



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.09.2002
KOM(2002) 528 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

Rakennerahastojen talousarvion toteutuminen ja erityisesti maksamatta olevat määrät

SISÄLLYSLUETTELO

1.	TIIVISTELMÄ	3
2.	Maksamatta olevien maksusitoumusten kehitys	7
2.1.	Vuotta 1994 edeltävä ohjelmakausi	7
2.2.	Ohjelmakausi 1994–1999	8
2.3.	Ohjelmakausi 2000–2006	9
2.3.1.	Maksusitoumukset	10
2.3.2.	Maksumäärärahat	10
2.3.3.	Maksamatta olevan määrän kehitys ohjelmakaudella 2000-2006	11
2.3.4.	Maksamatta oleva kokonaismäärä kunkin varainhoitovuoden lopussa	12
2.3.5.	Maksamatta olevan määrän kehitys varainhoitovuoden aikana kaudella 2000–2006	13
2.3.6.	Maksujen poikkeavat kehitysskenaariot	14
2.3.6.1.	Täytäntöönpanoviivästysten kiinniottaminen vuosina 2003 ja 2004	14
2.3.6.2.	Maksamatta olevan määrän rajoittaminen maksusitoumusten automaattisella vapauttamisella, mikäli maksumäärärahoja jää jatkuvasti käyttämättä kaudella 2000–2006	14
2.4.	Päätelmät maksamatta olevien määrien kehityksestä	15
3.	Maksumäärärahojen hallinnointi	16
4.	Maksusitoumusten automaattista vapauttamista koskeva peruuntumislauseke (sunset clause)	17
5.	Ennusteiden parantaminen	18
6.	Analyysi kauden 2000–2006 ohjelmien hitaan käynnistymisen syistä	20
6.1.	Raskaat menettelyt	20
6.2.	Kahden ohjelmakauden limittäisyys	22
6.3.	Menojen tukikelpoisuuden alkamispäivän ja ohjelma-asiakirjojen täydennysten lähettämispäivän välisenä aikana suoritettavat maksut	22
6.4.	Varainhoidon ja sen valvonnan tehostaminen	23
6.5.	Aiheutuneiden menojen ilmoittamispäivä	23
6.6.	Odottamattomat tilanteet	24
6.7.	Vastaanottokyky	24
7.	N+2: Komission aloittamat ja suunnittelemat toimet	24
8.	Päätelmät	25

1. TIIVISTELMÄ

Rakennerahastojen talousarvioon varainhoitovuosiksi 2000 ja 2001 otetut maksumäärärahat ovat toteutuneet heikosti, sillä jäsenvaltioiden viranomaisten esittämät maksupyynnöt ovat olleet pienempiä kuin niille myönnetyt rahoitusvarat, eivätkä jäsenvaltiot myöskään ole onnistuneet pysymään omissa ennusteissaan maksupyyntöjen kattamien määrien kehityksestä. Vuoden 2002 määrärahojen toteutumisaste oli 31. elokuuta 2002 jälleen kerran komission menoarvioita heikompi. Tämä huolestuttava tulos herättää kysymyksen budjettiennusteiden luotettavuudesta ja siitä, miksi rakennerahastoista rahoitettujen ohjelmien määrärahojen toteutuminen käytännössä on viivästynyt ja maksamatta oleva määrä tämän seurauksena kasvanut. Komissio on aloittanut näiden kysymysten syvällisen tarkastelun.

Komissio uskoo, että maksumäärärahoja jää käyttämättä myös vuonna 2002, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden viiveet kauden 1994–1999 menoilmoitusten tarkastuksessa ja toisaalta kaudesta 2000–2006 jätettyjen maksupyyntöjen määrä. Uusien ohjelmien määrärahojen toteutuminen on epävarmaa, ja se voi keskittyä vuoden loppuun. Sen sijaan nyt jo voidaan todeta, että vanhojen ohjelmien tilanne on huolestuttavampi. Komissio ei ollut 31. päivään elokuuta 2002 mennessä saanut kuin pienen osan loppumaksua koskevista pyynnöistä, eivätkä ne suurimmalta osalta täyttäneet maksuehtoja esimerkiksi valvontaa koskevien ilmoitusten osalta. Tässä tilanteessa on pakko todeta, että jäsenvaltiot eivät pystyneet maksupyyntöjen esittämisessä noudattamaan asetuksessa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaan toimien päättymisestä (yleisesti 30. kesäkuuta 2002).

Jos oletettu alikäyttö vahvistuu:

- On syytä ehdottaa, että suurin osa kaudella 1994–1999 käyttämättä jääneistä määrärahoista, jotka voivat nousta miljardeihin euroihin, siirretään. Vuoden 2002 lopun maksamatta oleva määrä kasvaisi, mutta laskisi oletetulle tasolle vuoden 2003 lopussa.
- Kauden 2000–2006 käyttämättömät määrärahat, oletettavasti noin 2 miljardia euroa, lisäisivät vuoden 2002 lopussa maksamatta olevia määriä. Tässä tiedonannossa esitettyjen hypoteesien mukaan lisäksi häviäisi varainhoitovuosina 2003–2006.

Tässä tiedonannossa:

- esitetään ennakoarvio ohjelmakauden 2000–2006 lopussa maksamatta olevista maksusitoumuksista 15 jäsenvaltion unionissa ottaen huomioon varainhoitovuosina 2000 ja 2001 todettu toteutumisaste ja olettaen, että ohjelmat pääsevät täyteen vauhtiin vuonna 2004,
- tarkastellaan esteitä, jotka vaikeuttavat luotettavien ennusteiden tekemistä vuosittaisista maksuista, sekä toimenpiteitä, joihin komissio on ryhtynyt niiden luotettavuuden parantamiseksi,
- esitetään alustava analyysi kauden 2000–2006 ohjelmien arvioitua hitaamman käynnistymisen syistä.

- Tuodaan esille kysymys ohjelmien hallinnoinnin monimutkaisuudesta ja esitellään komission aloittamia toimia varsinkin hallinnon yksinkertaistamisen alalla, jotta jäsenvaltioita voitaisiin auttaa poistamaan ohjelmien toteutumista hidastavat esteet.

Kahden eri ohjelmakauden limittyminen vuosina 2000 ja 2001

Komission analyysin ja jäsenvaltioilta saatujen tietojen perusteella maksumäärärahojen heikko toteutuminen johtuu erityisesti siitä, että vuosina 2000 ja 2001 edellinen ohjelmakausi limittyi seuraavan ohjelmakauden kanssa. Näiden kahden ohjelmakauden välissä muuttuivat myös yhteisön osarahoituksen maksuehdot.

Useimpien edelliseen ohjelmakauteen 1994–1999 liittyvien maksujen tukikelpoisuuden päättymispäivä on 31. joulukuuta 2001. Koska näiden ohjelmien toteutuminen on jonkin verran myöhässä, jäsenvaltiot ovat keskittäneet voimansa ja rahoitusvaransa hankkeiden loppuunsaattamiseen, jotta ne välttäisivät määrärahojen menetykset ohjelmia päätettäessä.

Tätä tarkoitusta varten oli otettava käyttöön huomattavat kansalliset rahoitusvarat. Yhteisön talousarviosta oli 31. joulukuuta 1999 maksamatta 41,7 miljardin euron määrärahat, joihin oli lisättävä vielä kansallisella tasolla maksamatta ollut "piilomäärä", joka muodostui komissiolta saatujen ennakkomaksujen ja lopullisille tuensaajille suoritettujen maksujen erotuksesta. Jäsenvaltiot joutuivat samaten rahoittamaan ennakkoon viimeiset 10 prosenttia kullekin ohjelmalle osoitetuista kokonaismäärärahoista, ja tämä summa voidaan korvata niille vasta, kun komissio on hyväksynyt loppumaksua koskevan maksupyynnön.

Kauden 1994–1999 ohjelmien päättämiseen liittyvät hallinnolliset ja rahoitukselliset velvoitteet ovat vaikuttaneet suuresti kauden 2000–2006 ohjelmien käynnistymisessä tapahtuneisiin viivästyksiin. Jäsenvaltiot eivät ole juurikaan hyödyntäneet säännöstä, jonka nojalla 1. tammikuuta 2000 lähtien aiheutuneet menot ovat tukikelpoisia suurimmassa osassa ohjelmista, vaikka itse ohjelma olisi hyväksytty paljon myöhemmässä vaiheessa.

Päinvastoin kuin ohjelmakaudella 1994–1999, jonka aikana komissio maksoi ennakkomaksut jo ennen menojen toteutumista käytännössä, ohjelmakautta 2000–2006 koskevien asetusten mukaan komissio maksaa kullekin ohjelmalle vain yhden seitsemän prosentin suuruisen ennakkomaksun, minkä jälkeen se suorittaa korvauksina yhteisön osuuden lopullisille tuensaajille aiheutuneista menoista.

Maksamatta olevat määrät: normaali seuraus hankkeiden varainhoidosta

Tietyissä vaiheissa maksamatta oleviin määriin sisältyvät kaikki toteutuneet sitoumukset, joita ei ole vielä maksettu, mutta jotka normaalisti tulevat maksettaviksi myöhemmin. Ne on tulevaisuudessa maksettava yhteisön talousarviosta.

On luonnollista, että tukitoimen käynnistymisen ja ensimmäisten maksujen välillä on tietty viive, ja tämä koskee erityisesti infrastruktuurihankkeita. Ennen kuin työt voidaan aloittaa menettelyyn sisältyvät kiinnostuksenilmaisupyynnön julkaiseminen, tukihakemusten käsittely, päätökset tuen myöntämisestä, tarjouspyynnöt ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten teko. Tämän jälkeen maksuviranomaisen on suoritettava, ilmoitettava, tarkastettava ja varmennettava menot, ja vasta sitten välimaksua koskeva maksupyynnö voidaan toimittaa komissiolle. Menettelyn kesto riippuu hankkeesta ja jäsenvaltioiden hallintojärjestelmistä.

Talouskehityshankkeiden varainhoidossa on aivan tavallista, että osa määrärahoista jää maksamatta.

Maksamatta oleva määrä kasvaakin aina vuoden alussa noin 30 miljardilla eurolla. Edellisen vuoden maksamatta olevaan määrään itse asiassa lisätään kuluvan vuoden eristä tehdyt sitoumukset. Maksamatta oleva määrä vähenee sitä mukaa kun maksuja suoritetaan.

Jäsenvaltioiden selvästi yliarvioimat maksumäärärahat

Näiden kahden ilmiön¹ aiheuttamia katkoksia komission maksuissa ei osattu ennakoida **jäsenvaltioissa, joiden komissiolle vuonna 2001 toimittamat maksuennusteet olivat noin 50 prosenttia korkeammat kuin tosiasialliset maksut**. Koska suurin osa ohjelmista hyväksyttiin vuoden 2000 lopun ja vuoden 2001 alun välisenä aikana, komissio varautui suureen määrään maksupyyntöjä jo vuoden 2000 alusta lähtien aiheutuneista menoista, eikä sillä ollut syytä kyseenalaistaa jäsenvaltioiden ennusteita.

Jäsenvaltioiden toimittamat menoennusteet vuosiksi 2002 ja 2003 ylittävät vuoden 2002 talousarvioon otetut varat ja vuodeksi 2003 annetun alustavan talousarvioesityksen määrärahat, ja jo nyt vaikuttaa todennäköiseltä, että nämä maksut on jälleen kerran arvioitu liian suuriksi.

Koska vuoden 2002 puolivälissä todettiin, että määrärahat olivat kauden 2000–2006 ohjelmissa toteutuneet rahoitusnäkymissä arvioitua heikommin, komissio laati arvion siitä, miten maksut tämän ohjelmakauden aikana kehittyvät. Koska on todennäköistä, että jäsenvaltiot käyttävät mahdollisimman tehokkaasti hyväkseen asetuksissa ohjelmien rahoituksen toteuttamiselle säädettyjä määräaikoja ja pyrkivät samalla välttämään n+2-säännön² mukaiset maksusitoumusten automaattiset vapauttamiset ja koska yleisasetuksessa säädetään maksuille paljon pidempi määräaika kuin maksusitoumuksille (se on maksuissa 11 ja maksusitoumuksissa 7 vuotta), **on odotettavissa, että vuosittaiset maksut nousevat normaalille 27 miljardin euron vuositasolle 2004–2007 välisenä aikana ja loppumaksut suoritetaan vuosina 2009 ja 2010**.

Vielä todennäköisempää on, että vuosittaisten maksujen taso on hieman tätä varovaista arviota korkeampi ylittämättä kuitenkin rahoitusnäkymissä arvioitua 30:a miljardia euroa. Tämän seurauksena kunkin varainhoitovuoden lopussa jää maksamatta määrä, joka vuonna 2006 on huipussaan noin 55–64 miljardia euroa. Sen taustalla ovat säännökset, joiden mukaan kukin vuotuinen maksusitoumus on käytettävä kahden vuoden kuluessa kyseisestä varainhoitovuodesta. Maksamatta oleva määrä supistuu häviävän pieneksi vuonna 2010, vaikka varoja jäisi huomattavasti käyttämättä, sillä maksusitoumukset peruuntuvat joka tapauksessa automaattisesti n+2-säännön nojalla.

N+2-säännön merkittävä vaikutus

Varojen menettämisen riski n+2-säännön soveltamisen seurauksena edellyttää jokavuotista budjettikuria, joka jatkuvasti kannustaa jäsenvaltioita panemaan ohjelmat täytäntöön riittävän

¹ Ohjelmakauden vaihtuminen ja yhteisön osarahoituksen maksuehtojen muuttuminen.

² Uudella ohjelmakaudella 2000–2006 käyttöönotettu sääntö, jonka mukaan unionin jollekin ohjelmalle myöntämä määrä, josta ei esitetä kahden vuoden kuluessa käytännössä aiheutuneisiin tosiasiallisiin menoihin liittyvää maksupyyntöä, vapautetaan automaattisesti (asetuksen (EY) N:o 1260/1999 31 artiklan 2 kohta).

nopeasti sen sijaan, että ne havaitsisivat vasta kauden lopussa ohjelmien olevan myöhässä, kuten aikaisempina kausina on käynyt.

On jo selvää, että joidenkin ohjelmien kohdalla varoja saatetaan menettää vuoden 2002 lopussa, joka on tämän säännön ensimmäinen soveltamisvuosi. Komissio on kehottanut asianomaisia jäsenvaltioita ryhtymään oikaisutoimenpiteisiin. Menetysten ei kuitenkaan uskota kasvavan yhtä suuriksi kuin ne huomattavat maksusitoumukset, joiden tällä hetkellä odotetaan vapautuvan ohjelmakauden 1994–1999 päättyessä.

Komission yksiköt osallistuvat jokaisen ohjelman seurantakomitean kokouksiin, ja ne panivat merkille, että vuonna 2001 toimista tehtyjen maksusitoumusten arvo oli useimmissa ohjelmissa riittävän suuri, jotta rahoitus voi toteutua normaalisti tulevana vuosina.

Yksinkertaistaminen

Edistääkseen ohjelmien toteutumista sovitussa aikataulussa komissio on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa aloittanut työt rakennerahastojen täytäntöönpanomenettelyjen **yksinkertaistamiseksi** sekä komissiossa että kansallisissa ja alueellisissa yksiköissä. Tavoitteena on vauhdittaa ohjelmia ja varmistaa, että määrärahat toteutuvat entistä nopeammin ja tehokkaammin, koska menettelyjä pidetään usein erityisen raskaina ja epäsuhtaisina. Komission menettelyjen yksinkertaistamiseksi ehdottamat toimet esitellään 7. lokakuuta 2002 pidettävässä epävirallisessa ministerikokouksessa, johon kutsutaan parlamentin valiokuntien edustajia.

Komission toimintasuunnitelma

Jäsenvaltiot vastaavat rakennerahastojen täytäntöönpanosta.

Komissio on kuitenkin päättäväisesti sitoutunut edistämään koheesipolitiikan tavoitteita ja erityisesti sitä, että rakennerahastojen ohjelmat toteutuisivat käytännössä sovitussa aikataulussa niin, että samalla varmistetaan yhteisön määrärahojen moitteeton hallinta. Komissio aikoo:

- jatkaa aloitteitaan menettelyjen yksinkertaistamiseksi; 7. lokakuuta 2002 pidettävässä epävirallisessa neuvoston kokouksessa se aikoo nykyisten asetusten puitteissa esittää ehdotuksia ajanjaksoksi 2000–2006, ja se jatkaa keskustelua myöhemmistä ohjelmakausista konferenssissa, joka on määrä järjestää vuoden 2003 ensimmäisten kuukausien aikana,
- saada ehdokasvaltioiden kanssa ohjelmista käytävät neuvottelut olennaisin osin päätökseen ennen niiden liittymistä unioniin, jotta ohjelmien käynnistyminen hyvissä ajoin helpottuisi ja jotta ehdokasvaltiot voisivat hyötyä nykyisten jäsenvaltioiden kokemuksista ohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi,
- varoittaa jäsenvaltioita säännöllisesti ja hyvissä ajoin sellaisista ohjelmista, joiden maksusitoumukset ovat vaarassa peruuntua n+2-säännön nojalla, sekä auttaa jäsenvaltioita löytämään ratkaisuja ohjelmien täytäntöönpanon yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin,

- seurata, osoittautuuko n+2-säännön ohjelmien hallintoviranomaisilta edellyttämä budjettikuri tehokkaaksi, ja soveltaa tätä sääntöä 27.³ toukokuuta tekemässään päätöksessä määriteltujen ohjeiden mukaisesti,
- edistää parhaiden käytänteiden omaksumista jokaisen ohjelman menojen arvioinnissa, jotta rahoitusennusteet olisivat nykyistä realistisempia ja luotettavampia ja jotta niiden peruuntumisriskit voitaisiin arvioida entistä paremmin,
- pohtia mahdollisuutta määrätä seuraamuksia, jos maksuennusteet ovat myöhässä tai jos ne ovat epärealistisia,
- esittää budjettivallankäyttäjälle joka syksy perustellun analyysin menoarvioista.
- Päättää kaikki vielä käynnissä olevat vuotta 1994 edeltävän kauden ohjelmat ja hankkeet ennen vuoden 2002 loppua lukuun ottamatta ohjelmia, jotka on keskeytetty oikeudellisista syistä, sekä päättää suurimman osan ohjelmakauden 1994-1999 ohjelmista viimeistään vuoden 2003 lopussa.

2. MAKSAMATTA OLEVIEN MAKSUSITOUUMUSTEN KEHITYS

Komissio ja jäsenvaltiot panevat rakennerahastot täytäntöön yhdessä niiden asetusten mukaisesti, jotka neuvosto on antanut yhteisymmärryksessä Euroopan parlamentin kanssa. Ainoa tapa arvioida rakennerahastojen täytäntöönpanon tehokkuutta on verrata rahoituksen toteutumista asetuksissa säädettyihin tavoitteisiin.

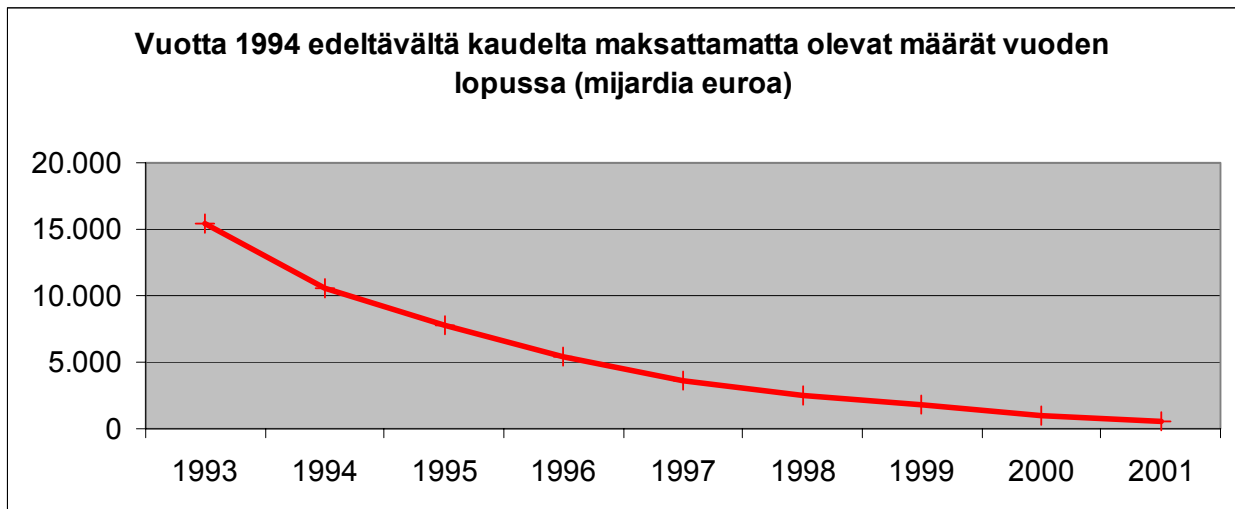
Sama koskee varainhoidon tehokkuuden arviointia ja käyttämättä jääneiden maksusitouumusten kehitystä.

2.1. Vuotta 1994 edeltävä ohjelmakausi

Kuten seuraavasta kuviosta käy ilmi, komissio on saanut supistettua yhä käynnissä olevien ohjelmien määrän muutamiiin tapauksiin, joista on syntynyt erityinen kiista tai jotka liittyvät vielä vireillä oleviin oikeusmenettelyihin. Maksamatta oleva määrä oli 30. kesäkuuta 2002 noin 370 miljoonaa euroa, mikä vastaa 0,6:ta prosenttia kauden 1989–1993 kokonaismäärärahoista. Maksamatta olevan määrän pitäisi vuoden 2002 lopussa rajoittua muutama sellaiseen ohjelmaan, joita ei voida päättää ennen oikeusmenettelyjen ratkeamista.

Kuvio 1: Vuotta 1994 aikaisempien sitoumusten maksamatta oleva määrä vuoden lopussa

³ K(2002)1942



2.2. Ohjelmakausi 1994–1999

Maksamatta olevat määrät nousivat 30. heinäkuuta 2002 mennessä 15,8 miljardiin euroon eli 9,9 prosenttiin kauden kokonaismäärärahoista, joten ne pysyivät lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Ohjelmakaudeksi 1994–1999 annetuissa asetuksissa⁴ nimittäin säädetään, että noin 10 prosenttia ohjelmien kokonaismäärärahoista voidaan maksaa vasta, kun loppumaksua koskeva maksupyyntö on vastaanotettu, lopullinen täytäntöönpanokertomus on hyväksytty ja riippumaton tilintarkastusyksikkö on esittänyt tarkastuslausumansa. Suurimmassa osassa ohjelmista rahoituksen toteutumisen määräaika on kuitenkin 31. joulukuuta 2001, ja sen jälkeen jäsenvaltioilla on periaatteessa kuusi kuukautta aikaa esittää kyseiset asiakirjat 30. kesäkuuta 2002 mennessä, ja jäsenvaltioiden on joka tapauksessa toimitettava ne viimeistään 31. maaliskuuta 2003⁵. Mikäli tarvittavia asiakirjoja ei esitetä jälkimmäiseen määräpäivään mennessä, komission on vapautettava käyttämättä jääneet maksusitoumukset.

Komissio voi jäsenvaltioiden perustellusta pyynnöstä pidentää ohjelmien rahoituksen toteuttamiselle asetettua määräaikaa. Komissio myönsi määräaikoihin pidennystä yksinomaan ylivoimaisen esteen tai muun vastaavan syyn vuoksi tai siinä tapauksessa, että komissio itse oli tehnyt virheen. Pidennystä voidaan myöntää enintään 30. syyskuuta 2002 asti, ja sitä on myönnetty alle 10 prosentille ohjelmista, jotka edustavat noin kolmea prosenttia sidotuista varoista.

Lisäksi asetusteksteissä säädetään, että mikäli hankkeet keskeytetään oikeudellisista syistä, kyseisiä ohjelmia vastaava osuus päätetään osittain. Komissio ei myöskään suostu maksamaan määriä, joiden osalta se ei ole saanut kaikkia tarvittavia tietoja tai takeita.

Laatiessaan vuosien 2002 ja 2003 alustavia talousarvioesityksiä komissio arvioi, että 31. joulukuuta 2001 maksamatta olevat maksusitoumukset maksettaisiin puoliksi vuosina 2002 ja 2003 lukuun ottamatta sitä noin 10 prosentin osuutta, joka joko maksetaan myöhemmin tai vapautetaan. Joka tapauksessa useimpien jäsenvaltioiden loppumaksua koskevat maksupyynnöt myöhästyi, mikä johtui etenkin maksupyynnön liitteeksi ensimmäistä

⁴ Asetuksen (ETY) N:o 4253/88 21 artiklan 4 kohta.

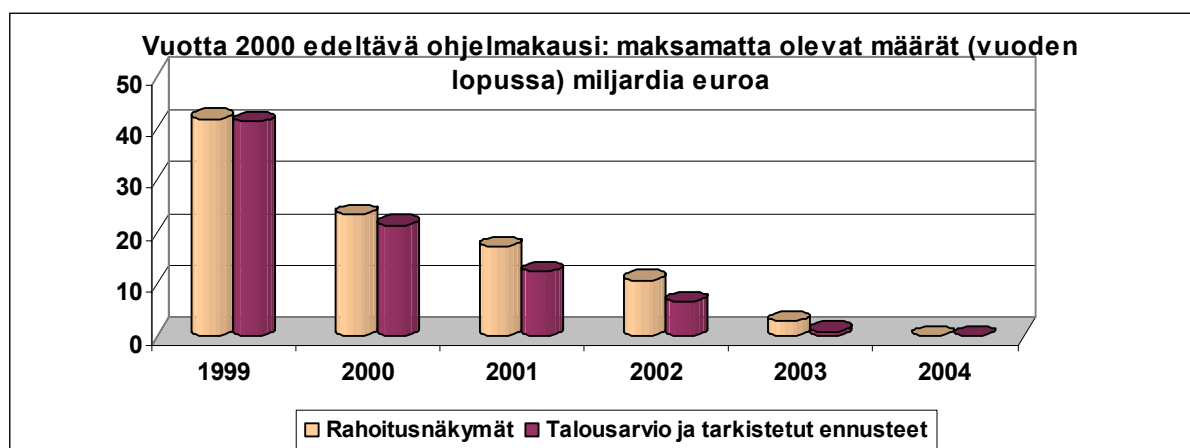
⁵ Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 52 artiklan 5 kohta, komission ohjeet ohjelmien päättämisestä 1994–1999, 9.9.1999 (SEC(1999)1316).

kertaa vaaditun riippumattoman tilintarkastajan tarkastuslausuman laatimiseen tarvitusta ajasta. Vaikka komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin käsitelläkseen pyynnöt mahdollisimman nopeasti, vaarana on, että maksupyynnot kasaantuvat vuoden viimeisille kuukausille, kun päätettävänä on yli tuhat tukitoimea. Näihin ohjelmiin tarkoitettuja määrärahoja jää siis todennäköisesti käyttämättä vuonna 2002, mikä saattaa johtaa määrärahojen siirtoihin varainhoitovuodelle 2003.

Loppumaksuja koskevien maksupyyntöjen kokonaissumma sitä paitsi selviää komissiolle vasta lopullisena määräpäivänä 31. maaliskuuta 2003: mikäli kauden 1994–1999 ohjelmiin käytettävissä olleita varoja on jäänyt käyttämättä, maksusitoumukset vapautetaan ja vuonna 2003 maksettavia määriä vähennetään samassa suhteessa. Jäsenvaltioiden arvioiden mukaan varojen alikäyttö ohjelmissa olisi noin 3,5 miljardia euroa, kun taas vuoden 2003 alustava talousarvioesitys on tehty 2 miljardin euron alikäytön perusteella. On syytä panna merkille, että osasta tämän kauden määrärahoista – tavoite 2 -ohjelmien sitoumuksista vuosina 1994–1996 – olisi pitänyt toimittaa loppumaksua koskeva maksupyyntö viimeistään 30. kesäkuuta 1999. Suurin osa jäsenvaltioista ei noudattanut tätä määräaika. Asiakirjojen toimittamiselle lopulliseksi määräpäiväksi asetettu 31. maaliskuuta 2003 koskee myös näitä ohjelmia. Komissio on kuitenkin lähettänyt jäsenvaltioille virallisen huomautuksen, jossa niitä pyydetään jättämään lopulliset maksupyyntönsä viimeistään syyskuun 2002 lopussa.

Seuraavassa kuviossa esitellään ohjelmakauden 1994–1999 päättämiseen liittyvien järjestelyjen vaikutusta vuosien 2000–2004 talousarvioihin. On huomattava, että kyseisellä kaudella maksamatta jääneet määrät laskivat 70 prosenttia vuoden 1999 lopun ja vuoden 2001 lopun välisenä aikana. Kuten vuoden 2002 osalta edellä mainitaan, on todennäköistä, että varoja jää käyttämättä, mutta edelleenkin on vaikea arvioida, kuinka paljon. Tätä oletettavaa alikäyttöä ei näin ollen ole otettu huomioon alla olevassa kuviossa. Maksamatta oleva määrä palautunee vuoden 2003 lopulla joka tapauksessa alun perin oletetulle tasolle joko määrärahojen vapauttamisen tai varainhoitovuodelle 2003 siirrettyjen määrärahojen maksamisen johdosta.

Kuvio 2: Ohjelmakaudella 1994-1999 maksamatta jääneiden määrien maksatus



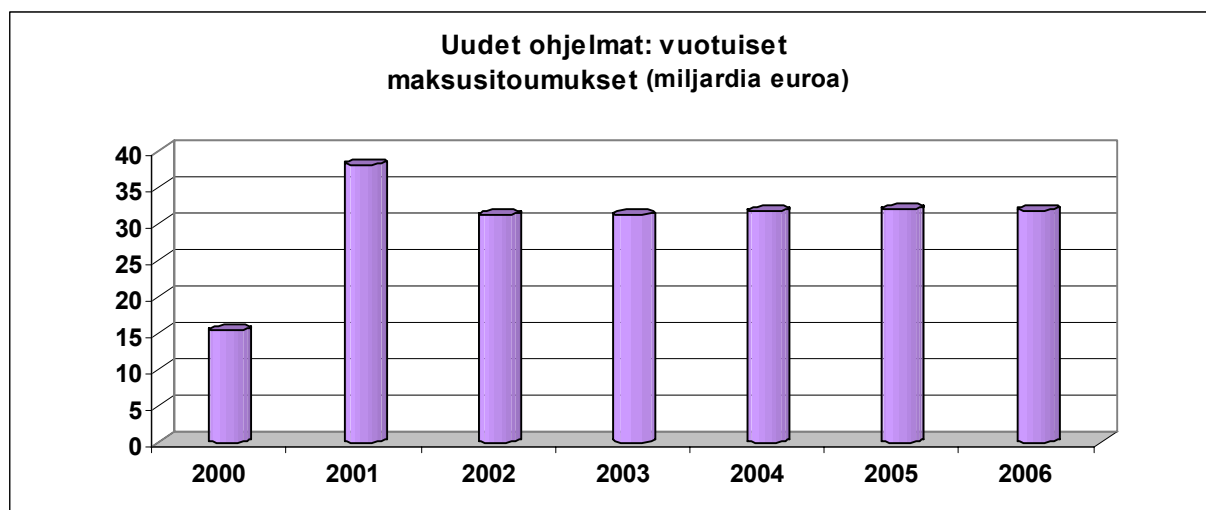
2.3. Ohjelmakausi 2000–2006

Tämä analyysi ohjelmakaudella 2000–2006 maksamatta jäävien määrien kehityksestä perustuu vuoden 2002 puolivälissä todettuun tilanteeseen, ja analyysissa on otettu huomioon eräiden ohjelmien hyväksymispäivän lykkäytyminen Agenda 2000:n arvioihin verrattuna sekä rahoituksen toteutumisessa havaitut viivästyksiset ohjelmien käynnistysvaiheessa.

2.3.1. Maksusitoumukset

Rakennerahastoasetusten mukaan maksusitoumukset tehdään seitsemästä periaatteesta samansuuruisesta vuotuisesta määrärahaerästä. Mikäli ohjelmien hyväksyminen viivästyy, varainhoitovuoden 2000 määrärahat voidaan varainhoitoasetuksen ja toimielinten välisen sopimuksen mukaan joko siirtää varainhoitovuodelle 2001 tai vuoden 2000 erä voidaan kohdentaa uudelleen varainhoitovuosille 2002–2006. Näin tehdään erityisesti siinä tapauksessa, että neuvottelut kestävät kauemmin kuin asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 säädetty viisi kuukautta. Monien ohjelmien kohdalla tämä viiden kuukauden määräaika on osoittautunut liian lyhyeksi, jotta voitaisiin neuvotella riittävän laadukkaat ohjelmat, joissa olisi määritelty yleisasetuksessa vaaditut indikaattorit ja taataan moitteeton varainhoito ja sen valvonta. Ne ensimmäisen vuotuisen erän maksusitoumukset, jotka tehtiin vuodelle 2001 siirretyistä määrärahoista, olivat 8 226 miljoonaa euroa, ja samasta vuotuisesta erästä varainhoitovuosille 2002–2006 uudelleenkohdennetut maksusitoumukset olivat 6 153 miljoonaa euroa. Näitä joustovaroja voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan ensimmäiseen vuotuisen erään mutta ei enää myöhempisiin erisiin, joiden määrärahat sidotaan automaattisesti viimeistään kunkin varainhoitovuoden 30. huhtikuuta. Siitä lähtien maksusitoumusten kehitys noudattaa tuttua kaavaa. Kun otetaan huomioon siirtymävaiheen järjestelyt ja suoritusvarauksen jakaminen vuonna 2004, ennuste näyttää seuraavanlaiselta:

Kuvio 3: Uusiin ohjelmiin liittyvien maksusitoumusten kehitys



2.3.2. Maksumäärärahat

Yleisasetuksen mukaan maksujen tukikelpoisuuden päättymispäivä on 31. joulukuuta 2008, ja loppumaksua koskeva maksupyyntö, joka siis kattaa viisi prosenttia yhteisön kokonaistuesta, on jätettävä viimeistään 30. kesäkuuta 2009⁶.

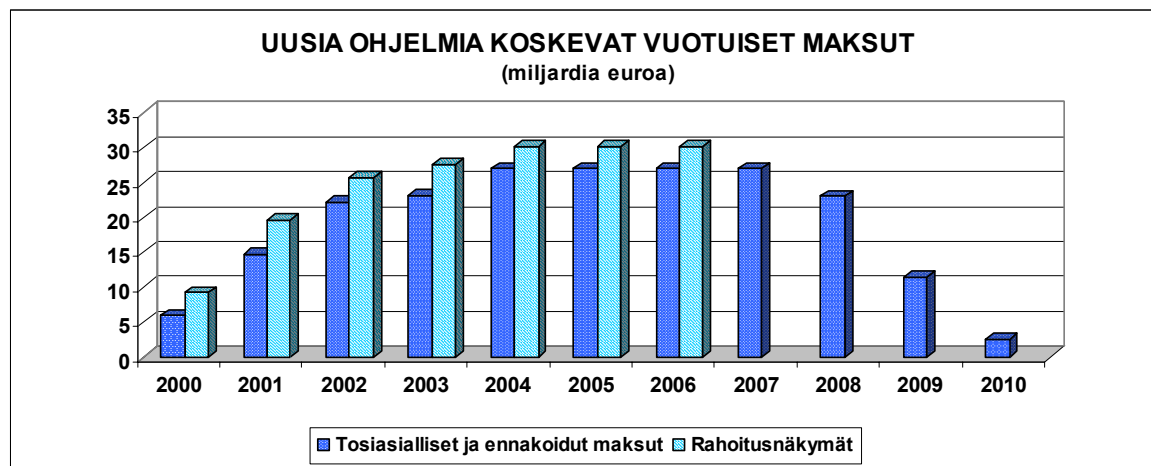
Seuraavassa kuviossa esitetään vuosina 2000 ja 2001 maksetut maksut, vuoden 2002 talousarvio ja maksujen arvioitu kehitys vuosina 2003–2010.

Määrärahojen toteutumista vuonna 2002 on vielä vaikea arvioida, koska maksupyynnöt keskittyvät varainhoitovuoden loppuun. Alla olevassa kuviossa ei oteta huomioon tällä hetkellä todettua alikäyttöä.

⁶ Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 32 artiklan 4 kohta.

Kaudella 2003–2010 oletetaan, että rahoitustoimenpiteet toteutuvat normaalisti yhteisön maksusitoumuksista huolimatta. Tämän kehitysennuste perustuu siihen oletukseen, että jäsenvaltiot käyttävät mahdollisimman tarkkaan hyväkseen määrärahojen toteuttamiseen käytettävissä olevan ajan. Komissio uskoo myös, että jäsenvaltiot pyrkivät keskimäärin välttämään maksusitoumusten peruuntumisen n+2-säännön⁷ nojalla myös ohjelmakauden lopussa, jolloin riski on suurimmillaan⁸. N+2-säännön mukaanhan kukin vuotuinen erä on käytettävä kahden vuoden kuluessa kyseisestä varainhoitovuodesta. On syytä panna merkille, että ajanjakso, jonka kuluessa maksujen on asetuksen mukaan toteuduttava ja jota jäsenvaltioiden on noudatettava, voi kestää jopa 10 vuotta.

Kuvio 4: Uusiin ohjelmiin liittyvien maksujen kehitys



Tämän perusskenaarion mukaan maksut nousevat noin 27,5 miljardiin vuodessa vuosina 2004–2007, mikä jättäisi hieman liikkumavaraa verrattuna kauden 2000–2006 rahoitusnäköymissä implisiittisesti esitettyyn arvioon, joka on noin 30 miljardia.

2.3.3. Maksamatta olevan määrän kehitys ohjelmakaudella 2000-2006

Seuraavassa kuviossa, joka on jatkoa kuvioille 3 ja 4, esitetään maksamatta olevien määrien kehitys ohjelmakaudella 2000–2006. Maksamatta olevien määrien taustalla on maksusitoumusten jakautuminen seitsemälle vuodelle ja maksujen jakautuminen kymmenelle vuodelle. Jos oletetaan edellä esitetyn oletuksen mukaisesti, että ohjelmien täytäntöönpano jakautuu pisimmälle mahdolliselle ajanjaksolle eikä maksusitoumuksia vapaudu n+2-säännön vuoksi, varainhoitovuoden lopussa maksamatta oleva määrä kasvaa vähitellen 64 miljardiin euroon vuonna 2006 ja supistuu sitten marginaaliseksi jäännökseksi vuoteen 2010 mennessä. Jäännös liittyy lähinnä hankkeisiin, jotka on keskeytetty oikeudellisten tai hallinnollisten menettelyjen ajaksi.

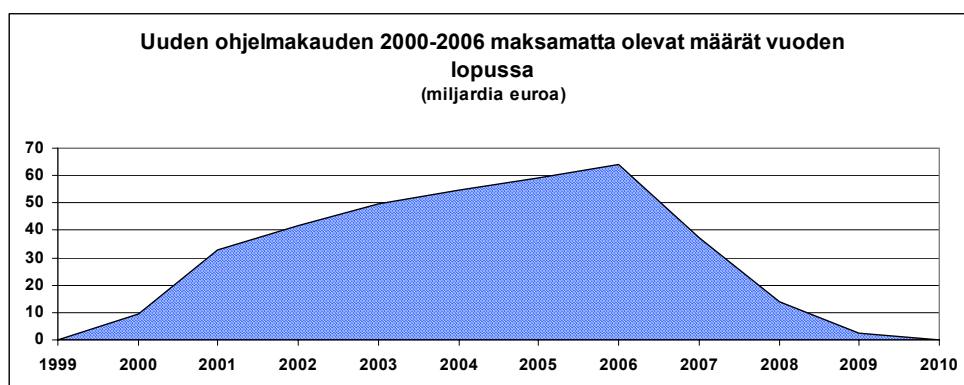
On huomattava, että maksamatta olevan määrän kasvu varainhoitovuoden lopussa johtuu pelkästään niistä määräajoista, jotka rahoituksen toteuttamiseen on lainsäädännössä myönnetty. Vuoden 2006 lopussa maksamatta oleva 64 miljardin euron määrä vastaa kahden vuoden maksusitoumuksia ja kahden kuukauden aikana saatuja maksupyyntöjä, jotka ovat vielä maksattamatta. Tämä määrä käytetään vuosina 2007 ja 2008 suoritettaviin maksuihin

⁷ Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 31 artiklan 2 kohta

⁸ Tämän oletuksen mukaan maksut ylittäisivät vaaditun tason n+2-säännön soveltamisen välttämiseksi vuoteen 2005 asti.

lukuun ottamatta sitä loppumaksua koskeviin maksupyyntöihin vuosina 2009 ja 2010 käytettävää osuutta, jota ei vapauteta n+2-säännön nojalla.

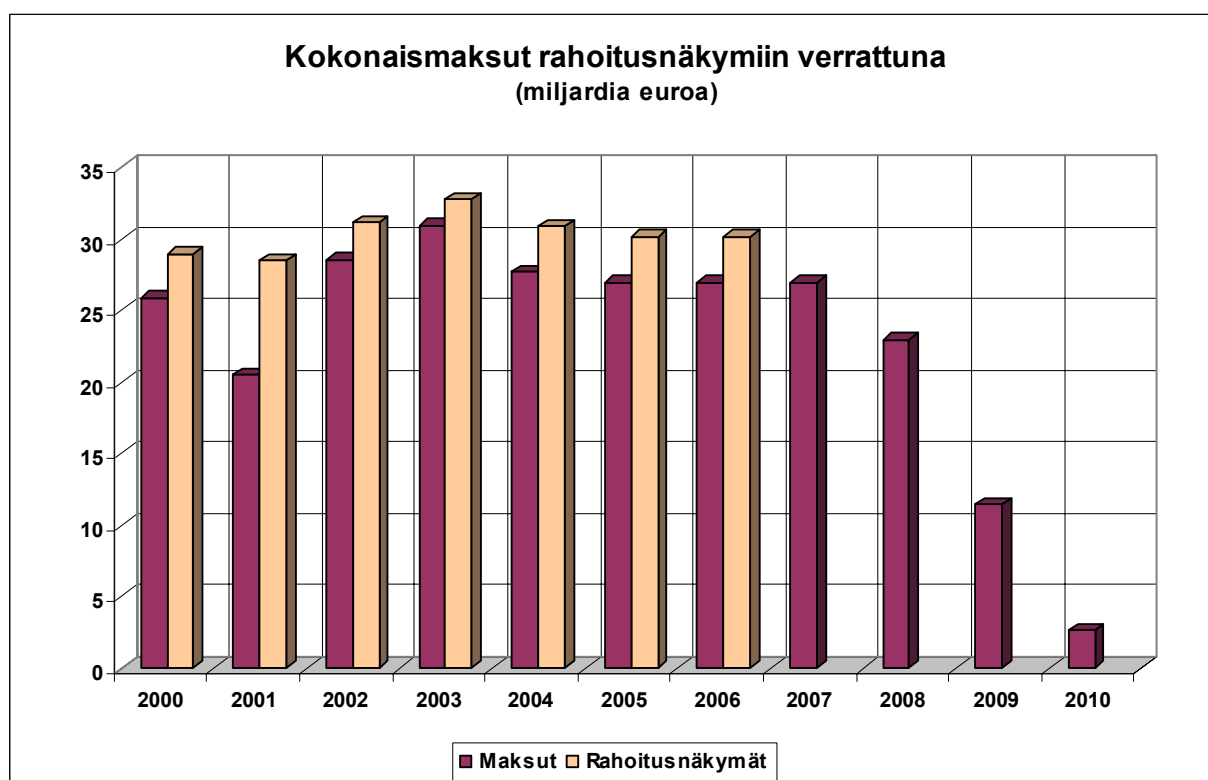
Kuvio 5: Uusiin ohjelmiin liittyvät maksamatta olevat määrät



Maksumäärärahojen toteutuminen kaikkien ohjelmakausien talousarvioissa

Kun yhdistetään 31. joulukuuta 1999 maksamatta olevan määrän maksatusta sekä ohjelmakauden 2000–2006 rahoituksen toteutumista koskevat tiedot, rakennerahastojen maksujen toteutumisesta vuosina 2000–2010 voidaan esittää seuraava kehitysennuste:

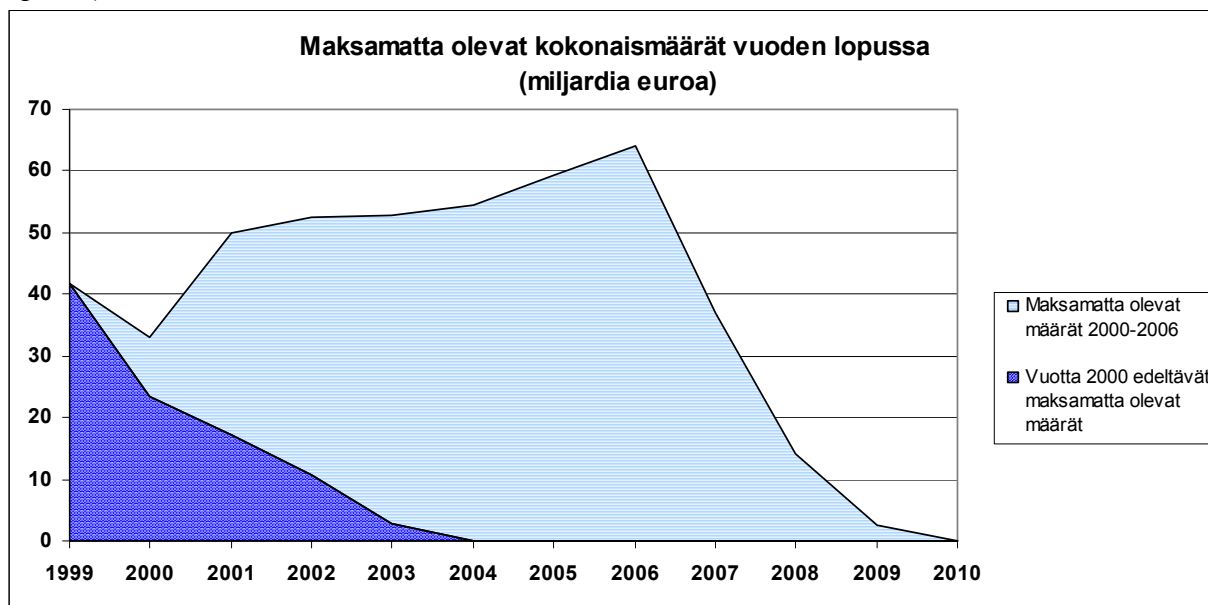
Kuvio 6: Rakennerahastojen kokonaismaksut



2.3.4. Maksamatta oleva kokonaismäärä kunkin varainhoitovuoden lopussa

Seuraavassa kuviossa esitetään varainhoitovuoden lopussa maksamatta olevien kokonaismäärien arvioitu kehitys vuosina 1999–2010 ohjelmakausien 1994–1999 ja 2000–2006 osalta.

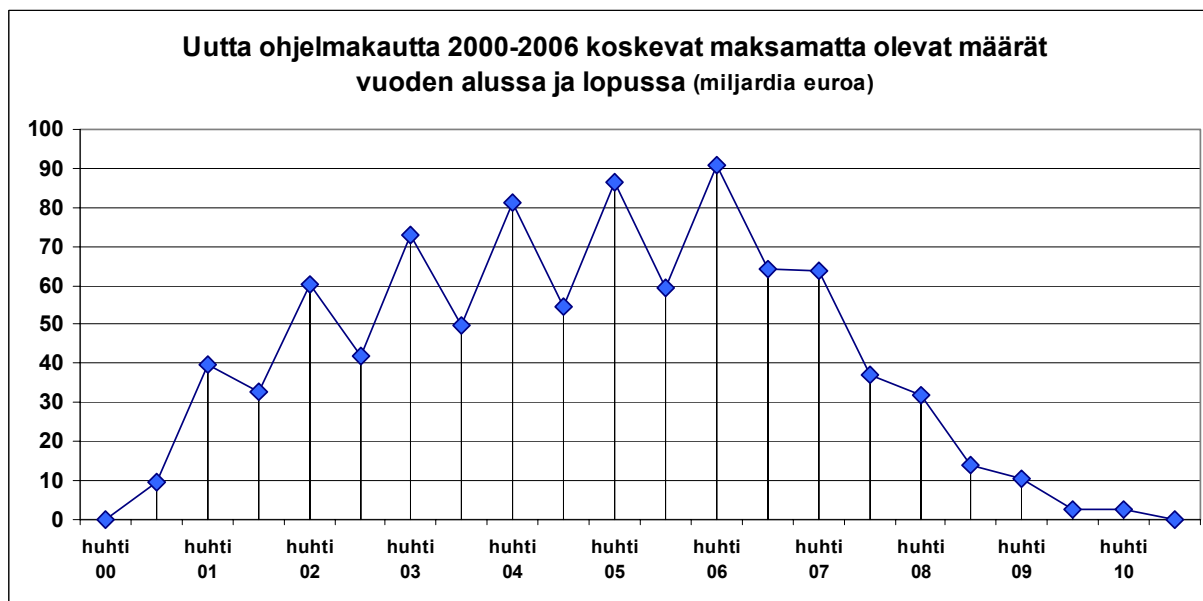
Kuvio 7: Rakennerahastoista maksamatta olevat kokonaismäärät (vuoden lopussa)



2.3.5. Maksamatta olevan määrän kehitys varainhoitovuoden aikana kaudella 2000–2006

Asetusten mukaan kukin ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien vuotuinen erä sidotaan viimeistään 30. huhtikuuta, ja tähän lisätään edellisenä varainhoitovuonna maksamatta jäänyt määrä. Tästä seuraa, että maksamatta oleva määrä on varainhoitovuoden alussa noin 30 miljardia euroa suurempi kuin edellisen varainhoitovuoden lopussa, minkä jälkeen se laskee uudelleen ennakoidulle tasolle varainhoitovuoden lopussa. Seuraavassa kuviossa havainnollistetaan tätä ilmiötä, jonka seurauksena maksamatta oleva määrä nousee tilapäisesti jopa 91 miljardiin euroon vuoden 2006 alussa.

Kuvio 8: Maksamatta olevan määrän kehitys varainhoitovuoden aikana ohjelmakaudella 2000–2006



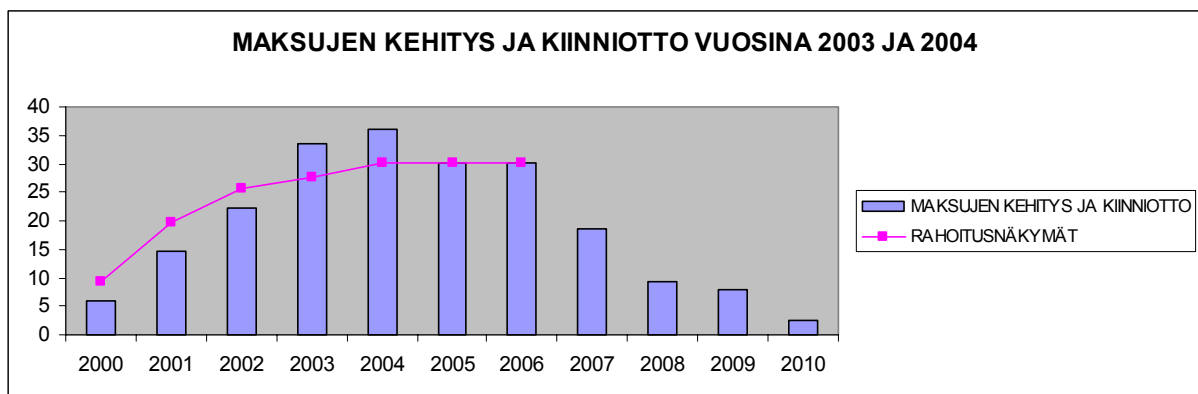
2.3.6. Maksujen poikkeavat kehitysskenaariot

Edellä esitetyn perusskenaarion lisäksi voidaan vertailun vuoksi tarkastella, mitä vaikutuksia seuraisi äärimmäisessä tapauksessa kahdesta seuraavasta skenaariosta, jotka tosin ovat pikemmin teoreettisia kuin todennäköisiä.

2.3.6.1. Täytäntöönpanoviivästyksen kiinniottaminen vuosina 2003 ja 2004

Jos kaikki ne maksut, joita alun perin odotettiin vuosiksi 2000–2001, mutta joista ei tullut maksupyyntöjä, maksettaisiin vuosina 2003–2004 näiksi vuosiksi odotettujen maksujen lisäksi, näille kahdelle varainhoitovuodelle esitetyt rahoitusnäkyvät ylittyisivät itse asiassa noin 6 miljardilla eurolla, kuten kuviosta 9 käy ilmi. Yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan odota tällaisia huippulukemia ohjelmien täytäntöönpanossa. Sehän merkitsisi, että maksut ylittäisivät ensin vuotuisena eränä tehdyt maksusitoumukset ja laskisivat sitten jälleen alemmalle tasolle, mikä ei vaikuta kovin todennäköiseltä. Joka tapauksessa komissio voi toimielinten välisen sopimuksen perusteella ehdottaa budjettivallan käyttäjälle vuosittain maksumäärärahojen enimmäismäärän mukauttamista täytäntöönpanoedellytysten mukaan. Komissio tarkastelee tilannetta aina ennen talousarviomenettelyn alkamista ja ehdottaa toimenpiteitä, jotka maksumäärärahojen kehityksen perusteella voivat osoittautua tarpeellisiksi.

Kuvio 9: Maksujen kehitys, kun alkukauden viivästykset otetaan kiinni vuosina 2003–2004

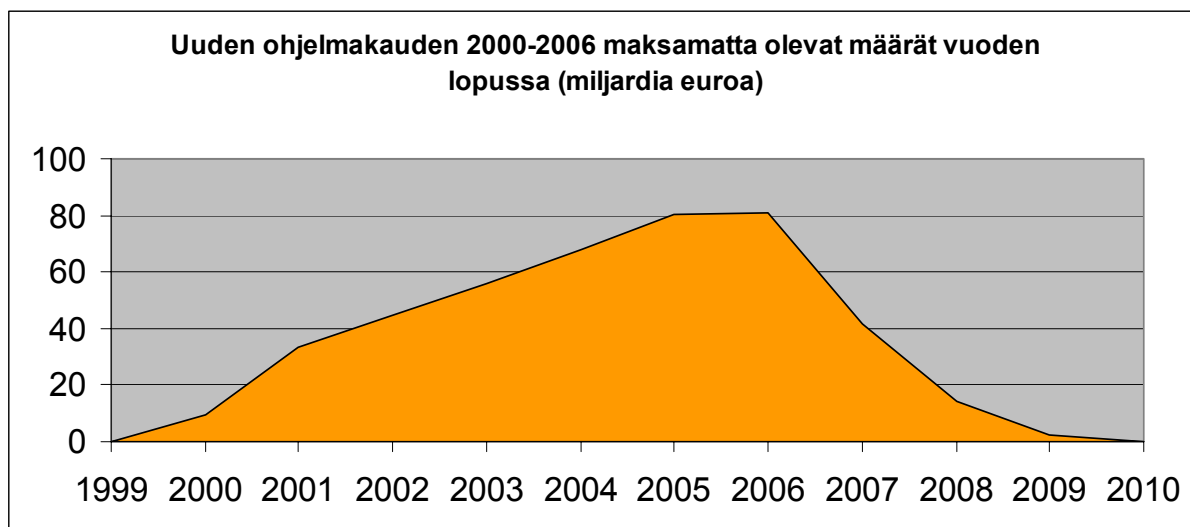


2.3.6.2. Maksamatta olevan määrän rajoittaminen maksusitoumusten automaattisella vapauttamisella, mikäli maksumäärärahoja jää jatkuvasti käyttämättä kaudella 2000–2006

Mikäli kävisi niin, etteivät jäsenvaltiot onnistuisi panemaan ohjelmia täytäntöön riittävän nopeasti voidakseen välttää varojen vapauttamisen n+2 -säännön nojalla, maksamatta oleva määrä voisi ylittää kuviossa 5 arvioidun tason ja laskea sitten nopeasti vaatimattomalle tasolle vuonna 2010 maksusitoumusten automaattisen vapautumisen seurauksena. Kuviossa 10 havainnollistetaan tätä tilannetta olettaen, että vuosina 2002–2006 maksujen määrä pysyy säännöllisesti alle 20 miljardissa eurossa. Tällaisessa tapauksessa n+2-säännön "peruuntumislauseke" (*sunset clause*) asettaa maksamatta oleville määrille noin 80 miljardin euron ylärajan⁹.

⁹ Tässä "pahimmassa mahdollisessa tapauksessa" oletetaan, että kaikkien ohjelmien rahoitus on yhtäläistä. Tosiasiassa joidenkin ohjelmien määrärahat toteutuvat nopeammin tai hitaammin kuin muiden. Niihin liittyvät maksut tai vapautukset vähentävät vastaavasti maksamatta olevaa määrää.

Kuvio 10 : Ylärajan asettaminen maksamatta oleville määrille maksusitoumusten automaattisen vapauttamisen säännöllä



2.4. Päätelmät maksamatta olevien määrien kehityksestä

Kuviossa 7 esitetty maksamatta olevien määrien "normaali" kehitysskenaario ohjelmakaudesta jäljellä olevien vuosien aikana on toki pelkkä arvio, mutta se perustuu varojen täytäntöönpanosta vastaavien yksiköiden todennäköiseen toimintatapaan. Niiden toiveena on hyödyntää ohjelmien täytäntöönpanoon vielä käytettävissä oleva aika mahdollisimman tarkkaan mutta pyrkiä välttämään varojen menetykset n+2-säännön perusteella. Kuviossa esitetyssä tilanteessa on oletuksena, että maksut ovat juuri sillä tasolla, joka on välttämätön maksusitoumusten vapautumisen estämiseksi n+2-säännön perusteella, ja että vuotuiset maksut kehittyvät tasaisesti ohjelmakauden aikana. Voidaan myös varautua siihen, että jäsenvaltiot jättävät itselleen liikkumavaraa tähän perusskenaarioon nähden ja että vuotuiset maksut ovat vuosina 2004–2006 hieman perusskenaariossa ennakoitua 27,5 miljardia euroa suuremmat. Tämä arvio pysyisi myös rahoitusnäkymien rajoissa 30 miljardiin euroon asti. Näin ollen maksamatta oleva määrä olisi vuoden 2006 lopussa noin 55–64 miljardia euroa.

Tämän asiakirjan ensimmäisessä osassa mainitut seikat ja kuviossa 7 esitetty maksamatta olevan määrän kehitysskenaario edellyttävät rahoitusnäkymissä alun perin suunniteltujen maksuaikataulujen ajantasaistamista. Rahoitusnäkymissä vahvistettu ja alustaviin talousarvioihin vaikuttanut maksujen kehitysskenaario on nimittäin osoittautunut liian optimistiseksi.

On myönnettävä, että uuden maksujärjestelmän vaikutusta ei todennäköisesti ole kaikilta osin punnittu riittävän tarkasti rahoitusnäkyymiä ja rakennerahastoista annettua uutta asetusta laadittaessa. On syytä muistuttaa, että uusi järjestelmä perustuu siihen, että lopullisille tuensaajille tosiasiallisesti aiheutuneet menot korvataan niille jälkikäteen ennakkomaksua lukuun ottamatta. Järjestelmä eroaa ratkaisevasti aikaisemmasta järjestelmästä, joka perustui ohjelmien täytäntöönpanon edistymisen mukaan jatkuvina maksettaviin ennakkomaksuihin. Toisin sanoen nyt on siirrytty ennakolta suoritettavien maksujen järjestelmästä sellaiseen järjestelmään, jossa maksut suoritetaan vasta jälkikäteen. Rahoitusnäkyvät taas laaditaan lähinnä mekaanisesti aikaisempien kokemusten pohjalta. Uusi järjestelmä on sitä paitsi täysin rahoitusnäkymien logiikan mukainen, sillä rahoitusnäkymillä pyritään varmistamaan maksuäärärahojen riittävyys pitämättä kuitenkaan menojen ylärajaa menotavoitteena.

Ei pidä vähätellä jäljempänä tarkasteltuja ohjelmien täytäntöönpanossa ilmenneitä vaikeuksia eikä etenäkään sitä, että edellisen ohjelmakauden määrärahojen käyttämisestä on pidetty tärkeämpänä kuin uuden ohjelmakauden ohjelmien käynnistämistä. Rahoitusnäkymissä arvioituja maksumääriä ei silti pitäisi käyttää vertailuarvona arvioitaessa rakennerrahastojen toteutumista. Ohjelmakauden ensimmäiset talousarviot vahvistettiin liian lähelle rahoitusnäkymien ylärajaa, koska ei ollut saatavilla luotettavia tietoja etenäkään jäsenvaltioiden esittämistä ennusteista eikä uuden toimintamallin vaikutuksia osattu arvioida riittävän tarkasti.

Kuviossa 6 esitetyn uuden maksuennusteen kohdalla voidaan määritellä seuraavat riskit:

- Vuoden 2002 talousarviomäärärahojen tosiasiallinen alikäyttö voi ylittää edellisissä kuvioissa esitetyt arviot, koska ohjelmat käynnistyivät hitaammin kuin komissio oletti, ja ennen kaikkea paljon hitaammin kuin jäsenvaltiot ollettivat ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien käynnistyvän, ja koska ohjelmakautta 1994–1999 koskevat loppumaksujen maksupyynnöt saatetaan esittää arvioitua myöhemmin.
- Maksujen taso voi kohota hieman vuosina 2003–2006. Rahoitusnäkyvät voivat kuitenkin ylittyä lievästi vuosien 2004–2006 aikana, mutta vain siinä tapauksessa, että ohjelmat onnistutaan toteuttamaan nopeasti ja tehokkaasti. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että maksupyynnöiden määrä saavuttaa huippunsa jomman kumman varainhoitovuoden aikana, mutta sillä tuskin on kovin merkittävää vaikutusta talousarvion kannalta, sillä on todennäköisempää, että vuosien kuluessa maksuissa on välillä huippuja ja notkahduksia.
- Maksutaso voi ylittää jäsenvaltioiden vuosiksi 2002 ja 2003 ennustaman tason, jolloin se olisi ensimmäisenä vuonna noin viisi ja toisena kahdeksan miljardia euroa komission arvioita korkeampi. Kun otetaan huomioon, että jäsenvaltiot ovat toistuvasti yliarvioineet maksunsa, tätä mahdollisuutta voidaan pitää melko epätodennäköisenä.

3. MAKSUMÄÄRÄRAHOJEN HALLINNOINTI

Tässä epävarmassa tilanteessa ei voida sulkea pois lisätalousarvion turvautumista, joko käytettävissä olevien määrärahojen lisäämiseen tai vähentämiseen niiden toteutumisesta riippuen. Tämä tulee tietenkin kysymykseen vain siinä tapauksessa, että ero äänestettyyn talousarvoon on huomattava.

Varainhoitovuonna 2002 on odotettavissa maksumäärärahojen alikäyttö, mutta se koskee pääasiassa vanhoja ohjelmia, joiden määrärahat on suurelta osin siirrettävä seuraavalle varainhoitovuodelle ohjelmien päättämistä varten. Komissio on ottanut huomioon talousarvioasiain neuvoston 19. heinäkuuta pitämän kokouksen pöytäkirjaan liitetyn lausuman varainhoitovuoden 2002 mahdollisen jäännöksen sisällyttämisestä talousarvion oikaisukirjelmällä. Joka tapauksessa tämän maksutarpeiden ajanmukaistamistoimenpiteen rajoitukset on syytä tiedostaa sikäli, että jäsenvaltioiden toimittamiin maksuennusteisiin liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä. On myös otettava huomioon, että maksupyynnöt keskittyvät varainhoitovuoden loppuun.

Varainhoitovuoden 2003 osalta vaarana voi olla se, että uusia ohjelmia koskevien maksupyynnöiden määrä kasvaa liian nopeasti niitä varten alustavassa talousarvioesityksessä osoitettuihin maksumäärärahoihin verrattuna. Komissio kuitenkin arvioi, että on liian aikaista ottaa lopullisesti kantaa tähän oletukseen, kun otetaan huomioon maksuennusteisiin liittyvät

epävarmuustekijät. Jos kuitenkin maksupyyntöjen määrä lisääntyy huomattavasti, komissio esittää tarpeen tullen korjaavan ja täydentävän lisätalousarvion varainhoitovuonna 2003 sikäli kuin maksumäärärahojen ylärajaan nähden on vielä liikkumavaraa. Tässäkin asiassa komissio otti huomioon viime heinäkuun 19. päivänä pidetyn talousarvioasioista vastaavan neuvoston kokouksen päätelmiin liitetyn ilmoituksen.

4. MAKSUSITOUMUSTEN AUTOMAATTISTA VAPAUTTAMISTA KOSKEVA PERUUNTUMISLAUSEKE (SUNSET CLAUSE)

Tässäkin tapauksessa n+2-sääntö asettaisi ylärajan maksamatta olevalle määrälle, jolloin komission vuoden 2006 jälkeen suorittamat maksut eivät pääsisi kasvamaan "normaalissa" kehitysskenaariossa arvioituja määriä suuremmiksi.

Tällä hetkellä on mahdotonta arvioida, miten suuri n+2-säännöstä aiheutuva huomattavien maksusitoumusten vapautumisen riski on. Jäsenvaltioiden on pitänyt samanaikaisesti ottaa vastaan kaksi haastetta: ottaa kiinni kauden 1994–1999 ohjelmien täytäntöönpanossa ilmenneet viivästykset hyvissä ajoin ennen maksujen tukikelpoisuuden määräpäivää eli 31. joulukuuta 2001 sekä käynnistää kauden 2000–2006 ohjelmat riittävän ajoissa välttääkseen ensimmäiset n+2-säännöstä johtuvat maksusitoumusten vapautumiset varainhoitovuosien 2002 ja 2003 lopussa. Toivottavaa olisi, että sen n+2-säännön edellyttämän budjettikurin mukaisesti, josta komissio jatkuvasti muistuttaa, jäsenvaltiot varmistaisivat, että ohjelmien täytäntöönpanovauhti riittää estämään varojen menettämisen näiden määräaikojen umpeutuessa.

Maksusitoumusten vapautumisen riski n+2-säännön nojalla vuoden 2002 lopussa vaihtelee jäsenvaltiosta, alueesta ja rahastosta riippuen, mutta riski on edelleen melko pieni, kun otetaan huomioon ohjelmien hyväksymisessä ilmenevät viivästykset ja ennakkomaksu, johon kuuluu noin puolet ensimmäisestä maksusitoumuserästä. Esimerkiksi Itävallan ja Saksan kaikissa tavoite 1 -ohjelmissä yhtä lukuun ottamatta on jo saavutettu riittävä maksutaso maksusitoumusten vapautumisen välttämiseksi. Sen sijaan useisiin Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmiin liittyy tietty maksusitoumusten vapauttamisriski. Komissio ei kuitenkaan tällä hetkellä pidä todennäköisenä, että maksumäärärahoja menetettäisiin huomattavasti vuoden 2002 lopussa, lukuun ottamatta ehkä Italiaa.

Korkein riski ajoittuu vuoden 2003 loppuun, jolloin sääntöä voidaan soveltaa kaikkiin ohjelmiin ja erityisesti eräisiin tavoite 2 -ohjelmiin.

Komissio huomauttaa, että se on antanut maksusitoumusten automaattisen vapauttamisen sääntöä käsittelevän tiedonannon, jossa täsmennetään säännön soveltamista koskevat menettelyt (27. toukokuuta 2002 annettu tiedonanto C(2002)1942). On syytä täsmentää, että sääntöä sovelletaan ohjelma- ja rahastokohtaisesti ottaen huomioon kaikki komissiolle viimeistään n+2-vuoden 31. joulukuuta mennessä lähetetyt maksupyynnöt. Tämä ei tarkoita, että huomioon otettaisiin vain suoritettut maksut, vaan sääntö koskee myös jäsenvaltioiden ajoissa esittämiä tukikelpoisia maksupyyntöjä.

Tältä pohjalta ja ottaen huomioon mahdolliset yleisasetuksessa säädetyt poikkeukset (esimerkiksi tapaukset, joissa maksut keskeytetään oikeudellisista syistä) komissio aikoo ehdottaa, että jäsenvaltiolle myönnettyä yhteisön kokonaistukea vähennettäisiin merkittävästi ja jäsenvaltiota kehoitettaisiin esittämään uusi rahoitussuunnitelma. Näin jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus valita, miten se käsittelee tuen vähentämisestä johtuvia vaikutuksia. Maksusitoumusten vapauttamista koskevaa sääntöä sovelletaan yhteisön maksusitoumuksiin,

mutta se ei suoraan koske yksittäisiä käynnissä olevia toimenpiteitä. Koska jäsenvaltio ei tähän osallistu, komissio tekee viran puolesta päätöksen yhteisön tuen vähentämisestä. Kun päätös on tehty, maksusitoumukset voidaan vapauttaa ilman eri toimenpiteitä. Komission tiedonannossa esitetyn aikataulun mukaan tämä on tehtävä n+3-vuoden alkupuoliskolla, joten kestää jonkin aikaa ennen kuin maksusitoumusten vapauttaminen näkyy tileissä.

Rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen mukaisesti komission on ilmoitettava jäsenvaltioille maksusitoumusten automaattisen vapauttamisen riskistä. Vuoden 2000 osalta komissio lähetti jäsenvaltioille varoituskirjeen marraskuussa 2001 ja toisen heinäkuussa 2002. Se aikoo ryhtyä uudelleen näihin toimiin syksyn alkaessa. Komissio on sitoutunut toimittamaan nämä riskialueita koskevat tiedot budjettivallan käyttäjälle.

5. ENNUSTEIDEN PARANTAMINEN

Täsmällisen ennusteen tekeminen rakennerahastojen maksuista on vaikeaa, koska rahoitetut toimenpiteet ovat hyvin pitkälti hajautettuja. Tukitoimien hallinnointi on nimittäin uskottu lukuisien välittäjäorganisaatioiden tehtäväksi. Kansalliset ja alueelliset viranomaiset eivät kykene pitämään kiinni rahoitushankkeiden valinnasta vastaavien viranomaisten tekemien päätösten eivätkä neuvoo-antavien elinten tekemien päätösten määräajoista, sillä jälkimmäisissä päätökset tehdään yhteistyössä monien työmarkkinaosapuolten ja talouselämän toimijoiden kesken. Uuden ohjelmakauden käynnistymisvuosina ennusteiden laatiminen on entistään vaikeampaa.

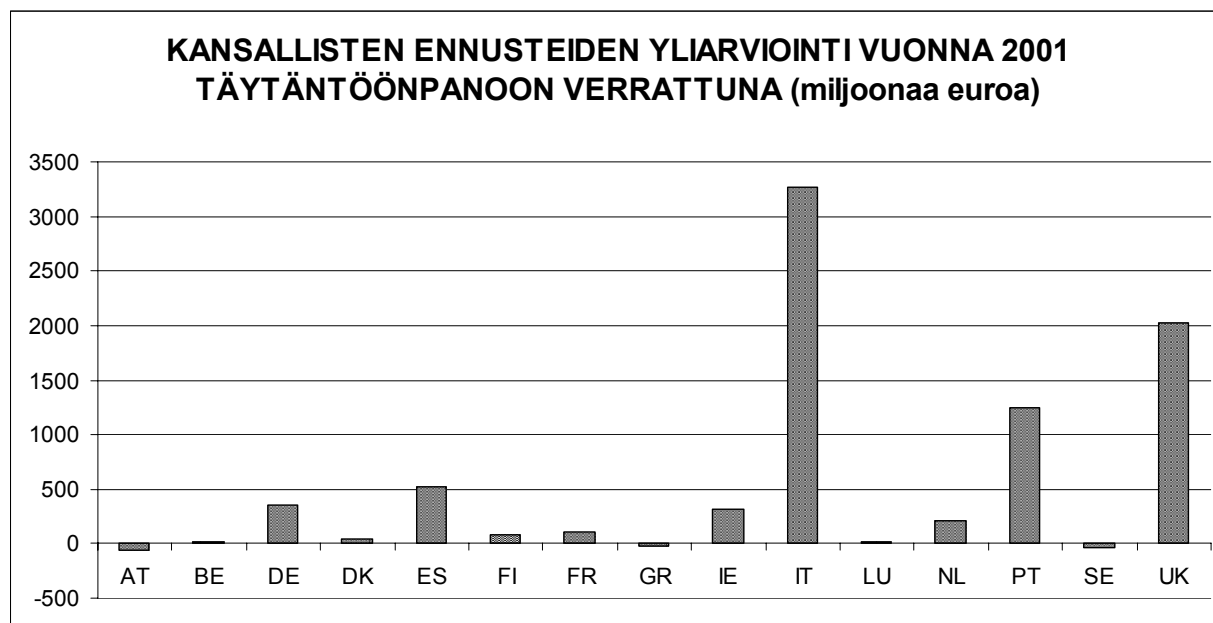
Komissio on jo muutaman vuoden ajan SEM 2000 -ohjelman osana pyytänyt jäsenvaltioilta rahasto- ja tavoitekohtaisia ennusteita. Tästä epävirallisesta yhteistyöstä on uusien ohjelmien kohdalla muodostunut sääntelyyn perustuva velvoite¹⁰. Komissio on vuodesta 2001 lähtien pyytänyt ohjelmakaudeksi 2000–2006 rahasto- ja ohjelmakohtaisia ennusteita. Tämän vastedes yhä useampia osallistujia koskevan aloitteen tavoitteena on parantaa ennusteita ja tunnistaa ohjelmat, joita n+2-säännön riski koskee. Vuonna 2001 jäsenvaltiot toimittivat komissiolle puutteellisia tietoja, jotka lisäksi osoittautuivat huomattavasti yliarvioituiksi, sillä talousarvioon otetut määrärahat eivät olisi riittäneet jäsenvaltioiden ilmoittamien rahoitustarpeiden täyttämiseen, koska niistä olisi pitänyt maksaa myös ennakkomaksut. Lopulta määrärahojen toteutuminen osoittautuikin paljon ennustettua alhaisemmaksi¹¹.

Viime vuosien kokemukset ovat osoittaneet, että valtaosa jäsenvaltioista esittää yliarvioituja ennusteita. Samoin voidaan todeta, että jäsenvaltion esittämien ennusteiden laatu vaihtelee, mikä vaikeuttaa niiden tulkintaa. Absoluuttisina lukuina suurin osa yliarvioiduista ennusteista tulee kuitenkin vain muutamista jäsenvaltioista. Vuonna 2001 noin **85 prosenttia yliarvioiduista ennusteista oli peräisin kolmesta jäsenvaltiosta**, kuten alla olevasta kuviosta käy ilmi.

¹⁰ Asetuksen (EY) N:o 1260/1999 32 artiklan 7 kohta.

¹¹ Joitakin jäsenvaltioista koottuja esimerkkejä selityksistä: Saksassa jotkin alueet pelkäävät, että komissio vähentää maksuja suhteessa ennusteisiin, mikäli talousarviovarat eivät riitä. Italian ennuste on otettu suoraan Berliinin ennusteesta sen sijaan, että olisi tehty ohjelmakohtaiset analyysit. Espanjan arvio on tehty kansallisella tasolla ilman ohjelmakohtaista analyysiä. Belgia esitti ennusteet lopullisten tuensaajien 31. joulukuuta asti suorittamien maksujen perusteella eikä komissiolle 31. lokakuuta asti toimitetuista maksupyynnöistä, joiden maksatuksen määräpäivä oli 31. joulukuuta. Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut maksuja vain sen verran kuin on välttämätöntä maksusitoumuksen vapauttamisen estämiseksi n+2-säännön nojalla, riippumatta siitä, mikä maksujen tilanne on käytännössä. Irlannin mukaan maksujen kehitystä on vaikea ennustaa ohjelmien käynnistymisvuoden aikana.

Kuvio 11: Kansallisten maksuennusteiden yliarviointi vuonna 2001



Vuonna 2002 komissio täsmensi ennusteiden laatimisessa noudatettavat arviointiperusteet ja ilmoitti, että budjettivallan käyttäjälle toimitetaan paitsi koko EU:ta koskevat myös jäsenvaltiokohtaiset ennusteet. Rahasto- ja ohjelmakohtaisia ennusteita on saatu kaikilta jäsenvaltioilta, ja eniten on ollut myöhässä Ranska, jonka ennusteet toimitettiin 1. heinäkuuta 2002. Tähän päivämäärään mennessä ei kuitenkaan vielä saatu Ranskan ja Italian vanhojen ohjelmien ennusteita, jotka näitä jäsenvaltioita pyydetään vielä toimittamaan viimeisen kerran vuonna 2002.

Jäsenvaltioiden vuosille 2002 ja 2003 laatimat ennusteet ovat 15 prosenttia korkeammat kuin vuoden 2002 talousarvio ja vuoden 2003 alustava talousarvioesitys. Vanhojen ohjelmien kohdalla ennusteet näyttävät osoittavan, että vapautuvien maksusitoumusten määrä onkin ennustettua suurempi (Ranskan ennusteiden ja Italian ennusteiden vahvistuksen puuttuessa asiasta on kuitenkin mahdotonta tehdä lopullisia johtopäätöksiä). Uusien ohjelmien kohdalla kumulatiiviset ennusteet ylittävät käytettävissä olevat määrärahat hieman yli 25 prosentilla etenkin vuonna 2003. Joskus aikaisemmin on kuitenkin todettu ennusteiden ylittäneen todelliset rahoitustarpeet tällä samalla vaihteluvälillä. Vain joidenkin ohjelmien ennusteissa menot eivät arvioiden mukaan riitä estämään varojen vapauttamista n+2-säännön mukaisesti.

Talousarvion kannalta olisi toivottavaa, että nämä ennusteet voisivat tulevina vuosina tukea tulevien talousarvioiden laatimista ja kuluvan vuoden talousarvion hallintaa. Ennusteet saapuvat kuitenkin liian myöhään, jotta ne voitaisiin ottaa huomioon alustavassa talousarvioesityksessä. Komissio voisi näin syksyn aikana esittää ennusteista perustellun analyysin.

Komissio aikoo tehdä jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä ennusteiden laatimismenetelmien parantamiseksi, mutta ennusteet pysyvät kuitenkin epävarmoina, koska rakennerahastojen pitkälti hajautettuun hallintaan osallistuu lukuisia eri osapuolia. Komissio arvioi jäsenvaltioiden ilmoittamat luvut ja vertaa niitä vuosittaisista kokonaismenoista tehtyyn arvioon.

Ennusteiden laatimista ei todennäköisesti helpota myöskään se, ettei selkeästi virheellisistä ennusteista määrätä mitään seuraamuksia. On huomattava, että EMOTR:n tukiosastosta

rahoitetuissa maaseudun kehittämisohjelmissa määrätään seuraamuksia silloin, kun ennusteiden ja toteutuneiden määrärahojen välinen ero on yli 25 prosenttia. Seuraamuksena on, että seuraavana vuonna suoritettuja maksuja alennetaan ilman, että tämä johtaa automaattisesti ohjelmien määrärahojen supistamiseen. On itsestään selvää, ettei tätä esimerkkiä voida suoraan soveltaa rakennerahastoihin etenkin siksi, että maaseudun kehittämiseen myönnetty määrärahat ovat jaksottamattomia. Vaikka maksumäärärahojen yliarviointiin liittyvät haitat ovatkin rakennerahastojen kohdalla pienemmät jaksotettujen määrärahojen ansiosta, olisi tärkeää arvioida järjestelmällisesti, miten virheelliset ennusteet vaikuttavat yhteisön varojen hoitoon. Kaikkien seuraamusjärjestelmien pitäisi perustua asiaa koskeviin asetuksiin, ja seuraamusten mahdollisuutta voitaisiin tutkia seuraavaa yleisasetusta ajatellen, mikäli ennusteiden laatu ei tästä eteenpäin parane.

6. ANALYYSI KAUDEN 2000–2006 OHJELMIEN HITAAAN KÄYNNISTYMISEN SYISTÄ

Ohjelmien rahoituksen toteutumismuutos vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta, alueesta ja rahastosta riippuen. Arvioiden mukaan maksujen toteutumismuutos olisi 30. kesäkuuta 2002 pitänyt olla 15 prosenttia ohjelmien kokonaismäärärahoista, ennakkomaksut mukaan luettuina. Kyseiseen päivämäärään mennessä tähän tavoitteeseen tai lähelle sitä pääsi viisi jäsenvaltiota (Itävalta 16,6 prosenttia, Saksa 16,1 prosenttia, Portugali 18,5 prosenttia, Espanja 16,2 prosenttia ja Irlanti 14,4 prosenttia). Seitsemässä jäsenvaltiossa (Belgiassa, Tanskassa, Italiassa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ruotsissa) toteutumismuutos oli alle 10 prosenttia, eli ne ovat käyttäneet määrärahoista tuskin muuta kuin ennakkomaksun.

Tavoite 3 -ohjelmien toteutumismuutos on useimmissa jäsenvaltioissa EU:n keskiarvoa korkeampi ja tavoite 1 -ohjelmissa lähellä keskiarvoa. Eniten ovat viivästyneet tavoite 2 -ohjelmat, joissa toteutui noin 9,3 prosenttia kokonaismäärärahoista. Vaikka Itävallan maksujen yleinen toteutumismuutos oli 16,6 prosenttia, se jäi tavoite 2 -ohjelmissa 11,9 prosenttiin, joka on selvästi alempi kuin tavoite 3 -ohjelmissa, joissa toteutumismuutos oli 24,6 prosenttia. Sama ero todettiin Saksassa, jossa näiden ohjelmien toteutumismuutokset olivat vastaavasti 10,4 prosenttia ja 20,0 prosenttia, sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa (7,0 prosenttia ja 15,1 prosenttia).

Komissio erittelee jäljempänä tärkeimpiä syitä määrärahojen yleiseen vajaakäyttöön SEM 2000 -ohjelman kehitysarvioihin verrattuna ja pohtii selityksiä sille, miksi tietyt ohjelmat ovat jääneet jälkeen muista normaalisti edistyvistä ohjelmista.

6.1. Raskaat menettelyt

Julkisten tukivarojen myöntämismenettelyjen on välttämättä oltava tiukkoja, ja niitä pidetään usein liian raskaina ja epäsuhtaisina etenkin silloin, kun on kyse pienistä tukimääristä. Nämä vaikeudet eivät välttämättä ole seurausta rakennerahastoja koskevan yleisasetuksen säännöksistä. Yleisasetuksen 34 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että tehtäviään hoitaessaan hallintoviranomainen toimii täysin asianomaisen jäsenvaltion institutionaalisten, oikeudellisten ja taloudellisten järjestelmien mukaisesti. Komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on suunniteltava hallinto- ja valvontajärjestelmänsä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suhteessa hallinnoidun tukitoimen kokoon.

Komission on pohdittava yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuuksia keventää hallinnollista taakkaa ja yksinkertaistaa tukien myöntämismenettelyjä, jotta voitaisiin yhdessä määritellä ja edistää parhaita käytänteitä.

Komissio tietää, että sekä kansallisia että yhteisön menettelyjä on tarpeen yksinkertaistaa mahdollisimman paljon samalla, kun ehkäistään väärinkäytösten riskit. Komissio kuitenkin katsoo, että näistä rakennerahastojen määrärahojen toteutumisesta tapahtuneista viivästyksistä tuskin voidaan syyttää yhteisön sääntöjä, jotka ovat kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikissa ohjelmissa samat, vaan usein syynä ovat jäsenvaltioiden ohjelmien täytäntöönpanossa tekemät valinnat. Tätä päätelmää tukee se komission merkille panema seikka, että kesäkuussa 2002 monet ohjelmat olivat edistyneet täysin normaalisti, ja vain tietyissä ohjelmissa havaittiin huolestuttavia viivästyksiä. Euroopan aluekehitysrahaston tavoite 1 -ohjelmissa toisen jäsenvaltion 2000–2002 maksusitoumusten toteutumisaste oli yli kaksinkertainen toiseen verrattuna (esimerkiksi Espanja < 30 prosenttia ja Saksa > 60 prosenttia).

Ruotsi antaa esimerkin hyvästä käytännöstä: se päätti välttää kaikki riskit EAKR:n maksusitoumusten vapauttamisesta n+2-säännön perusteella ja nopeutti tukien myöntämistä kauden alussa. Ruotsissa näiden tukien kysyntä on voimakasta, ja jokaisen myöntämispäätöksen jälkeen tuensaajille lähetetään säännöllisesti muistutuksia, ellei maksatuspyyntö ole saapunut. Mikäli hankkeiden käynnistyminen viivästyy liikaa, seurauksena voi olla tukien peruuntuminen. Sen sijaan Belgiassa maksuvauhti näyttää tavoite 1 -ohjelmissa nopeutuvan huomattavasti kauden loppua kohden, jolloin on vaarana, että Belgialle osoitetut maksusitoumukset vapautuvat seuraavan kauden alussa.

Saksassa ja Itävallassa varainhoitovuodeksi 2000 tehdyt huomattavat maksusitoumukset oli 30. kesäkuuta 2002 mennessä käytetty kokonaan, minkä vuoksi näillä jäsenvaltioilla ei ole enää vaaraa niiden automaattisesta vapautumisesta. Sen sijaan Italiassa määrärahojen kuluminen on ollut huolestuttavan hidasta lähes kaikissa ohjelmissa, mikä sai tämän jäsenvaltion ensimmäisen kerran ottamaan käyttöön järjestelmän, jossa seurataan tiiviisti ja säännöllisesti kunkin ohjelman edistymistä, sekä tehostamaan hallintomenettelyjään.

Ranskassakin määrärahojen toteutumisaste on kaikissa ohjelmissa huolestuttavan heikko, ja siellä tehdyssä selvityksessä menettelyjen pitkittymisen syyksi mainitaan muun muassa osarahoittajien paljous, sillä yhteisön tuen myöntäminen riippuu viimeisen osarahoittajan päätöksestä. Pääsyyinä pidetään kuitenkin kansallisten menettelyjen raskautta ja edelleen liian pitkiä määräaikoja.

Portugalin viranomaisten mukaan maatalouden kehittämisohjelmien määrärahojen hallinnointi oli vaikeaa, koska niihin saapui paljon pieniä summia käsittäviä maksatuspyyntöjä. Eräissä toimenpiteissä jouduttiin käsittelemään jopa 19 600 maksatuspyyntöä, joista osa oli alle 200 euron suuruisia.

Menestyneimmissä ohjelmissa on pyritty yksinkertaisiin ja tehokkaisiin menettelyihin, jotka on suhteutettu käsiteltävänä oleviin tukimääriin. Ennen kaikkea toimijoiden aktivointi, tiedotustoiminta ja eri toimijoiden osallistuminen on ollut vireää, ja ohjelmissa turvaututaan ennakoivaan hallintotapaan, jonka tavoitteena on vähentää viivästyksiä päätöksentekoprosessin eri vaiheiden välillä. Tämä on tärkeää varsinkin silloin, kun on sovitettava yhteen monien eri yksiköiden toiminta (ympäristö- ja kulttuuriviranomaiset, paikalliset, alueelliset ja kansalliset yksiköt, hallinto- ja seurantakomiteat jne.).

6.2. Kahden ohjelmakauden limittäisyys

Vuodet 2000 ja 2001 olivat paitsi uuden ohjelmakauden kaksi ensimmäistä toimintavuotta myös kauden 1994–1999 rahoituksen viimeiset toteuttamisvuodet. Vuoden 1999 lopussa yhteisön talousarviosta oli maksamatta noin 10 prosenttia kauden 1994–1999 kokonaisuusmäärärahoista, joihin on lisättävä vielä se "piilomäärä", joka muodostui jäsenvaltioille maksettujen ennakkomaksujen ja niille vuoden 1999 loppuun mennessä tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen erotuksesta. Kauden 1994–1999 ohjelmien täytäntöönpanossa tapahtuneiden viivästysten laajuutta kuvaa se, että vuosina 1998–2000 uudelleenbudjetoitiin kaikkiaan 3,8 miljardia euroa vuosina 1994–1997 käyttämättä jääneitä määrärahoja. Samoin huomattava osa määrärahoista kohdennettiin uudelleen vuoden 1999 lopussa, joka oli hankkeiden käynnistämisen määräaika jäsenvaltioissa.

Joidenkin ohjelmien käynnistymistä viivästytti varmasti myös se, että oikeusvarmuuden ja vakavaraisuuden varmistamiseksi odotettiin, että komissio oli hyväksynyt ohjelmat virallisesti, mutta selvästi suurin syy uuden ohjelmakauden hitaaseen käynnistymiseen oli kuitenkin se, että jäsenvaltioiden yksiköt keskittivät voimansa ja budjettivaransa kaikilla tasoilla edellisen ohjelmakauden ohjelmien päättämiseen, jolloin uuden kauden ohjelmien aloittaminen myöhästyi.

Ainakin tietyillä alueilla ohjelmakausien 1994–1999 ja 2000–2006 limittäisyys vaikutti ratkaisevasti komission suorittamiin maksuihin. Jäsenvaltiot saivat vuoteen 1999 asti ennakkomaksuja, mutta joutuivat itse rahoittamaan ennakolta loppumaksun, jonka suuruus on 10 prosenttia koko kauden määrärahoista. Lisäksi on mainittava, että maksupyyntöjen lähettäminen ja siten myös loppumaksut myöhästyvät noin kuudella kuukaudella, koska komissio perustellusti vaatii, että loppumaksuja koskevat maksupyyntöt tarkastetaan huolellisesti.

Ohjelmakaudeksi 2000–2006 annettiin uudet säännökset, jotka korvaavat aikaisemman jatkuvina maksettavien ennakkomaksujen järjestelmän. Säännösten mukaan komissio suorittaa korvauksen tuensaajille aiheutuneista menoista; toisin sanoen kiinnostuksenilmaisupyyntöjen, tukihakemusten käsittelyn, rahoitettavien hankkeiden valinnan, tuen myöntämispäätösten, tarjouspyyntöjen, hankkeiden käynnistymisen, maksujen ja tarkastusten jälkeen komissiolle toimitetaan menoilmoitus, ja komissiolla on sen jälkeen 60 päivää maksuaikaa. Näin ollen ensimmäiset merkittävät välimaksut suoritetaan vasta 12–18 kuukauden kuluttua ohjelmien käynnistymisestä.

Vuoden 2000 puolivälistä vuoden 2002 puoliväliin/loppuun kestänyt maksukatkos on seurausta nimenomaan kahden ohjelmakauden ja kahden keskenään hyvin erilaisen maksujärjestelmän limittäisyydestä.

6.3. Menojen tukikelpoisuuden alkamispäivän ja ohjelma-asiakirjojen täydennysten lähettämispäivän välisenä aikana suoritettavat maksut

On tosiasia, että toimenpideohjelmien valmisteluprosessi, yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen laatiminen, neuvottelut ja komission hyväksymispäätös kestivät toivottua kauemmin, eivätkä jäsenvaltiot ole useinkaan onnistuneet toimittamaan komissiolle ajoissa sellaista ohjelma-asiakirjan täydennystä, joka olisi ollut johdonmukainen hyväksytyn ohjelman kanssa.

Lisäksi todettiin, että tiettyjen tukijärjestelmien ja ohjelmista rahoitettavien suurhankkeiden toimittaminen komission hyväksyttäväksi viivästyi huomattavasti.

Viiivästyksset eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet mitenkään menojen tukikelpoisuuden alkamispäivään, joksi asetuksen (EY) N:o 1260/99 30 artiklassa vahvistettiin useimmille pääohjelmille (*mainstream*) 1. tammikuuta 2000 tai jopa sitä aikaisempi päivämäärä. Kansallisten viranomaisten odotettiin käyttävän hyödykseen tätä säännöstä, mutta näin kävi vain harvoissa tapauksissa. Komission tietojen mukaan vain Portugali on turvautunut siihen laajalti. Muut jäsenvaltiot (esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta) julkaisivat ehdotuspyynnöt vasta lähetettyään ohjelma-asiakirjan täydennykset komissiolle vuoden 2001 puolivälissä/lopussa. Tämän seurauksena jäivät tulematta ne vuodeksi 2001 odotetut huomattavat välimaksujen maksupyynnöt, joiden perusteella rahastoista olisi korvattu tammikuun 2001 ja ohjelma-asiakirjan täydennyksen (jonka toimittamista komissiolta saatava maksu edellyttää) lähettämispäivän välisenä aikana aiheutuneet menot.

Koska suurin osa jäsenvaltioista ei ilmoittanut merkittäviä menoja hankkeista, joista 1. tammikuuta 2000 oli jo tehty päätös, ja koska tukihakemusten käsittely aloitettiin vasta vuonna 2001, on odotettavissa, että ensimmäistä 7 prosentin ennakkomaksua lukuun ottamatta käytännön rahoitus toteutuu kauden alussa kaikissa ohjelmissa hitaasti, pääsee täyteen vauhtiin vuoden 2003 tienoilla ja päätetään vuonna 2008.

6.4. Varainhoidon ja sen valvonnan tehostaminen

Toinen maksupyyntöjen lykkääntymiseen vaikuttanut tekijä on, että varainhoitoa ja tarvittavia tarkastuksia jouduttiin tehostamaan, jotta ne täyttäsivät asetuksen (EY) N:o 1260/1999 uudet säännökset, joihin sisältyy muun muassa velvoite nimetä maksuviranomainen ja sen tehtäviin tarvittava henkilöstö. Tilintarkastustuomioistuimen ja vastuuvapausviranomaisten huomautettua virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien määrästä rakennerahastojen tukitoimissa komissio vaati, että näitä säännöksiä noudatetaan, ja jäsenvaltioilta kesti jonkin aikaa panna säännökset täytäntöön.

Yksi varainhoitoa tehostavista säännöksistä velvoittaa soveltamaan entistä ankarammin sääntöä, jonka mukaan ennakkomaksut välittäjäelimille eivät ole tukikelpoisia. Ennakkomaksujen tunnustaminen tukikelpoiksi parantaisi tietenkin talousarvion toteutumisvauhtia, mutta lieventäisi samalla tuen loppukäyttäjiin kohdistuvaa painetta määrärahojen toteuttamiseen käytännössä, mikä taas on keskeinen edellytys sille, että koheesiopolitiikasta saadaan tuloksia.

Komissio on periaatteessa kieltäytynyt korvaamasta rahastoista sellaista yhteisön osuutta menoista, joka ylittää ohjelma-asiakirjan täydennyksessä määritellyn osuuden, koska tällaisen "etupainotteisen" yhteisön osarahoituksen riskinä on, ettei määritellyssä tukiosuudessa pysytä myöskään pitkällä aikavälillä, mikä puolestaan vähentää toivottua kerrannaisvaikutusta. Yksinkertaistamisen vuoksi tästä säännöstä on kuitenkin joustettu edellyttäen, että valvonta on riittävää.

6.5. Aiheutuneiden menojen ilmoittamispäivä

Joidenkin harvojen jäsenvaltioiden omaksuman käytännön mukaan tietyille merkittävillä hankkeilla ei makseta tukia, ennen kuin työt on saatu päätökseen, mikä vastaavasti aiheuttaa viiveen siinä, miten rahoituksen edistyminen käytännössä näkyy talousarvion toteutumisessa.

Ennakkomaksut hankkeiden vetäjille eivät myöskään ole tukikelpoisia siihen asti, kun niiden tosiasiallisesti aiheutuneet menot on tarkastettu ja hyväksytty. Komission yksiköt tutkivat kuitenkin parhaillaan, olisiko mahdollista muuttaa tällaiset ennakkomaksut tukikelpoiksi

maksupäivästä, kunhan samalla noudatetaan moitteettoman varainhoidon ja valvonnan periaatteita.

6.6. Odottamattomat tilanteet

Joissakin ohjelmissa viivästyksset johtuivat niissä ilmenneistä odottamattomista ongelmista:

- Toivottua yksityistä osarahoitusta ei saatu televiestintäalan taantumisen seurauksena tai siksi, että rahoittajilta puuttui luottamusta talouskasvuun (Irlanti, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta).
- Sovituissa osarahoitusosuuksissa oli epäjohdonmukaisuuksia ja valtiontukisäännöt asettivat rajoituksia toiminnalle (tavoite 2 Yhdistyneessä kuningaskunnassa).
- Yhteisön säännösten kehitys aiheutti epävarmuutta (EMOTR:n ohjausosasto, kalastus).
- Joidenkin kansalaisjärjestöjen maksatuspyyntöjä hylättiin, koska ne olivat laiminlyöneet julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, joita niiden ei tarvinnut edellisellä ohjelmakaudella noudattaa.

6.7. Vastaanottokyky

Jäsenvaltioiden kykyä ottaa vastaan ohjelmakaudeksi 2000–2006 käytettävissä olevia rahoitusvaroja heikensi niiden tarve huolehtia ohjelmakauden 1994–1999 kahden viimeisen maksuvuoden osarahoituksesta. Muutoin komissio ei ole havainnut tukien vastaanottamisessa mitään jatkuvia vaikeuksia paitsi joillakin tavoite 2 -alueilla, joilla tukien hajanaisuus ja saatavilla olevan tukiosuuden pienuus on heikentänyt hankkeiden vetäjien kiinnostusta ohjelmiin, sekä ohjelmissa, joihin ei ole saatu lainkaan yksityistä rahoitusta, ja joissakin KOR:n ohjelmissa

Toinen jäsenvaltioiden vastaanottokykyä heikentänyt tekijä oli eri organisaatioiden osarahoituskapasiteetin heikko saatavuus. Vaikka yhteisön määrärahoja on ohjelmakausien kuluessa korotettu, jäsenvaltioiden osuudet menoista eivät ole kasvaneet. Tietyissä ohjelmissa pienten ja keskisuurten yritysten kiinnostus olikin odotettua heikompa.

7. N+2: KOMISSION ALOITTAMAT JA SUUNNITTELEMAT TOIMET

Rahoituksen toteutumisen viivästyttä riskinä on, että kyseisissä ohjelmissa menetetään varoja n+2-säännön soveltamisen seurauksena. Komissio soveltaa tätä sääntöä asiaa koskevien asetusten mukaisesti. Ehkäistäkseen mahdolliset varojen menetykset ja maksimoidakseen koheesiopolitiikan täytäntöönpanoon tosiasiaa käytettävät summat, komissio:

- hyväksyi tiedonannon, jossa täsmennetään tämän säännön soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt (tiedonanto K(2002)1942, annettu 27. toukokuuta 2002),
- työskentelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ohjelmakohtaisten arviointitekniikoiden parantamiseksi (ks. luku 5),
- tiedottaa jäsenvaltioiden korkeille viranomaisille säännöllisesti sellaisten ohjelmien edistymisestä, joihin sisältyy tällainen riski,

- pohtii viivästysten syitä ja ratkaisuja niihin yhteistyössä ohjelmista vastaavien viranomaisten kanssa sääntelyjärjestelmän puitteissa. Mikäli osoittautuu, ettei ohjelmassa päästä toivottuihin tavoitteisiin, komissio neuvottelee jäsenvaltioiden kanssa eri vaihtoehtoista, jotta kyseisen ohjelman varat voitaisiin ohjata kannattavampiin kohteisiin,
- tutkii mahdollisuuksia yksinkertaistaa menettelyjä sekä komission että jäsenvaltioiden päässä, jotta ne olisivat tehokkaampia ja jotta tuenhakijoiden ja hallintoviranomaisten hallinnollinen taakka saataisiin paremmin suhteutettua tukitoimen kokoon.

Komissio aloitti eri yksiköissään ja rakennerahastojen neuvoa-antavissa komiteoissa keskustelun tästä jälkimmäisestä aiheesta. Komissio esittää nykyistä ohjelmakautta koskevat ehdotuksensa 7. lokakuuta 2002 pidettävässä epävirallisessa ministerikokouksessa, ja vuoden 2003 alussa pidetään konferenssi, jossa keskustelua laajennetaan vielä vuoden 2006 jälkeiseen kauteen. Lisäksi komissio on pyytänyt jäsenvaltioita esittelemään tukihakemusten käsittelyssä omaksumiaan parhaita käytänteitä, jotta niitä voitaisiin edistää koko unionissa. Jo nyt on ehdotettu useita mahdollisia toimintatapoja, joista voidaan mainita ohjelmien muuttamiselle asetettujen edellytysten lieventäminen hallinnon parantamiseksi, väliarviointimenettelyn keventäminen sekä tarkastusmenettelyjen koordinointi ja suhteuttaminen tukitoimen kokoon.

Komissio hyödyntää nykyisissä jäsenvaltioissa saatuja kokemuksia nopeuttaakseen ja yksinkertaistaakseen rakennerahastojen täytäntöönpanoa ehdokasvaltioissa sen jälkeen, kun ne ovat liittyneet unioniin. Komission tavoitteena on saada näiden maiden kanssa käytävät ohjelmaneuvottelut olennaisin osin päätökseen jo ennen liittymistä, jotta helpotettaisiin ohjelmien käynnistämistä heti, kun liittymissopimusten määräykset sen sallivat.

8. PÄÄTELMÄT

Sosioekonomisen kehityksen ohjelmien täytäntöönpanemiseksi kaudella 2000–2006 suoritettavien maksujen suuruus yliarvioitiin selvästi vuosina 2000 ja 2001. Tähän on osittain selityksenä se, että ohjelmista käydyt neuvottelut kestivät ennakoitua kauemmin, ja etenkin se, ettei riittävän moni jäsenvaltio käyttänyt hyväkseen säännöstä, jonka nojalla menot ovat tukikelpoisia jo tammikuusta 2000 lähtien. Joidenkin ohjelmien käynnistymistä viivästytti varmasti myös se, että oikeusvarmuuden ja vakavaraisuuden varmistamiseksi odotettiin, kunnes komissio oli hyväksynyt ohjelmat virallisesti. Komissio kuitenkin pitää suurimpana syynä vuosien 2000 ja 2001 talousarvion vajaakäytölle sitä, että jäsenvaltiot pyrkivät ensin päättämään kauden 1994–1999 ohjelmista rahoitetut hankkeet, joissa menojen tukikelpoisuuden päättymispäivä oli 31. joulukuuta 2001, ja käynnistivät kauden 2000–2006 ohjelmat liian myöhään.

Komission yksiköt osallistuvat jokaisen ohjelman seurantakomitean kokouksiin, ja ne ovat panneet merkille, että vuonna 2001 toimiin tehtyjen maksusitoumusten arvo oli useimmissa ohjelmissa riittävän suuri, jotta rahoitus voi toteutua normaalisti tulevina vuosina.

Vuosi 2002 on ohjelmien toinen varsinainen täytäntöönpanovuosi, ja talousarvioon otetut maksumäärärahat saattavat jälleen kerran paljastua käytännössä toteutuneita määrärahoja suuremmiksi, koska kauden 2000–2006 menoilmoitukset lähetettiin komissiolle vasta pitkän ajan kuluttua tukitoimien käynnistymisestä kentällä ja koska kauden 1994–1999 loppumaksujen maksupyynnöt lähtivät matkaan liian myöhään siksi, että ohjelmakaudella ilmoitettujen menojen tarkastus jäsenvaltioissa viivästy. Komissio tarkistaa menoarviotaan tänä syksynä. Koska päätökset tukien myöntämisestä tehdään hajautetusti, kaikki arviot kuluvan vuoden ja myöhempien vuosien menoista ovat pakostikin epävarmoja. Tällä

varauksella komissio arvioi talousarvion toteutumisen etenevän melko tasaisesti vuosina 2003–2008, ja viimeisiä maksuja odotetaan vuodeksi 2010.

Koska yleisasetuksessa säädetään maksuille paljon pidempi määräaika kuin maksusitoumuksille (se on maksuissa 11 ja sitoumuksissa 7 vuotta), komissio arvelee maksamatta olevan määrän kohoavan vuoden 2006 lopussa huippuunsa eli noin 55–64 miljardiin euroon ja pienenevän lähes olemattomiin vuonna 2010. Tämä kehitysennuste perustuu siihen oletukseen, että jäsenvaltiot pyrkivät käyttämään mahdollisimman tehokkaasti hyväkseen asetuksessa (EY) N:o 1260/199 rahoituksen toteutumiseksi myönnettyjä määräaikoja, mutta välttämään merkittävät maksusitoumusten vapautukset n+2-sääntöön sisältyvän peruuntumislausakkeen (*sunset clause*) nojalla.

Vuonna 2010 maksamatta oleva määrä jää vähäpätöiseksi jopa siinä tapauksessa, että varojen vajaakäyttö olisi huomattavaa, sillä maksusitoumukset peruuntuvat joka tapauksessa automaattisesti n+2-sääntöön nojalla. Komissio kuitenkin arvioi, että n+2-säännöstä johtuvan varojen menettämisen uhalla jäsenvaltiot saadaan panemaan ohjelmat täytäntöön riittävän nopeasti sen vaikutusten minimoimiseksi. Komissio tiedottaa jäsenvaltioille säännöllisesti ohjelmista, joihin sisältyy tällainen riski.

Kaudella 2000–2006 maksamatta jääneisiin määriin on lisättävä vielä edelliseltä ohjelmakaudelta kertyneet määrät, jolloin maksamatta olevia määrärahoja oli vuoden 2001 lopussa kaikkiaan 17,2 miljardia euroa. Ne maksetaan ennen vuoden 2003 loppua viimeistään 31. maaliskuuta 2003 saapuvien loppumaksuja koskevien maksupyyntöjen perusteella lukuun ottamatta joitakin pienehköjä summia, joista on syntynyt riitaa tai jotka liittyvät oikeudellisista syistä keskeytettyihin hankkeisiin.

Merkittävä maksamatta oleva määrä on väistämätön seuraus rakennerahastoja koskevista oikeussäännöksistä. Jotta tämä määrä pysyisi hallinnassa, on annettava n+2-sääntöön vaatiman budjettikurin tehdä tehtävänsä ja saatava jäsenvaltiot kuluttamaan käyttöönsä asetetut varat määräaikaan mennessä.

Komissio tekee kaikkensa auttaakseen jäsenvaltioita saavuttamaan tämän tavoitteen. Se on aloittanut laajan keskustelun siitä, miten menettelyjä voitaisiin yksinkertaistaa, ja se aikoo esittää tätä koskevat ehdotuksensa 7. lokakuuta 2002 pidettävässä epävirallisessa ministerikokouksessa. Koska ongelmien luonne vaihtelee alueesta, jäsenvaltiosta ja rahastosta riippuen, komissio pyrkii selvittämään esteet ja ratkaisut yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Tietyissä ohjelmissa on olemassa todellinen riski, että tietyt määrärahat menetetään n+2-sääntöön soveltamisen vuoksi. N+2-sääntöön vaatima jokavuotinen budjettikuri kuitenkin pakottaa jäsenvaltiot ja niiden alueet valvomaan jatkuvasti, että ohjelmien toteutusvauhti on tyydyttävä sen sijaan, että viivästyksistä yritettäisiin kuroa kiinni ohjelmakauden lopussa, kuten tehtiin kaudella 1994–1999. Muutaman kymmenen miljoonan euron peruuntuminen vuosina 2002 ja 2003 on pienempi paha kuin huomattavien tukisummien menetykset ohjelmakauden lopussa.

Liite: Selittävät taulukot kuvioihin 1–10

Kuvio 1: Vuotta 1994 aikaisempien sitoumusten maksamatta oleva määrä vuoden lopussa

	RAL pré-94 à la fin de chaque année (milliards d'Euros)	%
1993	15.405,70	100%
1994	10.508,00	68%
1995	7.762,60	50%
1996	5.349,46	35%
1997	3.542,32	23%
1998	2.434,95	16%
1999	1.858,37	12%
2000	991,30	6%
2001	532,20	3%

Kuvio 2: Ohjelmakaudella 1994–1999 maksamatta jääneiden määrien maksatus

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Financial perspective						
Expected RAL	41,2					
Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7
De-commitments		0	0,1	0,2	0,6	0,1
Remaining RAL (at the end of the year)	41,2	21,4	12,4	6,6	0,8	0
Actual implementation and budgets assumption						
Actual RAL (including pre<94)	41,7	2,4				
New commitments (closure of Edinburgh)		2,4				
Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7
De-commitments (including pre<94)		0,7	0,4			2,2
RAL (end of the year)	41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0
1999,2000 and 2001 : actual implementation						
2002: implementation plan (budget - 0,9 billion)						
2003: PDB						
2004: remaining commitments (de-commitments or legal cases)						

Kuvio 3: Uusiin ohjelmiin liittyvien maksusitoumusten kehitys

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Actual implementation								
(after rebudgetisation and carryovers)								
Commitments (new programmes)		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7
Cumulated commitments	0	15,4	53,5	84,6	115,7	147,3	179,2	210,9
2000-01 : actual implementation (with carryovers in 2001)								
2002: budget, 2003:PDB (adjusted FP)								
2004-06: financial perspective (adjusted FP)								

Kuvio 4: Uusiin ohjelmiin liittyvien maksujen kehitys

Financial perspective (initial PF)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Payment on account		8	6									
Reimbursements		1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
Actual implementation												
Payment on account		5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements		0	7	22	23,1	26,7	27	27	27	23	11,4	2,6
TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
<i>Payments covered N-3, N-2 and X% of N-1 (on average)</i>					40%	27%	13%	-1%	-17%	-7%		
<i>Payment claimed in Dec N+2 and paid in N+3</i>								-0,4	-5,3	-3,5		
2000-01 : actual implementation												
2002: budget, 2003: PDB												
2004-08: Steady State, i.e. 90% of one annual tranche from 2004 to 2007 and 80% in 2008 (N+2 avoided)												
2009-2010: final balance (75% in 2009 and 25% in 2010) + 3,5 billion in 2009												

Kuvio 5: Uusiin ohjelmiin liittyvät maksamatta olevat määrät

Actual implementation	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commitments		15,4	38,1	31,1	31,1	31,6	31,9	31,7	0	0	0	0
Payments		5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
RAL (fin de l'année)	0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6	0
2000-01: actual implementation												
2002: budget, 2003: PDB												
2004-07: FP (for commitments) and steady state (for payments)												

Kuvio 6: Rakennerahastojen kokonaismaksut

(1994/1999) - source: ANCIENS PROGR.		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005					
Financial perspective													
(1)	Payments		19,8	8,9	5,6	5,2	0,7						
Actual implementation and budgets assumption													
(2)	Payments		20	5,8	6,4	7,9	0,7						
(2000/2006) - source: PAYMENTS													
Financial perspective (initial PF)													
(3)	TOTAL		9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
Actual implementation													
(4)	TOTAL	0	5,9	14,7	22,2	23,1	27	27	27	27	23	11,4	2,6
for chart													
(1)+(3)	Financial Perspectives	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(2)+(4)	Payments		29,0	28,5	31,2	32,8	30,9	30,2	30,2	27,0	23,0	11,4	2,6

Kuvio 7: Rakennerahastoista maksamatta olevat kokonaismäärät (vuoden lopussa)

Actual implementation (end of the year)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Old RAL		41,7	23,4	17,2	10,8	2,9	0	0	0	0	0	0
New RAL		0	9,5	32,9	41,8	49,8	54,4	59,3	64	37	14	2,6
RAL (end of the year)		41,7	32,9	50,1	52,6	52,7	54,4	59,3	64	37	14	2,6
2000-01 : actual implementation												
2002: budget, 2003: PDB												
2004-08: FP (for commitments) and steady state (for payments)												

Kuvio 8: Maksamatta olevan määrän kehitys varainhoitovuoden aikana ohjelmakaudella 2000–2006

	99	99	00	00	01	01	02	02	03	03	04	04	05	05	06	06	07	07	08	08	09	09	10	10
	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc	avril	déc
RAL beginning																								
->end of the year	0	0	0	9,5	39,9	32,9	60,4	41,8	72,9	49,8	81,4	54,4	86,3	59,3	91	64	63,6	37	31,7	14	10,5	2,6	2,6	0

Kuvio 9: Maksujen kehitys, kun alkukauden viivästykset otetaan kiinni vuosina 2003–2004

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Financial perspective (initial PF)											
Payment on account		8	6								
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation											
Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
<i>Récupération</i>				5,8	5,8						
TOTAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption

Kuvio 10: Ylärajan asettaminen maksamatta oleville määrille maksusitoumusten automaattisen vapauttamisen säännöllä

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Financial perspective (initial PF)											
Payment on account		8	6								
Reimbursements	1,2	13,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				
TOTAL	9,2	19,6	25,6	27,6	30,2	30,2	30,2				

Actual implementation											
Payment on account	5,9	7,7	0,2	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Reimbursements	0	7	22	27,6	29,9	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6
<i>Récupération</i>				5,8	5,8						
TOTAL	5,9	14,7	22,2	33,4	36,0	30,2	30,2	18,6	9,2	7,9	2,6

2000-01 : actual implementation

2002: budget

2003-04: financial perspective + catching-up in two-year time of the "backlog" compared to the FP

2005-2010: financial perspective assumption