

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 2/2004

Liittymistä valmisteleva tuki

ONKO SAPARD-OHJELMA HYVIN HALLINNOITU?

sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan 2 alakohdan nojalla)

(2004/C 295/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivut
YHTEENVETO	I—XI	3
JOHDANTO	1—10	4
Mikä on Sapard-ohjelma?	1—7	4
Miten Sapard-ohjelma tarkastettiin?	8—10	5
SAPARD-OHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VAIHEET	11—25	5
Suuri osa käytettävissä olevista varoista jäi käyttämättä	11—12	5
Ohjelman käyttöön ottamiseen tarvittavan ajan vuoksi	13—15	6
ja Sapard-maissa viivästyneen ohjelman täytäntöönpanon vuoksi	16—21	6
Viivästymisen ensisijaiset syyt analysoimatta tavalla, joka mahdollistaisi niistä opin ottamisen	22—23	7
ja talousarviovarojen käyttö järjestelmällisesti vajaata	24—25	7
HAJAUTETTU TÄYTÄNTÖÖNPANO	26—35	7
Komission valinta	26—27	7
Vaikeuksia hajautetussa hallinnossa komission jättäessä valmistelut tekemättä ja aikataulun ollessa liian tiukka	28—30	8
Komission hallintotapa ei aina vastannut Sapard-maiden tarpeita	31—35	8
MERKITTÄVIMMÄT SAPARD-OHJELMASTA SAADUT TULOKSET	36—57	8
Ohjelmalla rajalliset vaikutukset kymmenestä maasta kahdeksassa	36—37	8
Arvonlisävero tukeen oikeuttavana kustannuksena ei edistä Sapard-tavoitteiden saavuttamista	38—40	9
"EU-standardien" saavuttamisessa vähäistä edistymistä	41—47	9
Tavoitteet eivät olleet aina selviä	48—49	10
Komission tavoitteita ja ensisijaisia tavoitteita koskevat kertomukset eivät ole vaatimustenmukaisia	50—51	10
Hallintorakenteiden kehittämisellä myönteinen vaikutus paitsi maatalouden ympäristötoimenpiteiden kannalta	52—57	10

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivut</i>
SAPARD-MAISSA LUOTUJEN JÄRJESTELMIEN ARVIOINTI	58—80	11
Järjestelmien ennakkohyväksynnän myötä tiukat varainhoidon valvontaa koskevat järjestelmät	58—60	11
Järjestelmät toimivat yleensä käytännössä	61—65	11
Tiedostoista puuttui todentavaa aineistoa	66—67	12
Sapard-järjestelmät riippuvaisia epäluotettavista järjestelmistä	68—76	12
Korkoja koskevat kansalliset säännöt ristiriidassa Sapard-sääntöjen kanssa	77—80	13
TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVIÄ ONGELMIA SAPARD-MAISSA	81—97	13
Mahdollisilla edunsaajilla puutetta omista varoista ja vaikeuksia luotonsaannissa	81—90	13
Raskaat hallintomenettelyt	91—95	14
Seuraus: tukea ainoastaan taloudellisesti vahvoille edunsaajille	96—97	15
KOMISSION EDELLYTETÄÄN RYHTYVÄN TOIMENPITEISIIN	98—109	15
Riittämättömien sääntöjen ja tarkastusten myötä yleiskuluja koskevat menot väärin kohdennettuja	98—103	15
Vakuudet rahojen asianmukaisesta käytöstä yksityissektorin hankintaa koskevien sääntöjen nojalla puuttuvat	104—109	16
PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	110—121	16
<i>Liite 1</i> EU:n vuosina 2000–2003 antama tuki maittain sekä pääasiallisten edunsaaja- ja toimenpidetyyppien mukaisesti jaoteltuna		18
<i>Liite 2</i> Luettelo tarkastetuista hankkeista		19
Komission vastaukset		23

YHTEENVETO

I Maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma (Sapard-ohjelma) on ensimmäinen hajautetusti täytäntöön pantava yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen ohjelma. Ohjelman tavoitteena on edistää yhteisön säännösten täytäntöönpanoa ja ratkaista Sapard-ohjelmasta tukea saavien kymmenen maan ⁽¹⁾ maatalousalan sopeuttamiseen ja maaseutuun liittyviä ongelmia. Jäljempänä näihin kymmeneen maahan viitattaessa käytetään ilmaisua ”Sapard-maat”. Liittymistä edeltävän ajan budjetti oli huomattavasti aiempaa suurempi, ja Sapard-ohjelman kohdalla sitä oli määrä hallinnoida juuri luotujen rakenteiden avulla vastikään laadittujen sääntöjen mukaisesti, minkä johdosta tilintarkastustuomioistuimien toimitti tarkastuksen tarkoituksenaan saada vastaus kysymykseen: ”Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?” (ks. kohdat 1–10).

II Kysymykseen saadun vastauksen mukaan hallinnointi on ollut laadultaan kirjavaa. Sapard-ohjelman käynnistäminen viivästyi huomattavasti, mikä johtui osaksi siitä, että komissio ei ollut laatinut ohjelmaa koskevia suunnitelmia tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Tästä huolimatta Sapard-ohjelman täytäntöönpanon tahti on kiihtynyt, vaikka ohjelman pää tavoitteita ei ollut saavutettu vuoden 2003 loppuun mennessä. Suurimmassa osassa Sapard-maita ohjelman täytäntöönpanon viivästyminen on johtunut osaksi siitä, että komissio ei antanut ohjeita eikä tarjonnut opastusta, että kyseisillä valtioilla on ollut lyhyessä ajassa paljon omaksuttavaa ja että joitakin toimenpiteitä ei ole vielä aloitettu toteuttamaan.

III Osa käytettävissä olevista varoista jäi käyttämättä ja budjetit oli arvioitu järjestelmällisesti liian suuriksi, koska Sapard-ohjelman käyttöönotto ja täytäntöönpano kestivät poikkeuksellisen kauan. Yksityiskohtaiset täytäntöönpanoa koskevat säännöt ja periaatteet eivät olleet vielä siinä vaiheessa valmiit, kun neuvosto hyväksyi Sapard-ohjelmaa koskevan asetuksen vuoden 1999 kesäkuussa. Tarvittavien järjestelmien käyttöönotto Sapard-maissa kesti joissakin tapauksissa kauan eikä komissio ole analysoinut viivästymisen syitä. Sapard-ohjelmaa koskevien sääntöjen vaatimuksia tiukemmat, raskaat hallinnolliset menettelyt ovat estäneet pane-masta ohjelmaa täytäntöön ripeästi ja tehokkaasti aina siitä lähtien kun Sapard-ohjelma otettiin käyttöön kysei-sissä maissa (ks. kohdat 11–25).

IV Komissio teki oikean valinnan päättäessään panna ohjelman täytäntöön hajautetusti, koska rahoitetta-via hankkeita oli todennäköisesti paljon, mutta se aliarvioi täytäntöönpanon vaatiman ajan. Komission hajau-tettu Sapard-ohjelman hallinnointi ei takaa täytäntöönpanossa ilmenneiden ongelmien aktiivista ja järjestel-mällistä yksilöintiä ja seurantaa, vaikka komissio järjesti seminaareja ja oli muilla tavoin yhteyksissä Sapard-maihin. Tämän vuoksi parhaita käytäntöjä ei sovellettu kaikissa Sapard-maissa (ks. kohdat 26–35).

V Neljän ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana lopullisille edunsaajille maksettiin vain 323 miljoonaa euroa (14,8 prosenttia) käytettävissä olevista 2 183 miljoonan euron määrärahoista. Liittymistä edeltä-vänä aikana (kahdeksalla kymmenestä hakijavaltiosta 1. tammikuuta 2000 — 1. toukokuuta 2004) menot oli-vat vähäisiä, mikä ei ole juuri edistänyt Sapard-ohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista. Bulgarian ja Romanian osalta liittymistä edeltävän ajan on tarkoitus kestää 1 päivään tammikuuta 2007 asti, minkä vuoksi ohjelmalla voidaan olettaa olevan paljon suurempi vaikutus. Puolassa Sapard-ohjelmasta maksetaan ainakin 17,7 miljoonaa euroa arvonnalisäveroina valtion talousarvioon, mikä ei tule edistämään Sapard-ohjelman tavoitteiden saavuttamista (ks. kohdat 36–40).

VI Ensimmäiset tulokset päätökseen saatetuista hankkeista osoittavat, että maataloustuotteiden jalostuk-seen tarkoitettut varat on yleensä käytetty maataloustuotannon laatua parantavien hankkeiden (eli laatustan-dardit ja terveyttä koskevat standardit sekä ympäristönsuojelulliset tavoitteet täyttävien hankkeiden) sijasta maataloustuotantoa lisääviin hankkeisiin (ks. kohdat 41–47).

VII Komissio ei ole välittänyt tietoja siitä, miten hyvin Sapard-ohjelman tavoitteet on saavutettu, vaan se on keskittynyt sen sijaan hallintorakenteiden luomiseen. Hallintorakenteiden luomisella on ollut myönteistä vaikutusta, koska Sapard-ohjelman avulla kansalliset viranomaiset ovat saaneet EU-varojen hallinnoinnista käy-tännön kokemusta, mistä heillä tulee olemaan hyötyä liittymisen jälkeen. Vaikutus oli kuitenkin rajallinen maa-talouden ympäristötoimenpiteiden osalta, jotka ovat liittymisen jälkeisen ajan kannalta tärkeimpiä toimenpi-teitä (ks. kohdat 48–57).

VIII Sapard-ohjelmassa edellytetään, että komissio antaa toimittamiensa tarkastusten perusteella ennak-kohyväksyntänsä asianomaisissa maissa käyttöön otettaville järjestelmille. Täten on varmistettu, että tarkasti määritellyt järjestelmät ja keskeiset valvontamenettelyt olivat jo käytössä ennen kuin varoja voitiin käyttää. Tämä edellytys erottaa Sapard-ohjelman olennaisella tavalla muista jäsenvaltioissa täytäntöön pantavista ver-tailukelpoisista ohjelmista, jotka voidaan panna täytäntöön toimittamatta tarkastuksia tai edellyttämättä komis-siolta ennakko hyväksyntää (ks. kohdat 58–60).

(¹) Nämä kymmenen maata ovat Tšekin tasavalta, Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia, Bulgaria ja Romania.

IX Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Sapard-järjestelmien osalta, että järjestelmät sisälsivät keskeiset osat alueet, menettelyt oli asianmukaisesti dokumentoitu, suunnitellut järjestelmät toimivat yleisesti ottaen myös käytännössä ja useimpien tarkastettujen tiedostojen osalta sovellettiin tarkastamismenettelyjä. Vaikeuksia aiheuttivat järjestelmät, joista siirrettiin tietoja Sapard-järjestelmiin. Kyseiset järjestelmät eivät olleet saaneet komissiolta ennakkohyväksyntää eivätkä ne olleet laadultaan samantasoisia. Näin oli erityisesti laatustandardien, terveyttä koskevien standardien ja ympäristönormien noudattamista arvioivien kansallisten tarkistusten kohdalla, joiden havaittiin olevan riittämättömiä (ks. kohdat 61–80).

X Pääasialliset täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat johtuivat siitä, että mahdollisilla edunsaajilla ei ollut riittävästi omia varoja, heidän oli vaikeaa saada luottoa ja heillä oli taakkanaan raskaat hallinnolliset menettelyt. Tämä johti siihen, että Sapard-ohjelmassa suosittiin taloudellisesti vahvoja toimijoita, jotka olivat paremmin järjestäytyneitä ja joilla oli tarpeeksi pääomaa sekä mahdollisuus ottaa lainaa. Käytäntö osoittautui haitalliseksi pienemmille maataloille ja yrityksille, joiden on muutenkin ponnisteltava kaikkein eniten yltääkseen standardien mukaiselle tasolle ja ajanmukaistaakseen ja tehostaakseen toimintaansa (ks. kohdat 81–97).

XI Yksityissektorin hankintoja ja yleiskuluja koskevat säännöt ja tarkistukset olivat riittämättömiä. Tarkistuksia liian suuriksi merkittyjen laskujen hyväksymisen ja maksamisen estämiseksi ei tehty (ks. kohdat 98–109).

JOHDANTO

Mikä on Sapard-ohjelma?

1. Luxemburgin Eurooppa-neuvosto päätti joulukuussa 1997 käynnistää laajentumisprosessin tarkoituksenaan auttaa hakijavaltioita valmistautumaan Euroopan unioniin liittymiseen. Prosessiin sisältyi vahvistettu liittymistä edeltävä strategia, jolla Keski- ja Itä-Euroopan maita pyrittiin avustamaan niiden pyrki- myksissä tulla Euroopan unionin jäsenvaltioiksi ja edesauttamaan kyseisten maiden säännösten yhdenmukaistamista mahdollisimman pitkälle yhteisön säännösten mukaisiksi ⁽¹⁾. Liittymistä valmistelevaa tukea päätettiin liittymistä valmistelevan strategian mukaisesti lisätä huomattavasti: vuodesta 2000 alkaen tuki sisältäisi jo käynnissä olevan Phare-ohjelman ⁽²⁾ ohella rakennevälineen ja maataloudelle annettavan tuen.

2. Tämän johdosta käynnistettiin 1. tammikuuta 2000 maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma (Sapard-ohjelma). Sapard-ohjelmaa koskevassa asetuksessa ⁽³⁾ eritellään ohjelman tavoitteet seuraavasti:

- edistää yhteistä maatalouspolitiikkaa ja siihen liittyviä politiikkoja koskevan yhteisön säännösten täytäntöönpanoa,
- ratkaista ensisijaiset erityisongelmat kyseisten maiden maatalouden ja maaseudun kehittämiseksi kestäväällä tavalla.

⁽¹⁾ EU:n lainsäädäntö, jossa vahvistetaan Euroopan unionin jäsenvaltioita sitovat yhteiset oikeudet ja velvollisuudet.

⁽²⁾ Phare-ohjelma on ensimmäinen liittymistä valmisteleva väline, joka perustettiin neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3906/89, annettu 18 päivänä joulukuuta 1989 (EYVL L 375, 23.12.1989).

⁽³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1268/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, yhteisön tuesta maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa liittymistä edeltävänä aikana (EYVL L 161, 26.6.1999).

3. Ohjelmaa on hallinnoitu talousarvion osaston B7-0 (Liittymistä edeltävä strategia) 1 luvusta ⁽⁴⁾. Vuosina 2000–2003 kymmenellä Sapard-maalla oli käytettävissään 2 183 miljoonaa euroa ⁽⁵⁾. Liitteessä 1 esitetään kyseisten määrärahojen jakautuminen maakohtaisesti.

4. Maataloustuottajille (pääasiassa maatilalla tehtäviin maatalouskonehankintoihin) ja jalostusyrityksille (pääasiassa laitehankintoihin) EU-varoista ja kyseisten maiden kansallisista varoista Sapard-ohjelman kautta myönnettyä tuella katetaan jopa 50 prosenttia tukeen oikeuttavista kustannuksista; edunsaaja rahoittaa itse jäljelle jäävän osan (50 prosenttia tai enemmän) ⁽⁶⁾. Paikallisten yhteisöjen osalta Sapard-tuki (maaseudun kehittämisen infrastruktuuria — kuten paikallistiestöä ja viemärijärjestelmiä — koskeva tuki) on jopa 100 prosenttia. Kussakin hankkeessa (riippumatta siitä, onko julkista tukea myönnetty 50 tai 100 prosenttia) EU rahoittaa 75 prosenttia maksettavasta tuesta kansallisten viranomaisten rahoittaessa loput 25 prosenttia.

5. Sapard-ohjelma on ainutlaatuinen siinä mielessä, että se on ensimmäinen yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen ohjelma, joka pannaan täytäntöön hajautetusti. Tämä tarkoittaa sitä, että hankkeiden valinnalle, tarjouksille tai sopimuksille ei tarvitse saada komissiolta etukäteen hyväksyntää ⁽⁷⁾. Sapard-maissa harjoitettavassa hajoitetussa hallinnossa on tosin noudatettu tarkasti EU:n jäsenvaltioissa luotujen järjestelmien mallia; komissio antoi hyväksyntänsä ”maatalouden ja maaseudun kehittämistä

⁽⁴⁾ Euroopan unionin yleinen talousarvio. Vuodesta 2004 alkaen Sapard-ohjelmaa hallinnoidaan talousarvion osaston 05 (Maatalous ja maaseudun kehittäminen) luvusta 05, ja siihen sisältyvät ainoastaan uudet Bulgarialle ja Romanianle maksettavat avustukset.

⁽⁵⁾ Sitoumusmäärärahat.

⁽⁶⁾ Julkisen tuen määrä on yksi toimenpide- tai hanketyypin määritteistä. Tuen enimmäismäärä tuloja tuottavien investointien osalta on yleensä 50 prosenttia tukikelpoisista kokonaiskustannuksista.

⁽⁷⁾ Sellaisena kuin se on määriteltynä Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneille valtioille osana liittymistä edeltävää strategiaa annettavan tuen yhteensovittamisesta 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1266/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999) 12 artiklassa.

koskevan ohjelman" täytäntöönpanolle kussakin Sapard-maassa. Sapard-ohjelmaa koskevassa asetuksessa säädetään, että ohjelmien on perustuttava Sapard-maiden laatimiin suunnitelmiin, joiden on liityttävä asetuksessa määriteltyihin 15 toimenpiteeseen.

6. Rahoituksen kohteeksi valittiin toimenpiteitä, joissa keskitettiin maatalouden jalostukseen tehtäviin investointeihin (maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen sekä maatilojen investoinnit), ja maaseudun kehittämiseen tähtääviä toimenpiteitä (maaseudun infrastruktuurin kehittäminen ja parantaminen). Sapard-maat pitivät näitä toimenpiteitä ensisijaisina muihin mahdollisiin toimenpiteisiin, kuten maaseudun ympäristötoimenpiteisiin ja metsätalouteen ja maatalousalueiden metsitykseen liittyviin toimenpiteisiin nähden, joille hakijavaltiot myönsivät vain 4 prosenttia kaikista varoista. Liitteessä 1 esitetään maakohtaisesti kyseisten määrärahojen jakautuminen kutakin pääasiallista toimenpidettä ja edunsaajaa kohden.

7. Ohjelman täytäntöönpanosta ja tuen maksamisesta Sapard-maissa vastaa Sapard-virasto. Mahdolliset edunsaajat lähettävät hakemuksensa viraston paikallisiin toimipisteisiin. Valtiovarainministeriössä erillisenä yksikkönä toimiva kansallinen rahasto esittää maksupyynnöt komissiolle ja vastaanottaa tältä saamansa maksut sekä antaa varat Sapard-viraston käyttöön.

Miten Sapard-ohjelma tarkastettiin?

8. Liittymistä edeltävän ajan budjetti kasvoi yleisesti ottaen huomattavasti ja jopa kaksinkertaistui vuosien 1999 ja 2000 aikana. Sapard-ohjelman osalta menoja oli määrä hallinnoida juuri luotujen rakenteiden avulla vastikään laadittujen sääntöjen mukaisesti. Tämän johdosta tilintarkastustuomioistuin päätti toimittaa tarkastuksen tarkoituksenaan saada vastaus seuraavaan kysymykseen: "Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?". Tarkastusta varten määriteltiin kolme tavoitetta, joilla pyrittiin tarkistamaan:

- komission käyttämät ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmät,
- Sapard-maissa käyttöön otettujen järjestelmien laatu ja
- kansallisten ja alueellisten viranomaisten tapa valita, hyväksyä ja täytäntöönpanna hankkeet.

Näiden tavoitteiden avulla tilintarkastustuomioistuin saattoi analysoida, olivatko hallinto- ja valvontajärjestelmät tehokkaita ja sovellettiinko kyseisiä järjestelmiä asianmukaisesti tai olivatko järjestelmät kattavuudeltaan riittämättömiä.

9. Tarkastukset toimitettiin komissiossa (maatalouden pääosastossa) ja neljässä Sapard-maassa (Bulgariassa, Liettuassa, Puolassa ja Romaniassa). Asiakirjoihin perustuvia tarkastuksia toimitettiin otokseen valittujen 76 hankkeen osalta. Otokseen kuuluvista hankkeista 42 hankkeen osalta toimitettiin tarkastus paikan päällä marraskuun 2002 ja syyskuun 2003 välisenä aikana. Otokseen sisältyvät hankkeet kattoivat keskeiset tarkastuksen aikana täytäntöönpannut toimenpiteet, jotka edustivat

95:tä prosenttia kaikista kyseisissä neljässä maassa tehdyistä sopimuksista ja suoritetuista maksuista ⁽¹⁾. Tämän lisäksi tarkistettiin Sapard-maissa käyttöön otettujen järjestelmien keskeiset osat alueet. Tarkastuskäyntien kohteena olleiden maiden ylimpien tarkastuselinten henkilöstö toimi yhteistyössä tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien kanssa ja avusti heitä tarkastuksissa.

10. Sapard-ohjelman tarkastus perustui tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa ⁽²⁾ julkaistuihin havaintoihin aiemmin toimitetuista tarkastuksista, joissa oli keskitytty ohjelman käyttöönottoon ja komission Sapard-järjestelmistä tekemiin analyysiin ja niiden seurantaan. Päätelmissä todettiin ensisijaisesti, että Sapard-välineen käyttöönotto kesti huomattavan kauan erityisesti siitä syystä, että aikaa kului monitahoisen oikeusperustan yksityiskohtien selvittämiseen ja määrittämiseen ja että hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät sisältäneet riittäviä tarkistuksia riskialueilla esimerkiksi henkilöstön valinnan, kaksinkertaisen rahoituksen estämisen, moitteettoman varainhoidon, pankkikorkojen ja ympäristöä, hygieniää ja eläinten hyvinvointia koskevien vähimmäisvaatimusten osalta.

SAPARD-OHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VAIHEET

Suuri osa käytettävissä olevista varoista jäi käyttämättä

11. Kaaviosta 1 käy ilmi Sapard-ohjelman täytäntöönpanon vaiheet ensimmäisestä lainsäädäntöesityksestä aina joulukuun 31 päivään 2003 asti. Laatikoissa esitetään keskeisten vaiheiden päättymistä koskevat tiedot. Osassa "A" ilmoitetuista summista käy ilmi yhteisön yleiseen talousarvioon kirjatun kokonaisrahoituksen ⁽³⁾ ja edunsaajien kanssa tehtyjen sopimusten kokonaissumman välinen ero. Ero kuvastaa talousarviossa käytettävissä olevaa määrää, jota Sapard-maat eivät käyttäneet, koska kyseisten maiden järjestelmien hyväksyminen vaati niin paljon aikaa, minkä seurauksena täytäntöönpanoon liittyvistä vaikeuksista aiheutui kyseisissä maissa viivästyksiä. Kohdissa 81–95 käsitellään kahta pääasiallista täytäntöönpanoon liittyvää ongelmaa.

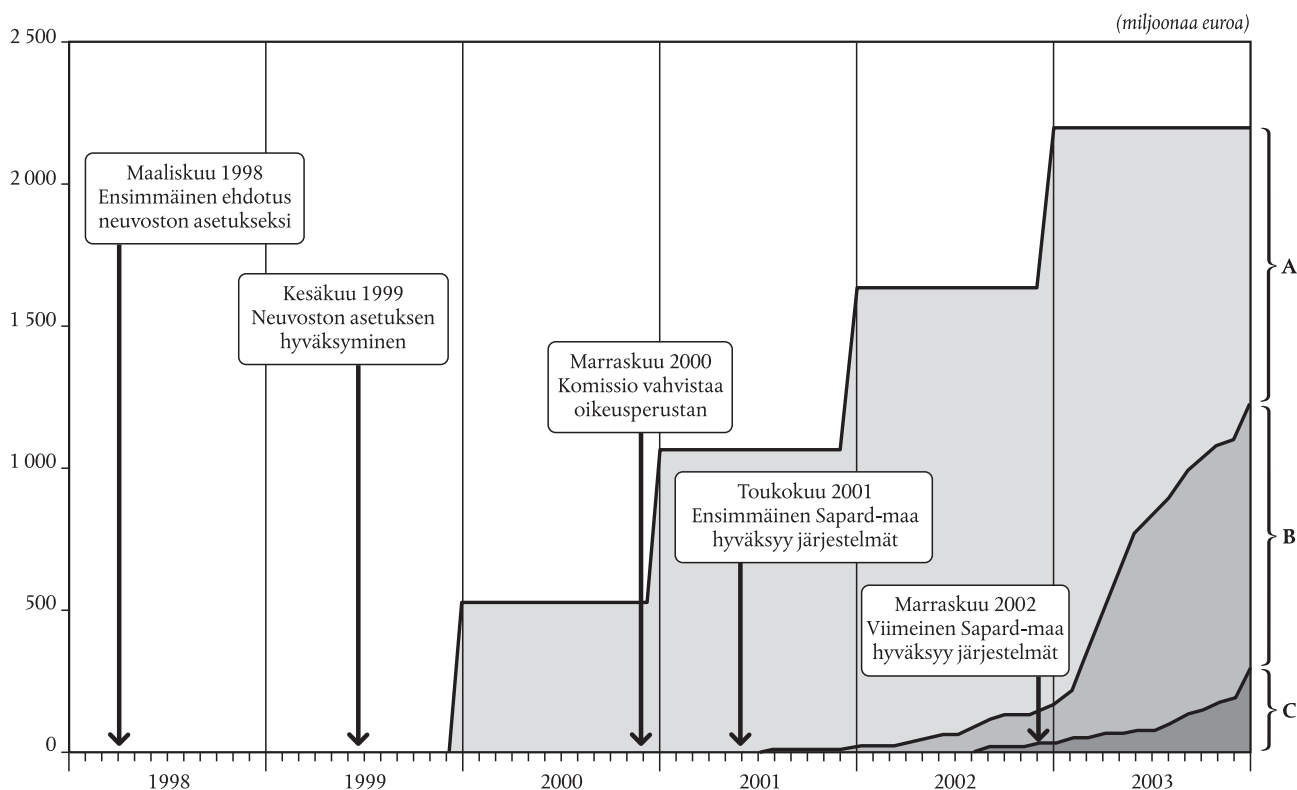
⁽¹⁾ Pääasialliset toimenpiteet ovat maatilojen investoinnit, maatalous- ja kalastustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen ja maaseudun infrastruktuurin kehittäminen ja parantaminen. Tällä tarkoitetaan noin 80:tä prosenttia kaikissa hakijavaltioissa tehdyistä sitoumuksista.

⁽²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000 (EYVL C 359, 15.12.2001, kohdat 6.41–6.53); varainhoitovuodelta 2001 (EYVL C 295, 28.11.2002, kohdat 6.8–6.32); ja varainhoitovuodelta 2002 (EUVL C 286, 28.11.2003, kohdat 8.23–8.31).

⁽³⁾ Kumulatiiviset sitoumusmäärärahat.

KAAVIO

Sapard-ohjelman täytäntöönpano 1998–2003



A = EU:n talousarvioon kirjatut määrät, joita koskevia sopimuksia ei ollut vielä allekirjoitettu.

B = Tehdyt ja vielä maksattamatta olevat sopimukset.

C = Edunsaajille maksetut määrät.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien: Maksut ja sopimukset 31. joulukuuta 2003.

12. Osasta "B" käy ilmi lopullisten edunsaajien kanssa tehtyjä sopimuksia koskeva määrä, jota ei ole vielä maksettu. Tämä kuvastaa hankkeiden täytäntöönpanoon tarvittavaa aikaa — esimerkiksi rakennushankkeiden täytäntöönpano kestää tavallisesti yli vuoden — mutta on myös osoitus hallinnosta johtuvista viivästyksistä (ks. kohta 16 ja sitä seuraavat kohdat). Osasta "C" käy ilmi edunsaajien tosiasiaissa saamat varat.

ohjelman käyttöön ottamiseen tarvittavan ajan vuoksi

13. Neuvosto hyväksyi kesäkuussa 1999 komission esittämän Sapard-ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen. Tästä syntyi uusi ja monitahoinen lainsäädäntökehys, joka vaati määrittelyä. Komissiossa kului seitsemän kuukautta täytäntöönpanoa koskevien periaatteiden vahvistamiseen, kuusi kuukautta yksityiskohtaisten sääntöjen laatimiseen ja hyväksymiseen, kuusi kuukautta sopimusten laatimiseen, neuvottelemiseen ja hyväksymiseen Sapard-maiden kanssa. Täten oikeusperusta vahvistettiin 29. marraskuuta 2000⁽¹⁾. Vuoden 2001 maaliskuun loppuun mennessä kaikki maat olivat allekirjoittaneet sopimukset.

14. Sapard-asetusehdotus⁽²⁾ esitettiin vuoden 1998 maaliskuussa ja neuvosto hyväksyi asetuksen vuoden 1999 kesäkuussa, mutta komissio ei käyttänyt niiden väliin jäävää aikaa hyväkseen valmistellakseen asetuksen täytäntöönpanoa. Näiden 15 kuukauden aikana olisi voitu valmistella toimintalinjoja ja nopeutettua täytäntöönpanoa selkeyttäviä yksityiskohtaisia periaatteita ja sääntöjä.

15. Lainsäädäntökehys saatiin valmiiksi vuoden 2000 marraskuussa, jonka jälkeen Sapard-ohjelman käynnistyminen riippui siitä, kuinka nopeasti Sapard-maat ottavat järjestelmät käyttöön. Joissakin valtioissa asiat etenivät ripeästi: komissio hyväksyi Bulgariassa joitakin toimenpiteitä varten perustetut järjestelmät vuoden 2001 toukokuussa. Toisissa valtioissa aikaa kului enemmän. Unkari aloitti tiettyjen Sapard-ohjelman toimenpiteiden täytäntöönpanon vasta 27. marraskuuta 2002.

ja Sapard-maissa viivästyneen ohjelman täytäntöönpanon vuoksi

16. Sapard-ohjelmaa koskevien sääntöjen vaatimuksia tiukemmat, raskaat hallinnolliset menettelyt ovat estäneet

⁽¹⁾ Tarkempia tietoja asiasta vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2000, kohdat 6.41–6.43.

⁽²⁾ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi (KOM(98) 153 lopullinen, 19. maaliskuuta 1998).

panemasta ohjelmaa ripeästi ja tehokkaasti täytäntöön siitä lähtien kun Sapard-ohjelma otettiin käyttöön kyseisissä maissa. Jäljempänä annetaan joitakin esimerkkejä tilintarkastustuomioistuinten havaitsemista täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista (ks. myös kohta 91 ja sitä seuraavat kohdat).

17. Romania oli toiseksi viimeinen Sapard-maa, jonka järjestelmä hyväksyttiin osittain, mutta maa ei ollut vuoden 2002 elokuussa hyvin valmistautunut soveltaakseen ohjelmaa. Hakemuksen vastaanottamisesta sen hyväksymiseen kului jopa seitsemän ja puoli kuukautta. Tilanne on parantunut vuoden 2003 huhtikuusta, koska Romanian viranomaiset ovat muuttaneet tiettyjä menettelyjä ja lisänneet hakemuksia käsittelevän henkilöstön määrää. Viivästyksistä huolimatta Romanian viranomaiset voivat käyttää kaikki koko seitsemän vuoden kaudeksi (2000–2006) maaseudun infrastruktuurin kehittämiseen myönnettyt varat, koska hakemuksia vastaanotettiin niin suuri määrä.

18. Myös Puolassa vastaanotettiin suuri määrä vastaavanlaisia hankkeita koskevia hakemuksia. Sapard-ohjelman säännöistä riippumattomista hallinnollisista syistä johtuen käytettävissä olevaa yli 250:tä miljoonaa euroa käytettiin ainoastaan vuoden ajan ⁽¹⁾. Tämä esti panemasta Sapard-ohjelmaa tehokkaasti täytäntöön.

19. Liettuaassa hankehakemuksen lähettämisestä sopimuksen allekirjoittamiseen kuluu keskimäärin 4,5 kuukautta. Hakemuksen hyväksyntään liittyvät viipeet johtuvat ennen kaikkea kaikkien hankehakemusten arvioinnista vastaavassa yksikössä vallitsevasta henkilöstöpulasta.

20. Bulgariassa Sapard-virasto toimittaa uudelleen kaikki paikallistason tarkistukset keskushallinnon tasolla. Tämä pidentää kunkin hankkeen hyväksymistä noin yhdellä kuukaudella (viivästyttään näin ollen hankkeen täytäntöön panemista) ja kutakin maksun hyväksymisvaihetta noin yhdellä kuukaudella. Järjestelmien perustamisen jälkeen on tarpeen tarkistaa kaikki kahteen kertaan, mutta muulloin kaksinkertaisen tarkistamisen tarvetta olisi harkittava.

21. Kuten kohdasta 35 käy ilmi, komissio ei ole aktiivisesti pyrkinyt yksilöimään edellä kuvatun kaltaisia täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Komissio on joissakin tapauksissa ryhtynyt toimenpiteisiin ja keskustellut asiasta kyseisen maan kanssa, mutta sitä ei ole tehty järjestelmällisesti.

Viivästymisen ensisijaiset syyt analysoimatta tavalla, joka mahdollistaisi niistä opin ottamisen

22. Komissio ei ole analysoinut ensisijaisia syitä, jotka johtivat siihen, että Sapard-maat ottivat järjestelmän käyttöön viiveellä. Analyysi olisi ollut osoitus hyvästä hallintotavasta. Analyysissa olisi arvioitava komission roolia, ja siitä olisi ollut hyötyä,

⁽¹⁾ Syyt viivästymiseen ovat seuraavat: Puola käyttää vuotuisissa talousarvioissa jakoperusteena erityistoimenpiteitä ja kattavimpien toimenpiteiden osalta erityisalueita. Erityisten alueellisten, vuotuisten määrärahojen myöntämiseksi esitetään hakemuspyyntöjä. Käytäntö yhdistää hankkeet erityisiin alueellisiin, vuotuisiin määrärahoihin esti käyttämästä muita käytettävissä olevia määrärahoja. Maaseudun infrastruktuurin kehittämisen osalta alueellisten määrärahojen käyttö edellyttää maatalousministeriön päätöstä, joka varojen osalta tehtiin suurimaksi osaksi vasta 22. syyskuuta 2003.

koska Sapard-maat olisivat voineet ottaa huomioon onnistumiseen vaikuttavat keskeiset tekijät luodessaan EU:n varojen hoitoon tarkoitettuja järjestelmiä.

23. Komissio ei myöhemminkään edellyttänyt, että tällainen analyysi tehtäisiin kussakin Sapard-maassa ohjelman väliarvioinnin yhteydessä. Järjestelmien käyttöönoton onnistumiseen vaikuttavat keskeiset tekijät ja käyttöönottoa haittaavat tekijät olisi voitu yksilöidä sisällyttämällä analyysi väliarviointiin, mikä olisi helpottanut vastaavien arviointien tekemistä tulevaisuudessa. Ulkoista arviointia, jolla olisi varmistettu Sapard-ohjelmasta saatavan kokemuksen hyödyntäminen tulevaisuudessa, ei tehty.

ja talousarviovarojen käyttö järjestelmällisesti vajaan

24. Komissio ei voinut tehdä tarkkoja arvioita talousarvioihin kolmelle ensimmäiselle vuodelle kirjatusta maksumäärärahoista. Komissio myönsi 850,8 miljoonan euron maksumäärärahat käytettäväksi vuoden 2002 loppuun mennessä. Tästä määrästä ainoastaan 154,4 miljoonaa euroa (18 prosenttia) käytettiin ja loppuosa peruutettiin ⁽²⁾. Komissio totesi, että maksu-arviot olivat epätarkkoja, koska ne riippuivat tekijöistä, joita komissio ei voinut valvoa, ja koska komissiolla ei ollut aiempaa kokemusta hajautetusta yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen hallinnoinnista. Täten määrät eivät voineet perustua riittävän yksityiskohtaisiin aineistoihin ja laskelmiin.

25. Määrien perusteiksi tarjottiin sen sijaan muita perusteita, kuten tarvetta antaa kyseisten maiden ymmärtää, että komissio luottaa siihen, että nämä maat osaavat panna Sapard-ohjelman täytäntöön. On kuitenkin tarpeen tehdä ero poliittisen tahdon ja taloudellisten realiteettien välillä. Poliittiselle tahdolle annettiin aiheutta liiaksi painoarvoa, mikä johti siihen, että komissio yllärioi järjestelmällisesti maksumäärärahojen määrän.

HAJAUTETTU TÄYTÄNTÖÖNPANO

Komission valinta

26. Vuoden 1999 kesäkuuhun asti yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen myöntämisessä edellytettiin komissiolta hankkeiden valinnan, tarjousten tai sopimusten osalta etukäteen annettavaa hyväksyntää. Sapard-ohjelman oikeusperusta mahdollisti sen, että kyseisestä hyväksynnästä oli ensimmäistä kertaa mahdollista luopua yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen osalta. Neuvosto ei määrännyt, että hajautettua hallintoa olisi sovellettava, vaan kyse oli komission valinnasta. Komissio teki

⁽²⁾ Kyseistä 154,4 miljoonan euron määrää ei voi verrata kaavioon 1, koska siihen sisältyy 139,7 miljoonaa euroa komission hakijavaltioille suorittamia ennakkomaksuja ja 0,1 miljoonaa euroa, jotka on tarkoitettu seminaarien järjestämiseen. Nämä määrät eivät käy ilmi kaaviosta 1, koska niitä ei makseta lopullisille edunsaajille. Kyseiseen 154,4 miljoonaan euroon sisältyy myös 14,6 miljoonaa euroa maksuja, jotka Sapard-virastot ovat suorittaneet lopullisille edunsaajille ennakkomaksuista. Tilintarkastustuomioistuin on mukauttanut jälkimmäiset maksut maksuajankohdissa ilmenneet erot huomioon ottaen. Erot johtuvat siitä, että komissio soveltaa kassaperusteista kirjanpitoa. Kyseiset maksut esitetään kaaviossa 1 olevassa C osassa.

oikean valinnan päättäessään panna ohjelman täytäntöön hajautetusti, koska rahoitettavia hankkeita oli todennäköisesti paljon.

27. Komissio ei ollut vahvistanut ohjelman hallinnoinnissa käytettäviä menettelytapoja osana vuoden 1998 maaliskuussa tekemäänsä Sapard-asetusehdotusta eikä se vahvistanut niitä myöskään ehdotuksen esittämisen jälkeen, minkä vuoksi sen oli vahvistettava menettelytavat neuvoston hyväksyttyä kyseisen asetuksen vuoden 1999 kesäkuussa. Komissio hyväksyi vuoden 2000 tammikuussa tiedonannon, jossa todettiin, että Sapard-ohjelmaa olisi hallinnoitava hajautetusti. Komissio perusteli hajautettua täytäntöönpanoa koskevaa päätöstään toteamalla, että sillä ei ole riittäviä teknisiä resursseja tai henkilöstövoimavaroja:

- hallinnoidakseen todennäköisesti runsaslukuisia pieniä hankkeita ja
- valmistellakseen Sapard-maita maatalouden ja maaseudun kehittämistä koskevan varojenkäytön hallinnointiin liittymisen jälkeen.

Vaikeuksia hajautetussa hallinnossa komission jättäessä valmistelut tekemättä ja aikataulun ollessa liian tiukka

28. Vuoden 1999 maaliskuussa kokoontunut Berliinin Eurooppa-neuvosto oletti, että vuodesta 2002 alkaen unioniin voisi liittyä kuusi uutta jäsenvaltiota, joista viisi valtiota olisi Sapard-ohjelman osalta tukikelpoisia⁽¹⁾. Näiden viiden valtion osalta tämä merkitsi sitä, että Sapard-ohjelma olisi toiminnassa vain kahden vuoden ajan, mistä syystä ohjelmaa oli tarpeen alkaa toteuttaa niin pian kuin mahdollista, jotta sillä olisi käytännön vaikutusta.

29. Komissio päätti panna ohjelman täytäntöön hajautetusti, minkä vuoksi sen oli laadittava lainsäädäntökehys, jossa määrätään Sapard-sääntöjen soveltamisesta kyseisissä maissa. Sapard-maiden oli tämän jälkeen luotava omat järjestelmänsä, mistä niillä ei ollut aiempaa kokemusta. Ottaen huomioon tehtävien monitahoisuuden komissio aliarvioi toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittavan ajan.

30. Komissio hyväksyi kyseisistä viidestä valtiosta ennen vuotta 2002 ainoastaan Viron (kesäkuussa 2001) ja Slovenian (marraskuussa 2001) järjestelmät. Oikeusperustan vahvistamiseen ja järjestelmien perustamiseen kulunut aika ei lyhentänyt Sapard-ohjelman täytäntöönpanoaikaa, koska vuoden 2001 kesäkuussa kokoontunut Göteborgin Eurooppa-neuvosto vahvisti liittymisajankohdaksi vuoden 2004 toukokuun pitkiä venyneiden neuvottelujen takia.

Komission hallintotapa ei aina vastannut Sapard-maiden tarpeita

31. Sapard-maat kantavat täyden vastuun Sapard-ohjelman hallinnoinnista jäsenvaltioissa täytäntöön pantavia EU:n ohjelmia koskevien periaatteiden mukaisesti. Sapard-maiden ja komission välisissä kansainvälisissä sopimuksissa vastuu päivittäisestä hallinnoinnista ja erityisesti täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien yksilöinnistä ja niiden ratkaisemisesta kuuluu Sapard-maille.

⁽¹⁾ Alkuperäisen tarkoituksen mukaan liittymisen koski kuutta maata: Tšekin tasavaltaa, Viroa, Unkaria, Puolaa ja Sloveniaa (Sapard) sekä Kyprosta (ei kuulu Sapard-ohjelman piiriin).

32. Komissio katsoo, että hajautetussa hallintojärjestelmässä sen vastuulla on Sapard-ohjelman täytäntöönpanon seuranta. Muodollisesti tämä tapahtuu ohjelmia koskevien neuvottelujen avulla, Sapard-maiden laatimia vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia analysoimalla ja osallistumalla neuvoa-antavana osapuolena jokaisen kansallisen seurantakomitean kahdesti vuodessa järjestettävään kokoukseen⁽²⁾.

33. Komissio nimitti tähän tehtävään vain vähän henkilöstöä. Sapard-maassa toteutettavan ohjelman hallinnointiin varattiin keskimäärin vähemmän kuin yhden virkamiehen työpanosta vastaava tuntimäärä⁽³⁾. Esimerkiksi vain yksi virkamies vastasi sekä Romaniassa ja Bulgariassa toteutettavien ohjelmien täytäntöönpanon valvonnasta eli 1 442 miljoonan euron arvoisen yhteisen tuen hallinnoinnista.

34. Komission tapaa hallinnoida Sapard-ohjelmaa voidaan havainnollistaa seuraavan esimerkin avulla. Vuoden 2001 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä Euroopan parlamentti arvosteli komissiota Sapard-ohjelmaa koskevan talousarvion liian alhaisesta toteutusasteesta, koska lopullisille edunsaajille suoritettavat maksut olivat määrältään erittäin vähäisiä. Komissio vastasi, että menot ovat ennen kaikkea osoitus siitä, kuinka nopeasti edunsaajat saavat aikaiseksi kustannuksia, mitä komission ei ole mahdollista valvoa. Komissio sitoutui nopeuttamaan täytäntöönpanoa, mikä johti lähinnä siihen, että edunsaajamaille lähetettiin kirjeet, joissa edunsaajamailta kysyttiin, mitä komissio voisi asialle tehdä⁽⁴⁾.

35. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa yksilöitiin useita aloja, joilla Sapard-maat sovelsivat erilaisia käytäntöjä. Joistakin sovelletuista käytännöistä saatiin hyviä tuloksia, ja joillakin toisilla käytännöillä oli kielteisiä vaikutuksia (ks. kohdat 21, 39, 80, 90, 95, 103 ja 109). Komissio on auttanut seminaarien järjestämisessä ja pitänyt päivittäin yhteyttä Sapard-maihin, mutta tämä ei takaa sitä, että kaikki täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat on aktiivisesti ja järjestelmällisesti yksilöity ja että toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että kaikissa kymmenessä maassa sovelletaan parhaita käytäntöjä (ks. myös kohdat 85–86).

MERKITTÄVIMMÄT SAPARD-OHJELMASTA SAADUT TULOKSET

Ohjelmalla rajalliset vaikutukset kymmenestä maasta kahdeksassa

36. Sapard-asetuksella vahvistettiin lainsäädäntökehys liittymistä edeltävän ajan yhteisön tuelle. Kymmenestä edunsaajamaasta kahdeksalla liittymistä edeltävä aika alkoi 1. tammikuuta 2000 ja päättyi 1. toukokuuta 2004. Lopullisille

⁽²⁾ Muiden virallisten tiedustustapojen avulla komissio saa tietoja vasta myöhemmässä vaiheessa. Näitä ovat väliarviointien tulokset (31. joulukuuta 2003 mennessä) ja lopullisen arvioinnin tulokset (31. joulukuuta 2006 mennessä).

⁽³⁾ Tarkastuksiin osallistuvaa komission henkilöstöä ei suoranaisesti katsota hallinnoinnista vastaavaksi henkilöstöksi. Asiaa käsitellään kohdassa 58.

⁽⁴⁾ Komissio ei voinut valvoa maksusitoumusten tekemisen ja maksujen suorittamisen astetta, koska se ei halunnut muuttaa Sapard-ohjelman täysin hajautettua hallintoa eikä se ehdottanut muutoksia, kuten luottoa tai takuita koskevia lisätoimenpiteitä.

edunsaajille maksettavia menoja oli 31. joulukuuta 2003 mennessä 323 miljoonaa euroa (14,8 prosenttia käytettävissä olevista 2 183 miljoonan euron määrärahoista), josta yli puolet maksettiin vuoden 2003 viimeisellä neljänneksellä. Liittymistä edeltävänä aikana menot olivat kyseisissä maissa vähäisiä (ks. kohdat 11–20), mikä ei juurikaan edistänyt asetuksessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista ennen liittymistä.

37. Eurooppa-neuvosto vahvisti Bulgarian ja Romanian liittymisajankohdan tavoitteeksi 1. tammikuuta 2007 edellyttäen, että kyseiset maat täyttävät tarvittavat edellytykset. Ohjelmalla voidaan odottaa olevan paljon suurempi vaikutus kyseisissä maissa.

Arvonlisävero tukeen oikeuttavana kustannuksena ei edistä Sapard-tavoitteiden saavuttamista

38. Komission ja kunkin Sapard-maan välisten kansainvälisen sopimusten mukaisesti laitteistoista tai palveluista laskutettua arvonlisäveroa ei voida kirjata korvauskelpoiseksi kustannukseksi, jos jokin seuraavista ehdoista täyttyy:

- a) jos se on millä tahansa muulla tavalla takaisin saatava, palautettava tai kompensoitava;
- b) jos se ei ole osa yleistä verotusjärjestelmää; tai
- c) jos se kohdistuu epäsuhtaisesti johonkin ohjelman osaan.

39. ”Maaseudun infrastruktuurin kehittämistä ja parantamista” koskevan toimenpiteen osalta edunsaajat ovat paikallisia kuntia, ja toimenpiteen avulla rahoitettujen hankkeiden laskuihin sisältyy arvonlisävero. Puolassa arvonlisäveroa ei palauteta, joten arvonlisävero kirjataan hankkeeseen tukikelpoisena menona. Näin ei tehdä muissa tarkastuksen kohteena olleissa Sapard-maissa.

40. Tilintarkastustuomioistuin arvioi arvonlisäveron määräksi vähintään 17,7 miljoonaa euroa sen perusteella, että Puola sai kyseisen toimenpiteen osalta vuosina 2000–2003 yhteensä 270 miljoonaa euroa määrärahoja arvonlisäveron vaihdellessa 7 ja 22 prosentin välillä tarjonnasta riippuen. Kyseinen arvonlisäveromäärä maksetaan Sapard-ohjelmasta valtion talousarvioon, jolloin se ei edistä ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Asia on helpompi suhteuttaa seuraavan esimerkin avulla: Määrä vastaa 400:aan tiestön uudenaikaistamista tai 2 000:een maatilan kunnostamista koskevaan hankkeeseen Puolassa keskimäärin annettavaa EU-tukea. Arvonlisäveron hyväksymisestä tukikelpoiseksi kustannukseksi Puolassa mutta ei muissa Sapard-maissa seuraa, että hankkeita toteutetaan vähemmän ja että kansallisen rahoitusosuuden tosiasiallinen taso laskee huomattavasti. Näin ollen Sapard-ohjelman vaikutus heikkenee oleellisesti kyseisessä maassa. Tämä johtaa epäsuhtaiseen tilanteeseen, ja täten kyseisiä kustannuksia ei katsota tukikelpoisiksi kustannuksiksi c alakohdassa tarkoitettujen ehtojen nojalla. Ei ole olemassa minkäänlaisia todisteita siitä, että komissio ryhtyi asian johdosta toimenpiteisiin. Komission olisi tutkittava asia perinpohjin päättääkseen, onko Puolan maksettava takaisin ohjelmaan liittyvä arvonlisävero.

”EU-standardien” saavuttamisessa vähäistä edistymistä

41. Sapard-asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseisten maiden on varmistettava ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä noudattaen, että etusijalle asetetaan markkinoiden tehokkuutta, laatua ja terveyttä koskevia vaatimuksia parantavat toimenpiteet sekä toimenpiteet, joilla edistetään uusien työpaikkojen luomista maaseutualueilla. Tilintarkastustuomioistimen tarkastuksessa havaittiin, että näiden kahden toimenpiteen — ”maatilojen investointeja” ja ”maataloustuotteiden jalostusta ja kaupan pitämisen parantamista” koskevan toimenpiteen — osalta arvioidusta 46 hankkeesta 44 hankkeella lisättiin tai uudenaikaistettiin tuotantoa (1).

42. Hankkeista, joiden päätavoitteena oli liiketoiminnan standardien parantaminen, toteutettiin kuitenkin ainoastaan kaksi. On kylläkin totta, että uudet ja uudenaikaiset laitteet täyttävät EU-standardit, mutta on vain vähän todisteita siitä, että kyseisten 24:n maatilojen investointeja koskevan Sapard-hankkeen osalta ohjelmalla oli minkäänlaista vaikutusta koko maatilalla sovellettaviin laatu- ja terveyttä koskeviin standardeihin tai ympäristönsuojelunormeihin. Tarkistettujen 20 jalostusyrityshankkeen osalta voidaan myös todeta, että vaikka uudet laitteet vaikuttivat jalostusyritykseen kokonaisuutena, tämä ei merkinnyt sitä, että koko yritys olisi ollut valmis soveltamaan EU-standardeja.

43. Tämän asian painoarvoa korostetaan komission viimeaikaisissa EU-jäsenyyssvalmiutta koskevissa seurantakertomuksissa (2). Näissä kertomuksissa komissio yksilöi Tšekin tasavallan, Unkarin, Puolan ja Slovakian elintarviketuotantolaitosten uudenaikaistamisen tahdin vakavaksi huolenaiheeksi. Puolan osalta kertomuksessa todettiin, että kansanterveysalalla edistystä tarvitaan pikaisesti ja että on ryhdyttävä välittömästi toimiin, jotta yhteisön säännöstö pannaan täytäntöön liittymiseen mennessä.

44. Elintarviketuotantoala saa Sapard-varoista 27 prosenttia, minkä lisäksi ala saa huomattavan paljon rahoitusta ulkomaisina suorina investointeina. Puolassa ala houkuttelee ulkomaisia suoria investointeja noin 575 miljoonan euron arvosta vuodessa, mikä on kymmenkertainen määrä vuotuisen Sapard-rahoituksen verrattuna (3). Elintarviketuotantoala on Puolan teollisuusaloista elinvoimaisimpia. Tällaisessa toimintaympäristössä kaupallisten investointien rahoitus olisi jätettävä yksityis sektorille. Sapard-rahoituksessa olisi keskityttävä EU-standardien täyttämiseen.

45. ”Maatilojen investointeja” koskevissa hankkeissa oli tavallisesti kyse suurempien, uudenaikaisempien ja tehokkaampien maatalouskoneiden hankinnasta, minkä seurauksena tukea saavien tilojen tuotanto kasvoi. Joissakin maissa näitä investointeja tehtiin nimenomaan vilja-alalla. Maito- ja liha-aloilla, joilla EU-standardien noudattamisen tarve on paljon suurempi,

(1) Näiden kahden toimenpiteen osalta arvioitiin kaiken kaikkiaan 48 hanketta. Kahdessa tapauksessa hankkeen toteuttamisessa ei ollut edetty riittävästi, joten valitusta päätavoitteesta ei voitu tehdä minkäänlaisia johtopäätöksiä.

(2) Euroopan komission kokonaisvaltainen seurantakertomus Tšekin, Kyproksen, Viron, Unkarin, Latvian, Liettuan, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian EU-jäsenyyssvalmiudesta; päivätty 5. marraskuuta 2003.

(3) Tarkistettu EU-rahoitusapu vuosina 2000–2003 oli keskimäärin 57 miljoonaa euroa vuodessa.

investointeja tehtiin vähän. Myös komissio on havainnut kyseisen epätasapainon analysoituaan Sapard-maiden kesäkuussa 2003 antamia vuosikertomuksia.

46. Vaikka Sapard-ohjelmassa oli pääasiallisesti kyse laitehankinnoista, ohjelmalla olisi kuitenkin voitu edistää maatilojen ja jalostusyritysten saamista EU-standardit täyttäväksi, jos menettelyjä olisi noudatettu tarkasti. Näin ei tapahtunut, sillä vähimmäisstandardien vaatimukset ja niiden noudattamisen tarkistaminen määritellään kansallisessa lainsäädännössä. Ne ovat samat kaikille maataloustuottajille ja jalostusyrityksille siitä huolimatta, osallistuvatko ne Sapard-hankkeeseen vai eivät. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että kansallisten viranomaisten tekemät hygieniä ja ympäristöä koskevat tarkistukset olivat riittämättömiä. Kohdissa 70–76 esitetään asiasta tarkempia tietoja.

47. Tarkasteltaessa yleistä Sapard-ohjelman tavoitetta, joka koskee yhteistä maatalouspolitiikkaa ja siihen liittyviä politiikkoja koskevaa yhteisön säännösten täytäntöönpanoa voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset. Varat on vuoden 2003 loppuun asti yleisesti ottaen käytetty hankkeisiin, joilla lisätään maataloustuotantoa eikä niinkään hankkeisiin, joilla parannetaan maataloustuotannon laatua (ja noudatetaan laatua ja terveyttä koskevia standardeja sekä saavutetaan ympäristönsuojelulliset tavoitteet).

Tavoitteet eivät olleet aina selviä

48. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksia paikan päällä ”työpaikkojen luomista maaseutualueille” koskevan ensisijaisen tavoitteen osalta. Tarkastuksessa ilmeni useita tapauksia, joissa Sapard-investointeja oli käytetty laitteiden uudenaikaistamiseen, mikä johti siihen, että tarvittavien työpaikkojen määrä väheni. Sapard-ohjelman seurannassa ei kuitenkaan otettu lainkaan huomioon elintarviketeollisuuteen tehtyjen investointien kielteisiä vaikutuksia maaseudun työllisyysoloihin. Niiden harvojen hankkeiden osalta, joissa uudet työpaikat ilmoitettiin lukumääräisesti, havaittiin, että työpaikkojen luomisen perusteena olivat yleiset suhdanteet, jotka riippuivat pikemminkin oletetusta markkinakehityksestä kuin Sapard-hankkeen välittömistä vaikutuksista.

49. Maaseudun infrastruktuurin kehittämiseen tarkoitettujen investointien on toteutettava maaseutualueilla, jotta ne katsotaan tukikelpoisiksi investoinneiksi. Komissio ei kuitenkaan varmistanut, että hankkeet tosiasiallisesti toteutettiin maaseutualueilla. Tavallisesti maaseutualueita määriteltäessä käytetään perusteena väestötiheyttä. Kyseisiä tietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla tiettyjen maiden osalta, ja komissio hyväksyi muiden kriteerien käytön. Tämä johti siihen, että Sapard-ohjelmasta rahoitettiin investointeja alueilla, joiden kohdalla oli varsin kyseenalaista, oliko kyse todella maaseutualueista. Tarkastuksissa havaittiin useita tapauksia, joissa hankealue oli itse asiassa suuremman kaupungin esikaupunkialue. Kuntien osalta ei vahvistettu, oliko kyseessä todella maaseutualue. Näin toimittiin siitä huolimatta, että ero kaupunki- ja maaseutualueiden infrastruktuurien välillä Sapard-maissa on yleensä suurempi kuin ero nykyisten jäsenvaltioiden kaupunki- ja maaseutualueiden välillä.

Komission tavoitteita ja ensisijaisia tavoitteita koskevat kertomukset eivät ole vaatimustenmukaisia

50. Sapard-asetuksen 13 artiklassa säädetään, että komissio antaa vuosittain kertomuksen myönnetystä yhteisön tuesta. Näissä kertomuksissa komissio selvittää erityisesti tavoitteiden toteuttamisessa saavutettua edistystä. Tämä olisi edellyttänyt, että vuotuisissa kertomuksissa olisi esitetty objektiiviset kriteerit, joilla mitataan Sapard-asetuksen tavoitteiden ja ensisijaisen tavoitteiden toteuttamisessa saavutettua edistystä, esimerkiksi esittämällä yhteenveto Sapard-ohjelmien keskeisistä indikaattoreista, mutta näin ei kuitenkaan tehty.

51. Komission vuotuiset kertomukset vuosilta 2000, 2001 ja 2002 sisältävät yksityiskohtaisia ja teknisiä kuvauksia komission toteuttamista toimista sekä selvityksen järjestelmien luomisesta ja maksujen suorittamisesta saavutetusta edistyksestä ⁽¹⁾. Nämä ovat kuitenkin vain keinoja, jotka ovat tarpeen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Ohjelman käynnistämisestä on kulunut neljä vuotta. Komissio ei ole vieläkään selvittänyt tai ilmoittanut, missä määrin ohjelmalle asetetut tavoitteet on saavutettu.

Hallintorakenteiden kehittämisellä myönteinen vaikutus paitsi maatalouden ympäristötoimenpiteiden kannalta

52. Komissio katsoo neuvoston asetuksessa määritellyistä tavoitteista ja ensisijaisista tavoitteista huolimatta, että Sapard-ohjelma on pääasiassa hallintorakenteiden kehittämiskeino, jonka avulla varmistetaan, että yhteisön käytäntöjen soveltamiseen siirtyminen sujuu vaikeuksista liittymisen jälkeen. Komissio on täten useissa yhteyksissä — vuosikertomuksissaankin — korostanut, että tosiasiaa eniten Sapard-ohjelmalla voidaan vaikuttaa tukemalla liittymisen jälkeen tarvittavien järjestelyjen toteuttamista.

53. Sapard-ohjelmaa olisi kuitenkin ensisijaisesti arvioitava sen mukaan, miten hyvin sen avulla on pystytty saavuttamaan ohjelmalle alun perin asetetut tavoitteet. On myös muistettava, että hallintorakenteiden kehittäminen on yksi Phare-ohjelman tavoitteista ja että yhteisön käytäntöjen omaksumista helpottavia ohjelmia on pantu täytäntöön Phare-ohjelman hallintomenettelyjen avulla ja maksettu Pharen talousarviosta ⁽²⁾. Kaikissa tarkastuskäynnin kohteina olleissa maissa oli Sapard-ohjelmaa täytäntöön panevissa elimissä käytetty noin 6 miljoonaa euroa Phare-varoja liittymisasioihin erikoistuneiden neuvonantajien ja järjestelmien suunnittelusta, perustamisesta ja tarkastamisesta vastaavien asiantuntijoiden palkkaamiseen, pilottihankkeisiin, henkilöstön tietokoneisiin ja täydennyskoulutukseen.

⁽¹⁾ Sapard-ohjelman vuosikertomukset (komission kertomukset Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle) KOM(2001) 241 lopullinen, annettu 3. heinäkuuta 2001, KOM(2002) 434 lopullinen, annettu 30. heinäkuuta 2002 ja KOM(2003) 582 lopullinen, annettu 7. lokakuuta 2003.

⁽²⁾ Komissio päätti maaliskuussa 1997 keskittyä täysin Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneille valtioille tarkoitettuun liittymistä valmistelemaan välineeseen (Phare). Vuotuinen Phare-budjetti on noin 1 500 miljoonaa euroa, josta 30 prosenttia myönnetään hallintorakenteiden kehittämiseen ja erityisesti rakennerahastojen tavoitteiden toteuttamiseen ja niiden menettelyjen käyttöönottoon.

54. Hallintorakenteiden kehittämisellä on ollut Sapard-ohjelmaan myönteinen vaikutus. Phare-ohjelman avulla maksettiin ja hallinnoitiin hallintorakenteiden kehittämistä kun taas Sapard-ohjelma tarjosi mahdollisuuden ”tekemällä oppimiseen”. Sapard-ohjelman kautta kansalliset viranomaiset saivat käytännön kokemusta EU-varojen hallinnoinnista, koska monet menettelyistä (ohjelmointi, täytäntöönpanomenettelyt ja seuranta) ovat samoja. Phare- ja Sapard-ohjelmista saatuja tuloksia voidaan pitää saavutuksena, koska rakenteet ja järjestelmät, jotka vielä muutama vuosi sitten olivat hädin tuskin olemassa, on saatu luoduiksi ja todettu sekä toimiviksi että yleisesti ottaen tehokkaiksi. Lisätietoja näistä järjestelmistä on kohdissa 61–65.

55. Hallintorakenteiden kehittämisessä ja tekemällä oppimisessa ei kuitenkaan onnistuttu maatalouden ympäristötoimenpiteen kohdalla. Tämä tärkeä maaseudun kehittämistoimenpide on ainoa jäsenvaltioille pakollinen — ja myös rahoituksellisesti merkittävin — toimenpide, sillä toimenpidettä varten on varattu 41 prosenttia käytettävissä olevista EMOTR:n tukirahaston alaisista maaseudun kehittämistä koskevista varoista. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa asetetaan myös entistä enemmän painoarvoa maaseudun ympäristölle.

56. Komissio toimitti Sapard-maille yksityiskohtaisia tietoja vasta 21. joulukuuta 2001, koska maatalouden ympäristötoimenpide oli toimenpiteenä yleisesti ottaen monimutkainen ja koska se suunniteltiin Sapard-ohjelman yhteydessä toteutettavaksi pilottihankkeeksi. Näissä yksityiskohtaisissa tiedoissa vaadittiin muutoksia jo kunkin Sapard-maan osalta hyväksyttyihin Sapard-ohjelmiin ja keskeisten järjestelmien perustamiseen ja hyväksymiseen. Tämä tarkoitti sitä, että toimenpidettä ei voitu panna täytäntöön ennen vuoden 2002 loppua. Vuoden 2003 joulukuuhun mennessä ainoastaan Tšekin tasavalta ja Slovakia olivat onnistuneet panemaan toimenpiteen täytäntöön. Unkari jopa poisti koko toimenpiteen Sapard-ohjelmasta. Puola aikoi tehdä samoin, mutta komissio sai Puolan vakuuttumaan siitä, miten tärkeää olisi säilyttää toimenpide osana ohjelmaa. Yksityiskohtaisten täytäntöönpanosääntöjen laatimisessa on yhä edelleen viivettä, ja kyseistä toimenpidettä ei toteutettu Puolassa liittymistä edeltävänä aikana.

57. Komissio määritteli maaseudun ympäristötoimenpiteen osalta, että toimien tarkoituksena on kerätä käytännön kokemusta maatalouden ympäristötoimenpiteiden toteuttamisesta sekä hallinnossa että maataloilla. Tätä tavoitetta ei ole saavutettu, koska vuoden 2003 joulukuuhun mennessä kuusi kahdeksasta toukokuussa 2004 unioniin liittyvästä edunsaajavaltiosta oli saanut vain rajoitetusti kokemusta kyseisen toimenpiteen täytäntöönpanosta Sapard-ohjelman yhteydessä.

SAPARD-MAISSA LUOTUJEN JÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Järjestelmien ennakko hyväksynnän myötä tiukat varainhoidon valvontaa koskevat järjestelmät

58. Sapard-ohjelman oikeusperustan mukaisesti komission on tehtävä hajautettua hallintoa koskeva päätös, joka perustuu kyseisen maan hallinnointi- ja valvontajärjestelmien analysointiin (menettely tunnetaan nimellä ”hallinnon siirto”).

Vuoden 2003 joulukuuhun mennessä komissio oli tehnyt jossain maassa hyväksytyistä järjestelmän osista 17 päätöstä, joissa jokaisessa tuen hallinnointi siirrettiin tilapäisesti. Komission suorittamien lisätarkastusten perusteella ja komission suositusten tultua täytäntöönpannuiksi suunniteltiin, että hallinnointi siirrettäisiin täydellisesti, mutta siihen ei ryhdytty. Komissio ei kantanut vastuutaan hallinnon täydellisen siirron osalta. Itse asiassa komissio ei määritellyt kriteerejä, jotka olisi pitänyt täyttää, jotta hallinnointi olisi voitu siirtää täydellisesti.

59. Oikeusperustassa määritellään myös hajautettua hallintoa koskevat vähimmäisperusteet ja ehdot, kuten hyvin määritelty varainhoitojärjestelmä, johon sisältyy tehokas sisäinen valvonta ja asianmukainen henkilöstö. Järjestelmätarkastuksina tehdyissä komission analyyseissä varmistettiin, että hyvin määritelty järjestelmä keskeisine valvontamenettelyineen oli käytössä ennen kuin varoja voitiin käyttää ⁽¹⁾.

60. Komissio teki päätöksen järjestelmien hyväksymisestä kun kaikki menettelyt, tarkistuslistat ja lomakkeet oli hyväksytty, minkä jälkeen Sapard-maat aloittivat hankkeen täytäntöönpanon (sopimustentoon). Tilanne on toisenlainen jäsenvaltioissa, joissa rakennerahastoja koskevat menot kaudeksi 2000–2006 olivat tukikelpoisia 1. tammikuuta 2000 lähtien tai joissain tapauksissa heti kun ensimmäinen ohjelmointiasiakirja oli toimitettu komissiolle ja joissa järjestelmille ei edellytetä etukäteen annettavaa hyväksyntää.

Järjestelmät toimivat yleensä käytännössä

61. Sapard-ohjelman hallinnointi- ja valvontajärjestelmät ovat pääosin EU-ohjelmissa sovellettavien järjestelmien kaltaisia. Ohjelmointiin, seurantaan ja arviointiin sovelletaan rakennerahastojen menettelyjä. Varainhoitoon, tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn ⁽²⁾ ja maksajavirastojen käyttöön sovelletaan EMOTR:n ohjausrahaston menettelyjä.

62. Sapard-maille entuudestaan tuntemattomassa ohjelmointivaiheessa kyseisten maiden oli muun muassa esitettävä strategiakuvaus, valittava ensisijaiset tavoitteet, kuvailtava toimenpiteet ja ilmoitettava käytettävät rahoitusvarat. Syksyllä vuonna 2000 kaikki maatalouden ja maaseudun kehittämisen ohjelmat (Sapard) oli suunniteltu valmiiksi ja komissio oli ne hyväksynyt. Sapard-ohjelmien laatimiseen ja hyväksymiseen ei kulunut sen enempää aikaa kuin mitä kuluu jäsenvaltioilta hyväksynnän saamiseen toteuttamilleen rakennerahastoja koskeville ohjelmille. Myös seurantarakenteet perustettiin kohtuullisen nopeasti.

63. Sapard-maissa Sapard-ohjelmien täytäntöönpanoa varten perustetut maksajavirastot ovat useimmissa tapauksissa maksajavirastoja, joita käytetään EU-varojen hallinnointiin liittymisen jälkeen. Liettua ja Puolassa virastot hallinnoivat sekä EMOTR:n ohjaus- että tukiosastoa.

⁽¹⁾ Paitsi tiettyjen osa-alueiden kohdalla, ks. kohta 10.

⁽²⁾ Tätä menettelyä soveltaen komissio päättää, olisiko yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien maksajavirastojen menot ehdottomasti kirjattava EU:n talousarvioon.

64. Kaikissa maksajavirastoissa toimivat sisäisen tarkastuksen yksiköt ja tilien varmentamisesta ja hallinnointia ja valvontajärjestelmiä koskevien kertomusten laatimisesta huolehtivat toiminnallisesti riippumattomat todistuksen antavat elimet aivan kuten jäsenvaltioissakin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tilintarkastukset toimitettiin asianmukaisesti.

65. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi menettelykuvaukset ja tarkistuslistat ja tarkasti 33 asiakirjaa testatakseen, toimivatko järjestelmät dokumentoidulla tavalla. Huolimatta jäljempänä tässä kertomuksessa yksilöidyistä puutteista tilintarkastustuomioistuin havaitsi Sapard-järjestelmien osalta, että keskeiset osa-alueet olivat paikallaan, menettelyt olivat hyvin dokumentoituja, suunnitellut järjestelmät toimivat yleisesti ottaen käytännössä ja suurin osa asiakirjoista tarkistettiin.

Tiedostoista puuttui todentavaa aineistoa

66. Yleisenä ongelmana tarkastuksen kohteina olleissa neljässä maassa tarkastelluissa asiakirjoissa oli tarkistuksia koskevan dokumentaation puute. Tarkistuslistat oli tehty valmiiksi, mutta asiakirjoissa ei yleensä esitetty perusteluja tai selityksiä, jotka olisivat tukeneet arvioija-asiantuntijoiden päätelmiä. Asiakirjoissa ei ollut liitetietoja, suoritettua työtä kuvaavia työpapereita, kuten laskelmia, paikan päällä tarkistettuja asiakirjoja ja tietoja paikan päällä tavatuista ihmisistä. Näiden asiakirjojen puuttuessa tarkistuslistan toisen tarkistajan tehtävä rajoittui sen tarkistamiseen, että kohdat oli rasitettu asianmukaisesti sen sijaan, että tarkistuksella olisi ollut merkitystä. Ohjeita tarkistusten toimittamiseen ei aina ollut saatavilla, mistä syystä tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien oli yleisesti ottaen mahdotonta arvioida, mitkä tehtävät oli suoritettu, ja saada selville, millä perusteella tarkistuslistassa oli rasti kohdassa "tyydyttävä".

67. Esimerkiksi Liettuassa toteutettavia liiketoimintaa koskevia analyysijä ei ollut dokumentoitu. Hakijoiden on toimitettava hanketta varten liiketoimintasuunnitelma. Suunnitelmasta käy ilmi liiketoiminnan ja investoinnin kannattavuus. Liettuassa sovellettavassa menettelyssä edellytetään, että arvioija analysoi liiketoimintasuunnitelmat. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien otantojen tiedostoissa oli kuitenkin nähtävissä vähän todisteita kyseisen analyysin suorittamisesta. Tehtävä on hyvin tekninen ja siinä edellytetään tavallista enemmän, kuten "kyllä"-ruudun rastittamista seuraavan väitteen osalta: "maataloustoiminnan indeksit ja rahoitusta koskevat suhdeluvut ovat maatalousministerin vahvistamien kriittisten arvojen mukaiset".

Sapard-järjestelmät riippuvaisia epäluotettavista järjestelmistä

68. Komissiolta oli Sapard-järjestelmien osalta saatava etukäteen tarkastuksiin perustuva hyväksyntä. Menettely ei koske järjestelmiä, jotka liittyvät suoraan Sapard-järjestelmiin, eikä järjestelmiä, joista syötetään tietoja Sapard-järjestelmiin. Tästä ovat osoituksena esimerkiksi henkilöstön rekrytointimenettelyt ja hygieniää, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevien vähimmäisstandardien tarkistukset. Komission tarkastukset eivät kata näitä järjestelmiä ja menettelyjä eikä järjestelmiä varten edellytetä ennakkohyväksyntää.

69. Sapard-ohjelman oikeusperustan mukaisesti tehtävää suoritamaan on oltava riittävästi henkilöstöä ja nimitettävällä

henkilöstöllä on oltava tehtävään soveltuvaa alan työkokemusta⁽¹⁾. Bulgariassa, Liettuassa ja Puolassa sovellettavia rekrytointimenettelyjä tarkasteltaessa havaittiin, että henkilöstöä ei ollut viime aikoina rekrytoitu avoimella menettelyllä eivätkä henkilöstöä koskevat tiedostot sisältäneet lainkaan tietoja noudatetusta menettelystä eikä henkilöstön valintaa koskevia asiakirjoja. Liettuassa havaittiin useita tapauksia, joissa Sapard-viraston avoimia virkoja haki ainoastaan yksi hakija ja joissa valintakokeet hävitettiin ilman eri toimenpiteitä kokeiden päätyttyä. Liettuassa ei näin ollen sovelleta avointa menettelyä, joka takaisi pätevien henkilöiden valinnan tai sitä, että järjestelmät olisivat komission hyväksymää laatua.

70. Hakijoiden on noudatettava terveyttä ja ympäristöä koskevia standardeja sekä ennen hankkeen täytäntöönpanoa että täytäntöönpanon jälkeen. Osana päätöksiään hajauttaa tuen hallinnointi komissio hyväksyi kansalliset laatustandardien sekä terveyttä ja ympäristöä koskevien standardien noudattamista koskevat tarkistukset ottamatta lainkaan selvää kuka tarkistaa mitä, miten ja milloin. Komissio ei edellyttänyt Sapard-maita toimittamaan kyseisiä tietoja osana Sapard-menettelyjä. Ainoa komission edellyttämä tarkistus, jonka Sapard-virastot tosiasiallisesti suorittivat, oli tarkistaa, että asiasta vastaavat viranomaiset olivat antaneet asiaa koskevat todistukset.

71. Romaniassa ympäristövirasto ja hygieniasta ja terveystarkastuksista vastaava virasto antoivat standardien noudattamista koskevat todistukset. Todistusten antamisperustetta eivät olleet arvioineet niin Romanian viranomaiset kuin komissiokaan. Arvioidessaan jälkimmäistä tapausta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Romaniassa ei ollut dokumentoitu, mitä oli tarkistettu ja millä tavalla tarkistus oli suoritettu. Sapard-hankkeita koskevia tarkastuskertomuksia ei ollut aina saatavilla ja vaikka olisi ollutkin, kertomuksissa ei käsitelty suoritettuja tarkistuksia yksityiskohtaisesti.

72. Bulgariassa kansalliset viranomaiset tarkistivat, täyttävätkö maatila ja hanke kansalliset ympäristöstandardit, ottamalla selvää, oliko kunnalliskomitea tehnyt asiaa koskevan päätöksen. Päätös perustuu ainoastaan edunsaajan antamiin tietoihin, ja tarkastuksia paikan päällä ei toimiteta näiden tietojen paikkansapitävyyden tarkistamiseksi.

73. Komissiolta tai kansallisilta viranomaisilta ei ollut saatavilla tietoja Sapard-maissa suoritettujen ympäristötarkistusten laajuudesta. Tilintarkastustuomioistuin pyysi lupaa järjestää kokouksia näitä tarkastuksia suorittavien tahojen edustajien kanssa arvioidakseen, oliko arviointikohteiden laajuus riittävä ja oliko arviointi suoritettu tyydyttävällä tavalla. Puolassa kyseisiä yksityiskohtaisia tietoja ei ollut saatavilla, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei voi ottaa kantaa siihen, miten Puola varmistaa sen, että ympäristönsuojelua koskevia säännöksiä noudatetaan Sapard-asetuksessa tarkoitettujen vaatimusten mukaisesti.

74. Liettuassa ja Bulgariassa asianomainen virasto suoritti standardeja koskevat tarkistukset "maatilojen investointeja" koskevan toimenpiteen osalta ainoastaan ennen hankkeen

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1266/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, Euroopan unionin jäsenyyttä hakeneille valtioille osana liittymistä edeltävää strategiaa annettavan tuen yhteensovittamisesta (EYVL L 161, 26.6.1999); liitteessä 1 oleva iii alakohta.

hyväksymistä, mutta ei siinä vaiheessa kun hanke saatettiin päätökseen. On tärkeää, että tarkistuksia tehdään myös myöhemmissä vaiheissa ja annetaan todistuksia, jos siihen on olemassa perusteita, sen varmistamiseksi, että kansallisia ja EU-standardeja on todellakin noudatettu hankkeen lopussa.

75. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Liettuaissa paikan päällä tarkastetuista hankkeista yhden kohdalla, että lanta oli varastoitu epäasianmukaisesti, minkä seurauksena olisi voinut tapahtua nitraattivuoto ja EU-standardit olisivat jääneet noudattamatta. Paikan päällä oli suoritettu etukäteen hyväksyntää koskeva tarkistus, mutta sen jälkeen lehmien määrää oli huomattavasti lisätty. Maksamista edeltäviä tarkistuksia ei ollut suoritettu Sapard-ohjelmien vaatimusten mukaisesti ympäristöstandardien noudattamisen varmistamiseksi.

76. Puolassa havaittiin ongelmia myös hygieni- ja terveysstandardien noudattamisessa. Eläinlääkintäviranomaisen laatimassa kertomuksessa, joka koski EU-standardien noudattamisessa edistymistä, todettiin yhden tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman hankkeen (uuden laitteiston hankinta maidonjalostustilalle) osalta, että tilalla noudatettiin 74:ää prosenttia standardeista. Tätä kertomusta ei otettu huomioon. Hanke saatettiin päätökseen ja maksettiin, mutta muita tarkastuksia ei toimitettu, vaikka hankkeen kohdalla ei selvästikään ollut noudatettu Puolan ohjelmaan sisältyvää vaatimusta, jonka mukaan koko yrityksen on oltava EU-standardien mukainen.

Korkoja koskevat kansalliset säännöt ristiriidassa Sapard-sääntöjen kanssa

77. Komissio suoritti ennakkomaksut Sapard-maille sitä mukaa kun järjestelmiä hyväksyttiin. Ennakkomaksuja voitiin käyttää käyttöpääomana. Ennakkomaksut jäivät suurelta osalta käyttämättä Sapard-ohjelman ensimmäisenä toteutusvuonna, koska kesti kauan ennen kuin maksuja alettiin suorittaa edunsaajille (ks. kohta 16). Komissio vaati, että kyseisiin määriin sovellettaisiin tavanomaisia liiketoiminnan ehtoja, joiden olisi oltava turvallisuustasoltaan riittäviä. Tili tarkastustuomioistuin havaitsi, että näin ei yleensä tapahtunut, sillä kolmessa neljästä tarkastuksen kohteena olleesta maasta olisi samalla turvallisuustasolla voitu saada korkeampi korkotasoa, jolle olisi sovellettu kansallisia sääntöjä.

78. Bulgariassa monia liikepankkeja pyydettiin esittelemään ehtonsa, jotta voitaisiin valita pankki Sapard-tilejä varten. Komissio suoritti ennakkomaksun, minkä jälkeen Bulgarian viranomaiset sijoittivat käyttämättä jääneet varat määräaikaistalletuksiin. Kyseistä parhaita käytäntöä ei sovellettu Liettuaissa, Puolassa ja Romaniassa, jossa viranomaisen oli kansallisen lainsäädännön mukaan käytettävä National Bank -pankkia. Nämä pankit tarjosivat matalampia korkoja kuin liikepankit, ja varoja ei voitu sijoittaa määräaikaistalletuksiin.

79. Suurin eroavaisuus havaittiin Romaniassa, jossa olisi vuoden 2003 loppuun mennessä voitu ansaita noin 650 000 euroa enemmän korkotuloja, jos käyttämättä jääneisiin yhteisön varoihin olisi sovellettu käytettävissä olevaa korkeampaa korkotasoa. Muissakin maissa havaittiin ongelmia; Puolassa korko talletettiin alatilille, joka ei ollut korollinen tili.

80. Sapard-maissa havaittiin erilaisia käytäntöjä, ja komissio ei varmistanut, että parhaita käytäntöjä olisi sovellettu näissä kaikissa kymmenessä maassa.

TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVIÄ ONGELMIA SAPARD-MAISSA

Mahdollisilla edunsaajilla puutetta omista varoista ja vaikeuksia luotonsaannissa

81. Tuen määrä on jopa 100 prosenttia hankkeissa, jotka eivät tuota huomattavia nettotuloja (esimerkiksi paikallistiestöä koskeissa hankkeissa), koska maaseudun kehittäminen ei ole mahdollista ilman infrastruktuuria. Kyseisiä hankkeita koskevia hakemuksia saatiin suuri määrä, ja tukirahoituksen korkean osuuden katsotaan yleensä olevan yksi pääasiallisista suosion syistä. Kaikkien muiden hankkeiden osalta tuen osuus on rajoitettu 50 prosenttiin, jolloin edunsaajien edellytetään rahoittavan ainakin 50 prosenttia hankekuluista omista varoista tai lainarahoituksen turvin.

82. Edunsaajille suoritettavien Sapard-maksujen perusteena on käytettävä menoilmoituksia. Tämä tarkoittaa sitä, että edunsaajien on rahoitettava kulut ensin itse usein monien kuukausien ajaksi, sillä kestää useita kuukausia ennen kuin Sapard-virasto on käsitellyt maksupyyntöä ja suorittanut maksun. Lisäksi raskaat hallinnolliset menettelyt ovat pidentäneet edunsaajien omarahoitusta kautta (ks. kohta 93).

83. Puolassa Sapard-virasto haastatteli maanviljelijöitä ja maatalousneuvoja tutkiakseen pääasiallisia esteitä Sapard-tuen hakemiselle⁽¹⁾. Tutkimus osoitti, että kolme pääasiallista tuen hakemista vaikeuttavaa tekijää olivat pankkiluoton korkeat kustannukset, vaatimus rahoitustukea edeltävästä itse hoidetusta rahoituksesta ja puuttuvat investoinnin edellyttämät omat varat. Sapard-ohjelmalla on kuitenkin mahtavat kehitysmahdollisuudet, mistä osoituksena on erittäin toimiva Puolan kansallinen tukijärjestelmä. Kyseisessä tukijärjestelmässä valtio myöntää maanviljelijöille lainoja, jotka kattavat jopa 80 prosenttia hankkeen vaatimasta rahoituksesta. Järjestelmästä sai vuonna 2002 tukea enemmän kuin 24 000 maanviljelijää. Määrä on kymmenkertainen Sapard-ohjelmasta tukea saaneiden maanviljelijöiden määrään verrattuna⁽²⁾.

84. Hakijoilla on suuria vaikeuksia järjestää ennakkorahoitus ja täydentävä rahoitus. Tämä johtuu pääasiassa riittämättömästä käyttö- ja sijoituspääomasta sekä pankkien harjoittamasta rajoituneesta luotonantopolitiikasta, josta kehittymättömät kiinteistömarkkinat ja pankkijärjestelmät tekevät entistä rajoittuneemman. Tämä on yleinen ongelma kaikissa Sapard-maissa, ja se on ollut yksi Sapard-ohjelman täytäntöönpanon pullonkauloista ja yksi pääasiallisista syistä siihen, miksi hankkeita on pantu täytäntöön odotettua vähemmän. Sapard-ohjelman avulla tätä ongelmaa ei ole mahdollista käsitellä, ja kyseiset maat ovat yrittäneet ratkaista ongelman itse eri tavoin.

⁽¹⁾ "Maatalousalan neuvontakeskusten ja mahdollisten ohjelman edunsaajien mielipiteitä Sapard-ohjelman toimenpiteistä 2", Varsova, 30. marraskuuta 2002.

⁽²⁾ Syyskuun 2002 ja marraskuun 2003 välisenä aikana maanviljelijöiden kanssa tehtiin 2 377 sopimusta.

85. Bulgarian viranomaiset katsoivat, että luottojärjestelmästä olisi apua kyseisten ongelmien ratkaisussa ja näin ollen Sapard-ohjelman täytäntöönpanossa. Tämän seurauksena hyväksyttiin järjestelmä, jonka avulla Sapard-ohjelman edunsaajille myönnetään luottoa, ja tähän tarkoitukseen varattiin vuotta 2003 koskevassa kansallisessa talousarviossa 60 miljoonaa euroa. Bulgarian maatalousministeri ilmoitti järjestelmästä komissiolle kesäkuussa 2003. Komissio totesi heinäkuussa 2003 antamassaan vastauksessa, että järjestelmään saattaa sisältyä joitakin valtiontuelle ominaisia tekijöitä ja että siinä tapauksessa järjestelmää olisi muutettava tietyiltä osin, jotta kilpailua koskevia sääntöjä noudatettaisiin ⁽¹⁾. Järjestelmän rahoituksesta tosin tiedusteltiin kirjallisesti, mutta pikaista avustusta tai neuvontaa ei tarjottu, ja lopulta Bulgaria peruutti ehdotuksensa. Täten kyseisen Sapard-ohjelman täytäntöönpanoon liittyvän keskeisen ongelman ratkaisuun varattuja 60 miljoonaa euroa ei käytetty, koska komissio ei toiminut aktiivisesti ratkaistaakseen ongelman.

86. Muissa maissa on jo pantu täytäntöön vastaavia järjestelmiä, joita komissio ei kuitenkaan ole valinnut tarkastelun kohteeksi. Esimerkiksi Liettuassa viranomaiset ovat perustaneet takuurahaston, joka takaa mahdollisten Sapard-ohjelman ja muiden ohjelmien edunsaajien lainoja. Tietyt kyseisen järjestelmän tukimuodot voitaisiin myös katsoa valtiontuiksi.

87. Romaniassa kunnille aiheutui huomattavia vaikeuksia sopimuspuolille suoritettavista maksuista, koska kyseiset maksut olivat usein määrältään kuntien vuotuista talousarviota suurempia. Sapard-virasto ei sääntöjen mukaan saanut maksaa sopimuspuolten laskuja suoraan. Vastaavassa tilanteessa Liettuan Sapard-virasto suoritti maksut suoraan kunnille ja toimi täten Sapard-sääntöjen vastaisesti kyseessä olleen noin 1 miljoonan euron osalta ⁽²⁾.

88. Liettua ja Romania pyrkivät keventämään taloudellista taakkaa, joka kohdistuu edunsaajaan itse hankittua rahoitusta koskevan vaatimuksen johdosta, suorittamalla välimaksuja edunsaajille hankkeiden edetessä. Käytäntöä ei sovellettu kaikissa maissa, koska sen katsottiin lisäävän hallinnollisen työn määrää.

89. Romaniassa ongelmia aiheutui myös siitä, että kuntien on sitouduttava huolehtimaan hankkeen päätökseen saattamisen jälkeen aiheutuvista ylläpitokustannuksista, mikä kyseisen toimenpiteen kohdalla on tukikelpoisuuden edellytyksenä. Suurimassa osassa tapauksia oli kyse tiehankkeista. Kunnat eivät olleet tehneet asianmukaisia laskelmia siitä, miten merkittävästä asiasta kyseisessä ylläpitoon liittyvässä sitoumuksessa todellisuudessa on kyse, eikä Sapard-virastokaan ollut sitoumuksen merkitystä kyseenalaistanut. Tiedossa ei ollut edes väliaikaisia lukuja, ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien tiedustellessa kunnilta asiaa ne eivät pystyneet antamaan perusteltuja arvioita tai ilmoittamaan, miten nämä kulut voitaisiin realistisesti rahoittaa kuntien

rajallisista budjeteista. Suurin osa kunnista piti kysymystä ylläpidosta vähämerkityksisenä asiana. Kunnille oli paljon tärkeämpää saada hankkeensa hyväksytyiksi. Romanian nykyinen järjestelmä ei täten takaa investointien kestävyttä, mikä on huomattava puute järjestelmässä.

90. Komissio ei yksilöinyt tällaisia täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia eikä käsitellyt niitä johdonmukaisesti. Tilapäisratkaisuihin päädyttiin, koska Sapard-ohjelma ei tarjoa välineitä kyseisten ongelmien ratkaisemiseen. Tämä johti siihen, että Sapard-maissa sovellettiin erilaisia käytäntöjä, joista jotkut olivat hyviä kun taas joitakin käytäntöjä sovellettaessa toimittiin sääntöjen vastaisesti.

Raskaat hallintomenettelyt

91. Sapard-ohjelman yhdeksän ensimmäisen täytäntöönpanokauden jälkeen Puolassa oli vastaanotettu 977 hakemusta, joista 472 hakemusta (48 prosenttia) oli hylätty. Näitä lukuja analysoitaessa osoittautui, että hakemukset hylättiin pääasiassa siitä syystä, että niitä ei ollut valmisteltu kunnolla. Vaikeudet johtuivat lähinnä siitä, että hakemuksissa vaadittiin suuri määrä asiakirjoja ja että kyseisiä asiakirjoja oli huonosti saatavilla. Bulgariassa havaittiin sama ongelma. Ongelmaa voidaan havainnollistaa yhdellä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamalla hankkeella. Tämän kohtuullisen yksinkertaisen hankkeen — leikkuupuimurin ja auran hankinta — osalta hakemuksessa oli 2 477 sivua ja maksupyyntöä 601 sivua. Tietyt asiakirjojen kohdalla ei ole aina selvää, miten merkittäviä ne ovat kyseisen asian kannalta. Menettelyjä on tarpeen yksinkertaistaa ja huojentaa edunsaajien taakkaa, mikä osaltaan nopeuttaa täytäntöönpanoa.

92. Toinen esimerkki raskaista hallintomenettelyistä on tapaukset, joissa Sapard-virastot havaitsivat, että hakemus on epätäydellinen, ja antavat edunsaajille mahdollisuuden toimittaa puuttuvat asiakirjat. Usein tähän ei ole käytettävissä riittävästi aikaa. Tämän seurauksena hakemus hylätään. Esimerkiksi Puolan paikallisten kunnostushanketta koskevasta hakemuksesta puuttui ainoastaan yksi asiakirja. Kyseisen seuraavan vuoden talousarviota koskevan asiakirjan saaminen olisi edellyttänyt kunnan neuvoston kokousta, jota ei voitu pitää määräaikaan mennessä. Hanke hylättiin.

93. Mahdollisia edunsaajia lannistaa myös hakemusten käsittelyyn kuluvan ajan pituus. Viipeet maksupyyntöjen käsittelyssä pidentävät edelleen kautta, jolloin rahoitus on hankittava itse, mikä saa mahdolliset edunsaajat luopumaan koko hankkeesta.

94. Tarkastuskäynnin kohteina olleissa maissa maksupyyntöjen esittämisestä maksun tosiasialliseen suorittamiseen kuluu kahdesta kolmeen kuukautta. Kokonaisuunaan sisältyy maksupyyntöjen arvioinnin edellyttämän ajan lisäksi maksumääräyksen valmistelun jälkeinen odottelu. Puolassa yhden maanviljelijän oli odotettava korvausta melkein kuusi kuukautta, koska hän saattoi hankkeen päätökseen ennen hakemuksessaan ilmoittamaansa hankkeen päättämisen määräpäivää. Puolan viranomaiset totesivat, että he eivät voi hyväksyä maksupyyntöä ennen hankkeen päättämisen määräpäiväksi arvioitua päivämäärää.

95. Kaikissa tapauksissa, joissa tilintarkastustuomioistuin huomasi, että täytäntöönpanoa hankaloittivat valitut menettelyt, Sapard-maat olivat soveltaneet komission edellyttämiä menettelyjä tiukempia menettelyjä. Kansalliset hallintoviranomaiset eivät tuntuneet pystyvän ratkaisemaan ongelmia, jotka usein johtuivat jäykästä ja turhasta byrokratiasta, vaikka ne estivät panemasta

⁽¹⁾ Kaikkea julkista tukea koskevaa 50 prosentin kynnystä ei voida ylittää. Bulgariassa julkisella tuella katetaan rahoitustarpeesta 50 prosenttia, jolloin millä tahansa luottojärjestelmän tukimuodolla ylittettäisiin kyseinen kynnys.

⁽²⁾ Tilanne 31. maaliskuuta 2003.

Sapard-ohjelmaa tehokkaasti täytäntöön. Lisäksi parhaita käytäntöjä ei sovellettu, mikä esti panemasta Sapard-ohjelmaa nopeammin täytäntöön.

Seuraus: tukea ainoastaan taloudellisesti vahvoille edunsaajille

96. Edunsaajiin kohdistuva edellytys hankkeen rahoittamisesta ensin itse sekä raskaat hallinnolliset menettelyt ovat syynä siihen, että Sapard-järjestelmässä suositaan taloudellisesti vahvoja ja paremmin järjestäytyneitä edunsaajia, joilla on riittävästi pääomaa sekä hyvät luotonsaantimahdollisuudet. Käytäntö osoittautui haitalliseksi pienille maatiloille ja yrityksille, joiden on muutenkin ponnisteltava eniten täyttääkseen standardit sekä nykyaikaistaakseen ja tehostaakseen toimintaansa.

97. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat kävivät paikan päällä 13 maatilalla kyseisissä neljässä maassa ja havaitsivat, että maanviljelijät rahoittivat yleensä hankkeen ensin itse omista varoistaan, mihin vähävaraisemmat maanviljelijät eivät olisi pystyneet. Näin tapahtui erityisesti Liettuaissa, missä tämä oli pääasiallinen syy siihen, että kaikki vierailun kohteena olleet edunsaajiksi valitut maanviljelijät saivat enemmän kuin yhden hankkeen hyväksytyksi.

KOMISSION EDELLYTETÄÄN RYHTYVÄN TOIMENPITEISIIN

Riittämättömien sääntöjen ja tarkastusten myötä yleiskuluja koskevat menot väärin kohdennettuja

98. Sapard-sääntöjen mukaan hankkeessa voidaan kaikista tukikelpoisista kustannuksista kirjata yleiskuluiksi enintään 12 prosenttia ⁽¹⁾. Kulut voivat olla arkkitehdeille, insinööreille ja konsulteille maksettavia palkkioita, oikeuskuluja sekä toteutettavuustutkimuksiin, patentin saamiseen, hankkeen valmistelu- ja täytäntöönpanolisensseihin liittyviä kuluja. Tähän saakka kirjatut yleiskulut ovat suurelta osin olleet edunsaajan liiketoimintasuunnitelmien valmisteluun liittyviä kuluja. Suurimmat maksumäärät havaittiin Bulgariassa ja Liettuaissa, joissa vastaava EU:n maksama määrä oli tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan vuoden 2003 loppuun mennessä 700 000 euroa. Muissa maissa kirjattiin erittäin vähän liiketoimintasuunnitelmiin liittyviä kuluja. Kirjaamisessa havaittujen maiden välisten erojen olisi jo yksistään pitänyt johdattaa komissio tutkimaan asiaa.

99. Näihin kuluihin ja erityisesti liiketoimintasuunnitelmien valmistelusta aiheutuviin konsultointikuluihin liittyy suuri riski, koska hankkeen kustannusten (kuten laitteistokustannusten) ja liiketoimintasuunnitelman valmistelun välillä ei ole suoraa yhteyttä siitä huolimatta, onko kyse suuresta vai pienestä investoinnista. Prosentuaalisen hanketta koskevan kynnnyksen valinta takaisinmaksun perusteeksi ei takaa taloudellisuutta. Riski kasvaa, koska

säännöt sallivat sen, että nämä menot suoritetaan käteismaksuina. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että riskistä huolimatta kyseisiä menoja koskevat tarkistukset olivat riittämättömiä. Veroitetuille määrille ei tavallisesti esitetty perusteluja tai selityksiä eikä tarkistettu lainkaan, liittyivätkö kulut suoritettuihin palveluihin tai itse asiassa edes sitä, oliko kyseisiä palveluja ylipäättään suoritettu. Varmistettiin pelkästään, että vahvistettua enimmäismäärää ei ylitetty ja että oli olemassa asianmukainen todentava aineisto (lasku ja maksutosite).

100. Täten Bulgarian Sapard-yrasto ilmoitti seurantakomitealle vuonna 2003, että eräissä tapauksissa edunsaajat esittelivät sopimuspuolilta saamiaan erityisesti konsultointipalveluita koskevia tekaistuja laskuja. Tilintarkastustuomioistuin uskoo, että 12 prosentin kynnys on aivan liian korkealle asetettu varsinkin kun edunsaajilta ei vaadita minkäänlaisia lisäselvityksiä, että liiketoimintasuunnitelmien osalta olisi asetettava kiinteä enimmäismäärä ja että edunsaajia olisi aktiivisesti kannustettava käyttämään maahansa Phare-rahoituksen avulla kehitettyjen maatalousneuvontakeskusten tarjoamia maksuttomia tai hinnallaan edullisempia palveluja.

101. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ongelmia useissa tarkastetuissa hankkeissa. Esimerkiksi tietyissä tapauksissa edunsaajat jättivät hakemuksen toisesta hankkeesta, jonka kuluihin he sisällyttivät jälleen kerran liiketoimintasuunnitelmaa koskevat kulut siitä huolimatta, että ensimmäinen ja toinen suunnitelma olivat lähes identtiset. Tietyissä tapauksissa esiintyi jopa sellaista, että toinen hanke oli vain jatkoa alkuperäishankkeelle ja kuitenkin liiketoimintasuunnitelmaa koskevat kulut olivat määrältään suuremmat kuin ensimmäisen hankkeen kohdalla. Kaikissa tapauksissa Sapard-yrastot maksoivat laskutetun määrän analysoimatta tilannetta.

102. Yhdessä tapauksessa liiketoimintasuunnitelman valmistelua koskevat yleiskulut (15 400 euroa) maksettiin konsulttiyritykselle, jonka omistaja oli Sapard-tukea saaneen yrityksen toimitusjohtajan vaimo. Vaimo oli myös jälkimmäiseksi mainitun yrityksen edustaja, jolla näin ollen oli oikeus allekirjoittaa yrityksen puolesta ja hyväksyä oman konsulttiyrityksensä laatima liiketoimintasuunnitelma. Hänen aviomiehensä allekirjoitti maksu-määräyksen. Tilintarkastustuomioistuin suoritti tarkastuskäynnin paikan päällä. Edunsaaja ei pystynyt silloin osoittamaan, että suoritettut palvelut oikeuttaisivat maksamaan kyseisen määrän. Lisäksi julkisiin hankintoihin sovellettavia sääntöjä (ks. kohta 108) ei ollut noudatettu. Bulgarian Sapard-yrasto oli hyväksynyt ja maksanut kaikki kulut.

103. Huolimatta tilintarkastustuomioistuimen yksilöimistä tapauksista komissio ei ole katsonut tarpeelliseksi muuttaa sääntöjä. Komissio ei ole käsitellyt kyseistä näkökohtaa ennakkotarkastuksissa eikä seurantaan koskeissa tarkastuksissa eikä kyseisiä tilintarkastustuomioistuimen yksilöimiä puutteita ole havaittu Bulgarian viranomaisten tai komission toimittamissa tarkastuksissa ⁽²⁾. Esimerkkitapaukset osoittavat, että Sapard-säännöillä tai tarkistuksilla ei estetä määrältään liian suuriksi merkittyjen laskujen hyväksymistä tai maksamista.

⁽¹⁾ Bulgaria vähensi liiketoimintasuunnitelmien valmisteluun liittyviä yleiskuluja 5 prosenttiin ja Romania joissain tapauksissa (hankkeissa, joihin ei sisälly rakentamista ja ainoastaan kahden toimenpiteen osalta) 3:een tai 5:een prosenttiin toimenpiteestä riippuen.

⁽²⁾ Menot maksettiin vuonna 2002, joten komissio oli jo toimittanut tiliensä tarkastamista ja hyväksymistä koskevan tarkastuksen.

Vakuudet rahojen asianmukaisesta käytöstä yksityissektorin hankintaa koskevien sääntöjen nojalla puuttuvat

104. Sapard-varoista noin 60 prosenttia käytetään yksityissektorin hankintamenettelyä noudattaen. Moitteetonta varainhoitoa koskevien periaatteiden noudattamista lukuun ottamatta sovellettavat säännöt ovat yksinkertaisia. Säännöissä edellytetään, että edunsaaja hankkii vähintään kolme hintatarjousta kaikkien 10 000 euron kynnysarvon ylittävien palvelujen, tavarahankintojen ja urakoiden kuluista. Kyseisiä sääntöjä sovelletaan myös suuriin hankkeisiin, jotka voivat olla määrältään jopa 5 miljoonaa euroa jalostusyrityksiin liittyvien investointien osalta.

105. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suoritettujen tarkistukset olivat riittämättömiä, vaikka kyse oli suurista määristä. Niissä ei ollut tarkistettu lainkaan tarjousten vertailukelpoisuutta eikä sitä, valittiinko kussakin tapauksessa paras tarjous. Bulgariaa lukuun ottamatta — jossa alustaviin toimiin oli ryhdytty — tarjouksia ei vertailtu viitehintoihin, minkä avulla Sapard-tukea olisi voitu rajoittaa tapauksissa, joissa esitettiin perusteettomia kuluvaateita. Komissio ei käsitellyt kyseistä asiaa tarkastuksissaan. Jäljempänä esitelty tarkastushavainnot osoittavat, että tällaisia tarkistuksia on suoritettava.

106. Tilintarkastustuomioistuin analysoi 34 hankkeen osalta esitetyt tarjoukset. Analyysistä kävi ilmi, että suurimmassa osassa tapauksia kyseiset kolme tarjousta eivät olleet vertailukelpoisia, mistä syystä niillä oli vain vähän tai ei mitään arvoa ⁽¹⁾. Edunsaajilta ei edellytetty kirjallista selvitystä suunnitellun investoinnin yksityiskohdista. Tämän seurauksena saadut tarjoukset sisälsivät aivan toisenlaisia laitteistoja koskevat eritelvät tai niihin ei sisällynyt eritelmiä lainkaan ja hintojen välillä havaittiin olevan suuria eroja. Lisäksi tarjouksiin ei aina sisällynyt keskeisiä päätöksentekoa määrääviä tekijöitä, joiden perusteella edunsaaja oli tarjouksen valinnut. Niissä tapauksissa, joissa tarjoukset olivat vertailukelpoisia, valituksi ei aina tullut edullisin tarjous eikä valinnalle esitetty minkäänlaisia selityksiä tai perusteluja. Suurimmassa osassa tapauksia oli mahdotonta analysoida, hyväksyttiinkö paras tarjous, ja täten taata moitteeton varainhoito erityisesti taloudellisuuden ja kustannusvaikuttavuuden osalta.

107. Noin puolet tilintarkastustuomioistuimen tapaamista edunsaajista vahvisti, että kolmen tarjouksen menettely oli tarkoituksenmukainen, koska he tiesivät etukäteen, minkälaisen laitteiston aikaivat hankkia. Kaksi muuta tarjousta hankittiin pelkästään siitä syystä, että sitä edellytettiin. Esimerkiksi Puolassa toteutetussa traktorin hankintaa koskevassa Sapard-hankkeessa edunsaaja oli jo päättänyt, minkälaisen traktorin hän haluaa ja keneltä hän sen ostaa. Täyttääkseen vaatimuksen kolmesta tarjouksesta hän hankki lisäksi kaksi samanlaista tarjousta ⁽²⁾ muka toisen yrityksen eri myyntipisteistä. Edunsaaja ei ollut kuitenkaan ajatellut ostaa traktoreita kyseisistä myyntipisteistä, vaikka traktorit tarjottiin hieman edullisempaan hintaan, koska näissä myyntipisteissä ei pystytty tarjoamaan myynnin jälkeistä palvelua.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien hankkeiden otoksessa yksityissektorin hankintaa koskevia sääntöjä sovellettiin 34 hankkeeseen, joista 23 tapauksessa havaittiin, että tarjoukset eivät ole vertailukelpoisia.

⁽²⁾ Käsiala molemmissa sama ja kirjoitus violetinvärisä.

108. Toisinaan kolmea tarjousta ei saatu. Muista maista poiketen Bulgariassa käytäntöä ei sovellettu yleiskuluihin. Puolassa havaittiin useita tapauksia, joissa menettelyn välttämiseksi investointi oli jaettu useaan osaan, joista kukin oli arvoltaan alle 10 000 euroa. Joissain muissa tapauksissa monta osaa, joista kukin oli yli 10 000 euron arvoinen, oli yhdistetty yhdeksi tarjoukseksi.

109. Tilintarkastustuomioistuimen toteamia puutteita ei havaittu komission tarkastuksissa eikä sen hallinnon tietojärjestelmien avulla. Esimerkkitaapaukset osoittavat, että Sapard-säännöillä ja tarkistuksilla ei estetty määrältään liian suuriksi merkittyjen laskujen hyväksymistä tai maksamista. Sekä Sapard-maat että komissio vaativat toimivampia sääntöjä ja tarkistuksia erityisesti suurempia hankkeita varten.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

110. Komissio ei hyödyntänyt neuvoston Sapard-asetuksen hyväksymistä edeltävää aikaa valmistellakseen yksityiskohtaisia täytäntöönpanoa koskevia periaatteita ja sääntöjä. Täten niiden laatimiseen kului enemmän aikaa kuin olisi ollut tarpeen sen jälkeen kun neuvosto oli hyväksynyt kyseisen asetuksen.

111. Periaatteiden ja sääntöjen hyväksymisen jälkeen, marraskuussa 2000, Sapard-ohjelman täytäntöönpanon käynnistäminen riippui siitä, miten kauan Sapard-maat tarvitsivat aikaa tarvittavien järjestelmien luomiseen. Komissio ja Sapard-maat eivät analysoineet, miksi jotkut maat loivat järjestelmänsä nopeasti ja joiltakin siihen kului enemmän aikaa.

112. Sapard-ohjelmaa koskevien sääntöjen vaatimuksia tiukentavat, raskaat hallinnolliset menettelyt ovat estäneet paneelista ohjelmaa täytäntöön ripeästi ja tehokkaasti.

— Komission olisi hyödynnettävä käytettävissä oleva aika ennen kuin lainsäätävä hyväksyy oikeusperustan ja vahvistaa yksityiskohtaiset täytäntöönpanomenettelyt uusien meno-ohjelmien osalta.

— Komission olisi analysoitava uusista ohjelmista oppimaansa ja erityisesti Sapard-ohjelman tapauksessa perustettava hajautettuja järjestelmiä ollakseen vastaisuudessa valmistautunut panemaan täytäntöön vastaavanlaisia hankkeita.

113. Komissio sovelsi hajautettua hallintojärjestelmää yksilöimättä aktiivisesti täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia, antamatta opastusta ongelmien käsittelyssä ja järjestämättä seuranta Sapard-ohjelmasta saatujen tulosten pohjalta. Lisäksi henkilöstöä oli käytettävissä rajoitetusti. Tästä johtuen parhaita käytäntöjä ei sovellettu kaikissa maissa ja toiminnan kannalta haitallisia käytäntöjä ei estetty soveltamasta, mikä kaiken kaikkiaan esti paneelista Sapard-ohjelmaa täytäntöön nopeammin ja kuitenkin turvallisuusnäkökohtia unohtamatta.

- Komission olisi varmistettava myös hajautetun hallinnon tapauksessa, että parhaita käytäntöjä sovelletaan kaikissa edunsaajamaissa ja että tähän tehtävään varataan riittävästi varoja.

114. Komission budjettivallan käyttäjälle esittämät ehdotukset eivät perustuneet luotettaviin ja toteutettavissa oleviin täytäntöpanoa koskeviin talousarvioennusteisiin.

- Komissio saattaa haluta osoittaa kyseisille maille luottavansa niiden kykyihin panna Sapard-väline täytäntöön, mutta siitä huolimatta poliittisen tahdon ei pitäisi ilmetä epärealistisinä talousarvioennusteina.

115. Sapard-ohjelman myönteisenä vaikutuksena on ollut sellaisten Sapard-maissa nykyisin käytössä olevien rakenteiden ja järjestelmien kehittäminen, joita muutamaa vuotta aiemmin ei ollut vielä olemassakaan. Kyseisten järjestelmien keskeisiä osaluaita käytetään EU-varojen hallinnointiin liittymisen jälkeen.

116. Sekä Sapard-maiden että komission tarkastuksiin perustuvalla järjestelmien ennakko hyväksynnällä on varmistettu, että hyvin määritellyt järjestelmät keskeisine valvontamenettelyineen olivat ainakin suunniteltuina ennen kuin varoja voitiin käyttää. Tämä on hyvä käytäntö. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin täytäntöön panna uutta lainsäädäntöä toimittamatta tämänkaltaisia järjestelmien tarkastuksia etukäteen.

- Komission olisi pohdittava, sopisiko myös jäsenvaltioissa sovellettavaksi käytäntö, jonka mukaan uudet varainhoito- ja hallintojärjestelmät tarkastetaan ja hyväksytään etukäteen ennen kuin varoja käytetään.

117. Liittymistä edeltävänä aikana menot olivat vähäisiä, mikä ei juurikaan edistänyt kymmenestä edunsaajamaasta kahdeksalle Sapard-asetuksessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista.

118. Päätökseen saatetuista hankkeista saadut ensimmäiset tulokset osoittavat, että rahaa käytettiin yleensä maataloustuotantoa lisääviin hankkeisiin eikä maataloustuotannon laatua parantaviin hankkeisiin (eli laatustandardit ja terveyttä koskevat standardit sekä ympäristönsuojelulliset tavoitteet täyttyviin hankkeisiin).

- Komission olisi otettava tämä epätasapainoinen tilanne käsiteltäväksi ja varmistettava, että Sapard-varoja käytetään hankkeisiin, joiden päätavoitteena on jalostusyrityksiä tai

maatiloja koskevien standardien noudattamisen edistäminen kokonaisuudessaan.

119. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yksityissektorin hankintoja ja yleiskuluja koskevat säännöt ja tarkistukset riittämättömiksi. Liian suuriksi merkittyjen laskujen hyväksymistä tai maksamista tehokkaasti estäviä tarkistuksia ei suoritettu. Hygieniä- ja ympäristöstandardien noudattamista koskevien tarkistusten todettiin myös olevan silloin tällöin riittämättömiä.

- Komission olisi käsiteltävä sääntöjen ja tehokkaiden tarkistusten puuttumista.

120. Keskeinen ongelma täytäntöönpanossa oli mahdollisten edunsaajien liian vähäiset omat varat ja luotonsaantivaikeudet. Sapard-ohjelma tosin tarjoaa suuren määrän toimenpiteitä, mutta ohjelmaan ei sisälly mahdollisuutta käsitellä kyseistä ongelmaa.

- Komission olisi vastaisuudessa toteutettavien samankaltaisten toimien varalta yksinkertaistettava Sapard-ohjelmaa keskittymällä kolmeen tai neljään toimenpiteeseen. Komission olisi tarkasteltava, voitaisiinko laina- ja takuujärjestelmällä korvata tai täydentää nykyisiä toimenpiteitä hankerahoitusta koskevan ongelman ratkaisemiseksi.

121. Kysymys kuuluu: "Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?" Vastaus kysymykseen on, että hallinto on ollut laadultaan kirjavaa. Yhtäältä Sapard-ohjelman myötä kyseiset maat ovat voineet — komission toimiessa hankkeen vauhdittajana — hankkia käytännön kokemusta EU:n tukijärjestelmän käytöstä. Toisaalta tämä ei ollut Sapard-ohjelman ensisijainen päämäärä eikä asetettuja päätavoitteita ole saavutettu; myöskään yhteisön säännösten ja erityisesti ympäristö- ja terveysstandardien täytäntöönpanossa ei ole edistytty. Tämä johtui täytäntöönpanossa ilmenneistä viipeistä, jotka olisi voitu välttää. Tämän seurauksena vuonna 2004 unioniin liittyvät maat eivät ole voineet vielä hyötyä tuen jakamisesta lainsäätäjän suunnittelemissa toimenpiteillä, jotka hyväksyttiin noin neljä ja puoli vuotta kestäväälle kaudelle (vuoden 2000 alusta vuoden 2004 toukokuuhun). Lisäksi vuoden 2004 alkuun mennessä järjestelmien toteuttamisessa ilmenneiden viipeiden vuoksi kaikkia ohjelmoituja toimenpiteitä (maatalouden ympäristötoimenpiteet mukaan luettuna) ei ole toteutettu. Komissio aliarvioi ongelmat, joita edunsaajat kohtasivat hankkeita rahoittaessaan. Ongelma olisi pitänyt havaita aikaisessa vaiheessa, ja siihen olisi pitänyt löytyä ratkaisu sen varmistamiseksi, että käytettävissä olevalla tuella olisi ollut mahdollisimman suuri vaikutus kaikkiin ohjelman kohteina oleviin edunsaajiin.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 26. toukokuuta 2004 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta
Juan Manuel FABRA VALLÉS
presidentti

LIITE 1

EU:n vuosina 2000–2003 antama tuki maittain sekä pääasiallisten edunsaaja- ja toimenpidetyyppien mukaisesti jaoteltuna

(miljoonaa euroa)

Maa	EU:n tuki vuosina 2000–2003 ⁽¹⁾	Pääasialliset edunsaaja- ja toimenpidetyypit				
		Paikalliset yhteisöt toimenpide: maaseudun infra- struktuurien kehittäminen ja parantaminen	Jalostusyriykset toimenpide: maatalous- ja kalas- tustuotteiden jalostuksen ja kaupan parantaminen	Viiljelijät toimenpide: maatilojen investoinnit	Eri edunsaajia toimenpiteet: maatalouden ympäristötoimenpiteet, metsätalous, metsitys	Eri edunsaajia toimenpiteet: taloudellisen toimin- nan kehittäminen ja monipuolista- minen, tekninen apu, koulutus ja muut toimenpiteet
Bulgaria	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3
Tšekin tasavalta	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3
Viro	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7
Unkari	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1
Latvia	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7
Liettua	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5
Puola	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1
Romania	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9
Slovakia	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8
Slovenia	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8
Yhteensä	2 183,0	653,3	593,9	474,4	92,4	369,1
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %

⁽¹⁾ Kumulatiiviset sitoumusmäärärahat.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, joulukuu 2003

LIITE 2

Luettelo tarkastetuista hankkeista

T 1 — Maatilojen investoinnit

T 2 — Maatalous- ja kalastustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen

T 3 — Maaseudun infrastruktuurien kehittäminen ja parantaminen

BULGARIA

Otos	Toimenpide			Hankekuvaus	Käynti paikan päällä ⁽¹⁾	Yksityiskoh- tainen tarkastus ⁽²⁾	Vastaa- vuudesta ⁽³⁾
	T 1	T 2	T 3 ⁽⁴⁾				
1	v			Uuden laitteiston sekä traktorin hankinta viljatilalle	v	v	v
2	v			Uuden laitteiston sekä leikkuupuimurin hankinta viljatilalle	v	v	v
3	v			Uuden laitteiston sekä leikkuupuimurin hankinta viljatilalle	v	v	v
4		v		Uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyritykseen	v	v	v
5		v		Uuden laitteiston hankinta maidonjalostusyritykseen	v	v	v
6		v		Uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyritykseen	v	v	v
7		v		Uuden laitteiston hankinta viinitilalle	v	v	
8	v			Uuden laitteiston sekä leikkuupuimurin hankinta viljatilalle	v	v	
9	v			Uuden laitteiston sekä leikkuupuimurin hankinta viljatilalle		v	
10	v			Uuden laitteiston sekä leikkuupuimurin hankinta viljatilalle		v	
11		v		Uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyritykseen		v	
12		v		Uuden laitteiston hankinta hedelmiä ja vihanneksia jalostavaan yritykseen		v	
13	v			Varastojen rakentaminen ja viljasiilojen hankinta viljatilalle		v	
14	v			Uuden laitteiston sekä leikkuupuimurin hankinta viljatilalle		v	

⁽¹⁾ Käynti paikan päällä, jonka tarkoituksena on tavata lopullinen edunsaaja ja tarkastaa hanke.⁽²⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa hankkeeseen liittyvät yleiskulut, pääasialliset hankintaa koskevat säännöt, tavoitteet ja muut keskeiset tekijät.⁽³⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa, että valvontajärjestelmät toimivat käytännössä.⁽⁴⁾ Järjestelmiä ei ollut kyseisen toimenpiteen osalta hyväksytty tarkastusta toimitettaessa.

LIETTUA

Otos	Toimenpide			Hankekuvaus	Käynti paikan päällä ⁽¹⁾	Yksityiskoh- tainen tarkastus ⁽²⁾	Vastaa- vuudesta ⁽³⁾
	T 1	T 2	T 3				
1	v			Maitotilan uudenaikaistaminen ja uuden laitteiston hankinta	v	v	v
2	v			Uuden laitteiston hankinta viljatilalle	v	v	
3	v			Uuden laitteiston hankinta viljatilalle	v	v	v
4	v			Uuden laitteiston hankinta sikatilalle		v	
5	v			Uuden laitteiston hankinta maitotilalle	v	v	v
6	v			Uuden laitteiston hankinta maitotilalle		v	v
7		v		Uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyritykseen	v	v	v
8		v		Lihanjalostusyrityksen kunnostustyöt ja uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyritykseen		v	v
9			v	Vesi- ja jätehuoltojärjestelmän rakentaminen		v	v
10			v	Jätehuoltojärjestelmän kunnostaminen		v	v
11			v	Jätehuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	
12		v		Teurastamon rakentaminen	v		

⁽¹⁾ Käynti paikan päällä, jonka tarkoituksena on tavata lopullinen edunsaaja ja tarkastaa hanke.

⁽²⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa hankkeeseen liittyvät yleiskulut, pääasialliset hankintaa koskevat säännöt, tavoitteet ja muut keskeiset tekijät.

⁽³⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa, että valvontajärjestelmät toimivat käytännössä.

PUOLA

Otos	Toimenpide			Hankekuvaus	Käynti paikan päällä ⁽¹⁾	Yksityiskoh- tainen tarkastus ⁽²⁾	Vastaa- vuustesti ⁽³⁾
	T 1	T 2	T 3				
1		v		Uuden laitteiston hankinta maidonjalostusyri-tykseen	v	v	v
2		v		Uuden laitteiston hankinta maidonjalostusyri-tykseen	v	v	v
3		v		Uuden laitteiston hankinta hedelmiä ja sienä jalostavaan yritykseen	v	v	v
4		v		Uuden laitteiston hankinta maidonjalostusyri-tykseen	v	v	
5		v		Uuden laitteiston hankinta maidonjalostusyri-tykseen	v	v	
6		v		Siipikarjanlihaa jalostavan yrityksen rakennustyöt ja uuden laitteiston hankinta	v	v	v
7		v		Uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyri-tykseen		v	
8		v		Maidonjalostusyri-tyksen ilmanvaihtojärjestelmän asennustyöt		v	
9		v		Uuden laitteiston hankinta hedelmiä jalostavaan yritykseen		v	
10		v		Uuden laitteiston hankinta lihanjalostusyri-tykseen		v	
11	v			Sieniä jalostavan yrityksen rakennustyöt		v	
12	v			Uuden laitteiston hankinta puutarhatilalle	v	v	v
13	v			Uuden laitteiston hankinta hedelmätal- lalle	v	v	
14	v			Uuden laitteiston hankinta vihannestilalle		v	
15	v			Uuden laitteiston hankinta maitotilalle	v	v	v
16	v			Uuden laitteiston hankinta hedelmätal- lalle		v	
17	v			Uuden laitteiston hankinta puutarhatilalle		v	
18	v			Uuden laitteiston hankinta hedelmätal- lalle	v	v	v
19	v			Uuden laitteiston hankinta hedelmätal- lalle	v	v	v
20	v			Uuden laitteiston hankinta hedelmätal- lalle		v	
21			v	Jätehuoltojärjestelmän rakentaminen		v	
22			v	Paikallistien parannustyöt	v	v	v
23			v	Jätehuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	
24			v	Paikallistien parannustyöt		v	
25			v	Jätehuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	
26			v	Paikallistien parannustyöt	v	v	v
27			v	Jätehuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	v
28			v	Paikallisen jätehuoltolaitoksen uude- naikaistaminen		v	
29			v	Paikallistien parannustyöt		v	
30			v	Jätehuoltojärjestelmän rakentaminen		v	

⁽¹⁾ Käynti paikan päällä, jonka tarkoituksena on tavata lopullinen edunsaaja ja tarkastaa hanke.⁽²⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa hankkeeseen liittyvät yleiskulut, pääasialliset hankintaa koskevat säännöt, tavoitteet ja muut keskeiset tekijät.⁽³⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa, että valvontajärjestelmät toimivat käytännössä.

ROMANIA

Otos	Toimenpide			Hankekuvaus	Käynti paikan päällä ⁽¹⁾	Yksityiskoh- tainen tarkastus ⁽²⁾	Vastaa- vuudesta ⁽³⁾
	M 1 ⁽⁴⁾	M 2	M 3				
1		v		Lihanjalostusyrityksen kunnostustyöt	v	v	v
2		v		Lihanjalostusyrityksen kunnostustyöt		v	
3		v		Lihanjalostusyrityksen kunnostustyöt	v	v	
4		v		Lihanjalostusyrityksen kunnostustyöt ja uuden laitteiston hankinta	v	v	v
5		v		Viinitilan kunnostustyöt ja uuden laitteiston hankinta viinitilalle		v	
6			v	Paikallistien parannustyöt		v	
7			v	Paikallistien parannustyöt		v	
8			v	Vesihuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	
9			v	Jätehuoltolaitoksen ja jätevedenpuhdistamon rakentaminen	v	v	v
10			v	Paikallistien parannustyöt	v	v	v
11			v	Paikallistien parannustyöt		v	
12			v	Paikallistien parannustyöt		v	
13			v	Paikallistien parannustyöt	v	v	v
14			v	Vesihuoltojärjestelmän rakentaminen		v	
15			v	Vesihuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	v
16			v	Vesihuoltojärjestelmän rakentaminen		v	
17			v	Paikallistiestön parannustyöt	v	v	v
18			v	Paikallistiestön parannustyöt		v	
19			v	Paikallistiestön parannustyöt	v	v	
20			v	Laajennetun vesihuoltojärjestelmän rakentaminen	v	v	v

⁽¹⁾ Käynti paikan päällä, jonka tarkoituksena on tavata lopullinen edunsaaja ja tarkastaa hanke.

⁽²⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa hankkeeseen liittyvät yleiskulut, pääasialliset hankintaa koskevat säännöt, tavoitteet ja muut keskeiset tekijät.

⁽³⁾ Tarkastus asiakirjojen perusteella, jonka tarkoituksena on tarkistaa, että valvontajärjestelmät toimivat käytännössä.

⁽⁴⁾ Järjestelmiä ei ollut kyseisen toimenpiteen osalta hyväksytty tarkastusta toimitettaessa.

YHTEENSÄ

76	24	24	28		42	75	33
----	----	----	----	--	----	----	----

KOMISSION VASTAUKSET

YHTEENVETO

I — II Komissio on tyytyväinen Sapard-ohjelman täytäntöönpanosta toimitettuun tarkastukseen.

Komissio katsoo kuitenkin, että ohjelman vaikutukset voidaan lopullisesti analysoida vasta sen jälkeen, kun se on kokonaan pantu täytäntöön.

Sapard-asetusta (EY) N:o 1268/1999 koskevasta komission ehdotuksesta säilytettiin pääkohdat, mutta ehdotuksen tekstistä (budjettikohdista, joista liittymistä edeltävät välineet, kuten rahoituksen täytäntöönpanojärjestelmä, rahoitettaisiin) keskusteltiin jatkuvasti Sapard-asetuksen viimeiseen hyväksymisvaiheeseen asti. Oikeudellisesti epävarmojen kohtien vuoksi komissio ei pystynyt laatimaan lopullisia täytäntöönpanojärjestelyjä koskevia säännöksiä. Komissio antoi nämä säännökset 26 päivänä tammikuuta 2000.

Lähestymistapa oli uusi ja kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun ulkoisen avun hallinnointi oli täysin hajautettu. Yksi Sapard-ohjelman päätavoitteista on edistää yhteisön säännösten täytäntöönpanoa. Tähän kuuluu olennaisena osana hyvän hallintokäytännön kehittäminen maaseudun kehittämispolitiikan toteuttamiseen liittyvien vaativien tehtävien hoitamiseksi moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Tämä tavoite on myös vuoden 1999 vastuuvapautta koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa ilmaistun vaatimuksen mukainen. Siinä todetaan, että ”Yhteisön taloudellisten etujen tehokas suojaaminen ehdokkaissa on ensiarvoisen tärkeää muutaman seuraavan vuoden ajan”.

Komissio katsoo, että se on riittävästi opastanut ja neuvonut Sapard-maita ja tehnyt niiden kanssa valmisteluja hallintorakenteiden ja menettelyjen luomiseksi. Työ on tehty hyödyntämällä kummitoimintaa, johon jäsenmaiden asiantuntijat ovat osallistuneet merkittäväällä panostuksella, sekä vaihtamalla jatkuvasti tietoja seminaareissa ja tiedonhankintamatkoilla. Katso komission Sapard-ohjelman vuosikertomus vuodelta 2000.

III Sapard-ohjelman vuosien 2000–2004 talousarviot laadittiin kyseisenä ajankohtana käytettävissä olleiden luotettavimpien tietojen perusteella. Koska tarve täysin uuden järjestelmän luomiseen aiheutti mittavia haasteita alalla, josta Sapard-mailla ei ollut kokemusta, se merkitsi sitä, että järjestelmän täytäntöönpano vei aikaa, mutta useimmissa tapauksissa ei kuitenkaan kauempaa kuin voitiin olettaa vastaavien muista jäsenvaltioista saatujen kokemusten perusteella. Komissio on hyvin perillä syistä, miksi joissakin maissa hallintojärjestelmän luominen Sapard-ohjelmien täytäntöönpanemiseksi kesti kauemmin kuin toisissa.

Aina saadessaan tietoa ”raskaista hallinnollisista menettelyistä” komissio antoi neuvoja kyseisille maille kirjeitse, kahdenvälisissä tapaamisissa ja seurantakomitean kokouksissa. Menettelytapojen

valinta on kuitenkin asianomaisen maan harkinnassa. Komissio ei voi estää maita soveltamasta omia sisäisiä hallintojärjestelyjään, kunhan Sapard-ohjelman sääntöjä noudatetaan.

IV Hajautetun hallinnon järjestelmässä komission vastuulla on Sapard-ohjelman täytäntöönpanon seuranta.

Nykyiset tapahtumat osoittavat, että raha virtaa nyt tasaiseen tahtiin lähes kaikissa Sapard-maissa, mikä perustuu luotettavaan järjestelmään, jota maat voivat liittyttyään käyttää ohjelmien perustana.

V Lopullisille edunsaajille suoritettujen maksujen määrä oli 288 miljoonaa euroa vuonna 2003. Vuosiksi 2000–2003 myönnettyistä 2 183 miljoonan euron määrärahoista oli vuoden 2003 joulukuun 31 päivään mennessä sidottu lopullisille edunsaajille yhteensä 1 214 miljoonaa euroa (56 %) ja maksuja niille oli suoritettu yhteensä 323 miljoonaa euroa (15 % koko osuudesta). Sapard-mailta saatujen tietojen mukaan ainakin seitsemän maata kahdeksasta EU:hun liittyvästä maasta pystyvät tekemään vuosiksi 2000–2003 myönnettyjä varoja koskevat sopimukset lopullisten edunsaajien kanssa.

Sääntöä, jonka mukaan EU:n osarahoitusta voidaan käyttää alv-kustannusten rahoittamiseen, sovelletaan Sapard-maihin sekä niihin jäsenmaihiin, jotka saavat tukea rakennerahastoista. Monivuotista rahoitussopimusta koskevia sääntöjä sovelletaan.

VI Komissio katsoo, että tuotantokapasiteetin lisääminen hanketasolla sopii yhteen laadun parantamisen ja markkinoiden tehokkuuden parantamiseksi tarvittavan rakenteiden uudistamisen kanssa.

VII Komissio katsoo, että hallintorakenteiden kehittäminen on yksi yhteisön säännösten keskeisistä osa-alueista ja edellytys vastuulliselle EU-varojen käytölle. Maatalouden ympäristötoimien pite mahdollisti sen, että Sapard-maat saivat hallinnollista kokemusta toteuttamalla pilottitaso toimia. Se ei kuitenkaan kuulunut tärkeimpiin toimenpiteisiin maatalouden rakenteiden uudistamisessa ja liittymiseen valmistautuessa.

IX Komissio pitää myönteisenä tuomioistuimen arviota siitä, että Sapard-järjestelmä yleisesti ottaen toimii käytännössä. Komissio toteaa, että vähimmäisvaatimusten noudattamisen valvonnan on ollut joitakin ongelmia, ja se on ehdottanut asiaan parannuksia. Komissio katsoo maaliskuuhun 2004 asti ulottuvalla jaksolla tekemiensä tarkastusten perusteella, että tilanne on parantunut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen.

X Komissio on selvillä omien varojen puutteen aiheuttamasta ongelmasta ja luottorahoituksen saamisesta ilmenneistä vaikeuksista. Tämän asian korjaamiseksi komissio tukee Phare-varoista hanketta, jolla pyritään parantamaan pk-yritysten luotonsaantia Sapard-maissa. Hankkeen tavoitteena on lisätä osallistumismahdollisuuksia Sapard-ohjelmaan. Hanketta on hiljattain laajennettu

erityisellä toiminnolla, joka keskittyy maanviljelijöille ja pienille maaseutuyrityksille luottoa myöntäviin luottolaitoksiin. Toiminnon tarkoituksena on myös kannustaa ehdokasmaita käyttämään kansallisia luottojärjestelmiä siten, että ne samalla noudattavat yhteisön kilpailusääntöjä ja Sapard-asetuksessa säädettyjä tuki-intensiteettejä.

Helpottaakseen kansallisten luottojärjestelmien soveltamista komissio on sisällyttänyt tuoreeseen ehdotukseensa asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muuttamiseksi asiaa koskevan erityismääräyksen (katso myös vastaus kohtaan 97).

XI Myös komissio on havainnut joitakin heikkouksia ja antanut parannussuosituksia, mutta se katsoo, että tilanne on parantunut tilintarkastustuomioistuimen tekemän tarkastuksen jälkeen. Näiden suositusten noudattamista seurataan tarvittaessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.

JOHDANTO

9. Vuoden 2003 lopussa noin 13 000 hanketta oli täytäntöönpanovaiheessa 10 Sapard-maassa.

10. Oikeusperusta suunniteltiin siten, että Sapard-maat käyttävät EU-jäsenmaissa käytössä olevien järjestelyjen kaltaisia järjestelyjä. Katso myös vastaus kohtiin 13 ja 14.

Sapard-maiden toimivaltaisten viranomaisten täytäntöön panevat hallinto- ja valvontajärjestelmät tarkastetaan etukäteen, ennen varainhoidon siirtämistä, sekä jälkikäteen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä sekä erityistilintarkastuksin. Nämä monivuotisen rahoitussopimuksen edellyttämät kolmenlaiset tarkastukset muodostavat perustan järjestelmälle, joka on pantu täytäntöön yhteisön talousarviosta maksettavien menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Näin ollen komissio katsoo, että suurimmat riskit on riittävästi otettu huomioon.

SAPARD-OHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANON VAIHEET

11. Sapard-ohjelman vuosien 2000–2004 talousarviot laadittiin kyseisenä ajankohtana käytettävissä olleiden luotettavimpien tietojen perusteella. Koska tarve uuden järjestelmän luomiseen aiheutti mittavia haasteita alalla, josta Sapard-mailla ei ollut kokemusta, se merkitsi sitä, että järjestelmän täytäntöönpano vei aikaa mutta useimmissa tapauksissa ei kuitenkaan odotettua kauempaa.

Toisin kuin rakennerahastojen tapauksessa Sapard-ohjelmaa ei voitu perustaa sellaisiin hankkeisiin, jotka olisivat jo olleet täytäntöönpanovaiheessa 1. tammikuuta 2000. Moitteettoman varainhoidon ja yhteisön taloudellisten etujen turvaamiseksi Sapard-hankkeet voidaan valita vasta hallinnoinnin siirtämistä koskevan päätöksen hyväksymisen jälkeen.

13.—14. Sapard-asetusta (EY) N:o 1268/1999 koskevasta komission ehdotuksesta säilytettiin pääkohdat, mutta ehdotuksen tekstistä (muun muassa budjettikohdista) keskusteltiin jatkuvasti Sapard-asetuksen viimeiseen hyväksymisvaiheeseen asti. Oikeudellisesti epävarmojen kohtien vuoksi komissio ei pystynyt laatimaan lopullisia täytäntöönpanojärjestelyjä koskevia säännöksiä.

Asetuksen hyväksymisen jälkeen työryhmä laati Sapard-ohjelman varainhoitoa koskevat perussäännökset muutamassa kuukaudessa. Komissio hyväksyi kyseiset säännökset 26. tammikuuta 2000.

Näin meneteltiin siitä syystä, että lähestymistapa oli uusi ja kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun ulkoisen avun hallinnointi oli täysin hajautettu. Rahoituksen täytäntöönpanojärjestelyjen suunnittelu- ja neuvotteluvaiheet sekä aikataulu on kuvattu komission vuodelta 2000 laatimassa Sapard-ohjelman vuosikertomuksessa.

Näihin vaiheisiin kuuluivat täytäntöönpanoasetuksen hyväksyminen (18. huhtikuuta 2000), monivuotisen rahoitussopimuksen (MAFA) ja vuotuisen rahoitussopimuksen (AFA) laatiminen ja hyväksyminen (hyväksytty 29. marraskuuta 2000) sekä neuvottelut kahdenvälisistä sopimuksista (MAFA ja AFA) kaikkien kymmenen Sapard-maan kanssa (kaikki sopimukset allekirjoitettiin joulukuun 18 päivänä vuonna 2000 ja vuoden 2001 maaliskuun lopun välisenä aikana).

16. Komissio on useaan otteeseen, muun muassa seminaareissa, kokouksissa tai kirjeitse, kehottanut Sapard-maita välttämään turhia hallinnollisia menettelyjä, joita monivuotisessa rahoitussopimuksessa ei edellytetä.

Kansalliset viranomaiset suunnittelevat Sapard-järjestelmät siten, että ne ottavat huomioon hyväksymisperusteiden lisäksi myös kansallisen lainsäädännön ja käyttävät hyväksi omaa tietämystään maidensa riskialueista. Joissakin tilanteissa tarvitaan tiukempia sääntöjä yhteisön taloudellisten etujen turvaamiseksi (katso kaksinkertaisia tarkastuksia koskeva kohta 20).

17. Romanian kyvystä käyttää EU-varoja on käyty jatkuvasti keskusteluja ja kirjeenvaihtoa komission ja Romanian välillä. Vaikka Romanian Sapard-virasto onkin sitonut suuren määrän varoja, komissio seuraa tilannetta tarkasti (maksujen vähäisen toteutumisasteen vuoksi) ja antaa tarvittaessa neuvoja menettelyissä havaittujen pullonkaulojen ja riskien vähentämiseksi.

18. Komissio on käsitellyt asiaa virallisesti Puolan kanssa useissa yhteyksissä, kahdenvälisissä tapaamisissa ja seurantakomitean kokouksissa. Komissio esimerkiksi kehotti Puolan viranomaisia ”tarkistamaan Puolan lainsäädännön kohtia, jotka voisivat hidastaa ohjelman sujuvaa täytäntöönpanoa”. Mahdolliset valinnat ovat kuitenkin asianomaisen maan harkinnassa. Komissio ei voi estää Sapard-maita soveltamasta omia sisäisiä hallintojärjestelyjään, kunhan Sapard-ohjelman sääntöjä noudatetaan.

Huolimatta sopimuksia ja maksuja koskevista tiukemmista kansallisista määräyksistä Puola arvioi voivansa sitoa kaikki vuosiksi 2000–2003 myönnettyt varat lopullisille edunsaajille.

19. Liettuan viranomaiset tunnustavat tilanteen ja ilmoittavat palkanneensa lisähenkilökuntaa hankkeiden arviointiin.

20. Komissio katsoi, että lisätarkastukset olivat oleellisia yhteisön taloudellisten etujen suojelemiseksi.

21. Komissio viittaa kohtaan 35 antamaansa vastaukseen.

22.—23. Vaikka komissio ei virallisesti tehnyt mainittua analyysiä, se seurasi aktiivisesti täytäntöönpanoprosessia ja antoi neuvoja Sapard-maiden asianomaisille virastoille.

Komissio harkitsee analyysin sisällyttämistä vuodeksi 2004 suunniteltuun yleisarviointiin, joka myös sisältää yhteenvedon väliarviointien tuloksista.

Komissio on samaa mieltä siitä, että mainittu analyysi on hyödyllinen, jos vastaavia toimia toteutetaan tulevaisuudessa.

24.—25. Ensimmäisten kolmen vuoden talousarviot perustuivat luotettavimpiin mutta rajallisiin tietoihin, joita kyseisenä ajankohtana oli käytettävissä. Tässä yhteydessä komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2002 vuosikertomuksen kohtaan 2.39 tekemiinsä huomautuksiin, joissa kerrotaan syyt määrärahojen vähäiseen käyttöön. Yksi syy siihen, miksi määrärahoja ei kokonaisuudessaan käytetty, oli se, että tärkeämpi tavoite oli määrärahojen tiukka hallinnointi.

Sapard-välineestä vuonna 2003 suoritettujen maksujen määrä vastaa 61:tä prosenttia vuoden 2003 talousarviossa käytettävissä olleista maksumäärärahoista. Vuoden viimeisellä neljänneksellä saadut maksupyyntö osoittavat, että maksuja suoritetaan nyt tasaiseen tahtiin.

HAJAUTETTU TÄYTÄNTÖÖNPANO

27. Komissiolle oli olennaisen tärkeää, että Sapard-maat saivat kokemusta EMOTR:n hallinto- ja valvontajärjestelmästä hoidettaessa Sapard-ohjelmaa, jotta yhteisön taloudelliset edut voitiin turvata liittymisen jälkeen, sillä EMOTR:n menojen uusissa jäsenmaissa odotettiin olevan 4 miljardia euroa vuonna 2005 ja vielä kasvavan siitä.

28.—30. Sapard-ohjelma suunniteltiin alun perin seitsemäksi vuodeksi riippumatta liittymiselle asetetuista poliittisista tavoitteista. Asetuksen (EY) N:o 1268/1999 15 artiklassa säädetään näiden seitsemän vuoden aikana EU:hun liittyvien maiden osalta, että Sapard-maille ei makseta tukea EU:hun liittymisen jälkeen.

32. ja 33. Komissio katsoo, että se on varannut riittävästi pätevää henkilökuntaa Sapard-yksikköön sekä yksiköihin, jotka valvovat hyväksymismenettelyä ja tekevät tarkastuksia, yhteisön varojen käytön asianmukaisen seurannan, valvonnan ja hoidon varmistamiseksi Sapard-maissa.

Komission Sapard-yksikön virkamiehet vastaavat pääsääntöisesti vain yhdestä Sapard-maan ohjelmasta. Vain hyvin kokeneet ja ammattitaitoiset komission virkamiehet vastaavat kahdesta ohjelmasta. Komissio on varannut Sapard-ohjelmaan enemmän henkilökuntaa kuin jäsenvaltioiden ohjelmiin, joissa toimistohenkilökunta vastaa usein useammasta kuin kahdesta ohjelmasta.

Bulgarian ja Romanian Sapard-ohjelmia valvoi komission Sapard-yksikön kokenein virkamies yhdessä yksikön varapäällikön kanssa vuoden 2003 loppuun.

34. Komissio ei voinut sitoutua täytäntöönpanon nopeuttamiseen syistä, jotka tilintarkastustuomioistuimella aivan oikein esittää. Se tarjoutui kuitenkin antamaan Sapard-maille apua täytäntöönpanon nopeuttamiseksi, esimerkiksi hyväksymällä viipymättä ohjelmiin ehdotetut perustellut muutokset, lähettämällä ohjekirjeitä ja pitämällä seminaareja. Se pyysi myös maita esittämään mahdollisia keinoja Sapard-välineen käytön yksinkertaistamiseksi heikentämättä jo luotuja moitteettomia rahoitusmenettelyjä. Kaikki toteutettavissa olevat ehdotukset hyväksyttiin muutoksina monivuotiseen rahoitussopimukseen tai asianomaisiin asetuksiin.

35. Luodun järjestelmän perusajatuksena on, että asianomaiset maat ensin tunnistavat ongelmat. Tällaisissa tapauksissa komissio on johdonmukaisesti opastanut ja neuvonut Sapard-maita. Nämä toimet on kuvailtu yksityiskohtaisesti komission vuosilta 2000–2002 laatimissa Sapard-ohjelman vuosikertomuksissa.

MERKITTÄVIMMÄT SAPARD-OHJELMASTA SAADUT TULOKSET

36. Vuosiksi 2000–2003 myönnettyistä 2 183 miljoonan euron määrärahoista oli vuoden 2003 joulukuun 31 päivään mennessä sidottu lopullisille edunsaajille yhteensä 1 214 miljoonaa euroa (56 %) ja maksuja niille oli suoritettu yhteensä 323 miljoonaa euroa (15 % koko osuudesta). Tässä vaiheessa kyseisistä maista saadut tiedot osoittivat, että ainakin seitsemässä kahdesta EU:hun liittyvästä maasta Sapard-virastot pystyvät sitomaan lopullisille edunsaajille kaikki vuosiksi 2000–2003 myönnettyt käytettävissä olevat varat päivänä, jolloin siirtyminen liittymisen jälkeiseen järjestelmään tapahtuu.

38.—40. Sääntöä, jonka mukaan EU:n osarahoitusta voidaan käyttää alv-kustannusten rahoittamiseen, sovelletaan Sapard-maihin sekä niihin jäsenmaihiin, jotka saavat tukea rakennerahastoista.

Komissio tutkii säännön soveltamisen vaikutuksia sen jälkeen, kun ohjelma on saatettu loppuun. Komissio toteuttaa arvioinnin tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä ja tekee tarvittavat päätelmät.

41.—43. Komissio katsoo, että toimenpiteiden välinen tasapaino on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1268/1999 1 artiklan 2 kohdassa asetettujen ja kertomuksen 2 kohdassa lueteltujen Sapard-ohjelman tavoitteiden sekä kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan mukainen, jossa säädetään, että "...etusijalle asetetaan markkinoiden tehokkuutta, laatua ja terveyttä koskevia vaatimuksia parantavat toimenpiteet sekä toimenpiteet, joilla edistetään uusien työpaikkojen luomista maaseutualueilla...", sekä liittymiskumppanuuden osana hyväksytyjen sitoumusten mukainen, kuten asetuksen (EY) N:o 1268/1999 6 artiklassa säädetään.

Asetuksen (EY) N:o 1268/1999 4 artiklan 3 kohdan säännösten mukaan Sapard-ohjelmalla on kaksi peruslähdekohtaa: markkinat ja työllisyys. Asetuksen 1 artiklassa määriteltyjen Sapard-ohjelman tavoitteiden mukaan ohjelmalla on näistä kahdesta lähdekohtasta käsin edistettävä yhteisön säännösten täytäntöönpanoa ja maatalouden ja maaseudun kehittämistä kestäväällä tavalla.

Komission hyväksymät ohjelmat sisältävät tasapainoisen joukon erilaisia toimenpiteitä, jotka ovat mainittujen edellytysten mukaisia.

Komissio ja Sapard-maat pitävät sen vuoksi näitä toimenpiteitä ensisijaisina maatalouselintarvikealan rakenneuudistuksen edistämiseksi ja maiden valmistamiseksi yhteisön säännösten soveltamiseen.

On tavallista ja väistämätöntä, että toimenpiteillä, jotka voidaan suoraan liittää "maatalouden kehittämiseen kestäväällä tavalla" kuten "maatilojen investointeihin" ja "jalostukseen ja kaupan pitämiseen", uudenaikaistetaan tuotantomenetelmiä ja että ne johtavat myös joissakin tapauksissa tuotannon kasvuun hanketasolla. Toisaalta "toiminnan monipuolistamiseksi" toteutetuilla toimenpiteillä pyritään luomaan kestäviä tulonsaantimahdollisuuksia maatalouden ulkopuolelta. Vaikka tilintarkastustuomioistuin ei löytänytkaan paljon todisteita toimenpiteiden vaikutuksesta laatuun, terveyttä tai ympäristöä koskeviin vaatimuksiin, komissio katsoo, että tuotannon kasvu ja uudenaikaistaminen hanketasolla ei ole ristiriidassa vaatimustason parantamisen kanssa. Kaikki yrittäjät Sapard-maissa olivat tietoisia siitä, että jatkuvan hyödyn saaminen riippuu EU:n vähimmäisvaatimusten täyttämisestä. Kaikki uudet laitteet ovat näiden vaatimusten mukaisia.

Loppuanalyysi voidaan tehdä vasta kun ohjelma on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

44. Vaatimusten täyttäminen ei ole ristiriidassa kaupallisten investointien kanssa. Kaupalliset investoinnit ovat tavallisesti esimerkkinä yksityissektorille ja toimivat siten suunnannäyttäjinä maaseudun kehittämisessä.

45. Investoinnit maito- ja liha-aloilla olivat vähäisiä etenkin tärkeimpien markkina-alueiden kuten Venäjän huonon markkinatilanteen vuoksi. Ensimmäiset perustellut tiedot merkittävien toimenpiteiden täytäntöönpanosta sisältyivät viiden maan laatiin täytäntöönpanokertomuksiin vuodelta 2002 ja nyt kymmenen maan laatiin väliarviointiraportteihin.

Saatuaan täytäntöönpanokertomukset komissio pyysi yksityiskohtaisempia tietoja ja neuvoi maita tarvittaessa kohdentamaan ohjelmia uudelleen.

46. Komission yksiköt ovat myös havainneet tiettyjä ongelmia vähimmäisvaatimusten noudattamisessa Sapard-maissa, ja ne ovat antaneet suosituksia järjestelmien ja valvonnan parantamiseksi.

47. Komissio katsoo, että tuotantokapasiteetin lisääminen hanketasolla sopii yhteen laadun parantamisen ja markkinoiden tehokkuuden parantamiseksi tarvittavan rakenteiden uudistamisen kanssa (Katso myös vastaukset kohtiin 41 ja 45).

48. Katso vastaus kohtaan 41: maaseudun työllisyysongelmaa ei voida tarkastella erillään maaseudun kehittämissuunnitelmaan kuuluvista toimenpiteistä.

Yleistä vaikutusta työpaikkojen luomiseen ei voida arvioida laskemalla työpaikkojen määrää, jonka hankkeiden edunsaajat ilmoittavat hakulomakkeissaan. Tämä asia voidaan arvioida kokonaisuudessaan arviointitutkimuksissa sen jälkeen, kun ohjelma on päättynyt.

49. Termille "maaseutu" ei ole yhteisesti sovittua määritelmää. Tämän määritelmän rajoittaminen "väestötiheyteen" ei ole mahdollista. Sen vuoksi jokainen Sapard-ohjelma sisältää jäsenvaltioiden ohjelmien tavoin kunkin maan kansallisten vaatimusten mukaisen määritelmän "maaseudusta".

Esimerkiksi Bulgarian ohjelmassa todetaan, että "maaseutu on kunta, jonka alueella ei ole yli 30 000 asukkaan kaupunkia ja jonka asukastiheys on alle 150 asukasta neliökilometrillä. Kaikki maaseuduksi yksilöidyissä kunnissa oleva asutus kuuluu maaseutuun".

50.—51. Komissio katsoo, että se on kertonut kaikki oleelliset seikat Sapard-ohjelman täytäntöönpanoa koskevissa vuotuisissa kertomuksissaan.

Sapard-ohjelmaa koskeva komission vuotuinen kertomus sisältää Sapard-maiden omia arviointia ja analyysin näistä arvioinneista. Komissio harkitsee kuitenkin, miten se ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tulevien kertomusten laadinnassa.

53. Sapard-maat saivat avustusta Phare-ohjelmasta yhteisön säännösten täytäntöönpanemiseksi tarvittavien rakenteiden luomista varten. Tähän sisältyvät myös Sapard-ohjelman täytäntöönpanojärjestelyt. Tärkein tehtävä eli EU-varojen siirtämiseksi tarvittavien täytäntöönpanojärjestelyjen luominen toteutettiin kuitenkin Sapard-ohjelman avulla. Tähän liittyi muun muassa hallinnointivastuun siirtäminen ja toimenpiteiden hyväksyminen.

54. Liittymisen jälkeen EMOTR:sta käytettävissä olevien varojen vuoksi oli olennaisen tärkeää, että Sapard-maat saivat kokemusta tämältyyppisen toimenpiteen hallinnoinnista.

55. Maatalouden ympäristötoimenpide mahdollisti sen, että Sapard-maat saivat hallinnollista kokemusta toteuttamalla pilot-titason toimenpiteitä. Se ei kuitenkaan kuulunut tärkeimpiin toimenpiteisiin maatalouden rakenteiden uudistamisessa ja liittymiseen valmistautuessa.

56. Lukuun ottamatta Sloveniaa, joka oli jo pannut täytäntöön pitkälle kehitetyn kansallisen järjestelmän, Sapard-maat eivät pystyneet esittämään yksityiskohtaisia maatalouden ympäristötoimenpiteitä samassa aikataulussa kuin muissa ohjelmissa, koska ne ovat monimutkaisia ja mailla ei ollut kokemusta vastaavista toimenpiteistä. Vuonna 2000 komissio aloitti kunkin maan ympäristöolojen peruslähökohtien sekä kunkin ohjelman sisältämien niihin liittyvien seikkojen yksilöimisen sekä suuntaviivojen laatimisen Sapard-maiden tukemiseksi. Laaditusta ohjeasiakirjasta pidettiin seminaari Brysselissä 12.–13. marraskuuta 2001. Tämän ohjeasiakirjan viimeinen versio lähetettiin virallisesti Sapard-maille 21. joulukuuta 2001.

Sen ansiosta kuuden maan maatalouden ympäristötoimenpiteet hyväksyttiin vuonna 2002 ja 2003 ja hallinnoinnin siirto myönnettiin Tšekille ja Slovakialle. Vaikka hallinnoinnin siirtoa ei myönnetty muille maille, niiden saama kokemus on tärkeä, koska hyväksytyt järjestelmät ovat siirrettävissä liittymisen jälkeisiin maaseudun kehitysohjelmiin.

57. Maatalouden ympäristötoimenpiteissä tavoite rajattiin tarkkaan, jotta varoja ei käytettäisi laajojen maatalouden ympäristöjärjestelmien rahoittamiseen. Tällöin Sapard-määrärahat olisi käytetty loppuun saavuttamatta pää tavoitteita. Tästä syystä komissio päätti, että tätä toimenpidettä voidaan käyttää vain pilottitasolla käytännön kokemuksen keräämiseksi maatalouden ympäristötoimenpiteiden täytäntöönpanosta.

Koska itse toimenpide ja kulujen, tulonmenetyksen ja palkkioiden laskenta on monimutkaista, komissio katsoo, että Sapard-maat ovat saaneet arvokasta kokemusta tästä ohjelmasta, ja useimmat maat pystyvät nyt panemaan täytäntöön nämä toimenpiteet uusien ohjelmien puitteissa.

SAPARD-MAISSA LUOTUJEN JÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

58. Hallinnoinnin siirto ei kuulu komission tai hakijamaiden keskeisiin tavoitteisiin monivuotisen rahoitus sopimuksen A jakson 4 artiklan 4 kohdan perusteella.

60. Asetuksen (EY) N:o 1266/1999 12 artiklan mukaan komission on hyväksyttävä järjestelmät ennakolta.

63. Komissio on kehottanut Sapard-maita käyttämään Sapard-virastosta saamia kokemuksia oman maksuviraston perustamisessa ja on tyytyväinen siitä, että ne aikovat tehdä niin.

66. Komissio on 31. maaliskuuta 2004 mennessä tarkastanut 107 tapausta 8 Sapard-maassa ja käynyt tarkastamassa 36 hanketta paikan päällä. Joissakin tapauksissa komissio on myös havainnut, että tarkastusten dokumentoinnissa on parantamisen varaa, ja se on antanut siitä suosituksia. Tehdystä työstä on kuitenkin todistettavasti löydetty täytettyjä tarkistuslistoja ja käsikirjoitettuja raportteja, joista saadaan riittävästi tietoa. Näistä tuloksista käy ilmi, että tilanne on parantunut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen.

67. Komission suorittamissa erityistilintarkastuksissa löydettiin useita esimerkkejä taloudellisen kannattavuuden laajoista varmennuksista.

Komissio katsoo, että ongelmaa ei esiinny systemaattisesti kaikissa Sapard-maissa mutta tekee silti jatkossakin tarkastuksia.

69. Sekä Sapard-virastoissa että aluetoimistoissa johtavassa asemassa olevien virkamiesten ja muiden "avainhenkilöiden" pätevyyttä ja osaamista on valvottu tarkasti järjestämällä useita haastatteluja ennen hallinnoinnin siirtämistä. Komissio on näin saanut riittävän varmistuksen henkilökunnan kyvyistä. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2001 vuosikertomuksessaan esittämien huomautusten perusteella (katso kohta 6.19) komissio vaati lisää asiakirjatodisteita (ansioluettelo, työkuvaukset sekä erityisesti riippumattomuutta ja puolueettomuutta osoittava ilmoitus).

Hyväksytyt järjestelmät ovat nykyisen henkilöstön pätevyyden ansiosta toimineet, mitä voidaan pitää yleisesti tyydyttävänä.

Liettuan viranomaisten mukaan kaikkien julkisten virkamieskilpailujen tulokset kirjataan pöytäkirjoihin, jotka arkistoidaan kolmeksi vuodeksi.

Komissio jatkaa kuitenkin kyseisen asian seurantaa Sapard-maiden osalta.

70.—76. Yhteisön säännöstöön olennaisena osana kuuluva terveys- ja ympäristövaatimusten noudattamisen varmistaminen kuuluu toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Mukana olevat maat tarkistavat vähimmäisvaatimusten noudattamisen osana kansallisia valvontatoimia, jotka suoritetaan riippumatta siitä, saako maa tukea Sapard-ohjelmasta vai ei.

Liettuassa hakija esittää maksupyyntönsä yhteydessä asianomaisten viranomaisten laatimat asiakirjat, joissa vahvistetaan, että täytäntöön pantu hanke on kaikkien yhteisön vaatimusten mukainen.

Puolan viranomaiset ovat kertoneet, että Sapard-ohjelmasta tuettu investointi oli kaikkien asiaan liittyvien EU-vaatimusten mukainen. Tilalla noudatettiin kuitenkin vain 74:ää prosenttia vaatimuksista.

Komission yksiköt ovat myös havainneet joitakin ongelmia vähimmäisvaatimusten noudattamisessa Sapard-maissa. Ne ovat antaneet suosituksia järjestelmien ja valvonnan parantamiseksi.

77.—79. Komissio katsoo, että ”normaaleja liiketoiminnan ehtoja” voidaan parhaiten arvioida kansallisella tasolla. Vaikka tilintarkastustuomioistuimen mukaan joissakin tapauksissa olisi voitu saada enemmän korkotuloja, kulloisetkin toimenpiteet ovat pääsääntöisesti kansallisten viranomaisten päätettävissä. Liitymässä oleville maille talletusten turvaaminen on joskus tärkeämpää kuin suurin tuotto.

80. Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja mainittuina tapauksissa, joissa tilien täydellisyyttä, tarkkuutta ja todenperäisyyttä ei tarvitse kyseenalaistaa, on tavallista, että todistuksen myöntävän elimen, maksuviraston ja kansallisen rahaston osalta komission suositusten noudattamista arvioidaan seuraavana vuonna.

Tämä varmistetaan Sapard-ohjelman vuoden 2003 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä.

TÄYTÄNTÖÖNPANOON LIITTYVIÄ ONGELMIA SAPARD-MAISSA

81. Sapard-mailta saatujen tietojen mukaan ainakin seitsemässä maassa kahdeksasta liittymässä olevasta maasta Sapard-virastot ovat tähän mennessä saaneet riittävästi tukihakemuksia (mukaan luettuina toimenpiteet, joissa tuen enimmäismäärä on 50 %) kaikkien vuosiksi 2000–2003 myönnettyjen käytettävissä olevien varojen sitomiseksi päivänä, jolloin siirtyminen liittymisen jälkeiseen järjestelmään tapahtuu. Viimeisimpien Bulgariasta saatujen tietojen mukaan koko ohjelmakaudella 2000–2007 maatilojen investointeihin, jalostukseen ja kaupan pitämiseen liittyviin toimenpiteisiin käytettävissä oleva kokonaismäärä on pian sidottu.

82. Komissio neuvoi Sapard-maita myös suorittamaan välimaksuja aiheutuneiden kustannusten perusteella sitä mukaa kuin hanke etenee. Se on myös kannustanut Sapard-virastoja lyhentämään menoihin perustuvien maksupyyntöjen kirjaamisen ja avun maksamisen välistä aikaa.

83.—84. Ohjelmista tehdyt väliarviointiraportit vahvistavat tuomioistuimen analyysin, jonka mukaan yhtenä syynä siihen, miksi Sapard-ohjelmiin kuuluvat hankkeet ovat lähteneet hitaasti käyntiin, on muun muassa puute osarahoitukseen tarvittavasta luotosta. Puola on tässä vaiheessa ilmoittanut komissiolle, että se ei enää hyväksy lisää hakemuksia, koska kirjattujen hankkeiden määrä ylittää jo ohjelmassa käytettävissä olevan rahoituksen (katso kohta 36).

Komissio on tietoinen esitetystä ongelmasta ja on keskustellut siitä kansainvälisten rahoituslaitosten ja hakijamaiden kanssa ohjelman suunnitteluvaiheessa. Komissio tukee Phare-varoista hanketta, jolla pyritään parantamaan pk-yritysten luotonsaantia Sapard-maissa. Hankkeen tavoitteena on lisätä osallistumismahdollisuuksia Sapard-ohjelmaan.

Jo vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2002 vuosikertomuksen kohtaan 2.41 komissio otti esiin ongelman, että vaikka luottoa olisi saatavissa, jotkin edunsaajat eivät voi tai halua kiinnittää omaisuutta. Asiaan liittyy myös epäselvyyksiä omistajussuhteissa erityisesti maaomaisuuden osalta.

85. Vastauksessaan kyseisestä järjestelmästä tehtyyn ilmoitukseen komissio pyysi lisätietoja voidakseen antaa lausunnon kilpailusääntöjen noudattamisesta. Bulgarian viranomaisten mukaan Sapard-virasto päätti hiljattain olla panematta kyseistä järjestelmää täytäntöön, koska siihen sisältyvän valtionavun tarkkaa määrää oli vaikea laskea. Väliarviointiraportista ilmi käyneiden seikkojen perusteella komissio kehottaa kuitenkin Bulgariaa käynnistämään järjestelmän ja varmistamaan, että se on yhteisön kilpailusääntöjen mukainen.

Helpottaakseen kansallisten luottojärjestelmien soveltamista komissio on sisällyttänyt tuoreeseen ehdotukseensa asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muuttamiseksi asiaa koskevan erityismääräyksen, jonka mukaan ”määriteltäessä tämän kohdan tarkoituksia varten myönnettävän julkisen tuen määrää, huomioon ei oteta kansallista tukea, jonka tarkoituksena on helpottaa sellaisten luottojen saatavuutta, jotka myönnetään ilman tästä välineestä myönnettävää yhteisön rahoitusta”.

Katso myös Bulgariassa sidottuja määriä koskevat kommentit, kohta 82.

86. Komissio kannustaa Sapard-maita käyttämään mainittuja järjestelmiä, kunhan ne ovat yhteisön kilpailusääntöjen ja Sapard-asetuksessa säädettyjen tuki-intensiteettien mukaisia.

87. Moitteettoman varainhoidon turvaamiseksi komissio sopi Sapard-maiden kanssa monivuotisen rahoitussopimuksen puitteissa, että toimeksisaajien laskuja ei makseta suoraan vaan että lopullisille edunsaajille hyvitetään niiden todelliset menot.

Romaniaa on neuvottu maksamaan osissa, ja se on nyt ottanut käyttöön tämän mahdollisuuden.

Komissio pyysi Liettuan viranomaisilta lisätietoja heti kun se sai tietää mainitusta ongelmasta.

Liettuan viranomaisten mukaan virasto keräsi välittömästi asiakirjatodisteet (maksumääräykset ja tiliotteet) kaikilta kunnilta, jotka saivat tukea Sapard-ohjelmasta. Yhteisöön kohdistuva taloudellinen riski on näin ollen otettu huomioon. Liettua on nyt muuttanut järjestelmänsä monivuotisen rahoitussopimuksen mukaiseksi.

88. Komission mukaan on erittäin valitettavaa, että tätä käytäntöä ei sovellettu kaikissa maissa. Se kehotti maita useaan otteeseen käyttämään tätä mahdollisuutta, mutta Sapard-maat voivat itse päättää, haluavatko ne noudattaa annettuja neuvoja.

89. Komissio seuraa esitettyä asiaa tavanomaisten kanaviensa kautta.

90. Aina mainittujen ongelmien ilmettyä komissio antoi välittömästi neuvoja ja toteutti tarvittavia toimenpiteitä ratkaisujen löytämiseksi. Väliarviointiraporteista käytävät jatkuvat keskustelut antavat lisää mahdollisuuksia näiden ongelmien ratkaisuun.

92. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että puuttuvien asiakirjojen hankkimiseen varatun ajan tulisi olla niin pitkä, että se riittää niiden antamiseen ja uudelleenlähettämiseen tarvittavin (lisä)tiedoin täydennettyinä. Sapard-maiden tehtävänä on määritellä, mikä on riittävä aika. Väliarviointiraporttien päätelmiä voisi käyttää hyödyksi kyseisen ajan määrittämisessä.

93.—94. Sapard-mailla oli yleensä teknisiä ja menetelmiin liittyviä vaikeuksia täytäntöönpanon alkuvaiheissa. Niistä aiheutui viiveitä hakemusten ja maksupyyntöjen käsittelyssä. Vaikka joissakin maissa esiintyy vielä tiettyjä ongelmia, tilanne on yleisesti ottaen parantunut merkittävästi.

95. Hajautetun hallinnon järjestelmässä komission vaikutus Sapard-maissa sovellettuihin täytäntöönpanomenettelyihin on vähäinen.

Komissio on aina tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan antanut neuvoja menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja virtaviivaistamiseksi Sapard-asetuksen ja monivuotisen rahoitussopimuksen määräysten mukaisesti. Maat päättävät kuitenkin itsenäisesti, noudattavatko ne näitä neuvoja.

96.—97. Keskeinen kriteeri on se, että kaikkien edunsaajien on osoitettava taloudellinen elinkelpoisuutensa. Tämä ohjelma ei sen vuoksi ole tarkoitettu pienille taloudellisesti elinkelvottomille maataloille. Taloudellinen elinkelpoisuus on keskeinen osa maatalouden rakenteiden uudistamista koskevaa tavoitetta.

Komissio on selvillä omien varojen puutteen aiheuttamasta ongelmasta ja luottorahoituksen saamisesta ilmenneistä vaikeuksista. Se on keskustellut näistä asioista kansainvälisten rahoituslaitosten ja Sapard-maiden kanssa ohjelman suunnittelun ja täytäntöönpanon aikana. Komissio tukee Phare-varoista hanketta, jolla pyritään parantamaan pk-yritysten luotonsaantia Sapard-maissa. Hankkeen tavoitteena on lisätä osallistumismahdollisuuksia Sapard-ohjelmaan. Hanketta on hiljattain laajennettu erityisellä toiminnolla, joka keskittyy maanviljelijöille ja pienille maaseutuyrityksille luottoa myöntäviin luottolaitoksiin. Sen tarkoituksena on myös kannustaa ehdokasmaita käyttämään kansallisia luottojärjestelmiä siten, että ne samalla noudattavat yhteisön kilpailusääntöjä ja Sapard-asetuksessa säädettyjä tuki-intensiteettejä.

Helpottaakseen kansallisten luottojärjestelmien soveltamista komissio on sisällyttänyt tuoreeseen ehdotukseensa asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muuttamiseksi asiaa koskevan erityismääräyksen (katso myös vastaus kohtaan 85).

Vuoden 2004 maaliskuun 31 päivänä Sapard-maissa oli lähes 13 000 hanketta täytäntöönpanovaiheessa.

KOMISSION EDELLYTETÄÄN RYHTYVÄN TOIMENPITEISIIN

98.—103. Komissio on havainnut, että yleiskuluiksi kirjattujen kustannusten määrä on vähäinen ja että tilintarkastustuomioistuimen mainitsema ongelma koskee vain muutamaa Sapard-maata.

Bulgariassa tekemänsä erityistilintarkastuksen perusteella ja tilintarkastustuomioistuimen tekemien huomioiden valossa komissio suosittelee kansallisille viranomaisille, että ne panevat täytäntöön järjestelmän, jonka avulla ne voivat tarkastaa, että tähän tarkoitukseen maksettujen summien absoluuttinen arvo on kohtuullisissa rajoissa ja oikeassa suhteessa tosiasiallisesti saatuihin palveluihin, kun palveluja verrataan vastaavista palveluista Bulgariassa keskimäärin perittyihin maksuihin. Komissio toteaa, että Bulgarian viranomaiset ovat havainneet useita ongelmia itse ja ovat ryhtyneet toimenpiteisiin perusteettomien maksujen estämiseksi.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että yleiskustannusten perusteella maksettu 12 prosentin osuus koko investoinnista on useimmissa tapauksissa liikaa.

Komissio tutkii kohdassa 103 mainittua erityistapausta ja muita tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia tapauksia periäkseen takaisin kaikki perusteettomasti maksetut määrät.

104.—109. Komissio vaati kolmen tarjouksen säännön soveltamista moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi. Mainittujen kolmen tarjouksen olisi oltava kohtuullisen vertailukelpoisia. Kyseinen järjestelmä ei ole kuitenkaan missään mielessä samanlainen kuin julkinen tarjouspyyntömenettely. Edunsaaja voi valita toimittajan vapaasti.

Joissakin tapauksissa voisi olla vaikeaa saada kolmea täysin vertailukelpoista tarjousta. Esimerkiksi koneiden valinta tehdään usein laatu- ja hintatietojen perusteella. Nämä tiedot on mahdollista saada useista lähteistä (maatalousnäyttelyt, alueelliset seminaarit, suorat yhteydet toimittajien kanssa). Muita valintaan vaikuttavia tekijöitä voivat olla aikaisempi kokemus tietyistä merkistä, etäisyys lähimpään huolto- ja korjauspisteeseen, toimittajan reagointiaika ja varaosien hinta takuuaajan loppumisen jälkeen. Kolmen tarjouksen pyytämisen sääntö on todisteena siitä, että lopulliset edunsaajat ovat etsineet ainakin kolme eri vaihtoehtoa, joista valinta on tehty.

Hinta on vain yksi huomioon otettava seikka arvioitaessa moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamista. Analyysiin vaikuttavat yhtä lailla ostettujen tavaroiden ja saatujen palvelujen laatu kuin kustannusten pohjalta laskettujen tulosten saavuttaminenkin. Komissio katsoo, että riittävän myynnin jälkeisen palvelun järjestäminen, joka ei kuulu osarahoituksen piiriin, vaikuttaa osaltaan rahoitetun investoinnin kestävyysasteeseen ja on hyväksyttävä peruste toimittajan valintaan. Komissio katsoo, että kolmen tarjouksen järjestelmää on yksityisten edunsaajien tapauksessa tarkasteltava siitä lähtökohdasta, että niiden on otettava huomioon myös taloudelliset ja kustannus/tehokkuuskriteerit, koska ne joutuvat maksamaan osan investoinnista itse.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset eivät koske yliarvioitujen laskujen hyväksymistä. Nämä ovat laskuja, joissa maksettu hinta on ylisuuri toimitetun tavarain tai palvelun arvoon nähden. Tässä tapauksessa ei ole kyse tällaisista laskuista.

Komission tekemät erityistilintarkastukset paljastivat, että hintavertailua on tehty ainakin jonkin verran Bulgariassa, Latviassa, Sloveniassa ja Tšekissä. Maille, joissa vertailua ei ollut tehty, komissio on antanut asiaa koskevat suositukset.

Tarjousten ei tarvitse olla täysin vertailukelpoisia, silloin kun kyse on yksityishankinnoista. Se ei silti tarkoita sitä, että tarjousten arvo olisi vähäinen. Komissio yhtyy kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen vaatimukseen siitä, että edunsaajan on aina toimitettava tarkasteltavaksi perustelut, silloin kun se ei valitse halvinta tarjousta. Tapauksissa, joissa tämän menettelyn ei havaittu olevan täysin kohdallaan, komissio on antanut suosituksia asian parantamiseksi. Useimmissa tapauksissa komissiolla on kuitenkin todisteita siitä, että perustelut toimitetaan, jos halvinta tarjousta ei valita. Komissio suosittelee, että näin toimitaan Sapard-hankkeissa systemaattisesti.

Bulgariassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden tapauksen, jossa yleiskustannukset olivat yli 10 000 euroa ja kolmea tarjousta ei ollut pyydetty. Kuten aiemmin mainittiin, tätä tapausta tutkitaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.

Kahdeksassa Sapard-maassa suoritetuista maksuista tekemänsä yksityiskohtaisen tarkastelun perusteella komissio ei tähän mennessä ole havainnut, että Sapard-ohjelman valvonta- ja hallintojärjestelmä olisi laajasti pettänyt.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

110. Sapard-asetusta (EY) N:o 1268/1999 koskevasta komission ehdotuksesta säilytettiin pääkohdat, mutta ehdotuksen tekstistä (muun muassa budjettikohdista) keskusteltiin jatkuvasti Sapard-asetuksen viimeiseen hyväksymisvaiheeseen asti. Oikeudellisesti epävarmojen kohtien vuoksi komissio ei kyennyt laatimaan lopullisia täytäntöönpanojärjestelyjä koskevia säännöksiä.

Asetuksen hyväksymisen jälkeen työryhmä laati Sapard-ohjelman varainhoitoa koskevat perussäännökset muutamassa kuukaudessa. Komissio hyväksyi kyseiset säännökset 26. tammikuuta 2000.

Näin meneteltiin siitä syystä, että lähestymistapa oli uusi ja kyseessä oli ensimmäinen kerta, kun ulkoisen avun hallinnointi oli täysin hajautettu. Rahoituksen täytäntöönpanojärjestelyjen suunnittelu- ja neuvotteluvaiheet sekä aikataulu on kuvattu komission vuodelta 2000 laatimassa Sapard-ohjelman vuosikertomuksessa.

111. Vaikka komissio ei virallisesti tehnyt mainittua analyysiä, se seurasi aktiivisesti täytäntöönpanoprosessia ja antoi neuvoja Sapard-maiden asianomaisille virastoille.

112. Komissio on useaan otteeseen, muun muassa seminaareissa, kokouksissa tai kirjeitse, kehottanut Sapard-maita välttämään turhia hallinnollisia menettelyjä, joita monivuotisessa rahoitussopimuksessa ei edellytetä.

Kansalliset viranomaiset suunnittelevat Sapard-järjestelmät siten, että ne ottavat huomioon hyväksymisperusteiden lisäksi myös kansallisen lainsäädännön ja käyttävät hyväksi omaa tietämystään maidensa riskialueista. Joissakin tilanteissa tarvitaan tiukempia sääntöjä yhteisön taloudellisten etujen turvaamiseksi (katso kaksinkertaisia tarkastuksia koskeva kohta 20).

— Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan ja katsoo toteuttavansa mainittua lähestymistapaa mahdollisuuksien mukaan ottaen huomioon oikeusperustan hyväksymisen etenemisen.

— Komissio on samaa mieltä siitä, että mainittu analyysi on hyödyllinen, jos vastaavia toimia toteutetaan tulevaisuudessa.

113. Perusajatuksena täytäntöön pannuissa järjestelmissä on, että ensisijaisesti Sapard-maat itse yksilöivät ongelmat. Komissio katsoo, että se on varannut riittävästi pätevää henkilökuntaa Sapard-yksikköön sekä yksiköihin, jotka valvovat hyväksymismenettelyä ja tekevät tarkastuksia, yhteisön varojen käytön asianmukaisen seurannan, valvonnan ja hoidon varmistamiseksi Sapard-maissa. Komissio on johdonmukaisesti opastanut ja neuvonut Sapard-maita. Nämä toimet on kuvailtu yksityiskohtaisesti komission vuosilta 2000–2002 laatimissa Sapard-ohjelman vuosikertomuksissa.

— Komissio katsoo, että se on ryhtynyt kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen parhaiden käytäntöjen edistämiseksi, antamalla tarvittaessa neuvoja kaikille Sapard-maille esiin tulleissa erityiskysymyksissä kirjeenvaihdon välityksellä, seminaareissa ja kahdenvälisissä tapaamisissa kuten komission vuosikertomuksista ilmenee.

114. Ensimmäisten kolmen vuoden talousarviot perustuivat luotettavimpiin mutta rajallisiin tietoihin, joita kyseisenä ajankohdalla oli käytettävissä. Tässä yhteydessä komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2002 vuosikertomuksen kohtaan 2.39 tekemiinsä huomautuksiin, joissa kerrotaan syyt määrärahojen vähäiseen käyttöön. Yksi syy siihen, miksi määrärahoja ei kokonaisuudessaan käytetty, oli se, että tärkeämpi tavoite oli määrärahojen tiukka hallinnointi.

116. Nykyisissä EMOTR:n tukiosastoa koskevissa asetuksissa säädetään selvästi, että maksuvirastojen hyväksyminen on jäsenvaltioiden vastuulla.

Komission ennakkohyväksyntä edellyttäisi sitä, että se olisi vastuussa myös jäsenvaltioissa luoduista järjestelmistä. Tämä on ristiriidassa jäsenvaltioiden kanssa yhteisen hallinnon periaatteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltiot panevat täytäntöön

yhteisön politiikkoja ja komissio varmistaa sääntöjen noudattamisen. Sen on mahdollista tehdä varainhoitoa koskevia oikaisuja, jos sääntöjä ei noudateta.

Komissio on vakuuttunut siitä, että nykyinen järjestelmä on edelleen tehokas.

117. Ohjelman vaikutuksista (sekä erityisesti tavoitteiden saavuttamisesta) voidaan tehdä lopullinen tarkka ja tasapuolinen analyysi vasta sen jälkeen, kun ohjelma on kokonaisuudessaan pantu täytäntöön.

118. Komissio katsoo, että tuotantokapasiteetin lisääminen hanketasolla sopii yhteen laadun parantamisen ja markkinoiden tehokkuuden parantamiseksi tarvittavan rakenteiden uudistamisen kanssa.

Komissio seuraa maksujen toteutumista seurantatietojen ja vuotuisten täytäntöönpanokertomusten avulla. Se noudatti monivuotisen rahoitussovimuksen B jakson 8 artiklassa säädettyjä menettelyjä tarkastaessaan viittä vuotuista täytäntöönpanokertomusta, joiden valmistumisen määräaika oli vuoden 2003 kesäkuun loppu. Menettelyjen avulla komissio seurasi mahdollista epätasapainoa tai muuta kehitystä, joka merkitsi poikkeamista ohjelmissa määritellyistä tavoitteista. Komissio noudattaa samaa menettelyä tarkastaessaan kaikkien kymmenen Sapard-maan laatimia täytäntöönpanokertomuksia, joiden pitäisi olla valmiit kesäkuun 2004 lopussa.

119. Myös komissio on joissakin tapauksissa havainnut heikkouksia ja antanut parannussuosituksia, mutta se katsoo maaliskuuhun 2004 asti ulottuvalla jaksolla tekemiensä tarkastusten perusteella, että tilanne on parantunut tilintarkastustuomioistuinten tekemän tarkastuksen jälkeen. Näiden suositusten noudattamista seurataan tarvittaessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.

120. Tämän ongelman ratkaisemiseksi komissio on käynnistänyt Phare-rahoitteisen hankkeen, jonka tavoitteena on parantaa maanviljelijöiden ja pienten maaseutuyritysten luotonsaantia, sekä ehdottanut muutoksia Sapard-asetukseen (EY) N:o 1268/1999 kansallisten luottojärjestelmien soveltamisen helpottamiseksi.

— Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen siitä, että keskeisten toimenpiteiden määrää pitäisi rajoittaa. Se katsoo kuitenkin, että nykyisten toimenpiteiden korvaamista laina- ja takuujärjestelmällä ei tulisi suositella. Sapard-asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muutosehdotuksessa oleva säännös kansallisten luottojärjestelmien käytön helpottamiseksi voisi, jos neuvosto sen hyväksyy, tuoda tarvittavaa joustoa Sapard-maille.

121. Sapard-asetuksen mukaan ohjelman tavoitteena on yhteistä maatalouspolitiikkaa ja siihen liittyviä politiikkoja koskevan yhteisön säännösten täytäntöönpanon edistäminen sekä

ensisijaisten erityisongelmien ratkaiseminen hakijamaiden maatalouden ja maaseudun kehittämiseksi kestäväällä tavalla.

Ensimmäiseen tavoitteeseen kuuluu olennaisena osana hyvän hallintokyvyn kehittäminen maaseudun kehittämispolitiikan toteuttamiseen liittyvien vaativien tehtävien hoitamiseksi moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Tämä tavoite on vuoden 1999 vastuuvapauden myöntämiseen liittyvän Euroopan parlamentin päätöslauselman mukainen.

Koska tarve täysin uuden järjestelmän luomiseen aiheutti mittavia haasteita alalla, josta Sapard-mailla ei ollut kokemusta, se merkitsi sitä, että järjestelmän täytäntöönpano vei aikaa mutta useimmissa tapauksissa ei kuitenkaan oletettua kauempaa. Komissio on tyytyväinen siihen, että tuomioistuin katsoo sen päätöksen hajautetun hallintomallin valinnasta olleen oikea ja että se havaitsi täytäntöön pantujen Sapard-järjestelmien yleisesti ottaen toimivan hyvin käytännössä.

Komissio uskoo, että jo täytäntöönpanovaiheessa olevien hankkeiden suuri määrä (lähes 13 000 jo vuoden 2003 lopussa) vaikuttaa osaltaan ratkaisevasti toisen tavoitteen saavuttamiseen. Ohjelman vaikutuksista (sekä erityisesti tavoitteiden saavuttamisesta) voidaan kuitenkin tehdä lopullinen, tarkka ja tasapuolinen analyysi vasta sen jälkeen, kun ohjelma on kokonaisuudessaan pantu täytäntöön.

Vielä hyväksyttävien toimenpiteiden osalta komissio yhtyy Sapard-maiden näkemykseen siitä, että erityishuomiota pitäisi kiinnittää jo hyväksytyjen toimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseen, jotta maksutahia voitaisiin nopeuttaa, ennen lisätoimenpiteiden hyväksymistä.

Maatalouden ympäristötoimenpide mahdollisti sen, että Sapard-maat saivat hallinnollista kokemusta toteuttamalla pilottitason toimia. Se ei kuitenkaan kuulunut tärkeimpiin toimenpiteisiin maatalouden rakenteiden uudistamisessa ja liittymiseen valmistautuessa.

Komissio on tietoinen pieniä yrityksiä koskevasta omien varojen puutteen aiheuttamasta ongelmasta ja luottorahoituksen saamisesta ilmenneistä vaikeuksista. Sapard-ohjelmassa keskeinen kriteeri on se, että kaikkien edunsaajien on osoitettava taloudellinen elinkelpoisuutensa. Ohjelma ei sen vuoksi ole tarkoitettu pienille taloudellisesti elinkelvottomille maataloille. Taloudellinen elinkelpoisuus on keskeinen osa maatalouden rakenteiden uudistamista koskevaa tavoitetta. Komissio tukee kuitenkin Phare-varoista hanketta, jolla pyritään parantamaan pk-yritysten luotonsaantia Sapard-maissa. Hankkeen tavoitteena on lisätä osallistumismahdollisuuksia Sapard-ohjelmaan.