaadavate seadmete või masinate katsetamine või ostmise, mida loetakse innovatsiooniks. Seda tehti hoolimata asjaolust, et komisjoni EIP-AGRI suunistes soovitati liikmesriikidel sellised tegevused toetusest välja jätta. Poola puhul tähendas see ka seda, et töörühmadele maksti märkimisväärsed summasid kapitaliinvesteeringuteks, hoolimata asjaolust, et põhivara kulude rahastamine ületas projekti kestuse amortisatsiooni ning see on ELi õigusnormidega vastuolus.
- 47** Neljast liikmesriigist kaks (Prantsusmaa ja Poola) otsustasid muuta projektitaotluse uuenduslikkuse rahastamiskõlblikkuse kriteeriumiks. Poolas pidas korraldusasutus projektiideed uuenduslikuks, kui võimalik toetusesaaja sai ülikoolilt või uurimisinstituudilt projekti uuenduslikkuse kohta positiivse arvamuse. See protsess ei olnud läbipaistev ja tekitas huide konflikti, kuna sertifitseerimise eest vastutaval teadusasutusel polnud erilist stiimulit negatiivse arvamuse andmiseks. Kui liikmesriigid lisasid innovatsiooni valikukriteeriumina, ei antud sellele kriteeriumile alati piisavalt kaalu, et tagada marginaalse või madala innovatsioonitasemega projektide rahastamisest väljajätmine, nagu on näidatud [12. selgituses](#).

12. selgitus

Näited sellest, et projektitaotluse uuenduslikkus mängis valikumenetluses vaid väikest rolli

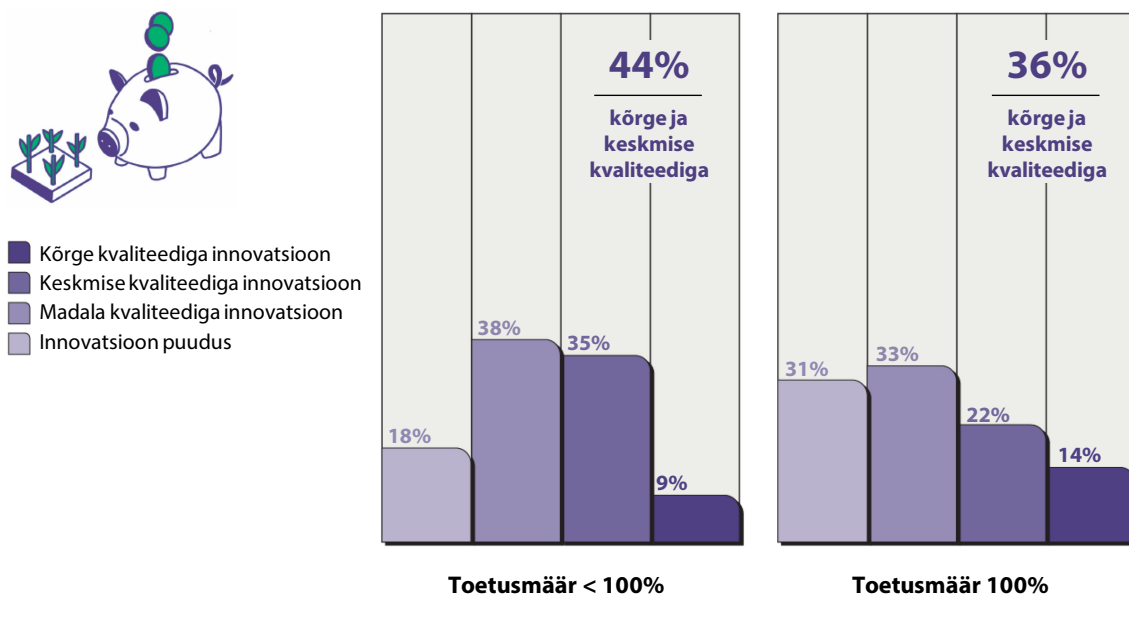
Hispaanias võisid (riikliku maaelu arengu programmi) projektid saada innovaativsuse eest kuni 10 punkti 100-st, millest ainult 4 punkti sai anda innovatsioonipotentsiaali eest ja 6 punkti teostatavuse eest.

Prantsusmaal (Normandias) võisid projektid saada innovaativsuse eest 30 punkti 170-st. Selle kriteeriumiga kontrolliti eraldi, kas projektitaotluses osutati tehnilisele, temaatilisele või organisatsioonilisele innovatsioonile, andes iga innovatsiooniliigi eest 10 punkti. Projektid valiti välja, kui nad said vähemalt 50 punkti ja kui nende uuenduslikkust peeti piisavaks, kuid ei määratletud, mida tähendab „piisav“, ega kehtestatud selle kriteeriumi jaoks miinimumkünnist.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 48** Kolmandaks, võimaliku „tulemuste kasulikkuse“ ja „laiema kasutamise“ valikukriteeriumidel, kui need on määratletud, oli projektide valimisel vaid väike roll. Neljas liikmesriigis leidsime, et valikuprotsessis ei keskendutud selliste praktiliste tulemuste saavutamise potentsiaali hindamisele, mis võiksid viia laialdaselt kasutusele võetud uuendusteni. Näiteks, kuigi Prantsusmaa (Burgundy-Franche-Comté) lisas hindamiskriteeriumid „tulemuste lõppkasutajatele ülekandmise“ ja „tulemuste reprodutseeritavuse“ kohta, ei olnud nii piisavat kaalu, et eelistada projekte, mida on võimalik uuesti ellu viia või laiendada.
- 49** Määruse (EL) nr 1305/2013 analüüsi põhjal leidsime, et erinevalt paljudest muudest maaelu arengu programmi meetmetest ei välistanud koostöömeede ühtegi ELi tasandi kulukategooriat ning liikmesriigid võisid taotleda projektikulude hüvitamist kuni 100% ulatuses. Valimisse kuulunud 70 projektist hüvitati rahastamiskõlblikud kulud täielikult 36 projekti puhul (keskmiselt 322 000 eurot), mis tähendab, et töörühma liikmed ei pidanud kandma elluviidud tegevusega seotud finantsriski. Leidsime, et maksimaalse toetusmäära ulatuses toetuse pakkumine ei toonud kaasa rohkem innovatsiooni (*joonis 6*).

Joonis 6 | Suurema toetusega ei kaasnenud rohkem innovatsiooni



Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

Projektide tulemusi tavaliselt ei levitata ega kasutata

- 50** Konkurentsivõimelisema ja säästvama põllumajanduseni viiva innovatsioonikultuuri loomiseks on vaja tõhusaid mehhanisme projektide tulemuste levitamiseks ja edukate lahenduste laialdase kasutuselevõtu toetamiseks. Uurisime, kuidas meie valimisse kuulunud projektid jagasid teavet oma uuenduste kohta ning kuidas komisjon ja valitud liikmesriigid toetasid nende teadmiste levitamist ÜPP raames, et tuua kasu kogu sektorile.

Tulemusi levitati umbes poolte projektide puhul

- 51** 53-st uuenduslikul ideel põhinevast projektist 49 katsid kommunikatsiooni- ja levitamistegevuse kulusid, kuid ainult 28 avaldasid oma tulemused ja jagasid loodud teadmisi. Nende hulka kuulusid kõik 18 projekti, mis hõlmasid eduka innovatsioonini viivat nelja tunnust: 6 projektiga loodi lahendused, mis sektoris laialdaselt kasutusele võeti; 10 projekti puhul kasutavad töörühma liikmed siiani selle tulemusi ja neid saaksid kasutada ka teised liikmed; kahe projekti puhul järeldati, et uus tehnoloogia ei sobi töörühmas osalenud põllumajandusettevõtete profiiliga, kuid jagati üksikasjalikku teavet selle kohta, millised põllumajandusettevõtted peaksid selle uue tehnoloogia kasutamist kaaluma.
- 52** ÜPP nõuete kohaselt peavad töörühmad oma projektide tulemusi levitada⁵. Hoolimata sellest, et komisjon märkis [liikmesriikidele esitatud suunistes](#), et tuleb levitada olulisi tulemusi, mis võivad teistele kasulikud olla, ei teatanud ükski valimisse kaasatud liikmesriik tegevusrühmadele selgelt, mida ja millisel eesmärgil on vaja levitada. See tähendas, et töörühmad tõlgendasid nõuet üldiselt kui kohustust teavitada projekti tegevustest ja tulemustest, kirjeldamata üksikasjalikult tulemusi või loodud teadmisi. Kui nad oleksid seda teinud, oleks see võimaldanud teistel huvitatud sidusrühmadel, nagu põllumajandustootjad, nõustajad, teadlased või avaliku sektori asutused, neid uuesti kasutada. [13. selgituses](#) esitatakse näited projektidest, mis hoidsid loodud teadmised endale.

⁵ Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 57 lõige 3.

13. selgitus

Näited projektidest, mis hoidsid loodud teadmised endale

Ühe Madalmaade projekti eesmärk oli arendada uusi kartulisorte, kasutades uuenduslikke aretusmeetodeid, keskendudes nende haigustele vastupidavuse suurendamisele ja suure saagikuse tagamisele. Projekti tulemusena koostati statistilised mudelid kartulite valimiseks ja kasvatamiseks, loodi markerid uute sortide omaduste prognoosimiseks ning töötati välja ka kuus referentsgenoomi. Ühtegi neist tulemustest aga ei avalikustatud. Üks töörühma liige avaldas teadusliku dokumendi, mis sisaldas vaid nii vähe teavet, et see ei oleks võimaldanud teistel kartulikasvatustevõtetal loodud teadmistest kasu saada.

Üks Hispaania projekt keskendus avokaadonahkade ja -kivide alternatiivsete kaubanduslike kasutusviiside uurimisele. Need moodustavad umbes 40% töödeldud avokaadode kogumassist ja neid käsitatakse põletatavate või prügilasse ladestatavate jäätmetena. Projekti käigus saadi teadmisi selle kohta, kuidas iseloomustada, ekstraheerida ja kontrollida kivi ja nahas sisalduvate ainete kvaliteeti ning kuidas töödelda neid jäätmeid loomasöödaks või kasutada neid toidulisandite ja kosmeetikatoodete toimeainete valmistamiseks. Uusi teadmisi ei avalikustatud.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 53** Veel üks põhjus, miks tulemusi sisuliselt ei leviatud, oli asjaolu, et projektid kavandati nii, et neist oleks kasu ainult töörühmale või isegi ainult ühele töörühma liikmele, kes kavatses kasutada lahendust asutusesiselt või turustada seda pärast projekti lõpuleviimist. Nendes projektides osalejad kavatsesid tavaliselt algusest peale märkimisväärseid tulemusi mitte avaldada, et säilitada innovatsiooni õnnestumise korral konkurentsieelis ([14. selgitus](#)). 15 sellisest projektist kuus oleks ellu viidud isegi ilma avaliku sektori toetuseta, sest tulemused olid nii konkreetsed, et keegi teine ei oleks saanud neid uuesti kasutada ka siis, kui need oleks avalikustatud.

14. selgitus

Näide projektist, mis ei levitanud oma konkurentsieelise säilitamiseks tulemusi

Prantsusmaal (Normandias) töötati EIP-AGRI projekti raames välja üks veebiplatvorm, mis ühendaks põllumajandustootjad põllumajandusteenuste osutajatega. Avaliku sektori vahendeid kasutati andmebaasi loomiseks, mis sisaldaks kõiki piirkonna põllumajandusteenuste pakkujaid, nende pakutavaid teenuseid ja hinda. Samuti maksti kalkulaatori eest, mis võimaldaks põllumajandustootjatel otsustada, kas majanduslikult mõttekam on osta konkreetne seade või maksta hoopis põllumajandusteenuse eest. Seega käsitleti Prantsusmaa põllumajandustootjate seas laialt levinud probleemi, mis on seotud suure võlakoormuse ja liiga paljude seadmetega.

Projekti lõpus ja ärisaladuse tõttu ei avaldanud töörühm teavet välja töötatud programmide ja funktsioonide kohta. Kuigi hindaja oli juba kavandamisetapis märkinud, et projekti tulemused olid mõeldud kommertseesmärkidel kasutamiseks, ei võtnud piirkondlikud ametiasutused mingeid meetmeid, et tagada oluliste tulemuste levitamine. Kõnealuses piirkonnas puudub praegu avaliku sektori infoallikas põllumajandusteenuste osutajate ja nende pakutavate teenuste kohta.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 54** Kõik käesoleva auditi jaoks välja valitud neli liikmesriiki maksid kommunikatsiooni- ja levitamistegevuse eest, tegemata nende kahe vahel vahet. Mõne meie valimisse kuulunud projekti puhul olid kommunikatsiooni- ja levitamiskulud juba hüvitatud, kui projektid olid alles varajases etapis, ning need ei olnud veel tulemusi andnud. Hüvitatud kulud hõlmasid ka selliste projekti veebisaitide arendamist, mille kasutamine projekti lõpus lõpetati või mis ei sisaldanud teavet saavutatud tulemuste kohta. Leidsime oma projektide valimi puhul, et liikmesriigid ostsid kommunikatsiooniteenuseid kogu projekti vältel, selle asemel et keskenduda tulemuste tõhusale levitamisele (**15. selgitus**).

15. selgitus

Näide levitamise toetamisest, mis ei toonud kaasa tulemuste laialdast kättesaadavust

Hispaanias said kõik kümme meie valimisse kuulunud riikliku maaelu arengu programmi projekti levitamistegevuse eest makseid vahemikus 40 000–79 000 eurot, mis moodustab kuni 17% projektide kogumaksumusest. Toetatud tegevused hõlmasid üritustel osalemist, avatud uste päevade korraldamist ja artiklite avaldamist (nii paberkanalil kui ka veebis). Need tegevused viidi läbi projekti eri etappides, peamiselt kohalikul või piirkondlikul tasandil. Kuigi kõik projektid andsid oma tegevuse kohta teavet lõpparuannetes ja muudes väljundites, leidsime, et ainult kuue projekti puhul levitati olulisi tulemusi nii, et neid said kasutada ka teised. Nendest kuuest projektist laiendati ainult ühte ja veel kahe loodud lahendusi kasutatakse endiselt (kuigi seda teevad ainult töörühma liikmed).

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

Liikmesriigid kasutasid projekti tulemusi ja loodud teadmisi vähe

- 55** Projektitulemuste levitamine on oluline selleks, et liikmesriigid saaksid teada, millised projektiliigid on kõige tõhusamad, ja kohandaksid vastavalt EIP-AGRI rakendamist. Tulemused on olulised ka selleks, et hinnata EIP-AGRI mõju põllumajandussektorile, eelkõige piirkondlikul tasandil, kus EIP-AGRI on oluline avaliku sektori rahastamisallikas. Prantsusmaal, Madalmaades ja Poolas täheldasime üldist tehnilise suutlikkuse puudumist projektitulemuste nõuetekohasel säilitamisel ja töötlemisel. Leidsime juhtumeid, kus korraldusasutustel ei olnud juurdepääsu projekti olulistele tulemustele, sest töörühmad olid pärast projektide lõpetamist tegevuse lõpetanud. Kuna korraldusasutused ei määratlenud toetuslepingus tulemusi alati piisavalt üksikasjalikult, ei olnud töörühmad kohustatud oma tulemusi projekti lõpus esitama ja sageli seda ka ei teinud, kuigi need oleksid võinud olla kasulikud ([16. selgitus](#)).

16. selgitus

Näide käest lastud võimalusest projekti tulemusi ulatuslikumalt kasutusele võtta



Hispaania (Andaluusia) puuviljakasvatuse sektori projekti eesmärk oli leida alternatiiv parafiinipõhistele küünaldele, mida kasutatakse viljapuu aedades külma vastu võitlemiseks. Projekti eesmärk oli vähendada sellega seotud reostust ja küünaldest suitsupilvede tekkimist. Projekti tulemusena valiti välja keskkonnasõbralikumad kütteseadmed, kuid leiti ka viis, kuidas säästa 20% külmakaitsekuludest, optimeerides küünalde paiknemist viljapuu aias. Piirkondlikul või riigi tasandil võib see tuua kaasa märkimisväärse kokkuhoiu kõigi tootjate jaoks ühes Hispaania peamises põllumajandussektoris. Nii korraldusasutus kui ka makseasutus said projekti lõpparuande, milles kirjeldati üksikasjalikult küünalde jaotamiseks kasutatud algoritmi ja saavutatud kokkuhoidu, kuid nad ei võtnud meetmeid, et tutvustada seda lahendust asjaomastele sidusrühmadele.

Allikas: kontrollikoda valimisse kuulunud projektide põhjal.

- 56** Ükski neljast liikmesriigist ei analüüsinud projektide tulemusi, et edendada kõige paljutootavamaid uuendusi piirkondlikul või riigi tasandil. Kuigi ÜPP annab liikmesriikidele võimaluse kasutada muid maaelu arengu fonde, et edastada projektides loodud kasulikke teadmisi koolituse, õppematerjalide või nõustamisteenuste kaudu, tegid liikmesriigid seda harva.

- 57** Kahes külastatud Prantsusmaa piirkonnas leidsime ainult kolm tööühma, kes korraldasid pärast projektide lõpetamist ELi toetust kasutades avatud uste päevi ja tutvustusüritusi. Seda hoolimata komisjoni EIP-AGRI suunistest, milles rõhutatakse, et vastastikune teabevahetus põllumajandustootjate ja metsandusettevõtjate vahel ning uuenduste lisamine korrapärastesse nõustamisteenustesse on tõhusad viisid edukate projektide tulemuste mitmekordistamiseks või laiendamiseks.

Peamiste tulemuste mittelevitamine piiras komisjoni suutlikkust hinnata Euroopa innovatsioonipartnerluse tõhusust ühises põllumajanduspoliitikas

- 58** Tööühmad pidid saatma riiklikele või piirkondlikele ametiasutustele lõpparuande, milles võetakse kokku nende projektide tulemused. Seejärel pidid ametiasutused edastama teabe komisjonile. Liikmesriigid ei täitnud seda nõuet siiski süstemaatiliselt. Leidsime, et Prantsusmaa (Burgundy-Franche-Comté ja Normandy) ei saatnud komisjonile teavet rahastatud projektide tulemuste kohta ning Hispaania, Madalmaad ja Poola saatsid vaid osalise teabe. Kuigi kõik neli liikmesriiki löid oma riigis rahastatud EIP-AGRI projektide avaliku andmebaasi, ei andnud ka need andmebaasid teavet projektide tulemuste kohta ja mõnel juhul andsid need lõpule viidud projektide kohta mittetäielikku teavet.
- 59** Tulemustealase puuduliku aruandluse tõttu on [ELi EIP võrgustiku andmebaasis](#) projektide kohta esitatud teabe kvaliteet halb. ELi EIP võrgustik peaks hõlmama kõigi EIP-AGRI kaudu rahastatud projektide tulemusi kogu ELis. Komisjon soovitas liikmesriikidel teha projektitulemused võimalikult kiiresti kättesaadavaks⁶. Leidsime aga, et liikmesriikide projektide aruandluses esineb sageli olulisi viivitusi, mis võivad kesta isegi aastaid pärast projekti lõppu. Tegime oma valimisse kuulunud 70 projekti puhul kindlaks, et andmebaas sisaldas teavet projektide eesmärkide ja oodatavate tulemuste kohta, kuid teabe kvaliteet oli erinev. Saavutatud tulemuste kohta aga teavet ei olnud ja mingeid väljundeid ei esitatud. Riigi ja piirkondlikul tasandil teevad liikmesriigid projektide tulemused, sealhulgas lõpparuanded, harva avalikult kättesaadavaks.

⁶ Komisjon „Guidelines for data on European Innovation Partnership (EIP) Operational Groups“, oktoober 2023.

- 60** EIP-AGRI raames toetatavate partnerluste tunnuste ja saavutuste jälgimiseks ning parimate tulemuste saavutamisele kaasa aidanud tegurite kindlakstegemiseks on vaja põhjalikke andmeid. 2014.–2022. aasta ÜPP puhul olid EIP-AGRI andmete esitamise nõuded määratletud [komisjoni ühises seire- ja hindamisraamistikus](#), milles nõuti liikmesriikidelt igal aastal teabe esitamist ainult kahe väljundnäitaja kohta: EIP-AGRI poolt ÜPP raames toetatud projektide arv ja saadud avaliku sektori toetuse summa. Leidsime, et need andmed ei olnud usaldusväärsed meie valimisse kuulunud neljast liikmesriigist kahe puhul: Hispaania (Kataloonia) teatas 778 projektist, kuigi rahastatud oli ainult 282 projekti, ning Madalmaad teatasid 437 projekti asemel 493 projektist. Komisjon ei olnud nendest aruandlusvigadest teadlik.
- 61** Ühine seire- ja hindamisraamistik ei sisaldanud tulemus- ega mõjunäitajaid, kuigi sellised tulemusnäitajad on saavutuste hindamiseks hädavajalikud⁷. Asjakohaste ja usaldusväärsete andmete puudumine piiras komisjoni suutlikkust EIP-AGRI-t hinnata.
- 62** Komisjon kasutab poliitika kohta teabe saamiseks ELi programmide ja vahendite hindamisi. EIP-AGRI puhul ei ole aga süstemaatiliselt hinnatud tööühmade toimimist ega mõju, mida 2014.–2022. aasta projektid avaldasid neljale EIP-AGRI ÜPP eesmärgile. Ainus hindamine tehti 2016. aastal, kui ühtegi EIP-AGRI projekti ei olnud veel lõpule viidud ja tulemused alles puudusid. 2018. ja 2024. aastal hinnati täiendavalt väikest arvu eelnevalt valitud juhtumiuuringuid. Nendes hindamistes ei võetud arvesse projektide üldist panust EIP-AGRI eesmärkide saavutamisse.
- 63** Meie leiud on kooskõlas OECD 2023. aasta aruandega „[Põllumajanduse ja toidu tuleviku poliitika Euroopa Liidus](#)“, milles rõhutati EIP-AGRI tööühmade projektide analüüsi üldist puudumist ja rõhutati vajadust rohkemate tõendite järele. Aruandes märgiti, et EIP-AGRI puhul „on vaja rohkem tõendeid, et tagada asjakohane tagasisideahel, mis sisaldaks teavet ja analüüsi innovatsioonitulemuste peamiste liikumapanevate jõudude kohta, mis võiksid tõhustada poliitika tundmaõppimist ning parimate struktuuride ja tavade kasutamist tööühmades“.

⁷ [Parema õigusloome vahendid](#), 5. peatükk

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 28. jaanuari 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Tony Murphy

Lisad

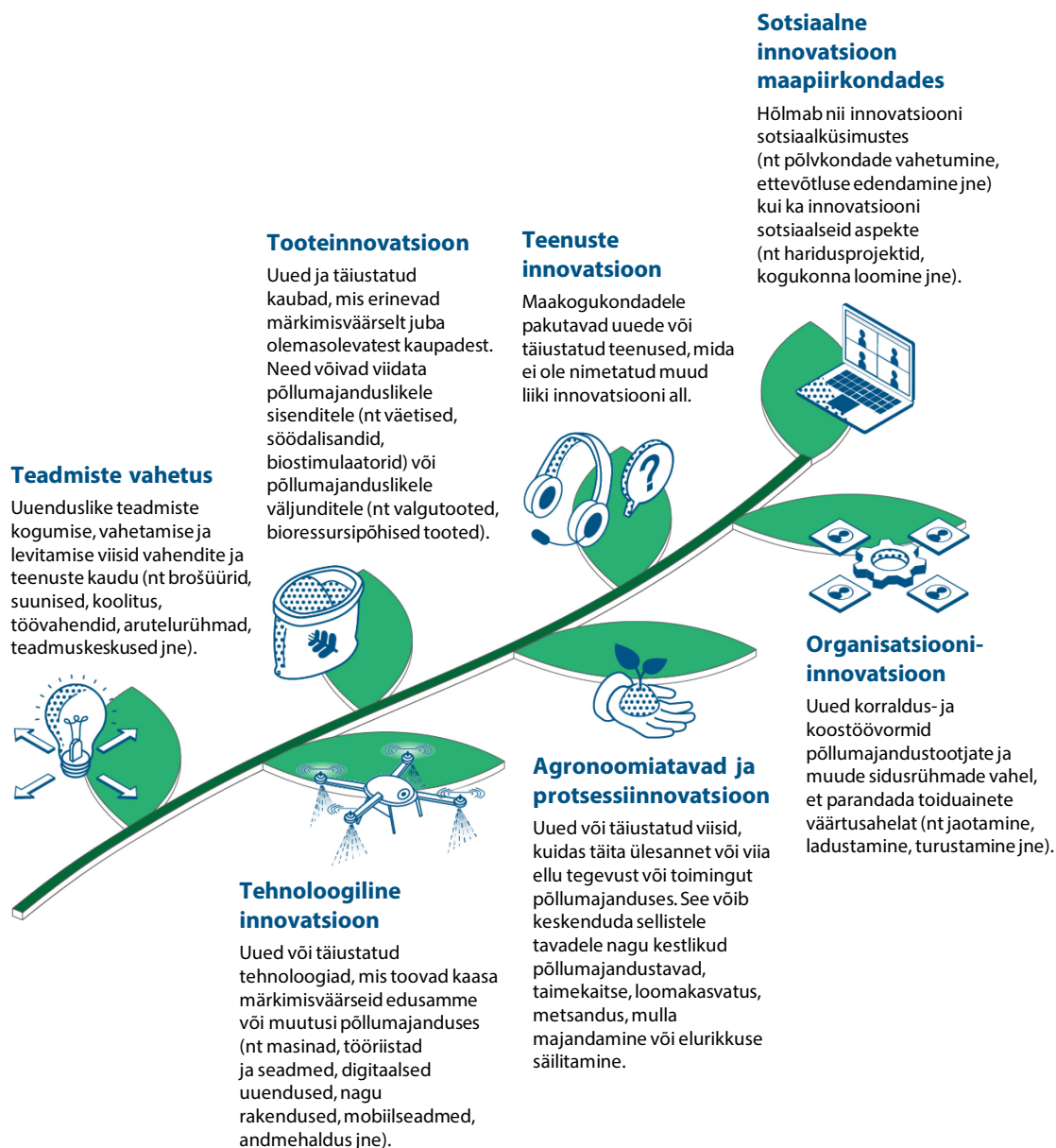
I lisa. Lühidalt auditist

Innovatsioon põllumajanduses

- 01** Innovatsioonil on ELi poliitikas oluline roll, kuna see on peamine hoob põllumajandussektori keskkonnaalase, majandusliku ja sotsiaalse kestlikkuse saavutamiseks. Erinevalt teistest sektoritest rahastatakse põllumajandusvaldkonna teadus- ja arendustegevust peamiselt avaliku sektori vahenditest¹. Ühine põllumajanduspoliitika (ÜPP) on oluline ELi rahastamisallikas innovatsiooni saavutamiseks ELi põllumajanduses. Ajavahemikul 2014–2022 kulutati selleks peaaegu 1 miljard eurot avaliku sektori vahendeid.
- 02** Komisjonil ei ole innovatsiooni ametlikku määratlust, kuid ta leiab, et edukas innovatsioon põllumajanduses on idee (toode, teenus, tootmisprotsess või uus asjade korraldamise viis), mis viidi ellu, osutus kasulikuks ja võeti laialdaselt kasutusele. Innovatsioon võib hõlmata täiesti uusi tavasid või olemasolevate tavade kohaldamist uues geograafilises või keskkonnakontekstis. Põllumajanduslik innovatsioon hõlmab mitmesuguseid põllumajanduse, metsanduse või põllumajandusliku toidutööstuse vajadusi, nagu on näidatud [joonisel 1](#).

¹ OECD „Policies for the Future of Farming and Food in the European Union“, OECD põllumajandus- ja toidupoliitika ülevaated, 2023.

Joonis 1 | Eri liiki põllumajanduslik innovatsioon



Allikas: kontrollikoda, tuginedes liigitusele, mille ELi ÜPP võrgustik pakkus välja oma 2024. aasta uuringus EIP-AGRI projektide tulemuste kohta, mille viisid läbi töörühmad ÜPP raames.

EIP põllumajandusliku tootlikkuse ja kestlikkuse edendamiseks ÜPP raames

- 03** Alates 2014. aastast on põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitleva Euroopa innovatsioonipartnerluse (EIP-AGRI) programmist ÜPP raames rahastatud praktilist, alt üles suunatud innovatsiooni, mille eesmärk oli aidata muuta ELi põllumajandus konkurentsivõimelisemaks ja kestlikumaks. EIP-AGRI eesmärk oli täita põllumajanduse ja metsanduse vajadusi alates esmatootmisest ja läbivalt kogu väärtusahelas.

04 2014.–2022. aasta ÜPPs määrati kindlaks EIP-AGRI neli üldeesmärki²:

- a) toetada ressursitõhusat, majanduslikult elujõulist, tootlikku, konkurentsivõimelist, vähese CO₂ heitega, kliimasäästlikku ja kliimamuutustele vastupanuvõimelist põllumajandus- ja metsandussektorit;
- b) aidata tagada katkematu ja jätkusuutlik varustatus toidu, sööda ja biomaterjalidega;
- c) tõhustada keskkonna säilitamise, kliimamuutustega kohanemise ja nende leevendamise protsesse;
- d) luua ühendusi tiptasemel teadusuuringute ja tehnoloogia ning põllumajandustootjate, metsamajandajate, maakogukondade, ettevõtjate, valitsusväliste organisatsioonide ja nõustamisteenuste osutajate vahel.

05 Nende nelja eesmärgi täitmisel pidi põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitlev Euroopa innovatsioonipartnerlus (EIP-AGRI) ÜPP raames tegema ka järgmist³:

- parandama innovatsiooniga seotud vahendite kasutuselevõttu ja tõhusust ning täiustama nendevahelisi seoseid;
- soodustada uuenduslike lahenduste kiiremat ja ulatuslikumat kasutuselevõttu ning
- siduda paremini teadusuuringud ja põllumajandustootmine, et ületada lõhe kahe valdkonna vahel, ning teavitada teadlaskonda põllumajandustootmise jaoks vajalikest teadusuuringutest.

² Määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 55.

³ Määruse (EL) nr 1305/2013 põhjendus 44 ja artikkel 55.

EIP-AGRI projektipõhine rakendusmehhanism ÜPPs

06 2014.–2022. aasta ÜPPga loodi EIP-AGRI jaoks ELi tasandi raamistik, mis andis liikmesriikidele märkimisväärse paindlikkuse selle rakendamisel. EIP-AGRI lisati maaelu arengu meetme teise sambasse, et edendada koostööd põllumajandussektoris. EIP-AGRI toimis järgmiselt.

- 1) Huvitatud sidusrühmad moodustasid projekti elluviimiseks töörühma. Nad esitasid riiklikele või piirkondlikele ametiasutustele projektikava, milles kirjeldati nende uuenduslikku ideed, oodatavaid tulemusi ning eeldatavat panust tootlikkuse suurendamisse ja ressursside säästvasse majandamisse.
- 2) Pärast projekti välja valimist viisid töörühma liikmed selle ellu ja levitasid tulemusi, eelkõige ELi EIP võrgustiku kaudu ELi tasandil (punkt **09**).

Töörühma projektid pidid põhinema interaktiivsel innovatsioonimudelil. Töörühm pidi koosnema vähemalt kahest teineteist täiendavast teadmisi omavast liikmest ja muude töötajate (nt põllumajandustootjate või metsamajandajate) kohalolek ei olnud kohustuslik. Töörühma liikmed pidid kogu projekti vältel ühiselt otsustama ja koostööd tegema, et töötada välja uuenduslikud lahendused põllumajandustootjate praktilistele probleemidele.

07 ÜPP raames toimus EIP-AGRI rahastamine koostöömeetme kaudu ning see hõlmas nii töörühmade loomist kui ka innovatsiooniprojektide elluviimist. Rahastamine oli mõeldud kõigi tekkinud kulude hüvitamiseks ning need hõlmasid näiteks ettevalmistavate uuringute, rakenduskava koostamise, töörühmade juhtimise ja projektide edendamise seotud kulusid. Liikmesriigid võiksid rahastada EIP-AGRI-t üksnes koostöömeetme kaudu või kombineerida seda muude maaelu arengu meetmetega (nt uute masinate ja seadmete ostmiseks või liisimiseks, tarkvararakenduste väljatöötamiseks või põllumajandusettevõtete ja äriühingute asutamiseks).

08 Liikmesriigid võisid valida, kas lisada EIP-AGRI oma maaelu arengu programmidesse või mitte. Neid julgustati seadma sellele töövahendile konkreetsed eesmärgid, keskendudes oma põllumajanduse ja metsanduse innovatsioonivajadustele. Lisaks võisid nad otsustada, kas piirduda põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitleva Euroopa innovatsioonipartnerluse puhul konkreetsete riiklike või piirkondlike prioriteetsete teemadega või rahastada peamiselt kohalikul tasandil kohalike vajaduste rahuldamiseks välja töötatud algatusi. Liikmesriigid vastutasid innovatsiooniprojektide valimise, sealhulgas rahastamiskõlblikkuse ja valikukriteeriumide kindlaksmääramise eest. Nad pidid ka kindlaks määrama avaliku sektori toetuse suuruse, mis võis olla kuni 100% rahastamiskõlblikest kuludest.

Projektitulemuste levitamine – EIP-AGRI oluline osa ÜPP raames

- 09** Selleks et tagada projektide tulemuste kasulikkus kogu põllumajandussektorile, pidid töörühmad oma tulemusi laialdaselt põllumajandusringkondadele levitama, eelkõige ELi EIP võrgustiku kaudu. Komisjoni poolt 2013. aastal loodud võrgustik pidi hõlbustama uuenduste laiemat kasutuselevõttu [spetsiaalse veebisaidi](#), EIP-AGRI projektide andmebaasi ja ürituste korraldamise abil. Samuti võiksid liikmesriigid luua EIP võrgustikke, et parandada EIP-AGRI tulemuste levitamist riigisisisel tasandil.
- 10** ELi EIP võrgustik vastutas ka sidusrühmade teavitamise eest põllumajanduse innovatsioonivajadustest ja uusimatest uuringutest ning toetas töörühmade moodustamist. Selle saavutamiseks:
- a) korraldati temaatilisi üritusi,
 - b) koostati teabematerjali ning
 - c) moodustati teemarühmad, kuhu kuulusid välisekspertid kogu EList, kes keskendusid konkreetsetele prioriteetsetele valdkondadele (nt täppispõllumajandus, agroökoloogia, väetamine, digiteerimine).

2024. aasta lõpuks oli moodustatud 55 teemarühma.

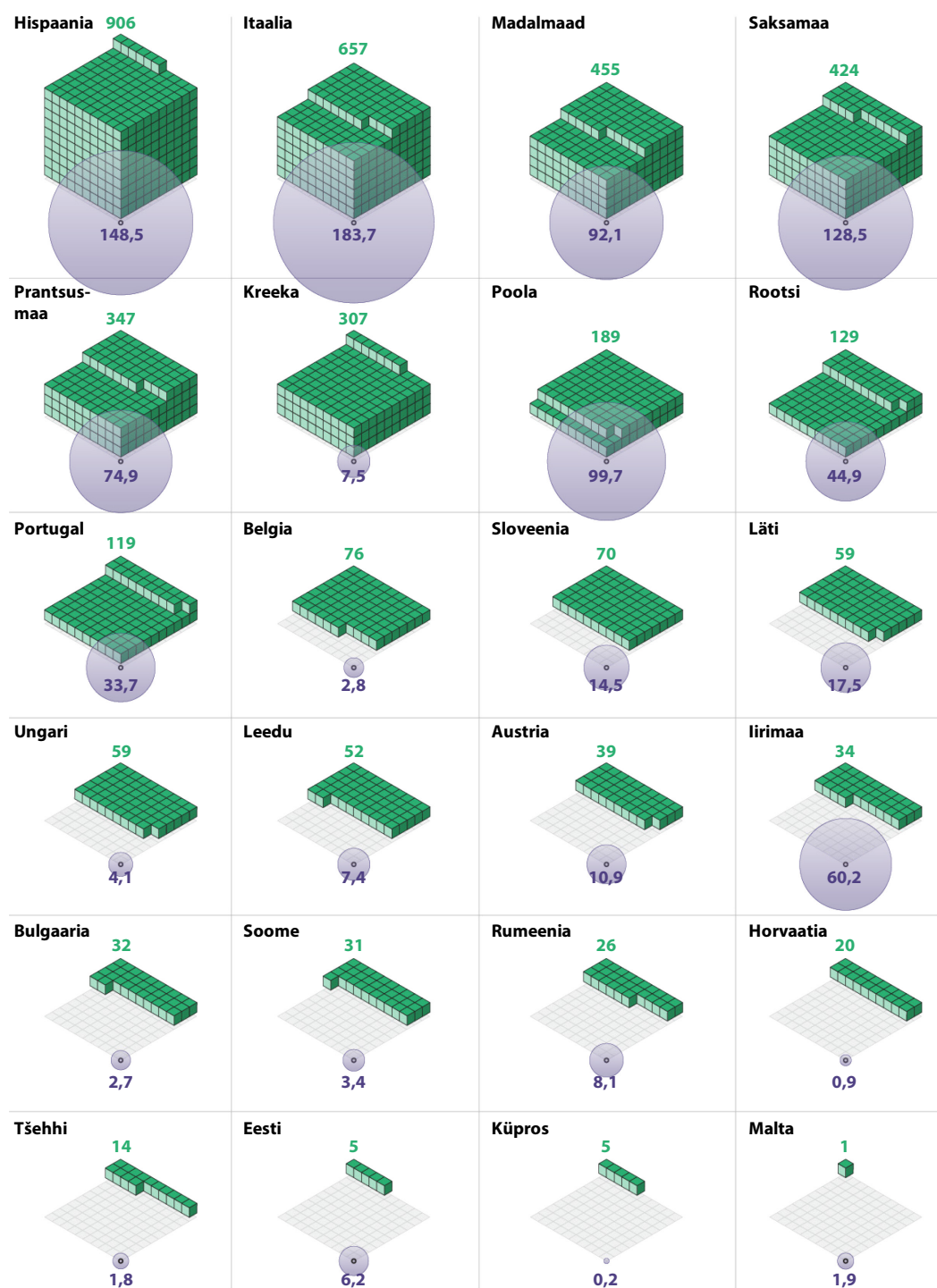
EIP-AGRI rahastamine ÜPP raames

- 11** 2014.–2022. aasta ÜPP raames olid kõik liikmesriigid peale Luksemburgi kavandanud EIP-AGRI toetamist oma riigis. Kõik liikmesriigid ja piirkonnad ei viinud aga EIP-AGRI projekte ellu. 2024. aasta lõpuks oli 114 maaelu arengu programmist 87 raames antud töörühmadele 1 miljardi eurot rahalist toetust, mida kaasrahastati Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist ja riiklikest vahenditest. [Joonisel 2](#) on näidatud avaliku sektori toetus ja projektide arv liikmesriikide kaupa.

Joonis 2 | Avaliku sektori toetus ja perioodil 2014–2022 rahastatud EIP-AGRI projektide arv

 Projektid
(üks kast = üks projekt)

 Rahaline toetus
(mln €)



Märkus: 2024. aasta lõpuks ei olnud Taani ega Slovakkia kulused deklareerinud. Luksemburg ei lisanud EIP-AGRI-t oma 2014.–2022. aasta maaelu arengu programmi. Summad sisaldavad liikmesriikide esitatud andmeid kulude kohta kuni 2024. aasta lõpuni. Projektide arv on esitatud 2025. aasta oktoobri seisuga. Eelarve-eeskirjade kohaselt võib 2014.–2022. aasta ÜPP raames välja valitud projekte rakendada kuni 2025. aastani.

Allikas: kontrollikoda, tuginedes 2024. aasta rakendamisaruannetele.

- 12** 2023.–2027. aasta ÜPP raames sai teadmiste ja innovatsiooni edendamisest põllumajanduses valdkondadevaheline eesmärk. Liikmesriigid on oma ÜPP strateegiakavades eraldanud tööühmade projektidele 1,6 miljardit eurot. EIP-AGRI neli eelist üldeesmärki (punkt **04**) on integreeritud 2023.–2027. aasta ÜPP kümnesse peamisesse poliitikaeesmärki. EIP-AGRI rakendusmehhanism ÜPPs jääb ELi tasandil üldjoontes samaks. Mõned komisjoni 2014.–2022. aasta ÜPP suunistes sisaldunud põhielemendid lisati aga 2023.–2027. aasta ÜPP õigusraamistikku: interaktiivne innovatsioonimudel, keskendumine ühisele otsustamisele ja koosloomisele tööühma liikmete vahel, suurem keskendumine põllumajandustootjate vajadustele ja täiendavate teadmiste vajadusele tööühmas. ELi EIP võrgustik on integreeritud laiemasse ELi ÜPP võrgustikku.

Ülesanded ja kohustused

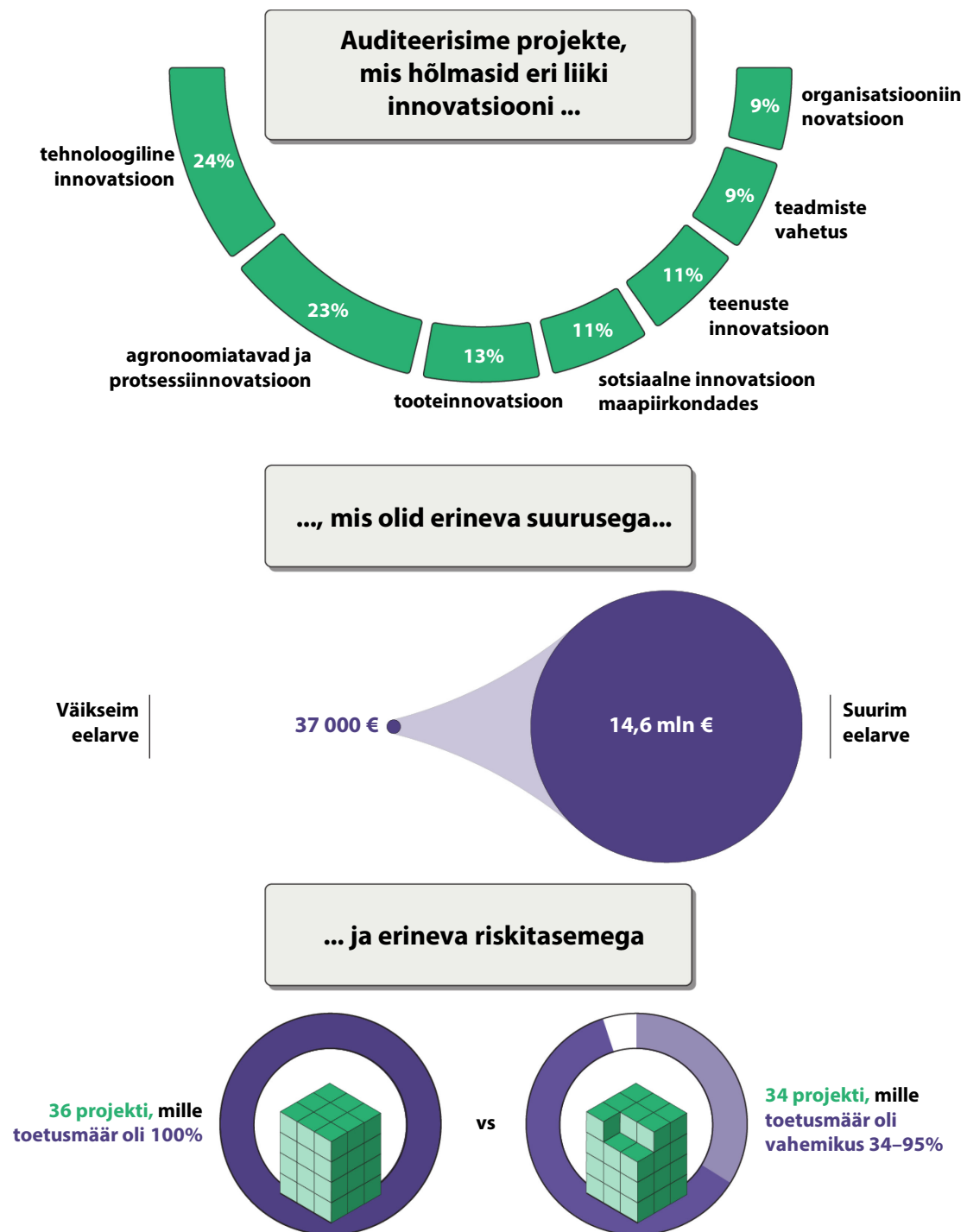
- 13** Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI) vastutab EIP-AGRI algatuse loomise ja haldamise eest ELi tasandil. Komisjon esitas liikmesriikidele suunised selle kohta, kuidas kavandada EIP-AGRI-t oma maaelu arengu programmides ja ÜPP strateegiakavades, ning vastutab EIP-AGRI rakendamise seire ja hindamise eest liikmesriikides. DG AGRI määras kindlaks ELi EIP võrgustiku volitused ja vastutab selle eesmärkide täitmise tagamise eest.
- 14** Eelarve jagatud täitmise raames vastutavad liikmesriigid EIP-AGRI kasutuselevõtu ja haldamise eest oma riiklikes põllumajandusstrateegiates (2014.–2022. aasta maaelu arengu programmid ja 2023.–2027. aasta ÜPP strateegiakavad) kooskõlas oma põllumajandussektorite innovatsioonivajadustega. Riiklikud või piirkondlikud ametiasutused korraldavad EIP-AGRI projektide projektikonkursse, valivad rahastatavad projektid, jälgivad nende elluviimist ja hindavad nende tulemusi.
- 15** Töörühmad vastutavad innovatsiooniprojektide kavandamise ja elluviimise eest vastavalt heakskiidetud projektikavale. Nad peavad levitama oma projektide tulemusi (peamiselt ELi EIP võrgustiku kaudu), sealhulgas hõlmatud valdkonnas loodud teadmisi⁴.

⁴ Määruse (EL) nr 1305/2013 artikli 57 lõige 3.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 16** Meie auditi eesmärk oli hinnata, kas EIP-AGRI aitas tööühmade projektide elluviimise kaudu märkimisväärselt kaasa innovatsioonile ELi põllumajanduses. Uurisime, kas:
- 1) rahastatud projektid keskendusid piisavalt põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele;
 - 2) liikmesriigid valisid välja projektid, millega loodi uuendusi;
 - 3) projektide tulemusi levitati ja kasutati, et edendada uuenduste laiemat kasutuselevõttu ja parandada EIP-AGRI-t aja jooksul.
- 17** Auditeerisime seda valdkonda, kuna innovatsioon on kestliku ja konkurentsivõimelise põllumajandussektori saavutamiseks üha olulisem. See on kontrollikoja esimene audit, milles käsitletakse EIP-AGRI panust innovatsiooni ELi põllumajanduses.
- 18** Auditis keskenduti EIP-AGRI kulutustele maaelu arengu meetme selle osa raames, mis oli seotud põllumajanduse ja metsanduse koostöö edendamisega perioodil 2014–2022. Meie auditeeritavad olid DG AGRI ja neli liikmesriiki (Hispaania, Prantsusmaa, Madalmaad ja Poola). Vaatasime läbi seitse maaelu arengu programmi nendes neljas liikmesriigis. Liikmesriikide valik kajastas EIP-AGRI kulutuste suurust, elluviidud innovatsiooniprojektide arvu ja eesmärki hõlmata nii piirkondlikke kui ka riiklikke kavasid. Programm „Horisont 2020“ on samuti üks oluline põllumajanduse innovatsiooni rahastamisallikas. Kuna nimetatud programmil on teistsugune rahastamismehhanism, ei käsitletud me seda käesolevas auditis.
- 19** Vaatasime igas maaelu arengu programmis läbi kümme lõpule viidud projekti, keskendudes erineva suuruse ja teemavalikuga projektidele ([joonis 3](#)). Tulemuste praeguse kasutamise ja mõju mõistmiseks külastasime kohapeal 41 projekti, pidasime 26 projekti kohta videokoosolekuid ja kontrollisime ülejäänud kolme projekti dokumente.

Joonis 3 | Mitmekesine portfelli, mis sisaldab 70 EIP-AGRI projekti valitud liikmesriikides



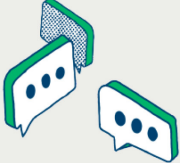
Allikas: kontrollikoda.

- 20** Meie auditimetoodika tugineb dokumentide läbivaatamisele, andmeanalüüsile ja kohapealsele tööle. *Joonisel 4* on näidatud, kuidas me oma tähelepanekute jaoks tööendeid kogusime.

Joonis 4 | Meie auditi käsitusviis: tehtud töö



Intervjuud valitud liikmesriikide riiklike ja piirkondlike ametiasutuste, rahastamisasutuste ja riiklike maaeluvõrgustike töötajatega



Intervjuud komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi töötajatega



Uuriti 70 projekti, mille viisid ellu töörühmad meie valimisse kuulunud neljas liikmesriigis: Prantsusmaa (Normandia ja Burgundia-Franche-Comté), Madalmaad, Poola ja Hispaania (kogu riiki hõlmav, Andaluusia ja Kataloonia), sealhulgas tehti kohapealseid kontrollkülastusi, videokonverentse ning hinnati projektide ja valikumenetluste dokumente



Teabekogumiskülastused lirimaale, keda ELi ÜPP võrgustik on tunnustanud EIP-AGRI parimate tavade eest, ning Šveitsi, kes on Euroopa innovatsiooni tulemustabelis Euroopa suurim innovaator



Analüüsi andmeid ja dokumente, sealhulgas strateegilisi kavasid, seadusandlikke materjale, projektdokumente, finantsteavet ja seireelemente

Allikas: kontrollikoda.

II lisa. Kuidas me hindasime, kas projektidega loodi innovatsioon

Soovituslik määralus: Innovatsioon põllumajanduses on mingi idee (uus toode, teenus, tootmisprotsess või uus asjade korraldamise viis), mis on edukalt ellu viidud, osutunud kasulikuks ja laialdaselt kasutusele võetud¹. Selle suunava määraluse põhjal koostasime oma hindamiskriteeriumid järgmiselt:

Kriteeriumid	Hindamine
Kas see oli uus või olemasolev idee, mida kasutatakse esimest korda konkreetses kontekstis?	2 punkti, kui projektis uuriti päris uut ideed 1 punkt, kui projektis uuriti olemasolevat ideed, kuid kasutati seda esimest korda konkreetses kontekstis 0 punkti, kui projektis kasutati olemasolevat ideed ilma seda uue kontekstiga kohandamata
Kas idee võeti kasutusele?	1 punkt, kui idee võeti projekti raames või selle tulemusena kasutusele 0 punkti, kui projekti tulemusel saadi ainult teoreetilisi, mitte praktilise suunitlusega lahendusi (teadusuuringud, teoreetilised mudelid jne)
Kas see osutus kasulikuks?	2 punkti, kui projektis loodud innovatsioon on praegu kasutusel ja seda kasutab vähemalt mõni tööühma liige (liikmed) 1 punkt, kui uuendust praegu ei kasutata, kuid seda arendati edasi pärast projekti lõppu, et muuta see tulevikus kasulikuks 0 punkti, kui projekti tulemusi praegu ühelgi viisil ei kasutata

¹ Komisjon „Guidelines for data on European Innovation Partnership (EIP) Operational Groups“, oktoober 2023.

Kas see võeti laialdaselt kasutusele?	2 punkti, kui uuendust kasutatakse praegu väljaspool töörühma 1 punkt, kui innovatsiooni praegu ei kasutata, kuid tulemusi levitati viisil, mis võimaldab neid ka tulevikus kasutada, nt saadud õppetunnid 0 punkti, kui innovatsiooni ei kasutata väljaspool töörühma ja töörühm ei levitanud projekti olulisi tulemusi
Punktide kogusumma	= (saadud punktid ÷ 7) × 100%

Punktisüsteemi põhjal tehakse meie hinnangus vahet neljal innovatsiooni kvaliteedi tasemel.

Alla 25%	25–49%	50–75%	Üle 75%
Innovatsioon saavutamata/marginaalne	Madalama taseme innovatsioon	Keskmise taseme innovatsioon	Kõrgema taseme innovatsioon

III lisa. Lisateabe saamiseks valimisse kaasatud 70 projekti hindamise ja korrelatsioonianalüüsi kohta leiate lingi kontrollikoja avatud andmete platvormilt

Käesolev lisa sisaldab linke kolmele dokumendile, mille oleme teinud kättesaadavaks kontrollikoja avatud andmete platvormil.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
DG AGRI	põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat
EIP-AGRI	põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitlev Euroopa innovatsioonipartnerlus
OECD	Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon
ÜPP	ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Euroopa innovatsioonipartnerluse võrgustik	ELi struktuur, mille komisjon lõi 2014.–2022. aasta ÜPP jaoks, et hõlbustada tööühmade, nõustamisteenuste osutajate ja teadlaste võrgustike loomist, pakkuda EIP-AGRI kasutajatoe funktsiooni ning levitada EIP-AGRI projektide tulemusi. Liideti 2023.–2027. aasta ÜPP jaoks ELi ÜPP võrgustikuga.
Kapitaliinvesteeringud	Pikaajaliste tegevusalaste eesmärkide saavutamiseks hoonetele, seadmetele või muule materiaalsele või immateriaalsele varale kulutatud raha.
Maaelu arengu programm	Komisjoni poolt heaks kiidetud riigi või piirkonna tasandi mitmeaastased eesmärgid ja meetmed ELi maaelu arengu poliitika elluviimiseks.
Rakendusuuringud	Esialgne uurimine, et saada uusi teadmisi, millel on konkreetne praktiline eesmärk, näiteks tegeliku probleemi lahendamine või olemasolevate toodete, protsesside või süsteemide täiustamine.
Töörühm	Rühm, mille moodustavad põllumajandus- ja toidusektori sidusrühmad, nagu põllumajandustootjad, teadlased, nõustajad ja ettevõtjad, et saavutada EIP-AGRI eesmärgid edendada praktilist, alt üles suunatud innovatsiooni, kavandades ja rakendades ühiselt uuenduslikku projekti.
Tühimõju	Olukord, kus ELi rahastatud tegevus oleks toimunud ka ilma avaliku sektori toetust saamata.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-09>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2026-09>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab audiitiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulusid, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade kestliku kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige João Leão, keda toetasid kabinetiülem Paula Betencourt, kabineti nõunik Sofia Batalha, valdkonnajuht James McQuade, auditijuht Grzegorz Grajdura, auditijuhi asetäitja Mihaela Vacarasu ning audiitorid Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma ja Rafał Czarnecki. Keelealast abi osutas Laura Mcmillan. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra Mazilu.



Vasakult: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade, Monika Gruszczyńska-Jasińska.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

5. selgituse foto: © Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

Esikaane foto: © Budimir Jevtic – stock.adobe.com.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-6445-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7589952	QJ-01-25-067-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6446-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/6853801	QJ-01-25-067-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 09/2026](#): „Ühise põllumajanduspoliitika raames toimuv Euroopa innovatsioonipartnerlus – peamine innovatsioonivahend ELi põllumajanduses, mille täielikku potentsiaali ei ole ära kasutatud“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Põllumajanduse tootlikkust ja kestlikkust käsitlev Euroopa innovatsioonipartnerlus on peamine poliitikavahend, mille eesmärk on edendada alt üles suunatud koostööl põhinevat innovatsiooni. Hindasime, kas ühise põllumajanduspoliitika innovatsioonipartnerlus on tõhusalt kaasa aidanud innovatsioonile ELi põllumajanduses. Leidsime, et see ei ole saavutanud oma täielikku potentsiaali, kuna selles ei keskenduta piisavalt põllumajandustootjate vajadustele, valikumenetluses ei prioriseeritud innovatsioonipotentsiaaliga projekte ja projektitulemusi levitati vähe. Nende puuduste kõrvaldamiseks soovitame pöörata partnerluses rohkem tähelepanu põllumajandustootjate innovatsioonivajadustele, tugevdada projektide valikumenetlusi ja tõhustada tulemuste levitamist.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors