



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.10.2005
KOM(2005) 537 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

SAPARD-OHJELMAN VUOSIKERTOMUS vuodelta 2004

{SEK(2005) 1375}

1. JOHDANTO

Euroopan unioni lisäsi vuodesta 2000 alkaen Keski- ja Itä-Euroopan kymmenen ehdokasmaan maaseudun kehittämiseen tähtäävää liittymistä edeltävää tukeaan perustamalla maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityisen liittymisohjelman Sapardin. Yksityiskohtaiset tiedot Sapardin täytäntöönpano- ja hallintojärjestelmistä löytyvät Sapardin vuosikertomuksesta vuodelta 2000.

Sapardista tarjottavan rahoitustuen tarkoituksena on auttaa Sapard-maita tekemään rakenteellisia parannuksia maatalouteensa ja maaseutu ympäristöönsä ennen EU:hun liittymistä. Euroopan unioni tarjosi rahoitustukea tuotteiden jalostuksen, kaupan pitämisen ja laadun parantamiseksi, jotta ne vastaisivat EU:n vaatimuksia. Sapard-tukea myönnettiin myös maiden määrittelemien erityisongelmien ratkaisemiseen.

2. SAPARD-OHJELMIEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SAADUT TÄRKEIMMÄT TULOKSET¹

Sapard-maille myönnettiin vuosina 2000–2004 yhteensä 2 412,1 miljoonaa euroa maatalous- ja maaseutualojen kehittämiseen. Tästä summasta 1 334,2 miljoonaa euroa myönnettiin uusille jäsenvaltioille ja 1 077,9 miljoonaa euroa Bulgarialle ja Romanialle. Vuosina 2000–2004 Sapard-maille maksettiin tosiasiallisesti 991 miljoonaa euroa. Yksistään vuonna 2004 Sapard-maille maksettiin 573,5 miljoonaa euroa, josta 380,4 miljoonaa euroa uusille jäsenvaltioille ja 193,1 miljoonaa euroa Bulgarialle ja Romanialle.

Kahdeksan kymmenestä Sapard-maasta liittyi EU:hun 1. toukokuuta 2004. Uudet jäsenvaltiot lakkasivat vuonna 2004 tekemästä uusista hankesopimuksista Sapard-ohjelmissaan ja alkoivat tehdä sopimuksia liittymisen jälkeisissä ohjelmissa.

Sapardin täytäntöönpanon ansiosta uudet jäsenvaltiot pystyivät hyödyntämään liittymisen jälkeisessä ohjelmahallinnossaan jo olemassa olevia Sapard-rakenteita. Liittymisen jälkeisten määrärahojen sitomisesta Sapardin kaltaisiin toimenpiteisiin voidaan lisäksi todeta, että useimmissa maissa kyseisiin toimenpiteisiin on sidottu enemmän varoja kuin muihin toimenpiteisiin, ja että esimerkiksi Latviassa sopimuksiin sitomisen taso on 100 prosenttia ja Virossa keskimääräinen taso on 63 prosenttia.

Sapard-virastot olivat vuoden 2004 loppuun mennessä tehneet yli 37 000 hankesopimusta, joissa yhteisön osuus oli yli 2,2 miljardia euroa.

3. SAPARD-OHJELMIEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEN ARVIOINTI²

Sapardin täytäntöönpanon kokonaistuloksen arviointi on helpompaa nyt, kun uusille jäsenvaltioille ei enää myönnetä Sapard-varoja. Sapard-ohjelmissa määriteltyihin indikaattoreihin perustuva arviointi ei ole käytännössä mahdollista useista eri syistä, joita ovat esimerkiksi indikaattorien ja investointien moninaisuus. Tässä kertomuksessa keskitytään sen sijaan Sapardin täytäntöönpanoon sen tavoitteisiin verrattuna. Siinä analysoidaan maatiloilla ja elintarviketeollisuudessa toteutettujen investointitoimenpiteiden sekä maaseudun infrastruktuurin ja taloudellisen toiminnan monipuolistamisen alalla toteutettujen

¹ Ks. Liite A.

² Monialainen yleiskatsaus liitteissä B ja C.

investointitoimenpiteiden täytäntöönpanoa. Ensin mainitut investointitoimenpiteet edistävät erityisesti yhteisön säännösten vaatimusten noudattamista, kun taas jälkimmäiset kaksi investointitoimenpidettä edistävät erityisesti kestävästä talouskasvusta ja maaseutualueiden työllisyyttä. Näiden neljän toimenpiteen osuus on 86 prosenttia Sapardista myönnettyistä kokonaismäärärahoista.

Bulgarian ja Romanian osalta tässä kertomuksessa keskitytään vuonna 2004 saavutettuun edistymiseen.

3.1 Uudet jäsenvaltiot

Kaikki kahdeksan maata saivat vuoden 2004 loppuun mennessä tehtyä sopimukset kaikista niille myönnettyistä EU-varoista sekä valmisteltua hankkeita, joille voidaan myöntää tukea liittymisen jälkeisistä ohjelmista.

Maatilainvestointien toimenpiteessä eläintuotanto ja -tuotteet, joka on tärkein ala yhteisön säännösten vaatimusten noudattamisen kannalta, vastaa 41:tä prosenttia näissä kahdeksassa maassa kyseisen toimenpiteen mukaisesti sopimukseen sidotusta kokonaismäärästä. Peltokasvien alalla tehtyjen investointien osuus on puolestaan 16 prosenttia. Vaikka viljelykasviala on joissakin maissa suhteellisen tärkeä, kyseiseen alaan keskittyminen on jossain määrin seurausta eläintuotannon ja -tuotteiden alaan liittyvistä taloudellisista vaikeuksista.

Elintarvikkeiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla tehtyjen investointien osalta todettakoon, että kahden yhteisön säännösten kannalta tärkeimmän alan, lihatuotteiden sekä maidon ja maitotuotteiden aloilla tehtyjen investointien osuudet ovat 51 prosenttia ja 22 prosenttia. Seurantatietojen perusteella näyttää lisäksi siltä, että ensiasteen jalostukseen ja erityisesti teurastamoihin tehdyt investoinnit ovat lisääntyneet joissakin maissa, mikä tarkoittaa, että yhteisön säännösten vaatimusten noudattamiseen on kiinnitetty enemmän huomiota. Esimerkiksi Unkarissa teurastamohankkeiden määrä on lähes kolminkertaistunut.

Näiden tulosten alustavan arvion perusteella kyseisten kahden toimenpiteen mukaiset investoinnit ovat suuressa määrin edistäneet Sapard-ohjelmien tavoitteiden saavuttamista.

Maaseudun infrastruktuureja koskeva toimenpide oli sopimusten määrällä mitattuna vuoden 2004 merkittävin toimenpide, mikä kuvastaa merkittävää tarvetta maaseutualueiden infrastruktuurin parantamiseen erityisesti Puolassa.

Taloudellisen toiminnan monipuolistamiseen tehtyihin investointeihin myönnettyistä EU:n varoista 20 prosenttia käytettiin maaseutumatkailuinvestointeihin ja 11 prosenttia peruspalvelujen kehittämiseen.

Näihin kahteen toimenpiteeseen kuuluvien investointien avulla on voitu parantaa perusinfrastruktuuria ja tukea maaseutualueiden taloudellisen toiminnan kestävästä kehityksestä.

Maatalouden ympäristötoimenpiteen tärkeimpänä tavoitteena oli saada riittävästi kokemusta liittymisen jälkeisen maatalouden ympäristöohjelman valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Tämä tavoite saavutettiin varsinkin Slovakiassa ja Tšekissä.

3.2 Bulgaria ja Romania

Bulgarialle ja Romanianle vuonna 2004 sidottujen kokonaismäärien summa oli 226,7 miljoonaa euroa.

Hyväksytyinä hankkeina mitattuna Sapard-ohjelman täytäntöönpano eteni Bulgariassa erittäin hyvin vuonna 2004. Sapard-virasto oli 31. joulukuuta 2004 hyväksynyt 1 909 hanketta, joissa EU:n osuus oli yhteensä 285,4 miljoonaa euroa. Hyväksytyjen hankkeiden lukumäärä oli täten lähes kaksinkertainen vuoteen 2003 verrattuna. Tämä luku vastaa 100:aa prosenttia vuosiksi 2000–2004 varatuista Sapard-määrärahoista.

Maatilainvestointien toimenpiteeseen myönnettyt EU:n varat sidottiin sopimuksiin kokonaisuudessaan. Vuoden 2004 loppuun mennessä tehtyjen hankesopimusten määrä yli kaksinkertaistui vuoden 2003 lopun tilanteeseen verrattuna. Peltokasvialan osuus on edelleenkin suuri (44 %) muihin maihin verrattuna, mitä voidaan perustella suurilla järkeistämistä- ja koneistamistarpeilla.

Jalostamista ja kaupan pitämistä koskevaan toimenpiteeseen kaudeksi 2000–2004 myönnettyistä EU:n varoista 96 prosenttia on sidottu sopimuksiin. Investoinnit jakaantuvat seuraavasti: lihatuotteiden alalla 31 prosenttia, maito- ja maitotuotealalla 14 prosenttia, hedelmä- ja vihannesalalla 28 prosenttia.

Myös taloudellisen toiminnan monipuolistamista koskevaan toimenpiteeseen liittyvät sopimusten ja hankkeiden lukumäärät ovat lisääntyneet. Tärkeimmät toimet koskevat investointeja maaseutumatkailuun (42 %) ja saha- ja puuseppäteollisuuteen sekä biopolttoaineisiin (33 %).

Vuonna 2004 toteutettiin toimia myös maaseutuinfrastruktuurin parantamiseksi ja kylien kunnostamiseksi. Näihin kahteen toimenpiteeseen myönnettyistä määrärahoista oli vuoden 2004 loppuun mennessä sidottu 84 ja 71 prosenttia. Maaseutuinfrastruktuuria koskevassa toimenpiteessä 83 prosenttia varoista käytettiin tieinfrastruktuureihin.

Romaniassa Sapard-virasto hyväksyi vuoden 2004 loppuun mennessä 1 096 hanketta, joissa yhteisön osuus oli 452,4 miljoonaa euroa. Tämä luku vastaa 57:ää prosenttia vuosiksi 2000–2004 varatuista Sapard-määrärahoista.

Suurin osuus EU:n Romanialle myöntämistä Sapard-varoista osoitettiin maaseutuinfrastruktuuria koskevaan toimenpiteeseen, joka oli tärkein Romaniassa toteutettava toimenpide. Määrärahoista oli vuoden 2004 loppuun mennessä sidottu 122 prosenttia, ja ne jakautuivat teiden (49 %), juomaveden (35 %) ja viemäroinnin (16 %) parantamiseen.

On välttämätöntä, että elintarvikkeiden jalostusta ja kaupan pitämistä sekä maatilainvestointeja ja monipuolistamista koskevat hankesopimukset tehdään pikaisesti, jotta määrärahoja ei menetettäisi vuoden 2005 lopussa.

Toiseksi suurin osuus EU:n varoista osoitettiin jalostusta ja kaupan pitämistä koskevaan toimenpiteeseen. Tämän toimenpiteen määrärahoista sidottiin 41 prosenttia kaudella 2000–2004, ja sidotuista määrärahoista lihatuotteiden alan osuus oli 51 prosenttia ja maito- ja maitotuotealan osuus 21 prosenttia.

Maatilainvestointien toimenpiteeseen myönnettyistä määrärahoista sidottiin ainoastaan 15 prosenttia, ja peltokasvialan osuus tästä oli 53 prosenttia. Monipuolistamistoimenpiteessä tehtyjen hankesopimusten taso on vaatimattomat 11 prosenttia. Ne liittyvät 94 prosenttisesti maaseutumatkailuun.

4. OHJELMIEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA HALLINTO

4.1 Ohjelmien täytäntöönpanon seuranta

Vuonna 2004 pidettiin 18 Sapard-seurantakomitean kokousta, ja kuutta Sapard-ohjelmaa muutettiin. Tavanomaisen seurannan lisäksi komiteoiden työssä keskityttiin ohjelmien muutoksiin. Muutosten tärkeimmät tavoitteet olivat seuraavat: i) hyväksytyjen toimenpiteiden tiettyjen näkökohtien tarkistaminen saatujen kokemusten ja/tai väliarvioinnin tulosten perusteella; ii) rahoitustaulukoiden päivittäminen ja eräissä maissa kertyneiden korkojen jakaminen sekä iii) ohjelmien mukauttaminen niiden hyväksymisen valmistelemiseksi. Kahdeksassa uudessa jäsenvaltiossa keskityttiin myös rahoitustaulukoiden lopulliseen vahvistamiseen ja ohjelmien viimeiseen mukauttamiseen (Liite D).

Bulgariassa muutosten tavoitteena oli keskittyä entistä tiiviimmin toteuttamaan toimenpiteitä, jotka i) edistävät yhteisön säännösten käyttöönottoa ja ii) lisäävät maatalan tuottavuutta tulevaa liittymistä silmällä pitäen. Romanian seurantakomiteoissa keskusteltiin keinoista lisätä tehtävien sopimusten määrää sekä ohjelmien muuttamista koskevista ehdotuksista, joissa otetaan huomioon infrastruktuurihankkeisiin liittyvät eturistiriidat.

Kaikki kymmenen maata toimittivat vuosittaiset täytäntöönpanokertomuksensa.

4.2 Väliarviointi

Komissio analysoi vuonna 2004 väliarviointikertomukset. Kertomuksissa esitetyt aiheelliset päätelmät ja suositukset otettiin huomioon Bulgarian ja Romanian ohjelmien muuttamista varten. Nämä tiedot otettiin huomioon myös kahdeksassa uudessa jäsenvaltiossa toteutettavassa liittymisen jälkeisessä ohjelmahallinnossa.

4.3 Maaseutuluotot

Phare-ohjelmaan kuuluvan pk-yritysten rahoitusvälineen yhteydessä otettiin vuonna 2003 käyttöön maaseutuluottojen erityishanke maaseudun luottojärjestelmän parantamiseksi. Maaseutuluottohankkeen tarkoituksena on parantaa viljelijöille ja maaseutuyrityksille tarjottavien rahoituspalvelujen saatavuutta, mutta sen täytäntöönpano on edistynyt ennakoitua hitaammin. Komissio analysoi parhaillaan nykytilanteeseen johtaneita syitä ja harkitsee mahdollisia toimia täytäntöönpanon parantamiseksi.

5. LAINSÄÄDÄNTÖALOITTEET

Tässä jaksossa esitetään yhteenveto vuonna 2004 tehdyistä lainsäädäntöaloitteista.³

Neuvoston Sapard-asetusta ja komission täytäntöönpanoasetusta muutettiin, jotta Bulgarialle ja Romanian myönnetty rahoitusapu saataisiin mukautettua uusille jäsenvaltioille liittymisen jälkeen myönnettävään apuun. Tämä edellytti muun muassa i) sellaisen uuden tukikelpoisen toimenpiteen käyttöönottoa, jonka ansiosta maaseutuyhteisöt voivat valmistella ja panna täytäntöön paikallisia maaseudun kehittämissstrategioita; ii) tuki-intensiteettien mukauttamista uusille jäsenvaltioille myönnettyjä vastaaviksi ja iii) määrättyä joustavuutta luotonsaantia helpottavien kansallisten järjestelmien käytössä.

³ Liite E.

Neuvoston asetusta muutettiin niin ikään Kroatian sisällyttämiseksi Sapard-ohjelman tuensaajaksi kaudella 2005–2006.

Komissio antoi uuden asetuksen, jolla jatkettiin jäsenvaltioiksi tulleiden Sapard-maiden kanssa aiemmin tehtyjen rahoitussopimusten (monivuotiset ja vuosittaiset rahoitussopimukset) voimassaoloa. Näillä mailla on siirtymäkauden ajan lupa noudattaa tavanomaisista EU-säännöistä poikkeavia sääntöjä. Kyseisen asetuksen nojalla tietyt mainittujen sopimusten määräykset, esimerkiksi määräykset hallinnon siirtämistä koskevasta menettelystä, lakkasivat olemasta voimassa.

Uusien jäsenvaltioiden ohjeistamiseksi ohjelmien päättämistä koskevissa asioissa komissio laati Sapard-ohjelmien päättämistä koskevat suuntaviivat.

Komission vuonna 2004 tekemissä rahoitussopimuksissa Bulgarialle ja Romanialle myönnettiin yhteensä 225,2 miljoonaa euroa. Komissio teki näiden lisäksi rahoitussopimuksen 1,5 miljoonan euron suuruisen lisävastuun myöntämisestä Bulgarialle ja Romanialle.

6. HALLINNOINNIN SIIRTÄMISEEN, TILINTARKASTUKSEEN JA VALVONTAAN LIITTYVÄ TOIMINTA

6.1 Tuen hallinnon siirtämisen ja tarkastuskäyntien nykytilanne ⁴

Vuonna 2004 tehtiin kolme uutta komission päätöstä tuen hallinnon siirtämisestä. Vuoden loppuun mennessä hallinnon siirtäminen koski 100:aa prosenttia Tšekille, Slovakielle ja Slovenialle myönnettyistä määrärahoista.

Tarkastuskäyntejä tehtiin Slovakiaan (maaliskuussa 2004), Puolaan (huhtikuussa 2004), Romaniaan (toukokuussa 2004) ja Bulgariaan (lokakuussa 2004) sisäisten ja hallintoa koskevien valvontajärjestelmien toiminnan arvioimiseksi. Tarvittaessa annettiin suosituksia.

6.2 Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös

Seitsemän Sapard-maan (Viro, Unkari, Latvia, Liettua, Tšekki, Slovakia ja Slovenia) vuoden 2003 tilit tarkastettiin ja hyväksyttiin 28. syyskuuta 2004 tehdyllä komission päätöksellä K(2004) 3603.

Bulgarian, Puolan ja Romanian tilejä ei voitu tarkastaa ja hyväksyä ennen pyydettyjen lisätietojen saantia ja arviointia.

6.3 Sääntöjenmukaisuustarkastusta koskeva päätös

Sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastukset alkoivat syyskuussa 2003, ja niitä jatkettiin vuonna 2004. Kyseisenä vuonna tehtiin kuusi tarkastusta. Tšekissä, Slovakiassa, Puolassa, Unkarissa ja Romaniassa toteutettujen Sapard-toimenpiteiden hallinnon ja valvonnasta vastaaville hyväksytyille virastoille ja paikallisille elimille tehtiin toteutettujen menettelyjen kokonaistarkastus. Bulgariassa tehtiin toinen tarkastus, joka koski vuonna 2004 ilmoitettuja menoja.

⁴ Ks. liite F.

Kaikissa näissä tarkastuksissa tutkittiin maksuasiakirjojen otoksia, ja joitakin lopullisia tuensaajia tarkastettiin paikan päällä.

Tarkastajat keskittyivät erityisesti monivuotisen rahoitussopimuksen sellaisiin erityisvaatimuksiin, joiden katsottiin olevan riskialttiimpia seuraavien seikkojen osalta: i) moitteettoman varainhoidon periaatteet ja erityisesti taloudellisuus ja kustannustehokkuus; ii) kaksinkertainen rahoitus tai rahoituksen päällekkäisyys; iii) menot, joihin ei voi saada yhteisön Sapard-osarahoitusta; iv) maaseudun kehittämissuunnitelmissa kullekin toimenpiteelle asetetut tukikelpoisuusvaatimukset; v) tarkastusten laajuus ja laatu; vi) keskeisenä pidetyn henkilökunnan vaihtuminen; vii) julkiset hankinnat ja viii) tietyt valitukset.

Havaituista puutteista ilmoitettiin asianomaisille viranomaisille. Mahdollisten rahoitusoikaisujen soveltamista toteutuneisiin menoihin arvioidaan tähän tarkastuskierrrokseen sidoksissa olevien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien menettelyjen päätteeksi monivuotisen rahoitussopimuksen määräysten mukaisesti.

6.4 Tilintarkastustuomioistuimeen liittyvä työ

Tilintarkastustuomioistuin esitti komissiolle 19. helmikuuta 2004 Sapardia koskevan erityiskertomuksen ”Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?”. Kertomuksessa kritisoitiin Sapardin tavoitteiden saavuttamista. Siinä todettiin täytäntöönpanon viivästyneen komission puutteellisen suunnittelun vuoksi. Kertomuksessa päädyttiin lisäksi siihen, että lopullisten tuensaajien omien varojen puute, mahdollisten tuensaajien luotonsaannin ongelmat sekä monimutkaiset menettelyt johtivat varojen merkittävään alikäyttöön.

Tilintarkastustuomioistuin päätyi kuitenkin myös siihen, että komissio teki oikean valinnan päättäessään panna ohjelman täytäntöön hajautetusti, koska rahoitettavia hankkeita oli todennäköisesti paljon. Se totesi varmistaneensa, että i) tarkasti määritellyt järjestelmät ja keskeiset valvontamenettelyt olivat jo käytössä ennen kuin varoja voitiin käyttää; ii) menettelyt oli asianmukaisesti dokumentoitu; iii) järjestelmät toimivat yleisesti ottaen myös käytännössä ja iv) useimpien tarkastettujen tiedostojen osalta sovellettiin tarkastamismenettelyä. Tilintarkastustuomioistuin myönsi, että Sapardilla on ollut myönteinen vaikutus EU-jäsenyyteen valmistautumiseen.

6.5 Väärinkäytöksiä koskevat tiedot

Vuonna 2004 OLAFin tietoon saatettiin 91 väärinkäytöstapausta: 27 Puolassa, 23 Sloveniassa, 18 Romaniassa, 15 Liettuassa ja 8 Unkarissa. Kertomusten laadun ja määrän on havaittu parantuneen selvästi. Komissio pahoittelee kuitenkin edelleen merkittäviä viivästyksiä, eräiden maiden puuttuvia tietoja ja tiedonantojen satunnaista heikkoa laatua, jonka vuoksi tärkeää tietoa on menetetty.

Suurin osa väärinkäytöksistä johtui julkisia hankintoja koskevien sääntöjen virheellisestä soveltamisesta infrastruktuuriin ja teurastamoihin tehtävissä investoinneissa, tietyistä tukeen oikeuttamattomista menoista ja hankkeiden ympäristövaikutuksen riittämättömästä arvioinnista. Riskitekijöinä pidetään liian vähäistä henkilöstöä, puutteellista koulutusta ja henkilöstön liiallista vaihtumista.

7. TULEVA KEHITYS

7.1 Kroatia

Komissio teki syyskuussa 2004 tietojenkeruumatkan Kroatiaan aloittaakseen liittymistä edeltävän tuen täytäntöönpanoa koskevan valmistelutyön. Kroatian viranomaiset saivat tuolloin ohjeita tärkeimmistä toimista, jotka on toteutettava, jotta voidaan varmistaa Kroatialle myönnettävän liittymistä edeltävän tuen varhainen täytäntöönpano.

Komissio järjesti marraskuussa 2004 valmennusseminaarin tarjotakseen Kroatialle tietoa Sapard-ohjelmasta sekä järjestelmästä, joka Kroatian on otettava käyttöön ennen kuin se voi saada EU-varoja.

7.2 Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA)

Kauden 2007–2013 rahoitusnäkyviä käsittelevässä komission tiedonannossa suositeltiin ulkoisen tuen uudistamista liittymistä edeltävä tuki mukaan luettuna⁵. Komissio esitti, että otetaan käyttöön yhtenäinen liittymistä edeltävä tukijärjestelmä eli liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA).

Tulevien rahoitusnäkyvien mukaisesti Sapard-välineestä tarjottavaa tukea jatketaan maaseudun kehittämisen osa-alueessa.

⁵ KOM(2004) 101.