

Erityiskertomus

Miten tekninen apu on edistänyt maataloutta ja maaseudun kehittämistä?



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

Sähköposti: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2214-5	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/197848	QJ-AB-15-003-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-2224-4	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/872435	QJ-AB-15-003-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2169-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/649346	QJ-AB-15-003-FI-E

© Euroopan unioni, 2015
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**Miten tekninen apu on edistänyt maataloutta ja maaseudun kehittämistä?**

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnollisilla aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät niin, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti I tarkastusjaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Rasa Budbergytė. Jaosto on erikoistunut luonnonvarojen suojelun ja hallinnoinnin menoaloihin. Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Kersti Kaljulaidin johdolla, ja siihen osallistuivat yksikönpäällikkö Helder Faria Viegas, tiiminvetäjä Csaba Bartos, apulaistiiminvetäjä Blanka Happach, tarkastaja Maciej Szymura, tarkastaja Carlos Sanchez Rivero, tarkastaja Roberto Resegotti ja kertomuksen laadinnassa avustanut Tom Everett.



Vasemmalta oikealle: B. Happach, R. Resegotti, Cs. Bartos, M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sanchez Rivero, T. Everett, H. Faria Viegas.

Kohta

Lyhenteet

I–VII Tiivistelmä

1–16 Johdanto

1–4 Mitä tekninen apu on?

5–10 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla viime aikoina annettu tekninen apu

11–13 Säännöt ja säännökset

14–16 Budjetointi ja varojen käyttöaste

17–23 Tarkastuksen laajuus, tavoitteet ja tarkastustapa

17–19 Tarkastuksen laajuus ja tavoitteet

20–23 Tarkastustapa

24–82 Huomautukset

24–51 Miten teknisen avun varat on tosiasiassa käytetty?

26–28 Selkeyteen liittyvä ongelma

29–35 Komissiossa painotus on siirtynyt kohti hallinnollisia kuluja

36–51 Jäsenvaltioissa painopisteenä ovat palkkakulut

52–59 Ovatko kulut tukikelpoisia?

52–53 Komissiossa ilmeni joitakin muutoseikkoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia

54–59 Ongelmat ovat yleistyneet jäsenvaltioissa

60–82 **Kuinka tarkoituksenmukainen on teknistä apua koskeva tuloskehys?**

64–67 Heikko suunnittelu ja tarpeidenarviointi

68–70 Tavoitteet jäivät kauaksi SMART-määritelmästä

71–75 Puutteellinen seuranta ja arviointi

76–78 Puutteellisen tuloskehyksen vaikutus

79–82 Verkostoituminen: mahdollisuus vaikuttavaan tuloskehykseen

83–93 **Johtopäätökset ja suositukset**

Liite – Maaseudun kehittämisen alalla ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 annettavaa teknistä apua koskeva rahoitussuunnitelma

Komission vastaus

EMOTR: Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto – maaseuturahaston ja maataloustukirahaston edeltäjä (1962–2006)

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto

Maataloustukirahasto: Euroopan maatalouden tukirahasto

Sapard: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma – väline, jonka tarkoituksena oli tukea ehdokasmaita (2000–2006) maatalouden ja maaseutualueiden osalta tarpeen olevissa rakenteellisissa muutoksissa ennen EU-jäsenyyttä.

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka

I

Tekninen apu on perinteisesti tarkoittanut asiantuntija-apuun ja rahoitukseen perustuvaa tukea, jonka avulla viranomaiset voivat toteuttaa toimintapolitiisiin tavoitteisiin liittyviä ohjelmia. EU:n toimintalohtokolla "maatalous ja maaseudun kehittäminen" teknisen avun kautta annetaan rahoitusta kahdella erillisellä yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) alalla – ensimmäisessä pilarissa maataloustukirahastosta ja toisessa pilarissa maaseuturahastosta. Komission ja jäsenvaltioiden on tarkoitus edistää varoilla hallinnollisten valmiuksien kehittämistä ja näiden kahden pilarin alaisten ohjelmien täytäntöönpanoa.

II

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen ohjelmakaudella 2007–2013 teknisen avun kautta myönnettyjen varojen käytön. Vuoden 2013 loppuun mennessä komissio ja jäsenvaltiot olivat käyttäneet puolet tälle toimintalohtokolle osoitetuista 1,8 miljardin euron teknisen avun määrärahoistaan. Loput määrärahat ovat käytettävissä vuoden 2015 loppuun saakka.

III

Tarkastuksessa keskityttiin teknisen avun hallintoihin ja arvioitiin avun vaikutusta keskeisten toimintapolitiittisten tavoitteiden kannalta. Tämä tapahtui perehtymällä teknisen avun kautta rahoitusta saaneisiin toimiin komissiossa ja jäsenvaltioissa. Lisäksi arvioitiin ilmoitettujen kulujen tukikelpoisuutta sekä teknisen avun tuloksellisuuden mittaamista koskevien järjestelyjen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

IV

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet lainsäädännön joustavuutta tällä alalla täysimääräisesti. Valinnanvapaus on kuitenkin johtanut siihen, että rahoituksen tavoitteista ja hyväksytyistä käyttötavoista ei ole pidetty asianmukaisesti kiinni. Tarkastuskohteena olleen ajanjakson kuluessa tekninen apu alettiin mieltää "valmiuksien kehittämisen" sijasta enenevässä määrin säännöllisiin hallinnollisiin kuluihin, kuten palkkakuluihin ja tietotekniikan ylläpitoon, tarkoitettuna tukena. Tällainen teknisen avun käyttötapa herättää kysymyksiä siitä, kuinka apu edistää yleisiä ohjelmatavoitteita.

V

Myös tukikelpoisuuden alalla on havaittavissa seurauksia siitä, että komissio ei ole asettanut riittävästi normeja teknisen avun käyttöön. Hallinnolliset kulut jakautuvat usein ensimmäisen ja toisen pilarin kesken. Täten saattaa esiintyä epätietoisuutta siitä, kumpan rahastoon menot on kohdennettava. Mainittu ongelma on ilmennyt lähinnä jäsenvaltioissa, jotka eivät pitkälti ole oikeutettuja ensimmäisen pilarin yhteydessä teknisenä apuna annettavaan osarahoitukseen. Hallinnolliset kulut oikeuttavat ainoastaan toisen pilarin tukeen tai ne on jaettava (komissiossa) kahden pilarin kesken. Tämän seurauksena menojen kohdentaminen on pitänyt osoittaa monimutkaisin hallinnollisin menettelyin, joita ei aina sovelleta riittävän perusteellisesti.

VI

YMP:n varojen käyttöä säännellään kokonaisuudessaan vaatimuksin, joiden perusteella menojen tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan seuranta- ja arviointisääntöjen avulla. Tekninen apu jätettiin kuitenkin arviointisääntöjen ulkopuolelle, koska se ei suurelta osin koske toimintamenoja. Tilanne vaarantaa avoimuuden ja tilivelvollisuuden. On mahdotonta arvioida, käytetäänkö teknisen avun resursseja vaikuttavasti ja tehokkaasti. Riskinä on myös, että ohjaamalla varoja pois keskeisiin rahoitustavoitteisiin lukeutuvista valmiuksien kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä aiheutetaan tappiota lopullisille edunsaajille. Tämä johtuu erityisesti yhteisrahoituksen rakenteesta EU:n vähävaraisemmillä alueilla.

VII

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että teknisen avun menoja varten ei ole asianmukaista tuloskehystä maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla. Tästä syystä komissio ja jäsenvaltiot eivät pysty osoittamaan, kuinka hyvin tekninen apu on edistänyt yhteisen maatalouspolitiikan yleisiä toimintapoliittisia tavoitteita.

Tilintarkastustuomioistuin antaa täten seuraavat suositukset:

- Komission olisi selkeytettävä jäsenvaltioille maaseudun kehittämisen alalla annettavan teknisen avun sisältöä ja soveltamista. Sen olisi selkeytettävä etenkin toimintamenojen ja valmiuksien kehittämisestä aiheutuvien menojen sekä tukikelpoisten hallinnollisten kulujen ja budjettitukeen liittyvien kulujen (kuten palkkakulujen) välinen ero. Selkeyttäminen lisäisi avoimuutta rahoituksen eri käyttötavoista. Komission olisi valvottava tiiviisti teknisen avun täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.
- Komission olisi myös ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että yleisiä hallintomenoja, kuten säännöllisiä tietotekniikan ylläpitokuluja, ei kirjata teknisen avun budjettikohtiin.
- Komission olisi vaadittava jäsenvaltioita raportoimaan tulevaisuudessa erikseen maaseudun kehittämisen alan hallinnollisista ja budjettitukeen liittyvistä kuluista, jotta kävisi selkeämmin ilmi, että osa teknisen avun rahoituksesta suunnataan tällaiseen tukeen.
- Komission ja jäsenvaltioiden olisi perustettava teknisenä apuna annettavaan rahoitukseen sovellettava tarkoituksenmukainen tuloskehys. Komission ja jäsenvaltioiden teknisen avun tarpeet olisi arvioitava asianmukaisesti ja käytössä olisi oltava mekanismi, jonka avulla asetetaan tavoitteet ja seurataan niiden toteutumisen edistymistä.

Mitä tekninen apu on?

01

Kansainvälisissä yhteyksissä teknisellä avulla tarkoitetaan taitotiedon tarjoamista henkilöstön, koulutuksen, tutkimuksen ja liitännäiskulujen osalta¹. Tekninen apu on yleensä asiantunte-
musta ja neuvontaa, jota OECD, YK ja muut kansainväliset järjestöt antavat kehitysohjelmien piiriin kuuluville valtioille kehitysavun yhteydessä.

02

EU:ssa tekninen apu on yleensä erityisasiantuntemusta, jota EU tarjoaa kehitysmaille ja muille EU:n ulkopuolisille valtioille ulkoisen tuen alaisten toimenpiteiden kautta. Komissio antaa teknistä apua myös rahoituksen muodossa kolmen muun pääasiallisen kanavan avulla:

- se huolehtii hankkeiden ja ohjelmien hallinnointia varten perustettujen toimeenpanovirastojen kuluista sekä yksittäisten että monialaisten toimintapolitiikkojen aloilla
- se on perustanut toimintatalousarviosta rahoitettavia otsakkeita², joiden perusteella komission pääosastot vetävät, hallinnoivat ja koordinoivat eri toimintaloikoilla toteutettavia ohjelmia
- se osarahoittaa EU:n varoihin perustuvan teknisen avun käyttöä jäsenvaltioissa (esim. maaseuturahasto, Euroopan kalatalousrahasto, koheesiomenot, EAKR); tarkoituksena on helpottaa kansallisten ja alueellisten ohjelmien tai toimien täytäntöönpanoa.

03

Tässä tarkastuskertomuksessa käsitellään kahta jälkimmäistä menoalaa. Tarkastelun kohteena on se, miten teknisen avun kautta saatua rahoitusta käytetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintaloikolla.

04

Tällä tavoin rahoitetut menoluokat ovat perinteisesti tutkimusten ja arviointikertomusten valmistelu, kokousten ja seminaarien järjestäminen sekä koulutus ja ulkopuolisten asiantuntijoiden palvelut. Rahoituksen piiriin voivat kuitenkin kuulua myös henkilöstökulut, tietotekniikan kehittäminen ja ylläpito, tiedotus- ja julkaisutoiminta sekä verkostoituminen. Menojen pitäisi olla ohjelmakohtaisia ja niiden avulla olisi edistettävä hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen ja ohjelmien täytäntöönpanoon liittyviä yleisiä toimintapolitiittisia tavoitteita.

1 OECD:n määritelmä, *DAC Statistical Reporting Directive*, 12. marraskuuta 2010, kohdat 47 ja 48.

2 Komissio on ainoa EU:n toimielin, jolla on toimintatalousarvio. Näin ollen se vastaa yksin teknisen avun rahoituksesta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta EU:n tasolla.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla viime aikoina annettu tekninen apu

05

Teknisen avun käyttöä maatalousalalla koskevat säännöt eivät ole samanlaiset yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin (maataloustukirahastosta rahoitettavat markkinatoimenpiteet ja suora tuki) ja toisen pilarin (maaseudun kehittämisen tukeminen maaseuturahastosta) välillä.

06

Vuosina 2000–2004 ainoa jäsenvaltioiden käytettävissä ollut teknistä apua koskeva osarahoitus oli peräisin Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) ohjausosastosta. Tuen taso oli suhteellisen alhainen (yksi prosentti kokonaisrahoituksesta), ja komissio valvoi teknisen avun rahoituksen käyttöä tiiviisti.

07

Ohjelmakaudella 2000–2006 maatalousalan teknistä apua annettiin kymmenele Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasmaalle³ Sapard-ohjelman yhteydessä. Sapard oli yksi kolmesta rakenteellisesta ohjelmasta (muut olivat Phare ja ISPA), joiden avulla kehitettiin instituutioiden, liikenteen, ympäristön ja maatalouden valmiuksia. Tavoitteena oli valmistella ehdokasmaiden hallintoa EU-jäsenyyteen. Mainituilla kolmella ohjelmalla oli yhteiset teknisen avun täytäntöönpano- ja tukikelpoisuussäännöt. Sapard-ohjelman tapauksessa EU korvasi kussakin maassa aiheutuneet teknisen avun menot kokonaisuudessaan komission aloitteesta. Teknisen avun menojen osuus vuotuisesta rahoituksesta oli keskimäärin kolme prosenttia.

08

EU:n jäseniksi vuonna 2004 liittyneet kahdeksan Sapard-maata pystyivät hyötymään kyseisestä vuodesta alkaen uusista siirtymävaiheen toimenpiteistä, joihin sisältyi teknistä apua koskevia lisäresursseja EMOTR:n tukiosastosta. Resurssien tarkoituksena oli tukea hallinnollisten valmiuksien lujittamista kyseisissä maissa, jotta ne kykenisivät hallinnoimaan maaseudun kehittämishojelmiaan tehokkaasti.

09

Tässä kertomuksessa keskitytään lähinnä ohjelmakautteen 2007–2013, jolloin tekniseltä tuelta alettiin edellyttää tiiviimpää yhteyttä rakenteellisiin menoihin, ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoituksesta (teknistä apua koskeva osa mukaan lukien) säädettiin erikseen toimintaloikka koskevassa lainsäädännössä. Tämä ei aiheuttanut ensimmäisen pilarin osalta merkittäviä sääntömuutoksia, mutta toisen pilarin yhteydessä tapahtuvaan teknisen avun käyttöön sovellettava lähestymistapa muuttui sen sijaan merkittävästi. Sovellettavaa lainsäädäntöä käsitellään seuraavassa osassa.

10

Teknisen avun ohjelmasuunnitteluun sisällytettiin ohjelmakaudella 2007–2013 merkittävänä osatekijänä vaatimus, jonka perusteella maaseudun kehittämisen alalla edellytettiin sekä kansallista⁴ että koko EU:n kattavaa⁵ verkostoitumista. Verkostoituminen kattoi vain pienen osuuden tekniseen apuun suunnatusta maaseuturahaston tuesta. Verkostoituminen muodosti tästä huolimatta merkittävän lisän, koska sen avulla luotiin EU:n laajuiset toimintapuitteet, joihin osallistui lukuisia erityyppisiä potentiaalisia yhteistyökumppaneita.

- 3 EU:n jäseniksi vuosina 2004 ja 2007 liittyneet valtiot Kyprosta ja Maltaa lukuun ottamatta.
- 4 Kansallisten maaseutuverkostojen kautta.
- 5 Eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston kautta.

Säännöt ja säännökset

11

Ohjelmakaudella 2007–2013 maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla annettavaa teknistä apua koskevat keskeiset viittaukset esiintyivät useamassa kuin yhdessä EU:n asetuksessa⁶. Ensimmäisen pilarin kohdalla jäsenvaltioille suunnattava teknisen avun osarahoitus oli sallittua vain harvojen järjestelmien⁷ yhteydessä. Niiden osuus maataloustukirahaston määrärahoista oli yhteensä alle viisi prosenttia. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevan asetuksen 13 artiklassa säädettiin lisäksi, että ”jäsenvaltioille maataloustukirahaston tukea saaville tuensaajille hallinto- ja henkilöstökustannuksista aiheutuvia menoja ei rahoiteta maataloustukirahastosta”. Toisin kuin mainittujen rajoitusten yhteydessä, komission ensimmäisen pilarin osalta käyttämälle teknisenä apuna annetulle rahoitukselle ei asetettu enimmäismäärää.

12

Maaseudun kehittämisen alalla komission oli sääntöjen perusteella mahdollista käyttää maaseuturahaston vuotuisesta tuesta enintään 0,25 prosenttia teknisen avun toimien rahoittamiseen. Toimet liittyivät ”valmistelua, seuranta, hallinnollista tukea, arviointia ja tarkastuksia koskevien toimenpiteiden rahoitukseen”⁸. Teknisen avun määrärahat asetettiin kokonaisuudessaan jäsenvaltioiden vastuulle. Määrärahojen ylärajaksi määritettiin neljä prosenttia kunkin maaseudun kehittämisohjelman kokonaismäärästä. Määrärahat tarkoitettiin käytettäväksi ”ohjelmiin myönnettävän tuen valmisteluun, hallintoon, seurantaan, arviointiin, julkistamiseen ja valvontaan”⁹. Näissä rajoissa komissio ja jäsenvaltiot saivat vapaasti määrittää, kuinka suuri osuus määrärahoista suunnataan tekniseen apuun, ja mitkä hankkeet/toimet voidaan rahoittaa.

13

Komissio ei ole esittänyt merkittäviä muutoksia teknisenä apuna annettavan rahoituksen periaatteisiin nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2020) maaseudun kehittämisen alalla eikä maatalouden alalla ylipäätään. Samanaikaisesti teknisen avun määrän suunnitellaan kuitenkin kasvavan sekä jäsenvaltioiden että komission tasolla (ks. *liite*).

- 6 Ohjelmakautta 2007–2013 koskevat keskeiset säädökset olivat: neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2005, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (YMP:n rahoitusta koskeva asetus) (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1), 5 artikla; neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (maaseuturahastoa koskeva asetus) (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), 66 artikla; komission asetus (EY) N:o 1974/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (maaseuturahaston tukea koskeva täytäntöönpanoasetus) (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15), 40 ja 41 a artikla. Nämä asiakirjat on nyt vuoden 2002 varainhoitoasetuksen (neuvoston asetus N:o 1605/2002) tavoin kumottu ja korvattu uusilla.
- 7 Esimerkiksi viinialaa ja mehiläishoitoa koskevat toimenpiteet, kouluhedelmäjärjestelmä ja syrjäisimpiä alueita koskeva POSEI-järjestelmä.
- 8 Maaseuturahastoa koskeva asetus, 66 artiklan 1 kohta.
- 9 Maaseuturahastoa koskeva asetus, 66 artiklan 2 kohta.

Budjetointi ja varojen käyttöaste

14

EU:n talousarvion osastossa 5 (maalitus ja maaseudun kehittäminen) teknisen avun menoihin tarkoitetut määrärahat näkyvät sekä toimintamenoja¹⁰ että hallintomenoja¹¹ koskevien otsakkeiden alla.

15

Taulukossa luodaan katsaus maatalouden ja maaseudun kehittämisen alan tekniseen apuun ohjelmakaudella 2007–2013.

16

Komissio ei ollut vielä ohjelmakauden loppupuolella käyttänyt kaikkia ensimmäistä ja toista pilaria koskevia teknisen avun sitoumuksiaan. Toisen pilarin perusteella myönnetty määrä oli 0,19 prosenttia maaseuturahaston kokonaismäärärahoista. Osuus on huomattavasti sallittua ylärajaa pienempi, ja määrästä oli vuoden 2013 loppuun mennessä käytetty vain noin neljäsosa. Tilanne oli samankaltainen jäsenvaltioissa, joissa toisen pilarin osalta suunniteltu määrä oli alle 1,9 prosenttia maaseudun kehittämisen kokonaismäärärahoista ja keskimääräinen toteutumisaste oli vuoden 2013 loppuun mennessä noin 0,8 prosenttia, eli molemmissa tapauksissa jäätin jälleen kerran huomattavasti neljän prosentin ylärajan alapuolelle. Kirjanpidossa voidaan kuitenkin ottaa huomioon vuoteen 2015 mennessä aiheutuvat menot (n+2 -sääntö), joten kaikkien määrärahojen lopulliset toteutumisasteet voivat nousta huomattavasti suuremmiksi.

10 Luvuissa 05 02 ja 05 03 ensimmäisen pilarin erityisohjelmien osalta; luvussa 05 04 toisen pilarin osalta. Joitakin teknisen avun osa-alueita sisältyy myös lukuun 05 08, johon on koottu YMP:n yleiset toimintapolitiiset koordinoitavat toimet – eli toimet, jotka kattavat yksittäisiä ohjelmia laajempialaiset toimet.

11 Momentti 05 01 04 (tukimenot). Tämäntyyppiset kulut on luokiteltu hallinnollisiin määrärahoihin, mutta ne kirjataan menojen kohteena olevan ohjelman toimintamenoihin. Olennaista on, että menojen on liityttävä selkeästi joko maataloustukirahastoon tai maaseuturahastoon. Toinen luvun 05 01 (hallinto)menojen osa on myös tarkastuksen kannalta relevantti. Tämä koskee muita hallintomenoja (alamomentti 05 01 02 11). Kyseisen otsakkeen avulla rahoitetaan toimia, jotka ovat pitkälti samankaltaisia kuin toimintamenoihin kuuluvat teknisen avun toimet, mutta jotka eivät kuitenkaan ole ohjelmakohtaisia eivätkä siten säännösten perusteella oikeuta tukeen.

Taulukko

Katsaus ensimmäiseen ja toiseen pilariin liittyviin teknisen avun menoihin

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Järjestelmä	Edunsaaja	Yläraja (%)	Teknisen avun suunniteltu talousarvio (sitoumukset) 2007–2013	Rahoituksen toteutuminen 2007–2013
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	Ensimmäinen pilari	Komissio	Ei sovellettavissa	73,5	54,4
		Jäsenvaltio	Ei sovellettavissa	Konsolidoituja tietoja ei saatavilla	
	Toinen pilari	Komissio	240,6 (0,25 %)	188,0	47,9
		Jäsenvaltio	3 849,5 (4 %)	1 513,0	788,4
YHTEENSÄ (maatalous ja maaseudun kehittäminen)				1 774,5	890,8

Huom. Kaikki luvut on pyöristetty.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien EU:n yleisen talousarvion ja komissiolta saatujen tietojen perusteella.

Tarkastuksen laajuus, tavoitteet ja tarkastustapa

12

Tarkastuksen laajuus ja tavoitteet

17

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen ohjelmakaudella 2007–2013 teknisenä apuna suunnattujen varojen käytön. Tarkastuksessa keskityttiin rahoituksen sääntöjenmukaisuuteen, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen komissiossa ja jäsenvaltioissa.

18

Tarkastusaiheen valintaan vaikutti osittain teknisen avun monimuotoisuus (kyseessä on useita eri aloja koskeva menoala). Tekninen apu esiintyy useissa budjettikohdissa (ks. kohta 14), eikä sille ole sovellettavassa lainsäädännössä yksittäistä selkeää määritelmää.

19

Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan, kuinka hyvin teknistä apua hallinnoitiin ja edistikö apu maatalouden ja maaseudun kehittämisen keskeisiä toimintapoliittisia tavoitteita. Tarkastuksessa keskityttiin arvioimaan erityisesti,

- o mitä toimia teknisellä avulla rahoitettiin (ks. kohdat 24–51)
- o olivatko teknistä apua varten ilmoitetut kulut tukikelpoisia (kohdat 52–59)
- o olivatko teknisen avun tuloksellisuuden mittaamiseen sovellettavat järjestelyt tarkoituksenmukaisia ja vaikuttavia (kohdat 60–82).

Tarkastustapa

20

Pääasiallisen tarkastustyön yhteydessä tehtiin tarkastuskäyntejä komissioon maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastoon sekä viiteen jäsenvaltioon (Italia, Liettua, Unkari, Itävalta ja Puola), jotka käyttävät teknisen avun määrärahoja maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen. Kyseiset maat valittiin tarkastukseen, koska niiden osuus tarkastusjakson aikana toteutuneista teknisen avun menoista oli yli 50 prosenttia.

21

Tarkastushavaintomme perustuvat tarkastuskäyntien yhteydessä saatuihin tietoihin ja 27 jäsenvaltiossa alueellisille ja kansallisille hallintoviranomaisille esitettyyn kyselyyn. Kyselyn kohteena oli 92 viranomaista, joista kyselyyn vastasi 50, joskaan ei aina kokonaisuudessaan tai kovinkaan yksityiskohdaisesti. Kyselyn ja tarkastuskäyntien avulla saatiin tietoa noin 76 prosentista kaikista teknisen avun menoista, joita maaseudun kehittämisen osalta oli suunniteltu vuoden 2013 loppuun mennessä.

22

Tarkastajat kävivät tarkastukseen valituissa viidessä jäsenvaltiossa teknisen avun rahoituksen pääasiallisten edunsaajien luona – maatalousministeriöissä, maksajavirastoissa ja muissa maaseudun kehittämistoimenpiteiden täytäntöönpanosta vastaavissa elimissä. Tarkastajat järjestivät kokouksia myös muiden sidosryhmien kanssa. Esimerkkeinä voidaan mainita maataloustuottajayhdistysten, maaseutukeskusten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen edustajat sekä muut kansallisten maaseutuverkostojen jäsenet. Lopuksi tarkastajat kävivät läpi 20 maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston hanketta, jotka

Tarkastuksen laajuus, tavoitteet ja tarkastustapa

oli rahoitettu teknisen avun määrärahoista. Lisäksi tutkittiin 91 teknisen avun hanketta, jotka oli toteutettu viidessä tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa.

23

Hallintomenojen rahoittaminen maataloustukirahaston tuella on kielletty 13 artiklan nojalla (ks. kohta 11). Ensimmäisen pilarin osalta sallittuja teknisen avun toimia on niin ikään hyvin vähän eikä niistä ole konsolidoitua tietoa. Näistä syistä jäsenvaltioissa toimitetun tarkastuksen yhteydessä keskityttiin maaseudun kehittämisalan menoihin (toinen pilari). EU-jäsenyyttä hakeneille ehdokasmaille tarkoitettu teknisenä apuna annettu rahoitus jätettiin tarkastuksen ulkopuolelle, koska alan menot olivat niin pienet (vain 0,3 miljoonaa euroa koko ohjelmakauden aikana).

Miten teknisen avun varat on tosiasiallisesti käytetty?

24

Ennen vuotta 2007 yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa teknisen avun varat kohdennettiin ensisijaisesti valmiuksien kehittämiseen liittyviin toimiin, ja jäsenvaltioiden hallintomenot jätettiin nimenomaisesti kaiken tuen ulkopuolelle¹². Tällä hetkellä rahoitus kattaa niin laajan alan, että tuen avulla on mahdollista vastata joustavasti erityyppisiin hallinnollisten valmiuksien kehittämistarpeisiin. Joustavuuden varmistaminen ei kuitenkaan saisi merkitä sitä, että unohdetaan teknisen avun perinteinen käsite tai se, kuinka rahoitusta on käytännössä käytetty. Lisäksi teknisen avun tuottaman lisäarvon varmistamista silmällä pitäen olisi huolehdittava siitä, että tuen avulla ei korvata hallinnollisia menoja, jotka olisivat joka tapauksessa aiheutuneet kansallisessa tai EU:n hallinnossa julkisen tuen ohjelmien päivittäisen hallinnoinnin yhteydessä.

25

Nykyiset säännöt eivät yleisesti ottaen ole esteenä teknisen avun määrärahojen käytölle hallintomenoihin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että tällaisen käytön olisi oltava asianmukaisesti perusteltua ja avointa. Tältä pohjalta tutkimme, kuinka tekniseen apuun tarkoitetut varat on jaettu, ja onko olemassa selkeä varainkäytön yleismääritelmä, jonka avulla varmistetaan, että tuetut toimet tuottavat lisäarvoa.

Selkeyteen liittyvä ongelma

26

EU:n lainsäädännössä ainoa teknisen avun virallinen määritelmä esiintyy yleisestä talousarviosta rahoitettavien julkisten hankintojen yhteydessä: ”Teknisellä avulla tarkoitetaan ohjelman tai toimen toteuttamiseksi tarvittavaa tukea ja valmiuksien kehittämistä, erityisesti valmistelua, hallinnointia, seurantaa, arviointia, tarkastuksia ja valvontaa”¹³. Ennen vuotta 2013 tällaista määritelmää ei ollut lainkaan varainhoitoasetuksessa eikä muissa asetuksissa, jotka muodostivat ohjelmakaudella 2007–2013 yhteisen maatalouspolitiikan oikeusperustan.

27

Tarkastuskohteena olleella ajanjaksolla teknisen avun käsite kirjattiin talousarvioon ”muuhun rahoitukseen” kohtaan ”yhteisen maatalouspolitiikan, maaseudun kehittäminen mukaan luettuna, täytäntöönpanemiseksi tarvittavat valmistelu- ja seurantatoimet, hallinnollista ja teknistä apua koskevat sekä arviointi-, tarkastus- ja valvontatoimet” (YMP:n rahoitusta koskeva asetus, 5 artikla)¹⁴. On syytä panna merkille, että luettelosta puuttuu ”valmiuksien kehittäminen”. Valmiuksien kehittäminen esiintyy kahdesti (kummallakin kerralla hieman eri tavoin) maaseuturahastoa koskevan asetuksen 66 artiklassa maaseudun kehittämisen alalla komission ja jäsenvaltioiden tasolla teknisenä apuna annettavaan rahoitukseen liittyen (ks. kohta 12). Kyseisessä yhteydessä on käytetty epäspesifejä termejä ”hallinnollinen tuki” tai ”hallinnointi”, joiden yhteydessä teknisen avun määrärahoja voidaan tarvittaessa käyttää hallinnollisiin kuluihin. Jos menot liittyvät ohjelmaan, toimista vastaavat viranomaiset voivat käytännöllisesti katsoen käyttää teknisen avun määrärahoja vapaasti haluamallaan tavalla.

- 12 Neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EYVL L 160, 26.6.1999, s. 103) (kumottu kokonaisuudessaan vuoden 2006 lopussa), 1 artiklan 4 kohta: ”Rahasto ei vastaa jäsenvaltioille ja rahaston tuensaajille aiheutuneista hallinto- ja henkilöstömenoista.”
- 13 Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1), 121 artiklan 7 kohta.
- 14 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549), 6 artikla. Kyseisessä artiklassa käytetty sanamuoto on selkeämpi, muttei mainittavasti poikkea aiemmasta.

28

Selkeän ja rajoittavan määritelmän puuttuminen hankaloittaa tavoitearvojen ja mitattavissa olevien tavoitteiden asettamista ja heikentää näin tilivelvollisuuden astetta. Toimintakulujen ja hallinnollisten kulujen epätäsmällinen määrittely vaikuttaa kielteisesti myös talousarvion avoimuuteen. Lisääntynyt valinnanvapaus on puolestaan johtanut siihen, että rahoituksen tavoitteista ja hyväksytyistä käyttötavoista ei ole pidetty asianmukaisesti kiinni.

Komissiossa painotus on siirtynyt kohti hallinnollisia kuluja

29

Säännöksissä komissiolle ei aseteta ylärajaa teknisen avun varojen käytölle ensimmäisen pilarin yhteydessä. Toisen pilarin kohdalla käytettävissä oleva määrä on enintään 0,25 prosenttia maaseuturahaston kokonaisrahoitusosuudesta. Se voidaan suunnata laajalle joukolle maaseudun kehittämiseen liittyviä toimia – ”hallinnollinen tuki” mukaan luettuna. Maaseuturahastoa koskevaan asetukseen sisältyy vaatimus eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston perustamisesta, mutta siinä ei määritetä asianomaisia toimia tarkemmin.

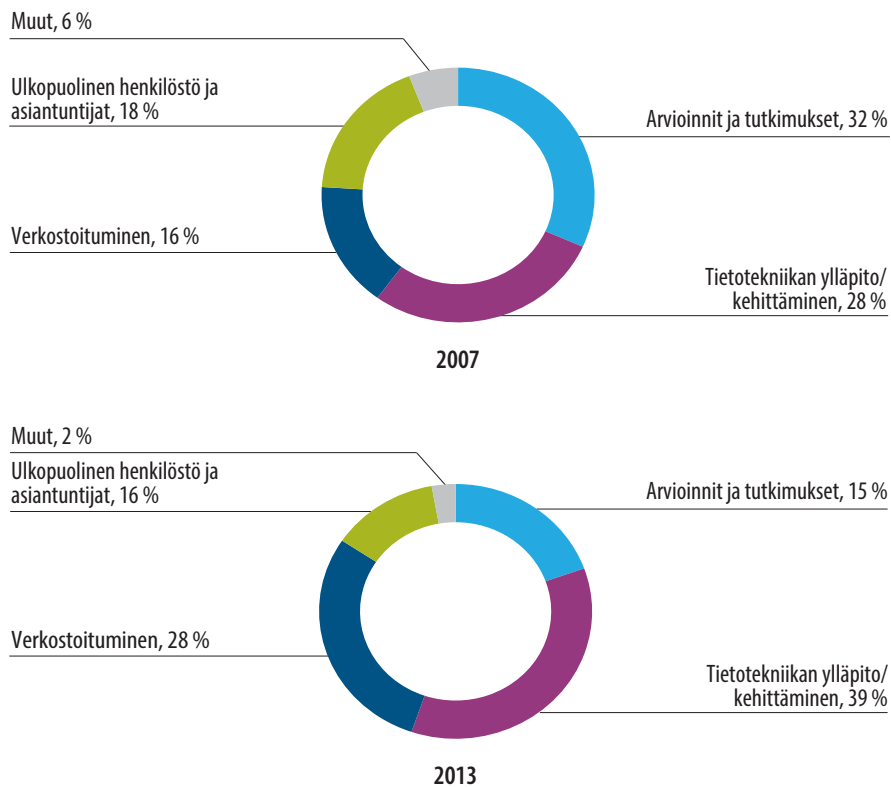
30

Komissio on pitkälti pitäytynyt YMP:n rahoitusta ja maaseuturahastoa koskevissa asetuksissa annetuissa laaja-alaisissa määritelmissä. Komissio ei ole laatinut kattavia suuntaviivoja toimintamenoihin kuuluvien teknisen avun toimien luonteesta. Ainoat tämänkaltaiset parametrit on määritetty julkisten hankintojen ja tietotekniikka- sekä tarkastusmenojen rahoittamisen osalta. Keskustasolla alasta vastaavat komission yksiköt ovat laatineet yleiset säännöt (”oppaan”) YMP:n menoja koskevasta varainhoidosta. Säännöissä ei kuitenkaan tehdä selvää eroa tukeen oikeutettujen ensimmäisen ja toisen pilarin teknisen avun menojen ja yleisten hallinnollisten kulujen välillä.

31

Suurin osa komission sisäisistä teknisen avun määrärahoista käytettiin ohjelmakaudella 2007–2013 toiminnan tai valmiuksien kehittämistä koskeviin toimiin (lähinnä verkostoitumista, ulkoista konsultointia, arviointeja ja tietotekniikkaa koskevien otsakkeiden yhteydessä). Vuonna 2007 sitoumusten kokonaisarvo oli 12,78 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 vastaava luku oli 71 prosenttia suurempi (21,9 miljoonaa euroa). Samanaikaisesti painotus teknisen avun eri alojen välillä vaihteli. Arviointien ja konsultoinnin määrärahat pysyivät absoluuttisilta määriltään suhteellisen vakaina, mutta tietotekniikkaan ja verkostoitumiseen sidottiin huomattavasti enemmän varoja. Näiden menoluokkien suhteelliset osuudet vuosina 2007 ja 2013 esitetään **kaaviossa 1**.

Kaavio 1

Teknisen avun käyttö maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa vuosina 2007 ja 2013 (sitoumukset)

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toimittamien yksityiskohtaisten budjettitietojen perusteella.

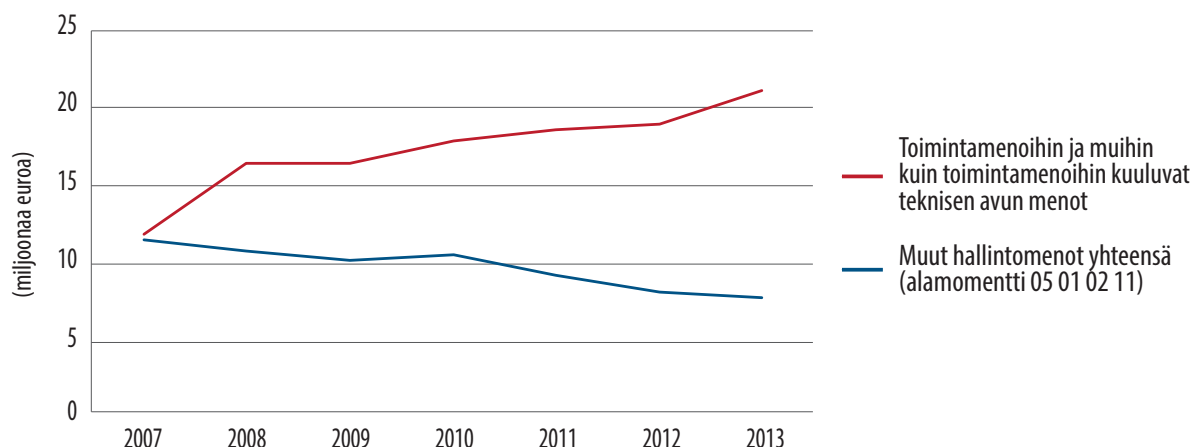
32

Erityisiin käyttötarkoituksiin tarkoitettujen tietotekniikkajärjestelmien käyttöönotto ja kehittäminen voidaan helposti luokitella valmiuksien kehittämiseen liittyväksi tekniseksi avuksi. Tähän kategoriaan on kuitenkin vaikeampaa luokitella säännölliset tietotekniikan ylläpitokulut. Tietotekniikan ylläpitokulut ovat näet välttämättömiä hallinnointikuluja eivätkä niinkään erityisiä ohjelmakohtaisia välineitä. Tällaiset kulut on aiemmin rahoitettu yksinomaan hallinnollisesta talousarviosta. Komissiolta saatavissa olevien tietojen avulla ei voida tehdä selvää eroa tietotekniikan ylläpito- ja kehittämiskulujen välillä. Tällä hetkellä on kuitenkin havaittavissa selviä merkkejä siitä, että toimintamenoihin kuulumatomia tietotekniikkakuluja rahoitetaan enenevässä määrin teknisen avun määrärahojen avulla. Asiaa käsitellään seuraavissa kohdissa.

33

Ensinnäkin voidaan todeta, että viime vuosina "muiden hallintomenojen" osuudessa on havaittavissa laskua (kyseessä ovat hallinnolliset kulut, jotka eivät ole ohjelmakohtaisia ja joita ei siten voida rahoittaa teknistä apua koskevasta budjettikohdasta). Koko komissio vähensi tasaisesti vuotuisia "muita hallinnollisia" sitoumuksiaan: vuonna 2007 ne olivat hieman alle 180 miljoonaa euroa ja vuonna 2013 alle 145 miljoonaa euroa – kumulatiivinen lasku on siis yli 20 prosenttia. **Kaavio 2** käy ilmi, että lasku oli vieläkin jyrkempi maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla. Saman ajanjakson kuluessa teknisen avun kokonaismenot kuitenkin kasvoivat vielä jyrkemmin (maataloustukirahaston ja maaseuturahaston toimintamenot ja muut kuin toimintamenot). Menot olivat lähes samansuuruisia vuonna 2007, mutta vuoteen 2013 mennessä niiden osuus oli lähes kolminkertainen "muihin hallintomenoihin" verrattuna.

Kaavio 2 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston teknisen avun menojen käänteinen kehitys "muita hallintomenoja" koskeviin alamomentteihin verrattuna



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin vuosien 2007–2013 yleisiin talousarvioihin sisältyneiden lukujen perusteella.

34

Toiseksi voidaan todeta, että komissio päätti rahoittaa maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevat tietotekniikkajärjestelmänsä vuodesta 2014 alkaen kokonaisuudessaan teknisen avun määrärahoista. Pääosasto perusteli päätöstä viittaamalla tavoitteen, jonka mukaan hallinnollisen talousarvion käyttöä pyritään jatkuvasti vähentämään¹⁵. Tietotekniikan ylläpito ei yleensä ole operatiivista tai ohjelmakohtaista, joten päätös muodostaa virallisen tulkinnan siitä, että yleisiä hallinnollisia menoja voidaan rahoittaa teknisen avun määrärahoista.

35

Tietotekniikan ylläpitoa koskevien ja muiden olennaisten kulujen kirjaaminen budjettikohtiin, jotka eivät kuvasta kulujen todellista luonnetta, sumentaa hallinnollisten ja toimintakulujen välistä eroa. Tilanne vaikuttaa epäsuotuisasti budjettikuriin. Komissiossa tämä on vähentänyt avoimuutta teknisen avun menojen luonteesta ja hyödystä ja aiheuttanut osaltaan tilanteita, joissa säästöä ei oikeasti aiheudukaan.

Jäsenvaltioissa painopisteenä ovat palkkakulut

36

Maaseudun kehittämisen alalla ennen vuotta 2006 Sapard-ohjelman ja EMOTR:n kautta käyttöön asetetuilla teknisen avun varoilla rahoitettiin pääasiassa kansallisten viranomaisten valmiuksien kehittämistä. Tuen taustalla vaikuttavana periaatteena oli, että kansallisten valmiuksien luomisen ja kehittämisen avulla rahoitusta voitaisiin ajan mittaan vähentää. Ohjelmakaudella 2007–2013 kuitenkin rahoituksen kokonaismäärää lisättiin ja jäsenvaltioille annettiin laajemmat

valvontaoikeudet omien teknisen avun menojensa osalta. Samalla sääntöjä höllennettiin. Tämän seurauksena oli mahdollista korvata kuluja, jotka eivät aiemmin oikeuttaneet tukeen; esimerkiksi voidaan mainita päivittäisestä hallinnoinnista aiheutuvat kulut ja palkkakulut. Käytettävissä olleita varoja käytettiin siis varsin eri tavoin kuin 2000-luvun alussa.

37

Tilanteen tarjoamaa suurta joustoa on hyödynnetty mahdollisimman laajasti myös komission sisällä. Se on soveltanut toimintapolitiikkaa, jonka yhteydessä jäsenvaltioille on annettu varainkäytön osalta laaja toimintavapaus. Komissio on antanut tältä osin vain vähän tai ei lainkaan ohjeistusta. Se on näin hyväksynyt teknisen avun varojen käytön jäsenvaltioissa lukuisiin erityyppisiin menoihin, jotka eivät ole toimintamenoja.

38

Toisen pilarin (maaseuturahasto) yhteydessä jäsenvaltioilla on oikeus käyttää enintään neljä prosenttia ohjelman rahoituksen kokonaismäärästä teknisen avun tarpeisiinsa. Jotkin jäsenvaltiot päättivät käyttää ohjelmakaudella 2007–2013 huomattavan osan sallitusta enimmäismäärästä. Tanska, Viro, Unkari, Liettua, Latvia ja Malta asettivat käyttöön sallitun enimmäismäärän kokonaan tai lähes kokonaan; myös Ruotsissa sallitusta enimmäismäärästä käytettiin yli kolmen prosentin osuus. **Liitteessä** annetaan yksityiskohtaiset tiedot kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Tietojen perusteella voidaan havaita, että ohjelmakaudella 2014–2020 suurin osa jäsenvaltioista on lisännyt tekniseen apuun ohjaamaansa osuutta; osa jäsenvaltioista on lisännyt osuutta jopa huomattavasti.

15 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, 2013 *Information Technology Master Plan*, s. 12.

39

Kaaviosta 3 käy ilmi tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden talousarviosuunnittelu maaseudun kehittämisohjelmien kolmen yleisimmän menoluokan osalta. Menoluokat vastaavat maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa määritettyjä toimia¹⁶.

40

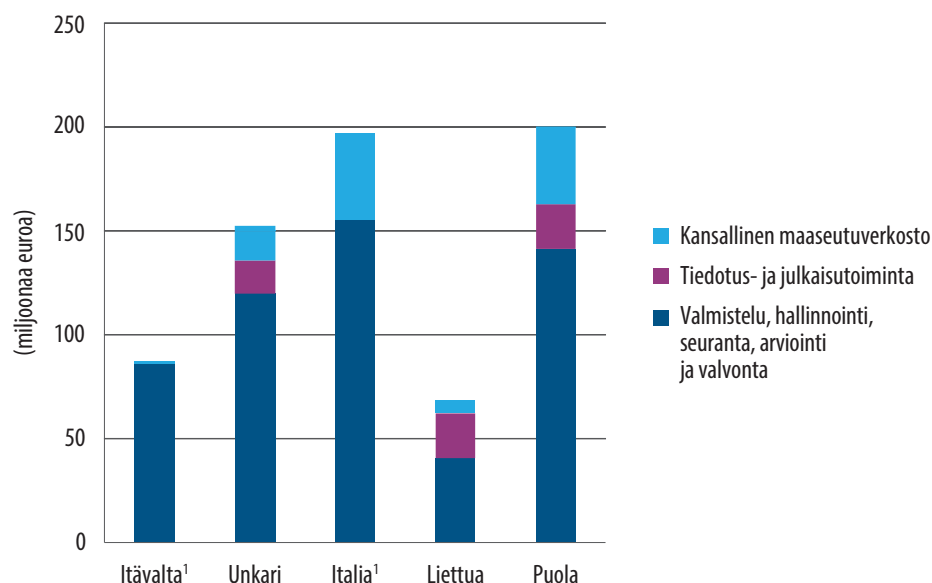
Erityisen kiinnostava on valmistelua, hallinnointia, seuranta, arviointia ja valvontaa koskeva luokka. Siihen sisältyy monentyyppisiä hallinnollisia menoja – lähinnä palkkakuluja. Sekä jäsenvaltiot että komissio pyrkivät enenevässä määrin helpottamaan henkilöstö- ja hallintomäärärahojen jatkuvasta supistumisesta aiheutuvia paineita muiden rahoituslähteiden avulla aina kun se on oikeutettua.

41

Viidestä jäsenvaltiosta neljä raportoi suoraan, että hallinnolliset menot muodostavat suurimman osan teknisen avun tosiasiallisista menoista. Ohjelmakaudella 2007–2013 tämän otsakkeen osuus teknisen avun kokonaismenoista oli Liettuassa 51 prosenttia, Puolassa ja Unkarissa yli 60 prosenttia ja Itävallassa hieman alle 95 prosenttia. Italiassa useat teknisen avun hallinnoinnista vastaavat elimet ovat ulkoisia julkisen sektorin konsultteja. Siellä hallinnolliset menot (jotka kattavat tietotekniikkakulut sekä teknisestä ja hallinnollisesta tukihenkilöstöstä aiheutuvat kulut) sisällytettiin usein valmiuksien lujittamista koskevaan menoluokkaan. Kaikilla aloilla ilmenee näin ollen suuria määriä hallinnollisia menoja jopa sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa teknisen avun kokonaissitoumusaste on suhteellisen alhainen. Hallinnollisten kulujen osuus on suurempi Puolassa (jossa teknisen avun rahoitusaste oli 1,49 prosenttia) kuin Unkarissa (3,94 prosenttia).

16 66 artiklan 2 ja 3 kohta.

Kaavio 3 Viidessä jäsenvaltiossa ohjelmakaudelle 2007–2013 suunnitellut teknisen avun menot (maaseuturahaston osarahoitus)



¹ Jäsenvaltioiden tiedotus- ja julkaisutoiminnasta ei ole saatavissa konsolidoitua tietoa.

42

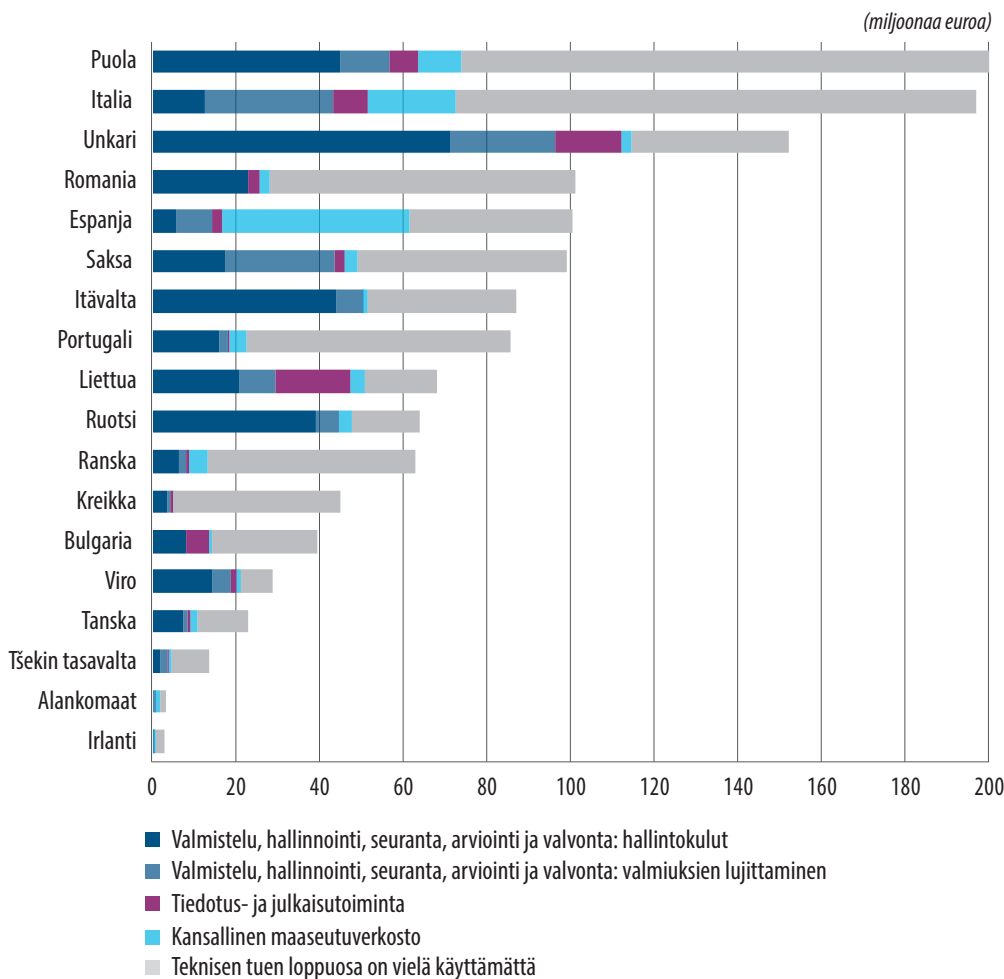
Kaaviossa 4 esitetään yhteenveto maaseuturahaston tosiasiallisista menoista viidessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa maassa sekä muissa kyselyyn vastanneissa jäsenvaltioissa¹⁷. Kaaviossa esitetään samat kolme pääasiallisten toimien ryhmää kuin **kaaviossa 3**, mutta valmistelua, hallinnointia, seuranta, arviointia ja valvontaa koskeva luokka on jaettu kahteen eri osaan. Näin saadaan tarkempi käsitys hallinnollisista kuluista, joihin

sisältyvät tässä taulukossa henkilöstön palkkakulut ja niihin liittyvät maksut, toimistojen yleiskulut ja muut hallinnosta johtuvat menot. Hallinnollisiin kuluihin ei ole laskettu mukaan arviointi-, koulutus- ja tietotekniikkakuluja. Samankaltaisia kuluja voi aiheutua myös tiedotus- ja julkaisutoiminnasta ja kansallisesta maaseutuverkostosta aiheutuvien menojen osana; maaseutuverkoston osalta ylärajana on 25 prosentin osuus rahoituksesta¹⁸.

17 Bulgaria ja Romania eivät itse asiassa vastanneet kyselyyn, mutta tarvittavat tiedot olivat saatavilla maiden maaseudun kehittämisohjelmista ja komission toimittamista menoerittelyistä.

18 Asetus (EY) N:o 1974/2006, 41 artiklan 2 kohta.

Kaavio 4 Teknisen avun menot eri jäsenvaltioissa menoluokittain (2007–2013, maaseuturahaston osarahoitus)



Huom. Espanjalla, Saksalla ja Italialla on kullakin alueellisten maaseudun kehittämisohjelmien järjestelmä. Maita koskevat luvut on ekstrapoloitu kyselyyn vastanneiden alueiden toimittamista tiedoista. Kattavuutta pidettiin kuitenkin kunkin maan kohdalla riittävän edustavana (Espanja 95 prosenttia, Saksa 85 prosenttia, Italia 77 prosenttia).

43

Kyselyn tulokset vahvistavat viidessä tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa saadut tulokset: toimivaltaiset viranomaiset tulkitsivat säännöksiä yleensä erittäin joustavasti asettaessaan teknisenä apuna annettavan rahoituksen tukikelpoisuusehtoja.

44

Teknisen avun väljä tulkintatapa ei ole millään tavalla tyypillistä ainoastaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalle, vaan sitä esiintyy myös muilla EU-rahoituksen aloilla. Komission¹⁹ hiljattain julkaisemassa kertomuksessa, joka koskee palkkakulujen rahoittamista rakennerahastojen varoin, todetaan, että kaikki jäsenvaltiot ovat käyttäneet teknisen avun varoja henkilöstökulujen osarahoittamiseen. Kertomuksen mukaan suurin osa jäsenvaltioista käyttää teknisen avun varoja lähinnä palkkamaksujen osarahoittamiseen²⁰.

45

Jo kauden alussa suuri osa jäsenvaltioiden käyttämistä maaseuturahaston teknisen avun varoista meni palkkakuluihin, ja useissa tapauksissa osuus kasvoi myöhemmin lisää. Esimerkiksi Puolassa hallintokuluja (lähinnä henkilöstökuluja) koskevat määrärahat kasvoivat jyrkästi vuonna 2013 tiedotusta ja maaseutuverkkoa koskevista toimista tehtyjen siirtojen myötä. Liettua on sisällyttänyt teknisen avun rahoitusosuuteen vaihteittain vuoden 2009 puolivälistä alkaen maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanon parissa ainoastaan osittain työskentelevän henkilöstön palkat. Tarkoituksena oli helpottaa kansalliseen talousarvioon kohdistuvaa painetta. Kuvatulla tavalla rahoitettu henkilöstö työskenteli vielä vuonna 2008 yksinomaisesti maaseudun kehittämisohjelman parissa, mutta vuoden 2012 loppuun mennessä lähes 75 prosenttia kyseisen henkilöstön kokonaismäärästä työskenteli myös muissa kuin maaseudun

kehittämisohjelmaan kuuluvissa tehtävissä. Kun teknisen avun varoja käytetään tehtävissä jo toimivan henkilöstön palkkakuluihin, rahoitus on itse asiassa budjettitukea. Tilanteesta aiheutuvia ongelmia kuvataan seuraavissa kohdissa.

Teknisenä apuna annettavan rahoituksen vaihtoehtokustannukset

46

Kun otetaan huomioon teknisen avun väljä määritelmä ja YMP:n varojen hallinnointiin liittyvät kustannukset (ks. **laatikko 1**), ei ole kovinkaan yllättävää, että niin jäsenvaltiot kuin komissiokin ovat sitoneet teknisen avun varojaan enenevässä määrin hallinnollisiin kuluihin, jotka liittyvät maaseudun kehittämistä koskevaan rahoitukseen mutta jotka eivät ole toimintamenoja. Ongelmana on, että tällaisten kulujen avulla rahalle saatavaa vastinetta on lähtökohtaisesti vaikea arvioida taikka osoittaa, että tällainen teknisen avun varojen käyttötapa edistää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla yleisen maaseudun kehittämistuen vaikutusta.

47

Mitä suuremman osuuden maaseuturahaston kokonaisrahoituksesta jäsenvaltiot suuntaavat teknisen avun toimiin, sitä vähemmän varoja on käytettävissä maaseudun kehittämisen ydintoimenpiteisiin, joista koituu välittömämpää hyötyä viljelijöille ja maaseutuyhteisöille. Tapauksissa, joissa tekninen apu on vain budjettitukea, kyseiset menot siirtyvät käytännössä lopullisille edunsaajille.

19 Metis GmbH, Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007–2013 period, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2014.

20 Sama, s. 67.

48

Eräissä mielessä riski on osarahoitusasteen vaihtelut huomioon ottaen suurempi EU-varoja kipeimmin tarvitsevien edunsaajien kohdalla. Ohjelmakaudella 2007–2013 maaseuturahaston osarahoituksen yläraja oli Itävallassa ja Pohjois-Italiassa 50 prosenttia, mutta lähentymisalueilla eli mm. Puolassa, Unkarissa ja Liettuassa 75 prosenttia. Rahoitusosuussuhde (3:1) saattaa antaa jäsenvaltioille lisäkannustimen varojen käyttöön, mutta mahdollista hyötyä supistaa osittain se, jos huomattava osuus osarahoituksesta ohjataan muuhun kuin toimintaan.

49

Tällainen EU-varojen käyttö on prosentuaalisesti suhteellisen vähäistä, mutta vie silti huomattavan määrän varoja rahoituksen keskeisiltä tavoitteilta. Hallinnollisten kulujen hyväksyminen teknisen avun piiriin asettaa sekä komission että jäsenvaltiot eturistiriittailanteeseen. Yhteisen maatalouspolitiikan hallinnoijina ne päättävät eri toimenpiteisiin, kuten tekniseen apuun, suunnattavien varojen määrästä tavoitteena saavuttaa rahalle paras mahdollinen vastine. Samanaikaisesti niitä kannustetaan hallinnollisia menoja varten maksetun teknisen avun edunsaajina maksimoimaan tuki ohjelman hallinnoinnista aiheutuviin välttämättömiin kuluihin (ks. *laatikko 1*).

Tekninen apu ja ohjelman hallinnointikulut

Sekä maataloustukirahaston että maaseuturahaston täytäntöönpanoon liittyy tiettyjä hallinnollisia menoja. EU:n tasolla komission oli rahastojen perustamisen ja hallinnoinnin lisäksi perustettava eurooppalainen maaseudun kehittämisen verkosto, joka liittyy suoraan teknisen avun menoihin.

Jäsenvaltioissa kansallisten ja/tai alueellisten viranomaisten vastuulla oli panna täytäntöön lukuisia eri toimenpiteitä, jotka saattavat edellyttää uusia hallinnollisia järjestelyjä. YMP:tä koskevan peruslainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä kaikin mahdollisin keinoin suojaamaan unionin taloudellisia etuja. Tätä varten maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa määritettiin pakolliset toimenpiteet jaksoissa, jotka käsittelevät hallinnointia ja valvontaa, tiedotus- ja julkaisutoimintaa sekä seurantaa ja arviointia. Kuten jäljempänä kuvataan, nämä toimenpiteet aiheuttivat jäsenvaltioille huomattavia tuen toimittamiseen liittyviä kuluja. Vaatimuksena oli myös, että jäsenvaltiot perustavat alueellisia kehittämisstrategioita ja -toimintaryhmiä sekä kansallisia maaseudun kehittämisen verkostoja.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuoden 2013 toimintakertomuksessaan yhteenvedon jäsenvaltioiden raportoimista kokonaismenoista, jotka koskivat ensimmäisen ja toisen pilarin osalta todennettujen maksujen tarkastuksia²¹. Ensimmäisen pilarin osalta valvontaelinten kulujen (mukaan lukien palkka-, koulutus-, ylläpito- ja rakennuskulut) osuus oli noin 5,13 prosenttia maataloustukirahaston toimenpiteiden kokonaismenoista. Jäsenvaltioille ei makseta lähestulkoon lainkaan teknisen avun varoja ensimmäisen pilarin osalta, joten kyseiseen määrään ei voi sisältyä EU:n osarahoitusta. Toisen pilarin kohdalla vastaava jäsenvaltioiden raportointien tietojen perusteella laskettu luku oli 8,13 prosenttia. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioilla on vahva kannustin maksimoida teknisen avun muodossa haettavien varojen määrä. Jotkin jäsenvaltiot ovatkin asettaneet budjettinsa neljän prosentin ylärajaan tai lähelle sitä.

²¹ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf

50

Lisäämällä jäsenvaltioiden autonomiaa nykyiset teknisen avun järjestelyt ovat näin ollen lujittaneet niiden luottamusta EU-rahoitukseen, jota käytetään lisääntyvässä määrin aloilla, joilla ei ole selkeää vaikutusta valmiuksien vahvistamiseen ja kehittämiseen. Puolan ja Liettuan viranomaiset ilmaisivat tarkastuksen aikana tyytymättömyytensä sääntöjen epätarkkuutta kohtaan. Ne totesivat myös haluavansa komissiolta lisäohjeita teknisen avun tehokkaammista ja vaikuttavammista käytötavoista.

51

Nykyisin teknisen avun varoja käytetään paljon hallinnollisiin kuluihin. Tämä suuntaus näyttäisi jatkuvan läpi ohjelmakauden 2014–2020. Viidestä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta neljä ilmoitti näkevänsä teknisen avun edelleen ensisijaisesti välineenä, jonka avulla maat voivat rahoittaa maaseudun kehittämisohjelmiansa täytäntöönpanon perusrakennetta²². Lisäksi teknisen avun kokonaisosuus menojen kokonaismäärästä on nyt suurempi. **Liitteestä** käy ilmi, että vaikka maaseudun kehittämiseen liittyvät kokonaismäärärahat ovat uudella ohjelmakaudella kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla pienemmät, tekniseen apuun kirjattu kokonaismäärä (1,9 miljardia euroa) on 24 prosenttia aiempaa suurempi.

Ovatko kulut tukikelpoisia?

Komissiossa ilmeni joitakin muutoseikkoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia

52

Tilintarkastustuomioistuinin tutki komissiossa 20 maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston hanketta tarkastuskohteena olleelta ajanjaksolta. Hankkeet koskivat kaikkia teknisen avun eri aloja. Neljässä hankkeessa havaittiin sääntöjenvastaisuuksia. Ne kaikki johtuivat siitä, että maataloustukirahaston muita kuin toimintamenoihin tarkoitettuja määrärahoja oli käytetty virheellisesti. Kyseisistä neljästä hankkeesta kolme (51 500 euroa 40 kannettavan tietokoneen hankintaan, 10 000 euroa ohjelmistolisenssien ostoon ja 13 800 euroa palomuurin ylläpitosopimukseen) kirjattiin yksinomaaisesti maataloustukirahaston hankkeiksi, vaikka ne saivat myös toisen pilarin tukea. Jotta muut kuin toimintamenot olisivat teknisen avun osalta tukikelpoisia, niiden on oltava ohjelmakohtaisia. Kyseiset kulut olisi näin ollen pitänyt jakaa suhteessa maataloustukirahaston ja maaseuturahaston talousarvioiden kesken. Neljäs erä oli OECD:lle teknisenä apuna maksettu 278 000 euron avustus, joka sisällytettiin myös maataloustukirahaston talousarvioon, vaikka saman avustussopimuksen nojalla aiemmin suoritettut maksut oli rahoitettu – oikeellisesti – yleisestä YMP:n koordinaatiosta koskevasta luvusta.

53

Tarkastukseen valittuihin 20 hankkeeseen liittyneissä hankinnoissa ei ilmennyt merkittäviä säännönmukaisuusongelmia. Menettelyt valittiin ja niistä ilmoitettiin oikeellisesti. Ne myös pantiin täytäntöön säännösten mukaisesti.

- 22 Poikkeuksen muodostaa Unkari, joka on päättänyt osoittaa teknisen avun varansa ohjelmakaudella 2014–2020 ainoastaan kansallisen maaseutuverkoston ja siihen liittyvien toimien toimintaan – teknisen avun kokonaisosuudeksi on rajattu 2,4 prosenttia. Kaikki muut maaseudun kehittämisen rahoitustarpeet on maksettava kansallisesta talousarviosta.

Ongelmat ovat yleistyneet jäsenvaltioissa

54

Tarkastetuissa viidessä jäsenvaltiossa havaittiin useita tapauksia, joissa toisen pilarin teknistä apua oli maksettu sääntöjenvastaisesti. Tarkastetuista 91 teknisen avun hankkeesta 35 tapauksessa havaittiin kokonaan tai osittain tukeen oikeuttamattomia menoja. Pääasialliset ongelmat liittyvät siihen, että rahoitusta on käytetty molempiin pilareihin kuuluviin toimiin (jolloin ne eivät ole kokonaisuudessaan tukikelpoisia). Osa ongelmista koskee sopimuksenteko- ja hankintamenettelyjä. Joidenkin hankkeiden yhteydessä ilmeni kummankintyyppiä sääntöjenvastaisuuksia.

Osa jäsenvaltioiden toimista ei liity yksinomaisesti toiseen pilariin

55

Kuten jo aiemmin todettiin, YMP:n rahoitusta koskevan asetuksen 13 artiklassa kiellettiin nimenomaisesti kaikki hallinto- ja henkilöstökuluihin liittyvä rahoitus maataloustukirahaston yhteydessä (ensimmäinen pilari). Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että jäsenvaltioissa tarkastetuista hankkeista 25:een sisältyi teknisen avun maksuja, jotka oli suunnattu toisen pilarin maksuina sellaisiin hallinnollisiin kuluihin, jotka olivat tosiasiasa aiheutuneet ensimmäisen pilarin yhteydessä tai koskivat toimia, jotka eivät muutoin liittyneet maaseuturahastoon. Tällaisen tilanteen esiintymisriski on erityisen suuri tapauksissa, joissa hankinnat tai hankkeet jakautuvat ensimmäisen ja toisen pilarin kesken. Tällaisissa tapauksissa osa menoista on luonnollisesti tukeen oikeuttamattomia, eikä niitä pitäisi osarahoittaa.

56

Laatikossa 2 esitetyt esimerkit osoittavat, että on olemassa sääntöjenvastaisten menojen riski, joka johtuu tietojen kirjaamiseen liittyvistä puutteista, korjauskertoimien käytöstä taikka muista hallinnollisista menettelyistä, jotka ovat seurausta siitä, että kahden hyvin samankaltaisen toiminta-alan menot erotetaan toisistaan liian monimutkaisella ja jokseenkin keinotekoisella tavalla. Jos kaikki muut tekijät pysyvät ennallaan, on epäselvää, miksi hallinto- ja henkilöstökulut pitäisi kieltää ensimmäisen pilarin muttei toisen pilarin yhteydessä.

Tukikelpoisuuteen kohdistuva riski tapauksissa, joissa kulut on jaettu ensimmäisen pilarin kanssa

Useimmat kulujen jakamistapaukset koskivat palkkojen maksua henkilöstölle, joka käsittelee sekä maaseudun kehittämisohjelmaan liittyviä että sen ulkopuolisia toimia. Näin meneteltiin etenkin tapauksissa, joissa toisesta pilarista suoritettavalle maksuosuudelle ei ollut riittävästi perusteita. Liettuassa ei voitu osoittaa, että maaseudun kehittämisohjelmaan liittyviä tehtäviä koskeviin kulukirjauksiin sovelletut korjauskertoimet olisivat olleet tarkkoja. Kuluilmoitusten tukikelpoisuutta ei näin ollen kyetty todentamaan. Unkarissa henkilöstökulujen oli tarkoitus oikeuttaa tukeen ainoastaan sellaisten viranomaisten osalta, jotka on osoitettu työskentelemään täysipäiväisesti tehtävissä, jotka koskevat nimenomaisesti ohjelmakauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmaa. Osa teknisen avun varoja käsittelevästä henkilöstöstä työskenteli kuitenkin osastoilla, jotka hoitavat tavanomaisia tehtäviä, jotka eivät liity maaseudun kehittämisohjelmaan (ministeriöiden sihteeristöt sekä taloudelliset ja oikeudelliset yksiköt). Ei ollut tosiasiallista varmuutta siitä, että asianomaiset henkilöt työskentelivät täysipäiväisesti maaseudun kehittämisohjelmaan liittyvien toimien parissa. Vastaavanlaisia tapauksia havaittiin myös Puolassa ja Itävallassa.

Ensimmäisen ja toisen pilarin kulut on jaettu myös tietotekniikkalaitteiden tai -ohjelmistojen hankintaa tai ylläpitoa koskevalla alalla. Puolassa korjauskerroin, jota maksajavirastossa käytettiin tietotekniikan ylläpitoa koskevien menojen ohjaamiseen maaseudun kehittämistoimiin, oli vanhentunut vähintään neljällä vuodella. Italiassa ei ollut selvää, että maatalousministeriön hankkimat, ainoastaan maaseuturahaston tuella rahoitetut videokonferenssilaitteet, oli tarkoitettu käytettäväksi yksinomaisesti toista pilaria koskeviin käyttötarkoituksiin.

Viimeinen jaettu ala koskee täydentävien ehtojen tarkastuksia²³. Tällä alalla maataloustukirahaston tuella toteutettuihin toimiin voidaan suunnata rahoitusta, joka on tarkoitettu yksinomaisesti maaseuturahastolle tapauksissa, joissa tukityyppiä ei ole yksilöity selkeästi erikseen. Itävallassa ei päivitetty vuosittain korjauskerrointa, jota sovellettiin tilihakemuksiin sisällytettyihin täydentävien ehtojen noudattamisen tarkastamisesta aiheutuneisiin kuluihin (kulut eivät ole tukikelpoisia) ja jonka avulla kulut erotettiin maaseudun kehittämistoimiin kuuluviin maatalouden ympäristötukea koskeviin hakemuksiin sisällytetyistä kuluista (kulut ovat tukikelpoisia). Vuonna 2011 tämä johti siihen, että maaseuturahastosta maksettiin alun perin 15 600 euroa liikaa.

23 Täydentävissä ehdoissa edellytetään, että ensimmäisen pilarin suoria maksuja saavien viljelijöiden on täytettävä ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevat perusstandardit. Ehtoja sovelletaan myös useimpiin toisen pilarin ympäristömaksuihin.

Hankintamenettelyjä koskevat sääntöjenvastaisuudet

57

Tarkastuksessa havaittiin lukuisia ongelmia jäsenvaltioiden sopimuskentekko- ja hankintamenettelyissä (ongelmat koskivat 51 tarkastetusta hankintamenettelystä 17:ää menettelyä, jotka liittyivät lähinnä tiedotus- ja julkaisutoimiin). Esiin tulleet ongelmat liittyivät esimerkiksi siihen, että sopimuksia tehtiin pikemmin suorien neuvotteluiden kuin tarjouskilpailuiden perusteella. Tämä on vastoin hankintadirektiivissä²⁴ säädettyjä avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita ja joissakin tapauksissa myös sovellettavien kansallisten sääntöjen vastaista. Soveltamalla virheellisiä menettelyitä ei pelkästään rikota EU:n ja/tai kansallista

lainsäädäntöä, vaan horjutetaan myös avoimia markkinoita koskevia sääntöjä, syrjitään muita potentiaalisia toimeksisaajia ja saatetaan ylittää määrärahat.

24 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114).

Esimerkkejä hankintamenettelyihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista

Virheellisen menettelyn soveltaminen

Italiassa hankittiin kaksi matkatoimistopalvelua (arvoltaan 170 000 ja 130 000 euroa) suoran neuvottelun avulla. Menettely on vastoin kansallisia sääntöjä, joiden mukaan yli 40 000 euron arvoisista sopimuksista on järjestettävä tarjouskilpailu.

Puolassa sopimus tehtiin ilman erillistä perustelua suoraa neuvottelumenettelyä soveltaen ministeriön alaisuudessa toimivan yksikön kanssa (hotelli-, ateriat-, konferenssi- ja koulutuspalveluista) ja aiemman toimeksisaajan kanssa (valtion virastolle toimitettavista tietotekniikkapalveluista).

Sopimusten ylihinnointelu

Unkarissa tehtiin vuonna 2008 erään tapahtumajärjestäjän kanssa monimutkainen puitesopimus yksikköhinnoin, jotka olisivat olleet liian korkeita vielä kuusi vuotta myöhemminkin. Ylihinnoiteltu sopimus päätettiin kaksi vuotta etuajassa.

Tarjouseritelmät estävät avoimuutta ja yhdenvertaista kohtelua

Italiassa tarkastuksen yhteydessä havaittiin lukuisia tapauksia, joissa julkisten tarjouspyyntöjen yhteydessä oli annettu rajallisia tai epätarkkoja tietoja teknisistä kriteereistä, jotka otetaan huomioon sopimuksen teon yhteydessä. Tämän seurauksena pätevien mutta kokemattomien tarjoajien oli vaikea muotoilla tarjouksensa oikein. Tilanne mutkisti myös tarjousten välistä vertailua ja lopullisen sopimuskentekoppäätöksen perustelua.

Valvontajärjestelmiä sovellettiin heikosti**58**

Kohdassa 56 esitetyistä kommentteista huolimatta tarkastuksessa havaittiin, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät, joiden tarkoituksena oli määrittää, oliko kulut ohjattu asianmukaisesti toiseen pilariin, eivät toimineet kunnolla. Sovellettavia menetelmiä ei käytetty systemaattisesti tai niitä päivitettiin epäsäännöllisesti. Tämä ilmeni useissa tapauksissa, joissa jäsenvaltiot olivat yksilöineet korjauskertomuksia tai muita laskentamenetelmiä, joiden avulla määritetään kulujen jakautuminen maataloustukirahaston ja maaseuturahaston kesken. Näitä puutteita ei kuitenkaan ollut havaittu tarkastuksissa puutteiden korjaamista silmällä pitäen. Tältä osin on kannustavaa panna merkille, että tarkastuksen jälkeen komissio on vahvistanut sääntöjä, jotka koskevat jäsenvaltioiden teknisen avun menoihin kohdistamia tarkastuksia²⁵.

59

Pitkälti samalla tavalla suurin osa hankkeista, joiden kohdalla havaittiin hankintamenettelyihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia, oli jo ollut asianomaisten kansallisten viranomaisten hallinnollisten tarkastusten kohteena. Näissä tarkastuksissa ei ollut havaittu tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita, joten tarkastukset osoittautuivat tehottomiksi. Tältäkin osin komissio on jo raportoinut, että se laatii parhaillaan julkisia hankintamenettelyjä koskevia ohjeita ohjelmakaudelle 2014–2020 vastatakseen jäsenvaltioiden teknisen avun hallinto- ja valvontajärjestelmien tehostamistarpeeseen.

Kuinka tarkoituksenmukainen on teknistä apua koskeva tuloskehys?**60**

Varainhoitoasetuksen johdanto-osassa määritetään taloudellisuus, tehokuus ja vaikuttavuus moitteettoman varainhoidon keskeisiksi periaatteiksi kaikilla talousarvion menoaloilla. Näiden periaatteiden turvaamiseksi on kullakin toiminta-alalla määritettävä SMART²⁶ -tavoitteet, joiden toteutumisesta on seurattava tulosindikaattoreiden avulla. Seurannan perusteella on laadittava vuotuiset toimintotoselvitykset. Lisäksi toimielinten (tässä tapauksessa komission) on suoritettava ennako- ja jälkiarvioinnit.²⁷

61

Mainitut tehtävät on yhteishallinnoinnin tapauksessa siirretty jäsenvaltioille, joiden tehtävänä on varmistaa, että varojen käytössä noudatetaan sovellettavia sääntöjä ja periaatteita.²⁸

62

YMP:n rahoituksen käyttöä säännellään näin ollen tiukasti vaatimalla takeet menojen sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastuksessa havaittiin, että täytäntöönpanoviranomaiset jättivät teknisen avun usein sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten **laatikossa 4** selitetään, varainhoitoasetuksessa esitetyt velvoitteet pätevät kuitenkin yhtä lailla maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohkoon sisältyvään teknisen avun toimintoon.

25 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta (EUVL L 227, 31.7.2014, s. 69), 62 artikla. Asetuksessa edellytetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden teknisen avun menoihin sovelletaan yleistä vaatimusta hallinnollisista ja paikalla toimitettavista tarkastuksista sekä raportoinnista. Asetuksessa korostetaan myös riippumattomuutta säättämällä, että valvontaelinten on oltava "toiminnan osalta riippumattomia" maksun hyväksyessä yksiköistä.

26 Tarkka, mitattava, saavutettava, relevantti ja aikasidonnainen.

27 Kohdassa mainitut periaatteet ja säännöt sisältyvät vuoden 2002 varainhoitoasetuksen 27 artiklaan.

28 Vuoden 2002 varainhoitoasetus, 53 b artikla.

Onko tekninen apu toiminto vai pelkkä väline?

Tarkastuksessa havaittiin yleisesti ottaen, että toimista vastaavat viranomaiset katsovat, että tekninen apu on ensisijaisten rahoitustoimien hallinnollisen tuen lähde, joten siihen ei ole sovellettava säännöksiin perustuvia tuloksellisuusvaatimuksia. Itävallassa tekninen apu on puhtaasti pelkkä maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanoväline, jonka vaikuttavuuden ainoa mittari on ohjelman onnistuminen. Tältä kannalta teknistä apua ei voida suunnitella eikä siihen voida kohdistaa tavoitteita tai indikaattoreita, jotka koskevat pikemmin teknisen avun kohteena olevia ydintoimenpiteitä²⁹. Komissiossa teknisen avun esittäminen erillisenä konsolidoituna toimintona vaikeuttaisi sen arviointia, miten apu on vaikuttanut kullakin maaseudun kehittämiseen liittyvällä toiminta-alalla.

Tämä päättelytapa, jonka mukaisesti teknisenä apuna annettu rahoitus on pikemminkin passiivista eikä kuulu osana toimintaa koskevaan tuloskehykseen, on asetusten vastainen. Maaseuturahastoa koskevan asetuksen 66 artiklassa mainitaan tekninen apu sekä "toimena" että "toimenpiteenä", ja 2 artiklan d kohdan mukaan "toimenpiteellä" tarkoitetaan "joukkoa toimia, joilla [...] toimintalinja pyritään panemaan täytäntöön". Kun lisäksi otetaan huomioon teknisen avun menoihin etenkin jäsenvaltioissa sidottujen varojen määrä (yli 1,5 miljardia euroa), on olennaisen tärkeää saada varmuus siitä, että varoja hallinnoidaan moitteettomasti ja että niiden avulla edistetään ohjelman täytäntöönpanoa. Tämä voidaan saavuttaa parhaiten asianmukaisen suunnittelun ja seurannan sekä erityisvaikutusten arvioinnin avulla.

²⁹ Maaseuturahastoa koskevan asetuksen IV osaston I luvussa kuvatulla tavalla. Teknistä apua käsitellään IV osaston II luvussa.

63

Tekninen apu muodostaa vain pienen osuuden kokonaismenoista, mutta ohjelmakauden kuluessa siihen suunnataan huomattava määrä varoja, joiden käytöstä on annettava asianmukainen selvitys. Komissio ja jäsenvaltiot vakuuttavat, että niiden muihin kuin toimintamenoihin liittyviin kuluihin liittyvät teknisen avun menot ovat sekä välttämättömiä että oikeasuhteisia ja että tekninen apu edistää arvokkaalla tavalla ohjelman onnistumista. Tämän todentamiseksi ei kuitenkaan ole olemassa tuloskehystä. Tälle alalle on tyypillistä puutteellinen monivuotinen suunnittelu, kunnollisen tarpeidenarvioinnin puuttuminen, epätarkat tavoitteet (eivät ole SMART-määritelmän mukaisia) ja teknisen avun ohjelmien tulosperusteisen seurannan ja arvioinnin puuttuminen (niiden sijasta suurin painoarvo asetetaan taloudellisille näkökohdille).

**Heikko suunnittelu
ja tarpeidenarviointi****64**

Jotta tavoitteet voidaan laatia ja tavoitearvot asettaa asianmukaisesti, alussa on tärkeää suorittaa tarpeidenarviointi ja laatia keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelma. Tämä kuuluu myös osana maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa määritettyyn ennakoarviointimenettelyyn³⁰.

65

Komissiossa teknisen avun menojen käsittäminen hallinnolliseksi tueksi johtaa esimerkiksi siihen, että kyseisiä menoja pidetään pitkälti vuotuisina menoina. Miltei kaikilla toiminta-aloilla (tutkimuksia, arviointeja ja eurooppalaista maaseudun kehittämisen verkostoa lukuun ottamatta) ei suoritettu alussa asianomaista kautta koskevaa tarpeidenarviointia eikä laadittu monivuotista suunnitelmaa varojen käytöstä. Tämä merkitsi joissakin tapauksissa sitä, että budjettimäärärahat uusittiin vuodesta toiseen ilman vahvistusta siitä, ovatko joitakin vuosia aiemmin ilmaistut (lyhyen aikavälin) tavoitteet yhä voimassa. Ilman kunnollista tarpeidenarviointia täytäntöönpanosta voi lisäksi tulla sattumanvaraista ja kohdentamatonta.

66

Maaseuturahastoa koskevassa asetuksessa jäsenvaltioita vaadittiin suorittamaan maaseudun kehittämissuunnitelmansa ennakoarviointi, jonka avulla ”määritellään ja arvioidaan keskipitkän ja pitkän aikavälin tarpeita, asetettuja tavoitteita, odotettavissa olevia tuloksia, määrällisiä tavoitteita ja erityisesti niiden vaikutuksia suhteessa perustason tilanteeseen, yhteisön lisäarvoa, yhteisön ensisijaisten tavoitteiden huomioon ottamisen tasoa, edelliseltä ohjelmakaudelta saatuja kokemuksia sekä täytäntöönpanoa, seuranta-

arviointia ja varainhoitoa koskevien menettelyjen laatua”.³¹

67

Tarkastuskohteena olleet viisi jäsenvaltiota jättivät yleensä komission tavoin teknisen avun maaseudun kehittämistä koskevan monivuotisen tarpeidenarvioinnin ulkopuolelle. Tämän toimintatavan pääasiallisena seurauksena oli, että teknistä apua koskevat määrärahat olivat epävakaista ja niitä saatettiin muuttaa hallinnollisella määräyksellä. Jopa Puolassa, joka laati teknistä apua koskevan tarpeidenarvioinnin maaseudun kehittämissuunnitelmansa yhden osa-alueen osalta, määrärahat oli alun perin arvioitu huomattavasti alakanttiin. Komissio antoi jäsenvaltioille tämän otsakkeen alle kuuluvien menojen osalta vapaat toimivaltuudet, joten se hyväksyi myös tarvittavat ohjelman muutokset ilman varauksia.

30 85 artikla.

31 85 artikla.

Tavoitteet jäivät kauaksi SMART-määritelmästä**68**

SMART-tavoitteiden tarkoituksena on kohdentaa rahoitus tarkemmin ja saavuttaa näin erityiset tavoitteet tehokkaammin. SMART-määritelmän mukaiset tavoitteet luovat myös selkeämmät puitteet seurannalle ja tulosten arvioinnille.

69

Komission suunnittelu ja tarpeiden arviointi oli puutteellista, joten se ei yleensä onnistunut laatimaan SMART-tavoitteita teknisenä apuna annettavaa rahoitusta varten. Teknistä apua ei mainita maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston yksityiskohtaisissa vuotuisissa hallintosuunnitelmissa, joissa esitetään osaston tavoitteet ja indikaattorit tulevalle vuodelle. Näin on siitä huolimatta, että teknisellä avulla rahoitetut hankkeet ja toimet sisältyvät asianomaisiin suunnitelmiin. Myöskään pääosaston laatimat toimintaa koskevat rahoituspäätökset eivät sisällä teknisen avun hankkeisiin sovellettavia SMART-tavoitteita tai -indikaattoreita. Teknisen avun

hankkeita käsitellään samalla tavalla kuin komission yleisiä hallinnollisia menoja. Ainoan poikkeuksen muodostavat arvioinnit ja tutkimukset. Kuten edellä jo tuotiin esille, niiden kohdalla suoritetaan monivuotista suunnittelua ja niihin sovelletaan SMART-tavoitteita, jotka sisältyvät sovellettavien erityisasetusten vaatimuksiin.

70

Jäsenvaltioissa ei juurikaan pyritty laatimaan teknistä apua koskevia erityistavoitteita. Monivuotisen suunnittelun puuttuminen yksittäisiltä teknisen avun toiminta-aloilta (esim. kansallisen maaseutuverkon tiedotus- ja viestintätoimenpiteet) esti avoimuutta ja tavoitteiden määrittelyä. Tilannetta ei helpottanut myöskään se, että teknisen avun yksittäisiä toiminta-aloja ei erotettu selkeästi toisistaan eikä myöskään muista samankaltaisista toimista, jotka eivät liittyneet maaseuturahaston tavoitteisiin. Tarkastuskäynnin kohteena olleista viidestä jäsenvaltiosta ainoastaan Italia toteutti toimia, jotka olivat säännöksissä edellytetyjä yleisiä toimia laaja-alaisempia. Italiasakaan tavoitteita ei ollut kuitenkaan kvantifioitu eikä niille ollut määritetty toteutusaikataulua.

Jäsenvaltioiden ohjelma-asiakirjoista poimittuja esimerkkejä puutteellisesti määritetyistä tavoitteista

Liettuan määrittämien tavoitteiden mukaan tarkoituksena oli esimerkiksi varmistaa ohjelman asianmukainen valmistelu sekä tehokas täytäntöönpano ja arviointi [...] jotta kyetään varmistamaan tietojen asianmukainen esittäminen ja julkaiseminen [...] tietojen saatavuuden varmistamista silmällä pitäen.

Puolan tavoitteet rajoittuivat lähinnä kappaleeseen, jossa lueteltiin maaseuturahastoa koskevan asetuksen 66 ja 68 artiklaan sisältyvät toimet. Maat noudattivat siis säännöksiin perustuvia vaatimuksia, mutta ne eivät yksilöineet, millaisia tuloksia tai vaikutuksia tekniseltä avulta odotetaan. Ne eivät myöskään määrittäneet, miten teknisen avun tuloksellisuutta mitattaisiin.

Puutteellinen seuranta ja arviointi

71

Varainhoitoasetukseen sisältyy joitakin säännöksiä komission seuranta- ja arviointitoimista. Niissä edellytetään lähinnä, että budjettivallan käyttäjälle on toimitettava vuotuiset kertomukset, joissa arvioidaan tavoitteiden saavuttamista tulosindikaattoreiden avulla³².

72

Maaseudun kehittämisen alalla³³ ohjelmakauden 2007–2013 keskeisiin kysymyksiin lukeutui esimerkiksi vaatimus yhteisistä seuranta- ja arviointisäännöistä komission ja jäsenvaltioiden välillä; kaikille maaseudun kehittämisohjelmille yhteisiä indikaattoreita määritettiin vain vähän. Kaikkien jäsenvaltioiden odotettiin myös määrittävän lisäindikaattoreita, joiden avulla voidaan mitata niiden maaseudun kehittämisohjelmien edistymistä, tehokkuutta ja vaikuttavuutta täytäntöönpanon kaikissa eri vaiheissa. Komissiolle oli toimitettava vuotuinen edistymiskertomus sekä ohjelman laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevat ennakko-, väli- ja jälkiarviointit.

73

Yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt laadittiin vaatimusten mukaisesti. Näkemyksenä oli kuitenkin, että tekniseen apuun ei sovelleta tuloksellisuusvaatimuksia. Tämän mukaisesti teknistä apua ei mainittu yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä koskevis- sa yleisissä ohjeissa. Sitä ei myöskään määritetty toimenpiteiden ja yleisten indikaattoreiden kuvauksessa.

74

Näin ollen teknisenä apuna annetun rahoituksen seuranta ja arviointi on komissiossa aivan yhtä vähäistä kuin sen suunnittelukin. Ei ole kriteereitä, joiden avulla luotaisiin yhteys ohjelman yleiseen tuloksellisuuteen. Toimien yhteydessä painotetaan kuitenkin voimakkaasti taloudellisia ja muita puhtaasti hallinnollisia näkökohtia, kuten menoille asetettujen ylärajojen ja sopimusten toteuttamista koskevien määräaikojen noudattamista.

75

Tilanne on hyvin samankaltainen jäsenvaltioissa. Tähänkin on syynä se, että teknistä apua ei ole määritetty yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä. Komissio seuraa jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmia ainoastaan tarkastamalla talousarvion toteuttamisen ja neljän prosentin ylärajan noudattamisen. Jäsenvaltioiden oma pääasiallinen seurantaväline on vuotuinen edistymiskertomus, jonka kukin jäsenvaltio laatii maaseudun kehittämisohjelmastaan. Tarkastetuista kuudesta maaseudun kehittämisohjelmasta kolmen osalta vuotuisiin edistymiskertomuksiin ei kuitenkaan sisältynyt teknistä apua koskevaa arviointia. Tapauksissa, joissa arviointi oli laadittu, tulos- ja vaikutusindikaattoreiden tai selkeiden esittämistä koskevien ohjeiden puuttuminen supisti seurannan koskemaan pelkästään taloudellista toteutusta.

32 Vuoden 2002 varainhoitoasetuksen 27 artiklan 3 kohta.

33 Maaseuturahastoa koskevan asetuksen 77–87 artikla.

Puutteellisen tuloskehityksen vaikutus

76

Komissio on vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta, joten sen on taattava maaseuturahastoa koskevan varainhoidon moitteettomuus. Tehävä edellyttää perusteellista ohjeistusta teknisen avun tehokkaasta ja vaikuttavasta käytöstä. Komissio ei ole kuitenkaan määrittänyt omia teknisen avun tarpeitaan osana tuloskehystä eikä se ole myöskään vaatinut sitä jäsenvaltioilta. Näin komissio on evännyt itseltään teknisen avun menojen yleisvaikutusta koskevan arviointivälineen – toisin sanoen välineen, jonka avulla rahoitus olisi mahdollista kohdentaa aloille, joilla sen avulla saavutetaan suurin mahdollinen hyöty.

77

Tuloskehitys olisi myös hyödyllinen perusta, jonka avulla voitaisiin ehdottaa teknisen avun ratkaisuja tiettyihin ongelmiin, joita saattaa ilmetä maaseuturahaston yhteydessä. Komissio kehotti vuosina 2011 ja 2012 kaikkia jäsenvaltioita laatimaan toimintasuunnitelmat, joiden avulla virhetaso saataisiin alennettua hyväksyttävälle tasolle maaseudun kehittämisen alalla. Tässä yhteydessä menetettiin mahdollisuus määrittää tekninen apu korjaavia toimia helpottavaksi tai tukevaksi välineeksi.

78

Siltä osin kuin varainhoitoasetuksessa edellytetty suunnittelu, seuranta ja arvioinnin osatekijät ovat käytössä komissiossa ja jäsenvaltioissa, ne kattavat pikemminkin toimintamenoihin kuuluvia toimia kuin hallinnollisia menoja, joihin on tällä hetkellä suunnattu suurin osuus teknisen avun määrärahoista. Yhtenä keskeisenä syynä on se, että on erittäin vaikea suunnitella ja arvioida esimerkiksi sitä, miten palkkamenot vaikuttavat ohjelman yleiseen tuloksellisuuteen. Tämän tyyppiset menot soveltuvat huomattavasti toimintamenoja heikommin sen osoittamiseen, että moitteettoman varainhoidon periaatteita on noudatettu.

Verkostoituminen: mahdollisuus vaikuttavaan tuloskehitykseen

79

Eurooppalainen maaseudun kehittämisen verkosto³⁴ on komissiossa ainoa teknisen avun osa-alue, joka on erikseen määritetty maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevassa EU:n lainsäädännössä. Verkostolla on selkeät tavoitteet, jotka liittyvät maaseudun kehittämiskäytäntöjen ja -valmiuksien konsolidointiin ja vahvistamiseen koko unionin alueella.

80

Eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston tehtävänä on esimerkiksi tukea jäsenvaltioiden kansallisia maaseutuverkostoja, joita rahoitetaan niin ikään teknisen avun varoilla³⁵. Kunkin kansallisen maaseutuverkoston välttämättömiä hallinnollisia rakenteita³⁶ koskevan rahoitusosuuden ehdottomaksi ylärajaksi asetettiin 25 prosenttia; jäljelle jäävä määrä oli tarkoitettu käytettäväksi toimintasuunnitelmaan, jossa annetaan tarkempaa tietoa ja yksilöidään valmiuksien parantamista koskevat toimet³⁷.

- 34 Perustettu maaseuturahastoa koskevan asetuksen 67 artiklan mukaisesti.
- 35 Maaseuturahastoa koskeva asetus, 68 artikla.
- 36 Asetus (EY) N:o 1974/2006, 41 artiklan 2 kohta.
- 37 "[...] johon sisältyy vähintään siirrettävissä olevien hyvien toimintatapojen määrittely ja analysointi sekä niistä tiedottaminen, verkoston hallinta, kokemusten ja taitotiedon vaihdon organisointi, koulutusohjelmien laadinta muodostettaville paikallisille toimintaryhmille sekä alueiden ja valtioiden väliseen yhteistyöhön annettava tekninen apu."

81

Sekä eurooppalaisen maaseudun kehittämisen verkoston että kansallisten verkostojen tapauksessa lainsäädännössä annettiin näin ollen tarkempia ohjeita teknisen avun rahoituksen käyttötavoista ja tehtiin selkeämpi ero toimintamenojen ja muiden menojen välille. Useimmat verkostoihin liittyvät menot ovat teoriassa yhteensopivia tuloskehityksen kanssa. Tämän pitäisi helpottaa tällä alalla toteutettavien teknisen avun toimien yhdenmukaisuuden varmistamista. Yhteensopivuuden myötä pitäisi myös olla helpompi suorittaa arvioinnit ja tarkistukset moitteettoman varainhoidon yleisten periaatteiden mukaisesti.

82

Verkostoihin liittyville toimille oli kuitenkin usein tyypillistä sama puutteellinen suunnittelu, seuranta ja arviointi kuin maaseudun kehittämistä koskevan teknisen avun tapauksessa ylipäätään. Toimien vaikutusta on yleisesti ottaen vaikea arvioida. Poikkeuksen muodostaa kuitenkin Italian kansallinen maaseutuverkosto (ks. **laatikko 6**), joka on joiltakin osin malliesimerkki teknisen avun suunnittelusta ja toiminnasta.

Laatikko 6

Italian kansallinen maaseutuverkosto³⁸ – esimerkki toimivasta tuloskehityksestä

Tarkastuksessa havaittiin, että Italian kansallinen maaseutuverkosto on pitkälti saavuttanut yleiset toiminnalliset tavoitteensa (parantunut hallinnointi, johto- ja hallintovalmiuksien parantaminen, tiedon jakaminen ja hyvät käytännöt). Tarkastuksessa todettiin niin ikään, että verkosto on tarjonnut Italian alueellisille maaseudun kehittämisohjelmille vaikuttavaa koordinoitua ja tukea (tiedonkeruun ja konsultoinnin avulla). Samalla se on myös edistänyt ylikansallista yhteistyötä. Maaseutuverkostolla on suosittu internet-sivusto, ja se järjestää lukuisia erityyppisiä aloitteita ja tapahtumia. Verkoston tiedotustoiminta on erittäin laajapohjaista (siihen sisältyy esimerkiksi nuorille viljelijöille tarkoitettu internet-yhteisö ja kouluhankkeita). Hyvien käytäntöjen yksilöimiseksi ja edistämiseksi on järjestetty videokilpailuja nuorille viljelijöille, ja voittaneiden viljelijöiden työt on ladattu maaseutuverkoston internet-sivustolle.

Maaseutuverkoston saavutukset ja onnistuminen sidosryhmiensä kanssa johtuvat osittain siitä, että toiminnan tuotokset on suunniteltu yksityiskohtaisesti. Kansallista maaseutuverkostoa seurataan ja arvioidaan useiden indikaattoreiden avulla. Indikaattoreihin sisältyvät tavoitearvot. Joukko tuotosindikaattoreita (esim. pidetyt kokoukset, julkaistut ohjeet) liittyy erillisiin ohjelmatoimiin. Koko maaseutuverkoston osalta on määritetty tulosindikaattorit (asiakkaiden tyytyväisyysaste, hyvien käytäntöjen levittäminen) ja vaikutusindikaattorit (hallinnointiin osallistuvien keskeisten toimijoiden lukumäärä, yleinen käsitys maaseudun kehittämispolitiikkojen näkyvyydestä).

Kansallista maaseutuverkostoa koskevassa ohjelmassa otetaan lisäksi huomioon teknisenä apuna annettavaa rahoitusta koskevat ennakoarvioinnit ja ohjelman edetessä suoritettavat arvioinnit. Italian viranomaiset ottivat huomioon kaikki suositukset, jotka riippumaton väliarvioinnin suorittaja esitti vuonna 2010. Suosituksissa esitettiin sellaisten indikaattoreiden käyttöön ottamista, joita sovelletaan yhteisesti kaikkiin teknisen avun toimiin seurannan laadun parantamista silmällä pitäen.

³⁸ Italia kuuluu siihen pieneen joukkoon jäsenvaltioita, joilla on alueellisten maaseudun kehittämisohjelmien järjestelmä. Tämä merkitsee, että kansallinen maaseutuverkosto toimii alueiden koordinoitua ja tukielimenä kaikilla maaseudun kehittämispolitiikan aloilla eikä yksinomaan teknisen avun toimenpiteenä. Siihen sovelletaan näin ollen yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen vaatimuksia kansallisiin maaseudun kehittämisohjelmiin rinnasteisella tavalla.

83

Tilintarkastustuomioistuिन toteaa, että teknisen avun menoja varten ei ole asianmukaista tuloskehystä maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla. Tästä syystä komissio ja jäsenvaltiot eivät pysty osoittamaan, kuinka hyvin tekninen apu on edistänyt yhteisen maatalouspolitiikan yleisiä toimintapoliittisia tavoitteita.

84

Huolimatta siitä, että kyseessä ovat merkittävät rahamäärät, lainsäädäntö-kehityksessä ei määritetä teknistä apua selkeästi. Avun mahdollisia käyttötapoja koskevat säännöt ovat lisäksi väljiä. Tarkastus osoitti, että komissio ja jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet tilannetta täysimääräisesti. Valinnanvapaus on kuitenkin johtanut siihen, että toiminta ei ole ollut kurinalaista (kohta 28). Komissio ei ole laatinut teknisenä apuna annettavasta rahoituksesta kattavia ohjeita komission sisäiseen käyttöön eikä jäsenvaltioille (kohdat 30 ja 37).

85

Komissiossa toimintamenojen ja yleisten hallinnollisten kulujen välinen raja on hämärtynyt. Etenkin tietotekniikan ylläpitomenot muodostavat yhä suuremman osan teknisen avun budjetista (kohdat 32–35). Neljä viidestä tarkastuskohteena olleesta jäsenvaltiosta raportoi, että hallinnolliset kulut muodostavat suurimman osuuden maiden teknisen avun menoista ja että painopiste on palkkakuluissa. Tilanteissa, joissa asianomaisen henkilöstön olisi joka tapauksessa pantava täytäntöön toimintapolitiikkaa, tekninen apu on itse asiassa kuin budjettitukea. Tällä hetkellä useilla EU:n toimintapolitiikkojen aloilla on vakiokäytäntönä rahoittaa palkkakuluja teknisen avun varoilla (kohdat 39–45).

86

Toimintakuluja ja hallinnollisia kuluja ei ole erotettu selkeästi toisistaan, eikä teknisen avun piiriin kuuluvien toimien luonnetta ole määritetty selkeästi. Mainitut tekijät heikentävät talousarvion avoimuutta ja ovat esteenä budjettimäärärahojen käytön arvioinnille (kohdat 26–28).

87

Tarkastuksessa havaittiin, että komissiossa esiintyy jonkin verran muoto-seikkoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia. Tämä johtuu siitä, että kulut oli kirjattu talousarvioon virheellisesti (kohta 52). Jäsenvaltioissa pääasiallisten ongelmien osasyynä on se, että maat käyttävät rahoitusta molempien pilarien piiriin kuuluviin toimiin (jolloin ne eivät ole kokonaisuudessaan tukikelpoisia). Ongelmia esiintyy myös sopimuksenteko- ja hankintamenetelyihin liittyvissä kysymyksissä (kohdat 54–59). Tilintarkastustuomioistuिन toteaa kuitenkin, että suurin osa teknisen avun menoista on tällä hetkellä voimassa olevien joustavien tukikelpoisuusksiteereiden mukaisia.

88

Tilintarkastustuomioistuिन havaitsi, että hallinnolliset kulut, kuten palkkat tai tietotekniikkakulut, liittyvät käytännössä usein yhteisen maatalouspolitiikan molempiin pilareihin. Näin ollen se, että kulut ovat tukikelpoisia ainoastaan toisen pilarin osalta (jäsenvaltioissa) tai osittain sekä ensimmäisen että toisen pilarin osalta (komissiossa), edellyttää työläitä menettelyjä, joiden avulla osoitetaan kulujen jakautuminen (kohdat 52 ja 54–56).

Johtopäätökset ja suositukset

89

Lisäksi hallinnollisten kulujen yhteydessä rahalle saatavaa vastinetta on jo lähtökohtaisesti vaikea arvioida. Tällaisten kulujen maksaminen teknisen avun varoin edistää todennäköisesti jossakin määrin yhteisen maatalouspolitiikan toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Vaikutusta on kuitenkin lähestulkoon mahdotonta arvioida luotettavasti. Erityisen vaikeaa on osoittaa, että tämäntyyppinen teknisen avun käyttö tuottaa parempaa vastinetta rahalle kuin rahoituksen suuntaaminen suoraan yhteisen maatalouspolitiikan ydintoimenpiteisiin (kohdat 46–48).

90

Lisäksi hallinnollisten kulujen hyväksyminen teknisen avun piiriin asettaa sekä komission että jäsenvaltiot eturistiriita-asemaan. Yhteisen maatalouspolitiikan hallinnoijina ne päättävät eri toimenpiteisiin, kuten tekniseen apuun, suunnattavien varojen määrästä tavoitteena saavuttaa rahalle paras mahdollinen vastine. Samanaikaisesti niillä on hallinnollisia menoja varten maksetun teknisen avun edunsaajina kannustin maksimoida ohjelman hallinnoinnista aiheutuviin välttämättömiin kuluihin suunnattava tuki (kohta 49).

Suositus 1

Komission olisi selkeytettävä jäsenvaltioille maaseudun kehittämisen alalla annettavan teknisen avun sisältöä ja soveltamista. Sen olisi selkeytettävä etenkin toimintamenojen ja valmiuksien kehittämisestä aiheutuvien menojen sekä tukikelpoisten hallinnollisten kulujen ja budjettitukeen liittyvien kulujen (kuten palkkakulujen) välinen ero.

Selkeyttäminen lisäisi avoimuutta rahoituksen eri käyttötavoista. Komission olisi valvottava tiiviisti teknisen avun täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Suositus 2

Komission olisi myös ryhdyttävä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että yleisiä hallintomenoja, kuten tavanomaisia tietotekniikan ylläpitokuluja, ei kirjata teknisen avun budjettikohtiin.

Suositus 3

Komission olisi vaadittava jäsenvaltioita raportoimaan tulevaisuudessa erikseen maaseudun kehittämisen alan hallinnollisista ja budjettitukeen liittyvistä kuluista, jotta kävisi selkeämmin ilmi, että osa teknisen avun rahoituksesta suunnataan tällaiseen tukeen.

91

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot eivät ole perustaneet asianmukaista tuloskehystä, jonka avulla voitaisiin osoittaa teknisen avun rahoituksen välttämättömyys ja vaikuttavuus. Tekninen apu oli määritelty epätarkasti ohjelmakautta 2007–2013 koskeissa asetuksissa. Näin ollen hallintoviranomaiset pystyivät jättämään avun tämän moitteettomaan varainhoitoon sisältyvän olennaisen osa-alueen ulkopuolelle. Valtaosa teknisen avun menoista ei ole toimintamenoja, joten niitä pidetään pitkälti vuotuisina menoina, eivätkä menot sisältyneet yhteisiin seuranta- ja arviointisääntöihin. Näin ollen menoille on tyypillistä puutteellinen monivuotinen suunnittelu. Menojen osalta ei myöskään suoriteta riittävää tarpeidenarviointia, mikä johtaa epätarkkoihin tavoitteisiin ja tuloksellisuuskäsitteisiin sivuuttavaan seurantaan ja arviointiin (kohdat 60–75).

92

Komissio ei ole määrittänyt omia teknisen avun tarpeitaan osana tuloskehystä eikä se ole myöskään vaatinut sitä jäsenvaltioilta. Näin komissio on evännyt itseltään teknisen avun menojen yleisvaikutusta koskevan arviointivälineen ja välineen, jonka avulla rahoitus olisi mahdollista kohdentaa aloille, joilla se tuottaa suurimman mahdollisen hyödyn. Teknisenä apuna annetun rahoituksen potentiaalinen vaikuttavuus on näin ollen vakavasti vaarantunut (kohdat 76–78).

93

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että verkostoitumista koskevat järjestelyt mahdollistivat paremman yhteensopivuuden tuloskehysten eri osa-alueiden kanssa, koska järjestelyjen yhteydessä annettiin tarkemmat suuntaviivat teknisen avun varojen käyttötavoista ja tehtiin selkeä ero toimintamenojen ja muiden menojen rahoittamisen välillä ja asetettiin lisäksi yläraja jäsenvaltioiden hallintomenoille (kohdat 79–82).

Suositus 4

Komission ja jäsenvaltioiden olisi perustettava teknisenä apuna annettavaa rahoitusta varten tarkoituksenmukainen tuloskehys. Komission ja jäsenvaltioiden teknisen avun tarpeet olisi arvioitava perusteellisesti ja käytössä olisi oltava mekanismi, jonka avulla asetetaan tavoitteet ja seurataan niiden toteutumisen edistymistä. Tämä puolestaan edistäisi tilivelvollisuutta ja mahdollistaisi varainkäytön vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamisen.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Rasa Budbergytén johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 11. maaliskuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidenti

Maaseudun kehittämisen alalla ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 annettavaa teknistä apua koskeva rahoitussuunnitelma perustana maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tiedot

Jäsenvaltio	2007–2013			2014–2020			Muutokset kausien 2007–2013 ja 2014–2020 välillä (2007–2013 = 100%)	
	Rahoitus-suunnitelma: maaseudun kehittäminen (euroa)	Rahoitus-suunnitelma: tekninen apu (euroa)	Teknisen avun osuus maaseudun kehittämisestä	Rahoitus-suunnitelma: maaseudun kehittäminen (euroa)	Rahoitus-suunnitelma: tekninen apu (euroa)	Teknisen avun osuus maaseudun kehittämisestä	Muutos maaseudun kehittämistä koskevassa suunnitelmassa	Muutos teknistä apua koskevassa suunnitelmassa
Belgia ¹	487 484 306	5 653 734	1,16 %	647 797 759	7 614 324	1,18 %	132,89 %	134,68 %
Bulgaria ¹	2 642 248 596	39 545 031	1,50 %	2 338 783 966	54 500 000	2,33 %	88,51 %	137,82 %
Tšekin tasavalta ¹	2 857 506 354	13 514 430	0,47 %	2 281 445 107	22 500 000	0,99 %	79,84 %	166,49 %
Tanska ²	577 918 796	23 100 024	4,00 %	629 400 690	25 175 839	4,00 %	108,91 %	108,99 %
Saksa ¹	9 078 378 263	92 685 319	1,02 %	8 768 178 051	199 667 445	2,28 %	96,58 %	215,43 %
Viro	723 736 855	28 586 354	3,95 %	823 341 558	28 083 108	3,41 %	113,76 %	98,24 %
Irlanti ¹	2 494 540 590	2 160 000	0,09 %	2 190 000 000	3 180 000	0,15 %	87,79 %	147,22 %
Kreikka ¹	3 906 228 424	45 000 000	1,15 %	4 223 960 793	79 723 255	1,89 %	108,13 %	177,16 %
Espanja ¹	8 049 474 764	101 591 356	1,26 %	8 214 328 821	118 952 677	1,45 %	102,05 %	117,09 %
Ranska ¹	7 584 497 109	49 972 316	0,66 %	11 353 567 383	127 974 320	1,13 %	149,69 %	256,09 %
Italia ¹	8 985 781 883	191 256 136	2,13 %	10 384 714 084	260 147 585	2,51 %	115,57 %	136,02 %
Kypros ¹	164 563 574	2 913 089	1,77 %	132 214 377	2 381 377	1,80 %	80,34 %	81,75 %
Latvia	1 054 373 504	41 644 500	3,95 %	1 074 576 782	42 983 070	4,00 %	101,92 %	103,21 %
Liettua	1 765 794 093	67 996 680	3,85 %	1 613 088 240	57 323 530	3,55 %	91,35 %	84,30 %
Luxemburg ¹	94 957 826	-	0,00 %	100 574 600	1 058 045	1,05 %	105,92 %	N/A
Unkari ¹	3 860 091 392	152 233 735	3,94 %	3 430 667 653	74 055 333	2,16 %	88,88 %	48,65 %
Malta ¹	77 653 355	3 063 355	3,94 %	97 326 898	3 893 076	4,00 %	125,34 %	127,09 %
Alankomaat ²	593 197 167	3 251 167	0,55 %	607 305 360	21 695 360	3,57 %	102,38 %	667,31 %
Itävalta	4 025 575 992	87 807 211	2,18 %	3 937 551 997	114 181 478	2,90 %	97,81 %	130,04 %
Puola ²	13 398 928 156	199 950 000	1,49 %	8 598 280 814	132 527 195	1,54 %	64,17 %	66,28 %
Portugali ¹	4 056 570 600	86 483 763	2,13 %	4 057 788 354	77 095 212	1,90 %	100,03 %	89,14 %
Romania ¹	8 124 198 745	100 895 834	1,24 %	8 015 663 402	178 367 919	2,23 %	98,66 %	176,78 %
Slovenia	915 992 729	12 922 668	1,41 %	837 849 803	24 946 000	2,98 %	91,47 %	193,04 %
Slovakia ²	1 996 908 078	42 238 362	2,12 %	1 545 272 844	59 291 790	3,84 %	77,38 %	140,37 %
Suomi	2 155 018 907	23 082 183	1,07 %	2 380 408 388	29 874 500	1,26 %	110,46 %	129,43 %
Ruotsi ¹	1 953 061 954	64 188 151	3,29 %	1 763 315 250	63 410 453	3,60 %	90,28 %	98,79 %
Yhdistynyt kuningaskunta ¹	4 612 120 420	31 294 724	0,68 %	5 190 459 683	67 171 685	1,29 %	112,54 %	214,64 %
Yhteensä/keskimääräinen jäsenvaltiokoh-tainen osuus³	96 236 802 432	1 513 030 122	1,57 %	95 237 862 657	1 877 774 575	1,97 %	98,96 %	124,11 %

- 1 Komissio ei ollut vielä hyväksynyt ohjelmakauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmaa/ohjelmia tai oli hyväksynyt ne vain osittain (tilanne helmikuun 2015 lopussa).
- 2 Ohjelmakauden 2014–2020 osalta ei vielä sovellettu joustavuutta (ensimmäiseen pilariin liittyvät siirrot).
- 3 Lukuun ottamatta Kroatiaa, joka liittyi EU:n jäseneksi vuonna 2013, joten sillä ei ollut maaseuturahaston menoja ohjelmakaudella 2007–2013; ohjelmakaudella 2014–2020 Kroatian suunnitellut maaseuturahaston määrärahat ovat 2 026 miljoonaa euroa. Määrään sisältyvä teknisen avun osuus on 55 miljoonaa euroa.

Tiivistelmä

IV

Komissio katsoo, että asetuksen (EY) N:o 1290/2005 5 artikla tarjoaa yhden selkeän lainsäädäntöviitteen sekä Euroopan maatalouden tukirahastolle, jäljempänä 'maataloustukirahasto', että Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastolle, jäljempänä 'maaseuturahasto', komission tasolla ja/tai sen puolesta.

Jäsenvaltioiden aloitteesta annettava tekninen apu määritellään uutta ohjelmakautta varten asetuksen (EU) N:o 1303/2013 59 artiklassa.

Lainsäädännön joustavuuteen perustuva valinnanvapaus on tarpeen sen vuoksi, että kansalliset ja alueelliset viranomaiset voivat vastata hyvin monenlaisiin tarpeisiin. Valmiuksien kehittäminen liittyy paljolti tietuustyyppeihin menoihin, kuten hallinnollisiin kuluihin tai tietoteknisistä välineistä aiheutuviin kuluihin. Teknisestä avusta rahoitettavat menot liittyvät suoraan maaseudun kehittämisohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin.

Komissio on antanut ohjelmakautta 2014–2020 varten jäsenvaltioille kattavat suuntaviivat ja ilmoittanut virkamiehille toimintalinjaukset yksinkertaistaakseen uusista maaseudun kehittämisohjelmista käytävissä neuvotteluissa sovellettavia lähestymistapoja.

V

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki niiden toteuttamat maaseudun kehittämistoimenpiteet ovat todennettavissa ja valvottavissa. Tätä varten jäsenvaltioiden on määriteltävä valvontajärjestelyt, jotka antavat niille kohtuullisen varmuuden siitä, että tukikelpoisuusperusteita ja muita sitoumuksia noudatetaan (asetuksen (EY) N:o 1974/2006 48 artikla).

Tekniseen apuun on tarkoitus soveltaa ohjelmakaudella 2014–2020 hallinnollisia ja paikalla tehtäviä tarkastuksia (asetuksen (EU) N:o 809/2014 62 artikla), jotta voidaan paremmin varmistua menojen tukikelpoisuudesta.

Teknisen avun menojen on oltava jäljitettävissä, ja niillä rahoitettujen resurssien on oltava tunnistettavissa hyvien kirjanpitoimenettelyjen mukaisesti. Samoja periaatteita sovelletaan muihin menoihin, edunsaajiin ja toimiin, joita voidaan rahoittaa muista EU:n varoista tai julkisella tuella yleensä.

VI

Jäsenvaltioiden on esitettävä vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa tietoja ohjelman täytäntöönpanon laadusta ja tuloksellisuudesta, mukaan lukien teknisen avun käytöstä (asetuksen (EY) N:o 1974/2006 liite VII).

Teknisen avun menoilla edistetään ohjelmien sujuvaa täytäntöönpanoa, mikä hyödyttää viime kädessä edunsaajia.

VII

Teknisellä avulla edistetään maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanoa, seurantaa, valvontaa ja arviointia. Teknisen avun vaikutus yhteisen maatalouspolitiikan yleisten tavoitteiden edistämiseen voidaan osoittaa ainoastaan laatimalla yhteenveto maaseudun kehittämisohjelmien jälkiarvioinneista.

Lainsäädäntövallan käyttäjä on päättänyt antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa teknisen avun varojen käyttöön.

VII Ensimmäinen suositus

Komissio hyväksyy suosituksen ja aikoo kehittää tarkempia ohjeita.

VII Toinen suositus

Komissio ei voi hyväksyä suositusta. Se katsoo, että tietotekniikan ylläpidossa on kyse järjestelmien päivittämiseen ja kehittämiseen liittyvästä operatiivisesta toiminnasta. Komissio on antanut 16. toukokuuta 2014 Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot) koskevat talousarviosuuntaviivat, joita sovelletaan yhteisesti hallinnoitaviin ohjelmiin. Suuntaviivoissa käsitellään operatiivisen ja muun kuin operatiivisen (hallinnollisen) teknisen avun käyttöä tietoteknisiin ja tarkastusmenoihin, ja niiden mukaisesti kaikki tietotekniikasta aiheutuvat kulut olisi aina otettava samaan budjettikohtaan kuin vastaavat tietotekniikan kehittämiskustannukset riippumatta siitä, liittyvätkö ne tietotekniikan kehittämiseen vai ylläpitoon. Tämä lähestymistapa lisää talousarvion kurinalaisuutta ja johdonmukaisuutta kaikilla niillä komission talousarvion aloilla, joita hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

VII Kolmas suositus

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo keskipitkällä aikavälillä pyytää tarkempia tietoja nykyisten raportointijärjestelmien mukaisesti parantaakseen teknisen avun määrärahoista rahoitettavien kustannusten (hallinnolliset ja toimintakustannukset) seurantaa.

VII Neljäs suositus

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio aikoo kannustaa jäsenvaltioita käyttämään riittäviä indikaattoreita teknisen avun menojen seurantaa varten. Indikaattoreiden käytöstä ei kuitenkaan ole tarkoitus tehdä pakollista.

Johdanto

13

Suunniteltu teknisen avun määrä riippuu havaituista keskeisistä tarpeista. Esimerkiksi asetuksen (EU) N:o 1305/2014 8 artiklan c kohdan vi alakohdassa veloitetaan hallintoviranomaiset huolehtimaan siitä, että käytettävissä on riittävät valmiudet antaa neuvontaa lainsäädännön vaatimuksista ja innovointiin liittyvistä toimista. Tämä on puolestaan saattanut lisätä teknisen avun tarvetta.

Komissio on yksinkertaistanut tekniseen apuun sovellettavaa lähestymistapaa kaikissa ERI-rahastoissa sekä ottanut käyttöön yhteiset säännökset, joita sovelletaan kaikkiin tuensaajiin. Kyseisellä säännöksellä (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 59 artikla) laajennetaan jonkin verran tukikelpoisten menojen ryhmää sisällyttämällä siihen viestintään, verkostoitumiseen, valitusten käsittelyyn sekä tarkastukseen liittyvät toimenpiteet, jotka eivät aiemman maaseudun kehittämistä koskevan sääntelykehityksen mukaan sisältyneet teknisen avun määritelmään.

16

Kaikki ensimmäiseen pilariin liittyvät sitoumukset on tehtävä varainhoitovuoden kuluessa, ja ne raukeavat vuoden lopussa lukuun ottamatta harvoja tapauksia, joissa niitä on mahdollista siirtää varainhoitovuodelta toiselle. Maksuja on sen sijaan mahdollista suorittaa useamman kuin yhden varainhoitovuoden kuluessa.

Toiseen pilariin liittyvien, suunniteltujen teknisen avun varojen toteutunut käyttö ei ole vielä kokonaan tiedossa, sillä jäsenvaltiot voivat esittää menoilmoituksia pitkin vuotta 2015. Jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja siinä, miten suuren osuuden maaseudun kehittämisen määrärahoista ne aikovat käyttää tekniseen apuun.

Huomautukset

24

Ensimmäiseen pilariin liittyvien jäsenvaltioiden hallintomenojen rahoittaminen on suljettu pois Euroopan maataloustukirahastossa. Toimintarahastojen ja -ohjelmien edunsaajille aiheutuneet hallintomenot ovat tukikelpoisia, ja jäsenvaltiot voivat sisällyttää ne menoilmoituksiinsa uuden YMJ-asetuksen (EU) N:o 1308/2013 nojalla annettujen komission delegoitujen säädösten perusteella.

25

Myös komissio pitää tärkeänä sitä, että hallintomenojen rahoittaminen teknisen avun määrärahoilla on perusteltua ja avointa. Ohjelmien ja viime kädessä maaseudun kehittämispolitiikan asianmukaista täytäntöönpanoa varten tarvitaan hyvin toimivia hallintoelimiä.

26

Komissio katsoo, että asetuksen (EY) N:o 1290/2005 5 artikla tarjoaa yhden selkeän lainsäädäntöviitteen sekä maataloustukirahastolle että maaseuturahastolle komission tasolla ja/tai sen puolesta.

Jäsenvaltioiden aloitteesta annettava tekninen apu määritellään uutta ohjelmakautta varten asetuksen (EU) N:o 1303/2013 59 artiklassa.

27

Vaikka "valmiuksien kehittämistä" ei nimenomaan mainita 5 artiklassa, kaikki mainitut toimet parantavat viime kädessä komission ja jäsenvaltioiden yksiköiden valmiuksia soveltaa YMP:n sääntöjä laillisella ja asianmukaisella tavalla.

28

Lainsäätäjä on asetuksia antaessaan päättänyt soveltaa joustavaa ja laajaa lähestymistapaa teknisen avun käyttöön jäsenvaltioissa. Sen vuoksi komissio ei voi puuttua kyseisten säännösten soveltamiseen, etenkään silloin kun menot on todettu tukikelpoisiksi.

Komissio on kuitenkin antanut kuluva ohjelmakautta varten jäsenvaltioille erityiset suuntaviivat ja ilmoittanut virkamiehille toimintalinjaukset ja alustavat indikaattorit.

Teknisestä avusta rahoitettavien hallintomenojen on liityttävä selvästi ohjelman täytäntöönpanoon. Teknisen avun varojen joustava käyttö ennalta vahvistettujen enimmäismäärien puitteissa ei tarkoita sitä, ettei sääntöjä noudatettaisi. Kun on kyse yhteistyössä hallinnoitavista varoista, jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että EU:n talousarvion toteutuksessa noudatetaan taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita (varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 30 artikla).

Teknisen avun menoilla tuetaan jäsenvaltioiden kansallisen maaseutuverkoston toimintaa, joka on määritelty selkeästi sääntelykehyksessä (asetuksen (EY) N:o 1698/2005 68 artikla) ja maaseudun kehittämisohjelmissa.

30

Komissio katsoo, että lainsäätäjän olisi vahvistettava teknisen avun ”määritelmä” ja ”luonne”.

Suoraa hallinnointitapaa koskevassa oppaassa annetaan ohjeita validoinnin, rahoitusketjujen sekä muiden prosessien ja menettelyjen soveltamisesta talousarvion toteutuksessa. Sen sijaan siinä ei esitetä sääntöjä määrärahojen jakautumisesta otsakeittain.

31

Komission kirjanpitojärjestelmien mukaan sitoumusten kokonaisarvo oli 21 879 114 euroa vuonna 2013. Komissio lisäsi verkostoitumiseen tarkoitettuja määrärahoja ohjelmakauden 2007–2013 lopussa erityisesti eurooppalaista innovaatiokumppanuutta varten. Verkostoituminen oli keskeisessä osassa myös seuraavan ohjelmakauden valmistelussa. Verkostoituminen on kaikkiaan merkittävä politiikan laadinnan taustalla vaikuttava tulospainotteinen toiminto. Tietoteknisissä järjestelmissä sovellettavien uusien ja edistyneempien välineiden (esim. RDIS2, SFC) kehittäminen ohjelmakauden 2014–2020 valmistelun yhteydessä toteutettiin pääasiassa vuodesta 2012 alkaen. Näin ollen siihen liittyvät menot ovat selvästi suuremmat kuin vuonna 2007. Ks. myös 32–35 kohtaan annetut vastaukset.

Komission yhteinen vastaus 32-35 kohtaan

Asiasta vastaavat komission yksiköt ovat rahoittaneet tietoteknisiä menoja useista budjettikohdista sen perusteella, että menot liittyvät kyseiseen toimeen:

Näissä budjettikohdissa on kyse YMP:n toimia koskeviin tukimenoihin tarkoitetusta muusta kuin teknisestä operatiivisesta avusta (maaloustukirahastoa ja maaseuturahastoa rahoitettiin erikseen momentilta 05 01 04) ja YMP:n toimenpideohjelmien ja toimien täytäntöönpanoon suoraan liittyvästä operatiivisesta teknisestä avusta (maaloustukirahastoa rahoitettiin momentilta 05 08 09 ja maaseuturahastoa alamomentilta 05 04 05 02).

Komission horisontaaliset yksiköt ovat vähitellen ottaneet vastuulleen tietoteknisten hallintojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon. Komissio on kuitenkin edelleen vastuussa YMP:hen liittyvistä tietoteknisistä järjestelmistä. Edellä mainitut budjettikohdat kattavat sekä kyseisten tietoteknisten järjestelmien alkuvaiheen kehittämiskustannukset että ylläpitokustannukset. Jälkimmäiset kattavat järjestelmien mahdollisen jatkokehittämisen (kehittävä ylläpito) sekä välttämättömän korjaavan ylläpidon ja toiminnan.

Komission antamissa yhteisesti hallinnoitavia ohjelmia koskeissa suuntaviivoissa esitetään tarvittavat ohjeet siitä, millaiseen budjettikohtaan tietotekniset menot (ja tarkastusmenot) olisi kirjattava, jotta voidaan varmistaa tietoteknisten menojen budjetoinnin riittävä johdonmukaisuus. Suuntaviivoja olisi noudatettava kaikkien tietoteknisten menojen yhteydessä riippumatta siitä, onko kyse tietotekniikan kehittämisestä vai ylläpidosta. Lisäksi ylläpitokustannukset olisi aina otettava samaan budjettikohtaan kuin vastaavat tietotekniikan kehittämismenot. Tämä lähestymistapa parantaa talousarvion kurinalaisuutta ja johdonmukaisuutta kaikissa yhteistä hallinnointia toteuttavissa pääosastoissa.

36

Ks. komission vastaus 28 kohtaan.

37

Ks. komission vastaus 28 kohtaan.

38

Teknisen avun varojen käyttöä ohjelmakaudella 2007–2013 kuvaava keskiarvo (1,57 %) sekä ohjelmakaudelta 2014–2020 kuvaava arvio (1,97 %) osoittavat, että jäsenvaltioiden teknisen avun tarpeisiin käyttämä osuus määrärahoista on kohtuullisella tasolla. Luvut osoittavat myös, että varoja käytetään vain maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanoon liittyviin tarpeellisiin toimiin. Lisäksi määrä, joka tekniseen apuun tosiasiaassa käytettiin vuosina 2007–2013 (tilanne 31.10.2014), oli vain 70 prosenttia liitteessä esitetyistä suunnitelluista määristä. Näin ollen vain 1,16 prosenttia vuoden 2007–2013 toteutuneista määrärahoista käytettiin tekniseen apuun.

Ks. myös komission vastaus 13 kohtaan.

Komission yhteinen vastaus 40 ja 41 kohtaan

Moitteeton varainhoito ja maaseudun kehittämispolitiikan kunnianhimoiset tavoitteet edellyttävät jäsenvaltioiden hallintovalmiuksien parantamista. Asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi resurssveja kohdennettiin aiempaa enemmän hallinnollisten valmiuksien ylläpitämiseen jäsenvaltioissa.

Tarkastuksen kohteena olevaa ajanjaksoa leimasi myös vakava talouskriisi, joka erityisesti joissakin jäsenvaltioissa johti merkittäviin leikkauksiin ja resurssien puutteeseen kansallisessa hallinnossa. Poliitiikan asianmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja kasvavan virhetason supistamiseksi eräiden jäsenvaltioiden viranomaiset pyysivät EU:lta rahoitusta teknisen avun kautta.

43

Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 66 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Maaseuturahastosta voidaan jäsenvaltioiden aloitteesta rahoittaa kuhunkin maaseudun kehittämisohjelmaan kuuluvia toimia, jotka liittyvät ohjelmiin myönnettävän tuen valmisteluun, hallintoon, seurantaan, arviointiin, julkistamiseen ja valvontaan. Näihin toimiin voidaan osoittaa enintään neljä prosenttia kunkin ohjelman kokonaismäärärahoista.” Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan mukaisesti toimivaltaiset kansalliset viranomaiset vahvistavat menojen tukikelpoisuussäännöt noudattaen eräisiin maaseudun kehittämismenoihin saman asetuksen mukaisesti sovellettavia erityisiä ehtoja.

45

Komissio katsoo, että määrärahojen uudelleenkohdentaminen hallintoon parantaa tukihakemusten käsittelyä ja maaseudun kehittämisohjelmien edunsaajille tarjottavia neuvontapalveluja erityisesti, kun on kyse monimutkaisista investointitoimenpiteistä. Näin ollen määrärahojen uudelleenkohdentaminen parantaa yleisesti ohjelman täytäntöönpanoa.

46

Teknistä apua käytetään osittain maaseudun kehittämisohjelmien yleiseen hallintoon. Päätöksentekijöiden mukaan kyseessä on tarpeellinen tuki politiikan täytäntöönpanoon. Sen vuoksi sitä pitäisi arvioida maaseudun kehittämisohjelmien tulosindikaattorien avulla.

47

Teknistä apua käytetään pitkälti edunsaajien hallinnollisen rasituksen keventämiseen, edunsaajien tietämyksen lisäämiseen ohjelman täytäntöönpanosta tai tietoteknisten välineiden ja sähköisen hallinnon hyödyntämiseen parhaalla mahdollisella tavalla. Sen vuoksi teknisen avun menoilla on myönteinen vaikutus edunsaajiin, vaikka osa menoista käytettäisiin budjettitukeen.

48

Taloudellisesti heikommassa jäsenvaltioissa kansalliset hallinnot tarvitsevat enemmän tukea voidakseen noudattaa EU:n tasolla annettuja sitoumuksia ja velvoitteita, jotka koskevat ohjelman täytäntöönpanoa. Menot ovat välttämättömiä, jotta voidaan rahoittaa ohjelman täytäntöönpanoon liittyviä hallinnollisia kustannuksia.

Prosentteina laskettu Puolan teknisen avun menojen osuus on melko pieni.

49

Teknisellä avulla tuetaan politiikan keskeisten tavoitteiden täytäntöönpanoa, sillä tavoitteita ei voitaisi saavuttaa ilman kyseistä tukea. Komissio katsoo sen vuoksi, että teknisen avun menot eivät vie resursseja olennaisesti pois politiikan tavoitteista vaan päänsavastoin lujittavat täytäntöönpanojärjestelyjä jäsenvaltioissa.

Vain 1,16 prosenttia menoista käytettiin tekniseen apuun vuosina 2007–2013 (enimmäisosuus 4 %). Maaseudun kehittämismenojen suhteellisen pieni prosenttiosuus ei tue väitettä, jonka mukaan jäsenvaltiot yrittäisivät maksimoida tuen hallintomenoihinsa.

Laatikko 1

Koska teknisen avun budjetista rahoitetaan eräitä ohjelman täytäntöönpanoon liittyviä yleismenoja, näiden menojen osuus politiikanalan koko budjetista (1,16 %) näyttää hyvin pieneltä.

Komissio katsoo, että painopisteen olisi oltava tarkastusten laadun ja tuloksellisuuden parantamisessa, vaikka jäsenvaltioissa tehtävien tarkastusten kustannuksia ei pidäkään kasvattaa.

Hallintoon, valvontaan, tiedottamiseen, julkaisuihin, verkostoitumiseen, seurantaan ja arviointiin liittyvät velvoitteet ovat tarpeen politiikan toimivuuden varmistamiseksi, ja niistä aiheutuviin kuluihin olisi myönnettävä osarahoitusta maaseuturahastosta.

50

Komissio on antanut jäsenvaltioille maaseudun kehittämiskomitean puitteissa suuntaviivat teknisen avun käytöstä ohjelmakaudella 2014–2020.

51

Liitteenä oleva taulukko perustuu jäsenvaltioiden esittämiin maaseudun kehittämisohjelmien luonnoksiin, joista useimpien osalta neuvottelut ovat edelleen kesken.

Ks. myös komission vastaus 13 kohtaan.

54

Komissio toteuttaa jäsenvaltioissa useita tarkastuksia todentaakseen teknisen avun menot. Komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia virheitä seurataan, ja niiden osalta esitetään rahoitusoikaisuja.

Ohjelmakautta 2014–2020 koskevaa sääntelykehystä on lujitettu. Jäsenvaltioille annetussa ohjeessa suositetaan seuraavaa: ”Teknisestä avusta rahoitettavat edunsaajien hallintokulut, mukaan lukien henkilöstökulut, olisi määriteltävä selkeästi (hallintomenojen tyyppi sekä peruste niiden rahoittamiselle teknisestä avusta). Lisäksi on varmistettava teknisen avun varoista rahoitettavien hallintokulujen todennettavuus ja mitattavuus silloin, kun edunsaajat saavat varoja myös muista rahastoista (esim. ERI-rahastoista tai maataloustukirahastosta).

55

Jäsenvaltioille ilmoitetaan, että teknistä apua voidaan käyttää vain maaseudun kehittämisohjelmiin ja että hallinto- ja henkilöstökulut on selkeästi jaettava ensimmäiseen ja toiseen pilariin liittyviin kuluihin.

Ks. myös vastaus 54 kohtaan.

Laatikko 2

Liettuan viranomaisten mukaan ministeriö hyväksyy säännöllisesti päivitettävät luettelot työntekijöistä, jotka työskentelevät osan ajasta maaseudun kehittämisohjelmien parissa, sekä prosenttisuudet näihin ohjelmiin käytetystä työajasta. Maksajavirasto vahvistaa henkilöstön työajan jakautumisen määräsuhteessa ottaen huomioon viraston hallinnoimat eri rahastot, tehtävät ja toimet, hyväksytyt toimintasuunnitelmat, suunnitellut ehdotuspyynnöt ja niiden käsittelyn, paikalla tehtävät tarkastukset jne.

Komissio huomautti Unkarin viranomaisille 19. joulukuuta 2014, että niiden olisi toimitettava luettelo teknisen avun saajista ohjelmakaudella 2014–2020. Lisäksi on varmistettava teknisestä avusta rahoitettavien hallintomenojen todennettavuus ja mitattavuus silloin, kun edunsaajat saavat varoja myös muista rahastoista (esim. ERI-rahastoista tai maataloustukirahastosta).

Itävallan viranomaisille ilmoitettiin vuosien 2014–2020 ohjelmaa koskevien neuvottelujen yhteydessä, että teknistä apua voidaan käyttää vain maaseudun kehittämisohjelmiin ja että hallinto- ja henkilöstökulut on selkeästi jaettava ensimmäiseen ja toiseen pilariin liittyviin kuluihin.

Puolan kertoimet arviointiin sen olettamuksen pohjalta, että kulujen jakautuminen ensimmäisen ja toisen pilarin kesken ei todennäköisesti muutu ajan mittaan.

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huomioon omissa tarkastuksissaan.

Ks. myös vastaus 55 kohtaan.

56

Ks. komission vastaus 54 kohtaan.

Laatikko 3

Komissio on toistuvasti korostanut julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen tärkeyttä kahdenvälisissä neuvotteluissa sekä hallintoviranomaisten kanssa asetuksen (EY) N:o 1698/2005 82 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaisesti vaihdetuissa asiakirjoissa.

Italian hallintoviranomainen on antanut vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa erityiset sitoumukset, jotka koskevat varsinkin kilpailusääntöjen ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamista.

Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 62 artiklalla laajannettiin niiden tapausten määrää, joissa riippumattoman asiantuntijan on suoritettava laskelmat tai vahvistettava niiden paikkansapitävyys. Lisäksi artikla kattaa kaikki sellaiset toimet, joissa käytetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja.

62

Kansallisia maaseutuverkostoja on tarkoitus seurata ohjelmakaudella 2014–2020 kolmen erityisen tuotosindikaattorin avulla (asetuksen (EU) N:o 808/2014 liite IV). Muiden teknisen avun varoilla rahoitettujen toimien tavoin jäsenvaltioille annettussa ohjeessa suositetaan seuraavaa: ”Jotta teknisen avun menot olisivat EU:n varoihin sovellettavien moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisia, niistä olisi tehtävä asianmukainen tarvearviointi ja niiden olisi perustuttava SMART-toimintatavoitteisiin (asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 30 artikla). Tuotoksia olisi seurattava ja arvioitava tuotosindikaattorien pohjalta. Jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön teknistä apua koskevia lisäindikaattoreita.”

Laatikko 4

Maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanoa varten toteuttavissa toimissa tarvitaan teknisen avun tukea, jotta toimet voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön. Komissio katsoo sitä varten, että toimenpiteet ovat politiikan välineitä ja tekninen apu on maaseudun kehittämistoimenpiteiden tehokasta hallinnointia tukeva monialainen toiminto.

Pyrkimys kohdella teknistä apua toimenpiteistä erillisenä käy selvästi ilmi siitä, että niitä käsitellään eri luvuissa maaseudun kehittämistä koskevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi asetuksen (EU) N:o 1305/2013 osastossa III olevassa I luvussa kuvataan toimenpiteitä, II luvussa useita toimenpiteitä koskevia yhteisiä säännöksiä ja III luvussa teknistä apua ja verkostoitumista. Tekninen apu on selvästi erillään toimenpiteistä. Tämä eriyttäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että teknistä apua ei seurattaisi tai arvioitaisi. Maaseudun kehittämisohjelmat suunnitellaan ja niitä seurataan ja arvioidaan asianmukaisesti, ja teknisen avun vaikutukset tukevat kehittämisohjelmien moitteetonta täytäntöönpanoa ja tavoitteiden saavuttamista.

Itävallan maksajavirasto rahoitti hallintomenoja asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti, minkä vuoksi komissio hyväksyi rahoituksen.

63

Koska seuranta- ja arviointisääntöjen nojalla arvioidaan maaseudun kehittämisohjelmien yleistä tuloksellisuutta, sellaisten muiden kuin toimintakustannusten liian suuri osuus, jotka eivät tue ohjelman tuloksellisuutta, johtaisi ohjelman tulosten yleiseen heikkenemiseen. Komissio katsoo sen vuoksi, että teknisen avun vaikutukset otetaan välillisesti huomioon arvioinnissa.

64

Tavoitteet ja tavoitearvot vahvistetaan asianmukaisesti maaseudun kehittämisohjelmissa.

Ks. myös komission vastaus 62 kohtaan.

67

Jäsenvaltioiden on arvioitava, miten keskipitkän ja pitkän aikavälin tarpeet voidaan ottaa huomioon maaseudun kehittämisohjelmissa.

Jäsenvaltioiden on asianmukaisesti perusteltava ohjelmiin tehtävät muutokset. Jos teknisen avun menoihin on tarkoitus tehdä muutoksia, niiden tueksi on esitettävä käytännön perusteet.

Puolan esimerkki osoittaa myös, että voi olla vaikea laatia erillistä ja mielekästä pitkän aikavälin tarvearviointia teknisen avun alalla.

69

Komissio ei vahvistanut erillisiä tavoitteita kaikelle teknisenä apuna annettavalle rahoitukselle, koska se ei pitänyt tätä tarpeellisenä, kustannustehokkaana eikä oikeasuhteisena. Se on tarvittaessa kuitenkin kehittänyt monivuotista suunnittelua ja asettanut siihen liittyviä välitavoitteita (arviointi, tietotekniikan alan "Schema Directeur" -toiminta jne.).

73

Teknistä apua ei mainita erikseen yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä koskevissa yleisissä ohjeissa, koska tuloksellisuusvaatimukset sisältyvät ohjeisiin välillisesti ja niitä mitataan niiden toimenpiteiden tuloksellisuuden yhteydessä, joiden täytäntöönpanoa vaatimuksilla edistetään.

Yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä määrätään maaseudun kehittämisohjelmien lisäindikaattoreiden käytöstä (asetuksen (EY) N:o 1698/2005 81 artiklan 2 kohta). Jäsenvaltioiden on määriteltävä lisäindikaattorit sitä varten, että niiden avulla voidaan seurata ja arvioida maaseudun kehittämisohjelmien erityispiirteitä. Lisäksi yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä otettiin käyttöön yhteiset arviointikysymykset, joiden avulla teknistä apua voidaan arvioida väli- ja jälkiarviointien yhteydessä.

75

Koska tekninen apu kattaa hyvin monenlaisia tarpeita, seurannan ja arvioinnin erottaminen niistä maaseudun kehittämisohjelmien osatekijöistä, joita teknisellä avulla edistetään, edellyttäisi hyvin laajamittaista ja kallista kehystä suhteellisen vähäisten menojen seuraamiseksi. Asetuksen (EY) N:o 1974/2006 liitteen VII mukaisesti vuotuisessa täytäntöönpanokertomuksessa olisi esitettävä tietoja toimista, jotka hallintoviranomainen ja seurantakomitea ovat toteuttaneet ohjelman täytäntöönpanon laadun ja tehokkuuden varmistamiseksi, mukaan lukien tekninen apu. Maaseudun kehittämisohjelmien arviointi (mukaan lukien tulosten ja vaikutusten arvioinnit) olisi kuitenkin suoritettava väli- ja jälkiarviointien yhteydessä.

76

Koska maaseudun kehittämisohjelmia on paljon ja ohjelmat kattavat hyvin monenlaisia tarpeita, jäsenvaltioiden katsotaan kykenevän paremmin arvioimaan tärkeimmät tuen kohteet ja keinot tuen antamiseksi lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltiot kohdentavat tuen tarvearviointien perusteella, ja varat ohjataan alueille, joiden katsotaan tarvitsevan tukea. Kuten luvut osoittavat, nämä alueet vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

77

Jäsenvaltiot ovat merkittävästi lisänneet maksajavirastojen välistä yhteistyötä arvioidakseen ja korjatakseen täytäntöönpanossa ilmenneitä puutteita, jotka ovat johtaneet suuriin virhetasoihin. Tällaista toimintaa voidaan rahoittaa teknisestä avusta.

78

Ks. komission vastaus 75 kohtaan.

82

Eräs komission täytäntöönpanopäätöksen 2014/825/EU 3 artiklan d kohdan mukaisesti perustetun maaseutuverkostojen yleiskokouksen tehtävistä ohjelmakaudella 2014–2020 on varmistaa eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston ja eurooppalaisen innovaatiokumppanuusverkoston toiminnan asianmukainen seuranta ja arviointi. Saman asetuksen 8 artiklan c kohdan mukaisesti kehittämisverkoston ja innovaatiokumppanuusverkoston toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta on arvioitava jatkuvasti.

Johtopäätökset ja suositukset

83

Teknisellä avulla edistetään maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanoa, seuranta, valvontaa ja arviointia. Teknisen avun hyödyllisyys yhteisen maatalouspolitiikan yleisten tavoitteiden edistämässä voidaan osoittaa vain laatimalla yhteenveto maaseudun kehittämisohjelmien jälkiarvioinneista.

Lainsäädäntövallan käyttäjä on päättänyt antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa teknisen avun varojen käyttöön.

84

Komissio katsoo, että asetuksen (EY) N:o 1290/2005 5 artikla tarjoaa yhden selkeän lainsäädäntöviitteen sekä maataloustukirahastolle että maaseuturahastolle komission tasolla ja/tai sen puolesta.

Jäsenvaltioiden aloitteesta annettava tekninen apu määritellään uutta ohjelmakautta varten asetuksen (EU) N:o 1303/2013 59 artiklassa.

Lainsäädännön joustavuuteen perustuva valinnanvapaus on tarpeen sen vuoksi, että kansalliset ja alueelliset viranomaiset voisivat vastata hyvin monenlaisiin tarpeisiin. Maaseudun kehittämisohjelmien asianmukainen täytäntöönpano liittyy olennaisesti välttämättömiin menoihin, kuten tietoteknisistä välineistä aiheutuviin hallinnollisiin kuluihin. Teknisestä avusta rahoitettavat menot liittyvät suoraan maaseudun kehittämisohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin.

Komissio on antanut ohjelmakautta 2014–2020 varten jäsenvaltioille kattavat suuntaviivat ja ilmoittanut virkamiehille toimintalinjaukset yksinkertaistaakseen uusien maaseudun kehittämisohjelmien neuvotte- luissa sovellettavia lähestymistapoja.

85

Komissio on antanut ERI-rahastoja koskevat talousarviosuuntaviivat, joita sovelletaan yhteisesti hallinnoitaviin ohjelmiin. Suuntaviivoissa käsitellään operatiivisen ja muun kuin operatiivisen (hallinnollisen) teknisen avun käyttöä tietoteknisiin ja tarkastusmenoihin, ja niiden mukaisesti kaikki tietotekniikasta aiheutuvat kulut olisi aina otettava samaan budjettikohtaan kuin vastaavat tietotekniikan kehittämiskustannukset riippumatta siitä, liittyvätkö ne tietotekniikan kehittämiseen vai ylläpitoon. Tämä lähestymistapa lisää talousarvion kurinalaisuutta ja johdonmukaisuutta kaikilla niillä komission talousarvion aloilla, joita hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Silloin kun teknistä apua annetaan jäsenvaltioiden aloitteesta, palkkakulut ovat tukikelpoinen menoerä, jos niihin käytetyt varat liittyvät suoraan maaseudun kehittämisohjelman täytäntöönpanoon. Teknistä apua vuosina 2014–2020 koskevassa jäsenvaltioille annetussa ohjeessa on tarkkaa tietoa henkilöstökulujen kohdentamisesta ja rahoittamisesta.

86

Komissio kannustaa jäsenvaltioita varmistamaan, että teknisestä avusta rahoitettavat edunsaajien hallinnolliset kulut, mukaan lukien henkilöstökulut, määritellään selkeästi. Lisäksi on varmistettava teknisen avun varoista rahoitettavien hallintokulujen todennettavuus ja mitattavuus silloin, kun edunsaajat saavat varoja myös muista rahastoista (esim. ERI-rahastoista tai maataloustukirahastosta).¹

Suositus 1

Komissio hyväksyy suosituksen ja aikoo antaa tarkempia ohjeita.

Suositus 2

Komissio ei voi hyväksyä tätä ehdotusta. Se katsoo, että tietotekniikan ylläpidossa on kyse järjestelmien päivittämiseen ja kehittämiseen liittyvästä operatiivisesta toiminnasta. Komissio on antanut 16. toukokuuta 2014 ERI-rahastoja koskevat talousarviosuuntaviivat, joita sovelletaan yhteisesti hallinnoitaviin ohjelmiin. Suuntaviivoissa käsitellään operatiivisen ja muun kuin operatiivisen (hallinnollisen) teknisen avun käyttöä tietotekniisiin ja tarkastusmenoihin, ja niiden mukaisesti kaikki tietotekniikasta aiheutuvat kulut olisi aina otettava samaan budjettikohtaan kuin vastaavat tietotekniikan kehittämiskustannukset riippumatta siitä, liittyvätkö ne tietotekniikan kehittämiseen vai ylläpitoon. Tämä lähestymistapa lisää talousarvion kurinalaisuutta ja johdonmukaisuutta kaikilla niillä komission talousarvion aloilla, joita hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

Suositus 3

Komissio hyväksyy suosituksen.

Keskipitkällä aikavälillä komissio aikoo pyytää tarkempia tietoja nykyisten raportointijärjestelmien mukaisesti parantaakseen teknisen avun määrärahoista rahoitettavien kustannusten (hallinto- ja toimintakustannukset) seurantaa.

¹ Teknistä apua koskeva ohje vuosiksi 2014–2020.

91

Koska tekninen apu on monialainen tukitoiminto, siihen liittyvien menojen seuranta ja arviointi sisältyy itse ohjelmien seurantaan ja arviointiin.

Tekniseen apuun sovelletaan erityisiä rahoitusta koskevia tuotosindikaattoreita.

92

Välineen potentiaalinen vaikuttavuus ei riipu siitä, onko käytössä järjestelmä sen vaikutusten arviointia varten.

Suositus 4

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo kannustaa jäsenvaltioita käyttämään riittäviä indikaattoreita teknisen avun menojen seurantaa varten. Indikaattoreiden käytöstä ei kuitenkaan ole tarkoitus tehdä pakollista.

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 puheluista maksun.

Maksulliset julkaisut:

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

Teknisellä avulla tarkoitetaan perinteisesti asiantuntija-apua ja rahoitusta, joiden avulla tuetaan viranomaisia toimintapolitiikan toteuttamisessa. Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka teknisen avun varoina maksettua EU:n tukea käytettiin maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla ohjelmakaudella 2007–2013. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tekninen apu on alettu ymmärtää ”valmiuksien kehittämisen” tukemisen sijasta pikemmin tavanomaisiin hallintokuluihin tarkoitettuna tukena. Tästä syystä komissio ja jäsenvaltiot eivät kykene osoittamaan, kuinka hyvin tekninen apu on lisännyt yhteisen maatalouspolitiikan vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden osoittamista estää osaltaan myös sopivan tuloskehyksen puuttuminen.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto