

Euroopan yhteisöjen
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 329

44. vuosikerta

23. marraskuuta 2001

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

Tilintarkastustuomioistuin

2001/C 329/01

Erityiskertomus nro 11/2001 Tacis-ohjelmaan kuuluvasta raja-alueyhteistyöohjelmasta sekä komission vastaukset

1

FI

1

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 11/2001

Tacis-ohjelmaan kuuluvasta raja-alueyhteistyöohjelmasta sekä komission vastaukset

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

(2001/C 329/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
YHTEENVETO		3
JOHDANTO	1—6	4
Yleiskatsaus Tacis-ohjelmaan kuuluvaan raja-alueyhteistyöohjelmaan	1—5	4
Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus	6	5
OIKEUDELLINEN KEHYS JA KOORDINOINTI MUIDEN VÄLINEIDEN KANSSA	7—16	5
Oikeudellinen kehys	7—9	5
Phare-ohjelmasta saatavan rahoituksen puuttuminen	10—14	6
Koordinointi Interreg-ohjelman kanssa	15—16	7
TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN BUDJETOINTI JA SUUNNITTELU	17—25	7
Talousarvion kokonaismäärä	17—21	7
Viiveet pienhankkeiden varojen kohdentamisessa	22	8
Alueellisten ja paikallisten viranomaisten valmius hankkeiden hallinnointiin	23—25	8
TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN TOTEUTTAMINEN ...	26—35	8
Rahoituksen toteuttaminen	26—29	8
Rakennusurakoita koskevat sopimukset	30—32	9
Rakennusurakoihin liittyvät tarjouskilpailut	30	9
Vapautukset arvonlisäverosta ja tulleista	31	9
Viranomaisten osuus edunsaajamaissa	32	9
Tavaranhankintoja koskevat sopimukset	33	9
Pienhankerahasto	34—35	10
TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN VAIKUTUS	36—53	10
Rajanylityspaikat	36—42	10
Rajavalvonta	43	11

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
Ympäristö	44—49	11
Talousohjelma	50—51	12
Pienhankkeet	52—53	12
PÄÄTELMÄT	54—57	12
Ohjelman vaikutus raja-alueiden elintason	54	12
Rajat ylittävä vaikutus	55	12
Paikallisten ja alueellisten viranomaisten osallistuminen Tacis-ohjelmaan kuuluvaan raja-alueyhteistyöohjelmaan	56	13
Yleinen päätelmä	57	13
SUOSITUKSET	58—62	13
LIITE 1 Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman edunsaaja-alueet		15
LIITE 2 Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman toteuttamiskaavio		16
LIITE 3 Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman, Interreg-ohjelman ja Phare-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman toteuttamisrakenteet		17
Komission vastaukset		18

YHTEENVETO

Yleiskatsaus ohjelmaan

I. Tacis-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma (Tacis-yhteistyöohjelma) perustettiin vuonna 1996 kaventamaan osaltaan elintasoeroa Valko-Venäjän, Moldovan, Venäjän ja Ukrainan läntisten raja-alueiden sekä niiden naapurimaiden välillä. Ohjelman tarkoituksena on edistää alueellisten viranomaisten yhteistyötä rajan yli ja tukea hankkeita, joilla on rajat ylittävä vaikutus. Ohjelman vuotuinen talousarvio on pieni (20–30 miljoonaa euroa), mutta ohjelma on poliittisesti merkittävä sen vuoksi, että Euroopan unionin seuraavan laajenemisen jälkeen kyseiset alueet muodostavat unionin uuden itärajan, samoin kuin unionin pohjoisen ulottuvuuden politiikan vuoksi (ks. kohdat 1–5).

Oikeudellinen kehys ja koordinointi muiden välineiden kanssa

II. Ohjelman oikeudellinen kehys ei sovellu koordinointiin Phare- ja Interreg-ohjelmien kanssa. Vaikka ohjelmilla on samankaltaiset tavoitteet, Tacis-yhteistyöohjelman yhteydessä ei käytetty koordinoitijärjestelmiä, jotka komissio oli jo onnistuneesti kehittänyt Phare-ohjelmaan kuuluvaa raja-alueyhteistyöohjelmaa (Phare-yhteistyöohjelma) varten. Puolaa lukuun ottamatta Phare-ohjelmasta oli saatavilla vain vähän rahoitusta Tacis-maiden kanssa toteutettaviin yhteishankkeisiin, sillä uusien itsenäisten valtioiden rajanaapureina olevien Phare-maiden alueiden rahoitukseen ei ollut erityistä rahoitusmekanismia. Näin ollen mahdollisuudet toteuttaa toisiinsa liittyviä hankkeita rajan molemmilla puolilla vähenivät tuntuvasti (ks. kohdat 7–16).

Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman budjetointi ja suunnittelu

III. Ohjelman poliittisesta merkityksestä ja alkuvaiheessa vastaanotettujen hanke-ehdotusten suuresta määrästä huolimatta ohjelman talousarviota supistettiin vuosina 1999 ja 2000. Pienhankerahaston rahoituksen kohdentamisessa ja alueellisten viranomaisten avustamisessa näiden hallinnointivalmiuden parantamiseksi on esiintynyt vakavia viiveitä. Rajanylityspaikkojen osa-aluetta lukuun ottamatta infrastruktuureita on rahoitettu vain harvoin, vaikka tämällyypiselle rahoitukselle on suurta kysyntää (ks. kohdat 17–25).

Toteutus

IV. Toteutuksessa on esiintynyt suuria viiveitä. Rakennusurakoihin liittyvissä tarjouskilpailuissa on ollut vaikeuksia saada talousarvioihin sopivia tarjouksia. Joskus kalusto on toimitettu vasta hankkeiden aikataulun mukaisen päättymisajankohdan jälkeen komission pitkällisten hankintamenettelyjen ja edunsaajamaissa esiintyneiden tulliselvitysviiveiden vuoksi. Vapautuksen saaminen arvonnäisäverosta on ollut suuri ongelma hankkeissa. Pienhankerahaston toteuttamismenettelyt ovat olleet liian keskitettyjä. Tacis-yhteistyöohjelman maksuista valitun edustavan otoksen tarkastuksessa ei ilmennyt merkittäviä maksujen laillisuuteen ja säännönmukaisuuteen liittyviä virheitä (ks. kohdat 26–35).

Vaikutus

V. Rajanylityspaikkaohjelmassa esiintyi erityisen suuria viiveitä, joten sillä ei ollut vielä ollut vaikutusta vuoden 2000 lopussa. Useimpia ympäristöhankkeita haittasi Tacis-ohjelmasta tai muista lähteistä saatavien jatkoinvestointien puute. Ohjelman talouskehitystavoitteista huolimatta tällä osa-alueella rahoitettiin vain hyvin harvoja laajoja hankkeita. Kaiken kaikkiaan kustannustehokkuudeltaan parhaat tulokset saatiin pienhankerahastosta rahoitetuissa hankkeissa (ks. kohdat 36–53).

Päätelmät ja suositukset

VI. Vaikka ohjelmalla voidaan vastata tärkeisiin tarpeisiin, sillä ei toistaiseksi ole ollut paljonkaan vaikutusta sen enempää edunsaaja-alueiden elintason parantamiseen kuin raja-alueyhteistyöhönkään, ja paikallisten ja alueellisten viranomaisten osallistumisen tukemiseksi tarvitaan lisäponnistuksia (ks. kohdat 54–57).

Tilintarkastustuomioistuin antaa seuraavat suositukset (ks. kohdat 58—62):

- *Tacis-yhteistyöohjelman, Interreg-ohjelman ja Phare-ohjelman välisiä koordinoituneita mekanismeja olisi lujitettava huomattavasti.*
- *Olisi harkittava Tacis-yhteistyöohjelman talousarvion kasvattamista ja vastaavan rahoituksen tarjoamista Phare-maiden raja-alueille.*
- *Infrastruktuuri— ja investointitukea olisi painotettava entistä enemmän.*
- *Ohjelmassa olisi annettava suurempi painoarvo hankkeille, jotka välittömästi edistävät tukeen oikeutettujen alueiden väestön elintason nostamista.*
- *Varoista olisi suunnattava suurempi osuus pienhankerahastoon, ja sen hallinto olisi hajautettava.*

JOHDANTO

Yleiskatsaus Tacis-ohjelmaan kuuluvaan raja-alueyhteistyöohjelmaan

1. Tacis-yhteistyöohjelma käynnistettiin vuonna 1996 Euroopan parlamentin aloitteesta, ja se kattaa Euroopan unionin (Suomen) ja Phare-maiden ⁽¹⁾rajanaapureina olevat Venäjän, Valko-Venäjän, Ukrainan ja Moldovan alueet ⁽²⁾. Ohjelma ilmentää myös Essenin Eurooppa-neuvoston vuonna 1994 esittämää vaatimusta raja-alueyhteistyön tehostamisesta Keski- ja Itä-Euroopassa alueellisen yhteistyön ja hyvien naapuruussuhteiden edistämiseksi.

2. Ohjelmaan tehtiin kaudella 1996–2000 maksusitoumuksia yhteensä 132,5 miljoonan euron arvosta eli noin 5 % Tacis-ohjelman koko talousarviosta ⁽³⁾. Komission tärkeimmän tämän alan politiikkaa koskevan asiakirjan ⁽⁴⁾ mukaan ohjelman tavoitteita ovat:

- a) raja-alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen tukemalla kestäviä hankkeita, joilla vähennetään vaaraa alueen vakauden järkkymisestä rajan eri puolten välisen jyrkän elintasoeron vuoksi. Ohjelmalla olisi erityisesti autettava raja-alueita niiden erityisten kehitysongelmien ratkaisemisessa, jotka johtuvat alueiden sijainnista oman kansantaloutensa laidalla;

- b) sellaisten hankkeiden rahoittaminen, joilla on rajat ylittävä vaikutus ja paikallisen yhteisön tuki kummallakin puolen rajaa, koska tällaista yhteistyötä pidetään keskeisenä kestävä kehityksen varmistamisessa;
- c) etusijan antaminen rahoituksessa hankkeille, joihin on todistettavasti sidottu myös paikallista tai alueellista rahoitusta.

Nämä tavoitteet vastaavat Phare-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman tavoitteita ⁽⁵⁾.

3. Tacis-yhteistyöohjelma perustettiin myös keinoksi tarjota Venäjän raja-alueille täydentävää rahoitusta, jolla edistettäisiin yhteishankkeita Suomessa toteutettavien, Interreg-ohjelmasta rahoitusta saavien hankkeiden kanssa ⁽⁶⁾. Yleisemmällä tasolla Tacis-yhteistyöohjelma on tärkein komission käytettävissä oleva hankkeiden rahoitusväline, joka liittyy Euroopan unionin pohjoisen ulottuvuuden politiikkaan. Tällä aloitteella, joka käynnistettiin Suomen ja Ruotsin liittyttyä Euroopan unioniin, pyritään kehittämään Pohjois-Eurooppaa luomalla entistä yhdenmukaisempi lähestymistapa alueen erityisiin ongelmiin ja tarpeisiin ⁽⁷⁾. Lisäksi ohjelmalla on oma merkityksensä Venäjän Kaliningradin alueen eristymisriskin vähentämisessä.

⁽¹⁾ Tässä kertomuksessa "Phare-mailla" tarkoitetaan niitä Euroopan unionin Phare-ohjelman edunsaajamaita, jotka ovat Tacis-yhteistyöohjelman neljän edunsaajamaan rajanaapureina: Viroa, Unkaria, Latviaa, Liettuaa, Puolaa, Romaniaia ja Slovakiaa.

⁽²⁾ Kartta tukikelpoisista alueista on liitteessä 1.

⁽³⁾ Tacis-yhteistyöohjelma rahoitetaan eri budjettikohdasta kuin varsinaisen Tacis-ohjelma.

⁽⁴⁾ "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja alueiden komitealle rajat ylittävistä yhteistyöstä Tacis-ohjelman puitteissa", Bryssel, 27.5.1997 KOM(97) 239 lopullinen.

⁽⁵⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 1628/94 3 artikla ja 5 artiklan 2 kohta sekä asetuksen (EY) N:o 2760/98 3 artikla ja 5 artiklan 3 kohta.

⁽⁶⁾ Komissio perusti Interreg-ohjelman vuonna 1990 jäsenvaltioiden raja-alueiden avustamiseksi niiden erityisissä kehitysongelmissa. Suomi tuli Interreg II -ohjelman tukien piiriin liittyessään Euroopan unioniin ja sai Interreg IIA -ohjelmasta (1995–1999) yhteensä 34 miljoonaa euroa kolmelle Venäjän rajanaapureina olevalle alueelleen (Kaakkois-Suomi: 9,6 miljoonaa euroa, Karjalan alue: 13,9 miljoonaa euroa, Barentsin alue: 10,5 miljoonaa euroa).

⁽⁷⁾ Pohjoisen ulottuvuuden kattamaan alueeseen kuuluvat seuraavat maat: Tanska, Viro, Suomi, Saksa, Islanti, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Venäjä ja Ruotsi.

4. Samalla Tacis-yhteistyöohjelma nähdään myös keinona edistää Phare-maiden EU-jäsenyyden valmisteluprosessia etenkin tarjoamalla täydentävää rahoitusta, jonka avulla voidaan vastata kasvavaan huoleen Phare-maiden ja uusien itsenäisten valtioiden rajojen pitävyydestä — näistä rajoistahan tulee lähivuosina osa Euroopan unionin itärajaa — sekä kehittää raja-alueiden välisiä suhteita.

5. Ohjelma toteutetaan pääosin kolmenlaisten toimien kautta:

- a) hankkeet, joilla parannetaan rajanylityspaikkoja ja rajoihin liittyviä infrastruktuureita ja jotka komissio ja edunsaajamaiden kansalliset viranomaiset yhdessä valitsevat;
- b) niin sanotut suuret hankkeet, jotka ovat arvoltaan yleensä 1—3 miljoonaa euroa. Ukrainassa, Valko-Venäjällä ja Moldo-

vassa kansalliset viranomaiset ovat usein olleet johtavassa asemassa näidenkin hankkeiden kehittäessä;

- c) pienhankkeet, joiden Tacis-ohjelmasta saama avustus on enintään 200 000 euroa ja jotka paikalliset ja alueelliset viranomaiset valitsevat ja valmistelevat. Edunsaajan edellytetään osallistuvan rahoitukseen vähintään 20 prosentilla.

Tacis-ohjelman toteutusmenettelyistä on kaavio *liitteessä 2*, ja Tacis-yhteistyöohjelman, Interreg-ohjelman sekä Phare-yhteistyöohjelman eri osapuolet esittelee *liitteen 3* kaaviossa. Periaatteessa ensisijaisia aloja ovat olleet rajanylityspaikat, ympäristö ja talouskehitys. Tacis-yhteistyöohjelman talousarvioiden jakautuminen kolmenlaisten toimien ja eri alojen kesken kaudella 1996–2000 esitetään jäljempänä *taulukossa 1*.

Taulukko 1

Tacis-yhteistyöohjelman varojen jakautuminen kaudella 1996–2000

(milj. EUR)

	Rajanylityspaikat	Suuret hankkeet	Pienhankkeet	Yhteensä	%
Rajanylityspaikat	62,9	—	0,1	63,0	48
Ympäristö	—	42,2	2,3	44,5	34
Talouskehitys	—	4,8	4,4	9,2	7
Julkishallinto ja sosiaaliasiat	—	0,8	3,6	4,4	3
Muut	—	0,2	1,5	1,7	1
Kohdentamatta	—	—	9,7	9,7	7
Yhteensä	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus

6. Tacis-ohjelmaan kuuluvasta raja-alueyhteistyöohjelmasta toimitettiin tarkastus vuoden 2000 jälkipuoliskolla. Tarkastuksen tavoitteena oli tutkia, kuinka hyvin kyseistä yhteistyöohjelmaa oli hallinnoitu ja mikä oli sen vaikutus viitisen vuotta ohjelman käynnistämisen jälkeen. Tarkastukseen kuului tiedostojen tarkastuksia ja keskusteluja Euroopan komission päätoimipaikassa, tapaamisia edunsaajamaiden viranomaisten kanssa ja hankkeiden tarkastus edunsaajamaissa. Paikalla toimitetut tarkastukset kattivat 13 niistä 15:stä hankkeesta, jotka olivat arvoltaan yli miljoona euroa, sekä kymmenen hankkeen näytteen niistä 46:sta pienhankerahastosta rahoitetusta hankkeesta, joiden toteutus oli käynnissä tai päättynyt. Kokouksia pidettiin myös neljässä naapurimaassa (Virossa, Suomessa, Unkarissa ja Puolassa), jotta ohjelman aikaansaaman raja-alueyhteistyön taso olisi helpompi arvioida.

OIKEUDELLINEN KEHYS JA KOORDINOINTI MUIDEN VÄLINEIDEN KANSSA

Oikeudellinen kehys

7. Tacis-yhteistyöohjelma perustettiin avun toimittamisesta uusille itsenäisille valtioille ja Mongolialle niiden talouden uudistamiseksi kaudella 1996–1999 25 päivänä kesäkuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (Euratom, EY) N:o 1279/96 ⁽¹⁾. Asetus kuitenkin kattoi koko Tacis-ohjelman, ja sen raja-alueyhteistyötä

⁽¹⁾ EYVL L 165, 4.7.1996, s. 1.

koskeva osa oli hyvin suppea ⁽¹⁾. Tässä oli suuri ero Phare-yhteistyöohjelmaan, jolle komissio laati yksityiskohtaisen suunnittelu- ja toteutuskehyksen erillisellä komission asetuksella vuonna 1994, ohjelman ensimmäisenä vuotena ⁽²⁾. Uudessa asetuksessa, jossa säädetään uusille itsenäisille valtioille annettavasta avusta kaudella 2000–2006, ei Tacis-yhteistyöohjelmaan tehty juuri muutoksia lukuun ottamatta monivuotisen tavoiteohjelman perustamista (3 artikla) ja viittausta Phare-ohjelman ja rakennerahastojen kanssa harjoitettavan koordinoinnin tarpeeseen (14 artikla) ⁽³⁾.

8. Erityisen silmiinpistävänä erona Phare-yhteistyöohjelman ja Tacis-yhteistyöohjelman välillä on se, että jälkimmäisen ohjelman osalta komissio ei ole perustanut samanlaisia koordinoituneita mekanismeja uusien itsenäisten valtioiden ja niiden rajanaapurien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön edistämiseksi kuin Phare-yhteistyöohjelman yhteyteen on jo perustettu. Phare-yhteistyöohjelmasta annetun asetuksen nojalla perustetut ”yhteiset ohjelma- ja valvontakomiteat”, jotka koostuvat Phare-maan ja sen rajanaapurina olevan jäsenvaltion kansallisista ja alueellisista edustajista, onnistuivat kokoamaan rajanaapurit yhteen valitsemaan, arvioimaan ja suositteluun uusia hankkeita. Komissio itse oli yhteisessä ohjelma- ja valvontakomiteassa tarkkailijana, mutta sillä oli lopullinen päätäntävalta siinä, mitä komitean suosittelimia hankkeita tosiasiallisesti rahoitettaisiin. Perustamalla Tacis-yhteistyöohjelmaan yhteiset ohjelma- ja valvontakomiteat olisi voitu samalla tavoin edistää laajempaa raja-alueyhteistyötä sekä erityishankkeiden yhteydessä että kyseisten maiden kahdenvälisten suhteiden yleisemmässä kehityksessä, alueellinen taso mukaan lukien.

9. Komissio ei myöskään, toisin kuin Phare-yhteistyöohjelmassa, ole edellyttänyt rajanaapureina olevien maiden viranomaisilta kehitysanalyysin ja strategian laatimista edunsaajina oleville raja-alueille. Vuotuista yhteisymmärryspöytäkirjaa, jossa määriteltäisiin rahoitettavat hankkeet ja jonka allekirjoittaisivat rajanaapureina olevat maat, ei liioin ole laadittu. Näin ollen millään menettelyllä ei ole varmistettu, että rahoitettavista Tacis-yhteistyöohjelman hankkeista välitettäisiin tietoja naapurimaihin, vaikka tämä oli raja-alueyhteistyön välttämätön edellytys.

Phare-ohjelmasta saatavan rahoituksen puuttuminen

10. Tacis-yhteistyöohjelman perustavanlaatuisena vaikeutena on ollut se, että Phare-maan puolella rajaa ei ole ollut tarjolla tarvittavaa rahoitusta yhteisten tai edes toisiinsa liittyvien hankkeiden

kehittämiseen lukuun ottamatta rajanylityspaikkojen alaa (erityisesti Puolassa). Koska Phare-maiden kyseisten raja-alueiden alueellisilla viranomaisilla oli yleensä hyvin suppeat omat talousarviot, olisi ollut toivottavaa, että Phare-ohjelmasta olisi saatu tällaista rahoitusta. Phare-ohjelmaan kuuluva raja-alueyhteistyöohjelma kuitenkin rajattiin alun perin koskemaan vain Phare-maiden Euroopan unionin puoleisia rajoja. Vaikka tukikelpoisiin raja-alueisiin lisättiin vuonna 1999 myös Phare-maiden keskinäiset rajat, ohjelma ei edelleenkaan kattanut Phare-maiden ja uusien itsenäisten valtioiden välisiä rajoja huolimatta elintasoerojen kasvusta eräiden Phare-maiden (esimerkiksi Unkarin, Puolan ja Slovakian) läntisten ja itäisten raja-alueiden välillä.

11. Periaatteessa Tacis-yhteistyöohjelman yhteydessä olisi voitu hyödyntää Phare-ohjelmaan kuuluvaa Credo-ohjelmaa, joka perustettiin vuonna 1996 tarjoamaan rahoitusta ensisijaisesti Phare-maiden välisiin raja-aluehankkeisiin mutta josta myös Phare-maiden ja uusien itsenäisten valtioiden raja-alueet voivat saada tukea. Ohjelmasta tehtiin kuitenkin sopimuksia tosiasiallisesti vain 11,7 miljoonan euron arvosta, vaikka siihen varattiin alun perin 102 miljoonaa euroa kaudelle 1996–1999. Phare-maiden ja uusien itsenäisten valtioiden raja-alueille tehtiin sopimuksia vain 1,4 miljoonan euron arvosta 23 hankkeen osalta (kooltaan keskimäärin noin 60 000 euroa), joista yhdelläkään ei ollut suoria yhteyksiä Tacis-yhteistyöohjelman hankkeisiin.

12. Euroopan parlamentti perusti vuonna 1998 uuden budjettikohdan Baltian alueen hyväksi toteutettavalle erityistoimelle, jolla rahoitettaisiin Luoteis-Venäjällä, Baltian maissa ja Puolassa toteutettavia hankkeita. Tämän ohjelman talousarvio on vuodesta 1999 asti ollut noin 10 miljoonaa euroa vuodessa, ja se rahoitetaan sekä Tacis- että Phare-ohjelmista ⁽⁴⁾. Ohjelman tarkoituksena on lisätä joustavuutta ja edistää Interreg-, Phare- ja Tacis-ohjelmien yhteistä lähestymistapaa, mutta Venäjän osalta se on huomattavalla osin toisinto Tacis-yhteistyöohjelmasta.

13. Perustavammalla tasolla Tacis- ja Phare-maille annettavan avun erottelu kahteen eri asetukseen on suurena, mutta tarpeettomana esteenä tehokkaalle raja-alueyhteistyölle. Varsinaisten Tacis- ja Phare-ohjelmien tasolla kahdelle eri asetukselle on selkeä tarve, jotta voitaisiin erotella toisistaan entisen Neuvostoliiton maat (Tacis-asetus) ja Keski- ja Itä-Euroopan entiset kommunistiset maat (Phare-asetus), mutta raja-alueyhteistyön tavoitteena on juuri vähentää tällaisten jaottelujen haittavaikutuksia. Olisi siis ollut toivottavaa, että Tacis- ja Phare-maiden toisiinsa rajoittuvista raja-alueista olisi annettu uusi asetus ja perustettu sille oma budjettikohta.

14. Yhteistyön tiivistämisestä on haitannut myös se, että komission Phare- ja Tacis-yksiköiden välinen koordinointi on ollut paljolti tilapäistä ja riittämätöntä.

⁽¹⁾ Viittaukset Tacis-yhteistyöohjelmaan rajoittuvat pääosin 3 artiklan 10 kohtaan ja liitteessä IV olevaan 1 kohtaan.

⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 1628/94, annettu 4 päivänä heinäkuuta 1994, rajat ylittävän yhteistyöohjelman täytäntöönpanosta Keski- ja Itä-Euroopan maiden ja yhteisön jäsenvaltioiden kesken Phare-ohjelman mukaisesti (EYVL L 171, 6.7.1994, s. 14).

⁽³⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 99/2000, annettu 29 päivänä joulukuuta 1999, avun toimittamisesta Itä-Euroopan ja Keski-Asian kumppanivaltioille (EYVL L 12, 18.1.2000, s. 1).

⁽⁴⁾ Budjettikohtaan ei osoitettu määrärahoja vuonna 1998.

Koordinointi Interreg-ohjelman kanssa

15. Euroopan unioni on Interreg-ohjelman kautta tarjonnut rahoitusta Venäjän rajanaapureina oleville Suomen alueille, mutta Tacis-yhteistyöohjelman ja Interreg-ohjelman yhteisiä hankkeita on ollut vaikea perustaa useista syistä:

- a) Suomen Interreg-ohjelma toteutetaan suurimmaksi osaksi suhteellisen pienten hankkeiden kautta (EU:n rahoitusosuus on tyypillisesti 200 000–250 000 euroa). Tämä tekee Tacis-yhteistyöohjelman pienhankerahastosta, jonka rahoituksen ylärajana on 250 000 euroa, luonnollisen väylän Tacisin osarahoitukselle yhteishankkeisiin, mutta Tacisin varoista vain noin 15 % on osoitettu tähän välineeseen;
- b) Interreg-ohjelman ja Tacis-yhteistyöohjelman hankkeiden ehdotuspyyntöjen aikataulua ei ole yhtenäistetty, mikä hankaloittaa yhteishankkeiden suunnittelua;
- c) Interreg-ohjelman varainkäyttö suunnitellaan moneksi vuodeksi kerrallaan, kun taas Tacis-yhteistyöohjelman varat jaetaan vuosittain;
- d) sekä Interreg-ohjelman että Tacis-yhteistyöohjelman varoja voidaan käyttää ainoastaan edunsaajamaan alueella eikä rajan toisella puolen. Tämä rajoittaa huomattavasti yhteishankemahdollisuuksia;
- e) Interreg-ohjelman hankkeet valitaan alueellisella tasolla ja valinnan tekevät Suomen edunsaaja-alueet, jotka yleensä neuvottelevat rajanaapureina olevien Venäjän alueiden viranomaisten kanssa. Sama ei päde Tacis-yhteistyöohjelman hankkeisiin, vaan niiden rahoituspäätökset tehdään sen sijaan Euroopan komission päätoimipaikassa ⁽¹⁾.

16. Vuoteen 2000 asti Tacis-yhteistyöohjelmaa hoitavat komission yksiköt ja Interreg-ohjelmaa hoitavat komission aluepolitiikan pääosaston yksiköt eivät pitäneet säännöllisesti yhteyttä parantaakseen näiden välineiden välistä koordinointia. Vuoden 2000 lopulla yksiköt alkoivat toimia yhtenäisemmin kehittääkseen tapoja parantaa välineiden "yhteentoimivuutta".

⁽¹⁾ Tämä johtaa tilanteeseen, jossa Venäjän alueelliset viranomaiset voivat vaikuttaa enemmän Interreg-ohjelman hankkeiden valintaan kuin Tacis-yhteistyöohjelman hankkeiden valintaan.

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN BUDJETOINTI JA SUUNNITTELU**Talousarvion kokonaismäärä**

17. Raja-alueyhteistyöohjelman vuotuisiksi talousarvioksi vahvistettiin vuonna 1996 30 miljoonaa euroa. Ei ole voitu selvittää, millä perusteella talousarvio päätettiin tämänsuuruiseksi. Määrä pidettiin ennallaan ohjelman kolmena ensimmäisenä vuotena, mutta supistettiin sitten 20 miljoonaan euroon vuonna 1999 ja 22,5 miljoonaan euroon vuonna 2000 Tacis-ohjelman talousarvion yleistä vähennystä noudattaen, vaikka Euroopan unionin pian syntyvään uuteen itärajaan, pohjoisen ulottuvuuden politiikan kehitykseen ja Kaliningradin erityisasemaan liittyvät kysymykset ovat käymässä yhä tärkeämmiksi.

18. Talousarvion määrärahoissa ei myöskään otettu huomioon ohjelman kahtena ensimmäisenä vuotena vastaanotettujen hankehakemusten huomattavaa määrää. Vaikka komissiolla ei ole tarkkoja tilastoja suuria hankkeita koskevien hakemusten määrästä, yleisesti näyttää siltä, että hankehakemusten määrä laski huomattavasti vuodesta 1998 alkaen.

19. Edunsaajamaiden mukaan tämä lasku johtuu siitä, että paikalliset viranomaiset tajusivat, että rajanylityspaikkojen alan (joka kuului kansallisten viranomaisten toimialaan) ulkopuolisiin suuriin hankkeisiin saatavilla olevien varojen vähyyden vuoksi rahoituksen saaminen ei ollut riittävän todennäköistä, jotta sitä varten olisi kannattanut panostaa suuren hankkeen valmistelukustannuksiin. Tacis-yhteistyöohjelman suppea talousarvio merkitseekin, että joka vuosi voidaan rahoittaa keskimäärin vain yhtä tai enintään kahta suurta hanketta kussakin maassa. Varojen rajallisen saatavuuden vuoksi Venäjällä ei julkaistu ollenkaan suuria hankkeita koskevia ehdotuspyyntöjä vuosina 1999 ja 2000 ⁽²⁾.

20. Pienhankerahaston hankehakemusten määrästä on täydelliset tilastot, ja on selvää, että rahoituksen kysyntä ylitti jyrkästi ohjelman kaudelle 1996–1998 jaetut varat (ks. taulukko 2 jäljempänä). Niiden hankkeiden kokonaisarvo, joita komission hankkeiden valintakomitea "suositteli" rahoitettavaksi, ylitti tosiasiallisesti käytettävissä olleet varat 68 prosentilla.

⁽²⁾ Komission Venäjää koskeva talousarvio vuodelle 2000 kohdennettiin kokonaisuudessaan Sortavalan jätevedenpuhdistamon uudelleenkäynnistykseen (4,5 miljoonaa euroa). Hanke piti alun perin rahoittaa vuoden 1996 talousarviosta, mutta toteutuksen puutteessa varat oli vapautettu (ks. kohta 44).

Taulukko 2

Pienhankerahaston hanke-ehdotusten määrä ja arvo

Varainhoitovuosi	Ehdotetut hankkeet		Suositellut hankkeet		Hyväksytyt hankkeet	
	Määrä	Arvo (milj. euroa)	Määrä	Arvo ⁽¹⁾ (milj. euroa)	Määrä	Arvo (milj. euroa)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Yhteensä	345	55,0	128	19,3	72	11,5

⁽¹⁾ Arvio perustuu 150 000 euron keskimääräiseen hankekokoan.
Lähde: Euroopan komissio.

21. Pienhankerahaston käytettävissä olevien varojen niukkuudesta huolimatta hankerahoituksen saamisen suurempi todennäköisyys suuriin hankkeisiin verrattuna merkitsee, että paikalliset ja alueelliset viranomaiset esittävät mielellään hanke-ehdotuksia. Edunsaajamaiden viranomaisten ja erityisesti paikallisten ja alueellisten viranomaisten ohjelmaan osallistumisen kannalta pienhankerahaston voidaan katsoa onnistuneen paljon paremmin kuin ohjelman suurhankeosion.

Viiveet pienhankkeiden varojen kohdentamisessa

22. Koska pienhankerahastoon osoitetaan varoja vuosittain, olisi ollut odotettavissa, että hankkeiden valmistelulle, ehdottamiselle ja hyväksymiselle olisi voitu laatia säännöllinen vuotuinen aikataulu. Tämä olisi helpottanut sekä komission että edunsaajamaiden viranomaisten tehtävää. Pienhankerahasto on kuitenkin kärsinyt vakavista suunnitteluvaiheen viiveistä. Varainhoitovuoden 1996 hankkeet valittiin vasta vuonna 1998. Vaikka tämän viiveen osasyynä voidaan pitää toteuttamisenettelyjen keskeneräisyyttä ja vaikka tilanne paranikin varainhoitovuoden 1997 osalta, komission yksiköiden uudelleenjärjestely aiheutti varainhoitovuodelle 1998 hyvin vakavia viiveitä. Niiden vuoksi hankkeet valittiin vasta lokakuussa 2000, mikä hidasti suuresti jo vauhtiin päässyttä ohjelmaa ja vahingoitti sen mainetta edunsaajamaissa. Viive johtui siitä, että komission uusi osasto, joka hoitaa ulkoisten avustussopimusten tarjouskilpailut, piti valintaprosessia pysähdyksissä, kunnes kaikkiin ulkoisiin avustushjelmiin oli laadittu vakioidut suunta- viivat tämältyypisille avustuksille.

Alueellisten ja paikallisten viranomaisten valmius hankkeiden hallinnointiin

23. Vaikka komissio itse painotti, että kaiken raja-alueyhteistyön onnistuneen toteutumisen ennakkoehtona on alueellinen ja paikallinen valmius panna vireille ja kehittää hankkeita ⁽¹⁾, tämän alan apuun osoitettiin varoja vasta ohjelman toisena vuonna (1997: alueellisen valmiuden kehittämälsoite, 675 000 euroa). Lisäksi

varsinainen toteutus alkoi lopulta vasta huhtikuussa 2000, koska komissio ei pystynyt päättämään, mikä olisi oikea menettely tämältyypisten sopimusten myöntämiseen.

24. Pienhankerahaston lisätuna on se, että monien paikallisten ja alueellisten viranomaisten kannalta 200 000 euron enimmäisavustus on helpommin hallittavissa kuin suurten hankkeiden avustukset (1–3 miljoonaa euroa). Alueellisten ja paikallisten viranomaisten on joissakin tapauksissa vaikea toteuttaa niin sanottuja suuria hankkeita paitsi niiden laajuuden, myös niihin sisältyvän teknisen avun suuren osuuden vuoksi. Tällaisiin suuriin hankkeisiin on sisällynyt keskimäärin 1,3 miljoonan euron arvosta teknistä apua (noin 80 %) ja 0,35 miljoonan euron arvosta kalustoa (noin 20 %). Alueellisten viranomaisten kannalta infrastruktuuri-rahoitus olisi usein ollut toivottavampaa sekä rahoituksen hyödyntämisvalmiuden että todellisen tarpeen kannalta. Vaikka ohjelmaan sisältyykin pienimuotoisten infrastruktuurien rahoittamismahdollisuuksia ⁽²⁾, komission politiikkana on kuitenkin yleensä ollut infrastruktuurituen rajoittaminen rajanylityspaikkoihin (ks. myös kohta 44).

25. Suurten hankkeiden valmistelussa Venäjän alueelliset viranomaiset ovat yleensä hyötynet hyvästä yhteistyöstä sekä Suomen alueellisten viranomaisten että suomalaisten konsulttitoimistojen kanssa. Ukrainassa ja Moldovassa kansallisilla ministeriöillä oli usein merkittävä osuus hankehakemuksien laadinnassa, mikä joissakin tapauksissa johtui vähäisistä valmiuksista aluehallinnon tasolla.

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN TOTEUTTAMINEN

Rahoituksen toteuttaminen

26. Jäljempänä taulukossa 3 esitetään yhteenveto ohjelman rahoituksen toteuttamisesta 31. joulukuuta 2000 vallinneen tilanteen mukaan.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja alueiden komitealle rajat ylittävstä yhteistyöstä Tacis-ohjelman puitteissa, Bryssel, 27.5.1997, KOM(97) 239 lopullinen.

⁽²⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 1279/96 johdanto-osan kymmenes kappale: ”uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian taloudellisen muutoksen nykyisessä vaiheessa on kiireellisimpien tarpeiden tyydyttämiseksi asianmukaisesti tarpeen sallia käyttää rajoitettu määrä taloudellisesta avusta pienimuotoisiin infrastruktuurihankkeisiin raja-alueyhteistyön yhteydessä”.

Taulukko 3

Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman rahoituksen toteuttaminen kaudella 1996–2000

(milj. EUR)

	Maksusitoumukset	Sopimukset	Maksut
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Yhteensä	132,5	88,2	37,7

27. Ohjelman toteutus on yleisesti ollut hidasta etenkin ohjelman pääosiossa, rajanylityspaikkojen alalla. Hitauden tärkeimpiä syitä tarkastellaan seuraavissa kohdissa. Vuoden 1999 lopussa jouduttiin toteutusongelmien vuoksi vapauttamaan 6,3 miljoonan euron arvosta maksusitoumuksia (21 % maksusitoumuksesta), kun vuoden 1996 talousarviosta tehtävien sopimusten teko-aika päättyi.

28. Vapautettujen määrien olisi oikeastaan pitänyt olla suurempia, sillä vuoden 1996 talousarviossa rajanylityspaikkojen palvelu- ja tavarahankintoja koskeviin sopimuksiin varatusta 2,6 miljoonan euron määrästä ei myöskään ollut tehty sopimuksia 31. joulukuuta 1999 mennessä. Koska komissio kuitenkin oli siirtänyt tämän määrän hallinnan rajanylityspaikkojen "ohjelmanvalvontayksikölle", jota hoiti konsulttitoimisto, komissio katsoi, että näistä varoista oli jo tehty lopullinen sopimus.

29. Tacis-yhteistyöohjelman maksuista valitun edustavan otoksen tarkastuksessa ei ilmennyt merkittäviä maksujen laillisuuteen ja säännönmukaisuuteen liittyviä virheitä.

Rakennusurakoita koskevat sopimukset**Rakennusurakoihin liittyvät tarjouskilpailut**

30. Rajanylityspaikkaohjelmassa esiintyi merkittäviä viiveitä Ukrainassa, Valko-Venäjällä ja Moldovassa, koska sopimusten talousarvion sopivien tarjousten saamisessa oli vakavia vaikeuksia. Kaikki kolme vuonna 1999 järjestettyä tarjouskilpailua rajanylityspaikoista ⁽¹⁾ kyseisissä maissa jouduttiin uusimaan, koska kussakin tapauksessa vastaanotettiin ainoastaan yksi tarjous ja koska tarjoukset olivat keskimäärin kaksinkertaisia talousarviossa varattuun määrään nähden. Tilanteen pääsyyinä oli se, että tarjous-

⁽¹⁾ Kamenny Log (Valko-Venäjä), Chop (Ukraina), Leushen (Moldova).

pyyntöjen valmistelun hoitanut konsulttitoimisto oli aliarvioinut todennäköisen kustannusvaihtelun ja erityisesti määrän, jonka ulkomaiset yritykset vaativat kattaakseen riskin, jonka mielletään liittyvän näissä maissa toimimiseen ⁽²⁾. Samaan aikaan komission vaatimukset, joiden tarkoituksena oli varmistaa, että urakoitsijat olivat taloudellisesti elinkelpoisia, tekivät pätevien tarjousten tekemisen vaikeaksi uusien itsenäisten valtioiden urakoitsijoille.

Vapautukset arvonlisäverosta ja tulleista

31. Rakennusurakoita koskevilla sopimuksissa suureksi ongelmaksi nousi edunsaajamaiden viranomaisten suostumuksen saaminen paikallisten urakoitsijoiden vapauttamiseen arvonlisäverosta. Vaikka vapautuksia edellytettiin rajanylityspaikkahankkeiden toteutusta koskevilla yhteisymmärryspöytäkirjoissa, jotka edunsaajamaat ja komissio allekirjoittivat, komissiolle osoitautui käytännössä vaikeaksi saada tätä vaatimusta toteutumaan. Kohdattujen ongelmien vuoksi Venäjällä ja Ukrainassa toimivat urakoitsijat olivat vuoden 2000 loppuun mennessä jättäneet korvaushakemuksia lähes 2 miljoonan euron arvosta.

Viranomaisten osuus edunsaajamaissa

32. Hankkeiden edunsaajat eivät muissakaan suhteissa aina helpottaneet ohjelman toteutusta. Erityisesti Svetogorskissa (Venäjä) ja Jagodinissa (Ukraina) kohdattiin viiveitä raja-asemasuunnitelman saamisessa hyväksytyksi. Yleisesti ottaen päätöksentekoa monimutkaisti se, että uusissa itsenäisissä valtioissa rajanylityspaikkahankkeita hoiti yhdeksän eri yksikköä ⁽³⁾. Rajanylityspaikkahankkeiden virallisia edunsaajia olivat tulliviranomaiset, mutta kansallisten, alueellisten ja paikallisten tulliviranomaisten välisen koordinoinnin puute ei edistänyt hankkeiden nopeaa toteutusta. Lisäksi paikallishallinnon viranomaisten osuutta niiden alueella sijaitsevilla rajanylityspaikkahankkeissa ei yleensä määritelty selvästi.

Tavaranhankintoja koskevat sopimukset

33. Kaluston rahoituksen osuus Tacis-yhteistyöohjelman hankkeiden kustannuksista on tyypillisesti 15–25 prosenttia. Noin puolessa tarkastetuista suurista hankkeista, joiden toteutus oli loppusuoralla tai jo päättynyt, hanke oli kärsinyt kalustotoimitusten viiveistä. Nämä viiveet johtuivat komission pitkällisistä hankintamenettelyistä, edunsaajien hitaudesta kalustoluetteloiden hyväksymisessä sekä tulliselvityksen viivytyksistä edunsaajamaissa. Tuloksena oli, että kalusto saapui ajoittain vasta juuri ennen hankkeen aikataulun mukaista päättymistä tai vieläkin myöhemmin.

⁽²⁾ Venäjällä ongelma ei ollut yhtä vakava, sillä Suomen läheisyyden ansiosta suomalaisyrityksillä ei ollut yhtä suuria logistisia vaikeuksia.

⁽³⁾ Vertailun vuoksi mainittakoon, että Suomessa rajanylityspaikkoja hoiti vain kaksi yksikköä.

Pienhankerahasto

34. Vaikka voisi olettaa, että pienhankerahasto voitaisiin toteuttaa kevyemmin ja joustavammin menettelyin kuin suuret hankkeet, näin ei ole tapahtunut. Pienhankerahaston ongelmana on ollut sen raskas rakenne, joka sijaitsee suurelta osin kaukana edunsaaja-alueista, vaikka rahasto on suunnattu erityisesti paikallis- ja aluetasolle.

35. Koska komissiolla oli vain rajallisesti omia henkilöstöresursseja ohjelman hallinnointiin, komissio teetti suuren osan ohjelman päivittäisestä hallinnosta alihankintana Tanskassa sijaitsevalla hallinnointitoimistolla. Vaikka toimisto perusti paikallisyksiköt Pietariin (Venäjä) ja Lvoviin (Ukraina), useimmat päätökset jouduttiin tekemään sen päätoimipaikassa ja hyväksyttämään komission yksiköissä Brysselissä. Komission lähetystöjen panos pienhankerahastoon on ollut hyvin pieni, vaikka rahaston alueellisen painopisteen vuoksi komissiolla on suurempi tarve hallinnoida rahastoa edunsaajamaista käsin. Pitkien hankinta- ja maksumenettelyjen vuoksi edunsaajien on vaikea toteuttaa hankkeita siinä 18 kuukauden määräajassa, jonka komissio on asettanut tällaisten hankkeiden valmistumiselle.

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN VAIKUTUS

Rajanylityspaikat

36. Noin puolet Tacis-yhteistyöohjelman kauden 1996–2000 rahoituksesta on osoitettu rajanylityspaikkoihin. Rakennustyöt alkoivat kuitenkin vasta vuonna 2000. Näin ollen viisi vuotta Tacis-yhteistyöohjelman käynnistymisen jälkeen ohjelmalla ei ollut vielä ollut mitään vaikutusta tällä alalla.

37. Rajanylityspaikoissa näkyy erityisen silmäänpistävästi, miten toivottavaa olisi, että joko sama rahoitusväline kattaisi rajan molemmat puolet tai että yhteisen välineen puuttuessa varmistettaisiin edes riittävä koordinaatio Phare- ja Tacis-välineiden kesken. Komissio ei kuitenkaan kehittänyt strategiaa Phare-maiden ja uusien itsenäisten valtioiden välisten rajanylityspaikkojen parantamiseksi. Ensimmäinen suuri Phare-ohjelman tuki uusien itsenäisten valtioiden puoleisille rajanylityspaikoille käynnistettiin vuonna 1993 ilman, että Tacis-ohjelmassa olisi perustettu vastaavaa rahoitusaloitetta. Koska Phare-maiden puolella rajaa rakennettiin raja-asemia ilman, että Tacis-ohjelman puolella olisi samaan aikaan tehty parannuksia, pullonkauloja esiintyi edelleen.

38. Tacis-ohjelmaan kuuluvan rajanylityspaikkaohjelman ensimmäisenä askeleena oli vuonna 1996 tehty tarvekartoitus, joka kattoi 42 rajanylityspaikkaa tukikelpoisilla raja-alueilla. Tutkimus edusti pätevää lähestymistapaa keskipitkän aikavälin strategian kehittämiseen rajanylityspaikkojen avustamiseksi. Kuitenkin rajanylityspaikkojen pullonkauloista oli jo vuonna 1995 tehty

Phare-ohjelman rahoituksella tutkimus⁽¹⁾, jonka mukaan apua tarvittiin kiireellisesti niissä kahdessa Keski- ja Itä-Euroopan maiden sekä uusien itsenäisten valtioiden välisessä rajanylityspaikassa, joiden keskimääräiset odotusajat olivat koko Keski- ja Itä-Euroopan pisimmät: Zahony-Chopissa (Unkari–Ukraina, 28 tuntia) ja Kukuryki-Kozlovitchissa⁽²⁾ (Puola–Valko-Venäjä, 24 tuntia, ajoittain jopa viisi vuorokautta). Olisi siksi ollut toivotavaa, että nämä kaksi rajanylityspaikkaa olisivat saaneet rahoituksessa etusijan sillä välin, kun tarvekartoituksen perusteella olisi määriteltävä seuraavan vaiheen toimet.

39. Itse asiassa Chopissa alkoivat työt vasta lokakuussa 2000. Vielä vakavampaa on se, että vaikka Kozlovitchi oli myös selvästi vilkkain Keski- ja Itä-Euroopan maiden ja uusien itsenäisten valtioiden välisistä rajanylityspaikoista — sitä käytti 359 028 rekkaa vuonna 1996 — siihen ei ollut tehty lainkaan infrastruktuuri-investointeja Tacis-ohjelmasta vuoden 2000 loppuun mennessä.

40. Ainoat kaksi rajanylityspaikkahanketta, joissa rakennustyöt olivat ehtineet loppusuoralle vuoden 2000 lopussa, olivat Venäjän ja Suomen välisellä rajalla: Salla-Kelloselkä, joka sijaitsee 50 kilometriä napapiiristä pohjoiseen (4,4 miljoonaa euroa), ja Svetogorsk-Imatra (6,8 miljoonaa euroa). Sallan hankkeen avulla on tarkoitus kehittää Barentsin euro-arktista aluetta, ja sen pitäisi lyhentää pitkien etäisyyksien matka-aikoja tyypillisesti 2–4 tunnilla. Hankkeen vaikutuksen odotetaan kuitenkin jäävän ainakin lyhyellä aikavälillä suhteellisen rajalliseksi, koska rajanylityspaikkaa käytti vuonna 1996 ainoastaan 1 727 rekkaa eli vain noin 0,5 prosenttia Kukuryki-Kozlovitchin rajanylityspaikan rekaliikennemäärästä. Hankkeen toteutettavuustutkimuksessa arviointiin, että rajanylityspaikan parannusten jälkeen liikennemäärä kasvaisi, mutta jäisi edelleen vain noin 5 000 rekkaan vuodessa vuoteen 2000 mennessä.

41. Svetogorskin-Imatran rajanylityspaikkahanke oli liikennemäärän kannalta paljon perustellumpi (26 000 rekkaa ja 283 000 henkilöautoa vuonna 1996), mutta Svetogorskin ja Viipurin välinen hyvin huonokuntoinen tie (55 kilometriä) uhkasi muodostua pullonkaulaksi rajanylityspaikan valmistumisen jälkeen.

42. Komission rajanylityspaikkoja koskevan toimen vaikutusta on kasvattanut se, että komissio käytti yhdennettyä lähestymistapaa rahoittamalla pääosiona olleen rakentamisen lisäksi koulutusta ja kalustoa. Olisi kuitenkin ollut toivottavaa, että tehdyissä toteutettavuustutkimuksissa olisi esitetty arvioita siitä, missä määrin viiveet johtuivat infrastruktuurin asettamista rajoituksista ja missä määrin tehottomista menettelyistä. Näin olisi voitu paremmin varmistaa, ettei rahoitusta myönnettäisi tarpeettomiin

⁽¹⁾ Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks, heinäkuu 1995.

⁽²⁾ Zahony-Chop sijaitsee yleiseurooppalaisen liikennekäytävän V (Triaeste–Budapest–Kiev) varrella, kun taas Kukuryki-Kozlovitchi, kuorma-autojen rajanylityspaikka Terespolin ja Brestin rajalla, sijaitsee yleiseurooppalaisen liikennekäytävän II (Berliini–Varsova–Moskova) varrella.

infrastruktuureihin. Lisäksi johdetun oikeuden riittämättömyyden merkitys menettelyjen parantamisen esteenä alettiin ottaa riittävästi huomioon vasta, kun komissio käynnisti aiheesta tutkimuksen vuonna 2000. Joka tapauksessa tullivirkailijoiden jatkuva alipalkkaus ja yleinen korruptio ovat ongelmia, jotka eivät kuulu Tacis-yhteistyöohjelman alaan mutta joiden voidaan odottaa vähentävän sen vaikutusta.

Rajavalvonta

43. Tacis-yhteistyöohjelmalla on ollut vain vähän vaikutusta rajavalvonnan turvallisuuskäytäntöjen parantamiseen. Osasyynä tähän on komission selkeän lähestymistavan puute tilanteessa, jossa yhteistyötä vaikeuttaa edunsaajamaiden, erityisesti Venäjän ja Valko-Venäjän, hallintojen herkkä suhtautuminen rajavalvontakysymyksiin. Komissio osoitti vuosina 1996 ja 1997 raja-alueyhteistyöohjelmasta yhteensä 3 miljoonaa euroa tähän tarkoitukseen. Komission vuonna 1997 teettämä tutkimus mahdollisten hankkeiden valikoimiseksi kuitenkin keskeytettiin, vaikka tutkimuksen alustavissa päätelmissä korostettiin, että ponnistukset rajavalvonnan parantamiseksi yhdellä puolen rajaa (Phare) eivät riittäisi, ellei niitä täydennettäisi rajan toisella puolen (Tacis) toteuttavien ponnistuksin.

Ympäristö

44. Noin kolmannes Tacis-yhteistyöohjelman varoista on kohdennettu ympäristöhankkeisiin. Tacis-rahoituksessa on keskitytty voimakkaasti tekniseen apuun ja vähemmässä määrin kalustoon, kun taas Tacis-asetuksessa annettua mahdollisuutta rahoittaa infrastruktuureita raja-alueyhteistyöohjelmasta ei ole juurikaan käytetty (ks. myös kohta 24). Tärkein ympäristöinfrastruktuurihanke, johon tehtiin maksusitoumuksia, koski jätevedenpuhdistamoa Sortavalassa, Karjalassa lähellä Suomen rajaa. Hankkeeseen vuonna 1996 sidottu 2,2 miljoonan euron määrä jouduttiin kuitenkin sittemmin vapauttamaan, koska varoista ei tehty sopimusta ennen ohjelman päättymistä, mikä johtui pääosin hankkeen suunnittelun puutteista. Vuoden 2000 talousarviosta sidottiin uusi 4,5 miljoonan euron määräraha hankkeen käynnistämiseksi uudelleen; rahoituksen kasvu johtui pääosin tarkennetuista eritelmistä.

45. Tutkimuksissa, jotka tehtiin veden laadun arvioimiseksi ja valvontastrategian laatimiseksi Länsi-Ukrainan Bug-, Latorica- ja U -joista (1,98 miljoonaa euroa) ja Moldovan Prut-joen alueesta (2,49 miljoonaa euroa vuonna 1996), ei riittävässä määrin otettu huomioon, että hankkeiden jatkoksi olisi tarvittu investointeja jokien puhdistukseen. Ukrainan hankkeessa ei näin ollen otettu huomioon saastumisen vähentämiseksi tarvittavia investointeja (esim. jätevedenpuhdistamoja). Prut-joen osalta tutkimus vahvisti vakavien, vedenkäyttöön ja hygieniaan liittyvien terveysongelmien olemassaolon, ja hankkeessa määriteltiin vastaavat investointihankkeet. Ennen kuin ensimmäisen hankkeen suositukset olivat

käytettävissä, raja-alueyhteistyöohjelmassa kuitenkin käynnistettiin uusi jokialueen tutkimus (1,27 miljoonaa euroa vuonna 1998), joka kattoi osittain ensimmäisen hankkeen maantieteellisen alan. Tätä jälkimmistä tutkimusta on pidettävä ennenaikaisena, ja Moldovan vakavat veteen liittyvät terveysongelmat huomioon ottaen on asetettava kyseenalaiseksi uuden tutkimuksen rahoittamisen mielekkäisyys verrattuna infrastruktuuri-investointien rahoittamiseen. Molempien Prut-joen hankkeiden vaikutusta olisi voitu tehostaa, jos Romanian puolen yhteistyön rahoitukseen olisi ollut saatavilla varoja.

46. Yksi tärkeimmistä hankkeista, joita Tacis-yhteistyöohjelmasta rahoitettiin, oli Pietarin lähellä sijaitseva Krasny Borin ongelmajätelaitos (1,4 miljoonaa euroa vuonna 1996), jonka Itämeren asiointia käsittelevä Helsingin komissio oli nimennyt kriisipisteeksi ympäristön kannalta ja joka uhkasi ympäröivän alueen lisäksi itse Itämeren. Hanke merkitsi vain vähäistä edistystä aiempiin tutkimuksiin nähden ja sen vaikutus jäi pieneksi. Sen ehdotus jätteenpolttokapasiteetin lisäämisestä kohtuuhintaan ostamalla käytetty jätteenpolttolaitos ei ollut realistinen. Perustavampana ongelmana oli myös se, että hankkeella ei pystytty löytämään keinoja varmistaa, että ongelmajätteet todella toimitettaisiin viralliseen Krasny Borin laitokseen eikä niitä vietäisi laittomalle kaatopaikalle.

47. Tacis-yhteistyöohjelmasta on rahoitettu myös useita ympäristöhankkeita, joiden tavoitteena on edistää ekomatkailua raja-alueiden väestön tulojen kasvattamiseksi. Vaikka Tacis-ohjelmasta rahoitettu tekninen apu toi hyödyllistä asiantuntemusta hankkeiden ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseen, hankkeiden vaikutus ekomatkailuun oli hyvin suppea.

48. Ainoana ympäristöön liittyvänä alana, jolle onnistuttiin todella houkuttelemaan sekä paikallista rahoitusta että avunantajien lainoja, olivat kaksi haitallisten energiapäästöjen rajoittamishanketta. Toiseen hankkeeseen sisältyi kaksi kokeiluinvestointia Karjalan tasavallassa fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi hankkeella (2,3 miljoonaa euroa vuonna 1997), ja toisessa oli kyse energiansäästötoimenpiteistä Murmanskin lähellä sijaitsevassa suljetussa Sneznogorskin sotilaskaupungissa (2,7 miljoonaa euroa vuonna 1997). Vaikka päästöjen vähentämisellä on vain hyvin pieni rajat ylittävä vaikutus, näytti kuitenkin todennäköiseltä, että hankkeilla saavutettaisiin konkreettisia ja mahdollisesti toistettavia tuloksia polttoaineiden säästön alalla.

49. Tarkastuksen aikaan odotettiin, että kummankin hankkeen investointiosion rahoitukseen osallistuisi Pohjoismainen ympäristörahoitusyhtiö (NEFCO). Komission ja NEFCOn olisi pyrittävä syventämään yhteistyötään ohjelmien suunnittelussa ja hankkeiden valmistelussa löytääkseen uusia mahdollisuuksia ympäristöinvestointien yhteisrahoittamiseen.

Talouskehitys

50. Vaikka yhtenä Tacis-yhteistyöohjelman perustavoitteena oli elintason nostaminen edunsaajamaiden raja-alueilla, suuria talouskehityksen alan hankkeita on ollut hyvin vähän. Ensimmäinen tällainen hanke, pienten ja keskikokoisten yritysten tukiyhteisöjen perustaminen Užgorodiin Ukrainaan, käynnistyi vasta vuoden 2000 alussa (1,5 miljoonaa euroa vuonna 1998), joten tarkastuksen toimittamisen aikana lokakuussa 2000 oli liian varhaista määrittää yksittäisiä tuloksia.

51. Raja-alueiden kaupallisten yhteyksien kehittämistä on erityisen tärkeää tukea nyt, kun Phare-maat alkavat vaatia viisumia uusien itsenäisten valtioiden kansalaisilta osana valmistautumistaan EU-jäsenyyteen⁽¹⁾. Tällaiset rajoitukset vähentävät erittäin todennäköisesti paikallista rajat ylittävää kauppaa, ellei korvaavia toimenpiteitä toteuteta. Kysymyksen tärkeydestä huolimatta komissio ei ole kehittänyt selkeää lähestymistapaa, joka auttaisi alueellisia viranomaisia määrittelemään ja suunnittelemaan sopivia hankkeita.

Pienhankkeet

52. Pienhankerahastosta rahoitetut hankkeet, jotka tarkastettiin paikalla, olivat yleensä tuottaneet kustannustehokkaita, tavoitteiden mukaisia tuloksia, vaikka julkishallinnon ja sosiaaliasiain alan hankkeilla, joille on jaettu noin 30 prosenttia pienhankerahaston varoista, oli vain suppea rajat ylittävä vaikutus. Pienhankkeiden erityisen myönteisiä puolia olivat seuraavat seikat:

- a) Toisin kuin suurissa hankkeissa, suhteellisen suuri osuus rahoituksesta (37,5 prosenttia) suunnattiin paikallisiin talouskehityshankkeisiin. Talouskehitys onkin edunsaaja-alueiden väestön kannalta kaikkein tärkein osa-alue ja Suomen Interreg-ohjelmien päätavoite.
- b) Pienhankerahastossa ohjelman edunsaajiksi hyväksyttiin paljon useampia edunsaajamaiden yhteisöjä kuin suurten hankkeiden rahoituksessa.
- c) Koska lähtökohtana oli uusien itsenäisten valtioiden julkisten laitosten yhteistyö viranomaisten eikä länsieurooppalaisten konsulttitoimistojen kanssa, pienhankerahasto tarjosi enemmän mahdollisuuksia kestävien verkostojen luomiseen hankerahoituksen päätyttyä.
- d) 20 prosentin osarahoitusvaatimus lujitti edunsaajien sitoutumista.

⁽¹⁾ Esimerkiksi Slovakia, jonka raja sijaitsee vain kahden kilometrin päässä Užgorodista, asetti EU-jäsenysvalmistelujensa yhteydessä Ukrainan kansalaisille viisumipakon vuonna 2000.

53. Pienhankerahastoa voitaisiin käyttää julkishallinnossa "Euro-region" —hanke-ehdotusten edistämiseen, jotta saataisiin aikaan todellinen rajat ylittävä vaikutus. "Euroregion" —alueet ovat rajat ylittäviä elimiä, joita on Euroopan unionin samankaltaisten elinten mallin mukaan perustettu viime vuosina suurimmalle osalle Venäjän ja Suomen välistä rajaa sekä uusien itsenäisten valtioiden ja Phare-maiden välistä rajaa. Tällaisilla elimillä on mahdollisuudet muotoutua merkittäviksi kestäväksi rajat ylittävien yhteistyökehittämiskohteiksi.

PÄÄTELMÄT

Ohjelman vaikutus raja-alueiden elintason

54. Tacis-yhteistyöohjelman rajallisen talousarvion vuoksi ohjelmalla voi olla parhaimmillaankin vain vaatimaton vaikutus tukikelpoisilla raja-alueilla. Ohjelman viitenä ensimmäisenä vuonna ei ole saavutettu edes tätä vaatimatonta vaikutusta. Osasyynä ovat rajanylityspaikkaohjelman vakavat viiveet. Kyseisten hankkeiden lopullisena tavoitteena on avustaa kyseisiä alueita edistämällä rajat ylittäviä yhteyksiä, vaikka hankkeet onkin suunnattu ensisijaisesti kansainväliselle ja kansalliselle eikä alueelliselle tasolle. Ympäristöhankkeistakaan ei ole koitunut paljon konkreettista hyötyä raja-alueiden väestölle, ja ne ovat pitkälti rajoittuneet tutkimuksiin, kun taas infrastruktuuri-investointeja ei ole ollut mukana juuri lainkaan. Talouskehitys on ollut vain hyvin harvojen suurten hankkeiden erityiskohteena. Raja-alueyhteistyöohjelman tämän alan rahoituksesta suurin osa on myönnetty pienhankerahaston kautta.

Rajat ylittävä vaikutus

55. Vaikka muutamilla suurilla hankkeilla on saatu aikaan jonkin verran rajat ylittävää yhteistyötä, ohjelma ei kaiken kaikkiaan ole lunastanut lupauksiaan tällä alalla. Tähän on pääosin kaksi syytä. Ensinnäkään komissio ei perustanut yhteistä foorumia, jossa viranomaiset kyseisten rajojen kummaltakin puolelta voisivat yhdessä määrittellä, valmistella ja valvoa hankkeita, kuten Phare-yhteistyöohjelmassa tehtiin. Toiseksi erilaiset menettelyt ovat suuresti haitanneet Interreg-ohjelman ja Tacis-yhteistyöohjelman edunsaajien välistä yhteistyötä, kun taas Phare-ohjelmasta on ollut saatavilla hyvin vähän varoja yhteisten tai edes toisiinsa liittyvien hankkeiden edistämiseen varsinkin, kun uusien itsenäisten valtioiden rajanaapureina olevat Phare-maiden alueet eivät voineet saada tukea Phare-yhteistyöohjelmasta. Poikkeuksena ovat rajanylityspaikkahankkeet, mutta niiden osalta Phare- ja Tacis-ohjelmien välinen yhteistyö on ollut hyvin suppeaa, ja raja-asetukset ovat yleensä valmistuneet Phare-ohjelman puolella rajaa useita vuosia aikaisemmin kuin Tacis-ohjelman puolella.

Paikallisten ja alueellisten viranomaisten osallistuminen Tacis-ohjelmaan kuuluvaan raja-alueyhteistyöohjelmaan

56. Monien paikallishallintojen vähäinen hallinnointivalmius on rajoittanut niiden osallistumista ohjelmaan. Komissio on tarjonut apua paikallisen ja alueellisen valmiuden kehittämiseen hyvin hitaasti, sillä sen tärkein tämän alan hanke käynnistyi vasta vuonna 2000. Alueellisten viranomaisten ei useinkaan ole helppo toteuttaa suuria hankkeita, ja pienhankerahasto soveltuukin yleensä paremmin viranomaisten osallistumisen edistämiseen.

Yleinen päätelmä

57. Tacis-yhteistyöohjelma voi toimia hyödyllisenä välineenä ratkottaessa kysymyksiä, jotka liittyvät Euroopan unionin uuden itärajan syntymiseen seuraavan laajenemisen jälkeen, ja kehiteltäessä käytännön toteutusta pohjoisen ulottuvuuden politiikalle. Sen tähänastinen vaikutus on kuitenkin ollut suppea, mikä johtuu paitsi toteutuksen viiveistä myös saatavilla olleen rahoituksen vähyydestä sekä siitä, että ohjelman suunnitteluvaiheeseen ei luotu puitteita rajat ylittävälle vuoropuhelulle, että Phare-maiden itäisille raja-alueille ei tarjottu vastaavaa rahoitusta ja että riittävää etusijaa ei annettu hankkeille, joiden päämääränä on ohjelman perustavoite: edunsaaja-alueiden väestön elintason nostaminen.

SUOSITUKSET

58. *Tacis-yhteistyöohjelman, Interreg-ohjelman ja Phare-ohjelman välisiä koordinoitimekanismeja olisi lujitettava huomattavasti.*

- Sen varmistamiseksi, että tällainen rahoitus käytetään mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti, komission olisi varmistettava, että lainsäädäntökehyksellä helpotetaan rajat ylittävää ohjelmaa, joka kattaa sekä Phare-ohjelman puolen että uusien itsenäisten valtioiden puolen rajasta, laajenemisnäkyvät huomioon ottaen (ks. kohta 13).
- Ohjelman koordinoinnin sekä uusien itsenäisten valtioiden edunsaajien ja Suomen ja Phare-maiden vastaavien tahojen välisen vuoropuhelun parantamiseksi komission olisi perustettava samantyyppisiä komiteoita kuin Phare-yhteistyöohjelmaa varten perustetut yhteiset ohjelma- ja valvontakomiteat (ks. kohta 8).
- Tukikelpoisille alueille olisi laadittava kehitysstrategiat ja Phare-maiden viranomaisille olisi virallisesti ja järjestelmällisesti ilmoitettava, mitkä hankkeet komissio on valinnut rahoitettavaksi (ks. kohta 9).

- Olisi perustettava Phare- ja Tacis-yksiköiden välinen työryhmä parantamaan Tacis-yhteistyöohjelman ja sen edunsaaja-alueiden naapureina olevien Phare-maiden raja-alueiden välistä koordinoitua (ks. kohta 14). Komission yksiköiden olisi jatkettava viimeaikaisia ponnistuksiaan Tacis-yhteistyöohjelman ja Interreg-ohjelman välisen koordinoinnin parantamiseksi (ks. kohdat 15–16).

59. *Olisi harkittava Tacis-yhteistyöohjelman talousarvion kasvattamista ja rahoituksen tarjoamista Phare-maiden raja-alueille toisiinsa liittyvien raja-aluehankkeiden rahoittamiseksi.*

- Kun otetaan huomioon Euroopan unionin laajenemisen jälkeiseen uuteen itärajaan liittyvien kysymysten tärkeys, kehittyvä pohjoisen ulottuvuuden politiikka sekä ohjelman alun perin herättämä suuri kiinnostus, joka on sittemmin suurten hankkeiden osalta laantunut, mihin on ainakin osittaisena syynä rahoituksen vähäisyys, Tacis-yhteistyöohjelman talousarvion kasvattamista olisi harkittava (ks. kohdat 17–20).
- Olisi paneuduttava entistä enemmän auttamaan paikallisia ja alueellisia viranomaisia hanke-ehdotusten valmistelussa (ks. kohta 23).
- Jotta Tacis-yhteistyöohjelma toimisi tehokkaasti, on välttämätöntä tarjota vastaavaa rahoitusta niille Phare-maiden alueille, jotka ovat Tacis-yhteistyöohjelman tukikelpoisten alueiden rajanaapureina (ks. kohta 10).

60. *Infrastruktuuri- ja investointitukea olisi painotettava entistä enemmän.*

- Säännöksiä, jotka mahdollistavat raja-alueyhteistyöohjelman varojen käytön infrastruktuurien ja investointien rahoittamiseen rajanylityspaikkojen alan ulkopuolella, olisi hyödynnettävä entistä enemmän. Saatavilla olevan rahoituksen kasvattamiseksi ja edunsaajien sitoutumisen varmistamiseksi kaikissa infrastruktuurihankkeissa olisi otettava käyttöön yhteisrahoitus (ks. kohta 24).
- Hankkeiden valmisteluvaiheessa olisi kiinnitettävä entistä suurempaa huomiota mahdollisuuksiin houkutellessa myöhemmin yhteisrahoitusta infrastruktuureihin, mukaan lukien NEFCOn ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten konsultointi (ks. kohdat 44–45 ja 49).
- Komission ja edunsaajamaiden olisi sovittava toimenpiteistä sen varmistamiseksi, että jo olemassa olevat Tacis-avun yhteydessä noudatettavat tulli- ja arvonlisäveromenettelyt toteutetaan (ks. kohta 31).

61. *Ohjelmassa olisi annettava suurempi painoarvo hankkeille, jotka nostavat tukeen oikeutettujen alueiden väestön elintaso.*

- a) Komission olisi kehitettävä alueellisten viranomaisten avuksi suuntaviivoja sopivien talouskehityshankkeiden suunnitteluun, jotta tällä keskeisellä alalla rahoitettavien hankkeiden määrää voitaisiin nostaa (ks. kohta 51).
- b) Ekomatkailuhankkeissa olisi painotettava entistä enemmän hankkeiden tulolähdemahdollisuuksia ja näiden mahdollisuuksien kehittämistä hankeaikataulun puitteissa (ks. kohta 47).
62. Varoista olisi suunnattava suurempi osuus pienhankerahastoon, ja sen hallinto olisi hajautettava.
- a) Erityisesti suositellaan, että pienhankerahaston talousarvio-osuutta kasvatettaisiin. Vaikka pienhankerahaston hallintokustannukset saattavat ylittää suurempien hankkeiden kustannukset, rahaston lukuisat edut painavat vaa'assa kustannuksia enemmän (ks. kohdat 15 a, 21, 24 ja 52).
- b) Pienhankerahaston hanke-ehdotuksille ja valinnoille olisi luotava säännöllinen vuotuinen aikataulu (ks. kohta 22).
- c) Pienhankerahaston hallinto olisi toteutettava paljon lähempänä edunsaajaa. Komission lähetystöt sopivat parhaiten hoitamaan tämän tehtävän (ks. kohta 34) ⁽¹⁾.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 19. heinäkuuta 2001 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON
presidentti

⁽¹⁾ Uusissa itsenäisissä valtioissa toimivat komission lähetystöt hallinnoivat jo Bistro-ohjelmaa, toista Tacis-ohjelmaan kuuluvaa pienhankerahastoa, josta rahoitetaan enintään 100 000 euron arvoisia hankkeita. Bistro-ohjelman vuotuinen talousarvio on noin 5 miljoonaa euroa. Ohjelmasta tehtiin vuonna 2000 riippumaton arvio, jossa todettiin, että ohjelman hallinto lähetystöissä oli kustannustehokasta.

LIITE 1

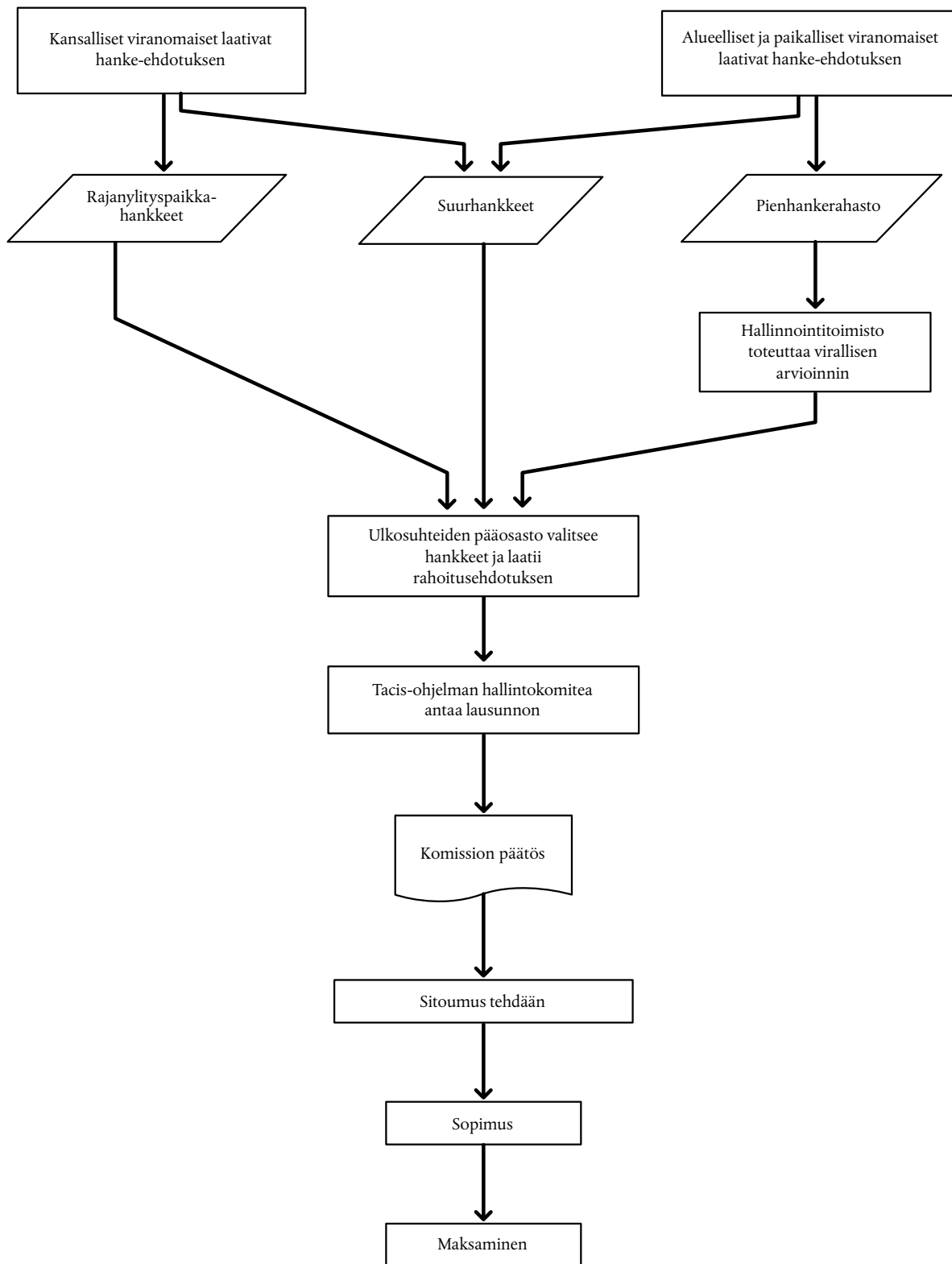
TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN EDUNSAAJA-ALUEET



Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman tukikelpoiset alueet on tummennettu.

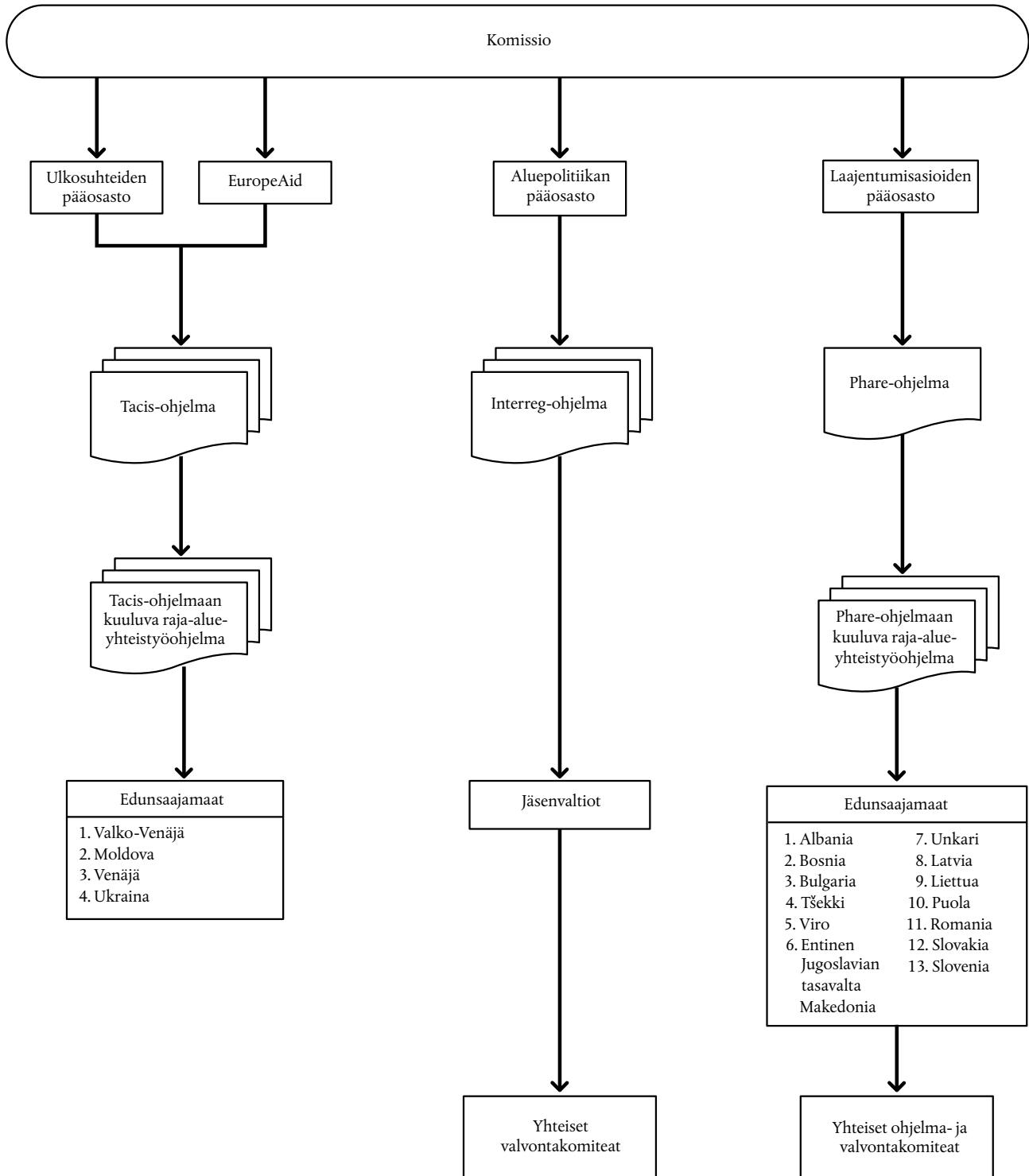
LIITE 2

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN TOTEUTTAMISKAAVIO



LIITE 3

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN, INTERREG-OHJELMAN JA PHARE-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN TOTEUTTAMISRAKENTEET



KOMISSION VASTAUKSET**YHTEENVETO*****Oikeudellinen kehys ja koordinointi muiden välineiden kanssa***

II. Phare-raja-alueyhteistyöohjelman ja vastaavien Interreg-ohjelmien täytäntöönpanomekanismit ja rahoitus eroavat Tacis-raja-alueyhteistyöohjelmasta, jonka yhteydessä mahdolliselle koordinaatiolle asetetaan määrättyt rajat. Uudet Tacis/Interreg-suuntaviivat, eri osastoille lähetettävät lausuntopyynnöt, ohjelmatyön koordinoimiseksi tehtävät yhteiset Phare/Tacis-virkamatkat ja yksiköidenväliset kokoukset ovat kuitenkin ensimmäisiä koordinoinnin parantamiseksi käyttöön otettuja keinoja.

Kuten 7 kohtaan annetussa vastauksessa huomautetaan, Phare-maiden ja uusien itsenäisten valtioiden väliset rajat eivät tällä hetkellä kuulu Phare-raja-alueyhteistyöohjelmien piiriin, mutta komissio on valmis harkitsemaan ohjelmien ulottamista koskemaan muun muassa Tacis-maita. Toistaiseksi Phare-maiden sellaisilla alueilla toteutettavat rajahankkeet, joilla on yhteinen raja jonkin Tacis-maan kanssa, saavat rahoitusta maakohtaisista Phare-ohjelmista.

Tacis-ohjelmaan kuuluvan raja-alueyhteistyöohjelman budjetointi ja suunnittelu

III. Komissio on tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että raja-alueyhteistyöohjelma on tärkeä. Leikkaukset Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman määrärahoissa 30 miljoonasta eurosta (1998) 20 miljoonaan euroon (1999) ovat yhteydessä Tacis-ohjelman kokonaismäärärahojen leikkauksiin sekä tarpeeseen ottaa huomioon Kaukasiassa vuoden 1998 Venäjän kriisin jälkeen vallitseva poikkeuksellinen tilanne sekä osallistuminen Tšernobylin reaktorisuojarahastoon.

Vuoteen 1999 verrattuna vuoden 2000 määrärahoja on jo lisätty 12 prosentilla 22,5 miljoonaan euroon, ja komissio on pyytänyt niiden nostamista 29 miljoonaan euroon vuonna 2001.

Erillinen rahoitus Itämeren alueen hyväksi toteutettavia erityistoimia koskevasta budjettikohdasta lisää käytettävissä olevien varojen määrää samoin kuin rahoitus muista lähteistä, kuten alueellisesta yhteistyöohjelmasta, oikeus- ja sisäasiain sekä tullialan ohjelmista ja maakohtaisista ohjelmista.

Pienhankeohjelman ensimmäisinä vuosina otettiin käyttöön uusia menettelyjä, jotka hidastuttivat jonkin verran ohjelman täytäntöönpanoa, joka on sittemmin vauhdittunut.

Investointien rahoitukseen käytettävien Tacis-määrärahojen ylärajaa nostettiin 10:stä 20 prosenttiin uudella asetuksella, joka tuli voimaan vuoden 2000 alussa.

Toteutus

IV. Ohjelman täytäntöönpano on viivästynyt, mutta viiveitä on tarkasteltava niiden taustaa vasten. Uusien rajanylityspaikkojen rakentaminen on erittäin aikaa vievää, erityisesti asiaa kumppanimaissa hoitavien tahojen suuren määrän takia.

Ohjelman alussa viiveitä aiheutti tarve luoda jonkinlainen kehys urakkasopimusten tekemiseksi. Tammikuussa 1999 tehtävä saatiin päätökseen, mikä on jo vauhdittanut täytäntöönpanoa.

Vaikeudet kelvollisten urakkatarjousten saamisessa johtuivat konsulttiyrityksen tekemistä liian alhaisista kustannusarvioista ja euron arvon alenemisesta.

Lisäksi niin komissio kuin edunsaajatkin ovat ottaneet oppia aiemmista kokemuksista, mikä edesauttaa aikataulunmukaista täytäntöönpanoa.

Vaikutus

V. Ensimmäiset tulokset rajanylitysohjelmasta saatiin vuoden 2001 alussa, kun kahden rajanylityspaikan perusrakennustyöt saatiin valmiiksi. Vuonna 2001 valmistuu kaksi muuta rajanylityspaikkaa, toiset kaksi vuonna 2002, ja kahden muun rakentaminen aloitetaan syksyllä 2001.

Tacis-varoin rahoitettavat ympäristöalan selvitykset ovat jatkoinvestointien ennakoedellytys. Monissa tapauksissa investoinnit ovat suuremmat kuin Tacis-varoin on mahdollista rahoittaa. Tämän laajuinen rahoitus on yleensä kansainvälisten rahoituslaitosten vastuulla, mutta yhteisrahoitus on mahdollista uuden Tacis-asetuksen (asetus (EY, Euratom) N:o 99/2000) nojalla.

Alussa paikallis- ja alueviranomaisilla oli vaikeuksia kehittää hyviä ideoita laaja-alaisiksi talouden kehittämishankkeiksi. Tällöin pienhankeohjelma auttoi etenemään vähä vähältä.

Päätelmät ja suositukset

VI. Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman sekä Interreg- ja Phare-ohjelmien välisen koordinaation parantamiseksi on otettu käyttöön toimenpiteitä, joista ensimmäisiä ovat suuntaviivat ja yhteiset virkamatkat. Komissio toteuttaa toimia Tacis-ohjelman ja Interregin lähentämiseksi. Suuntaviivoja on tarkistettava muun muassa EU:n laajentumisnäkömien ja yleisen aluepolitiikan huomioon ottamiseksi.

Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman edunsaajamaat saavat rajat ylittävää apua Taciksen alueellisista yhteistyöohjelmista ja maakohtaisista ohjelmista. Raja-alueyhteistyöohjelman määrärahat, joihin sisältyy Itämeren alueen hyväksi toteutettavia erityistoimia koskeva budjettikohta, ovat pysyneet muuttumattomina, vaikka Tacis-ohjelman kokonaisuusmäärärahat ovat pienentyneet. Tämä tarkoittaa sitä, että raja-alueyhteistyöohjelman osuus kokonaisuusmäärärahoista on itse asiassa kasvanut.

Rajanylitysohjelman hankkeet edistävät merkittävästi elinolojen paranemista. Yksi esimerkki on Ukrainan läntinen raja-alue, missä pääosin länsieurooppalaiset yritykset valmistavat tekstiilituotteita, huonekaluja ja jalkineita. Nämä yritykset työllistävät paikallisia asukkaita ja tuovat tuloja niin alueen taloudelle kuin valtiollekin. Tuotanto on riippuvainen nopeista rajanylityksistä. Komissio aikoo jatkaa erityishankkeiden toteutusta raja-alueiden talouskehityksen edistämiseksi.

Komissio on vuodesta 2001 alkaen lisännyt pienhankeohjelman määrärahoja.

JOHDANTO

Yleiskatsaus Tacis-ohjelmaan kuuluvaan raja-alueyhteistyöohjelmaan

1.–5. Ohjelma aloitettiin myöhemmin kuin varsinainen Tacis-ohjelma ja Phare-raja-alueyhteistyöohjelma, ja sen resurssit ovat suhteellisen rajalliset. Alussa oli otettava käyttöön uusia menetelyjä ja käytäntöjä, ja ohjelman vaikutukset eivät käy ilmi kuin vasta muutaman vuoden kuluttua sen alkamisesta.

Tacis-raja-alueyhteistyöohjelma pitää erottaa Pharen vastaavasta ohjelmasta. Vaikka Taciksen ja Pharen raja-alueyhteistyöohjelmien perustavoitteet ovatkin samankaltaiset, ohjelmien poliittinen konteksti on täysin erilainen Phare-raja-alueyhteistyöohjelman ollessa osa liittymistä valmistelevaa tukea, jonka tarkoituksena on helpottaa siirtymistä Pharesta tuleviin Interreg-ohjelmiin. Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman edunsaajat ovat uusia itsenäisiä valtioita, joiden suhteet EU:hun ovat vasta muotoutumassa. Erilaiset lähtökohdat näkyvät ohjelmien päätöksentekomenettelyissä, hallintorakenteissa ja käytettävissä olevissa resursseissa.

6. Tilintarkastus tehtiin vuoden 2000 jälkipuoliskolla, ja se kattaa vuoden 2000 joulukuuhun ulottuvan jakson. Vaikka jotkin laaja-alaiset ympäristöhankkeet saatiin päätökseen vuonna 2000, valtaosa raja-alueyhteistyöohjelman rungon muodostavaan rajanylitysohjelmaan kuuluvista hankkeista on määrä saattaa päätökseen vuosina 2001 ja 2002.

OIKEUDELLINEN KEHYS JA KOORDINOINTI MUIDEN VÄLINEIDEN KANSSA

Oikeudellinen kehys

7. Edellinen ja nykyinen Tacis-asetus tarjoavat yhtenäisen kehyksen uusille itsenäisille valtioille annettavan Tacis-avun eri muodoille (maakohtainen, alueellinen ja raja-alueita koskeva apu sekä apu ydinturvallisuusosalalla).

Komissio on antanut asetuksen (EY) N:o 1628/94, jolla Interregin yhteyteen luodaan rajatylittävän yhteistyön Phare-ohjelma (jäljempänä 'Phare-raja-alueyhteistyöohjelma'). Tämä komission asetus on korvattu asetuksella (EY) N:o 2760/98, jolla Phare-raja-alueyhteistyöohjelma ulotetaan koskemaan ehdokasmaiden välisiä rajoja (joista tulee myöhemmin EU:n sisärajoja) edellyttäen, että kullekin rajalle perustetaan yhteistyösekokomitea ja että toiminnan monivuotisesta ohjelmoinnista laaditaan yksi yhteinen asiakirja, johon sisältyvät yhteiset kehitysstrategiat alueelle, jota käsitellään yhtenä sosiaalis-taloudellisena ja maantieteellisenä kokonaisuutena.

Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetussa uudessa asetuksessa ohjelma on suunnattu EU:hun liittymiseen ja ehdokasmaiden valmisteleminen niiden tulevaa Interregiin osallistumista varten. Tämä tavoite ei luonnollisestikaan koske Tacis-raja-alueyhteistyöohjelmaa.

8. Koska Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annettu asetus ei koske ehdokasmaiden niitä raja-alueita, jotka sijaitsevat uusien itsenäisten valtioiden rajanaapureina, kyseisille rajoille ei ole perustettu Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetun asetuksen 7 artiklassa tarkoitettuja yhteistyösekokomiteita.

Seuraava liittymisvaihe huomioon ottaen ei vaikuttaisi sovelialta yrittää luoda uutta institutionaalista rakennetta ehdokasmaiden ja uusien itsenäisten valtioiden välille. Komission nykyisiä suunta- viivoja Tacis- ja Interreg-rahoituksen yhdistämisestä tarkistetaan tarvittaessa muun muassa EU:n aluepolitiikan huomioon ottamiseksi.

9. Komissio muutti vuonna 2000 ohjelmatyötä koskevia menetelyjään koko Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman osalta. Kuten uusi Tacis-asetus edellyttää, komissio on laatinut ensimmäistä kertaa strategia-asiakirjan ja maaohjelman, jotka ovat monivuotisia ja joilla luodaan yhtenäinen kehys ohjelman kyseiseen osaan kuuluville toimille. Nämä kaksi asiakirjaa, jotka komission asianomaiset yksiköt ovat hyväksyneet, toimivat vuosittaisen toimintaohjelman lähtökohtana.

Lisäksi raja-alueyhteistyön rungon muodostavassa rajanylitysohjelmissa otetaan huomioon sekä puutteet että suunnittelutyö rajan molemmin puolin. Kyseisiin selvityksiin turvaututaan ohjelmatyön aikana.

Komissio selvittää mahdollisuuksia laatia kehitysstrategiat asianomaisille edunsaajaraja-alueille.

Phare-ohjelmasta saatavan rahoituksen puuttuminen

10. Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetun asetuksen (komission asetus (EY) N:o 1628/94) maantieteellinen soveltamisala rajattiin alun perin Phare-maiden ja EU:n väliin rajoihin, mutta vuodesta 1999 sitä on laajennettu koskemaan ehdokasmaiden välisiä rajoja. Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetun uuden asetuksen (komission asetus (EY) N:o 2760/98) johdanto-osassa mainittiin, että "...myöhemmin ohjelman soveltamisala voidaan ulottaa koskemaan [...] muiden yhteisön avustusohjelmien soveltamisalaan kuuluvien maiden rajoja". Näin komissio ilmaisi valmiutensa harkita Phare-raja-alueyhteistyöohjelman laajentamista edelleen koskemaan muun muassa Tacis-maiden kanssa yhteisiä rajoja. Toistaiseksi ne saavat varoja maakohtaisista Phare-ohjelmista, koska Tacis-maiden rajanaapureina olevien Phare-maiden raja-alueita koskevia hankkeita ei rahoiteta

Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta. Kyseisissä hankkeissa on pääosin kyse rajanylityspaikoista, mutta myös pienimuotoisista pienhankevaroista rahoitettavista "people-to-people" -hankkeista.

11. Monia maita koskeva Pharen Credo-ohjelma, jota teknisen avun toimisto hallinnoi, sai 12 miljoonan euron määrärahan vuonna 1996, ja sen täytäntöönpano vietiin loppuun vuonna 2000.

Vaikka komission alkuperäisenä aikomuksena oli myöntää 102 miljoonan euron kokonaismääräraha 4 vuoden ajanjaksolle, etusijalle on asetettu Phare-raja-alueyhteistyöohjelman laajentaminen: vuoteen 1998 ohjelma kattoi ainoastaan EU:n ja ehdokasmaiden väliset rajat, mutta sen jälkeen mukaan on otettu ehdokasmaiden Interregiin valmisteleminen myös niiden keskinäiset rajat.

Lisäksi ehdokasmaiden välisiä raja-alueyhteistyöohjelmia hallinnoidaan myös Pharen hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän (Decentralised Implementation System, DIS) mukaisesti, mikä vastaa komission yleistä toimintalinjaa useiden monia koskevien ohjelmien lakkauttamiseksi yksittäisiä maita koskevien Phare-ohjelmien hyväksi. Vuodesta 1999 Phare-raja-alueyhteistyöohjelman kokonaismäärärahoista jopa kolmannes on osoitettu ehdokasmaiden välisille rajoille; vuodessa se tekee yli 50 miljoonaa euroa. Ehdokasmaiden ja uusien itsenäisten valtioiden välisille rajoille tukea voi saada maakohtaisista Phare-ohjelmista.

12. Komissio on tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että Itämeren alueen hyväksi toteutettavia erityistoimia koskevan budjettikohdan perusajatus on päällekkäinen raja-alueyhteistyöohjelman kanssa.

13. Komissio ei ole eri mieltä siitä, että rajan molemmat puolet kattava erityisasetus olisi aiemmin voinut helpottaa raja-alueyhteistyötä. Se on kuitenkin päättänyt toteuttaa useita käytännön toimenpiteitä näistä kahdesta välineestä myönnettävän rahoituksen yhdistämiseksi esimerkiksi ohjelmatyön kuluessa pidettävän järjestelmällisen neuvonpidon ja yhteisten virkamattomien avulla.

14. Phare- ja Tacis-ohjelmia hallinnoidaan eri tavoin: toista kumpanimaat ovat jo panemassa paikallistasolla täytäntöön Pharen hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän mukaisesti, kun taas toista hallinnoidaan Brysselistä käsin. Yhteistyöjärjestelyjä ollaan parantamassa: komissio on ottamassa käyttöön yhteiset Phare- ja Tacis-virkamatkat vastauksena tilintarkastuksen tuloksiin.

Koordinointi Interreg-ohjelman kanssa

15.–16. Monia tuomioistuimen tekemistä, menettelyjen puutteellista yhdenmukaistamista koskevista huomautuksista on käsi-

telty järjestelmällisesti huhtikuussa 2001 julkaistussa Interreg- ja Tacis-rahoituksen yhdistämistä koskevassa komission käytännön oppaassa. Komission yksiköt ovat tehneet tiivistä yhteistyötä laatiessaan kyseistä opasta, jossa esitellään selkeästi ne toimenpiteet, joita komissio toteuttaa koordinoinnin parantamiseksi, ja johon sisältyy mahdollisia hakijoita varten suosituksia siitä, miten valmistella hankkeita.

Komissio ajaa erityisesti ehdotuspyyntöjen yhdenmukaistamista; valintavaiheessa etusijalle asetetaan hankkeet, joilla on sekä Interreg- että Tacis-ulottuvuus. Lisäksi nelivuotisen tavoiteohjelman käyttöönotto Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman yhteydessä tuo koordinaatioon monivuotisuutta. Ohjelma hyväksyttiin vuonna 2000, ja sitä ajantasaisesti kesällä 2001.

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN BUDJETOINTI JA SUUNNITTELU

Talousarvion kokonaismäärä

17. Talousarvion määräksi vahvistettiin 30 miljoonaa euroa hyvin hankkeisiin liittyvistä tarpeista ja mahdollisuuksista tehdyn poliittisen arvion perusteella ja ottaen huomioon koko Tacis-ohjelmaan liittyvät tarpeet ja resurssit ja niiden välisen suhteen. Ohjelman määrärahoja on ollut tarkoitus lisätä laajentumista silmällä pitäen. Tacis-ohjelmaan tehdyt useat yleiset määrärahaileikkaukset ovat kuitenkin vaikuttaneet myös raja-alueyhteistyöohjelmaan, erityisesti vuonna 1999.

Vuodesta 1999 ohjelman määrärahat ovat nousseet uudestaan alkuperäiselle tasolle, jos otetaan huomioon Euroopan parlamentin aloitteesta luotu, Itämeren alueen hyväksi toteutettavia erityistoimia koskeva erillinen budjettikohta, joka on sittemmin liitetty tiiviisti raja-alueyhteistyötä koskevaan budjettikohtaan. On selvää, että raja-alueyhteistyöohjelmaa koskevat kysymykset vaativat lisähuomiota. Jatkossa ohjelmatyössä rajavalvonta saa tukea myös maakohtaisista Tacis-ohjelmista.

19. Lisävarojen saaminen voisi hyvinkin johtaa kysynnän kasvuun ja siten hankehakemusten määrän kasvuun. Mutta asiaan vaikuttaa toinenkin tekijä: paikallisviranomaisten rajalliset edellytykset laatia hyvin suunniteltuja hanke-ehdotuksia. Tilanteen korjaamiseksi komissio on tehnyt alueellisten toimintavalmiuksien kehittämistä koskevan aloitteen (Regional Capacity Building Initiative, RCBI) ja harkitsee sen voimassaolon jatkamista, koska sen tuloksena hankehakemusten taso on parantunut vuonna 2001. Vaikka infrastruktuurin määrää voitaisiin hyödyllistä lisätä aiemmasta, sen pitäisi tapahtua yksittäisiin hankkeisiin liittyvien

tarpeiden teknisen arvioinnin seurauksena. Poliittiset vaatimukset eivät saisi vaikuttaa teknisen yhteistyön ja infrastruktuurin/välineistön väliseen tasapainoon.

Vuonna 1996 julkaistun ehdotuspyynnön yhteydessä tehty hanke-ehdotus ensin jäädytettiin ja lopulta toteutettiin vuonna 2000, ja sen määrärahoja nostettiin huomattavasti alkuperäisestä. Tästä syystä vuonna 2000 ei julkaistu ehdotuspyyntöä.

20. Yleiset budjettirajoitteet samoin kuin muut ohjelman osatekijät ovat vaikuttaneet pienhankeohjelmavaroihin, mistä syystä tarjonta ei ole riittänyt vastaamaan kysyntään. Pienhankeohjelma on yksi tavoiteohjelmassa mainituista neljästä painopisteestä, ja sen osuus kokonaismäärärahoista on ollut 10–25 prosenttia.

21. Pienhankeohjelma on suunniteltu paikallis- ja alueviranomaisten tarpeita varten, ja ainoastaan niillä on valtuudet ehdottaa ohjelmasta rahoitettavia hankkeita. Näin ei ole laaja-alaisen hankkeiden kohdalla, joita koskevia ehdotuksia voivat paikallis- ja alueviranomaisten lisäksi tehdä muut tahot ja jotka ovat mittasuhteiltaan usein sitä luokkaa, että ne ovat liian monimutkaisia paikallis- ja alueviranomaisten hallinnoitaviksi.

22. Komissio on tiivistämässä tahtia. Neljäs ehdotuspyyntö (varainhoitovuosi 1999) julkaistiin joulukuussa 2000, ja ehdotusten jättämisen määräaika on maaliskuussa 2001. Viides ehdotusten jättämisen määräaika on suunnitteilla vuoden 2001 loppuun, ja se koskisi varainhoitovuotta 2000.

23. Alue- ja paikallisviranomaisten rajalliset edellytykset osallistua hankkeiden suunnitteluun on otettu maakohtaisissa Tacis-ohjelmissa huomioon käyttämällä EU:n asiantuntijoita, jotka laativat paikallisen yhteistyötahon tekemästä suunnitelmasta hanketta koskevan tarjouseritelmän. Tällaista yhteistyötaholle annettavaa teknistä apua voitaisiin käyttää myös raja-alueyhteistyöohjelman hankesuunnittelussa.

Alueellisten toimintavalmiuksien kehittämistä koskeva RCBI-aloite on kahtena ensimmäisenä vuotena kärsinyt tarjouskilpailu- ja sopimuskentekomenettelyihin liittyvistä vaikeuksista. Huhtikuusta 2000 täytäntöönpano on vauhdittunut sopimuksen allekirjoittamisen johdosta.

24. Kaikki Tacis-rahoitus annetaan avustusten muodossa, jopa investointeihin käytettävät rahat, vaikka lainat soveltuisivat paremmin useimpiin investointihankkeisiin niiden laajuuden takia ja edellyttäisivät edunsaajalta pidemmälle menevää sitoutumista. Avustuksina annettavaan rahoitukseen liittyy vaihtoehtoiskustannuksia, minkä takia sitä ei pitäisi koskaan ajatella ”ilmaisena” rahana.

Tacis-asetuksessa asetettu 20 prosentin yläraja investointeihin käytettävälle rahoitukselle heijastaa kysymyksen ongelmallisuutta. Mutta voidaan myös esittää, että Tacis-hankkeiden pitäisi johtaa nykyistä useammin investointihankkeisiin, joiden rahoitus on ennalta turvattu.

Pienhankeohjelman tavoitteena on toimintavalmiuksien kehittäminen — yleisesti ottaen infrastruktuuri-investointien ei katsota kehittävän toimintavalmiuksia. Pienhankeohjelman katto ei kuitenkaan ole 200 000 euroa, koska paikallisuus voi olla enemmän kuin 20 prosenttia, eikä sen alaraja ole 50 000 euroa, koska pienhankeohjelmasta voidaan rahoittaa pienempiäkin hankkeita.

Rajanylityshankkeet ovat komissiolle ensisijaisia; raja-alueyhteistyöohjelmat koskevat nykyisiä ja tulevia rajoja, ja ohjelman painottuminen rajanylityspaikkoihin on linjassa vuoden 1996 Tacis-asetuksen (3 artiklan 10 kohta) ja vuoden 2000 asetuksen kanssa (2 artiklan 4 kohdan b alakohta).

25. Ukrainan ja Moldovan viranomaisten valmiudet laatia hankkeita ovat olleet huomattavasti heikommat kuin Venäjän viranomaisten, jotka ovat saaneet apua suomalaisilta kollegoiltaan.

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN TOTEUTTAMINEN

Rahoituksen toteuttaminen

27. Ohjelman rajanylityspaikkoja koskevan osuuden täytäntöönpanoa ovat hidastaneet vaadittavien valmistelutöiden suuri määrä, toteutettavuustutkimukset, urakkasopimusten ja yhteisymmärryspöytäkirjojen laadinta, tarjousten valmistelu jne. Nämä valmistelut sekä monet edunsaajapuolesta johtuvat ongelmat, esimerkiksi rakennuslupakäytännöt, ovat olleet pääasiallinen syy viiveisiin.

Rajanylityspaikkojen suunnitelmiin vaaditaan enimmillään yhdeksän ministeriön hyväksyntä ennen kuin rakennusvaihe voi alkaa. Menettelyt ovat usein monimutkaisia ja aikaa vieviä.

Lähes kaikki vuosien 1996–1999 määrärahoista rahoitetut hankkeet saadaan päätökseen vuoteen 2002 mennessä. Kahdessa rajanylityspaikassa (Sallassa ja Svetogorskissa Venäjällä) perusrakennustyöt saatiin valmiiksi 18. tammikuuta 2001, ja ne saadaan täyteen toimintaan saman vuoden syksyllä. Leushen Moldovassa ja Kamenny Log Valko-Venäjällä saadaan valmiiksi vuonna 2001.

Hankkeiden Jagodinissa ja Chopissa on määrä valmistua vuoden 2002 puoliväliin mennessä. Työt kahden jäljellä olevan, vuoden 1999 raja-alueyhteistyöohjelman määrärahoista rahoitettavan rajanylityspaikan rakentamiseksi on määrä aloittaa vuoden 2001 syys-lokakuussa.

Urakkasopimusten tekemiseen tarvittavan kehyksen puuttuminen, mikä käynnistysvaiheessa viivästytti toimintaa, on ongelma, joka on nyttemmin ratkaistu, joten se ei enää estä ohjelman sujuvaa jatkumista.

Selvityksiin liittyviä viiveitä pyritään välttämään jatkossa. Ohjelma perustuu selvitystyöhön, jossa eriteltiin mahdollisesti rahoitettavia hankkeita.

Vaikka suunnittelusta tehtiin perusteellisia selvityksiä, töiden suunnitteluvaiheeseen palattiin edunsaajan pyynnöstä ajankohtana, jolloin töiden olisi pitänyt alkaa. Ongelmalta vältytään jatkossa, koska kumppanimaita pyydetään suunnittelemaan hankkeet itse.

Ylimääräinen rakennusvaiheeseen vaikuttava tekijä on alueen vaikeat sääolosuhteet, jotka talviaikaan voivat keskeyttää työt useiksi kuukausiksi. Näin kävi Sallassa ja Svetogorskissa, missä työt päästiin aloittamaan vasta huhtikuussa, vaikka urakkasopimukset allekirjoitettiin edellisvuoden lokakuussa.

Sopimuskehyksen käyttöönoton jälkeen ohjelma on edennyt paljon rivakammin, mistä on osoituksena rakennustöiden saaminen äskettäin päätökseen kahdessa rajanylityspaikassa.

28. Varat annettiin ohjelmanvalvontayksikön (PSU) haltuun, koska komission resurssit eivät riittäneet ohjelman pyrittämiseen; tämä oli täysin sopusoinnussa komission tuolloin käytössä olevien käytäntöjen ja määräysten kanssa.

30. Kelvollisten urakkatarjousten saamisessa oli vaikeuksia johdun siitä, että kustannusarvioiden tekemiseen palkattu konsulttiyritys teki virheelliset arviot. Euron arvon aleneminen dollariin nähden vaikutti sekin prosessiin.

Uusien itsenäisten valtioiden urakoitsijoiden voi olla vaikea tehdä Tacis-urakkoja koskevia tarjouksia, vaikka ne täyttäisivätkin asetetut ehdot. Eräät uusien itsenäisten valtioiden urakoitsijat ovat päässeet näiden vaikeuksien yli tekemällä yhteistarjouksen EU:n urakoitsijoiden kanssa. Ongelmaa käsitellään myös paikallistason seminaareissa, joiden tarkoituksena on esitellä komission tarjouskilpailumenettelyjä uusien itsenäisten valtioiden yrityksille.

31. Arvonlisäverovapautteen liittyvät vaikeudet ovat ongelma niin komissiolle kuin muillekin rahoittajille. Verovapaus sisältyy komis-

sion ja edunsaajamaiden allekirjoittamaan yhteisymmärryspöytäkirjaan (ja yleisiin sääntöihin). Virkamiehet voivat hyvinkin tulkita Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman hankkeisiin liittyviä verovapausmääräyksiä yksilöllisesti. Komissio jatkaa kysymyksen selvittelyä edunsaajamaiden kanssa korkeimmalla mahdollisella tasolla sen varmistamiseksi, että jatkossa verovapausmääräyksiä sovelletaan oikein.

Komission ponnistelujen ansiosta ongelma oli rajanylityspaikkojen osalta saatu pääosin ratkaistuksi vuoden 2001 puoliväliin mennessä, ja saatavien määrän pitäisi alentua huomattavasti Venäjällä ja Ukrainassa.

32. Aiemmin sopimuspuolia pyydettiin suunnittelemaan ja rakentamaan rajanylityspaikat. Tämä osoittautui hyvin hankalaksi, kuten kertomuksesta ilmenee. Komissio aikoo jatkossa muuttaa tätä menettelyä niin, että edunsaajamaita pyydetään suunnittelemaan hankkeet itse. Teknistä tukea on saatavilla tarvittaessa. Tavoitteena on varmistaa hankkeita koskeva vastuu alusta alkaen sekä kaikkien osapuolten hyväksyntä ennen Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman täytäntöönpanon aloittamista.

33. Laitteiden ja rakennusmateriaalin toimituksissa on kertomuksen mukaan ollut viiveitä. Vaikka voidaankin sanoa, ettei komission toiminta ole aina ollut niin nopeaa kuin mihin olisi pystytty, edunsaajamat ovat pääasiallisesti vastuussa viiveistä. Edunsaajilta on mennyt kohtuuttomasti aikaa laiteluetteloiden hyväksymiseen, mikä on aiheuttanut suurempia viiveitä kuin ongelmat tullin kanssa. Joissakin tapauksissa laitehankinnat edellyttävät yhdeksän ministeriön hyväksynnän. Niinpä esimerkiksi Venäjällä hyväksymisiin on joissakin tapauksissa mennyt yli kuusi kuukautta siitäkin huolimatta, että komissio on kirehtinyt edunsaajaa tekemään päätöksen. Kokonaistilanne voi parantua, kunhan viranomaiset tottuvat Tacis-työskentelyyn.

Kaikissa, myös ympäristökysymyksiin keskittyvissä hankkeissa komission säännöt edellyttävät, että hankepäälliköt, urakoitsijat ja edunsaajat käyvät läpi tietyt vaiheet. Uusissa itsenäisissä valtioissa tämä vie enemmän aikaa — tosin seikka, jota ei aina oteta huomioon hankkeen kestoa rajattaessa. Tämä ei käynyt ilmi heti alussa, ja vaikka hankkeen eri osatekijöiden vaiheistusta onkin parannettu — mistä voi olla apua silloin, kun tekninen apu on sidoksissa laitetoimituksiin ja infrastruktuurin rakentamiseen — jatkossa hankkeiden kestoa pidennetään tarvittaessa tavanomaisesta kahdesta vuodesta.

34. Komissio on pyrkinyt lähentämään pienhankeohjelmaa edunsaajiin päin, mutta niin kauan kuin sitä hallinnoidaan Brysselistä käsin, hankkeissa on sovellettava Tacis-asetusten yleisiä menettelyjä.

35. Tanskalainen hallintovirasto on avustanut hallinnollisen sihteeristön asemassa komissiota sen päivittäisessä työssä jakamalla tietoa ohjelmasta, antamalla neuvoja hankehakemusten laatimisesta, tukemalla valittuja hankkeita sopimuksen voimaansaolon ajan, antamalla hankkeiden täytäntöönpanoa koskevia neuvoja ja hyväksymällä vähäisiä muutoksia siihen sekä laatimalla asiakirjoja sopimuksiin tehtävistä merkittävistä muutoksista, joihin vaaditaan komission hyväksyntä. Komission tehtävänä on valita hankkeet, tehdä merkittävät sopimusmuutokset, hyväksyä maksut jne.

Jonkinmuotoinen lisätuki hankkeiden hallinnoinnissa on tarpeen, koska monet hankkeet edellyttävät suurta tarkkuutta. Vuodesta 2002, eli sen jälkeen, kun teknisen avun toimistot on lakkautettu, komission henkilöstön on vastattava työstä. Toistaiseksi ei ole tehty päätöstä hankkeiden hallinnoinnin mahdollisesta hajauttamisesta lähetystöille. Monia maita käsittäviä muita ohjelmia, kuten alueellista Tacis-ohjelmaa, ei hajauteta, koska niiden hankkeet eivät koske yksittäisiä maita. Koska kaikki Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman hankkeet toteutetaan aina yhdessä Tacis-maassa, hankkeiden hallinnointi voitaisiin hajauttaa samalla tavalla kuin on tehty maakohtaisissa Tacis-ohjelmissa.

TACIS-OHJELMAAN KUULUVAN RAJA-ALUEYHTEISTYÖOHJELMAN VAIKUTUS

Rajanylityspaikat

36. Uusien rajanylityspaikkojen rakentaminen on monimutkaista ja aikaa vievää. Komission asianomaisten yksikköjen on oltava yhteistyössä jopa yhdeksän rajanylityksistä edunsaajamaissa vastaavan elimen kanssa. Ennen rakennusvaiheen aloittamista on saatava päätökseen pitkä valmisteluvaihe (urakkasopimukset, ympäristövaikutusten arvioinnit, suunnittelututkimukset ja tarjoukset).

Ohjelman vaikutukset eivät käyneet ilmi ennen vuoden 2000 loppua, mutta nyt ensimmäiset tulokset ovat selvästi nähtävillä.

37. Ensimmäisen kerran merkittävää Phare-tukea uusien itsenäisten valtioiden rajoille alettiin antaa vuonna 1993, mutta monet Phare-maiden puolella olevat rajanylityspaikat rahoitettiin asianomaisten maiden kansallisista talousarvioista. Uudet itsenäiset valtiot osallistuivat osaan näistä investoinneista omista kansallisista varoistaan. Toisin sanoen iso osa Phare-maiden itärajoilla tehdyistä investoinneista rahoitettiin kansallisin varoin eikä Phare-varoin.

Pullonkauloja aiheuttaa usein tiedon ja koordinaation puuttuminen Phare- ja Tacis-maiden väliltä, ei niinkään ohjelmien hallinnoinnista vastaavien kahden ryhmän välillä.

38.–40. Alussa Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman ohjelmatyöhön vaikutti Suomen ja Ruotsin liittyminen EU:hun sekä se, että EU:n jäsenvaltiolla oli nyt ensimmäistä kertaa yhteinen maa- ja meriraja Venäjän kanssa. Tästä syystä ohjelmassa keskityttiin ensin Luoteis-Venäjään, tosin Valko-Venäjää, Ukrainaa ja Moldovaakaan ei unohdettu.

Vuonna 1996 Valko-Venäjälle osoitettiin 2,9 miljoonaa euroa, joka kattoi rajanylityspaikat Kozlovitchissa (rahtiliikenne) ja Varshavsky Mostissa (henkilöliikenne) Brestin alueella. Konsulttiyrityksen tekemien virheellisten kustannusarvioiden takia Varshavsky Mostia koskevia tarjouskilpailumenettelyjä ei saatu vietyä asianmukaiseen päätökseen, joten rajanylityspaikkaa koskevia töitä päätettiin lykätä ja odottaa Kozlovitchi 2:n uutta terminaalia (K2) koskevien töiden alkamista.

Komissio teki vuoden 2000 raja-alueyhteistyömäärärahoihin 7 miljoonan euron varauksen Brestin alueelle (uusi Kozlovitchi 2 -terminaali). Lisäksi komissio aikoo myöntää Brestin alueelle lisärahoitusta vuoden 2002 määrärahoista varmistaakseen tärkeän terminaalin valmistumisen. Mainittu 7 miljoonan euron määrä riittää kuitenkin rakennustöiden aloittamiseen.

Sallan rajanylityspaikan merkitystä ei pidä mitata yksinomaan sitä käytävien rekkojen määrällä. Pitkällä aikavälillä se palvelee pohjoisen alueen kehitystä rajanylityksiä helpottamalla.

41. Leningradin ns. Oblast-tiehen tehtyjen parannusten johdosta se soveltuu nyt rekkaliikenteelle kesäisin ja henkilöliikenteelle ympäri vuoden.

42. Laitteille, menettelyjä koskevalle koulutukselle ja infrastruktuurille on tarvetta; rajanylitysohjelma kattaa nämä kolme osaluuetta, ja niitä täydennetään Taciksen tulliohjelmalla sekä oikeus- ja sisäasiain ohjelmalla.

Rajanylityspaikan koko ja toiminnan laajuus määritellään liikennemääriä koskevien arvioiden perusteella. Laskenta perustuu oletukseen nykyaikaisten valvontakäytäntöjen soveltamisesta, joten infrastruktuurin ei pitäisi olla ylimitoitettua. Rajanylityspaikan kunnostamisen jälkeen ilmenevät viiveet johtuvat näin ollen joko liikenteen määrän kasvusta tai sopimattomista valvontamenetelyistä.

Rajalainsäädäntöä koskevan tutkimuksen tulokset, joihin tuomioistuimien viittaa, osoittivat, että kaikissa neljässä asianomaisessa maassa viiveiden syynä on ennemminkin rajalainsäädännön soveltaminen kuin itse lainsäädäntö. Oikeudelliset keinot nykyaikaisten valvontatekniikoiden täytäntöönpanemiseksi ovat olemassa, sen sijaan on tarvetta koulutukseen ja parannuksiin johdetun oikeuden alalla.

Komissio on tietoinen matalien palkkojen ja korruption ongelmasta ja toteuttaa varotoimia hankkeiden suunnittelussa ja hallinnoinnissa. Maakohtaisiin Tacis-ohjelmiin on sisällytetty hankkeita, joilla korruptiota pyritään torjumaan.

43. Raja-alueyhteistyöohjelmaan sisältyy kaksi erillistä rajavalvontaa koskevaa rahoitusehdotusta, toinen vuodelta 1996, toinen vuodelta 1997; niiden yhteissumma on 3 miljoonaa euroa.

Suurin osa (2 miljoonaa euroa) varattiin Venäjälle hankkeeseen, jolla selvitetään Schengenin vaikutusta EU:n ja Venäjän väliseen rajaan laajentumisen jälkeen. Alussa Venäjän viranomaiset olivat hankkeesta innostuneita, mutta lopulta hanke kaatui, kun hankkeen valmisteluvaiheessa mukana olleiden lukuisten venäläisten yhteistyötahojen välistä vastuunjako ei saatu selväksi. Tästä syystä osa varoista päätettiin osoittaa Sallan rajanylityspaikan viimeistelyyn Venäjän puolella.

Jäljelle jääneet varat käytettiin rajanmerkintähankkeeseen Valko-Venäjän ja Liettuan välisellä rajalla sekä raja-alueyhteistyötä käsitteleviin konferensseihin ja työryhmiin, raja-alueyhteistyö kun on selvästi osa rajavalvontatoimintaa.

Oikeus- ja sisäasiain Tacis-ohjelmasta rahoitetaan kyseisissä neljässä maassa myös sellaista toimintaa, jolla vahvistetaan niiden yleisiä rajanvalvontavalmiuksia.

Rajavalvonta

44. Vuoden 1996 Sortavala-hankkeesta piti todellakin luopua. Tämä ei johdu pelkästään huonosta suunnittelusta vaan myöskin paikallisviranomaisten saamattomuudesta hankkeen valmistelutöissä. Hankkeella pyrittiin kuitenkin vastaamaan olemassa olevaan tarpeeseen. Siksi se on otettu uudelleen osaksi vuoden 2000 ohjelmaa.

Uudessa Tacis-asetuksessa kannustetaan Tacis-varojen käyttämistä infrastruktuurin rahoittamiseen.

Komission aikomuksena on myös pyrkiä lisäämään kansainvälisten rahoituslaitosten, erityisesti Pohjoismaisen ympäristörahoitusyhtiön kanssa tehtävää yhteistyötä ohjelmien kehittämiseksi jatkossa.

45. Ympäristöalan investointien rahoittaminen edellyttää toteuttavuustutkimuksen tekemistä sekä uusien instituutioiden perustamista ja yhteyksien luomista niihin. Juuri tähän Tacis-ohjelmassa on keskitytty. Lisäksi Tacis-ohjelmasta on voitu rahoittaa pieniä ja keskisuuria investointeja, kuten Sortavala-hanke (Tacis-rajaa-

alueyhteistyöohjelman vuoden 2000 määrärahoista); näin toimittaessa on kuitenkin yritetty muistaa se, että avustuksina annettavaan rahoitukseen liittyy vaihtoehtoiskustannuksia ja ettei se näin ollen ole "ilmaista" rahaa. Investointien osarahoitus Tacis-varoin voi olla perusteltua tapauksissa, joissa tuoton taloudellinen arvo on suurempi kuin sen rahoitusarvo, mikä on usein asian laita ympäristöalalla. Täydentävyys on avustuksina annettavan rahoituksen ennakkoehto sekä teknisen avun hankkeissa että investointihankkeissa. Toisin sanottuna: avustuksina annettavan rahoituksen pitäisi olla se rahoituslähde, johon turvaudutaan viimeisenä. Investointien rahoittamisen pitäisi yleensä olla kansainvälisten rahoituslaitosten vastuualuetta. Edellä sanottu huomioon ottaen komissio hyväksyy sen, että sen omien ympäristöalan Tacis-hankkeiden ja myöhemmässä vaiheessa tehtävien investointihankkeiden välisiä kytkentöjä on mahdollista lisätä; komissio valitsee entistä useammin hankkeita, joiden on määrä johtaa investointeihin — mieluiten sellaisiin, joiden rahoitus on turvattu.

Prut-jokea koskevat hankkeet eivät ole päällekkäisiä vaan täydentäviä: toinen koskee varsinaista jokea, toinen kattaa sen sivujoet. Molempien hankkeiden tulokset ovat pian saatavilla, ja niiden perusteella rahoittajat, myös komissio ja asianomaiset hallitukset, voivat tarkastella koko jokialueen investointitarpeita.

46. Hankkeessa on annettu neuvoja virallisilta tuottajilta peräisin olevan vaarallisen jätteen valvontaa koskevan laskutusjärjestelmän täytäntöönpanosta; valvontaa jatkettaisiin siihen asti, kunnes jäte saapuu Krasny Borin laitokselle. Hankkeen yhteydessä on annettu suosituksia valtuutettujen jätteenkuljettajien määrän vähentämiseksi tarkoituksena lisätä valvontajärjestelmän tehokkuutta. Täytäntöönpanon valvonta on luonnollisesti jatkossakin Pietarin viranomaisilla.

47. Nämä hankkeet (ns. Karjala-puistot) eivät ole vielä valmiita, eikä ekoturismi tule lisääntymään mitenkään mainittavasti ennen kuin puistot valmistuvat ja saavat myönteistä julkisuutta.

48. Komissio yhtyy päätelmään, jonka mukaan hankkeilla haitallisten energiapäästöjen vähentämiseksi saavutetaan todennäköisesti konkreettista ja mahdollisesti toistettavissa olevaa hyötyä. Rajat ylittäviä päästöjä voidaan kuitenkin vähentää vain vähän, koska Sneznogorsk on hyvin pieni ja syrjäinen kaupunki, joka sijaitsee melko kaukana Suomen rajalta.

49. Komission yhteisen ympäristöohjelman (Joint Environmental Programme, JEP) tavoitteena on selvittää ympäristöalan investointien yhteisrahoitusmahdollisuuksia. Komissio pyrkii aktiivisesti yhteisrahoitukseen Pohjoismaisen ympäristörahoitusyhtiön ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa, ja vuoden 2001 toimintaohjelmaan sisältyy erityinen yhteisrahoitushanke.

Tätä yhteistyötä pitäisi vahvistaa perustamalla Göteborgissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymä pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuus.

Talouskehitys

50.–51. Kertomuksessa todetaan aivan oikein, että toistaiseksi raja-alueyhteistyöohjelmasta on rahoitettu vain muutamia talouden kehittämishankkeita. Tilanne on kuitenkin muuttumassa: yksi laajamittainen hanke on jo käynnissä, toinen on jo hyväksytty ja sen aloittamista valmistellaan, ja uusia hankkeita on ehdotettu rahoitettaviksi vuoden 2001 raja-alueyhteistyöohjelmasta.

Ensimmäisestä Ukrainan Uzhgorodissa toteutettavasta talouden kehittämishankkeesta saadaan kokemusta tällaisten hankkeiden suunnitteluun jatkossa. Vaikka hanke ei olekaan edennyt niin pitkälle, että sen vaikutukset olisivat jo havaittavissa, jo nyt on ilmeistä, että sen kestävyyttä olisi voitu parantaa, jos se olisi suunniteltu osaksi maakohtaisen Tacis-ohjelman yhteydessä Ukrainaan perustettua yritysten kehittämishankkeiden verkostoa; kytköstä ollaan tekemässä vasta hankkeen päätösvaiheessa. Samoin olisi voitu kiinnittää enemmän huomiota yhteistyökumppanin löytämiseen joko Unkarista tai Slovakiasta; tämän tilanteen korjaaminen on osoittautumassa vaikeaksi.

Tacis-hankkeiden kestävyys voi vaikuttaa myös niiden lyhyt kesto. Ne on suunniteltu kaksivuotisiksi hankkeiksi — vastaavat maakohtaisesta ohjelmasta rahoitettavat hankkeet on yleensä toteutettu 4—5 vuodessa seurantahankkeita hyödyntämällä. Nämä seikat otetaan huomioon tulevissa raja-alueyhteistyöohjelman hankkeissa. Muista Tacis-hankkeista saatu kokemus viittaa kuitenkin siihen, että ollakseen kestäviä useimmat instituutioiden, yksityissektorin ja ekoturismin kehittämistä koskevat hankkeet vaativat 3—5 vuotta.

Nämä seikat on jo otettu huomioon vastaavanlaisen Moldovan Unghenissa toteutettavan hankkeen suunnittelussa; hanke rahoitetaan vuoden 2000 raja-alueyhteistyöohjelmasta. Unghenin edunsaajatahon on määrä vieraila Uzhgorodin hankealueella, ja Romanian lasista on jo löydetty yhteistyötaho. Tässä tapauksessa kaikki osapuolet tunnustavat Romanian liittymisvalmistelujen merkityksen, vaikka ne nähdäänkin kielteisten (rajamuodollisuudet tiukenevat) ja myönteisten (rajasta tulee EU:n raja) tekijöiden yhtälönä. Motivaatio hankkeen viemiseksi eteenpäin onkin vahva rajan molemmiin puolin.

Pienhankkeet

52.–53. Mahdollisuuksien mukaan pienhankeohjelman myönteiset piirteet sisällytetään laajempiin hankkeisiin. Esimerkiksi kahdessa edellä mainitussa talouden kehittämishankkeessa edunsaajat osallistuvat rahoitukseen, tosin tavaran muodossa. Käytännössä se on tapahtunut lahjoittamalla tiloja hankkeelle.

53. Vuodesta 1999 pienhankeohjelma on ollut avoin myös yhteenliittymille, joten Euroregions-alueet voivat osallistua.

PÄÄTELMÄT

Ohjelman vaikutus raja-alueiden elintason

54. Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman määrärahat ovat todellakin rajalliset, mutta ne ovat sidoksissa Tacis-ohjelman kokonaisuudelle rahoitukseen. Tässä vaiheessa ohjelman täytäntöönpanoa sen vaikutukset eivät olleet selvillä, mutta kahden keskeisen rajanylityspaikan perusrakennustyöt saatiin valmiiksi pian tilintarkastuksen jälkeen ja lisää rajanylityspaikkoja valmistuu vuonna 2002.

Pienhankeohjelman myönteinen vaikutus tunnustetaan. Tuomioistuimen arvosteluun ympäristöohjelmien investointikytköksen puuttumisesta otetaan kantaa yhteisen ympäristöohjelman uudelleensuuntaamisen yhteydessä. Pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuuden luominen johtaa parempaan koordinaation avustuksina annettavan teknisen avun ja kansainvälisten rahoituslaitosten investointien välillä.

Vain pieni osuus Tacis-raja-alueyhteistyöohjelman kokonaisresursseista on ohjattu talouden kehittämiseen, koska painopiste on ollut ohjelman muissa osissa.

Rajat ylittävä vaikutus

55. Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetussa asetuksessa säädetään yhteistyösekkomiteoiden perustamisesta valmistelemaan yhteisiä monivuotisia ohjelma-asiakirjoja Keski-Euroopan valtioiden keskinäisiä rajoja ja EU:n kanssa yhteisiä rajoja varten, mutta koska Phare-asetus on suunnattu pääasiassa liittymiseen sekä yhteistyöhön jäsenvaltioiden kanssa, vastaavaa yhteistä strategiaa ei ole laadittu Phare- ja Tacis-maiden välisiä rajoja varten.

Interreg- ja Tacis-rahoituksen yhdistämistä koskevan käytännön oppaan laatiminen on jo parantanut näiden kahden rahoitusvälineen välistä koordinaatiota, ja seuraavien muutaman vuoden aikana se paranee entisestään.

Koordinaation tehostamiseksi on toteutettu toimia. Niistä esimerkki on raja-alueyhteistyöohjelmasta rahoitettu, loppuvuodesta 1999 aloitettu sarja konferensseja, joihin osallistui rajavartijoita ja tullivirkailijoita rajan molemmilta puolilta. Konferenssien työryhmät laativat yhdessä rajanylitystä koskevista parhaista käytänteistä käsikirjan, jonka kaikki asianomaisten Tacis- ja Phare-maiden edustajat ovat hyväksyneet. Tämä helpottaa rajanylityksiä ja niihin liittyviä menettelyjä.

56. Pienhankeohjelman yhteydessä paikallis- ja alueviranomaisille on pyritty antamaan apua.

Laaja-alaisten hankkeiden osalta komissio kiinnittää lopullisia ohjelmaehdotuksia laatiessaan erityistä huomiota vastaanottokykyn.

57. Komissio katsoo, että joulukuussa 2000 oli liian aikaista arvioida raja-alueyhteistyöohjelman kaikkia vaikutuksia. Ohjelman edunsaajamaat saivat rajat ylittävää apua alueellisen yhteistyön Tacis-ohjelmista ja maakohtaisista Tacis-ohjelmista. Raja-alueyhteistyöohjelman määrärahat, joihin sisältyy Itämeren alueen hyväksi toteutettavia erityistoimia koskeva budjettikohta, ovat pysyneet muuttumattomina huolimatta Tacis-ohjelman kokonaismäärärahojen vähenemisestä. Tämä tarkoittaa sitä, että raja-alueyhteistyöohjelman osuus kokonaismäärärahoista on itse asiassa kasvanut. Viime kädessä budjettivallan käyttäjä päättää ohjelman määrärahoista, joita tuomioistuimen mielestä on liian vähän. Phare-ohjelman tarjoama kehys rajat ylittävälle vuoropuhelulle samoin kuin koko Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annettu asetus ovat osa liittymisen valmisteluprosessia.

SUOSITUKSET

58. Komissio pyrkii parantamaan Interregin ja Taciksen välistä koordinaatiota. Käytännön oppaassa muutokset sallitaan tulevan kehityksen huomioon ottamiseksi.

- a) Komissio ymmärtää niin, että tuomioistuimen suositus sääntelykehiksestä, jolla helpotettaisiin sekä Phare-maiden että uusien itsenäisten valtioiden puolella olevat alueet kattavaa raja-alueohjelmaa, pitää sisällään myös menettelyjä koskevia toimenpiteitä kuten nykyistä paremmat koordinointimekanismit. Komissio on valmis harkitsemaan Phare-raja-alueyhteistyöohjelman ulottamista koskemaan uusien itsenäisten valtioiden ja Phare-maiden välisiä rajoja. Nykyisiä suuntaviivoja Taciksen ja Interregin lähentämisestä pitäisi tarkistaa EU:n laajentumisenäkymien ja yleisen aluepolitiikan huomioon ottamiseksi.
- b) Vaikka Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetussa asetuksessa säädetään sekakomiteoiden perustamisesta laatimaan ohjelma-asiakirjoja Keski-Euroopan maiden ja EU:n jäsenvaltioiden välisille raja-alueille, se on pääasiallisesti suunnattu liittymisvalmisteluihin, eikä vastaavaa yhteistä strategiaa ole laadittu Phare- ja Tacis-maiden välisiä rajoja varten.

Komissio on sitoutunut parantamaan Interregin ja Taciksen välistä koordinaatiota.

- c) Komissio suhtautuu myönteisesti kehitysstrategioita koskevaan tuomioistuimen suositukseen ja selvittää paraikaa mahdollisuuksia laatia tällaisia, asianomaisia maita koskevia rajat ylittäviä strategioita.

Ensimmäinen askel tähän suuntaan on Brest Euroborder -tutkimus, joka toimitettiin komissiolle kesäkuussa 2001 ja

joka on huomattavasti kauaskantoisempi kuin ehdotukset infrastruktuurihankkeiden tukemiseksi. Se kattaa monia eri aloja, joilla on merkitystä Brestin alueen kehitykselle, ja sisältää myös kehitysstrategian.

- d) Yhteentoimivuutta käsittelevän yksiköidenvälisen ryhmän perustamista harkitaan.

59. Alueellisten toimintavalmiuksien kehittämistä koskevan aloitteen kesto on juuri pidennetty; aloite on suunniteltu paikallisia alueviranomaisten avuksi hanke-ehdotusten laatimiseen.

- a) ja b) Ei ole täysin selvää, että kiinnostuksen hiipuminen olisi yhteydessä varojen vähenemiseen. Vähäisempi kiinnostus laaja-alaisiin hankkeisiin voi olla myös osoitus mahdollisten edunsaajien suunnitteluun vaadittavien valmiuksien rajallisuudesta. Komissio on ehdotuksensa mukaisesti valmis antamaan enemmän apua hankkeiden suunnittelussa.

Komissio on hiljattain lisännyt ponnistelujaan paikallisviranomaisten auttamiseksi erityisesti Interregin ja Taciksen koordinoinnin osalta. Helsingissä järjestettiin kesäkuussa 2001 seminaari ja toinen on suunniteltu pidettäväksi Pietarissa syksyllä.

- c) Phare-raja-alueyhteistyöohjelmasta annetun asetuksen johdanto-osassa on maininta mahdollisuudesta laajentaa ohjelma koskemaan naapurimaita, jotka ovat EU:n muiden avustusohjelmien edunsaajia, ja komission yksiköt selvittävät paraikaa, miten yhteistyötä voitaisiin parantaa.

60. Se, että painopiste on ennemminkin teknisessä avussa kuin infrastruktuurin ja investointien tukemisessa, on nähtävä tilanteen taustaa vasten: määrärahat ovat rajalliset ja niistä rajanylityspaikkojen, joita koskevat varat käytetään ensisijaisesti infrastruktuuriin, osuus on suhteellisen suuri.

- a) Muiden kuin rajanylitykseen liittyvien toimien rahoitusmahdollisuutta olisi käytettävä soveltuvin osin. Yhteisrahoitus, jonka tarkoituksena on varmistaa edunsaajien sitoutuminen, toimii ainoastaan, jos edunsaajalla on tarvittavat varat sovitun yhteisrahoitukseen.
- b) Kansainvälisten rahoituslaitosten houkuttelemisen tekemään investointeja on tunnetusti vaikeaa, jos kyseinen rahoituslaitos ei osallistu alkuvaiheen suunnitteluun. Yhteistyö lienee mahdollista Pohjoismaisen ympäristörahoitusyhtiön kanssa, mutta muiden kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa se on tällä hetkellä vähemmän todennäköistä.
- c) Komissio jatkaa kysymyksen käsittelyä edunsaajamaiden kanssa korkeimmalla mahdollisella tasolla sen varmistamiseksi, että jatkossa verovapautusmääräyksiä sovelletaan oikein.

Komission ponnistelujen ansiosta ongelma oli rajanylityspaikkojen osalta pääosin ratkaistu vuoden 2001 puoliväliin mennessä.

61.

- a) Vaikka komissio myöntääkin, että talouden kehittämishankkeet pitäisi suunnitella tarkoituksenmukaisten suuntaviivojen mukaan, tällaisten suuntaviivojen olemassaolo ei itsessään lisääisi hankkeiden määrää merkittävästi.
- b) Ekoturismin tukemiseksi toteutettaviin Tacis-hankkeisiin pitäisi sisältyä kestävä rahoituksen tavoite samalla tavoin kuin yrityspohjaisissa hankkeissa. Tämä saattaa johtaa siihen, että hankkeisiin tarvittaisiin enemmän aikaa kuin tavanomaiset 1—2 vuotta ja että tarvittaessa olisi tehtävä varaus seurantaohjelmien varten.

62.

- a) Komissio on kasvattanut pienhankeohjelman määrärahoja vuodesta 2001. Alustavat määrät ovat 4,4 miljoonaa euroa vuodelle 2001, 4, 5 miljoonaa euroa vuodelle 2002 ja 5,0 miljoonaa euroa vuodelle 2003.
- b) Huhtikuussa 2001 komissio vahvisti säännöllisen, vuosittain toistuvan ajankohdan pienhankeohjelman ehdotuksia ja valintoja varten.
- c) Komissio ei kiistä sitä, etteikö pienhankeohjelman hallinnointi pitäisi hoitaa huomattavasti lähempänä edunsaajaa, mutta koska muitakaan monia maita kattavia ohjelmia ei olla hajauttamassa, pienhankeohjelmaa hallinnoidaan nykyisten suunnitelmien mukaisesti jatkossakin Brysselistä käsin.