

Erityiskertomus

Ovatko rahoitusvälineet menestyksekkäitä ja lupaavia maaseudun kehittämisen välineitä?



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

Paperiversio	ISBN 978-92-872-2266-4	ISSN 1831-0958	doi:10.2865/79161	QJ-AB-15-004-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-2256-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/19303	QJ-AB-15-004-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2238-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/437605	QJ-AB-15-004-FI-E

© Euroopan unioni, 2015

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kaavion 1 käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä lupa suoraan tekijänoikeuksien haltijalta.

Printed in Luxembourg

Erityiskertomus**Ovatko rahoitusvälineet
menestyksekkäitä ja
lupaavia maaseudun
kehittämisen välineitä?**

(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 kabinettipäällikkö Peeter Lätti, yksikönpäällikkö Helder Faria Viegas, tiiminvetäjä Bertrand Tanguy, apulaistiiminvetäjä Jan Huth, tarkastaja Christine Kleinsasser, tarkastaja Ioannis Papadakis, tarkastaja Roberto Resegotti ja tarkastaja Jolanta Zemalaite.



Vasemmalta oikealle: J. Zemalaite, I. Papadakis, B. Tanguy, R. Resegotti, K. Kaljulaid, H. Faria Viegas, J. Huth, C. Kleinsasser.

Kohta

Lyhenteet ja tekniset termit

I–IX Tiivistelmä

1–15 Johdanto

4 Aiemmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset

5–7 Rahoitusvälineiden käytön perustelut

8 Viimeaikainen kehitys

9–12 Maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineet

13–15 Maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineiden hallinnointi

16–20 Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

21–95 Huomautukset

21–50 Oliko rahoitusvälineet perustettu asianmukaisesti ja oliko niiden pääoma sopiva ohjelmakaudella 2007–2013?

22–29 Ohjelmakehys ei ollut asianmukaisesti valmisteltu

30–40 Varainkäyttöä koskevat säännöt ovat kuitenkin jäsenvaltioiden kannalta edukkaita

41–50 Rahoitusvälineiden pääoma oli huomattavasti ylimitoitettu

51–71 Toimivatko rahoitusvälineet hyvin kaudella 2007–2013?

53–61 Rahoitusvälineet toimivat varojen uudistuvuuden näkökulmasta huonosti

62–68 Vipuvaikutusta esiintyy harvoin ja tietyt rahastot perustettiin liian myöhään

69–71 Rahoitusvälineiden seurannan avulla ei kaudella 2007–2013 saatu riittävästi relevantteja tietoja tuloksellisuudesta

- 72–80 **Olivatko rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat ehdot asianmukaisia kaudella 2007–2013?**
- 75–77 Ohjelmien päättämistä ei ollut vielä hyvin valmisteltu ja jäsenvaltiot ja komissio tulkitsivat säännöksiä eri tavalla
- 78–80 Investoinnista luopumista koskevat säännökset eivät ole selkeitä
- 81–95 **Voidaanko rahoitusvälineisiin tarvittavat parannukset tehdä kaudella 2014–2020?**
- 82 Uusi säädöskehys tuo mukanaan joitakin merkittäviä parannuksia...
- 83–95 ...mutta tiettyjä esteitä on edelleen olemassa
- 96–103 **Johtopäätökset ja suositukset**
- Liite I — Arvio takuurahastojen pääoman ylimitoittamisesta (tilanne 31. joulukuuta 2013) riskialttiustason mukaisesti**
- Liite II — Yleiskatsaus tarkastettujen rahoitusvälineiden tuloksellisuutta vähentäviin keskeisiin puutteisiin**

Komission vastaus

Lyhenteet

ERI-rahastot: Euroopan rakenne- ja investointirahastot.

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

Tekniset termit

Hallintoviranomainen: Kansallinen tai alueellinen elin, jonka jäsenvaltio on nimittänyt hallinnoimaan maaseudun kehittämisohjelmaa.

Lainarahastot: Rahastoja, joista myönnetään varoja lainoihin pienten yritysten kehittämishankkeissa. Rahastot ovat uudistuvia rahastoja, koska varoja on jälleen saatavilla uusiin lainoihin, kun yksittäiset hankkeet maksavat takaisin edelliset lainat.

Lopullinen edunsaaja: Rahoitusvälineestä tukea saava yksilö tai elin.

Maksajavirasto: Maataloustukien arvioinnista, laskennasta ja maksamisesta vastaava kansallinen tai alueellinen elin.

Maksatusaste: Lainarahastojen kohdalla rahastoon investoidun pääoman osuus, joka maksetaan lopullisille edunsaajille. Takuurahastojen kohdalla rahastoon investoidun pääoman osuus, joka käytetään lopullisille edunsaajille tarkoitettujen lainojen takaamiseen.

Ohjelmakausi: Maaseudun kehittämisohjelmien kattama kausi.

Rahaston lakkauttaminen: Menettely, jota sovelletaan rahastoon ohjelmakauden lopussa maaseudun kehittämisohjelmien päättämisen yhteydessä. Tarkoituksena on määrittää maaseuturahaston osarahoitukseen oikeuttava määrä.

Rahastonhoitaja: Elin, jonka vastuulla on toteuttaa investointistrategia ja hallinnoida rahoitusvälineen sijoitussalkkua.

Rahoitus sopimus: Jäsenvaltion (tai hallintoviranomaisen) ja rahastonhoitajan välinen sopimus, jossa vahvistetaan rahoituksen ehdot.

Riskialttiustaso: Asianomaisen takuurahaston hoidossa hyväksyttäväksi katsotun maksukyvyttömyyden yläraja. Esimerkiksi riskialttiustaso olisi 1/5, jos oletettaisiin, että maksukyvyttömyys koskisi enintään 20:tä prosenttia takuista.

Riskipääomarahastot: Voittoa tekeviä yksityisiä rahastoja, jotka tarjoavat pääomaa yleensä uusille yrityksille, joiden liiketoimintaan kohdistuu suuria riskejä ja joilla on samanaikaisesti suuret mahdollisuudet menestystä.

Takuu: Kolmannen osapuolen (takaajan) sitoumus maksaa lainaajan velat. Kun lainaaja ei voi maksaa velkojaan itse, velan takaisinmaksu on takaajan vastuulla.

Takuurahastot: Takuurahastot antavat rahoitustakuita lainaa hakeville maaseudulla toimiville yrityksille tai organisaatioille ja helpottavat näin niiden rahoituksensaantia pankeilta. Kyseiset rahastot ovat uudistuvia rahastoja: kun yksittäiset hankkeet maksavat lainansa takaisin, takuut vapautetaan ja voidaan antaa uusia takuita. Takuurahastot uudistuvat rahoituspääoman kertoimen avulla.

Toimenpide: Tukijärjestelmä, jonka avulla toimintapolitiikka pannaan täytäntöön. Investointitoimenpiteistä myönnettävällä rahoituksella tuetaan investointeja koneisiin ja laitteisiin sekä rakennus- ja/tai muihin urakoihin.

Toimintalinja: Yhtenäinen joukko toimenpiteitä, joiden täytäntöönpano johtaa suoraan erityistavoitteiden saavuttamiseen ja joilla edistetään yhtä tai useampaa maaseudun kehittämissä politiikan tavoitetta. Esimerkiksi toimintalinjan 1 toimenpiteillä parannetaan maa- ja metsätalouden kilpailukykyä, kun taas toimintalinjan 3 toimenpiteillä pyritään parantamaan elämänlaatua maaseudulla ja monipuolistamaan maaseudun elinkeinoelämää.

Tuotokset ja tulokset: Tuotokset ovat suoraan rahoitusvälineillä toteutettuja toimintoja. Esim. takuurahaston tuotos voisi olla "annettujen takuiden määrä". Tulokset ovat hankkeen toteuttamisesta seuraavia suoria vaikutuksia tai muutoksia. Esim. lopullisten edunsaajien tasolla "tulos" on lainan saaminen pankilta.

Uudistuva rahasto: Järjestelmä, jossa rahoitusvälineille kerättyjä varoja käytetään uudelleen tai ne "uudistuvat" sen jälkeen, kun ne on kertaalleen käytetty.

Vipuvaikutus: Vipuvaikutus on tässä yhteydessä laskettu sen perusteella, kuinka monta euroa (julkista ja/tai yksityistä) rahoitusta on taattu tai maksettu maaseutuelinkeinoja varten kutakin julkisena (EU:n ja jäsenvaltioiden osoittamana) rahoituksena maksettua euroa kohti.

Yhteishallinnointi: Yksi EU:n talousarvion toteuttamistavoista. Yhteishallinnoinnilla tarkoitetaan sitä, että EU:n rahoittamia hankkeita hallinnoivat kansalliset tai alueelliset elimet (tässä yhteydessä 'hallintoviranomaiset'). Komissiolla on valvontatehtäviä.

Ylimoitettu pääoma: Tilanne, jossa rahoitusjärjestelyvälineen pääomaan maksettu määrä on liian suuri suhteessa lopullisille edunsaajille lainoina tai takuina myönnettyyn määrään.

I

Rahoitusvälineitä (vuoteen 2014 saakka 'rahoitusjärjestelyvälineet') sovellettiin ensimmäistä kertaa maatalouden ohjelmakaudella 2000–2006. Niiden soveltamista jatkettiin kaudella 2007–2013. Tarkoituksena oli auttaa viljelijöitä ja pieniä maaseutuyrityksiä saamaan yksityistä rahoitusta maaseudulla toteutettaviin investointihankkeisiin. Rahoitusvälineiden eli laina- ja takuurahastojen avulla pyritään sekä houkuttelemaan lisää julkista ja/tai yksityistä pääomaa (vipuvaikutus) että mahdollistamaan rahastojen alkuperäisten määrärahojen käyttäminen uudelleen (varojen uudistuvuus). Vuoden 2013 lopussa EU ja jäsenvaltiot olivat osoittaneet maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineisiin noin 700 miljoonaa euroa.

II

Rahoitusvälineen säädöskehysten soveltamista jatketaan myös kaudella 2014–2020, jolloin komissio aikoo maksimoida EU:n rahastojen vaikutuksen. Se odottaa niin ikään, että rahoitusvälineiden käyttö lisääntyy tulevinä vuosina, ja tahtoo, että jäsenvaltiot sitoutuvat käyttämään niitä keskeisillä investointialoilla vähintään kaksinkertaisesti nykyiseen verrattuna.

III

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksellaan, ovatko rahoitusvälineet olleet menestyksekkäitä maaseudun kehittämisen alalla. Lisäksi arvioitiin niiden menestyksekkyyden todennäköisyyttä tulevaisuudessa. Tilintarkastustuomioistuin pyrki määrittämään, olivatko rahoitusvälineet hyvin suunniteltuja ja hallintoja ohjelmakaudella 2007–2013. Lisäksi se arvioi, miten todennäköistä olisi, että kaudella 2014–2020 toteutettavilla muutoksilla olisi merkittävä vaikutus yksilöityihin keskeisiin puutteisiin.

IV

Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin totesi, että rahoitusvälineet eivät olleet maaseudun kehittämisen alalla menestyksekkäitä välineitä ja että kauden 2014–2020 potentiaalisesta lupaavuudesta huolimatta toivotun vaikutuksen aikaansaaminen on huomattava haaste. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitusvälineiden perustamiselle ei ollut selkeitä perusteita ja että niiden rahoitus oli ylimitoitettu. Erityisesti todettiin, että säädöskehityksessä ei ollut otettu huomioon maaseudun kehittämistoiminnan erityispiirteitä ja että todellisia tarpeita ei ollut arvioitu.

V

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että saatavilla ei ollut luotettavaa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa tietoa, jonka avulla olisi voitu perustella luotujen rahoitusvälineiden tyyppi, määrittää rahoitusvälineiden kysyntä maatalousalalla ja todentaa, että rahastolle oli osoitettu asianmukainen määrä pääomaa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että takuurahastojen pääoma oli vuoden 2013 lopussa 370 miljoonaa euroa liian suuri.

VI

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että rahoitusvälineet eivät olleet toimineet odotetusti, minkä vuoksi niistä ei ollut saatu varojen uudistumisen ja vipuvaikutuksen osalta kaikkia mahdollisia hyötyjä. Tämä johtui osittain täytäntöönpanon viivästyemisestä (ja myös siitä, että rahoitusvälineet oli perustettu myöhässä tai niitä ei ollut perustettu kaikkein otollimpaan aikaan). Säädöskehitykseen ei myöskään sisällynyt tavoiteltujen hyötyjen saavuttamista riittävästi kannustavia säännöksiä. Lopuksi voidaan todeta, että komissio ja jäsenvaltiot eivät olleet ottaneet käyttöön asianmukaisia valvontajärjestelmiä, joiden avulla saataisiin luotettavia tietoja, joista kävisi ilmi, olivatko välineet saavuttaneet tavoitteensa vaikuttavalla tavalla.

VII

Tilintarkastustuomioistuin tutki analyysissään myös rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevia toimintalinjoja. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kaudelle 2007–2013 ei ollut vahvistettu täsmällisiä ehtoja, joiden mukaan määritetään rahoitusvälineiden osalta jäljelle jäänyt määrä, joka on maksettava ohjelmakauden lopussa. Myöskään asianmukaisia rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevia ehtoja ei ollut käytössä. Tämä johtui lähinnä siitä, että komissio ei ollut vahvistanut niiden osalta selkeitä sääntöjä eikä ohjeita.

VIII

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarvittavat parannukset voidaan tehdä kaudella 2014–2020. Tietty rahoitusvälineiden laajemman käytön esteet olivat kuitenkin edelleen olemassa ja vaikka uuteen säädöskehikseen sisältyy uusia säännöksiä, joilla toistuvaa pääoman ylimitoittamisesta johtuvaa ongelmaa rajataan, pääoman ylimitoittamisen riski saattaa edelleen olla olemassa. Säädöskehiksessä ei myöskään kiinnitetty riittävästi huomiota pitkän aikavälin vaikutuksiin. Riskinä on, että rahoitusvälineet ovat edelleen liian riippuvaisia avustuksista. Lopuksi voidaan todeta, että vipu- ja uudistuvuusvaikutukseen liittyviä keskeisiä ongelmia ei myöskään ole käsitelty riittävästi.

IX

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että

a) komission olisi

- lisättävä jäsenvaltioille tarkoitettuja kannustimia maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineiden perustamiseen yksilöimällä alan haasteet, erityisominaisuudet ja esteet, ja kannustettava jäsenvaltioita aktiivisesti siihen, että ne käyttäisivät kyseisiä välineitä tarvittaessa
- tarjottava neuvontaa ja aktiivisesti edistettävä jäsenvaltioilta vaadittavien ennakkoarvioiden laatua; ennakkoarvioita on tarkoitus käyttää pääasiallisina pääoman ylimitoittamisen välttämisen välineinä

- asetettava asianmukaiset standardit ja tavoitteet vipu- ja uudistuvuusvaikutukselle
 - annettava tarkat ohjeet ja operatiiviset täytäntöönpanosäännöt (ja vahvistettava asianmukainen investoinnista luopumista koskeva toimintalinja) ajoissa eli ennen maaseudun kehittämisen ohjelmakauden 2007–2013 päättämistä
- b) komission ja jäsenvaltioiden olisi päätettävä selkeistä siirtymäkauden säännöistä ohjelmakausien välille
- c) jäsenvaltioiden olisi
- varattava tietty osa saatavilla olevista maaseuturahaston määrärahoista rahoitusvälineille ja tehtävä rahoitusvälineistä selkeästi määritetyissä olosuhteissa avustuksia houkuttelevampia
 - hyväksyttävä riskialttiustaso asianmukaisen teknisen asiantuntija-avun perusteella, jotta vältetään pääoman ylimitoittaminen
 - pantava täytäntöön uudet säännökset siten, että varmistetaan mahdollisimman suuri joustavuus esimerkiksi perustamalla yksi ainoa rahoitusväline (joka sekä myöntää lainoja että antaa takuita), jonka avulla pystytään vastaamaan tarpeisiin
 - kiinnitettävä rahoitushakemuksia arvioidessaan erityistä huomiota mahdolliseen nollavaihtorisktiin tai toiminnan siirtymisvaikutusriskiin soveltamalla asianmukaisia indikaattoreita; riskitilanteissa rahoitusvälineestä voisi tulla ensisijainen vaihtoehto
 - tutkittava, miten avustukset ja rahoitusvälineet voitaisiin yhdistää, jotta rahalle saadaan vipu-/uudistuvuusvaikutuksen optimoinnin kautta paras vastine.

01

Rahoitusvälineet (vuoteen 2014 saakka 'rahoitusjärjestelyvälineet') ovat EU:n budjettivälineitä. Niiden avulla edunsaajat voivat saada rahoitusta esim. lainojen, takuiden tai pääomasijoitusten muodossa. Ne eroavat avustuksista lähinnä siinä, että ne on maksettava takaisin, kuten **kaaviossa 1** kuvataan.

02

Rahoitusvälineitä on käytetty melkein kaikilla keskeisillä EU:n talousarvioaloilla (komission keskitetysti tai yhdessä rahoituslaitosten kanssa hallinnoimalla sisäisten politiikkojen alalla, koheesiopolitiikan ja maaseudun kehittämisen alalla, jolla komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat varoja yhdessä, ja ulkoisten politiikkojen alalla¹).

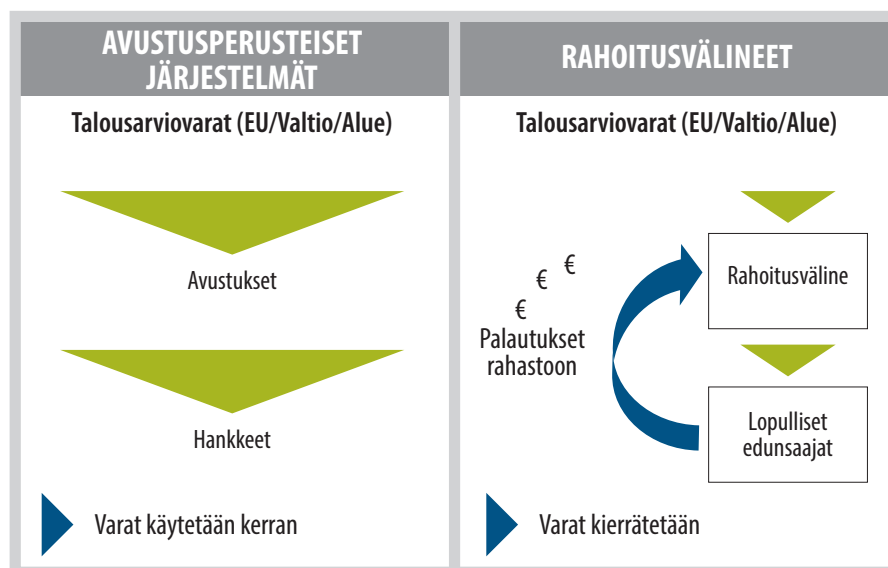
03

Yhteishallinnoinnin alalla rahoitusvälineitä on pääasiallisesti käytetty koheesiopolitiikan alalla. Kyseisellä toimintatohkolla oli yli 941 rahoitusvälinettä, ja EU:n talousarviosta ja kansallisista rahoitusosuuksista oli myönnetty tukea 14,3 miljardia euroa vuoden 2013 loppuun mennessä².

- 1 Kauden 2007–2013 monivuotisessa rahoituskehityksessä hieman yli yksi prosentti EU:n talousarviosta (13,6 miljardia euroa) oli osoitettu sisäisten politiikkojen ja koheesiopolitiikan alan rahoitusvälineisiin.
- 2 Commission report on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25), programming period 2007–2013, situation as at 31 December 2013 (komission kertomus, joka on laadittu Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11 päivänä heinäkuuta 2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25) mukaisesti hallintoviranomaisten raporttoiman rahoitusjärjestelyvälineiden rahoituksen ja täytäntöönpanon edistymisestä). Asiakirjan päiväys 19. syyskuuta 2014 ja viite EGESIF_14-0033-00.

Kaavio 1

Avustusperusteiset järjestelmät rahoitusvälineisiin verrattuna



Lähde: Interact, Financial Instruments in European Territorial Cooperation Programmes, 2013.

Aiemmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset

04

Tähän mennessä tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut lähinnä koheesioalan toimintalohkon rahoitusvälineitä³. Euroopan parlamentti pyysi tilintarkastustuomioistuinta tarkastamaan kaikkien toimintalohkojen rahoitusvälineet⁴. Tämä kertomus on vastaus parlamentin pyyntöön maaseudun kehittämisen alalla. Jäsenvaltiot olivat osoittaneet kyseisen toimintalohkon rahoitusvälineisiin noin 700 miljoonaa euroa vuoden 2013 loppuun mennessä.

Rahoitusvälineiden käytön perustelut

05

Kun julkisten talousarvioiden määrät ovat niukat, on ensiarvoisen tärkeää, että vähäisemmällä julkisilla varoilla saadaan aikaiseksi enemmän investointeja. Niukkojen julkisten resurssien käyttöä voidaan parantaa rahoitusvälineillä; niiden kautta voidaan rahoittaa suurempaa investointimäärää samalla budjetilla. Odotusarvona on, että investointien käynnistämiseen käytetyt alkuperäiset varat käytetään uudelleen (uudistuvuus), ja niillä stimuloidaan toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista houkuttelemalla lisää julkista tai yksityistä pääomaa (vipuvaikutus). Rahoitusvälineiden käytön perustelut esitetään **laatikossa 1**.

3 Ks. esim. erityiskertomus nro 2/2012 "Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamat rahoitusvälineet pk-yrityksille". Keskeisen johtopäätöksen mukaan "huomattavat puutteet vähensivät toimenpiteiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Puutteet johtuivat pääasiassa siitä, että nykyinen rakennerahastojen sääntelykehys ei ole asianmukainen" (<http://eca.europa.eu>).

4 Euroopan parlamentin päätöslauselma, 10. toukokuuta 2012, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2010, pääluokka III – Komissio ja toimeenpanovirastot (20 kohta).

Laatikko 1

Rahoitusvälineiden käytön perustelut

"EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttaminen: Innovatiivisilla rahoitusvälineillä varmistetaan, että EU:n edun mukaiset alat [...] saavat tarvitsemaansa rahoitusta, ja edistetään siten EU:n erityisiä poliittisia tavoitteita. Innovatiivisilla rahoitusvälineillä pyritään korjaamaan markkinahäiriöitä ja markkinoiden toimimattomuutta, joiden vuoksi nämä alat eivät saa riittävästi rahoitusta markkinalähteistä, esimerkiksi koska yksityinen sektori pitää näitä aloja liian riskialttiina."⁵

"Investointien lisääminen: Innovatiivisia rahoitusvälineitä koskeva yhteistyö yksityisen sektorin kanssa antaa mahdollisuuden tehostaa EU:n talousarvion vaikutuksia ja lisätä strategisten investointien määrää. Tämä puolestaan lisää EU:n kasvupotentiaalia."⁶

"EU:n talousarvion kerroinvaikutus: Innovatiivisen rahoitusvälineen elinkaaren aikana saavutetaan myös muunlaista kerroinvaikutusta, jos lyhennykset tai korot ja sijoituksen tuotto voidaan käyttää uudelleen samaan välineeseen. Tällainen "jatkuvuus" voi lisätä huomattavasti välineen ulottuvuutta"⁷.

5 KOM(2011) 662 lopullinen, 19. lokakuuta 2011 "Kehys innovatiivisten rahoitusvälineiden seuraavalle sukupolvelle – EU:n oman ja vieraan pääoman mekanismit".

6 KOM(2011) 500 lopullinen, 29. kesäkuuta 2011, "Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio".

7 KOM(2011) 662.

06

Neuvosto⁸ ja komissio odottivat, että rahoitusvälineitä käytettäisiin enemmän kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen aikana kuin kaudella 2007–2013.

07

Euroopan parlamentti totesi vastuu- vapauden myöntämistä vuodelta 2010 koskevassa päätöslauselmassa⁹, että komissio oli kannattanut rahoitusjär- jestelyjä koskevien välineiden käytön lisäämistä seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen¹⁰ yhteydessä.

Viimeaikainen kehitys

08

Komissio toteaa äskettäin antamassaan tiedonannossa ”Euroopan investoin- tiohjelma”¹¹, että se aikoo maksimoida EU:n varojen vaikutuksen. Se kehottaa täten jäsenvaltioita lisäämään mer- kittävästi rahoitusvälineiden käyttöä investointien kannalta keskeisillä ERI-rahastojen¹² aloilla ohjelmakaudel- la 2014–2020, jotta niiden tuki kaiken kaikkiaan vähintäänkin kaksinkertais- tuisi. Lisäksi se suosittelee, että rahoitus- välineiden käytölle asetetaan prosen- tuaaliset tavoitearvot.¹³

Maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineet

09

EU:n maaseudun kehittämispolitiikkaa pannaan täytäntöön maaseudun kehit- tämisohjelmien avulla. Kaikki ohjelmat ovat seitsenvuotisia. Rahoitusvälineet ovat olleet osa maaseudun kehittämis- politiikkaa vuodesta 2000 alkaen.

10

Alan keskeinen säädös ohjelmakau- della 2007–2013 on komission asetus (EY) N:o 1974/2006¹⁴, jossa säädetään kolmesta eri rahoitusvälineestä: pää- oma-, takuu- ja lainarahastot. Todelli- suudessa jäsenvaltiot ovat perustaneet vuosina 2009–2014 yhteensä 11 ta- kuurahastoa (Bulgariassa, Ranskassa (Korsika), kahdeksalla Italian alueella ja Romaniassa) ja kolme lainarahastoa (Kreikassa, Latviassa ja Liettuaissa). Pääomarahastoja ei ole perustettu lainkaan (ks. **kaavio 2**).

8 Ks. Eurooppa-neuvoston (24. ja 25. lokakuuta 2013 antamien) päätelmien (EUCO 169/13) 26 kohta, jossa todetaan seuraavasti: ”Euroopan rakenne- ja investointirahasto- jen (ERI-rahastot) ohjelmasuun- nittelusta käytävissä neuvotte- luissa olisi lisättävä merkittävästi näistä rahastoista vipuvaikutukseen perustuville pk-yritysten rahoitusvälineille vuosina 2014–2020 myönnettä- vää EU:n kokonaistukea ja vähintään kaksinkertaistettava samalla tuki maissa, joissa ehdot ovat edelleen tiukat.”

9 Euroopan parlamentin päätös 10. toukokuuta 2012 vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2010, pääluokka III – Komissio (KOM(2011) 473 – C7-0256/2011 – 2011/2201(DEC)) P7_TA(2012)0153.

10 KOM(2011) 662 lopullinen, sama.

11 COM(2014) 903 final, 26. marras- kuuta 2014.

12 Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.

13 Jäsenvaltioille suositellaan, että ne osoittavat tietyn prosen- tiosuuden kumppanuussopi- musten mukaisista määrära- hoista rahoitusvälineiden kautta kullekin investointien avainalueelle seuraavasti: 50 prosenttia pk-yritysten tukemiseen, 20 prosenttia hiilidioksidin vähentämistoi- menpiteisiin, kymmenen prosenttia tieto- ja viestintätek- niikkaan, kymmenen prosenttia kestävään liikenteeseen, viisi prosenttia tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin ja viisi prosenttia ympäristö- ja resurssitehokkuuteen.

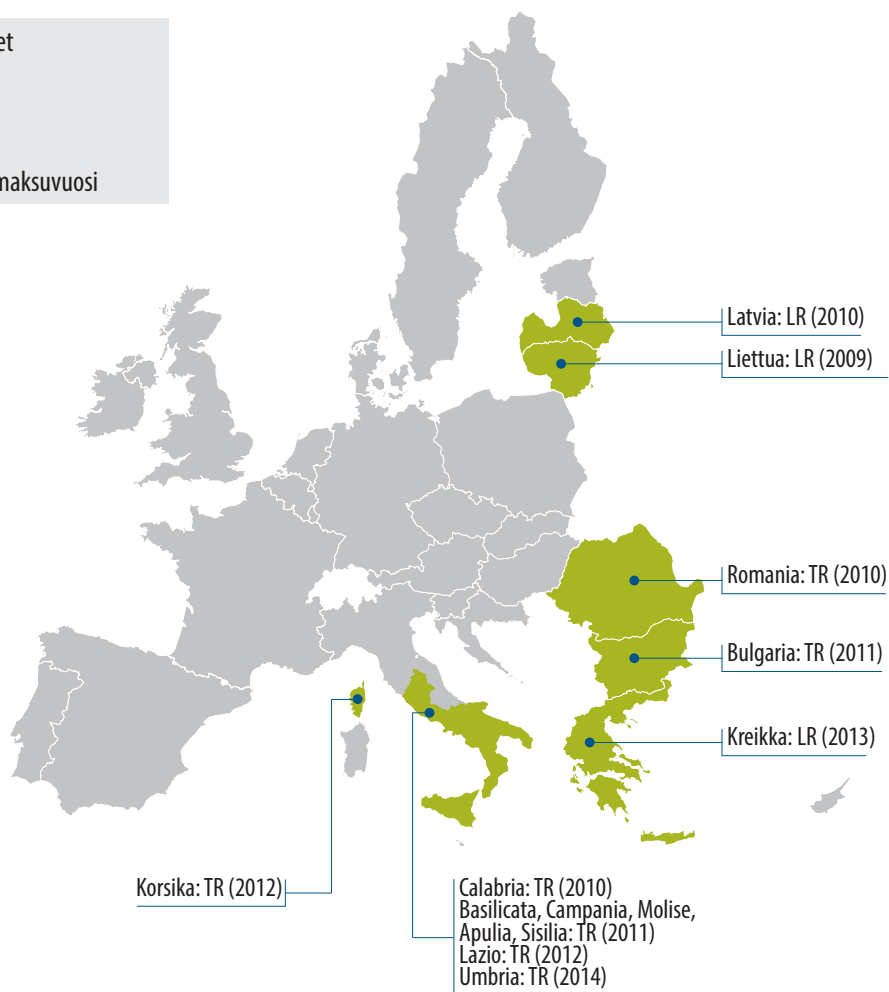
14 Komission asetus (EY) N:o 1974/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahas- ton (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15).

Kaavio 2

Maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineet ohjelmakaudella 2007–2013

Rahoitusvälineitä perustaneet
Jäsenvaltiot/Alueet

TR: Takuurahasto
LR: Lainarahasto
(20XX): Rahaston pääoman maksuvuosi



Lähde: Tiedot asianomaisista rahoitussopimuksista.

Tiivistelmä

11

Jäsenvaltiot käyttävät rahoitusvälineitä rahoittaakseen maaseudun kehittämispolitiikan toimintalinjojen 1 ja 3 alaisia toimenpiteitä, joita ovat mm. maatalouden nykyaikaistaminen, maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen ja yritysten perustaminen ja kehittäminen. Takuurahastot antavat rahoitus-takuita lainaa hakeville yrityksille tai organisaatioille ja helpottavat näin niiden rahoituksensaantia pankeilta. Kun yksittäiset hankkeen toteuttajat maksavat takaisin lainojaan, takuut vapautetaan ja voidaan antaa uusia takuita. Lainarahastoista myönnetään varoja lainoihin yritysten kehittämis-hankkeissa. Varoja on saatavilla uusiin lainoihin, kun yksittäiset hankkeet maksavat takaisin saamansa lainat.

12

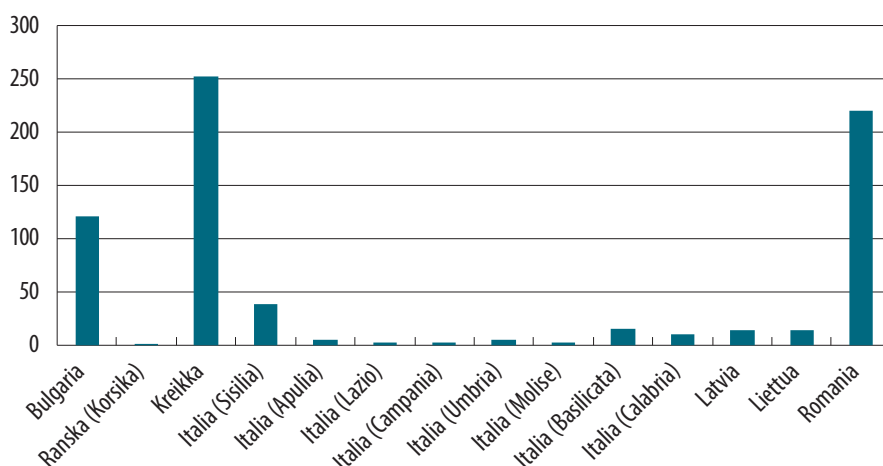
Rahoitusvälineisiin osoitetusta 700 miljoonan euron kokonaismäärästä¹⁵ (ks. kohta 4) julkisia varoja oli 564 miljoonaa euroa. Määrästä noin 440 miljoonaa euroa oli saatu EU:lta. **Kaaviossa 3** esitetään määrärahat jäsenvaltiokohtaisesti.

15 Määrään sisältyi 138 miljoonaa euroa yksityisiä varoja, jotka oli maksettu lainarahastolle Kreikassa 115 miljoonan euron julkisten varojen lisäksi.

Kaavio 3

Rahoitusvälineiden rahoitus vuoden 2013 lopussa

miljoonaa euroa



Lähde: Tiedot ovat peräisin liiketoimintasuunnitelmista, asianomaisista vuoden 2013 edistymiskertomuksista ja tilintarkastustuomioistuimen laskelmista.

Maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineiden hallinnointi

13

Komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat rahoitusvälineitä yhdessä. Komissio arvioi ja hyväksyy jäsenvaltioiden valmistelemaat ja toimittamat maaseudun kehittämisohjelmat. Jäsenvaltiot saattavat voimaan kaikki vaaditut lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sen varmistamiseksi, että rahoitusvälineet toimivat asiamukaisesti. Jäsenvaltioissa on neljä päätoimijaa: hallintoviranomainen (yleensä maatalousministeriö), rahastonhoitaja, rahoituslaitokset (esim. pankit ja luottolaitokset) ja lopulliset edunsaajat (esim. maatilat tai elintarvikkeita jalostavat yritykset).

14

Hallintoviranomaiset suunnittelevat ja valvovat rahoitusvälineitä. Rahastonhoitajien on pantava täytäntöön investointistrategia ja tarkistettava,

saavutetaanko investoimalla todellakin asetetut tavoitteet. Rahoituslaitokset arvioivat esitettyjen hankkeiden taloudellisen kannattavuuden ja analysoivat lopullisten edunsaajien luottokelpoisuuden. Lopulliset edunsaajat tekevät (laina- tai takuu)sopimuksia rahastonhoitajien ja/tai rahoituslaitosten kanssa. Lopulliset edunsaajat vastavat myös siitä, että ne tosiasiallisesti toteuttavat investoinnit ja maksavat varat takaisin rahoituslaitoksille sopimusehtojen mukaisesti.

15

Eri toimijoiden vastuualueet ja tehtävät riippuvat myös käytettyjen rahoitusvälineiden tyypistä, sillä laina- ja takuurahastot toimivat eri tavalla. Esimerkkinä voidaan todeta, että lainarahastoista raha virtaa ulospäin, mitä ei tapahdu takuurahastojen kohdalla, ellei edunsaaja laiminlyö takaisinmaksua.

Rahoitusvälineet lyhyesti

- Takaisinmaksettavat välineet: varat voidaan käyttää uudelleen ohjelma-alalla. Uudistuvuusvaikutus on tärkeä silloin, kun julkiset talousarviot ovat niukat.
- Toinen odotettu keskeinen vaikutus on houkutella lisää yksityistä pääomaa EU:n toimintatavoitteiden saavuttamiseksi; tätä kutsutaan vipuvaikutukseksi.
- Maaseudun kehittämisen alalta on vähän kokemusta ja alan painotus on alhainen, sillä tähän asti rahoitusvälineitä on käytetty lähinnä koheesioalalla.
- Pääasiallisesti käytetään takuurahastoja, mutta lisäksi on perustettu joitakin lainarahastoja.
- Komissio ja jäsenvaltiot jakavat hallinnointivastuun.
- Komissio edistää rahoitusvälineiden käyttöä, mutta täytäntöönpano on vaikeaa ja riskialtista.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16

Tarkastuksella oli tarkoitus määrittää, olivatko maaseudun kehittämispolitiikan yhteydessä sovelletut rahoitusvälineet hyvin suunniteltuja ja hallintoja ohjelmakaudella 2007–2013. Myös maaseudun kehittämistä ohjelmakaudella 2014–2020 koskevat keskeiset EU:n asetukset on hyväksytty hiljattain. Tämän ansiosta tilintarkastustuomioistuimella pystyi arvioimaan, millä todennäköisyydellä uuden säädöskehityksen nojalla toteutetuilla muutoksilla olisi merkittävä vaikutus tarkastuksessa yksilöityihin keskeisiin puutteisiin.

17

Tarkastuksessa käsiteltiin seuraavaa pääkysymystä:

Ovatko rahoitusvälineet menestyksekkäitä ja lupaavia maaseudun kehittämisen välineitä?

Tarkemmin sanoen tarkastuksessa pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Oliko rahoitusvälineet perustettu asianmukaisesti ja oliko niille osoitettu pääoma sopiva ohjelmakaudella 2007–2013?
- Toimivatko rahoitusvälineet hyvin kaudella 2007–2013?
- Olivatko rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat ehdot asianmukaisia kaudella 2007–2013?
- Voidaanko rahoitusvälineisiin tehdä tarvittavat parannukset kauden 2014–2020 rahoituskehityksen puitteissa?

18

Tilintarkastustuomioistuin laati tarkastuskriteerit, jotka koskivat rahoitusvälineiden suunnittelua, täytäntöönpanoa ja seuranta-arviointia. Nämä kriteerit kehitettiin tilintarkastustuomioistuimen aiempien tarkastusten, lainsäädännön, komission asiakirjojen ja muiden julkaisujen perusteella. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin konsultoi OECD:n¹⁶ asiantuntijoita tarkastuskriteerien pätevyydestä ja toteutettavuudesta ja kävi läpi OECD:n kirjallista materiaalia.

19

Tarkastuskäyntejä tehtiin Ranskaan, Kreikkaan, Liettuaan, Romaniaan ja Italiaan. Käyntien yhteydessä tarkastettiin sekä takuurahastoja¹⁷ että lainarahastoja¹⁸. Kussakin jäsenvaltiossa kerättiin tarkastusevidenssiä ja aineisto tutkittiin tarkastuskriteerien pohjalta tekemällä haastatteluja ja analysoimalla asiakirjoja ja tietoja. Lisäksi tarkastajat keräsivät ja analysoivat lisätietoa asiakirjastarkastusten avulla niistä jäsenvaltioista tai alueista, joilla oli pantu täytäntöön rahoitusvälineitä, mutta joihin ei kohdistettu tarkastuskäyntiä (eritoten Bulgaria ja Latvia). Tarkastajat haastattelivat myös komission toimihenkilöitä ja analysoivat relevantteja asiakirjoja.

20

Tilintarkastustuomioistuin teki kyselyn otokseen poimituille 37 hallintoviranomaiselle, joista 32 ei ollut pannut täytäntöön lainkaan rahoitusvälineitä maaseudun kehittämispolitiikan alalla kaudella 2007–2013. Vuoden 2013 lopussa kyseiset hallintoviranomaiset olivat ottaneet käyttöön noin 90 prosenttia maaseuturahaston tuesta keskeisille investointitoimenpiteille¹⁹, joiden yhteydessä rahoitusvälineitä käytettiin. Kyselyn tarkoituksena oli lähinnä yksilöidä syyt, jotka olivat varsinkin suunnitteluvaiheessa estäneet perustamasta yhtä tai useampaa rahoitusvälinettä.

- 16 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö.
- 17 Ranska (Korsika), Italia (Apulia ja Sisilia) ja Romania.
- 18 Kreikka ja Liettua.
- 19 Varsinkin toimenpide 121 (maatilojen nykyaikaistaminen) ja toimenpide 123 (maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen).

Oliko rahoitusvälineet perustettu asianmukaisesti ja oliko niiden pääoma sopiva ohjelmakaudella 2007–2013?

21

Ohjelmakausi 2007–2013 oli tarpeen valmistella huolellisesti, jotta se tarjoaisi vakaan perustan rahoitusvälineille. Erityisesti rahoitusvälineiden säädöskehityksessä oli tarpeen ottaa huomioon maaseudun kehittämiss politiikan erityispiirteet. Lisäksi oli arvioitava todelliset tarpeet käyttämällä luotettavia ja määrällisesti ilmaistavissa olevia tietoja, joiden avulla vaadittu rahoitusjärjestelyvälineen tyyppi voitiin perustella, markkinakysyntä määritellä ja todentaa, että rahastolle kohdennetun pääoman määrä oli sopiva. Tilintarkastustuomioistuin tutki näitä rahoitusvälineiden suunnittelun pääpiirteitä ohjelmakauden 2007–2013 osalta.

Ohjelmakehitys ei ollut asianmukaisesti valmisteltu

22

Tässä osuudessa arvioidaan, otettiinko rahoitusvälineiden säädöskehityksessä huomioon maaseudun kehittämiss politiikan erityispiirteet ja perusteellinen tarvearviointi. Lisäksi käsitellään jäsenvaltioille lähetetyn kyselyn avulla rahoitusvälineiden alhaisesta käytöstä kaudella 2007–2013 saatuja tietoja.

Rahoitusvälineiden vuoden 2007–2013 säädöskehystä ei ollut suunniteltu nimenomaan maaseudun kehittämistä silmällä pitäen

23

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineitä koskevassa kauden 2007–2013 säädöskehityksessä pääasiallisena vaikuttimena oli koheesiopolitiikka. Komissio ei pystynyt osoittamaan, että se olisi arvioinut ja ottanut kehystä suunnitellessaan huomioon maaseudun kehittämisen erityispiirteitä. Toisin kuin koheesiopolitiikassa, maaseudun kehittämisen alalla oli esimerkiksi suurin osa mahdollisista edunsaajista pieniä tiloja. Tilat olivat tottuneet avustuksiin, joita ei makseta takaisin. Tämän lisäksi hankkeet olivat erittäin pieniä. Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisilla ei myöskään ollut riittävästi kokemusta muista rahoitus-tyypeistä kuin avustuksista.

24

Komissiolla ei ollut maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineistä riittävästi kokemusta ohjelmakauden 2007–2013 perustaksi. Ohjelmakaudella 2000–2006 jäsenvaltioiden saatavilla oli itse asiassa ollut erillinen rahoitusjärjestelytoimenpide, mutta käytännössä ainoastaan Portugali ja neljä Italian aluetta²⁰ olivat perustaneet rahoitusvälineitä. Rahoitusjärjestely oli vähiten täytäntöönpantu toimenpide.

20 Basilicata, Calabria ja Apulia (EMOTR:n ohjausosaston kautta) ja Marche (EMOTR:n tukiosaston kautta).

25

Kauden 2007–2013 säädöskehkeykseen sisällytettiin ainoastaan kolmentyyppisiä välineitä (ks. kohta 10); syytä tähän ei mainittu. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi OECD:n ja FAO:n²¹ tuottamaa kirjallista materiaalia. Se piti yhteyttä OECD:n asiantuntijoihin ja jäsenvaltioihin tehtyjen käyntien aikana kansallisiin viranomaisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maatalousalalla oli tosiasiaassa käytössä muita välineitä, kuten varastotodistusrahoitus²².

Tavoitteet olivat yleisiä eikä todellisia tarpeita ollut arvioitu selkeästi

26

Rahoitusvälineitä käyttäneet jäsenvaltiot eivät asettaneet erityisiä ja mitattavissa olevia tavoitteita. Niiden esittämät tavoitteet olivat melko epäselviä eikä niitä siten pidetty hyödyllisinä kun arvioitiin, oliko luottovaje pienentynyt. **Laatikossa 2** annetaan esimerkkejä siitä, miten tavoitteet oli määritelty.

- 21 Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö.
- 22 Myönnettyillä todistuksilla osoitetaan, että nimetyt varastonhoitajat ovat varastoineet tiettyihin tiloihin määrältään ja laadultaan tietynlaisia hyödykkeitä. Varastonhoitaja voi käyttää niitä vakuutena saadakseen rahoitusta.

Laatikko 2

Esimerkkejä rahoitusvälineille asetetuista tavoitteista

Kreikassa lainarahaston perustamisen tavoitteet mainittiin tarkistetussa maaseudun kehittämisohjelmassa yleisellä tasolla. Niitä olivat mm. lopullisten edunsaajien/lainanottajien maksuvalmiuden lisääminen ja pankkilainojen myöntäminen edullisin ehdoin yrittäjyyden tukemiseksi. Lisäksi pyrittiin nopeuttamaan maaseuturahaston varojen käyttöönottoa.

Liettua maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvän lainarahaston tavoitteena oli antaa luottoa investointeihin, joilla pyritään saavuttamaan toimenpiteissä luetellut tavoitteet.

Italiassa (Apuliassa ja Sisiliassa) rahoitusvälineen tavoitteena oli lisätä maatilojen luotonsaantia. Maaseudun kehittämisohjelmissa ei ollut määritetty muita tavoitteita.

Romanian maaseudun kehittämisohjelmassa takuujärjestelmien tavoitteina oli parantaa luoton saantia maaseudun kehittämiseen ja lisätä rahoituslaitosten kiinnostusta ja luottamusta maaseudun elinkeinoelämään.

27

Todellisten tarpeiden arviointi ei perustunut luotettavaan ja määrällisesti ilmaistavissa olevaan tietoon eikä virallisia rahoitusvajearviointeja ollut saatavilla yhdessäkään niissä jäsenvaltioissa, jotka panivat täytäntöön rahoitusvälineitä. Vaikka lainsäädännössä ei itse asiassa vaadita rahoitusvajearviointia, ei ollut myöskään muunlaisia analyysejä – kuten määrällisesti ilmaistua

tietoa tarpeiden luonteesta ja sopivimmasta rahoitusvälineestä – joilla olisi ollut vastaava todistusvoima. Kaikissa ohjelmissa pelkästään raportoituihin maksuvalmiuspuute ja maatalousalan yleiset luotonsaantivaikkeudet. Tämä alustavan tarvearvioinnin puute johti siihen, että oli suuri määrä rahoitusvälineitä, joiden rahoitus oli yllimitoitettu (ks. kohta 43).

Suurin osa jäsenvaltioista ei pitänyt rahoitusvälineitä hyödyllisinä

28

Tilintarkastustuomioistuimen tekemä kysely vahvisti, että suurin osa jäsenvaltioista ei pitänyt rahoitusvälineitä hyödyllisinä²³. Hallintoviranomaisten kannalta keskeinen ongelma oli se, että rahoitusvälineet eivät sopineet yhteen useimpien maaseuturahaston edunsaajien ominaispiirteiden kanssa. Pääsyyinä mainittiin se, että rahoitusvälineille ei ollut paljonkaan kysyntää, koska mahdolliset edunsaajat eivät tunteneet niitä ja olivat tottuneet rahoittamaan hankkeensa avustuksilla.

29

Alla oleva taulukko vahvistaa vähäisen kiinnostuksen rahoitusvälineisiin ohjelmakaudella 2007–2013, sillä noin 1,5 prosenttia toimintalinjoihin 1 ja 3 käytetystä maaseuturahaston tukimäärästä maksettiin rahoitusvälineiden kautta.

Varainkäyttöä koskevat säännöt ovat kuitenkin jäsenvaltioiden kannalta edukkaita

30

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitusvälineet olivat joillekin jäsenvaltioille houkuttelevia, koska ne nopeuttivat varainkäyttöä, mikä auttoi helpottamaan tiettyjen EU:n varojen käyttöä koskevien säännösten soveltamista. Rahoitusvälineillä voitiin myös tuottaa tuloa (korkoa).

23 Pääsyyt olivat seuraavat: asianomaisessa säädösketjussa ei otettu huomioon maaseudun kehittämisen erityispiirteitä lainkaan (tai ei kunnolla), edunsaajaväestö ja erityisesti viljelijät ovat tottuneet saamaan avustuksia, rahoitusvälineiden käytön etuja muihin tukitoimenpiteisiin nähden ei ollut yksilöity riittävän hyvin, rahoitusvälineiden kautta saatu tuki ei sovi yhteen tavanomaisten maaseuturahaston edunsaajien ominaispiirteiden kanssa eikä maaseudun kehittämisen alalla ollut kartoitettu rahoitusvälineiden tarvetta eikä kysyntää.

Taulukko 1

Maaseuturahastosta rahoitusvälineisiin maksettujen määrien osuus maaseuturahaston kokonaismenoista

	Määrä (miljoonaa euroa)	Prosentuaalinen osuus maaseuturahastosta 15. lokakuuta 2014 mennessä toimintalinjoihin 1 ja 3 suoritetuista maksuista (ennakkomaksut mukaan luettuina)
Toimintalinjojen 1 ja 3 osalta ilmoitetut maaseuturahaston kertyneet kokonaismenot (vuoden 2006 viimeisestä neljänneksestä vuoden 2014 kolmanteen neljännekseen) ¹	32 767	100,00 %
Rahoitusvälineet (saatavilla oleva maaseuturahaston rahoituksen enimmäisosuus rahoituspääomasta vuoden 2014 kolmatta neljänneksestä koskevaan ilmoitukseen saakka) ²	530	1,62 %

1 Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, – maaseudun kehittämisohjelmia koskevan tiedotteen liite – maaseudun kehittämiskomitea – 19. marraskuuta 2014.

2 Neljännesvuosittain tehtyihin menoilmoituksiin perustuva tilintarkastustuomioistuimen laskelma.

Rahoitusvälineisiin osoitettuja rahoitusosuuksia käsitellään aiheutuneina menoina

31

Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1290/2005 säädetään, että komission on suoritettava välimaksut korvauksena ohjelmien toteuttamisesta aiheutuneista menoista²⁴. Komission asetuksessa (EY) N:o 1974/2006 säädetään, että komissiolle aiheutuneista menoista tehdyn ilmoituksen on sisällettävä rahoitusvälineiden perustamisen tai niihin maksettavien osuuk-sien yhteydessä maksettujen kulujen kokonaismäärä²⁵. Tämän säännöksen myötä jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tosiasiallista korkeampia menotasoja.

Koroista kertyi jäsenvaltioille ylijäämää

32

Lainsäädännön mukaan on myös mahdollista, että rahoituspääoman koko määrä pyydetään ja maksetaan heti rahoitusvälineiden käytön alussa. Jäsenvaltioilla oli kannustin toimia tällä tavalla, jotta ne voisivat saada korkotuloja rahoituspääoman investoinnista. Tällaista toimintatapaa parhaiten kuvastava tapaus havaittiin Romaniasa, jossa rahastopääoman koko määrä maksettiin yhdellä kertaa ja talletettiin kansallisille pankkitileille. Perustetun rahoitusvälineen tyyppi (takurahasto) ja alhainen maksukyvyttömyysaste²⁶ (alle yksi prosentti) tarkoittivat sitä, että jäsenvaltion ei itse asiassa tarvinnut käyttää suurta osaa pääomasta. Se pystyi näin tuottamaan merkittävän määrän korkotuloja. Vuoden 2013 loppuun asti Romania ansaitsi tällä tavoin yhteensä noin 50 miljoonaa euroa.

Ohjelmakauden lopussa vapautetut takuut oikeuttivat EU:n osarahoitukseen

33

Ohjelmakauden lopulla katsottiin maaseuturahaston osarahoituksen osalta tukikelpoisiksi kaikki ne lainat, jotka oli myönnetty lopullisille edunsaajille ja sittemmin maksettu takaisin rahastoon, tai ne takuut, jotka oli annettu lainojen kattamiseksi ja sen jälkeen vapautettu. Tämä johti tilanteeseen, jossa asianomainen jäsenvaltio voi pitää varat, vaikka lopuksi riskiä ei enää ollut (laina oli maksettu takaisin) tai kuluja tai rahavirtaa ei tosiasiallisesti ikinä aiheutunut (takuut vapautettiin). Menettelyn tueksi oli olemassa soveltamisasetus²⁷, mutta silti tilintarkastustuomioistuin korostaa, että vapautettujen takuiden pitäminen tukikelpoisina menoina on vastoin moitteettoman varainhoidon periaatteita, sillä näitä rahamääriä ei tosiasiallisesti koskaan käytetty (ks. myös kohdat 75–77).

- 24 Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2005, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1), 26 artikla.
- 25 Komission asetus (EY) N:o 1974/2006, 52 artiklan 1 kohta.
- 26 Määritelmän mukaan niiden takuiden määrä, joita ei pystytä maksamaan takaisin, suhteessa annettujen takuiden määriin.
- 27 Komission asetus (EY) N:o 1974/2006.

Rahoitusvälineitä perustettiin, jotta julkisten varojen (avustusten) käyttöä helpotettaisiin julkisilla varoilla (lainoilla /takuilla)

34

Rahoitusvälineitä käytettiin lähinnä siten, että ne helpottivat maaseuturahaston myöntämien varojen käyttöä kaudella 2007–2013. Saatavilla olevien tietojen perusteella ei kuitenkaan aina saatu vahvistusta siitä, vaikuttivatko rahoitusvälineet avustusten käyttöön. Vaikutusta heikensivät myös rakenteelliset tekijät (ks. *laatikko 3*).

35

Rahoitusvälineet oli perustettu, jotta julkiset varat (lainat/takuut) auttaisivat käyttämään muita julkisia varoja (avustuksia) sen sijaan, että ne tarjoaisivat vaihtoehdon avustuksille. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikista tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa kaudella 2007–2013 täytäntöönpannuista rahoitusvälineistä ainoastaan avustustenhakijoilla oli mahdollisuus saada niistä rahoitusta välillisesti.

Laatikko 3

Luotonsaannissa esiintyi Romaniassa rakenteellisia vaikeuksia

Maksajavirasto arvioi, että hankkeita, joiden arvo oli yhteensä 700 miljoonaa euroa ja joita oli hyväksytty kaikkien investointitoimenpiteiden kohdalla, ei viime kädessä voitu toteuttaa, sillä mahdolliset edunsaajat eivät olleet pystyneet saamaan luottoa tai niiltä puuttui vakuudet. Kesäkuuhun 2014 mennessä hankkeista oli peruutettu noin 69 prosenttia, koska osarahoitusosuus puuttui. Rakenteellisista tekijöistä (pankit eivät olleet erityisen kiinnostuneita maataloudesta, ei luottohistoriaa, ei muuta sopivaa takuutalletusta, pankkien mielestä hankkeet olivat taloudellisesti kannattamattomia) johtuen Romanian luottovaje oli rahoitusvälineestä huolimatta edelleen olemassa ja takuihin liittyvien avustusten käyttöönottoaste oli yhä alhainen. Tiedot (31. maaliskuuta 2014 saakka) osoittavat, että noin 15:tä prosenttia koko avustusten käytöstä tuettiin EU:n osarahoittamasta takuurahastosta peräisin olevalla takuulla; takuu oli annettu lainoille, joita hankkeiden rahoittaminen edellytti.

36

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Italiassa (Apuliassa ja Sisiliassa), Liettuassa ja Romaniassa tapauksia, joissa avustuksen ja rahoitusvälineen yhteenlaskettu kokonaismäärä oli joko lähes yhtä suuri, yhtä suuri tai jopa suurempi kuin hankkeen tukikelpoisten kulujen määrä. Ohjelmakauden 2007–2013 lopussa oli täten riskinä, että hankkeet tosiasiallisesti rahoitetaan sataprosenttisesti julkisin varoin.

37

Koheesiopolitiikan toimintalohkolla tämänkaltainen tilanne on nimenomaisesti estetty siten, että rahoitusvälineet ja avustukset toimivat erillään toisistaan. Rahoitusvälineillä ei saa kattaa niitä hankekuluja, joita on jo tuettu avustuksilla.

Tietyissä tapauksissa rahoitusvälineet auttoivat lieventämään vapauttamissäännön soveltamista

38

Neuvoston asetukseen (EY) N:o 1290/2005 sisältyy ohjelmien rahoituksen toteuttamista edistävät mekanismit. Mekanismin säännön mukaan komission on vapautettava (peruttava) se osa vuotuisesta talousarviosta, jota ei ole käytetty kahden vuoden aikana ("N+2"-sääntö²⁸). Säännön tarkoituksena on vauhdittaa ohjelmien täytäntöönpanoa ja edistää moitteetonta varainhoitoa²⁹. Tilintarkastustuomioistuim on jo useaan otteeseen huomauttanut, että riskinä on, että rahoitusvälineet voisivat osaltaan edistää kyseisen säännön kiertämistä³⁰.

39

Myös komissio tunnustaa kyseisen riskin tiettyjen jäsenvaltioiden osalta³¹. Tilintarkastustuomioistuim havaitti, että kyseinen riski oli rahastojen perustamisvaiheessa olemassa Bulgariassa, Kreikassa (**laatikko 4**) ja Italiassa (Sisiliassa).

- 28 Neuvoston asetukseen (EY) N:o 1290/2005, 29 artikla.
- 29 DG Agriculture and Rural Development 2013 Annual Activity Report (maalitalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2013), liite 10, s. 158.
- 30 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2010 (kohta 4.33) (EUVL C 326, 10.11.2011) ja varainhoitovuodelta 2012 (kohta 4.7) (EUVL C 331, 14.11.2013); tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2011 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksesta yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (kohta 49) (EUVL C 47, 17.2.2012), erityiskertomus nro 2/2012 (kohta 54), tilintarkastustuomioistuimen asiakirja (2014), "Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013" (kohta 21) (<http://eca.europa.eu>).

Laatikko 4

Tilanne Kreikassa "N+2"-säännön osalta

Kreikassa maksettiin 115 miljoonaa euroa julkisia varoja lainarahastoon joulukuussa 2013. Tilintarkastustuomioistuim havaitti, että oli olemassa suuri riski, että rahaston perustamisen tarkoituksena oli myös rajoittaa "N+2"-säännön soveltamista. Tämä johtui seuraavista syistä:

- o myönnetyn määrän osuus saatavilla olevista varoista oli merkittävä³²
- o lopullisille edunsaajille maksettiin vähäisiä määriä (ks. **laatikko 5**)
- o vapauttamisriski oli vuonna 2013 merkittävä.

32 Asianomaisiin toimenpiteisiin saatavilla olevista määrärahoista 10–30 prosenttia.

40

Täten rahoitusvälineitä ohjelmakaudella 2007–2013 perustaneista seitsemästä jäsenvaltiosta kolmessa rahoitusvälineet oli perustettu ja niitä myös käytettiin EU:n tukien pidättämiseen sen sijaan, että niitä olisi kohdistettu virallisesti tiedotettuihin tarpeisiin ja tavoitteisiin. Hyväksymällä kyseiset käytännöt komissio ei varmistanut moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattamista³³.

Rahoitusvälineiden pääoma oli huomattavasti ylimitoitettu

41

Pääoma ylimitoituu, kun rahoitusvälineiden pääomaan maksettu määrä on liian suuri lopullisille edunsaajille lainoina tai takuina myönnettyyn määrään nähden.

42

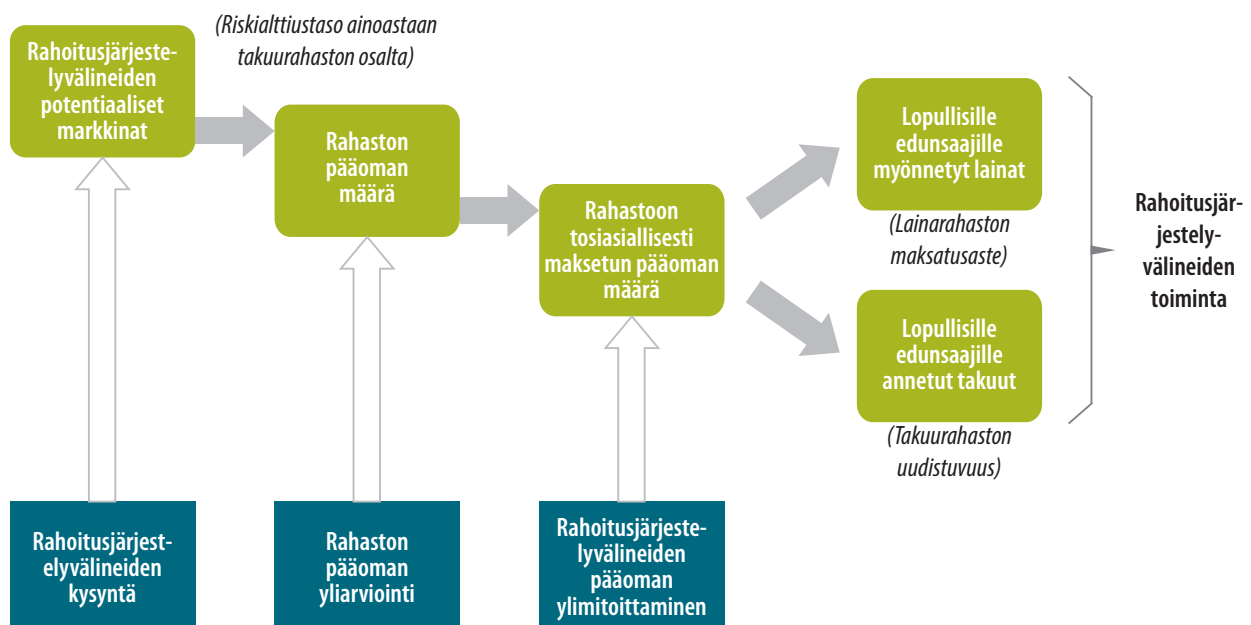
Kaaviosta 4 käy ilmi, että prosessin alussa määritetään rahoitusvälineen potentiaaliset markkinat. Tämän tiedon perusteella arvioidaan rahaston pääoma. Väärä arvio saattaa johtaa rahoitusvälineen pääoman ylimitoitamiseen.

31 Komissio itse on todennut vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2012, että ”eräät jäsenvaltiot käyttävät laajasti hyväkseen [...] rahoitusjärjestelyvälineitä, jotka voivat vaikuttaa niin, että N+2 -sääntöihin perustuva varojen menetys jää pienemmäksi tai vältetään.”

33 Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, 9 artiklan 2 kohta, ja neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), 73 artikla.

Kaavio 4

Pääoman ylimitoitamiseen johtavia tekijöitä



Rahaston pääoman määrä oli yleisesti ottaen ylimitoitettu

43

Komissio valvoo prosessia, jossa määritetään rahoitusvälineille tarkoitetun rahastopääoman määrä. Valvonnasta huolimatta tilintarkastustuomioistuon havaitsi, että pääoma oli huomattavasti ylimitoitettu Bulgariassa, Kreikassa, Italiassa (Basilicatassa ja Sisiliassa), Liettuassa ja Romaniassa. Ainoastaan Bulgariassa komissio toteutti konkreettisia toimia rahaston pääoman pienentämiseksi. **Laatikossa 5** esitetään esimerkkejä pääoman ylimitoitamisesta.

Yksi syy pääoman ylimitoitamiseen on se, että jäsenvaltiot eivät ole analysoineet rahoitusvälineiden kysyntää asianmukaisesti

44

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioissa oli yritetty arvioida perustettujen rahoitusvälineiden kysyntää toiminta-asiakirjoissa, mm. liiketoimintasuunnitelmissa, mutta ne perustuivat karkeisiin arvioihin avustusten käytöstä. Samanlaisia puutteita havaittiin kaikkien jäsenvaltioissa tarkastettujen rahoitusvälineiden kohdalla (ks. kohta 19) Ranskaa (Korsika) lukuun ottamatta. Arviointia varten kerätyt tiedot osoittavat, että samanlaisia puutteita esiintyi myös Bulgariassa. **Laatikossa 6** esitetään joitakin esimerkkejä.

Esimerkkejä rahoitusvälineiden pääoman ylimitoitamisesta

Kreikassa lainarahasto sai 115 miljoonaa euroa julkista rahoitusta, joka oli määrä käyttää kaudella 2014–2015. Todellisuudessa lopullisille edunsaajille oli marraskuuhun 2014 mennessä maksettu ainoastaan 0,5 miljoonaa euroa.

Liettuassa rahaston pääoma oli alkuperäisen suunnitelman mukaan yli 130 miljoonaa euroa, mutta käytännössä rahaston pääoma oli enimmillään ainoastaan 52 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 lopussa rahaston pääoma väheni 13,8 miljoonaan euroon.

Italiassa (Sisiliassa) takuurahastoon maksettu määrä oli noin 38 miljoonaa euroa. Määrä oli suuresti yliarvioitu, kun otetaan huomioon, että käyttöön otettiin noin viisi miljoonaa euroa (ks. kohta 55).

Esimerkkejä rahoitusvälineiden kysynnän puutteellisesta arvioinnista

Italiassa (Apuliassa ja Sisiliassa) periaatteena oli arvioida takuurahastojen mahdollista kysyntää. Niiden osuus odotetuista luotoista, joita pankkisektori myöntäisi asianomaisiin investointitoimenpiteisiin liittyvien hankkeiden yksityisen osan rahoitukseen, oli Apuliassa noin 75 prosenttia ja Sisiliassa noin 50 prosenttia. Tästä seurasi, että arvioitu kysyntä (312 miljoonaa euroa Apuliassa ja 120 miljoonaa euroa Sisiliassa) ylitti merkittävästi tosiasiallisen kysynnän. Pelkästään kahdella alueella (Apulia ja Sisilia) takuurahastojen arvioitu kysyntä oli kahdeksan prosenttia suurempi kuin rahastonhoitajan koko maalle³⁴ myöntämien takuiden kokonaismäärä (tilanne heinäkuussa 2014).

Bulgariassa viranomaiset katsoivat, että takuurahasto voisi kattaa 75 prosenttia kaikista mahdollisista investoinneista. Takuurahaston mahdolliseksi kysynnäksi vahvistettiin täten noin 600 miljoonaa euroa kaudeksi 2012–2015. Määrä on 12 kertaa suurempi kuin vuoden 2014 huhtikuun lopussa vallinnut todellinen markkina-tilanne. Komissio arvioi prosessia kyseenalaistamatta sitä tosiasiaa, että laskelmien perusteena ollutta 75 prosentin hypoteesia ei ollut perusteltu.

Romaniassa arviointien tueksi ei annettu minkäänlaista näyttöä ennakoanalyysistä. Arviointien väitettiin pohjautuvan aiempaan kokemukseen ja Sapard-ohjelmaan; kyseisen kauden takuuvolyymia ei ollut ennalta kvantifioitu.

³⁴ Rahastonhoitaja (ISMEA) on julkinen elin, joka tarjoaa tiedotus- ja rahoituspalveluja maatalousalalle Italiassa. Se hallinnoi kansallista takuurahastoa ja on myös rahastonhoitajana kuudessa maaseuturahaston tukemassa alueellisessa takuurahastossa.

45

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitusvälineiden houkuttelevuus mahdollisten lopullisten edunsaajien näkökulmasta riippui lähinnä luottokuluista, jotka vuorostaan riippuivat markkinakorkotasosta. Tästä voidaan esittää esimerkkinä Liettua. Kaudet, jolloin sopimukset tosiasiaa tehtiin lopullisten edunsaajien kanssa, olivat suuressa määrin yhteneväisiä niiden kausien kanssa, jolloin lainarahasto oli korkotasojen³⁵ puolesta houkutteleva. Tämä kuvastaa sitä tosiasiaa, että rahoitusvälineiden kysyntä on arvioitava perusteellisesti ja pitkällä aikavälillä, sillä se riippuu sekä järjestelmän sisäisten olosuhteiden ja tilanteiden yhdistelmästä että ulkoisista suuntauksista.

Toinen syy takuurahastojen pääoman ylimitoittamiseen on se, että riskialttiustasot on määritetty huonosti

46

Takuurahaston kohdalla riskialttiustasolla tarkoitetaan rahaston hoidossa suurinta sallittua määrää, jota maksukyvyttömyys voi koskea. Jos pääoman määrä kerrottuna riskialttiustasolla on liian korkea lopullisille edunsaajille annettuihin takuisiin nähden, pääomasta tulee ylimitoitettu.

³⁵ Lainarahaston tarjoamat korkotasot verrattuna markkinakorkotasiin.

47

Riskialttiustason arvo vaikuttaa suu-
resti takuurahastoihin maksettavan
pääoman määrään. Riskialttiustasoon
sovellettua arvoa on tarpeen mukaut-
taa tosiasiallisesti havaitun maksuky-
vyttömyysasteen mukaisesti. Esimer-
kiksi Romaniassa vuoden 2013 lopussa
havaittu maksukyvyttömyysaste (alle
yksi prosentti, ks. kohta 32) oli paljon
alhaisempi kuin se 20 prosentin yläraja,
jota käytettiin takuurahaston pääoman
perusteena.

**Arvio takuurahastojen
ylimitoitetusta pääomasta**

48

Tilintarkastustuomioistuin arvioi
takuurahastojen pääoman ylimitoit-
tamista (tilanne 31. joulukuuta 2013)
kansallisten viranomaisten sovelta-
mien riskialttiustasojen perusteella.
Liitteessä I esitetyistä laskelmista käy
ilmi, että vuoden 2013 lopussa annet-
tujen takuiden kokonaismäärä kaikista
vuosina 2007–2013 täytäntöönpan-
nuista rahoitusvälineistä olisi voitu
rahoittaa maksamalla rahastoihin noin
50 miljoonan euron kokonaispääoma.
Todellisuudessa oli investoitu noin
420 miljoonaa euroa. Tämä osoittaa,
että vuoden 2013 lopussa pääoma oli
massiivisella tavalla ylimitoitettu, sillä
investoidut määrät olivat kahdeksan
kertaa suurempia kuin realistisesti
ottaen olisi ollut tarpeen.

**Tarkastuksessa havaittiin myös
esimerkkejä varovaisista rahaston
pääomanmuodostustavoista**

49

Italian alue Apulia yliarvioi kysyntäpo-
tentiaalin, mutta se sovelsi kuitenkin
varovaista asteittaista lähestymistä-
paa ja asetti rahastoon suoritettavien
maksujen ylärajaksi 20 prosenttia
arviodusta rahaston pääomasta.
Tavoitteena oli, että pääomasta ei tulisi
ylimitoitettu. Osoittautui, että päätös
oli suhteellisen yhdenmukainen annet-
tujen takuiden kanssa (ks. kohta 55).
Tällaista lähestymistapaa sovellettiin
myös muilla Italian alueilla (Campania
ja Molise).

50

Samankaltainen lähestymistapa
havaittiin myös Ranskassa (Korsi-
ka). Ainoastaan puolet alun perin
suunnitellusta rahaston pääomasta
tosiasiallisesti maksettiin rahastoon
annettuja takuita vastaavasti. Kun
riskialttiustaso otetaan huomioon,
voidaan todeta, että rahoitusvälineet
Italiassa (Apulia) ja Ranskassa (Korsika)
olisivat kuitenkin olleet täysin toimin-
takykyisiä myös paljon pienemmällä
perustamispääomalla.

Toimivatko rahoitusvälineet hyvin kaudella 2007–2013?

51

Rahoitusvälineiden toimivuus edellyttää, että tietyt ehdot täyttyvät. Rahoitusvälineet voivat toimia odotetusti ja niistä voidaan saada kaikki mahdollinen hyöty (uudistuvuus- ja vipuvaikutus) ainoastaan siinä tapauksessa, että lopulliset edunsaajat saavat ajoissa riittävät rahoitusvälineresurssit. EU:n säädoskehykseltä odotetaan riittäviä säännöksiä, jotka stimuloivat hyötyjen saavuttamista. Odotettujen hyötyjen saavuttamista helpottaa myös se, että rahoitusvälineet perustetaan oikeaan aikaan ohjelmakaudella. Olisi myös luotava valvontajärjestelmiä, jotka tuottavat luotettavia tietoja, joiden perusteella on mahdollista arvioida, saavutetaanko välineillä tavoitellut tulokset.

52

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko nämä tuloksellisuuden pääehdot täytetty rahoitusvälineiden täytäntöönpanon osalta ohjelmakaudella 2007–2013. Yleisesti ottaen se havaitsi, että ehtoja ei ollut täytetty.

Rahoitusvälineet toimivat varojen uudistuvuuden näkökulmasta huonosti

53

Varainhoitovuotta 2013 koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa korostetaan, että rahoitusvälineiden kautta lopullisille edunsaajille annetun tuen taso oli koheesiopolitiikan alalla alhainen³⁶. Siinä todettiin, että maksatusasteet olivat yhä liian alhaisia, ”jos oletetaan, että kaikki saatavilla olevat varat [käytettäisiin] ainakin kerran”. Tarkastuksessa vahvistettiin, että tilanne oli sama myös maaseudun kehittämisen alalla. Ainoastaan 45 prosenttia rahoitusvälineen (sekä laina- että takuurahastojen) 700 miljoonan euron rahastopääomasta oli 31. joulukuuta 2013 mennessä tosiasiallisesti taattu tai maksettu sekä laina- että takuurahastojen lopullisille edunsaajille.

54

Yksi päävaikutuksista, joita rahoitusvälineiltä voidaan odottaa, on uudistuvuusvaikutus. Minkään tasoista uudistuvuutta ei lainsäädännössä kuitenkaan vaadita, ja liian alhaiset maksatusasteet voivat viivästyttää uudistuvuusvaikutuksen kehittymistä. Tarkastuksessa saatiin vahvistus sille, että tämä tilanne koskee myös maaseudun kehittämisen alaa.

36 Ks. kohdat 5.33–5.36: Komission tuoreimmat luvut osoittavat, että rahoitusvälineisiin vuodesta 2007 vuoden 2012 loppuun asti suunnatusta 8,4 miljardista eurosta ainoastaan 37 prosenttia oli tosiasiallisesti maksettu tai taattu lopullisille edunsaajille.

Takuurahastojen uudistuvuusvaikutukset ovat olleet tähän mennessä riittämättömiä

55

Takuurahaston avulla on mahdollista saada käytettävissä olevan pääoman lisäksi paljon enemmän rahoitusta kerroinvaikutusten avulla. Täten on mahdollista antaa käytettävissä olevaa pääomaa suuremmat takuut. Jäsenvaltioissa aikaan saatu kerroin- tai uudistuvuusvaikutus oli kuitenkin riittämätön. Tilintarkastustuomioistuimen tietojen mukaisesti uudistuvuusvaikutus oli vuoden 2013 lopussa 11 olemassa olevan takuurahaston osalta keskimäärin 0,53. **Taulukossa 2** tilannetta kuvataan seuraavasti:

56

Uudistuvuusvaikutus oli joissakin Italian takuurahastoissa (Basilicata, Calabria, Sisilia ja Umbria) erityisen alhainen. Ainoastaan kolmessa **taulukossa 2** esitetyssä takuurahastossa (Italiassa (Campania, Molise ja Apulia) annetut takuut ylittivät rahaston pääoman, mikä sai aikaan ainoastaan lievän uudistuvuusvaikutuksen.

Taulukko 2

Takuurahastojen uudistuvuusvaikutus

Jäsenvaltio/alue	Rahastoon 31.12.2013 mennessä maksettu enimmäismäärä (miljoonaa euroa) A	Lopullisille edunsaajille 31.12.2013 mennessä taattu kokonaismäärä (miljoonaa euroa) B	Uudistuvuusvaikutus (kerroin – 31.12.2013) B/A	Tavoitteeksi asetettu enimmäiskerroin
Bulgaria	171,29	50,00 ¹	0,29	5
Ranska (Korsika)	0,60	0,40	0,67	3
Italia (Sisilia)	37,63	5,48	0,15	3 ²
Italia (Apulia)	5,00	6,58	1,32	12,5 ²
Italia (Lazio)	2,50	0,92	0,37	12,5
Italia (Campania)	2,25	3,26	1,45	12,5
Italia (Umbria)	4,80	0,00	0	3
Italia (Molise)	2,45	2,45	1,00	3
Italia (Basilicata)	14,86	1,70	0,11	3
Italia (Calabria)	10,00	1,68	0,17	2
Romania	220,00	177,17	0,81	5
YHTEENSÄ	473,80	249,64	0,53	-

1 Takuut, jotka oli annettu 30. huhtikuuta 2014 mennessä.

2 Kertoimen enimmäisarvoksi vahvistettiin 12,5 sekä Apulian että Sisilian kohdalla. Apuliassa rahaston pääoman määrä määritettiin tämän arvon perusteella, kun taas Sisiliassa käytettiin arvoa 3.

57

Bulgaria vähensi rahaston pääomaa yli neljänneksellä vuonna 2013 (171,92 miljoonasta eurosta 121 miljoonaan euroon) ja Romania vähensi sitä vuonna 2014 lähes puolella (220 miljoonasta eurosta 115 miljoonaan euroon). Maaseuturahaston varat siirrettiin takaisin takuurahastosta sovellettavien investointitoimenpiteiden avustukseen. Rahaston pääomavähennyksillä oli kerroin-/uudistuvuusvaikutusta lisäävä vaikutus.

58

Kun nämä vähennykset otetaan huomioon ja arvioidaan vuoden 2014 kolmella ensimmäisellä neljänneksellä annetut takuut, kerroinvaikutusta ei ollut 30. syyskuuta 2014 mennessä saavutettu kaikissa 11 takuurahastossa. Jäsenvaltioiden omasta kerrointa-voitteesta (ks. **taulukko 2**, viimeinen sarakke) ja **liitteessä I** esitetystä tilanteesta jäätiin edelleen todella kauas. Tämä tarkoittaa, että takuurahastoihin maksettu pääoma ylittää yhä lopullisille edunsaajille annettujen takuiden määrän, mikä heikentää välineen toimintamahdollisuuksia.

Lainarahastojen uudistuvuusvaikutus on yhtä alhainen

59

Tilintarkastustuomioistuimen tietojen mukaisesti kyseisten kahden operatiivisen lainarahaston keskimääräinen maksatusaste oli vuoden 2013 lopussa 0,75. **Taulukossa 3** tilannetta kuvataan seuraavasti:

60

Kreikassa ei myönnetty lainoja ennen vuoden 2014 puoliväliä. Liettuassa ja Latviassa luvuista ei käy ilmi tilannetta, jossa rahastojen toiminta ei ollut yhtäjaksoista. Liettuassa ei ollut tehty ainuttakaan sopimusta vuoden 2012 ensimmäisen neljänneksen jälkeen (ks. kohta 45). Rahaston ehtoja ei pyritty mukauttamaan markkinatarpeiden mukaisiksi. Latviassa tilanne oli sama: uusia lainoja ei ollut myönnetty kesäkuun 2012 jälkeen. Ongelma ratkaistiin siten, että Liettuassa rahaston pääomaa vähennettiin asteittain noin kolmella neljänneksellä ja Latviassa kahdella kolmanneksella vuoden 2013 loppuun mennessä. Vähentämistä jatkettiin vuonna 2014.

Taulukko 3

Lainarahastojen maksatusaste

Jäsenvaltio/alue	Rahastoon 31.12.2013 mennessä maksettu enimmäismäärä (miljoonaa euroa)	Lopullisille edunsaajille 31.12.2013 mennessä maksettu kokonaismäärä (miljoonaa euroa)	Rahastoon 31.12.2013 mennessä maksettua enimmäismäärää koskeva maksatusaste
Latvia ¹	37,60 ²	28,25	0,75
Liettua	52,45	39,05	0,74
YHTEENSÄ	90,05	67,30	0,75

1 Latvian pankin vaihtokurssin mukaisesti 1 euro = 0,702804 Latvian latia.

2 Latvian neljännesvuositaisiin ilmoituksiin (vuoden 2013 viimeinen neljännes mukaan luettuna) perustuva tilintarkastustuomioistuimen arvio.

Lähde: Tiedot relevanteista vuotuisista edistymiskertomuksista vuodelta 2013 ja tilintarkastustuomioistuimen laskelmasta.

61

Lainarahastojen uudistuvuusvaikutus voi toteutua vasta sitten, kun lopullinen edunsaaja on maksanut lainan takaisin. Tilintarkastustuomioistuimien ha-
vainta, että näillä rahastoilla ei tosiasias-
sa ollut uudistuvuusvaikutusta vuoden
2013 lopussa.

Vipuvaikutusta esiintyy har- voin ja tietyt rahastot perus- tettiin liian myöhään

62

Vastauksessaan varainhoitovuotta
2013 koskevaan tilintarkastustuomio-
istuimen vuosikertomukseen (koh-
ta 5.36) komissio korosti maksatus-
asteen tapaisen ainoan indikaattorin
rajoitteita rahoitusvälineiden tulok-
sellisuuden arvioinnissa ja katsoi, että
"tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi
keskittyä myös osarahoitetuilla rahoit-
usvälineillä aikaansaatuihin tuloksiin,
jatkuvuus ja vipuvaikutukset mukaan
luettuina".

Vipuvaikutusta esiintyy harvoin

63

Rahoitusvälineiden avulla on tarkoitus
vivuta julkista apua kannustamalla
yksityistä sektoria osallistumaan
rahoitukseen. Jos esimerkiksi jokaista
julkisista lähteistä saatua euroa kohti
olisi yksi euro yksityistä rahoitusta,
kokonaismäärä, josta lopulliset edun-
saajat hyötyvät, kaksinkertaistuisi.
Lainsäädännössä ei kuitenkaan vaadita
tiettyä yksityisen osallistumisen astet-
ta (vipuvaikutus).

64

Varainhoitoasetuksen³⁷ soveltamista
koskevan asetuksen 223 artiklassa
todetaan, että rahoitusvälineillä "pyri-
tään saamaan aikaan vipuvaikutus eli
unionin rahoitusosuutta määrällisesti
suurempi kokonaisinvestointi" ja että
"unionin varojen vipuvaikutuksen on
oltava yhtä suuri kuin tukikelpoisille
varojen lopullisille saajille myönnetyn
tuen määrä jaettuna unionin rahoitus-
osuudella"³⁸. Maaseuturahaston yhtey-
dessä kuitenkin käsitteellä tarkoitetaan
sitä, että jäsenvaltioiden tavanomai-
nen julkinen osarahoitus lasketaan
osaksi vipuvaikutusta, vaikka yksityistä
rahoitusta ei kerättäisi lainkaan.

65

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuk-
sen³⁹ määritelmän mukaan "oletettu
vipuvaikutus" on "arvio rahoitusväli-
neen avulla potentiaalisesti eri ta-
soilla aina loppukäyttäjän tasolle asti
hankittavista julkisista ja yksityisistä
lisävaroista [...]". Tässä tilintarkastus-
tuomioistuimen toimittamassa tulok-
sellisuuden tarkastuksessa vipuvaiku-
tuksella tarkoitetaan edellä mainitun
käsitteen mukaisesti sitä, miten monta
euroa (julkista ja yksityistä) rahoitusta
on taattu tai maksettu maaseudun
kehittämishankkeiden rahoittamiseksi
kutakin julkisena (EU:n ja jäsenvaltioi-
den) rahoituksena saatua euroa kohti.
Tilintarkastustuomioistuimien laski täten
vipuvaikutuksen⁴⁰ seuraavalla tavalla:

Rahoitus lopullisille edunsaajille

Julkiset rahoitusosuudet

- 37 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).
- 38 Ks. komission delegoitu asetukset (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).
- 39 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 37 artiklan 2 kohta.
- 40 Ks. erityiskertomus nro 2/2012, kohta 102.

66

Jäsenvaltiot eivät ole tehneet paljoakaan vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynneillä kävi ilmi, että vipuvaikutusta ei saatu aikaan esimerkiksi Latviassa, Liettuassa ja Italiassa (Sisilia), sillä rahoitusvälineiden täytäntöönpano ei houkutellut lisää yksityistä pääomaa maaseudun kehittämishankkeisiin. Tietynasteista vipuvaikutusta havaittiin Ranskassa (Korsika), Italiassa (Apulia) ja Romaniassa lopullisille edunsaajille myönnettyjen takaamattomien lainojen⁴¹ osassa.

67

Kreikka ja Italia (Umbria)⁴² olivat ainoat jäsenvaltiot, joissa rahastot oli suunniteltu nimenomaan vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. Kreikassa odotettiin, että tietty vipuvaikutustaso saavutettaisiin, sillä julkisen rahoitusosuuden lisäksi yksityinen pankki toimi osarahoituskumppanina⁴³. Vuoden 2014 puoliväliin mennessä vipuvaikutusta ei kuitenkaan ollut tosiasiaa saatu aikaiseksi, koska yhtään lainaakaan ei ollut myönnetty.

41 Esimerkiksi: takuu Ranskassa (Korsika) kattaa 65 prosenttia lainasta, kun taas Romaniassa mahdollisesti jopa 80 prosenttia.

42 Italiassa (Umbria) takuurahaston, jota ei tarkastettu paikalla, liiketoimintasuunnitelmassa todetaan, että ainakin 20 prosenttia rahaston resursseista on tultava yksityiseltä sektorilta.

43 Lainarahastoon oli investoitu kaikkiaan 253,025 miljoonaa euroa, josta 115 miljoonaa euroa oli julkista rahoitusta ja 138,025 miljoonaa euroa Piraeus-pankin investoimaa yksityistä rahoitusta.

Laatikko 7

Tilintarkastustuomioistuimen arvioima vipuvaikutus

Tarkastuksen yhteydessä paikalla tarkastetuista jäsenvaltioista / alueista poimitussa otoksessa vipuvaikutus oli seuraavanlainen:

	Korsika (TR)	Kreikka (LR)	Liettua (LR)	Apulia (TR)	Romania (TR)	Sisilia (TR)
Vipuvaikutus (Annetun luoton määrä / Rahoitusjärjestelyvälineeseen maksettu pääoma)	1,47	Ei vielä	Ei sovellettavissa	2,24	1,41 ¹	0,28

1 Taulukossa esitetyssä laskelmassa rahaston enimmäispääoma on 220 miljoonaa euroa.

Tietty rahoitusvälineet perustettiin liian myöhään

68

Monet rahoitusvälineet perustettiin myöhässä, mikä vähensi niiden tuloksellisuutta ohjelmakaudella 2007–2013. Näin tapahtui Ranskassa (Korsika) (kesäkuu 2012) ja Bulgariassa (helmikuu 2012), mutta varsinkin Kreikassa ja Italiassa (Calabria) (ks. **laatikko 8**).

Kreikassa ja Italiassa (Calabria) rahastojen tuloksellisuus väheni ajoituksen takia

Kreikan hallintoviranomainen ehdotti lainarahaston perustamista tammikuussa 2011. Euroopan komissio hyväksyi ehdotuksen toukokuussa 2011. Sen odotettiin lisäävän investoijien ja yrittäjien maksuvalmiutta maatalousalalla. Todellisuudessa lainarahasto aloitti toimintansa vasta tammikuussa 2014. Kansallisten viranomaisten mukaan viipeet johtuivat akuutista talouskriisistä, jonka vuoksi lainarahasto toteutettiin vasta kaksi vuotta ennen vuoden 2015 loppuun asti jatkuvan ohjelmakauden päättymistä. Tämä vähensi rahaston tuloksellisuutta koko kaudella 2007–2013.

Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi Italiassa (Calabria), että rahaston hallinnollisesta perustamisesta oli kulunut huomattavasti aikaa ennen kuin rahaston pääoma maksettiin ja annettiin ensimmäiset takuut. Takuurahasto perustettiin vuonna 2010, mutta ensimmäiset takuut annettiin vasta vuonna 2013.

Rahoitusvälineiden seurannan avulla ei kaudella 2007–2013 saatu riittävästi relevantteja tietoja tuloksellisuudesta**69**

Tilintarkastustuomioistuimen näemyksen mukaan rahoitusvälineiden tuloksellisuutta mitataan seuraavilla keskeisillä indikaattoreilla:

- vipuvaikutus
- uudistuvuusvaikutus⁴⁴,
- maksukyvyttömyysasteet.

70

Näiden indikaattorien avulla saadaan tietoa tuloksellisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että maaseudun kehittämiskehikseen ei sisältynyt erityisiä tavoitearvoja tai indikaattoreita, joiden avulla rahoitusvälineiden vaikuttavuutta ja vaikutusta

voitaisiin mitata. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että jäsenvaltiot kohdistivat seurantaan pääasiallisesti maksatusasteisiin. Jäsenvaltioilla oli kattavat luettelot asianomaisista lopullisista edunsaajista⁴⁵, mutta ne eivät olleet vahvistaneet tulosindikaattoreita, joiden avulla tuloksellisuutta seurattaisiin kolmen kriteerin (uudistuvuus- ja vipuvaikutus sekä maksukyvyttömyysaste) perusteella.

71

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tapauksia, joissa komissiolle toimitettaviin vuotuisiin edistymiskertomuksiin sisältyvät luvut eivät aina olleet kattavia tai luotettavia (ks. **laatikko 9**).

44 Myös komissio pitää näitä kahta tulosindikaattoria (vipuvaikutus ja uudistuvuusvaikutus) relevantteina (ks. kohta 63).

45 Luetteloissa mainitaan myös mm. asianomaiset toimenpiteet, lainojen määrät, takuiden määrä (jos sovellettavissa), valuuttakurssit ja lainatilanne (takaisinmaksuvaihe).

Raportointi ei ollut kattavaa eikä luotettavaa

Romania sisällytti tietoihin tukeen oikeuttamattomien takuiden määrät (ks. myös laatikko 10) ja raportoi takuista, jotka oli peruttu, koska lainoja ei ollut myönnetty. Romania raportoi myös takuista, jotka ei ollut aktivoitu, koska lopulliset edunsaajat eivät olleet maksaneet takuista suoritettavaa toimitusmaksua.

Liettua sisällytti tietoja lainoista, joita ei ollut koskaan aktivoitu, koska sopimukset olivat peruuntuneet. Ranska (Korsika) raportoi tietoja, jotka eivät vastanneet rahastonhoitajan tietokannassa olevia todennettuja tietoja.

Olivatko rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat ehdot asianmukaisia kaudella 2007–2013?**72**

Rahoitusvälineiden hallintoon ei sovelleta tavanomaista avustusten hallinnointiin käytettävää järjestelmää jäsenvaltioiden hallinnossa tai lopullisten edunsaajien tasolla. Rahoitusvälineitä varten tarvittiin jäsenvaltioissa täysin uusi rakenne, jotta voitaisiin noudattaa asetuksen (EY) N:o 1974/2006 50–52 artiklaa. Rahoitusvälinerakenteen keskeisiä ominaisuuksia ovat rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat ehdot.

73

Lisäksi maaseudun kehittämistä koskevassa lainsäädännössä vaaditaan, että rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat seikat sisällytetään keskeisiin asiakirjoihin (liiketoimintasuunnitelmiin ja rahoitus-sopimuksiin). Täten rahoitusvälineiden

lakkauttamisesta olisi oltava selkeät säännöt ohjelmakauden päättyessä (31. joulukuuta 2015) ja lisäksi olisi määritettävä ehdot, joiden avulla estetään jäljellä olevien varojen käyttö johonkin muuhun tarkoitukseen kuin maaseudun kehittämistoimenpiteen alkuperäiseen maaseudun kehittämistavoitteeseen. Varoja olisi niin ikään käytettävä ainoastaan yksittäisten yritysten hyväksi. Lopuksi komission olisi neuvottava jäsenvaltioille, miten ne voisivat vähentää hallinnollista rasitettaan. Lisäksi olisi otettava käyttöön asianmukainen riskinhallintajärjestelmä, jonka avulla käsiteltäisiin rahoitusvälineisiin liittyviä riskejä (esim. julkisten varojen suojaaminen).

74

Tilintarkastustuomioistuin arvioi jäsenvaltioiden ja komission soveltamia lähestymistapoja näiden vaatimusten pohjalta ja havaitsi, että sekä selkeä säännöstö että komission neuvonta puuttuivat.

Ohjelmien päättämistä ei ollut vielä hyvin valmisteltu ja jäsenvaltiot ja komissio tulkitsivat säännöksiä eri tavalla

75

Ohjelmat päätetään maaseudun kehittämistä koskevan ohjelmakauden 2007–2013 lopussa. Tässä yhteydessä määritetään tukikelpoiset rahoitusjärjestelyvälineiden menot ja niitä vastaavat määrät, jotka jäsenvaltiot voivat pitää (maksamalla rahoitusvälineiden osalta jäljelle jääneen määrän) (ks. kohta 33). Lisäksi päätetään, mitkä rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat säännökset tulevat voimaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot ja komissio eivät olleet valmistautuneet asianmukaisesti tähän merkittävään vaiheeseen.

76

Komissio ja jäsenvaltiot ovat tulkinneet rahoitusjärjestelyvälineisiin sovellettavia sääntöjä ohjelmakaudella 2007–2013 eri tavoin erityisesti takuu-rahastojen tapauksessa. Lainsäädännön mukaan on kahdenlaisia tukikelpoisia takuita: vapautettuja ja jatkuvia takuita. Komissio totesi, että kaikki vapautetut takuut ovat tukikelpoisia päättämisen yhteydessä. Komission mukaan jatkuvat takuut eivät ole kokonaisuudessaan tukikelpoisia. Niihin on kuitenkin sovellettava päättämisen yhteydessä ”riskialttiustasoa”, koska tämä vähentää määriä, jotka jäsenvaltiot voivat pitää.

77

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston lähestymistapa oli tässä kohdin yhdenmukainen alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ohjeessa esitetyn tulkinnan kanssa. Lähestymistavalle ei kuitenkaan löydy tukea lainsäädännöstä. Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot tulkitsivat sääntöjä eri tavoin. Italia oli käsittänyt, että sen oli sovellettava riskialttiustasoa kaikkiin (sekä vapautettuihin että jatkuviin) takuisiin, kun taas Ranska (Korsika) ja Romania eivät halunneet soveltaa riskialttiustasoa lainkaan.

Investoinnista luopumista koskevat säännökset eivät ole selkeitä

78

Jäsenvaltioille ei tällä hetkellä ole tarkkoja rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevia säännöksiä. EU:n maaseudun kehittämistä koskevista säännöistä vaaditaan ainoastaan, että asianomaisen jäsenvaltion on käytettävä yksittäisten yritysten hyväksi resurssit, jotka on palautettu toimeen maaseudun kehittämisohjelman tukikelpoisuusajan jälkeen. Kaikki tarkastuskäynnin kohteena olleet maat katsoivat, että kaikkien tarkastettujen rahastojen tulevaisuus oli vielä auki: ei ollut selvää, millä aikajänteellä ja mitä tarkoitusta varten rahastot jatkaisivat toimintaansa, jos niiden toiminta ylipäätään jatkuisi.

79

Komission tulkinnan⁴⁶ mukaisesti muutkin kuin maaseudun kehittämisen alan ja maatalousalan yritykset voivat saada tukea, mutta selkeää määritelmää yksittäisistä yrityksistä ei ole saatavilla. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan riskinä on, että resursseja, jotka on alun perin tarkoitettu maatalouspolitiikan mahdollisille edunsaajille maaseudun kehittämiseen, siirretään muille kuin maaseudun kehittämistä koskeville aloille.

80

Lopuksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei aikonut kohdentaa kyseisen säännöksen noudattamiseen seuranta ohjelmien päättämisen jälkeen varmistaakseen, että jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet rahoituspääomaa ja palautuvia resursseja keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä muihin tarkoituksiin kuin yksittäisten yritysten hyväksi.

Voidaanko rahoitusvälineisiin tarvittavat parannukset tehdä kaudella 2014–2020?

81

Vuoden 2013 lopussa hyväksyttiin uusi lainsäädäntökehys kaudella 2014–2020 toteutettaville sosiaaliasioiden, kalatalouden, koheesion ja maaseudun kehittämisen alojen toimintapolitiikoille. Varainhoitoasetuksen⁴⁷ mukaisesti yhteishallinnointitapauksille vahvistetaan kaudella 2014–2020 sovellettavia yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa periaatteet, joita on noudatettava kaikkien alojen rahoitusvälineiden kohdalla. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, missä määrin lainsäädännöllisillä muutoksilla voitaisiin lisätä maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineiden tuloksellisuutta.

Uusi säädöskehys tuo mukanaan joitakin merkittäviä parannuksia ...

82

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille rahoitusvälineisiin sovellettavassa säädöskehyksessä erityisesti seuraavat parannukset:

- kaikkien välineiden pakolliset ennakkoarvioinnit, joiden avulla mm. vaadittavasta rahoituspääomasta saataisiin parempi arvio
- asteittaiset maksut, jotka riippuvat lainarahastoista lopullisille edunsaajille suoritettujen tosiasiallisten maksujen tasosta, tai tosiasiallinen takuurahastojen käyttöaste, minkä pitäisi vähentää pääoman ylimittomittamisen riskiä
- mahdollisuus erityyppisten rahoitusvälineiden perustamiseen eri tasoille (kansallinen, alueellinen, ylikansallinen tai rajat ylittävä) mm. rahastojen rahaston (holding-rahastot⁴⁸), erityisten räätelöityjen tai käyttövalmiiden välineiden (jäsenvaltioiden on perustettava molemmat) kautta tai rahoitus EU:n tasolla toimiville välineille
- pakollinen raportointi alusta alkaen mm. varainhoitoasetukseen⁴⁹ liittyvien indikaattorien perusteella.

- 46 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston oikeudellisen yksikön lausunto, joka esitettiin tarkastajille 8. lokakuuta 2014 päivättyssä asiakirjassa.
- 47 Asetus (EU) N:o 966/2012, 139 artiklan 5 kohta.
- 48 Rahastot, jotka on perustettu investoimaan rahoitusvaroja pääomarahastoihin, takuurahastoihin, lainarahastoihin taikka lainoja myöntäviin rahastoihin tai muihin kannustinjärjestelmiin, takaisin maksettaville investoinneille annettaviin takuisiin tai vastaaviin välineisiin.
- 49 Esim. hallintoviranomaisten on raportoitava vuotuisen täytäntöönpanokertomuksen liitteessä tukitoimenpiteistä, joihin sisältyy rahoitusvälineitä. Tämä käsittää useita elementtejä (vipuvaikutus ja tuloksellisuus), joiden ansiosta raportoinnista tulee varainhoitoasetuksen mukainen. Maaseuturahastolle tällainen raportointi on uutta.

... mutta tiettyjä esteitä on edelleen olemassa

83

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitusvälineiden pääoman ylimitoittamisen riski oli edelleen olemassa ja että niiden pitkän aikavälin vaikutuksen takaamiseen vaadittavat ehdot puuttuivat yhä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tuloksellisuuskysymyksiä ei vielä ole ollut käsitelty riittävästi EU:n säädöskehityksessä kaudelle 2014–2020. Riskinä oli, että rahoitusvälineet olisivat edelleen liian riippuvaisia avustusjärjestelmistä.

Tarvittavan pääoman yliarviointi ja siitä johtuva rahastopääoman ylimitoittaminen ovat riskeinä edelleen olemassa

84

Uuden asteittaisia maksuja koskevan säännöksen (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 41 artikla) mukaisesti pääoman rahoitukseen tarkoitetut maaseuturahaston talousarviosta suoritettavat maksut riippuvat rahoitusvälineiden varainkäyttötoiminnasta. Tämä säännös saattaa rajoittaa pääomien

ylimitoittamista, mutta edelleen on olemassa riski, että tämä ei riitä ratkaisuun "parkkirahastoihin⁵⁰" (parking funds) liittyvää ongelmaa vapauttamissäännön soveltamisen kiertämisen osalta.

85

Yksi keskeisistä uuden pakollisen ennakkoarvioinnin tarkoituksista on kvantifioida, minkä verran rahoitusvälineiden rahoittamiseen olisi sidottava varoja. Arvioinnin laatu on täten ensiarvoisen tärkeä, koska sillä on suoria taloudellisia vaikutuksia. Voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita komissiota tarkastamaan arvioinnin laatua.

86

Kaudelta 2007–2013 saadun kokemuksen perusteella riskinä on, että uusi asteittaisia maksuja koskeva säännös ei kenties riitä takaamaan, että rahastot eivät olisi liian suuria erityisesti siinä tapauksessa, että ennakkoarvioinnit eivät ole riittäviä. Ensimmäisen 25 prosentin erän⁵¹ määrä riippuu rahoitusvälineeseen asianomaisen rahoitussojimuksen perusteella sidotusta määrästä (ks. **taulukko 4**).

- 50 Esimerkiksi Italiassa (Sisilia) takuita annettiin jatkuvasti, mutta yleisesti ottaen pääomasta käytettiin tosiasiaa ainoastaan pieni osuus. Takuurahasto toimi täten "parkkirahastona".
- 51 Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään, että yksikään ohjelmasta rahoitusvälineeseen maksettu määrä ei saisi olla yli 25 prosenttia ohjelmasta rahoitusvälineeseen sidottujen rahoitusosuuksien kokonaismäärästä.

Taulukko 4

Asteittaisten maksujen mahdollinen vaikutus (miljoonaa euroa)

	Asiaankuuluvan rahoitussojimuksen mukaisesti rahoitusvälinettä varten sidottavaksi suunniteltu määrä	Välimaksu, jonka enimmäisosuus on 25 prosenttia	Kerroin	Takuina annettava enimmäismäärä	Viimeisimmät takuina annetut määrät	Prosentuaalinen osuus enimmäismäärästä
Bulgaria	121,00	30,25	5	151,25	50	33,0 %
Italia (Apulia)	25,00	6,25	12,5	78,125	6,6	8,5 %
Italia (Sisilia)	39,50	9,875	12,5	123,44	5,5	4,4 %

Riskinä on edelleen, että rahoitusvälineet saatetaan perustaa liian myöhään

87

Rahoitusvälineen tuloksellisuuden tehostaminen ohjelmakaudella edellyttää ennen kaikkea, että se on pantu täytäntöön oikeaan aikaan ja varhaisessa vaiheessa ohjelmakautta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tapa, jolla nykyiset rahoitusvälineet päätetään joulukuussa 2015, vaikuttaa rahoitusvälineiden perustamispäätöseen ja -prosessiin uuden kehyksen aikana. Maaseudun kehittämisohjelmia ei ollut hyväksytty 1. joulukuuta 2014 mennessä eikä ennakkoarviointeja ollut saatu valmiiksi uusia rahoitusvälineitä varten. Tästä johtuen yleisesti ottaen oli olemassa suuri riski, että täytäntöönpano alkaisi vasta vuodesta 2016 alkaen, mikä lyhentäisi ohjelmien toiminta-aikaa.

Riskinä on, että pitkän aikavälin vaikutuksiin ei kiinnitetä riittävästi huomiota

88

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tietyt jäsenvaltiot, kuten Liettua ja Latvia, ovat panneet täytäntöön rahoitusvälineitä, joilla vastataan talous- ja rahoituskriisin aiheuttamiin yksittäisiin vaikeuksiin. Rahastot kuitenkin lakkasivat toimimasta heti kun tilanne näiden maiden rahoitusmarkkinoilla oli parantunut (ks. kohdat 45 ja 60). Jotta tämäntyyppisten takaisin maksettavien välineiden vaikutukset olisivat merkittäviä, niiden on kuitenkin toimittava pitkällä aikavälillä. Vaikka Korsikalla luotto kesti pidemmän aikaa, takuut rajattiin 60 kuukauteen. Komisio on myös korostanut viimeaikaisessa tiedonannossaan (ks. kohta 8) tarvetta ottaa pitkän aikavälin kasvu riittävästi huomioon ja tukea pitkän aikavälin investointihankkeita.

89

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoitusvälineiden pitkän aikavälin toiminnan varmistamisessa yhtenä ehtona on se, että ohjelmakaudelta toiselle siirtymisestä on olemassa selkeät säännöt, jotta vältytään ohjelmasykliä hallinnoinnin katkoilta. Uudessa säädöskehityksessä ei ole tällaisia säännöksiä.

Vipu- ja uudistuvuusvaikutukset: tuloksellisuuskysymyksiä ei ole käsitelty riittävästi

90

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tuloksellisuuteen ei ole kohdistettu seuranta kaudella 2007–2013 (ks. kohdat 69 ja 70). Saatavilla ei täten ollut hyödyllisiä tietoja, joiden perusteella kokemuksista voitaisiin oppia seuraavaa ohjelmakautta silmällä pitäen.

91

Uudessa säädöskehityksessä ei edelleenkaan vaadita pakollista yksityistä rahoitusosuutta (vipuvaikutus), eikä uudessa lainsäädännössä aseteta asianmukaisia tavoitearvoja tai anneta tietoja vipuvaikutusindikaattorien laskentaan. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kohdassa 64 ehdotetun kaltainen vipuvaikutuksen käsite ei sovi maaseudun kehittämisalan rahoitusvälineille ohjelmakaudella 2014–2020⁵².

52 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487). Asetuksen 59 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "maaseuturahaston osuus on laskettava tukikelpoisten julkisten menojen määrän perusteella".

92

Uusi kehys ei myöskään sisällä sopimuksellisesti sitovia vähimmäisaikoja uudistuvuudelle. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 45 artiklan mukaisesti vähintään kahdeksan vuoden aikana takaisin rahoitusvälineisiin maksetut varat on käytettävä ohjelman (ohjelmien) tavoitteiden mukaisesti. Tällaisen vähimmäisajan määrittelyä pidetään myönteisenä, mutta säännöksessä kuitenkin sallitaan rahaston pääoman vähentäminen ja kyseisten rahoitusvälineiden varojen, mm. avustusten, uudelleenkäyttö, mikä rajoittaa uudistuvuuteen perustuvasta järjestelmästä saatavaa hyötyä.

Riskinä on, että rahoitusvälineet ovat edelleen riippuvaisia avustuksista kaudella 2014–2020

93

Maaseudun kehittämistä koskevissa tilintarkastustuomioistuimen aiemmissä tarkastuksissa⁵³ havaittiin ongelmia investointitoimenpiteille tarkoitettujen avustusten hallinnointitavassa. Siinä esiintyi usein nollavaikutusta, toiminnan siirtymisvaikutusta ja puutteita valinnassa. Maataloustuotteiden jalostamiseen investoimista tukeva toimenpide havaittiin kaikkein virhealtteimaksi⁵⁴. Rahoitusvälineiden kohdalla asiantuntijat arvioivat hankkeiden kannattavuuden (ks. kohta 14), joten rahoitusvälineillä voidaan lieventää avustusten käytössä yksilöityjä riskejä.

94

Kaikki lopulliset edunsaajat, jotka täyttävät rahoitusvälineen käyttöä koskevat tukikelpoisuus- ja valintakriteerit, voivat hakea rahoitusta suoraan, eli hakijoiden ei tarvitse toimittaa hakemusta avustujajärjestelmiä varten. Tämä tarkoittaa suoraa pääsyä rahoitusvälineeseen. Toisin kuin ohjelmakaudella 2007–2013 havaitussa tilanteessa (ks. kohta 34 ja 35), suora pääsy lisää rahoitusvälineiden toiminnan laajuutta ja täten niiden mahdollista vaikutusta.

95

Komission ohjelmakautta 2014–2020 koskevissa ohjeissa⁵⁵ yksilöidään pääasiallisia muutoksia kahden ohjelmakauden välillä. Niihin lukeutuu mahdollisuus käyttää rahoitusvälineitä suoraan. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että muutos (välillisestä pääsystä suoraan pääsyyn) ei johdu uudesta säädöskehiksestä, sillä välillistä pääsyä ei vaadittu kauteen 2007–2013 sovellettavassa lainsäädännössä⁵⁶. Koheesioalalla sovellettu lähestymistapa käsittää suoran pääsyn, ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on määrittänyt rahoitusvälineiden ja avustusten yhdistämistä koskevat säännöt. Maatalouden pääosasto ei tehnyt mitään vastaavaa kaudella 2007–2013 (ks. kohta 37).

- 53 Ks. esim. erityiskertomus nro 8/2012 "Tuen kohdentaminen maatilojen nykyaikaistamiseen"; erityiskertomus nro 1/2013 "Onko EU:n elintarviketeollisuustuella lisätty maataloustuotteiden arvoa vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla?" ja erityiskertomus nro 6/2013 "Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä?" (<http://eca.europa.eu>)
- 54 Erityiskertomus nro 23/2014 "Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?" (<http://eca.europa.eu>)
- 55 Euroopan komissio, Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020, a short reference guide for Managing Authorities (rahoitusvälineet ERI-rahastojen ohjelmissa kaudella 2014–2020, lyhyt opas hallintoviranomaisille), 2.7.2014.
- 56 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006.

96

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että rahoitusvälineet eivät ole yleisesti ottaen olleet menestyksekkäitä maaseudun kehittämisen alalla⁵⁷ ja että kauden 2014–2020 mahdollisesta lupaavuudesta huolimatta toivotun vaikutuksen aikaansaaminen on huomattava haaste. Säädöskehityksessä ei ole otettu maaseudun kehittämistoiminnan erityispiirteitä asianmukaisesti huomioon eikä todellisia tarpeita ole arvioitu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niin ollen, että kauden 2007–2013 rahoitusvälineiden tosiasiallinen täytäntöönpano ei ole osoittanut, että siirtymisestä pois avustusriippuvaisesta kulttuurista⁵⁸ olisi mahdollisesti hyötyä.

97

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarvittavat parannukset ovat toteutettavissa kauden 2014–2020 kehityksessä. Rahoitusvälineiden laajemmalle käytölle on kuitenkin edelleen olemassa tiettyjä esteitä. Vaikka uusia säännöksiä on otettu käyttöön pääoman ylimitoittamiseen liittyvän jatkuvan ongelman rajoittamiseksi, riski on edelleen olemassa. Lopuksi voidaan todeta, että vipu- ja uudistuvuusvaihtokukseen liittyviä keskeisiä tuloksellisuuskäsitteitä ei myöskään ole vielä käsitelty riittävästi (kohdat 81–95).

98

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitusvälineiden perustamiselle ei ollut selkeitä perusteita ja että niiden rahoitus oli ylimitoitettu (kohdat 21–50). Rahoitusvälineiden kysyntä oli ohjelmakaudella 2007–2013 erityisen vähäistä ja siksi niiden käyttöä varten

tarvitaan tulevana vuosina kannustimia. Toisin kuin kaudella 2000–2006, kaudella 2007–2013 ei enää ollut erillistä ”rahoitusjärjestelyyn” liittyvää toimenpidettä, ja rahoitusvälineet oli mahdollista sisällyttää ainoastaan investointitoimenpiteiden valintaan. Mahdollisuus perustaa rahoitusvälineitä joko osana investointitoimenpidettä tai erillisenä toimenpiteenä joustavoittaa investoitujen varojen hallinnointia ja heikentää kytköstä avustuksiin. Tätä mahdollisuutta ei mainita myöskään kauden 2014–2020 kehityksessä.

Suositus 1

Jotta komissio voisi lisätä kannusteita, jotka saisivat jäsenvaltiot perustamaan maaseudun kehittämisalan rahoitusvälineitä, sen olisi yksilöitävä alan haasteet, erityisominaisuudet ja esteet ja kannustettava jäsenvaltioita aktiivisesti siihen, että ne käyttäisivät kyseisiä välineitä tarvittaessa. Kysynnän herättämiseksi jäsenvaltioille voitaisiin tarjota vaihtoehtoa, jossa saatavilla olevista maaseuturahaston määrärahoista varataan tietty osa rahoitusvälineille ja tehdään kyseisistä rahoitusvälineistä selkeästi määritetyissä olosuhteissa avustuksia houkuttelevampia.

99

Rahoitusvälineiden pääoman ylimitoittaminen oli kaudella 2007–2013 toistuva ongelma, mistä seurasi, että pääoma oli 370 miljoonaa liian suuri (ks. kohta 48). Vaikka kauden 2014–2020 säädöskehitykseen on ongelman rajoittamiseksi lisätty erityisiä säännöksiä (pakollinen ennakkoarviointi ja asteittaiset maksut), riski voi olla edelleen olemassa.

57 Ks. myös tämän kertomuksen liite II.

58 Euroopan komissio, Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020, a short reference guide for Managing Authorities (rahoitusvälineet ERI-rahastojen ohjelmissa kaudella 2014–2020, lyhyt opas hallintoviranomaisille), 2.7.2014.

Suositus 2

Komission olisi tarjottava neuvontaa ja edistettävä aktiivisesti rahoitusvälineiden pakollisten ennakkoarviointien laatua. Ennakkoarviointien on tarkoitus olla keskeisiä pääoman ylittämisen estäviä välineitä. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä käytetty riskialttiustaso asianmukaisen teknisen asiantuntemuksen perusteella.

100

Rahoitusvälineiden tuloksellisuus ei ollut ohjelmakaudella 2007–2013 riittävä (kohdat 70 ja 71). Ne toimivat huonosti maaseudun kehittämissä politiikan hyväksi varojen uudistuvuuden ja yksityisten lisävarojen vipuamisen osalta. Raportointimenettelyä ei ollut suunniteltu siten, että se kuvastaisi rahoitusvälineiden toimintaa kattavasti ja että sen avulla saataisiin relevantteja tietoja tuloksellisuudesta. Komissio ei täten ole hoitanut yhteishallinnoinnin alaisia valvontatehtäviään asianmukaisesti. Kauden 2014–2020 säädöskehityksessä toteutetut parannukset mahdollistavat tästä huolimatta sen, että havaittuja keskeisiä raportointipuutteita voidaan korjata (ks. kohta 82).

Suositus 3

Rahoitusvälineiden vaikuttavuuden lisäämiseksi komission olisi asetettava maaseudun kehittämisalalla ohjelmakaudelle 2014–2020 asianmukaiset standardit ja tavoitearvot vipu- ja uudistuvuusvaikutukselle.

101

Rahoitusvälineiden on toimittava pitkällä aikavälillä, jotta niiden vaikutus olisi täysimääräinen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämä näkökoh- ta ei ollut saanut tarpeeksi huomiota. Lainarahastot esimerkiksi vastasivat lyhyen aikavälin maksuvalmiusongelmaan viimeaikaisessa talouskriisissä. Ne toimivat täten vain rajoitetun ajan huolimatta siitä, että niiden perustaminen oli teettänyt huomattavasti hallinnollista työtä.

Suositus 4

Jotta edistettäisiin rahoitusvälineiden pitkän aikavälin vaikutuksia, komission ja jäsenvaltioiden olisi päätettävä selkeistä siirtymävaiheen säännöistä ohjelmakausien välille. Jäsenvaltioiden olisi sovellettava uusia säädöksiä siten, että varmistetaan mahdollisimman suuri joustavuus. Komissio voisi tässä yhteydessä kannustaa jäsenvaltioita perustamaan yhden ainoan rahoitusvälineen, josta voidaan sekä myöntää lainoja ja antaa takuita; tämä lisäisi rahoitusvälineen toimintaa ja kriittistä massaa.

102

Aiemmissa maaseudun kehittämistä koskeissa tilintarkastustuomioistui- men tarkastuksissa havaittiin ongelmia (nollavaikutus, toiminnan siirtymis- vaikutuksia ja puutteita valinnassa) investointitoimenpiteille tarkoitettujen avustusten hallinnoinnissa (ks. koh- ta 93). Rahoitusvälineet voivat lievittää avustusten käytössä havaittuja riskejä.

Suositus 5

Jäsenvaltioiden olisi rahoitushakemuksia arvioidessaan kiinnitettävä erityistä huomiota mahdollisiin nollavaikutus- tai toiminnan siirtymisvaikutusriskeihin. Niiden olisi tätä silmällä pitäen sovellettava asianmukaisia indikaattoreita, kuten investoinnin tuottoa ja ennakoituja rahavirtalaskelmia. Sellaisissa tukikelpoisissa toimissa, joissa nollavaikutuksen tai toiminnan siirtymisvaikutuksen riski on erittäin suuri, rahoitusvälineistä voisi tulla ensisijainen vaihtoehto. Jäsenvaltioiden olisi tutkittava, miten avustukset ja rahoitusvälineet voidaan yhdistää siten, että rahalle saadaan vipu-/uudistusvaikutuksen optimoinnin avulla paras vastine.

103

Lopuksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että kaudelle 2007–2013 ei ollut vahvistettu täsmällisiä ehtoja, joiden mukaan määritetään ohjelmakauden lopussa maksettava rahoitusvälineiden osalta jäljelle jäänyt määrä. Myöskään rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevia ehtoja ei ollut käytössä. Tämä johtui lähinnä siitä, että komissio ei ollut vahvistanut näiden kysymysten osalta selkeitä sääntöjä (kohdat 72–80).

Suositus 6

Komission olisi annettava vuonna 2015 tarkat operatiiviset täytäntöönpanosäännöt ajoissa ennen ohjelmakauden 2007–2013 päättämistä. Suuntaviivoihin olisi sisällytettävä myös investoinnista luopumiseen liittyvät menettelyt.

Tilintarkastustuomioistuimen I jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Rasa BUDBERGYTĖn johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 25. maaliskuuta 2015 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Arvio takuurahastojen pääoman ylimitoittamisesta (tilanne 31. joulukuuta 2013) riskialttiustason mukaisesti

	Rahastoon 31.12.2013 mennessä maksettu määrä (euroa)	Lopullisille edunsaajille 31.12.2013 mennessä annettujen takuiden määrä (euroa)	Ennakoidun maksukyvyttömyyden enimmäistaso	Riskialttiustaso, jonka perusteella määrätettiin rahastoon maksettu määrä (1-X)	Arvio rahaston pääoman ylimitoittamisesta (euroa)
Bulgaria	121 000 000,00	50 006 000,00	20,0 %	5,0	110 998 800,00
Ranska (Korsika)	600 000,00	403 795,00	33,3 %	3,0	465 401,67
Italia (Sisilia)	37 628 950,00	5 485 210,23	33,3 %	3,0	35 800 546,59
Italia (Apulia)	5 000 000,00	6 585 275,50	8,0 %	12,5	4 473 177,96
Italia (Lazio)	2 500 000,00	920 105,60	8,0 %	12,5	2 426 391,55
Italia (Campania)	2 250 000,00	3 262 536,52	8,0 %	12,5	1 988 997,08
Italia (Umbria)	4 800 000,00	0,00	33,3 %	3,0	4 800 000,00
Italia (Molise)	2 450 000,00	2 451 400,00	33,3 %	3,0	1 632 866,67
Italia (Basilicata)	14 860 000,00	1 699 990,00	33,3 %	3,0	14 293 336,67
Italia (Calabria)	10 000 000,00	1 678 400,00	50,0 %	2,0	9 160 800,00
Romania	220 000 000,00	177 173 471,00	20,0 %	5,0	184 565 305,80
Yhteensä	421 088 950,00	249 666 183,85			370 605 623,98

Pääomatarve (euroa) 50 483 326,02

Pääoman ylimitoittaminen (kertoimena ilmaistuna) 8,34

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot.

Yleiskatsaus tarkastettujen rahoitusvälineiden tuloksellisuutta vähentäviin keskeisiin puutteisiin

	Ranska (Korsika)	Italia		Romania	Kreikka	Liettua
		Apulia	Sisilia			
Tyyppi	TR	TR	TR	TR	LR	LR
Perustettiin myöhässä	P				P	
Kysyntä yliarvioitiin	P	P	P	P	P	P
Riskialttiustaso oli liian alhainen (TR)	P		P		e.s.	e.s.
Perustamispääoma oli liian suuri			P	P	P	P
Maksatusaste oli alhainen			P		P	P
Uudistuvuustaso ei ollut riittävä	P	P	P	P	P	P
Vipuvaikutustaso ei ollut riittävä	P	P	P	P	P	P
Toiminnan tuloksellisuudesta ei raportoitu	P	P	P	P	P	P

TR: takuurahasto; LR: lainarahasto; e.s.: ei sovellettavissa

P: Yksilöity puute.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot.

Tiivistelmä

I
Vaikka yksityisen pääoman houkuttelu on yksi rahoitusvälineisiin liittyvistä lisäarvoista, maaseudun kehittämistä kaudella 2007–2013 koskevassa EU:n lainsäädännössä¹ ei nimenomaisesti yhdistetä rahoitusjärjestelyvälineitä yksityiseen rahoitukseen.

III
Komissio toteaa, että ohjelmakausi 2014–2020 on vasta alkanut ja suurinta osaa ERI-rahastojen ohjelmista, maaseudun kehittämisohjelmat mukaan lukien, ei ole vielä hyväksytty. Lisäksi jäsenvaltiot voivat perustaa rahoitusvälineitä milloin tahansa ohjelmakauden aikana.

IV
Komissio toteaa, että rahoitusvälineitä otettiin käyttöön seitsemässä jäsenvaltiossa kaudella 2007–2013. Tämä on merkittävä parannus verrattuna kauteen 2000–2006, jolloin ainoastaan kaksi jäsenvaltiota käytti rahoitusvälineitä.

EU:n säädöskehys ohjelmakaudella 2007–2013 on erittäin joustava maaseudun kehittämistoimenpiteiden täytäntöönpanoa ajatellen. Komissio katsoo, että kauden 2007–2013 säädöskehyksessä otetaan huomioon maaseudun kehittämisen erityispiirteet ja tämä heijastuu maaseuturahastosta rahoitettaviin rahoitusvälineisiin. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetuksessa (EY) N:o 1974/2006 määritellään maaseuturahaston laajuus ja toiminta-ala erityiset tukitoimenpiteet mukaan lukien.² Jokainen maaseudun kehittämistoimenpide sisältää useita tukikelpoisuussääntöjä ja -säännöksiä, joita toimenpiteen nojalla luotujen rahoitusvälineiden on noudatettava, ja niiden olisi oltava osa rahoitussopimusta.

1 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006.

2 Näitä ovat esimerkiksi maatilojen nykyaikaistamiseen, maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisäämiseen, mikroyritysten luomiseen ja kehittämiseen maaseutualueilla, taloudellisen toiminnan laajentamiseen maatalouden ulkopuolelle sekä kylien uudistamiseen tarkoitetut investointituet.

Vuodesta 2011 alkaen on vaadittu odotettujen tappioiden tarkoituksenmukaista ennakkoarviointia silloin kun maaseuturahastosta yhteisrahoitetaan takuurahastoja sisältäviä toimia.³ Ohjelmakauden 2014–2020 osalta voidaan todeta, että ennakkoarviointi on pakollinen kaikille toimille, joihin liittyy osaksi maaseuturahastosta rahoitettavia rahoitusvälineitä.⁴ Lainsäädännössä tarjotaan jäsenvaltioille kannustimia rahoitusvälineiden käyttöön ja annetaan niille mahdollisuus laskea rahoitusvälineet välittömästi markkinoille toteutusvalmiiden mallien (esim. käyttövalmiit mallit) perusteella. Lisäksi komissio antaa tarvittavat ohjeet jäsenvaltioille ja sidosryhmille aina kauden 2014–2020 loppuun asti.

V
Takuurahastoilla on oltava tietty maksuvalmius, jotta voidaan varmistaa sujuvat investoinnit yrityksiin.

Jäsenvaltioiden päivitetyn tarvearvioinnin ja takuurahastojen päättämisen valmistelujen jälkeen pääoman määrä oli vähentynyt 362,69 miljonaan euroon vuoden 2014 loppuun mennessä.

VI
Maaseuturahastosta tuettavat rahoitusvälineet perustettiin lain salliman ajan puitteissa ja EU:n lainsäädännön mukaisesti.

Komissio haluaa muistuttaa, että maaseudun kehittäminen kuuluu jaetun hallinnoinnin piiriin ja jäsenvaltiot ovat kokonaan vastuussa tukitoimenpiteiden seurannasta.

Komissio toteaa, että se on kerännyt kaudella 2007–2013 tärkeää raportointitietoa olemassa olevista rahoitusvälineistä. Lisäksi ohjelmakaudelle 2014–2020 on suunniteltu kattavaa raportointia rahoitusvälineistä.⁵

3 Komission asetus (EU) N:o 679/2011, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2011.

4 Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 2 kohta.

5 Asetuksen (EY) N:o 1303/2013 46 artikla.

Komissio katsoo, että rahoitusvälineiden etuja arvioitaessa on huomioitava myös rahoituskriisi ja sen vaikutus rahoituksen saatavuuteen joissakin jäsenvaltioissa.

VII

Komissio toteaa, että on kansallisten viranomaisten vastuulla varmistaa, että yksittäiset tukitoimenpiteet toteutetaan sovellettavia säännöksiä noudattaen. Komissio arvioi rahoitusvälineisiin liittyviä kysymyksiä tarkastuskäyntiensä aikana.

Kaudella 2007–2013 sovellettavan EU:n lainsäädännön mukaisesti rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevat järjestelyt määrittelee rahoitussopimuksessa mainittu hallintoviranomainen yhdessä rahastonhoitajan kanssa varmistaen, että asiaa koskevat säännökset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Koska rahoitusvälineitä hallinnoidaan yhteisesti ja niihin sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, komission on luotettava siihen, että jäsenvaltiot perustavat asianmukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät.

Kaudella 2007–2013 komissio tarjosi ohjeistusta kaikille jäsenvaltioille, jotka pyysivät sitä. Kauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmien päättämistä koskevat suuntaviivat hyväksyttiin vuonna 2015.⁶ Oikeudellisten sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen tarkastetaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

Komissio aikoo antaa yhtenäisempiä ja parempia ohjeita kautta 2014–2020 varten.

VIII

Komissio katsoo, että ohjelmakauden 2014–2020 uudessa säädöskehityksessä otetaan tilintarkastustuomioistuimen esittämät huolenaiheet huomioon riittävän hyvin.

Kysymystä pääoman ylитоittamisesta on käsitelty asetuksen (EU) N:o 1303/2013 41 artiklan säännöksissä, joiden mukaisesti kaikkiin rahoitusvälineisiin sovelletaan kaudella 2014–2020 asteittaisia maksuja, jotka riippuvat tosiasiaa suoritettujen maksujen tasosta.

Keskeiset tuloksellisuuteen liittyvät ongelmat on otettu hyvin huomioon ERI-rahastoista tuettujen rahoitusvälineiden seurannassa asetuksen (EU) N:o 1303/2013 46 artiklan mukaisesti. Lisäksi komissio muistuttaa neljästä suoritusindikaattorista, jotka vahvistetaan asetuksen (EU) N:o 480/2014 12 artiklassa.

Edistääkseen rahoitusvälineiden käyttöä komissio tehosti yhteistyötään Euroopan investointipankin (EIP) kanssa maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla ja allekirjoitti 14. heinäkuuta 2014 yhteisymmärryspöytäkirjan.⁷ Tähän yhteistyöhön sisältyy mahdollisuus hyödyntää Euroopan investointipankkiryhmän kokemusta ja tietämystä rahoitusvälineistä ja niiden soveltamisesta maaseudun kehittämisen alalla.

Komissio on käynnistänyt myös kattavan teknisen avun foorumin, ”fi-compass”, joka tarjoaa komissiolle, jäsenvaltioille ja sidosryhmille metodologista ohjausta ja tukea tietoisuuden lisäämiseen ERI-rahastoista kaudella 2014–2020 rahoitettavista rahoitusvälineistä.⁸ Fi-compass-foorumin työohjelmaan sisältyy myös maatalousrahastoon liittyvien tuotteiden tuottaminen.

IX a) Ensimmäinen luettelukohta

Komissio lupaa yksilöidä maatalousrahastosta rahoitettavia rahoitusvälineitä koskevat haasteet, erityispiirteet sekä esteet.

Kyseinen analyysi toteutetaan kattavan teknisen avun foorumin, ”fi-compass”, puitteissa. Foorumi tarjoaa komissiolle, jäsenvaltioille ja sidosryhmille metodologista ohjausta ja tukea tietoisuuden lisäämiseen ERI-rahastoista kaudella 2014–2020 rahoitettavista rahoitusvälineistä.⁹

6 C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

7 Ks. lausuma 14/225, 14.7.2014.

8 Lisätietoja: <http://www.fi-compass.eu>

9 Lisätietoja: <http://www.fi-compass.eu>

IX a) Toinen luettelakohta

Komissio hyväksyy tämän jo osittain toimeenpannun suosituksen.

ERI-rahastoihin liittyvää teknistä tukea tarjoavalta fi-compass-foorumilta löytyy yleistä ja rahasto-kohtaista ohjeistusta ennakoarvioinneista. Tämä kattaa sekä koko maatalousrahaston että tietyt alat, kuten maa- ja metsätalouden.

IX a) Kolmas luettelakohta

Komissio hyväksyy tämän jo osittain toimeenpannun suosituksen.

Komissio on laatinut vakiomallit laina- ja takuura-hastoille maaseudun kehittämisen alalla. ERI-rahastojen teknistä tukea tarjoavan fi-compass-foorumin avulla komissio tutkii parhaillaan mahdollisuutta luoda toinen malli, joka koskee esimerkiksi energiatehokkuutta ja uusiutuvia energialähteitä. Malli on tarkoitus toteuttaa vuoden 2015 loppuun mennessä.

Komissio allekirjoitti Euroopan investointipankki-ryhmän kanssa tekemänsä yhteistyön puitteissa erityisen yhteisymmärryspöytäkirjan, joka liittyy maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla tehtävään yhteistyöhön ja jonka mukaisesti EIP:n on määrä tarjota jäsenvaltioille erityinen rahoitusvälineitä koskeva järjestelmä, joka toteutetaan maaseuturahaston yhteydessä. Yhteisymmärryspöytäkirjaan liittyvä tiedotustilaisuus on tarkoitus järjestää 23. maaliskuuta 2015.

IX a) Neljäs luettelakohta

Komissio hyväksyy tämän suosituksen, sikäli kuin kauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmien päättämistä koskevat säännöt¹⁰ kuuluvat sen soveltamisalaan.

Komissio huomauttaa, että kaudella 2007–2013 sovellettavan EU:n lainsäädännön mukaan täsmällisten operatiivisten täytäntöönpanosääntöjen kehittäminen, mukaan lukien kunkin rahoitusjärjestelyvälineen asianmukainen investoinneista luopumista koskeva toimintalinja, on jäsenvaltioiden vastuulla.

¹⁰ C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

IX b)

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee jo sitä täytäntöön.

Siirtymävaiheen säännöt kaudelle 2007–2013 on hyväksytty.

Kauden 2014–2020 osalta jäsenvaltioiden kanssa on tarkoitus käydä keskusteluja siinä vaiheessa, kun kauden 2014–2020 päättäminen lähestyy ja on aika määrittää siirtymäkauden säännöt.

IX c)

Tämä suositus koskee jäsenvaltioita.

Johdanto

05

Vuosia 2007–2013 koskevassa EU:n lainsäädännössä ei ole sääntöä, joka velvoittaisi käyttämään uudelleen rahoitusvälineiden perustamiseen käytetyt määrärahat. Käyttämättä jääneet varat voidaan kohdentaa uudelleen muihin tukimuotoihin.

06

Komissio toteaa, että ohjelmakausi 2014–2020 on vasta alkanut eikä suurinta osaa ERI-rahastojen ohjelmista, maaseudun kehittämisohjelmat mukaan lukien, ole vielä hyväksytty. Lisäksi jäsenvaltiot voivat perustaa rahoitusvälineitä milloin tahansa ohjelmakauden aikana.

12

Päivitetyn jäsenvaltioiden tarvearvioinnin ja takuurahastojen päättämisen valmistelujen jälkeen vuoden 2013 luku oli pienentynyt 362,69 miljonaan euroon vuoden 2014 loppuun mennessä.

13

Toissijaisuusperiaatteen ja jaetun hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti rahoitusvälineiden perustaminen, täytäntöönpano ja kysynnän arviointi kuuluvat jäsenvaltioiden vastuualueeseen. Tämä kattaa kaikkien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten hyväksymisen kansallisella tai alueellisella tasolla, rahoitussopimukset mukaan lukien.

Komissio seuraa sitä, miten jäsenvaltiot toimeenpanevat maaseudun kehittämisohjelmia, ja tarkastaa tässä yhteydessä, miten jäsenvaltiot toimeenpanevat maaseuturahastosta rahoitettavia rahoitusvälineitä.

Komissio toteaa, että maksajavirastoilla on tärkeä rooli maaseudun kehittämispolitiikassa ja sen täytäntöönpanossa.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

20

Komissio toteaa, että maaseudun kehittämisen rahoitusvälineillä voidaan tukea myös muita investointitoimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi 311 (maatalouselinkeinojen monipuolistaminen), 312 (mikroyritysten perustaminen ja kehittäminen maaseutualueilla), 313 (maaseutumatkailu), 321 (peruspalvelut ja infrastruktuuri) jne. Myös maaseudun kehittämistä koskevan yhteisöaloitteen (Leader) mukaisesti myönnettävä tuki olisi otettava huomioon.

Huomautukset

21

Maaseudun kehittämiseen vuosina 2007–2013 tarkoitettuja rahoitusvälineitä koskevia sääntöjä on huomattavasti parannettu kauteen 2000–2006 verrattuna.

22

Komissio katsoo, että päättämisen yhteydessä teettävissä sähköisissä kyselyissä ei täysin oteta huomioon niitä syitä, joiden vuoksi rahoitusvälineitä ei ole perustettu ohjelmakauden alussa.

23

Komissio katsoo, että se on asianmukaisesti arvioinut ja ottanut huomioon maaseudun kehittämisen erityispiirteet suunnitellessaan vuosien 2007–2013 säädöskehystä. Erityisesti asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 esitetään yli 30 erilaista tarkkaan rajatulle ryhmälle kohdennettua toimenpidettä, ja siihen on sisällytetty edunsaajien tukikelpoisuusperusteet sekä erityisvaatimukset, jotka maatalousrahastosta tuettavien rahoitusvälineiden on täytettävä. Tarkempia säännöksiä on täytäntöönpanoasetuksessa (EY) N:o 1974/2006.

Ks. myös 21 kohtaan annettu vastaus.

Komissio toteaa, että maaseudun kehittämisen edunsaajina ovat kaikenkokoiset maatilat. Pienviljelyllä on EU:ssa monta ulottuvuutta, ja sillä on maa-, alue- ja/tai alasektorikohtaisia erityispiirteitä. Lisäksi viljelijät eivät ole ainoita maaseudun kehittämisen edunsaajia.

Koheesiopolitiikalla ei periaatteessa tueta maataloutta, mutta maaseudun kehittämispolitiikan tavoin se kattaa monta maatalouden ulkopuolella toimivaa mikroyritystä ja pientä yritystä.

26

EU:n säädöskehys ohjelmakaudella 2007–2013 on erittäin joustava maaseudun kehittämistoimenpiteiden täytäntöönpanoa ajatellen. Tässä yhteydessä komissio katsoo, että tarpeet ja mahdollisuudet on esitetty riittävän selvästi, jotta rahoitusvälineiden suunnittelu on mahdollista ja asianmukaista. Hyväksyessään maaseudun kehittämisohjelmia tai niiden muutoksia komissio laatii analyysin, jossa se arvioi ohjelmat ja toimenpiteet varmistaakseen, että ne ovat Euroopan unionin strategisten suuntaviivojen sekä asiaa koskevien kansallisten strategiasuunnitelmien ja sovellettavien säännösten mukaiset.

Jokaisella maaseudun kehittämistoimenpiteellä, jota rahoitettiin rahoitusvälineistä, oli selkeästi ja hyvin laaditut, EU:n lainsäädännön sekä kansallisten strategiasuunnitelmien mukaiset tavoitteet. EU:n lainsäädännössä ei edellytetä yksinomaan mitattavissa olevien tavoitteiden asettamista.

Ohjelmakauden 2014–2020 osalta kullekin EU:n prioriteettien mukaiselle kohdealalle vahvistetaan maaseuturahastoa koskevat määrälliset ennakko-tavoitteet. Ohjelmaan on sisällyttävä strategian kuvaus, ja siinä on osoitettava, että EU:n prioriteettien mukaisesti valitut toimenpiteet perustuvat järkevään toimenpidelogiikkaan, jota ennakkoarvio tukee.

Laatikko 2

Tavoitteet olivat yhdenmukaisia yleisen tilanteen eli luottojärjestelyjen puuttumisen kanssa. Maaseudun kehittämishjelmissä kehitetään lisätavoitteita sen mukaan, mitä toimenpiteitä rahoitusvälineillä tuetaan. Jäsenvaltioiden ja rahastonhoitajien väliset rahoitussopimukset voivat myös sisältää perusteita ja tavoitteita, jotka liittyvät kuhunkin rahoitusvälineeseen.

Nämä yleiset syyt selittävät tarpeen perustaa lainarahasto. Tarkemmat tiedot täydellisistä perusteluista, erityisistä tavoitteista sekä investoinneista luopumista koskevasta strategiasta sisältyvät ”rahoitussopimukseen”, jonka ovat allekirjoittaneet ETEAN (rahastonhoitaja) sekä ministeriö (hallintoviranomainen).

Tämä osoittaa, että ohjelmasuunnittelu oli johdonmukaista ja vastasi EU:n lainsäädännön vaatimuksia. Liettua ja Romania kärsivät erittäin ankarasta luottolamasta, jonka vuoksi edunsaajien oli mahdotonta saada pankeilta luottoja hankkeitaan varten.

Muut tavoitteet on määritelty toimenpiteiden mukaisesti.

Ks. Romanian tapaus yllä.

27

Vuodesta 2011 alkaen on vaadittu odotettujen tappioiden ennakkoarviointia silloin kun maaseuturahastosta yhteisrahoitetaan takuurahastoja sisältäviä toimia.¹¹ Ennakkoarvioinneissa on otettava huomioon ajankohtaiset markkinakäytännöt samantyyppisissä investointitoimissa ja samankaltaisilla markkinoilla, joita varten kyseiset takuurahastot perustetaan.

Ohjelmakaudella 2014–2020 ennakkoarviointi, jonka sisältö on laissa määritelty, on pakollinen kaikille tukitoimenpiteille, joihin liittyy osaksi maaseuturahastosta rahoitettavia rahoitusvälineitä.¹²

Kaudella 2007–2013 sovellettavan lainsäädännön mukaan rahastonhoitajaehdokkaiden oli esitettävä konkreettinen liiketoimintasuunnitelma, joka hallintoviranomaisen oli arvioitava.

Komissio toteaa, että kaikki maaseuturahastosta vuosina 2007–2013 tuetut rahoitusvälineet perustettiin talous- ja rahoituskriisin aikana, jolloin luotonsaanti ja likviditeettiongelmat vaivasivat koko Eurooppaa.

Esimerkiksi Bulgariassa odotettuja tappioita koskeva ennakkoarviointi / puuteanalyysi tehtiin ennen kuin maksukyvyttömyysriski ja rahaston pääoman lopullinen määrä vahvistettiin. Romaniassa tehtiin jatkuva arviointi vuosien 2007–2013 lainsäädännön muutoksen jälkeen, joka edellytti vuodesta 2011 alkaen takuurahastojen odotettujen tappioiden ennakkoarviointia. Maaseudun kehittämiskomiteassa rahoitusvälineiden päättämisestä käytyjen keskustelujen yhteydessä Italia vahvisti virallisesti lähestymistapansa ennakkoarviointien toteuttamiseen kaudella 2007–2013.

Likviditeetin puute ja/tai viljelijöiden luotonsaannin vaikeudet ovat myös merkittäviä syitä tiettyjen rahoitusvälineiden käyttöön jäsenvaltioissa.

¹¹ Komission asetus (EU) N:o 679/2011, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2011.

¹² Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 2 kohta.

28

Maaseudun kehittämisen rahoitusvälineet soveltuvat kaikille potentiaalisille sijoittajille yrityksissä, joita voitaisiin tukea maatalousrahastosta.

Kaudella 2007–2013 komissio paransi lainsäädäntöä ottamalla käyttöön vaatimuksen takuurahastojen odotettujen tappioiden ennakoarviosta.

Ohjelmakauden 2014–2020 osalta tarpeiden arviointia vaaditaan kaikissa tapauksissa, joissa jäsenvaltio päättää ohjata maaseuturahaston rahoitusta rahoitusvälinettä varten.¹³ Lisäksi asteittaisia maksuja koskevat säännökset tuovat lisävarmistusta.

Ks. myös vastaukset 21 ja 22 kohtaan.

30

Komissio toteaa, että rahoitusosuuksien osoittaminen rahoitusvälineisiin ei ole riittävä peruste katsoa osoitettuja rahoitusosuuksia tukikelpoisiksi päättämisvaiheessa.

31

Komissio haluaa korostaa, että ilmoitetut menot oli kirjattu asianmukaisesti. Komissio on kuitenkin havainnut myös omissa tarkastuksissaan, että joissakin jäsenvaltioissa varojen siirto rahoitusvälineille on ollut liiallista suhteessa siihen, miten paljon lopulliset edunsaajat ovat käyttäneet välineitä.

Komissio toteaa, että rahoitusvälineiden luonne ei salli koko siirretyn pääoman käyttöä välittömästi. Rahoitusvälineet tarvitsevat aikaa kehittyä hyvin toimiviksi mekanismeiksi, ja ne tarvitsevat aluksi maksuvalmiutta, jotta voidaan varmistua sujuvista investoinneista yrityksiin.

Kysymystä pääoman ylimitoittamisesta¹⁴ on käsitelty asetuksen (EU) N:o 1303/2013 41 artiklan säännöksissä, joiden mukaisesti kaikkiin rahoitusvälineisiin sovelletaan kaudella 2014–2020 asteittaisia maksuja, jotka riippuvat tosiasiallisista suoritettujen maksujen tasosta.

¹³ Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 2 kohta.

¹⁴ Tilintarkastustuomioistuimien viittaa erityiskertomuksissaan nro 2/2012 rahoitusvälineiden, ei pääoman, ylimitoitukseen.

32

Koko määrän maksaminen yhtenä suorituksena maaseudun kehittämisohjelmalta rahastolle oli EU:n lainsäädännön mukaista. Kertyneet korot pysyivät takuurahaston käytössä uusien vakuuksien antamista varten. Tämä määrä selvitetään rahoitusvälineiden päättämisen yhteydessä.

Maaseuturahaston käyttämättömien määrien sijoittamista korollisille pankkitileille, jotka tuottavat lisätuloa, jotka voidaan siten käyttää rahoitusvälineisiin, pidetään hyvänä käytäntönä. Myös maaseuturahaston varat, jotka on tarkoitettu käyttämään ohjelmista myönnettäviin avustuksiin, voidaan sijoittaa korollisille pankkitileille.

Romanian tapauksessa on suoritettu odotettujen tappioiden arviointi, ja siellä toimivien maatalousrahastosta osarahoitettujen rahoitusvälineiden kokonaistalousarviota on mukautettu vastaamaan tämän arvioinnin tuloksia.

33

Asetuksen (EY) N:o 1974/2006 52 artiklan 3 kohdassa määritellään tarkasti, mitä tapahtuu varoille, jotka palautetaan tukitoimenpiteeseen ohjelmakauden aikana rahastojen tekemistä investoinneista, tai varoille, jotka ovat jääneet jäljelle vakuuden täyttämisen jälkeen (varoja on käytettävä rahoitussopimuksen mukaisesti tai ne on ilmoitettava tilinpäätöksessä).

Takuu takaa lopullisen edunsaajan lainan, jonka tämä saa rahoituksen välittäjältä. Palauttamalla tämän lainan (ja mahdolliset siihen liittyvät korot) lopullinen edunsaaja vahvistaa maatalousrahastosta tuetun toimenpiteen täytäntöönpanon ja tämän seurauksena vapauttaa takuun, jota ei tämän jälkeen ole enää mahdollista yhdistää maaseuturahaston talousarvioon, koska sen osuus on jo ”kulutettu”, ts. käytetty vähintään kerran. Komissio ei katso, että tämä olisi vastoin moitteettoman varainhoidon periaatteita.

Ohjelmakauden päättämisen yhteydessä takuu-rahastojen tukikelpoiset menot kattavat kaikki takuut, jotka on vapautettu lainojen onnistuneiden palautusten jälkeen ohjelmakauden aikana, sekä aktiivisiin takuihin liittyvän riskin määrän (mutta ei annettujen aktiivisten takuiden kokonaismäärää). Se aktiivisten takuiden osa, joka ei ole tukikelpoinen, on palautettava ohjelmaan.

Ks. myös vastaus 31 kohtaan.

34

Maatalousrahastosta tuetut rahoitusvälineet varmistivat rahoituksen saatavuuden edunsaajille, joille rahoitusmarkkinat eivät ole tarjonneet mahdollisuutta kattaa hanketta tai sen yksityisen yhteisrahoituksen osuutta. Ohjelmakaudella 2014–2020 rahoitusvälineitä ei voida käyttää avustuksien ennakkorahoitukseen, eikä avustuksia saa käyttää rahoitusvälineistä myönnetyn tuen takaisinmaksuun. Sen sijaan avustusten ja rahoitusvälineiden tuen yhdistelmä voidaan kohdistaa samaan menoerään edellyttäen, että kaikkien tukimuotojen kokonaismäärä ei ole suurempi kuin asianomainen menoerän kokonaismäärä.¹⁵

Laatikko 3

Rahoitusvälineillä oli tärkeä rooli finanssi- ja talouskriisin yhteydessä erityisesti jäsenvaltioissa, joissa taloudelliset edellytykset ovat tiukat ja/tai edunsaajien oli vaikea saada kokoon osarahoitusta.

35

Komissio toteaa, että maaseuturahasto osallistuu rahoitusvälineisiin julkisin varoin (maaseuturahasto sekä kansalliset osarahoitusosuudet).

Rahoitusvälineet eivät välttämättä ole vaihtoehto avustuksille, sillä avustuksia ja rahoitusvälineitä voidaan käyttää yhdessä yksittäisessä tukitoimenpiteessä valtiontukisääntöjen mukaisesti.

¹⁵ Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 7, 8 ja 9 kohta.

Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 15 artiklan sekä 71 artiklan 2 ja 5 kohdan mukaisesti toimivaltainen elin arvioi hakijat, jotka halusivat saada tukea rahoitusvälineestä, kunkin toimenpiteen valintaperusteiden mukaisesti. Menot ovat oikeutettuja maaseuturahaston rahoitusosuuteen ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseisen ohjelman hallintoviranomaisen hyväksymistä tai sen vastuulla olevista toimista samojen valintaperusteiden mukaisesti.

Komissio katsoo, että rahoitusvälineiden ohjelmasuunnittelu tehtiin EU:n lainsäädännön ja sovellettavien valtiontukisääntöjen mukaisesti.

36

Maaseudun kehittämisen alalla ei ole ohjelmakaudelle 2007–2013 EU:n tasoista oikeudellista vaatimusta, jossa edellytettäisiin, että kaikkien tukimuotojen kokonaismäärä ei saa olla asianomaisen menoerän kokonaismäärää suurempi. On myös huomattava, että takuut takaavat pääsääntöisesti enintään 80 prosenttia (yksityisestä) sijoitusosuudesta.

Ks. myös 34 ja 35 kohtaan annetut vastaukset.

37

Ks. komission vastaus 34 kohtaan.

38

Tämä riski on huomioitu myös komission tarkastuksessa. On kuitenkin vaikeaa päätellä, että pääoman siirtonopeus liittyisi automaattisesti N+2-säännön kiertämiseen eikä esimerkiksi odotettua hitaampaan ohjelman toimeenpanoon. Useissa tapauksissa jäsenvaltiot siirsivät koko budjetoidun pääoman, vaikka niillä ei ollut "N+2-ongelmaa".

Maaseudun kehittämisohjelmien rahoitusosuudet rahoitusvälineisiin voidaan tehdä milloin tahansa ohjelmakauden aikana.

Ks. myös 26 kohtaan annettu vastaus.

Laatikko 4

Tarkoituksena oli nopeuttaa lainarahaston aktivointia, koska neuvottelut olivat kestäneet suunniteltua kauemmin. Kaikki osapuolet toivoivat, että rahoitusvälineet käynnistetään ilman lisäviivytyksiä. Hallinnolliset valmistelut päättyivät joulukuussa 2013, kun lainarahasto perustettiin virallisesti.

Komissio toteaa, että jopa suurimpien mahdollisten arvioiden mukaan avustuksia varten jäävät varat ovat varsin merkittävät (70–90 %).

Rahoitusvälineiden kautta käyttämättä jääneet varat voidaan kohdentaa uudelleen muihin tukimuotoihin.

Ks. myös vastaukset 31, 38 ja 39 kohtaan.

40

Komissio on toiminut sääntöjen mukaisesti.

Komissio toteaa, että silloin kun varoja on käytetty vähemmän, jäsenvaltioiden on palautettava varat ohjelmiin, tämä puolestaan kasvattaa vapauttamisriskiä sinä vuonna, jona varat kohdennetaan uudelleen.

Ks. myös komission vastaukset 31 kohtaan sekä laatikkoon 4.

41

Ks. komission vastaus 31 kohtaan.

42

Komissio toteaa, että potentiaalisten markkinoiden määrittely tehdään *etukäteen*, kun taas rahoitusvälineet toimivat maaseudun kehittämisohjelmien päättämiseen asti muuttuvilla rahoitusmarkkinoilla ja vaihtuvassa taloudellisessa tilanteessa. Tilanne on samanlainen EU:n tasolla toimivien rahoitusvälineiden kohdalla.

Potentiaaliset markkinat on hyvin laaja käsite, ja sen määrittely ei ole ainoa tekijä, jota käytetään määrittäessä ja arvioitaessa rahaston pääomaa. Huomioon on lisäksi otettava muun muassa toimenpiteisiin käytettävissä oleva kokonaisbudjetti, investointitarpeet, rahoitusvälineiden tuoman lisäarvon arviointi, rahoitusvälineiden vaikutus toimenpiteiden tavoitteisiin jne.

43

Bulgarian tapauksessa nämä ehdotukset sisälsivät toimenpiteitä, joiden toteuttamiseen ei voida perustaa rahoitusvälineitä.

Italian osalta alueiden ilmoittamat määrät eivät vaikuttaneet suhteettomilta siinä vaiheessa kun takurahaston pääoma maksettiin.

Ks. myös Sisiliaa koskevaan 39 kohtaan annettu vastaus.

Liettuan tapauksessa pääoman ylimitoitus tapahtui vasta kun luottokriisi oli helpottanut ja pankit alkoi-
vat taas myöntää lainoja. Liettua päätti pienentää rahoitusvälineen suuruutta.

Romaniassa pääoman ylimitoitus heijasti rahoitusvälineiden kyvyttömyyttä saada käyttöön kaupallisia luottoja vakavan rahoituskriisin ja kysynnän supistumisen yhteydessä samalla kun minkä tahansa sijoituksen kannattavuus asetettiin kyseenalaiseksi.

Ks. myös 32 kohtaan annettu vastaus.

Laatikko 5

Rahaston rajoitetun käytön vuonna 2014 voidaan katsoa johtuvan sen myöhäisestä perustamisesta (joulukuu 2013), sijoittajien jatkuvasta haluttomuudesta vakavan talouskriisin vuoksi, maan rajallisesta kokemuksesta tämän tyyppisten rahoitusvälineiden kanssa sekä maan muista tapahtumista, jotka eivät olleet investointien kannalta otollisia.

Komission mielestä tämä on hyvä käytäntö, joka osoittaa, miten jäsenvaltio toimii talousarvioiden kanssa ohjelma-alueen taloudellisen tilanteen kehittymisen sekä rahoituksen kysynnän mukaisesti.

Jälkikäteen vertaileminen ei merkitse sitä, että rahoitusvälineiden perustamisen hetkellä niille varattu määrä oli arvioitu liian suureksi. Oli myös muita syitä, joiden perusteella maaseudun kehittämisohjelmasta rahastoon myönnetty rahoitusosuus oli perusteltu. Näitä syitä on kuvattu kohdassa 42.

44

Ks. komission vastaus 28 kohtaan.

Laatikko 6

Rahoitusvälineiden kautta käyttämättä jääneet varat voidaan kohdentaa uudelleen muihin tukimuotoihin.

Ks. myös 31 kohtaan annettu vastaus.

Bulgarian ehdottamaa alkuinvestointipotentiaalia pienennettiin komission arvioinnin johdosta. Jäsenvaltiot ovat vastuussa rahoitusohjelmien laatimisesta ja täytäntöönpanosta, mukaan lukien ennakoarvioinnin tekeminen ja tarkastelu. Komission velvollisuus ei ole tarjota alueellista tai kansallista asiantuntemusta erityisten rahoitusvälineisiin liittyvien teknisten seikkojen laskemiseen.

Romanian osalta ks. komission vastaus 43 kohtaan.

45

Rahoitusmarkkinat ovat dynaamisia ja voivat muuttua, mistä on osoituksena viimeaikainen rahoitus- ja talouskriisi. Näin ollen pitkän aikavälin ennusteet saattavat osoittautua epäluotettaviksi. Tämän vuoksi kukin ennakoarviointi voi ohjelmakautta 2014–2020 koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti sisältää säännöksiä mahdollisuudesta tarkistuksiin ja päivityksiin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, jotta ne kuvastaisivat tarkasti mahdollisesti muuttuvia markkinaolosuhteita.

46

Komissio huomauttaa, ettei EU:n lainsäädännössä ole määritelmää riskialttiustasolle ohjelmakaudella 2007–2013.

Ohjelmakauden 2014–2020 osalta riskialttiustason arviointi, johon viitataan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 42 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ennalta tehtävänä riskinarviointina, osoittaa, että tarvitaan asianmukainen ohjelmasta maksettava rahoitusosuus kattamaan odotettavissa olevat sekä odottamattomat uusista lainoista aiheutuvat tappiot.

47

Komissio katsoo, että takuurahasto, joka takaa 20 prosenttia lainaportfoliosta ja jolla on lopulta vain 1 prosentti maksettavaksi lankeavia takauksia, on itse asiassa esimerkki hyvin toimivista lainoista.

Kerrannaisuusaste on määritettävä tapauskohtaisesti, mutta tässä tapauksessa 20 prosenttia on melko alhainen eikä sen pitäisi herättää kysymyksiä pääoman ylivoimaisuudesta (myös yleisten valtiontukisääntöjen mukaisesti 25 prosentin takausvastuu voidaan automaattisesti vapauttaa ilmoitusvelvollisuudesta, ks. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 21 artikla).

Myös komissio on sitä mieltä, että alhainen maksukyvyttömyystaso viesti myös pankkialan haluttomuudesta tukea riskialttiimpia tukitoimenpiteitä.

48

Komissio toteaa, että lopullisille edunsaajille myönnettyjen takuiden kokonaismäärä oli vuoden 2013 lopussa 249,6 miljoonaa euroa, joka on noin 60 prosenttia rahastoon osoitetuista rahoitusosuuksista.

Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat rahoitusvälineet ovat edelleen toiminnassa ja niiden toiminta jatkuu myös vuosina 2014–2015.

Ks. myös vastaukset 12 ja 39 kohtaan.

49

Tällaisia vaihteittaisia lähestymistapoja sovellettiin myös Liettuassa ja Latviassa perustettuihin lainarahastoihin.

52

Komissio toteaa, että jotkin rahoitusvälineet aloittivat toimintansa tarkastuksen lopussa ja niillä on vielä kaksi vuotta täytäntöönpanoa jäljellä.

53

Keskimääräisessä kaikille rahoitusvälineille yhteisesti lasketussa maksatusasteessa ei oteta huomioon tiettyjen varojen täytäntöönpanon nopeutta. Koheesiopolitiikan alalla huomattava määrä varoja otettiin käyttöön vasta vuonna 2012. Näiden määrärahojen alhaisen käyttöasteen vuoden 2012 lopussa ei pitäisi olla huolestuttava.

Rahoitusvälineitä, erityisesti vasta ohjelmakauden lopussa käyttöön otettuja, voidaan arvioida uudistuvuusvaikutuksen osalta vasta niiden elinkaaren lopussa.

55

Todellisuudessa tilanne rahoitusmarkkinoilla parani ja puutteita on aiempaa vähemmän (ks. edellä kohdassa 47 esitetty esimerkki: takaus myönnettiin 20 prosentille lainaportfoliosta, ja vain 1 prosentti takauksista lankesi maksettavaksi).

56

Ks. komission vastaus 55 kohtaan.

57

Nämä muutokset heijastavat rahoitusvälineiden todellisia tarpeita. Rahoitusvälineiden kautta käytämättä jääneet varat kohdennettiin uudelleen ja käytettiin muihin tukimuotoihin.

58

Näiden rahoitusvälineiden varojen maksuun on vielä aikaa. Komissio voi vahvistaa vasta ohjelmakauden lopussa, kuinka paljon lopullisille edunsaajille on maksettu.

Ks. myös komission vastaus 55 kohtaan.

59

Ks. komission vastaus 52 ja 58 kohtaan.

60

Komissio katsoo, että julkisen rahoituksen käyttöä hyvin toimivilla markkinoilla (tai markkinoilla, joiden toiminta on pääosin palautumassa asianmukaiselle tasolle) on arvioitava huolellisesti, jotta vältetään kilpailun vääristyminen.

Kreikan tapauksessa rahasto perustettiin vasta vuoden 2013 loppupuolella, minkä vuoksi tosiasiainen maksaminen lopullisille edunsaajille aloitettiin vasta vuoden 2014 puolivälissä. Liettuassa tapauksessa pankkijärjestelmä pystyi aloittamaan uudelleen tavanomaisen luottovirran vuoden 2012 lopussa, minkä vuoksi maatalousrahaston resurssit jäivät osaksi tarpeettomaksi. Tilanne oli sama myös Latviassa, missä rahastolla oli myös erityinen painopistealue.

61

EU:n lainsäädännössä ei edellytetä, että jäsenvaltiot käyttävät takaisin rahastoon maksetut varat välittömästi. Uudistuvuutta koskevista järjestelyistä on sovittu rahoitussopimuksessa, ja ne riippuvat tilanteesta ja asiayhteydestä, jossa rahoitusväline toimii. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi haluta "kerätä" takaisinmaksetut varat ja käynnistää uuden rahoitusvälineen uudelle rahoitustuotteelle tai uudelle tavoitteelle. Kauden 2007–2013 lainsäädännön mukaan rahoitusvälineille myönnettyjä varoja voidaan käyttää uudelleen ilman aikarajoitusta.

62

Kaudelle 2014–2020 on otettu käyttöön parannettu seuranta- ja raportointijärjestelmä, joka on vahvistettu asetuksen (EU) N:o 1303/2013 46 artiklan säännöksissä ja jonka avulla voidaan arvioida uudistuvuus- ja vipuvaikutuksia.

63

Rahoitusvälineiden päätavoite ei ole saavuttaa suurta vipuvaikutusta. Rahoitusvälineet ovat tapa toimittaa ohjelmasta tukea lopullisille edunsaajille. Rahoitusvälineiden aikaansaamat vaikutukset (esim. uudistuvuus tai vipuvaikutus) ovat etuja, mutta eivät tavoitteita itsessään.

Vipuvaikutuksesta, joka voi vaihdella eri toimialojen, alueiden ja rahoitustuotteiden välillä, olisi sovitava rahoitussopimuksessa kunkin rahoitusvälineen osalta.

Yksityisten sijoittajien osallistumisen osalta komissio haluaa viitata riskipääomarahoitusta koskevaan valtioneuvoston asetukseseen (yleinen ryhmäpoikkeusasetus), joka edellyttää yksityisen sijoittajan osallistumista. Vivotusmekanismia koskeva komission määritelmä käsittää kaikki rahoitusosuudet (yksityiset ja julkiset) EU:n varojen lisäksi.

64

Varainhoitoasetukseen sisältyvässä vipuvaikutuksen määritelmässä todetaan, että mikä tahansa julkinen rahoitusosuus EU:n rahoitustuen lisäksi on vivutusta.

Maaseuturahasto ei ole poikkeus muiden yhteisesti hallinnoitavien varojen joukossa.

65

Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 2 kohdassa ei määritellä vipuvaikutusta, eikä sitä pitäisi kohdella poikkeuksena varainhoitoasetuksen säännöksiin. Siinä edellytetään ainoastaan, että ennakoarvioinnissa otetaan huomioon rahoitusvälineiden perustamisen odotettu vipuvaikutus. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 39 artiklan 5 kohdassa kuitenkin esitetään vipuvaikutuksen laskentatapa.

Sovellettavien asetusten mukaisesti maaseudun kehittämissä politiikan osarahoitusvelvoite vahvistetaan ohjelman tasolla. Yksittäisiä toimenpiteitä (esim. rahastot) varten voidaan vaatia tai olla vaatimatta kansallista osarahoitusta.

66

Ks. myös 63–65 kohtaan annetut vastaukset.

67

Ks. komission vastaus 60 kohtaan.

Laatikko 7

Komissio katsoo, että arvioissa olisi otettava huomioon rahastojen käytettävissä olleet todelliset määrät viimeisimpien maaseudun kehittämissä ohjelmien muutosten jälkeen, sillä ne vaikuttavat vipuvaikutuksen laskentaan.

68

Rahoitusvälineiden perustaminen maaseuturahaston puitteissa merkitsi kokonaan uutta toimintamallia joillekin jäsenvaltioille, mikä edellytti uusien asioiden opettelua. Viivytykset johtuivat useimmissa tapauksissa siitä, että käytetyt välineet olivat uusia maaseudun kehittämissä politiikassa, julkisissa hankinnoissa ja valtiontukeen liittyvissä asioissa.

Komissio tiedotti ja markkinoi intensiivisesti rahoitusvälineiden käytöstä maaseudun kehittämissä komiteoiden, verkostojen, koulutus- ja tiedotustoimintojen, jäsenvaltioiden kanssa järjestettyjen kahdensivulisten kokousten sekä kattavien suuntaviivojen välityksellä.

Uudella ohjelmakaudella komissio on myös antanut tarvittavaa opastusta rahoitusvälineiden täytäntöönpanon osalta. Komissio ilmoitti jäsenvaltioille erityisesti eri vaihtoehtoehtoja, joiden mukaisesti hallintoviranomaiset voivat käyttää rahoitusvälineitä asianmukaisella tavalla.

Jo perustetut rahastot jatkavat toimintaansa ohjelmakaudella 2014–2020 tai voidaan perustaa uusia rahastoja komission ehdottamien mallien (kuten käyttövalmiit välineet)¹⁶ pohjalta. On odotettavissa, että näin voidaan merkittävästi lyhentää viiveitä.

¹⁶ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 964/2014, annettu 11 päivänä syyskuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 soveltamissäännöistä rahoitusvälineitä koskevien vakioehtojen ja -edellytysten osalta.

Laatikko 8

Joissakin jäsenvaltioissa rahoitusalan romahdus ja talouskriisi aiheuttivat maksukyvyttömiä, liike-toiminnassaan epäonnistuneiden tai konkurssiin menneiden yritysten kysynnän. Tämä, yhdessä muiden ulkoisten tekijöiden kanssa, selittää viipeet ja rahastojen alhaisen käyttöasteen.

69

Komissio katsoo, että rahoitusvälineiden tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi keskittyä myös osarahoitetuilla rahoitusvälineillä aikaansaatuihin tuloksiin, uudistuvuusvaikutus ja vipuvaikutukset mukaan luettuina. Lisäksi arvioinnissa olisi otettava huomioon erilaiset mahdolliset tilanteet. Kunkin indikaattorin arvojen kehitystä on huolellisesti arvioitava asiayhteys huomioiden. Indikaattorien asiayhteydestä irrotetuilla arvoilla ei pystytä arvioimaan tuloksellisuutta.

Rahoitusvälineet ovat keino siirtää ohjelmasta tukea lopullisille edunsaajille. Tärkein tulosindikaattori on sen vuoksi ohjelman rahoitusosuuden käyttäminen ohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Komissio katsoo, että vipuvaikutus ja uudistuvuusvaikutus korreloivat keskenään negatiivisesti (mitä suurempi vipuvaikutus, sitä vähäisempi uudistuvuusvaikutus).

Lisäksi komissio muistuttaa neljästä suoritusindikaattorista, jotka vahvistetaan asetuksen (EU) N:o 480/2014 12 artiklassa.

70

Komissio toteaa, että yhteisiin seuranta- ja arviointisääntöihin ei sisällynyt rahoitusvälineitä koskevia yhteisiä indikaattoreita kaudella 2007–2013. Yhteisiin seuranta- ja arviointisääntöihin sisältyy kuitenkin muita indikaattoreita¹⁷, jotka jäsenvaltioiden on määriteltävä maaseudun kehittämisohjelmien erityispiirteiden seurantaa ja arviointia varten. Kaikissa maaseudun kehittämisohjelmissa on löydettävä tasapaino seurattavien yhteisten indikaattorien kohtuullisen määrän sekä muiden, vain joissakin maaseudun kehittämisohjelmissa käytettyjen indikaattoreiden välillä. Tuloksellisuuden indikaattoreista olisi sovitettava hallintoviranomaisen ja rahoitusvälineen välillä.

Kauden 2014–2020 osalta tulosindikaattorit vahvistetaan asetuksen (EU) N:o 480/2014 12 artiklassa. Lisäksi jäsenvaltioiden on raportoitava säännöllisesti rahoitusvälineistä, kuten asetuksen (EU) N:o 1303/2013 46 artiklassa edellytetään.

Komission yhteinen vastaus 72–75 kohtaan

Hallintoviranomainen määrää rahaston lakkauttamista ja investoinnista luopumista koskevista järjestelyistä rahoitussopimuksessa rahastonhoitajan kanssa varmistaen, että asiaa koskevat säännökset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Koska rahoitusvälineitä hallinnoidaan yhteisesti ja niihin sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, komission on varmistettava, että jäsenvaltiot perustavat asianmukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät.

Kaudella 2007–2013 komissio tarjosi ohjeistusta kaikille jäsenvaltioille, jotka pyysivät sitä. Komissio valmistelee parhaillaan kauden 2007–2013 ohjelmien päättämistä koskevia suuntaviivoja.

Komissio aikoo antaa yhtenäisempiä ja parempia ohjeita kautta 2014–2020 varten. Oikeudellisten sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen tarkastetaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

77

Näitä säännöksiä ei ole sisällytetty lainsäädäntöön. Komissio suosittaa, että jäsenvaltiot noudattavat suuntaviivoissa esitettyjä määräyksiä.

Erilaisia tulkintoja selvennettiin maaseudun kehittämiskomitean keskustelujen yhteydessä vuonna 2014.

78

Katso vastaukset 61 ja 72–75 kohtaan.

¹⁷ Asetuksen (EY) N:o 1698/2005 81 artiklan 2 kohta.

79

Komissio toteaa, että maaseuturahaston varat, jotka palautetaan varojen käytön jälkeen ja jotka on käytetty vähintään kerran, eivät ole enää EU:n varoja. Päätämisen jälkeen jäsenvaltioilla on velvollisuus käyttää niitä yksittäisten yritysten hyväksi EU:n lainsäädännön mukaisesti, noudattaen sovellettavia valtiontukisääntöjä. Näitä varoja voidaan käyttää myös muiden rahoitusvälineiden yhteydessä.

Katso myös vastaukset 5, 33, 61 ja 72–75 kohtaan.

80

Komissio toteuttaa velvollisuutensa kauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmien päättämisen osalta.

Kaikki toiminta, joka toteutetaan ohjelmien päättämisen jälkeen ja joka ei koske EU:n talousarviota, on jäsenvaltioiden vastuulla.

82

Komissio katsoo, että uudessa lainsäädännössä on myös monia muita säännöksiä (esim. säännökset, jotka koskevat valvontaa, menojen tukikelpoisuutta, varojen uudelleenkäyttöä, rahoitusvälineiden ja avustusten yhdistelmiä, eri elinten nimeämistä rahastonhoitajiksi, mukaan lukien hallintoviranomaisille tarkoitetut vaihtoehdot, välittäjien ja varojen lopullisten edunsaajien valintaa, hallintokustannuksia ja -palkkioita jne.), joita voidaan soveltaa maaseudun kehittämiseen tarkoitettuihin rahoitusvälineisiin.

83

Komissio katsoo, että uudessa lainsäädännössä käsitellään asiaa riittävästi ja lievennetään mahdollisia riskejä.

Ks. myös komission vastaukset 31 ja 41 kohtaan.

84

Ks. komission vastaus laatikkoon 4 ja 31 kohtaan.

85

Lainsäätäjä on määrännyt ennakoarvioinnin tarkastelun hallintoviranomaisten vastuulle.

86

Pakollisten etukäteisarviointien ja asteittaisten maksujen lisäksi uusi lainsäädäntö sisältää muita asianmukaisia takeita tämän mahdollisen riskin lieventämiseksi, kuten seuranta ja kattava raportointi.

Komissio toteaa myös, että 75 prosentissa tapauksista (9 tapausta 12:sta) käytetty riskialttiustaso on välillä 2–5.

Yleissääntönä on, että kaudella 2014–2020 seuraavien erien maksamisen edellytyksenä on, että aiempi pääoma on käytetty.

87

EU:n lainsäädännön mukaan rahoitusväline voidaan perustaa milloin tahansa ohjelmakauden 2014–2020 aikana. Täytäntöönpano voi alkaa vuosina 2014–2020 välittömästi uusien ohjelmien hyväksymisen jälkeen, jo vuonna 2015. Esimerkiksi tammikuussa 2015 hyväksyttiin Alankomaiden maaseudun kehittämisohjelma kaudelle 2014–2020, ja siinä ennakoitiin maatalousrahastosta tuettavan rahoitusvälineen perustamista.¹⁸

Ks. myös komission vastaus 68 kohtaan.

88

Rahoitusvälineistä olisi annettava ohjelmataukea markkinahäiriöiden ja/tai epäsuotuisien tai erityisten sijoitustarpeiden yhteydessä. Ohjelmatauen jatkaminen markkinoilla, joilla julkinen väliintulo ei ole enää tarpeen, ei ole sopusoinnussa valtiontukisääntöjen kanssa ja on ristiriidassa moitteettoman varainhoidon periaatteen kanssa.

¹⁸ Ks. asiaa koskeva esittely, <http://www.fi-compass.eu>

Rahoitustuotteen voimassaoloaika riippuu ensisijaisesti siitä, minkätyyppisiä investointeja tuetaan. Infrastruktuurihankkeisiin tarkoitetuilla pitkän aikavälin investoinneilla on erilaiset elinkaaret kuin lyhyen aikavälin mikroluotoilla.

Ks. myös vastaukset 43 ja 60 kohtaan sekä laatikkoon 5.

89

Ks. komission vastaus 5 kohtaan.

90

Maaseuturahaston osalta tuloksellisuuden määrittäminen perustuu pääasiassa arviointeihin. Täytäntöönpanokautta 2007–2013 koskevat väliarviointit tehtiin liian varhaisessa vaiheessa tulosten ja rahoitusvälineiden tuloksellisuuden arvioimista ajatellen. Maaseudun kehittämisen vaikutusten arviointi voidaan suorittaa vasta, kun on kulunut riittävästi aikaa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden jälkiarvioinneista saataneen enemmän tuloksia, joista komissio tekee yhteenvedon vuonna 2017.

Ks. myös komission vastaus 70 kohtaan.

91

Varainhoitoasetuksessa yksityisen sektorin osallistumista ei pidetä vipuvaikutuksena.

Vähimmäisomavaraisuusaste riippuu kyseisen rahoitusvälineen tyypistä, alueesta sekä hankkeiden tyypistä. Tämän vuoksi vipuvaikutustavoite ei voi olla osa sääntelykehystä. Komissio kehittää parhaillaan vipuvaikutusta koskevia ohjeita.

95

Vuosina 2007–2013 maaseuturahastosta myönnettyyn tukeen sovelletaan maatalouden valtiontukisääntöjä sekä neuvoston asetusta (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetusta (EY) N:o 1974/2006.

Ks. myös komission vastaukset 35 ja 37 kohtaan.

Kaudella 2014–2020 tarjotaan yhteistyössä hallinnoitavia politiikkoja koskevia yhteisiä ohjeita, joissa käsitellään rahoitusvälineisiin liittyviä kysymyksiä, ja samaa lähestymistapaa on tarkoitus soveltaa varojen saatavuuteen kaikilla näillä aloilla.

Johtopäätökset ja suositukset

96

Komissio toteaa, että rahoitusvälineitä otettiin käyttöön seitsemässä jäsenvaltiossa vuosina 2007–2013. Tämä on merkittävä parannus verrattuna kauteen 2000–2006, jolloin ainoastaan kaksi jäsenvaltiota käytti rahoitusvälineitä.

EU:n säädöskehys ohjelmakaudella 2007–2013 on erittäin joustava maaseudun kehittämistoimenpiteiden toimeenpanoa ajatellen. Komissio katsoo, että kauden 2007–2013 säädöskehityksessä otetaan huomioon maaseudun kehittämisen erityispiirteet ja että tämä heijastuu maaseuturahastosta rahoitettavissa rahoitusvälineissä. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 ja komission asetuksessa (EY) N:o 1974/2006 määritellään maaseuturahaston laajuus ja toiminta-alue erityiset tukitoimet mukaan lukien.¹⁹ Jokainen maaseudun kehittämistoimenpide sisältää useita tukikelpoisuussääntöjä ja -säännöksiä, joita toimenpiteen nojalla luotujen rahoitusvälineiden on noudatettava, ja niiden olisi oltava osa rahoitussopimusta.

Vuodesta 2011 alkaen on vaadittu odotettujen tappioiden tarkoituksenmukaista ennakkoarviointia silloin kun maaseuturahastosta yhteisrahoitetaan takuurahastoja sisältäviä toimia²⁰.

¹⁹ Näitä ovat esimerkiksi maatilojen nykyaikaistamiseen, maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisäämiseen, mikroyritysten luomiseen ja kehittämiseen maaseutualueilla, taloudellisen toiminnan laajentamiseen maatalouden ulkopuolelle sekä kylien uudistamiseen tarkoitetut investointituet.

²⁰ Komission asetus (EU) N:o 679/2011, annettu 14 päivänä heinäkuuta 2011.

Ohjelmakauden 2014–2020 osalta voidaan todeta, että ennakoarviointi on pakollinen kaikille toimille, joihin liittyy osaksi maaseuturahastosta rahoitettavia rahoitusvälineitä.²¹ Lainsäädännössä kannustetaan jäsenvaltioita käyttämään rahoitusvälineitä ja annetaan niille mahdollisuus laskea ne välittömästi markkinoille toteutusvalmiiden mallien (esim. käyttövalmiit mallit) perusteella. Lisäksi komissio antaa tarvittavat ohjeet jäsenvaltioille ja sidosryhmille aina kauden 2014–2020 loppuun asti.

97

Komissio on sitä mieltä, että ohjelmakauden 2014–2020 uudessa säädöskehityksessä otetaan tilintarkastustuomioistuimen esittämät huolenaiheet huomioon riittävän hyvin.

Kysymystä pääoman ylimitoittamisesta on käsitelty asetuksen (EU) N:o 1303/2013 41 artiklan säännöksissä, joiden mukaisesti kaikkiin rahoitusvälineisiin sovelletaan kaudella 2014–2020 asteittaisia maksuja, jotka riippuvat tosiasiallisesti suoritettujen maksujen tasosta.

Keskeiset tuloksellisuusongelmat on otettu hyvin huomioon ERI-rahastoista tuettujen rahoitusvälineiden seurannassa asetuksen (EU) N:o 1303/2013 46 artiklan mukaisesti. Lisäksi komissio muistuttaa neljästä suoritusindikaattorista, jotka vahvistetaan asetuksen (EU) N:o 480/2014 12 artiklassa.

Edistääkseen rahoitusvälineiden käyttöä komissio tehosti yhteistyötään Euroopan investointipankin (EIP) kanssa maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla ja allekirjoitti 14. heinäkuuta 2014 yhteisymmärryspöytäkirjan.²² Tähän yhteistyöhön sisältyy mahdollisuus hyödyntää Euroopan investointipankkiryhmän kokemusta ja tietämystä rahoitusvälineistä ja niiden soveltamisesta maaseudun kehittämisen alalla.

²¹ Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 2 kohta.

²² Ks. lausuma 14/225, 14.7.2014.

Komissio on myös käynnistänyt kattavan teknisen avun foorumin, ”fi-compass”, joka tarjoaa metodologista ohjausta ja tukea tietoisuuden lisäämiseen komissiolle, jäsenvaltioille ja sidosryhmille ERI-rahastoista kaudella 2014–2020 tuettavista rahoitusvälineistä.²³ Fi-compass-foorumin työohjelmaan sisältyy myös maatalousrahastoon liittyvien tuotteiden tuottaminen.

98

Toissijaisuusperiaatteen ja jaetun hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti rahoitusvälineiden perustaminen, täytäntöönpano ja kysynnän arviointi kuuluvat jäsenvaltioiden vastuualueeseen.

Rahoitusvälineiden perustaminen maaseuturahaston puitteissa merkitsi kokonaan uutta toimintamallia joillekin jäsenvaltioille, mikä edellytti uusien asioiden opettelua. Komissio tiedotti ja markkinoi intensiivisesti rahoitusvälineiden käytöstä maaseudun kehittämiskomiteoiden, verkostojen, koulutus- ja tiedotustoimintojen, jäsenvaltioiden kanssa järjestettyjen kahdenvälisen kokousten sekä kattavien suuntaviivojen välityksellä.

Komissio katsoo, että uusi lainsäädäntö tarjoaa riittävät kannustimet (esim. suurempi osarahoitusosuus²⁴, kansallisen yhteisrahoituksen tarjoaminen myöhemmin täytäntöönpanokauden aikana, investointien ennakkomaksu aiheutuneiden menojen korvaamisen sijaan avustusten tapauksessa) ja että investointeihin liittyvät toimet (esim. erilainen arvonnäkökulman tukikelpoisuus²⁵ sekä käyttöpääoman tukikelpoisuus²⁶) tarjoavat riittävästi etuja avustuksiin verrattuna.

²³ Lisätietoja: <http://www.fi-compass.eu>

²⁴ Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 59 artiklan 4 kohdan d alakohdan mukaisesti kyseessä olevaan toimenpiteeseen sovellettavaa rahoitusosuutta korotetaan 10 prosenttiyksiköllä asetuksen (EU) N:o 1303/2013 38 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin rahoitusvälineisiin osoitettujen rahoitusosuuksien osalta, ja rahoitusosuus on asetuksen (EU) N:o 1303/2013 38 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen unionin tasolla perustettujen rahoitusvälineiden osalta 100 prosenttia. Samantapaista lähestymistapaa sovelletaan myös EAKR:sta ja koheesiorahastosta rahoitusvälineisiin osoitettaviin rahoitusosuuksiin.

²⁵ Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 37 artiklan 11 kohta.

²⁶ Asetuksen (EU) N:o 1305/2013 45 artiklan 5 kohta.

Jo perustetut rahastot jatkavat toimintaansa ohjelmakaudella 2014–2020 tai voidaan perustaa uusia rahastoja komission ehdottamien mallien (kuten käyttövalmiit välineet)²⁷ pohjalta.

Lainsäätäjä määritteli rahoitusvälineet tukimudoksi kausilla 2007–2013 ja 2014–2020, ja niiden avulla voidaan toimeenpanna erityisiä maaseudun kehittämistoimia.

Suositus 1

Komissio lupaa yksilöidä maatalousrahastosta rahoitettavia rahoitusvälineitä koskevat haasteet, erityispiirteet sekä esteet.

Kyseinen analyysi toteutetaan kattavan teknisen avun foorumin, ”fi-compass”, puitteissa. Foorumi tarjoaa komissiolle, jäsenvaltioille ja sidosryhmille metodologista ohjausta ja tukea tietoisuuden lisäämiseen ERI-rahastoista kaudella 2014–2020 rahoitettavista rahoitusvälineistä.²⁸

Loput suosituksesta on osoitettu jäsenvaltioille.

99

Toissijaisuusperiaatteen ja jaetun hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti rahoitusvälineiden perustaminen, täytäntöönpano ja kysynnän arviointi kuuluvat jäsenvaltioiden vastuualueeseen.

Rahoitusvälineillä on oltava tietynlainen maksuvalmius, jotta voidaan varmistua sujuvista investoinneista yrityksiin.

27 Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 964/2014, annettu 11 päivänä syyskuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 soveltamissäännöistä rahoitusvälineitä koskevien vakioehtojen ja -edellytysten osalta.

28 Lisätietoja: <http://www.fi-compass.eu>

Suositus 2

Komissio hyväksyy tämän jo osittain toimeenpannun suosituksen.

ERI-rahastoihin liittyvää teknistä tukea tarjoavalta fi-compass-foorumilta löytyy yleistä ja rahastokohtaista ohjeistusta ennakkoarvioinneista. Tämä kattaa sekä koko maatalousrahaston että tietyt alat, kuten maa- ja metsätalouden.

100

Komissio katsoo, että tuloksellisuuden määrittäminen perustuu pääasiassa arviointeihin. Maaseudun kehittämisen vaikutusten arviointi voidaan suorittaa vasta, kun on kulunut riittävästi aikaa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden jälkiarvioinneissa saataneen enemmän tuloksia, joista komissio tekee yhteenvedon vuonna 2017.

Hallintoviranomaiset ilmoittivat vuotuisten täytäntöönpanokertomusten liitteenä tarkat tiedot rahoitusvälineitä sisältävistä toimista, kuten vipuvaikutuksesta ja suorituskyvystä.

Komissio katsoo, että se on suorittanut valvontatehtävänsä asianmukaisesti.

Suositus 3

Komissio hyväksyy tämän jo osittain toimeenpannun suosituksen.

Komissio on laatinut vakiomallit laina- ja takuurahastoille maaseudun kehittämisen alalla. ERI-rahastojen teknistä tukea tarjoavan fi-compass-foorumin avulla komissio tutkii parhaillaan mahdollisuutta luoda toinen malli, joka koskee esimerkiksi energiatehokkuutta ja uusiutuvia energialähteitä. Malli on tarkoitus toteuttaa vuoden 2015 loppuun mennessä.

Komissio allekirjoitti Euroopan investointipankkiryhmän kanssa tekemänsä yhteistyön puitteissa erityisen yhteisymmärryspöytäkirjan, joka liittyy yhteistyöhön maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla ja jonka mukaisesti EIP:n on määrä tarjota jäsenvaltioille erityinen maaseuturahastosta rahoitettavien rahoitusvälineiden järjestelmä. Yhteisymmärryspöytäkirjaan liittyvä tapahtuma on tarkoitus järjestää 23. maaliskuuta 2015.

101

Rahoitusmarkkinat ovat dynaamisia ja voivat muuttua, mistä on osoituksena viimeaikainen rahoitus- ja talouskriisi. Näin ollen pitkän aikavälin ennusteet saattavat osoittautua epäluotettaviksi. Tämän vuoksi kukin ennakoarviointi voi ohjelmakautta 2014–2020 koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti sisältää säännöksiä mahdollisuudesta tarkistuksiin ja päivityksiin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, jotta ne kuvastaisivat tarkasti mahdollisesti muuttuvia markkinaolosuhteita.

Suositus 4

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee jo sitä täytäntöön.

Siirtymävaiheen säännöt kaudelle 2007–2013 on hyväksytty.

Kauden 2014–2020 osalta jäsenvaltioiden kanssa on tarkoitus käydä keskusteluja päättämisestä siinä vaiheessa kun kauden 2014–2020 päättäminen lähes-tyy ja on aika määrittää siirtymäkauden säännöt.

Vuonna 2014 komissio antoi hallintoviranomaisille ohjeita ERI-ohjelmista rahoitettavista rahoitusvälineistä kaudella 2014–2020.

Suositus 5

Tämä suositus koskee jäsenvaltioita.

103

Komissio toteaa, että kansallisten viranomaisten on varmistettava, että yksittäiset toimet toteutetaan sovellettavia säännöksiä noudattaen. Komissio arvioi rahoitusvälineisiin liittyviä kysymyksiä tarkastuskäyntiensä aikana.

Kaudella 2007–2013 sovellettavan EU-lainsäädännön mukaisesti hallintoviranomainen määrää rahaston lakkauttamista ja investoinneista luopumista koskevista järjestelyistä rahoitussopimuksessa rahastonhoitajan kanssa varmistaen, että asiaa koskevat säännökset otetaan asianmukaisesti huomioon. Koska välineisiin sovelletaan jaettua hallinnointia ja toissijaisuusperiaatetta, komission on varmistettava, että jäsenvaltiot perustavat asianmukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät.

Kaudella 2007–2013 komissio tarjosi ohjeistusta kaikille jäsenvaltioille, jotka pyysivät sitä. Kauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmien päättämistä koskevat suuntaviivat hyväksyttiin vuonna 2015.²⁹ Oikeudellisten sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen tarkastetaan tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

Komissio aikoo antaa yhtenäisempiä ja parempia ohjeita kautta 2014–2020 varten.

Suositus 6

Komissio hyväksyy tämän suosituksen, sikäli kuin kauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmien päättämistä koskevat säännöt³⁰ kuuluvat sen soveltamisalaan.

Komissio huomauttaa, että kaudella 2007–2013 sovellettavan EU:n lainsäädännön mukaan täsmällisten operatiivisten täytäntöönpanosääntöjen kehittäminen, mukaan lukien kunkin rahoitusjärjestelyvälineen asianmukainen investoinneista luopumista koskeva toimintalinja, on jäsenvaltioiden vastuulla.

29 C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

30 C(2015) 1399 final, 5.3.2015.

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>).

Tilintarkastustuomioistuin tutki maaseudun kehittämisen alan rahoitusvälineiden (laina- ja takuurahastot) menestyksekkyyttä kaudella 2007–2013 ja niiden mahdollisuuksia kaudella 2014–2020. Se havaitsi, että rahoitusvälineet eivät tähän mennessä ole olleet menestyksekkäitä lähinnä siitä syystä, että niiden pääoma on ollut ylimitoitettu. Niillä ei myöskään ole saatu aikaan toivottuja vipu- ja uudistuvuusvaikutuksia. Tilintarkastustuomioistuin päätteli, että taustalainsäädännön parannuksista huolimatta toivotun vaikutuksen aikaansaaminen kaudella 2014–2020 olisi edelleen huomattava haaste.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto