

Eriaruanne

Maaelu arengu programmitöö: vähendada tuleks keerukust ja pöörata suuremat tähelepanu tulemustele

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



4
1977 - 2017



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate ELi poliitika ja programmide auditite 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 aruande võttis vastu loodusvarade säästva kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Phil Wynn Owen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Janusz Wojciechowski, keda toetasid kabinetiülem Kinga Wiśniewska-Danek, kabineti atašee Katarzyna Radecka-Moroz, valdkonnajuht Davide Lingua ja auditijuht Paulo Oliveira. Auditirühma kuulusid Felipe Andres Miguelez, Ramona Bortnowschi, Eric Braucourt, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Matteo Tartaggia, Paul Toulet-Morlanne ja Anna Zalega.



Vasakult paremale: Katarzyna Radecka-Moroz, Eric Braucourt, Janusz Wojciechowski, Ioannis Papadakis, Anne Poulsen, Paulo Oliveira.

SISUKORD

	Punkt
Lühendid ja mõisted	
Kokkuvõte	I–VII
Sissejuhatus	1–11
ELi maaelu arengu poliitika	1–5
Maaelu areng kui osa ELi laiemast strateegiast	6–9
Suurem keskendumine tulemuslikkusele	10–11
Auditi ulatus ja lähenemisviis	12–16
Tähelepanekud	17–92
Perioodi 2014–2020 programmitöö raamistik oli oma olemuselt ambitsioonikam, kuid rakendamisel esines olulisi puudujääke	17–41
Ambitsioonikam ja nõudlikum strateegiline raamistik kajastab uut tulemustele suunatud lähenemisviisi, ...	17–19
...kuid elluviimise käigus on jõupingutuste mõju vähenenud	20–41
Uue tulemusraamistiku võimalused tulemustele keskendumiseks on piiratud	42–63
Ühine seire- ja hindamissüsteem võib olukorda parandada, kuid ka sellel on tulemuste mõõtmisel piiranguid	42–52
Tulemusreservi ergutav mõju on väike või puudub täiesti	53–63
Programmitöö protsess nõudis komisjonilt ja liikmesriikidelt olulisi jõupingutusi, kuid maaelu arengu programmide rakendamine käivitus aeglasemalt kui eelmisel perioodil	64–92
Maaelu arengu programmide piiratud kavandamise roll	64–65
Halduskoormus komisjonile ja liikmesriikidele	66–74
Uus õigusraamistik võeti vastu hiljem kui eelmisel perioodil	75–76
Suurem osa partnerluslepinguid ja maaelu arengu programme esitati õigeaegselt	77–79
Komisjoni heakskiitmisprotsess ületas tähtaegu	80–84

Hoolimata tehtud jõupingutustest ei alanud maaelu arengu programmide rakendamine varem kui eelmisel perioodil	85–88
Viivitused programmide käivitamisel on pidev probleem	89–92
Järeldused ja soovitus	93–109
Perioodi 2014–2020 programmitöö raamistik oli oma olemuselt ambitsioonikam, kuid rakendamisel esines olulisi puudujääke	100–102
Uue tulemusraamistiku võimalused keskenduda tulemuslikkusele ja tulemustele on piiratud	103–104
Programmitöö protsess nõudis komisjonilt ja liikmesriikidelt olulisi jõupingutusi, kuid maaelu arengu programmide rakendamine käivitus aeglasemalt kui eelmisel perioodil	105–109
I lisa. Kuus ELi maaelu arengu prioriteeti ja 18 sihtvaldkonda	
II lisa. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 11 valdkondlikku eesmärki	
III lisa. Perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 maaelu arengu programmide põhisisu kokkuvõtlik võrdlus	
Komisjoni vastused	

LÜHENDID JA MÕISTED

DG AGRI – Euroopa Komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat.

EAFRD – Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond.

EAFRD määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1305/2013 Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005¹.

Eeltingimused – teatavad tingimused, mis liikmesriigil tuleb täita enne Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest raha saamist. Programmitöö perioodi 2014–2020 programmide ettevalmistamisel peavad liikmesriigid hindama nende tingimuste täitmist. Kui tingimused on täitmata, tuleb koostada tegevuskavad, mis tagavad nende täitmise 31. detsembriks 2016.

Euroopa 2020 – Euroopa Liidu kümneaastane töökohtade loomise ja majanduskasvu strateegia, mis võeti kasutusele 2010. aastal eesmärgiga luua tingimused arukaks, jätkusuutlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks. See hõlmab viit põhieesmärki, mille EL peaks 2020. aasta lõpuks saavutama ning mis on seotud tööhõive, teadus- ja arendustegevuse, kliima/energeetika, hariduse, sotsiaalse kaasatuse ja vaesuse vähendamisega.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid – nende hulka kuuluvad järgmised ELi fondid: Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD), Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond (ÜF) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF).

Maaelu arengu programm – liikmesriigi koostatud ja komisjoni heakskiidetud dokument ELi maaelu arengu poliitika elluviimise kavandamiseks ja järelevalveks piirkondlikul või riiklikul tasandil.

¹ ELT L 347, 20.12.2013, lk 487.

Meede – abikava poliitika elluviimiseks. Meetme raames määratletakse eeskirjad (nt toetuskõlblikkuse ja valikukriteeriumid), mis reguleerivad rahastatavaid projekte.

Mitmeaastane finantsraamistik – Euroopa Liidu toimimise lepingu 2. peatüki nõuete kohaselt koostatud eelarvekava.

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon.

Partnerluslepingud – Euroopa Komisjoni ja iga liikmesriigi vahel programmitöö perioodiks 2014–2020 sõlmitud lepingud. Partnerluslepingutes määratakse kindlaks, kuidas riiklikud ametiasutused kavatsevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendeid kasutada, ning esitatakse iga riigi strateegilised eesmärgid ja investeerimisprioriteedid, mis on seotud aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ üldiste eesmärkidega.

Programmitöö periood – maaelu arengu poliitika rakendamisperiood, mis kattub mitmeaastase finantsraamistikuga. Praegune programmitöö periood on 2014–2020 ning on jätkuks programmitöö perioodile 2007–2013.

Sambad (ühise põllumajanduspoliitika sambad) – ühine põllumajanduspoliitika hõlmab kahte nn sammast. Esimene samm on põllumajandustootjate sissetulekute toetamine. See toimub otsetoetuste ja turumeetmete teel ning seda rahastatakse täielikult Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist. Teine samm on maapiirkondade arengu toetamine. Toetust antakse maaelu arengu programmide kaudu ning seda kaasrahastatakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist.

Sekkumisloogika – loogiline seos lahendamist vajava probleemi (või soovitava eesmärgi), probleemi põhjuste ning probleemi lahendamiseks või eesmärgi saavutamiseks saadaolevate poliitikavalikute (või tegelikult võetud ELi meetmete) vahel.

Sihtvaldkonnad – kõik kuus ELi maaelu arengu prioriteeti saab omakorda jagada mitmeks valdkondlikuks sihtvaldkonnaks. Neid sihtvaldkondi on 18.

SWOT-analüüs – maaelu arengu programmiga hõlmatava geograafilise piirkonna tugevate ja nõrkade külgede, võimaluste ning ohtude analüüs.

Valdkondlikud eesmärgid – õigusraamistikus määratletud struktureerimiselemendid.

Strateegia „Euroopa 2020“ toetamiseks keskenduvad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid abi andmisel piiratud hulga ühistele valdkondlikele eesmärkidele.

WHO – Maailma Terviseorganisatsioon.

Ühine seire- ja hindamisraamistik – komisjoni ja liikmesriikide ühiselt loodud seire- ja hindamissüsteem programmitöö perioodiks 2007–2013, kus maaelu arengu programmide saavutuste, tõhususe ja tulemuslikkuse mõõtmiseks programmide eesmärkide taustal kasutatakse spetsiaalseid näitajaid.

Ühine seire- ja hindamissüsteem – komisjoni ja liikmesriikide koostöös programmitöö perioodiks 2014–2020 loodud seire- ja hindamissüsteem, mille eesmärk on muu hulgas näidata maaelu arengu poliitika edenemist ja saavutusi ning hinnata maaelu arengu poliitika raames toimunud sekkumiste mõju, tõhusust, tulemuslikkust ja asjakohasust.

Ühissätete määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006².

ÜPP (ühine põllumajanduspoliitika) – Euroopa Liidu heakskiidetud ühise ühtlustatud põllumajanduspoliitika õigusaktid ja tavad.

ÜSR (ühine strateegiline raamistik) – strateegiliste juhtpõhimõtete kogum, mille eesmärk on hõlbustada programmitöö protsessi ning liidu sekkumiste valdkondlikku ja territoriaalset koordineerimist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning teiste liidu poliitikastrateegiate ja vahendite kaudu.

² ELT L 347, 20.12.2013, lk 320.

KOKKUVÕTE

I. ELi maaelu arengu poliitika eesmärk on muuta põllumajandus konkurentsivõimelisemaks, tagada loodusvarade kestlikum majandamine ning saavutada maapiirkondade majanduse ja kogukondade tasakaalustatud territoriaalne areng. Perioodil 2014–2020 kavatseb EL kulutada maaelu arendamise poliitikale Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) kaudu ligi 100 miljardit eurot.

II. EAFRD pakub rahalist toetust meetmetele, mida liikmesriigid viivad ellu riiklike ja piirkondlike maaelu arengu programmide kaudu, mille koostavad liikmesriigid ja kiidab heaks komisjon.

III. ELi strateegilise raamistiku 2014–2020 eesmärk oli keskenduda tulemustele. Selle saavutamist takistas aga alaline probleem, et uue programmitöö perioodi kavandamist alustatakse enne, kui eelmiste perioodide kohta on saadaval asjakohased kulude ja tulemuste andmed.

IV. Seda silmas pidades uuris kontrollikoda, kas uus õigusraamistik aastateks 2014–2020 kajastas suuremat keskendumist tulemuslikkusele ning kas uus programmitöö protsess muutis võimalikuks ja tõi kaasa hea kvaliteediga maaelu arengu programmide loomise, mis võib aidata saavutada paremaid tulemusi. Ehkki strateegilise raamistiku eesmärk oli edendada tulemustepõhist lähenemisviisi, on heakskiidetud maaelu arengu programmid pikad ja keerulised dokumendid, mille puudused takistavad ambitsioonika eesmärgi saavutamist ehk suuremat keskendumist tulemuslikkusele ja tulemustele. Leiti ka, et sisule esitatavate ulatuslike nõuete täitmiseks pidid riigiasutused tegema olulisi halduslikke jõupingutusi.

V. Kontrollikoda uuris perioodi 2014–2020 maaelu arengu poliitika programmitöö protsessi, et teada saada, kas see viidi läbi nii, et maaelu arengu programme oleks võimalik eelmiste perioodidega võrreldes varem rakendada hakata, vältides seega hilinenud algusest tingitud negatiivseid tagajärgi. Leiti, et hoolimata komisjoni jõupingutustest ei alustatud maaelu arengu programmide rakendamist (sarnaselt eelmise programmitöö tsüklile) varem ning kavandatud kulutuste tegemine algas aeglasemalt kui eelmisel perioodil.

VI. Aruandes antakse soovitusi eesmärgiga järgmist programmitöö protsessi hõlbustada ja parandada. Kontrollikoda soovitab komisjonil:

- a) tagada, et tema poliitikaettepanekud aitaksid edasi arendada nõudeid eraldiseisvate programmide järjepidevusele;
- b) üle vaadata programmdokumentide kavandamine, et nende sisu lihtsustada ja nõuete arvu vähendada;
- c) teha liikmesriikidega koostööd, tagamaks, et täiendatud rakendamise aastaaruannete esitamine 2019. aastal annaks selget ja põhjalikku teavet programmidega saavutatu kohta;
- d) määratleda täpsemalt näitajate liigid, tuginedes riigiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide väljakujundatud headele tavadele;
- e) hinnata ja arvesse võtta kogemusi, mis saadi praeguse süsteemi rakendamise käigus muu hulgas järgmistes valdkondades: tulemusreservi mõju, tulemusreservile juurde pääsemiseks kasutatavate tulemusnäitajate asjakohasus ning finantssanktsioonide kasutamine ebapiisava tulemuslikkuse korral;
- f) koostada 2020. aastale järgneva perioodi seadusandlikud ettepanekud õigeaegselt.

VII. Kontrollikoda soovitab ka Euroopa Parlamendil, nõukogul ja komisjonil kaaluda pikaajalise strateegia ja poliitikakujundamise eelarvetsükliga kooskõlla viimist ja põhjalikku kulutuste hindamist enne uue pikaajalise eelarve kinnitamist.

SISSEJUHATUS

ELi maaelu arengu poliitika

1. ELi maaelu arengu poliitika eesmärk on muuta põllumajandus konkurentsivõimelisemaks, tagada loodusvarade kestlikum majandamine ja kliimameetmed ning saavutada maapiirkondade majanduse ja kogukondade tasakaalustatud territoriaalne areng, sh töökohtade loomine ja säilitamine³. EL kavatseb kulutada perioodil 2014–2020 ligi 100 miljardit eurot (14–19 miljardit aastas), välja arvatud 2014. aastal (vt **tabel 1**). Kulutused maaelu arengule moodustavad veerandi ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kogukulutustest ja nende asjakohasus on näha ÜPP rahaliste vahendite kontekstis (vt **tabel 1**).

Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi andmetel⁴ moodustab avaliku sektori kogutoetus põllumajandustootmisele 36 % põllumajanduslike tootmistegurite tulust⁵.

Tabel 1. EAFRD rahalised vahendid ÜPP kontekstis

	<i>EL28 praegused hinnad, miljonit eurot</i>							Kokku
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Maaelu areng ⁽¹⁾	5 299	18 184	18 684	14 371	14 381	14 330	14 333	99 582
Turuga seotud kulud ja otsetoetused ⁽¹⁾	43 778	44 190	43 950	44 146	44 162	44 241	44 263	308 730

⁽¹⁾ 9. finantsaruanne EAFRD kohta, Euroopa Komisjon, COM(2016) 632 final.

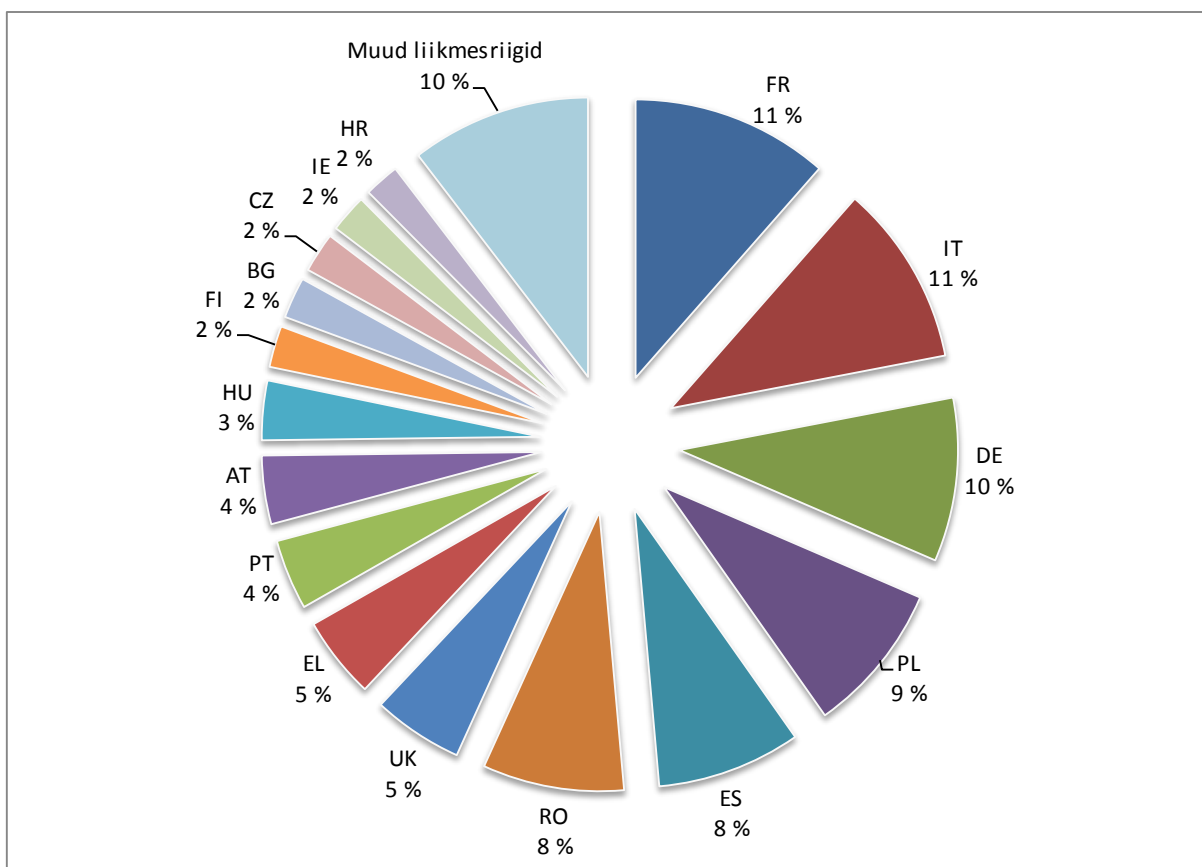
2. Igale ELi riigile eraldatakse rahalised vahendid seitsmeaastaseks programmitöö perioodiks (vt **joonis 1**).

³ EAFRD määruse artikkel 4.

⁴ ÜPP pärast 2013. aastat. Graafikud ja joonised. Graafik 5. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, 2017.

⁵ Põllumajanduslike tootmistegurite tulu (s.t tootmistegurite tulu või netoväärtus, mis lisatakse tootmistegurite kulule) näitab kõigi tootmistegurite (maa, kapitali ja tööjõu) tulukust. See kajastab kogu tootmistegevuse käigus loodud väärtust.

Joonis 1. EAFRD rahalised vahendid perioodil 2014–2020 liikmesriigi kohta



Märkus: ümardamise tõttu ei pruugi kogusumma kattuda eraldi arvnäitajate summaga.

Allikas: EAFRD määruse I lisa (sh määrusega (EL) 2015/791 tehtud muudatused).

3. EAFRD annab rahalist toetust meetmetele, mida liikmesriigid rakendavad riiklike või piirkondlike maaelu arengu programmide kaudu. Maaelu arengu programmid tagavad raamistiku projektidesse investeerimiseks põllumajandusettevõtetes või maapiirkondades, tuginedes riiklikul või piirkondlikul tasandil kindlaks tehtud majanduslikele, keskkonnavalastele või sotsiaalsetele vajadustele. See hõlmab näiteks põllumajandusettevõtetesse investeerimise ja selliste ettevõtete kaasajastamise projekte, sisseseadmistoetusi noortele põllumajandustootjatele, põllumajanduse keskkonna- ja kliimameetmeid, mahepõllumajandusele üleminekut, põllumajandusturismi, küla uuendust, lairiba-internetiühenduse loomist maapiirkondades ja kogukonna juhitud kohalikku arengut. Neid meetmeid kaasrahastatakse riiklikest, piirkondlikest või eravahenditest.

4. Programmitöö perioodiks 2014–2020 on 28 liikmesriigis 118 erinevat maaelu arengu programmi, kusjuures 20 on eraldiseisvad riiklikud programmid ja kaheksa liikmesriiki on otsustanud piirkondlike programmide kasuks⁶.

5. Maaelu arengu programmid koostatakse koostöös majandus-, sotsiaal- ja keskkonnavaldkonna partneritega ning riiklikud või piirkondlikud ametiasutused esitavad need komisjonile, kelle ülesanne on need heaks kiita.

Maaelu areng kui osa ELi laiemast strateegiast

6. EAFRD on üks viiest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondist, mille hulka kuuluvad veel Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Ühtekuuluvusfond (ÜF) ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF). Varem tegutsesid EAFRD, EMKF ning ERF/ÜF/ESF sõltumatult eraldi määruste pakettide ja vastavate maaelu arengu programmide või rakenduskavade alusel. Programmitöö perioodil 2014–2020 on viis Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi koondatud ühtse üldmääruse – ühissätete määruse – alla. Ühissätete määruses on määratletud ühine strateegiline raamistik⁷ (vt [joonis 2](#)), mis on kohaldatav kõigile Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele programmitöö ja koordineerimise hõlbustamiseks.

⁶ Prantsusmaa (30 maaelu arengu programmi), Itaalia (23), Hispaania (19), Saksamaa (15), Ühendkuningriik (4), Portugal (3), Belgia (2) ja Soome (2).

⁷ Ühissätete määruse artikkel 10 ja I lisa.

Joonis 2. Perioodi 2014–2020 poliitikaülevaade



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi juhenddokumentide põhjal.

7. Uue lähenemisviisi eesmärk oli hõlbustada liidu sekkumiste territoriaalset koordineerimist ning võimaldada kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ heaks⁸.

⁸ COM(2010) 2020 final: „Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia“.

8. Alates 2014. aastast on liikmesriikidel tulnud sõlmida partnerluslepingud⁹, mille jaoks tuleb kõiki ELi struktuuri- ja investeerimisvahendeid (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide) igas riigis koordineerida. Partnerluslepingutes määratakse kindlaks, kuidas riiklikud ametiasutused kavatsevad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendeid kasutada. Need koostatakse ühise strateegilise raamistiku¹⁰ juhtpõhimõtete kohaselt; liikmesriigi kohta sõlmitakse üks partnerlusleping. Partnerluslepingud hõlmavad kogu programmitöö perioodi ja kõiki Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning neis on sätestatud liikmesriikide eesmärgid ja valdkondlikud eesmärgid, seega annavad need ülevaate konkreetsetes programmides edasiarendatavast teabest. Partnerluslepingud kiidab heaks Euroopa Komisjon.

9. Ühissätete määruses määratletud 11 valdkondlikku eesmärki¹¹ on ette nähtud seose loomiseks viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi ning strateegia „Euroopa 2020“¹² vahel. Maaelu arengu poliitika tarvis on perioodi 2014–2020 pikaajalised strateegilised eesmärgid jagatud kuueks prioriteediks ja need omakorda 18 sihtvaldkonnaks (vt *I lisa*), mis „kajastavad ühise strateegilise raamistiku asjaomaseid valdkondlikke eesmäärke” ja millega panustatakse innovatsiooni, keskkonna ja kliimamuutustega seotud valdkondadevaheliste eesmärkide saavutamisse¹³.

Suurem keskendumine tulemuslikkusele

10. ELi strateegilise raamistiku 2014–2020 üks põhieesmäärke oli hallata ELi eelarvet, keskendudes senisest enam tulemuslikkusele ja tulemustele. See eesmärk kajastus muu hulgas ka 2015. aastal käivitatud komisjoni algatuses „Tulemustele keskenduv eelarve”, mis

⁹ Kontrollikoda käsitles partnerluslepinguid eriaruandes nr 2/2017: „Komisjoni läbirääkimised perioodi 2014–2020 ühtekuuluvuspoliitika partnerluslepingute ja rakenduskavade üle: rahastamine on rohkem suunatud strateegia „Euroopa 2020” prioriteetidele, kuid tulemuslikkuse mõõtmise kord muutub üha keerulisemaks”.

¹⁰ Ühissätete määruse artikkel 10 ja I lisa.

¹¹ Ühissätete määruse artikkel 9 ja EAFRD määruse artikkel 5 (vt *II lisa*).

¹² Kontrollikoja eelarveaasta 2014 aastaaruande punkt 3.44 ning komisjoni vastus punktidele 3.24 ja 3.25.

¹³ EAFRD määruse artikkel 5.

rõhutas veelgi mõõdetavate tulemuste ning ELi kulutuste tõhususe ja tulemuslikkuse tähtsust. Eesmärk oli järk-järgult loobuda sisseharjunud eelarvetavast, mille puhul keskendutakse peamiselt rahaliste vahendite kasutamisele ja nõuetele vastavusele ning mitte niivõrd tulemuslikkusele, kuna on pakiline vajadus teha süsteemseid muutusi eelarve koostamise, eelarve rakendamise ja ressursside kasutamise viisis.

11. Sellele lähenemisviisile oli aga takistuseks alaline probleem, et uue programmitöö perioodi kavandamist alustatakse enne, kui eelmise perioodi kohta on saadaval asjakohased kulude ja tulemuste andmed (vt **1. selgitus**). Seetõttu on peaaegu võimatu võtta kavandamisel arvesse saadud teadmisi poliitikaeesmärkide saavutamiseks paremini toimunud lahenduste kohta. Sellisel juhul on tõenäolisem, et ressursid suunatakse sinna, kus rahalisi vahendeid eeldatavalt rohkem kasutatakse.

1. selgitus. Asjakohase teabe puudumine uue perioodi kavandamisel

Seadusandlikud ettepanekud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide uue raamistiku kohta aastateks 2014–2020 esitati 2011. aasta oktoobris ning programmitöö perioodi 2007–2013 maaelu arengu programmide vahhindamiste¹⁴ koondaruanne valmis 2012. aasta oktoobris.

Programmitöö perioodi 2007–2013 maaelu arengu programmide hilinenud rakendamine tähendas, et vahhindamise aruanded sisaldasid ebapiisavat teavet rakendamise ja saavutatud tulemuste kohta.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

12. Kontrollikoda uuris, kas uus seadusandlik raamistik (ühissätete määrus, EAFRD määrus ja seonduvad komisjoni määrused) kajastasid suuremat keskendumist tulemuslikkusele ning kas uus programmitöö protsess muutis võimalikuks ja tõi kaasa kvaliteetsete maaelu arengu programmide loomise, mis võib aidata saavutada paremaid tulemusi. Selleks kontrolliti eelkõige järgmist:

¹⁴ Vt „Synthesis of Mid-Term Evaluations of Rural Development Programmes 2007–2013“ („Perioodi 2007–2013 maaelu arengu programmide vahhindamiste koondaruanne“). Lõpparuanne, 2012.

- maaelu arengu programmide järjepidevus, vastastikune täiendavus ja koostoime kõrgema taseme strateegiliste dokumentidega¹⁵;
- tugevdatud sekkumisloogika määratlemine ja lisamine maaelu arengu programmidesse.

13. Lisaks analüüsi, kas uus tulemuslikkusel põhinev raamistik soodustab tõenäoliselt tulemustele keskendumist.

14. Kontrollikoda uuris ka maaelu arengu programmide heakskiitmise õigeaegsust.

15. Audit viidi läbi ajavahemikul märtsist 2016 kuni veebruarini 2017 ning põhines valimisse kuulunud maaelu arengu programmide heakskiitmisprotsessiga seotud komisjoni ja liikmesriikide teabe ja dokumentide läbivaatamisel. Heakskiitmisprotsessi analüüsimisel tugineti komisjoni siseauditi talituse (IAS) senisele auditeerimistööle sedavõrd, kuivõrd nende töö ulatus kattus kontrollikoja omaga.

16. Kontrollikoda keskendus valitud kümnele heakskiidetud maaelu arengu programmile (nii riiklikud kui ka piirkondlikud) ning sellele lisandusid kaks IASi läbi vaadatud maaelu arengu programmi¹⁶. Maaelu arengu programmide läbivaatamisel keskenduti kindlaksmääratud meetmete ja alameetmete kogumile¹⁷, et luua võrdlusi ning tugineda olemasolevatele teadmistele ja varasematele audititulemustele, käsitledes samas olulisel määral rahastamist; samuti keskenduti mitmele ELi maaelu arengu prioriteedile ja sihtvaldkonnale.

¹⁵ Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020“ ja partnerluslepingud.

¹⁶ Belgia (Valloonia), Saksamaa (Baden Württemberg), Iirimaa, Kreeka, Hispaania (La Rioja), Prantsusmaa (Lorraine), Itaalia (Campania), Austria, Poola ja Rumeenia, lisaks Taani ja Ühendkuningriik (Inglismaa).

¹⁷ 4.1 – põllumajanduslikele majapidamistele investeerimise toetus; 4.2 – toetus investeerimiseks põllumajandustoodete töötlemise/turustamise ja/või arendamise; 6.4 – toetus investeerimiseks mittepõllumajandusliku tegevuse loomisesse ja arendamise; 8.3 – toetus metsapõlengutest ja loodusõnnetustest ning katastroofidest tingitud metsakahjustuste ennetamiseks; 8.4 – toetus metsapõlengutest ja loodusõnnetustest ning katastroofidest tingitud metsakahjustuste kõrvaldamiseks; ning meetmed: 7 – põhiteenused ja küla uuendus maapiirkondades; 14 – loomade heaolu.

TÄHELEPANEKUD

Perioodi 2014–2020 programmitöö raamistik oli oma olemuselt ambitsioonikam, kuid rakendamisel esines olulisi puudujääke

Ambitsioonikam ja nõudlikum strateegiline raamistik kajastab uut tulemustele suunatud lähenemisviisi, ...

17. EAFRD ühe üldmääruse alla toomine ning partnerluslepingute kasutuselevõtt, mis nõuavad kõigi ELi struktuuri- ja investeerimisfondide koordineerimist ja järjepidevust igas riigis (vt **punktid 6–9**), oli uus nõue, mille eesmärk oli tagada, et maaelu arengu poliitika abil oleks võimalik paremini saavutada aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmäärke.

18. Programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik hõlmas mitmeid mõisteid ja nõudeid, mille eesmärk oli suurendada tulemustele keskendumist. See tugines eelmiste programmitöö perioodide käigus saadud kogemustele ja selles võeti arvesse mitmeid kontrollikoja soovitusi¹⁸ ELi sekkumiste kulutustele vastava tulu kohta.

19. Allpool on loetletud uued nõuded maaelu arengu programmide struktuurile¹⁹, pidades silmas tulemustele keskendumise mõistet.

- Tugevdatud sekkumisloogika peaks väljenduma maaelu arengu meetmete valikus, kombineerimises ja prioriteediks seadmisel, kajastades SWOT-analüüsi tulemusi ja väljaselgitatud vajadusi, eesmärgiga saavutada ELi maaelu arengu prioriteetid.
- Suurem tulemustele keskendumine programmides uuel ühisel seire- ja hindamissüsteemil, sh tulemusreservil, põhineva tulemusraamistiku kehtestamise teel²⁰.

¹⁸ Vt kontrollikoja 2011. ja 2012. aasta aruannete punktides 10.39 ja 10.51 esitatud soovitusi või soovitusi eriaruannetes nr 1/2013: „Kas ELi toetus toiduainetetööstusele on olnud mõjus ja tõhus põllumajandustoodete lisandväärtuse suurendamisel?“, nr 6/2013: „Kas liikmesriigid ja komisjon saavutasid maamajanduse mitmekesistamise meetmetega kulutustele vastavat tulu?“; ja nr 12/2013: „Kas komisjon ja liikmesriigid suudavad tõendada, et ELi eelarvest maaelu arengu poliitikale eraldatud vahendeid kasutatakse otstarbekalt?“.

¹⁹ Perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 struktuuride üksikasjalik võrdlus on esitatud **III lisas**.

- Kohaldatav eeltingimus on eeltingimuseks liidu prioriteedi tõhusale ja tulemuslikule saavutamisele²¹. Kui mis tahes kohaldatav eeltingimus ei ole maaelu arengu programmi koostamisel täidetud, peab asjaomane liikmesriik täitma selle 31. detsembriks 2016 ja esitama komisjonile sellekohase aruande 2017. aastal²².

...kuid elluviimise käigus on jõupingutuste mõju vähenenud

Maaelu arengu programmid on kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“...

20. Tagamaks, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmid oleksid kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“, kasutatakse partnerluslepingutes ja ühtekuuluvusprogrammides teabe struktureerimiseks valdkondlikke eesmärke. Seevastu maaelu arengu programmid põhinevad kuuel ELi maaelu arengu prioriteedil, mis on omakorda jagatud sihtvaldkondadeks. Seepärast ei ole valdkondlike eesmärkide ja strateegia „Euroopa 2020“ vaheline seos nii selgelt nähtav kui teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul.

21. Siiski on maaelu arengu programmide vastavus strateegiale „Euroopa 2020“ nähtav

- a) eelnevalt kindlaks määratud meetmete kaudu, mis on ette nähtud selleks, et aidata saavutada ELi maaelu arengu prioriteete²³;
- b) sihtvaldkondade kaudu, mida saab seostada 11 valdkondliku eesmärgiga²⁴.

²⁰ Ühissätete määruse artiklid 20–22.

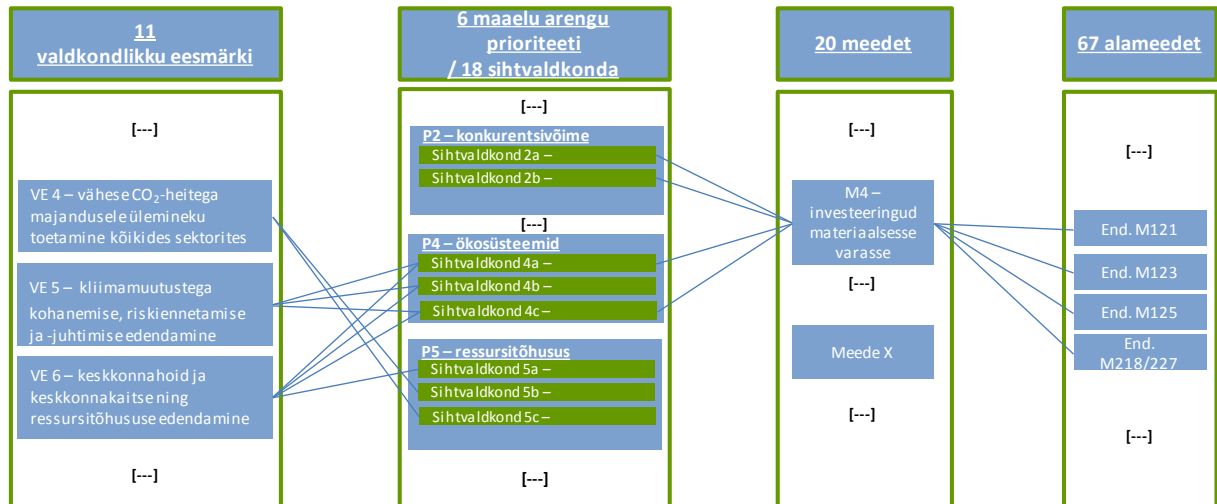
²¹ Ühissätete määruse artikli 2 lõige 33.

²² Ühissätete määruse artikkel 19.

²³ EAFRD määruse artikkel 13: „Iga maaelu arengu meede kavandatakse nii, et see toetaks konkreetselt ühe või mitme maaelu arengut käsitleva liidu prioriteedi saavutamist.“ Sama määruse VI lisas on esitatud „ühe või mitme maaelu arengut käsitleva liidu prioriteedi jaoks olulise tähtsusega meetmete soovituslik loetelu“.

²⁴ „Guidelines for strategic programming for the period 2014–2020“ („Strateegilise programmitöö suunised perioodiks 2014–2020“).

Joonis 3. Valdcondlike eesmärkide, maaelu arengu prioriteetide ja meetmete vaheliste seoste skeem



22. Kuna partnerluslepingutes ja maaelu arengu programmides kasutatud määratlused olid üldsõnalised, oli lihtne tagada maaelu arengu programmide vastavust partnerluslepingutele:

- maaelu arengu prioriteedid ja seonduvad sihtvaldkonnad olid kooskõlas partnerluslepingutes nimetatud EAFRD puhul asjakohaste valdkondlike eesmärkidega;
- EAFRD rahalise toetuse soovituslik eraldis igale maaelu arengu prioriteedile oli kooskõlas partnerluslepingutes ette nähtud rahaliste vahendite eraldisega.

...kuid iga valdkondliku eesmärgi jaoks kavandatud panust on raske hinnata

23. Nagu eespool selgitatud (vt **punkt 20**), ei ole maaelu arengu programmid struktureeritud valdkondlike eesmärkide järgi ja seepärast tuleb nende eeldatavat panust iga valdkondliku eesmärgi saavutamisse hinnata maaelu arengu prioriteetide ja sihtvaldkondade tasemel. Tulemusi käsitlevat teavet kogutakse üksnes sihtvaldkondade kohta. Mõnel juhul on üks valdkondlik eesmärk seotud mitme sihtvaldkonnaga, kuuludes eri maaelu arengu prioriteetide alla. Lisaks võib üks meede kaasa aidata mitme maaelu arengu prioriteedi saavutamisele ja ühe maaelu arengu prioriteedi puhul võivad olla asjakohased mitu meetet.

24. Nende tegurite tõttu on keeruline kvantifitseerida maaelu arengu programmide eeldatavat panust konkreetse valdkondliku eesmärgi või strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide saavutamisse (vt **2. selgitus**).

2. selgitus. Näide meetme 4 (investeeringud materiaalsesse varasse) kohta

Itaalia (Campania) maaelu arengu programmis oli meetme 4 (investeeringud materiaalsesse varasse) jaoks kavandatud avaliku sektori kogukulud kokku 569 miljonit eurot.

Kulud jagunevad nelja maaelu arengu prioriteedi vahel (P2 – põllumajanduslike majapidamiste elujõulisus; P3 – toiduahela korraldamine; P4 – ökosüsteemid; P5 – ressursitõhusus) ning eeldatavaid avaliku sektori kogukulusid igale alameetmele ei ole hinnatud.

Kõik neli maaelu arengu prioriteeti on seotud teiste meetmetega (nt P4 – ökosüsteemid – on seotud meetmetega 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13 ja 16), mille tulemuseks on paljude maaelu arengu meetmete ja paljude maaelu arengu prioriteetide keerukad kombinatsioonid.

Ei arendata koordineerimist, vastastikust täiendavust ja koostoimet teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning teiste ELi fondidega

25. Oma aastaaruandes eelarveaasta 2014 kohta²⁵ tões kontrollikoda, et ehkki partnerluslepingud oleksid loogiline koht viie Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi vastastikuse täiendavuse ja koostoime määratlemiseks, ei käsitleta neis selliseid küsimusi piisavalt. Samuti juhtis kontrollikoda tähelepanu sellele, et puuduvad tegevusjuhised sektoriülese vastastikuse täiendavuse ja koostoime saavutamiseks partnerluslepingutes ning programmides. Kontrollikoja audit kinnitas neid järeldusi läbivaadatud partnerluslepingute puhul.

26. Komisjon ütles oma vastuses aastaaruandele, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmides tuleb luua üksikasjalikumad mehhanismid sellise koordineerimise tagamiseks. Ühissätete määrusega nähakse ette, et iga programm sisaldab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tulemusliku, tõhusa ja koordineeritud rakendamise tagamise korda²⁶.

²⁵ Kontrollikoja aastaaruanne eelarveaasta 2014 eelarve täitmise kohta, punkt 3.43.

²⁶ Ühissätete määruse artikli 27 lõige 1. Täiendavad üksikasjad on esitatud EAFRD määruse artikli 8 lõike 1 punktis I ning määruse (EL) nr 808/2014 I lisa 1. osa punktis 14.

27. Maaelu arengu programmid on selles osas aga väga üldised ning tavaliselt ei looda nendega konkreetset alust teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, I samba toetuste või muude avaliku sektori vahenditega vastastikuse täiendavuse ega koostoime tagamiseks.

28. Ehkki ühine strateegiline raamistik soodustab tõhusat koordineerimist fondide mõju suurendamiseks, olid läbivaadatud maaelu arengu programmid kitsalt piiritletud ning nende puhul pigem välditi topeltrahastamist kui püüti saavutada vastastikust täiendavust ja koostoimet. Kontrollikoda leidis, et maaelu arengu programmides määratleti hulk sekkumisvaldkondi mitmete võimalike rahastamisallikatega ning neis kehtestati väga üldised piiritlemispõhimõtted (vt **3. selgitus**). Neis ei esitatud aga teavet lisaväärtuse kohta, mida saaks luua, kui tagada eri rahastamisallikate tõhus koordineerimine.

3. selgitus. Näide vastastikust täiendavust käsitlevast teabest, mis oli kas liiga üldine või liiga piiritletud

Campania (Itaalia): EAFRD ning teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vastastikune täiendavus on määratletud järgmises kolmes valdkonnas:

- lairibaühenduse puhul täiendab EAFRD ERFi toetatud investeeringuid maapiirkondades;
- kõige ebasoodsamate tingimustega piirkondades toetab ERF peamiste maanteedehitamist, EAFRD aga toetab maapiirkondade kohalike (munitsipaal-) teede ehitamist;
- ESF toetab üldist sotsiaalset arengut maapiirkondades, EAFRD aga toetab samades piirkondades konkreetselt põllumajandusega seotud meetmeid.

Rumeenia maaelu arengu programm: 1. ja 2. samba vastastikune täiendavus põhineb eeltingimusena Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondi (EAGF) ja EAFRD kaetavate meetmete/investeeringute eristamisel, et vältida topeltrahastamist. Protokolliga tagatakse, et topeltrahastamist välditakse teabe jagamise teel EAGFi rahastatavate projektide kohta, mille esitavad võimalikud EAFRD fondist toetuse saajad.

29. Kooskõlas komisjoni juhistega perioodi 2014–2020 strateegilise programmitöö kohta tuleks maaelu arengu programmides esitada üksikasju mehhanismide kohta, mida tulevikus

kasutatakse komisjonile tõhusa koordineerimise kohta aru andmiseks. Läbivaadatud maaelu arengu programmides on selle kohta aga vähe kasulikku teavet.

Tugevdatud sekkumisloogika kasutamine ei toonud kaasa oodatud tulemusi

30. Komisjoni juhiste²⁷ kohaselt on sekkumisloogika loogiline seos lahendamist vajava probleemi või soovitava eesmärgi, probleemi algpõhjuste ning probleemi lahendamiseks või eesmärgi saavutamiseks saadaolevate poliitikavalikute (või võetud ELi meetmete) vahel. Maaelu arengu kontekstis tähendab see, et maaelu arengu programmides peaks olema selgelt näha seos määratletud riiklike/piirkondlike vajaduste, nende vajaduste täitmiseks valitud toetusmeetmete, seatud sisendi/väljundinäitajate ja oodatavate tulemuste vahel.

31. Uuel programmitöö perioodil pani komisjon tulemuslikkusele ja tulemustele keskendumise vaimus rõhku väljaselgitatud vajaduste ning nende vajaduste täitmiseks valitud meetmete vahelise seose tugevdamisele.

32. Tugevdatud sekkumisloogika mõiste tõi kaasa mitmeid nõudeid maaelu arengu programmide struktuurile.

4. selgitus. Maaelu arengu programmide hindamis-, analüüsi- ja tulemuslikkuse nõuded

EAFRD määruse artikli 8 kohaselt peab iga maaelu arengu programm hõlmama:

- eelhindamist;
- olukorra SWOT-analüüsi ning käsitlemist nõudvate vajaduste kindlaksmääramist, võttes aluseks liidu maaelu arengu prioriteedid;
- strateegia kirjeldust, mis näitab, et igas sihtvaldkonnas on seatud asjakohased eesmärgid, asjakohased meetmekombinatsioonid on valitud selge sekkumisloogika alusel ja rahalisi vahendeid eraldatakse programmi meetmete jaoks põhjendatult ning need on piisavad, et saavutada seatud eesmärgid;

²⁷ SWD(2015) 111 final: „Better Regulation Guidelines” („Parema reguleerimise suunised”).

- hinnangut kohaldatavate eeltingimuste täitmisele ning kui mõned neist ei ole täidetud, siis võetavate meetmete kirjeldust;
- tulemusraamistiku kirjeldust;
- iga valitud meetme kirjeldust;
- hindamiskava;
- rahastamiskava;
- sihtvaldkondade kaupa liigendatud indikaatorkava, mis sisaldab eesmärgi ning kavandatud väljundeid ja kulusid, mis on seotud iga maaelu arengu meetmega, mis on valitud seoses vastava sihtvaldkonnaga;
- kohaldatavuse korral tabelit, mis näitab täiendavat riiklikku rahastamist meetme kohta;
- teavet selle kohta, kuidas maaelu arengu programm täiendab meetmeid, mida rahastatakse muudest ühise põllumajanduspoliitika vahenditest ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest.

33. Kontrollikoja poolt läbivaadatud maaelu arengu programmides olid kõik need osad olemas. Neis ei olnud aga selgelt näha seost vajaduste hindamise ja valitud meetmete vahel. Seetõttu jäi sekkumisloogika ebaselgeks.

Vajaduste hindamine

34. Eraldi maaelu arengu programmides tuleb esitada SWOT-analüüsil põhinev üksikasjalik vajaduste hinnang, et valida kõige olulisemad ja asjakohasemad vajadused. Need vajadused peavad olema seotud konkreetsete sihtvaldkondadega, nagu on määratletud EAFRD määruses.

35. Läbivaadatud maaelu arengu programmides määratleti vajadusi formaalselt, tarbetult korrates ja üldiselt, sageli üksnes eelnevalt määratletud sihtvaldkondade ümbersõnastamise teel. Mõned näited selle kohta on esitatud **5. selgituses**.

5. selgitus. Näited üldsõnalistest vajadustest ja/või eelnevalt määratletud elementide ümbersõnastamisest

Lirimaa: „Sihipärane ja hea ülesehitusega põllumajanduslik keskkonnakava” on näide üldisest vajadusest, mille puhul kirjeldus on „hea ülesehitusega, sihipärased, kontrollitud ja hallatud meetmed aitavad täita lirimaa eesmäärke mitmete direktiivide, strateegiate jne raames”.

Rumeenia: „Tegevusvaldkondade mitmekesistamine ja töökohtade arvu suurendamine maapiirkondades” on sihtvaldkonna 6a „tegevusvaldkondade mitmekesistamine ja töökohtade loomine” ümbersõnastus.

Poola: „elurikkuse ennistamine ja säilitamine, sh NATURA 2000 aladel ja looduslikust eripärast tingitud piirangutega aladel” on sihtvaldkonna 4a „elurikkuse ennistamine, säilitamine ja parandamine, sealhulgas Natura 2000 aladel ja looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel (...)” ümbersõnastus.

36. Üheski läbivaadatud maaelu arengu programmis ei esitatud tuvastatud vajaduste kvantifitseeritud kirjeldust. Seetõttu on raske või isegi võimatu hinnata programmitöö etapis seda, kas kavandatav finantstoetus on proportsionaalne ja asjakohane tuvastatud vajaduste täitmiseks. Samuti takistab nende vajaduste kvantifitseeritud kirjelduste puudumine hindamise etapis hindamist, kuivõrd on tuvastatud vajadused valitud meetmete abil täidetud.

37. Läbivaadatud maaelu arengu programmide seati üksnes Hispaania (La Rioja) ja Itaalia (Campania) programmides vajadused tähtsuse järjekorda.

38. Ehkki seda pole määrustega ette nähtud, on kontrollikoda seisukohal, et vajaduste väljaselgitamisel tuleks programmitöö protsessis arvesse võtta ka eelmiste perioodide käigus saadud teadmisi. Maaelu arengu programmid on korduvad poliitikavahendid ning maaelu arengu eesmärgid on olnud märkimisväärselt järjepidevad. Läbivaadatud maaelu arengu programmides ei viidatud aga eelmistel perioodidel rakendatud maaelu arengu meetmete tulemustele.

Meetmete valik

39. Meetmete valiku põhjendamiseks tuleks maaelu arengu programmides selgitada ka seost tuvastatud vajaduste, seatud eesmärkide ja valitud meetmete vahel.

40. Praktikas aga muudab maaelu arengu programmide struktuur selle seose väljatoomise raskeks. Valitud meetmeid käsitlev teave keskendub peamiselt sellele, millised meetmed on kavandatud, ja sageli ei esitata selget viidet tegelikult oodatavatele tulemustele, v.a mõned üldised viited maaelu arengu eesmärkidele (vt **6. selgitus**). Seetõttu on raske näidata, kuidas ja mil määral täidavad valitud meetmed (või nende alameetmed) tuvastatud vajadusi.

6. selgitus. Näited üldistest viidetest maaelu arengu eesmärkidele

Kreeka: M4.1. „Peamiselt kvaliteetsetele põllumajandustoodetele keskenduvate põllumajandusettevõtjate toetamine tõstab nende konkurentsivõimet ja hõlbustab nende jõudmist uutele turgudele [...]. See suurendab [...] toetuse saajate sissetulekut ning aitab säilitada ja luua töökohti.“

Rumeenia: M4.1. „Meede 4.1 aitab parandada põllumajandusettevõtjate üldist tulemuslikkust, suurendades põllumajanduse konkurentsivõimet, mitmekesistades põllumajandustegevusi ja suurendades toodete kvaliteeti väikeseid ja keskmise suurusega majapidamisi ümber struktureerides ning muutes need ettevõteteks, samuti igat liiki investeeringute suhtes kohaldatavate ELi standardite järgimise teel, lisades põllumajandustoodetele väärtust, töödeldes tooteid põllumajandusettevõtte tasandil ja turustades neid otse, et luua ja edendada integreeritud toidutarneahelaid.“

41. Maaelu arengu programmides tuleks meetmetele vahendite eraldamist ka põhjendada. Üheski läbivaadatud maaelu arengu programmis ei esitatud sellist põhjendust ega analüüsitud, kas rahastus oli asjakohane ja asjaomaste eesmärkide saavutamiseks õiges mahus. Pelgalt eraldi meetmetele eraldatud summade loetlemine ei ole kontrollikoja arvates iseenesest põhjendus ega näita, kas rahastamise maht on asjakohane.

Uue tulemusraamistiku võimalused tulemustele keskendumiseks on piiratud

Ühine seire- ja hindamissüsteem võib olukorda parandada, kuid ka sellel on tulemuste mõõtmisel piiranguid

42. Määrustega on ette nähtud, et partnerluslepingud ja maaelu arengu programmid peavad sisaldama hinnangut eeltingimuste täitmisele koos otsese viitega poliitikaeesmärkide tõhusale ja tulemuslikule saavutamisele.

43. Selles kontekstis nõutakse ühissätete määruses kehtestatud eeltingimusega „statistilised süsteemid ja tulemusnäitajad” (eeltingimus G7) tõhusat süsteemi, mis hõlmab i) tulemusnäitajaid ja ii) statistiliste andmete kogumist²⁸. See kord oli aga formaalsus, kuna komisjon oli seisukohal, et juba seire- ja hindamissüsteemide olemasolust piisab, et tagada eeltingimuse G7 rahuldav täitmine. Seepärast nähti komisjoni määrusega liikmesriikidele selles osas ette üldine erand²⁹.

44. Enamikus maaelu arengu programmides leiti, et eeltingimus G7 on põhimõtteliselt üldise erandi alusel täidetud, ehkki seda pole tegelikkuses hinnatud. Kontrollikoda järeldas oma eriaruandes nr 12/2013, mis käsitleb ELi kulutusi maaelu arengu poliitikale, et tulemuste kohta kogutud andmed polnud piisavalt usaldusväärsed, mis tähendab, et komisjon kiitis enamiku maaelu arengu programmide heaks ilma täiendavate tõenditeta ega kontrollideta selle kohta, kas on olemas tõhus süsteem statistiliste andmete kogumiseks.

45. Asjaolu, et mitmete maaelu arengu programmide puhul, mis ei kuulunud kontrollikoja valikusse, otsustasid riigiasutused erandit mitte kasutada ja andsid hinnangu, et eeltingimus G7 pole täidetud³⁰, annab alust väita, et sellele probleemile oleks tulnud tähelepanu pöörata.

46. Nii nagu tõhus süsteem usaldusväärsete andmete kogumiseks, nõuab ka tulemuslikkuse mõõtmise sobivate näitajate määramist ja nende kohta aru andmist. Selles osas kinnitab audit kontrollikoja 2014. aasta aruande järeldest, et „[ü]histe näitajate kasutuselevõtt iga fondi puhul on oluline samm, kuid kavandamises esineb puudusi”³¹.

47. See, et EAFRD määrusega on ette nähtud kõigi maaelu arengu programmide suhtes kohaldatavad ühised näitajad, on hea. See aitab sisendi-/väljundinäitajaid maaelu arengu poliitika tasandil ühtlustada ning on maaelu arengu poliitika rakendamise seires edasiminekuks.

²⁸ Ühissätete määruse XI lisa. Eeltingimuse G7 „statistilised süsteemid ja tulemusnäitajad” määratlus hõlmab ka üksikasjalikumaid ja konkreetsemaid täitmiskriteeriume.

²⁹ Määruse (EL) nr 808/2014 I lisa 4. osa.

³⁰ Põhineb põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadi aruandlusel eeltingimuste täitmise kohta.

³¹ Kontrollikoja eelarveaasta 2014 aastaaruande punktid 3.49–3.56 ja järeldest 3.92.

48. Samuti peaks uus nõue esitada 2017. ja 2019. aastal täiendatud³² rakendamise aastaaruanded aitama kasutada tulemusnäitajaid programmiga saavutatud tulemuste kvantifitseerimiseks ja ühistele hindamisalastele küsimustele vastuste leidmiseks.

49. Lisaks praeguste programmide seirele võidakse tänu sellele teha asjakohane teave kättesaadavaks õigeaegselt, et seda saaks järgmist programmitöö perioodi puudutavates otsustes arvesse võtta, ja see võib olla samm sellisest suletud ringist pääsemise suunas, mille puhul uute programmide sisu määratakse kindlaks ilma eelnevate perioodide tulemusi käsitleva piisava teabeta (vt **punktid 11** ja **38**).

50. Hoolimata eespool kirjeldatud edasiminekutest on EAFRD määrusega ette nähtud ühistel väljund- ja tulemusnäitajatel piiratud potentsiaal (vt näiteid **7. selgituses**) maaelu arengu programmide tulemuste saavutamise tõhususe ja tulemuslikkuse mõõtmiseks, sest:

- mõned väljundnäitajad on tegelikult sisendnäitajad;
- enamik tulemusnäitajaid ei vasta „tulemuse” näitaja määratlusele, vaid on peamiselt protsentides väljendatud väljundnäitajad ning neist pole ühistele hindamisalastele küsimustele vastamisel palju kasu.

7. selgitus. Näited ühistes seire- ja hindamissüsteemides valesti liigitatud väljund- ja tulemusnäitajatest

Näide ekslikult väljundnäitajateks liigitatud sisendnäitajate kohta

„O.1: riiklikud kulutused kokku” ei kirjelda mingil viisil programmi väljundeid (s.t väljundi määratlus), vaid viitab üksnes programmi rakendamiseks kasutatavatele avaliku sektori rahalistele vahenditele, mis on sisendi täpne määratlus.

Näide ekslikult tulemusnäitajateks liigitatud väljundnäitajate kohta

„R4: protsent põllumajanduslikest majapidamistest, keda toetatakse osalemise eest kvaliteedikavades, kohalikel turgudel ja lühikestes tarneahelates ning tootjarühmades või -organisatsioonides” hõlmab toetust saavate majapidamiste protsenti, mis on parimal juhul väljund („programmi väljundid”). Sellega ei püüta hõlmata tulemusi (programmi otsest mõju otsestele

³² Sätestatud ühissätete määruse artikli 50 lõigetes 4 ja 5.

sihtrühmadele või saajatele), mida toetatud põllumajanduslikud majapidamised saavutavad kvaliteedi, kohalike turgude või lühikeste tarneahelate osas.

51. Ehkki liikmesriigid lisasid kontrollikoja poolt läbi vaadatud maaelu arengu programmidesse täiendavaid näitajaid, ei vastanud enamik neist tulemusnäitaja määratlusele ega taga paremat alust, hindamaks programmi vahetuid tulemusi otseste sihtrühmade jaoks, nagu on näitlikustatud **8. selgituses**.

8. selgitus. Näited täiendavatest väljund- ja sihtnäitajatest, mida ei saa kasutada tulemuste mõõtmiseks

Näide täiendavast väljundnäitajast Rumeenia maaelu arengu programmis:

„Alameetme 7.2 raames rahastatav vee/reovee taristu (km)“.

Näide täiendavast sihtnäitajast Prantsusmaa (Lorraine) maaelu arengu programmis:

„Surface concernée par la reconstitution du potentiel agricole endommagé par des catastrophes naturelles” (loodusõnnetustes kahjustada saanud põllumajandusliku potentsiaali taastamisega seotud alad).

Näide täiendavast väljundnäitajast Iirimaa maaelu arengu programmis:

„Mittetootlike investeeringute toetamise tegevuste arv”.

52. Mõned liikmesriigid määratlevad aga kasulikke ja asjakohaseid tulemusnäitajaid toetusmeetme tasandil, nagu „toetatud ettevõtete keskmine käibe kasv protsentides (standardtoodang)“ ja „toetatud ettevõtete keskmine suurus peale äriplaani elluviimist”³³. Kontrollikoda analüüsib ja võrdleb oma 2016. aasta aruandes³⁴ tulemuslikkust käsitleva aruandluse tavasid, mille on välja töötanud teised asutused, nagu WHO, Maailmapank ja OECD. Neid heade tavade näiteid tuleks levitada ning komisjon ja liikmesriikide ametiasutused peaksid neid kasutama.

³³ Vt eriaruande 10/2017 „ELi noorte põllumajandustootjate toetust tuleks paremini suunata, et soodustada mõjusat põlvkonnavahetust” punktid 72–73.

³⁴ Kontrollikoja eelarveaasta 2016 aastaaruande 3. peatüki punktid 3.13–3.51.

Tulemusreservi ergutav mõju on väike või puudub täiesti

53. Programmitöö perioodil 2014–2020 peavad partnerluslepingud ja programmid sisaldama tulemusreservi, mis moodustab umbes 6 % Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele eraldatud vahenditest. Need vahendid on praegu blokeeritud, kuid võidakse teha kättesaadavaks pärast igas maaelu arengu programmis kehtestatud tulemusraamistiku läbivaatamist, mis on kavandatud 2019. aastaks, juhul kui teatud tingimused on täidetud või ületatud³⁵.

54. Tuleb rõhutada, et ehkki tulemusreservi kehtestamise kohustus on programmitöö perioodi 2014–2020 uus element, pole mõiste iseenesest uus, vaid seda kasutati teatud määral ka varasematel perioodidel, ehkki sellel oli tulemuslikkusele piiratud mõju. Näiteks oli tulemusreserv, olgugi et erinevate protsessidega hallatav, struktuurifondidele kehtestatud ka programmitöö perioodil 2000–2006. Nagu aga järeldati kontrollikoja eriaruandes nr 1/2007³⁶, ei keskendunud tulemusreserv tulemuslikkusele, vaid seda „kasutati peamiselt kulude maksimeerimiseks selle asemel, et suunata vahendeid eriti tõhusaks osutunud valdkondadesse.“ Samuti tõdeti kontrollikoja 2013. ja 2014. aasta aruannetes³⁷, et „tulemusreservi mõju tulemustele keskendumise suurendamisel on tõenäoliselt marginaalne“.

Reservile juurdepääsu üle otsustamiseks kasutatavad tulemusnäitajad ei mõõda tulemusi, vaid üksnes kvantifitseerivad sisendeid või väljundeid

55. Tulemusreservile juurdepääsu üle otsustamiseks kasutatavate vahe-eesmärkide ja eesmärkide kehtestamisel peavad liikmesriigid kasutama kas eelnevalt kindlaksmääratud

³⁵ Ühissätete määruse preambuli põhjendus 23 ning artiklid 20, 21 ja 22; EAFRD määruse artikli 8 lõike 1 punkt e.

³⁶ Eriaruanne nr 1/2007 programmitöö perioodi vaheetapi menetluste rakendamise kohta. Struktuurifondid 2000–2006, punktid 33 ja 48.

³⁷ Kontrollikoja 2013. aasta aruande punkt 10.56 ja 2014. aasta aruande punkt 3.65.

tulemusnäitajaid või asendama kõnealused näitajad muude maaelu arengu programmis määratletud asjaomaste väljundnäitajatega ja/või täiendama neid³⁸.

56. Kõigis valitud maaelu arengu programmides kasutati komisjoni määruses väljapakutud 15 eelnevalt kindlaksmääratud näitajat ning neile lisaks kasutati väikest arvu täiendavaid näitajaid. Neist näitajatest pole aga tulemuslikkuse mõõtmisel kuigi palju kasu.

57. Esiteks polnud komisjoni määruses³⁹ käsitletud eelnevalt kindlaksmääratud näitajad mitte tulemusnäitajad, vaid sõnaselgelt „väljundnäitajad”, näiteks toetusesaajate või investeerimistoimingute arv, põllumajandusmaa või hõlmatud elanikkond. Näiteks on üks väljapakutud näitajatest – avaliku sektori kogukulud iga prioriteedi puhul – tegelikult sisendnäitaja (vt punkt 50), mis keskendub kulutatavale rahasummale ja seega rahaliste vahendite kasutamisele.

58. Teiseks olid kõik väljavalitud maaelu arengu programmides liikmesriikide poolt kasutatud täiendavad näitajad vastavalt komisjoni määrusele⁴⁰ väljundnäitajad, nagu projektide või toetusesaajate arv, põllumajandusmaa või hõlmatud elanikkond (vt 9. selgitus).

9. selgitus. Näited täiendavatest tulemusraamistikunäitajatest, mis ei mõõda tulemusi

Kreeka maaelu arengu programm: „Noorte põllumajandustootjate arv, kes saavad 2018. aasta lõpuks vähemalt ühe osamakse.”

Rumeenia maaelu arengu programm: „Vee säästmise investeeringutega hõlmatav pindala (ha).”

Poola maaelu arengu programm: „Põllumajandustootmise potentsiaali hävitamise ennetamiseks (3B) ette nähtud investeeringutoetuste saajate arv”.

³⁸ Määruse (EL) nr 808/2014 artikkel 14. Eelnevalt kindlaksmääratud tulemuslikkuse raamnäitajad on sätestatud IV lisa punktis 5.

³⁹ Määrus (EL) nr 808/2014, IV lisa punkt 5.

⁴⁰ Määruse (EL) nr 808/14 artikli 14 lõige 2: „liikmesriik [peab] (...) asendama kõnealused näitajad muude maaelu arengu programmis määratletud asjaomaste väljundnäitajatega ja/või täiendama neid.”

59. Seega põhineb juurdepääs „tulemusreservile” pigem kulude ja otsese väljundi kui tulemuste mõõtmisel. Tulemusraamistik ei käsitle maaelu arengu programmide eesmärkide saavutamist ega eeldatavaid tulemusi. Sarnased järeldused tehti eriaruandes ühtekuuluvusega seotud eeltingimuste ja tulemusreservi kohta⁴¹.

Mõned korraldusasutused seadsid reservile juurdepääsemiseks vähenõudlikke eesmärke

60. Minevikus on kontrollikoda ja komisjon rõhutanud⁴² ohtu, et „liikmesriigid seavad väheambitsioonikaid vahe-eesmärke ja eesmärke, et vältida ebaõnnestumist, ning et nad ei tee piisavalt pingutusi täpse ja usaldusväärse teabe edastamiseks, et vältida tulemuste mittesaavutamise kaasnevaid sanktsioone.”

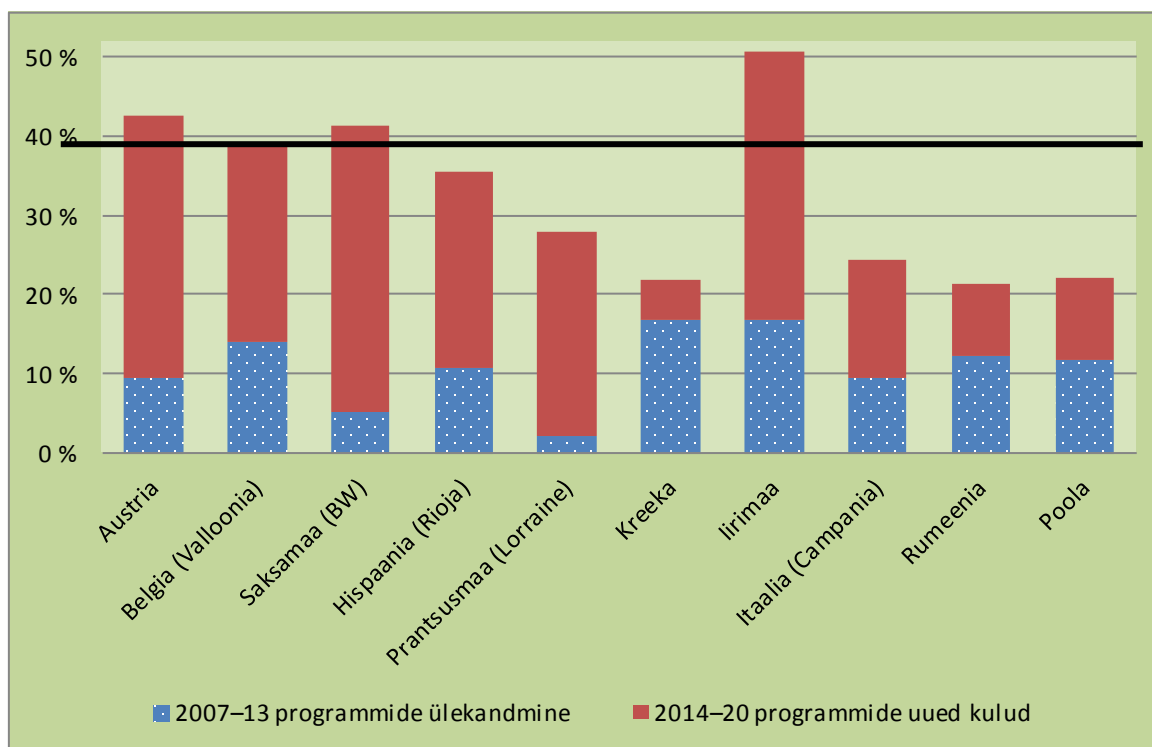
61. Kontrollikoda leidis, et riigiasutused seadsid pigem vähenõudlikke eesmärke, vähendades seega vahe-eesmärkide saavutamata jäämise riski (vt joonis 4). Kontrollikoja poolt läbi vaadatud maaelu arengu programmides moodustasid 2018. aastaks (s.t seitsmeaastase programmitöö perioodi viienda aasta lõpuks) seatud eesmärgid keskmiselt ainult 28 % programmitöö perioodiga 2014–2020 seotud avaliku sektori kogukuludest (vahemikus 22 % Kreekas kuni 51 % Iirimaa). Märkimisväärne osa sellest eesmärgist ei vasta perioodi 2014–2020 eeskirjade kohastele uutele kohustustele, vaid on seotud perioodi 2007–2013 eeskirjade järgi kohustuseks võetud tegevustega⁴³.

⁴¹ Eriaruanne nr 15/2017: „Eeltingimused ja tulemusreserv ühtekuuluvuspoliitikas: uuenduslikud, kuid mitte veel tulemuslikud instrumendid”, punktid 71–80.

⁴² Vt kontrollikoja eelarveaasta 2014 aastaaruande punkt 3.62.

⁴³ Üleminekukord näeb ette, et liikmesriigid teevad uue perioodi 2014–2020 raames makseid, rahastamaks kohustusi, mis on seotud programmitöö perioodil 2007–2013 kehtinud meetmetega, samuti 2014. aastal võetud uute kohustustega, mis on seotud programmitöö perioodi 2007–2013 meetmetega. Perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmides esitasid liikmesriigid tõepoolest iga meetme üleminekutingimuste kirjelduse, sh soovitusliku tähtaja ja hinnanguliste summade lühikirjelduse ning soovitusliku ülekandmistabeli, kus on üksikasjalikult kirjeldatud perioodil 2014–2020 rahastatavaid meetmeid ja EAFRD kogupanust.

Joonis 4. Tulemusraamistiku eesmärk – 2018. aastal eesmärgiks olevad kulud protsentides



Märkus: kuna programmitöö perioodi 2014–2020 viimane rahastamiskõlblike kulude aasta on 2023, tähendaks kulude võrdne jaotamine kogu perioodile (alates iga maaelu arengu programmi heakskiitmisest kuni 2023. aastani), et 2018. aastal oleks kulude osakaal keskmiselt 41 %.

Allikas: kontrollikoja analüüs, mis põhineb maaelu arengu programmide andmetel.

62. Lisaks tähendab erand eeltingimusest G7 (vt **punktid 42–45**), et puudub kohustus kontrollida olemasoleva tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi mõjusust ja usaldusväärsust. Riigiasutused pole kuigi motiveeritud olemasolevaid süsteeme parandama, kuna see võib kaasa tuua sagedamat puudujääkidest teavitamist.

Mõningad puudused ühissätete määruse ülesehituses vähendasid veelgi tulemusliku tegutsemise stiimulit

63. Muud puudused ühissätete määruse ülesehituses, millele kontrollikoda on juba tähelepanu juhtinud⁴⁴, piiravad veelgi tulemusreservi võimalikku ergutavat mõju:

⁴⁴ Kontrollikoja eelarveaasta 2014 aastaaruande 3. peatüki punkt 63.

- a) kui mõne prioriteedi asjakohased vahe-eesmärgid on saavutamata, võidakse tulemusreservi summa ümber jaotada teistele prioriteetidele⁴⁵ samas liikmesriigis;
- b) finantssanktsioonid ei saa põhineda tulemusnäitajatel ning mitmesugused õigusnormid piiravad veelgi kohaldatavate sanktsioonide ulatust⁴⁶.

Programmitöö protsess nõudis komisjonilt ja liikmesriikidelt olulisi jõupingutusi, kuid maaelu arengu programmide rakendamine käivitus aeglasemalt kui eelmisel perioodil

Maaelu arengu programmide piiratud kavandamise roll

64. Maaelu arengu programmitöö toetamine on mitmeastmeline protsess (vt **joonis 5**). Rahalised eraldised liikmesriigi kohta ja strateegilise õigusraamistiku otsustavad enne maaelu arengu programmide koostamist Euroopa Parlament ja nõukogu. Piirkondlike programmide kasuks otsustanud liikmesriikide puhul otsustab iga piirkonna rahalised eraldised liikmesriik enne maaelu arengu programmi komisjonile esitamist. Valikut põhjendada ei ole tarvis.

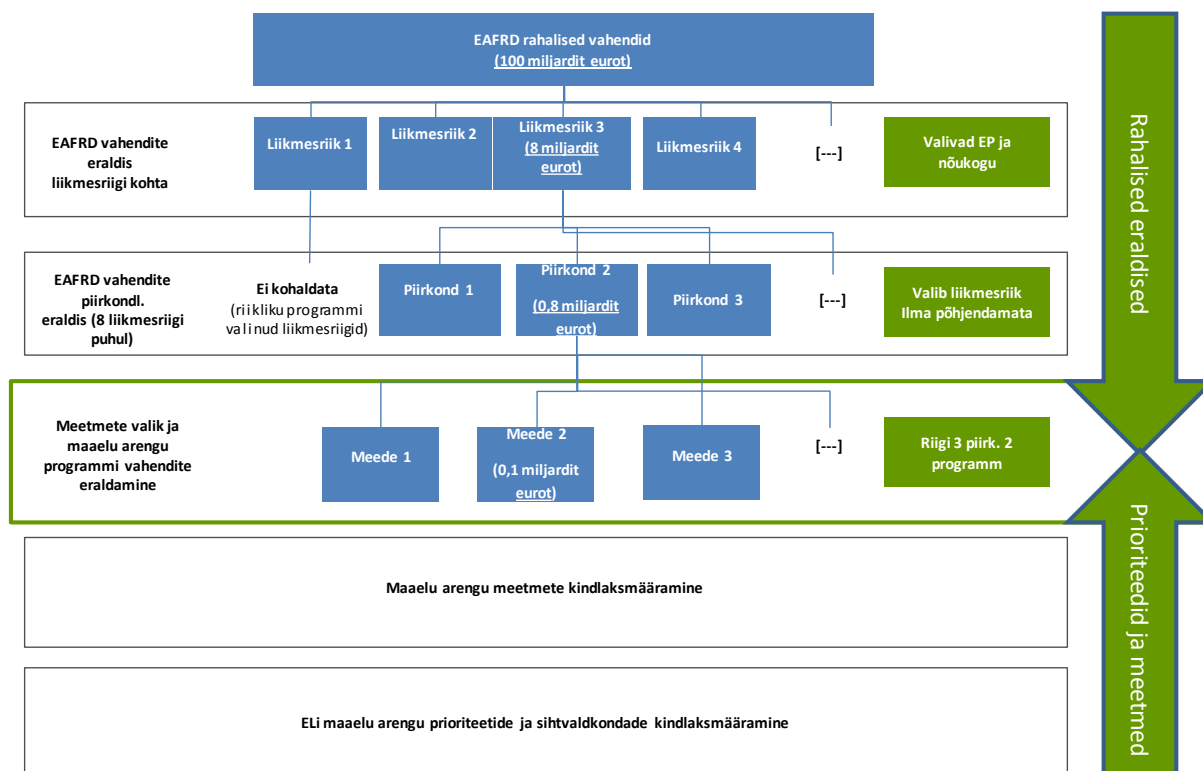
65. Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi määrusega⁴⁷ on ette nähtud, et maaelu arengu programmis tuleb põhjendada vajadusi, millega on vaja tegeleda, samuti maaelu arengu prioriteetide, sihtvaldkondade, meetmete ja vastavate eesmärkide valikut. Samuti tuleb neis selgitada, kuidas valitud meetmed aitavad kaasa asjaomaste sihtvaldkondade ja maaelu arengu prioriteetide saavutamisele. Ometi on maaelu arengu programmi põhieesmärk korraldada eelnevalt eraldatud rahalise toetuse kasutamist kindlaksmääratud raamistikus.

⁴⁵ Ühissätete määruse artikli 22 lõige 4.

⁴⁶ Ühissätete määruse artikli 22 lõiked 6 ja 7.

⁴⁷ Määruse nr 1305/2013 artikkel 8 ja määruse (EL) nr 808/2014 I lisa.

Joonis 5. Maaelu arengu programmid on programmitöö menetluse viimane etapp



Halduskoormus komisjonile ja liikmesriikidele

66. Et korraldada maaelu arengu programmide koostamine ja heakskiitmine selles uues raamistikus, moodustas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat 2012. aastal rakkerühma, kes tegeleb maaelu arenguga pärast aastat 2013, aitamaks liikmesriikidel koostada maaelu arengu programme perioodiks 2014–2020 ja tagamaks koordineerimist komisjoniga. 2014. aastal asutas põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat ka järjepidevuse nõukogu, et tagada kõigi esialgsete maaelu arengu programmide hindamisprotsessi üldine järjepidevus.

67. Komisjoni siseauditi talitus (IAS) viis heakskiitmisprotsessi varajases staadiumis läbi auditi, kus leiti, et ehkki maaelu arengu programmide üldised hindamise ja vastuvõtmise protsessid on üsna hästi korraldatud, on neid vaja veelgi tõhustada. Peamised tuvastatud vajakajäämised olid seotud ettenähtud tähtaegade järgimisega (vt **punkt 81**), tulemuslikkusega seotud elementide hindamisega (nt mõne eeltingimuse ja näitaja hindamine ning vajadus parema koordineerimise järele Euroopa struktuuri- ja

investeeringisfondide vahel) ja reguleeriva raamistiku keerukusest tingitud vigade ohuga. Vähemal määral tuvastas IAS ka valdkondi, kus on vaja parandada sisejuhiseid⁴⁸.

68. Et hõlbustada maaelu arengu programmide loomist, koostas komisjon liikmesriikidele mitu juhenddokumenti (auditi jaoks koostas kontrollikoda sellistest juhenddokumentidest loetelu, mis sisaldab 37 dokumenti kokku enam kui 1500 leheküljel). Ettevalmistusprotsess hõlmas ka määruse projektide ja esialgsete juhenddokumentide komisjonile ja liikmesriikide esindajatele arutamiseks kättesaadavaks tegemist, eesmärgiga tagada ühesugune arusaamine teatud põhimõistetest ning jagada teavet heade tavade ja selliste tavade kohta, mida tuleks vältida.

69. Ettevalmistused uueks programmitöö menetluseks tähendasid ka koordineerimist ning eksperditeadmiste ja teabe levitamist põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraadis. Selles olid maaelu arengu rakkerühmale abiks valdkondlikud töörühmad ning järjepidevuse nõukogu käsitletud asjakohased teemad tehti eri üksustele kättesaadavaks asutusesiseste teadaannete teel ning liikmesriikidele maaelu arengu komitee kaudu.

70. Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat koostas nn taskuteatmiku perioodi 2014–2020 maaelu arengu programmide ja 23 standardiseeritud kontroll-loendi kogumiku (mis hõlmas umbes 1400 erinevat aspekti, mida läbivaatamise ja heakskiitmise protsessi käigus kontrollida)⁴⁹, kus esitati üksikasjalikult vajalikud toimingud maaelu arengu programmide hindamisel ja heakskiitmisel. See oli praktiliseks abiks töötajatele ja selle eesmärk oli menetlusi peadirektoraadisiseselt ühtlustada. Programmide heakskiitmise ja seire haldamiseks rakendati asutusesisest haldusalast teabesüsteemi (RDIS2).

⁴⁸ Juhistepanga korralduse parandamine, et hõlbustada juurdepääsu ning vältida vasturääkivusi ja/või kasutajate eksimusi; maaelu arengu programmide heakskiitmise etapis saadud teadmiste haldamine, et vältida selle teabe kadumaminekut rakendamisetapis; koordineerimisnõukogu järjepidevust tagava rolli laiendamine maaelu arengu programmide heakskiitmise etapist kaugemale, nii et see hõlmaks ka rakendamisetappi ja maaelu arengu programmide muudatusi; oht, et kõiki kohaldatavaid eeltingimusi ei hinnata konkreetsete juhiste puudumise tõttu piisavalt.

⁴⁹ Siiski nenditi, et sellise potentsiaalselt keeruka teema kohta nagu EAFRDga seotud eeltingimuste hindamine polnud saadaval konkreetseid juhiseid.

71. Eespool kirjeldatud mitmesugused tegevused näitlikustavad olulisi jõupingutusi, mida komisjon tegi abi andmiseks ja menetluste ühtlustamiseks. See protsess näitab ka poliitikaraamistiku keerukust.

72. Peamiste programmdokumentide maht, mida liikmesriigid pidid koostama ja komisjon heaks kiitma, näitab samuti, kui raske see protsess oli. Seadusjärgsed nõuded, eelkõige teabe hulk, mida liikmesriigid peavad maaelu arengu programmide väga üksikasjaliku ja keeruka ülesehituse osana esitama, tõi kaasa väga mahukate dokumentide koostamise, mis koosnesid sageli enam kui tuhandest leheküljest.

73. Kontrollikoja poolt läbi vaadatud 12 maaelu arengu programmi maht oli kokku üle 9000 lehekülje ja vastavate partnerluslepingute maht 4000 lehekülge. Üldistatult peaks see tähendama, et 28 liikmesriigi ja 118 maaelu arengu programmi peale kokku koostati umbes 100 000 lehekülge programmdokumente (23 eri keeles), mis on tõenäoliselt enam kui kaks korda rohkem kui eelmisel programmitöö perioodil (vt **tabel 2**).

Tabel 2. Peamiste programmdokumentide hinnanguline lehekülgede arv

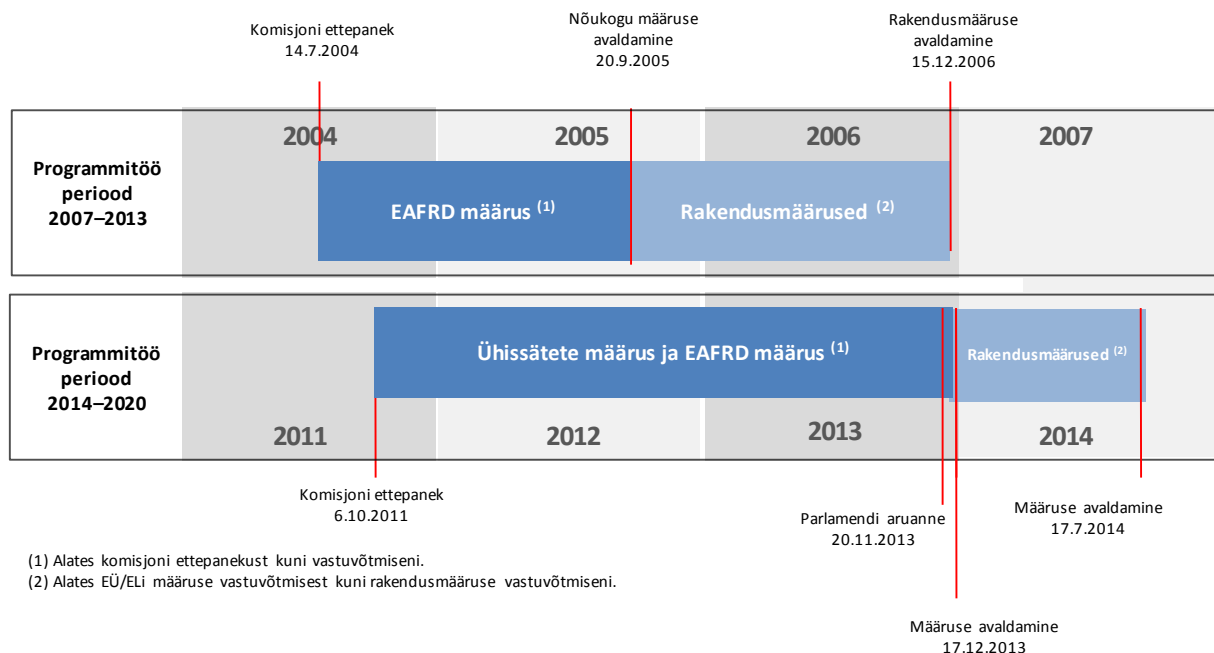
Esitatud dokumentide lehekülgede arv	Periood 2014–2020		Periood 2007–2013
	Partnerlusleping (riik)	Maaelu arengu programm	Maaelu arengu programm
Belgia (Valloonia)	183	620	391
Taani	204	505	336
Saksamaa (BW)	236	858	718
Iirimaa	244	456	457
Kreeka	341	1 192	633
Hispaania (Rioja)	370	764	566
Prantsusmaa (Lorraine)	324	785	381
Itaalia (Campania)	722	1 090	422
Austria	244	843	370
Poola	246	735	400
Rumeenia	460	786	432
Ühendkuningriik (Inglismaa)	428	743	403
Kokku	4 002	9 377	5 509
<i>Keskmine</i>	<i>334</i>	<i>781</i>	<i>459</i>
<i>Lepingute või programmid</i>	<i>28</i>	<i>118</i>	<i>94</i>

74. Keerukus, maht ja suurem halduskoormus tõi kaasa ohu, et rakendusasutused keskenduvad ülemääraselt bürokraatianoüetele⁵⁰. See suurendas ka viivitusi maaelu arengu programmide heakskiitmisel, nii et uute programmide tegelik algus lükkus edasi.

Uus õigusraamistik võeti vastu hiljem kui eelmisel perioodil

75. **Joonisel 6** on esitatud kokkuvõtlik võrdlus kahe perioodi õigusraamistiku koostamise ajakavadest.

Joonis 6. Õigusaktide pakette puudutavad läbirääkimised – perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 võrdlus



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

76. Euroopa Parlamendis ja nõukogus maaelu arengu poliitika õigusaktide paketi üle peetud arutelud olid tihedalt seotud mitmeaastase finantsraamistiku üle peetud aruteludega, mille

⁵⁰ Riigiasutuste, nt Saksamaa Saksimaa liidumaa ametiasutuste poliitilised avaldused näitavad, kuidas liikmesriigid tajuvad poliitikaraamistiku keerukust ja halduskoormust: „[...] EAFRD lõimimine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide käsitlevatesse eeskirjadesse ja määrustesse, delegeeritud määrustesse ja rakendusmäärustesse on osutunud kaasatud osapoolte jaoks eriti keeruliseks takistuseks. [...] on kohmakas ja segadusttekitav ning suurendab eksimisvõimalust [...]“ (EAFRD rahaliste vahendite ümbersuunamine pärast 2020. aastat (EAFRD – RESET), Saksimaa liidumaa keskkonna- ja põllumajandusministeerium, juuni 2016).

raames määratakse kindlaks programmitöö perioodi jooksul kasutada olevate ELi vahendite kogusumma. Nõukogu ja Euroopa Parlament võtsid mitmeaastase finantsraamistiku ja ühissätete määruse perioodiks 2014–2020 vastu alles 2013. aasta detsembris ehk kuu aega enne uue programmitöö perioodi algust. Komisjoni rakendusmäärus avaldati 2014. aasta juulis, mis tähendab, et enamiku läbivaadatud maaelu arengu programmide ettevalmistamine ja esmane esitamine toimus enne rakendusmääruse jõustumist.

Suurem osa partnerluslepinguid ja maaelu arengu programme esitati õigeaegselt

77. Pärast esmaste määruste hilinevad vastuvõtmist 2013. aasta detsembris määrati partnerluslepingute esitamise tähtajaks aprill 2014. Riiklikud ametiasutused järgisid seda tähtaega⁵¹.

78. Seejärel pidid liikmesriigid esitama oma maaelu arengu programmid hiljemalt kolm kuud pärast oma partnerluslepinguid⁵². Riiklikud ja piirkondlikud asutused esitasid kontrollikoja poolt läbi vaadatud maaelu arengu programmid 2014. aasta aprillist oktoobrini. Kolmandiku puhul läbivaadatud maaelu arengu programmidest ei järgitud kolmekuulist tähtaega.

79. See ajakava tähendas, et partnerluslepingud tuli koostada ja nende üle osaliselt läbirääkimisi pidada enne asjakohaste ELi määruste vastuvõtmist. Lisaks tuli maaelu arengu programmid koostada ja nende üle läbirääkimisi pidada samaaegselt partnerluslepingutega ning enamik neist esitati enne asjakohase komisjoni rakendusmääruse vastuvõtmist.

Komisjoni heakskiitmisprotsess ületas tähtaegu

80. Pärast seda, kui riigiasutused esitasid esialgse maaelu arengu programmi, oli komisjonil aega kolm kuud liikmesriigile tähelepanekute esitamiseks ja kuus kuud maaelu arengu programmi heakskiitmiseks, „eeldusel, et kõiki komisjoni tähelepanekuid on vajalikul määral arvesse võetud”⁵³.

⁵¹ Partnerluslepingud esitati 2014. aasta jaanuarist aprillini ja viimane neist võeti vastu 2014. aasta novembris.

⁵² Ühissätete määruse artiklid 14 ja 26.

⁵³ Ühissätete määruse artikkel 29.

81. Enamikul juhtudel ei suutnud komisjon esimesest kolmekuulisest tähtajast (liikmesriikidele tähelepanekute saatmine) kinni pidada. IASi auditaruandes (vt **punkt 67**) märgiti, et 98 maaelu arengu programmi puhul võeti komisjoni tähelepanekud vastu pärast seadusega ette nähtud kolmekuulise tähtaja möödumist. IAS leidis, et viivitused olid tingitud õigusaktide keerukusest ning maaelu arengu programmide mahust ja keerukusest.

82. Teist, kuuekuulist tähtaega (lõplik heakskiitmine) on raskem mõõta, kuna aega alates tähelepanekuid sisaldava kirja väljastamisest kuni vastuvõetava riikliku vastuse – lisateabe ja/või parandatud maaelu arengu programmi – esitamiseni ei võeta arvesse (aeg n-ö peatatakse) ning liikmesriikidel ei ole komisjoni tähelepanekutega tegelemiseks siduvat tähtaega. Seega, ehkki enamikul juhtudel peeti tänu n-ö aja peatamisele kuuekuulisest tähtajast kinni, oli valitud maaelu arengu programmide esitamise ja heakskiitmise vahele jääv aeg palju pikem.

83. Nagu näidatud **tabelis 3**, kulus kontrollikoja valimi puhul maaelu arengu programmide heakskiitmiseks keskmiselt 11,3 kuud alates esmasest esitamisest. See oli kaks kuud pikem kui sama valimi puhul eelmisel perioodil keskmiselt kulunud aeg.

Tabel 3. Keskmine aeg kontrollikoja valimisse kuulunud maaelu arengu programmide esmasest esitamisest kuni lõpliku heakskiitmiseni (kuudes)

Aeg esmasest esitamisest kuni komisjoni tähelepanekuid sisaldava kirja väljastamiseni	3,9
Aeg kirja väljastamisest kuni dokumentide lõpliku esitamiseni liikmesriikide poolt	6,7
Aeg lõplikust esitamisest kuni lõpliku heakskiitmiseni	0,7
Kokku	11,3

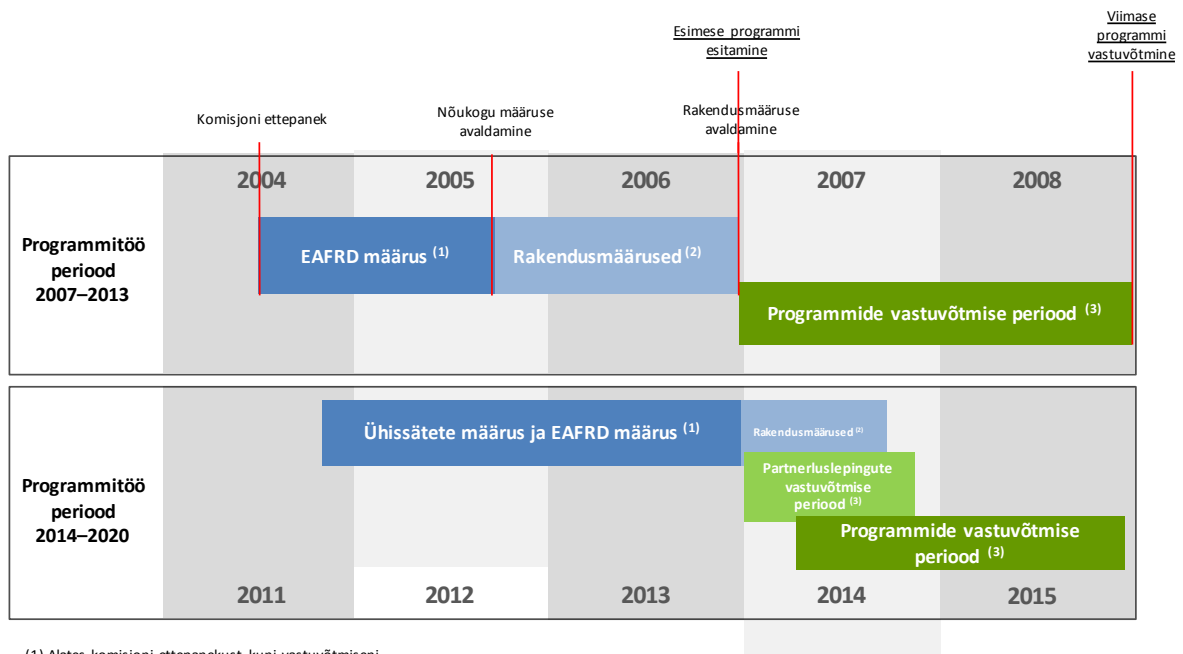
84. Üldiselt kiitis komisjon 118 maaelu arengu programmi heaks 20 kuu jooksul alates esimese programmi esitamisest (ajavahemikul aprillist 2014 kuni detsembrini 2015). See on

edasimine, võrreldes programmitöö perioodi 2007–2013 94 maaelu arengu programmi heakskiitmisega 24 kuu jooksul (ajavahemikul detsembrist 2006 kuni detsembrini 2008)⁵⁴.

Hoolimata tehtud jõupingutustest ei alanud maaelu arengu programmide rakendamine varem kui eelmisel perioodil

85. Need jõupingutused ei tähendanud, et maaelu arengu programmid oleksid heaks kiidetud varem kui eelmisel perioodil (vt joonis 7).

Joonis 7. Üldine ajakava alates komisjoni seadusandlikust ettepanekust kuni maaelu arengu programmide heakskiitmiseni: perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 võrdlus



(1) Alates komisjoni ettepanekust kuni vastuvõtmiseni.

(2) Alates EÜ/ELi määruse vastuvõtmisest kuni rakendusmääruse vastuvõtmiseni.

(3) Periood alates esimese partnerluslepingu / maaelu arengu programmi vastuvõtmisest kuni viimase vastuvõtmiseni.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

86. Kuna maaelu arengu programmid võeti vastu hilinemisega, ei saanud riigiasutused enamikku neist rakendama hakata enne 2015. aasta keskpaika (2015. aasta juuni lõpuks kiideti heaks vaid 37 % maaelu arengu programmidest). Komisjon kiitis 20 % maaelu arengu

⁵⁴ Põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat, „Rural Development in the European Union – Statistical and economic information – 2007 and 2008“ („Maaelu areng Euroopa Liidus. Statistiline ja majandusteave – 2007 ja 2008“ (vastavalt punkt 2.2.2 ja 2.4.2), ja SFC2007 andmebaas.

programmidest heaks 2015. aasta novembris ja detsembris, mis tähendas, et mitmete maaelu arengu programmide rakendamine algas alles 2016. aastal, mis oli programmitöö perioodi kolmas aasta.

87. Ükski liikmesriik ei deklareerinud 2014. aastal kulusid⁵⁵ ning EAFRD deklareeritud koondkulu aastatel 2015⁵⁶ ja 2016⁵⁷ oli vastavalt 3,8 % ja 10,2 % perioodi 2014–2020 rahastamiskavast. See tähendab, et 90 % EAFRD rahastamiskava vahenditest on 2017. aasta alguseks endiselt kasutamata. See näitaja on kõrgem kui eelmisel programmitöö perioodil 2007–2013, mil 2010. aasta alguseks oli kasutamata 83 %. Nagu ka eelmisel programmitöö perioodil, toob hilinenud algus kaasa kulude koondumise programmitöö perioodi teisele poolele.

88. Maaelu arengu programmi rakendamise põhiraskuse koondumine programmitöö perioodi teise poolde suurendab ohtu, et programmitöö perioodi lõpus keskendutakse liigselt eraldatud vahendite ärakasutamisele⁵⁸.

Viivitused programmide käivitamisel on pidev probleem

89. Viivitused programmide rakendamisel mitmeaastaste finantsraamistike raames on pidev probleem, mida kontrollikoda on varem tuvastanud paljudes poliitikavaldkondades.

90. Oma infodokumendis⁵⁹ perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku vahehindamise kohta toob kontrollikoda välja sellest olukorrast tulenevat kaks peamist ohtu:

⁵⁵ COM(2016) 181 final, 8. finantsaruanne Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) eelarveaasta 2014 kohta.

⁵⁶ COM(2016) 632 final, 9. finantsaruanne Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) eelarveaasta 2015 kohta.

⁵⁷ Liikmesriikide poolt kord kvartalis esitatud kuludeklaratsioonid SFC2014 andmebaasis kuni 2016. aasta 3. kvartalini.

⁵⁸ Ehkki kulud võivad olla rahastamiskõlblikud kuni 2023. aastani, võivad need olla tekkinud üksnes programmitöö perioodi ajal, st kuni 2020. aasta detsembrini.

⁵⁹ Euroopa Kontrollikoja infodokument „EU Budget: Time to reform?“ („ELi eelarve: aeg reformiks?“), 2016.

- tulevastel aastatel kuhjuvad kohustused veelgi ja maksmisega jäädakse maha, kuna mõnel liikmesriigil on raskusi saadaolevate vahendite ärakasutamisega aastaks 2020 või isegi 2023. aastaks, mil lõpeb perioodi 2014–2020 kulude rahastamiskõlblikkuse aeg;
- on vähe võimalusi õppida faktidel põhinevatest hinnangutest ELi rahastamisprogrammide ülesehituse, toimimise ja tulemuste kohta mitmeaastases finantsraamistikus 2014–2020, enne kui komisjonil tuleb 2017. aasta lõpuks esitada ettepanek aastale 2020 järgneva perioodi mitmeaastase finantsraamistiku kohta⁶⁰.

91. Nende riskide hindamiseks soovitab kontrollikoda viia pikaajalise strateegia ja poliitikakujundamise kooskõlla eelarvetsükliga ja teha enne uue pikaajalise eelarve kinnitamist põhjalik kulutuste hindamine.

92. Need ettepanekud võivad olla kasulikud tulevase maaelu arengu poliitika kujundamisel.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

93. ELi maaelu arengu poliitika eesmärk on muuta põllumajandus konkurentsivõimelisemaks, tagada loodusvarade kestlikum majandamine ja kliimameetmed ning saavutada maapiirkondade majanduse ja kogukondade tasakaalustatud territoriaalne areng, sh töökohtade loomine ja säilitamine. EL kavatseb kulutada perioodil 2014–2020 ligi 100 miljardit eurot, kuid on praegu graafikust maha jäänud (vt **punktid 86 ja 87**).

94. EAFRD annab rahalist toetust meetmetele, mida liikmesriigid viivad ellu riiklike ja piirkondlike maaelu arengu programmide kaudu, mille koostavad liikmesriigid ja kiidab heaks komisjon.

95. ELi perioodi 2014–2020 strateegilise raamistiku eesmärk oli keskenduda tulemustele. Selle saavutamist takistas aga alaline probleem, et uue programmitöö perioodi kavandamist alustatakse enne, kui eelmiste perioodide kohta on saadaval asjakohased kulude ja tulemuste andmed.

⁶⁰ *Ibidem.*

96. Kontrollikoda uuris, kas uus õigusraamistik aastateks 2014–2020 kajastas suuremat keskendumist tulemuslikkusele ning kas uus programmitöö protsess muutis võimalikuks ja tõi kaasa hea kvaliteediga maaelu arengu programmide loomise, mis võib aidata saavutada paremaid tulemusi. Ehkki strateegilise raamistiku eesmärk oli edendada tulemustepõhist lähenemisviisi, on heakskiidetud maaelu arengu programmid pikad ja keerulised dokumendid, mille puudused takistavad ambitsioonika eesmärgi saavutamist ehk suuremat keskendumist tulemuslikkusele ja tulemustele.

97. Kontrollikoda uuris ka perioodi 2014–2020 maaelu arengu poliitika programmitöö protsessi, et teada saada, kas see viidi läbi nii, et maaelu arengu programme oleks võimalik võrreldes eelmiste perioodidega varem rakendada hakata, vältides seega hilinenud algusest tingitud negatiivseid tagajärgi.

98. Leiti, et hoolimata komisjoni jõupingutustest tekkisid samuti nagu eelmise programmitöö tsükli puhul viivitused maaelu arengu programmide rakendamise alustamisel ning kavandatud kulutuste tegemine toimus kolmel esimesel aastal aeglasemalt kui eelmisel perioodil.

99. 2020. aastale järgneva perioodi ÜPP üle käivad praegu poliitilised arutelud ning selles etapis pole teada, milliseks see tulevikus kujuneb. Kontrollikoda koostab oma soovitusel eeldusel, et tuleviku maaelu arengu poliitikal on palju ühist praeguse raamistikuga.

Perioodi 2014–2020 programmitöö raamistik oli oma olemuselt ambitsioonikam, kuid rakendamisel esines olulisi puudujääke

100. EAFRD teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega lõimimise eesmärk oli suurendada ELi kulude valdkondlikku kontsentreerumist, tagades, et maaelu arengu programmid aitavad selgelt kaasa strateegia „Euroopa 2020“ prioriteetide saavutamisele, kuid eesmärgiks oli ka programmidevahelise koordineerimise, vastastikuse täiendavuse ja koostoime edendamine. Ehkki tänu sellele olid maaelu arengu programmid kooskõlas strateegiadokumentidega, nt partnerluslepingutega, on maaelu arengu programmide mõju valdkondlike eesmärkide saavutamisele praktikas raske hinnata, sest seosed eri programmdokumentide vahel on keerulised. Maaelu arengu programmide ning teiste

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide vahelist vastastikust täiendavust, koostomet ja koordineerimist ei edendata piisavalt (**punktid 17–29**).

1. soovitus

2020. aastale järgneva programmitöö perioodi kavandamisel tuleks tulemuslikkusele ja tulemustele keskendumiseks suurendada maaelu arengu programmide ning teiste programmide lõimimist ja muuta tõhusamaks selle hindamine, kuidas maaelu arengu programmid aitavad strateegilisi eesmärke saavutada:

a) komisjon peaks tagama, et tema poliitikaettepanekud aitaksid edasi arendada nõudeid eraldiseisvate programmide järjepidevusele;

b) liikmesriigid peaksid täpsustama, kuidas koordineerimise, vastastikuse täiendavuse ja koostoime mehhanisme ELi eeskirjade kontekstis rakendatakse, nende suhtes järelmeetmeid võetakse ja aruandeid esitatakse.

Soovituse täitmise tähtaeg: a) puhul 2020. aasta lõpp ja b) puhul 2022. aasta

101. Ehkki komisjon püüdis tasakaalustada maaelu arengu programmides esitatava teabe hulka, olid läbivaadatud maaelu arengu programmid mahukad ja riigiasutused pidid tegema olulisi halduslikke jõupingutusi, et vastata uutele ulatuslikele sisunõuetele.

102. Siiski ei saavutatud peamist eesmärki täita paremini konkreetseid territoriaalseid vajadusi ning tuua selgemalt esile seosed tuvastatud vajaduste ja valitud toetusmeetmete vahel (**punktid 30–41**).

2. soovitus

Et maaelu arengu strateegiaid lihtsustada ja nende kasulikkust suurendada, muutes samal ajal ka programmitöö protsessi paremini hallatavaks ja tõhusamaks, peaks komisjon programmdokumentide kavandamise protsessi üle vaatama, et nende sisu 2020. aastale järgnevas programmitöö perioodiks lihtsustada ja nõuete arvu vähendada. Eelkõige peaks programmidokumentide struktuur piirduma selliste osade ja variantidega, mis on hädavajalikud maaelu arengu kulude õigeks kavandamiseks, rakendamiseks ja seireks.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2020. aasta lõpp

Uue tulemusraamistiku võimalused keskenduda tulemuslikkusele ja tulemustele on piiratud

103. Ühine seire- ja hindamissüsteem võib parandada maaelu arengu poliitika seiret, kuna see võib olla samm sellisest suletud ringist pääsemise suunas, mille puhul uute programmide sisu määratakse kindlaks ilma õigeaegse teabeta eelnevate perioodide tulemuste kohta. Piisavate hinnangute puudumine andmete kogumise kvaliteedi kohta, millele lisanduvad vajakajäämised näitajate valikus ja asjaolu, et tulemusnäitajad ei vasta „tulemuse” näitaja määratlusele, takistab oluliselt poliitikatulemuste ja strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele avaldatava mõju mõõtmist (**punktid 42–52**).

104. „Tulemusreserv” on eksitav nimetus, kuna tulemuslikkuse hindamisel kasutatavad näitajad ei mõõda poliitikatulemusi, vaid nende eesmärk on selgelt mõõta kulusid ja otsest väljundit. Seda silmas pidades ei anna tulemusraamistik teavet maaelu arengu programmide ja oodatavate tulemuste kohta. Lisaks kinnitas audit ohtu, mis kaasneb vähenõudlike vahe-eesmärkide ja eesmärkide seadmisega maaelu arengu programmides, vältimaks võimalikke sanktsioone ebapiisavate tulemuste korral. Igal juhul ei lähe tulemusreserv asjakohaste vahe-eesmärkide saavutamata jäämise korral kaduma, kuna seda saab ümber suunata teistele prioriteetidele, ning võimalikud finantssanktsioonid ei põhine tulemusnäitajatel (**punktid 53–63**).

3. soovitus

Komisjon peaks tegema koostööd liikmesriikidega, tagamaks, et täiendatud rakendamise aastaaruannete esitamine 2019. aastal annaks selget ja põhjalikku teavet programmidega saavutatu kohta ning et vastused üldistele hindamisküsimustele tagaksid parema aluse järgmisele programmitöö perioodile.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2018. aasta lõpp

4. soovitus

2020. aastale järgneva programmitöö perioodi ettevalmistamisel peaks komisjon eri tüüpi näitajaid täpsemalt määratlema, et tagada ühine kogum tulemustele suunatud näitajaid, mis sobivad paremini

maaelu arengu alaste sekkumiste tulemuste ja mõju hindamiseks. Selles protsessis võiks ära kasutada teiste rahvusvaheliste organisatsioonide (nt WHO, Maailmapank ja OECD) kogemusi ja juba välja töötatud lahendusi, keskendudes tulemuslikkusele ja tulemustele.

Komisjon peaks ka edendama ja soodustama riikide koostööd ja võrgustike loomist, et levitada riiklikul tasandil välja kujunenud tulemuslikkuse mõõtmise häid tavaid.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2019. aasta lõpp

5. soovitus

2020. aastale järgneva perioodi jaoks peaks komisjon hindama ja arvesse võtma kogemusi, mis saadi praeguse süsteemi rakendamise käigus muu hulgas järgneva kohta:

- 1) tulemusreservi mõju;
- 2) tulemusreservile juurde pääsemiseks kasutatavate tulemusnäitajate asjakohasus;
- 3) finantssanktsioonide kasutamine ebapiisava tulemuslikkuse korral.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2020. aasta lõpp

Programmitöö protsess nõudis komisjonilt ja liikmesriikidelt olulisi jõupingutusi, kuid maaelu arengu programmide rakendamine käivitus aeglasemalt kui eelmisel perioodil

105. Maaelu arengu programmitöö toetamine on mitmeastmeline protsess, mille viimaseks astmeks on maaelu arengu programmid. Rahalised eraldised liikmesriigi kohta ja strateegilise õigusraamistiku otsustavad enne programmide koostamist Euroopa Parlament ja nõukogu. Seepärast tuleks maaelu arengu programme käsitleda pigem riiklike ja Euroopa eesmärkide kooskõlla viimise vahenditena kui dokumentidena, mille jaoks tuleb riiklikud maaelu arengu strateegiad nullist välja töötada (**punktid 64–65**).

106. Hoolimata maaelu arengu programmide võrdlemisi piiratud rollist eelkirjeldatud mitmeetapilises protsessis, pidid komisjon ja liikmesriigid tegema kõigi maaelu arengu programmide koostamiseks ja heakskiitmiseks olulisi halduslikke jõupingutusi. Pikk viivitus õigusraamistiku vastuvõtmisel (2013. aasta detsembris) mõjutas programmidokumentide

esitamise ja heakskiitmise ajakava; kuna sellele lisandusid keerulised nõuded maaelu arengu programmide sisule, tähendas see, et maaelu arengu programmid kiideti heaks ja uusi programme hakati rakendama alles pärast seda, kui programmitöö periood oli juba alanud (**punktid 66–74**).

107. Komisjon kiitis 20 kuu jooksul (aprillist 2014 kuni detsembrini 2015) heaks kokku 118 maaelu arengu programmi, mis on parem tulemus kui programmitöö perioodi 2007–2013 puhul, mil 24 kuu jooksul kiideti heaks 94 maaelu arengu programmi. Hoolimata tehtud jõupingutustest kiideti maaelu arengu programmid aga heaks hiljem kui eelmisel perioodil ning enamikku neist ei hakatud rakendama enne 2015. aasta keskpaika, mõnel juhul alles 2016. aastal (**punktid 75–84**).

108. Seetõttu oli 90 % EAFRD rahastamiskavast 2017. aasta alguseks (programmitöö perioodi neljas aasta) kasutamata, samas kui eelmisel perioodil oli see näitaja 83 %. Sellega seatakse ohtu rahastamiskava täielik rakendamine, samuti võidakse hiljem liigselt keskenduda vahendite ärakasutamisele, mis õõnestab komisjoni pooldatavat tulemustele suunatud lähenemisviisi (**punktid 85–88**).

109. Viivitused programmide rakendamisel mitmeaastaste finantsraamistike raames on üldised ja korduvad probleemid, mis suurendavad ohtu, et liigselt keskendutakse vahendite kasutamisele ja uut mitmeaastast finantsraamistikku hakatakse kavandama enne, kui on olemas teave ELi kulutuste tulemuste kohta eelmisel perioodil (**punktid 89–92**).

6. soovitus

Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid kaaluma pikaajalise strateegia ja poliitikakujundamise eelarvetsükliga kooskõlla viimist ja põhjalikku kulutuste hindamist enne uue pikaajalise eelarve kinnitamist.

Et maaelu arengu programme oleks võimalik heaks kiita järgmise programmitöö perioodi alguses, peaks komisjon oma seadusandlikud ettepanekud 2020. aastale järgneva perioodi maaelu arengu poliitika kohta õigeaks ajaks ette valmistama.

Soovituse täitmise tähtaeg (komisjoni puhul): 2018. aasta lõpp

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Phil WYNN OWEN, võttis käesoleva aruande vastu 27. septembri 2017. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

Kuus ELi maaelu arengu prioriteeti ja 18 sihtvaldkonda

EAFRD määruse artiklis 5 on määratletud kuus ELi maaelu arengu prioriteeti, mis on jagatud 18 sihtvaldkonnaks:

„1) teadmussiirde ja innovatsiooni parandamine põllumajanduses, metsanduses ning maapiirkondades, keskendudes järgmistele valdkondadele:

- a) innovatsiooni ja koostöö toetamine ning teadmistebaasi arendamine maapiirkondades;
- b) põllumajanduse, toidu tootmise ja metsanduse ning teadusuuringute ja innovatsiooni vaheliste sidemete tugevdamine, sealhulgas paranenud keskkonnajuhtimise ja keskkonnategevuse tulemuslikkuse eesmärgil;
- c) elukestva ja kutsealase õppe parandamine põllumajandus- ja metsandussektoris;

2) põllumajandusettevõtete elujõulisuse ja kõigi põllumajandusvormide konkurentsivõime parandamine kõigis piirkondades ning uuenduslike põllumajandustehnoloogiate ja metsade säästva majandamise edendamine, keskendudes järgmistele valdkondadele:

- a) kõigi põllumajandusettevõtete majandustegevuse tulemuslikkuse parandamine ning põllumajandusettevõtete ümberkorraldamise ja moderniseerimise hõlbustamine, eelkõige eesmärgiga suurendada turul osalemist ja turule orienteeritust ning põllumajandusliku tegevuse mitmekesistamist;
- b) piisavalt kvalifitseeritud põllumajandustootjate põllumajandussektoris sisenemise hõlbustamine ja eelkõige põlvkondadevahetuse hõlbustamine;

3) toiduahela korraldamise, sealhulgas põllumajandustoodete töötlemise ja turustamise, loomade heaolu ja riskijuhtimise edendamine põllumajanduses, keskendudes järgmistele valdkondadele:

- a) toormetootjate konkurentsivõime parandamine nende parema integreerimise abil põllumajanduslike toiduainete tarneahelasse kvaliteedikavade kaudu, mis annavad põllumajandustoodetele lisaväärtuse, kohalike turgude edendamise ja lühikeste
-

tarneahelate ning tootjarühmade ja -organisatsioonide ning tootmisharudevaheliste organisatsioonide kaudu;

b) põllumajandusettevõtte riskiennetamise ja -juhtimise toetamine;

4) **põllumajanduse ja metsandusega seotud ökosüsteemide ennistamine, säilitamine ja parandamine**, keskendudes järgmistele valdkondadele:

a) elurikkuse ennistamine, säilitamine ja parandamine, sealhulgas Natura 2000 aladel ja looduslikust või muust eripärast tingitud piirangutega aladel, ning suure loodusliku väärtusega põllumajanduse ja Euroopa maastike seisundi ennistamine, säilitamine ja parandamine;

b) veemajanduse, sealhulgas väetiste ja pestitsiidide kasutamise parandamine;

c) mullaerosiooni tõkestamine ja mulla majandamise parandamine;

5) **ressursitõhususe edendamine** ning vähese CO₂-heitega ja kliimamuutuste suhtes vastupidavale majandusele ülemineku toetamine põllumajanduses ning toiduainete- ja metsandussektoris, keskendudes järgmistele valdkondadele:

a) veekasutuse tõhustamine põllumajanduses;

b) energiakasutuse tõhustamine põllumajanduses ja toiduainetetööstuses;

c) taastuvate energiaallikate, kõrvalsaaduste, jäätmete, jääkide ja muude toiduks mittekasutatavate toorainete pakkumise ja kasutamise hõlbustamine biomajanduse edendamise eesmärgil;

d) põllumajanduse põhjustatud kasvuhoonegaaside ja ammoniaagi heite vähendamine;

e) põllumajanduses ja metsanduses CO₂ säilitamise ja sidumise edendamine;

6) **sotsiaalse kaasamise**, vaesuse vähendamise ja maapiirkondade majandusliku arengu edendamine, keskendudes järgmistele valdkondadele:

a) tegevusvaldkondade mitmekesistamise, väikeettevõtete loomise ja arendamise ning töökohtade loomise hõlbustamine;

b) maapiirkondade kohaliku arengu soodustamine;

c) info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kättesaadavuse, kasutamise ja kvaliteedi parandamine maapiirkondades.“

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 11 valdkondlikku eesmärki

Ühissätete määruse artikkel 9: „Selleks et aidata kaasa liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiale ning fondispetsiifilistele ülesannetele kooskõlas nende aluslepingul põhinevate eesmärkidega, mis hõlmavad ka majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust, toetavad kõik Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid järgmisi valdkondlikke eesmärke:

- 1) teaduse, tehnoloogilise arendustegevuse ja innovatsiooni edendamine;
 - 2) IKT-le juurdepääsu, selle tehnoloogia kasutamise ning kvaliteedi parandamine;
 - 3) VKEd ja põllumajandussektori (EAFRD puhul) ning kalandus- ja vesiviljelussektori (EMKFi puhul) konkurentsivõime suurendamine;
 - 4) vähese CO₂-heitega majandusele ülemineku toetamine kõikides sektorites;
 - 5) kliimamuutustega kohanemise, riskiennetamise ja -juhtimise edendamine;
 - 6) keskkonnahoid ja keskkonnakaitse ning ressursitõhususe edendamine;
 - 7) säästva transpordi ja tähtsate võrgutaristute kitsaskohtade kõrvaldamise edendamine;
 - 8) kestva ja kvaliteetse tööhõive edendamine ja tööjõu liikuvuse toetamine;
 - 9) sotsiaalse kaasatuse edendamine ning vaesuse ja mis tahes diskrimineerimise vastu võitlemine;
 - 10) investeerimine haridusse, koolitusse ja oskuste omandamiseks kutsekoolitusse ja pidevõppesse;
 - 11) riigiasutuste ja sidusrühmade institutsioonilise suutlikkuse ja tõhusa avaliku halduse edendamine.“
-

EAFRD määruse artikkel 5: „prioriteetidega panustatakse

- innovatsiooni,
 - keskkonna- ja
 - kliimamuutuste leevendamist ning nende muutustega kohanemist käsitlevatesse valdkondadevaheliste eesmärkide saavutamisse”.
-

III LISA

**Perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 maaelu arengu programmide põhisisu
kokkuvõtlik võrdlus**

Perioodi 2007–2013 maaelu arengu programm: määruse (EÜ) nr 1974/2006 II lisa NB! Numbrid viitavad II lisa punktidele.	2014–2020: määruse (EL) nr 808/2014 I lisa NB! Numbrid viitavad I lisa punktidele Paksus kirjas: eelmise perioodiga võrreldes uued elemendid
3.1 SWOT-analüüs	3. Eelhindamine
3.2 Tugevate ja nõrkade külgedega sobiv strateegia	4. SWOT-analüüs ja vajaduste kindlaksmääramine SWOT-analüüsi tulemuste põhjal
3.3 Eelhindamine, mille käigus selgitatakse muu hulgas välja vajadused keskpikal ja pikemal perioodil	5. Strateegia kirjeldus
3.4 Eelmisel programmitöö perioodil maaelu arenguks eraldatud rahaliste vahendite mõju samal programmitöö alal	6. Hinnang eeltingimuste kohaldatavuse kohta
4. Valitud prioriteetide põhjendus	7. Tulemusraamistiku kirjeldus
5. Kavandatavate meetmete kirjeldus, tõendid selle kohta, et investeerimismeetmete puhul on toetus suunatud selgelt määratletud eesmärkidele, mis kajastavad määratletud territoriaalseid vajadusi	8. Valitud meetmete kirjeldus, sh panus sihtvaldkondade eesmärkide saavutamisse, valikukriteeriumide määramise põhimõtted, tõendatavuse ja kontrollitavuse kirjeldus
6. Rahastamiskava: EAFRD iga-aastane panus ja jaotus telgede kaupa	9. Hindamiskava
7. Soovituslik jaotus meetmete kaupa (eurodes, kogu perioodi jooksul)	10. Rahastamiskava: iga-aastane EAFRD toetus ja EAFRD toetusmäär kõigi meetmete jaoks piirkonnaliikide kaupa
10. Teave vastastikuse täiendavuse kohta meetmete puhul, mida rahastatakse muudest ühise põllumajanduspoliitika vahenditest ja ühtekuuluvuspoliitika raames	11. Indikaatorkava
12. 1. Seire- ja hindamissüsteemide kirjeldus, mis moodustatakse määruse VIII lisas esitatud väljundi-, tulemus-, lähte- ja mõjunäitajate ühtse loetelu ning muude riiklike ja/või piirkondlike vajadusi kajastavate näitajate alusel	14. Teave vastastikuse täiendavuse kohta muude liidu vahendite, eelkõige Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja 1. sambaga
	18. Tõendatavuse, kontrollitavuse ja vigade esinemise riski eelhindamine

KOMISJONI VASTUSED EUROOPA KONTROLLIKOJA ERIARUANDELE
„MAAELU ARENGU PROGRAMMITÖÖ PEAKS OLEMA LIHTSAM JA ROHKEM
SUUNATUD VAJALIKELE TULEMUSTELE“

KOKKUVÕTE

III. Mitmeaastase finantsraamistikuga 2014–2020chrome://history0 kehtestatud uued elemendid, mis tulenesid muu hulgas kontrollikoja tähelepanekutest, andsid „kindla aluse tulemusi ja mõju puudutavaks aruandluseks tulevikus“. See võimaldas komisjonil veelgi enam tulemustele keskenduda ning võtta samal ajal täiendavaid meetmeid ka vahendite kasutamise ja nõuetele vastavuse parandamiseks (nt keskendudes kulutustele selge ELi lisaväärtusega valdkondades, pakkudes kasulikku teavet tulemuslikkuse kohta ning jätkates jõupingutusi täiendavaks lihtsustamiseks komisjoni ja liikmesriikide tasandil).

IV. Komisjon leiab, et on tehtud suuri jõupingutusi mitmeaastasessse finantsraamistikku 2014–2020 selliste elementide lisamiseks, mis annaksid „kindla aluse tulemusi ja mõju puudutavaks aruandluseks tulevikus“. See võimaldas komisjonil veelgi enam tulemustele keskenduda ning võtta samal ajal täiendavaid meetmeid ka vahendite kasutamise ja nõuetele vastavuse parandamiseks.

Ühtlasi on komisjon seisukohal, et selline suurem keskendumine tulemuslikkusele ja tulemustele aitab tõenäoliselt saavutada paremaid tulemusi.

Programmide pikkuse võrdlemine on keeruline, sest nõuded ja vormid olid kahel perioodil erinevad.

V. Arvestades õigusaktide hilist vastuvõtmist, edeneb rakendamine käesoleval programmitöö perioodil jõudsalt.

VI.

a) Komisjon nõustub soovitusel osaliselt ja märgib, et praeguses etapis ei ole tal võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega.

Komisjon kohustub aga analüüsima võimalusi eraldiseisvate programmide vahelist järjepidevust tulevaste seadusandlike ettepanekute koostamise kontekstis veelgi parandada.

b) Kuigi komisjon nõustub selle soovitusel, ei ole tal praeguses etapis võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega.

Komisjon kohustub aga analüüsima võimalusi programmitöö dokumentide ülesehitust ja nende suhtes kehtivate nõuete taset võimalikult suures ulatuses lihtsustada. Seda on juba hakatud kaaluma ÜPP ajakohastamist ja lihtsustamist käsitleva komisjoni teatise koostamise kontekstis.

c) Komisjon nõustub selle soovitusel.

d) Komisjon nõustub soovitusel osaliselt. Kuigi komisjonil ei ole praeguses etapis võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega, kohustub ta analüüsima võimalusi ÜPP kui terviku tulemuslikkuse mõõtmise parandamiseks. Seda on juba hakatud kaaluma ÜPP ajakohastamist ja lihtsustamist käsitleva komisjoni teatise koostamise kontekstis.

e) Komisjon nõustub selle soovitusel.

f) Komisjon nõustub soovitusel osaliselt sel määral, mil poliitiline protsess on toimunud õigeaegselt.

VII. Komisjon nõustub soovitusel sel määral, mil see on komisjoniga seotud, ja leiab, et ta juba rakendab seda. 2017. aasta märtsis avaldatud komisjoni valge raamat Euroopa tuleviku kohta tekitas üldise arutelu 2025. aasta Euroopa üle ja muu hulgas Euroopa finantsväljavaadete üle, mida on

üksikasjalikult käsitletud 28. juuni 2017. aasta aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta. Poliitilist protsessi täiendab rahastamisprogrammide tõhususe, tulemuslikkuse ja ELi lisaväärtuse läbivaatamine. See aitab ette valmistada järgmise põlvkonna vahendeid ja ELi eelarve ajakohastamist.

SISSEJUHATUS

8. Partnerluslepingutes kehtestatakse riigi strateegia liidu eesmärkide saavutamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega seotud programmitöö kaudu.

9. Strateegia „Euroopa 2020“ elluviimine ei ole rahastamisprogrammide ainus eesmärk.

10. Mitmeaastase finantsraamistikuga 2014–2020 kehtestatud uued elemendid, mis tulenesid muu hulgas kontrollikoja tähelepanekutest, andsid „kindla aluse tulemusi ja mõju puudutavaks aruandluseks tulevikus“. See võimaldas komisjonil veelgi enam tulemustele keskenduda ning võtta samal ajal täiendavaid meetmeid ka vahendite kasutamise ja nõuetele vastavuse parandamiseks (nt keskendudes kulutustele selge ELi lisaväärtusega valdkondades, pakkudes kasulikku teavet tulemuslikkuse kohta ning jätkates jõupingutusi täiendavaks lihtsustamiseks komisjoni ja liikmesriikide tasandil).

ÜPP ühine seire- ja hindamisraamistik töötati välja programmitöö perioodi 2014–2020 alustamise kontekstis ning liikmesriikidega lepitakse kokku, et see on ühine platvorm, mis võimaldab keskenduda programmide edusammudele kindlaksmääratud poliitikaeesmärkide täitmisel ja neist aru anda. See hõlmab liikmesriikide programmides kasutatud eesmärgi, näitajaid, sihtväärtusi ja vahe-eesmärgi.

11. Nagu kontrollikoda punktis 18 tunnistab, tugines programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik eelmiste programmitöö perioodide käigus saadud kogemustele ja selles võeti arvesse mitut kontrollikoja soovitusi.

Peale selle on kogu eelmise programmitöö perioodi jooksul tehtud asjakohased auditid, uuringud ja hindamised võimaldanud saada vajalikku teavet programmide rakendamise kohta.

1. selgitus. Asjakohase teabe puudumine uue perioodi kavandamisel

Esimene lõik. Nagu juba märgitud komisjoni vastuses punktile 11, võeti arvesse ka programmitöö perioodi 2000–2006 maaelu arengu programmide järelhindamise koondaruandes sisalduvat teavet ja kogu eelmise programmitöö perioodi jooksul tehtud auditeid.

Teine lõik. Programmitöö perioodil 2007–2013 olid hindamistulemused pidevalt kättesaadavad (nn käimasolev hindamine).

Isegi kui programmitöö perioodi 2000–2006 maaelu arengu programmide järelhindamise koondaruanne valmis 2012. aasta veebruaris, oli dokumentide kavandites sisalduv teave komisjoni talitustele õigeaegselt kättesaadav.

TÄHELEPANEKUD

17. Partnerluslepingud olid ette nähtud ka selleks, et võimaldada saavutada konkreetsete fondide eesmärgi vastavalt nende aluslepingust tulenevatele eesmärkidele.

18. Komisjon võtab teadmiseks kontrollikoja tunnustuse selle kohta, et 2014–2020 õigusraamistik tugines eelmiste programmitöö perioodide käigus saadud kogemustele.

19.

Esimene loenditäpp. Maaelu arengu puhul saavutatakse „tugevdatud sekkumisloogika“ ka poliitika erieesmärkide (nn sihtvaldkondade) parema selgitamise ja nende eesmärkide kohta sihtväärtuste kindlaksmääramise nõude tulemusel. Maaelu arengu programmide tulemustele suunatud on parandanud ka suurem paindlikkus seoses sellega, kuidas meetmeid saab nende mitmeotstarbelisust arvestades kavandada.

Ühine vastus punktidele 20 ja 21.

Liidu kuus maaelu arengu prioriteeti ja vastavad sihtvaldkonnad kajastavad ühise strateegilise raamistiku asjakohaseid valdkondlikke eesmärke, võttes arvesse EAFRD konkreetseid eesmärke, mis põhinevad aluslepingust tulenevatel ÜPP eesmärkidel. See on täielikult kooskõlas ühissätete määruse põhimõtete (põhjendus 20) ja sätetega (artikkel 9). Seega on maaelu arengu prioriteetide ja ühissätete määruse valdkondlike eesmärkide vahel ilmne seos.

22. Partnerluslepingud ja maaelu arengu programmid määratletakse piisavalt üksikasjalikult. Partnerluslepingute ja maaelu arengu programmide vaheline üldine kooskõla tuleneb koordineeritud strateegilisest kavandamisest, mida teevad liikmesriikide/piirkondlikud ametiasutused tihedas koostöös komisjoni talitustega, ning aktiivsest teabe vahetamisest ja kooskõlastamisest eri tasanditel. Seega ei saa väita, et seda oleks lihtne tagada.

Teine taane. Kõnealune kooskõla on komisjoni ja liikmesriikide vaheliste põhjalike läbirääkimiste tulemus.

23. Maaelu arengu programmide rahalist ja füüsilist panust igasse (asjakohasesse) valdkondlikku eesmärki on kirjeldatud partnerluslepingutes. Need panused kajastavad iga valdkondliku eesmärgi kõikide sihtvaldkondade asjakohaste näitajate koguväärtusi ja seega saab neid hõlpsalt kvantifitseerida. Maaelu arengu meetmete näol on tegemist vahenditega, mis võimaldavad saavutada prioriteetide ja sihtvaldkondade eesmärke. Kuna need on oma laadilt mitmeotstarbelised, siis ei ole võimalik meetmeid ja valdkondlikke eesmärke omavahel eelnevalt otseselt ja üheselt seostada. Selline seos on aga ilmne pärast seda, kui meetmed on programmitöö tulemusel sihtvaldkondadega seostatud.

24. Maaelu arengu näitajaid kvantifitseeritakse iga asjakohase valdkondliku eesmärgi kohta ja need on kättesaadavad partnerluslepingutes (vt komisjoni vastus punktile 23). Maaelu arengu vahendite ja liidu muude rahastamisvahendite panust strateegiasse „Euroopa 2020“ tervikuna hinnatakse hindamise käigus.

2. selgitus. Näide meetme 4 (investeeringud materiaalsesse varasse) kohta

Teine lõik. Meede on nõuetekohaselt kavandatud ja hõlmab nelja prioriteeti, mida see eeldatavalt peaks toetama.

Meetme rahaline panus sihtvaldkonda, mille raames see on kavandatud, on teada. Rahastamiskavade kehtestamine alameetmete kaupa oleks ülimalt keeruline ja koormav hallata.

Kolmas lõik. Et saavutada poliitikaeesmärgid, mida prioriteetid ja sihtvaldkonnad toetavad, on vaja eri liiki sekkumisi (ja seega meetmeid). See on küll oluline poliitika tõhususe tagamiseks, ent selle tulemus ei ole keerukad kombinatsioonid prioriteetide ja sihtvaldkondade kaupa.

27. Campania (Itaalia) maaelu arengu programm on hea näide selle kohta, kuidas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelise koordineerimise tagamiseks partnerluslepingu tasandil kindlaksmääratud korra toimimist on lairibaühenduse puhul üksikasjalikult kirjeldatud programmi tasandil (vt vastus 3. selgituse esimesele lõigule). Sarnane kord on kehtestatud Iirimaa.

On tõendeid maaelu arengu programmide vastastikuse täiendavuse ja koostoime kohta teiste Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide, I samba toetuste või muude avaliku sektori vahenditega. Näiteks haldustasandil on mitu liikmesriiki kehtestanud riiklikud koordineerimisstruktuurid ja vastastikuse osalemise seirekomiteedes (Taani, Iirimaa, Ühendkuningriik/Inglismaa).

28. Komisjon on aktiivselt edendanud koostoime ja vastastikuse täiendavuse saavutamist Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamisel, kuid rakendamist käsitlevate otsuste eest vastutavad liikmesriigid. Osad neist on otsustanud võimaliku topeltrahastamise vältimiseks fonde piiritleda.

3. selgitus. Näide vastastikust täiendavust käsitlevast teabest, mis oli kas liiga üldine või liiga piiritletud

Esimene lõik.

Esimene taane. Partnerluslepingus on 2. valdkondliku eesmärgi kohta märgitud, et maapiirkondades tagab EAFRD koostöös ERFiga ja koordineerides oma tegevust riiklike ja/või piirkondlike fondidega, et asjakohastes piirkondades on loodud vajalik taristu strateegia „Euroopa 2020“ järgmise põlvkonna võrku käsitlevate eesmärkide saavutamiseks. Et tagada vahendite koondamine kehvemal järjel maapiirkondadesse, on EAFRD sekkumiste puhul prioriteetsed eelkõige väikesed ja keskmise suurusega ning väikese rahvastikutihedusega omavalitsusüksused. Peale selle rahastatakse EAFRDst sellistes piirkondades lairibaühendusega seotud asjakohaste sekkumiste puhul üldiselt kliendiliine. ERFi, EAFRD ning arengu- ja ühtekuuluvusfondi investeringutega hõlmatud piirkonnad on kaardistatud Itaalia riiklikus järgmise põlvkonna võrgu kavas eesmärgiga tagada eri sekkumiste vastastikune täiendavus. Kõnealust koostoimet kajastab maaelu arengu programmi 14. peatüki 3. punkt. Peatükis 5.1 on esitatud tabel, milles on ümber rühmitatud SWOT-analüüsi põhjal kindlaks tehtud vajadused ning partnerluslepingus kindlaks tehtud oodatavad tulemused ja vastastikune täiendavus teiste fondidega, võttes arvesse maaelu arengu eesmärke.

Lisaks on maaelu arengu programmide 14. peatüki 3. punktis kirjeldatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide korraldusasutuste vahel kokku lepitud institutsionaalset koordineerimismehhanismi.

Teine taane. Komisjon leiab, et see teave on piisavalt konkreetne.

Kolmas taane. EAFRD täiendab ESFi. Konkreetne teave ja üksikasjad on esitatud näiteks maaelu arengu programmi 14. peatükis (jaotise 14.1.1 punktis 3) ja peatükis 5.1.

Teine lõik. Rumeenia maaelu arengu programmi 14. peatükis on vastastikust täiendavust (nii muude rakenduskavadega kui ka ÜPP 1. samba raames antava toetusega) väga üksikasjalikult kirjeldatud. Kontrollikoja tähelepanekus on tsiteeritud vaid väikest osa vastastikusele täiendavusele pühendatud peatükist.

29. Komisjoni juhised üksnes täiendavad liikmesriikide aruandlust käsitlevaid õiguslikult siduvaid sätteid.

30. Maaelu arengu programmitöös kehtestatakse tulemusnäitajatega seotud eesmärgid sihtvaldkondade tasandil, samal ajal kui sisend- ja väljundnäitajaid kohaldatakse meetmete või alameetmete tasandil.

33. Komisjon leiab, et maaelu arengu programmides on ära näidatud seos vajaduste ja meetmete vahel. See teave on ette nähtud programmide ülesehitusega ning see tuleb esitada maaelu arengu programmide 4. ja 5. peatükis. Peale selle on peatükis 8.2 iga meetme kirjelduses selgelt kindlaks tehtud seos hõlmatud vajadustega.

35. Programmitöö loogika kohaselt on 4. peatükis („SWOT-analüüs ja vajaduste kindlaksmääramine“) näitajate ja kvalitatiivse teabe põhjal esitatud programmitöö valdkonna hetkeolukorra üldkirjeldus, millele järgneb SWOT-analüüs. Järgnev 5. peatükk („Strateegia kirjeldus“) on üles ehitatud 4. peatükile. Kuna praeguse maaelu arengu programmitöö aluseks olev loogika lähtub sihtvaldkondadest, tuleks ka asjaomased vajadused ja neist tulenevad meetmed rühmitada sihtvaldkondade kaupa.

5. selgitus. Näited üldsõnalistest vajadustest ja/või eelnevalt määratletud elementide ümbersõnastamisest

Esimene lõik. Iga sihtvaldkonna vajadusi on kirjeldatud maaelu arengu programmi strateegiat käsitlevas osas. Näiteks on Iirimaa maaelu arengu programm tuntud oma ulatusliku ja üksikasjaliku elurikkuse kava poolest, mis võimaldab käsitleda väga spetsiifilisi elurikkusega seotud vajadusi

maatükkide tasandil. Sellisel tasemel üksikasjad on esitatud maaelu arengu programmi 10. meetme all ja programmi lisas ning neid ei ole võimalik lisada strateegiat käsitlevasse osasse.

Teine lõik. Rumeenia maaelu arengu programmis on maapiirkondades töökohtade arvu suurendamine väga selge ja kindlaksmääratud vajadus.

Kolmas lõik. Vajaduste üldine kindlaksmääramine põhineb eelhindamisel ja eelmistel programmitöö perioodidel saadud kogemustel ning on tihedalt seotud Poola partnerluslepingu tasandil tehtud analüüsiga. Tuleb rõhutada, et teatav oluline teave on esitatud ka vastavate meetmete üldkirjelduses ning põllumajanduse, keskkonna ja kliima pakettides.

36. Vajaduste kirjeldus hõlmab mitut aspekti, mida on üksikasjalikult kirjeldatud ja kvantifitseeritud SWOT-analüüsis. Näiteks on esmatahtsaks peetavate vajaduste puhul nende kirjelduses ja SWOT-analüüsis ära näidatud selliste probleemide ulatus, mida on otsustatud maaelu arengu programmi raames prioriteedina lahendada. Peale selle võib vajadusi täiendavalt prioriseerida valikukriteeriumide põhjal.

Itaalia (Campania) maaelu arengu programmi puhul on vajadused temaatiliselt rühmitatud peatükis 5.1 (innovatsioon – prioriteedid 2 ja 3, keskkond – prioriteedid 4 ja 5, solidaarsus – prioriteet 6). Algsest 50 vajadusest käsitleti maaelu arengu programmi meetmetega 26, võttes arvesse nende asjakohasust strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide, Itaalia partnerluslepingu, EAFRD eesmärkide ja muude fondidega vastastikuse täiendavuse seisukohast. Teatavad vajadused tulenevad piirkondlikest eripäradest.

Vajaduste kvantifitseeritud kirjelduste puudumine ei takista hindamisetapis tehtavat hindamist, kuna selle käigus hinnatakse maaelu arengu programmide tõhusust ja tulemuslikkust seatud poliitikaeesmärkide, mitte vajaduste põhjal (vt parema õigusloome töövahendid). Peale selle on hindamise eesmärgil toimuva vajaduste (mis võivad aja jooksul muutuda) eelneva kvantifitseerimise väärtus vaid suhteline.

Eelhindamised näitasid, et eelarveeraldised ja maaelu arengu programmi eesmärgid on omavahel järjepidevad.

37. Rumeenia maaelu arengu programmis on vajadused tähtsuse järjekorda seatud meetmete valiku ja kohaldatavate valikukriteeriumide alusel.

38. Eelmistel perioodidel saadud kogemusi on selgitatud asjakohaste meetmete kirjelduses ja need on sellesse hõlmatud. Neile kogemustele ja eelhindajate esitatud tähelepanekutele on sõnaselgelt osutatud maaelu arengu programmide peatükis 5.1.

Meetmete kavandamisel võetakse arvesse ka avalike arutelude ja vahehindamiste tulemusi.

40. Maaelu arengu programmides kehtestatakse oodatavad tulemused ja vastavad sihttasemed eesmärkide (st sihtvaldkondade) tasandil, mitte eraldiseisvate vahendite (st meetmete) tasandil. Üldiselt saavutatakse poliitikaeesmärgid kõige paremini meetmete kombineerimise teel. Seepärast keskendutakse meetmete kirjeldamisel kavandatud tegevusele (st väljundile).

Valitud meetmete panust selle eesmärgi saavutamisse, mille jaoks need on valitud, mõõdetakse hindamiste käigus.

6. selgitus. Näited üldistest viidetest maaelu arengu eesmärkidele

Esimene lõik. Paranenud konkurentsivõimet ja töökohtade loomist analüüsitakse hilisemas etapis. Sihtväärtused seatakse eesmärkide ja sihtvaldkondade tasandil. Maaelu arengu programmi kvantifitseeritud sihtväärtuste tabelis on täpsustatud meetmed, mis aitavad seatud kvantifitseeritud sihtväärtusi saavutada.

Teine lõik. Sihtväärtused seatakse eesmärkide ja sihtvaldkondade, mitte meetmete tasandil.

41. Meetmetele ja sihtvaldkondadele tehtud eelarveeraldiste üldist järjepidevust kindlakstehtud vajaduste ja kvantifitseeritud sihtväärtustega kontrolliti eelhindamise raames sageli. Kuigi sellist hindamist käsitlevat teavet programmides süstemaatiliselt ei korratud, kinnitatakse ajavahemiku 2014–2020 maaelu arengu programmide eelhindamise koondaruandes, et eelarveeraldiste järjepidevust hinnati enamiku eelhindamiste puhul. Eelhindajate asjakohaseid soovitusi võeti arvesse programmide koostamise etapis.

43. Maaelu arengu puhul hõlmab õigusraamistikuga kehtestatud ühine seire- ja hindamissüsteem muu hulgas ühiseid taust-, **tulemus-** ja väljundnäitajaid ning **andmete kogumise, säilitamise ja edastamise** süsteemi (vt määruse (EL) nr 1305/2013 artikkel 67 ja määruse (EL) nr 808/2014 artikkel 14. Need kaks elementi vastavad vaikumisi kontrollikoja mainitud kahele nõuete täitmise kriteeriumile, sest ilma sellise statistilise süsteemita ja kvantifitseeritud tulemusnäitajateta ei oleks programmide esitamine liikmesriikide poolt ega nende heakskiitmine võimalik olnud.

Nagu on osutatud määruse (EL) nr 808/2014 I lisa 4. osa punkti 2 alapunktis 7, oli see eeltingimus *kohaldatav*, mis tähendab seda, et komisjon kontrollis, kas programmid sisaldasid kõiki ühise seire- ja hindamissüsteemi elemente, ning võttis vastasel korral asjakohaseid meetmeid.

44. Eeltingimust G7 on hinnatud. Eeltingimus hõlmab üksnes statistiliste andmete kogumise süsteemi olemasolu. Süsteemi tõhususe ja usaldusväärsete andmete esitamise eest vastutavad eeskätt liikmesriigid ning komisjon kontrollib seda muude vahendite kaudu.

45. Eeltingimus G7 oli kohaldatav ja seepärast hindasid liikmesriigid seda. Piiratud arv liikmesriike osutas probleemidele ühise seire- ja hindamissüsteemi kõikide elementide täitmisel (vt komisjoni vastus punktile 43).

47. Ühised tulemusnäitajad on kehtestatud ka EAFRD määruses ja neid koondatakse liidu tasandil.

48. Juulis alustatud 2017. aasta rakendamisaruannete käimasolev esimene hindamine näitab, et tulemusnäitajad on kvantifitseeritud ja ühiste hindamisalastele küsimustele on vastused leitud, võttes arvesse maaelu arengu programmide rakendamise taset.

50. Maaelu arengu programmide tõhusust ja tulemuslikkust hinnatakse laiendatud hindamiste käigus, mille puhul ühise seire- ja hindamissüsteemi näitajad kujutavad üksnes vahendit, mida täiendavad muud näitajad.

Teine taane. Komisjon on seisukohal, et selliste ühise seire- ja hindamissüsteemi tulemusnäitajate puhul, mis ei vasta täielikult „tulemuse“ näitaja määratlusele, on siiski tegemist kavandatud tulemuste mõistlike näitajatega nendes sihtvaldkondades, mille jaoks näitajad on määratletud.

Ühiste näitajate määratlemisel tuli võtta arvesse selliseid küsimusi nagu andmete kättesaadavus kõikides liikmesriikides, süsteemi kulutõhusus ja vastuvõetav halduskoormus liikmesriikidele.

7. selgitus. Näited ühistes seire- ja hindamissüsteemides valesti liigitatud väljund- ja tulemusnäitajatest

Teine lõik. Vt komisjoni vastus punktile 50 (teine taane).

51. Kuigi need konkreetseid programme käsitlevad näitajad ei vasta „tulemuse“ näitaja määratlusele, leiab komisjon, et need aitavad programme hinnata.

52. Konkreetseid programme käsitlevaid kasulikke näitajaid, mida teatavates programmides kohaldatakse, ei olnud näiteks andmete kogumise probleemide tõttu võimalik kõikides liikmesriikides kohaldada.

Algatuse „Tulemustele keskenduv ELi eelarve“ osana käivitas komisjon liikmesriikide ametiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide, sealhulgas OECD asjakohaste ekspertidega dialoogi tulemusraamistiku üle, et koguda saadud teadmisi ja teha kindlaks hea tava. Arutelude käigus on selgitatud, et tulemusraamistik peaks välja kujunema järkjärguliselt ja see ei saa põhineda

kõiki olukordi ühetaoliselt käsitleval lähenemisviisil. Komisjon jätkab seda dialoogi ekspertide ja sidusrühmadega ning võtab selle tulemusi arvesse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku tulemusraamistiku koostamisel.

54. Nagu on ette nähtud ajavahemiku 2014–2020 õigusraamistikuga, on komisjonil võimalik kehtestada eesmärkide saavutamisel esinevate tõsiste vajakajäämistele korral liikmesriikidele sanktsioone tulemuslikkuse hindamise tagajärjel (määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 22 lõige 6) ja programmi lõpetamisel (artikli 22 lõige 7).

Tulemusreserv on ainult üks vahenditest, mis toetab suuremat keskendumist tulemustele. Tulemustele keskendumise põhielement on kõigis programmides sisalduv sekkumisloogika koos seonduvate väljund- ja tulemusnäitajatega.

Tulemusraamistik tagab mehhanismi, mis võimaldab jälgida, kas eesmärkide saavutamisega püstitakse graafikus. Tulemusreserv motiveerib vahe-eesmärkide saavutamist, mis omakorda on soovitud tulemuse saavutamise eeltingimus.

55. Ühissätete määruse II lisas on määratletud vahe-eesmärkide kehtestamiseks kasutatavate näitajate liigid kui „rakendamise olulisimad etapid“ ja väljundnäitajad: õiguslike nõuete kohaselt peab prioriteedi tulemusraamistik sisaldama finantsnäitajat ja väljundnäitajat, tulemusnäitajate kasutamist nõutakse „üksnes siis, kui see on asjakohane ja tihedalt seotud toetatavate poliitiliste sekkumismeetmetega“.

56. Konkreetsete näitajate suhtes kehtivad samad ühissätete määruse II lisas määratletud nõuded, mida mainiti komisjoni vastuses punktile 55. Konkreetsete näitajate valimise eest vastutavad liikmesriigid.

57. Komisjoni määruses sisalduv tulemusraamistiku näitajate soovituslik loetelu kavandati kooskõlas rakendusmääruse (EL) nr 808/2014 artikli 5 nõuetega (vt komisjoni vastus punktile 55).

Kooskõlas õigusraamistikuga on enamik tulemusraamistiku näitajaid seotud väljundiga, näidates eesmärkide saavutamist kohapeal. Vajaduse korral täiendatakse neid rakendamise olulisimate etappidega, mis osutavad rakendamise tähtsatele osadele ja on vajalikud väljundnäitajate kohta 2023. aastaks kehtestatud eesmärkide saavutamiseks. Need kahte liiki näitajad hõlmavad suuremat osa asjaomase prioriteedi eraldistest. Finantsnäitajad (avaliku sektori kogukulud) hõlmavad seevastu kogu prioriteeti ning võimaldavad jälgida üldisi edusamme ja aitavad hinnata tõhusust.

58. Täiendavate näitajate suhtes kehtivad samad ühissätete määruse II lisas määratletud nõuded, mida mainiti komisjoni vastuses punktile 55.

59. Poliitika eesmärkide saavutamine ja programmi tulemustele suunatus sõltuvad mitmest omavahel seotud elemendist, sealhulgas vajaduste põhjalikust analüüsimisest, usaldusväärsest ja selgete erieesmärkidega sekkumisloogikast, valikukriteeriumides kajastatud hästi valitud tulemusnäitajatest, aga ka hästi kavandatud, realistlike ja saavutatavate vahe-eesmärkide ja eesmärkidega tulemusraamistikust.

61. Vahe-eesmärkidega kavatakse mõõta 2017. aasta lõpuks saavutatud edu. Praegu täheldatavad suhteliselt madalad tasemed on peamiselt seotud paljude programmide suhteliselt hilise alustamisega ja ajaga, mis on vajalik selleks, et programmide rakendamine saavutaks täiskiiruse, eelkõige investeerimismeetmete puhul.

Eelmisest programmitöö perioodist üle kantud meetmed on täielikult ajavahemiku 2014–2020 programmide osad ja toetavad igati nende eesmarke. Tegelikult võib loogiliselt eeldada, et programmitöö perioodi alguses juba käigus olevad meetmed annavad suure panuse asjaomase programmitöö perioodi keskel saavutatud tulemustesse.

62. Eeltingimus hõlmab üksnes statistiliste andmete kogumise süsteemi olemasolu. Süsteemi tõhususe ja usaldusväärsete andmete esitamise eest vastutavad eeskätt liikmesriigid ning komisjon kontrollib seda muude vahendite kui eeltingimuste kaudu (vt komisjoni vastus punktile 44).

63. Kehtiv tulemusraamistik on kaasseadusandjatega sõlmitud kokkuleppe tulemus.

a) Komisjon leiab, et tulemusreservi summa ümberjaotamine teistele prioriteetidele ei ole süsteemi puudus: asjaomase prioriteedi või meetme haldajad jäävad vahenditest ilma, seega toimib see stiimulina. Lisaks suurendab eelarve üldist tulemuslikkust vahendite suunamine neile prioriteetidele, mis on tulemuste saavutamisel tõhusamad.

b) Komisjon leiab, et tulemusnäitajatel põhinevate finantssanktsioonide ebaotstarbekus ei ole süsteemi puudus: komisjoni poolt kohaldatavaid sisuga seotud finantssanktsioone ei saa kohaldada tulemusnäitajate põhjal nii ajastatuse (mõnel juhul saab tulemusi hinnata alles tükk aega pärast väljundite saavutamist) kui ka väliste tegurite mõju tõttu.

65. Komisjon on seisukohal, et maaelu arengu programmide roll on palju laiaulatuslikum kui lihtsalt eelnevalt eraldatud rahaliste vahendite jaotamine. Igas maaelu arengu programmis on sätestatud strateegia asjakohaste liidu maaelu arengu prioriteetide saavutamiseks sobilike meetmete abil. See tähendab programmitöö valdkonnas esinevate vajaduste hindamist, vastavate kvantifitseeritud eesmärkide määratlemist, asjakohaste meetmete sidumist valitud eesmärkidega ja meetmetele nõuetekohaselt rahaliste vahendite eraldamist.

67. Enamik komisjoni siseauditi talituse soovitustest on praeguseks täielikult rakendatud, mis tähendab seda, et vastavad puudused on kõrvaldatud.

70. Kontrollikoja nimetatud arv on võimalike kontrollide koguarv. Kõiki neid kontrole aga süstemaatiliselt ei tehta; tehtud kontrollide lõplik arv oli seotud hinnatava programmi sisuga.

71. Komisjon vastutab määruste rakendamise, keeruliste elementide kasutamise vältimise ja võimalikult suures ulatuses täiendava lihtsustamise edendamise eest.

73. Partnerluslepingute puhul tuleb arvestada, et käesoleval perioodil asendab üksainus dokument viit riiklikku strateegiat (üht iga Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondi kohta), mille esitamist liikmesriikidelt nõuti.

Programmade puhul kajastab lehekülgede suurem arv ajavahemikul 2014–2020 ka programmide suuremat arvu (118 võrrelduna 94ga). Peale selle on lehekülgede arvu võrdlemine keeruline, sest nõuded ja vormid oli kahel perioodil erinevad.

74. Võttes arvesse õigusraamistiku heakskiitmise kuupäeva, algasid uued programmid varem kui ajavahemiku 2007–2013 programmid.

76. Komisjoni rakenduseeskirju (määrust (EL) nr 808/2014) ei olnud võimalik koostada enne asjakohaste alusaktide vastuvõtmist.

Komisjon ja liikmesriigid töötasid samaaegselt maaelu arengu programmide koostamise ja hindamise ning rakenduseeskirjade vastuvõtmisega.

83. Programmitöö perioodil 2007–2013 jättis asjaolu, et õigusraamistik kiideti heaks kiiremini kui ajavahemikul 2014–2020, korraldusasutustele teatava aja, et enne programmide ametlikku esitamist komisjoni talitustega eelnevalt konsulteerida. Mõnevõrra pikem aeg, mis kulus heakskiitmiseks ajavahemikul 2014–2020, on peamiselt tingitud selle mitteametliku eelneva konsulteerimisperioodi puudumisest.

84. Komisjon hindab kontrollikoja tunnustust kiirema heakskiitmisprotsessi kohta praegusel programmitöö perioodil.

Programmitöö perioodil 2014–2020 kulus alusakti heakskiitmisest kuni viimase maaelu arengu programm heakskiitmiseni 24 kuud, võrreldes 39 kuuga programmitöö perioodil 2007–2013 (vt joonis 7).

85. Vt komisjoni vastus punktile 84. Praegusel perioodil ei olnud võimalik võtta vastu ühtegi programmi enne vastava partnerluslepingu vastuvõtmist.

86. Hoolimata viivitustest uute programmide heakskiitmisel tagati maaelu arenguga seotud tegevuse jätkumine kahe programmitöö perioodi vahelisel ajal ja sellest tulenev toetus maapiirkondadele üleminekueeskirjade vastuvõtmisega.

Vt ka komisjoni vastus punktile 85.

87. Kuigi absoluutarvudes on maksete summad jätkuvalt väiksemad kui eelmisel perioodil, siis õigusaktide hilist vastuvõtmist arvestades edeneb rakendamine praegusel programmitöö perioodil jõudsalt.

88. Kõikide programmide puhul on üleminekueeskirjadega tagatud maaelu arenguga seotud tegevuse jätkumine kahe programmitöö perioodi vahelisel ajal.

90.

Esimene loenditäpp. Hoolimata alusaktide hilisest vastuvõtmisest ja algsetest viivitustest rakendamisel, ei esine viivitusi iga-aastaste meetmete puhul, mis moodustavad kogu meetmepaketist 45 %, ja investeerimismeetmete rakendamisel esinevad viivitused kahanevad.

Teine loenditäpp. Seda riski maandab 2017. aasta „täiendatud“ rakendamisaruanne, sealhulgas tulemuste kvantifitseerimine ja ühistele hindamisalastele küsimustele vastamine.

Komisjoni ühine vastus punktidele 91 ja 92.

2017. aasta märtsis avaldatud komisjoni valge raamat Euroopa tuleviku kohta tekitas üleüldise arutelu 2025. aasta Euroopa üle ja muu hulgas Euroopa finantsväljavaate üle, mida on üksikasjalikult käsitletud 28. juuni 2017. aasta aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta. Poliitilist protsessi täiendab rahastamisprogrammide tõhususe, tulemuslikkuse ja ELi lisaväärtuse läbivaatamine. See aitab ette valmistada järgmise põlvkonna vahendeid ja ELi eelarve ajakohastamist.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

93. Arvestades alusaktide hilist vastuvõtmist, edeneb rakendamine jõudsalt.

95. Vt komisjoni vastus punktile 10.

Poliitika tulemustele suunatust on suurendanud mitu maaelu arengu uue õigusraamistiku elementi. Muu hulgas hõlmavad need läbivaadatud ühist seire- ja hindamisraamistikku, rangemaid nõudeid seoses eesmärkide kehtestamise ja nende täitmisel tehtud edusammude kohta aru andmisega, suuremat paindlikkust meetmete seostamisel asjakohaste poliitikaeesmärkidega, tulemusreservi loomist ja eeltingimuste kehtestamist.

96. Komisjon leiab, et on tehtud suuri jõupingutusi mitmeaastasest finantsraamistikku 2014–2020 selliste elementide lisamiseks, mis annaksid „kindla aluse tulemusi ja mõju puudutavaks aruandluseks tulevikus“. See võimaldas komisjonil veelgi enam tulemustele keskenduda ning võtta samal ajal täiendavaid meetmeid ka vahendite kasutamise ja nõuetele vastavuse parandamiseks.

Ühtlasi on komisjon seisukohal, et selline suurem keskendumine tulemuslikkusele ja tulemustele aitab tõenäoliselt saavutada paremaid tulemusi.

98. Arvestades alusaktide hilist vastuvõtmist, edeneb rakendamine jõudsalt.

99. Tulevase poliitikaraamistikuga seotud seadusandlik protsess on väga varases etapis ja seepärast ei ole komisjonil võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega.

100. Partnerluslepingute ja maaelu arengu programmide üldine koostöö ei tulene mitte ametlike menetluste kohaldamisest, vaid koordineeritud strateegilisest kavandamisest, mida teostavad riiklikud või piirkondlikud ametiasutused tihedas koostöös komisjoni talitustega. Selline koostöö on eri tasanditel toimuva aktiivse teabevahetuse ja koordineerimise tulemus.

1. soovitus

a) Komisjon nõustub soovitusel osaliselt ja märgib, et praeguses etapis ei ole tal võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega.

Komisjon kohustub aga analüüsima võimalusi eraldiseisvate programmide vahelist järjepidevust tulevaste seadusandlike ettepanekute koostamise kontekstis veelgi parandada.

b) Komisjon märgib, et see soovitus on adresseeritud liikmesriikidele.

101. Vt komisjoni vastused punktidele 73 ja 96. Arvesse tuleb võtta ka seda, et õigusraamistik on poliitilise protsessi tulemus. Komisjon vastutab määruste rakendamise, keeruliste elementide kasutamise vältimise ja võimalikult suures ulatuses täiendava lihtsustamise edendamise eest.

102. Programmitöö loogika kohaselt lähtub vajaduste kindlaksmääramine programmitöö valdkonna hetkeolukorra üldkirjeldusest ja SWOT-analüüsist. Seejärel koostatakse strateegia kirjeldus, kasutades varasemates etappides ning eelmiste hindamiste ja eelhindamiste käigus saadud teavet ja varasemaid kogemusi. Kuna praeguse maaelu arengu programmitöö aluseks olev loogika lähtub sihtvaldkondadest, on paratamatu, et asjaomased vajadused ja neist tulenevad meetmed rühmitatakse sihtvaldkondade kaupa.

2. soovitus

Kuigi komisjon nõustub selle soovitusel, ei ole tal praeguses etapis võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega.

Komisjon kohustub aga analüüsima võimalusi programmitöö dokumentide ülesehitust ja nende suhtes kehtivate nõuete taset võimalikult suures ulatuses lihtsustada. Seda on juba hakatud kaaluma ÜPP ajakohastamist ja lihtsustamist käsitleva komisjoni teatise koostamise kontekstis.

103. Ühine seire- ja hindamisraamistik on eelmiste programmitöö perioodidega võrreldes oluliselt paranenud.

Komisjonile esitatud andmete usaldusväärsuse eest vastutavad liikmesriigid. Komisjon hindab liikmesriikide poolt seireandmete kontekstis esitatud andmete kvaliteeti ja võtab vajaduse korral asjakohaseid järelmeetmeid. Samuti toetab komisjon liikmesriike suutlikkuse suurendamisega seotud võrgustike loomise kaudu.

Ühiste näitajate määratlemisel esineb olemuslikke piiranguid, mida tuleb arvesse võtta. Sama kehtib võimaluse kohta kehtestada toetusesaajate tasandil ulatuslikke nõudeid andmete kogumise kohta.

104. Tulemusreserv on ainult üks vahenditest, mis toetab suuremat keskendumist tulemustele. Tulemustele keskendumise põhielement on kõigis programmides sisalduv sekkumisloogika koos seonduvate väljund- ja tulemusnäitajatega.

Tulemusraamistik tagab mehhanismi, mis võimaldab jälgida, kas eesmärkide saavutamise saavutamise graafikus. Tulemusreserv motiveerib vahe-eesmärkide saavutamist, mis omakorda on soovitud tulemuse saavutamise eeltingimus.

3. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusega.

4. soovitus

Esimene lõik. Komisjon nõustub soovitusega osaliselt. Kuigi komisjonil ei ole praeguses etapis võimalik võtta konkreetseid kohustusi seoses 2020. aastale järgnevat perioodi käsitlevate seadusandlike ettepanekutega, kohustub ta analüüsima võimalusi ÜPP kui terviku tulemuslikkuse mõõtmise parandamiseks. Seda on juba hakatud kaaluma ÜPP ajakohastamist ja lihtsustamist käsitleva komisjoni teatise koostamise kontekstis.

Teine lõik. Komisjon nõustub soovitusega ja leiab, et ta on juba alustanud selle rakendamist, eelkõige maaelu arengu hindamisvõrgustiku tegevuse põhjal. Muu hulgas hõlmab selle tegevus hea tava alaseid seminare ja suutlikkuse suurendamise üritusi hindamisega seotud sidusrühmadele liikmesriikides.

Riikide koostöö edendamine jääb riikide pädevusse.

5. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusega.

105. Maaelu arengu programmid on strateegiadokumendid, milles kirjeldatakse seda, kuidas liikmesriigid ja piirkonnad kavatsevad kasutada maaelu arengu rahalisi vahendeid kindlakstehtud territoriaalsete vajaduste täitmiseks kooskõlas liidu prioriteetidega ja õigusraamistikus kehtestatud fondi kasutamise eesmärkidega.

106. Komisjon leiab, et maaelu arengu programmidel on oluline strateegiline roll ja need on heade tulemuste saavutamise alus.

107. Võttes arvesse õigusraamistiku heakskiitmise kuupäeva, kiideti maaelu arengu programmid heaks kiiremini kui eelmisel programmitöö perioodil.

Olenemata alates 2015. aastast toimunud heakskiitmisest on üleminekueeskirjadega tagatud maaelu arenguga seotud tegevuse jätkumine kahe programmitöö perioodi vahelisel ajal.

108. Komisjon leiab, et maaelu arengu programmide rakendamine edeneb üldiselt järjekindlalt ja üldjoontes rakendatakse programme täiskiirusel.

109. Kogu programmitöö perioodi vältel toimunud pidev seire, hindamine ja vajaduse korral auditid on võimaldanud saada ajakohast teavet programmide rakendamise kohta. Nagu kontrollikoda tunnistas (vt punkt 18), tugines programmitöö perioodi 2014–2020 õigusraamistik eelmiste programmitöö perioodide käigus saadud kogemustele ja selles võeti arvesse mitut kontrollikoja soovitusi.

6. soovitus

Esimene lõik. Komisjon nõustub soovitusega sel määral, mil see on komisjoniga seotud, ja leiab, et ta juba rakendab seda. 2017. aasta märtsis avaldatud komisjoni valge raamat Euroopa tuleviku kohta tekitas üleüldise arutelu 2025. aasta Euroopa üle ja muu hulgas Euroopa finantsväljavaate üle, mida on üksikasjalikult käsitletud 28. juuni 2017. aasta aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta. Poliitilist protsessi täiendab rahastamisprogrammide tõhususe, tulemuslikkuse ja ELi lisaväärtuse läbivaatamine. See aitab ette valmistada järgmise põlvkonna vahendeid ja ELi eelarve ajakohastamist.

Teine lõik. Komisjon nõustub soovitusega osaliselt sel määral, mil eelmises punktis mainitud protsess on toimunud õigeaegselt. Seda osa kajastab kavandatud rakendamisaeg.

Sündmus	Kuupäev
Auditiplaani vastuvõtmine / auditi algus	24.2.2016
Aruande projekti ametlik saatmine komisjonile (või mõnele teisele auditeeritavale)	5.7.2017
Aruande lõplik vastuvõtmine peale ärakuulamismenetlust	27.9.2017
Komisjoni (või mõne teise auditeeritava) vastuste saamine kõigis keeltes	7.11.2017

Perioodil 2014–2020 kavatseb EL kulutada maaelu arengu poliitikale Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) kaudu ligi 100 miljardit eurot. ELi strateegilise raamistiku 2014–2020 eesmärk oli keskenduda tulemustele. Selle saavutamist takistas aga alaline probleem, et uue programmitöö perioodi kavandamist alustatakse enne, kui on olemas asjakohased andmed eelmise perioodi kulutuste ja tulemuste kohta. Kontrollikoda leidis, et heakskiidetud maaelu arengu programmid on pikad ja keerulised dokumendid, mille puudused vähendavad programmide potentsiaali keskenduda rohkem tulemuslikkusele ja tulemustele. Programmide sisule esitatavate ulatuslike nõuete täitmiseks pidid liikmesriikide ametiasutused nende haldamiseks suuri jõupingutusi tegema. Lisaks leiti, et hoolimata komisjoni jõupingutustest alustati maaelu arengu programmide rakendamist hilja ning kavandatud kulutuste tegemine algas aeglasemalt kui eelmisel perioodil. Kontrollikoda esitab Euroopa Parlamendile, Euroopa Komisjonile ja liikmesriikidele mitu soovitus järgmise programmitöö protsessi parandamiseks.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors