



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Erityiskertomus nro 6

2013

OVATKO JÄSENVALTIOT JA KOMISSIO
SAANEET VASTINETTA RAHALLE **MAASEUDUN
ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN
TÄHTÄÄVILLÄ TOIMENPITEILLÄ?**



Erityiskertomus nro 6 // 2013

OVATKO JÄSENVALTIOIT JA KOMISSIO SAANEET VASTINETTA RAHALLE MAASEUDUN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVILLÄ TOIMENPITEILLÄ?

(annettu SEUT:n 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

P. +352 4398-1
F. +352 4398-46410
Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Erityiskertomus nro 6 // 2013

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.
Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

ISBN 978-92-9241-295-1
doi:10.2865/89062

© Euroopan unioni, 2013
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

SISÄLLYS

Kohta

SANASTO

I–VIII **TIIVISTELMÄ**

1–10 **JOHDANTO**

11–13 **TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA**

14–84 **HUOMAUTUKSIA**

14–43 **OSA 1 – ONKO MAASEUDUN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVÄT TOIMENPITEET SUUNNITELTU JA TOTEUTETTU SITEN, ETTÄ NE VAIKUTTAVAT KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ LISÄÄVÄSTI?**

18–22 ASETETUT TAVOITTEET OVAT LAAJOJA EIVÄTKÄ NE AINA LIITY KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVIEN EDELLYTYSTEN LUOMISEEN

23–24 KOMISSIO ON HYVÄKSYNYT MAASEUDUN KEHITTÄMISSUUNNITELMAT NIIDEN HEIKKOUSISTA HUOLIMATTA

25–26 TARKASTETTUIEN JÄSENVALTIOIDEN ASETTAMAT TUKIKELPOISUUSEHDOT JA KRITERIT EIVÄT RAJOITA ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN ANNETTAVAN TUEN ALAA

27–38 VALINTAMENETTELYT EIVÄT OLE OHJANNEET RAHOITUSTA PARHAIISIIN HANKKEISIIN

39–40 TOIMENPITEIDEN HALLINNOINTI EI OLLUT ENNAKOIVAA

41–43 KOMISSIO EI OLE KÄYTTÄNYT TULOSTIETOJA RIITTÄVÄSSÄ MÄÄRIN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVIEN TOIMENPITEIDEN TEHOKKUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN PARANTAMISEEN

44–71 **OSA 2 – ONKO TEHOKKUUTEEN JA TALOUDELLISUUTEEN KOHDISTUVIA RISKEJÄ LIEVENNETTY RIITTÄVÄSTI?**

49–62 **TEHOKKUUS**

49–50 JÄSENVALTIOIDEN TARKASTUKSILLA VOIDAAN VARMISTAA VAIN RAJOITETUSTI HANKKEIDEN RAHOITUKSEN KESTÄVYYS

51–57 JÄSENVALTIOIDEN OHJELMATYÖSSÄ JA TOIMENPITEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA EI LIEVENNETÄ VAIKUTTAVASTI NOLLAVAIKUTUSRISKIÄ...

58–62 ... EIKÄ TOIMINNAN SIIRTYMISRISKIÄ

63–71 TALOUDELLISUUS

64–66 KUSTANNUSTEN KOHTUULLISUUTTA ON TARKASTETTU HEIKOSTI

67–71 HALLINNOLLINEN RASITUS ESTÄÄ OHJELMIEN VAIKUTTAVAN JA TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON

72–84 **OSA 3 – SAIVATKO VAIKUTTAVAT JA TEHOKKAAT HANKKEET TOSIASIASSA RAHOITUSTA?**

75–81 SEURANTATIETOJA PUUTTUU, JA HANKETULOKSET OVAT VAIKUTTAVUUDEN JA TEHOKKUUDEN SUHTEEN VAIHTELEVIA

82 ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVÄT HANKKEET VOIVAT AUTTAA VILJELIJÖITÄ TEHOSTAMAAN TALOUDELLISTA TULOSTAAN ...

83 ... MUTTA TYÖPAIKKOJEN LUOMISESSA NE OVAT VAIN OSITTAIN TEHOKKAITA...

84 ... EIKÄ VAIKUTUSTA TYÖPAIKKOJEN SÄILYTTÄMISEEN TUNNETA

85–97 **PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

LIITE I – ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVIIN TOIMINTALINJAN 3 TOIMENPITEISIIN OHJELMOIDUT JA NIIHIN KÄYTETYT EU:N VARAT (TILANNE HELMIKUUSSA 2012)

LIITE II – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ARVIO TARKASTETUISTA HANKKEISTA

KOMISSION VASTAUKSET

SANASTO

Kansallinen strategiasuunnitelma: Jäsenvaltion valmisteleva asiakirja, jonka avulla varmistetaan, että maaseudun kehittämiseen osoitettu yhteisön tuki noudattaa yhteisön strategisia suuntaviivoja ja että yhteisön kansalliset ja alueelliset prioriteetit sopivat yhteen. Kansallinen strategiasuunnitelma on väline, jota käytetään Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ohjelmatyön valmisteluun. Se pannaan täytäntöön maaseudun kehittämisohjelmien kautta.

Kokoaikavastaava: Yksikkö, jota käytetään mittaamaan työllistettyjä henkilöitä vertailukelpoisella tavalla riippumatta siitä, että viikossa tehtyjen työtuntien määrä vaihtelee. Yksikkö saadaan vertaamalla työntekijän keskimääräistä työaikaa kokoaikaisen työntekijän keskimääräiseen tuntimäärään.

Maaseudun kehittämisohjelma: Jäsenvaltion valmisteleva ja komission hyväksymä ohjelma-asiakirja Euroopan unionin maaseudun kehittämispolitiikan suunnittelua ja täytäntöönpanoa varten. Maaseudun kehittämisohjelma voidaan laatia alueellisella tai kansallisella tasolla.

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

Nollavaikutus: Tilanne, jossa tukea saanut hanke olisi toteutettu kokonaan tai osittain ilman myönnettyä tukea.

Ohjelmakausi: Euroopan unionin politiikkojen, kuten maaseudun kehittämispolitiikan, suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskeva monivuotinen kehys. Maaseudun kehittämispolitiikan nykyinen ohjelmakausi kestää vuodesta 2007 vuoteen 2013.

Toimenpide 311: ”Taloudellisen toiminnan laajentamista maatalouden ulkopuolelle” koskeva toimenpide.

Toimenpide 312: ”Mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen” tähtäävä toimenpide.

Toimenpide 313: ”Matkailuelinkeinojen edistämiseen” tähtäävä toimenpide.

Toimenpide: Poliitiikan täytäntöönpanoa varten perustettu tukijärjestelmä. Toimenpiteessä määritetään säännöt hankkeille, joita voidaan rahoittaa tietyn toimintalinjan yhteydessä.

Toiminnan siirtyminen: Julkisesti tuetun toiminnan vastapainoksi toiminta vähenee muualla.

Toimintalinjat: Ohjelmakautena 2007–2013 maaseudun kehittämispolitiikan täytäntöönpano jakautuu kolmeen temaattiseen toimintalinjaan, jotka vastaavat yhtenäisiä maaseudun kehittämistoimenpiteiden ryhmiä, ja yhteen horisontaaliseen toimintalinjaan, joka on omistettu Leader-lähestymistavalle (Leader-toimintalinja).

Yhteisön strategiset suuntaviivat: Neuvosto määrittää strategisissa suuntaviivoissa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoon (maaseuturahastoon) liittyvät Euroopan unionin ensisijaiset tavoitteet. Suuntaviivoilla luodaan yhteys Lissabonin ja Göteborgin Eurooppa-neuvostojen määrittämiin tavoitteisiin ja nivotaan ne maaseudun kehittämispolitiikkaan. Tarkoituksena on varmistaa maaseudun kehittämisen johdonmukaisuus muiden EU:n politiikkojen ja erityisesti koheesio- ja ympäristöpolitiikan kanssa sekä tukea uuden yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) täytäntöönpanoa ja siihen liittyvää rakenneuudistusta.

TIIVISTELMÄ

I.

EU:n maaseudun kehittämissä politiikalla pyritään puuttamaan maaseudun ongelmiin, kuten väestökatoon, vähäisiin taloudellisiin mahdollisuuksiin ja työttömyyteen. Sen yhteydessä myönnetään rahoitusta kasvun, työllisyyden ja kestävä kehityksen tukemiseksi maaseudulla.

II.

Yksi EU:n maaseudun kehittämissä politiikan kolmesta temaattisesta toimintalinjasta tähtää maaseutualueiden elämänlaadun parantamiseen ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen: sitä kutsutaan toimintalinjaksi 3. Toimintalinja käsittää seuraavat kolme erityistoimenpidettä, jotka on tarkoitettu maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen:

- taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle (**toimenpide 311**)
- mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen myönnettävä tuki yrittäjyyden edistämiseksi ja elinkeinoelämän kehittämiseksi (**toimenpide 312**) ja
- matkailuelinkeinojen edistäminen (**toimenpide 313**).

III.

EU:n talousarviossa on varattu näihin toimenpiteisiin viisi miljardia euroa kaudella 2007–2013. EU:n rahoitusta täydentää kansallisista varoista ennakoitu kahden miljardin euron lisärahoitus.

IV.

Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti, ovatko komissio ja jäsenvaltiot saaneet vastinetta rahoilleen maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti, ovatko nämä kolme toimenpidettä suunniteltu ja toteutettu siten, että ne lisäävät tehokkaasti kasvua ja työllisyyttä, ja onko rahoitettaviksi valittu vaikuttavimmat ja tehokkaimmat hankkeet. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, antavatko käytettävissä olevat seuranta- ja arviointitiedot luotettavia, täydellisiä ja ajantasaisia tietoja toimenpiteiden tuloksista.

V.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio ja jäsenvaltiot ovat kokonaisuudessaan saaneet vain rajoitetusti vastinetta rahoilleen maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä, koska tukea ei ole järjestelmällisesti suunnattu hankkeisiin, jotka olisivat todennäköisimmin saavuttaneet toimenpiteiden tarkoituksen. Tämä johtuu siitä, että maaseudun kehittämissä ohjelmissa ei ole yksilöity selkeitä interventiotarpeita eikä asetettu erityistavoitteita. Lisäksi vahvistetut tukikelpoisuus kriteerit ovat niin laajoja, että niillä ei ole pystytty seulomaan hankkeita, jotka olisivat todennäköisimmin saaneet aikaan elinkeinoelämän monipuolistamista. Valintakriteereillä ei ole pystytty valitsemaan vaikuttavimpia hankkeita, tai sellaisia ei ole edes sovellettu. Varsinkin ohjelmakauden alussa hankkeiden valintaan on valitettavan usein vaikuttanut enemmän tarve käyttää myönnetty määräraha kuin hankkeiden laatu. Joissakin jäsenvaltioissa rahoitusta on myönnetty kaikille tukikelpoisille hankkeille, jos määrärahoja on ollut riittävästi käytettävissä. Hankkeiden arviointiin ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota.

VI.

Jäsenvaltiot eivät ole lieventäneet riittävästi nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riskejä. Ne eivät täten ole varmistaneet, että resurssit olisi käytetty mahdollisimman tehokkaasti. Kustannusten kohtuullisuutta koskevat jäsenvaltioiden tarkastukset eivät ole riittäneet vähentämään kustannusten paisumisen riskiä, ja joissakin tapauksissa hakijoihin on kohdistunut liiallista hallinnollista rasitusta ja maksut ovat viivästyneet.

VII.

Toimenpiteitä ei ole seurattu eikä arvioitu tehokkaasti, joten on olemassa todellinen vaara, että hankkeisiin myönnetyn rahoituksen tuloksista ei saada tietoa. Rahoitusta ei ole kohdennettu kunnolla EU:n strategiaan ensisijaiseen tavoitteeseen luoda työpaikkoja, eikä hallinnointi ole ollut aktiivista, vaikka on käynyt ilmeiseksi, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

TIIVISTELMÄ

VIII.

Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

- Jäsenvaltioiden olisi maaseudun kehittämissuunnitelmissaan yksilöitävä selkeästi, kuinka ja miksi julkinen tuki maatalouden ulkopuoliseen toimintaan tehtäviin investointeihin auttaa puuttumaan esimerkiksi markkinoiden toimintapuutteisiin, jotka liittyvät työllisyyden ja kasvun esteisiin. Sen jälkeen jäsenvaltioiden olisi asetettava kyseisiin tarpeisiin liittyvät mitattavat erityistavoitteet. Komission olisi hyväksyttävä vain ne maaseudun kehittämissuunnitelmat, joissa esitetään perustellut ja kattavat strategiat. Niissä on selvitettävä, kuinka ehdotettu toimi edesauttaa kasvun edellytysten ja työllistymismahdollisuuksien luomisen strategisia tavoitteita.
- Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava kriteerit, joilla varmistetaan, että rahoitettaviksi valitaan jäsenvaltioiden erityistavoitteiden kannalta vaikuttavimmat ja kestävimmat hankkeet, ja sovellettava niitä johdonmukaisesti. Komission olisi varmistettava, että kriteerejä sovelletaan oikein koko ajan eikä vain tapauksissa, joissa määrärahoja on liian vähän.
- Komission ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä parhaita käytäntöjä, joilla lievennetään nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riskejä. Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita noudattamaan käytäntöä, jonka mukaan investointikulut ovat tukikelpoisia vasta siitä päivästä alkaen, jona tuki hyväksytään.
- Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltioilla on vaikuttavat järjestelmät, joiden avulla ne tarkastavat kustannusten kohtuullisuuden.
- Komission ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tulevaa ohjelmakautta varten saadaan asiaankuuluvia ja luotettavia tietoja, jotka helpottavat toimenpiteiden hallinnointia ja seuranta ja osoittavat, missä määrin myönnetty tuki edistää EU:n ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista. Työpaikkojen luomista koskevien tavoitteiden olisi oltava realistisia, ja luotavien työpaikkojen määrää olisi seurattava aktiivisesti. Toimenpiteitä olisi hallinnoitava nykyistä paremmin koko ohjelmakaudella, varsinkin, jos käy ilmeiseksi, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta.
- Komission ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä aiempaa tarmokkaammin vähentämään hallinnollista rasitusta ja varmistamaan, että maksut suoritetaan kohtuullisessa ajassa.

JOHDANTO

1. EU:n maaseudun kehittämiss politiikalla pyritään puuttumaan maaseudun ongelmiin, kuten väestökatoon, vähäisiin taloudellisiin mahdollisuuksiin ja työttömyyteen. Sen yhteydessä myönnetään rahoitusta kasvun, työllisyyden ja kestäväen kehityksen tukemiseksi maaseudulla.

2. EU:n maaseudun kehittämiss politiikassa keskitytään kaudella 2007–2013 kolmeen teemaan (eli temaattiseen toimintalinjaan). Ne ovat

- o toimintalinja 1 – maa- ja metsätalouden kilpailukyvyen parantaminen
- o toimintalinja 2 – ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen
- o toimintalinja 3 – maaseutualueiden elämänlaadun parantaminen ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen kannustaminen.¹

3. Toimintalinjasta 3 tuetaan kahdeksaa toimenpidettä, joilla määritelmän mukaan on seuraavat tavoitteet.²

“[...] auttamalla maaseutualueita monipuolistamaan elinkeinojaan maatalouselinkeinon ulkopuolelle ja kehittämään muita kuin maatalouteen liittyviä aloja, tukemaan työllisyyttä, parantamaan peruspalveluja, mukaan lukien paikalliset mahdollisuudet käyttää tieto- ja viestintätekniikoita, ja toteuttamaan maaseutualueiden vetovoimaa lisääviä investointeja, jotta voitaisiin muuttaa kehityssuuntaa, jossa on havaittavissa maaseudun taloudellinen ja sosiaalinen taantumisen sekä väestökato.”

4. EU:n tavoitetta monipuolistaa maaseudun elinkeinoelämää tuetaan osana toimintalinjaa 3 seuraavilla kolmella erityistoimenpiteellä:

- i) taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle, **(toimenpide 311)**
- ii) mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen myönnettävä tuki yrittäjyyden edistämiseksi ja elinkeinoelämän kehittämiseksi **(toimenpide 312)** ja
- iii) matkailuelinkeinojen edistäminen **(toimenpide 313)**.

¹ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20 päivänä syyskuuta 2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1) 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetetaan seuraava yleistavoite: “[...] parantamaan elämänlaatua maaseutualueilla ja kannustamaan elinkeinoelämän monipuolistamiseen”.

² Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 johdanto-osan 46 kappale.

5. Neuvoston antamissa yhteisön strategisissa suuntaviivoissa³ yksilöidään Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoon (maaseuturahastoon) liittyvät Euroopan unionin ensisijaiset tavoitteet. Suuntaviivojen mukaan toimintalinjalla 3 pyritään saavuttamaan seuraavat tavoitteet:

”Toimintalinjaan 3 osoitetut määrärahat [...] Niillä olisi pyrittävä saavuttamaan olennaisin tavoite, joka on työllisyysmahdollisuuksien ja kasvun edellytysten luominen.”

Suuntaviivoissa esitetään strateginen lähestymistapa, jota jäsenvaltioiden on noudatettava valmistellessaan kansallista strategiasuunnitelmaansa ja sen jälkeen tehtäviä maaseudun kehittämisohjelmia kaudelle 2007–2013. Lissabonin strategian mukaisesti odotettu panostus maaseutalueiden kasvuun ja työllisyyteen näkyy myös täytäntöönpanosääntöjen tulosindikaattoreissa.⁴

6. Monipuolistamistoimenpiteet kuuluvat komission ja jäsenvaltioiden yhteisen hallintojärjestelmän alaisuuteen osana maaseudun kehittämispolitiikkaa. Jäsenvaltiot ehdottavat maaseudun kehittämisohjelmia, ja komissio hyväksyy ne. Sen jälkeen jäsenvaltiot valitsevat hankkeet, joille myönnetään rahoitusta esitettyjen ohjelmien pohjalta. **Kuvasta 1** selviää, kuinka sääntelyjärjestelmästä myönnetään rahoitusta elinkeinoelämän monipuolistamishankkeisiin.

³ Kuten asetuksen (EY) N:o 1698/2005 9 artiklassa edellytetään, maaseudun kehittämistä koskevista yhteisön strategisista suuntaviivoista (ohjelmakausi 2007–2013) 20 päivänä helmikuuta 2006 tehdystä neuvoston päätöksessä esitetään maaseudun kehittämisen ensisijaiset tavoitteet, liitteessä oleva 3.3 kohta.

⁴ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15 päivänä joulukuuta 2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 liitteessä VIII oleva III kohta (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15).

KUVA 1



7. Näitä toimenpiteitä koskeva EU:n menosuunnitelma kaudelle 2007–2013 oli viisi miljardia euroa, minkä lisäksi jäsenvaltiot olivat varanneet niihin kaksi miljardia euroa kansallisia varoja. Koska kysyntä on tiettyjen toimenpiteiden kohdalla ollut odotettua vähäisempää, toimenpiteiden ohjelmarahoitus on joissakin jäsenvaltioissa pienentynyt ohjelmakaudella yhteensä 0,3 miljardia euroa (ks. *liite I*).
8. Rahoitus annetaan avustuksina esitettyjen hankkeiden tueksi, joten se täydentää tuensaajien itsensä järjestämää rahoitusta. Tyypillisiä esimerkkejä toimintalinjan 3 toimenpiteistä rahoitetuista hankkeista ovat muun muassa seuraavat:
- o toimenpide 311: palvelutoiminta (aamiaismajoitus, maatilamatkailu, maatilalla toteutettava koulutus- ja sosiaalinen toiminta), käsityötoiminta (keramiikka, paikallisten tuotteiden tuotanto) ja kauppatoiminta (mm. maatilojen yhteyteen perustetut kaupat, joissa tuotteita⁵ myydään suoraan asiakkaalle)
 - o toimenpide 312: maatalouden ulkopuolista liiketoimintaa harjoittavien nykyisten mikroyritysten kehittämiseen (alle kymmenen työntekijää ja alle kahden miljoonan euron liikevaihto) tai uusia mikroyrityksiä perustaville henkilöille annettava tuki
 - o toimenpide 313: matkailuinfrastruktuurien rakentaminen tai uudistaminen, palvelut ja/tai nähtävyydet matkailijoille, vapaa-ajanviettopalvelut, matkailutuotteiden kehittäminen ja markkinointi, matkailumarkkinointistrategioiden kehittäminen, tiedotusaineistot.
9. **Laatikossa 1** annetaan esimerkkejä hankkeista, joita on rahoitettu kolmen monipuolistamistoimenpiteen puitteissa ja jotka tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut.
10. Tarkastettujen hankkeiden kokonaiskustannukset vaihtelivat 10 000 eurosta kolmeen miljoonaan euroon, ja julkisen tuen määrä vaihteli 2 500 eurosta 1,1 miljoonaan euroon. Asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 ei ole asetettu näitä toimenpiteitä varten tukikelpoista enimmäismäärää eikä sallittua tuen intensiteetin enimmäistasoa. Jäsenvaltiot määrittävät tukitason ja tukikelpoisen enimmäismäärän maaseudun kehittämissuunnitelmissaan valtiontukia koskevien EU:n yleisten sääntöjen mukaisesti.

⁵ Kauppa on tukikelpoinen toimenpiteen 311 mukaan vain, jos siellä myydään muutakin kuin oman tilan maataloustuotteita.

LAATIKKO 1

ESIMERKKEJÄ ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISTOIMENPITEILLÄ RAHOITETUISTA INVESTOINNEISTA

© Euroopan tilintarkastusvirasto.



Maatila, jolle kehitettiin majoitustoimintaa,
Italia (toimenpide 311)

© Euroopan tilintarkastusvirasto.



Villieläinpuisto ja kahvila, Yhdistynyt kuningaskunta
(toimenpide 313)

© Euroopan tilintarkastusvirasto.



Kukkakauppa, Ruotsi
(toimenpide 312)

TARKASTUKSEN SISÄLTÖ JA LÄHESTYMISTAPA

- 11.** Tilintarkastustuomioistuin on pyrkinyt arvioimaan, onko tarkastetut toimenpiteet suunniteltu ja toteutettu siten, että rahalle on saatu vastinetta, ja onko tarkastetuilla rahoitetuilla hankkeilla saavutettu toimenpiteiden tavoitteet. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, seurattiinko ja arvioitiinko toimenpiteiden tuloksia niin, että jäsenvaltiot ja komissio pystyvät yksilöimään mahdollisesti esiin tulleet ongelmat ja reagoimaan niihin sekä antamaan puolueetonta tietoa toimenpiteiden tuloksista.

⁶ Nämä jäsenvaltiot valittiin, koska haluttiin varmistaa hyvä alueellinen kattavuus, niissä oli toteutettu kaikki kolme toimenpidettä ja loppuun saatettuja hankkeita oli riittävä määrä.

- 12.** Tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä?

Tärkeimmät alakysymykset olivat seuraavat:

- Onko maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävät toimenpiteet suunniteltu ja toteutettu siten, että ne vaikuttavat kasvua ja työllisyyttä lisäävästi?
- Onko tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kohdistuvia riskejä lievennetty riittävästi?
- Saivatko vaikuttavat ja tehokkaat hankkeet tosiasiaa rahoitusta?

- 13.** Tarkastus koski sekä komissiota että kuutta jäsenvaltiota (Tšekki, Ranska (Akvitania), Italia (Campania), Puola, Ruotsi (Länsi-Götanmaa) ja Yhdistynyt kuningaskunta – Englanti (Yorkshire ja Humber))⁶, joihin tehtiin tarkastuskäynnit. Tarkastus kattoi toimenpiteiden suunnittelun ja toteutuksen, loppuun saatettujen hankkeiden tulokset ja elinkeinoelämän monipuolistamiseksi annetun rahoitustuen seurannan. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen, johon oli poimittu 129 hanketta kaikista kolmesta elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävästä toimenpiteestä. Tarkastuksia tehtiin paikan päällä 57 hankkeeseen, mihin sisältyi tausta-asiakirjojen analysoiminen ja tuensaajien haastatteluja. Asiakirjojen perusteella tarkastettiin 72 hankekansiota.

HUOMAUTUKSIA

OSA 1 – ONKO MAASEUDUN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVÄT TOIMENPITEET SUUNNITeltu JA TOTEUTETTU SITEN, ETTÄ NE VAIKUTTAVAT KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ LISÄÄVÄSTI?

- 14.** Toimintalinjaan 3 osoitetuilla määrärahoilla olisi pyrittävä saavuttamaan olennaisin tavoite, joka on työllisyysmahdollisuuksien ja kasvun edellytysten luominen maaseutualueilla maatalouden ulkopuolisissa toiminnoissa ja palveluissa. Tällä pyritään vastaamaan Euroopan monissa osissa vallinneeseen kehitykseen, jossa maaseudun talous ja sosiaalinen elämä taantuvat ja väestö muuttaa muualle. Elinkeinoelämää on monipuolistettava maaseutualueilla, jotta saadaan aikaan kasvua, työllisyyttä ja kestäväää kehitystä, mikä parantaa alueiden välistä tasapainoa sekä taloudellisesti että sosiaalisesti.⁷
- 15.** Jäsenvaltioilta edellytetään, että ne ilmaisevat rakenteelliset ja alueelliset tarpeensa maaseudun kehittämissuunnitelmissaan selkeinä, kansallisten strategiasuunnitelmien mukaisina erityistavoitteina⁸. Sen jälkeen niiden on toteutettava toimenpiteitä, joissa keskitytään kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen.
- 16.** Jotta jäsenvaltioiden politiikat olisivat sekä vaikuttavia että kohdennettuja, jäsenvaltioilla on oltava selkeä käsitys siitä, mitkä seikat edistävät työllisyyttä ja kasvua maaseutualueilla ja mitkä taas ovat niiden esteitä. Niiden on myös varmistettava, että tukitoimenpiteille on esitetty selkeät perustelut, joista käy ilmi, kuinka julkisella rahoituksella esimerkiksi voidaan korjata markkinoiden toimintapuutteita. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi esitettävä täsmällisesti, mitä tuloksia ne aikovat saavuttaa (kuinka elinkeinoelämän monipuolistaminen (voi) edistää kestäväää kasvua ja mitä muutoksia on saatava aikaan). Näin saadaan selkeät puitteet ja ohjeet ohjelman jatkuvaa hallintaa varten (esimerkiksi yksilöimällä tarvittaessa tehtävät muutokset).
- 17.** Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi EU:n lainsäädäntöä ja jäsenvaltioiden järjestelmiä, menettelyjä ja asiakirjoja. Tavoitteena oli selvittää, onko elinkeinoelämän monipuolistamistoimenpiteet suunniteltu ja toteutettu siten, että ne johtavat todennäköisesti sellaisten vaikuttavien hankkeiden tehokkaaseen rahoittamiseen, jotka edistävät ensisijaista tavoitetta eli kasvun ja työpaikkojen luomista. Tarkastuksessa tutkittiin erityisesti, voivatko jäsenvaltiot osoittaa perustellusti, että toimenpiteet tarvitsevat julkista tukea, ja ovatko ne asettaneet selkeät tavoitteet ja asiaankuuluvat tukikelpoisuusstandardit sekä vaikuttavat valintamenettelyt. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin, missä määrin komissio ja jäsenvaltiot ovat hallinneet toimenpiteitä ottamalla huomioon saavutetut tulokset.

⁷ Käsikirja. Yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt. Selittävä huomautus E – Toimenpidekuvaukset, jossa selvitetään toimenpiteiden periaatteet. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, 2006.

⁸ Asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla: "Jäsenvaltioiden on varmistettava, että investointitoimenpiteiden tuki kohdennetaan selkeästi määriteltyihin tavoitteisiin, jotka kuvastavat tunnistettuja rakenteellisia ja alueellisia tarpeita ja rakenteellisia haittoja."

ASETETUT TAVOITTEET OVAT LAAJOJA EIVÄTKÄ NE AINA LIITY KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVIEN EDELLYTYSTEN LUOMISEEN

- 18.** Kuten asetuksen (EY) N:o 1698/2005⁹ 16 artiklassa edellytetään, tarkaste- tuissa kansallisissa/alueellisissa maaseudun kehittämissuohjelmissa on yksi- löity maaseudun elinkeinoelämän vahvuuksia ja heikkouksia. Maaseudun kehittämissuohjelmissa ja muissa ohjelma-asiakirjoissa ei kuitenkaan ole tarkemmin analysoitu ongelmien taustalla olevia syitä, jotta ne olisivat voineet määrittää, kuinka tuki olisi kohdennettava¹⁰ (ks. **laatikko 2**).
- 19.** Vaikka tutkituissa maaseudun kehittämissuohjelmissa on nimetty joitakin mahdollisia etuja, joita toimenpiteillä 311, 312 ja 313 voitaisiin saavuttaa, yhdessäkään ei ole esitetty selkeitä tukiperusteluja seuraavasti: *tunniste- tut tarpeet – erityistavoitteet – toiminta, jota tavoitteiden saavuttaminen edellyttää*. Esimerkiksi Ruotsin maaseudun kehittämissuohjelmassa on lue- teltu joukko alueita, joilla tukea saatetaan tarvita maaseudun elinkeino- elämän monipuolistamiseen ja kasvun tukemiseen (esteiden poistaminen naisten osallistumiselta, luottotakuuyhdistykset jne.). Siinä ei kuitenkaan ole asetettu erityistavoitteita eikä yksilöity niitä, minkä tyyppisiä toimin- toja tarpeiden tyydyttämiseksi olisi rahoitettava.

⁹ ”Jokaiseen maaseudun kehittämissuohjelmaan on sisällyttävä a) tilanneanalyysi vahvuuksista ja heikkouksista, tilanteen korjaamiseksi valittu strategia ja 85 artiklassa tarkoitettu ennakoarviointi.”

¹⁰ Asetuksen (EY) N:o 1974/2006 liitteessä II olevassa A.5.2 kohdassa edellytetään, että kehittämissuohjelmissa on “[...] esitettävä todisteet siitä, että investointitoimenpiteiden tuki kohdennetaan selkeästi määriteltyihin tavoitteisiin, jotka kuvastavat tunnistettuja rakenteellisia ja alueellisia tarpeita ja rakenteellisia haittoja”.

LAATIKKO 2

ESIMERKKI MAASEUDUN KEHITTÄMISSUOHJELMASTA, JOSSA EI SELKEÄSTI OSOITETA TARVETTA RAHOITTA A ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVIÄ TOIMENPITEITÄ

Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti: Maaseudun kehittämissuohjelman mukaan jokaisella alueella olisi täytän- töönpanon yhteydessä pidettävä erityisesti silmällä talouden heikkoa tulosta ja erilaisia haittoja. Yorkshiren ja Humberin alueellisessa täytätöntöönpanosuunnitelmassa perusteluksi esitetään, että alueella on kansallista kes- kiarvoa vähemmän monipuolista taloudellista toimintaa harjoitettavia maatiloja. Siinä ei kuitenkaan osoiteta, että maaseudun elinkeinoelämässä tarvittaisiin lisää monipuolisuutta maatilojen tulojen, kannattavuuden, tulojen vaihtelevuuden tai muiden tekijöiden takia, eikä kerrota, miksi tällä alueella ei ole monipuolista taloudellista toimintaa ja mitä apua julkisesta tuesta voisi olla.

- 20.** Lukuun ottamatta yhtä erityistapausta Italiassa (ks. kohta 21) kaikissa tarkastetuissa kansallisissa/alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa tavoitteet olivat niin yleisiä ja rajaamattomia, että kansalliset/alueelliset viranomaiset eivät ole pystyneet kehittämään mitattavia tavoitteita (ks. **laatikko 3**). Tästä syystä kunkin toimenpiteen panos toiminnallisen tavoitteen saavuttamisessa on ilmoitettu määrällisesti vain EU:n yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä annettujen seurantaindikaattorien¹¹ tavoitearvoihin nähden. Tavoitearvot vahvistettiin suunniteltujen menojen määrään pohjautuvien tulosodotusten perusteella sen sijaan, että olisi ensin yksilöity halutut tulokset, joita tarpeen täyttäminen tai tavoitteen saavuttaminen edellyttää, ja sen jälkeen määritetty, kuinka suuressa määrin tietty tavoitearvo voidaan saavuttaa käytössä olevalla rahoituksella.
- 21.** Toimenpide 311 Campaniassa Italiassa oli poikkeus sikäli, että sen erityistavoitteena oli edistää maatalouden perheenjäsenten täystyöllisyyttä. Tavoitteeseen oli liitetty määrällinen lisäindikaattori (eli tavoitearvo): tuetuissa toiminnoissa työllistävien maatilakotitalouden perheenjäsenten määrä.

¹¹ Täytäntöönpanoasetuksessa annetaan seuraavat yhteisiin seuranta- ja arviointisääntöihin sisältyvät tulosindikaattorit:
— tuettujen yritysten bruttoarvonlisäyksen kasvu muulla kuin maatalousalalla (toimenpiteet 311, 312 ja 313)
— luottujen työpaikkojen bruttomäärä (jaoteltuna työpaikkoihin maatiloilla / maatilojen ulkopuolella sekä sukupuolen ja ikäryhmän mukaan) (toimenpiteet 311, 312 ja 313)
— matkailijoiden lisämäärä (jaoteltuna yöpymisvuorokausien ja päivämatkailijoiden mukaan) (toimenpide 313).

LAATIKKO 3

ESIMERKKI LIIAN LAAJOISTA ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEN TAVOITTEISTA

Tšekissä kaikkia kolmea toimenpidettä varten on asetettu samanlaiset tavoitteet: toiminnan monipuolistaminen maataloustoiminnan ulkopuolelle, muun kuin maataloustuotannon kehittäminen ja tuki työpaikkojen luomiseen; maaseudun elinkeinoelämän monipuolisuus; elämänlaadun parantaminen maaseutualueilla ja elinkeinoelämän monipuolistaminen. Tavoitteet on otettu asetuksen (EY) N:o 1698/2005 johdanto-osan 46 kappaleesta, eikä niihin ole lisätty tarkempia erittelyjä. Tavoitteet ovat yleisiä eikä niitä ole rajattu. Esimerkiksi maaseudun elinkeinoelämän monipuolisuutta koskevassa tavoitteessa ei eritellä, missä määrin toimenpiteellä pyritään parantamaan nykyistä tilannetta, joten sitä varten ei ole mahdollista laatia laadullista tai määrällistä indikaattoria.

Puolan maaseudun kehittämissuunnitelmassa toimenpiteen 313 (matkailu) tavoitteita kuvattiin vain ylimalkaisesti integroidun¹² toimenpiteen yhteydessä seuraavalla tavalla: toimenpide parantaa maaseutualueiden elinoloja ja edistää maaseutuväestön identiteetin vahvistumista; toimenpiteellä edistetään maaseutualueiden ominaispiirteiden säilyttämistä. Muotoilu on yleinen, eikä siinä eritellä, miten toimenpiteellä edistetään matkailuelinkeinoja.

¹² Toimenpiteet 313 "Matkailuelinkeinojen edistäminen", 322 "Kyläiden kunnostus ja kehittäminen" ja 323 "Maaseutuperinnön säilyttäminen ja edistäminen" yhdistettiin yhdeksi toimenpiteeksi.

- 22.** Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioiden strategia on kysyntäjohtoinen eikä tavoitteellinen, koska tarkastetut jäsenvaltiot ja alueet eivät ole selkeästi yksilöineet, mitä halutaan saavuttaa. Tämän takia monet erilaiset toiminnot ja alat ovat tukikelpoisia. Riskinä on, että tukea ei kohdenneta riittävästi ennalta tunnistettuihin tarpeisiin ja rakenteellisiin haittoihin, jotka muun muassa edustavat kasvun ja työpaikkojen luomisen esteitä (tuen perustelut).

KOMISSIO ON HYVÄKSYNYT MAASEUDUN KEHITTÄMISSUUNNITELMAT NIIDEN HEIKKOUKSISTA HUOLIMATTA

- 23.** Asetuksessa (EY) N:o 1974/2006 täsmennetään, että jäsenvaltioiden on määriteltävä tukitoimenpiteiden toimintaperiaatteet, tavoitteet, soveltamisala ja toimet. Lisäksi maaseudun kehittämissuunnitelmissa olisi "[...] esitettävä todisteet siitä, että investointitoimenpiteiden tuki kohdennetaan selkeästi määriteltyihin tavoitteisiin, jotka kuvastavat tunnistettuja rakenteellisia ja alueellisia tarpeita ja rakenteellisia haittoja". Tästä syystä komission on tarkastettava, että jäsenvaltioiden maaseudun kehittämissuunnitelmien tavoitteet ovat EU:n ja kansallisten strategioiden sekä tunnistettujen tarpeiden ja heikkouksien mukaisia, ennen kuin se hyväksyy ne.
- 24.** Koska tarkastettujen maaseudun kehittämissuunnitelmien tavoitteet on muotoiltu niin yleisesti, tehdyistä johdonmukaisuuden tarkastuksista voi olla vain rajallista hyötyä. Komissio on tästä huolimatta hyväksynyt maaseudun kehittämissuunnitelmia, vaikka niissä on ollut kyseisiä heikkouksia, eikä se ole arvioinut tukea puoltavia perusteluja kriittisesti. Se ei liioin ole pohtinut, kuinka vaikuttavasti tai tehokkaasti ehdotetuilla toimenpiteillä voidaan luoda kasvua ja pysyviä työpaikkoja.

TARKASTETTujen JÄSENVALTIOIDEN ASETTAMAT TUKIKELPOISUUSEHDOT JA -KRITEERIT EIVÄT RAJOITA ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN ANNETTAVAN TUEN ALAA

- 25.** Sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat vahvistaneet tavoitteensa, niiden on asetettava tukikelpoisuusehdot (esim. investointityypit, tuensaajaryhmät ja tuen luonne) sen varmistamiseksi, että tuki kohdennetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

26. Tukikelpoisuusehtojen tarkoituksena on rajoittaa tuen alaa. Tilintarkastustuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioiden tukikelpoisuusstandardit ovat myös hyvin laajoja. Täten rahoitusta on myönnetty hankkeille, jotka eivät varsinaisesti olleet erityistoimenpiteiden tavoitteiden mukaisia mutta niistä saattoi olla paikalliselle väestölle jonkin verran hyötyä (ks. **laatikko 4**). Tilintarkastustuomioistuin löysi Tšekistä ja Ruotsista jopa sellaisia hankkeita, jotka eivät ole tukikelpoisia EU:n säännösten mukaan (ks. **liite II**).

¹³ Asetuksen N:o (EY) 1698/2005 71 artiklan 2 kohdan mukaan: "Menot ovat maaseuturahaston tukeen kelpoisia ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseessä olevan ohjelman hallintoviranomaisen päättämistä tai vastuulla olevista toimista toimivaltaisen elimen vahvistamien valintaperusteiden mukaisesti."

VALINTAMENETTELYT EIVÄT OLE OHJANNEET RAHOITUSTA PARHAISIIN HANKKEISIIN

27. Sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat vahvistaneet tavoitteensa ja tukikelpoisuusstandardinsa, niiden on määritettävä menettelyt, joilla toimet ja hankkeet valitaan tukikelpoisten hankkeiden joukosta. Valintakriteerien avulla jäsenvaltioiden olisi voitava tunnistaa ne toimet ja hankkeet, jotka edistävät eniten tavoitteiden saavuttamista, ja käytettävä käytettävissä olevat määrärahat niihin. Valintakriteerien tehokasta soveltamista vaaditaan asiaankuuluvassa EU:n lainsäädännössä.¹³

LAATIKKO 4

LAAJOJEN TUKIKELPOISUUSKRITEERIEN TAKIA ON RAHOITETTU TIETTYJÄ HANKKEITA, JOTKA EIVÄT OLE TOIMENPITEIDEN TAVOITTEIDEN MUKAISIA

Puola: Vaikka toimenpiteessä 311 on tavoitteena monipuolistaa maatalojen taloudellista toimintaa maatalouden ulkopuolisiin toimintoihin ja edistää maatalousalan ulkopuolisten työpaikkojen syntymistä maaseudulla, Malopolskan alueella 42 prosenttia tuensaajista on ostanut koneita (kuten traktoreita jne.) voidakseen tarjota kolmansille osapuolille samanlaisia perustason maatalouspalveluja, joita heidän omilla tiloillaan käytetään. Toiminta ei ole millään lailla edistänyt maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamista.

Samoin Puolassa 68 prosenttia hankkeista, jotka oli rahoitettu toimenpiteestä 313 (matkailu), liittyi tarkastuksen aikaan kunnallisten urheilulaitosten rakentamiseen tai lasten leikkikenttiin tehtäviin investointeihin. Esimerkiksi koulun vieressä sijaitseva jalkapallokenttä nykyaikaistettiin osana toimenpidettä 313. Hankkeen tavoitteena oli parantaa maaseutuyhteisön elämänlaatua luomalla nykyaikainen urheilu- ja vapaa-ajanviettoinfrastruktuuri ja tarjoamalla alakoululaisille urheilutilat. Tämän tyyppinen hanke ei kuitenkaan todennäköisesti monipuolista elinkeinoelämää eikä houkuttele paikalle matkailijoita toimenpiteen tavoitteen mukaisesti.¹⁴

¹⁴ Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 55 artiklassa säädetään, minkä tyyppiset investoinnit ovat tukikelpoisia toimenpiteessä 313: "Matkailuelinkeinojen edistäminen. Edellä 52 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettu tuki koskee a) pienimuotoisia infrastruktuuritavoitteita, kuten opastuskeskukset ja viitoitus matkailukohteisiin; b) virkistysinfrastruktuuritavoitteita, kuten pääsy luonnonalueille ja pienimuotoiset majoituspalvelut; c) maaseutumatkailuun liittyvien matkailupalvelujen kehittämistä ja/tai saattamista markkinoille."

- 28.** Hanke-ehdotusten suhteellisia ansioita olisi valintakriteerien avulla voitava arvioida puolueettomalta ja avoimelta perustalta. Niiden avulla olisi myös voitava varmistua siitä, että sellaiset hankkeet hylätään, joissa rahoille ei saada vastinetta. Vaikka hankkeet täyttävät ehdot, toisissa hankkeissa otetaan paremmin huomioon tavoitteet, jotka on asetettu maaseutualueiden tarpeiden tyydyttämiseksi. Jos yhdessä hankkeessa maaseutualueelle luodaan enemmän työpaikkoja kuin toisessa ja kaikkiin muihin kriteereihin nähden hankkeet ovat yhtä hyviä, etusijalle olisi asetettava ensin mainittu hanke, koska käytettävissä on rajoitetusti varoja.
- 29.** Kahdessa tarkastetuista jäsenvaltioista ei asetettu mitään valintakriteerejä; ne käyttivät pelkästään laajoja tukikelpoisuuskriteerejään laatiakseen luettelon rahoitettavista hankkeista. Näin tapahtui Ranskassa (Akvitania) ja Puolassa ohjelmakauden ensimmäisinä vuosina (2007–2010). Itse asiassa hankkeet on tänä aikana Puolassa valittu joko periaatteella ”ensiksi tullutta palveliaan ensin” tai satunnaisesti¹⁵. Kolmannessa jäsenvaltiossa, Ruotsissa (Länsi-Göötanmaa), hankkeita ei valintamenettelyssä pisteytetty eikä luokiteltu. Hankkeita ei siis voitu ajan mittaan verrata puolueettomasti. Täten ei voitu varmistaa, että valittaisiin johdonmukaisesti hankkeita, joilla on suurin painoarvo.
- 30.** Lopuissa kolmessa jäsenvaltiossa (Italia (Campania), Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti) on sovellettu valintakriteerejä ja useita erilaisia pisteytysjärjestelmiä, vaikka Tšekki keskeytti valintakriteerien soveltamisen vuonna 2009. Niistä tuli joka tapauksessa merkityksettömiä Italiasa (Campaniassa) ja Tšekissä, koska kumpikaan jäsenvaltio/alue ei ole asettanut vaikuttavaa vähimmäispisterajaa, joka hankkeen olisi saatava voidakseen tulla valituksi. Tämä merkitsee, että jos rahoitusta oli saatavana, hankkeita oli mahdollista valita tuettaviksi, vaikka niitä ei olisikaan arvioitu erityisen merkityksellisiksi kansallisten/alueellisten painopisteiden kannalta (ks. **laatikko 5**).
- 31.** Neljä tarkastetuista jäsenvaltioista (Ranska (Akvitania), Italia (Campania), Ruotsi (Länsi-Göötanmaa) ja Tšekki) valitsivat niin monta tukikelpoista hanketta kuin käytettävissä olevat resurssit sallivat, riippumatta siitä, mikä oli niiden panos toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamiseen. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että myöhemmin, kun määrärahat eivät riittäneet kattamaan kaikkia tukikelpoisia hakemuksia, jäsenvaltiot valitsivat hankkeet tiukemmalla seulalla. Tämän seurauksena menettelyssä on myöhemmin hylätty hyviäkin hankkeita pelkästään määrärahojen riittämättömyyden takia (ks. **laatikko 6**).

¹⁵ Puolassa valintakriteereitä sovellettiin toimenpiteen 311 kohdalla ainoastaan vuoden 2011 ehdotuspyynnön yhteydessä, toimenpiteen 312 kohdalla vuosien 2010 ja 2011 ehdotuspyyntöjen yhteydessä ja toimenpiteen 313 kohdalla vuosien 2009 ja 2010 ehdotuspyyntöjen yhteydessä.

LAATIKKO 5

ESIMERKKEJÄ VALINTAJÄRJESTELMISTÄ, JOIDEN AVULLA EI OLLUT MAHDOLLISTA VALITA MERKITYKSELLISIÄ HANKKEITA

Italia (Campania): Järjestelmän suunnittelu näytti edustavan hyvää käytäntöä, koska tukikelpoiset investointihankkeet arvioitiin käyttämällä valintakriteeriruudukkoa, jossa tukikelpoisille hankkeille asetettiin vähimmäiskokonaispistemäärä (raja-arvo) sekä hankkeen laatua koskeva raja-arvo. Järjestelmässä annettiin kuitenkin pisteitä hankkeille riippumatta siitä, täyttivätkö ne kriteerit.

Luokassa "hankkeen laatu" hankkeelle, joka ei täytä mitään kriteerejä, annetaan 20 pistettä (joka on tarvittava vähimmäisraja-arvo), joten hanke saa kaikesta huolimatta rahoituksen. Tämä tekee tosiasiasa hankkeiden laatuvalinnan merkityksettömäksi, koska kaikki hankkeet saavat automaattisesti rahoitusta, jos sitä on käytettävissä riittävästi.

Ranska (Akvitania): Koska valintakriteereitä ei ollut, jo pelkästään se, että hanke oli tukikelpoinen ja varoja oli käytettävissä, merkitsi, että hanke valittaisiin. Tämän takia hanke, jossa oli tarkoituksena perustaa uusi viininmaistelusali, sai rahoitusta, vaikka yksi sellainen oli jo olemassa. Siten hankkeella ei monipuolistettu eikä laajennettu maatilantoimintaa eikä se auttanut saavuttamaan rahoitustoimenpiteen tavoitteita.

LAATIKKO 6

ESIMERKKEJÄ TEHOTTOMISTA VALINTAMENETTELYISTÄ

Tšekki: Ensimmäisen kahden vuoden aikana (2007 ja 2008) käytössä ei ollut vähimmäisraja-arvoa ja määrärahoja oli riittävästi rahoittamaan kaikki tukikelpoiset hakemukset, joten annettuja hankkeita ei luokiteltu ensisijaisuuden perusteella. Tämän seurauksena on rahoitettu hankkeita, jotka saivat 0 pistettä 35 pisteen enimmäismäärästä ja yhden pisteen 106 pisteen enimmäismäärästä. Vuodesta 2010 alkaen tukikelpoiset hankkeet ovat tarvinneet paljon korkeamman pistemäärän voidakseen saada rahoitusta: vähintään 25 pistettä 40 pisteestä ja vastaavasti vähintään 54 pistettä 101 pisteestä.

Italia (Campania): Toimenpiteestä 312 on ensimmäisellä hakemuskaudella (heinä–elokuussa 2009) myönnetty rahoitusta kaikille 163 tukikelpoiselle hakemukselle. Toisella kaudella (syys–lokakuussa 2009) tehtiin 322 hyväksyttävää hakemusta, mutta vain 70 sai rahoitusta, koska toimenpiteen kaikki määrärahat oli jo käytetty. Tämä merkitsee, että toisella kaudella on suljettu pois sellaisiakin hankkeita, jotka saivat paljon paremmat pisteet kuin jotkin ensimmäisellä kaudella rahoitetuista hankkeista. Esimerkiksi toisella kaudella varojen puutteen vuoksi hylätyistä hankkeista parhaaksi sijoitettu hanke sai suuremman pistemäärän kuin 85 prosenttia ensimmäisellä kaudella rahoitetuista hankkeista.

Ruotsi: Vuoteen 2011 saakka ei ollut yhtään tapausta, jossa tukikelpoista hanketta koskeva hakemus olisi hylätty sen vuoksi, että se ei olisi tavoitteiden kannalta tärkeä. Koska priorisointiin ei kyetty, toimenpiteet jouduttiin osittain lopettamaan vuonna 2011 määrärahojen riittämättömyyden vuoksi, ja hankkeita hylättiin sillä perusteella, että hankerahaa on rajoitetusti ja on pakko priorisoida. Vaikka tämä johtikin jäljellä olevien määrärahojen tiukkaan kohdentamiseen, suurin osa määrärahoista oli tosiasiasa jo käytetty.

TYÖPAIKKOJEN LUOMINEN OLI OSA TOIMENPITEIDEN OLENNAISTA PAINOPISTEALAA, MUTTA SE EI AINA NÄKYNYT VAROJEN KANAVOINNISSA

- 32.** Kuten edellä mainittiin (ks. kohta 14), työpaikkojen luominen on osa toimintalinjan 3 olennaista painopistealaa. Tästä syystä jäsenvaltioiden olisi pyrittävä valitsemaan hankkeita, joilla on suurin potentiaali synnyttää työpaikkoja, kun ne asettavat maaseudun kehittämisohjelmien tavoitteet täyttäviä hankkeita tärkeysjärjestykseen. Sen lisäksi, että pyritään luomaan työpaikkoja, on myös kiinnitettävä asianmukaisella tavalla huomiota tuen taloudelliseen vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen esimerkiksi ottamalla huomioon kustannukset työpaikkaa kohden ja työpaikkojen laadukkuus.
- 33.** Tarkastuksessa kävi ilmi, että Ranskaa lukuun ottamatta kaikki tarkastetut jäsenvaltiot ottivat työpaikkojen luomispotentiaalin huomioon arvioidessaan hanke-ehdotuksia. Edellä kuvatut valintajärjestelmien heikkoudet aiheuttivat kuitenkin sen, että käytännössä tämä ei joissakin jäsenvaltioissa johtanut työllisyyttä luovien hankkeiden vaikuttavaan priorisointiin (ks. kohdat 30 ja 31). Eräs esimerkki tästä on se, että vaikka Italiassa (Campaniassa) toimenpidettä 311 koskeva valintajärjestelmä mahdollisti maatilakotitalouden perheenjäsenten täystyöllisyyttä edistävien hankkeiden priorisoinnin (ks. kohta 21), kriteerin soveltamisessa ilmeni heikkouksia (ks. *laatikko 7*).

LAATIKKO 7

HYVÄ JÄRJESTELMÄ TEORIASSA, MUTTA EI KÄYTÄNNÖSSÄ

Italiassa (Campaniassa) kriteeriä, joka liittyy tavoitteeseen edistää maatilakotitalouden jäsenten täystyöllisyyttä, kuvataan investointikustannuksen ja työntekijöiden määrän suhteella. Arviointiin sisältyi kuitenkin laskelma niiden maatilakotitalouden jäsenten prosentuaalisesta osuudesta, jotka löytävät kokoaikaisen työpaikan, ja kyseisen prosenttiosuuden muuntaminen pisteiksi.

Ehdotuspyynnössä ei ole annettu ohjeita siitä, miten prosenttiosuus olisi laskettava. Tämän takia laskelmia ei ole tehty, ja pisteitä on annettu teknisissä selvityksissä esitettyjen perustelemattomien väittämien perusteella.

Esimerkiksi maatilamatkailuhankkeessa tuensaaja on esittänyt hankkeen odotettuna tuloksena, että perheenjäsenten työtuntien määrä lisääntyy, ja tällä perusteella hankkeelle on annettu enimmäismäärä pisteitä. Kriteerin täyttymistä ei ole tarkastettu viranomaisten paikan päällä ennen loppumaksun suorittamista tekemissä tarkastuksissa, eikä tuensaaja ole pystynyt esittämään tarkastajille mitään todisteita väitteensä tueksi.

- 34.** Työpaikkojen luomiseen tähtäävissä hankkeissa taloudellisen tehokkuuden indikaattorina käytetään luodusta työpaikasta aiheutuneita kustannuksia. Tilintarkastustuomioistuin on laskenut tämän indikaattorin¹⁶ niille 26 tarkastetulle hankkeelle, joissa on onnistuttu luomaan työpaikkoja (ks. *liite II*). Laskelma osoittaa, että luodusta työpaikasta aiheutuneet kustannukset vaihtelivat hankkeiden välillä paljon, 3 000 eurosta 215 000 euroon. Vaikka tilintarkastustuomioistuin myöntää, että hankkeilla voi olla muita tavoitteita, jotka on myös otettava huomioon valintamenettelyssä, merkittävät erot työpaikkojen luomisesta aiheutuviissa kustannuksissa samanlaisten toimien yhteydessä osoittavat, että tähän näkökohtaan on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota.
- 35.** Kolme tarkastettua jäsenvaltiota arvioivat esitettyjen hanke-ehdotusten taloudellista tehokkuutta uuden työpaikan luomisesta aiheutuvien kustannusten perusteella. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat hankearvioinneissaan arvioineet hankkeissa suunniteltujen työpaikkojen edellyttämän ammattitaidon tason ja saamansa vastineen rahoille ja pisteyttäneet ne (kustannukset työpaikkaa kohden ja kustannukset ammattitaidon tasoa kohden tuen kannalta).
- 36.** Puolassa myönnetty tukimäärä vaihtelee sen mukaan, kuinka monta työpaikkaa tuensaaja sitoutuu luomaan, kun taas Italiassa kustannus työpaikkaa kohden arvioidaan vain toimenpiteessä 312, ja kaikki menot (eli kaikki investointikustannukset) otetaan huomioon verrattuna viranomaisten määrittämään keskiarvoon. Kustannusta työpaikkaa kohden koskevan laskelman perusteella annetaan lisäpisteitä.
- 37.** Vain Puolassa, Tšekissä ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa työpaikkojen luominen oli yksi tuen ehdoista, jos se oli tavoitteena hankkeessa. Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa todisteet oli toimitettava yhdessä maksupyynnön kanssa (vaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksyttiin myös odotetut tulokset), ja Tšekissä hankkeiden vetäjiin kohdistettiin tarkastuksia hankkeiden toteutuksen jälkeen. Puolassa ja Tšekissä asetettiin selkeät säännöt siitä, miten kauan luodut työpaikat oli säilytettävä – Puolassa kahden vuoden ajan loppumaksun suorittamisen jälkeen ja Tšekissä viiden vuoden sitoumusjakson loppuun.¹⁷
- 38.** Sitä vastoin Italiassa (Campaniassa) viranomaiset luottivat pelkästään tuensaajan hakemuksessaan ilmoittamaan arvioon luotavista työpaikoista. Työpaikkojen luominen ei ollut maksuehto, eikä sitä tarkastettu loppumaksun yhteydessä eikä myöhemmissä seurantatoimissa. Tarkastuksessa paljastui, että vain neljässä yhdeksästä tarkastetusta hankkeesta oli pyritty luomaan työpaikkoja. Lisäksi kahdessa näistä hankkeista työpaikkoja on luotu paljon ennakoitua vähemmän.

¹⁶ Laskettu siten, että tuensaajalle maksettu julkinen kokonaistuki on jaettu luotujen työpaikkojen lukumäärällä (kokoaikavastaavina).

¹⁷ Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 72 artikla.

TOIMENPITEIDEN HALLINNOINTI EI OLLUT ENNAKOIVAA

- 39.** Silloinkaan, kun seuranta- ja arviointitiedot ovat osoittaneet, että toimenpiteen tavoitteita ei ole saavutettu, jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ole suunnitelleet tukea uudelleen ja maksimoineet vaikutusta tukemalla entistä vaikuttavampia ja tehokkaampia hankkeita, jotka voisivat tuottaa todellisia tuloksia asetettuihin tavoitteisiin nähden.
- 40.** Tämä on erityisen näkyvää Tšekissä, jossa työpaikkojen luomistavoitteesta on jääty merkittävästi, osittain viranomaisten asettamien epärealististen tai liian kunnianhimoisten tavoitteiden vuoksi, mutta etusijalle ei asetettu työpaikkoja luovia hankkeita. Ruotsissa osa toimintalinjan 3 määrärahoista jaettiin uudelleen läänien kesken; huomioon otettiin menojen taso, mutta ei edistymistä tulosten saavuttamisessa. Italiassa tarjottiin korkeaa tukitasoa tuen hakijoiden määrän lisäämiseksi, mutta tukea ei sidottu millään lailla tulosten saavuttamiseen (ks. *laatikko 8*).

LAATIKKO 8

ESIMERKKEJÄ ENNAKOIVAN HALLINNON PUUTTEESTA

Tšekki: Vuonna 2010 tehty väliarviointi toi esiin kolmen tarkastetun toimenpiteen rajoitetun vaikutuksen. Arvioija totesi, että toimenpiteessä 311 oli saavutettu vain 0,8 prosenttia luotavien työpaikkojen bruttomäärän indikaattorista. Toimenpiteessä 312 oli saavutettu vain 1,4 prosenttia alunperin asetetusta luotavien työpaikkojen tavoitteesta, ja toimenpiteessä 313 siitä oli saavutettu vain 1 prosentti, kun ohjelmaa oli toteutettu kolmen vuoden ajan. Epäonnistumisesta huolimatta Tšekki ei mukauttanut toimenpiteitä. Sen sijaan Tšekin viranomaiset alensivat ”luotujen työpaikkojen bruttomäärää” koskevan tulosindikaattorin tavoitetta yli 90 prosentilla 29 000:sta 2 700:aan, mutta toimenpidekohtaiset ohjelmoidut menot säilytettiin entisellä tasolla.

Italia (Campania): Viranomaiset lisäsivät vuonna 2010 julkisen tuen enimmäismäärän 100 prosenttiin enintään 50 000 euron hankemäärissä, jotka kuuluvat toimenpiteisiin 311 ja 312. Tavoitteena oli lisätä toimenpiteiden taloudellista täytäntöönpanoa. Tuensaaja ei ollut enää velvoitettu osallistumaan hankkeen rahoitukseen. Tämä ei liittynyt mitenkään hanketulosten saavuttamiseen eli siihen, että rahalle saataisiin enemmän vastinetta.

Ruotsi: Siitä huolimatta, että luotuja työpaikkoja koskevan yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen tulosindikaattorin osalta oli vuonna 2010 saavutettu vain 6,6 prosenttia tavoitteesta, toimenpiteitä tai valintakriteereitä ei mukautettu tehostamistarkoituksessa; tavoitteiden saavuttamista ei niin ollen ole varmistettu. Lisäksi lääneille ilmoitettiin, että jos ne eivät olleet sitoneet vähintään 50:tä prosenttia määrärahoista lokakuuhun 2011 mennessä, niiden määrärahat jaettaisiin uudelleen toisille lääneille, jotka pystyvät kuluttamaan määrärahasa nopeammin.

KOMISSIO EI OLE KÄYTTÄNYT TULOSTIETOJA RIITTÄVÄSSÄ MÄÄRIN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVIEN TOIMENPITEIDEN TEHOAKKUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN PARANTAMISEEN

- 41.** Komissio seuraa ja valvoo ohjelmien toteuttamista erityisesti osallistamalla seurantakomitean kokouksiin¹⁸, tutkimalla vuotuiset täytäntöönpanokertomukset ja tekemällä jäsenvaltioihin tarkastuskäyntejä. Komission vastuu moitteettomasta varainhoidosta edellyttää myös, että ohjelman täytäntöönpanoa parannetaan vastaavasti. Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 77 artiklan 2 kohdan mukaan komissiolla on mahdollisuus osallistua seurantakomitean kokouksiin "neuvonantajan ominaisuudessa".
- 42.** Komissio on koko ohjelmakauden ajan korostanut, että toimenpiteen täytäntöönpanossa on lisättävä valikoivuutta ja tarkennettava kohdennusta määrärahojen riittävydestä riippumatta. Tarkastuksessa kuitenkin paljastui, että komissio ei aina ole varmistanut sitä, että jäsenvaltiot määrittävät riittävät valintakriteerit ja/tai soveltavat niitä johdonmukaisesti. Komissio ei ole toteuttanut vaikuttavia toimia siitä huolimatta, että Ranska, Puola ja Tšekki eivät (vuonna 2009) soveltaneet minkäänlaisia valintakriteereitä. Muissa maaseudun kehittämistoimenpiteissä komissio on kuitenkin puuttunut heikkouksiin ehdottamalla rahoitusoikaisuja.
- 43.** Komissio ei ole myöskään seurantakomiteassa tai ohjelmien vuosittaisen tarkastelun yhteydessä¹⁹ toteuttanut riittävästi toimia varmistukseen, että jäsenvaltiot valitsevat ja hyväksyvät tosiasiallisesti hankkeita, joilla edistetään asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Esimerkiksi **laatikossa 8** esitetystä tapauksesta komissio ei ole vaatinut lisäämään elinkeinoelämän monipuolistamistoimenpiteiden vaikuttavuutta Tšekissä vaan on hyväksynyt sen, että luotavien työpaikkojen bruttomäärää koskevaa tavoitetta pelkästään alennetaan.

¹⁸ Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 78 artiklassa todetaan: "Seurantakomitean on huolehdittava maaseudun kehittämissuohjelman täytäntöönpanon tehokkuudesta." Komitea huolehtii siitä arvioimalla ja tarkistamalla valintakriteereitä, seuraamalla edistystä tavoitteiden saavuttamisessa jne.

¹⁹ Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 83 artiklassa todetaan: "Komissio ja hallintoviranomainen tarkastelevat joka vuosi vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen esittämisen yhteydessä edeltävänä vuonna saavutettuja tärkeimpiä tuloksia niiden menettelyjen mukaisesti, jotka kyseessä oleva jäsenvaltio ja hallintoviranomainen yhteisymmärryksessä määrittelevät."

OSA 2 – ONKO TEHOKKUUTEEN JA TALOUDELLISUUTEEN KOHDISTUVIA RISKEJÄ LIEVENNETTY RIITTÄVÄSTI?

- 44.** Vastineen saamisella rahalle tarkoitetaan resurssien parasta mahdollista käyttöä aiottujen tulosten toteuttamiseksi. Vaikuttavuuden lisäksi moitteettomaan varainhoitoon liittyviä yleisiä riskejä ovat tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kohdistuvat riskit.
- 45.** Tehokkuuteen kohdistuvalla riskillä tarkoitetaan sitä mahdollisuutta, että toiminnalla
- ei pystytä maksimoimaan tietyllä panoksella saatavaa tuotosta tai että niin tehdään ottamatta huomioon asianmukaista laatua tai
 - ei pystytä minimoimaan tietyn tuotoksen edellyttämää panosta tai että niin tehdään ottamatta huomioon asianmukaista laatua.
- 46.** Taloudellisuuteen kohdistuvalla riskillä tarkoitetaan sitä mahdollisuutta, että toiminnalla
- ei pystytä minimoimaan resursseihin liittyviä kustannuksia tai että niin tehdään ottamatta huomioon asianmukaista laatua.
- 47.** Hyvällä ohjelmatyöllä tehokkuuteen ja taloudellisuuteen kohdistuvia riskejä voidaan lieventää merkittävästi. Tämä ei kuitenkaan vapauta viranomaisia vastuusta tehdä asiaankuuluvat tarkastukset toteutuksen aikana.
- 48.** Tästä syystä ja asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012²⁰ 30 artiklan 2 kohdassa esitettyjen tehokkuuden ja taloudellisuuden periaatteiden mukaisesti tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että jäsenvaltioiden olisi
- ennen rahoituksen myöntämistä varmistettava, että hakijat ovat voineet osoittaa hankkeiden olevan taloudellisesti kannattavia ja kestäviä
 - sovellettava menettelyjä, joilla pienennetään nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riskejä²¹
 - varmistettava, että hankkeiden kustannukset ovat kohtuullisia
 - varmistettava, että hankkeet voidaan toteuttaa kohtuullisessa ajassa ilman perusteetonta byrokratiaa ja turhia kustannuksia.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

²¹ Määritelmät, ks. kohdat 51 ja 58.

TEHOKKUUS

JÄSENVALTIOIDEN TARKASTUKSILLA VOIDAAN VARMISTAA VAIN RAJOITETUSTI HANKKEIDEN RAHOITUKSEN KESTÄVYYS

- 49.** Jäsenvaltioiden olisi toimitettava taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevia oikeasuhteisia tarkastuksia, joissa analysoidaan hakijoiden rahoitustilanteen ja liiketoimintasuunnittelun vakautta, ja dokumentoitava tekemänsä arviot, jotta vältetään julkisen rahoituksen tuhlaaminen hankkeisiin, jotka epäonnistuvat ennen aikojaan.
- 50.** Voimassa olevassa lainsäädännössä ei erikseen vaadita tällaisia taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevia tarkastuksia²², ja vain kolmessa tarkastetussa jäsenvaltiossa (Puolassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) tarkastetaan järjestelmällisesti hakijoiden taloudellinen valmius. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin erityisesti Puolassa ja Ruotsissa useita puutteita, jotka liittyvät pääasiassa pinnallisiin ja epäluotettaviin arviointeihin. Lisäksi havaittiin, että dokumentointi oli heikkoa. Muissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa ei tehty järjestelmällisiä taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevia tarkastuksia (Ranska, Akvitanian ja Italia, Campania), tai ne oli keskeytetty (Tšekki) (ks. *laatikko 9*).

²² Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 72 artiklan mukaan kaikkien tuettujen hankkeiden on kuitenkin oltava kestäviä siinä merkityksessä, että jäsenvaltion on varmistettava, että kyseiseen toimeen ei viiden vuoden kuluessa rahoituspäätöksestä kohdistu huomattavia muutoksia, kuten tuotantotoiminnan lopettamista tai sen sijainnin muuttamista. Lisäksi komissio on *EU Rural Review* -lehden numerossa 1 myöntänyt, että sellaisen perusteen olisi oltava osa hankkeen hyväksyntää: toimintalinjasta 3 annetaan merkittävää rahoitusta, jolle pyritään saamaan mahdollisimman paljon vastinetta, ja taloudellinen kestävyys on maaseuturahaston kaikkien hanke-ehtotusten arvioinnissa keskeinen kriteeri (sivu 31) (ks. http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm).

LAATIKKO 9

TALOUDELLISIA TOIMINTAEDELLYTYKSIÄ KOSKEVAT TARKASTUKSET: ESIMERKKEJÄ HYVISTÄ TOIMINTATAVOISTA JA HEIKKOUSISTA

Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti: Viranomaiset soveltavat avustuksen koon mukaan useita eri menettelyjä, joita voidaan pitää hyvinä käytäntöinä: taloudelliset suhdeluvut lasketaan tilinpitotietojen ja kassavirtaennusteiden avulla, kirjanpitäjä antaa riippumattoman lausunnon, ja lisäksi on toimitettava liiketoimintasuunnitelma, johon on liitetty myyntiennusteet ja markkina-analyysi. Arvioija tarkastelee taustaolettamuksia kriittisesti, ja hallinnointiin ja toteutukseen liittyvät riskit otetaan huomioon.

Puola: Yhdessä tapauksessa tuensaajan alkuperäisen liiketoimintasuunnitelman mukaan nettoykyarvo oli negatiivinen, minkä takia hanke ei olisi ollut tukikelpoinen. Kun Puolan viranomaiset pyysivät tuensaajaa selittämään kielteisen nettoykyarvon, tämä esitti uuden suunnitelman, jossa myyntiennusteita oli merkittävästi lisätty. Nettoykyarvo muuttui negatiivisesta positiiviseksi, ja hanke hyväksyttiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että hanketulokset jäivät merkittävästi alle sekä alkuperäisten että tarkistettujen ennusteiden.

Ranska (Akvitania): Tietyiltä hankkeilta edellytetään rahoitusanalyysijä ja toteutettavuustutkimuksia, vaikka taloudellisia toimintaedellytyksiä ei virallisesti tarkasteta kyseisten asiakirjojen perusteella. Yhdessä tapauksessa hanke hyväksyttiin ja se sai rahoituksen, vaikka toteutettavuustutkimus oli osoittanut, että yritys oli rahoitusvaikeuksissa heikon kokonaisvakavaraisuuden vuoksi, siihen kohdistui merkittäviä lyhyen aikavälin riskejä ja sen omavaraisuus oli hyvin rajoitettu. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa paljastui, että tuettu yritys oli mennyt konkurssiin.

Tšekki: Hakijan luottokelpoisuus tarkastettiin alun perin hankkeissa, joiden tukikelpoiset kustannukset olivat yli kaksi miljoonaa Tšekin korunaa eli noin 78 000 euroa. Talouskriisin takia ja jotta tukikelpoisten hakijoiden määrä ei kriisin aikana laskisi, Tšekin viranomaiset päättivät lopettaa tuensaajien luottokelpoisuuden arvioinnin vuoden 2009 puolivälistä alkaen.

JÄSENVALTIOIDEN OHJELMATYÖSSÄ JA TOIMENPITEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA EI LIEVENNETÄ VAIKUTTAVASTI NOLLAVAIKUTUSRISKIÄ...

- 51.** Nollavaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa tuensaaja olisi toteuttanut investoinnin myös ilman tukirahoitusta. Avustusten myöntäminen tällaisissa tapauksissa vähentää EU:n ja kansallisten budjettivarojen tehokkuutta, koska julkisia menoja ei tarvita toivotun tuloksen aikaansaamiseen.
- 52.** Tärkein keino vähentää nollavaikutusriskiä on suunnitella ja ohjelmoida toimenpiteet 311–313 siten, että julkinen rahoitus suunnataan sinne, missä on tunnistettuja tarpeita (esim. markkinat toimivat puutteellisesti) tai kannustaa positiivisten ulkoisvaikutusten ja julkishyödykkeiden tarjoamista (esimerkiksi rahoittamalla ympäristön kannalta kestävien tekniikoiden käyttöönoton kustannuksia tai laajaa yleistä hyötyä tarjoavia hankkeita). Vaikka järjestelmä olisi suunniteltu siten, että julkishyödykkeiden tarjoamista kannustetaan tukemalla yksityisiä tuensajia, mahdollinen myönteinen vaikutus nollautuu joissakin tapauksissa käytännössä (ks. **laatikko 10**).
- 53.** Jäsenvaltiot voivat lieventää nollavaikutusriskiä myös hankevalintamennettelyn avulla. Jäsenvaltiot olisivat voineet pyytää hakijoita osoittamaan, että ne tarvitsevat avustusta viittaamalla taloudellisia toimintaedellytyksiä koskevassa tarkastuksessa saatuihin rahoitus-, markkina- ja hallinnollisiin tietoihin. Jos hakijalla on riittävästi pääomaa tai mahdollisuus saada riittävästi pääomaa koko hankkeen rahoittamiseen taikka jos hankkeen onnistumismahdollisuudet ovat suuret, investointi tehtäisiin tavallisesti joka tapauksessa, myös ilman tukea. Tämä merkitsisi niukkojen julkisten varojen tehotonta käyttöä.

LAATIKKO 10

ESIMERKKI MAHDOLLISET MYÖNTEISESTÄ VAIKUTUKSESTA NOLLAUTUU KÄYTÄNNÖSSÄ

Italia (Campania): Hankearviointijärjestelmään kuuluu ympäristökriteereihin liittyvien pisteiden laskenta. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että kymmenen pistettä voitiin antaa kriteerin "vedensäätö" perusteella tai viisi pistettä kriteerin "tavanomaista jätehuoltoa pidemmälle menevä käsittely" perusteella pelkästään, jos hakija lupasi tehdä aivan perusinvestoinnit, kuten hankkia kaksoishuhtelulla varustetut wc:t tai edullisen kompostisäiliön (yhdessä tapauksessa oli hankittu 350 euron kompostisäiliö hankkeen kokonaiskustannusten ollessa 247 000 euroa). Kokonaisvedensäätöä ei tarvinnut luvata eikä sitä arvioitu. Näin ollen oli mahdollista saada 15 pistettä (mikä monissa tapauksissa oli ratkaiseva määrä) ilman, että hankkeessa oli suunniteltu merkittävää vedensäätöä tai ympäristövaikutusta.

- 54.** Tarkastetuista kuudesta jäsenvaltiosta kahden (Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti) maaseudun kehittämissuunnitelmissa korostetaan sitä, että nollavaikutus on moitteettoman varainhoidon kannalta vakava riski. Kuitenkin vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa viranomaiset vaativat tuensaajia osoittamaan tuen tarpeen ja hylkäsivät hankkeet, joissa julkisen rahoituksen tarvetta ei ollut todistettu. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ottivat hankearvioinnissa huomioon seuraavat tekijät: kuinka vakuuttavasti hakemuksessa on perusteltu tuen tarve, mitä markkinoiden puutteita hanke koskee, likviditeettivajeen olemassaolo (esimerkiksi vertaamalla vaihtoehtoisia kassavirtaennusteita lainausskenaariossa ja julkisen tuen skenaariossa) ja hankkeen tuotosten arvo alueelle arvioimalla niiden tuotosten osuus, jotka olisi toteutettu ilman tukea.
- 55.** Tilintarkastustuomioistuin on jo todennut (esim. Leader-lähestymistapaa sekä toimenpidettä 121 ja toimenpidettä 123 koskevissa erityiskertomuksissa²³), että tapaukset, joissa investoinnit on jo aloitettu tai jopa saatettu päätökseen ennen tukipäätöstä, ovat vahva osoitus nollavaikutuksesta. Näissä tilanteissa jo tuensaajan alustava investointipäätös osoittaa, että tämä olisi ollut halukas ja kykenevä toteuttamaan investoinnin myös ilman tukea. Näin ollen pidetään hyvänä käytäntönä, että jäsenvaltiot pitävät hankkeita tukikelpoisina ainoastaan tuen myöntämispäivästä lähtien.
- 56.** Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti) soveltaa tätä hyvää käytäntöä. Muis- sa tarkastetuissa jäsenvaltioissa investoinnit ovat yleensä tukikelpoisia jo hakemuksen jättöpäivästä lähtien. Tarkastajat totesivat, että tarkastetuista 57 hankkeesta 25:ssä (eli 44 prosentissa) toteutus oli aloitettu ennen tukipäätöksen tekemistä (ks. **taulukko**).
- 57.** Nollavaikutusriskiä on arvioitu myös tuensaajien haastattelujen ja asiakirjatodisteiden perusteella. Ne koskivat hankkeen toteutukseen käytettyjä rahoituslähteitä, investoinnin kannattavuutta ja investoinnin ajoitusta suhteessa tukipäätökseen. Analyysi osoittaa, että 57 hankkeesta 35 (61 prosenttia otoksesta) olisi toteutettu joka tapauksessa, vaikka joissain tapauksissa pienemmässä mittakaavassa tai pitemmän ajan kuluessa (ks. **liite II**). Tämä koskee erityisesti tapauksia, joissa tukimäärä oli hyvin pieni, kuten Ruotsissa, joissa yli kolmannes myönnettyistä tuista oli määrältään noin 10 000 euroa tai vähemmän. Ruotsissa tilintarkastustuomioistuin sitä paitsi havaitsi yhden tapauksen, jossa hanke hyväksyttiin sen päättymisen jälkeen (ks. **laatikko 11**).

²³ Erityiskertomus nro 5/2010: Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen; erityiskertomus nro 8/2012: Tuen kohdentaminen maatalojen nykyaikaistamiseen, sekä erityiskertomus nro 1/2013: Onko EU:n elintarviketeollisuustuella lisätty maataloustuotteiden arvoa vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla? (<http://eca.europa.eu>).

TAULUKKO

ENNEN TUEN MYÖNTÄMISTÄ ALOITETUT HANKKEET

Jäsenvaltio	Tarkastuskäyntien kohteena olleiden hankkeiden kokonaismäärä	Tarkastetut hankkeet, jotka oli aloitettu ennen tuen myöntämistä
Tšekki	11	4
Ranska (Akvitania)	10	8
Italia (Campania)	9	3
Puola	8	3
Ruotsi (Länsi-Götanmaa)	10	7
Yhdistynyt kuningaskunta – Englanti (Yorkshire ja Humber)	9	0
Yhteensä	57	25

LAATIKKO 11

VAHVA OSOITUS NOLLAVAIKUTUKSESTA: EU:N RAHOITUKSEN MYÖNTÄMINEN JO PÄÄTTYNEELLE HANKKEELLE

Ruotsissa annettiin 240 000 Ruotsin kruunua (22 000 euroa) tukea metsäkoneita huoltavan ja korjaavan yrityksen verastilojen laajentamiseen. Tuensaaja oli jättänyt toukokuussa 2008 epätäydellisen tukihakemuksen, jossa oli yhden rivin kuvaus hankkeesta, mutta ei liiketoimintasuunnitelmaa. Myöhemmin hän oli täydentänyt tukihakemusta toukokuun 2009 alussa antamalla läänin lautakunnan pyytämät tiedot. Päätös tuen myöntämisestä tehtiin viikkoa myöhemmin, ja samassa kuussa tuensaaja jätti maksupyynnön. Hanke oli päättynyt jo huhtikuussa 2009 eli ennen täydellisen hakemuksen jättämistä.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnillä tuensaaja totesi, että hän oli jo päättänyt toteuttaa hankkeen ennen kuin kuuli tukimahdollisuudesta. Hänellä oli pankin kanssa sopimus enintään 1,2 miljardin Ruotsin kruunun (noin 110 000 euron) lainasta, jolla hän olisi rahoittanut koko hankkeen, ellei tukea olisi myönnetty.

... EIKÄ TOIMINNAN SIIRTYMISRISKIÄ

- 58.** Toiminnan siirtymisriskillä tarkoitetaan sitä, missä määrin julkisista varoista tuetusta toiminnasta saadut hyödyt mitätöityvät sen takia, että toiminta muualla vähenee. Tuella, jonka ansiosta yksi tuensaaja voi lisätä markkinaosuuttaan kilpailijan kustannuksella, ei ehkä ole lainkaan nettovaikutusta politiikan tavoitteisiin, kuten työpaikkojen luomiseen. Tällaiset tuet eivät siten lähtökohtaisesti ole EU:n varojen tehokasta käyttöä, ja ne voivat paikallisella tasolla johtaa markkinoiden vääristymiseen. Jonkinasteinen toiminnan siirtyminen voi kuitenkin olla perusteltua, jos politiikan tavoitteiden kannalta voidaan todeta riittävä nettovaikutus.
- 59.** Tärkein tapa lieventää perusteettoman siirtymisen riskiä samoin kuin nollavaikutusriskiä on toimenpiteiden suunnittelu. Maaseudun kehittämissuunnitelmissa olisi vahvistettava menojen tarve (esim. analysoimalla odotettu kysyntä ja sulkemalla pois alat, joilla markkinat vaikuttavat kyllästetyiltä), yksilöitävä tarpeet, jotka ovat riittävän vahvoja oikeuttamaan mahdollisen siirtymisen, ja asetettava kyseisiä tarpeita koskevat tavoitteet ja kelpoisuusehdot. Kuten tämän kertomuksen osassa 1 on osoitettu, näin ei ole tarkastetuissa jäsenvaltioissa tehty. Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan maaseudun kehittämissuunnitelmissa kuitenkin tunnustetaan, että toiminnan siirtyminen on moitteettoman varainhoidon kannalta mahdollinen riski.
- 60.** Jäsenvaltioiden viranomaisten olisi arvioitava hanke-ehdotuksiin liittyvä siirtymisriski hankkeen hyväksymisvaiheessa. Jos siirtymistä todennäköisesti tapahtuu, heidän olisi varmistuttava siitä, että hankkeen panos toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseen on riittävän korkea, jotta tuki olisi perusteltua.
- 61.** Vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa²⁴ on toteutettu asianmukaisia toimia siirtymisen arvioimiseksi ja lieventämiseksi. Sen täytäntöönpanosäännöissä suljetaan erityisesti pois ehdotukset, jotka liittyvät sellaisiin talouden aloihin, joilla on saavutettu kyllästymispiste. Näiden alojen tukeminen johtaa ylitarjontaan, vahingoittaa tuottavuutta ja johtaa samankaltaisten yritysten siirtymiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin on todennut seuraavat Yhdistyneen kuningaskunnan arviointijärjestelmään kuuluvat osatekijät hyväiksi toimintatavoiksi: tuensaajalle asetettu vaatimus todistaa markkinakysyntä ja kuvata vaikutusta kilpailijoihin, siirtymisriskin arviointi osana hankkeiden hyväksyntää ja valintaa ja hankkeiden hylkääminen silloin, kun siirtyminen on todennäköistä.

²⁴ Myös Ranskassa (Akvitaniassa) on määrätty, että tietyn tyyppisten leirintäaluepalveluihin liittyvien investointien siirtymisriskit on arvioitava.

- 62.** Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut siirtymisriskin 57 tarkastetussa hankkeessa. Arvio perustuu asiakirjojen tarkasteluun ja tuensaajien kanssa käytyihin keskusteluihin, jotka ovat koskeneet yritysten tuotteita, markkinoita ja kilpailijoita sekä investointien vaikutuksia kyseisiin tekijöihin. Yhteensä 19 hankkeessa todettiin merkkejä siirtymisriskistä (ks. *liite II*). Esimerkkejä toiminnan siirtymisen merkeistä kuvataan *laatikossa 12*. Siirtymisriskiä ei ole katsottu voitavan soveltaa kolmessa hankkeessa, ja neljässä hankkeessa tilintarkastustuomioistuimella ei ole ollut riittävästi todisteita sen arvioimiseen.

TALOUDELLISUUS

- 63.** Taloudellisuusperiaate edellyttää, että rahoitusresurssit on annettava käyttöön oikeaan aikaan, määrältään ja laadultaan asianmukaisina ja parhaaseen hintaan. Riskinä on, että tuensaajat eivät pyri toteuttamaan hankkeita mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla laatua unohtamatta. Tässä tapauksessa EU:n ja kansallisten budjettien kustannukset saattavat paisua tarpeettomasti. Se on epätaloudellista ja tehotonta ja vähentää muiden hankkeiden käytettävissä olevaa rahoitusta. Komission ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimenpiteen 311–313 hakijoiden ehdottamat hankekustannukset ovat kohtuullisia ja että hallinnolliset menettelyt ovat mahdollisimman yksinkertaisia, jotta hankkeiden vaikuttava ja tehokas toteuttaminen on mahdollista maaseutualueiden hyödyksi.

LAATIKKO 12

ESIMERKKI TOIMINNAN SIIRTYMISRISKISTÄ

Ruotsi: Toimenpiteestä 313 on tuettu konferenssitilojen rakentamista matkailukeskukseen. Tuensaaja tarjoaa kaksipäiväisiä konferensseja, joiden aikana noin 15 osallistujaa majoittuvat läheiseen hotelliin. Tämä matkailukeskuksen vetämä ja EU:n varoista tuettu uusi investointihanke käsittää majoitustilojen rakentamisen enintään 20 hengelle. Ruotsin viranomaiset eivät ole ottaneet huomioon toiminnan siirtymisriskiä avustusta hyväksyessään huolimatta siitä, että hanke todennäköisesti johtaa liiketoiminnan menetykseen läheisessä hotellissa, jossa osallistajat nykyisin yöpyvät.

Tarkastuksessa löydettiin kuitenkin esimerkkejä hyvistä toimintatavoista.

Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti: Maatilapuodin tapauksessa aluekehitysvirasto on osana hankearviointia arvioinut, kuinka lähellä lähimmät kilpailevat tilapuodit ovat ja vaikuttaako hanke todennäköisesti niiden liiketoimintaan. Alueellisten matkailuviranomaisten myönteisen arvion takia vähäinen toiminnan siirtyminen katsottiin oikeutetuksi.

KUSTANNUSTEN KOHTUULLISUUTTA ON TARKASTETTU HEIKOSTI

- 64.** Asetuksen (EY) N:o 65/2011²⁵ 24 artiklan 2 kohdan d alakohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden olisi osana tukihakemuksen hallinnollista tarkastusta tarkastettava esitettyjen kustannusten kohtuullisuus. Arviointi olisi tehtävä käyttämällä soveltuvaa arviointijärjestelmää, kuten viitekustannuksia, eri tarjousten vertailua tai arviointikomiteaa.
- 65.** Tilintarkastustuomioistuin on havainnut, että Ranska ei ole soveltanut lainkaan tällaisia menettelyjä. Tämä on sitäkin vakavampaa, koska komissio oli jo vuonna 2008 pyytänyt Ranskan viranomaisia ottamaan käyttöön järjestelmän, jolla kustannusten kohtuullisuus tarkastetaan osana hallinnollista tarkastusta. Komissio on aiemmin soveltanut muissa investointitoimenpiteissä tämäntapaisten heikkouksien suhteen rahoitusoikaisuja.
- 66.** Muissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa on sovellettu asiaankuuluvia järjestelmiä, joihin kuuluu erityisiä hankintasääntöjä, tarkastuksia, joissa kustannuksia verrataan vakiokustannuksiin, ja näiden kahden yhdistelmiä. Tarkastukset kuitenkin vaihtelevat laadultaan. Tilintarkastustuomioistuin totesi monia EU:n sääntöjen vastaisuuksia Ruotsissa ja merkittäviä heikkouksia Tšekissä, Italiassa (Campaniassa) ja Puolassa. Niihin kuului epätäydellisiä, pinnallisia ja huonosti dokumentoituja tarkastuksia (ks. **laatikko 13**). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin jälkeen Italian viranomaiset peruuttivat paikalliselle kunnallishallinnolle myönnetyn tuen (46 780 euroa). Osasyynä tähän olivat valittuun tarjoukseen liittyvät ongelmat ja rahoitetuille palveluille hyväksyty hinta.

²⁵ Komission asetus (EU) N:o 65/2011, annettu 27 päivänä tammikuuta 2011, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta (EUVL L 25, 28.1.2011, s. 8).

ESIMERKKEJÄ JÄSENVALTIOISSA TODETUISTA HEIKOISTA JA HYVÄN TOIMINTATAVAN MUKAISISTA SÄÄNNÖISTÄ JA TARKASTUKSISTA

Ruotsi: Tavanomainen menetelmä, jolla kustannusten kohtuullisuus todetaan, on vaatia hakijoita esittämään kustannuksista kaksi tarjousta, jotka edustavat vähintään 25:tä prosenttia kokonaiskustannuksista. Tämä tarkoittaa, että kokonaiskustannusten 75 prosentin osalta hankkeen vetäjän ei tarvitse osoittaa kustannusten kohtuullisuutta.

Tukikelpoisia menoja ei rajoiteta tarjousten sisältämiin määriin, ja siksi tuensaajat voivat vaatia hyväksyttäviksi kustannuksia "kohtuullisiksi" hyväksytyjä määriä enemmän ja saada silti täyden tuen, niin kauan kuin he saavat muille kohteille halvemmat hinnat (joiden "kohtuullisuutta" ei ole tarkastettu), tai olemalla hankkimatta muita hakemukseen sisältyneitä kohteita. Tällöin EU:n talousarviolle ei koidu säästöjä, koska tuensaaja voi käyttää säästöt hankkiakseen lisäkohteita hankkeelle hyväksytyjen kokonaiskustannusten ylärajaan asti.

Yhdessä tarkastetussa hankkeessa ei hankittu tarjouksia 2,5 miljoonaa Ruotsin kruunua eli 290 000 euroa käsittävän rakennuksen ja uuden ravintolan kalusteiden sekä erillisten majoitustilojen osalta (tuki 900 000 Ruotsin kruunua eli 94 000 euroa, tukiosuus: 30 prosenttia). Minkään toimenpiteen hanketiedostossa ei mainittu, että kustannusten kohtuullisuus olisi tarkastettava.

Italia (Campania): Italiassa maakunnalliset viranomaiset tarkastivat yleiskustannusten kohtuullisuuden osalta ainoastaan, että niiden arvo ei saanut ylittää ehdotuspyynnössä esitettyä ylärajaa. Tarjottujen palvelujen (tavallisesti konsulttipalvelujen) yksityiskohtaista luonnetta ja alaa ei otettu huomioon. Esimerkiksi yhdessä yksinkertaisessa hankkeessa, joka käsitti uuden linja-auton hankinnan, konsultti veloitti 15 000 euron palkkion (5,1 prosenttia linja-auton hinnasta), ja palkkion katsottiin olevan oikeutettu julkiseen tukeen.

Lisäksi joissakin hankkeissa koneita ja/tai muita välineitä hankittiin eri yrityksiltä kuin riippumattoman asiantuntijan valitsemalta ja asiantuntija-arvioijan hyväksymältä yritykseltä. Yhdessä tapauksessa tuensaaja totesi, että hän oli antanut verkkosivuston luomista koskevan sopimuksen ystävälleen, joka pystyi tekemään työn samaan hintaan kuin asiantuntijan valitsema yritys. Tarkastajat totesivat kuitenkin, että verkkosivusto ei ollut täysin toimintakykyinen tarkastuksen aikaan (maaliskuussa 2012) siitä huolimatta, että lasku oli maksettu 9. elokuuta 2010. Verkkosivuston epätäydellisyyttä ei ollut todettu maksatusta edeltävän tarkastuskäynnin yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavat hyvät toimintatavat: **Englannissa** asetuksen (EY) N:o 1975/2006 27 ja 30 artiklan mukaisissa tarkastuksissa (5 prosenttia maksun yhteydessä ja 1 prosentti jälkitarkastuksina) on tarkastettu myös hyvityslaskut ja alennukset. **Italiassa Campanian** alue sisällytti vuoden 2011 ehdotuspyyntöön vaatimuksen, jonka mukaan tarjoukseen on liitettävä tarjoajan julkaisema hintaluettelo ja tarjotut alennukset on ilmoitettava.

HALLINNOLLINEN RASITUS ESTÄÄ OHJELMIEN VAIKUTTAVAN JA TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON

- 67.** Kuten kohdassa 63 todettiin, jäsenvaltioiden menettelyt eivät saa olla liian pitkiä ja rasittavia, jotteivät hakijat luovu hanke-ehdotusten tekemisestä. Tämä riski on erityisen ilmeinen sellaisilla mahdollisilla tuensaajilla, joilla ei ole varaa ottaa riskiä tukihakemuksen hylkäämisestä, jolloin he joutuisivat rahoittamaan hankkeen kokonaan itse – tai muussa tapauksessa viivästyttämään investointia, jolloin he mahdollisesti menettäisivät liiketoimintamahdollisuuden.
- 68.** Hallinnollinen rasitus ja siihen liittyvät hallinnolliset kulut ja viiveet ovat selkeästi tekijöitä, jotka haittaavat ohjelman tavoitteiden saavuttamista, erityisesti jos niitä ei voida perustella vaikuttavampien hankkeiden valinnalla (ks. *laatikko 14*).

LAATIKKO 14

JÄRJESTELMÄ, JOLLA HAKIJAAN KOHDISTUVAA RASITUSTA VÄHENNETÄÄN, JA JÄRJESTELMÄ, JOSSA NÄIN EI TEHDÄ

Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti: Yhdistyneessä kuningaskunnassa viranomaiset kävivät läpi viikoittain lyhyitä kiinnostuksenilmaisulomakkeita ja antoivat hakijoille palautetta näiden hankkeiden todennäköisestä tukikelpoisuudesta ja siitä, missä määrin ne vastasivat alueen painopisteitä. Tämän menettelyn ansiosta hakijat säästivät valmistelemasta täydellistä hakemusta, joka todennäköisesti hylättäisiin; tämä mm. vähensi arviointiin liittyvää hallinnollista rasitusta. Hakijan avuksi hakemuksen tekemiseen nimettiin kutakin hanketta varten maaseudun liiketoiminnan edistäjä.

Sen jälkeen, kun vetäjä oli jättänyt hakemuksen, valintamenettely saatiin päätökseen noin yhdeksässä viikossa. Arvioitavina olivat strateginen sopivuus alueellisiin painopisteisiin, innovointi, kerrannaisvaikutus, tuotteen/palvelun kysyntä, taloudelliset toimintaedellytykset, kustannusten kohtuullisuus, ehdotuksen tuotokset ja tulokset, nollavaikutus ja julkisesta rahoituksesta saatava vastine.

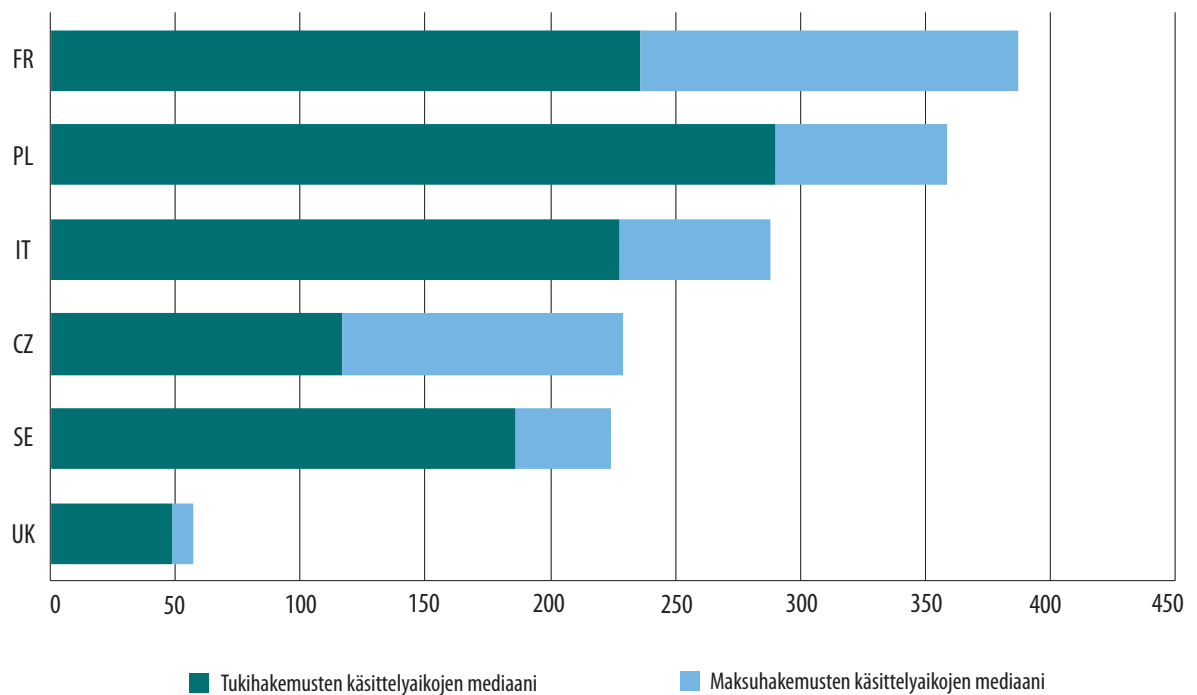
Puola: Puolassa valtaosassa tapauksista hakemusten hyväksymismenettely kesti yli kuusi kuukautta – ja 55 prosentissa toimenpiteen 312 hakemuksista yli vuoden. Tärkeimpiä syitä tähän olivat hakemusten heikko laatu tai puutteellisuus ja joustavat säännöt, joiden ansiosta tuensaajat voivat muuttaa hakemustaan kahdesti jokaisessa arviointivaiheessa. Puolan viranomaisten asettamissa valintakriteereissä ei arvioitu yksittäisten hankkeiden laatua, koska niissä viitattiin määrällisesti mitattaviin indikaattoreihin, jotka liittyivät maatalan ominaisuuksiin (kuten kokoon tai siihen, että EU:n varoja ei ollut aiemmin käytetty) taikka sijaintialueeseen. Hanke-ehdotusten suhteellisia ansioita ei arvioitu.

69. Ranskassa, Italiassa (Campaniassa), Puolassa ja Ruotsissa tukihakemusten käsittely kesti seitsemästä kahdeksaan kuukautta²⁶ (ks. **kaavio 1**). Lisäksi Ranskassa viranomaiset tarvitsivat noin viisi kuukautta maksupyyntöjen käsittelyyn ja loppumaksun suorittamiseen, äärimmäisissä tapauksissa jopa yli vuoden. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä tämä on suhteettoman kauan, kun otetaan huomioon, että toimenpiteistä 311–313 tuetut hankkeet ovat suurimmaksi osaksi arvoltaan pieniä ja sisällöltään yksinkertaisia.

²⁶ Mediaani (vuorokausina).

KAAVIO 1

TUKIHAKEMUSTEN JA MAKSUPYYNTÖJEN KÄSITTELY (VUOROKAUSINA)



- 70.** Hankkeiden hyväksynnässä ja maksatuksessa esiintyvät viiveet voivat vaikuttaa kielteisesti hankkeiden oikea-aikaiseen toteutukseen ja rahoitettujen hankkeiden laajuuteen sekä viime kädessä hakijan taloudelliseen tilanteeseen (ks. *laatikko 15*).
- 71.** Italiassa (Campania), Ranskassa (Akvitania) ja Tšekissä haastatellut hankkeiden toteuttajat pitivät omien maidensa menettelyjä liian hankalina. Lisäksi olisi huomattava, että tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut vain hankkeita, jotka olivat päättyneet onnistuneesti, joten tarkastuksessa ei ole otettu huomioon hakijoita, jotka olivat luopuneet hallinnollisen rasituksen tai viipeiden takia. Lisäksi useimmat tuensaajat olivat käyttäneet konsultteja hakemusten valmisteluun osittain siitä syystä, että heistä tuntui, etteivät he olisi pystyneet itse tekemään hakemuksia. Konsulttipalveluista aiheutui hakijoille toisinaan suuria kustannuksia.

LAATIKKO 15

MAKSUJÄRJESTELMÄT VOIVAT AUTTAA TAI HAITATA TUENSAAJIA

Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti: Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmässä tuensaajat saavat suhteellisen varmuuden hankkeen hyväksynnästä ja maksupäivistä, minkä ansiosta on mahdollista järjestää lyhytaikaista rahoitusta, ja yrityksiä, jotka muutoin eivät olisi selvinneet hankekustannuksista, kannustetaan hakemaan tukia. Lisäksi hakijoille ilmoitetaan etukäteen valintalautakunnan kokouspäivät, jolloin hakemukset voidaan ajoittaa käsiteltäväksi tietyssä kokouksessa. Maksupyyntöjen osalta hankkeen vetäjille ilmoitetaan, että he voivat odottaa tukien maksamista kuukauden kuluttua maksupyynnön jättämisestä. Tilintarkastustuomioistuin pitää näitä esimerkkeinä hyvistä toimintatavoista.

Italia (Campania): Saadakseen ennakkomaksun tuensaajien on esitettävä vakuutuskirja, jossa taataan pyydetty määrä. Italian maksajaviraston (AGEA) takuiden käsittelymenettely oli toiminnassa vasta toukokuusta 2010 alkaen, vaikka ehdotuspyyntö oli julkaistu jo vuonna 2008. Tämä johti vakaviin viipeisiin ennakkomaksuissa ja näin ollen myös ohjelman täytäntöönpanossa. Yhteensä 430:stä kaudella 2008–2011 hyväksytyistä hankkeista vain 27 oli loppumaksuvaiheessa (6 prosenttia) vuonna 2012. Tuensaajat kohtasivat lisäongelmia takuiden vapauttamisessa. Se on johtanut tapauksiin, joissa tarkastuksen ajankohtana maaliskuussa 2012 joillekin tuensaajille koitui edelleen merkittäviä takuisiin liittyviä kustannuksia, vaikka he olivat saaneet loppumaksut jo vuonna 2011.

OSA 3 – SAIVATKO VAIKUTTAVAT JA TEHOKKAAT HANKKEET TOSIASIASSA RAHOITUSTA?

- 72.** Maaseudun kehittämismenojen vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta tarvitaan tulostietoja, jotta voidaan osoittaa, mitä EU:n talousarviomäärärahoilla on saavutettu ja että rahat on käytetty hyvin (tilintekovelvollisuus). Tietoja on käytettävä parantamaan EU:n talousarvion tehokkuutta ja vaikuttavuutta antamalla tietoa käynnissä olevaan hallinnointityöhön (ehdotuspyynnöt tai tukipäätökset), yksilöimällä parannukset, joita nykyisellä ohjelmakaudella on tehtävä, ja antamalla tietoa tulevaa politiikkaa koskevaa päätöksentekoa varten.
- 73.** Jotta voidaan osoittaa, mitä elinkeinoelämän monipuolistamistoimenpiteisiin käytetyillä EU:n määrärahoilla on saavutettu, jäsenvaltioiden olisi kerättävä tietoja hankkeilla saavutetuista tuloksista. Yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen mukaan jäsenvaltioiden on kerättävä tietoja ainakin yhteisistä tuotos- ja tulosindikaattoreista (ks. alaviite 12). Toimenpiteille 311–313 asetettujen kahden yhteisen tulosindikaattorin avulla olisi saatava tietoa hankkeen tuloksesta, joka ilmenee bruttoarvonlisäyksen²⁷ kasvuna muulla kuin maatalousalalla ja luotujen työpaikkojen bruttomääränä.
- 74.** Tilintarkastustuomioistuin on tutkinut tarkastetun kuuden jäsenvaltion tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmiä ja todennut, samoin kuin edellisissä kertomuksissa²⁸, että toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei ole mahdollista tehdä päätelmiä, koska merkityksellisiä ja luotettavia tietoja ei ole saatavana. Tästä syystä tarkastajat ovat mitanneet hanketulokset (kahden edellä mainitun yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen indikaattorin perusteella) ja hankekohtaisten tavoitteiden saavuttamisen hankekäynnillä saadun todistusaineiston perusteella, jos se oli mahdollista.

SEURANTATIETOJA PUUTTUU, JA HANKETULOKSET OVAT VAIKUTTAVUUDEN JA TEHOKKUUDEN SUHTEEN VAIHTELEVIA

- 75.** Kun otetaan huomioon, että kyse on osarahoituksesta, jäsenvaltioiden viranomaisten oman edun mukaista on seurata hankkeita riippumatta yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen edellyttämästä seuranta- ja arviointityöstä. Hankeseuranta on tärkeä väline, jolla voidaan seurata hankkeiden edistymistä ja saada tietoa siitä, saavutetaanko hankkeissa odotetut tulokset ja maaseudun kehittämissuunnitelman tavoitteet. Jäsenvaltiot voivat tehdä sen käyttämällä saatavissa olevia hallinnollisia ja seurantatietoja ja keräämällä säännöllisesti asiaankuuluvat tiedot tuensaajilta ainakin siihen asti, kunnes asetuksen (EY) N:o 1698/2005 72 artiklassa määritelty viiden vuoden määräaika varojen pidättämiseen on päättynyt.

²⁷ Yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä koskevien ohjeiden selittävässä huomautuksessa 1 ehdotetaan käyttämään tuettujen yritysten bruttoarvonlisäyksen mittaamiseen seuraavaa muuttujaa: "kokonaistuotos – kokonaisväliuotekäyttö". Selittävässä huomautuksessa myönnetään, että bruttoarvonlisäyksen muutos vuosien aikana voidaan selittää myös muilla tekijöillä kuin saadulla tuella.

²⁸ Ks. erityiskertomukset nro 8/2012 ja nro 1/2013 (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** Tarkastuksessa todettiin, että jäsenvaltiot eivät ole seuranneet hankkeiden lyhyen tai keskipitkän aikavälin onnistumista sen enempää maaseudun kehittämissuunnitelman tavoitteiden saavuttamisessa kuin itse hankkeen tavoitteiden saavuttamisessa. Se ei ole ollut mahdollista, koska hakemuksissa ja/tai tukipäätöksissä ei ole vahvistettu selkeitä, tarkoin määriteltyjä ja realistisia tavoitteita (ks. **laatikko 16**). Ranska (Akvitania) ei ollut tarkastusajankohtana toimittanut edes yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen edellyttämiä pakollisia seurantatietoja.
- 77.** Tarkastajat totesivat, että tarkastettujen jäsenvaltioiden toimittamat seurantatiedot eivät ole luotettavia. Jäsenvaltioiden keräämät tiedot perustuvat laajalti arvioihin joko hakemuksen tekoajankohtana (Italia, Ruotsi ja Tšekki) tai loppumaksupyynnön tekoajankohtana (Yhdistynyt kuningaskunta). Sitä paitsi viranomaiset eivät ole tarkastaneet tuensaa-jilta saatuja tietoja seurantaa varten tehdyissä kyselytutkimuksissa (Puola ja Tšekki). Tarkastajat havaitsivat ilmoitetuissa tiedoissa useita ristiriitaisuuksia ja virheitä, varsinkin eroja ennusteiden ja todellisten lukujen välillä (ks. **laatikossa 17** esitetyt esimerkit).
- 78.** Vaikka jäsenvaltioiden viranomaiset olisivat voineet saada luotettavia tietoja hankkeiden tavoitteiden saavuttamisesta ja hanketuloksista tekemällä tarkastuksia paikalla ja toimittamalla jälkitarkastuksia, tarkastuksessa tuli esiin, että tällaiset tarkastukset eivät olleet osa jäsenvaltioiden menettelyjä. Vaikka yhdessä hankkeessa Italiassa hankkeiden ja urakoiden olemassaolo oli tarkastettu täytäntöönpanon jälkeen useaan otteeseen, yhdessäkään tarkastuksessa ei ollut tuotu esiin sitä seikkaa, että todelliset tulot olivat paljon pienemmät kuin hakemuksessa ennakoitujen.
- 79.** Koska luotettavia seurantatietoja ei ole saatavissa ja ohjelmatasolla on vain vähän varmuutta siitä, että toimintalinjan 3 toimenpidetuki on suunnattu hankkeisiin, jotka täyttävät parhaiten toimenpiteiden tavoitteet, tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat ovat arvioineet tarkastettujen 57 hankkeen tehokkuuden ja vaikuttavuuden tarkastuskäynneillä saatujen tietojen perusteella. Analyysi osoittaa, että useimmat hankkeet ovat saavuttaneet tavoitteensa fyysisen tuotoksen ja bruttoarvonlisäyksen kohdistuvien myönteisten vaikutusten osalta, mutta ne hankkeet, joiden tavoitteena oli työpaikkojen luominen, ovat vain kohtalaisesti onnistuneet lisäämään työllisyyttä (ks. **liite II**).

LAATIKKO 16

YLEISET TAVOITTEET JOHTAVAT TILANTEeseen, JOSSA ”BIOLOGISEN MONIMUOTOISUUDEN EDISTÄMINEN” HYVÄKSYTÄÄN KONDITORIAN TAVOITTEEKSI

Italian Campaniassa esitettyssä hankehakemuksessa, joka koski konditorialiikkeen kunnostamista (toimenpide 312), lueteltiin seuraavat ilmeisen asiaan kuulumattomat tavoitteet: *tasapainottaa suuren riskin muodostavia tilanteita, kuten maaseudun väestökatoa, vähentää eroa kehittyneisiin alueisiin [...], edistää biologista monimuotoisuutta sekä perinteistä maatalousosaamista*. Tällaisessa hankkeessa tämänkaltaisia tavoitteita ei voida ilmaista määrällisesti eikä mitata.

LAATIKKO 17

ESIMERKKEJÄ JÄSENVALTIOIDEN KERÄÄMIEN SEURANTATIE TOJEN RISTIRIITAISUUKSISTA

Ruotsi: Tiedot yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen indikaattoreita varten on koottu tuensaajien tukihakemuksen tekovaiheessa antamista hanketiedoista (liiketoimintasuunnitelmasta ja talousennusteista), eikä niitä päivitetty sen perusteella, mitä hankkeessa oli todellisuudessa saavutettu. Ravintola- ja majoitustilahankkeessa tarkastuskäynnillä hankittu näyttö osoittaa, että yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen mukaisesti ilmoitettu bruttoarvonlisäys oli yliarvioitu 1 800 000 Ruotsin kruunuksi (202 000 euroksi), kun todellinen tulos oli 238 000 Ruotsin kruunua (27 000 euroa). Lisäksi yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen tietokantaan oli ilmoitettu kolme kokoaikavastaavaa työpaikkaa, kun todellisuudessa tuetulla investoinnilla oli luotu yksi kokoaikavastaava työpaikka.

Yhdistynyt kuningaskunta, Englanti: Hankkeiden tarkastuskäynneillä saatu todistusaineisto osoittaa, että yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen tietokantaan kirjatut tulokset eivät ole täsmällisiä. Yhdeksästä tarkastetusta tapauksesta viidessä luotuja ja säilytettyjä työpaikkoja koskevat tiedot olivat liioiteltuja, muissa tapauksissa niitä oli aliarvioitu.

Puola: Tuensaajan seurantakyselyssä ilmoittama muun kuin maatalousalan bruttoarvonlisäys oli ristiriidassa tarkastuskäynnillä kerättyjen tulotietojen kanssa. Ilmoitettu bruttoarvonlisäys oli suurempi kuin tuetun liikeyrityksen kokonaistuotos, mikä ei ole bruttoarvonlisäyksen määritelmän mukaan mahdollista.

- 80.** Vaikka hankkeiden osalta on voitu todeta, että odotettu aineellinen tuotos (kuten rakennuksen rakentaminen, ajoneuvohankinta) saadaan, maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävien toimenpiteiden tavoitteita ei välttämättä ole saavutettu. Näin on tapauksissa, joissa investoinnin tarkoitus ei ole ollut toimenpiteen tavoitteiden mukainen tai se on ollut sitä vain osittain (yhteensä 11 hankkeessa: kolme Ranskassa ja Puolassa, kaksi Ruotsissa ja Italiassa ja yksi Tšekissä) tai joissa on olemassa vahvoja merkkejä siitä, että hanke ei ole kestävä (kaksi tapausta Tšekissä), tai joissa yritys on mennyt konkurssiin (yksi hanke Ranskassa).
- 81.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa oli merkkejä siitä, että matkailualan kehittämiseen tai mikroyritysten tukemiseen tarkoitettut EU:n varat oli käytetty investointeihin, joita käytettiin ainakin osittain yksityisiin tarkoituksiin (ks. **laatikossa 18** esitetyt esimerkit).

INVESTOINNIT, JOILLA EI OLE VAIKUTTAVASTI EDISTETTY MATKAILUALAN KEHITYSTÄ JA YRITYSALOITTEIDEN TUKEMISTA

Italia (Campania): Maatilamatkailuhankkeessa paikalla tehdyn tarkastuskäynnin aikana toimenpiteen 311 varoilla kunnostettua asuntoa käytti tuensaajan perheenjäsen, mikä tarkoittaa, että se ei täysin edistänyt toimenpiteen tavoitetta kasvattaa muun kuin maatalousalan bruttoarvonlisäystä monipuolistamalla toimintaa.

Puola: Toimenpiteen 312 tukea saaneessa toimistovälineiden hankintahankkeessa todettiin yksityisen käytön merkkejä. Asiakkaiden vastaanottoon tarkoitettu nahkasohva oli rahoitettu tuensaajan kotiin (joka toimi myös liiketilana), ja sitä käytettiin olohuoneessa. Tässä hankkeessa ei ollut tehty ennen tuen maksamista tarkastuskäyntiä, jolloin rahoitettujen tavaroiden mahdollinen yksityinen käyttö olisi voinut herättää epäilyksiä tarkastajissa.

ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVÄT HANKKEET VOIVAT AUTTAA VILJELIJÖITÄ TEHOSTAMAAN TALOUDELLISTA TULOSTAAN ...

- 82.** Tuetuista yrityksistä 33 (58 prosenttia) on onnistunut kasvattamaan muusta kuin maatalousalan toimista saatavaa bruttoarvonlisäystä. Kuitenkin näistä kahdeksassa tapauksessa yhteys kasvun ja tuetun investoinnin välillä on heikko. Viidelle Puolassa ja Tšekissä tarkastetulle hankkeelle bruttoarvonlisäystä ei ole voitu laskea, koska niitä koskevat yksinkertaiset tilinpitosäännöt. Tästä tilanteesta huolimatta viranomaiset eivät ole ottaneet käyttöön järjestelmää luotettavien tietojen keräämiseksi. Kuudessa muussa hankkeessa (Puolassa ja Italiassa) bruttoarvonlisäyksen kasvua ei ole voitu arvioida, koska oli joko liian aikaista arvioida niiden rahallista vaikutusta tai tuensaaja ei ollut toimittanut asiaankuuluvia rahoitustietoja. Kuudessa hankkeessa muun kuin maatalousalan bruttoarvonlisäys ei ole kasvanut.

... MUTTA TYÖPAIKKOJEN LUOMISESSA NE OVAT VAIN OSITTAIN TEHOKKAITA ...

- 83.** Niistä 27 hankkeesta, joissa oli tarkoitus luoda työpaikkoja, vain 13 hankkeessa asetetut tulostavoitteet saavutettiin (vaikka tilintarkastustuomioistuon epäili kahdessa tapauksessa luotujen työpaikkojen pysyvyyttä), kun taas yhdeksässä hankkeessa aiottu työpaikat on pystytty toteuttamaan vain osittain, ja viidessä ei ole syntynyt lainkaan työpaikkoja. Tarkastuksessa tuli esiin, että työpaikkoja on luotu suunnitellusti pääasiassa niissä jäsenvaltioissa, joissa tuen ehtona on ollut työpaikkojen luominen ja joissa on tehty kohdennettuja tarkastuksia tämän ehdon noudattamisen varmistamiseksi. Näin tehtiin Puolassa, Tšekissä (tietyissä alatoimenpiteissä) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (ks. kohta 37). Sitä vastoin tarkastajat huomasivat, että vaikutus työpaikkojen luomiseen on vähäinen Ranskassa, Italiassa ja Ruotsissa tarkastetuissa hankkeissa. Siellä tämäntyyppistä ehtoa ei ole sovellettu eikä kohdennettuja tarkastuksia ole tehty (ks. *liite II*).

... EIKÄ VAIKUTUSTA TYÖPAIKKOJEN SÄILYTTÄMISEEN TUNNETA

- 84.** Vaikka kaikissa hankkeissa ei ole edes tarkoitus luoda työpaikkoja, investoinneilla voidaan säilyttää tai suojella työpaikkoja. Seuranta- ja arviointisäännöissä ei kuitenkaan vaadita, että jäsenvaltiot keräisivät näitä tietoja. Vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englannissa) on määritelty yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen tietokantaan lisäindikaattori, jolla mitataan säilytettyjen työpaikkojen määrää eli työpaikkoja, jotka olisi menetetty ilman tuettua investointia, vaikkakin määritelmän soveltaminen on ollut epäjohdonmukaista. Yhdessä hankkeessa on raportoitu kaksi säilytettyä työpaikkaa, mutta tilintarkastustuomioistuin totesi, että oikea luku on nolla. Puolassa tarkastus paljasti, että tiedot säilytetyistä työpaikoista on raportoitu, mutta ne oli sekoitettu yhteen luotuja työpaikkoja koskevien tietojen kanssa. Näin ollen tarkastajat eivät ole voineet tehdä päätelmiä hankkeiden vaikutuksista työpaikkojen suojelemiseen tai säilymiseen, koska sen arvioimiseksi ei ole saatavana todisteita jäsenvaltion tai tuensaajan tasolla.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

- 85.** Jäsenvaltiot voivat osana maaseudun kehittämiss politiikkaa käyttää EU:n talousarviomäärärahoja sellaisten hankkeiden rahoittamiseen, joilla pyritään monipuolistamaan maaseudun elinkeinoelämää kasvun, työllisyyden ja kestäväen kehityksen tukemiseksi maaseutualueilla. Tämä tehdään siten, että EU ja jäsenvaltiot yhteisrahoittavat hankkeita aloilla, joilla pyritään monipuolistamaan maaseudun elinkeinoelämää muille kuin maatalouden aloille, luomaan mikroyrityksiä ja edistämään matkailuelinkeinoa.
- 86.** Tässä tarkastuksessa on tutkittu seuraavaa kysymystä: Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä? Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio ja jäsenvaltiot ovat kokonaisuudessaan saaneet vain rajoitetusti vastinetta rahoilleen maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä, koska tukea ei ole järjestelmällisesti suunnattu hankkeisiin, jotka olisivat todennäköisimmin saavuttaneet toimenpiteiden tarkoituksen. Tämä on johtunut siitä, että maaseudun kehittämishjelmissä ei ole todettu selkeitä interventiotarpeita tai asetettu eritystavoitteita. Lisäksi vahvistetut tukikelpoisuus kriteerit ovat laajoja, eikä niillä ole mahdollista seuloa hankkeita, joiden avulla elinkeinoelämän monipuolistaminen todennäköisimmin toteutuisi. Valintakriteereillä ei liioin ole pystytty valitsemaan vaikuttavimpia hankkeita, tai sellaisia ei ole edes sovellettu.
- 87.** Varsinkin ohjelmakauden alussa hankkeiden valintaan on valitettavan usein vaikuttanut enemmän tarve käyttää myönnetty määrärahat kuin hankkeiden laatu. Jos määrärahoja on ollut riittävästi käytettävissä, joissakin tarkastetuissa jäsenvaltioissa rahoitusta on myönnetty kaikille tukikelpoisille hankkeille siitä riippumatta, miten hanketta on arvioitu niiden valintajärjestelmissä. Rahoitusta ei ole kunnolla kohdennettu olennaisimpaan tavoitteeseen eli työpaikkojen luomiseen, seurannan avulla ei ole ollut mahdollista saada todellista ja varmaa kuvaa luoduista työpaikoista, eikä hallinto ole toiminut aktiivisesti silloinkaan, kun on ollut selvää, että saavutettuja tavoitteita ei saavuteta.
- 88.** Jäsenvaltiot eivät ole riittävästi lieventäneet nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riskejä, joten ne eivät ole varmistaneet, että resurssit olisi käytetty mahdollisimman tehokkaasti. Kustannusten kohtuullisuutta koskevat jäsenvaltioiden tarkastukset eivät ole riittäneet vähentämään kustannusten paisumisen riskiä, ja joissakin tapauksissa hakijoihin on kohdistunut liiallista hallinnollista rasitusta ja maksut ovat viivästyneet.
- 89.** Näitä heikkouksia ja niihin liittyviä tilintarkastustuomioistuimen suosituksia käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä.

- 90.** Maaseudun kehittämistuen aiempaa parempi kohdentaminen on keskeinen kysymys, jolla tehokkuutta voidaan lisätä toimenpiteiden tasolla. Koska kohdentaminen perustuu painopistealojen, tuensaajien tai toiminta- tai saavutustyyppien yksilöimiseen, sen vaikuttavuus riippuu ensisijaisesti siitä, kuinka laadukkaaseen strategiaan ohjelma perustuu. Näin ollen kohdentaminen paranee strategisen suunnittelun kehittämisen myötä. Ennen kaikkea tarvitaan selkeä näkemys siitä, kuinka elinkeinoelämän monipuolistaminen voi edesauttaa kestävästä kasvua (tuen perustelut). Suurimmassa osassa tarkastettuja maaseudun kehittämissuunnitelmia ei kuitenkaan ole asetettu tavoiteltavaa tulosta, eikä niissä ole perusteltu sitä, kuinka elinkeinoelämän monipuolistamistoimenpiteisiin liittyvä rahoitus parantaisi maaseutualueen taloudellista kestävyyttä. Komissio on kaikes-ta huolimatta hyväksynyt kyseiset maaseudun kehittämissuunnitelmat.

SUOSITUS NRO 1

Jäsenvaltioiden olisi maaseudun kehittämissuunnitelmiaan selkeästi yksilöitävä, kuinka ja miksi maatalouden ulkopuoliseen toimintaan tehtäviin investointeihin myönnetty julkinen tuki voi auttaa puuttumaan esimerkiksi markkinoiden puutteisiin, jotka liittyvät työllisyyden ja kasvun esteisiin.

Maaseudun kehittämissuunnitelmassa olisi asetettava kyseisiin tarpeisiin liittyvät mitattavat erityistavoitteet.

Komission pitäisi hyväksyä vain ne maaseudun kehittämissuunnitelmat, joissa esitetään perustellut ja kattavat strategiat. Niissä on selvitettävä, kuinka ehdotettu tukitoimenpide edesauttaa kasvun edellytysten ja työllistymismahdollisuuksien luomisen strategisia tavoitteita.

- 91.** Joidenkin jäsenvaltioiden vahvistamissa tukikelpoisuusehdoissa tukea ei ole rajattu toimintaan, jolla tuetaan maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamista maatalouden ulkopuoliseen toimintaan. Lisäksi EU:n lainsäädännössä edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat valintakriteerit, joiden avulla pitäisi olla mahdollista asettaa etusijalle vaikuttavimmat ja tehokkaimmat tukikelpoiset hankkeet ja tarjota perusta niiden hankkeiden hylkäämiselle, joissa ei saada vastinetta rahalle. Vain neljässä kuu-desta tarkastetusta jäsenvaltiosta/alueesta oli vahvistettu valintakriteerit, eikä niissäkään kriteerejä ole aina sovellettu käytännössä.

- 92.** Jos tarkastetuilla jäsenvaltioilla oli edelleen käytettävissä määrärahoja budjetoidusta määrästä, ne ovat rahoittaneet kaikki tukikelpoiset hankkeet niiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta riippumatta. Rahoitus muuttui myöhemmin tiukemmaksi ja "parempiakin hankkeita" hylättiin.

SUOSITUS NRO 2

Jäsenvaltioiden olisi vahvistettava kriteerit, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden erityistavoitteiden kannalta vaikuttavimmat ja kestävimmat hankkeet valitaan, ja sovellettava niitä johdonmukaisesti, jotta maatalouden ulkopuolista toimintaa voidaan kehittää ja työllisyyttä edistää. Tulevan politiikan suunnittelussa olisi otettava huomioon hankkeiden mahdollisuudet vaikuttaa positiivisesti työllisyyteen ja tuloihin, ja jäsenvaltioiden olisi otettava tämä aiempaa näkyvämmiin huomioon hankevalintajärjestelmissään. Valintajärjestelmissä olisi järjestelmällisesti asetettava vähimmäisraja-arvo, jossa otetaan huomioon hankkeen laatu. Kriteerien noudattaminen olisi varmistettava kohdennetuilla tarkastuksilla, joita suoritettaisiin esimerkiksi paikalla suoritettujen tarkastusten ja jälkitarkastusten aikana.

Komission olisi varmistettava, että kriteerejä sovelletaan oikein ja jatkuvasti eikä vain silloin, kun määrärahoja on liian vähän.

- 93.** Tilintarkastustuomioistuin on todennut, että jäsenvaltiot eivät ole järjestelmällisesti kanavoineet rahoitusta hankkeille, joissa oli osoitettavissa julkisen tuen tarve. Tämän seurauksena nollavaikutuksen todennäköisyys on suuri, eikä hankkeiden tulosten voida välttämättä katsoa johtuvan tuesta. Lisäksi tällaisia tukia voidaan pitää niukkojen julkisten varojen tuhlauksena, jos ne johtavat markkinoiden vääristymiseen paikallisella tasolla (kuten toiminnan siirtymiseen). Vain yksi jäsenvaltio on ottanut nämä riskit huomioon hankearvioinnissa.

SUOSITUS NRO 3

Komission ja jäsenvaltioiden olisi edistettävä parhaita käytäntöjä, joilla lievennetään nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riskejä. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot valitsevat hankkeita, joissa julkisen tuen tarve voidaan osoittaa (ja joilla saadaan lisäarvoa). Jäsenvaltioiden olisi otettava nollavaikutus- ja siirtymisriskit huomioon sekä maaseudun kehittämisohjelmien laadinnassa että hankevalinnassa. Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita noudattamaan käytäntöä, jonka mukaan investointikulut ovat tukikelpoisia ainoastaan siitä päivästä alkaen, jona tuki hyväksytään.

- 94.** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi heikkouksia järjestelmissä, joita jäsenvaltiot olivat ottaneet käyttöön arvioidakseen hankekustannusten kohtuullisuutta. Heikkoudet lisäävät riskiä käyttää julkisia varoja ottamatta asianmukaisesti huomioon taloudellisuusperiaatetta.

SUOSITUS NRO 4

Jäsenvaltioiden olisi lievennettävä taloudellisuuteen kohdistuvaa riskiä arvioimalla kustannukset järjestelmällisesti. Arviointia ei pidä rajoittaa pelkästään tukikelpoisuuteen liittyviin kysymyksiin, ja arviointien tulokset olisi dokumentoitava riittävän tarkasti. Yleisiä kustannuseriä varten olisi soveltuvissa tapauksissa asetettava vertailuarvoja, sillä se helpottaisi hanke-ehdotuksissa esitettyjen kustannusten arvioimista.

Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltioilla on vaikuttavat järjestelmät, joiden avulla ne tekevät kustannusten kohtuullisuutta koskevia tarkastuksia.

- 95.** Yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt on luotu jäsenvaltion ja komission seuranta- ja arviointivälineeksi. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että välineellä ei ole tuotettu luotettavia tietoja, joita voitaisiin käyttää toimenpiteiden toteutuksen vaikuttavuuden seurantaan ja joiden avulla voitaisiin tunnistaa ongelmat ja löytää niihin ratkaisut oikeaan aikaan. Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet seurantatietoja toimenpiteiden aktiiviseen hallinnointiin niiden tehokkuuden parantamiseksi.
- 96.** Työpaikkojen luominen on osa toimintalinjan 3 olennaista painopistealaa, mutta tarkastetut jäsenvaltiot eivät ole pystyneet antamaan tarkkoja tietoja luoduista tai säilytetyistä työpaikoista. Jos tavoitteita ei ole saavutettu, ne eivät ole mukauttaneet menoja sen huomioon ottamiseksi.

SUOSITUS NRO 5

Komission ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tulevaa ohjelmakautta varten saadaan asiaankuuluvia ja luotettavia tietoja, jotta voidaan helpottaa toimenpiteiden hallinnointia ja seuranta ja osoittaa, missä määrin myönnetty tuki edistää EU:n ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että hankkeille, joihin sidotaan määrärahoja, asetetaan selkeät hankekohtaiset tavoitteet. Tavoitteet olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilmaisemaan määrällisesti, sillä se helpottaa hankkeiden toteuttamista ja seuranta ja tarjoaa hyödyllistä palautetta hallintoviranomaiselle.

Työpaikkojen luomista koskevien tavoitteiden olisi oltava realistisia, ja luotavien työpaikkojen määrää olisi seurattava aktiivisesti. Toimenpiteitä olisi hallinnoitava paremmin koko ohjelmakaudella, varsinkin, jos käy ilmeiseksi, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

Jäsenvaltioita olisi kannustettava kehittämään omiin hallinto- ja arviointitarkoituksiinsa räätälöityjä indikaattoreita, jotka vastaavat niiden omaa kontekstia ja tarvetta.


- 97.** Hallinnollista räsitusta olisi vähennettävä mahdollisimman paljon erityisesti pienehköissä hankkeissa. Kohtuuttomat maksuviiveet voivat karkottaa tuensaajia.

SUOSITUS NRO 6

Komission ja jäsenvaltioiden olisi aiempaa tarmokkaammin pyrittävä vähentämään hallinnollista räsitusta ja varmistamaan, että maksut suoritetaan kohtuullisessa ajassa. Pieniä investointeja ja maksuja varten olisi harjittava erityistä pikamenettelyä (hakemusten käsittely lyhyessä ajassa).

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ioannis SARMASIN johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 5. kesäkuuta 2013 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

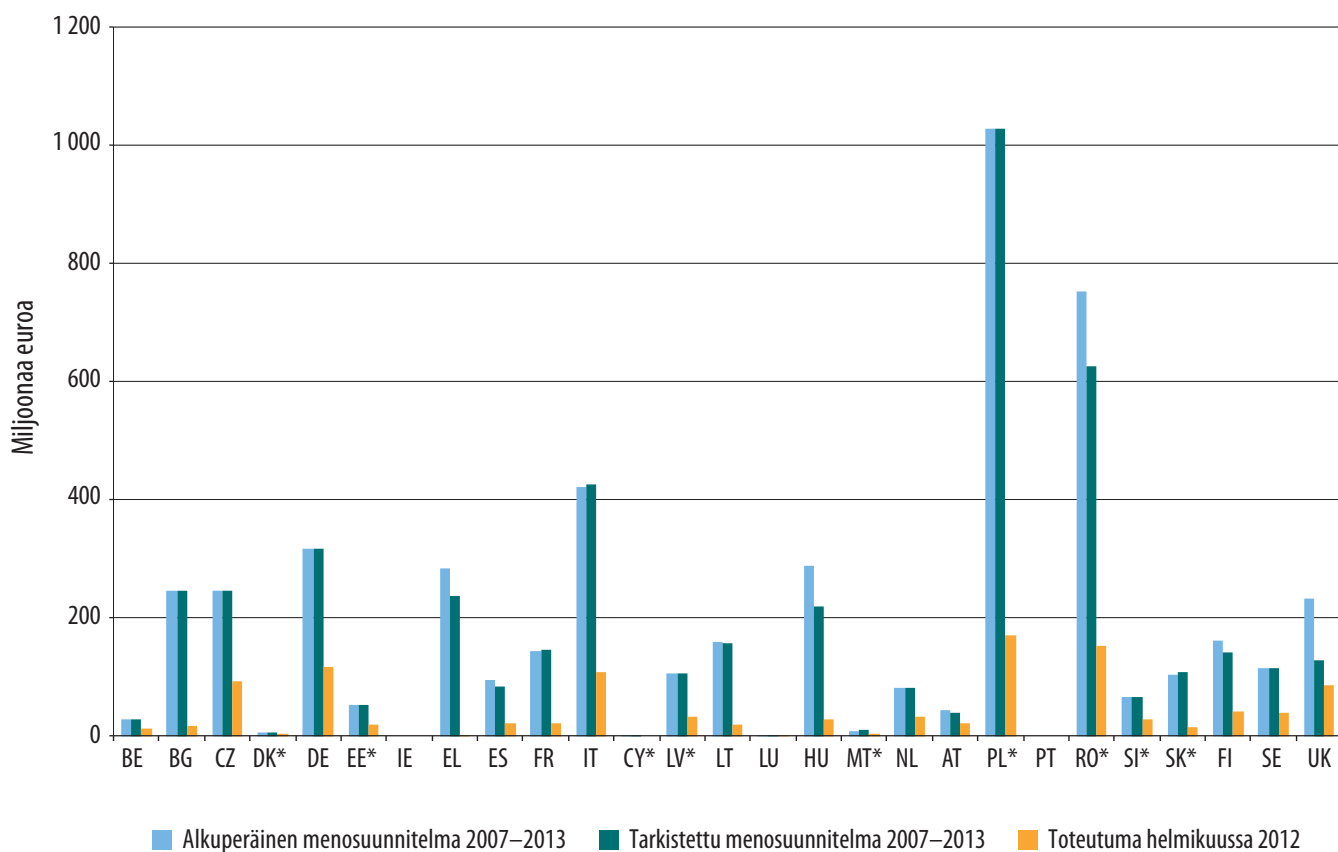


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

LIITE I

ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVIIN TOIMINTALINJAN 3 TOIMENPITEISIIN OHJELMOIDUT JA NIIHIN KÄYTETYT EU:N VARAT (TILANNE HELMIKUUSSA 2012)

- Alkuperäinen menosuunnitelma (2007–2013): 4 922 400 000 euroa
- Tarkistettu menosuunnitelma (2007–2013): 4 619 133 731 euroa¹
- Toteutuneet menot (2007–helmikuu 2012): 1 090 970 738 euroa



¹ 31. joulukuuta 2011 mennessä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin on koostanut tiedot eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston verkkosivustossa annettujen tietojen perusteella: *Financial and physical indicators* (Rahoitusta koskevat ja aineelliset indikaattorit), (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.cfm). Irlannin ja Portugalin ohjelmassa ei ole toimenpiteitä 311, 312 and 313. Tähtisymbolilla (*) ilmoitetaan jäsenvaltiot, joiden ohjelmissa ei ole kaikkia kolmea toimenpidettä (Tanska, Viro, Kypros, Latvia, Malta, Puola, Romania, Slovenia ja Slovakia). Kypros ei ollut helmikuuhun 2012 mennessä ilmoittanut mitään menoja.

TARKASTETTUIJEN HANKKEIDEN ARVIOINTI

Jäsenvaltio	Toimenpide	Hankekuvaus	Tukikel- poiset kustan- nukset (pyöris- tettynä, euroa)	Julkisen tuen osuus % tukikel- poisista kustan- nuksista	Hankkeen tuotos toimitettu toimen- piteen yleisten ta- voitteiden mukaisesti	Hankkeen tulokset		Merkkejä nollavai- kutuksesta	Merkkejä toiminnan siirtymi- sestä
						Brutto- arvonlisäys muusta kuin maata- loudesta	Luotujen / ennakoitu- jen työpaik- kojen määrä (kokoai- kavaastavina)		
Tšekki	312	Kirjapainosalin rakentaminen	200 000	60 %			0 / 0	huomattavia	joitakin
	312	Tuotantolinjan hankinta kirjansidontaan	95 000	49 %			1 / 1	huomattavia	joitakin
	313	Tietotaulujen ja levähdysalueiden raken- taminen viinipolun varteen	20 000	90 %			0 / 0	vähän	ei ole
	313	Matkailumajoitustilan rakentaminen viinikellaria laajentamalla	75 000	60 %			0 / 0	joitakin	joitakin
	312	Sahakoneiston ja apulaitteiston hankinta	45 000	50 %			2 / 2 **	vähän	vähän***
	311	Biokaasulaitoksen rakentaminen (500 kW)	1 600 000	35 %			0 / 0	vähän	riittämätön evidenssi
	311	Biokaasulaitoksen laajentaminen (250 kW:lla) ja muut rakennustyöt	550 000	30 %			0 / 0	joitakin	riittämätön evidenssi
	312	Tuotantohallin peruskorjaaminen ja metallintyöstölaitteiston hankinta	190 000	50 %	*		6 / 6 **	huomattavia	huomattavia
	311	Biokaasulaitteiston rakentaminen (537 kW)	2 380 000	45 %			0 / 0	vähän	riittämätön evidenssi
	311	Puunkuivauslaitteiston hankinta ja paikan valmistelutyöt	155 000	60 %			0 / 0	vähän	vähän
	311	Biokaasulaitoksen rakentaminen (526 kW)	1 890 000	46 %			0 / 0	vähän	riittämätön evidenssi

 myönteinen arvio

 kielteinen arvio

 Ei sovelleta Ei sovelleta

 pääasiassa myönteinen arvio

 Ei luotuja työpaikkoja / ei ennakoituja työpaikkoja

 pääasiassa kielteinen arvio

 riittämättömät todisteet / arviointi liian varhaista

LIITE II

Jäsenvaltio	Toimenpide	Hankekuvaus	Tukikel- poiset kustan- nukset (pyöris- tettynä, euroa)	Julkisen tuen osuus % tukikel- poisista kustan- nuksista	Hankkeen tuotos toimitettu toimen- piteen yleisten ta- voitteiden mukaisesti	Hankkeen tulokset		Merkkejä nollavai- kutuksesta	Merkkejä toiminnan siirtymi- sestä
						Brutto- arvonlisäys muusta kuin maata- loudesta	Luotujen / ennakoitu- jen työpaik- kojen määrä (kokoai- kavastaavina)		
Ranska (Akvitania)	311	Kaupan perustaminen paikallista myyntiä varten	135 000	29 %			0,8 / 0	huomattavia	vähän
	311	Viininmaistelusalit	130 000	21 %			0 / 0	huomattavia	joitakin
	311	Maatilapuodin perustaminen oman tilan tuotteiden (juuston) myyntiä varten	60 000	38 %			0 / 0	joitakin	joitakin
	311	Maatilapuodin perustaminen oman tilan tuotteiden (juuston) myyntiä varten	55 000	50 %			0 / 0	vähän	joitakin
	312	Kaupan siirtäminen uudelle kauppa-alueelle	35 000	25 %			0 / 0	huomattavia	joitakin
	312	Sähkölaitemyymälän perustaminen	35 000	25 %			0 / 0	huomattavia	vähän
	312	Sähköllä toimivan leipäuunin hankinta	35 000	25 %			-3,3 / 0	joitakin	vähän
	313	Ekohostellin rakentaminen ja sen palvelujen parantaminen	3 000 000	10 %			0 / 1	joitakin	vähän
	313	Ekoleirintäalueen perustaminen	625 000	16 %			2,58 / 2	vähän	joitakin
	313	Juhlasalin/kaupan rakentaminen osana yleisölle avoinna olevan linnan kunnostamista	200 000	50 %			1,2 / 0	huomattavia	Ei sovelleta

 myönteinen arvio

 kielteinen arvio

 Ei sovelleta Ei sovelleta

 pääasiassa myönteinen arvio

 Ei luotuja työpaikkoja / ei ennakoituja työpaikkoja

 pääasiassa kielteinen arvio

 riittämättömät todisteet / arviointi liian varhaista

LIITE II

Jäsenvaltio	Toimenpide	Hankekuvaus	Tukikel- poiset kustan- nukset (pyöris- tettynä, euroa)	Julkisen tuen osuus % tukikel- poisista kustan- nuksista	Hankkeen tuotos toimitettu toimen- piteen yleisten ta- voitteiden mukaisesti	Hankkeen tulokset		Merkkejä nollavai- kutuksesta	Merkkejä toiminnan siirtymi- sestä
						Brutto- arvonlisäys muusta kuin maata- loudesta	Luotujen / ennakoitu- jen työpaik- kojen määrä (kokoaika- vastaavina)		
Italia (Campania)	311	Maatilamatkailukeskuksen kunnostaminen ja puutarhanhoitovälineiden hankinta	400 000	50 %			0 / 0	huomattavia	vähän
	311	Talon peruskorjaaminen maaseutumatkailua varten	245 000	50 %			0,75 / 0	vähän	joitakin
	311	Tilan ulkoalueiden laatoittaminen ja opetustilan huonekalujen hankinta koulumaatilalle	125 000	50 %			0 / 0	huomattavia	vähän
	313	Maaseututapahtumien ja -festivaalien järjestäminen sekä verkkosivuston luominen	45 000	100 %	****	Ei sovelleta	Ei sovelleta	vähän	Ei sovelleta
	312	Vammaiskuljetukseen varustetun linja-auton hankinta matkailukohteissa käyntejä varten	305 000	50 %			1,2 / 3	huomattavia	vähän
	312	Konditorian kunnostaminen ja aurinkopaneelien sekä leipomolaitteiden hankinta	205 000	40 %			1 / 1	joitakin	vähän
	312	Trattorian kunnostaminen ja puu-uunilla varustetun pizzerian perustaminen	50 000	50 %			1 / 3	joitakin	joitakin
	311	Pientalojen kunnostaminen maatilamatkailua varten	190 000	50 %			0 / 0	joitakin	vähän
	311	Maatilarakennuksen kunnostaminen maatilamatkailua varten	400 000	50 %			0,92 / 1	vähän	joitakin

■ myönteinen arvio

■ kielteinen arvio

Ei sovelleta Ei sovelleta

■ pääasiassa myönteinen arvio

■ Ei luotuja työpaikkoja / ei ennakoituja työpaikkoja

■ pääasiassa kielteinen arvio

■ riittämättömät todisteet / arviointi liian varhaista

LIITE II

Jäsenvaltio	Toimenpide	Hankekuvaus	Tukikel- poiset kustan- nukset (pyöris- tettynä, euroa)	Julkisen tuen osuus % tukikel- poisista kustan- nuksista	Hankkeen tuotos toimitettu toimen- piteen yleisten ta- voitteiden mukaisesti	Hankkeen tulokset		Merkkejä nollavai- kutuksesta	Merkkejä toiminnan siirtymi- sestä
						Brutto- arvonlisäys muusta kuin maata- loudesta	Luotujen / ennakoitu- jen työpaik- kojen määrä (kokoaika- vastaavina)		
Puola	311	Traktorin hankinta maatalouspalvelujen tarjoamiseksi lähialueella	25 000	50 %			0 / 0	vähän	vähän
	311	Kaivurikuormaajan hankinta vaihtoehtoisen tulolähteen luomiseksi maatalouden ulkopuolella	55 000	43 %			0 / 0	joitakin	vähän
	312	Toimistolaitteiden ja auton hankinta	15 000	50 %			1 / 1	huomattavia	vähän
	312	Kaivurin hankinta tarjottujen rakennuspalvelujen alan laajentamiseksi	175 000	37 %			4 / 3	joitakin	vähän
	313	Urheilu- ja rantapallokentän rakentaminen	90 000	100 %		Ei sovelleta	Ei sovelleta	vähän	vähän
	311	Maatilamatkailutilan kunnostaminen ja välineiden hankinta	40 000	56 %			0 / 0	joitakin	vähän
	312	Kuorma-auton hankinta ja tukkumyyjän käyttämän rakennuksen peruskunnostus	30 000	50 %			1 / 1	huomattavia	joitakin
	313	Amfiteatterin peruskorjaaminen	140 000	100 %		Ei sovelleta	Ei sovelleta	vähän	Ei sovelleta

 myönteinen arvio

 pääasiassa myönteinen arvio

 pääasiassa kielteinen arvio

 kielteinen arvio

 Ei luotuja työpaikkoja / ei ennakoituja työpaikkoja

 riittämättömät todisteet / arviointi liian varhaista

Ei sovelleta Ei sovelleta

LIITE II

Jäsenvaltio	Toimenpide	Hankekuvaus	Tukikel- poiset kustan- nukset (pyöris- tettynä, euroa)	Julkisen tuen osuus % tukikel- poisista kustan- nuksista	Hankkeen tuotos toimitettu toimen- piteen yleisten ta- voitteiden mukaisesti	Hankkeen tulokset		Merkkejä nollavai- kutuksesta	Merkkejä toiminnan siirtymi- sestä
						Brutto- arvonlisäys muusta kuin maata- loudesta	Luotujen / ennakoitu- jen työpaik- kojen määrä (kokoaika- vastaavina)		
Ruotsi	312	Maaseudun yritysverkoston luomista varten perustetun yhdistyksen henkilöstö- ja yleiskustannukset	120 000	62 %	*	Ei sovelleta	0 / 4	vähän	vähän
	312	Osuuskunnan perustaminen käsítőiden ja siivouspalvelujen myyntiä varten	65 000	98 %		Ei sovelleta	1 / 0	vähän	vähän
	312	Ratsastusmaneesin rakentaminen	170 000	30 %			0 / 2	joitakin	joitakin
	312	Ladon muuttaminen uudeksi kukka-/taimikaupparyitykseksi	10 000	30 %			1 / 1	joitakin	vähän
	312	Kukkakaupparyityksen laajentaminen tarjoamaan kukkasidontakursseja	10 000	25 %			0 / 0	huomattavia	vähän
	313	Sisääntuloaulan rakentaminen; aulaan sijoitetaan lahjapuoti ja taidegalleria tai kokoustiloja	160 000	30 %			4 / 1,5	joitakin	joitakin
	313	Matkailukeskuksessa sijaitsevan kahvilan laajentaminen kapasiteetin lisäämiseksi	190 000	25 %		Ei sovelleta	0 / 0	vähän	vähän
	311	Nostolaitteet sisältävien verastilojen laajentaminen	90 000	25 %	*		0 / 0,25	huomattavia	vähän
	311	Maaseutumatkailuun keskittyvän matkatoimiston liiketaloudellinen neuvonta ja markkinointimateriaalit	10 000	30 %			0 / 1	huomattavia	vähän
	311	Uuden ravintolan ja erillisen bed and breakfast -majatalon rakentaminen	315 000	30 %			1 / 4	huomattavia	joitakin

■ myönteinen arvio

■ kielteinen arvio

Ei sovelleta Ei sovelleta

■ pääasiassa myönteinen arvio

■ Ei luotuja työpaikkoja / ei ennakoituja työpaikkoja

■ pääasiassa kielteinen arvio

■ riittämättömät todisteet / arviointi liian varhaista

LIITE II

Jäsenvaltio	Toimenpide	Hankekuvaus	Tukikel- poiset kustan- nukset (pyöris- tettynä, euroa)	Julkisen tuen osuus % tukikel- poisista kustan- nuksista	Hankkeen tuotos toimitettu toimen- piteen yleisten ta- voitteiden mukaisesti	Hankkeen tulokset		Merkkejä nollavai- kutuksesta	Merkkejä toiminnan siirtymi- sestä
						Brutto- arvonlisäys muusta kuin maata- loudesta	Luotujen / ennakoitu- jen työpaik- kojen määrä (kokoaika- vastaavina)		
Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)	312	Ladon kunnostaminen käytettäväksi liike- toimintatiloina ja tietoteknisiä laitteita	105 000	40 %			2 / 3	joitakin	vähän
	312	Rakennuksen kunnostamisen viimeis- tely ja varustaminen hammaslääkärin vastaanottotiloiksi	140 000	40 %			4,8 / 5,3	huomattavia	joitakin
	311	Rakennustyöt ja laitteistot nykyisen maatilapuodin/kahvilan laajentamiseksi; verkkosivusto	320 000	40 %			5,9 / 5,5	vähän	joitakin
	313	Kahvilan, pihan ja käytävien rakentami- nen uudessa matkailukohteessa	315 000	40 %			3,5+ / 4	vähän	vähän
	313	Kahvilan ja turvallisen säilytystilan rakentaminen ja varustaminen	205 000	40 %			1,25 / 6	huomattavia	vähän
	311	Tuuliturbiinien hankinta ja pystyttäminen maatilalle	75 000	50 %			0 / 0	vähän	ei ole
	313	Uuden sisääntuloaulan rakentaminen puutarhoille ja varusteet; aulaan sijoite- taan kauppa	155 000	50 %		Ei sovelleta	1,5 / 2,5	vähän	vähän
	311	Ladon kunnostaminen ja varustaminen kahvilaksi ja nykyisen maatilapuodin tiloiksi	220 000	50 %			2,5 / 4	vähän	vähän
	312	Matkailumajoitusyritykselle pesulapalve- lujä tarjoavan uusyrittäjän laitteistot	30 000	40 %			4,5 / 2,5	huomattavia	joitakin

 myönteinen arvio

 kielteinen arvio

 Ei sovelleta Ei sovelleta

 pääasiassa myönteinen arvio

 Ei luotuja työpaikkoja / ei ennakoituja työpaikkoja

 pääasiassa kielteinen arvio

 riittämättömät todisteet / arviointi liian varhaista

LIITE II

- * Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme hanketta, jotka eivät olleet tukikelpoisia. Kaksi hanketta Ruotsissa eivät olleet tukikelpoisia, koska toisessa tapauksessa tuensaaja ei ollut (asetuksen (EY) N:o 1698/2005 54 artiklan mukainen) mikroyritys ja toisessa tapauksessa tuensaaja ei ollut maatalakotitalouden jäsen (asetuksen (EY) N:o 1698/2005 53 artikla). Tšekissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että metallintyöstöyritys, jolle oli myönnetty tukea toimenpiteestä 312, ei ollut mikroyritys: tuesta on annettava lähes 97 000 euron perintämääräys.
- ** Tilintarkastustuomioistuin epäilee työpaikkojen pysyvyyttä.
- *** Hankkeen tavoitteena on vallata tuotantoketjusta aiemmin ulkoistettuja toimintoja. Tarkastusajankohtana tässä ei ollut onnistuttu.
- **** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen Italian viranomaiset antoivat perintämääräyksen, koska edunsaaja (kunta) ei sallinut tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien perehtyä asiakirjoihin.

Arviointikriteerit	
Hankkeen tuotokset ovat toimenpiteen tavoitteiden mukaisia¹	<p>Hankkeen tuotokset seuraavien seikkojen kannalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> — myötävaikuttaminen EU:n pääasetuksessa ((EY) N:o 1698/2005) asetettujen toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamiseen; merkit yksityisestä käytöstä otetaan huomioon — rahoitetun toiminnan kestävyys tarkastusajankohtana (ennakkoehto tavoitteiden saavuttamiselle)
Bruttoarvonlisäys muusta kuin maataloudesta	<p>Hankkeen tulokset bruttoarvonlisäyksenä muusta kuin maataloudesta, jossa bruttoarvonlisäys = kokonaistuotos – kokonaisväliuotekäyttö; kokonaistuotos = myynnin arvo + varastotase + oma käyttö tai kulutus+A22; kokonaisväliuotekäyttö = suorat tuotantopanokset + yleiskustannukset (jotka liittyvät tuotantotoimintaan, mutta eivät tiettyyn tuotantolinjaan, kuten rakennusten ja koneiden ylläpito, energia, vesi, rakennusten vakuutukset, muut yleiskustannukset)</p> <p><i>Huomautus:</i> Bruttoarvonlisäyksen muutos voi johtua myös muista tekijöistä kuin saadusta tuesta. Alhainen syy-yhteys tuettuun hankkeeseen on ilmoitettu keltaisella.</p>
Työpaikkojen luominen	<p>Hankkeen tulokset seuraavien seikkojen kannalta:</p> <ul style="list-style-type: none"> — luotujen työpaikkojen lukumäärä (kokoaikavastaavina) verrattuna tukihakemuksen tekoaikana ennakoituun määrään — luotujen työpaikkojen tyyppi (pysyviä työpaikkoja, kausityöpaikkoja, määräaikaisia työpaikkoja jne.)
Merkit nollavaikutuksesta	<ul style="list-style-type: none"> — tuensaajan oma arvio siitä, olisiko investointi toteutettu ilman tukea — investointi aloitettu tai jopa päätetty ennen tukihakemuksen/tukipäätöksen tekemistä — hanke rahoitettu ennakoon suurimmaksi osaksi tai kokonaan omista varoista — yrityksen rahoitustilanne hakemuksen tekoajankohtana erittäin hyvä — investoinnin arvioinnissa todettu korkea tuottoaste (tai lyhyt takaisinmaksuaika) eikä ole merkkejä siitä, että tuensaajan olisi vaikea hankkia pääomaa
Merkit toiminnan siirtymisestä	<ul style="list-style-type: none"> — tuensaajan oma arvio toiminnan siirtymisestä — tuensaaja toimii vakailla tai pienenevillä markkinoilla tai markkinoilla, joilla tuotevalikoima ei ole kovin eriytynyt, ja hankkeen päätavoite oli kasvattaa kapasiteettia/markkinaosuutta tai lisätä tehokkuutta / vähentää kustannuksia

¹ Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan "maaseudun kehittämistuella pyritään [...] kannustamaan elinkeinoelämän monipuolistamiseen" ja 52 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaan "tuki koskee seuraavia toimenpiteitä:

a) maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, joihin kuuluu:

- i) taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle,
- ii) mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen myönnettävä tuki [...],
- iii) matkailuelinkeinojen edistäminen".

KOMISSION VASTAUKSET

TIIVISTELMÄ

IV.

Komissio haluaa huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleiden toimenpiteiden käsite on laaja.

Monipuolistamistoimenpiteiden tavoitteet eivät liity ehdottomasti ja yksinomaan kasvuun ja työpaikkoihin. Toimenpiteillä voidaan tähdätä myös muihin tavoitteisiin, jotka jäsenvaltiot määrittelevät maaseudun kehittämissuunnitelmassaan.¹

Komissio haluaa huomauttaa, että maaseudun kehittämissuunnitelman kolmas ydintavoite on parantaa maaseutueläimien elämänlaatua ja kannustaa elinkeinoelämän monipuolistamiseen.

V.

Nykyinen oikeudellinen kehys mahdollistaa toimenpiteiden laajan soveltamisalan ja tarkoituksen, joten niitä voidaan toteuttaa hyvin joustavasti.

Jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvara. Näiden periaatteiden mukaan hankevalinta, myös hankkeiden valintakriteerien asettaminen, on jäsenvaltioiden vastuulla.

Tästä huolimatta komissio on valvontatehtävänsä nojalla korostanut useaan otteeseen, että toimenpiteiden täytäntöönpanossa on lisättävä valikoivuutta² ja tarkennettava kohdennusta.

¹ Neuvoston päätös, tehty 20.2.2006, maaseudun kehittämistä koskevista yhteisen strategian suuntaviivoista (ohjelmakausi 2007–2013), 2006/144/EY, 3.3 kohta.

² Esimerkiksi vuotuisten kokousten aikana ohjelmakauden alussa komissio lähetti kirjeen kaikkien ohjelmien hallintoviranomaisille ja kehotti heitä ottamaan huomioon koko kauden ajan, että hyvin määritellyt valintakriteerit ovat tärkeitä vaikuttavan toteutuksen kannalta. Lisäksi komissio pyysi vuonna 2009 lähettämässään toisessa kirjeessä kaikkia jäsenvaltioita varmistamaan, että varojen jakamista varten määritellään riittävät valintakriteerit ja että niitä sovelletaan varojen jakamisessa.

Komissio on sitä mieltä, että tarpeet ja mahdollisuudet oli kuvattu riittävän selkeästi ja tarkastettujen toimenpiteiden toteuttaminen oli siten tarkoituksenmukaista ja mahdollista. Analyysit olisivat tosin voineet olla parempia joissakin tapauksissa. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden määritelmien tukikelpoisuuskriteerien ei ole sinällään tarkoitus sulkea jonkin toimialan tiettyä yritystä EU:n tukien ulkopuolelle. Sen sijaan tukikelpoisuuskriteereillä olisi pyrittävä kohdentamaan tuki tuettavan toiminnan tasolla entistä paremmin alueen todellisten tarpeiden mukaan ohjelmien strategisen suunnittelun ja SWOT-analyysin perusteella. Lainsäädäntö itsessään suosii jo mikroyrityksiä, maaseutumatkailua ja maatilojen monipuolistamista. Kohdentamisen osalta komissio katsoo tilintarkastustuomioistuimen tavoin, että tuen kohdentamista on parannettava jäsenvaltioissa.

Kohdentamiseen voidaan käyttää myös yksityiskohtaisia tukikelpoisuussääntöjä, alueellista ja alakohtaista eriyttämistä, tuen intensiteetin eriyttämistä ja tuen enimmäismääriä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat suorittaa mahdollisten tuensaajien esivalinnan.

Vaikka komissio muistuttaa, että tarkastuksen kohteena olleilla toimenpiteillä on laajempia tavoitteita kuin puuttuminen markkinoiden toimintapuutteisiin, jotka liittyvät työllisyyden ja kasvun esteisiin, komissio on yhtä mieltä siitä, että maaseudun kehittämissuunnitelmassa olisi asetettava mitattavat tavoitteet, joilla edistetään politiikan tavoitteiden saavuttamista.

Komissio, joka on tietoinen alalla esiintyvistä heikkouksista, on ehdottanut, että oikeudellista kehystä vahvistetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten niin, että Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden kullakin kohdealalla asetetaan määrälliset tavoitteet ennakoita. Ohjelmaan on sisällytettävä strategian kuvaus, ja Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet on valittava ennakoarviointiin tukeutuvan johdonmukaisen toimenpidelogiikan perusteella.

KOMISSION VASTAUKSET

VI.

Investointitoimenpiteiden tuen kohdentamista koskeva nimenomainen vaatimus (komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla) otettiin käyttöön tällä ohjelmakaudella muun muassa nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen torjumiseksi.

Hankkeille olisi myönnettävä tukea sen perusteella, arvioidaanko niiden tukevan maaseudun kehittämisohjelman tavoitteita.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että nykyistä kehystä voitaisiin parantaa. Tuensaajien taloudellisten valmiuksien ottaminen huomioon erikseen nollavaikutuksen arvioinnissa saattaa kuitenkin johtaa vaaraan siitä, että tuettaisiin kannattamattomia hankkeita ja että viranomaisille aiheutuvat hallinnolliset kulut ja tuensaajille aiheutuva hallinnollinen rasitus kasvaisivat.

On otettava huomioon kustannusten paisumisen riski. Tuen intensiteetin tasojen olisi vähennettävä tällaisia riskejä.

Hallinnollisen rasituksen osalta komissio on ehdottanut seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat kolme toimenpidettä yhdistetään yhdeksi toimenpiteeksi, joka kohdennetaan entistä paremmin tuensaajille ja johon liittyviä tukikelpoisuusehtoja ja maksusääntöjä parannetaan. Näin toimenpiteisiin mahdollisesti liittyvää hallinnollista rasitusta voitaisiin vähentää. Komissio pyrkii vähentämään hallinnollista rasitusta myös ottamalla käyttöön yksinkertaistetut kustannukset.

Komissio kannustaa (esimerkiksi seurantakomiteoissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa) jäsenvaltioita lyhentämään hankkeiden hyväksynnässä ja tuen maksatuksessa esiintyviä viiveitä ja on saanut tietoja tilanteen paranemisesta. Jäsenvaltiolla on kuitenkin vastuu tehokkaiden toimintamuotojen ja hyvin toimivien hallinnollisten menettelyjen varmistamisesta kansallisella/alueellisella tasolla.

VII.

Komissio katsoo, että yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt ovat lähtökohtaisesti pätevä väline sen seuraamiseen ja arviointiin, miten EU:n maaseudun kehittämispolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa edistytään. Säännöt ovat osoittautuneet voimakkaaksi välineeksi, vaikka myös vaikeuksia on ollut.

Komissio laati, jakoi ja selitti menetelmäohjeet jäsenvaltioissa arvioinnista vastaaville tahoille vuonna 2010 korjatakseen jäsenvaltioiden indikaattorien arviointiin kehittämissä menetelmissä olevat heikkoudet. Lukujen odotetaan olevan vastaisuudessa entistä luotettavampia.

Maaseudun kehittämisessä ja kussakin jäsenvaltiossa noudatettava strateginen lähestymistapa määritellään jäsenvaltion kansallisessa strategiasuunnitelmassa.

Maaseudun kehittämisohjelmissa olisi noudatettava kansallisessa strategiasuunnitelmassa määriteltyä strategista lähestymistapaa ja pyrittävä kehittämään EU:n lainsäädännön mukaisia tukimahdollisuuksia, jotka voivat edistää EU:n ja jäsenvaltion strategisten ensisijaisten tavoitteiden saavuttamista, kuten työllisyysmahdollisuuksien luomista maaseutualueilla.

Komissio laatii parhaillaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa seuraavaa ohjelmakautta varten yhteisistä seuranta- ja arviointisäännöistä uutta versiota, jonka avulla voitaisiin arvioida yksittäisten maaseudun kehittämisohjelmien täytäntönnäpön edistymistä ohjelman ensisijaisia tavoitteita ja kohdealoja koskevien yhteisesti asetettujen tavoiteindikaattoreiden mukaisesti. Sääntöjen perustana on indikaattorisuunnitelma, jossa määritellään kullakin kohdealalla tavoite sekä ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden suunnitellut tuotokset ja menot. Indikaattorisuunnitelma havainnollistaa määrällisesti kunkin yksittäisen ohjelman toimenpidelogiikkaa paremmin kuin nykyinen toimintalinjoihin perustuva jäykkä järjestelmä.

KOMISSION VASTAUKSET

VIII.

Komissio toteaa, että monet seuraavista suosituksista on osoitettu jäsenvaltioille ja että jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvara.

– Maaseudun kehittämisohjelmia hyväksyessään komissio tekee analyysin arvioidakseen, ovatko ohjelmat ja toimenpiteet yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strategiasuunnitelman ja asiaan liittyvien säännösten mukaisia³.

Vaikka komissio muistuttaa, että tarkastuksen kohteena olleilla toimenpiteillä on laajempia tavoitteita kuin puuttuminen markkinoiden toimintapuutteisiin, jotka liittyvät työllisyyden ja kasvun esteisiin, komissio on yhtä mieltä siitä, että maaseudun kehittämisohjelmissa olisi asetettava mitattavat tavoitteet, joilla edistetään politiikan tavoitteiden saavuttamista.

Komissio, joka on tietoinen alalla esiintyvistä heikkouksista, on ehdottanut, että oikeudellista kehystä vahvistetaan maaseuturahaston seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten niin, että Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden kullakin kohdealalla asetetaan määrälliset tavoitteet ennakoita. Ohjelmaan on sisällytettävä strategian kuvaus, ja Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet on valittava ennakoarviointiin tukeutuvan johdonmukaisen toimenpidelogiikan perusteella. Jos ehdotettu ohjelma ei sisällä strategiaa ja riittäviä tavoitteita, komissio ei hyväksy ohjelmaa.

³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006 (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 18 artikla).

– Tarkastettujen toimenpiteiden laaja soveltamisala olisi tunnistettava, sillä ne eivät vaikuta vain työllisyyteen ja tuloihin, vaan ne edistävät myös maaseutualueiden kestävyttä.

Komissio on kuluva ohjelmakauden aikana korostanut useaan otteeseen, että valikoivuutta on lisättävä, ja on edelleen valmis kannustamaan jäsenvaltioita tekemään niin.

Komissio tarkastelee valintakriteerien tai vastaavan kohdennusjärjestelmän soveltamista tarkastuskäynneillään, ja jäsenvaltioille on esitetty useita huomautuksia asiasta. Tarvittaessa komissio ehdottaa rahoitusosuusajua.

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ja on EU:n maaseudun kehittämispolitiikkaa ohjelma-kaudella 2014–2020 koskevassa ehdotuksessa⁴ esittänyt, että kaikille tukitoimenpiteille on määriteltävä valintakriteerit, joiden tarkoituksena on varmistaa hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, parantaa varojen käyttöä ja kohdentaa toimenpiteet maaseudun kehittämistä koskevien Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti. Ehdotuksen mukaan valintakriteerien käyttö olisi yleensä pakollista, myös silloin, kun varoja on riittävästi käytettävissä, paitsi kun on kyse tietyistä alueisiin ja eläimiin liittyvistä sitoumuksista maksettavista korvauksista.

Komissio on myös yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden hankevalintajärjestelmässä olisi otettava huomioon hankkeiden laatu ja käytettävä pisteytysjärjestelmää, jossa on asetettu vähimmäispistemäärä. Komissio antaa jäsenvaltioille ohjeet tukikelpoisuus- ja valintakriteerien käytöstä seuraavaa ohjelmakautta varten.

⁴ Oikeusperustana on ehdotus maaseudun kehittämistä koskevaksi asetukseksi ja sen 49 artikla sekä asetukseen liittyvät täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Katso KOM(2011) 627 lopullinen/2, päivätty 19.10.2011.

KOMISSION VASTAUKSET

– Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ja on valmis järjestämään nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riskin lieventämiseen liittyvien parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden kanssa.

Lainsäädännön mukaan yleisiä valtioneuvoston asetuksia sovelletaan asetuksen (EY) N:o 1698/2005 52 artiklan a kohdan mukaiseen tukeen. Sääntöjen mukaan menot ovat tukikelpoisia tukihakemuksen jättämisestä lähtien. Tällä valtioneuvoston asetuksiin sisältyvällä vaatimuksella luodaan järjestelmään tarvittava kannustava piirre, jolla torjutaan nollavaikutusta.⁵ Yhteisrahoitettuihin toimenpiteisiin olisi sovellettava samoja sääntöjä kuin valtioneuvoston asetuksen mukaisesti ilmoitettuihin erillisiin tukijärjestelmiin.

Tuensaajien taloudellisten valmiuksien ottaminen huomioon erikseen nollavaikutuksen arvioinnissa saattaa johtaa vaaraan siitä, että tuettaisiin kannattamattomia hankkeita ja että viranomaisille aiheutuvat hallinnolliset kulut ja tuensaajille aiheutuva hallinnollinen rasitus kasvaisivat.

– Komissio huolehtii kustannusten kohtuullisuuden arvioinnista investointitoimenpiteitä koskevien tarkastuskäyntien yhteydessä. Komissio tarkastaa, että jäsenvaltioilla on vaikuttava järjestelmä, jonka avulla ne arvioivat kustannusten kohtuullisuutta. Koska asia on monimutkainen, komissio aikoo edelleen tutkia asian tarkastuskäynneillään. Komissio jatkaa edelleen myös keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmän ulkopuolella.

Tarkastuskäyntien määrä on rajallinen käytettävissä olevan henkilöstön määrän vuoksi. Tämän vuoksi tarkastuskäyntien määrä ja laajuus päätetään riskianalyysin perusteella.

– Ohjelmien tavoitteet määrittelee hallintoviranomainen ohjelmastrategian yhteydessä. Hankkeiden odotetut/ennakoitujen tulokset, joilla hanke tukee ohjelman tavoitteita, määrittelee mahdollinen tuensaaja etukäteen hakemuksessaan. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy kuitenkin aina epävarmuustekijöitä ja ulkoisia tekijöitä, joten tavoitteita olisi tarvittaessa voitava sopeuttaa niiden mukaisesti.

⁵ Komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa todetaan: Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla pk-yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.

Komissio hyväksyy suosituksen ja huolehtii siitä, että tällä kaudella havaitut heikkoudet otetaan huomioon parhailaan laadittavien tulevan kauden yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen valmistelussa⁶. Tämän vuoksi tulostuotokkaita arvioidaan seuraavalla ohjelmakaudella pikemminkin osana maaseudun kehittämisohjelmien arviointia. Lisäksi jokaista indikaattoria varten laaditaan entistä tarkemmat ohjeet, jotta voidaan välttää mahdolliset virhetulkinnoista johtuvat epäjohtamismuutokset tiedonkeruussa.

Komissio laatii parhaillaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä, joiden avulla voitaisiin arvioida yksittäisten maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanon edistymistä ohjelman ensisijaisia tavoitteita ja kohdealoja koskevien yhteisesti asetettujen tavoiteindikaattoreiden mukaisesti. Sääntöjen perustana on indikaattorisuunnitelma, jossa määritellään kullakin kohdealalla tavoite ja ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden suunnitellut tuotokset ja menot. Indikaattorisuunnitelma havainnollistaa määrällisesti kunkin yksittäisen ohjelman toimenpidelogiikkaa paremmin kuin nykyinen toimintalinjoihin perustuva jäykkä järjestelmä.

Komissio kannustaa eri yhteyksissä (esimerkiksi seurantakomiteoissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa) jäsenvaltioita lyhentämään hankkeiden hyväksynnässä ja tuen maksatusessa esiintyviä viiveitä ja on saanut tietoja tilanteen parantamisesta kuluvalle ohjelmakaudella.

Seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 komissio pyrkii vähentämään hallinnollista rasitusta myös ottamalla käyttöön yksinkertaistetut kustannukset. Suoritettujen maksujen korvaamisen vaatiminen, hallinnoiminen ja tarkastaminen on tämän ansiosta vastaisuudessa helpompaa sekä tuensaajille että hallintoviranomaisille.

⁶ Oikeusperustana on ehdotus horisontaaliseksi asetukseksi, 110 artikla, ehdotus maaseudun kehittämistä koskevaksi asetukseksi, VII osasto, sekä niihin liittyvät täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Katso KOM(2011) 628 lopullinen/2, päivätty 19.10.2011, ja KOM(2011) 627 lopullinen/2, päivätty 19.10.2011.

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 johdanto-osan 47 kappaletta sovelletaan myös toimintalinjaan 3.

Komissio haluaa huomauttaa, että asetuksen (EY) N:o 1698/2005 johdanto-osan 11 kappaleessa ja 4 artiklassa määritellään maaseudun kehittämissäpolitiikan kolmanneksi ydintavoitteeksi maaseutualueiden elämänlaadun parantaminen ja elinkeinoelämän monipuolistamiseen kannustaminen.

5.

Yhteisön strategisissa suuntaviivoissa todetaan lisäksi seuraavaa:

”Koulutusta, tiedotusta ja yrittäjyyttä edistettäessä olisi otettava huomioon naisten, nuorten ja iäkkäiden työntekijöiden erityistarpeet.”

8. kolmas luettelakohta

Tyypilliset hankkeet, kuten neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 55 artiklassa tarkoitetut virkistysinfrastruktuurihankkeet ja pienimuotoiset infrastruktuurihankkeet (opastuskeskukset ja viitoitus matkailukohteisiin), ovat myös tärkeitä toimintalinjan 3 arvioinnissa.

HUOMAUTUKSET

16.

Monipuolistamistoimenpiteiden tavoitteet eivät liity ehdottomasti ja yksinomaan kasvuun ja työpaikkoihin. Toimenpiteillä voidaan tähdätä myös muihin tavoitteisiin, jotka jäsenvaltiot määrittelevät maaseudun kehittämissä ohjelmissaan.⁷ Tämän vuoksi tilanneanalyysi vahvuuksista ja heikkouksista on yleinen ja kattaa koko ohjelma-alueen ja muutakin kuin pelkästään työllisyyttä ja kasvua edistävät tekijät (komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 liitteessä II oleva 3.1 kohta).

⁷ Katso maaseudun kehittämistä koskevien yhteisön strategisten suuntaviivojen (ohjelmakausi 2007–2013) 3.3 kohta.

18.

Maaseudun kehittämissä ohjelmia hyväksyessään komissio tekee analyysin arvioidakseen, ovatko ohjelmat ja toimenpiteet yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strategiasuunnitelman ja asiaan liittyvien säännösten mukaisia. Komission huomautukset on ilmoitettu jäsenvaltioille, mikä on johtanut ohjelmien parannuksiin. Kunkin maaseudun kehittämissä ohjelman toimenpidelogiikka käsittää ohjelman järjestelyt ja toimintamuodot, joten jokainen maaseudun kehittämissä ohjelma sisälsi oikeudellisen kehyksen mukaiseen hyväksymiseen tarvittavat tiedot.

Komissio katsoo, että tarpeet ja mahdollisuudet oli kuvattu riittävän selkeästi ja tarkastettujen toimenpiteiden toteuttaminen oli siten tarkoituksenmukaista ja mahdollista kaikissa tapauksissa.

Kauden 2007–2013 maaseudun kehittämissä ohjelmien ennakkoarvioinneista vuonna 2008 valmistuneessa yhteenvetoraportissa⁸ todettiin, että jäsenvaltioissa on nähty huomattavasti vaivaa tarpeiden määrittämiseksi ja tarpeet on otettu huolellisesti huomioon ohjelmia suunniteltaessa. Jäsenvaltiot ”ovat panostaneet huomattavasti ohjelma-alueiden tarpeiden perusteelliseen arviointiin pohjautuvien strategioidensa kehittämiseen”.

Useimmissa yksittäisiä maaseudun kehittämissä ohjelmia koskevilla ennakkoraporteilla todettiin, että toimenpiteet oli valittu tarkoituksenmukaisesti ja strategiaa vastaavasti.

Laatikko 2

Yhdistyneen kuningaskunnan (Englanti) maaseudun kehittämissä ohjelmassa todetaan, että alue-/paikallisviranomaiset pitävät erityisesti silmällä maaseudun elinkeinoelämän heikkoa tulosta ja erilaisia haittoja päättäessään yhdessä alueellisen tai paikallisen kumppaninsa kanssa, mille alueille resursseja jaetaan (kohdan 5.3.1.3 kohta 553).

19.

Katso vastaus kohtaan 18.

⁸ Englanninkielinen yhteenvetoraportti kauden 2007–2013 maaseudun kehittämissä ohjelmien ennakkoarvioinneista ja suomenkielinen tiivistelmä raportista ovat saatavilla osoitteesta http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm

KOMISSION VASTAUKSET

20.

Jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvaraa. Näiden periaatteiden mukaisesti kansallisten ja alueellisten tavoitteiden asettaminen on jäsenvaltioiden vastuulla.

Oikeudellinen kehys ei estä sitä, että ohjelmalla olisi soveltamisalaltaan ja mitattavuudeltaan erilaisia tavoitteita. Jäsenvaltiot voivat aina tarvittaessa määrittellä täydentäviä indikaattoreita yhteisiin arviointi- ja seurantasääntöihin sisältyvien indikaattorien lisäksi.

Komissio on ehdottanut seuraavaa ohjelmakautta varten, että Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden kullakin kohdealalla olisi asetettava asianmukaiset tavoitteet käyttäen perustana yhteisiä indikaattoreita ja että Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet olisi valittava ennakoarviointiin tukeutuvan johdonmukaisen toimenpidelogiikan perusteella.

Laatikko 3 – Tšekki

Kaikilla kolmella toimenpiteellä tähdätään toimintalinjan 3 samaan ensisijaiseen tavoitteeseen (työpaikkojen luominen ja uusiutuvien energialähteiden käytön tukeminen), joten niillä on samanlaiset kokonaistavoitteet. Kunkin toimenpiteen erityispiirteet käyvät kuitenkin ilmi otsikon "toimenpiteen profiili" (toimenpiteen piirteet) alla olevista kolmesta toimenpideselvityksestä, joissa havainnollistetaan rahoitettavien hankkeiden luonnetta.

22.

Lainsäädäntö mahdollistaa laajan tulokinnan siitä, mille toiminnolle ja aloille voidaan myöntää tukea toimintalinjasta 3.

Kohdentaminen on mahdollista paitsi rajoittamalla toimintojen tai alojen tukikelpoisuutta myös alueellisella ja alakohtaisella eriyttämisellä, valintakriteereillä, tuen intensiteetin eriyttämisellä ja tuen enimmäismäärillä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat suorittaa mahdollisten tuensaajien esivalinnan.

24.

Katso vastaukset kohtiin 18, 20 ja 22.

Komissio katsoo, ettei sitä, kuinka vaikuttavasti ja tehokkaasti jäsenvaltioiden ehdottamalla toimenpiteillä voidaan luoda kasvua ja työpaikkoja, voida täysin selvittää ennakoon (esimerkiksi meneillään olevan rahoitus- ja talouskriisin vaikutukset maaseudun yrityksiin).

Kasvu ja työpaikat eivät ole EU:n maaseudun kehittämissä politiikan toimintalinjan 3 ainoat tavoitteet eivätkä ainoat alueelliset tai rakenteelliset tarpeet, jotka jäsenvaltiot voivat yksilöidä maaseudun kehittämissuunnitelmassaan.

25.

Katso vastaus kohtaan 22.

26.

Katso vastaus kohtaan 16.

Toimintalinjan 3 toimenpiteitä toteutetaan EU:n yleisten valtioneuvoston päätösten rajoissa. Lainsäädännössä ei aseteta jäsenvaltioille oikeudellista velvoitetta määrittellä rajoittavia tukikelpoisuussääntöjä, jolleivät SWOT-analyysi ja tarpeiden arviointi edellytä niiden soveltamista kansallisesti tai alueellisesti.

Komissio antaa lisäohjausta tukikelpoisuus- ja valintakriteereistä seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten.

Niiden hankkeiden osalta, jotka eivät tilintarkastustuomioistuinten huomautusten mukaan ole tukikelpoisia, olisi otettava huomioon seuraavat seikat:

Tšekki: Kansallisten viranomaisten antamien tietojen mukaan hanketta tarkastellaan parhaillaan uudelleen.

Ruotsi: Asetuksen 1698/2005 54 artiklassa säädetään vain, että tuki koskee mikroyrityksiä, eikä että mikroyritysten olisi oltava toimenpiteen ainoita tuensaajia.⁹

⁹ Maaseudun kehittämistä koskevissa yhteisön strategisissa suuntaviivoissa (ohjelmakausi 2007–2013) määritellään tarkemmin strategiset tavoitteet, joihin neuvoston asetuksen N:o 1698/2005 52 artiklan a kohdan ii alakohdan mukainen tuki perustuu. Avaintoimi iv 3.3 kohdasta: "mikroyritysten ja käsiteollisuuden kehittäminen. Näin voidaan hyödyntää perinteisiä taitoja tai ottaa käyttöön uutta pätevyyttä – erityisesti jos tähän yhdistyy välineiden hankinta sekä koulutus ja opastus – yrittäjyyden edistämiseksi ja elinkeinoelämän kehittämiseksi."

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 4

Katso vastaus kohtaan 26.

Puola toteuttaa toimenpidettä 313 integroidusti kylien kunnostuksen ja kehittämisen (toimenpide 322) sekä maaseutuperinnön säilyttämisen ja edistämisen (toimenpide 323) kanssa. Integroidulla toimenpiteellä pyritään myös luomaan yksittäiseen kylään tai kyläryhmään peruspalveluja, kuten kulttuuritoimintaa ja vapaa-ajan toimintaa sekä niihin liittyvää neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 56 artiklassa määriteltyä pienimuotoista infrastruktuuria.

29.

Katso vastaus kohtaan 20.

Toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaan valintakriteerien asettaminen ja varsinainen hankevalinta ovat jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio on kuluva ohjelmakauden aikana korostanut useaan otteeseen, että valikoivuutta on lisättävä. Esimerkiksi vuotuisten kokousten ja seurantakomitean kokousten aikana ohjelmakauden alussa komissio lähetti kirjeen kaikkien ohjelmien hallintoviranomaisille ja kehotti heitä ottamaan huomioon koko kauden ajan, että hyvin määritellyt valintakriteerit ovat tärkeitä vaikuttavan toteutuksen kannalta. Lisäksi komissio pyysi vuonna 2009 lähettämässään toisessa kirjeessä jäsenvaltioita varmistamaan, että varojen jakamista varten määritellään riittävät valintakriteerit ja että niitä sovelletaan varojen jakamisessa.

Seuraavaa ohjelmakautta varten komission ehdotuksissa¹⁰ edellytetään, että kaikille tukitoimenpiteille on määriteltävä valintakriteerit. Valintakriteerien käyttö olisi yleensä pakollista, myös silloin, kun varoja on riittävästi käytettävissä.¹¹

Ruotsi: Ruotsi hyväksyi ohjelman valintakriteerit seurantakomitean kokouksessa 9. lokakuuta 2007.

¹⁰ Oikeusperustana on ehdotus maaseudun kehittämistä koskevaksi asetukseksi, 49 artikla, sekä asetukseen liittyvät täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset.

¹¹ Vain kun on kyse tietyistä yksi- tai monivuotisista toimenpiteistä, kuten maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteistä, joissa toimenpiteitä toteutetaan vakiotoimilla, joilla pyritään samanlaisiin ympäristöön tai eläinten hyvinvointiin kohdistuviin vaikutuksiin, valintakriteereiden käyttö on vapaaehtoista, jos varoja on riittävästi käytettävissä.

30.

Katso vastaus kohtaan 29.

Italia (Campania): Katso vastaus laatikkoon 5.

Laatikko 5 – Italia (Campania)

Hallintoviranomainen on tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen tunnustanut hankkeiden pisteytyksessä havaitut heikkoudet ja ryhtynyt heti korjaamaan tuettavaksi esitettyjen hankkeiden pisteytyksessä esiintyneitä virheitä. Tuettavaksi ehdotettujen hankkeiden tarkastelusta vastaavalle henkilöstölle annettiin selkeät ohjeet. Heille korostettiin erityisesti, että yhtään pistettä ei saa antaa (eli on annettava 0 pistettä), jos valintakriteerit eivät täyty.

Laatikko 5 – Ranska (Akvitania)

Paikallisviranomaisten mukaan investointeja, jotka on tehty muun muassa alueellisen 'Destination Vignobles' -ohjelman yhteydessä asetettujen kriteerien täyttämiseksi, voidaan tukea toimenpiteestä 311. Tämä vastaa alueen yleisstrategiaa, jolla pyritään parantamaan matkailukohteiden tasoa viiniloilla kannustamalla yrittäjiä tekemään laatuvaatimusten noudattamiseen tarvittavat investoinnit.

Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 mukaisten sääntöjen mukaan maaseudun olemassa olevien yritysten kehittämistä voidaan tukea, jos tukikelpoisuusehdot täyttyvät.

Laatikko 5 – Italia (Campania)

Komissio on muistuttanut Italian viranomaisille, että valintamenettelyt ovat tärkeitä toimenpiteiden ja ohjelman tavoitteiden saavuttamisen varmistamisessa (katso myös vastaus laatikkoon 5).

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 6 – Tšekki

Komissio on kyseenalaistanut käytännön ja tarkastellut asiaa hallintoviranomaisen kanssa kokouksissa ja kirjeitse vuoden 2010 alussa.¹²

Laatikko 6 – Italia (Campania)

Katso vastaukset laatikkoon 5 ja kohtaan 31.

Laatikko 6 – Ruotsi

Ruotsin maatalousalan keskusviraston (Jordbruksverket) antamien selitysten mukaan läänin lautakunta hyväksyi hakemuksia jatkuvasti ja vain sellaiset hankkeet hyväksyttiin, jotka edistivät ohjelman tavoitteita ja läänin määrittelemiä ensisijaisia tavoitteita. Hankkeiden laatua ja mahdollisuuksia edistää ensisijaisia tavoitteita arvioitiin liiketoiminta- ja hankesuunnitelmien perusteella. Vastaisuudessa arviointi perustellaan.

32.

Tarkastetuilla toimenpiteillä edistetään myös maaseutualueiden ja niiden taloudellisen toimintaympäristön keskeistä kehitystä, työpaikkojen säilyttämistä ja talouskasvun edellytysten kehittämistä. Lisäksi olisi otettava huomioon osaamisen taso.

On huomattava, että kustannukset työpaikkaa kohden vaihtelevat alueittain, jäsenvaltioittain ja toimialoittain ja etteivät ne ole ainoa hakemusten arviointiperuste.

Kustannukset työpaikkaa kohden saattavat olla epätarkoituksenmukainen indikaattori esimerkiksi silloin, kun investoinnit liittyvät hyvin teknologiseen toimintaan, jonka hallintaan tarvitaan vain vähän henkilöresursseja, kun säilytetään työpaikkoja, kun parannetaan olemassa olevien työpaikkojen laatua tai kun luodaan investointiin liittyviä tilapäisiä työpaikkoja.

¹² 1) Komissio ilmoitti Tšekin viranomaisille 19.3.2010 päivätyllä kirjeellä (viite Ares(2010)148269), että komissiolle oli ilmoitettu 12.11.2009 järjestettyä seurantakomitean kokousta edeltäneessä 11.11.2009 pidetyssä valmistelukokouksessa, että valintakriteereitä ei ollut sovellettu vuonna 2009. Asiasta keskusteltiin Tšekin viranomaisten kanssa myös helmikuussa 2010 pidetyssä vuotuisessa arviointikokouksessa ja 25.3.2010 järjestettyä seurantakomitean kokousta edeltäneessä 24.3.2010 pidetyssä valmistelukokouksessa. Komissio viittasi kirjeessä asetuksen 1974/2006 43 artiklaan ja asetuksen 1698/2005 71 artiklan 2 kohtaan.

2) Tšekin viranomaiset vastasivat 7.4.2010 päivätyllä kirjeellä, viite Cj.10039/10-11200 (kirjattu komissiossa 13.4.2010 viitteellä Ares(2010)189115).

3) Komissio on jo vastannutkin kirjeeseen 17.5.2010 (viite Ares(2010)261022). Komissio toteaa kirjeessään: "Saimme seurantakomitean kokouksessa [25.3.2010] sellaisen käsityksen, että te varmistaisitte, että vastaisuudessa rahoituspuitteet vahvistettaisiin lopullisesti ennen hakemuspyyntömenettelyn aloittamista ja että hakemukset valittaisiin vahvistettujen kriteerien perusteella. Tämän vuoksi minä (komission puolesta allekirjoittanut henkilö) katson, että edellä mainitussa seurantakomitean kokouksessa antamanne lausuma sitoo teitä, vaikka asiaa ei mainita selkeästi kirjeessänne."

34.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämät kustannukset työpaikkaa kohden (3 000–215 000 euroa) eivät koske samankaltaisia tai samanlaisia toimia, joten olisi otettava huomioon myös investointien erilaisuus.

37.

Komissio toteaa, että jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvaraa, koska yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä ei määritellä, mitä täydentäviä indikaattoreita jäsenvaltioiden olisi käytettävä hankkeiden arvioinnissa ja seurannassa. Hankkeiden valinta ja niiden toteutuksen seuranta ovat jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio toteuttaa tarkastuskäyntiensä aikana tarvittavat toimet puutteellisten käytäntöjen havaitsemiseksi ja ehdottaa niihin liittyviä toimenpiteitä, kuten käytäntöjen korjaamista.

40.

Italia (Campania) ja Ruotsi: Katso vastaus laatikkoon 8.

Laatikko 8 – Tšekki

On totta, että Tšekin viranomaiset ovat asettaneet alun perin melko kunnianhimoiset työpaikkojen luomista koskevat tavoitteet. Samaan aikaan rahoitus- ja talouskriisi on vaikeuttanut työpaikkojen luomista merkittävästi. Näin ollen väliarvioinnin ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin jälkeen 27. syyskuuta 2012 on ehdotettu näiden tavoitteiden tarkistamista maaseudun kehittämissuunnitelman kahdeksannen muutoksen yhteydessä. Komissio hyväksyi ehdotuksen 13. maaliskuuta 2013.

Laatikko 8 – Italia (Campania)

Maaseuturahaston toimintalinjaan 3 sovellettavien yleisten valtiontukisääntöjen mukaan yrityksille kolmen vuoden aikana myönnetty alle 200 000 euron tuet eivät ole valtiontukea (vähämerkityksistä tukea koskeva sääntö). Komissio kannustaa kuitenkin jäsenvaltioita välttämään 100 prosentin tuki-intensiteetin soveltamista tämän säännön soveltamisalaan kuuluviin yksityisiin voittoja tuottaviin hankkeisiin.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 8 – Ruotsi

Yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen tulosindikaattorit määritellään kansallisesti. Ruotsissa on kuitenkin 21 lääniä, joista jokaisella on omat haasteensa, tarpeensa ja hallinnolliset ongelmansa.

Tiedot lopullisista tulosindikaattoreiden tavoitteisiin liittyvistä saavutuksista kerätään päätökseen saatujen hankkeiden perusteella, minkä vuoksi tavoitteet saavutetaan usein melko hitaasti, koska hankkeen toteuttaminen voi kestää vuosia. Vuoden 2012 loppuun mennessä toimintalinjan 3 määrärahoista oli sidottu 76 prosenttia, joten vuosien 2010 ja 2012 välillä on edistytty merkittävästi.

42.

Katso vastaus kohtaan 29.

Komissio tarkastelee valintakriteerien tai vastaavan kohdennusjärjestelmän soveltamista tarkastuskäynneillään. Jäsenvaltioille on esitetty asiasta useita maaseudun kehittämistoimia koskevia huomautuksia. Tarvittaessa komissio ehdottaa rahoitusoikaisuja.

Tšekki: Katso vastaukset kohtiin 30 ja 31.

43.

Katso vastaus kohtaan 42.

Tšekki: Komissio on toimivaltansa ja vastuunsa perusteella toteuttanut tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että Tšekin asettamat tavoitteet ovat nyt tarkoituksenmukaisempia.

Vuosien 2011 ja 2012 vuotuisissa arviointikokouksissa¹³ komissio muistutti tuotosindikaattorien tavoitteiden ja sidottujen määrärahojen välisestä epätasapainosta ja toisti, että indikaattoreita voidaan mukauttaa ainoastaan silloin, jos tavoitteiden saavuttamista ei voida varmistaa millään muulla toimella. Komissio painotti, että etusijalle olisi asetettava työpaikkoja luovat hankkeet.

Komissio on hyväksynyt työpaikkojen bruttomäärää koskevien tavoitteiden alentamisen, koska kävi ilmi, että alkupe- räiset tavoitteet olivat pikemminkin kunnianhimoisia kuin realistisia ja että rahoitus- ja talouskriisin vuoksi tavoitteita ei saavutettaisi.

¹³ Huomautukset liittyivät toimenpiteeseen 311 (koodi Tšekin maaseudun kehittämissuunnitelmassa: III.1.1 "Taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle") ja toimenpiteeseen 313 (koodi Tšekin maaseudun kehittämissuunnitelmassa: III.1.3 "Matkailuelinkeinojen edistäminen").

50.

Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 ei edellytetä niiden yritysten taloudellisen elinkelpoisuuden osoittamista, joiden investointeja tuetaan. Myöskään asetuksen (EY) N:o 65/2011 24 artiklan 2 kohdassa mainitut hallinnolliset tarkastukset eivät edellytä, että jäsenvaltiot selvittäisivät hankkeiden taloudellisen elinkelpoisuuden.

Vaativuutena on, että alueen tarpeet määritellään maaseudun kehittämissuunnitelmassa SWOT-analyysin perusteella ja että tuki kohdennetaan määriteltyjen alueellisten tarpeiden ja rakenteellisten heikkouksien mukaan.

Laatikko 9 – Ranska (Akvitania)

Komissio seuraa tapausta.

52.

Investointitoimenpiteiden tuen kohdentamista koskeva nimenomainen vaatimus (komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla) otettiin käyttöön tällä ohjelmakaudella muun muassa nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen torjumiseksi.

Laatikko 10 – Italia (Campania)

Hallintoviranomaisen vastuulla on varmistaa tuettavien investointien (joilla edistetään ympäristöhyötyjen saamista) ja valintakriteereiden mukaan annettavien pisteiden välinen riittävä oikeasuhteisuus.

53.

Lainsäädännössä ei edellytetty ennakolta tehtävää arviointia siitä, tarvitsevatko hakijat tukea. Vaativuutena on, että alueen tarpeet määritellään maaseudun kehittämissuunnitelmassa SWOT-analyysin perusteella ja että tuki kohdennetaan määriteltyjen alueellisten tarpeiden ja rakenteellisten heikkouksien mukaan.

Nollavaikutuksen arviointi on monimutkaista, ja sen olisi oltava osa ohjelmien arviointia.

KOMISSION VASTAUKSET

55.

Lainsäädännön mukaan yleisiä valtioneuvoston asetuksia sovelletaan maaseuturahaston toimintalinjan 3 toimenpiteiden yhteydessä asetuksen (EY) N:o 1698/2005 52 artiklan mukaiseen tukeen ja toimintalinjasta 3 myönnettävään LEADER-rahoitukseen. Sääntöjen mukaan menot ovat tukikelpoisia tukihakemuksen jättämisestä lähtien. Tällä valtioneuvoston asetuksiin sisältyvällä vaatimuksella luodaan järjestelmään tarvittava kannustava piirre.¹⁴ Yhteisrahoitettuihin toimenpiteisiin olisi sovellettava samoja sääntöjä kuin valtioneuvoston asetuksen mukaisesti ilmoitettuihin erillisiin tukijärjestelmiin.

Hankkeille olisi myönnettävä tukea sen perusteella, arvioidaanko niiden tukevan maaseudun kehittämissuunnitelman tavoitteita.

Tuensaajien taloudellisten valmiuksien ottaminen huomioon erikseen nollavaikutuksen arvioinnissa saattaa johtaa vaaraan siitä, että tuettaisiin kannattamattomia hankkeita ja että viranomaisille aiheutuvat hallinnolliset kulut ja tuensaajille aiheutuva hallinnollinen rasitus kasvaisivat.

Komissio kannustaa kuitenkin jäsenvaltioita soveltamaan järjestelmiä, jotka pienentävät nollavaikutuksen riskiä.

57.

Katso vastaukset kohtiin 53 ja 83.

58.

Komissio katsoo, että jos investointitoimenpiteiden tuki on kohdennettu hyvin (käyttämällä muun muassa tukikelpoisuus- ja valintakriteerejä, tukitasojen eriyttämistä) ja perustuu selkeästi tunnistettuihin tarpeisiin/puutteisiin¹⁵, nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riski on pieni. Investointitoimenpiteiden tuen kohdentaminen (43 artikla) otettiin käyttöön tällä ohjelmakaudella juuri aiemmissa arvioinneissa ilmenneiden nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen rajoittamiseksi.

Komission mielestä tuen, joka lisää tuensaajan markkinaosuutta kilpailijan kustannuksella, ei voida suoralta kädeltä katsoa olevan taloudellisesti tehotonta. Tuki saattaa esimerkiksi tehostaa yritysten toimintaa (taloudellisesti ja/tai ympäristön kannalta), mikä voi edistää maaseudun elinkeinoelämän kokonaiskehitystä.

¹⁴ Komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa todetaan: Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville pk-yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.

¹⁵ Asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla.

59.

Komissio katsoo, että toimintalinjan 3 toimenpiteet on tarkoitettu varmistamaan riittävä tuki maaseutualueiden monipuolisuudelle siten kuin maaseudun kehittämissuunnitelmissa on määritelty kansallisen strategiasuunnitelman mukaisesti (katso vastaus kohtaan 18). Maatilojen monipuolistamiseen soveltuvien alojen ennakoarviointi voisi auttaa mahdollisia tuensaajia erityistuotteiden ja -palveluiden kehittämisessä. Toimintalinjan 3 toimenpiteistä myönnettävällä tuella pyritään edistämään paikallista kehitystä korjaamalla monilla maaseutualueilla vallitsevaa melko negatiivista taloudellista tilannetta. Maaseudun epäsuotuisille alueille myönnettävän tuen tarkoituksena on varmistaa paremmat elinolot tyydyttämällä määritellyt paikalliset kehitystarpeet ja parantamalla vallitsevaa sosioekonomista tilannetta.

Katso myös vastaus kohtaan 58.

Toiminnan siirtymisen mittaamiseen olisi sisällyttävä monia tekijöitä, ja on tarkoituksenmukaisempaa tehdä se hankekohtaisesti.

61.

Osassa jäsenvaltioita maaseutualueiden kehittäminen on sellaisessa vaiheessa, että kyllästymispisteiden, ylitarjonnan ja toiminnan siirtymisen tarkastelu ei ole merkityksellistä, koska taloudellista toimintaa ei yleisesti ole tai se on erittäin riittämätöntä. Tällaisissa tapauksissa on siksi tarkoituksenmukaisempaa arvioida toiminnan siirtymistä jälkiarvioinnin yhteydessä.

Sen, että hankkeet valitaan joissakin tarkastetuista tapauksista paikallisesti, pitäisi yleensä osaltaan rajoittaa toiminnan siirtymistä, koska toiminnan siirtymistä on tarkoituksenmukaisinta mitata hankkeiden tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

62.

Katso vastaus kohtaan 83.

Kaikkien toiminnan siirtymistä koskevien analyysien olisi oltava perusteellisia ja yksityiskohtaisia. Analyysin tulokset eivät saisi johtaa automaattisesti kansallisten/alueellisten/paikallisten monopolitilanteiden puolustamiseen, vaan tulokset olisi pikemminkin suunnattava edistämään samankaltaista toimintaa harjoittavien yritysten välistä tervettä kilpailua laadukkaiden tuotteiden/palvelujen/toimintojen tarjoamisesta mahdollisille kuluttajille. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa kilpailijoiden tarjoamien palvelujen tai tuotteiden laatuun, hintoihin, noudatettuihin tai noudatettaviin kehittämisstrategioihin, kilpailijoiden viimeaikaisiin investointeihin, rakennetyyppeihin sekä organisaatiota ja johtamista koskeviin asioihin ennen kuin mahdollisesti todetaan, että toiminnan siirtymistä on tapahtunut.

Laatikko 12

Katso vastaus kohtaan 83.

Laatikko 12 – Ruotsi

Katso vastaus kohtaan 62.

Yritystoiminnan kehitystyötä ja aineellisia investointeja toteutetaan usein vaiheittain. Yrittäjäys ja terve kilpailu eivät saisi kärsiä eivätkä asiakkaat saisi jäädä ilman valinnanvaraa päätöksiä tehdessään, joten yritysten olisi saatava toteuttaa innovatiivisia ideoita, jotka liittyvät niiden keskipitkän–pitkän aikavälin kestävyteen ja kilpailukykyyn, kuten laajentumiseen. Laajentuminen toteutetaan usein vaiheittain eikä yhdellä kertaa.

63.

Toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaan hankkeiden valinta on jäsenvaltioiden vastuulla, joten komissio ei voi arvioida yksittäisten hankkeiden kustannusten kohtuullisuutta ennakolta.

65.

Komissio vahvistaa, että se on päättänyt Ranskaa koskevasta rahoitusoikaisusta kustannusten kohtuullisuuden tarkastamisessa esiintyneiden heikkouksien vuoksi. Niistä löydettiin toimenpiteitä 121 ja 323 koskevaa näyttöä yhdellä Ranskan alueella. Lisäksi komission yksiköt havaitsivat vuonna 2013 tehdyn tarkastuskäynnin aikana toisella Ranskan alueella samanlaisia heikkouksia, joista keskustellaan parhaillaan Ranskan viranomaisten kanssa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä.

66.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen alueviranomaiset ryhtyivät toimiin parantaakseen kustannusten kohtuullisuuden tarkastamista paikan päällä tehtävien tarkastusten aikana (uudet tarkistusluettelot).

Tšekin viranomaisten vastausten mukaan tarkastusjärjestelmissä on useita myönteisiä elementtejä (rakentamisen hinnasto, kustannusrajat uusiutuvan energian hankkeille).

Laatikko 13 – Ruotsi

Kustannusten kohtuullisuutta ei välttämättä tarvitse arvioida vertailemalla tarjouksia, vaan kohtuullisuutta voidaan arvioida myös muilla keinoilla, kuten viitekustannusten avulla (asetuksen 65/2011 24 artiklan 2 kohdan d alakohta). Komissio analysoi tätä näkökohtaa.

Laatikko 13 – Italia (Campania)

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa tapauksissa konsulttien palkkiot, jotka on katsottu kohtuuttomiksi annettuun konsultointiin verrattuna, ovat konsulttiyrityksen ilmoittamien hintojen ja sallittavia yleiskustannuksia koskevien kansallisten säännösten mukaisia. Paikallisviranomaisen on tarkentanut, että maksua vastaan on saatu useita erilaisia konsulttipalveluja. Komissio seuraa tapausta.

KOMISSIION VASTAUKSET

67.

Komissio kannustaa (esimerkiksi seurantakomiteoissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa) jäsenvaltioita lyhentämään hankkeiden hyväksynnässä ja tuen maksatuksessa esiintyviä viiveitä ja on saanut tietoja tilanteen paranemisesta. Jäsenvaltiolla on kuitenkin vastuu tehokkaiden toimintamuotojen ja hyvin toimivien hallinnollisten menettelyjen varmistamisesta kansallisella/alueellisella tasolla.

68.

Katso vastaus kohtaan 67.

Laatikko 14 – Puola

Puolassa toimenpiteen 312 täytäntöönpanossa ilmenneistä vaikeuksista on aiemmin keskusteltu komission yksiköiden kanssa seurantakomitean kokouksissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa.

69.

Katso vastaus kohtaan 67.

Komissiolle on tiedotettu, että tilintarkastustuomioistimen mainitsemissa jäsenvaltioissa on sittemmin ryhdytty toimiin käsittelyajan lyhentämiseksi.

Ruotsi: Toimintalinjan 3 toimenpiteiden täytäntöönpanosta keskusteltiin säännöllisesti seurantakomitean kokouksissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa. Hallintoviranomainen vahvisti syksyllä 2012 enimmäisajan hakemuksen (4 kuukautta) ja maksujen (90 päivää) käsittelylle.

Laatikko 15 – Italia (Campania)

Kuten alueviranomaiset ovat korostaneet, Italian maksajavirasto (AGEA) on tarkistanut menettelyä, jolla myönnetään tuensaajille ennakkomaksu ja vapautetaan vakuutuskirja, jossa taataan tuensaajien ennakkomaksuna pyytämä määrä.

71.

Seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 komissio pyrkii vähentämään hallinnollista raskautta myös ottamalla käyttöön yksinkertaistetut kustannukset. Suoritettujen maksujen korvaamisen vaatiminen, hallinnoiminen ja tarkastaminen on tämän ansiosta vastaisuudessa helpompaa sekä tuensaajille että hallintoviranomaisille.

72.

Maaseudun kehittämismenojen vaikuttavuuden ja tehokkuuden mittaamiseksi kehitettiin vuonna 2006 yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt ja jäsenvaltioita pyydettiin määrittelemään niiden mukaiset tavoitteet ja odotettujen tuotosten indikaattorit kullekin ohjelmaan sisältyvälle maaseuturahastosta rahoitettavalle toimenpiteelle ohjelmakaudeksi 2007–2013.

74.

Komissio on tarkastellut indikaattorien luotettavuuteen liittyvää kysymystä useissa tapauksissa vuosikertomusten tarkastelun sekä vuotuisten arviointikokousten ja seurantakomitean kokousten yhteydessä.

Jotta sellaisia tulosindikaattoreita kuin ”bruttoarvonlisäyksen kasvu” voitaisiin käyttää, jäsenvaltioita on kehoitettu¹⁶ keräämään tuetuilta yrityksiltä tärkeää tietoa bruttoarvonlisäyksen kasvusta sekä tukihakemuksen hyväksymisen yhteydessä että kaksi vuotta investoinnin toteuttamisen jälkeen. Tavoitteena on ollut, että tehtyjen investointien pitkäaikaista vaikutusta voitaisiin arvioida mahdollisimman kattavasti.

Seuraavan ohjelmakauden 2014–2020 seuranta- ja arviointijärjestelmän valmistelussa otetaan huomioon tällä kaudella havaitut heikkoudet. Tämän vuoksi tulosindikaattoreita arvioidaan pikemminkin osana maaseudun kehittämissuunnitelmien arviointia. Lisäksi jokaista indikaattoria varten laaditaan entistä tarkemmat ohjeet, jotta voidaan välttää mahdolliset virhetulkinnoista johtuvat epäjohtomukaisuudet tiedonkeruussa.

¹⁶ Katso valmisteluasiakirja, jossa jäsenvaltioita ohjeistetaan hyödyntämään tulosindikaattorina ”bruttoarvonlisäyksen kasvua”: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD

KOMISSION VASTAUKSET

76.

Katso vastaus kohtaan 74.

Laatikko 16

Komissio pyytää alueviranomaiselta lisäselvitystä tästä asiasta.

77.

Katso vastaus kohtaan 74.

Toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen noudattamiseksi yhteisten arviointi- ja seurantasääntöjen käsikirjassa kuvaillaan kokonaisvaltaisesti seuranta- ja arviointitehtävät, mutta tarjotaan jäsenvaltioille myös tiettyä joustavuutta sen suhteen, miten ne toteuttavat seurannan ja arvioinnin. Jäsenvaltioiden olisi löydettävä sopiva tasapaino, jotta seurantamenettelyillä voidaan varmistaa laadukkaat tiedot kohtuullisilla kustannuksilla.

Laatikko 17

Katso vastaus kohtaan 74.

79.

Katso vastaukset kohtiin 74 ja 83.

80.

Italia (Campania)

Alueviranomaiset katsovat, että tarkastetut hankkeet ovat olennaisia toimenpiteiden tavoitteiden kannalta ja edistävät toimintalinjan 3 yleistavoitteiden saavuttamista laajentamalla maaseudun taloudellista toimintaa maatalouden ulkopuolelle. Tämä koskee myös tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia hankkeita numero 2 ja 3. Hankkeen numero 3 tapauksessa alueviranomaiset pysyttäytyivät kannassaan, että pihan kunnostaminen liittyy "fattoria didattica"-monipuolistamishankkeisiin, koska piha on välttämättömän asianmukaisen tilalle pääsyn varmistamiseksi.

Komissio analysoi tapausta.

82.

Bruttoarvonlisäyksen kasvun arviointi on monimutkainen asia, koska tuensaajat saattavat tarvita aikaa uuden tai laajentuneen taloudellisen toimintansa vakiinnuttamiseen. Hankkeen arviointi pian sen toteutuksen päättymisen jälkeen saattaa johtaa bruttoarvonlisäyksen kasvun aliarviointiin. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota investointityyppiin, koska eräät investoinnit eivät välttämättä johda välittömään tai suoraan bruttoarvonlisäyksen kasvuun (esimerkiksi viitoitus, opastuskeskukset ja markkinatutkimukset).

83.

Nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen arviointia on helppompi tarkastella arviointivaiheessa.

Nollavaikutuksen ja niiden 20 hankkeen osalta, joissa tilintarkastustuomioistuin on liitteen II mukaan havainnut voimakkaita merkkejä nollavaikutuksesta, todettakoon, että EU:n lainsäädännön mukaan yleisiä valtiontukisääntöjä sovelletaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 52 artiklan mukaiseen tukeen ja toimintalinjasta 3 myönnettävään LEADER-rahoitukseen. Sääntöjen mukaan menot ovat tukikelpoisia tukihakemuksen jättämisestä lähtien. Tällä valtiontukisääntöihin sisältyvällä vaatimuksella luodaan järjestelmään tarvittava kannustava piirre.¹⁷ Yhteisrahoitettuihin toimenpiteisiin olisi sovellettava samoja sääntöjä kuin valtiontukijärjestelmän mukaisesti ilmoitettuihin erillisiin tukijärjestelmiin.

Katso myös vastaukset kohtiin 52, 53 ja 55.

Toiminnan siirtymisen osalta katso vastaukset kohtiin 58, 59, 61 ja 62 sekä laatikkoon 12.

Taloustilanne muuttuu ajan mittaan, etenkin vuosina 2008–2009 alkaneen talous- ja rahoituskriisin vuoksi. Siksi on mahdollista, että ennalta tehdyt oletukset eivät täysin toteudu hankkeiden toteutuksen aikana. Lisäksi keskipitkän–pitkän aikavälin kestävyteen tähtäävissä hankkeissa indikaattorien tavoitteet voidaan saavuttaa myöhemmin (kuin heti investoinnin päätökseen saamisen jälkeen).

¹⁷ Komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa todetaan: Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville pk-yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.

KOMISSION VASTAUKSET

84.

Komissio katsoo, että työpaikkojen suojeleminen tuke- malla olemassa olevia yrityksiä on yksi maaseuturahaston merkittävimmistä lisäarvoista tietyillä aloilla (esimerkiksi rakentaminen) toteutettaviin investointihankkeisiin liitty- vän tilapäisten työpaikkojen luomisen ohella. Lisäksi viiden vuoden kestoajaksi varmistaa, että jokaisessa tuettavassa hankkeessa on työpaikkoja suojeleva piirre.

Säilytettyjen työpaikkojen määrää mittaavaa yhteistä indi- kaattoria ei todellakaan ole, mutta hallintoviranomaisia kehoitetaan määrittelemään maaseudun kehittämissohjel- mansa kannalta merkityksellisiä täydentäviä indikaatto- reita. On syytä huomata, että yhteisiä indikaattoreita on jo nyt paljon ja monet jäsenvaltiot ovat pyytäneet yhteisiin seuranta- ja arviointisääntöihin sisältyvien indikaattorien yksinkertaistamista ja niiden määrän vähentämistä seuraa- vaa ohjelmakautta varten.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

86.

EU:n nykyinen oikeudellinen kehys mahdollistaa toimen- piteiden laajan soveltamisalan ja tarkoituksen, joten niitä voidaan toteuttaa hyvin joustavasti.

Maaseudun kehittämissohjelmia hyväksyessään komissio tekee analyysin arvioidakseen, ovatko ohjelmat ja toimenpi- teet yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strate- giasuunnitelman ja asiaan liittyvien säännösten mukaisia¹⁸.

Komissio on sitä mieltä, että tarpeet ja mahdollisuudet oli kuvattu riittävän selkeästi ja tarkastettujen toimenpiteiden toteuttaminen oli siten tarkoituksenmukaista ja mahdol- lista. Analyysit olisivat tosin voineet olla parempia joissakin tapauksissa.

Toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaat- teen mukaan hankkeiden valintakriteerien asettaminen ja hankevalinta ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Komissiolla ei ole mitään tehtäviä jatkuvassa hankkeiden valinnassa.

Kuluvasta kaudesta on kuitenkin otettu opiksi, ja oppeja sovelletaan seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 erityi- sesti antamalla ohjausta ohjelmasuunnittelun aikana.

¹⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006 (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 18 artikla).

Komissio on ehdottanut seuraavaa ohjelmakautta 2014– 2020 varten myös, että nämä kolme toimenpidettä yhdis- tetään yhdeksi toimenpiteeksi, joka kohdennetaan entistä paremmin tuensaajille ja johon liittyviä tukikelpoisuuseh- toja ja maksusääntöjä parannetaan. Näin toimenpiteisiin mahdollisesti liittyvää hallinnollista rasitusta voitaisiin vähentää. Lainsäätäjät määrittelevät ehdotetun uuden yhdistetyn toimenpiteen lopullisen laajuuden.

87.

Toimintalinjan 3 toimenpiteillä on merkitystä yritysten ja työpaikkojen säilyttämisessä ja kestäväen kasvun edellytys- ten luomisessa maaseutualueilla.

Komissio on valvontatehtävänsä nojalla korostanut koko ohjelmakauden ajan, että toimenpiteen täytäntöönpanossa on lisättävä valikoivuutta¹⁹ ja tarkennettava kohdennusta.

Komissio tarkastelee valintakriteerien tai vastaavan koh- dennusjärjestelmän soveltamista tarkastuskäynneillään. Jäsenvaltioille on esitetty asiasta useita maaseudun kehit- tämistoimia koskevia huomautuksia. Tarvittaessa komissio ehdottaa rahoitusoikaisuja.

88.

Investointitoimenpiteiden tuen kohdentamista kos- keva nimenomainen vaatimus (komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla) otettiin käyttöön tällä ohjelma- kaudella muun muassa nollavaikutuksen ja toiminnan siir- tymisen torjumiseksi.

Hankkeille olisi myönnettävä tukea sen perusteella, arvioi- daanko niiden tukevan maaseudun kehittämissohjelman tavoitteita.

Katso vastaus kohtaan 55.

On otettava huomioon kustannusten paisumisen riski. Tuen intensiteetin tasojen olisi vähennettävä tällaisia riskejä.

Komissio kannustaa (esimerkiksi seurantakomiteoissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa) jäsenvaltioita lyhentä- mään hankkeiden hyväksynnässä ja tuen maksatuksessa esiintyviä viiveitä ja on saanut tietoja tilanteen paranemi- sesta. Jäsenvaltiolla on kuitenkin vastuu tehokkaiden toi- mintamuotojen ja hyvin toimivien hallinnollisten menette- lyjen varmistamisesta kansallisella/alueellisella tasolla.

¹⁹ Esimerkiksi vuotuisten kokousten aikana ohjelmakauden alussa komissio lähetti kirjeen kaikkien ohjelmien hallintoviranomaisille ja kehotti heitä ottamaan huomioon koko kauden ajan, että hyvin määritellyt valintakriteerit ovat tärkeitä vaikuttavan toteutuksen kannalta. Lisäksi komissio pyysi vuonna 2009 lähettämässään toisessa kirjeessä kaikkia jäsenvaltioita varmistamaan, että varojen jakamista varten määritellään riittävät valintakriteerit ja että niitä sovelletaan varojen jakamisessa.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on ehdottanut seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat kolme toimenpidettä yhdistetään yhdeksi toimenpiteeksi joka kohdennetaan entistä paremmin tuensaajille ja johon liittyviä tukikelpoisuusehtoja ja maksusääntöjä parannetaan. Näin toimenpiteisiin mahdollisesti liittyvää hallinnollista räsitätä voitaisiin vähentää. Komissio pyrkii vähentämään hallinnollista räsitätä myös ottamalla käyttöön yksinkertaistetut kustannukset. Suoritettujen maksujen korvaamisen vaatiminen, hallinnoiminen ja tarkastaminen on tämän ansiosta vastaisuudessa helpompaa sekä tuensaajille että hallintoviranomaisille.

90.

Kuluvalle ohjelmakaudella jäsenvaltioiden on määriteltävä tukitoimenpiteiden toimintaperiaatteet, tavoitteet, soveltamisala ja toimet. Lisäksi on esitettävä todisteet siitä, että investointitoimenpiteiden tuki kohdennetaan selkeästi määriteltäviin tavoitteisiin, jotka kuvastavat tunnistettuja alueellisia tarpeita ja rakenteellisia haittoja (asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla ja liite II).

Maaseudun kehittämishjelmia hyväksyessään komissio tekee analyysin arvioidakseen, ovatko ohjelmat ja toimenpiteet yhteisön strategisten suuntaviivojen²⁰, kansallisen strategiasuunnitelman ja asiaan liittyvien säännösten mukaisia²¹.

Komissio, joka on tietoinen mitattavuuteen liittyvistä heikkouksista, on ehdottanut seuraavaa ohjelmakautta varten, että Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden kullakin kohdealalla olisi asetettava asianmukaiset tavoitteet käyttäen perustana yhteisiä indikaattoreita ja että Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet olisi valittava ennakoarviointiin tukeutuvan johdonmukaisen toimenpidelogiikan perusteella.

Suositus 1

Jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvaraa.

Maaseudun kehittämishjelmia hyväksyessään komissio tekee analyysin arvioidakseen, ovatko ohjelmat ja toimenpiteet yhteisön strategisten suuntaviivojen, kansallisen strategiasuunnitelman ja asiaan liittyvien säännösten mukaisia²².

²⁰ Neuvoston päätös, tehty 20.2.2006, maaseudun kehittämistä koskevista yhteisön strategisista suuntaviivoista (ohjelmakausi 2007–2013), 2006/144/EY.

²¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006 (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 18 artikla).

²² Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006 (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 18 artikla).

Vaikka komissio muistuttaa, että tarkastuksen kohteena olleilla toimenpiteillä on laajempia tavoitteita kuin puuttuminen markkinoiden toimintapuutteisiin, jotka liittyvät työllisyyden ja kasvun esteisiin, komissio on yhtä mieltä siitä, että maaseudun kehittämishjelmassa olisi asetettava mitattavat tavoitteet, joilla edistetään politiikan tavoitteiden saavuttamista.

Komissio, joka on tietoinen alalla esiintyvistä heikkouksista, on ehdottanut, että oikeudellista kehystä vahvistetaan maaseuturahaston seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten niin, että Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden kullakin kohdealalla asetetaan määrälliset tavoitteet ennakoita. Ohjelmaan on sisällytettävä strategian kuvaus, ja Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet on valittava ennakoarviointiin tukeutuvan johdonmukaisen toimenpidelogiikan perusteella. Jos ehdotettu ohjelma ei sisällä strategiaa ja riittäviä tavoitteita, komissio ei hyväksy ohjelmaa.

91.

Jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvaraa. Hyväksytty EU:n oikeudellinen kehys on laaja ja joustava. Tuen rajoittaminen pelkästään tietylle toiminnalle sekä hankkeiden valinta ja hyväksyntä ovat jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio katsoo, että tärkeimmät tukikelpoisuusvaatimukset pitäisi jatkossakin määritellä Euroopan unionin tasolla, kun taas yksityiskohtaisemmat tukikelpoisuusvaatimukset ja valintaperusteet pitäisi määritellä kussakin maaseudun kehittämishjelmassa erikseen. Komissio noudattaa mielestään tätä lähestymistapaa ehdotuksissaan, jotka koskevat maaseudun kehittämissä politiikkaa vuoden 2013 jälkeen. Komissio antaa kuitenkin lisäohjausta tällä alalla.

92.

Komissio katsoo, että ohjelmien toteutus parani ohjelmakauden edistyessä.

Komissio, joka on tietoinen asiaan liittyvistä ongelmista, on sisällyttänyt uutta EU:n maaseudun kehittämissä politiikkaa seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 koskevaan ehdotukseensa vaatimuksen, jonka mukaan valintakriteerien asettaminen ja käyttö on pakollista (lukuun ottamatta tietyt alueisiin ja eläimiin liittyviä toimenpiteitä, joiden osalta pakollinen käyttö ei ehkä ole tarkoituksenmukaista).

KOMISSION VASTAUKSET

Suositus 2

Tarkastettujen toimenpiteiden laaja soveltamisala olisi tunnistettava, sillä ne eivät vaikuta vain työllisyyteen ja tuloihin, vaan ne edistävät myös maaseutualueiden kestävyttä.

Komissio on kuluva ohjelmakauden aikana korostanut useaan otteeseen, että valikoivuutta on lisättävä, ja on edelleen valmis kannustamaan jäsenvaltioita tekemään niin.

Komissio tarkastelee valintakriteerien tai vastaavan kohdennusjärjestelmän soveltamista tarkastuskäynneillään, ja jäsenvaltioille on esitetty useita huomautuksia asiasta. Tarvittaessa komissio ehdottaa rahoitusoisia.

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ja on EU:n maaseudun kehittämissä ohjelmakaudella 2014–2020 koskevassa ehdotuksessa esittänyt, että kaikille tukitoimenpiteille on määriteltävä valintakriteerit, joiden tarkoituksena on varmistaa hakijoiden yhdenvertainen kohtelu, parantaa varojen käyttöä ja kohdentaa toimenpiteet maaseudun kehittämistä koskevien Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti. Ehdotuksen mukaan valintakriteerien käyttö olisi yleensä pakollista, myös silloin, kun varoja on riittävästi käytettävissä, paitsi kun on kyse tietyistä alueisiin ja eläimiin liittyvistä sitoumuksista maksettavista korvauksista.²³

Komissio on myös yhtä mieltä siitä, että jäsenvaltioiden hankevalintajärjestelmässä olisi otettava huomioon hankkeiden laatu ja käytettävä pisteytysjärjestelmää, jossa on asetettu vähimmäispistemäärä. Komissio antaa jäsenvaltioille ohjeet tukikelpoisuus- ja valintakriteerien käytöstä seuraavaa ohjelmakautta varten.

93.

Lainsäädännössä ei edellytetty ennakolta tehtävää arviointia siitä, tarvitsevatko hakijat tukea. Vaatimuksena on, että alueen tarpeet määritellään maaseudun kehittämissuunnitelmassa SWOT-analyysin perusteella ja että tuki kohdennetaan määriteltyjen alueellisten tarpeiden ja rakenteellisten heikkouksien mukaan.

²³ Oikeusperustana on ehdotus maaseudun kehittämistä koskevaksi asetukseksi ja sen 49 artikla sekä asetukseen liittyvät täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Katso KOM(2011) 627 lopullinen/2, päivätty 19.10.2011.

Tämän vuoksi komissio ei pidä sitä, tarvitseeko tuensaaja avustusta, sopivana nollavaikutuksen arviointikeinona. Nollavaikutuksen arviointi on monimutkaisempaa, ja sen olisi oltava osa ohjelmien arviointia.

Komissio katsoo, että jos investointitoimenpiteiden tuki on kohdennettu hyvin (käyttämällä muun muassa tukikelpoisuus- ja valintakriteerejä, tukitasojen eriyttämistä) ja perustuu selkeästi tunnistettuihin tarpeisiin/puutteisiin, nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen riski on pieni. Investointitoimenpiteiden tuen kohdentaminen (asetuksen 1974/2006 43 artikla) otettiin käyttöön tällä ohjelmakaudella juuri aiemmissa arvioinneissa ilmenneiden nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen rajoittamiseksi.

Toiminnan siirtymisestä komissio toteaa, että tuen, joka lisää tuensaajan markkinaosuutta kilpailijan kustannuksella, ei voida suoralta kädeltä katsoa olevan taloudellisesti tehontonta. Tuki saattaa esimerkiksi tehostaa yritysten toimintaa (taloudellisesti ja/tai ympäristön kannalta), mikä voi edistää maaseudun elinkeinoelämän kokonaiskehitystä.

Komissio on sisällyttänyt seuraavaa ohjelmakautta koskevaan säädösehdotukseen vaatimuksen, jonka mukaan erityisoloihin alueellisella tai aluetta pienempien yksiköiden tasolla liittyvät erityistarpeet on otettava huomioon ja niihin on etsittävä konkreettisia ratkaisuja asianmukaisten toimenpiteiden tai temaattisten alaohjelmien yhdistelmien avulla.

Komissio on myös ehdottanut, että Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden kullakin kohdealalla on asetettava asianmukaiset tavoitteet käyttäen perustana yhteisiä tulosindikaattoreita ja että Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin liittyvät toimenpiteet on valittava ennakoarviointiin tukeutuvan johdonmukaisen toimenpidelogiikan perusteella.

KOMISSION VASTAUKSET

Suositus 3

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suosituksen ja on valmis järjestämään nollavaikutuksen ja toiminnan siirtymisen lieventämiseen liittyvien parhaiden käytösten vaihtoa jäsenvaltioiden kanssa.

Lainsäädännön mukaan yleisiä valtiontukisääntöjä sovelletaan asetuksen (EY) N:o 1698/2005 52 artiklan a kohdan mukaiseen tukeen. Sääntöjen mukaan menot ovat tukikelpoisia tukihakemuksen jättämisestä lähtien. Tällä valtiontukisääntöihin sisältyvällä vaatimuksella luodaan järjestelmään tarvittava kannustava piirre, jolla torjutaan nollavaikutusta.²⁴ Yhteisrahoitettuihin toimenpiteisiin olisi sovellettava samoja sääntöjä kuin valtiontukijärjestelmän mukaisesti ilmoitettuihin erillisiin tukijärjestelmiin.

Tuensaajien taloudellisten valmiuksien ottaminen huomioon erikseen nollavaikutuksen arvioinnissa saattaa johtaa vaaraan siitä, että tuettaisiin kannattamattomia hankkeita ja että viranomaisille aiheutuvat hallinnolliset kulut ja tuensaajille aiheutuva hallinnollinen rasitus kasvaisivat.

94.

On otettava huomioon kustannusten paisumisen riski. Tuen intensiteetin tasojen olisi vähennettävä tällaisia riskejä.

Suositus 4

Komissio toteaa, että tämä suositus on osoitettu jäsenvaltioille ja että jäsenvaltioilla ja alueilla on toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti merkittävästi harkinnanvaraa.

Komissio huolehtii kustannusten kohtuullisuuden arvioinnista investointitoimenpiteitä koskevien tarkastuskäyntien yhteydessä. Komissio tarkastaa, että jäsenvaltioilla on vaikuttava järjestelmä, jonka avulla ne arvioivat kustannusten kohtuullisuutta. Koska asia on monimutkainen, komissio aikoo edelleen tutkia asian tarkastuskäynneillään. Komissio jatkaa edelleen myös keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmän ulkopuolella.

Tarkastuskäyntien määrä on rajallinen käytettävissä olevan henkilöstön määrän vuoksi. Tämän vuoksi tarkastuskäyntien määrä ja laajuus päätetään riskianalyysin perusteella.

²⁴ Komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa todetaan: Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville pk-yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.

95.

Tulevan ohjelmakauden seuranta- ja arviointijärjestelmän valmistelussa otetaan huomioon tällä kaudella havaitut heikkoudet. Käytännössä hallintoviranomaisilla on kuitenkin ollut vaikeuksia tarvittavien tietojen keräämisessä ja analysoinnissa siten, että he voisivat määrittää tämännäyttötyypisille tulosindikaattoreille (esimerkiksi bruttoarvonlisäyksen kasvu) arvot tavanomaisten vuotuisten seuranta-toimien yhteydessä. Tämän vuoksi tulosindikaattoreita arvioidaan seuraavalla ohjelmakaudella pikemminkin osana maaseudun kehittämisohjelmien arviointia. Lisäksi jokaista indikaattoria varten laaditaan entistä tarkemmat ohjeet, jotta voidaan välttää mahdolliset virhetulkinnoista johtuvat epäjohtamismukaisuudet tiedonkeruussa.

Tiedonkeruu ja hankkeiden toteutuksen seuranta ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Komissiota ei voida pyytää hallitsemaan tätä prosessia aktiivisesti, koska se olisi toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnon periaatteen vastaista.

Suositus 5

Ohjelmien tavoitteet määrittelee hallintoviranomainen ohjelmastrategian yhteydessä. Hankkeiden odotetut/ennakoidut tulokset, joilla hanke tukee ohjelman tavoitteita, määrittelee mahdollinen tuensaaja etukäteen hakemuksessaan. Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen liittyy kuitenkin aina epävarmuustekijöitä ja ulkoisia tekijöitä, joten tavoitteita olisi tarvittaessa voitava sopeuttaa niiden mukaisesti.

Komissio hyväksyy suosituksen ja huolehtii siitä, että tällä kaudella havaitut heikkoudet otetaan huomioon parhailaan laadittavien tulevan kauden yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen valmistelussa²⁵. Tämän vuoksi tulosindikaattoreita arvioidaan seuraavalla ohjelmakaudella pikemminkin osana maaseudun kehittämisohjelmien arviointia. Lisäksi jokaista indikaattoria varten laaditaan entistä tarkemmat ohjeet, jotta voidaan välttää mahdolliset virhetulkinnoista johtuvat epäjohtamismukaisuudet tiedonkeruussa.

²⁵ Oikeusperustana on ehdotus horisontaaliseksi asetukseksi, 110 artikla, ehdotus maaseudun kehittämistä koskeväksi asetukseksi, VII osasto, sekä niihin liittyvät täytäntöönpanosäädökset ja delegoidut säädökset. Katso KOM(2011) 628 lopullinen/2, päivätty 19.10.2011, ja KOM(2011) 627 lopullinen/2, päivätty 19.10.2011.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio laatii parhaillaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa seuraavaa ohjelmakautta 2014–2020 varten yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä, joiden avulla voitaisiin arvioida yksittäisten maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanon edistymistä ohjelman ensisijaisia tavoitteita ja kohdealoja koskevien yhteisesti asetettujen tavoiteindikaattoreiden mukaisesti. Sääntöjen perustana on indikaattorisuunnitelma, jossa määritellään kullakin kohdealalla tavoite sekä ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavien toimenpiteiden suunnitellut tuotokset ja menot. Indikaattorisuunnitelma havainnollistaa määrällisesti kunkin yksittäisen ohjelman toimenpidelogiikkaa paremmin kuin nykyinen toimintalinjoihin perustuva jäykkä järjestelmä.

Suositus 6

Toissijaisuusperiaatteen ja yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa tehokkaat toimintamuodot ja hyvin toimivat hallinnolliset menettelyt kansallisella/alueellisella tasolla.

Komissio kannustaa eri yhteyksissä (esimerkiksi seurantakomiteoissa ja vuotuisissa arviointikokouksissa) jäsenvaltioita lyhentämään hankkeiden hyväksynnässä ja tuen maksatuksessa esiintyviä viiveitä ja on saanut tietoja tilanteen paranemisesta kuluvalle ohjelmakaudella.

Seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 komissio pyrkii vähentämään hallinnollista raskautta myös ottamalla käyttöön yksinkertaistetut kustannukset. Suoritettujen maksujen korvaamisen vaatiminen, hallinnoiminen ja tarkastaminen on tämän ansiosta vastaisuudessa helpompaa sekä tuensaajille että hallintoviranomaisille.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Eryiskertomus nro 6/2013

Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä?

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2013 – 74 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-295-1

doi:10.2865/89062

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>).

Maksulliset tilaukset:

- Euroopan unionin julkaisutoimiston myyntiedustajalta
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm).

MAASEUDUN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMINEN ON OLENNAISEN TÄRKEÄÄ TALOUDELLISEN KASVUN, TYÖLLISYYDEN JA KESTÄVÄN KEHITYKSEN TUKEMISEKSI MAASEUDULLA. KERTOMUKSESSA TODETaan, ETTÄ KOMISSIO JA JÄSENVALTIOT OVAT SAANEET VAIN RAJOITETUSTI VASTINETTA RAHOILLEEN MAASEUDUN ELINKEINOELÄMÄN MONIPUOLISTAMISEEN TÄHTÄÄVILLÄ TOIMENPITEILLÄ. TÄMÄ JOHTUU SIITÄ, ETTÄ MAASEUDUN KEHITTÄMISOHJELMASSA EI OLE YKSILÖITY SELKEÄSTI TUKITARPEITA EIKÄ ASETETTU ERITYISTAVOITTEITA. LISÄKSI TUKIKELPOISUUS- JA VALINTAKRITEERIT OVAT LIIAN LAAJOJA. JÄSENVALTIOT EIVÄT OLE LIEVENTÄNEET RIITTÄVÄSTI NOLLAVAIKUTUKSEN JA TOIMINNAN SIIRTYMISEN RISKEJÄ. NE EIVÄT MYÖSKÄÄN OLE VARMISTANEET, ETTÄ RESURSSIJA OLISI KÄYTETTY MAHDOLLISIMMAN TEHOKKAASTI. TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ESITTÄÄ SUOSITUKSIA, JOIDEN AVULLA KOMISSIO JA JÄSENVALTIOT VOIVAT KORJATA NÄMÄ PUUTTEET.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



ISBN 978-92-9241-295-1

