

Euroopan unionin virallinen lehti

C 282

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

49. vuosikerta

20. marraskuuta 2006

Ilmoitusnumero	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	Tilintarkastustuomioistuin	
2006/C 282/01	Erityiskertomus nro 7/2006: Vaikuttavatko maaseudun kehittämisinvestoinnit tehokkaasti maaseutualueiden ongelmiin? sekä komission vastaukset	1
2006/C 282/02	Erityiskertomus nro 8/2006: Kasvava menestys? Hedelmien ja vihannesten tuottajien toimintaohjelmille myönnetyn EU:n tuen vaikuttavuus sekä komission vastaukset	32

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 7/2006

**Vaikuttavatko maaseudun kehittämisinvestoinnit tehokkaasti
maaseutualueiden ongelmiin?
sekä komission vastaukset**

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

(2006/C 282/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
Termit ja lyhenteet		3
TIIVISTELMÄ	I – VII	4
JOHDANTO	1—15	5
Taustaa	1—3	5
Maaseudun kehittämisinvestointien kuvaus	4—10	5
Oikeusperusta	4—5	5
Tavoitteet	6—8	5
Täytäntöönpano	9—10	7
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	11—15	7
Kysymykset	11—13	7
Tarkastuksen lähestymistapa	14—15	8
HUOMAUTUKSET	16—63	8
Kysymys 1: Onko EU:lla selkeä strategia ja yhdenmukainen lähestymistapa maaseudun kehittämispoliittikkaan ja onko ne määritetty riittävän hyvin jäsenvaltioiden ohjelmissa?	16—28	8
Strategian selkeys	16—18	8
Yhdenmukainen lähestymistapa maaseudun kehittämiseen	19—28	9
Kysymys 2: Onko EU:n rahoitusta saavat hankkeet valittu kriteerein, jotka vastaavat par- haiten maaseutualueiden tarpeita?	29—39	10
Ehdot ja valintamenettelyt	29—34	10
Nollavaikutukset	35—39	12
Kysymys 3: Onko hankkeet toteutettu maaseutualueilla ja onko niillä ollut vaikutusta?	40—52	12
Hankkeiden sijainti	40—46	12
Paikan päällä tarkastettujen hankkeiden tulokset ja vaikutukset	47—52	14
Kysymys 4: Seurataanko ja arvioidaanko tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia asianmukai- sesti?	53—63	16
Seuranta- ja arviointijärjestelmän yleinen kehys ja täytäntöönpano	53—63	16

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	64—69	17
Liite I – Jäsenvaltioissa tarkastetut hankkeet		18
Liite II – Maaseutualueen määritelmät – Tarkastuksen kriteerit		21
Liite III – Esimerkkejä tarkastettujen hankkeiden tuloksista ja vaikutuksista		22
Komission vastaukset		24

TERMIT JA LYHENTEET

TERMIT

Edunsaaja	EU-maksun lopullinen vastaanottaja.
Kaupunkialue	Maantieteellinen alue, jolla ei ole maaseutualueen ominaispiirteitä. On olemassa erilaisia luokitteluja, joiden perusteella alueet jaotellaan maaseutu- tai kaupunkialueiksi esimerkiksi asukastiheyden mukaan.
Leader	Rakennerahastoista rahoitettava aloite, jonka avulla pyritään tukemaan maaseudun toimijoita.
NUTS	Nomenclature of Statistical Territorial Units. EU:n yleinen tilastollinen alueluokitusnimikkeistö, jossa kukin jäsenvaltio jaotellaan hierarkkisesti alueittain (NUTS I, II ja III sekä LAU I ja II) kansallisten hallinnollisten yksiköiden mukaan.
Tulos	Välittömät muutokset, jotka aiheutuvat toimenpiteen kohteille toimenpiteeseen osallistumisen aikana tai sen loputtua (esimerkiksi parempi pääsy tietyille alueille tien rakentamisen seurauksena tai maatalon tuotannon tehostuminen).
Tuotos	Se, mitä tiettyyn toimenpiteeseen suunnattavien resurssien avulla tuotetaan tai saavutetaan (esimerkiksi viljelijän hankkima maatalouskalusto tai kylään rakennettu tie).
Vaikutus	Pidemmän aikavälin sosiaalis-taloudelliset seuraukset, jotka ovat havaittavissa tietyn ajan kuluttua toimenpiteen loppuunsaamisesta; ne saattavat vaikuttaa toimenpiteen välittömiin kohteisiin tai sen ulkopuolelle jääviin välillisiin kohteisiin, joille voi koitua hyötyä tai tappiota.

LYHENTEET

BKT	Bruttokansantuote.
DG AGRI	Directorate General for Agriculture and Rural Development (Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto).
EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto.
ESPN	European Spatial Planning Observation Network (Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen seuranta-verkko).
LAU	Local Administrative Unit (Paikallinen hallintoyksikkö).
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö).
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat).
YMP	Yhteinen maatalouspolitiikka.

TIIVISTELMÄ

I. Maaseutualueilla on huomattavia haasteita, kuten väestön väheneminen ja taloudellisten toimintaedellytysten niukkuus. Maaseudun kehittämiseen kaudella 2000–2006 suunnattu EU:n rahoitusosuus on yli 60 miljardia euroa. Kyseisestä määrästä noin 40 prosenttia käytetään maaseudun kehittämisinvestointeihin. Niihin lukeutuu laaja joukko hankkeita, joiden hallinnointi- ja toteutusvastuu on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken (ks. kohdat 1–10).

II. Tässä kertomuksessa esitettävät huomautukset perustuvat tilintarkastustuomioistuimen toimittamaan maaseudun kehittämisinvestointien tarkastukseen. Tarkastuksessa haettiin vastausta seuraavaan yleiskysymykseen: kuinka vaikuttavasti investointitoimenpiteiden tulokset kohdentuvat maaseutualueiden ongelmiin? (ks. kohdat 3 ja 11–15).

III. Maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen joustavuus (yleisluonteiset tavoitteet, painopistealojen puute) sekä selkeän strategian puuttuminen jäsenvaltioiden ohjelmista on johtanut tilanteeseen, jossa on epäselvää, mihin tavoitteeseen varoilla on vaikutettu. Jäsenvaltioiden ohjelmat keskittyvät laajalti maatalousalaan eikä niiden yhteydessä oteta riittävän hyvin huomioon tuen kohteena olevien maantieteellisten alueiden ominaispiirteitä (ks. kohdat 16–28).

IV. Käytössä ei ole ehtoja ja valintamenettelyjä, joiden avulla varat voitaisiin tehokkaasti kohdentaa tukea eniten tarvitseville maantieteellisille alueille ja edunsaajille (ks. kohdat 29–34). Tehokkaan kohdentamisen puuttuminen edistää myös nollavaikutusriskin kasvua, mikä puolestaan vähentää tuen vaikuttavuutta (ks. kohdat 35–39).

V. Huomattava osa menoista toteutuu alueilla, jotka eivät ole pääasiallisesti maaseutua. Maaseutualueiden investointituki väheni huomattavasti edelliseen ohjelmakauteen verrattuna (ks. kohdat 40–46).

VI. Hankkeiden vaikutukset eivät olleet aina yksilöitävissä, mutta tapauksissa, joissa yksilöinti onnistui, keskeiset vaikuttavuutta lisäävät tekijät olivat synergia muiden hankkeiden kanssa sekä sijainti maaseutualueilla (ks. kohdat 47–52). Puutteita havaittiin myös seuranta- ja arviointijärjestelmän täytäntöönpanossa (ks. kohdat 53–63).

VII. Tilintarkastustuomioistuin totesi yleisesti, että maaseudun kehittämisinvestointien vaikuttavuus ei ole arvioitavissa. Tavoitteet ovat liian yleisluonteisia ja toimintojen täytäntöönpanoon sovellettavat strategiat puuttuvat. Maaseudun kehittämispolitiikan kahta keskeistä tavoitetta ei ole saavutettu tasapainoisesti. Tasapainon saavuttamiseksi komission olisi toimittava jäsenvaltioiden kanssa kehittämispolitiikan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tähän olisi pyrittävä erityisesti selkiyttämällä tavoitteita ja kehittämällä tehokasta kohdentamista määrittäviä periaatteita (ks. kohdat 64–69).

JOHDANTO

Taustaa

1. Maaseudun kehittämisen osuus EU:n talousarviosta on merkittävä. EU:n osuus ohjelmakaudella 2000–2006 on yli 60 miljardia euroa. Ohjelmakautta 2007–2013 koskevassa talousarviossa määrä on tarkoitus nostaa lähes 70 miljardiin euroon. Määrään tulisi lisätä useita miljardeja euroja, jotka ovat peräisin tuen mukauttamisesta eli suoriin maataloustukiin liittyvien määrien siirtämisestä maaseudun kehittämiseen ⁽¹⁾.

2. Maaseutualueet kattavat suuren osan EU:n alueesta ja väestöstä. Bruttokansantuote asukasta kohti on maaseutualueilla keskimäärin noin kolmanneksen alhaisempi kuin kaupunkialueilla, asukastiheys noin kymmenen kertaa pienempi ja työskentely maatalousalalla noin kymmenen kertaa yleisempää. Maaseutualueet ovat yleensä syrjäisempiä, infrastruktuureiltaan ja peruspalveluiltaan vähäisempiä ja niillä on huomattavia haasteita, kuten väestön väheneminen ja taloudellisten toimintaedellytysten niukkuus.

3. Tässä erityiskertomuksessa esitetään huomautuksia seuraavista maaseudun kehittämistä koskevaan asetukseen sisältyvistä toimenpiteistä ⁽²⁾: ”maatilainvestoinnit”, ”maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen” sekä ”maaseutualueiden sopeuttamisen ja kehittämisen edistäminen”. Ne kattavat noin 40 prosenttia käytettävissä olevista talousarviovaroista. Mainittujen toimenpiteiden yhteydessä voidaan rahoittaa lukuisia erityyppisiä hankkeita, joita tämän tarkastuksen yhteydessä nimitetään maaseudun kehittämisinvestoinneiksi.

Muita tärkeitä maaseudun kehittämistoimenpiteitä, kuten maatalouden ympäristöohjelmaa, epäsuotuisien alueiden tukea ja metsätalouteen liittyviä toimia on käsitelty aiemmissa kertomuksissa ⁽³⁾.

Maaseudun kehittämisinvestointien kuvaus

Oikeusperusta

4. Ennen vuotta 2000 investointitoimenpiteet kuuluivat rakennerahastoihin ja niiden tavoitteet sekä ehdot oli määritetty erityissäännöksissä. Maatilainvestointien ja maataloustuotteiden jalostamisen sekä kaupan pitämisen parantamisen avulla oli määrä tukea maatalousalaa koko EU:n alueella; maaseutualueiden sopeuttamisen ja kehittämisen edistämistoimenpitein oli puolestaan tarkoitus puuttua alueiden erityisongelmiin.

5. Maaseudun kehittämisestä tuli vuodesta 2000 alkaen ”yhteisen maatalouspolitiikan toinen pilari” ⁽⁴⁾. Tämä toteutettiin liittämällä investointitoimenpiteet lukuisiin muihin toimenpiteisiin yhdessä ja samassa asetuksessa. Rakennerahaston tavoitteet säilytettiin, mutta mukaan sisällytettiin yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tavoitteet. Ehtoja asetettiin vain vähän, ja kaikki toimenpiteet pantiin mainitusta ajankohdasta lähtien täytäntöön koko EU:n alueella. Tämä on johtanut hajautettuun toimintatapaan, joka suo jäsenvaltioille lukuisia eri vaihtoehtoja kansallisesti tai alueellisesti etusijalla olevien kohteiden rahoittamiseen.

Tavoitteet

6. Asetukseen sisältyy kaksi yleistavoitetta. Ensimmäinen liittyy maatalousalaa ja voidaan tiivistää maatalousalan kilpailukyvyn parantamiseksi ja kestäväksi maankäytön suunnitteluksi. Toinen tavoite liittyy rakenteelliseen sopeuttamiseen kehityksessä jäljessä olevilla tai muista rakenteellisista ongelmista kärsivillä alueilla. Mainitut tavoitteet on eritelty yksityiskohtaisesti taulukossa 1.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003, annettu 29 päivänä syyskuuta 2003, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä, 10 artikla (EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1).

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 80).

⁽³⁾ Erityiskertomus nro 3/2005 (EUVL C 279, 11.11.2005), erityiskertomus nro 4/2003 (EUVL C 151, 27.6.2003), erityiskertomus nro 9/2004 (EUVL C 67, 18.3.2005).

⁽⁴⁾ Yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäinen pilari muodostuu viljelijöille maksettavista suorista tuista.

Taulukko 1

Maaseudun kehittämistä koskevaan asetukseen sisältyvät maaseudun kehittämisen investointitoimenpiteet

KAIKKIEN MAASEUDUN KEHITTÄMISTOIMENPITEIDEN YLEISTAVOITTEET ⁽¹⁾		
Maaseudun kehittämistoimenpiteet		
— tehostavat ja täydentävät muita yhteisen maatalouspolitiikan välineitä ja edistävät siten seuraavien tavoitteiden saavuttamista: a) lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotannontekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla; b) taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja; c) vakauttaa markkinat; d) varmistaa tarvikkeiden saatavuus; e) taata kohtuulliset kuluttajahinnat. — Maaseudun kehittämistoimenpiteiden on oltava kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämistä ja rakenteellista sopeuttamista edistäviin toimenpiteisiin yhdenmukaisia ja tehostettava rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellista ja sosiaalista uudistamista tukevia toimenpiteitä, ottaen huomioon seuraavan erityistavoitteen: edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi; yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna.		
MAASEUDUN KEHITTÄMISEN INVESTOINTITOIMENPITEIDEN ERITYISTAVOITTEET ⁽²⁾		
Maatila-investoinnit	Maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen	33 artikla
- Tuotantokustannusten vähentäminen - Tuotannon parantaminen ja suuntaaminen uudelleen - Laadun parantaminen - Luonnonympäristön, hygieniasuhteiden ja eläinten hyvinvoinnin säilyttäminen ja parantaminen - Maatiloiminnan monipuolistaminen	- Tuotannon suuntaaminen ennakoitavissa olevien markkinasuuntausten mukaisesti tai maataloustuotteille tarkoitettujen uusien myyntikanavien avaamisen edistäminen - Markkinointikanavien tai jalostusmenettelyjen parantaminen tai järkipäistäminen - Tuotteiden ulkomuodon ja pakkauksen parantaminen tai parempi sivutuotteiden tai jätteen hyödyntäminen tai poistaminen - Uuden teknologian soveltaminen - Innovatiivisten investointien suosiminen - Laadun parantaminen ja seuranta - Terveysten liittyvien edellytysten parantaminen ja seuranta - Ympäristönsuojelu	Ei erityistavoitteita
(¹) Asetus (EY) N:o 1257/1999, 1 artikla. (²) Asetus (EY) N:o 1257/1999, 4, 25 ja 33 artikla.		

7. Asetuksessa säädetään myös erityistavoitteista kahden investointitoimenpiteen kohdalla; *taulukossa 1* on eritelty myös kyseiset tavoitteet. Maatilainvestointien avulla lisätään osaltaan maataloustuloja sekä parannetaan elin-, työ- ja tuotantolosuhteita. Maataloustuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen parantamiseen liittyvät investoinnit lisäävät osaltaan kilpailukykyä ja tuotteiden arvoa.

8. Maaseutualueiden sopeuttamista ja kehittämistä edistävät investoinnit tunnetaan yleisesti asetuksen niitä koskevan artiklan numeron (33 artikla) perusteella. Artiklan mukaan tukea myönnetään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka liittyvät maatilatalouden toimintoihin ja niiden muutokseen sekä maaseudun toimintoihin, jotka eivät kuulu minkään muun toimenpiteen soveltamisalaan. Artiklassa esitetään joukko luetelmakohtia (joihin sisältyviin toiminnanaloihin viitataan tässä kertomuksessa myös toimenpiteinä); luetelmakohtissa ei anneta tarkkoja kuvauksia eikä esitetä erityistavoitteita. Näin ollen toimenpiteen yhteydessä voidaan tukea lukuisia erilaisia hankkeita.

Täytäntöönpano

9. Komissio ja jäsenvaltiot vastaavat maaseudun kehittämisinvestointien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltiot määrittävät ohjelmiaan strategian ja tukikelpoisuusehdot, hyväksyvät ja tarkistavat hankkeet, suorittavat maksut edunsaajille ja raportoivat komissiolle. Komissio puolestaan varmistaa, että ohjelmat sekä niiden

täytäntöönpano ja niistä raportointi toteutetaan lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

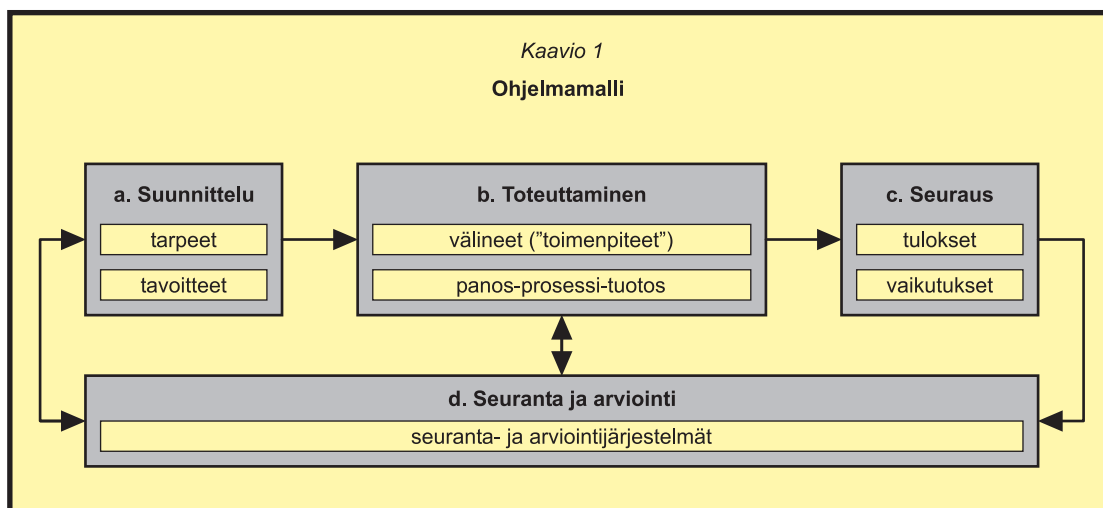
10. Mahdolliset edunsaajat (viljelijät, jalostus- ja markkinointiyhtiöt, paikallisviranomaiset) esittävät hakemuksen kyseessä olevan jäsenvaltion toimeenpanoelimelle. Mikäli hanke täyttää asetetut vaatimukset (tukikelpoisuusehdot, käytettävissä olevat varat ja joissakin tapauksissa priorisointi- ja valintaperusteet), se hyväksytään ja edunsaaja voi aloittaa täytäntöönpanon. Hankkeen päättyessä edunsaaja esittää korvauspyynnön jäsenvaltion maksajavirastolle. Maksajavirastot hakevat kausittain komissiolta korvausta aiheutuneista menoista.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

Kysymykset

11. Tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa vaikuttavuuden painottuvan toiminnan tarkastuksen, jonka kohteena oli ohjelmakausi 2000–2006. Vaikuttavuuden periaate liittyy asetettujen tavoitteiden ja tavoiteltujen tulosten saavuttamiseen.

12. Suunnittelua, toteuttamista, saavutettuja tuloksia sekä suoritettua seurantaa ja arviointia pidettiin keskeisinä osa-alueina. *Kaaviossa 1* esitetään lyhyesti kyseiset osa-alueet ja niiden väliset suhteet:



13. Tarkastuksen tavoitteena oli tehdä päätelmiä siitä, kuinka tehokkaasti maaseudun kehittämiseen liittyvät investointitoimenpiteet vaikuttavat maaseutualueiden ongelmien ratkaisemiseen. Asiaa lähestyttiin esittämällä seuraavat, edellä mainittuihin neljään keskeiseen osa-alueeseen perustuvat kysymykset:

a) Onko EU:lla selkeä strategia ja yhdenmukainen lähestymistapa maaseudun kehittämispolitiikkaan ja onko ne riittävän hyvin määritetty jäsenvaltioiden ohjelmissa?

b) Onko EU:n rahoitusta saavat hankkeet valittu kriteerein, jotka vastaavat parhaiten maaseutualueiden tarpeita?

c) Onko hankkeet toteutettu maaseutualueilla ja onko niillä ollut vaikutusta?

d) Seurataanko ja arvioidaanko tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia asianmukaisesti?

Tarkastuksen lähestymistapa

14. Tarkastus toimitettiin tammi–joulukuussa 2005 ja sen yhteydessä kerättiin aineistoa seuraavin menettelyin:

- a) analysoimalla oikeusperustaa, toimintapoliittisia asiakirjoja, tutkimuksia, ohjelma-asiakirjoja sekä seuranta- ja arviointikertomuksia;
- b) tutkimalla satunnaisotannalla poimittua, ohjelmakautta 2000–2006 koskevaa 300 EMOTR-hankkeen otosta; tavoitteena oli saada kattava kuva investointien kohteena olevista alueista ja niiden sosiaalis-taloudellisista ongelmista;
- c) tekemällä yhdeksän tarkastuskäyntiä jäsenvaltioihin, joille oli suoritettu eniten maksuja otokseen kuuluneiden 300 hankkeen yhteydessä. Paikan päällä tarkastettiin yhteensä 31 hanketta; painopisteenä olivat taloudellisesti merkittävimmät toimenpiteet. Hankkeet ja toimenpiteet on lueteltu liitteessä I. Paikan päällä tarkastetut 31 hanketta valittiin harkinnan perusteella siten, että hankkeet edustaisivat erityyppisiä maaseutualueita. Tavoitteena oli myös kerätä esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

15. Paikan päällä toimitettaviin tarkastuksiin valittiin seuraavassa esitettävät jäsenvaltiot ja alueet; valintaperusteena oli niiden koko muihin satunnaisotannan perusteella poimitun otoksen alueisiin nähden. Tavoitteen 1 ulkopuolisista alueista valittiin seuraavat ⁽¹⁾: Ranska (kansallinen maaseudun kehittämisohjelma), Saksa (Niedersachsen), Italia (Emilia-Romagna), Alankomaat (kansallinen maaseudun kehittämisohjelma) sekä Espanja (Katalonia). Tavoitteen 1 piiriin kuuluvista alueista valittiin seuraavat: Saksa (Brandenburg), Italia (Campania), Portugali (Lissabon ja Vale do Tejo) ja Espanja (kansallinen toimenpideohjelma). Tarkastuskäyntit tehtiin kesä–lokakuussa 2005.

HUOMAUTUKSET

Kysymys 1: Onko EU:lla selkeä strategia ja yhdenmukainen lähestymistapa maaseudun kehittämispolitiikkaan ja onko ne määritetty riittävän hyvin jäsenvaltioiden ohjelmissa?

Strategian selkeys

Huomautus 1

Asetuksen joustavuus (yleisluonteiset tavoitteet, painopistealojen puute) ja selkeän strategian puuttuminen jäsenvaltioiden ohjelmista ovat johtaneet tilanteeseen, jossa on epäselvää, mitä tavoitetta varoilla on tuettu.

⁽¹⁾ NUTS II -alueet, joiden kehitys on jäänyt jälkeen; bruttokansantuote asukasta kohti on alle 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta.

16. Maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen tavoitteena on vaikuttaa toisaalta yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen ja toisaalta taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen (ks. kohta 6). Asetuksessa määritetään useita eri toimenpiteitä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niistä joidenkin kohdalla on määritetty erityiset tavoitteet, kun taas osan kohdalla ne puuttuvat kokonaan (ks. taulukko 1). Toimenpiteisiin sisältyy maatalouden kilpailukyyn parantamista, ympäristönäkökohtiin liittyviä parannuksia ja maaseutualueiden tukemista. Asetuksessa ei eritellä toimenpiteitä tavoitteittain eikä sitä, missä laajuudessa tavoitteet olisi saavutettava.

17. Asetuksessa määritetään investointitoimenpiteet joustavasti, sillä tuen saamiseksi on yksilöity vain vähän. Toimenpiteet voivat lisäksi kuulua minkä tahansa yleistavoitteen alaisuuteen.

18. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi selkeän strategian puuttuvan tarkastettujen yhdeksän, jäsenvaltioissa toteutetun ohjelman kohdalla. Joidenkin ohjelmien yhteydessä ei määritetty selkeästi tavoitteita eikä sitä, missä laajuudessa tietyn toimenpiteen on määrä vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Muiden ohjelmien yhteydessä määritettiin tavoitteet, mutta pantiin täytäntöön toimenpiteitä, joiden avulla saavutetaan toisenlaisia tavoitteita. Näin ollen toimintaa koskevat päätökset eivät ole avoimia: ei ole selvää, kuinka paljon varoja on käytetty mihinkin tarkoitukseen. Laatikossa 1 esitetään tilannetta kuvaavia esimerkkejä.

Laatikko 1

Eri tavoitteet, sama toimenpide

Maatlainvestoinnit kuuluvat Espanjassa toteutettavan, maatalousrakenteiden parantamiseen tavoitteen 1 piiriin kuuluvilla alueilla tähtäävän ohjelman toimenpiteisiin. Ohjelman tavoitteena on maataloustulojen lisääminen sekä elin-, työ- ja tuotanto-olojen parantaminen. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että saavutetut tavoitteet vaihtelivat investoinnin sijainnista riippuen. Maataloustuotantoalueilla toimenpiteen avulla vaikutetaan maatalouden kilpailukyyn parantamiseen. Vuoristoalueilla toimenpiteen avulla tuetaan kuitenkin pieniä ja kilpailukyvyttömiä maatiloja; tavoitteena on maaseutuväestön pysyvyys. Mainittuja erilaisia tavoitteita ei ohjelmassa tueta erikseen. Toimenpiteeseen kuuluville kahdelle eri tavoitteelle ei ole asetettu erityisiä kohteita, eikä kuhunkin tavoitteeseen tai erityyppisillä alueilla käytettyjä rahamääriä koskevaa seuranta tapahtu.

Vesivarojen hallintaa ja maa-alueiden uusjakoa koskevan toimenpiteen osuus portugalilaisen ohjelman (Lissabon ja Vale do Tejo) EMOTR-rahoituksesta on 70 prosenttia. Ohjelman tavoitteena on nykyaikaisen ja kilpailukykyisen maatalouden luominen maaseutualueiden kehityksen kulmakiveksi. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että toimenpiteen avulla tuetaan kasteluverkostojen uudenai-kaistamista maaperältään hedelmällisillä alueilla sekä maa-alueiden uusjaon myötä valmistuneita uusia kasteluverkostoja ja infrastruktuureja viljelyn kannalta heikoilla alueilla (erittäin pienet viljelylohkot, vanhentuneet kastelujärjestelmät). Toimenpiteellä on kaksi erilaista tavoitetta: kilpailukykyyn lisääminen erittäin tuottavilla alueilla ja maataloustoiminnan tukeminen toiminnan lopettamisen uhkaamilla alueilla. Ohjelmassa ei eritellä, missä määrin toimenpide kohdistuu kuhunkin mainituista tavoitteista. Yksittäiseen, tiheästi asutulla alueella toteutettuun hankkeeseen suunnattiin 29 prosenttia kaikesta ohjelmaan liittyvästä EMOTR-rahoituksesta.

Epätarkat tavoitteet

Maa-alueiden uusjakoa pidetään yleensä viljelylohkojen uudelleenjärjestelyinä, joka tähtää maatilarakenteiden ja samalla maatilojen taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseen. Alankomaiden maaseudun kehittämisohjelman kohdalla tämä asetuksen 33 artiklan luetelmakohta on taloudellisesti merkittävin toimenpide. Maaseudun kehittämistä koskevaan asetukseen ei sisälly yksityiskohtaista kuvausta, joten Alankomaat voi soveltaa luetelmakohtaa siten, että valtio ostaa maata luonnon kehittämistarkoituksiin. Komission hyväksymä maaseudun kehittämisohjelma osoittaa, että mainitun luetelmakohdan perusteella myönnetystä määrästä 87 miljoonaa euroa on tarkoitettu kestävän maanviljelyn tavoitteeseen ja 16 miljoonaa euroa luontoa ja maisemanäkökohtia koskevaan tavoitteeseen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kuitenkin ilmeni, että todellisuudessa 86 prosenttia varoista kohdistettiin pääasiassa luonnon kehittämiseen ja vain 14 prosenttia kestävään maatalouteen. Asetuksen joustavuus mahdollistaa mainitun tilanteen. Seuraus on toiminta, jonka yhteydessä ei tiedetä, mitä tavoitetta varoilla on tuettu.

toimintaedellytysten niukkuuden takia, joten maaseutuyhteisöjen elinkelpoisuus on säilytettävä, uusia toimintoja tuettava ja maaseudun palveluja helpotettava. Jäsenvaltioilla on lisäksi laaja-alaisia haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi lisääntyneeseen tietoisuuteen tuotteiden laadusta, eläinten hyvinvoinnista ja ympäristökysymyksistä.

20. Mainittuihin laaja-alaisiin tarpeisiin vastaamiseksi on kehitetty erityyppisiä maaseutualueisiin sovellettavia alueellisia lähestymistapoja. Ne painottuvat maantieteellisiin alueisiin; perustana on sosiaalis-taloudellinen analyysi ja strategia, joka ilmentää maaseudun kehittämisen eri näkökohtia suorassa suhteessa muihin samalla alueella toteutettaviin toimiin. Lähestymistavat on myös integroitu; ne ovat monialaisia, ja mukana ovat kaikki kyseessä olevan alueen toimijat ja resurssit. Näin saadaan aikaan mahdollisimman suuri synergia ohjelman sisällä sekä tietyllä alueella toteutettavien eri ohjelmien välillä.

21. Komission käynnistämät, maaseudun kehittämistä koskevat riippumattomat arvioinnit suosittavat alueellista lähestymistapaa ⁽¹⁾. Komissio toteaa kolmannessa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevassa kertomuksessaan, että useat maaseutualueiden ongelmat ovat luonteeltaan alueellisia ⁽²⁾.

22. Maaseudun kehittämistä koskeneissa, Corkissa (1996) ja Salzburgissa (2003) järjestetyissä Euroopan laajuisissa konferensseissa vahvistettiin alueellisen lähestymistavan merkitys. Corkissa korostettiin, että maaseudun kehittämispolitiikan tulee olla perusolemukseltaan monitieteellistä ja soveltamiseltaan monialaista, ja siihen tulee sisältyä selkeä alueellinen ulottuvuus ⁽³⁾. Salzburgissa todettiin, että maaseudun kehittämispolitiikan on vastattava laajemman maaseutuyhteisön tarpeisiin ja edistettävä yhteenkuuluvuutta ⁽⁴⁾.

23. Maaseudun kehittämiseen sovellettavasta alueellisesta lähestymistavasta on myös laaja joukko tutkimuksia, jotka nekin suosittavat mainittua lähestymistapaa. Tunnetut instituutit ja tutkimuslaitokset, mukaan lukien OECD ja ESPON, toteavat tutkimuksissaan, että alueellinen lähestymistapa on alakohtaista vaikuttavampi.

Yhdenmukainen lähestymistapa maaseudun kehittämiseen

Huomautus 2

Jäsenvaltioiden ohjelmat painottuvat suurelta osin maatalousalaan eivätkä ota riittävän hyvin huomioon tuetun maantieteellisen alueen ominaispiirteitä.

19. Perustamissopimuksen 33, 158 ja 160 artiklaan sisältyvissä yleistavoitteissa on huomioitu kaksi jäsenvaltioon koskevaa tarvetta. Ensinnäkin rakenteellisia puutteita on pyrittävä korjaamaan, maaseutu- ja kaupunkialueiden välisiä tuloeroja on tasattava, maaseutuväestön työttömyyttä vähennettävä, maatalousalan kilpailukykyä parannettava ja edistettävä laajempia taloudellisia mahdollisuuksia maaseutualueilla. Toiseksi useiden maaseutuyhteisöjen elinkelpoisuus ja vireys ovat uhattuina taloudellisten

⁽¹⁾ *Ex post evaluation of Objective 5b programmes 1994–1999*, elokuu 2003; *Synthesis report of the Mid Term Evaluations 2000–2006*, helmikuu 2006.

⁽²⁾ Uusi koheesiokumppanuus. Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus, helmikuu 2004, s. 29.

⁽³⁾ Euroopan maaseudun kehittämistä koskevan konferenssin päätelmät, Cork, 7.–9. marraskuuta 1996.

⁽⁴⁾ Euroopan maaseudun kehittämistä koskevan toisen konferenssin päätelmät, Salzburg, 12.–14. marraskuuta 2003.

24. Toinen lähestymistapa on perinteinen maatalouspainotteen tai alakohtainen lähestymistapa, jonka yhteydessä keskitytään ainoastaan yhteen alaan eikä oteta huomioon tuen kohteena olevan maantieteellisen alueen ominaispiirteitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että mainittu lähestymistapa on vallitseva jäsenvaltioiden ohjelmien kohdalla. Kaikki ohjelman keskeiset osa-alueet, kuten erityistavoitteet, SWOT-analyysi, tilannekuvaus ja toimenpiteet keskittyvät maatalousalaan. Ohjelmat eivät mahdollistaneet tehokasta alueellista kohdentamista, koska tarvittavat keskeiset osatekijät joko puuttuivat tai olivat vajavaisia ⁽¹⁾.

25. Komissio tiedostaa, että on tarpeen edistää innovaatioita ja monipuolisuutta perinteisen maatalouden raaka-aineita jalostavan teollisuuden ulkopuolella ⁽²⁾. Tilintarkastustuomioistuimen suorittama maatalouden kehittämismenojen analysointi kuitenkin osoitti, että nykyisellä ohjelmakaudella lähes 90 prosenttia maaseudun kehittämismenoista maksetaan maatalousalalle.

26. Maatalouden voimakas painottaminen vaarantaa asetuksen yhden yleistavoitteen – alueellisten epätasapainojen tasoittamisen – saavuttamisen. Mainittu riski lievenisi, jos alueellista ja alakohtaista lähestymistapaa sovellettaisiin sopivassa suhteessa. Alakohtaisen ja alueellisen lähestymistavan onnistuneesta yhdistämisestä havaittiin esimerkki Campaniassa (laatikko 2). Se osoittaa, että alueellista lähestymistapaa voidaan soveltaa EU:n maaseudun kehittämissä politiikan yhteydessä.

Laatikko 2

Osittain alueellisen lähestymistavan osatekijät Italiassa Campaniassa toteutetun ohjelman kohdalla

Campaniassa toteutettuun ohjelmaan sisältyvät seuraavat alueellisen lähestymistavan osatekijät:

- Alueen asianmukainen kuvaus ja analysointi. Ohjelmassa erotetaan kaksi laajaa aluetta, joilla on erityyppisiä ongelmia: voimakkaan maatalouden alueet ja maaseutualueet. Maaseutualueet määritetään erilaisten kriteereiden perusteella; niiden keskimääräinen asukastiheys on 127 asukasta neliökilometrillä (alueiden ulkopuolella keskimääräinen asukastiheys on 1 239 asukasta neliökilometrillä) ja maatalousalan työllisyysaste 22 prosenttia, kun se alueella muuten on ainoastaan kuusi prosenttia.

- Toimenpiteiden, joiden yhteydessä sovelletaan maatalouden tuotantoalakohtaista lähestymistapaa, avulla pyritään tukemaan taloudellisesti kannattavia maatiloja sekä jalostusyrityksiä. Niiden osuus EMOTR-rahoituksesta on 23 prosenttia. Etusijalla ovat investoinnit kunkin maataloustuotteen perustuotantoon mahdollisimman hyvin soveltuville alueilla – erityisesti asemassa ovat vuoristoalueilla toteutettavat investoinnit.
- Neljää peruspalveluiden puuttumiseen ja uusien toimintojen edistämiseen liittyvää, 33 artiklaan perustuvaa toimenpidettä, joiden osuus EMOTR-rahoituksesta on 24 prosenttia, toteutetaan ainoastaan maaseutualueilla.
- Etusijalle asetetaan maaseutualueilla toteutettavat hankkeet, jotka kohdentuvat kyseisten alueiden tarpeisiin ja luovat synergiaa muihin alueella toteutettaviin investointeihin nähden.

27. Uusi maaseudun kehittämistä koskeva asetus, joka tulee voimaan vuonna 2007, antaa jäsenvaltioille edelleenkin mahdollisuuden soveltaa pääasiassa alakohtaista lähestymistapaa siten, että pääpaino on maatalousalalla. Asetukseen ei sisälly alueellista tavoitetta, jonka avulla pyrittäisiin aiempaa tasapainoisempaan kehitykseen vähentämällä eroavaisuuksia ja välttämällä alueellista epätasapainoa EU:n, jäsenvaltioiden tai alueiden tasolla.

28. Ainoastaan Leader-aloitteeseen, joka on sisällytetty uuteen asetukseen, liittyy alueellinen lähestymistapa, ja myös joihinkin toimenpiteisiin sisältyy niiden monialaisen luonteen takia tiettyjä alueellisen lähestymistavan osatekijöitä. Käytettävissä olevat varat ovat kuitenkin rajalliset (yhteisön vähimmäisrahoitusosuus Leader-aloitteeseen on vanhojen jäsenvaltioiden (EU 15) kohdalla viisi prosenttia ja uusien jäsenvaltioiden kohdalla 2,5 prosenttia; monialaisten toimien kohdalla osuus on 10 prosenttia). Komission kunnianhimoisempia ehdotuksia joko vähennettiin (monialaisten toimenpiteiden tapauksessa 15 prosentista 10 prosenttiin) tai ne hylättiin (maaseudun kehittämiseen budjetoitujen varojen kohdalla Leader-aloitetta varten tehdyn kolmen prosentin varauksen tapauksessa). Tämä osoittaa, että käytännössä alakohtaisesta lähestymistavasta ollaan haluttomia siirtymään alueelliseen.

Kysymys 2: Onko EU:n rahoitusta saavat hankkeet valittu kriteerein, jotka vastaavat parhaiten maaseutualueiden tarpeita?

Ehdot ja valintamenettelyt

Huomautus 3

Käytössä ei ole tukikelpoisuusehtoja ja valintamenettelyjä, joiden avulla varat voitaisiin tehokkaasti kohdentaa niitä eniten tarvitseville maantieteellisille alueille ja edunsaajille.

⁽¹⁾ Jos ohjelmiin sisältyy alueen eri osien ongelmien analysointi, se tapahtuu yleisellä tasolla erittelemättä, mitkä ongelmat liittyvät mihinkin maaseutualueeseen. Ongelmien/tarpeiden kuvausta ei myöskään hyödynnetä maaseudun kehittämistoimenpiteiden mukauttamiseksi eri alueiden tarpeisiin.

⁽²⁾ Komission Newsletter-erityispainos: maaseudun kehittäminen työllisyyden ja talouskasvun edistämiseksi, 2005.

29. Termiä "maaseutualueet" käytetään sekä konsolidoidussa perustamissopimuksessa että maaseudun kehittämistä koskevassa asetuksessa. "Maaseutualueiden sopeuttamisen ja kehittämisen edistäminen" on 33 artiklan otsikko. Asiaa ei kuitenkaan määritetä asetuksessa eikä siinä vaadita jäsenvaltioita määrittämään (esimerkiksi maaseudun kehittämisohjelmissaan) ehtoja, jotka maaseutualueiden tulee täyttää. Tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että tarkastetuista jäsenvaltioiden ohjelmista kolmen yhteydessä ei määritetty maaseutualueita, viiden kohdalla annettua määritelmää ei sovellettu ja ainoastaan yhden ohjelman tapauksessa (Campania) annettua maaseutualueiden määritelmää sovellettiin käytännössä.

30. Asetuksessa ei myöskään edellytetä, että jäsenvaltiot mukauttaisivat ohjelmiansa toimenpiteet maaseutualueiden tarpeisiin. Mukauttaminen voitaisiin suorittaa yksilöimällä ensin eniten tukea tarvitsevat alueet ja myöntämällä sitten maaseutualueille varoja niiden tarpeiden mukaan (esimerkiksi yksityiskohtaiset talousarviot, tukimäärien porrastaminen tai toimenpiteiden rajoittaminen tietyille alueille).

31. Jäsenvaltiot eivät ole yleensä menettelleet mainitulla tavalla ohjelmiansa yhteydessä. Lähes kaikkia toimenpiteitä toteutetaan koko ohjelman kattamalla alueella ottamatta huomioon eroja maaseutualueiden tarpeissa.

32. Vaikka kaikki hankkeet täyttäisivät asetetut ehdot, jotkin hankkeet soveltuvat muita paremmin maaseutualueiden tarpeisiin. Jos esimerkiksi tietty investointihanke luo toista enemmän työpaikkoja maaseutualueilla, se on – olettaen, että muut seikat pysyvät muuttumattomina – hankkeista mielekkäämpi. Käytettävissä olevat varat ovat lisäksi rajallisia, ja vaikuttavuutta silmällä pitäen varojen käyttö olisi priorisoitava tarpeiden mukaan.

33. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että jäsenvaltiot eivät yleensä sovelleta menettelyjä, joiden avulla kyettäisiin tehokkaasti valitsemaan maaseutualueiden tarpeisiin parhaiten vastaavat hankkeet. Useat jäsenvaltiot soveltavat hankkeiden hyväksymiseen periaatetta "ensin tullutta palvelua ensin". Muissa tapauksissa jäsenvaltiot ovat perustaneet hankkeiden priorisointimenettelyjä, joita ei ole sovellettu tai jotka ovat perustuneet osittain epäolennaisiin kriteereihin. Tarkastetuista yhdeksästä ohjelmasta ainoastaan yhden kohdalla sovellettiin vaikutuksiltaan tehokkaita menettelyjä. Laatikko 3 sisältää asiaa koskevia esimerkkejä.

Laatikko 3

Esimerkkejä tehottomista priorisointi- ja valintamenettelyistä

Seuraavat esimerkit kuvaavat kriteereitä, jotka eivät ole olennaisia maaseutualueiden tarpeisiin vastaamisen kannalta:

- Kataloniassa jalostusta ja kaupan pitämistä koskevan toimenpiteen kohdalla hanke-ehdotukset pisteytetään sen mukaan, kuinka kauan on kulunut edunsaajan saamasta edellisestä tuesta. Menettelyn avulla pyritään pikemminkin ulottamaan tuki suuremmalle edunsaajajoukolle kuin valitsemaan hankkeita, jotka vastaavat parhaiten maaseutualueiden tarpeisiin. Ranskassa saman toimenpiteen kohdalla yksikään valintakriteeri ei liity investointikohteen sijaintiin.
- Niedersachsenissa alueellisen kylänuudistusohjelman yhteydessä kylän valintaan käytetyistä viidestä kriteeristä ainoastaan yksi huomioi kylän maaseutumaisuuden. Yhtenä kriteerinä on kunnan taloudellinen tilanne: kunnalla on oltava riittävät taloudelliset valmiudet, jotta se voi suorittaa toimet nopeasti ja tehokkaasti. Toimenpiteet on näin ollen suunniteltu pikemmin kaupunki- kuin maaseutualueita varten, koska maaseutualueet ovat yleensä taloudellisesti heikommassa asemassa.

34. Tarkastuksessa havaittiin myös riski siitä, että paremmin tietoa saaneilla, paremmin organisoituneilla ja vauraammilla edunsaajilla on helpompi väylä EU-rahoitukseen. Investointitoimenpiteiden kohdalla rahoitettavat hankkeet perustuvat yksityishenkilöiden ja kuntien ehdotuksiin; niiden on rahoitettava osa investoinnista. Tarkastuksessa havaittiin esimerkkejä tuen keskitymisestä taloudellisesti vahvemmassa asemassa oleville edunsaajille ja alueille eikä niinkään maaseutumaisemmilta alueilta. Laatikossa 3 ja 4 esitetään tapauksia, joissa alueellinen epätasapaino pikemminkin lisääntyi kuin väheni.

Laatikko 4

Tuen keskittyminen taloudellisesti vahvemmassa asemassa oleville yksityisille ja julkisille edunsaajille

Emilia-Romagnassa tuetaan ainoastaan maatiloja, joilla vähimmäistulot henkilötyövuotta kohti ovat noin 10 000 euroa epäsuotuisassa asemassa olevilla alueille ja noin 15 000 euroa muilla alueille. Maatiloista 50 prosentin kohdalla tulot ovat alle 5 000 euroa. Niistä valtaosa on pientiloja. Alueen suurimmista, yli 20 hehtaarin tiloista 12 prosenttia sai tuista 41 prosenttia.

"Maatalouden vesivarojen hoitoa" koskeva 33 artiklan luetelma-kohta on Espanjan ohjelman kohdalla taloudellisesti tärkein maatalousrakenteiden parantamiseen tavoitteen 1 piiriin kuuluvilla alueille tärkeä toimenpide. Suurin osa toimenpiteeseen liittyvistä varoista (76 prosenttia) käytetään olemassa olevien kasteluverkostojen nykyaikaistamiseen. Kasteluverkostojen piiriin kuuluu noin 12 prosenttia tavoitteeseen 1 liittyvien alueiden kokonaispinta-alasta; alueet ovat tiheimmin asuttuja ja kilpailukykyisempiä kuin verkostojen ulkopuoliset alueet. Väestöä on asettunut kyseisille alueille, koska kasteluverkostojen piiriin kuuluvat alueet ovat keskimäärin kuusi kertaa tuottavampia kuin niiden ulkopuoliset alueet. Tämän seurauksena suurin osa varoista on keskittynyt 12 prosenttiin pinta-alasta – suotuisimmassa asemassa oleville alueille. Ainoastaan pieni osa tuesta (noin 20 prosenttia) suunnattiin harvaan asutuksi määritetyille alueille (alle 38,5 asukasta neliökilometrillä).

Nollavaikutukset

Huomautus 4

Tehokkaan kohdentamisen puute johtaa myös nollavaikutusriskin kasvuun, mikä heikentää tuen vaikuttavuutta.

35. Nollavaikutusta ilmenee tapauksissa, joissa investointi olisi toteutunut myös ilman tukea. Tällaisissa tapauksissa vaikutukset, kuten yrityskasvu tai työpaikkojen luominen, olisivat toteutuneet joka tapauksessa. Investointituki on vaikuttavinta tapauksissa, joissa investointi ja tavoitellut tulokset olisivat jääneet toteutumatta ilman tukea. Tiettyä nollavaikutusten määrää ei kuitenkaan voida välttää, sillä edunsaajien täytyy olla valmiita ryhtymään investointihankkeisiin.

36. Komissio tiedostaa nollavaikutusten olemassaolon ⁽¹⁾. Tämä vahvistui myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa; osa havaituista esimerkeistä on esitetty laatikossa 5. Myös riippumattomien arviointien yhteydessä on havaittu lukuisia esimerkkejä nollavaikutuksista.

Laatikko 5

Esimerkkejä nollavaikutuksista

Kaksi tarkastuskäynnin kohteena ollutta viljelijää sai maatalainvestointitoimenpiteeseen perustuvaa hanketukea Emilia-Romagnassa. Molemmat viljelijät ilmoittivat, että he olisivat tehneet investoinnit joka tapauksessa, myös ilman julkista tukea. Kummallakin oli lisäksi riittävät taloudelliset resurssit, ja he päättivät tehdä lisäinvestointeja (joiden rahoitukseen EU ei osallistunut); investoinnit olivat toisessa tapauksessa suuruudeltaan yli viisinkertaisia tuen kohteena olleeseen hankkeeseen verrattuna ja toisessa tapauksessa niiden arvo oli puolet tuetun hankkeen suuruudesta.

Kataloniassa ei vuoteen 2005 saakka sovellettu priorisointikriteereitä toimenpiteeseen, joka koski maataloustuotteiden jalostamista ja kaupan pitämisen parantamista, vaan kaikki tukikelpoiset hankkeet hyväksyttiin yhteisrahoitukseen. Varat eivät riittäneet mainitun menettelyn toteuttamiseen maaseudun kehittämisohjelman tarkoitetun julkisen osarahoituksen puitteissa, joten tuen osuutta vähennettiin huomattavasti, keskimäärin 15 prosenttiin. Tämä lisäsi nollavaikutuksen todennäköisyyttä, sillä edunsaajien oli rahoitettava itse 85 prosenttia. Kolmesta tarkastuskäynnin kohteena olleesta yrityksestä kahdessa EU:n yhteisrahoittamien hankkeiden päättymisen jälkeisinä vuosina julkaistut tilinpäätökset osoittivat, että yritykset olivat tehneet lisäinvestointeja, joiden arvo ylitti EU:n yhteisrahoittamien investointien arvon.

37. Kohdentamista on parannettava nollavaikutusriskin vähentämiseksi. Komissio on toiminut vain vähän tai ei ollenkaan nollavaikutusta ennakoivien tekijöiden yksilöimiseksi. Nollavaikutus havaittiin yleensä suuremmaksi esimerkiksi tapauksissa,

joissa investointien toteuttajina olivat suuremmat yritykset, mutta puolestaan vähäisemmäksi tapauksissa, joissa kyseessä olivat ympäristöystävälliset investoinnit. Mainitut tekijät voitaisiin ottaa huomioon tuen kohdentamisessa.

38. Yrityksen elinkelpoisuus ja investoinnin kestävyys sekä toisaalta nollavaikutus ovat suhteessa keskenään. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että komissio keskittyi liian suuressa määrin kestävyys ja hyväksyi samalla liian helposti korkean nollavaikutusriskin.

39. Tilannetta kuvastavat maatalainvestoinnit Flanderin alueella Belgiassa, missä lähes puolelta maatiloista evätään tuki taloudellista elinkelpoisuutta koskevan ehdon perusteella. Ehto pantiin täytäntöön edellyttämällä täysipäiväisiltä työntekijöiltä vähintään 21 577 euron tuloja. Ohjelman arvioijat totesivat menettelyn sulkevan tuen ulkopuolelle tukea tarvitsevat tilat, joiden kohdalla nollavaikutukset olivat alhaisempia.

Kysymys 3: Onko hankkeet toteutettu maaseutualueilla ja onko niillä ollut vaikutusta?

Hankkeiden sijainti

Huomautus 5

Huomattava osa menoista kohdistuu alueille, jotka eivät ole pääasiallisesti maaseutualueita; tämä vähentää maaseutualueille käytettävissä olevien varojen määrää.

40. Komissiolla on vain vähän tietoja maaseudun kehittämisen investointien tulosten ja vaikutusten kohteena olevista alueista (ks. kohta 61). Tilintarkastustuomioistuin poimi 300 EMOTR-hanketta käsittävän edustavan otoksen ja luokitteli ne sijainnin perusteella maaseutumaisuutta koskeviin kategorioihin. Menetelyssä hyödynnettiin neljää parasta käytettävissä olevaa riippumattonta kriteeriä, joiden osalta on olemassa tietoja EU:n alueen jaotelmiseksi kaupunki- ja maaseutualueisiin. Käytössä olivat seuraavat kriteerit (lisää yksityiskohtaisia tietoja liitteessä II):

- Sillä, oliko alueet luokiteltu maaseutualueiksi edeltävällä ohjelmakaudella (1994–1999), ei ollut merkitystä. Kyseisellä ohjelmakaudella tavoitteeseen 1 kuulumattomia 33 artiklan toimenpiteitä toteutettiin ainoastaan tietyillä, "tavoitteen 5b" piiriin kuuluviksi merkityillä alueilla, joiden tuli täyttää tietyt maaseutumaisuutta koskevat kriteerit ja joilla piti olla komission hyväksyntä.
- ESPN-luokitteluun liittyvä NUTS III -aluejaottelu, joka on kehitetty osana komission ja jäsenvaltioiden yhdessä hallinnoimaa ESPN-ohjelmaa.

⁽¹⁾ DG AGRI – factsheet – new perspectives for EU Rural Development, s. 7.

- c) NUTS III -alueiden suhteellinen maaseutumaisuus tilastotarkoituksiin käytettävissä olleiden kansallisten määritelmien perusteella.
- d) OECD:n luokitteluun perustuva NUTS III -aluejaottelu, joka perustuu asukastiheyteen ja jota on sovellettu yleisesti kansainvälisiin analyysihin vuodesta 1994 alkaen.

41. Taulukossa 2 esitetään analysointitulokset 300 investoinnin luokittelusta mainituin kriteerein. Taulukosta ilmenee, että tavoitteen 1 ulkopuolisten alueiden kohdalla menoista on toteutunut maaseutualueiden ulkopuolella osuus, joka vaihtelee sovellettavasta typologiasta riippuen 29 prosentista (OECD) 55 prosenttiin (entinen 5b-tavoitteen luokitus). Tavoitteen 1 alueilla maaseudun kehittämistuesta suuntautuu maaseudun ulkopuolisille alueille osuus, joka vaihtelee 9 prosentista (OECD) 22 prosenttiin (kansallinen määritelmä).

Taulukko 2

Maaseudun kehittämiseen liittyvät investointikohteet EMOTR-hankkeista poimitun 300 hankkeen edustavan otoksen kohdalla

Otosjoukko	Entinen tavoite 5b		ESPON-luokittelu			Kansallinen määritelmä			OECD:n luokittelu		
	ei	kyllä	kaupunki	taajama	maaseutu	kaupunki	taajama	maaseutu	kaupunki	taajama	maaseutu
Tavoitteen 1 ulkopuoliset alueet	55 %	45 %	47 %	29 %	25 %	44 %	7 %	49 %	29 %	38 %	33 %
Tavoite 1 -alueet	n/a	n/a	21 %	53 %	26 %	22 %	2 %	76 %	9 %	43 %	48 %

42. Maaseutualueille maksettavan maaseudun kehittämistä koskevan investointituen (entinen tavoite 5b) absoluuttinen määrä laski 50 prosenttia (noin 1 500 miljoonaa euroa) ja suhteellinen määrä 70 prosenttia ⁽¹⁾ edeltävään ohjelmakauteen (1994–1999) verrattuna. Näin siitä huolimatta, että maaseudun kehittämiseen budjetoitujen varojen määrä kasvoi huomattavasti. Tämä osoittaa, että – asetuksen mahdollistama – maaseutualueiden priorisoinnin puute on vähentänyt kyseisiä alueita varten käytettävissä olevien varojen määrää.

43. Otokseen kuuluneiden 300 hankkeen kohdalla analysoitiin myös asukastiheyttä. Kumpaankin otosjoukkoon kuuluneiden, investointien kohteena olleiden alueiden keskimääräinen asukastiheys näkyy allaolevassa taulukossa (LAU II tarkoittaa "alinta" hallinnollista tasoa ("lowest" administrative level), kuten kuntia, NUTS III puolestaan tarkoittaa laajempia hallinnollisia alueita, kuten maakuntia). Kaikkien tarkastettujen investointitoimenpiteyppien kohdalla sekä LAU II- että NUTS III -alueilla on keskimäärin eurooppalaista keskiarvoa (120 asukasta neliökilometrillä) suurempi asukastiheys. Tavoitteen 1 piiriin kuuluvia alueita koskevia lukuja tulisi verrata kyseiseen tavoitteeseen kuuluvien alueiden keskimääräiseen asukastiheyteen (81 asukasta neliökilometrillä).

⁽¹⁾ Lähde: tilintarkastustuomioistuimen analysoimat komission kirjanpittotiedot.

Taulukko 3

Keskimääräinen asukastiheys EMOTR-hankkeista poimituun 300 hankkeen edustavaan otokseen kuuluneiden maaseudun kehittämistä koskevien investointien kohdealueilla

Otosjoukko	Asukastiheys investointikohdealueella (asukasta/km ²)	
	LAU II	NUTS III
Tavoitteen 1 ulkopuoliset alueet	259	242
Tavoite 1 -alueet	237	246

44. Analyysin merkityksellisyys perustuu asukastiheyden ja taloudellisen suorituskyvyn väliseen korrelaatioon. Mitä suurempi on asukastiheys, sitä suurempi on bruttokansantulo asukasta kohti. Taulukon 3 tulokset merkitsevät, että maaseudun kehittämisinvestoinnit tapahtuvat keskimäärin LAU II- ja NUTS III -alueilla, joilla bruttokansantulo asukasta kohti on EU:n keskiarvoa korkeampi.

45. ESPON-luokittelun ominaispiirteisiin kuuluu se, että kaupunkialueiksi määritellyillä alueilla on korkein bruttokansantulo eli ne ovat rikkaampia alueita. Otoksen perusteella saadut tulokset osoittavat näin ollen, että huomattava osa tarkastettuihin toimenpiteisiin liittyvistä menoista (47 prosenttia tavoitteen 1 ulkopuolisista alueista ja 21 prosenttia tavoitteen 1 alueista) toteutuu alueilla, joiden bruttokansantulo on korkein, mikä on vastoin alueellisten epätasapainojen vähentämistavoitetta (ks. kohta 6).

46. Tulokset ovat erityisen huomionarvoisia tavoitteen 1 piiriin kuuluvien alueiden osalta, jotka ovat yleisesti ottaen EU:n köyhimpiä alueita. Keskimääräinen asukastiheys investointien kohdealueilla on hyvin samankaltainen tavoitteen 1 piiriin kuuluvilla sekä niiden ulkopuolisilla alueilla (ks. taulukko 3). Tämä osoittaa, että investoinnit ovat keskittyneet tavoite 1 -alueiden vauraimpiin osiin.

Paikan päällä tarkastettujen hankkeiden tulokset ja vaikutukset

Huomautus 6

Hankkeiden vaikutukset eivät olleet aina yksilöitävissä, mutta tapauksissa, joissa se oli mahdollista, keskeiset vaikuttavuutta lisäävät tekijät olivat synergia muiden hankkeiden kanssa ja sijainti maaseutualueilla.

47. Jäsenvaltioissa paikan päällä tarkastettujen 31 hankkeen analysoinnin yhteydessä tutkittiin hankkeiden tuloksia ja niitä määrittäviä keskeisiä muuttujia. Seuraavalla sivulla esitettävät kuvat antavat käsityksen neljästä tarkastetusta hankkeesta. Liitteessä III on yksityiskohtaisempi kuvaus kyseisistä hankkeista, joihin perustuvia huomautuksia esitetään seuraavissa kohdissa. Alla esitettäviä tuloksia ei voida ekstrapoloida, koska otos poimittiin harkinnanvaraisesti ja tavoitteena oli myös kerätä esimerkkejä hyvistä käytännöistä.

Kohta 1: Saavutukset (tulokset ja vaikutukset) eivät ole aina yksilöitävissä

48. Tarkastetuista hankkeista kymmenen kohdalla havaittiin selkeitä tuloksia ja vaikutuksia. Hankkeista 15:n kohdalla ⁽¹⁾ havaittiin joitakin vaikutuksia, joskaan ei kaikkien tavoitteiden osalta. Loppujen kuuden hankkeen ⁽²⁾ tulokset olivat vähäisiä tai niitä ei ollut havaittavissa. Jäsenvaltiot eivät yleensä keränneet mainittuja tietoja, vaan ilmoittivat joissakin tapauksissa sen olevan arvioijien vastuulla.

Kohta 2: Synergia lisää hankkeiden vaikuttavuutta

49. Tarkastetuista hankkeista 20:n kohdalla havaittiin synergia vaikutuksia. Tämä tarkoittaa, että hankkeita ei toteutettu erillään vaan ne oli nivelletty toisiin hankkeisiin. Syynä oli tavallisesti se, että hankkeet olivat osa laajempaa yhteyttä, kuten paikallista kehittämisstrategiaa (esimerkiksi kylien tai turismin kehittäminen). Muiden 11 hankkeen ⁽³⁾ kohdalla ei ollut havaittavissa synergia vaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuimista havaittiin, että erillään toteutetuilla hankkeilla, joita ei ollut nivelletty toisiin hankkeisiin, oli vähemmän vaikutusta ja vaikuttavuutta.

50. Jäsenvaltiot eivät aina edellytä, että hankkeet kuuluvat laajempaan yhteyteen tai paikalliseen kehittämissuunnitelmaan. Kyseisissä tapauksissa, etenkin 33 artiklaan perustuvien toimenpiteiden kohdalla, tehokas kohdentaminen lisäisi tuen vaikuttavuutta.

Kohta 3: Sijainti ja vaikutukset maaseutualueilla

51. Kaikkien tarkastettujen hankkeiden kohdalla pääasialliset vaikutukset toteutuivat investointikohteen välittömässä läheisyydessä. Ainoastaan seitsemällä hankkeella ⁽⁴⁾ oli vaikutusta myös laajemmalla alueella.

52. Tarkastetuista hankkeista 19:n kohdalla tulokset ja vaikutukset edistivät maaseutualueiden kehitystä. Muiden 12 hankkeen tapauksessa tilintarkastustuomioistuimista ei kuitenkaan havainnut tämänkaltaista myönteistä vaikutusta: kuuden hankkeen kohdalla vaikutuksia havaittiin vähän tai ei lainkaan (ks. kohta 48) ja loput kuusi hanketta ⁽⁵⁾ toteutettiin kaupunki- tai taajama-alueilla. Tämä vaikuttaa huomattavasti vähemmän maaseudun kehittämiseen eikä siis pureudu tehokkaasti maaseutualueiden ongelmiin.

⁽¹⁾ Hankkeet 1–5, 7–9, 16, 18, 19, 22, 23, 30 ja 31 (ks. liite I).

⁽²⁾ Hankkeet 12, 15, 17, 20, 26 ja 27 (ks. liite I).

⁽³⁾ Hankkeet 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 12, 17, 20 ja 31 (ks. liite I).

⁽⁴⁾ Hankkeet 5, 6, 7, 8, 9, 10 ja 11 (ks. liite I).

⁽⁵⁾ Hankkeet 7, 8, 11, 18, 24 ja 25 (ks. liite I).

Kuva 1



Hanke nro 15, näkötornin rakentaminen Brandenburgiin

Kuva 2



Hanke nro 11, valtion ostama viljelysmaa Alankomaissa

Kuva 3

Hanke nro 19, kylän keskustan kunnostaminen
Kirchwahlingenissa Niedersachsenissa

Kuva 4

Hanke nro 22, vanhojen betonisten akveduktien korvaami-
nen maanalaisilla putkilla ja pumpuilla Espanjassa

Kysymys 4: Seurataanko ja arvioidaanko tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia asianmukaisesti?

Seuranta- ja arviointijärjestelmän yleinen kehys ja täytäntöönpano

Huomautus 7

Komission ja jäsenvaltioiden toteuttama seuranta- ja arviointijärjestelmän täytäntöönpano ei takaa riittäviä ja luotettavia tietoja maaseudun kehittämisinvestointien tuotoksista, tuloksista ja vaikutuksista.

53. Seuranta- ja arviointijärjestelmän suunnittelu sisältyy oikeusperustaan; siihen kuuluu esimerkiksi toiminnallisten tavoitteiden ja odotettavissa olevien vaikutusten sisällyttäminen maaseudun kehittämisohjelmiin. Ne on mahdollisuuksien mukaan esitettävä määrällisesti seurannan sekä arvioinnin osalta.

54. Seurannan osalta oikeusperustassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, joissa selvitetään toimenpiteiden edistymistä tavoitteisiin nähden. Tässä yhteydessä olisi hyödynnettävä mahdollisimman pitkälle komission laatimissa suuntaviivoissa määritettyjä yleisiä indikaattoreita. Komissio laatii kausittain yhteenvetokertomuksen jäsenvaltioiden ilmoittamien yleisten indikaattoreiden perusteella.

55. Arviointeja on kolmentyyppisiä: etukäteen (ohjelman suunnitteluvaiheessa), väli vaiheessa (31. joulukuuta 2003 mennessä ja päivitys tarvittaessa kaksi vuotta myöhemmin) sekä jälkikäteen (31. joulukuuta 2008 mennessä) suoritettava arviointi. Komissio on myös palkannut arvioijia laatimaan yhteenvedoja jäsenvaltioiden edeltävän ohjelmakauden osalta suorittamiin jälkiarviointeihin (jotka olivat saatavissa vuonna 2003) sekä nykyistä ohjelmakautta koskeviin väliarviointeihin sisältyvistä tiedoista.

56. Kun otetaan huomioon, että komissio on esittänyt joidenkin nykyisten puutteiden korjaamiseksi muutoksia uudelle ohjelmakaudelle, tilintarkastustuomioistuin toteaa, että seuranta- ja arviointijärjestelmän yleinen kehys on yleisesti ottaen riittävä.

57. Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission ja jäsenvaltioiden toteuttamaa seuranta- ja arviointijärjestelmän täytäntöönpanoa. Analysoinnin yhteydessä havaittiin, että komissio ja jäsenvaltiot eivät seuraa ja arvioi riittävästi maaseudun kehittämisinvestointien tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia. Tämä merkitsee, että niillä ei ole riittäviä tietoja investointitoimenpiteiden tehokkaaseen hallinnointiin.

58. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin seuraavat puutteet:

- a) Hanke- ja toimenpidetason tavoitteiden sekä indikaattoreiden ja kohteiden määrittely havaittiin yleisesti ottaen puutteelliseksi jäsenvaltioiden ohjelmien yhteydessä.

- b) Myös tapauksissa, joissa indikaattorit oli määritetty riittävän tarkasti, useat jäsenvaltiot eivät keränneet tietoja hankkeiden tuloksista ja raportoineet niistä, vaikkakin se olisi ollut mahdollista.

- c) Useissa tapauksissa, joissa tiedoista raportointiin, tuotoksia, tuloksia ja vaikutuksia koskevat indikaattorit eivät olleet luotettavia. EU:n vaikutus arvioitiin liian suureksi, koska kansallinen osarahoitus laskettiin mukaan ja samoista tuloksista raportointiin kahteen kertaan. Lisäksi tiedot perustuivat suunniteltuihin lukuihin tai estimaatteihin eivätkä kansalliset viranomaiset yleensä tarkistaneet niiden luotettavuutta.

- d) Komissio on pyytänyt, että tiedot perustuisivat maksujen sijasta maksusitoumuksiin, joten maksettujen määrien ja taloudellisen raportoinnin välillä ei ole suoraa yhteyttä. Tämä merkitsee myös, että luvut eivät kuvaa toteutuneita määriä ja että tuotoksista ja tuloksista raportoidaan liian varhaisessa vaiheessa tai ne ilmoitetaan liian suuriksi (esimerkiksi tapauksissa, joissa hankkeet perutaan).

- e) Kun otetaan huomioon, että 33 artiklaan liittyy lukuisia erityyppisiä hankkeita, komissio ei laatinut tarkoituksenmukaisia yleisiä tuotosindikaattoreita. Siitä, mitä todellisuudessa rahoitetaan, ei raportoida.

59. Mainitut puutteet vaikuttavat puolestaan jäsenvaltioiden vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin, joissa tiedot raportoidaan. Kertomusten yleiset indikaattorit muodostavat pohjan EU:n maaseudun kehittämisen seurantaan koskeville komission yhteenvetokertomuksille, jotka esitetään maatalousneuvoston pyynnöstä. Viimeisin, vuosia 2001–2003 koskenut kertomus, joka laadittiin toukokuussa 2005, keskittyi rahoituksen toteutukseen ja sisälsi vain vähän seurantatietoja tuotoksista ja tuloksista. Kertomus ei ole kattava, sillä tavoitteeseen 1 kuuluvista alueista ei ollut tietoja. Vertailu vuoteen 2000 ei ole mahdollista, koska komissio muutti indikaattoreitaan vuonna 2001, ja vuodelta 2000 on saatavissa vain hajanaisia päivitettyjä tietoja.

60. Puutteet (ks. kohta 58) liittyvät myös arviointikertomuksiin. Arviointeihin liittyy lisäongelmana ”yleisten arviointikysymysten” vähäinen merkitys. Ne ovat komission kehittämiä arviointikysymys-, kriteeri- ja indikaattorikonaisuuksia, joita oikeusperusta edellyttää. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että arvioijat eivät ole vastanneet useimpiin kysymyksiin, koska suurin osa kysymyksistä, kriteereistä ja indikaattoreista ei ole olennaisia, ja tapauksissa, joissa ne ovat olennaisia, tietoja ei raportoida tai voida ilmoittaa määrällisesti.

61. Seurannan ja arvioinnin avulla saadaan vain rajallista tietoa siitä, missä tuotokset, tulokset ja vaikutukset on toteutettu. Nämä tiedot ovat tarpeen analysoitaessa, kohdentuvatko toimet tukea eniten tarvitsevien alueiden ongelmiin. Tiedot muodostavat sinällään loogisen jatkeen kohdentamiselle ja mahdollistavat tuen vaikuttavuuden mittaamisen.

62. Komission lähestymistapa moitteettomaan varainhoitoon on useiden vuosien ajan perustunut toimintojohtamiseen. Sen perusteella saadaan yleisellä tasolla selville maaseudun kehittämisen tuotoksia ja vaikutuksia koskevat indikaattorit. Niiden avulla ei kuitenkaan saada minkäänlaista kuvaa siitä, mitä rahoitettiin ja mitä saavutettiin. Tuotosindikaattorit kuvaavat komission odottamia toimintoja; ainoa investointitoimenpiteiden kannalta olennainen indikaattori on maaseudun kehittämismenojen osuus EMOTR:n menojen kokonaismäärästä.

63. Seuranta- ja arviointijärjestelmän täytäntöönpanotapa on johtanut tilanteeseen, jossa raportoinnin avulla ei saada luotettavaa kuvaa maaseudun kehittämisinvestointien tuotoksista, tuloksista ja vaikutuksista. Ei ole selvää, mitä rahoitettiin (tuotokset), mitä saavutettiin (tulokset, vaikutukset) ja miten toimet vaikuttivat maaseutualueiden ongelmien ratkaisemiseen.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

64. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että keskeiset tiedot, joiden perusteella olisi voitu määrittää, vastaavtko maaseudun kehittämisinvestoinnit tehokkaasti maaseutualueiden ongelmiin, puuttuivat. Näin ollen ei voitu arvioida, mitkä varat olivat vaikuttaneet minkin tavoitteen saavuttamiseen. Tietojen puuttuminen johtuu osittain maaseudun kehittämistä koskevasta asetuksesta, joka mahdollistaa useiden erityyppisten, tavoitekirjoltaan laajojen toimenpiteiden toteuttamisen. Jäsenvaltioiden ohjelmiin ei myöskään sisältynyt selkeitä strategioita maaseudun ongelmiin vastaamiseksi (ks. kohdat 16–18).

— Komission olisi seuraavan ohjelmakauden osalta maaseudun kehittämisohjelmia hyväksyessään varmistettava, että jäsenvaltiot ovat määrittäneet selkeät strategiat, jotka perustuvat erityistavoitteisiin ja joiden avulla voidaan arvioida investointien kustannusvaikuttavuutta.

65. Maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvien jäsenvaltioiden ohjelmien yhteydessä tuki keskittyy suurelta osin maatalousalalle ja mukailee näin ollen tiiviisti yhtä asetuksen yleistavoitetta eli tavoitetta, jolla pyritään edistämään yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Maatalouden voimakas painottaminen vaarantaa asetuksen toisen yleistavoitteen – maaseutualueiden taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen vaikuttamisen – saavuttamisen, jota edistäisi parhaiten

alueellisen lähestymistavan soveltaminen muiden rakennerahastojen tapaan (ks. kohdat 19–26).

— Ohjelmakauden 2007–2013 järjestelyjen suunnittelussa tulisi kiinnittää riittävästi huomiota tasapainoon asetuksen kahden ydintavoitteen välillä (yhteinen maatalouspolitiikka sekä alueellisten epätasapainojen vähentäminen).

66. Asetuksessa ei määritellä maaseutualueita eikä myöskään ehtoja, jotka niiden tulisi täyttää. Jäsenvaltioiden ei tarvitse määritellä maaseutualueita maaseudun kehittämistä koskevissa suunnitelmissaan. Käytössä ei ole ehtoja ja valintamenettelyjä, joiden avulla varat voitaisiin kohdentaa tehokkaasti niitä eniten tarvitseville alueille ja edunsaajille (ks. kohdat 29–34).

— Komission olisi vaikuttavuutta silmällä pitäen varmistettava, että jäsenvaltioiden ohjelmien yhteydessä varojen kohteet asetetaan prioriteettijärjestykseen tarpeiden perusteella. Menettely helpottuisi, jos tukea eniten tarvitsevat alueet ja edunsaajat yksilöitäisiin selkeästi.

67. Komissiolla on vain vähän tietoja investointien tulosten ja vaikutusten kohteena olevista alueista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että huomattava osa menoista kohdistuu alueille, jotka eivät ole pääasiallisesti maaseutualueita, ja että maaseutualueiden investointituen määrä on laskenut huomattavasti edelliseen ohjelmakauteen verrattuna (ks. kohdat 40–46).

— Komission olisi maaseudun kehittämisohjelmia hyväksyessään varmistettava, että jäsenvaltiot ovat perustelleet selkeästi alat, joilla investointeja tarvitaan eniten.

68. Paikan päällä tarkastettujen hankkeiden tulosten ja vaikutusten osalta todettiin, että vaikutukset ovat vaikeasti havaittavissa, mutta vaikuttavuutta edistivät synergia muiden hankkeiden kanssa sekä hankkeiden sijainti maaseutualueilla (ks. kohdat 47–53).

— Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita analysoimaan investointihankkeiden keskeisiä onnistumistekijöitä ja välittämään tietoa hyvistä käytännöistä.

69. Komissio ja jäsenvaltiot eivät saa seuranta- ja arviointijärjestelmän avulla riittävästi luotettavia tietoja tuotoksista, tuloksista ja vaikutuksista (ks. kohdat 53–63).

— Komission olisi parannettava tiedonkeruuta ja raportointia pysyäkseen paremmin selvillä investointien vaikuttavuudesta.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 28. kesäkuuta 2006 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Hubert WEBER

presidentti

LIITE I

JÄSENVALTIOISSA TARKASTETUT HANKKEET

Viitenro	Jäsenvaltio ja ohjelma	Toimenpide – asetus (EY) N:o 1257/1999						Lyhyt hankekuvaus
		Maatlainvestoinnit	Maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen	Toimenpiteet, 33 artikla				
				Maa-alueiden uusjako	Kyljen kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen	Maatalouden vesivarojen hoito	Maatalouden kehittämiseen liittyvien maaseudun perusrakenteiden kehittäminen ja parantaminen	
1	Italia – Emilia-Romagna	×						Maatalouskonehankinnat, tavoitteena kustannusten alentaminen
2	Italia – Emilia-Romagna	×						Koneiden säilytysrakennusten rakentaminen, tavoitteena kustannusten alentaminen
3	Espanja – kansallinen toimenpideohjelma	×						Investoinnin tukeminen (avustus, korko- ja lainatuki) pienellä perhetilalla, jonka karjakoko noin 15 lehmää
4	Espanja – kansallinen toimenpideohjelma	×						Investoinnin tukeminen (avustus ja korkotuki) suhteellisen suuressa maito-osuuskunnassa (186 lehmää, maitokiintiö 1,2 miljoonaa kiloa)
5	Ranska – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma		×					Laadunvalvonnan parantamiseen tähtäävät viini-osuuskunnan investoinnit
6	Ranska – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma		×					Teurastamon hygieniaolosuhteiden parantamiseen ja valvontaan tähtäävät investoinnit
7	Espanja – Katalonia		×					Hygieniaolosuhteiden parantamiseen ja energiansäästöön tähtäävä tuotantoprosessin mukauttaminen yksityisessä yrityksessä
8	Espanja – Katalonia		×					Uuden tehtaan rakentaminen ja hygieniaolosuhteiden parantaminen mukauttamalla yksityisen yrityksen tuotantoprosessia
9	Espanja – Katalonia		×					Uuden tehtaan rakentaminen ja hygieniaolosuhteiden parantaminen mukauttamalla tuotantoprosessia tuottajaosuuskunnassa
10	Alankomaat – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma			×				Luonnonsuojelualueella sijaitsevan 28,6 hehtaarin maatalousmaan ostaminen viljelijältä

Viitenro	Jäsenvaltio ja ohjelma	Toimenpide – asetus (EY) N:o 1257/1999						Lyhyt hankekuvaus
		Maatlainvestoinnit	Maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen	Toimenpiteet, 33 artikla				
				Maa-alueiden uusjako	Kylien kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen	Maatalouden vesivarojen hoito	Maatalouden kehittämiseen liittyvien maaseudun perusrakenteiden kehittäminen ja parantaminen	
11	Alankomaat – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma			×				Luonnonsuojelualueella sijaitsevan, lähinnä maatalousmaana käytetyn 125,6 hehtaarin maa-alan ostaminen Zaanstadin kunnalta
12	Italia – Campania				×			Yksittäisellä tilalla sijaitsevan rakennuksen kunnostaminen majoituskäyttöön
13	Italia – Campania				×			Avoimen tilan (katu ja aukio) kunnostaminen julkiseen käyttöön erään kunnan alueella
14	Saksa – Brandenburg				×			Linnan kunnostaminen museokäyttöön
15	Saksa – Brandenburg				×			31,5 metriä korkean terästornin rakentaminen; tornista on näkymä järvelle ja lähialueelle
16	Saksa – Brandenburg				×			Kahden sillan uudelleenrakentaminen ja 1,1 kilometrin pituisen maaseututien kunnostaminen
17	Saksa – Niedersachsen				×			Vanhan perinnerakennuksen muuttaminen julkiseksi tilaksi ja tapaamispaikaksi
18	Saksa – Niedersachsen				×			Vanhan maatalon aitojen ja päätykolmioiden kunnostus
19	Saksa – Niedersachsen				×			Pysäköintialueen rakentaminen, tiepäälysteen uusiminen, kääntöpaikan rakentaminen maataloustuotteita kuljettaville kuorma-autoille, perinteisten aitojen korjaaminen ja yleisten penkkien asentaminen
20	Espanja – Katalonia				×			Kokoushuoneen uudistaminen eräässä maaseutukunnassa
21	Saksa – Brandenburg					×		Oder-joen pengerten kohentaminen ja joen veden hyödyntäminen kasteluun
22	Espanja – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma					×		Kasteluverkoston parantaminen ja nykyaikaistaminen kasteluyritystä varten
23	Espanja – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma					×		Tietyn alueen saneeraus kasteluyritystä varten yhdenntettyyn hankkeeseen liittyen (esimerkiksi kastelu, salaojitus ja tiet)
24	Espanja – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma					×		Maatalousmaan kastelu Castellón de la Planan kaupungin välittömässä läheisyydessä

Viitenro	Jäsenvaltio ja ohjelma	Toimenpide – asetus (EY) N:o 1257/1999						Lyhyt hankekuvaus
		Maatilaainvestoinnit	Maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen parantaminen	Toimenpiteet, 33 artikla				
				Maa-alueiden uusjako	Kyläen kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen	Maatalouden vesivarojen hoito	Maatalouden kehittämiseen liittyvien maaseudun perusrakenteiden kehittäminen ja parantaminen	
25	Espanja – kansallinen maaseudun kehittämisohjelma					×		Maatalousmaan kastelu Sagunton kaupungin läheisyydessä
26	Portugali – Lissabon ja Vale do Tejo					×		Uuden kastelujärjestelmän rakentaminen kahden kylän alueella Tomarin maaseutukunnassa
27	Portugal – Lissabon ja Vale do Tejo					×		Uuden kastelujärjestelmän rakentaminen 25 kilometrin päässä Lissabonista sijaitsevalle alueelle
28	Italia – Campania						×	Olemassa olevien maaseututeiden uusiminen, mikä parantaa pääsyä läheisille maataloille ja kulkuyhteyksiä kunnan eri osien välillä sekä takaa pääsyn pääteille
29	Italia – Campania						×	Olemassa olevien maaseututeiden uusiminen, mikä parantaa pääsyä läheisille maataloille ja kulkuyhteyksiä kunnan eri osien välillä sekä takaa pääsyn pääteille
30	Saksa – Niedersachsen						×	Uuden, 410 metrin pituisen maaseututien rakentaminen
31	Saksa – Niedersachsen						×	1,4 kilometrin pituisen maaseututien kunnostaminen

LIITE II

MAASEUTUALUEEN MÄÄRITELMÄT – TARKASTUKSEN KRITERIT

1. Entiset tavoite 5b -alueet

Maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen tultua voimaan 1. tammikuuta 2000 asetus (ETY) N:o 2052/88 ⁽¹⁾ kumottiin. Asetuksen (ETY) N:o 2052/88 1 artiklan 5 kohdan mukaan tavoite 5b edistää maaseutualueiden kehitystä. Lisäksi 11 artiklassa säädetään, että tavoite 5b:n yhteydessä tukikelpoisten alueiden valinnassa otetaan huomioon erityisesti seuraavat tekijät: alueiden luontainen maaseutumaisuus, maanviljelyksen parissa työskentelevien henkilöiden lukumäärä, alueiden talouden ja maatalouden kehittyneisyys, alueiden syrjäisyys ja niiden herkkyys maatalousalan muutoksille etenkin yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä. Ohjelmakaudella 1994–1999 komissio hyväksyi 83 aluetta mainittujen kriteereiden perusteella. Tavoitteen 5b ohjelmien kohteena olleet alueet kattoivat näin ollen 26 prosenttia EU:n pinta-alasta ja 9 prosenttia sen väestöstä.

2. ESPON-luokittelu

Kaupunki- ja maaseutualueiden välisiä suhteita Euroopassa koskeneen ESPON-hankkeen 1.1.2 loppuraportti keskittyy kaupunki- ja maaseutualueiden välisen jaon realistisuuteen sekä siihen, miten ja millaisin kriteerein jako olisi suoritettava ja voidaanko sen perusteella laatia toimintalinjoja. Raportissa Euroopan alueet luokitellaan kaupunki- ja maaseutupiirteiden perusteella. ESPON-luokittelu perustuu kahteen pääsuuntaukseen: kaupunkivaikutuksen määrään ja ihmisen toiminnan määrään. Kaupunkivaikutus määritellään asukastiheyden ja kunkin NUTS III -alueen johtavan kaupunkikeskuksen aseman perusteella. Ihmisen toiminnan määrä yksilöidään luokittelun mukaan käytössä olevan maa-alan suhteellisen osuuden perusteella, CORINE-tiedoston pääasiallisia maa-alueita koskevan luokittelun mukaisesti. Pääluokat ovat: keinotekoiset peitteet, maatalousalueet ja muut maa-alueet. Tarkastuksen yhteydessä ensimmäinen luokka (tyyppi 1 ”korkea kaupunkivaikutus, paljon ihmistoimintaa”) määriteltiin kaupunkialueeksi, luokat 2–5 taajama-alueiksi ja luokka 6 maaseutualueeksi.

3. Kansalliset määritelmät

Jäsenvaltioiden soveltamien kriteereiden kirjo on hyvin laaja, joten kuvatus tyypiset erilaiset luokittelut eivät ole keskenään vertailukelpoisia. ESPON kuitenkin yhdenmukaisti kansalliset luokitukset osana hanketta 1.1.2 määrittämällä kolme luokkaa maan keskiarvon mukaan. Tuloksena on suhteellista maaseutumaisuutta koskeva, kansallisiin määritelmiin perustuva kolmiosainen jaottelu: vähäinen maaseutumaisuus (indeksi alle 90 maan keskiarvoon nähden), keskitasoinen maaseutumaisuus (indeksi 90:n ja 110:n välillä) ja korkea maaseutumaisuus (indeksi yli 110).

4. OECD

OECD:n luokittelu on kolmijakoinen: NUTS III -alueet luokitellaan kaupunkialueiksi, mikäli alle 15 prosenttia väestöstä asuu LAU II -alueilla, joiden asukastiheys on alle 150 asukasta neliökilometrillä. NUTS III -alue on suhteellisen maaseutomainen, jos 15–50 prosenttia väestöstä asuu LAU II -alueilla, joiden asukastiheys on alle 150 asukasta neliökilometrillä; kyseessä on maaseutualue, jos LAU II -alueilla asuvan väestön osuus on yli 50 prosenttia.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2052/88, annettu 24 päivänä kesäkuuta 1988, rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta (EYVL L 185, 15.7.1988, s. 9).

LIITE III

ESIMERKKEJÄ TARKASTETTujen HANKKEIDEN TULOksISTA JA VAIKUTUKsISTA

Kohta 1 – Vaikutukset eivät ole aina havaittavissa

Brandenburgissa rakennettiin 33 artiklan toimenpiteen (kylien kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen) yhteydessä 31,5 metrin korkuinen teräksinen näkötorni, josta avautuu näköala Senftenbergerjärvelle ja lähialueille (ks. myös kuva 1). Torni on alueelle lisänähtävyys, mutta tarkastajien näkemyksen mukaan hanke ei ole olennainen. Alueella vierailevien ihmisten lukumäärä olisi todennäköisesti ollut suurin piirtein sama, vaikka tornia ei olisi rakennettu. Ei ole osoitusta siitä, että tämä kustannuksiltaan noin 380 000 euron suuruinen hanke kehittää maaseutualuetta vaikuttavasti. Puistoalueista vastaavat viranomaiset pystyivät toimittamaan tilastotietoja yöpyvistä ja päivän viipyvistä vierailijoista. Tornin rakentamisella ei ollut näkyvää vaikutusta mainittuihin lukuihin, ja mikä tahansa muutos saattaa selittyä muilla tekijöillä. Tornin rakentamisen tulokset ja vaikutukset ovat siis erittäin vaikeasti määritettävissä tai määrällisesti arvioitavissa ja hankkeiden keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutuksia on liian varhaista arvioida.

Kohta 2 – Synergia lisää hankkeiden vaikuttavuutta

Esimerkki 1: Synergia muiden rahoitusvälineiden ja tavoitteiden kanssa osana laajempaa strategiaa

Kyseessä oleva hanke liittyi Alankomaissa valtion suorittamaan maatalousmaan ostoon maa-alueiden uusjakoa koskevan 33 artiklan toimenpiteen perusteella (ks. myös kuva 2). Kunta oli ostanut hankkeen kohteena olevat viljelylohkot 1960-luvulla rakennustarkoituksiin, mutta nyt valtio osti ne (EU:n osarahoituksella) pikemminkin luonto- kuin kaupunkialueiden kehittämiseksi. Alueella toteutettiin myös muita EU:n osarahoittamia hankkeita, joiden avulla on yhtäaikaisesti saavutettu maaseudun kehittämisen kaksi pää tavoitetta: luontoalueiden kehittäminen ja maatalouden kestävä kehitys. Lisäksi hankkeen toteutusalue tarjosi vesien virkistyskäyttömahdollisuuksia, ja valtion ostamien maa-alueiden sekä Zaanstadin kaupungin välille oli rakenteilla EU:n osarahoittama pyörätie. Hanke sopi myös kansallisen ja maakuntatason suunnitelmia sekä yksityiskohtaisia järjestelysuunnitelmia koskevaan laajempaan strategiaan. Tämä on erittäin olennaista luontoalueiden kehittämistavoitteen kannalta ajatellen esimerkiksi lajien suojelua, joka edellyttää yksittäistä hanketta laaja-alaisempaa toimintaa.

Esimerkki 2: Synergia muiden hankkeiden kanssa ja liittyminen laajempaan strategiaan

Saksassa sijaitsevan Kirchwahlingenin kylän keskustaa kunnostettiin 33 artiklan toimenpiteen (kylien kunnostaminen ja kehittäminen sekä maaseutuperinnön suojeleminen ja säilyttäminen) perusteella (ks. myös kuva 3). Hankkeeseen sisältyi pysäköintialueen rakentaminen kirkossa kävijöitä ja muita vierailijoita varten, uusi tiepinnoite sadeveden ohjaamiseksi pois tieltä ja tulvimisen välttämiseksi, kääntöpaikan rakentaminen maataloustuotteita kuljettaville kuorma-autoille, perinteisten aitojen korjaaminen ja yleisten penkkien asentaminen. Tämä on lisännyt kylän arvostusta; siellä on alettu järjestää kulttuuripahtumia ja matkailu on lisääntynyt, minkä lisäksi on ilmennyt myös halukkuutta paluumuuttoon. Hankkeen sisällyttäminen laajempaan kylänuudistussuunnitelmaan varmisti, että toimien kohteena olevat paikalliset ihmiset ovat voineet vaikuttaa suunnitteluprosessiin – tärkeysjärjestyksen asettaminen mukaan lukien – ja että kyseisen kylän osalta on valittu eniten tukea tarvitsevat hankkeet. Kyseisen hankkeen lisäksi toteutettiin kaksi siihen läheisesti liittyvää julkista hanketta sekä yksi yksityinen hanke, jotka myös kuuluivat kylien uudistussuunnitelmaan. Hanke kuului osana laajempaan, (yhteensä) 15 kylänuudistussuunnitelmaa käsittävään suunnitelmakokonaisuuteen, joka kattoi kolme paikallista kuntayhtymää (*Samtgemeinde*). Kyseessä oleva kylä sijaitsee maaseutualueella, jonka ongelmana on ollut väestön väheneminen ja jonka infrastruktuuri oli suhteellisen heikko. Kylä oli kadottamassa identiteettiään. Mainitut tekijät lisäsivät kyseisen hankkeen vaikutusta.

Kohta 3 – Sijainti maaseutualueiden ulkopuolella

Yhden tarkastetun, Espanjassa kastelutoimenpiteisiin liittyneen hankkeen yhteydessä tehtiin 9,9 miljoonan euron kokonaisinvestointi, jonka EMOTR-rahoitusosuus oli 2,4 miljoonaa euroa. Hanke koskee kastelua Castellón de la Planan välittömässä läheisyydessä sijaitsevalle maatalousalueella. Alueella tai sen ympäristössä ei ole pieniä kyliä; hankkeesta hyötyvät viljelijät asuvat Castellónissa.

Kastellun viljelyalueen halki kulkee moottoritie, joka johtaa kaupungista noin viiden kilometrin päässä sijaitsevaan Castellónin satamaan. Viljelyalueen ja Välimeren välissä on lähinnä rakennusten täyttämää aluetta. Castellón de la Planan asukasluku on noin 147 000 ja asukastiheys 1 346 asukasta neliökilometrillä. Kaupunki lukeutuu maaperän hedelmällisyyden perusteella Espanjan sitrushedelmien tuotantokeskuksiin. Se on merkittävä kaupallinen keskus, jonka pääasiallisiin toiminnanaloihin kuuluvat laaja petrokemian teollisuus, keraamisten laattojen tuotanto sekä kalastus.

Castellón de la Plana kuuluu niihin 29 espanjalaiseen kaupunkiin, joita on tuettu EU:n osarahoittaman URBAN I -yhteisöaloitteen puitteissa. URBAN-yhteisöaloite on EU:n koheesiopolitiikan väline, joka on tarkoitettu suurissa vaikeuksissa olevien kaupunkialueiden ja lähiöiden elvyttämiseen.

Hankkeeseen kuuluu kasteluverkoston nykyaikaistaminen 895 hehtaarin alueella korvaamalla olemassa olevat betoniset akveduktit pumpuilla ja maanalaisilla vesijohtoverkostoilla (ks. myös kuva 4). Keskeisiin tuloksiin kuuluvat vedenkulutuksen huomattava väheneminen, alueen maatalouden tehostaminen, tuotteiden määrän ja laadun parantuminen ja samalla siis nykyisen osa-aikaviljelyn säilyttäminen ("*Consolidar la agricultura a tiempo parcial*").

Hankkeen tulokset kohentavat osaltaan maatalouden kilpailukykyä ja edistävät ympäristönäkökohtia (vedensäätö). Tulokset on kuitenkin toteutettu alueella, joka useassa suhteessa kuuluu kilpailukykyisimpiin ja sijainniltaan parhaisiin tavoite 1 -alueisiin Espanjassa. Castellón de la Planan kaupungilla ja sen lähellä sijaitsevilla maatalousalueilla ei ole maaseutualueille tyypillisiä ongelmia (esimerkiksi väestön väheneminen tai korkea työttömyysaste maatalousalalla). Kyseisiä alueita ei voida objektiivisin kriteerein luokitella maaseutualueiksi. Tällaisten hankkeiden rahoittaminen ei vaikuta eikä edistä maaseutualueiden sopeuttamista ja kehitystä.

KOMISSION VASTAUKSET

II. Investointitoimenpiteiden onnistumista ei tulisi arvioida ainoastaan sen perusteella, miten ne vaikuttavat maaseutualueiden ongelmien ratkaisemiseen. Maaseudun kehittämisessä on kyse alueellisesta yhteenkuuluvuudesta, mutta siihen kuuluu myös muita tavoitteita, kuten maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn sekä ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen ja maaseutualueiden elinkeinoelämän kehittäminen yhteisön, jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla (ks. vastaus kohtiin 6–13).

Siksi käyttöön on otettava useita välineitä, jotta maaseutualueiden ongelmiin voitaisiin puuttua asianmukaisesti.

III. Jokaisella tarkastetulla toimenpiteellä on erityisiä toimenpidekohtaisia tavoitteita, joista säädetään neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 I, VII ja IX luvussa. Uutta ohjelmakautta varten komissio on omaksunut aiempaa strategisemman lähestymistavan, joka perustuu yhteisön strategiaan suuntaviivoihin. Jäsenvaltiot voivat näin entistä paremmin keskittää maaseudun kehittämisstrategiansa olennaisiin tavoitteisiin erityistarpeidensa mukaisesti.

Selkeä keskittyminen maatalousalaan on luontaista maaseudun kehittämispolitiikalle, joka on kehittynyt maatalojen rakenneongelmiin keskittyvästä politiikasta politiikaksi, joka kattaa maataloustuotannon moninaiset tehtävät yhteiskunnassa ja etenkin maaseutuun liittyvät laajemmat haasteet. Alakohtaisten ja alueellisten osatekijöiden rinnakkaisuus on olennainen osa tätä politiikkaa, joka muodostaa YMP:n toisen pilarin (ks. vastaus kohtiin 16–28).

IV. Maaseudun kehittäminen on monialaista politiikkaa, jota voidaan soveltaa kaikkiin Euroopan alueisiin. Tukikelpoisten edunsaajien ja alueiden valitseminen sekä asianmukaisten strategioiden laatiminen on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden vastuulla (ks. vastaus kohtiin 29–34).

Seuraavaa ohjelmakautta koskevaan asetukseen (EY) N:o 1698/2005 sisältyy selkeämpi kohdennus maataloustuotteita jalostaviin ja kaupan pitäviin pienempiin yrityksiin (sekä metsätalouden tuotteisiin keskittyviin mikroyrityksiin toimintalinjalla 1 ja mikroyritysten liiketoiminnan kehittämiseen toimintalinjalla 3). Näin pyritään muun muassa varmistamaan, että nollavaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi (ks. vastaus kohtiin 35–39).

V. Tukikelpoisten alueiden määrittelyminen ja valitseminen sekä eri toimenpiteiden sijoittaminen on jäsenvaltioiden ja/tai alueiden vastuulla. Nämä toimivat tekemänsä ongelma-analyysin, asettamiensa tavoitteiden ja ohjelmissaan määrittelemänsä strategian pohjalta. Tällainen toimintatapa kuuluu olennaisena osana toissijaisuusperiaatteeseen. Lisäksi se, onko investointitoimenpide tehokas, ei määräydy ainoastaan sen perusteella, että alue, jolla toimenpide toteutetaan, on maaseutua (ks. vastaus kohtiin 40–46).

VI. Komissio on tietoinen siitä, että integroidut alueelliset lähestymistavat ovat tärkeä väline maaseudun kehittämispolitiikan toteuttamisessa, ja se on suositellut niiden käyttöä uudessa asetuksessa (EY) N:o 1698/2005, jossa tuetaan useita toimenpiteitä yhdistäviä, yhdenmukaisia hankkeita ja valtavirtaistetaan yhteisön Leader-aloite (ks. vastaus kohtiin 48–51).

Komissio on määrätietoisesti pyrkinyt korjaamaan puutteita jäsenvaltioiden seurantatietojen määrässä ja laadussa jo nykyisen ohjelmakauden osalta. Seuranta parannetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ottamalla käyttöön yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt seuraavaa ohjelmakautta varten (ks. vastaus kohtiin 55–63).

VII. Ohjelmakaudella 2007–2013 tuki kohdennetaan paremmin ottamalla käyttöön yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt, jotka ovat tiiviisti sidoksissa kansallisiin strategioihin.

Lisäksi seuraavaa ohjelmakautta koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 noudatetaan aiempaa strategisempaa lähestymistapaa maaseudun kehittämisessä asettamalla kolme ydintavoitetta (maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn parantaminen, ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen sekä elämänlaadun parantaminen ja maaseutualueiden elinkeinoelämän monipuolistaminen), jotka jaetaan edelleen toimenpidekohtaisiin osatavoitteisiin.

6–13. Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksissa esitettyihin huomioihin ja päätelmiin. Monet niistä ovat olennaisia seuraavaa ohjelmakautta 2007–2013 koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta.

Maaseudun kehittämispolitiikka koostuu yhdeksästä erilaisesta toimenpideryhmästä. Maaseutualueiden ongelmia ratkaistaessa on otettava huomioon kaikki toimenpideryhmät, jotta saadaan katettua maaseudun kehittämisen laajempialaiset tavoitteet.

Kolmeen maaseudun kehittämiseen liittyvään investointitoimenpideryhmään sisältyvissä erityistavoitteissa keskitytään nimenomaan tuotantokustannusten vähentämiseen, tuotannon ja laadun parantamiseen, maatilatoiminnan monipuolistamiseen jne. Tavoitteet perustuvat laajempaan maaseudun kehittämistä koskevaan lähestymistapaan, johon kuuluvat maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn, ympäristön ja maaseudun tilan sekä maaseutualueiden elinkeinoelämän parantaminen (ks. myös vastaus kohtiin 19–27).

Huomautus 1

Maaseudun kehittämispolitiikan joustavuus antaa jäsenvaltioille ja alueille mahdollisuuden määritellä omaan tilanteeseensa sopivia tavoitteita ja strategioita. Maaseudun kehittämisohjelmat sisältävät tietoa ohjelmakaudeksi asetetuista tavoitteista ja kuvauksen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

16. Nykyistä ohjelmakautta 2000–2006 koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/1999 onnistuttiin ensimmäistä kertaa yhdistämään useita jo toteutettavia toimenpiteitä yhdeksi kokonaisuudeksi, joka on kehittynyt maataloustuotannon rakenneongelmiin keskittyvästä politiikasta politiikaksi, joka kattaa maataloustuotannon moninaiset tehtävät yhteiskunnassa.

Tätä toimenpiteiden keskinäistä johdonmukaisuutta lisäävää lähestymistapaa kehitettiin edelleen seuraavaa ohjelmakautta 2007–2013 koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005. Siinä parannetaan sisäistä rakennetta määrittelemällä selkeästi kolme tärkeintä politiikan tavoitetta, jotka jaetaan edelleen erityistavoitteisiin yksittäisten toimenpiteiden tasolla (ks. vastaus kohtaan 27).

17. Investointitoimenpiteiden joustavuus ei estä jäsenvaltioita luomasta yhdenmukaisia kehittämisstrategioita; asetus tarjoaa välineet, joihin sisältyy laaja valikoima toimenpiteitä, joista jäsenvaltiot voivat valita tilanteensa ja tarpeidensa kannalta tarkoituksenmukaisimmat.

18. Analysoituaan ongelmat jäsenvaltiot ja/tai alueet määrittelevät tavoitteensa ja strategiansa maaseudun kehittämisohjelmassaan. Monet erilaiset toimenpiteet voivat osaltaan vaikuttaa näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelmakauden alussa on siksi toisinaan vaikeaa osoittaa etukäteen määrärahoja tiettyihin, alueellisen tason osatavoitteisiin liittyviin toimenpiteisiin.

Neuvoston hyväksymää, ohjelmakautta 2007–2013 koskevaa lainsäädäntöä noudattaen on otettu käyttöön aiempaa strategisempi lähestymistapa, joka perustuu neuvoston helmikuussa 2006 hyväksymiin yhteisön strategiaan suuntaviivoihin ⁽¹⁾.

Jäsenvaltioiden tulee laatia kansalliset maaseudun kehittämisstrategiansa yhteisön kuuden strategisen suuntaviivan pohjalta. Suuntaviivat auttavat

— määrittämään alueet, joilla maaseudun kehittämiseen myönnetty yhteisön tuki tuottaa eniten lisäarvoa EU:n tasolla,

— toimimaan EU:n keskeisten tavoitteiden (Lissabon, Göteborg) mukaisesti,

— varmistamaan, että rakennepoliittisista, työllisyyspoliittisista ja maaseudun kehittämispolitiikan määrärahoista rahoitetut toimenpiteet tietyllä alueella ja tietyllä toimialalla täydentävät toisiaan ja ovat keskenään johdonmukaisia,

— tukemaan uuden, markkinalähtöisen YMP:n toimeenpanoa ja välttämätöntä rakennemuutosta, jonka se tuo mukanaan vanhoissa ja uusissa jäsenvaltioissa.

Laatikko 1 – Espanja

Tavoitteet, joihin ohjelmassa pyritään, perustuvat kunkin maaseutualueen kehittämissuunnitelman tasolla etukäteen suoritettuun arviointiin. Yksittäinen ohjelma kattaa toisinaan useita alueita, kuten laatikossa 1 mainittu espanjalainen rakenneparannusohjelma. Silloin kokonaistavoitteen toteuttamiseen voidaan pyrkiä eri tavoin sen mukaan, millainen maatalarakenne on kyseessä ja miten johdonmukaisia toimenpiteet ovat keskenään.

Laatikko 1 – Portugali

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat kaksi esimerkkiä ovat tulojen lisäämistä ja elin-, työ- ja tuotanto-olojen parantamista koskevan tavoitteen mukaisia. Yleisesti ottaen ei voida sanoa, ettei uusia investointeja pitäisi tehdä, koska tietty kilpailukykyyn taso on saavutettu.

Portugalia koskevassa esimerkissä toimenpide ”vesivarojen hallinta ja maa-alueiden uusjako” (yhdistelmä kahdesta 33 artiklan luetelmakohtasta) on vain yksi nykyaikaisen ja kilpailukykyisen maatalouden luomista koskevan yleistavoitteen saavuttamiseksi käytettävistä välineistä. Nämä kaksi toimenpidettä, kastelu ja maa-alueiden uusjako, kuuluvat tiiviisti yhteen. Alueilla, joilla tilat on jaettu useisiin pieniin lohkoihin, on järkevää aloittaa maa-alueiden uusjaosta ja kehittää kasteluverkostoja vasta sen jälkeen, kun maatalarakenne on parantunut ja vakiintunut. Muissa osissa Portugalia, missä maatalarakenne on parempi, tärkein kehityksen osatekijä on vesivarojen hallinta. Aina ei ole mahdollista kohdistaa määrärahoja osatavoitteisiin ohjelmakauden alussa, ja tästä syystä nämä kaksi luetelmakohtaa on yhdistetty ohjelmassa yhdeksi toimenpiteeksi. Mainitun suurhankkeen osalta voidaan todeta, että tärkein arviointikriteeri on se, edistääkö hanke ohjelman tavoitteita.

Lisäksi toimenpide voi edistää useampaa kuin yhtä ohjelman osatavoitteista, jotka kaikki liittyvät nykyaikaisen ja kilpailukykyisen maatalouden luomista koskevaan yleistavoitteeseen. Seuraavalla ohjelmakaudella jäsenvaltioiden on kuitenkin laadittava erillinen kansallinen strategia ja määriteltävä ensisijaiset tavoitteet, jotka muodostavat perustan maaseudun kehittämisohjelmille.

⁽¹⁾ Neuvoston päätös 2006/144/EY.

Laatikko 1 – Alankomaat

Alankomaissa maa-alueiden uusjako liittyy erilaisiin tavoitteisiin. Maan ostaminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Se tarjoaa maanviljelijöille mahdollisuuden siirtää viljelmänsä toiseen paikkaan, jossa on paremmat mahdollisuudet kestäväan kehitykseen. Tämän integroidun lähestymistavan kautta toteutuvat molemmat tavoitteet, luonnonsuojelu ja maanviljelyn kehittäminen.

Koska painopisteet ja tavoitteet ja niihin liittyvä määrärahojen jako muuttuvat ohjelmakauden aikana (esim. maanviljelijöiden toteutettua toimenpiteen), toimenpiteen uudelleenkohdentaminen on joskus tarpeen menestyksekkään toteutuksen varmistamiseksi.

Huomautus 2

Agenda 2000:n myötä maaseudun kehittämisestä tuli YMP:n toinen pilari. Suurin osa maaseudun kehittämistoimenpiteistä kohdistuu luonnollisesti maatalouteen ja maanviljelijöihin, joten myös suuri osa varoista myönnetään maatalousalalle. Näihin toimenpiteisiin kuuluu kuitenkin myös alueellisia osatekijöitä, kuten suurempi yhteisrahoitusosuus epäsuotuisilla alueilla ja koheesioalueilla tehtävissä investoinneissa.

20. Maaseudun kehittämispolitiikan joustavuus ja sen yhteydessä sovellettava hajautettu lähestymistapa antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden sisällyttää maaseudun kehittämisohjelmiinsa alueellisen ulottuvuuden. Asetuksen (EY) N:o 1257/1999 mukaan ”politiikan pitäisi olla mahdollisimman hajautettua sekä osallistumista ja alhaalta ylöspäin suuntautumista (bottom-up) korostavaa”⁽¹⁾. Alueellisella ja/tai paikallisella tasolla tietyllä maantieteellisellä alueella toteutettavien politiikkojen integroimisesta huolehtivat jäsenvaltiot. Lisäksi maaseudun kehittämisohjelmissä on selvitettävä, miten tuella täydennetään yhteisön muita välineitä, kuten koheesiopolitiikkaa.

21. Taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevia komission kertomuksia laadittaessa on otettu huomioon, että kaikki rakennepolitiikat (aluepolitiikka mukaan luettuna) on suunniteltava siten, että ne auttavat osaltaan edistämään maaseutualueiden alueellista yhteenkuuluvuutta. Näin ollen ne on nähtävä osana maaseudun kehittämispolitiikan muodostamaa kokonaisuutta YMP:n toisena pilarina ja siihen selkeästi vaikuttavina tekijöinä (ks. myös vastaus kohtaan 24).

22. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien kahden maaseudun kehittämistä koskeneen Euroopan laajuisen konferenssin on katsottava kuuluvan uuteen aikakauteen, jona tarvitaan kokonaisvaltaisempaa maaseudun kehittämispolitiikkaa, joka kattaa maatalouden rakenneuudistusten lisäksi myös ympäristöasiat ja maaseutualueiden laajempialaiset tarpeet. Tämän lähestymistavan vaikutus näkyy jo nykyisellä ohjelmakaudella ja tulee vahvistumaan tulevalla kaudella asetuksen (EY) N:o 1698/2005 mukaisesti.

24. Agenda 2000:n myötä maaseudun kehittämisestä tehtiin YMP:n toinen pilari, jotta voitaisiin vastata tärkeimmän maanviljelijän asemassa olevan maatalouden moninaisiin haasteisiin. Näin ollen politiikka on luonnollisesti vahvasti yhteydessä maatalousalaan, mutta sillä edistetään myös alueellisten erojen huomioon ottamista. Lisäksi ohjelmakaudella 2000–2006 maaseudun kehittämiselle ovat olleet tyypillisiä myös useat alueelliset tekijät, kuten epäsuotuisia alueita koskevan toimenpiteen toteuttaminen ja suurempi yhteisrahoitusosuus epäsuotuisilla alueilla ja koheesioalueilla tehtävissä investoinneissa. Maantieteellisen eriyttämisen lisääminen ohjelmatasolla on jäsenvaltioiden vastuulla.

25–26. Maaseudun kehittämistoimenpiteistä suurin osa kohdistuu luonnollisesti maatalouteen ja maanviljelijöihin, joten myös suuri osa varoista myönnetään maatalousalalle. Koska maatalous on edelleen maaseutualueiden merkittävin maanviljelijä ja sillä on yhä suuri merkitys maaseutualueiden elinkeinoelämälle, maatalousalalle annettava tuki voi osaltaan edistää merkittävästi maaseutualueiden kehittymistä. Maaseudun kehittämispolitiikalla on tärkeä merkitys kestävien viljelymenetelmien edistämässä sekä maaseutualueiden ympäristön ja maiseman suojelussa. Lisäksi, kuten Campanian esimerkki osoittaa, alakohtainen politiikka ei sulje pois alueellista eriyttämistä.

Neuvoston asetuksessa varattiin seuraavaa ohjelmakautta varten vähintään 10 prosenttia EU:n kokonaisrahoituksesta toimenpiteisiin, jotka koskevat elämänlaatua ja maaseutualueiden elinkeinoelämän monipuolistamista maa- ja metsätalouden ulkopuolella.

27. Neuvoston vahvistamien puiteiden mukaan maaseudun kehittämisen pitäisi myös tulevaisuudessa tehostaa ja täydentää YMP:n markkina- ja tulotukivälineitä toisena pilarina, jossa otetaan huomioon taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden yleiset tavoitteet.

Maaseudun kehittämispolitiikassa keskitytään jaksolla 2007–2013 tämän vuoksi kolmeen seikkaan asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 vahvistettujen kolmen toimintalinjan mukaisesti: Toimintalinja 1: ”maa- ja metsätalouden kilpailukyyn parantaminen”; Toimintalinja 2: ”ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen”; Toimintalinja 3: ”maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen”. Neljännessä Leader-toimintalinjassa otetaan käyttöön mahdollisuuksia soveltaa maaseudun kehittämisessä paikallisia, alhaalta ylöspäin suuntautuvia lähestymistapoja.

Jotta jäsenvaltiot voisivat ottaa alueellisen ulottuvuuden huomioon entistä paremmin, niiden on maaseudun kehittämisohjelmia laatiessaan arvioitava maaseutualueiden määrittelyä ja niiden merkitystä.

28. Kuten kohdissa 24–26 on esitetty, joidenkin alakohtaisten toimenpiteiden soveltamisessa noudatetaan alueellista eriyttämistä jo nykyisellä ohjelmakaudella 2000–2006.

⁽¹⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 johdanto-osan 14 kappale.

Seuraavaa ohjelmakautta varten mukaan on otettu useita alueellisia tekijöitä, kuten epäsuotuisia alueita koskevan toimenpiteen toteuttaminen ja yhteisrahoitusosuuden eriyttäminen aluetyypin mukaan (suurempi yhteisrahoitusosuus tietyille epäsuotuisilla alueilla, kuten lähentymistavoitealueilla, syrjäisimmillä alueilla ja pienillä Egeanmeren saarilla, toteutettaville toimenpiteille). Yhteisön Leader-aloitteen mukaisen toiminnan mahdollistaminen kaikissa kolmessa toimintalinjassa helpottaa myös tämän lähestymistavan soveltamista.

On totta, että neuvosto on supistanut ohjelmaan myönnettävän yhteisön vähimmäisrahoitusosuuden 10 prosenttiin toimintalinjoissa 1 ja 3. Jäsenvaltiot pitivät tätä myönteisenä, koska ne voivat näin joustavammin mukauttaa ohjelmat omiin tarpeisiinsa. Ohjelmatyöhön sovellettavat osuudet ovat kuitenkin vähimmäis- osuuksia, ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa suurempia osuuksia. Leader-rahoituksen osuuden vähentäminen uusissa jäsenvaltioissa on nähtävä ”sisäänajokautena”, jonka aikana hankitaan kokemusta näiden toimenpiteiden toteuttamisen vaatimassa pitkäjänteisessä prosessissa.

Huomautus 3

Tukikelpoisista alueista ja edunsaajista sekä hankkeiden valinnasta vastaavat jäsenvaltiot maaseudun kehittämisohjelmissa vahvistamansa tarpeiden ja tavoitteiden mukaisesti.

29. Kun otetaan huomioon Euroopan alueiden monimuotoisuus ja erilaiset tilanteet kansallisella tasolla, on vaikeaa laatia yhtä maaseutualueen määrittelyä.

Maaseutualueiden määrittämisestä ja tukikelpoisten alueiden valitsemisesta sekä hankkeiden sijoittamisesta näillä alueilla vastaavat sen vuoksi jäsenvaltiot ohjelmissa määrittelemiensä tarpeiden, tavoitteiden ja strategian mukaisesti. Tämä selittää, miksi tarkastettujen, nykyistä ohjelmakautta koskevien maaseudun kehittämisohjelmien välillä on eroja erityistoimenpiteiden toteuttamisalueiden selkeässä määrittelyssä.

Kuten kohdassa 27 mainitaan, jäsenvaltioiden tulee seuraavaa ohjelmakautta varten sisällyttää maaseudun kehittämisohjelmiinsa maaseutualueidensa määrittely ja osoittaa niiden merkitys.

30–31. Investointitoimenpiteet tulee räätälöidä tukikelpoisten alueiden tarpeisiin. Joissakin jäsenvaltioissa esimerkiksi kaupunkien läheiseen maaseutuun kohdistuva (ympäristöön liittyvä) kaupunkikeskusten kasvava paine muodostaa merkittävän maantieteellisen haasteen, johon voidaan osaltaan vastata maaseudun kehittämispolitiikalla. Näin ollen tuki voi toimenpiteen tavoitteen mukaan olla vaikutuksiltaan tehokkaampaa kaupunkikeskusten paineesta kärsivillä alueilla kuin kaukaisilla syrjäseuduilla.

Kuten kohdassa 29 todetaan, tilanne on kuitenkin eri jäsenvaltioissa erilainen. Kun kyseessä on pieni maa, kuten Alankomaat, missä alueelliset erot ovat pieniä, yleinen kansallisen tason lähestymistapa saattaa olla tarkoituksenmukaisempi. Muissa jäsenvaltioissa ohjelmia on eriytetty aihekohtaisesti suurimman tuen tarpeessa olevien alueiden tukemiseksi.

32–33. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti myös hankkeiden valinta ja niiden tärkeysjärjestyksen määrittäminen on jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio on kuitenkin ottanut käyttöön aiempaa strategisemman hallinnointitavan, joka perustuu seuraavan ohjelmakauden painopisteisiin ja tavoitteisiin.

Laatikko 3 – Espanja

Tilintarkastustuomioistuimen kuvailema katalonialainen käytäntö, jossa uusia hakemuksia pyritään saamaan lisäämällä edunsaajien kokonaismäärää ajan myötä, on kannuste, jonka tarkoitus on ulottaa yhteisön tuki suuremmalle edunsaajajoukolle.

Laatikko 3 – Saksa

Mainittu Niedersachsenin esimerkki on poikkeus Saksassa, koska yhteisrahoituksesta ovat vastuussa kunnat. Muissa Saksan osavaltioissa siitä vastaavat liittovaltio ja/tai osavaltio.

34. Nykyisellä ohjelmakaudella yksi tuottavien investointien tukikelpoisuusehdoista on maatalan elinkelpoisuus. Näin pyritään varmistamaan, että tukea annetaan hankkeille, joilla on taloudelliselta kannalta todellisuudessa tulevaisuutta. Samalla on tarkoitus auttaa tehostamaan julkista tukea. ”Vaikeuksissa olevat” yritykset suljetaan seuraavalla ohjelmakaudella tuen ulkopuolelle.

On kuitenkin väistämätöntä, että enemmän tietävällä ja paremmin organisoidulla potentiaalisella edunsaajalla on parhaat mahdollisuudet hyötyä ohjelmasta.

Laatikko 4 – Italia

Mainitussa esimerkissä Emilia-Romagnasta, jossa tuen saamiseksi edellytetään vähimmäistuloja, perustana ovat alueen valitsemat kriteerit. Tuen myöntämisessä sovelletaan jäsenvaltion käyttöön ottamaa menetelmää, jolla varmistetaan, että maatala täyttää lakisääteisen vaatimuksen EU:n yhteisrahoittamaa investointitukea saavien maatilojen taloudellisesta elinkelpoisuudesta. Se seikka, että vain osa (noin puolet) alueella toimivista maataloista saattaa pystyä hyötymään tästä tuesta, perustuu maatilojen erityisrakennetta, ohjelman tavoitteena olevaa kilpailukykyisten tilojen tukemista sekä EU-varojen hoitoon liittyvää vastuuta koskeviin näkökohtiin.

Laatikko 4 – Espanja

Kuten edellä todettiin (kohta 34), asetuksessa säädetään, että EU:n tukemien maatalainvestointien on oltava taloudellisesti kannattavia. Tukia voidaan 33 artiklan nojalla myöntää investoinneille, jotka koskevat suurempaa kokonaisuutta kuin yksittäiset maatilat. On olennaista, että EU:n rahoitus tuo lisäarvoa ja tukee investointien tapauksessa taloudellista kannattavuutta. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä kohdentamalla tuki parhaisiin hankkeisiin, mikä selittää vesivarojen hoitohankkeiden tilanteen Espanjassa.

Huomautus 4

Komissio on samaa mieltä siitä, että kohdentamisen puute johtaa nollavaikutusriskin kasvuun ja että varojen selkeä kohdentaminen jäsenvaltioiden toimesta lisää maaseudun kehittämisohjelmien vaikuttavuutta.

35. Komissio on samaa mieltä siitä, että nollavaikutus on tärkeä kysymys, joka on otettava huomioon sekä lainsäädäntöä että ohjelmia laadittaessa.

Aiempien arvioiden yhteydessä saadut kokemukset kuitenkin osoittavat, että havaintoihin nollavaikutuksista on suhtauduttava varoen. Koska mikrotasolla havaitut vaikutukset ovat seurausta moninaisista vaikuttavista tekijöistä, on vaikeaa esittää näyttöä nollavaikutuksesta.

36. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tiedotuslehtisessä "New perspectives for EU rural development" komissio toteaa muun muassa, että kohdentamisen puute lisää nollavaikutusriskiä ja varojen parempi kohdentaminen voi lisätä ohjelman vaikuttavuutta. Viimeksi mainittu seikka on jäsenvaltioiden vastuulla.

Maaseudun kehittämisen väliarvioinneista laaditussa yhteenvedossa (*Synthesis of Rural Development Mid-Term Evaluations*), joka julkaistiin vasta tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen ⁽¹⁾ valmistuttua, todetaan, ettei nollavaikutusten esiintymistä osoitettavista todisteista voida tehdä lopullisia, koko EU:ta koskevia päätelmiä, koska eri maaseudun kehittämisohjelmien väliarvioinneissa kysymystä ei ole arvioitu järjestelmällisesti.

Laatikko 5 – Italia

Emilia-Romagnan maaseudun kehittämisohjelman väliarvioinnin päivityksen yhteydessä arvioija osoittaa, että tilanne vaihtelee tältä osin tuotannon suuntautumisen, taloudellisen toiminnan ja investointityypin mukaan. Nämä päätelmät on otettava huomioon seuraavalla ohjelmakaudella 2007–2013 toteutettavien samankaltaisten toimenpiteiden yhteydessä.

37–38. Komissio on samaa mieltä siitä, että nollavaikutus on tärkeä osatekijä, joka on otettava huomioon lainsäädännön valmistelussa. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että nollavaikutuksen syntymiseen voivat vaikuttaa useat tekijät, mikä tekee vakioratkaisun löytämisestä erittäin vaikeaa.

Seuraavalla ohjelmakaudella investointituki kohdennetaan selkeästi yritysten tarpeiden mukaan. Asetukseen (EY) N:o 1698/2005 (maaseuturahastoasetus) sisältyy kohdennus maataloustuotteita jalostaviin ja kaupan pitäviin pienempiin yrityksiin (sekä metsätalouden tuotteisiin keskittyviin mikroyrityksiin toimintalinjalla 1 ja mikroyritysten liiketoiminnan kehittämiseen toimintalinjalla 3),

jotta voitaisiin muun muassa varmistaa, että nollavaikutukset saadaan mahdollisimman vähäisiksi. Toisaalta tuettujen investointien on lisättävä yrityksen ja/tai maatilalla kokonaistehokkuutta (ympäristönsuojelun taso mukaan luettuna) (ks. myös vastaus kohtaan 34).

39. Investointituen myöntäminen maatiloille, jotka ovat liian pieniä eivätkä näin ollen saavuta tiettyä elinkelpoisuuden tasoa, nostaa esille kysymyksen näiden maatilojen mahdollisuuksista jatkaa toimintaansa keskipitkällä aikavälillä ja kyseenalaistaa näin ollen investoinnin kestävyys.

Mainitussa tapauksessa Flanderin maaseudun kehittämisohjelmaan sisällytettiin ehto, jonka mukaan täysipäiväisten työntekijöiden tulojen on oltava vähintään 21 577 euroa. Ehto perustuu alueellisen tason ongelmien analyysiin ja siitä johdettuihin tavoitteisiin ja painopisteisiin, jotka ohjelmaan haluttiin sisällyttää.

Huomautus 5

Maatiloja ja elintarvikejalostusta koskeviin investointeihin kohdistuvaa tukea ei ole rajoitettu maaseutualueisiin. Toimenpiteiden tarkoitus on lisätä maataloustuloja ja parantaa elin-, työ- ja tuotantolosuhteita sekä lisätä elintarvikejalostuksen kilpailukykyä ja lisäarvoa siellä, missä näitä toimintoja harjoitetaan (maaseutu- ja kaupunkialueet).

40. Arvioijat tutkivat, missä tuotokset, tulokset ja vaikutukset toteutuvat. Jäsenvaltioiden vuosittain toimittamat seurantatiedot sisältävät tuen maantieteellisen jakautumisen.

Eri tutkimuksissa kehitetyt erilaiset kaupunki- ja maaseutualueiden määritelmät kertovat siitä, että on vaikeaa muotoilla yksi kaikkien tarkoituksiin sopiva, koko EU:n kattava määritelmä maaseudun kehittämistoimenpiteiden ohjaukseen.

41. Tästä arvioinnista voidaan päätellä yleisluontoisesti, että vain harvat EMOTR:n ohjausosastosta tuetuista hankkeista sijaitsevat kaupunkialueilla (neljästä kriteeristä kahden kohdalla 22 prosenttia ja OECD:n luokittelun mukaan vain 9 prosenttia), mikä on osoitus alueellisesta ulottuvuudesta maaseudun kehittämispolitiikassa.

42. Tilintarkastustuomioistuimen esittämä laskelma sisältää 300 kappaleen otoksen perustuvan arvion. Lisäksi 33 artiklan mukaisiin toimenpiteisiin kohdistuvien menojen vertailu pidemmällä aikavälillä on vaikeaa, koska ohjelmakauden 1994–1999 tavoitteeseen 5b kuuluvien alueiden määritelmää ei säilytetty kaudella 2000–2006.

⁽¹⁾ Julkaistu kesäkuussa 2006.

43. Tämänkaltaisten kynnysarvojen käyttäminen on Euroopan alueiden monimuotoisuuden vuoksi erittäin monitahoinen kysymys silloin, kun kyseessä on paikallistason tietojen yhdistäminen yhteisön tasolla. Lisäksi jäsenvaltiot voivat valita, millä alueella ne päättävät toteuttaa jotkin tai kaikki toimenpiteistään, eivätkä nämä alueet välttämättä ole niitä, joiden asukastiheys on pienin. Joissakin tapauksissa muunlainen tuki kuin investointituki sopii paremmin tietentyypin maaseutualueiden tarpeisiin (esimerkiksi erityinen tuki epäsuotuisille alueille, jotka yleensä ovat harvemmin asuttuja ja kaukaisia alueita).

45. Taulukko 2 osoittaa, että tavoitteen 1 mukaisilla alueilla 80 prosenttia tarkastettuihin hankkeisiin liittyneistä menoista toteutui maaseutualueilla. Tämän lisäksi alueellisen epätasapainon vähentäminen on vain yksi niistä tavoitteista, joihin maaseudun kehittämisellä pyritään.

46. Asukastiheyteen perustuvan, OECD:n määritelmän mukaan suurin osa (91 prosenttia) tavoitteeseen 1 kuuluvilla alueilla toteutetuista hankkeista koski merkitykseltään tärkeitä ja pääasiassa maaseutumaisia alueita, jotka ovat yleensä tavoitteeseen 1 kuuluvien alueiden köyhempiä osia.

Huomautus 6

Varainkäytön vaikuttavuutta mitataan vertaamalla hanketta sen tavoitteisiin.

48. Toimenpiteiden tarkastelu niiden tulosten, vaikutusten ja sellaisten tarpeiden perusteella, joita niillä pyritään täyttämään, kuuluu osana kansallisella ja alueellisella tasolla toteutettavaan arviointiin. Yhteenvedot näistä kansallisella ja/tai alueellisella tasolla säännöllisesti komission puolesta tehdyistä maaseudun kehittämistä koskevista arvioinneista mahdollistavat erilaisten toimenpiteiden vaikutusten arvioimisen ohjelmien tasolla.

Mahdollisuutta mitata yksittäisten hankkeiden välittömien vaikutusten merkitystä kokonaisuohjelman tavoitteiden kannalta parannetaan seuraavalla ohjelmakaudella yhteisiin seuranta- ja arviointisääntöihin perustuvilla jatkuvilla ohjelma-arvioinneilla. Näin varmistetaan myös parempi seuranta.

49. Komissio on tietoinen siitä, että integroidut alueelliset lähestymistavat ovat tärkeä väline maaseudun kehittämispolitiikan toteuttamisessa, ja se on suositellut niiden käyttöä nykyisellä ohjelmakaudella sekä uudessa asetuksessa (EY) N:o 1698/2005, jossa tuetaan useita toimenpiteitä yhdistäviä yhdennettyjä hankkeita ja valtavirtaistetaan yhteisön Leader-aloite.

50. Tarve integroida hankkeita laajempaan paikalliseen kehittämissuunnitelmaan riippuu hankkeen tavoitteesta ja luonteesta, ja tarpeen arvioivat jäsenvaltiot ja/tai alueet.

51. Kaikilla hankkeilla voi olla laajempi välillinen vaikutus, sillä edunsaajat ovat osa maaseutualueiden elinkeinoelämää ja heillä on siellä tärkeä rooli.

Huomautus 7

Komissio on pyrkinyt määrätietoisesti korjaamaan puutteita jäsenvaltioiden seurantatietojen määrässä ja laadussa jo nykyisen ohjelmakauden osalta. Seuranta parannetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ottamalla käyttöön yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt seuraavaa ohjelmakautta varten.

57. Osana seurantatoimia komissio tarkastaa tuotoksia koskevat tiedot, jotka jäsenvaltiot toimittavat vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissaan. Arvioinnissa tarkastellaan toimenpiteiden vaikutuksia siltä osin, kuin ne edistävät ohjelmatasolla määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista.

Komissio on pyrkinyt määrätietoisesti korjaamaan puutteita jäsenvaltioiden seurantatietojen määrässä ja laadussa jo nykyisen ohjelmakauden osalta. Seuranta parannetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ottamalla käyttöön yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt seuraavaa ohjelmakautta varten.

58.

a) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 43 artiklan mukaan maaseudun kehittämissuunnitelmissa on oltava ehdotetun toimintasuunnitelman kuvaus, sen määrälliset tavoitteet ja maaseudun kehittämiseen valitut toimintalinjat sekä maantieteellinen kohdealue.

d) Maksusitoumusten käyttäminen tuotosten mittaamisen perustana tuntuu sopivan paremmin tiettyihin monivuotisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin (esimerkiksi maatalouden ympäristötuki tai metsitys), koska niissä ei useinkaan näy konkreettisia tuloksia ensimmäisinä toteutusvuosina. Kaudella 2007–2013 toteutuneet menot sisällytetään seuranta-tilukoihin, ja taloudellinen raportointi yhdenmukaistetaan mahdollisimman pitkälle tulosten raportoinnin kanssa.

Yhteenvedo maaseudun kehittämisen väliarvioinneista sisältää taloudellisia tietoja EMOTR-menoista talousarvion luku- ja jäsenvaltioiden mukaan ryhmiteltyinä.

e) Niiden hankkeiden kirjo, joille voidaan myöntää tukea 33 artiklan mukaisesti, on niin laaja, että on mahdotonta laatia kaikki hankkeet kattavia seurantaindikaattoreita. Seuranta-tilukoiden luettelo yleisistä indikaattoreista ei missään tapauksessa ole tyhjentävä. Jäsenvaltiot voivat lisätä muita indikaattoreita, jotka on mukautettu niiden erityistarpeisiin tai niiden ohjelmien erityispiirteisiin.

59. Jäsenvaltiot eivät ole nykyisen ohjelmakauden osalta välttämättä soveltamaan ”yleisiä arviointikysymyksiä” EMOTR:n ohjausosaston rahoittamaan maaseudun kehittämistukeen. Komissio on samaa mieltä siitä, että tämä on nykyisen seuranta- ja arviointijärjestelmän heikkous, joka korjataan seuraavan ohjelmakauden osalta perustamalla yksi yhteinen maaseutualueiden kehittämisrahoitus. Vuosi 2000 oli ensimmäinen raportointivuosi ja lähinnä epätyypillinen, koska ohjelmien hyväksyminen oli edelleen käynnissä ja toimenpiteiden toteuttaminen vasta alkuvaiheessa.

60. Kansallisissa arviointikertomuksissa on käytetty vain vähän vaihtoehtoisia indikaattoreita ja kansallisia lisäkysymyksiä yleisten arviointikysymysten lisäksi. Määritetyt yleiset indikaattorit olivat yleisesti ottaen asianmukaisia ja esitetyt kysymykset maaseudun kehittämisohjelmien arvioinnin kannalta tarkoituksenmukaisia.

Yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen mukaisesti seuraavaa ohjelmakautta varten käyttöön otettava jatkuvan arvioinnin järjestelmä lisää seurannasta arvioinnin yhteydessä saatavaa hyötyä sekä parantaa tiedonkeruuta ja indikaattoreiden kvantifiointia.

61. Jotkin tiedot ovat saatavilla ohjelmatasolla, jolla arviointi tapahtuu, mutta eivät hankkeiden tasolla. Ohjelmien maantieteellisen alueen puitteissa arvioijat tutkivat, missä tuotokset, tulokset ja vaikutukset toteutuvat. Esimerkiksi seurantataulukoiden taulukko 5 sisältää taloudellisen tuen maantieteellisen jakautumisen ja hyväksyttyjen sovellusten lukumäärän.

62. Toimintojohtamisessa sovellettavien menettelyjen tasolla on vaikeaa tehdä yhteenvetoa asianmukaisista indikaattoreista, jotka kuvaisivat maaseudun kehittämispolitiikan tuotoksia ja saavutuksia, koska politiikka on luonteeltaan laaja-alaista. Vain pieni määrä indikaattoreita voi antaa asiasta todenmukaisen kuvan. Ongelmaa pahentavat nykyisellä ohjelmakaudella ohjelmatyypin (EMOTR-ohjaus, EMOTR-tuki ja Leader+) mukaan sovelletut erilaiset johtamis-, seuranta-, raportointi- ja arviointijärjestelmät. Parannuksia on odotettavissa tulevaisuudessa yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen ansiosta.

63. Tietoa saadaan seurantaa koskevista yhteenvetokertomuksista ja arviointikertomuksista. Sekä väliarviointit että jälkiarviointit, joista huolehtivat riippumattomat arvioijat, tarjoavat arvion maaseudun kehittämistoimenpiteiden tuloksista ja vaikutuksista. Nykyisen järjestelmän puutteet on korjattu tulevaa kautta varten, ja näin ollen komissiolla ja muilla asianomaisilla osapuolilla pitäisi olla mahdollisuus saada kokonaisvaltainen kuva maaseudun kehittämismenojen seurannasta ja arvioinnista.

64. Maaseudun kehittämispolitiikan joustavuus ja siihen kuuluvat moninaiset toimenpiteet ja tavoitteet eivät estä jäsenvaltioita määrittelemästä maaseudun kehittämisohjelmissaan selkeitä strategioita ja tavoitteita, kuten neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/1999 edellytetään.

— Seuraavaa ohjelmakautta varten on otettu käyttöön aiempaa strategisempi lähestymistapa, joka perustuu yhteisön strategiaan suuntaviivoihin. Näin jäsenvaltiot voivat paremmin keskittää maaseudun kehittämisstrategiansa erityistarpeiden mukaan määräytyviin olennaisiin tavoitteisiin. Lisäksi jäsenvaltioiden on osoitettava kansallisista määrärahoistaan vähimmäisosuus jokaiseen toimintalinjaan tasapainoisen ohjelman varmistamiseksi ja sekä alakohtaisten että alueellisten ongelmien huomioon ottamiseksi.

65. Maaseudun kehittämiseen tarkoitetuista investointitoimenpiteistä suurin osa kohdistuu luonnollisesti maatalouteen ja maanviljelijöihin, mikä selittää maatalousalalle annettavan tuen suuren osuuden. Koska maataloudella kuitenkin edelleen on suuri merkitys maaseutualueiden elinkeinoelämässä, voi alan tukeminen edistää merkittävästi maaseutualueiden kehittymistä.

— Asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 asetetaan maaseudun kehittämistuelle ohjelmakaudeksi 2007–2013 kolme ydintavoitetta: 1) maa- ja metsätalouden kilpailukyyn parantaminen, 2) ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen ja 3) elämänlaadun parantaminen ja maaseutualueiden elinkeinoelämän monipuolistaminen. Nämä tavoitteet toteutetaan neljään toimintalinjaan ryhmiteltyjen toimenpiteiden avulla. Asetuksen 17 artiklassa varmistetaan tasapaino tavoitteiden välillä ottamalla käyttöön toimintalinjakohtainen vähimmäisrahoitusosuus.

66. Kun otetaan huomioon Euroopan alueiden monimuotoisuus ja erilaiset tilanteet kansallisella tasolla, on vaikeaa laatia yhtä yhtenäistä maaseutualueen määritelmää. Näin ollen tukikelpoiset alueet sekä hankkeiden valinta ja niiden tärkeysjärjestyksen määrittäminen on jäsenvaltioiden vastuulla.

— Seuraavaksi kaudeksi laadittaviin maaseudun kehittämisohjelmiin on kansallisten strategiasuunnitelmien käyttöönoton myötä tarkotus soveltaa aiempaa tarkemmin kohdennettua lähestymistapaa.

67. Maatiloja ja elintarvikejalostusta koskeviin investointeihin myönnettävää tukea ei ole rajoitettu kyseisten 33 artiklan mukaisten toimenpiteiden soveltamiseksi määriteltyihin maaseutualueisiin. Näiden toimenpiteiden soveltamisala valitaan niiden tarkoituksen perusteella. Tarkoituksena voi olla maataloustulojen lisääminen, elin-, työ- ja tuotanto-olosuhteiden parantaminen tai elintarvikejalostuksen kilpailukyyn ja lisäarvon lisääminen siellä, missä näitä toimintoja harjoitetaan (maaseutu- ja kaupunkialueet).

— Maaseudun kehittämisohjelmat sisältävät yleisen kuvauksen suunnitelmasta, jossa mainitaan maantieteellinen alue, sekä kuvauksen senhetkisestä tilanteesta. Kuvauksissa käytetään määrätietoja ja tuodaan esille vahvuudet, erot, puutteet ja maaseutualueiden kehittämismahdollisuudet. Kuvauksessa otetaan myös huomioon maa- ja metsätalous, maaseutualueiden elinkeinot, väestötilanne, inhimilliset voimavarat, työllisyys ja ympäristön tila. Näiden tietojen pohjalta jäsenvaltiot kuvailevat toiminnan ensisijaisia tavoitteita ja asianmukaista strategiaansa.

— Seuraavalla ohjelmakaudella otetaan seuraava askel kohti alueellista kohdentamista, kun jäsenvaltioilta edellytetään, että ne sisällyttävät maaseudun kehittämisohjelmiinsa maaseutualueidensa määrittelyn ja osoittavat niiden merkityksen.

68. Komissio on samaa mieltä siitä, että integroidut alueelliset lähestymistavat ovat tärkeä väline maaseudun kehittämiss politiikan toteuttamisessa, ja se on suositellut sekä nykyisellä että seuraavalla ohjelmakaudella paikallisten kehittämisstrategioiden toteuttamista.

— Väli- ja ennakkoarviointien tulokset tarjoavat tärkeää aineistoa nykyisiä ja uusia maaseudun kehittämisohjelmia varten. Lisäksi

kansalliset maaseutuverkostot ja EU:n maaseutuverkostot tarjoavat tilaisuuden vaihtaa tietoja ja parhaita käytänteitä.

69. Komissio on pyrkinyt määrätietoisesti parantamaan jäsenvaltioiden seurantatietojen laatua ja määrää nykyisen ohjelmakauden osalta.

— Komissio on ehdottanut yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa uusia ja parempia yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä seuraavaksi ohjelmakaudeksi.

ERITYISKERTOMUS nro 8/2006**Kasvava menestys?**

**Hedelmien ja vihannesten tuottajien toimintaohjelmille myönnetyn EU:n
tuen vaikuttavuus
sekä komission vastaukset**

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

(2006/C 282/02)

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
TIIVISTELMÄ	I—XI	33
JOHDANTO	1—18	34
Tukijärjestelmän tavoite: mukautuminen muuttuvaan markkinatilanteeseen	1—3	34
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	4—8	34
Tuottajaorganisaatiot	9—12	35
Toimintaohjelmiin liittyvä tuki	13—18	35
ENSIMMÄINEN OSA: TOIMINTAOHJELMIEN VAIKUTTAVUUS	19—63	38
Onko tukijärjestelmä pantu täytäntöön varmistaen, että toimintaohjelmat todennäköisesti ovat vaikuttavia?	20—49	38
Komission tarkastukset, joilla varmistetaan, että jäsenvaltiot myöntävät yhteisön tukea moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen	20—23	38
Tukijärjestelmän täytäntöönpano jäsenvaltioissa	24—49	38
Ovatko toimintaohjelmista rahoitetut toimenpiteet olleet vaikuttavia?	50—59	43
Tuottajaorganisaatioiden laatimat toimintaohjelmien arvioinnit (loppukertomukset)	51—52	43
Toimintaohjelmiin sisältyvistä toimista poimittu otos	53—59	44
Päätelmät toimintaohjelmien vaikuttavuudesta	60—63	45
TOINEN OSA: TUOTTAJAORGANISAATIOIDEN SAAVUTTAMA EDISTYS	64—86	46
Ovatko tuottajaorganisaatiot edistyneet tukijärjestelmässä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa?	65—86	46
Tuottajaorganisaatioista poimittu otos	66—68	46
Komission tiedot tuottajaorganisaatioista	69—86	47
PÄÄTELMÄT	87—93	49
Toimintaohjelmien vaikuttavuus	87—90	49
Tuottajaorganisaatioiden saavuttama edistys	91—93	50
SUOSITUKSET	94—100	50
Toimintaohjelmien tuen yksinkertaistaminen ja sen vaikuttavuuden lisääminen	95—96	50
Politiikan parempi kohdentaminen keskittämistä ja mukauttamista koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi	97—98	51
Tuottajaorganisaatioiden kannustamiseen liittyvän politiikan kyseenalaistaminen	99—100	51
Liite Vaikuttavien toimintaohjelmien hyväksyntää koskevat tarkastusperusteet		52
Komission vastaukset		53

TIIVISTELMÄ

I. Vuonna 1996 otettiin käyttöön uusi politiikka, jonka tarkoituksena oli tukea hedelmien ja vihannesten tuottajien mukautumista muuttuvaan markkinatilanteeseen. Näin käyttöön otettu tuki on 50 prosenttia niiden toimenpiteiden kustannuksista, joita tuottajille aiheutuu toimintaohjelmista. Näiden toimintaohjelmien tavoitteena on muun muassa parantaa tuotteiden laatua, alentaa tuotantokustannuksia ja kohentaa ympäristökäytäntöjä. Tukea myönnetään ainoastaan tuottajille, jotka ryhtyvät tuottajaorganisaatioihin ja pitävät tuotantoaan kaupan niiden kautta. Jäsenvaltiot vastaavat toimintaohjelmien hyväksymisestä ja tuen maksamisesta. Vuonna 2004 tuen määrä oli 500 miljoonaa euroa.

II. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tukijärjestelmän vaikuttavuuden perustuen ensisijaisesti tarkastuksensa satunnaisotokseen, joka poimittiin kahdeksassa jäsenvaltiossa toteutuneista 30 toimintaohjelmasta, ja komission tietojen tarkasteluun.

III. Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet toimintaohjelmat suunniteltujen menojen luonteen perusteella ottamatta huomioon ehdotettujen toimenpiteiden todennäköistä vaikuttavuutta. Säädösten edellyttämiä ohjelmatyön osatekijöitä oli noudatettu muodollisesti ja kustannukset olivat merkittävät, mutta todellista hyötyä ei ollut saavutettu. Menojen tukikelpoisuusedellytyksiä ei ollut määritely selkeästi, mistä aiheutui epävarmuutta.

IV. Komissio tarkastaa toimintaohjelmien menojen tukikelpoisuuden, mutta se ei ole tarkastanut, voidaananko jäsenvaltioiden soveltamalla toimintaohjelmien hyväksymismenettelyillä varmistaa menojen todennäköinen vaikuttavuus. Se ei ole myöskään valvonut toimintaohjelmien vaikuttavuutta tai arvioinut niihin liittyvää politiikkaa.

V. Toimintaohjelmat ovat yleisesti ottaen edistäneet neuvoston asetuksen tavoitteiden toteutumista. Lähes puolessa rahoitetuista toimista tuottajaorganisaatioita on kyetty auttamaan merkittävästi alkutilanteeseen verrattuna vähintään yhden tavoitteen saavuttamisessa yhdestätoista, ja näitä toimia voidaankin pitää vaikuttavina. Suurimmassa osassa tapauksista toimien vaikuttavuus oli kuitenkin heikkoa, sillä niiden avulla ei edistytty kovinkaan merkittävästi tuottajaorganisaatioiden alkutilanteeseen nähden.

VI. Otannassa poimitut tuottajaorganisaatiot olivat edistyneet useimpien asianomaisessa politiikassa määriteltävien tavoitteiden saavuttamisessa. Komissiolla ei ole kuitenkaan tietoja näiden tavoitteiden toteutumisesta Euroopan laajuisesti kahta tavoitetta lukuun ottamatta: ylituotannon poistaminen markkinoilta – joka on vähentynyt – ja tarjonnan keskittäminen.

VII. Komission asettama tavoite tarjonnan 60-prosenttisesta keskittymisestä tuottajaorganisaatioille vuoteen 2013 mennessä jää saavuttamatta, jos nykyinen suuntaus jatkuu. Tuottajaorganisaatioiden osuus EU:n hedelmien ja vihannesten tuotannosta on vain noin kolmannes, ja nämä organisaatiot ovat kasvaneet hitaammin kuin ala yleisesti ottaen.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee komissiolle, että tämä tutkisi vaihtoehtojen lähestymistapojen etuja, jotta järjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa, kustannuksia vähentää ja tuen vaikuttavuutta parantaa. Komission tulisi harkita, olisiko paras keino tämän saavuttamiseksi se, että yhdenmukaistetaan järjestelmän menettelyt ja menojen tukikelpoisuussäännöt maaseudun kehittämisen investointitoimenpiteisiin liittyvien menettelyiden ja sääntöjen kanssa.

IX. Valitusta lähestymistavasta riippumatta komission olisi tehostettava tuen vaikuttavuuden seurantaa ja selvitettävä vuodeksi 2009 kaavaillun tutkimuksen yhteydessä, mitkä tekijät haittaavat tuottajaorganisaatioiden edistymistä – varsinkin niissä jäsenvaltioissa, joissa hedelmä- ja vihannesala on maataloustuotannon suurin ala.

X. Jos arvioinnissa sitten vahvistuu, että tuottajaorganisaatiot ovat vaikuttava hedelmien ja vihannesten tuottajien aseman lujittamisen mekanismi näissä maissa, politiikka olisi kohdennettava paremmin.

XI. Mikäli komissio ei pysty osoittamaan, että tarjonnan keskittäminen tuottajaorganisaatioille antaa konkreettisia tuloksia, sen olisi harkittava uudelleen, kannattaako tätä mekanismia käyttää EU:n hedelmien ja vihannesten tuottajien tukemiseen.

JOHDANTO

Tukijärjestelmän tavoite: mukautuminen muuttuvaan markkinatilanteeseen

1. EU:ssa otettiin käyttöön hedelmien ja vihannesten tuottajien tukemiseksi uusi tukijärjestelmä, joka oli vastaus 1990-luvun muuttuviin hedelmä- ja vihannesmarkkinoihin, joilla vaadittiin erilaisia tuotteita, parempia laatutakeita ja tiukempia ympäristönormeja. Näin otettiin käyttöön toimintaohjelmiin liittyvä tuki, jota kuvataan jäljempänä. Samaan aikaan perinteistä markkinoil-tapoistamiskorvausta ⁽¹⁾ leikattiin, millä myös kannustettiin EU:n tuottajia tuottamaan markkinoilla kysyttyjä tuotteita.

2. Markkinatilanne oli muuttumassa myös harvojen vähittäismyynti- ja jakeluryhmien yhä hallitsevamman aseman vuoksi. Vastaukseksi tähän EU lujitti 1960-luvulta lähtien noudattua politiikkaa, jolla kannustetaan tuottajaorganisaatioiksi kutsuttujen tuottajien ryhmien muodostamiseen mittakaavaetujen saavuttamiseksi ja markkinoillaolon vahvistamiseksi.

3. Tarjonnan ryhmittämiseen (eli keskittämiseen) kannustettiin siten, että toimintaohjelman mukaisen uuden tuen saamisen edellytyksenä oli tuottajaorganisaatioon kuuluminen. Tuottajaorganisaatioihin kuulumattomat hedelmien ja vihannesten tuottajat eivät olleet oikeutettuja yhteisön tukeen. Tämä kannusti tuottajia perustamaan tuottajaorganisaatioita tai liittymään niihin. Samaan aikaan EU asetti tuottajaorganisaatioille tiukempia vaatimuksia, jotta tarjonnan keskittämisestä tulisi tehokkaampaa.

Laatikko 1

”Älykäs tuki”: Näitä sanoja käytti tarkastuskäynnin kohteena olleen hedelmien ja vihannesten tuottajaorganisaation johtaja. EU:n ei tarvitse enää antaa tukea tuottajille, jotta he tuhoaisivat ylijäämätuotteensa, jotka eivät käy kaupaksi. Nykyään EU tukee tuottajien toimenpiteitä, joilla nämä mukauttavat tuotantonsa kysyntää vastaavan määrän ja laadun tuottamiseksi.

Laatikko 2

Kasvava menestys: Tuki on sidoksissa liikevaihtoon, joten mitä enemmän tuottajaorganisaatiot kasvavat, sitä enemmän tukea ne saavat mukauttamiseen. Tämän menestyksen tulisi rohkaista yhä useampia tuottajia perustamaan tuottajaorganisaatioita tai liittymään niihin, mikä parantaisi niiden neuvotteluasemaa ja lisäisi liikevaihtoa, joka kasvattaisi tukea kohti yhä tehokkaampaa mukauttamista, jne.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

4. Tilintarkastustuomioistuin raportoi edellisen hedelmä- ja vihannesalan tukia koskevan tarkastuksensa tuloksista varainhoitovuotta 2000 koskevassa vuosikertomuksessa ⁽²⁾. Tuen pitkäaikaista vaikuttavuutta ei voitu tuolloin vielä arvioida, sillä vain harvoja toimintaohjelmia oli saatu siihen mennessä päätökseen. Kertomuksessa todettiin kuitenkin puutteita jäsenvaltioiden toteuttamassa järjestelmän hallinnoinnissa, mikä oli heikentänyt tuen vaikuttavuutta. Nämä tulokset huomioon ottaen tämän tarkastuksen tavoitteena oli arvioida toimintaohjelmiin liittyvän tukijärjestelmän vaikuttavuutta.

5. Vaikuttavuus on määritelty EU:n varainhoitoasetuksessa ⁽³⁾ seuraavasti: (vaikuttavuuden periaatteen) ”tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset”. Koska toimintaohjelman tukijärjestelmälle asetettuja tavoitteita ei ole määritelty tarkasti eikä määrällisesti, tässä tarkastuksessa vaikuttavuutena pidetään *edistymistä* näitä tavoitteita kohti.

6. Tarkastus perustui seuraaviin kysymyksiin:

i) Onko tukijärjestelmä pantu täytäntöön siten, että toimintaohjelmien todennäköinen vaikuttavuus on varmistettu?

ii) Ovatko toimintaohjelmista rahoitetut toimenpiteet olleet vaikuttavia?

iii) Ovatko tuottajaorganisaatiot edistyneet tukijärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa?

7. Tarkastuksen lähestymistapa perustui:

i) komission ja jäsenvaltioiden laatimien, politiikan täytäntöönpanemiseen tarvittavien menettelyiden arviointiin

ii) toimintaohjelman toimista poimitun otoksen vaikuttavuuden testaamiseen, ja

iii) tuottajaorganisaatioista poimitun otoksen ja yhteisön tasoa käsittelevien komission tietojen tarkasteluun todentavan aineiston saamiseksi tuottajaorganisaatioiden edistyksestä politiikan tavoitteiden saavuttamisessa.

8. Tarkastustyö aloitettiin vuonna 2005, ja se perustui kahdeksassa jäsenvaltiossa (Kreikka, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Alankomaat, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta) vuosina 2003 ja 2004 päätökseen saaduista toimintaohjelmista satunnaisotannalla poimitun 30 ohjelman tarkasteluun. Uusien jäsenvaltioiden tuottajaorganisaatioita ei otettu mukaan tarkastukseen, sillä näissä maissa toimintaohjelmia ei ollut vielä saatu päätökseen tarkastukseen mennessä.

⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuin – Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000 (EYVL C 359, 15.12.2001).

⁽³⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002 (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1).

⁽¹⁾ Tuottajille, jotka hintojen ylläpitämiseksi poistavat ylijäämähedelmät ja -vihannokset markkinoilta (yleensä hävittämällä tuotteen), maksetaan korvausta EU:n talousarviosta.

Tuottajaorganisaatiot

9. Tuottajaorganisaatio on tuottajien ryhmittymä, joka toimii yhdessä vahvistaakseen asemaansa markkinoilla. Monet niistä ovat osuuskuntia, mutta ne voivat olla myös yksittäisten tuottajien tai yritysten ryhmiä. Yhteisön säädösten ⁽¹⁾ mukaan tuottajaorganisaatioissa on oltava vähintään viisi jäsentä ja liikevaihdon on oltava vähintään 100 000 euroa. Tuottajaorganisaatioiden on asetettava jäsentuottajien käyttöön apuvälineitä jäsenten tuotteiden varastointia, kauppakunnostusta ja kaupan pitämistä varten. Tuottajaorganisaatioiden on pystyttävä suunnittelemaan ja mukauttamaan tuotantoaan sekä kehittämään ympäristöystävällisiä viljelymenetelmiä ja jätahuoltoa.

10. Käynnistystukea voidaan myöntää uusille tuottajaorganisaatioille viiden vuoden jaksolle EU:n vaatimusten mukaisten laitteiden kehittämiseksi ja hankkimiseksi. Kun tuottajaorganisaatiot on saatu perustettua, jäsenvaltiot tarkastavat, että tuottajaorganisaatiot jatkavat näiden vaatimusten noudattamista, vaikka tähän tarkoitukseen ei myönnetäkään lisää tukea. Periaatteessa EU ei tue tuottajaorganisaatioiden hallinto-, toiminta- tai tuotantokustannuksia ⁽²⁾.

11. Neljässätoista jäsenvaltiossa ⁽³⁾ on noin 1 500 tuottajaorganisaatiota (kaavio 1). Tuottajaorganisaatioiden koko ja luonne vaihtelee suuresti (kaavio 2). Tarkastuksen aikana tilintarkastustuomioistuin kävi paikalla tarkastamassa viikunantuottajia Kreikassa ja siententuottajia Irlannissa, sitrushedelmien tuottajaosuuksunnan Portugalissa ja tomaatintuottajia Espanjassa ja Alankomaissa. Joidenkin tuottajaorganisaatioiden jäsenmäärä oli alle kymmenen, kun taas yhdessä omenantuotantoon erikoistuneessa organisaatioissa Italiassa oli 5 800 jäsentä. Eräs tuottajaorganisaatio koostui 14 yrityksestä, joista jokaisen liikevaihto oli keskimäärin noin 2,6 miljoonaa euroa, kun taas eräs toinen tuottajaorganisaatio oli 800 osa-aikaisesta tuottajasta koostuva osuuskunta, jossa kunkin jäsenen tuotannon arvo oli vain 600 euroa. Vuonna 2003 EU:n tuottajaorganisaatio oli keskimäärin yli 300 jäsenen järjestö, jonka liikevaihto oli 9 miljoonaa euroa.

12. Hedelmä- ja vihannesala on tuotannon arvoltaan suurin maatalousala 15 jäsenvaltion Euroopassa. Ala on erityisen tärkeä Kreikan, Espanjan, Italian ja Portugalin maataloudelle, sillä niissä sen osuus on yli 25 prosenttia maatalouden tuotannon arvosta. Espanjan, Ranskan ja Italian osuus on yhteensä 70 prosenttia EU:n hedelmien ja vihannesten tuotannon arvosta. Vuonna 2004 tuottajaorganisaatiot pitivät kaupan noin kolmasosan näiden maiden tuotannosta. Alankomaissa, Belgiassa ja Irlannissa tuottajaorganisaatioiden kaupan pitämien hedelmien ja vihannesten osuus oli paljon suurempi, noin 80 prosenttia, kun taas Kreikassa osuus oli 13 prosenttia ja Portugalissa 6 prosenttia (kaavio 3).

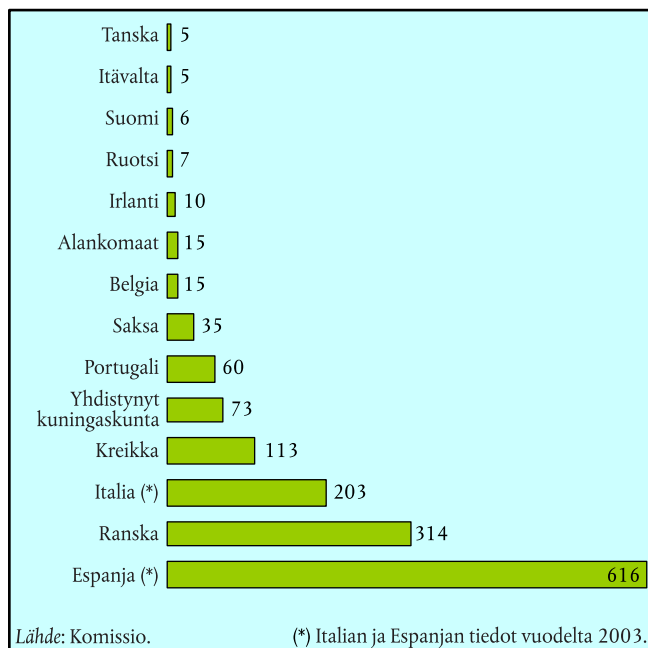
⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2200/96, annettu 28 päivänä lokakuuta 1996, hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä (EYVL L 297, 21.11.1996, s. 1) ja komission asetus (EY) N:o 1432/2003, annettu 11 päivänä elokuuta 2003, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2200/96 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä tuottajaorganisaatioiden hyväksynnän ja tuottajaryhmittymien esihyväksynnän osalta (EUVL L 203, 12.8.2003, s. 18).

⁽²⁾ Tuottajaorganisaatioiden toimintaohjelmiin on hyväksytty eräitä poikkeuksia. Ks. kohta 42.

⁽³⁾ Luxemburgissa ei ole tuottajaorganisaatioita.

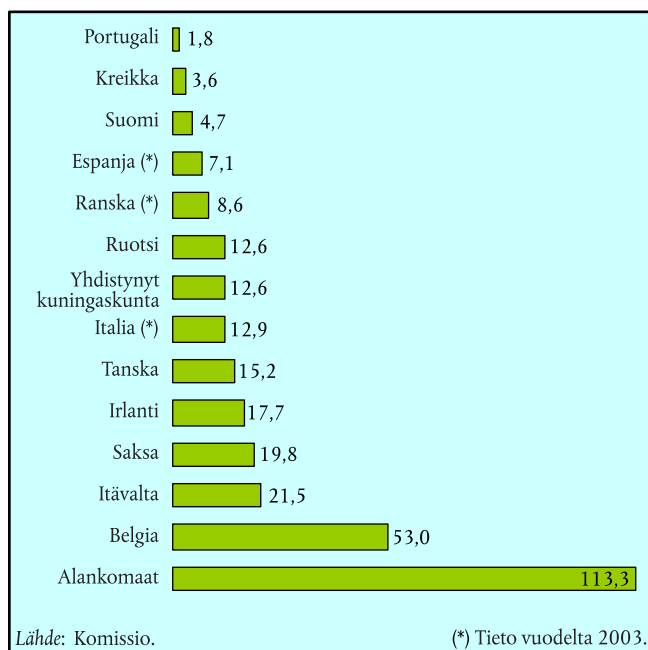
Kaavio 1

Tuottajaorganisaatioiden määrä vuonna 2004



Kaavio 2

Kaupan pidetyn tuotannon arvo keskimäärin tuottajaorganisaatiota kohden vuonna 2004 (milj. euroa)

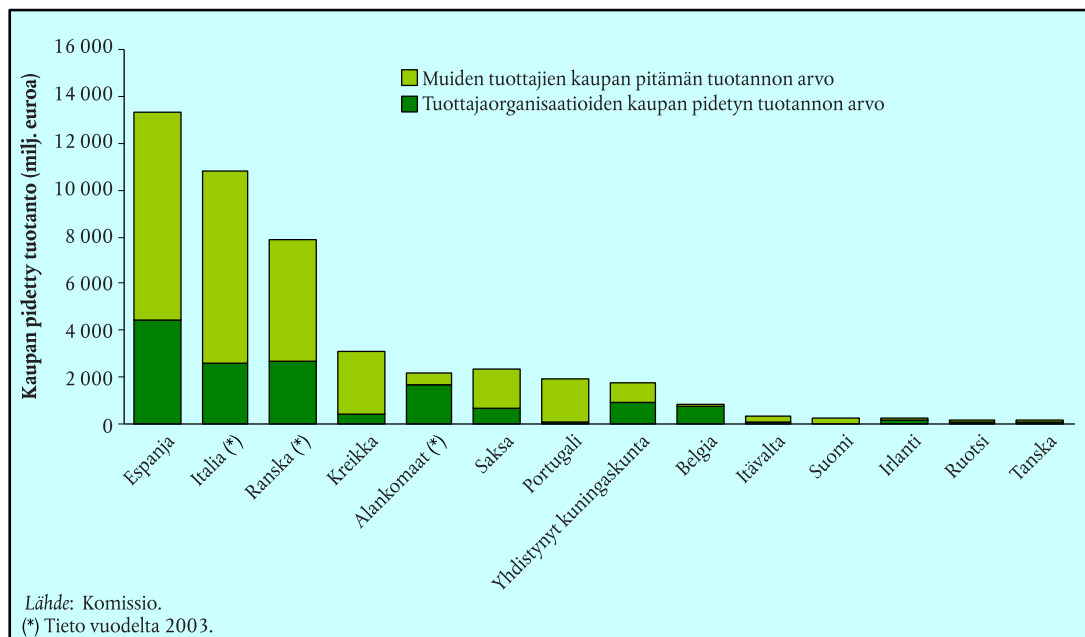


Toimintaohjelmiin liittyvä tuki

13. Tuottajaorganisaatiot, jotka täyttävät kohdassa 9 luetellut vaatimukset, voivat hakea toimintaohjelmaan liittyvää tukea. "Toimintaohjelmalla" tarkoitetaan toimenpiteistä koostuvaa ohjelmaa, jossa tuottajaorganisaatio sitoutuu mukauttamaan jäsentensä tuotannon markkinoiden tarpeita vastaaviksi ja vahvistamaan asemaansa markkinoilla (laatikko 3). Toimenpiteillä saavutettavat erityiset tavoitteet on vahvistettu neuvoston

Kaavio 3

Kaupan pidetyn tuotannon arvo vuonna 2004



asetuksessa ⁽¹⁾ (laatikko 4). Tuottajaorganisaatio laatii ohjelman, jonka jäsenvaltio hyväksyy. Jäsenvaltio maksaa vuosittain tuottajaorganisaatioille yhteisön tukea määrän, joka kattaa 50 prosenttia ohjelman toteuttamisesta aiheutuneista kustannuksista. Toimintaohjelma kestää kolmesta viiteen vuoteen, ja tuottajaorganisaatio voi jakson lopussa hakea tukea uutta ohjelmaa varten. Tuen vuosittainen enimmäismäärä on 4,1 prosenttia tuottajaorganisaation liikevaihdosta.

14. Yli 70 prosentilla tuottajaorganisaatioista on toimintaohjelma, ja myönnettyjen tukien määrä oli 500 miljoonaa euroa vuonna 2004. Määrä vastaa kolmea prosenttia tuottajaorganisaatioiden liikevaihdosta ja suunnilleen yhtä prosenttia EU:n hedelmien ja vihannesten tuotannon kokonaisarvosta. Tuen hyödyntäminen on lisääntynyt paljon vuodesta 1997, jolloin se otettiin käyttöön, kun taas ylituotannon poistamiselle maksetun tuen määrä on samaan aikaan vähentynyt (ks. kaavio 4). Kaaviosta käy ilmi myös tuottajaorganisaatioiden kautta tomaatin ja jalostukseen tarkoitettujen hedelmien tuottajille maksetut tuet, jotka perustuvat tuotannon määrään.

Laatikko 3

Toimintaohjelmaan tyypillisesti sisältyviä osatekijöitä:

- lajittelu- ja pakkauslaitteiden osto
- laadunvalvonnasta ja markkinoinnista vastaavan henkilöstön palkkaaminen
- investoinnit kastelulaitteisiin ja kasvihuoneisiin
- hedelmäpuita uudelleen istuttavien kasvattajien tukeminen
- tuholaitosten ja kasvitautien luonnonmukaisen torjunnan rahoittaminen.

Laatikko 4

Toimintaohjelman 11 tavoitetta

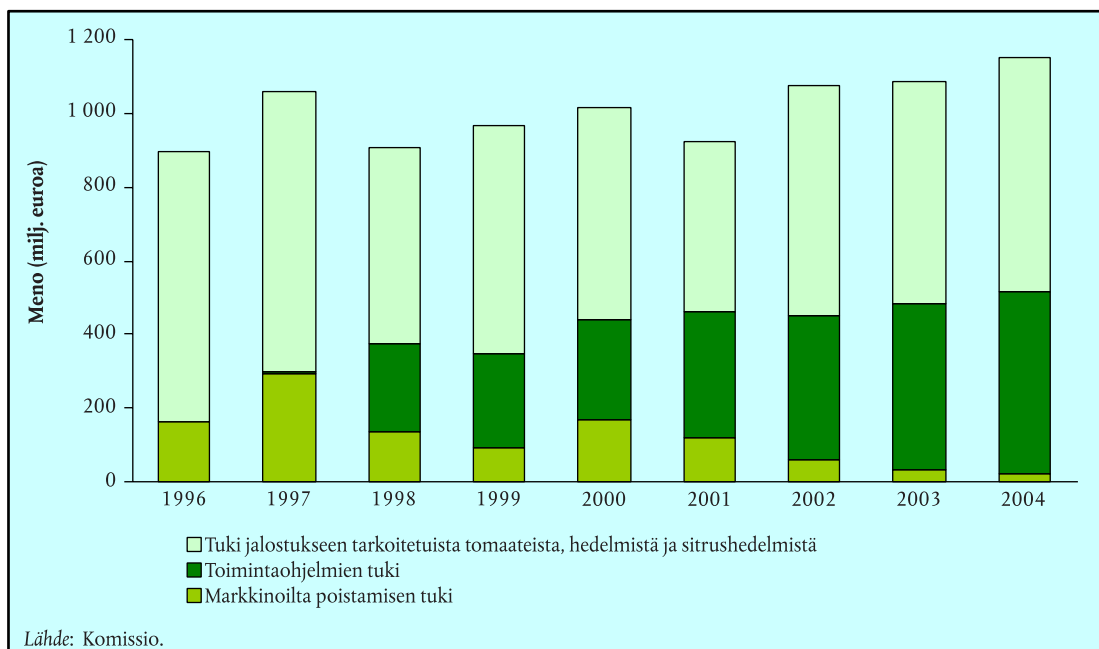
- varmistaa tuotannon suunnittelu ja sen mukauttaminen kysyntää vastaavaksi, erityisesti määrän ja laadun osalta
- edistää tarjonnan keskittämistä ja jäsenten tuotannon saattamista markkinoille
- alentaa tuotantokustannuksia ja
- vakauttaa tuotantohintoja
- kehittää ympäristöystävällisiä viljelymenetelmiä, tuotantotekniikkaa ja jätetuotantoa
- parantaa tuotteiden laatua
- kehittää tuotteiden kaupallista arvoa
- edistää tuotteiden myyntiä kuluttajien keskuudessa
- kehittää luonnonmukaisia tuotelinjoja
- kehittää integroitua tuotantoa tai edistää muita ympäristöystävällisiä tuotantotapoja
- vähentää markkinoilta poistamista.

15. Tukijärjestelmää pannaan täytäntöön tavanomaisen jaetun hallinnoinnin mukaisesti: jäsenvaltio noudattaa neuvoston asetuksen mukaisesti laadittuja, komission antamia yksityiskohdaisia sääntöjä. Jäsenvaltioiden on toimittava yhteistyössä komission kanssa sen varmistamiseksi, että tuki myönnetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) mukaisesti.

⁽¹⁾ Asetus (EY) N:o 2200/96.

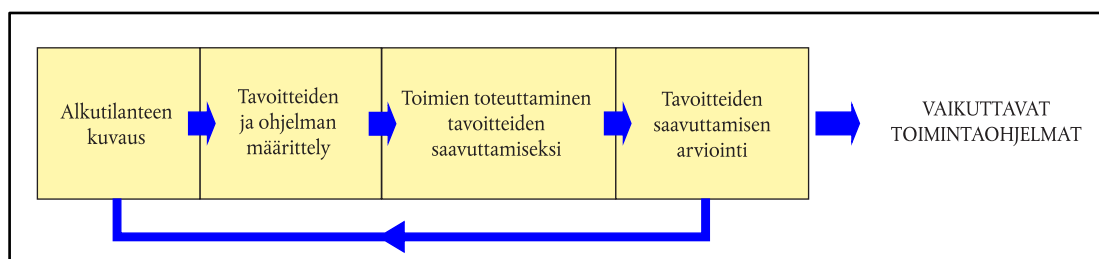
Kaavio 4

**Hedelmien ja vihannesten tuottajaorganisaatioille maksetut tärkeimmät yhteisön tuet
1996–2004 (EU-15)**



Kaavio 5

Ohjelmointimalli



16. Komission antamassa täytäntöönpanoasetuksessa ⁽¹⁾ säädetään, että tuottajaorganisaatioiden on toimintaohjelmaa koskevassa ehdotuksessaan esitettävä:

- kuvaus alkutilanteestaan erityisesti tuotannon, kaupan pitämisen ja laitteiden osalta
- toimintaohjelman tavoitteet ottaen huomioon markkinäkymät ja
- ehdotetut konkreettiset toimenpiteet tai toimet mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 411/1997, annettu 3 päivänä maaliskuuta 1997 (EYVL L 62, 4.3.1997, s. 9), korvattu komission asetuksella (EY) N:o 1433/2003, annettu 11 päivänä elokuuta 2003, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2200/96 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä toimintarahastojen, toimintaohjelmien ja taloudellisen tuen osalta (EUVL L 203, 12.8.2003, s. 25).

17. Tuottajaorganisaatiot voivat ehdottaa omaan tilanteeseensa parhaiten soveltuvia toimintaohjelman toimenpiteitä, kunhan ohjelmat kohdistuvat ”useisiin” neuvoston asetuksessa annettuihin tavoitteisiin (ks. laatikko 4). Palautteen saamiseksi tuottajaorganisaatioiden on ohjelman lopussa annettava jäsenvaltiolle selvitys tavoitteensa saavuttamisesta ja saaduista kokemuksista seuraavaa ohjelmaa varten. Ohjelmointimalli, jota tuottajaorganisaatioiden on noudatettava, on esitetty kaaviossa 5.

18. Komission asetuksessa määriteltiin myös tiettyjä tarkastustoimia, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava ehdotettujen toimintaohjelmien osalta. Jäsenvaltioiden tulee todentaa:

- tuottajaorganisaation alkutilanne sekä toimintaohjelman tavoitteet
- toimintaohjelman tavoitteiden yhdenmukaisuus neuvoston asetuksessa annettujen tavoitteiden kanssa

- ehdotetun ohjelman taloudellinen johdonmukaisuus, tekninen laatu sekä se, että arviot ovat perusteltuja.

Asetuksessa säädetään, että jäsenvaltioiden tulisi tämän jälkeen hyväksyä ohjelma edellyttäen tarvittaessa, että tuottajaorganisaatiot tekevät tietyt muutokset, tai hylätä se.

ENSIMMÄINEN OSA: TOIMINTAOHJELMIEN VAIKUTTAVUUS

19. Kuten edellä todettiin, jäsenvaltiot ja komissio vastaavat yhdessä siitä, että tukijärjestelmä on vaikuttava – toisin sanoen siitä, että tuki käytetään niiden 11 tavoitteen saavuttamiseksi, jotka neuvosto on toimintaohjelmille vahvistanut. Tässä kertomuksen osassa tarkastellaan ensin, ovatko komissio ja jäsenvaltiot panneet tukijärjestelmän täytäntöön vaikuttavuuteen kannustavalla tavalla ja onko ohjelmointimalli toiminut suunnitellusti. Tämän jälkeen arvioidaan toimintaohjelmista poimittua otosta, jonka avulla määritellään, edistävätkö rahoitetut toimenpiteet järjestelmän tavoitteiden saavuttamista.

Onko tukijärjestelmä pantu täytäntöön varmistaen, että toimintaohjelmat todennäköisesti ovat vaikuttavia?

Komission tarkastukset, joilla varmistetaan, että jäsenvaltiot myöntävät yhteisön tukea moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen

20. Jäsenvaltiot hyväksyvät tuottajaorganisaatioiden ehdottamat toimintaohjelmat, mutta perustamissopimuksen mukaan komissiolla on lopullinen vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti, ja se valvoo jäsenvaltioiden toimia.

21. Komissio tekee tarkastuskäyntejä jäsenvaltioihin tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä varmistaakseen, että tukimaksut on suoritettu yhteisön säännösten mukaisesti. Neuvoston asetuksessa säädettiin myös erityistarkastajien elimen perustamisesta hedelmä- ja vihannesalalle. Elimen tehtävänä on muun muassa varmistaa, että säännöksiä noudatetaan yhdenmukaisesti koko EU:n alueella. Käytännössä samat virkamiehet tarkastavat menoja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä varten.

22. Jäsenvaltioilla on toimintaohjelman tukijärjestelmän osalta muihin EU:n maatalouspolitiikkoihin verrattuna suurempi harkintavalta, kun päätetään toimintaohjelmassa ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymisestä, hylkäämisestä tai muuttamisesta. Siitä lähtien kun jäsenvaltioiden menettelyt ensimmäisen kerran tarkastettiin vuosina 1997 ja 1998, komission tarkastuksissa on kuitenkin keskitytty menojen tukikelpoisuusedellytysten noudattamiseen, mutta on jätetty tarkastamatta, toimivatko kohdassa 18

mainitut toimintaohjelmien hyväksymistä ja seuraamista varten laaditut jäsenvaltioiden menettelyt siten, että niiden avulla voidaan varmistaa toimintaohjelmien todennäköinen vaikuttavuus.

23. Näin ollen, vaikka komissio on tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä varten tarkastanut jäsenvaltioiden maksaman tuen tukikelpoisuuden, se ei ole tarkastanut, onko tukea myönnettäessä otettu huomioon moitteettoman varainhoidon periaatteet, erityisesti vaikuttavuus.

Tukijärjestelmän täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Kuvaus jäsenvaltioissa toimitetuista tarkastuksista

24. Koska jäsenvaltioilla on keskeinen rooli toimintaohjelmien hyväksymisessä, tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaikissa asianomaisissa 14 jäsenvaltiossa sovelletut menettelyt (laatikko 5). Italiassa, Espanjassa, Ranskassa ja Kreikassa menettelyitä tarkastettiin lisäksi 19 alueellisen ja paikallisen viranomaisen tasolla, koska järjestelmän täytäntöönpano on näissä jäsenvaltioissa hajautettua.

25. Täytäntöönpanoasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden on tehtävä tietty määrä tarkastuksia, mutta niiden toteuttamistapaa ei ole täsmennetty. Näin ollen jäsenvaltiot voivat järjestää menettelyt parhaaksi katsomallaan tavalla oman tilanteensa mukaan. Tästä johtuen viranomaiset ovat panneet järjestelmää täytäntöön eri tavoin ja jäljempänä esitetyt havainnot eivät päde samassa määrin kaikkiin jäsenvaltioihin ⁽¹⁾.

Laatikko 5

Kuvaus jäsenvaltioissa toimitetuista tarkastuksista

Jäsenvaltioiden menettelyiden tarkastus perustui satunnaisotannalla poimittuun 30 toimintaohjelmaan, jotka oli saatu päätökseen vuosina 2003 ja 2004. Tarkastuskäyntien kohteina olivat ohjelmien hyväksynnästä vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset ja asianomaiset tuottajaorganisaatiot.

Poimittujen toimintaohjelmien määrä:			
Espanja	11	Portugali	2
Ranska	8	Yhdistynyt kuningaskunta	1
Italia	4	Alankomaat	1
Kreikka	2	Irlanti	1

Jäsenvaltiot olivat hyväksyneet poimitut toimintaohjelmat vuosina 1998–2001. Riittävän todentavan aineiston saamiseksi ja sen varmistamiseksi, että havainnot olivat edelleen paikkansapitäviä, tarkastettiin lisäksi 94:ää toimintaohjelmaa koskevat asiakirjat ja 103 arviointikertomusta vuosilta 1998–2005. Nämä poimittiin satunnaisotannalla tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltion viranomaisten luona.

Kuuden muun jäsenvaltion soveltamat menettelyt tarkastettiin suppeammin. Tarkastus perustui kyselyyn sekä satunnaisotannalla poimittujen toimintaohjelmien tarkastamiseen asiakirjojen perusteella.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin on ilmoittanut jäsenvaltioille niitä koskevat erityiset havainnot.

Perusteet ohjelmointimallin täytäntöönpanon arvioimiseksi

26. Jäsenvaltioiden olisi sovellettava moitteettoman varainhoidon vaatimusten mukaisesti taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita, kun päätetään toimintaohjelman hyväksymisestä ja sen myötä yhteisön tuen myöntämisestä.

27. Jotta tuki olisi vaikuttavaa, tulisi kaikkien ohjelman mukaisesti rahoitettujen toimien olla tuloksellisia, toisin sanoen kunkin toimen olisi edistettävä vähintään yhden neuvoston asetuksessa annetun tavoitteen saavuttamista. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden päätöksen toimintaohjelman hyväksymisestä, hylkäämisestä tai muuttamisesta olisi perustuttava siihen, että tuottajaorganisaatio on tyydyttävällä tavalla osoittanut ehdotettujen toimien todennäköisesti johtavan näiden tavoitteiden saavuttamiseen.

28. Jäsenvaltioiden on saatava tuottajaorganisaatioilta yksityiskohtaisia tietoja, jotta ne voivat perustella päätöksensä tuen myöntämisestä näiden ehtojen mukaisesti. Jäsenvaltioiden on saatava tietää kunkin tavoitteen osalta tuottajaorganisaation alkutilanne ja toimen (toimien) odotettavissa oleva vaikutus.

29. Tämän logiikan sekä asetuksen erityisten vaatimusten (ks. kohdat 16–18) perusteella tilintarkastustuomioistuin laati tarkastuskriteerit, jotka asianmukaisen järjestelmän on kohtuullista olettaa täyttävän (laatikko 6). Jos nämä kriteerit täyttyvät, jäsenvaltioiden menettelyillä voidaan todennäköisesti varmistaa, että tuki on vaikuttavaa. Kriteerit voidaan tiivistää seuraavasti:

- Toimintaohjelmaa koskevista asiakirjoista olisi käytävä ilmi tuottajaorganisaation alkutilanne ohjelman kunkin tavoitteen osalta. Tavoitteiden tulisi olla erityiset, mitattavissa ja toteutettavissa olevat, asiaan kuuluvat ja ajallisesti määritetyt, eli SMART-tavoitteiden mukaiset (SMART on lyhenne sanoista Specific, Measurable, Achievable, Relevant ja Timed). Erityiset siten, että tuottajaorganisaation tavoitteet eivät jää epäselviksi; mitattavissa olevat (ja ajallisesti määritetyt), jotta niiden edistymistä voidaan valvoa; ohjelmissa ehdotettujen toimien täytäntöönpanon myötä toteutettavissa olevat ja asiaan kuuluvat, eli tuottajaorganisaation tilanteen ja markkinanäkymien sekä EU:n 11 tavoitteen kanssa yhdenmukaiset. Tuottajaorganisaatioiden olisi annettava kullekin tavoitteelle alkutilanteeseen suhteutettuja välitavoitteita. Asiakirjoista olisi käytävä ilmi, kuinka ehdotetuilla toimilla saavutetaan ohjelman tavoitteet. Ohjelman lopussa tuottajaorganisaation tulisi laatia kertomus siitä, kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu alkutilanteeseen ja välitavoitteisiin nähden.

- Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimintaohjelman tavoitteet vastaavat EU:n asetuksen tavoitteita, ja että ehdotetut toimet edistävät tavoitteiden todellista saavuttamista kohtuullisin kustannuksin. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä tuottajaorganisaatioiden loppukertomuksissa esitettyjä tietoja toimintaohjelmien vaikuttavuuden valvonnassa ja sovellettava saatua kokemusta tulevien ohjelmien vaikuttavuuden parantamiseksi.

Laatikko 6

Menetelmät: Eräät tilintarkastustuomioistuimen kriteerit jäsenvaltioiden toteuttaman tukijärjestelmän toimeenpanon arvioimiseksi ovat asetuksen muodollista noudattamista tiukempia (ks. liite). Asetuksen vaatimusten noudattamiseksi tuottajaorganisaation on esimerkiksi kuvailtava alkutilanteensa ja jäsenvaltion on todennettava kuvauksen oikeellisuus. Tarkastuskriteereiden täyttämiseksi jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että kuvaus liittyy ehdotetun ohjelman tavoitteisiin ja toimiin. Muutoin alkutilanteen kuvaus menettä merkityksensä.

Alkutilanteen kuvaus ei liity toimintaohjelman tavoitteisiin

30. Kahta toimintaohjelmaa lukuun ottamatta kaikki tarkastetut toimintaohjelmat sisälsivät osan "alkutilanne" ja yli puolet (60 prosenttia) muodollisesti täyttivät asetuksessa säädetyn vaatimuksen mainitsemalla – vaikkakin lyhyesti – tuotannon, kaupan pitämisen ja laitteet. Eräät jäsenvaltiot edellyttivät tuottajaorganisaatioiden luettelevan laitteensa ja välineensä ja laativan tuotantotaulukon tonnien ja arvon mukaan jaoteltuna, mutta eivät vaatineet, että nämä tiedot kytkettäisiin millään tavalla ohjelman tavoitteisiin tai toimiin. Toiset jäsenvaltiot eivät antaneet erityisiä ohjeita ja hyväksyivät varsin yleiset – toisinaan jopa yhden tai kahden lauseen mittaiset – kuvaukset. Vain harvat tuottajaorganisaatiot kuvailivat alkutilannettaan ympäristönäkökohtien, tuotteen laadun tai tuotantokustannusten kannalta, vaikka nämä tavoitteet sisältyivät lähes kaikkiin toimintaohjelmiin (ks. laatikko 7). Yksikään tuottajaorganisaatio ei kuvailut toimintaohjelmassaan alkutilannetta kaikkien tavoitteiden kannalta.

Laatikko 7

Espanjan alueelliset viranomaiset hyväksyivät toimintaohjelman, joka sisälsi kymmenen tointa, joiden kokonaiskustannukset olivat 770 000 euroa. Näistä toimista kuudessa tavoite oli tuotteen laadun parantaminen, kahdeksassa tuotantokustannusten alentaminen ja kahdessa ympäristökäytäntöjen parantaminen.

Tuottajaorganisaatio luetteli **alkutilanteessaan** tuotettujen hedelmien lajit ja viljelyalat, muttei maininnut tietoja hedelmien laadusta, tuotantokustannuksista tai ympäristötilanteesta.

31. Muutamissa tapauksissa tuottajaorganisaatiot kuvailivat alkutilanteen tiettyjen toimien kannalta, mikä onkin vaatimuksena esimerkiksi Alankomaissa. Tämä oli jossakin määrin vaatimusten mukaista, mutta ei kuvannut riittävästi tuottajaorganisaation alkutilannetta jokaisen tavoitteen kannalta.

Toimintaohjelmien sisältö ei aina liity ilmoitettuihin tavoitteisiin

32. Useiden jäsenvaltioiden vaatimuksena oli, että tuottajaorganisaatiot ilmoittavat toimintaohjelmissaan selvästi, mitkä EU-tavoitteet liittyvät mihinkin toimeen. Tällöin tavoitteen ja ohjelman vastaavuus näytti selvältä jo asiakirjojen perusteella, joten jäsenvaltioiden toteuttama tarkastus tavoitteiden vastaavuudesta asetuksessa määriteltyjen tavoitteiden kanssa oli pelkkä muodollisuus. Monet tuottajaorganisaatiot luettelivat kuitenkin minkä tahansa tavoitteen, joka näytti tarkoituksenmukaiselta pyrittäessä perustelemaan ohjelmaa tai erityistä tointa siitä riippumatta, oliko se tuottajaorganisaation todellinen tavoite (laatikot 8 ja 9).

33. Italian ja Kreikan viranomaiset laativat yksityiskohtaisia luetteloita mahdollisista toimista, joista tuottajaorganisaatio saattoi valita sopivimmat, ja asettivat kullekin toimelle ennalta määritellyn tavoitteen. Myös Ranskan viranomaiset laativat luettelon mahdollisista toimista, mutta ne oli luokiteltu toimien luonteen, ei tavoitteiden mukaan. Ympäristöön ja laatuun liittyvien toimiluokkien osalta tavoitteet olivat yleensä selkeät, mutta luokan "tuotantovälineisiin liittyvät toimenpiteet" osalta toisinaan epäselviä. Tämän vuoksi eräiden toimien tavoitteiden yksilöiminen ei ollut mahdollista toimintaohjelmien asiakirjojen perusteella (laatikko 10). Italian, Kreikan ja Ranskan viranomaiset eivät pyrkineet tarkastamaan yksittäisten ohjelmien tavoitteita, sillä he katsoivat, että toimien vastaavuus yhteisön tavoitteiden kanssa oli vahvistettu silloin, kun kansallisista toimista laadittiin luetteloa. Ajan mittaan tehdyt luokituksen muutokset aiheuttivat kuitenkin sen, että toimintaohjelmien tavoitteet muuttuivat tietyn toimen osalta (laatikko 11).

Laatikko 8

Alankomaissa eräs toimintaohjelma sisälsi lähetysluetteloita koskevan sähköisen järjestelmän, jonka kustannukset olivat 1 35 000 euroa ja joka kuului tavoitteeseen "tuotannon suunnittelu ja mukauttaminen kysynnän tarpeita vastaaviksi". Tuottajaorganisaatio ei pysynyt osoittamaan toimen ja tavoitteen välistä yhteyttä. Todellista tavoitetta, "kustannusten alentamista", ei ollut mainittu toimintaohjelmassa.

Laatikko 9

Espanjan alueellisten viranomaisten hyväksymässä toimintaohjelmassa tuottajaorganisaatio oli ostanut 25 000 eurolla trukin. Tuottajaorganisaatio ei kyennyt osoittamaan toimen ja ilmoitetun tavoitteen "markkinoilta poistamisen vähentäminen" välistä yhteyttä.

Laatikko 10

Ranskassa eräs tuottajaorganisaatio oli sisällyttänyt toimintaohjelmaansa toimen, jota oli kuvailtu "palvelujen toimittamiseksi" ja jonka kustannukset olivat 50 400 euroa. Kustannuksista 25 prosenttia oli osoitettu "laadun parantamiseen" ja 25 prosenttia "ympäristökäytön parantamiseen". Tarkastuksessa ei pystytty yksilöimään yhteisön tavoitetta jäljelle jäävälle 50 prosentin osuudelle.

Laatikko 11

Italiassa toteutettu kasteluhanke oli kohdennettu vuoden 1997 kansallisten suuntaviivojen mukaisesti "laadun parantamiseen". Suuntaviivojen tarkistuksen jälkeen hanke liitettiin vuonna 1999 tavoitteeseen "tarjonnan keskittäminen". Vuonna 2002 tehdyn uuden tarkistuksen jälkeen sama toimi luokiteltiin kuuluvaksi tavoitteeseen "kustannusten alentaminen".

Toimintaohjelman tavoitteita ei ole esitetty mitattavissa olevassa muodossa eikä välitavoitteita ole asetettu

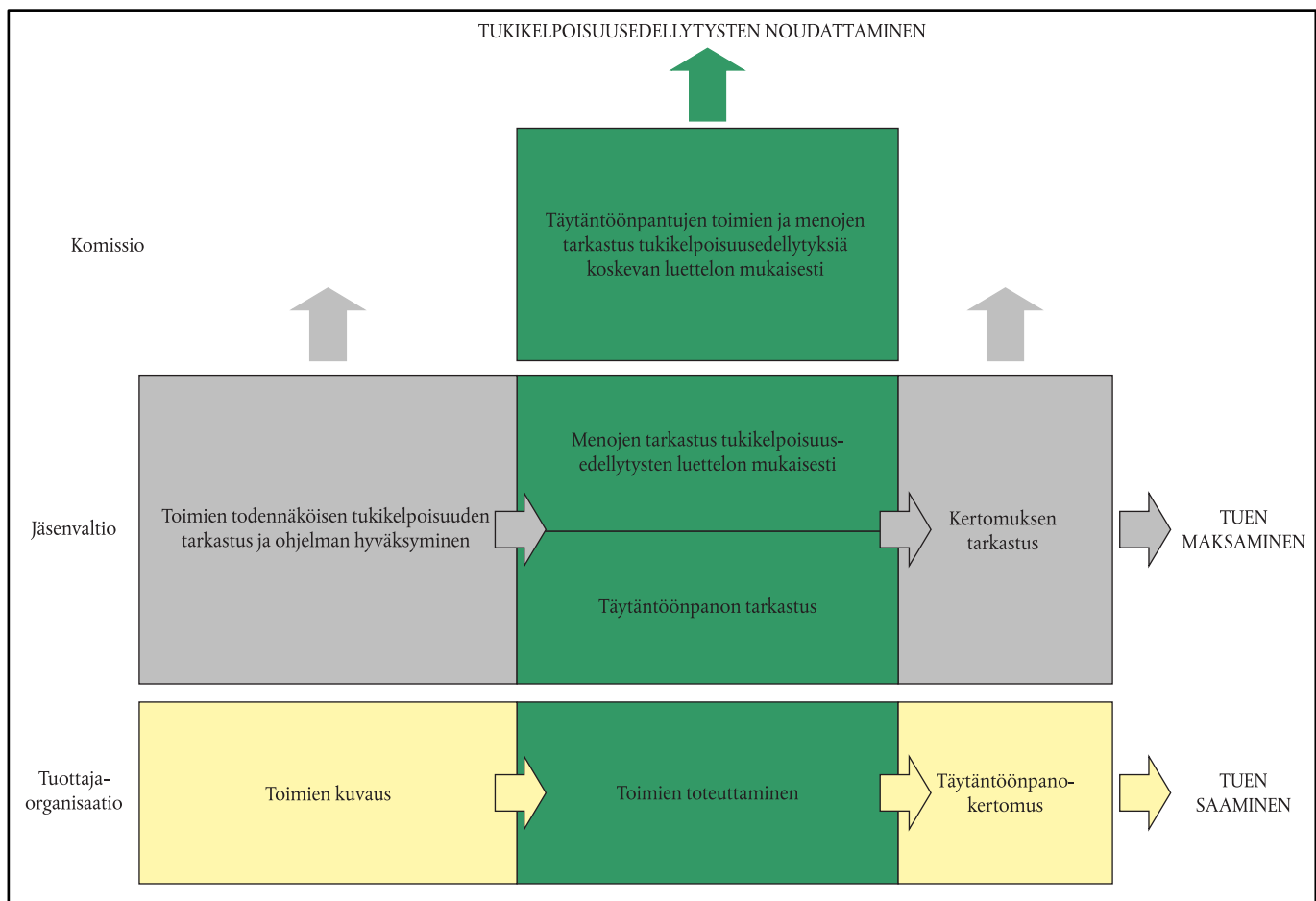
34. Ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset vaativat virallisesti tuottajaorganisaatioita asettamaan toimintaohjelmille mitattavissa olevat tavoitteet, vaikka käytännössä viranomaiset eivät sitten varmistanee, että näin oli tehty. Espanjan, Italian ja Alankomaiden viranomaiset vaativat oletettujen tulosten ilmoittamista kunkin toimenpiteen tai toimen osalta, mutta painopiste oli pikemminkin tuloksissa – siinä kuinka toimien täytäntöönpano voitaisiin osoittaa – kuin tavoitteen saavuttamisessa. Kymmenessä prosentissa tarkastetuista toimintaohjelmista tuottajaorganisaatiot asettivat määrällisesti ilmoitettuja tavoitteita vähintään yhdelle toimelle, jossa kvantifiointi oli itsestään selvää (esimerkiksi odotettavissa oleva tuotantokustannusten aleneminen tai luonnonmukaiseen tuotantoon muutettavien hehtaareiden määrä). Näin tehtiin pääasiassa Espanjassa ja Italiassa. Muissa tapauksissa tuottajaorganisaatiot eivät asettaneet välitavoitteita tai indikaattoreita, joilla tavoitteiden saavuttamista olisi voitu valvoa.

Tuottajaorganisaatioiden arviointikertomuksista ei käy ilmi tavoitteiden saavuttamisaste

35. Jäsenvaltiot varmistivat – eräitä Ranskassa ja Irlannissa havaittuja tapauksia lukuun ottamatta – että tuottajaorganisaatioiden lopullisissa arviointikertomuksissa kuvattiin ohjelman täytäntöönpanoa ja tuloksia (mitä oli saatu aikaan). Käytännössä yksikään jäsenvaltio ei kuitenkaan edellyttänyt, että kertomuksista olisi käynyt ilmi myös se, miltä osin toimintaohjelman tavoitteet oli saavutettu. Tällaisinaan kertomuksista oli varsin vähän hyötyä tuen vaikuttavuuden arvioinnissa.

Kaavio 6

Tukia korostava lähestymistapa



36. Jäsenvaltiot hyödynsivät loppukertomusten arvioiteja niukasti ⁽¹⁾ ja niitä pidettiin vain yhtenä asetuksen noudattamista koskevana muodollisuutena. Kreikassa, Espanjassa ⁽²⁾ ja Portugalissa maksajavirastot liittivät loppukertomukset arkistoihinsa, eivätkä toimintaohjelmien hyväksynnästä vastaavat viranomaiset tarkastelleet niitä lainkaan.

37. Kertomusten sisältö vaihteli suuresti alle yhden sivun yleisluonteisista ja perustelemattomista lausunnoista, kuten "laatu on parantunut", yli sadan sivun esityksiin, joissa toimen täytäntöönpanoa esiteltiin yksityiskohtaisten tietojen ja lukujen avulla toimi toimelta. Jäsenvaltiot eivät vaatineet, että loppukertomukset sisältäisivät tiettyjä kaikilta pyydyttäviä tietoja, joiden avulla

⁽¹⁾ Jäsenvaltiot totesivat, että täytäntöönpanoasetuksessa vahvistettujen määräaikaisten mukaisesti loppukertomukset toimitetaan jäsenvaltioille vasta sen jälkeen, kun ne ovat jo hyväksyneet kyseisen tuottajaorganisaation seuraavan toimintaohjelman. Vaikka asetusta on muutettu useita kertoja vuoden 1997 jälkeen, tätä epäjohtamukaisuutta ei ole korjattu. Arviointikertomukset voitaisiin toimittaa jäsenvaltioille aikaisemmin ohjelman viimeisen soveltamisvuoden aikana, esimerkiksi samaan aikaan seuraavaa ohjelmakautta koskevan pyynnön kanssa.

⁽²⁾ Tämä koskee erityisesti kansallista maksajavirastoa.

ohjelman vaikuttavuutta voitaisiin seurata alueellisella tai kansallisella tasolla, ja kertomusten monimuotoisuus teki tällaisen analysoinnin käytännössä mahdottomaksi.

Jäsenvaltiot eivät toimintaohjelmia hyväksyessään sovello vaikuttavuuteen liittyviä kriteereitä

38. Käytännössä jäsenvaltiot hyväksyivät ohjelmat ehdotettujen menojen luonteen eivätkä ohjelman odotettavissa olevien saavutusten perusteella. Päätettäessä, hyväksytäänkö toimen rahoittaminen EU:n tuella, ei sovellettu vaikuttavuuteen liittyviä perusteita (kuten täydentävyyttä). Eräiden asetuksessa nimennomaisesti vaadittujen tekijöiden – kuten alkutilanne ja tavoitteet, ohjelman tekninen laatu ja taloudellinen johdonmukaisuus – huomioimisesta tuli niin ollen tarpeetonta, ja ne otettiin huomioon ainoastaan siinä määrin kuin oli välttämätöntä sen osoittamiseksi, että asetusta oli muodollisesti noudatettu.

39. Jäsenvaltiot sovelsivat sen sijaan erilaista lähestymistapaa: ne korostivat tukikelpoisuusedellytysten noudattamista ja tukien maksamista, kuten kaaviosta 6 käy ilmi.

40. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että komission täytäntöönpanoasetusta on muutettu: käyttöön otettiin tukikelpoisuusluettelot, joita toimintaohjelmien yhteydessä on täytynyt noudattaa vuodesta 1999. Niissä on lueteltu menolajit, joita voidaan tai ei voida sisällyttää toimintaohjelmiin (laatikko 12).

Laatikko 12

Esimerkki tukikelpoisuusedellytyksestä: kuljetuskustannukset

Tukikelpoisia ovat:

- investoinnit kuljetusvälineisiin, joissa on kylmäkuljetuslaitteet.

Tukea ei voida myöntää:

- sisäisiin tai ulkoisiin keräys- ja kuljetuskustannuksiin
- investointeihin kuljetusvälineisiin, joita tuottajaorganisaatio käyttää kaupan pitämiseen tai jakeluun.

41. Alkuperäisessä vuoden 1997 täytäntöönpanoasetuksessa ei vahvistettu yksityiskohtaisia tukikelpoisuusedellytyksiä, vaan ainoastaan suljettiin pois tuottajaorganisaatioiden hallinto- ja toimintamenot. Jäsenvaltioille ei ollut selvää, mitkä menot komissio hyväksyisi tukikelpoisiksi tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä, joten komissio laati jäsenvaltioita varten useita tapauskohtaisia tulkitsevia huomautuksia.

42. Koska tulkitsevat huomautukset eivät olleet virallisia, komissio muutti täytäntöönpanoasetusta lisätäkseen siihen luettelon tukeen oikeuttamattomista toimista ja menoista. Samalla komissio pyysi jäsenvaltioita tarkastamaan ehdotettujen toimintaohjelmien menojen tukikelpoisuuden tämän luettelon perusteella ennen toimintaohjelmien hyväksymistä. Vuonna 2001 komissio liitti mukaan luettelon asioista, jotka voitaisiin sisällyttää toimintaohjelmiin, ja vuonna 2003 tulkitsevat huomautukset poistettiin ja molemmat luettelot tarkistettiin jälleen. Tukikelpoisuusluetteloissa sallittiin tiettyjä poikkeuksia periaatteeseen, jonka mukaan tuottajaorganisaatioiden tuotanto- ja toimintakustannukset on jätettävä tuen ulkopuolelle: tukikelpoisia ovat esimerkiksi tietty henkilöstön palkat, kierrätettävät pakkaukset ja tuholaiden ja tautien luonnollisesta torjunnasta aiheutuvat kustannukset.

43. Tukikelpoisuusluettelot eivät estä jäsenvaltioita ottamasta huomioon myös tuottajaorganisaatioiden alkutilannetta ja tavoitteita sekä ehdotettujen toimien oletettua vaikuttavuutta. Jäsenvaltioiden, jotka kieltäytyvät hyväksymästä asetuksessa tukikelpoisiksi määriteltyjä, tuottajaorganisaatioiden ehdottamia menoja,

on kuitenkin kyettävä perustelemaan päätöksensä tuottajaorganisaatiolle. Lisäksi jäsenvaltioiden on varauduttava siihen, että tuottajaorganisaatiot saattavat hakea päätökseen muutosta oikeusteitse. Jäsenvaltiot voivat välttyä näiltä vaikeilta päätöksiltä siten, että ne hyväksyvät saman toimen kaikkien sitä ehdottaneiden tuottajaorganisaatioiden osalta riippumatta siitä, mikä on kunkin yksittäisen tuottajaorganisaation tavoite tai tilanne (laatikko 13).

Laatikko 13

Esimerkki: kuormalavat

Kymmenessä tapauksessa 30:stä satunnaisotannalla poimitusta toimintaohjelmasta jäsenvaltiot olivat hyväksyneet kuormalavojen, sälelaatikoiden tai hedelmien ja vihannesten keräykseen, kuljetukseen ja varastointiin tarkoitettujen vastaavien säilytysastioiden oston, yhteisarvoltaan 1,7 miljoonaa euroa. Komissio pitää tätä menoa tukikelpoisena. Toimintaohjelmassa esitetyt tavoitteet olivat:

- tuottajahintojen vakauttaminen
- tuotteen laadun parantaminen
- tuotteiden kaupallisen arvon kehittäminen
- tuotantokustannusten alentaminen
- ympäristökäytäntöjen parantaminen
- tarjonnan keskittäminen
- markkinoilta poistamisen vähentäminen.

Joissakin tapauksissa hankinta merkitsi edistymistä alkutilanteesta kohti jonkin tavoitteen saavuttamista: eräs tuottajaorganisaatio korvasi puiset sälelaatikot hygieenisemmällä muovikoreilla toimittaakseen tuotteita vauvanruokavalmistajalle (tavoitteeksi oli ilmoitettu tuotteiden laadun parantaminen). Toisissa tapauksissa korvattiin vanhoja, kadonneita tai vahingoittuneita sälelaatikoita tai tehtiin lisähankintoja kasvaneen tuotannon vuoksi ilman, että hankinnalla oli selkeää yhteyttä annettuihin tavoitteisiin.

Ohjelmointimallin ja tukia korostavan lähestymistavan samanaikainen soveltaminen on monimutkaistanut järjestelmää ja lisännyt kustannuksia

44. Jäsenvaltiot ovat pikemminkin käyttäneet tukia korostavaa lähestymistapaa kuin ohjelmointimallia, vaikka asetuksessa säädettyjen ohjelmointimallin osatekijöitä on edelleen noudatettava. Tämän seurauksena tukijärjestelmästä on tullut tarpeettoman monimutkainen ja hallinto- ja valvontakustannukset ovat kasvaneet. Tämä johtuu siitä, että tukikelpoisuusluettelot ovat epäselviä ja siitä, että samaan aikaan sovelletaan ohjelmointimallia. Perusteellisesti toteutettuina toimintaohjelmien valmistelu, vuotuisten täytäntöönpanokertomusten ja ohjelman loppukertomusten laatiminen aiheuttavat tuottajaorganisaatioille huomattavia kustannuksia. Näin on etenkin sellaisissa jäsenvaltioissa kuin Italia ja Alankomaat, joissa vaaditaan, että myös yksityiskohtaiset vuotuiset toimintaohjelmat toimitetaan hyväksyttäväksi.

45. Asetuksessa annetut tukikelpoisuusluettelot eivät milloinkaan voi olla niin täsmällisiä, että ne kattaisivat kaikki mahdolliset toimet kyseisellä monimuotoisella ja nopeasti muuttuvalla alalla. Tästä syystä ne on laadittu käyttäen yleiskäsitteitä, kuten "laadun parantamistoimenpiteet". Tämä herättää väistämättä kysymyksiä, ja luetteloita tulkitaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa ja jopa saman valtion eri alueilla. Vaikka järjestelmää on sovellettu jo kahdeksan vuotta, komissio havaitsi vielä vuoden 2005 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä esimerkkejä tukeen oikeuttamattomista menoista Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, sillä jäsenvaltiot eivät olleet aina tulkinneet tukikelpoisuussääntöjä samalla tavalla kuin komissio.

46. Tukikelpoisuuden tulkintaepäselvyyden ja siitä johtuvien riskien vuoksi useiden jäsenvaltioiden viranomaiset ovat toimittaneet enemmän ⁽¹⁾ tarkastuksia kuin asetuksessa on säädetty. Eräät jäsenvaltiot tekevät tarkastuskäynnin jokaiseen tuottajaorganisaatioon useita kertoja vuodessa. Tämä lisää sekä jäsenvaltioiden että tuottajaorganisaation kustannuksia.

47. Epävarmuus tukikelpoisuudesta, hallintokustannukset ja toiminnan hyvin perusteellinen tarkastaminen saattavat myös estää tuottajaorganisaatioita toteuttamasta innovatiivisia toimenpiteitä, jotka ehkä myöhemmin jätetään tuen ulkopuolelle. Tämä saattaa kannustaa tuottajaorganisaatioita sisällyttämään toimintaohjelmiinsa ainoastaan varmasti tukikelpoisia toimenpiteitä.

On mahdollista, että ei-vaikuttavia toimia on hyväksytty

48. Koska ohjelmointimallia ei ole toteutettu asianmukaisesti, yhteisön talousarvioon on kohdistunut kasvanut ei-vaikuttavuuden riski: on vaarana, että hyväksytään sellaisia toimia, jotka eivät edistä EU:n tavoitteiden toteutumista.

49. Eräät jäsenvaltiot ovat katsoleet, että niiden ei tarvitse huolehtia ohjelmien vaikuttavuudesta, sillä tuottajaorganisaatiot tekevät yleensä omiin olosuhteisiinsa nähden parhaat liiketoimintapäätökset. Tuottajaorganisaatioiden jäsenten on loppujen lopuksi osarahoitettava 50 prosenttia ohjelman kustannuksista. Eräät tarkastuksen yhteydessä esiin tulleet tapaukset kuitenkin osoittavat, että jotkin tuottajaorganisaatiot käyttävät tuen olemassa olevien toimien kustannusten kattamiseen, mikä ei edistä niiden toimintaa alkutilanteeseen nähden. Vaikka tämä olisikin tuottajaorganisaation liiketoiminnan kannalta järkevää varsinkin kilpailun puristuksessa, se ei edistä EU:n tukijärjestelmän tavoitteiden saavuttamista. Espanjaa koskevassa esimerkissä (laatikko 14) ohjelmaan on sisällytetty sellaisia kustannuksia, jotka eivät aiheudu toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseen

tähtävistä toimista tai toimenpiteistä, vaan ovat hedelmien ja vihannesten tuottajien tavanomaisia kustannuksia. Vaikka näin suuri osuus toimintaohjelmien menoista ei tavallisesti koostu kierrätettävään pakkausmateriaaliin liittyvistä kustannuksista ⁽²⁾, jäsenvaltiot ovat hyväksyneet merkittävän suuruista menoja tähän tarkoitukseen. Tilintarkastustuomioistuimen poimimassa 30 toimintaohjelman otoksessa oli 10 ohjelmaa, joihin oli sisällytetty yhteensä 4,9 miljoonaa euroa menoja, jotka koskivat kierrätettävää tai uudelleen käytettävää pakkausmateriaalia.

Laatikko 14

Esimerkki: Espanjan alueelliset viranomaiset olivat hyväksyneet erään tilintarkastustuomioistuimen otannassa poimitun toimintaohjelman, jossa kierrätettävistä pahvilaatikoista aiheutuvien kustannusten osuus oli 2,7 miljoonaa euroa. Määrä vastasi 83:a prosenttia vuosien 2000–2003 ohjelman kokonaisarvosta. Alueelliset viranomaiset hyväksyivät vuonna 2001 ohjelman tarkistuksen, jossa kasvihuoneisiin ja kasteluun tarkoitettuihin suunnitellut investoinnit poistettiin ja kierrätettäviin pahvilaatikoihin liittyviä määrärahoja lisättiin 98 prosenttiin kokonaismäärästä. Ainoa muu toimi koski teknikon palkkaa.

Ovatko toimintaohjelmista rahoitetut toimenpiteet olleet vaikuttavia?

50. Kuten tämän kertomuksen edellisessä osassa kävi ilmi, toimintaohjelmien hyväksymistä koskeva jäsenvaltioiden lähestymistapa aiheuttaa riskin, että rahoitetut toimenpiteet eivät ole vaikuttavia. Tässä osassa arvioidaan, ovatko tuottajaorganisaatioiden toteuttamat toimet olleet vaikuttavia toimintaohjelmien tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Tuottajaorganisaatioiden laatimat toimintaohjelmien arvioinnit (loppukertomukset)

51. Toimintaohjelmien vaikuttavuutta koskevana ensisijaisena tietolähteenä tulisi olla tuottajaorganisaatioiden kunkin ohjelman lopussa laatimat loppukertomukset. Asetuksen mukaan näiden kertomusten tulisi osoittaa, miltä osin toimintaohjelman tavoitteet on saavutettu. Yhdessäkään tämän tarkastuksen yhteydessä tarkastellussa 142 loppukertomuksessa ei annettu kattavaa arviota toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamisesta. Tämän asetuksessa säädetyn vaatimuksen noudattaminen ei ole sisällynyt jäsenvaltioiden menettelyjä koskeviin komission tarkastuksiin.

⁽²⁾ Komissio jätti tämän menon tilien tarkastamis- ja hyväksymismenetelyn ulkopuolelle sillä perusteella, että ohjelmalla ei ollut useita tavoitteita, kuten asetuksessa edellytetään. Vuonna 2002 Espanjan viranomaiset rajoittivat kierrätettäviin pakkauksiin käytettävät menot enintään 35 prosenttiin kutakin toimintaohjelmaa kohti, jotta kaikkien Espanjan tuottajaorganisaatioiden kohtelu olisi tasapuolista.

⁽¹⁾ Vuosittain on tarkastettava vähintään 20 prosenttia tuottajaorganisaatioista, joiden osuus on 30 prosenttia asianomaisista menoista.

52. Komissio, jolla on varainhoitoasetuksen mukaan erityinen vastuu seurata harjoitetun politiikan tavoitteiden saavuttamista, on jättänyt tilaisuutensa käyttämättä. Jos loppukertomuksissa olisi esitetty vaaditut arvioinnit, niiden perusteella olisi voitu analysoida otosta kertomuksista ja tehdä päätelmiä toimintaohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta. Muutaman hyvin valitun, kaikilta tuottajaorganisaatioilta vaaditun tulosindikaattorin avulla loppukertomuksista olisi voitu saada pitkä aikasarja edistymisestä erilaisten tavoitteiden – kuten laadun parantaminen, kustannusten alentaminen, luonnonmukaisen tuotannon kehittäminen ja ympäristökäytäntöjen kehittäminen – osalta.

Toimintaohjelmiin sisältyvistä toimista poimittu otos

53. Selvittääkseen toimintaohjelmiin kuuluvien toimien vaikuttavuutta tilintarkastustuomioistuin poimi satunnaisotannalla 104 tointa, jotka sisältyivät 30 tuottajaorganisaation vuosina 2003 ja 2004 päätökseen saamiin toimintaohjelmiin (laatikko 5). Tuottajaorganisaatioita pyydettiin osoittamaan poimitujen toimien vaikutus niihin liittyvien toimintaohjelmien tavoitteisiin nähden. Eräillä toimilla oli useita tavoitteita, joten tarkastus käsitti 265 tapusta.

54. Ainoastaan 30 prosentissa tapauksista tuottajaorganisaatio pystyi esittämään riittävästi todentavaa aineistoa osoittaakseen, että toimella oli edistetty siihen liittyvää tavoitetta (kaavio 7). Lisäksi 41 prosentissa tapauksista voitiin loogisen päättelyn avulla päätyä myönteiseen tulokseen, vaikka välitöntä todentavaa aineistoa ei ollut riittävästi (ks. laatikko 15). Kuten kohdasta 58 käy ilmi, saavutettu edistys oli monissa tapauksissa kuitenkin varsin vähäistä.

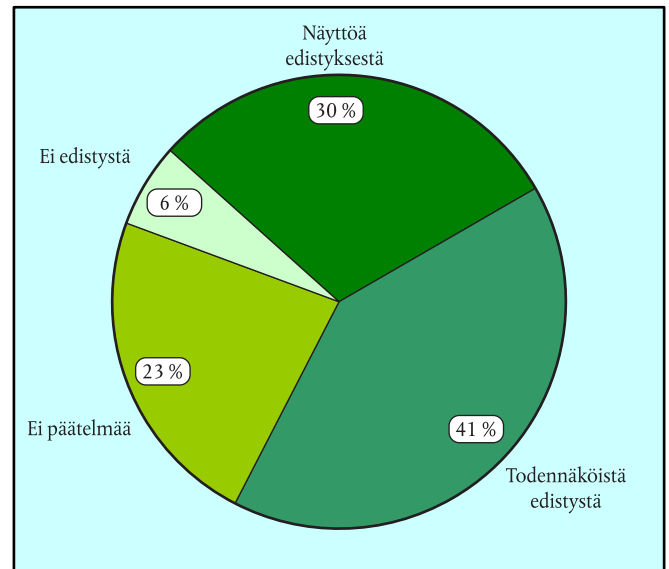
Laatikko 15

Esimerkki ”todennäköisestä edistyksestä”: Portugalilainen tuottajaorganisaatio osti kylmäkuljetuslaitteella varustetun kuorma-auton, jotta sen hedelmien laatu ei heikkenisi jakelun aikana. Sillä ei ollut aineistoa, jolla se olisi voinut osoittaa laadun parantuneen, mutta se esitteli laitteen ja selitti jäähdytysmenetelmää. Tilintarkastustuomioistuin päätteli tämän esityksen perusteella, että laatu oli todennäköisesti parantunut.

55. Lähes neljäsosassa tapauksista tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt päättämään, oliko edistystä tapahtunut. Useimmissa tapauksissa tämä johtui siitä, että tavoite oli niin yleinen, että vaikutuksen puuttumista oli mahdotonta näyttää toteen. Erityisesti markkinoilta poistamisen vähentämisen, tarjonnan keskittämisen ja tuottajahintojen vakauttamisen vaikutusta oli vaikea todeta (ks. kaavio 8). Tuottajaorganisaation olemassaolon perimmäisenä tarkoituksena on muun muassa tarjonnan keskittäminen ja jäsentensä tuotannon kaupan pitäminen. Näin ollen kaikilla sen toimilla pyritään tämän tavoitteen saavuttamiseen jollakin tavoin, vaikka epäsuorastikin.

Kaavio 7

Toimia koskeva otos: vaikutus EU:n tavoitteisiin



56. Kuudessa prosentissa tapauksista saatiin selkeää näyttöä siitä, että edistystä ei ollut tapahtunut (kaavio 7). Muutamissa näistä tapauksista toimi oli epäonnistunut: esimerkiksi yksi tuottajaorganisaatio oli käynnistänyt luonnonmukaista tuotantoa koskevan toimintaohjelman toimen, mutta oli myöhemmin keskeyttänyt hankkeen. Muissa tapauksissa edistyksen puuttumisen syynä oli, että tavoitteet oli kohdennettu toimenpiteisiin väärin, joko väärinkäsityksen vuoksi (useat tuottajaorganisaatiot olivat ymmärtäneet tavoitteen ”tuotteiden myynnin edistäminen kuluttajien keskuudessa” myynnin edistämiseksi asiakkaiden keskuudessa) tai jotta tavoitteet vastaisivat kansallista luokitusta (ks. kohta 33).

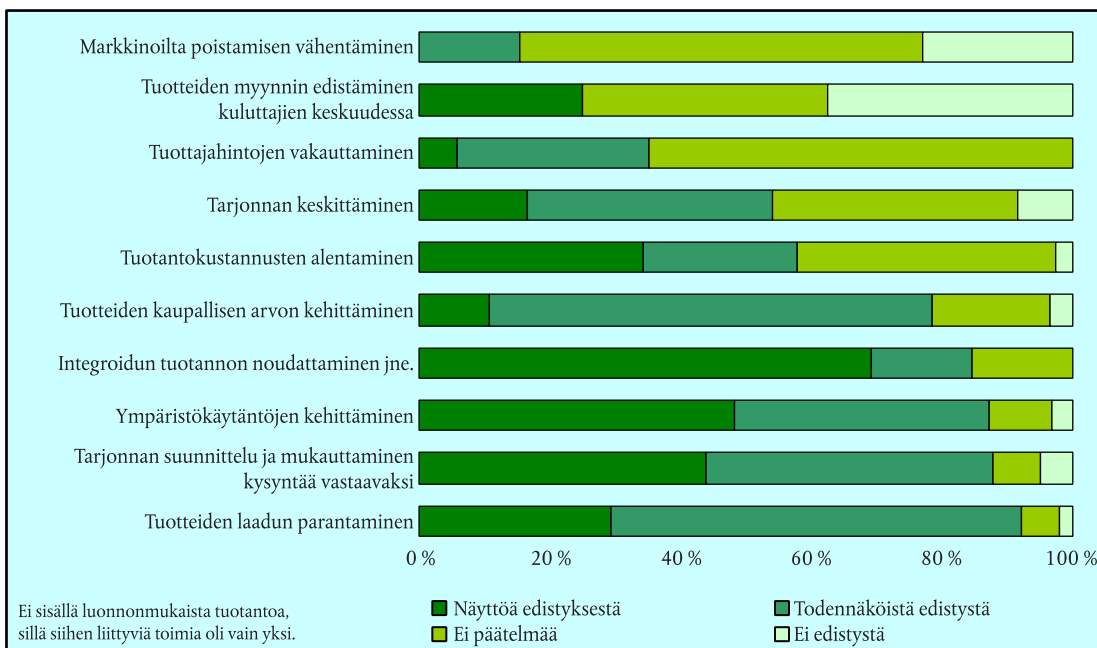
Toimien heikko vaikuttavuus

57. Edellä käsiteltyä otosta koskevista tuloksista käy ilmi ainoastaan, onko edistyksestä näyttöä, mutta niistä ei voida todeta edistyksen määrää. Vaikka monet otoksen toimet olivatkin selkeästi vienneet tuottajaorganisaatioita alkutilanteesta kohti asianomaisia tavoitteita, saavutettu edistys oli joissakin tapauksissa hyvin vähäistä. Laitteen vaihtaminen uuteen sai yleensä aikaan jonkin verran edistystä, koska uusi laite oli vanhaa parempi, mutta vaihtamisen kokonaiskustannuksiin nähden edistys ei ollut aina merkittävää. Vastaavasti henkilöstön työpanoksen jatkuva käyttäminen tuotteen laadun tarkastamiseen auttoi tuottajaorganisaatioita ylläpitämään laatua, mutta se ei välttämättä johtanut tuotteiden laadun merkittävään parantumiseen edellisiin vuosiin verrattuna.

58. Tällaisten toimenpiteiden, joiden vaikuttavuus oli vähäistä, osuuden arvioimiseksi tilintarkastustuomioistuin tutki kaikki 104 paikalla tarkastettua tointa selvittääkseen, oliko toimilla saatu aikaan merkittävää edistystä tuottajaorganisaatioiden alkutilanteeseen nähden yhden tai useamman EU:n tavoitteen osalta (laatikko 16). Tämän perusteella yli puolet (55 prosenttia) satunnaisotannalla poimituista toimista luokiteltiin toimiksi, joiden vaikuttavuus oli heikko.

Kaavio 8

Toimia koskeva otos: vaikutus EU:n tavoitteisiin



59. Nämä havainnot osoittavat, missä määrin jäsenvaltiot ovat hyväksyneet toimintaohjelmien toimia niiden luonteen perusteella (*onko toimi tukikelpoinen?*) ottamatta huomioon myös niiden vaikuttavuutta (*edistääkö toimi tuottajaorganisaation tavoitteen saavuttamista?*).

61. Jäsenvaltiot noudattivatkin tukiin keskittyvää lähestymistapaa ja käyttivät tukikelpoisuusluetteloita ohjelmien hyväksymiseen ehdotetun menon luonteen perusteella, ilman että niiden täytyi ottaa huomioon tuottajaorganisaatioiden tilanteet ja tavoitteet.

Laatikko 16

Esimerkkejä toimista, joissa usein havaittiin merkittävää edistystä alkutilanteeseen nähden:

- tuotantovälineiden parantaminen (kastelujärjestelmät, energiaa säästävät kasvihuoneet)
- sertifioitujen laatu järjestelmien käyttöönotto.

Esimerkkejä toimista, joissa ei useinkaan havaittu merkittävää edistystä:

- kuormalavojen siirtäjien, haarukkatrukkien, kuorma-autojen ja traktoreiden kaltaisten koneiden vaihto uuteen
- kuormalavat, sälelaatikot, kontit, jne.
- (markkinointiin ja laadunvalvontaan osallistuvien) henkilöstön palkat.

62. Tämä ei kuitenkaan ole johtanut yhdenmukaiseen soveltamiseen ja selkeyteen, jotka tällaisella lähestymistavalla voitaisiin saavuttaa. Tukikelpoisuusluetteloissa ei annettu riittävän selkeitä perusteita menojen ohjaamiseksi sellaisiin toimiin, joita EU haluaa tukea. Tämä aiheutti epävarmuutta ja lisäsi tarkastuskustannuksia. Koska samaan aikaan sovellettiin myös ohjelmointimallia, tuottajaorganisaatioiden oli laadittava toimintaohjelmat ja arvioinnit siten, että ne noudattivat malliin liittyviä säännöksiä, mistä aiheutui merkittäviä kustannuksia hyödyn jäädessä vähäiseksi.

Päätelmät toimintaohjelmien vaikuttavuudesta

60. Muodollisesti jäsenvaltiot sovelsivat useimpia asetuksessa nimenomaisesti edellytettyjä ohjelmointimallin näkökohtia. Ne eivät ottaneet kuitenkaan huomioon tekemissään toimintaohjelmien hyväksymispäätöksissä toimien todennäköistä vaikuttavuutta. Tämä lisäsi riskiä, että vaikuttavuudeltaan heikkoja toimia tuettaisiin EU:n varoilla.

63. Kaiken kaikkiaan toimintaohjelmilla on pystytty lähentymään neuvoston asetuksessa asetettuja tavoitteita. Silti vain alle puolessa rahoitetuista toimista tuottajaorganisaatioita on kyetty auttamaan merkittävästi alkutilanteeseen verrattuna vähintään yhden tavoitteen saavuttamisessa 11:stä niin, että toimia voidaan pitää vaikuttavina. Tukea on myönnetty myös sellaisille toimintaohjelmien toimille, joiden vaikuttavuus oli heikko ja joiden muutosvaikutus oli niin ollen vähäinen. Tällaisissa tapauksissa tuki olisi vaikuttavampaa, jos se kohdennettaisiin tehokkaammin.

TOINEN OSA: TUOTTAJAORGANISAATIOIDEN SAAVUTTAMA EDISTYS

64. Toimintaohjelmien vaikuttavuuden (ks. ensimmäinen osa) lisäksi monet muut tekijät vaikuttavat tuottajaorganisaatioiden saavuttamaan edistykseen. Näitä ovat erityisesti tuottajaorganisaatioiden ja niihin kuuluvien jäsenten toimet, joita ei rahoiteta toimintaohjelmista. Monet tuottajaorganisaatiot tekevät esimerkiksi merkittäviä maaseudun kehittämisohjelmien mukaisia investointeja. Myös muilla EU:n tukijärjestelmillä, kuten ylituotannon markkinoilta poistamiseen sekä hedelmien ja tomaattien jalostamiseen liittyvillä järjestelmillä, tuetaan tuottajaorganisaatioita. Muita tuottajaorganisaatioiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavia seikkoja ovat tuottajaorganisaation valitsema strategia, kilpailutilanne, kuluttajien muuttuvat vaatimukset ja mieltymykset, muut EU:n politiikat esimerkiksi laadun ja ympäristön osalta ja lyhyemmällä aikavälillä jopa sääolosuhteet.

Ovatko tuottajaorganisaatiot edistyneet tukijärjestelmässä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa?

65. Tämän kertomuksen ensimmäisessä osassa todettiin, että toimintaohjelmilla on yleisesti ottaen edistytty kohti neuvoston asetuksessa annettuja tavoitteita. Tässä osassa tarkastellaan, näkyykö edistys tuottajaorganisaatioiden toiminnan yleisenä tuloksellisuutena. Ensin arvioidaan tarkastuskäynnin kohteena olleiden tuottajaorganisaatioiden otosta (laatikko 17) ja sen jälkeen tarkastellaan komission EU:n tasolla kokoamia tietoja.

Laatikko 17

Otoksen erityispiirteet: Satunnaisotannassa poimitut tuottajaorganisaatiot muodostivat kaksi prosenttia EU:n tuottajaorganisaatioiden kokonaismäärästä ja viisi prosenttia niiden liikevaihdosta vuonna 2004.

Tuottajaorganisaatioista poimittu otos

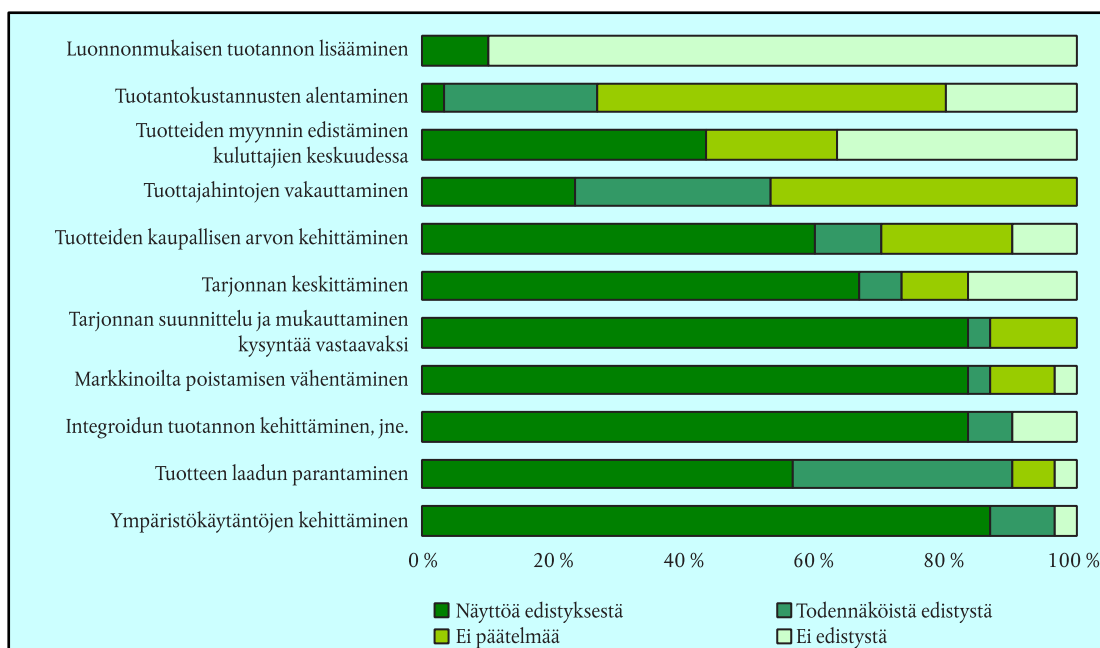
66. Tarkastuskäynnin kohteena olleita 30 tuottajaorganisaatiota pyydettiin osoittamaan kehitys, jonka ne olivat saavuttaneet kunkin 11 tavoitteen osalta, riippumatta siitä, olivatko ne sisällyttäneet toimintaohjelmiinsa kyseisiin tavoitteisiin liittyviä toimia. Näin ollen tutkittiin 330 tapausa. Yhteensä 54 prosentissa tapauksista tuottajaorganisaatio pystyi esittämään näyttöä siitä, että se oli saavuttanut edistystä. Lisäksi 12 prosentissa tapauksista päädyttiin toteamaan, että tuottajaorganisaatio oli todennäköisesti saavuttanut edistystä. Yhteensä 16 prosentissa tapauksista ei voitu esittää päätelmää edistymisestä, mikä johtui useimmiten etenkin tuotantokustannuksia ja hintojen vakautta koskevien tietojen puuttumisesta (ks. kaavio 9).

67. Monet tuottajaorganisaatiot eivät olleet pyrkineet "luonnonmukaisen tuotannon" tai "kuluttajien keskuudessa tapahtuvan tuotteiden menekien edistämisen" tavoitteisiin, jotka edustivat suurinta osaa niistä 18 prosentista tapauksia, joissa edistystä ei havaittu. Myös "tuotantokustannusten alentaminen" ja "hintojen vakauttaminen" kuuluivat niihin tavoitteisiin, joiden kohdalla edistys oli melko vähäistä. Tuottajaorganisaatiot totesivat pyrkivänsä pikemminkin korkeampiin kuin vakaampiin hintoihin, vaikka useimmat pitivätkin itseään "hinnanottajina", jotka pystyvät vaikuttamaan saamaansa hintaan hyvin vähän. Pelkkää kustannusten alentamista tärkeämpänä pidettiin voiton maksimointia, johon liittyi usein kustannusten nostaminen paremman laadun ja lisäarvon saamiseksi. Tuottajaorganisaatiot olivat niin ikään panneet merkille, että ympäristökäytäntöjen kehittäminen lisäsi yleensä kustannuksia ilman, että tuotteen hinta olisi siitä välttämättä kohonnut.

68. Vaikka otokseen perustuvat tulokset osoittavatkin, että useimmat tuottajaorganisaatiot edistyivät ainakin jonkin verran useimpien 11 tavoitteen saavuttamisessa, pelkästään tämän perusteella ei voida näyttää toteen, että toimintaohjelman tukijärjestelmä on ollut vaikuttava, sillä vaikuttavuuteen liittyy myös kohdassa 64 mainittuja muita tekijöitä.

Kaavio 9

Tuottajaorganisaatioista poimittu otos: edistys EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi



Komission tiedot tuottajaorganisaatioista

69. Kuten tämän kertomuksen ensimmäisessä osassa on esitetty, komissio ei ole tarttunut tilaisuuteen hyödyntää tuottajaorganisaatioiden loppukertomuksissaan esittämiä arviointeja seurataksaan toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamista. Komissio ei ole myöskään toistaiseksi täyttänyt EU:n varainhoitoasetuksen mukaista velvoitettaan arvioida nyt harjoitettua politiikkaa. Arviointi on määrä aloittaa vuonna 2008 ja tuloksia odotetaan saatavan vuonna 2009.

70. Komissiolla on kuitenkin jonkin verran tuottajaorganisaatioita koskevia tietoja. Se saa tietoja markkinoilta poistetun ylituotannon määristä, joiden osalta haetaan tukea. Lisäksi se on saanut vuodesta 2000 alkaen tietoja toimintaohjelmista ja on pyytänyt jäsenvaltioita esittämään vuotuisissa tilastokertomuksissaan enemmän tietoja tuottajaorganisaatioista.

71. Toimintaohjelmien osalta saadaan vain tiedot menoluo-
kittain jaotellusta maksetusta tuesta. Tiedoista käy ilmi, mihin toimintaohjelman tukea käytetään, mutta ei se, mitä tuloksia tuella on saavutettu.

72. Tarkempia tietoja komissio pyytää tuottajaorganisaatioiden osalta, erityisesti niiden jäsenistä, tuotannosta ja myynnistä. Tilintarkastustuomioistuimen oli vaikea tarkastaa tietojen luotettavuutta, sillä komissiolla ei ole asianmukaista informaatiojärjestelmää tietojen kirjaamiseksi. Komissio lähetti jäsenvaltioille vuosina 2004 ja 2005 useita kyselyitä tietojen epäyhdenmukaisuuksien vuoksi, mutta jätti seurannan toteuttamatta. Tärkeitä tietoja puuttuu, erityisesti kolmen suurimman hedelmien ja vihannesten tuottajajäsenvaltion – Italian, Espanjan ja Ranskan – osalta. Tietojen puutteellisuus ja suuri epäyhtenäisyys haittaavat niiden analysointia, joten näiden epäluotettavien tietojen perusteella voidaan esittää pelkästään yleisiä suuntauksia.

73. Tärkein näistä tiedoista saatava indikaattori on tuottajaorganisaatioiden osuus EU:n kokonaistuotoksesta. Se osoittaa, kuinka suuri osuus tuotannosta on keskittynyt tuottajaorganisaatioille – ja keskittyminen on hedelmä- ja vihannesalaa koskevan politiikan keskeinen pyrkimys. Lisäksi se kuvastaa laajemmin politiikan toteuttamisen onnistumista osoittaen, kuinka suuri osuus hedelmien ja vihannesten tuottajista on päättänyt osallistua EU:n tukijärjestelmään. Komissio asetti varainhoitovuoden 2005 budjettiasiakirjoissa tälle indikaattorille 60 prosentin tavoitteen, joka on määrä saavuttaa asteittain vuoteen 2013 mennessä.

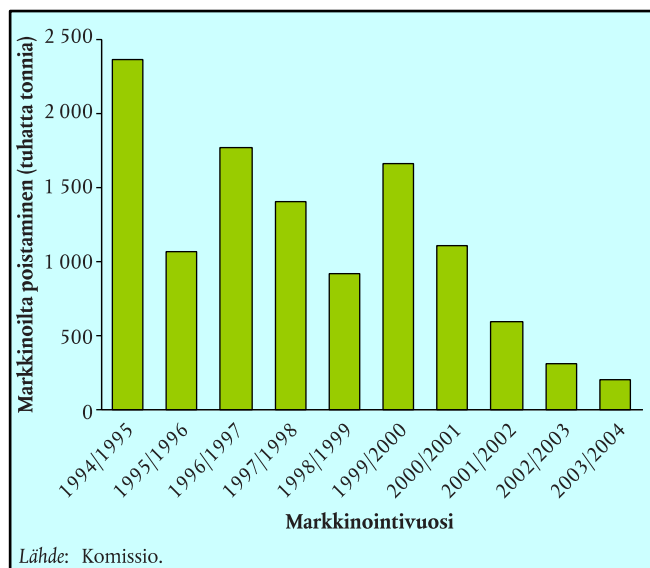
74. Näin ollen komissiolla on tietoja markkinoilta poistamisesta ja tarjonnan keskittämisestä, mutta sillä ei ole käytössään indikaattoreita, jotka osoittaisivat, missä määrin tuottajaorganisaatiot ovat onnistuneet saavuttamaan politiikan muita tavoitteita, joita ovat muun muassa kustannusten alentaminen, hintojen vakauttaminen, laadun parantaminen ja ympäristönäkökohdat.

Ylituotannon markkinoilta poistamista koskevan tiedon analyysi

75. Vuonna 1996 toteutettu hedelmä- ja vihannesalan uudistus rajoitti markkinoilta poistamista koskevan tukijärjestelmän mukaisesti myydyt ylituotannon määriä ja leikkasi tuottajille markkinoilta poistamisesta maksettuja korvauksia. Komission tiedot osoittavat, että uudistus on johtanut EU:n tukijärjestelmän mukaisten markkinoilta poistettujen määrien merkittävään vähenemiseen (ks. kaavio 10). Tämä vastaa tilintarkastustuomioistuimen otokseen perustuvia tuloksia, joiden mukaan 90 prosenttia tuottajaorganisaatioista oli vähentänyt markkinoilta poistamista tai lopettanut sen kokonaan.

Kaavio 10

Hedelmien ja vihannesten markkinoilta poistaminen, josta maksettiin tukea 1994–2004 (EU-15)



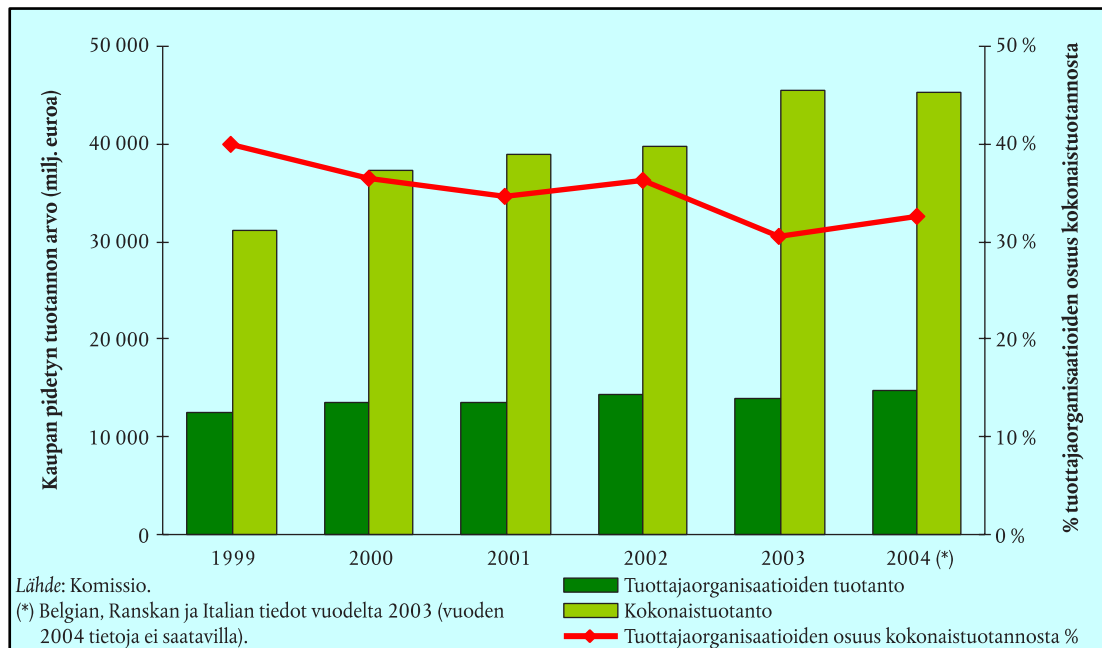
76. Eräs toimintaohjelman tukijärjestelmän tavoitteista oli tukea tuottajaorganisaatioiden toimia markkinoilta poistamisen vähentämiseksi. Markkinoilta poistamisen väheneminen ei ole kuitenkaan välttämättä osoitus siitä, että toimintaohjelman tuki olisi ohjannut tuottajaorganisaatioita suunnittelemaan ja mukauttamaan tuotantoaan kysynnän tarpeita vastaaviksi: tuottajaorganisaatioiden mukaan vuonna 1996 käynnistetty ja asteittain edennyt markkinoilta poistamisen tukimäärien vähentäminen sekä lisääntyneet tarkastukset ovat vain tehneet ylituotantoa koskevan tuen hakemisen kannattamattomaksi.

Tarjonnan keskittämistä koskevan tiedon analyysi

77. Vuonna 1996 käyttöön otetulla politiikalla pyritään siihen, että tuen avulla tuottajaorganisaatiot pystyvät mukautumaan ja parantamaan toimintaansa ja että tuki kannustaisi muita kasvattajia liittymään näihin organisaatioihin. Molempien tekijöiden tulisi lisätä tuottajaorganisaatioiden liikevaihtoa ja edistää tarjonnan keskittämistä niille.

Kaavio 11

Tuottajaorganisaatioiden osuus kaupan pidetyn tuotannon kokonaisarvosta (EU-15)



78. Komission tiedot kuitenkin osoittavat, että tarjonnan keskittämistä kuvaava indikaattori on pienentynyt: tuottajaorganisaatioiden osuus kokonaistuotannosta laski 40 prosentista 31 prosenttiin vuosina 1999–2003 (kaavio 11). (Vuotta 2004 koskeva luku on alustava, koska kaksi suurinta hedelmien ja vihannesten tuottajajäsenvaltiota, Ranska ja Italia, eivät ole toimittaneet kaikkia tarvittavia tietoja). Vaikka koko hedelmä- ja vihannesalan kaupan pidetyn tuotannon arvo kasvoi 45 prosenttia vuosina 1999–2003, tuottajaorganisaatioiden tuotannon arvo kasvoi ainoastaan 12 prosenttia.

79. Kuten kohdassa 72 todetaan, nämä tiedot eivät ole niin luotettavia, että niitä voitaisiin käyttää muuhun kuin yleisen suunnituksen selvittämiseen. Esimerkiksi tieto, jonka komissio ilmoitti vuoden 2003 osalta, oli virheellinen Kreikkaa koskevien tiettyjen tietojen puuttumisesta aiheutuvan virheen vuoksi. Tilintarkastustuomioistuin pystyi helposti havaitsemaan ja korjaamaan kyseisen virheen, mutta komissio ei kyennyt osoittamaan tilintarkastustuomioistuimelle, että muut tiedot olivat riittävän luotettavia.

80. Tietojen tarkastelu osoittaa myös sen, että tukijärjestelmään osallistuminen on edelleen maantieteellisesti epätasaisesti jakautunutta (kaavio 12). Portugalissa ja Kreikassa, joissa hedelmien ja vihannesten tuotanto on suurin maataloustuotannon ala, osallistumisaste on alhaisin, eikä se ole juuri kasvanut. Vähäisen tuottajaorganisaatioihin kuulumisen vuoksi ainoastaan 6 prosenttia Portugalin ja 13 prosenttia Kreikan hedelmä- ja vihannesalasta saa tukea toimintaohjelmista, kun Alankomaiden vastaava luku on 80 prosenttia. Tukijärjestelmä on rakennettu siten, että se paljastaa hyviä tuloksista, sillä maksettavan tuen määrä vastaa tiettyä prosenttiosuutta tuottajaorganisaation liikevaihdosta, joten

rakenteen tulisi kannustaa pieniä tuottajia, joiden tuotannon arvo on alhaisempi ja joilla on suurin tarve mukauttaa tuotantoaan markkinoiden tiukentuviin laatu- ja ympäristövaatimuksiin ja keskitettyyn kysyntään, liittymään tuottajaorganisaatioihin. Saa- duista tiedoista käy ilmi, että eräissä jäsenvaltioissa näin ei ole tapahtunut. Tukijärjestelmä on sen sijaan johtanut tuen ohjautumiseen suurille tuottajaorganisaatioille, joiden tuotannon arvo on korkea.

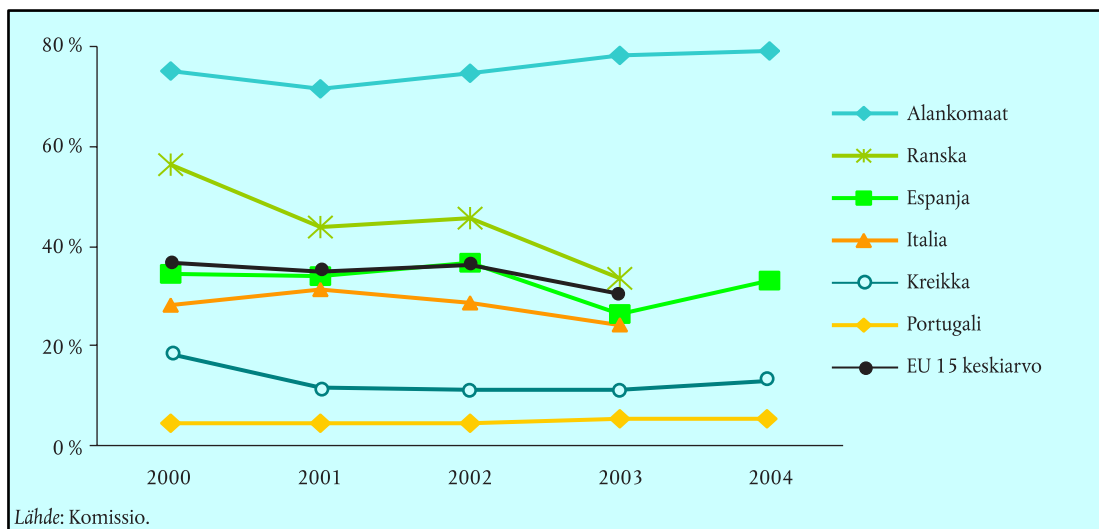
81. Komissiolle ei ole tietoja tuottajaorganisaatioiden ja muiden tuottajien tulosten eroista, joten se ei pysty selittämään, miksi kehitys näyttäisi olevan nopeampaa tuottajaorganisaatioiden ulkopuolella.

82. Jotta pystytään ymmärtämään, miksi tarjonnan keskittäminen ei ole edistynyt, on tarpeen saada selville, miksi tuottajat eivät liity tuottajaorganisaatioihin. Komissio ei ole tehnyt järjestelmällisiä kyselyitä tuottajien keskuudessa selvittääkseen ilmiön todelliset syyt.

83. Komissio totesi vastauksessaan tilintarkastustuomioistui- men vuosikertomukseen vuodelta 2000 seuraavaa: ”Jos suurin osa ... tuottajista ei halua liittyä tehokkaaseen tuottajaorganisaatioon, heidän on myös vastattava päätöksensä seurauksista. Vertaamalla tuottajaorganisaatioon kuuluvien ja niiden ulkopuolelle jääneiden tuottajien tuloja voidaan selvittää, kumpi valinta on kannattavampi”. Komissio ei ole kuitenkaan seurannut tuottajaorganisaation jäsenten tulojen kehittymistä voidakseen verrata niitä.

Kaavio 12

Tuottajaorganisaatioiden osuus kaupan pidetyn tuotannon kokonaisarvosta 2000–2004



Maaseudun kehittäminen

84. Eräs komission jo varhaisessa vaiheessa havaitsema erityinen riski on, että mahdollisuus saada maaseudun kehittämiseen tarkoitettua tukea vähentää tuottajien kiinnostusta tuottajaorganisaatioihin liittymiseen tai niiden muodostamiseen, sillä tuottajat voivat sitä kautta – liittymättä tuottajaorganisaatioon – saada vastaavanlaista tukea kuin toimintaohjelmien yhteydessä (ks. laatikko 18). Vaikka maaseudun kehittämisestä annetussa asetuksessa käsiteltiin tätä seikkaa (säätämällä, että hedelmien ja vihannesten tuottajat eivät voi saada maaseudun kehittämisen tukea, jos toimintaohjelmista on mahdollista saada vastaavaa tukea), poikkeukset ovat sallittuja.

85. Maaseudun kehittämiseen tarkoitettua rahoitusta voi saada näiden poikkeusten vuoksi samantyyppisiä toimia varten kuin toimintaohjelmien kautta (esimerkiksi kasteluhankkeisiin ja pakkauslaitteisiin) riippumatta siitä, kuuluuko tuottajaorganisaatioon vai ei. Merkittävä osa niistä maaseudun kehittämishankkeista, jotka kuuluvat toimenpiteisiin ”maatilojen investoinnit” ja ”maaloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen kehittäminen”, koskee hedelmien ja vihannesten viljelyä.

86. Siitä mahdollisesti merkittävästä riskistä huolimatta, että maaseudun kehittämisen ohjelmat vähentävät hedelmien ja vihannesten tuottajia koskevan EU:n politiikan kulmakiviksi muodostuneiden tuottajaorganisaatioiden merkitystä, komissio ei ole tarkastanut niiden menettelyiden toimivuutta, joilla jäsenvaltiot pyrkivät varmistamaan soveltamisen johdonmukaisuuden, eikä koonnut tietoja tai arvioinut sitä, missä määrin haittaa on saattanut aiheutua.

Laatikko 18

Kahden tukijärjestelmän keskeiset piirteet	Maaseudun kehittäminen	Toimintaohjelmat
Onko tuki tarkoitettu vain tuottajaorganisaatioille?	Ei	Kyllä
Onko kyseessä monivuotinen ohjelma?	Kyllä	Kyllä
Sisältävätkö tavoitteet tuotannon suunnittelun ja mukauttamisen kysynnän mukaiseksi, kustannusten alentamisen, laadun parantamisen ja ympäristönäkökohdat?	Kyllä	Kyllä
Vastaako edunsaaja toimenpiteiden ehdottamisesta, toteuttamisesta ja osarahoittamisesta?	Kyllä	Kyllä
Hyväksyykö ja tarkastaako jäsenvaltio toimenpiteet?	Kyllä	Kyllä
Suoritetaanko ohjelman lopussa arviointi?	Kyllä	Kyllä

PÄÄTELMÄT

Toimintaohjelmien vaikuttavuus

Onko tukijärjestelmä pantu täytäntöön varmistaen, että toimintaohjelmat todennäköisesti ovat vaikuttavia?

87. Jäsenvaltiot ovat korostaneet menojen luonteeseen perustuvaa toimintaohjelman toimien tukikelpoisuutta ottamatta selvää, auttavatko toimet tuottajaorganisaatioita myös saavuttamaan toimintaohjelman tavoitteita. Tästä johtuen jäsenvaltioiden soveltamalla menettelyillä ei voida varmistua siitä, että toimintaohjelman kaikki toimet todennäköisesti ovat vaikuttavia. Jäsenvaltiot eivät ole toimintaohjelmia hyväksyessään soveltaneet

moitteettomaan varainhoitoon liittyvää vaikuttavuuden periaatetta. Komission tarkastuksissa on korostettu menojen tukikelpoisuudellytysten noudattamista eikä sitä, toimivatko jäsenvaltioiden soveltamat toimintaohjelmien hyväksymis- ja seurantamenettelyt siten, että niiden avulla voidaan varmistaa ohjelmien todennäköinen vaikuttavuus.

88. Tukijärjestelmän täytäntöönpano on ollut kallista jäsenvaltioiden viranomaisille ja tuottajaorganisaatioille. Asetuksissa säädettyjä ohjelmien osatekijöitä on toteutettu muodollisesti ja huomattavin kustannuksin, mutta ilman todellista hyötyä. Menojen tukikelpoisuus kriteerit eivät olleet selkeitä, mikä aiheutti epävarmuutta ja lisäksi tarkastusten tarvetta kriteerien noudattamisen varmistamiseksi.

Ovatko toimintaohjelmissä rahoitetut toimenpiteet olleet vaikuttavia?

89. Lähes puolessa rahoitetuista toimista tuottajaorganisaatioita on kyetty auttamaan merkittävästi alkutilanteeseen verrattuna vähintään yhden tavoitteen saavuttamisessa yhdestätoista, ja näitä toimia voidaankin pitää vaikuttavina.

90. Jäsenvaltiot ovat myöntäneet tukea myös sellaisille toimintaohjelmien toimille, joiden vaikuttavuus on ollut heikko ja joiden muutosvaikutus oli niin ollen vähäinen. Tällaisissa tapauksissa tuki olisi vaikuttavampaa, jos se kohdennettaisiin tehokkaammin.

Tuottajaorganisaatioiden saavuttama edistys

Ovatko tuottajaorganisaatiot edistyneet tukijärjestelmässä annettujen tavoitteiden saavuttamisessa?

91. Tuottajaorganisaatiot ovat mukautuneet muuttuvaan kysyntään ja lähentyneet neuvoston asetuksessa annettuja tavoitteita. Toimintaohjelmat ovat yhtenä osatekijänä myötävaikuttaneet tähän kehitykseen. Tuottajaorganisaatioille ja muille hedelmien ja vihannesten tuottajille myönnetään myös maaseudun kehittämisen rahoitusta. Sillä tuetaan samankaltaisia toimia, joilla on samanlaisia tavoitteita kuin toimintaohjelmilla. Markkinavoimien paineessa kaikkien tuottajien on noudatettava tiukempia ympäristönormeja, parannettava tuotteiden laatua ja vähennettävä valvontakustannuksia. Jotkin toimintaohjelmiin liittyvällä tuella aikaansaadut vaikutukset olisivat siis olleet havaittavissa joka tapauksessa.

92. Vaikka tuottajaorganisaatioiden jäsenet voivat saada yhteisön tukea, suurin osa tärkeimpien hedelmien ja vihannesten tuottajajäsenvaltioiden tuottajista on päättänyt olla liittymättä tuottajaorganisaatioihin. Toistaiseksi useimmissa jäsenvaltioissa ei ole onnistuttu keskittämään tarjontaa kyseisen politiikan avulla. Vuonna 2000 laaditun hedelmä- ja vihannesalaa käsittelevän tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen mukaan tuottajaorganisaatiot pitivät kaupan noin 40 prosenttia EU:n hedelmien ja vihannesten tuotannosta. Komission tuoreimpien tietojen

mukaan tuottajaorganisaatioiden osuus on enää vain noin kolmannes. Vallitsevan suuntauksen perusteella voidaan todeta, että komission tavoite – kasvattaa tuottajaorganisaatioiden osuus 60 prosenttiin kaupan pidetystä tuotannosta vuoteen 2013 mennessä – ei toteudu.

93. Komissio ei ole arvioinut, miksi vain pieni osa tuottajista kuuluu tuottajaorganisaatioon. Se ei ole myöskään pyrkinyt selvittämään, onko jäsenvaltioiden soveltamalla menettelyillä voitu taata, että maaseudun kehittämiseen tarkoitettu rahoitus ei ole vähentänyt tuottajien halukkuutta liittyä tuottajaorganisaatioon.

SUOSITUKSET

94. Edellä esitetyt päätelmät osoittavat, että politiikan yleistä tavoitetta, joka on tarjonnan keskittäminen tuottajaorganisaatioille, ei ole saavutettu useimmissa jäsenvaltioissa. Komissiolla ei myöskään ole tietoa tähän johtaneista syistä, vaikka nämä tiedot olisivat tarpeen politiikan tarkistamiseksi. Odotettaessa tätä tarkistusta, jossa tulisi ottaa huomioon vuodeksi 2009 kaavaillun tuottajaorganisaatioiden arvioinnin tulokset, komission tulisi esittää ehdotuksia, jolla toimintaohjelmien tukijärjestelmä saataisiin yksinkertaisemmaksi ja vaikuttavammaksi.

Toimintaohjelmien tuen yksinkertaistaminen ja sen vaikuttavuuden lisääminen

95. Toimintaohjelman tukijärjestelmän kehittämiseksi komission tulisi tarkastella seuraavien vaihtoehtojen lähestymistapojen etuja:

- i) tukijärjestelmän yksinkertaistaminen ja sen kustannusten vähentäminen selkeyttämällä menojen tukikelpoisuus kriteereitä ja poistamalla ohjelmointia koskevat vaatimukset;
- ii) tukijärjestelmän yksinkertaistaminen ja tuen vaikuttavuuden parantaminen tarkistamalla toimintaohjelmien tavoitteita ja tukikelpoisuusluetteloita kannustaen näin jäsenvaltioita hyväksymään toimintaohjelmat vaikuttavuuskriteerien perusteella;
- iii) yhdenmukaisuuden lisääminen, hallinnon yksinkertaistaminen ja kustannusten vähentäminen yhdenmukaistamalla järjestelmän menettelyt ja menojen tukikelpoisuussäännöt maaseudun kehittämisen investointitoimenpiteisiin liittyvien menettelyiden ja sääntöjen kanssa.

96. Komission olisi kerättävä enemmän tietoa toimintaohjelmista ja tuottajaorganisaatioista keskittyen muutamiin sellaisiin keskeisiin indikaattoreihin, joilla se voi valvoa tukijärjestelmän vaikuttavuutta ja saada käyttökelpoista tietoa säännöllisiä arviointoja varten.

Politiikan parempi kohdentaminen keskittämistä ja mukauttamista koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi

97. Komission olisi hyödynnettävä vuodeksi 2009 kaavailtua arviointia saadakseen paremman käsityksen siitä, miksi tarjonnan keskittyminen tuottajaorganisaatioille ei ole edistynyt tarkoitetulla tavalla. Sen tulisi arvioida, ovatko tuottajaorganisaatiot parantaneet jäsentensä asemaa muihin tuottajiin nähden ja miten tämän politiikan toteuttaminen rinnakkain maaseudun kehittämisen kanssa on onnistunut.

98. Jos nämä tutkimukset osoittavat, että tuottajaorganisaatiot ovat vaikuttava menetelmä tuottajien aseman parantamiseksi, politiikka olisi kohdennettava paremmin tämän päämäärän saavuttamiseksi. Komission olisi ehdotettava muutoksia, joilla kannustettaisiin tuottajia liittymään tuottajaorganisaatioihin, varsinkin tärkeimmissä hedelmien ja vihannesten tuottajajäsenvaltioissa. Komission olisi myös tarkasteltava, saavutettaisiinko tuotannon mukauttamista markkinoiden muuttuviin vaatimuksiin koskeva tavoite paremmin, jos tuki kohdennettaisiin mukauttamista eniten

tarvitseviin tahoihin. Tämä toteutettaisiin ottamalla tuottajaorganisaatioille myönnettävän rahoituksen yhteydessä käyttöön muitakin kriteereitä kuin liikevaihto.

Tuottajaorganisaatioiden kannustamiseen liittyvän politiikan kyseenalaistaminen

99. Lisäksi komission tulisi suunnitellun arvioinnin perusteella määritellä, onko se hyöty, joka syntyy nyt harjoitetun politiikan avulla aikaansaadusta tarjonnan keskittymisestä, riittävän suuri tasapainottamaan sitä epätasapuolisuutta, joka aiheutuu tuen rajoittamisesta tietyn tyyppiseen hedelmien ja vihannesten tuottajien muodostamaan rakenteeseen eli tuottajaorganisaatioihin.

100. Vuonna 1996 tehtiin linjavalinta, jonka perusteella tuottajaorganisaatioihin kuulumattomat tuottajat jätettiin EU:n tuen ulkopuolelle. Jos komissio ei pysty osoittamaan, että tuottajaorganisaatioille myönnetty tuki todella vahvistaa jäsentuottajien asemaa markkinoilla, muiden tuottajien jättäminen tuen ulkopuolelle olisi asetettava kyseenalaiseksi ja komission olisi tarkasteltava uudelleen EU:n hedelmien ja vihannesten tuottajiin sovellettavaa tukimekanismia.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 28. kesäkuuta 2006 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Hubert WEBER

presidentti

LIITE

VAIKUTTAVIEN TOIMINTAOHJELMIEN HYVÄKSYNTÄÄ KOSKEVAT TARKASTUSPERUSTEET

Asetuksen noudattaminen	Toiminnan tarkastusta koskevat lisäperusteet
Tuottajaorganisaation alkutilanne	
1. Toimintaohjelmaan tulisi sisältyä kuvaus alkutilanteesta, erityisesti tuotannon, kaupan pitämisen ja laitteiden osalta.	1. Kuvauksen tulisi osoittaa alkutilanne toimintaohjelmien jokaiseen tavoitteeseen nähden. 2. Kuvauksessa olisi asetettava taso, johon tavoitteiden saavuttamista voidaan verrata.
Toimintaohjelman tavoitteet	
1. Toimintaohjelmiin olisi sisällyttävä useita 11:stä yhteisön tavoitteesta (ympäristötavoite on pakollinen). 2. Toimintaohjelmassa olisi kuvailtava ohjelman tavoitteet, niin että tuotanto- ja markkinanäkymät tulevat otetuiksi huomioon. 3. Jäsenvaltion olisi tarkastettava, että tavoitteet ovat asetuksen mukaiset.	1. Tavoitteiden tulisi olla SMART-tavoitteiden mukaiset: erityiset siten, että tuottajaorganisaation tavoitteet eivät jää epäselviksi; mitattavissa olevat (ja ajallisesti määritetyt), jotta niiden edistymistä voidaan valvoa; ohjelmissa ehdotettujen toimien täytäntöönpanon myötä toteutettavissa olevat ja asiaan kuuluvat, eli tuottajaorganisaation tilanteen ja markkinanäkymien sekä EU:n 11 tavoitteen kanssa yhdenmukaiset. 2. Olisi asetettava erityisesti välitavoitteita, indikaattoreita tai määrällisiä tavoitteita, jotta ohjelman saavutuksia voidaan seurata ja osoittaa jäsenvaltioille ohjelman oletettavissa olevat vaikutukset sen tavoitteisiin.
Toimintaohjelman toimet	
1. Toimintaohjelmien tulisi sisältää yksityiskohtainen kuvaus toimista. 2. Jäsenvaltioiden olisi tarkastettava ohjelman tekninen laatu ja sen sisältämien arvioiden perusteellut.	1. Toimet olisi selostettava riittävän tarkasti, jotta jäsenvaltiot voivat varmistaa, että ohjelman tavoitteet ovat todennäköisesti toteutettavissa ehdotettujen toimien avulla.
Loppukertomukset (tuottajaorganisaation ohjelman lopussa laatimat arvioinnit)	
1. Tuottajaorganisaatioiden olisi laadittava vuosikertomukset, joissa selostetaan ohjelman täytäntöönpanoa, ja esitettävä loppukertomuksessa arvio siitä, missä määrin ohjelman tavoitteita on saavutettu.	1. Jäsenvaltioiden tulisi ottaa loppukertomukset huomioon hyväksyessään uusia ohjelmia tai muutoksia nykyiseen ohjelmaan, jotta ohjelmat eivät sisältäisi toimia, joiden vaikuttavuus on epätodennäköinen (niin kyseisen kuin muidenkin tuottajaorganisaatioiden kannalta). 2. Jäsenvaltioiden ja komission olisi käytettävä loppukertomuksen tietoja valvoessaan politiikan vaikuttavuutta (sitä, missä määrin tuottajaorganisaatiot ovat saavuttaneet toimintaohjelmien tavoitteita).
Toimintaohjelmien hyväksyntä	
1. Jäsenvaltioiden olisi tarkastettava edellä mainittujen vaatimusten lisäksi ohjelman taloudellinen johdonmukaisuus 2. ...sekä ehdotettujen menojen tukikelpoisuus. 3. Jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä tai hylättävä ohjelma tai vaadittava siihen muutoksia. 4. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuki myönnetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden – taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus – mukaisesti.	1. Jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä sellaiset toimet, joiden osalta tuottajaorganisaatio on osoittanut riittävällä tavalla, että niiden avulla pystytään todennäköisesti merkittävässä määrin edistämään toimintaohjelmien tavoitteiden saavuttamista kohtuullisin kustannuksin. 2. Toimintaohjelmien hyväksyntää koskevat päätökset olisi dokumentoitava asianmukaisesti, jotta voidaan osoittaa, että ne on tehty moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen.

KOMISSION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

I. Ohjelmasta myönnetään rahoitustukea toimintaohjelmiin, joiden kohteena ovat tuottajaorganisaatioiden kautta tuotteitaan markkinoivat hedelmien ja vihannesten tuottajat. Ohjelman tarkoituksena on auttaa hajanaista toimialaa parantamaan asemaansa markkinoilla, joita hallitsee suhteellisen pieni määrä suuria ostajia.

III. Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen huolen perustelluksi. Kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapauksista yli 70 prosenttia oli sellaisia, joiden osalta voitiin joko selvästi havaita tai olettaa, että tavoitteiden saavuttamisessa on jonkin verran edistytty (ks. 54 kohta).

Komissio on ottanut käyttöön tukikelpoisuusluettelot, joissa (mahdollisuuksien mukaan) selvitetään, mitä voidaan rahoittaa. Kansallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa, että niiden hyväksymät ohjelmat ovat sekä näiden suuntaviivojen että asetuksissa säädettyjen yleistavoitteiden mukaiset. Jäsenvaltiot päättävät omista tarkemmista hallinnollisista järjestelyistään, ja komissio tarkistaa, että nämä järjestelyt ovat asetusten mukaiset.

IV. Tilien tarkastamiskäynneillä ja aineistojen tarkastuksissa komissio on erityisesti varmistanut, että jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmät takaavat kohtuudella kirjatujen menojen sääntöjenmukaisuuden. Tämän johdosta on tarvittaessa arvioitu toimintaohjelmien hyväksymis- ja seurantamenettelyjen sääntöjenmukaisuus. Järjestelmiin liittyviä heikkouksia seurataan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja niiden johdosta tehdään tarpeen mukaan korjauksia kyseisen jäsenvaltion osalta.

Jaetun hallinnoinnin järjestelmässä jäsenvaltiot ovat ensi sijassa vastuussa toimien vaikuttavuuden arvioinnista ja valvonnasta. Komissio keskustelee jäsenvaltioiden kanssa säännöllisesti tukiohjelman toimivuudesta, myös vaikuttavuuteen liittyvistä kysymyksistä, hallinnointikomitean kokouksissa ja kahdenvälisesti.

Vaikuttavuutta koskevaa kysymystä käsitellään lisäksi vaikutuksia koskevassa arvioinnissa ja tulevassa ohjelman arvioinnissa, jossa tuomioistuimen huomautukset otetaan huomioon. Huomiota kiinnitetään entistä enemmän tulevaan uudistukseen, jossa jäsenvaltioiden itse toteuttaman raportoinnin ja seurannan vaatimuksista tehdään jäsenvaltioiden kannalta tehokkaampia välineitä politiikan vaikuttavuuden arviointia varten.

V. Komissio panee tyydytyksellä merkille, että tilintarkastustuomioistuimen huomiot antavat myönteisen yleiskuvan tuottajaorganisaatioiden yhteisön tuella saavuttamasta edistymisestä. Komissio huomauttaa myös, että lähes kolmessa neljäsosassa tuomioistuimen tarkastamista toimista oli edistytty jonkin verran ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Komissio katsoo, että vaikka jokin toimi ei ehkä näytä edistävän merkittävästi neuvoston asetuksen 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista, tuki olisi katsottava vaikuttavaksi, jos sen avulla on lisätty tuottajien tuloja parantamalla heidän kilpailukykyään, mikä on yksi toimintapoliittisista yleistavoitteista. Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että paremmin kohdennetun tuen vaikutus voi olla suurempi. Komissio aikookin käsitellä tätä kysymystä parhaillaan toteutettavassa vaikutuksia koskevassa arvioinnissa.

VI. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien tietolähteiden lisäksi on olemassa laadun parantamista koskevaan tavoitteeseen liittyviä välillisiä indikaattoreita (maantieteellisten indikaattorien suurempi määrä ja hedelmä- ja vihannestuotteiden laatumerkinnät), vaikka näistä tiedoista ei käy erikseen ilmi tuottajaorganisaatioiden saavuttama edistyminen.

VII. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan 60 prosentin tavoitteen saavuttamisesta. Se katsoo kuitenkin, että asia on monimutkaisempi. Kyseistä tavoitetta on käytetty hyvin monella tavalla eri jäsenvaltioissa eivätkä tulokset ole pelkästään kielteisiä. Komissio haluaisi korostaa muita, rohkaisevampia tietoja, erityisesti tuottajaorganisaatioiden yhdistysten muodostamista ja suurten tuottajaorganisaatioiden perustamista eräissä jäsenvaltioissa (erityisesti Belgiassa, Alankomaissa ja Italiassa) vuonna 1996 toteutetun politiikkauudistuksen seurauksena. Eräät näistä organisaatioista pystyvät jo toimimaan vastapainona suurten vähittäisliikkeiden neuvotteluvoimalle.

Tämä toimintapoliittinen lähestymistapa on edelleen paras väline tasapainoisemman tuotantoketjun toteuttamiseksi (tuottajien ja kuluttajien välille), kun otetaan huomioon Dohan kehitysohjelman mukainen parempi markkinoille pääsy ja kysyntäpuolen entistä suurempi keskittyneisyys. Yksi tulevan uudistuksen tavoitteita on poistaa heikkoudet ja vahvistaa käytettävissä olevia välineitä suosimalla erityisesti tuottajaorganisaatioiden keskittymiä, tuottajaorganisaatioiden yhdistyksiä, tuottajaorganisaatioiden välistä yhteistyötä ja kansainvälisiä tuottajaorganisaatioita.

VIII. Komissio toteuttaa vaikutuksia koskevan arvioinnin valmistellessaan vuoden 2006 loppupuolella tehtävää yhteisen markkinajärjestelyn uudistusehdotusta. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisista tavoitteista ja aikoo tutkia vaikutusten arvioinnin yhteydessä, mikä olisi paras tapa saavuttaa kyseiset tavoitteet.

IX.–XI. Komissio lisää tietojen keräämiseen ja indikaattorien kehittämiseen tarvittavaa kapasiteettia. Tietojen luotettavuuden parantamiseksi maatalouden pääosasto aloittaa vuonna 2006 tietotekniikkahankkeen toimivan tietokannan käyttöön ottamiseksi vuonna 2007.

Arvioinnin laajuus määritetään ja arviointikysymykset laaditaan tarjouseritelmän valmistelun aikana. Tällöin otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset.

JOHDANTO

1. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2200/96 säädetään erilaisista käyttötavoista markkinoilta poistetuille tuotteille: ilmaisjakehu hyväntekeväisyysorganisaatioiden välityksellä, koulut, käyttö muihin tarkoituksiin kuin ihmisravinnoksi, rehut, jalostusteollisuus ja (mutta ei pelkästään) käyttö kompostoitavaksi tai muuhun luonnollista hajoamista hyödyntävään prosessiin.

5. Yhteistä markkinajärjestelyä uudistettiin viimeksi vuonna 1996 ennen kuin varainhoitoasetuksen tarkemmat vaatimukset tulivat voimaan vuonna 2002.

Varainhoitoasetuksen muutosten vuoksi tavoitteita pohditaan uudelleen seuraavassa yhteisen markkinajärjestelyn uudistuksessa, joka on määrä toteuttaa vuoden 2006 lopussa.

ENSIMMÄINEN OSA: TOIMINTAOHJELMIEN VAIKUTTAVUUS

20. Komissio myöntää, että sillä on lopullinen vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 179 artiklan nojalla. Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjen ja muiden varainhoitoasetuksen 53 artiklan 5 kohdan mukaisten rahoituskorjausten soveltamisen tulokset ovat osa näitä puitteita. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 mukaan maksajavirastojen johtajien on allekirjoitettava tarkastuslausuma. Tämä käytäntö vastaa jaetun hallinnon järjestelmässä komission pääjohtajien antamaa tarkastuslausumaa.

21. Erityistarkastajien mukaantulo tilintarkastusryhmään lisäsi jäsenvaltioiden menettelyihin kohdistuvien komission tarkastusten tehokkuutta. Hedelmä- ja vihannesalalla tilintarkastuksesta vastaavaa ryhmää, johon erityistarkastajat kuuluvat, vahvistettiin vuonna 2000.

22.–23. Tilien tarkastamiskäynneillä ja aineistojen tarkastuksessa komissio on erityisesti varmistanut, että jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmät takaavat kohtuudella kirjatujen menojen sääntöjenmukaisuuden. Tämän johdosta on tarvittaessa arvioitu toimintaohjelmien hyväksymis- ja seurantamenettelyjen sääntöjenmukaisuus. Järjestelmiin liittyviä heikkouksia seurataan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja niiden johdosta tehdään tarpeen mukaan korjauksia kyseisen jäsenvaltion osalta.

Jaetun hallinnon järjestelmässä jäsenvaltioilla olisi oltava riittävät valvontajärjestelmät, sillä ne ovat ensi sijassa vastuussa toimien vaikuttavuuden arvioinnista ja valvonnasta. Yhdenmety sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi annetun komission toimintasuunnitelman (KOM(2006) 9) tavoitteena on vahvistaa jäsenvaltioiden vastuuta parlamentin vaatimusten mukaisesti.

Komissio keskustelee jäsenvaltioiden kanssa säännöllisesti tukiohjelman toimivuudesta, myös vaikuttavuuteen liittyvistä kysymyksistä, hallinnointikomitean kokouksissa ja kahdenvälisesti.

Vaikuttavuutta koskevaa kysymystä käsitellään lisäksi vaikutuksia koskevassa arvioinnissa ja tulevassa ohjelman arvioinnissa.

Laatikko 9:

Komissio huomauttaa, että toimen muiden tavoitteiden osalta tilintarkastustuomioistuimen mukaan toimella ja "tuotantokustannusten alenamisella" sekä välillisesti toimella ja "tuotteen laadun parantamisella" oli yhteys ja sen vuoksi toimi "lisäsi tuotteiden kaupallista arvoa".

38.–40. Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen huolen perustelluksi. Kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapauksista yli 70 prosenttia oli sellaisia, joiden osalta voitiin joko selvästi havaita tai olettaa, että tavoitteiden saavuttamisessa on jonkin verran edistytty (ks. 54 kohta).

Päätös sisällyttää komission asetukseen tukikelpoisuusluettelot ("myönteinen" luettelo) sekä luettelo toimista, joihin ei voida myöntää tukea, paransi oikeusvarmuutta sekä jäsenvaltioiden hallinnon että tuottajaorganisaatioiden kannalta. Tätä lähestymistapaa ei koskaan tarkoitettu vaihtoehdoksi jäsenvaltioiden velvollisuudelle hyväksyä toimintaohjelmat suhteessa tuottajaorganisaatioiden alkuperäiseen tilanteeseen ja tavoitteisiin.

41. Komission erityisesti vuosina 1997–2000 julkaisemissa tulkitsevista huomautuksista käsiteltiin monenlaisia asioita, kuten tukikelpoisuutta ja laajemmasta määrin tuottajaorganisaatioiden hyväksymistä koskevaa asetuksen (EY) N:o 2200/96 11 artiklaa.

43. Päätös sisällyttää komission asetukseen tukikelpoisuusluettelot ("myönteinen" luettelo) sekä luettelo toimista, joihin ei voida myöntää tukea, paransi oikeusvarmuutta sekä jäsenvaltioiden hallinnon että tuottajaorganisaatioiden kannalta. Tätä lähestymistapaa ei koskaan tarkoitettu vaihtoehdoksi jäsenvaltioiden velvollisuudelle hyväksyä toimintaohjelmat suhteessa tuottajaorganisaatioiden alkuperäiseen tilanteeseen ja tavoitteisiin.

Laatikko 13:

Kuormalavojen ostaminen katsotaan yleensä investoinniksi sekä tässä ohjelmassa että maaseudun kehittämisohjelmassa, joten se olisi tukikelpoinen toimi.

44. Komissio on ottanut käyttöön tukikelpoisuusluettelot, joissa (mahdollisuuksien mukaan) selvitetään, mitä voidaan rahoittaa. Kansallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa, että niiden hyväksymät ohjelmat ovat sekä näiden suuntaviivojen että asetuksissa säädettyjen yleistavoitteiden mukaiset. Jäsenvaltiot päättävät omista tarkemmista hallinnollisista järjestelyistään, ja komissio tarkistaa, että nämä järjestelyt ovat asetusten mukaiset.

Tukikelpoisuusluettelot ja ohjelmointimalli eivät välttämättä ole ristiriidassa keskenään. Molempia järjestelyjä käytetään tiukkarakenteisemmissa ohjelmissa (kuten maaseudun kehittämisohjelmassa).

45. Asetuksissa on annettu kattavat säännöt tälle toimenpiteelle.

Se, että jäsenvaltiot ja komission tilintarkastajat ovat löytäneet edelleen esimerkkejä menoista, jotka eivät ole tukikelpoisia, näyttää olevan kaikkien tukiohjelmien peruspiirre eikä pelkästään tämän ohjelman erikoisuus. Komissio huomauttaa lisäksi, että jäsenvaltiot ovat useissa tapauksissa tulkinneet EU:n lainsäädäntöä hyvin laajasti.

46. Tarkastusten lukumäärä on säädetty yhteisön oikeudessa kohtuulliseksi. Komission mielestä eräiden jäsenvaltioiden tapa tehdä enemmän tarkastuskäyntejä ei ole merkki tukikelpoisuuden epävarmuudesta ja siihen liittyvistä riskeistä.

47. Innovatiiviset toimenpiteet voivat jo luonteensa vuoksi koetella tukikelpoisuuden rajoja. Komissiolle ei ole kuitenkaan ilmoitettu ongelmista, jotka olisivat johtuneet siitä, että nämä toimenpiteet oli sisällytetty toimintaohjelmiin.

48. Se, että tuottajaorganisaatioiden jäsenten on katettava 50 prosenttia ohjelman kustannuksista, toimii vastapainona riskille, että tuensaajat valitsevat tehottomia toimia, kunhan tuottajaorganisaatioiden tavoitteet ovat samat kuin yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet. Jäsenvaltioiden on lisäksi noudatettava tarkkoja velvoitteita, kuten ilmenee 18 kohdasta.

49. Yhteisen markkinajärjestelyn yleistavoitteena on aina ollut viljelijöiden tulotason parantaminen markkinoiden, ei tuen kautta. Tämä parantaa heidän kilpailukykyään. Tältä osin lienee kohtuullista, että viljelijät käyttävät tukia nykyisten toimintojensa kustannusten kattamiseen, vaikka tämä ei näyttäisi merkittävältä edistyksestä alkutilanteeseen verrattuna asetuksissa säädettyjen yhdentoista erityistavoitteen osalta. Toimintarahastoista annetun tuen on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kohdistuttava rakenteellisiin parannuksiin, ei juokseviin menoihin.

Kierrätettäviä pahvilaatikoita koskeva esimerkki kuvaa selvästi komission toimintatapaa tältä osin. Komissio ehdotti vuonna 2004, että tukikelpoisuussääntöjä muutettaisiin niin, että pakkausten kustannusten tukemisen sijaan tuettaisiin kierrätettävien pakkausten ympäristöhallintoa. Tavoitteena oli lopettaa eräissä jäsenvaltioissa havaitut sääntöjenvastaisuudet ja sitoa menot lähemmin ympäristönsuojeluun. Kuten alaviitteessä mainittiin, komissio teki rahoitusoikaisun vuonna 2001.

51.–52. Tulevassa uudistuksessa voitaisiin kiinnittää enemmän huomiota tapaan, jolla jäsenvaltioiden itse toteuttaman raportoinnin ja seurannan vaatimuksista saataisiin jäsenvaltioille tehokkaampia välineitä politiikan vaikuttavuuden arviointia varten.

Komissio on sisällyttänyt arviointiohjelmaansa sitoumuksen aloittaa hedelmä- ja vihannesalan yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluvien markkinatoimenpiteiden arviointi. Tuottajaorganisaatioita koskeva arviointi käynnistyy vuonna 2007, ja loppuraportin on määrä valmistua vuonna 2009.

54. Tämä tarkoittaa sitä, että 71 prosentissa eli lähes kolmessa neljäsosassa valituista toimista on edistytty – vaihtelevassa määrin – ohjelmatavoitteiden saavuttamisessa.

57.–58. Komissio katsoo, että vaikka toimi ei ehkä näytä edistävän merkittävästi neuvoston asetuksen 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista, tuki olisi katsottava vaikuttavaksi, jos sen avulla on lisätty tuottajien tuloja parantamalla heidän kilpailukykyään, mikä on yksi toimintapolitiittisista yleistavoitteista.

Laatunormit muuttuvat alalla nopeasti, ja laatutason säilyttäminen (tiukkenevien) laatuvaatimusten mukaisena on merkki edistymisestä.

61. Päätös sisällyttää komission asetukseen tukikelpoisuusluettelot ("myönteinen" luettelo) sekä luettelo toimista, joihin ei voida myöntää tukea, paransi oikeusvarmuutta sekä jäsenvaltioiden hallinnon että tuottajaorganisaatioiden kannalta. Tukikelpoisuusluettelot eivät vapauta jäsenvaltioita vastuusta varmistaa, että se, mikä hyväksytään, on todennäköisesti sekä tukikelpoista että vaikuttavaa, eikä sitä pitäisi nähdä komission hyväksyntänä "tuki-keskeiselle lähestymistavalle".

62. Komissio on ottanut käyttöön tukikelpoisuusluettelot, joissa (mahdollisuuksien mukaan) selvitetään, mitä voidaan rahoittaa. Kansallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa, että niiden hyväksymät ohjelmat ovat sekä näiden suuntaviivojen että asetuksissa säädettyjen yleistavoitteiden mukaiset. Jäsenvaltiot päättävät omista tarkemmista hallinnollisista järjestelyistään, ja komissio tarkistaa, että nämä järjestelyt ovat asetusten mukaiset.

Tukikelpoisuusluettelot ja ohjelmointimalli eivät välttämättä ole ristiriidassa keskenään. Molempia järjestelyjä käytetään tiukkarakenteisemmissa ohjelmissa (kuten maaseudun kehittämisohjelmassa).

63. Komissio katsoo, että vaikka jokin toimi ei ehkä näytä edistävän merkittävästi neuvoston asetuksen 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista, tuki olisi katsottava vaikuttavaksi, jos sen avulla on lisätty tuottajien tuloja parantamalla heidän kilpailukykyään, mikä on yksi toimintapolitiittisista yleistavoitteista.

Tuen parempaa kohdentamista pohditaan yhteisen markkinajärjestelyn tulevassa uudistuksessa.

TOINEN OSA: TUOTTAJAORGANISAATIOIDEN SAAVUTTAMA EDISTYS

69. Tulevassa uudistuksessa voitaisiin kiinnittää enemmän huomiota tapaan, jolla jäsenvaltioiden itse toteuttaman raportoinnin ja seurannan vaatimuksista saataisiin jäsenvaltioille tehokkaita välineitä politiikan vaikuttavuuden arviointia varten.

Komissio on sisällyttänyt arviointiohjelmaansa sitoumuksen aloittaa hedelmä- ja vihannesalan yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluvien markkinatoimenpiteiden arviointi. Tuottajaorganisaatioita koskeva arviointi käynnistyy vuonna 2007, sopimus on määrä tehdä vuonna 2008 ja loppuraportti valmistuu vuonna 2009.

71. Toimintaohjelmia koskevien tietojen kerääminen on osa politiikan toteuttamisen seuranta. Se noudattaa panos-tuotosajattelutapaa (kuinka paljon rahaa käytetään (panos) ja mihin toimintoihin (tuotos)). Arvioinnissa korostetaan enemmän tavoitteita ja vaikutuksia.

72. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että jäsenvaltioiden raporttien sisältämien tietojen määrä edellyttää toimivaa hallinnon tietojärjestelmää. Komissio pyrkii edelleen parantamaan tietojen hallintaa ja luotettavuutta. Tulevaisuutta tarkasteltaessa on huomattava, että maatalouden pääosasto aloittaa vuonna 2006 tietotekniikkahankkeen yksityiskohtaisen tietokannan käyttöönottamiseksi vuonna 2007.

74. Laadun parantamista koskevaa tavoitetta varten on välillisiä indikaattoreita (maantieteellisten indikaattorien suurempi määrä ja hedelmä- ja vihannestuotteiden laatumerkinnot), vaikka näistä tiedoista ei käy erikseen ilmi tuottajaorganisaatioiden saavuttama edistyminen.

76. Tuotteiden markkinoilta poistamisen väheneminen (sekä määrän että kustannusten suhteen) on osoitus tarjonnan sopeuttamisesta kysyntään. Markkinoilta poistamisen jyrkkä väheneminen ilmenee myös tähän tarkoitukseen osoitettujen toimintarahastojen osuuden vähäisyydestä (vain 2 prosenttia, kun yläraja on 30 prosenttia).

78. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan asiasta. Se katsoo kuitenkin, että asia on monimutkaisempi. Kyseistä tavoitetta on käytetty hyvin monella tavalla eri jäsenvaltioissa eivätkä tulokset ole pelkästään kielteisiä. Komissio haluaisi korostaa muita, rohkaisevampia tietoja, erityisesti tuottajajärjestöjen yhdistysten muodostamista ja suurten tuottajajärjestöjen

perustamista eräissä jäsenvaltioissa (erityisesti Belgiassa, Alankomaissa ja Italiassa) vuonna 1996 toteutetun politiikkauudistuksen seurauksena. Erät näistä järjestöistä pystyvät jo toimimaan vastapainona suurten vähittäisliikkeiden neuvotteluvoimalle.

79. Tietojen luotettavuuden parantamiseksi maatalouden pääosasto aloittaa vuonna 2006 tietotekniikkahankkeen toimivan tietokannan käyttöön ottamiseksi vuonna 2007.

80. Komissio on tietoinen tästä kysymyksestä, ja se on yksi tärkeimmistä aiheista, joita käsitellään yhteisen markkinajärjestelyn tulevan uudistuksen yhteydessä.

81. Näitä kysymyksiä käsitellään tulevassa arvioinnissa.

82. Tuottajaorganisaatioita koskeva arviointi sisältyy maatalouden pääosaston vuoden 2007 arviointiohjelmaan. Sopimus on määrä tehdä vuonna 2008 ja raportti laatia vuonna 2009. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset otetaan huomioon arvioinnin laajuuden määrittelyssä ja arviointikysymysten laadinnassa.

83. Komissio arvioi tuottajaorganisaatioiden kaupan pitämisen tuotannon arvon kehityksen niiden tuottajien osalta, jotka eivät olleet tuottajaorganisaation jäseniä. Riippuen tuottajaorganisaatioiden roolista tulevassa uudistuksessa komissio on valmis tarkastelemaan, voidaanko tulotietoja saada suoremmin. Asia edellyttää keskustelua ja yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa.

84.–85. Poikkeukset on perusteltava riippumattomien kriteerien avulla sen jälkeen kun jäsenvaltioita on kuultu. Komission yksiköt osallistuvat järjestelmällisesti jäsenvaltioiden tekemien poikkeushakemusten ennakkoarviointiin.

Komissio pyysi jäsenvaltioita jakamaan maaseudun kehittämisohjelmien toimenpiteet selvästi niiden luonteeseen tai arvon mukaan. Tällä perusteella määritetään, myönnetäänkö toimenpiteeseen tukea maaseudun kehittämisohjelmasta vai toimintaohjelmasta.

86. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 37 artiklan 3 kohdan mukaan maaseudun kehitysohjelmasuunnittelun tehtävänä on osoittaa, että poikkeushakemus ei vaikuta ensimmäisen ja toisen pilarin väliseen johdonmukaisuuteen. Hedelmä- ja vihannesalan yhteisen markkinajärjestelyn ja maaseudun kehittämisohjelmien välistä johdonmukaisuutta arvioidaan osana laajempaa, parhaillaan toteutettavaa vaikutusten arviointia.

PÄÄTELMÄT

87. Jaetun hallinnoinnin järjestelmässä jäsenvaltiot ovat ensi sijassa vastuussa toimien vaikuttavuuden arvioinnista ja valvonnasta. Komissio keskustelee hallinnointikomitean kokouksissa säännöllisesti jäsenvaltioiden kanssa tukiohjelman toimivuudesta, myös vaikuttavuuteen liittyvistä kysymyksistä. Selvennystä edellyttäviä asioita käsitellään lisäksi komission ja jäsenvaltioiden kahdenvälisissä kokouksissa.

Tilien tarkastamiskäynneillä ja aineistojen tarkastuksissa komissio on erityisesti varmistanut, että jäsenvaltioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmät takaavat kohtuudella kirjattujen menojen sääntöjenmukaisuuden. Tämän johdosta on tarvittaessa arvioitu toimintaohjelmien hyväksymis- ja seurantamenettelyjen sääntöjenmukaisuus. Järjestelmiin liittyviä heikkouksia seurataan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ja niiden johdosta tehdään tarpeen mukaan korjauksia kyseisen jäsenvaltion osalta.

88. Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen huolen perustelluksi. Kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapauksista yli 70 prosenttia oli sellaisia, joiden osalta voitiin joko selvästi havaita tai olettaa, että tavoitteiden saavuttamisessa on jonkin verran edistytty.

Komissio on ottanut käyttöön tukikelpoisuusluettelot, joissa (mahdollisuuksien mukaan) selvitetään, mitä voidaan rahoittaa. Kansallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa, että niiden hyväksymät ohjelmat ovat sekä näiden suuntaviivojen että asetuksissa säädettyjen yleistavoitteiden mukaiset. Jäsenvaltiot päättävät omista tarkemmista hallinnollisista järjestelyistään, ja komissio tarkistaa, että nämä järjestelyt ovat asetusten mukaiset. Asetuksissa säädetty tarkastusten lukumäärä on kohtuullinen. Komission vuonna 2005 tekemistä tilien tarkastuskäynneistä johtuvista huomautuksista ilmenee useita tapauksia, joissa jäsenvaltiot ovat tulkinneet EU:n lainsäädäntöä hyvin laajasti.

89. Komissio panee tyydytyksellä merkille, että tilintarkastustuomioistuimen huomiot antavat myönteisen yleiskuvan tuottajajärjestöjen yhteisön tuen avulla saavuttamasta edistymisestä.

90. Komissio katsoo, että vaikka jokin toimi ei ehkä näytä edistävän merkittävästi neuvoston asetuksen 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista, tuki olisi katsottava vaikuttavaksi, jos sen avulla on lisätty tuottajien tuloja parantamalla heidän kilpailukykyään, mikä on yksi toimintapoliittisista yleistavoitteista. Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että paremmin kohdennetun tuen vaikutus voi olla suurempi. Komissio aikookin käsitellä tätä kysymystä parhaillaan toteutettavassa vaikutuksia koskevassa arvioinnissa.

91. Komissio myöntää, että toimintaohjelmien vaikutuksia ei voida katsoa ainoaksi tekijäksi, joka kannustaa tuottajia saavuttamaan neuvoston asetuksessa vahvistetut tavoitteet. Ne edistävät kuitenkin markkinasuuntautuneempaa lähestymistapaa. Markkinavoimat ovat erityisesti viime aikoina aiheuttaneet tuottajille valtavia paineita. Tämä on johtanut huomattaviin kriiseihin alan tärkeimpien tuotteiden osalta EU:ssa (ts. persikat, sitrushedelmät, syötäväksi tarkoitetut viinirypäleet, tomaatit ja jalostettaviksi tarkoitetut tomaatit).

Näiden kriisien johdosta tuottajat saattavat kiinnittää vähemmän huomiota laatuseikkoihin ja laiminlyödä ympäristönsuojelukysymykset, sillä ne joutuvat kamppailemaan toimintansa elinkelpoisuudesta ja asettamaan kustannusten supistamisen etusijalle.

Tämän riskin vuoksi toimintaohjelmat ovat tärkeitä, sillä ne auttavat tuottajia keskittymään toiminnassaan laatuun ja ympäristönsuojelukysymyksiin.

92. Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista puutteista. Tämä toimintapoliittinen lähestymistapa on kuitenkin edelleen paras väline tasapainoisemman tuotantoketjun toteuttamiseksi (tuottajalta kuluttajalle), kun otetaan huomioon Dohan kehitysohjelman mukainen parempi markkinoille pääsy ja kysyntäpuolen entistä suurempi keskittyneisyys. Yksi tulevan uudistuksen tavoitteita on poistaa heikkoudet ja vahvistaa käytettävissä olevien välineitä suosimalla erityisesti tuottajaorganisaatioiden keskittymiä, tuottajaorganisaatioiden yhdistyksiä, tuottajaorganisaatioiden välistä yhteistyötä ja kansainvälisiä tuottajaorganisaatioita.

93. Komissio katsoo, että sen yksiköiden suorittamat ennakkotarkastukset, jotka koskivat jäsenvaltioiden neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/99 37 artiklan 3 kohdan nojalla tekemiä poikkeushakemuksia, riittivät varmistamaan näiden kahden välineen välisen johdonmukaisuuden. Syitä siihen, miksi tuottajat eivät ole osallistuneet tyydyttävässä määrin ohjelmaan, tarkastellaan tulevissa arvioinneissa.

SUOSITUKSET

94. Tätä seikkaa arvioidaan ja siihen puututaan asianmukaisesti yhteisen markkinajärjestelyn tulevassa arvioinnissa (vuoden 2006 lopussa). Tavoitteena on yksinkertaistaa ja tehostaa tukiohjelmaa.

Arvioinnin tulosten perusteella komissio saattaa tehdä uusia säädosaloitteita, jos niiden katsotaan edistävän ohjelman tavoitteiden saavuttamista.

95. Komissio toteuttaa vaikutuksia koskevan arvioinnin valmistellessaan vuoden 2006 loppupuolella tehtävää yhteisen markkinajärjestelyn uudistusehdotusta. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisista tavoitteista ja aikoo tutkia vaikutusten arvioinnin yhteydessä, mikä olisi paras tapa saavuttaa kyseiset tavoitteet.

96. Komissio lisää tietojen keräämiseen ja indikaattorien kehittämiseen tarvittavaa kapasiteettia. Tietojen luotettavuuden parantamiseksi maatalouden pääosasto aloittaa vuonna 2006 tietotekniikkahankkeen toimivan tietokannan käyttöön ottamiseksi vuonna 2007.

97. Arvioinnin laajuus määritetään ja arvointikysymykset laaditaan tarjouseritelmän valmistelun yhteydessä. Tällöin otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset.

98. Komissio puuttuu tulevassa uudistusehdotuksessa tärkeimmissä hedelmiä ja vihanneksia tuottavissa jäsenvaltioissa havaittuun järjestäytymisen puutteeseen kannustamalla tehokkaammin tuottajia liittymään tuottajaorganisaatioihin.

99.–100. Alalla, jolla tarjonta kohtaa entistä voimakkaampaa neuvotteluvoimaa kysyntäpuolelta, tarjonnan keskittyminen on myös tulevaisuudessa käyttökelpoinen väline, jolla voidaan varmistaa markkinoiden parempi tasapaino. Arvioinnin laajuus

määritetään ja arviointikysymykset laaditaan tarjouseritelmän valmistelun yhteydessä. Tällöin otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset.
