I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS N:o 1/98

rahoitus- ja teknisen alan kahdenvälisestä yhteistyöstä Välimeren alueen kolmansien maiden kanssa sekä komission vastaukset

(annettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 188 c artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(98/C 98/01)

SISÄLLYSLUETTELO

	Kohdat	*Sivu*
JOHDANTO	1 — 7	2
Tutkimuksen tausta	1 — 4	2
Valittu lähestymistapa ja tutkimuksen laajuus	5 — 7	3
PÖYTÄKIRJAJÄRJESTELMÄ	8 — 28	4
Yleistä	8 — 15	4
Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen erityispiirteet	12 — 15	6
Pöytäkirjojen täytäntöönpano	16 — 24	6
Pöytäkirjojen jaksotus	16 — 18	6
Määrärahojen käyttötilanne 31. joulukuuta 1996	19 — 20	8
Määrärahojen esittäminen talousarviossa	21	10
Yhteisön toimien laillisuus	22 — 24	10
Pöytäkirjajärjestelmää koskevat päätelmät	25 — 28	10
KOMISSION SUORAAN HALLINNOIMAT RAHOITUSTOIMET	29 — 103	11
Hallinnointi— ja seurantavälineet	30 — 42	11
Rahoitussopimukset	30 — 33	11
Tietotekniikka	34 — 36	12
Yksiköiden organisaatio ja resurssit	37 — 42	12
Vaikutukset hankkeiden toteuttamiseen	43 — 84	13
Hankkeiden toteutusaikataulu	44 — 49	13
Hankkeiden taloushallinto ja seuranta	50 — 68	14
Ulkoinen arviointi ja tarkastus	69 — 71	16
Muutokset alkuperäisiin päätöksiin	72 — 80	17
Asiantuntija—avun taso	81 — 84	18

Hankkeiden vastuuhenkilöiden suorittama hallinnointi ja saavutetut tulokset	85 — 98	18
Kirjanpitoa ja varainhoitoa koskevat huomautukset	85 — 87	18
Saavutetut tulokset ja hankkeiden jatkuvuus	88 — 98	18
Hankkeiden hallinnointia koskevat päätelmät	99 — 103	19
EIP:N KOMISSION VALTUUTTAMANA HALLINNOIMIEN RAHOITUSTOIMIEN HALLINTO JA VALVONTA	104 — 149	20
Yleistä	104 — 107	20
Riskipääomarahoituksen hallinnointi	108 — 136	22
Riskipääomarahoituksen tarkoitus ja rahoitusehdot	108 — 110	22
Hallinnointijärjestelmän kuvaus	111 — 121	22
Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tarkastuksen johdosta	122 — 136	23
Korkotukien hallinnointi	137 — 149	26
Johdanto	137 — 138	26
Tarkastusten tulokset	139 — 146	26
Korkotukien hallinnointia koskevat huomautukset	147 — 149	29
YLEISET LOPPUPÄÄTELMÄT	150 — 160	29
Huomautuksia pöytäkirjajärjestelmästä	150 — 152	29
Komission hallinnointijärjestelmää koskevat huomautukset	153 — 158	30
Huomautuksia niistä rahoitustoimista, joita EIP hallinnoi komission valtuuttamana	159 — 160	30
Komission vastaukset		31

JOHDANTO

Tutkimuksen tausta

1. Tämä kertomus koskee Välimeren alueen kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön perinteisimpien välineiden, rahoituspöytäkirjojen, täytäntöönpanoa. Kertomuksessa tarkastellaan kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen hallinnointia, ja se on jatkoa ensimmäisten pöytäkirjojen hallinnoinnista annetulle tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukselle nro 3/91 [1]. Kyseessä on yhteisön uutta Välimeren politiikkaa koskevan tilintarkastustuomioistuimen tutkimussarjan viimeinen osa. Se täydentää rakennesopeutusohjelmien tukitoimien [2] ja MED-ohjelmiin perustuvan hajautetun yhteistyön hallinnoinnista [3] tehtyjä tutkimuksia.

2. Kertomus julkaistaan ajankohtana, jolloin yhteisön Välimeren politiikka on uudistumassa: neuvosto antoi 23 päivänä heinäkuuta 1996 asetuksen (EY) N:o 1488/96 rahoituksellisista ja teknisistä toimenpiteistä (MEDA) taloudellisen ja yhteiskunnallisen rakenneuudistuksen tukemiseksi Euro-Välimeri-yhteistyökumppanuuden puitteissa. Mainitussa asetuksessa, jonka on aikanaan tarkoitus kattaa kaikki Välimeren alueen kolmansille maille myönnettävät tuet, vahvistetaan 3 424,5 miljoonan ecun ohjeellinen rahoitusmäärä vuosiksi 1995—1999. Tämän viitejakson aikana pöytäkirjojen täytäntöönpanoa jatketaan rinnakkain, kunnes tarkoitukseen varatut määrärahat on käytetty loppuun.

3. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimus kohdistui yksinomaan talousarviovaroista rahoitettuihin toimiin seitsemässä Maghreb- ja Mashrek-maassa [4]. Näihin kuuluivat toimet, joihin myönnettiin Euroopan investointipankin (EIP) komission valtuutuksella hallinnoimaa riskipääomarahoitusta, sekä sellaiset toimet, joita varten annettiin korkotukea pankin omista rahoitusvaroista myönnetyille luotoille.

4. Kertomuksessa pyritään varsinaisten pöytäkirjojen soveltamista koskevien päätelmien ohella tuomaan esiin ne rakenteelliset ongelmat, jotka saattavat myöhemminkin vaikuttaa Välimeren alueen kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön hallinnointiin myös uuden MEDA-asetuksen puitteissa.

([1]) Ks. erityiskertomus nro 3/91 (EYVL C 252, 26.9.1991).
([2]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1994 (EYVL C 303, 14.11.1995).
([3]) Ks. erityiskertomus nro 1/96 (EYVL C 240, 19.8.1996).
([4]) Algeria, Egypti, Jordania, Libanon, Marokko, Syyria ja Tunisia.

Valittu lähestymistapa ja tutkimuksen laajuus

5. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimuksessa tarkasteltiin sekä itse pöytäkirjajärjestelmää että siihen liittyvää komission hallinnointia. Viimeksi mainitun osalta käsiteltiin erityisesti niitä välineitä, joita käytettiin rahoituksen eri vaiheissa tuen suunnittelusta hankkeiden jälkiarviointiin asti. Huomiota kiinnitettiin myös asiantuntija-avun valintamenettelyihin ja sen suoritusten tarkasteluun.

6. Tutkimuksen toteuttamiseksi tehtiin tarkastuskäyntejä neljään maahan: Egyptiin, Jordaniaan, Marokkoon ja Tunisiaan. Niiden yhteydessä tarkastettiin perusteellisesti 16 hanketta käsittänyt otos, josta annetaan perustiedot *taulukossa 1*.

TAULUKKO 1

TIIVISTELMÄ OTOKSEN HANKKEISTA

Edunsaaja	EGYPTI			
Nimi	Helwanin jätevesihanke II vaihe	Niilin laakson alueellinen hanke	Elintarvikealan kehittämishanke	Ras Mohamedin kansallispuisto
Kokonaiskustannukset	35 milj. ecua	3 milj. ecua	milj. ecua ei ilmoitettu	4,2 milj. ecua
Yhteisön osuus	32 milj. ecua (3. pöytäkirja)	2,5 milj. ecua (3. pöytäkirja)	55 milj. ecua (3. pöytäkirja)	2,5 milj. ecua (3. pöytäkirja)
Kirjanpitotunnus	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
Rahoitussopimus allekirjoitettu	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Hankkeen kesto	Päättymispäivä 6.7.1993 — lykätty 16.4.1995 asti	4 vuotta	4 vuotta	jatkettu vuoden 1996 loppuun

Edunsaaja	JORDANIA			
Nimi	Kansallinen maaperäkarttaja maankäyttöhanke	Mineraalivarojen hyödyntämistä koskeva hanke	Pohjavesitutkimus Hammadin ja Sirhanin altailla	Tieteen ja teknologian yhteistyöhanke
Kokonaiskustannukset	ei ilmoitettu	1,2 milj. ecua	4 milj. ecua	4 milj. ecua
Yhteisön osuus	3 milj. ecua (3. pöytäkirja)	1 milj. ecua (3. pöytäkirja)	4 milj. ecua (3. pöytäkirja)	3,5 milj. ecua (3. pöytäkirja)
Kirjanpitotunnus	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
Rahoitussopimus allekirjoitettu	18.4.1989 (142/JO)	23.4.1990 (147/JO)	21.10.1991 (170/JO)	29.9.1992 (183/JO)
Hankkeen kesto	5 vuotta (- > huhtikuu 1995)	2 vuotta	3,5 vuotta	3 vuotta — jatkettu toukokuuhun 1997 asti

Edunsaaja	MAROKKO			
Nimi	Maatalouden kehitysrahasto (FDA)	Marokon teknisten ja tieteellisten alojen koulutusärjestelmien kehittäminen	Nahka- ja tekstiilialan koulutusjärjestelmän kehittäminen	Ouarzazaten ja La Moulouyan tuhoalueiden kunnostus ja suojelu
Kokonaiskustannukset	60 milj. ecua	64 milj. ecua	34,98 milj. ecua	5 milj. ecua
Yhteisön osuus	30 milj. ecua (3. pöytäkirja)	40 milj. ecua (3. pöytäkirja)	28,075 milj. ecua (3. pöytäkirja)	5 milj. ecua (3. pöytäkirja)
Kirjanpitotunnus	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
Rahoitussopimus allekirjoitettu	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Hankkeen kesto	Suunniteltu päättyväksi 31.12.1994	Alunperin suunniteltu 1990-1994 – jatkettu 30.6.1996 asti	48 kuukautta (30.6.1995)	Päättyminspäiväksi vahvistettu 31.12.93

Edunsaaja	TUNISIA			
Nimi	Maatalouden kehittäminen Kefin lounaisosassa	Rjim Maatoug — palmupuistikon perustaminen	Luottojen myöntäminen Tunisian pienille ja keskisuurille maatiloille	Vesivarojen hyödyntäminen Kasserinen hallintoalueella
Kokonaiskustannukset	26 milj. ecua	32 milj. ecua	12 milj. ecua	7 milj. ecua
Yhteisön osuus	10 milj. ecua (3. pöytkäkirja)	15 milj. ecua (3. pöytäkirja)	12 milj. ecua (3. pöytäkirja)	7 milj. ecua (3. pöytäkirja)
Kirjanpitotunnus	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
Rahoitussopimus allekirjoitettu	9.7.1988 (123/TU)	11. elokuuta 1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Hankkeen kesto	5 vuotta	5 vuotta (aloitettu marraskuussa 89)	Alunperin suunniteltu kesto 1991-1992. Toteutettiin vuosina 1993 ja 1994 (2 vuotta myöhässä)	5 vuotta alkaen 1992-1996, suunniteltu päättyväksi 9/1996

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

7. Kertomus koostuu kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa esitellään pöytäkirjajärjestelmä ja esitetään havainnot, joihin siihen perustuvan yhteistyömallin tarkastelu on antanut aihetta. Toisessa osassa tarkastellaan komission suoraan hallinnoimia rahoitustoimia. Viimeinen osa käsittelee rahoitusta, jonka hallinnointi on siirretty valtuutuksella EIP:lle.

PÖYTÄKIRJAJÄRJESTELMÄ

Yleistä

8. Rahoituspöytäkirjat, jotka ovat perustamissopimuksen 238 artiklassa tarkoitettuja kahdenvälisiä sopimuksia, otettiin käyttöön vuonna 1979. Niissä määritellään yleinen oikeudellinen kehys, jossa Euroopan yhteisön ja kunkin Välimeren alueen kolmannen maan rahoitus- ja tekninen yhteistyö toteutetaan tietyn jakson, yleensä viisivuotiskauden, aikana. Tälle yhteistyömuodolle on ominaista, että järjestelyt on tehtävä kahdella tasolla: tietyn hankkeen rahoitusta varten on allekirjoitettava erillinen rahoitussopimus.

9. Pöytäkirjoissa vahvistetaan rahoituksen kokonaismäärä, määritellään määrärahojen alkuperä sen mukaan, myönnetäänkö ne yhteisön yleisestä talousarviosta vai EIP:n omista rahoitusvaroista, sekä määrätään rahoituksen luonne: tuki, jota ei makseta takaisin, riskipääomarahoitus tai lainat.

10. Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen osapuolina olevien seitsemän maan käyttöön on varattu yhteensä 3 548 miljoonan ecun tukisumma. Tästä summasta 2 158 miljoonaa ecua (60,8 prosenttia) rahoitetaan EIP:n omista rahoitusvaroista ja 1 390 miljoonaa ecua (39,2 prosenttia) yleisestä talousarviosta, josta 1 273 miljoonaa ecua myönnetään tukina ilman takaisinmaksuvelvoitetta ja

117 miljoonaa ecua riskipääomarahoituksena. *taulukoissa 2a ja 2b* esitetään rahoituksen yksityiskohtainen jakautuminen kussakin Välimeren alueen kolmannessa maassa. Kun nämä summat lasketaan yhteen kahden ensimmäisen pöytäkirjan rahoitusmäärien kanssa, saadaan kokonaissummaksi 5 232 miljoonaa ecua, josta 2 112 miljoonaa ecua on peräisin yhteisön talousarviovaroista ja 3 120 miljoonaa ecua EIP:n varoista.

3. JA 4. PÖYTÄKIRJOJEN RAHOITUSMÄÄRÄT

TAULUKKO 2a

Kolmannen pöytäkirjan mukainen yhteistyö

(milj. ecua)

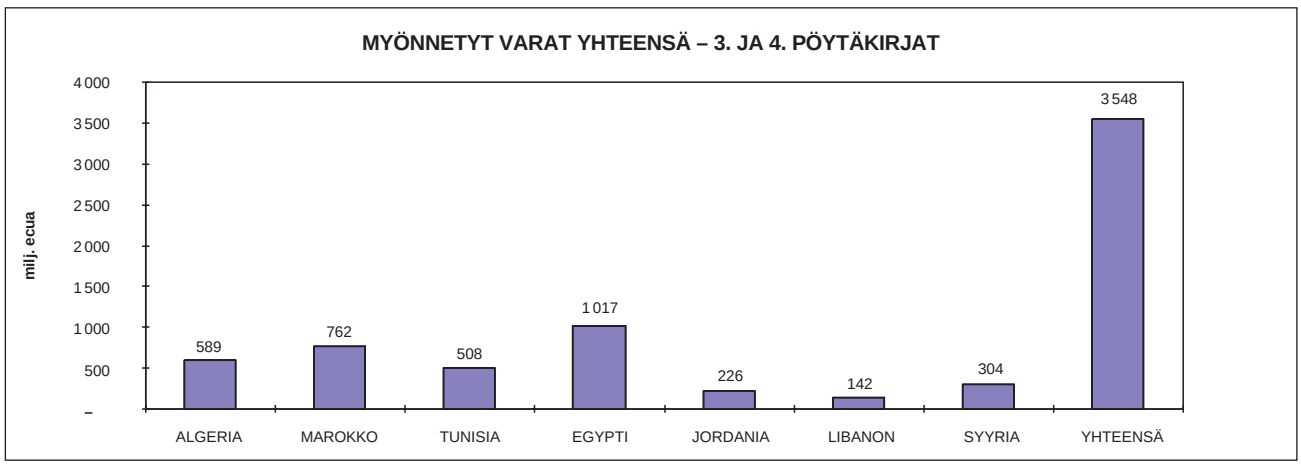
	ALGERIA	MAROKKO	TUNISIA	EGYPTI	JORDANIA	LIBANON	SYYRIA	YHTEENSÄ
Pöytäkirja allekirjoitettu	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Neuvoston päätös	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Voimaantulopäivä	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— EIP:n lainat	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— tuet, joita ei makseta takaisin	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— riskipääomarahoitus	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Yhteensä	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

TAULUKKO 2b

Neljännen pöytäkirjan mukainen yhteistyö

(milj. ecua)

	ALGERIA	MAROKKO	TUNISIA	EGYPTI	JORDANIA	LIBANON	SYYRIA	YHTEENSÄ
Pöytäkirja allekirjoitettu	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Neuvoston päätös	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Voimaantulopäivä	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— EIP:n lainat	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— tuet, joita ei makseta takaisin	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— riskipääomarahoitus	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Yhteensä	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Lähde: pöytäkirjat.

11. Neljänsissä pöytäkirjoissa talousarviovaroista myönnetyn rahoituksen määrä on lisääntynyt kaikkiaan 26 prosenttia kolmansiin pöytäkirjoihin verrattuna. Riskipääomarahoitukseen osoitettavien määrärahojen kokonaissumma on kasvanut 37 miljoonasta 80 miljoonaan ecuun eli 216 prosenttia. Tämä osoittaa, että Euro-Välimeri-yhteistyön osapuolet pyrkivät keskittämään tukea erityisesti aloille, joilla esiintyy kilpailua.

Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen erityispiirteet

12. Suurin muutos kolmansissa ja neljänsissä pöytäkirjoissa ensimmäisiin ja toisiin verrattuna oli tavoitteiden tarkempi määrittely ja alustavien suunnitelmien laatiminen. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti myönteistä huomiota tähän muutokseen jo erityiskertomuksessa nro 3/91 ([5]). Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen 3 artiklassa määritellään yhteistyön yleiset tavoitteet, kun taas sopimusosapuolten ja EIP:n yhteisesti laatimissa alustavissa suunnitelmissa vahvistetaan erityistavoitteet, määrätään tukisummat pöytäkirjaan kuuluvien sektorien ensisijaisille toimialoille ja joskus myös yksilöidään toteutettavat hankkeet.

13. Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen voimassaoloaikana toteutettuja hankkeita tarkasteltaessa voidaan todeta, että rahoitus on yleensä kohdistettu eri aloille alustavien suunnitelmien mukaisesti. Tästä syystä kahden uusimman pöytäkirjan mukaisesti myönnetty yhteisön rahoitus on ollut johdonmukaisempaa.

14. Toisin kuin aiemmissa pöytäkirjoissa, kolmansissa ja neljänsissä pöytäkirjoissa ei anneta mahdollisuutta myöntää tutkimuksen kohteina olleille Välimeren alueen kolmansille maille erityislainoja talousarviovaroista.

15. Neljänsien pöytäkirjojen 4 artiklassa mainitaan pöytäkirjan ulkopuolisen 300 miljoonan ecun summan varaamisesta sellaisten toimien rahoitukseen, jotka tukevat rakennesopeutusohjelmiin liittyviä talousuudistuksia. Koska Euroopan yhteisö ei määrännyt tämän summan käytöstä maakohtaisesti etukäteen vaan pyrki ottamaan tuen suuntaamisessa huomioon makrotaloudelliset näkökohdat, se noudatti kaikissa neljänsissä pöytäkirjoissa jo MEDA-asetuksen periaatetta ([6]). Tätä periaatetta ilmentävät myös Marokon, Egyptin ja Jordanian kanssa allekirjoitetut alustavat suunnitelmat, joissa näihin toimiin varataan Marokon osalta 10, Egyptin osalta 20 ja Jordanian osalta 30 prosenttia talousarviovaroista myönnettävää tukea, jota ei makseta takaisin.

Pöytäkirjojen täytäntöönpano

Pöytäkirjojen jaksotus

16. Vaikka pöytäkirjojen periaatteessa pitäisi seurata toisiaan tasaisessa järjestyksessä, kaikki neljä pöytäkirjakokonaisuutta ovat todellisuudessa käytössä samanaikaisesti kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa seitsemässä maassa.

17. Tähän tilanteeseen ovat johtaneet toisaalta pöytäkirjojen neuvottelu- ja ratifiointimenettelyn hitaudesta ja edunsaajamaiden varojen käyttömahdollisuuksien yliarvioinnista ([7]) johtuneiden viivästysten kasautuminen sekä toisaalta pöytäkirjoissa annettu mahdollisuus jäännössummien loppuun käyttämiseen soveltamisjakson päätyttyä. Nämä jäännössummat ovat usein varsin suuria.

18. Kolmansissa pöytäkirjoissa annettuna maksusitoumusten tekemisen viimeisenä määräpäivänä, 31. joulukuuta 1991, sitomatta oli vielä 123,4 miljoonaa ecua eli 20 prosenttia budjetoidusta kokonaismäärästä. Kuten *taulukosta 3* ilmenee, prosenttiosuudet olivat hyvin erilaisia Maghreb- ja Mashrek-maissa, joista viimeksi mainittuihin keskittyi 96,8 prosenttia jäännössummista. Tilanteen taustalla ovat joko poliittiset syyt, kuten Libanonissa ja Syyriassa, tai tekniset ja hallinnolliset tekijät, kuten Egyptissä.

([5]) Erityiskertomuksen nro 3/91 kohta 3.24 (EYVL C 252, 26.9.1991).

([6]) Ks. EYVL L 189, 30.7.1996.

([7]) Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti samaan ongelmaan huomiota PHARE-ohjelman yhteydessä [ks. erityiskertomus nro 3/97 PHARE-ohjelman hajautetusta täytäntöönpanojärjestelmästä (1990—1995), EYVL C 175, 9.6.1997, kohta 2.5].

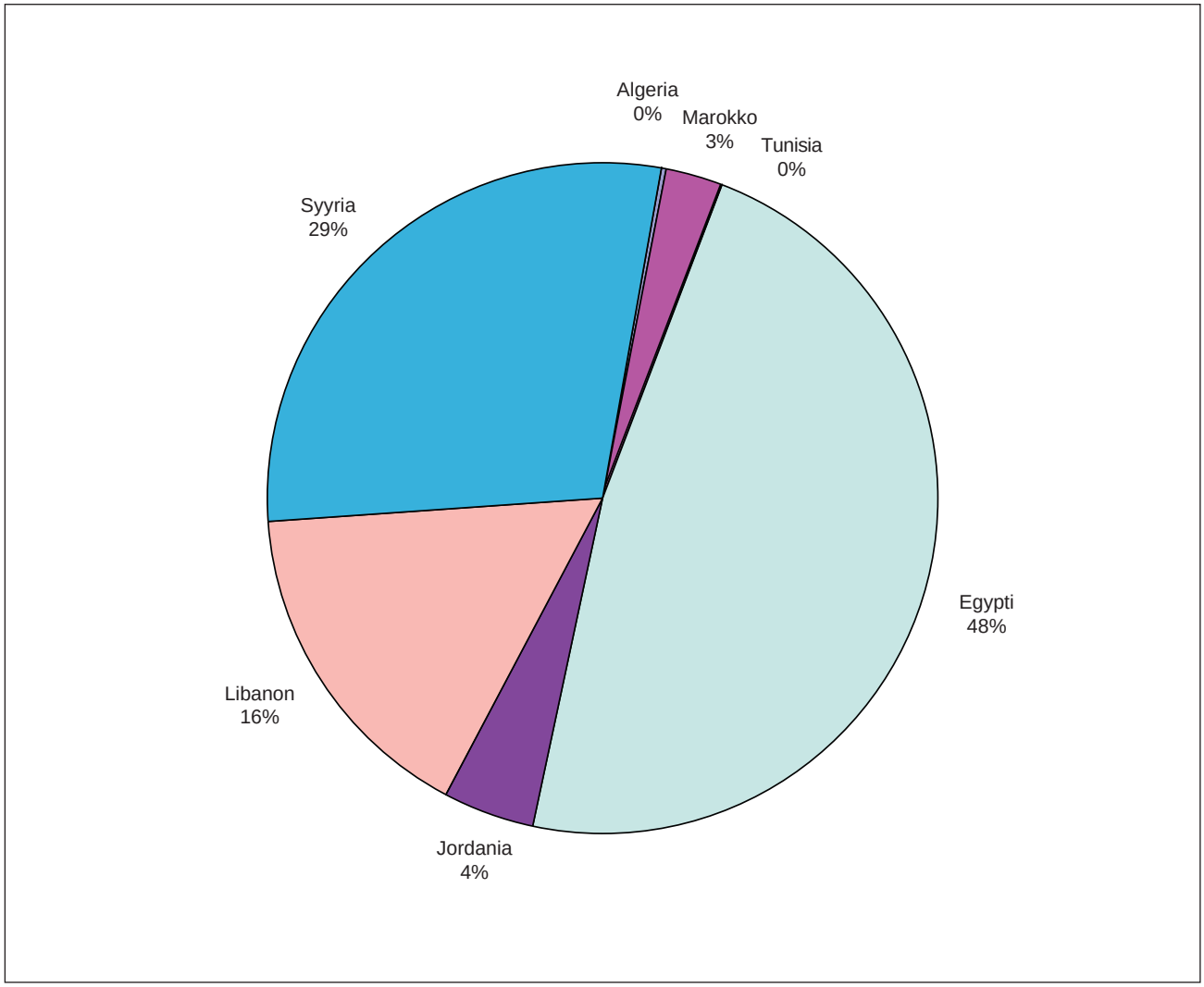
TAULUKKO 3

JÄÄNNÖSSUMMAT 3. PÖYTÄKIRJAN MÄÄRÄAJAN PÄÄTTYESSÄ

(31.12.1991)

(milj. ecua)

Maa	Määräraha	Sidotut määrät				Yhteensä	Jäljellä
		1988	1989	1990	1991		
Algeria	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Marokko	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Tunisia	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Egypti	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Jordania	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Libanon	20					0	20
Syyria	36					0	36
Yhteensä	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Lähde: komission, SINCOM-tiedot.

Määrärahojen käyttötilanne 31. joulukuuta 1996

19. *Taulukoista 4a ja 4b* ilmenee, että kahden ensimmäisen pöytäkirjan mukaisesti rahoitetuista hankkeista 76:tta ei vieläkään ollut saatettu päätökseen 31. joulukuuta 1996. Näihin vielä keskeneräisiin hankkeisiin liittyvien maksusitoumusten kumulatiivinen määrä oli mainittuna ajankohtana yli 74,6 miljoonaa ecua. Lisäksi havaitaan, että pelkästään varainhoitovuonna 1996 käynnistettiin kahdeksan uutta rahoitustoimea, joiden yhteissumma oli 15,76 miljoonaa ecua.

1. JA 2. PÖYTÄKIRJAT – KÄYTTÄMÄTTÄ JÄÄNEIDEN MAKSUSITOUMUSTEN JAKAUTUMINEN 31.12.1996

TAULUKKO 4a

Rahoitusmäärien mukaan

(milj. ecua)

	Vuosi, jona maksusitoumus tehtiin																		Yhteensä
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algeria	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Egypti	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Jordania	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Libanon	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Marokko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Syyria	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Tunisia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Yhteensä	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

TAULUKKO 4b

Hankkeiden lukumäärän mukaan

(Hankkeiden lukumäärä)

	Vuosi, jona maksusitoumus tehtiin																		Yhteensä
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algeria	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Egypti	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Jordania	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Libanon	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Marokko	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Syyria	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Tunisia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Yhteensä	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

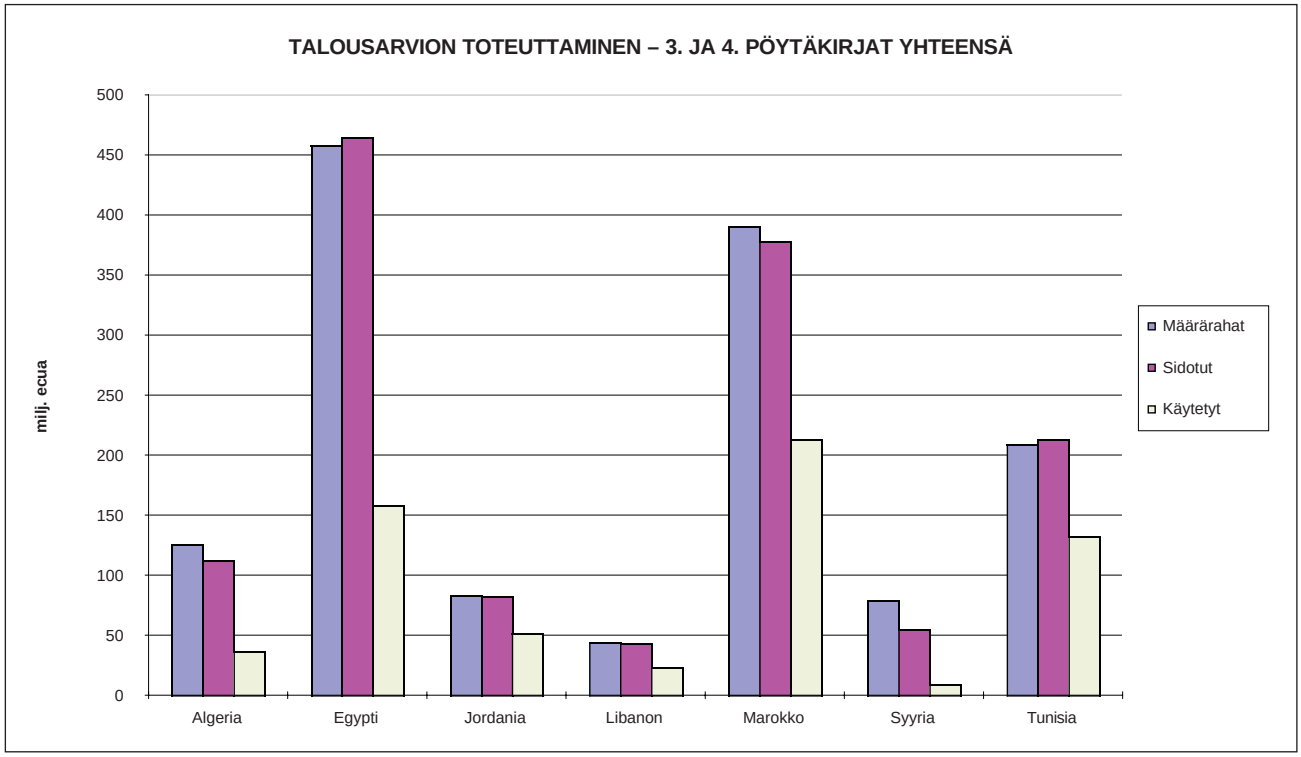
Lähde: komission Sincom tiedot.

20. *Taulukossa 5* eritellään kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen maksusitoumus- ja maksumäärärahojen käyttö kutakin vuotta ja maata kohti. Kolmansiin pöytäkirjoihin liittyvistä määrärahoista oli 31 päivään joulukuuta 1996 mennessä sidottu 605,4 miljoonaa ecua eli 98 prosenttia, mutta vain 72 prosenttia oli maksettu. Uusimpaan pöytäkirjasarjaan varattujen määrärahojen käyttöaste on tietenkin alhaisempi: maksusitoumusmäärärahoista oli käytetty 714,5 miljoonaa ecua eli 92 prosenttia, mutta maksumäärärahoista vain 23 prosenttia. Neljänsien pöytäkirjojen osalta suoritetut maksut liittyivät pääasiassa rakennesopeutuksen tukitoimien rahoitukseen.

TAULUKKO 5

TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN 31.12.1996

	3. pöytäkirja						4. pöytäkirja					
	Määrärahat	Sidotut	Vapautetut		Käytetyt		Määräahat	Sidotut	Vapautetut		Käytetyt	
1988		95,3		**15 %**	10,8	**2 %**						
1989		175,8		**29 %**	4,9	**1 %**						
1990		168,4		**27 %**	38,9	**6 %**						
1991		54,6		**9 %**	77,0	**13 %**		—			—	
1992		69,5		**11 %**	78,7	**13 %**		74,2		**10 %**	5,0	**1 %**
1993		24,4		**4 %**	71,0	**12 %**		164,5		**21 %**	68,9	**9 %**
1994		15,8	2,1	**2 %**	72,2	**12 %**		219,5		**28%**	32,2	**4 %**
1995		9,4	3,1	**1 %**	51,5	**8 %**		209,1		**27 %**	38,7	**5 %**
1996		16,8	19,4	**0 %**	38,5	**6 %**		50,8	3,6	**6 %**	36,7	**5 %**
Yhteensä	**615,0**	**630,0**	**24,6**	**98 %**	**443,5**	**72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6**	**92 %**	**181,5**	**23 %**
Algeria	56,0	60,1	7,5	**94 %**	20,3	**36 %**	70,0	52,0	—	**74 %**	15,9	**23 %**
Egypti	200,0	213,1	13,2	**100 %**	133,0	**67 %**	258,0	251,2	0,6	**97 %**	25,2	**10 %**
Jordania	37,0	37,6	0,8	**99 %**	29,6	**80%**	46,0	44,9	0,0	**98 %**	22,1	**48 %**
Libanon	20,0	20,3	0,7	**98 %**	17,4	**87 %**	24,0	23,2	—	**97 %**	6,2	**26 %**
Marokko	173,0	171,8	—	**99 %**	154,7	**89 %**	218,0	206,2	—	**95 %**	58,6	**27 %**
Syyria	36,0	32,1	—	**89 %**	8,4	**23 %**	43,0	22,9	—	**53 %**	1,0	**2 %**
Tunisia	93,0	95,0	2,4	**100 %**	80,1	**86 %**	116,0	117,7	3,0	**99 %**	52,6	**45 %**



Huom: Maksusitoumusten osalta toisessa sarakkeessa mainitaan sellaiset vapautetut määrärahat, jotka ovat pöytäkirjojen sääntöjen mukaan myöhemmin saatavissa käyttöön.

Lähde: komission, SINCOM-tiedot.

Määrärahojen esittäminen talousarviossa

21. Budjettikohtaan B7-4051 otettuihin määrärahoihin sisältyy kolmansissa ja neljänsissä pöytäkirjoissa sovittujen summien lisäksi myös pöytäkirjojen ulkopuolisia määrärahoja, jotka on varattu neljänsissä pöytäkirjoissa mainittuihin rakennesopeutuksen tukiohjelmiin. Talousarvion ja sen toteuttamisen selkeyttämiseksi olisi suotavaa noudattaa tarkemmin määrärahojen erityisluonteen periaatetta ja merkitä pöytäkirjoihin kuuluvat ja pöytäkirjojen ulkopuolelta rahoitettaviin rakennesopeutuksen tukitoimiin liittyvät summat eri budjettikohtiin.

Yhteisön toimien laillisuus

22. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti erityiskertomuksessaan nro 3/91 huomiota siihen, että neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3973/86 ([8]) johdanto-osassa ei nimenomaisesti viitattu muihin kuin toisiin pöytäkirjoihin. Komissio myönsi vastauksessaan tämän huomion pitävän paikkansa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että neuvosto antoi asetuksen (ETY) N:o 1762/92 yhteisön ja Välimeren kolmansien maiden rahoitusalan ja teknisen alan yhteistyötä koskevien pöytäkirjojen soveltamisesta vasta 29 päivänä kesäkuuta 1992. Koska asianomainen toimielin ei ollut tehnyt päätöstä asetuksen (ETY) N:o 3973/86 voimassaoloajan pidentämisestä, kolmannet pöytäkirjat pantiin siis täytäntöön vailla lainsäädännöllistä perustaa.

23. Tämä tilanne on vaikuttanut menettelyihin, joilla kolmansiin pöytäkirjoihin sisältyvistä korkotuista päätettiin. Tilintarkastustuomioistuin huomautti lausunnossaan nro 2/86 ([9]), että vuoden 1986 ehdotuksessa varainhoitoasetukseksi kuvattu menettely ei ollut tyydyttävä ja että oli tarpeen "turvata toimivaltaisen viranomaisen oikeudet talousarvion toteuttamisessa" antamalla komissiolle valta päättää korkotuen myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä EIP:n luotolle. Tätä huomautusta ei otettu huomioon, kun asetus (ETY) N:o 3973/86 annettiin. Sitä vastoin asetuksessa (ETY) N:o 1762/92 se on huomioitu. Jos olisi toteutettu toimia asianmukaisen lainsäädännöllisen perustan varmistamiseksi kolmansien pöytäkirjojen täytäntöönpanolle, komission valta päättää korkotuen myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä olisi voitu määritellä asetuksessa oikein jo vuodesta 1988 alkaen. Koska näin ei tapahtunut, epätyydyttäviä päätösmenettelyjä sovellettiin vielä neljän vuoden ajan.

24. Asetus N:o 3973/86 annettiin noudattaen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 209 artiklassa vahvistettua menettelyä, jonka mukaan asiasta on pyydettävä etukäteen tilintarkastustuomioistuimen lausunto, mutta luonteeltaan täysin vastaavaa vuoden 1992 asetusta annettaessa tätä menettelyä ei noudatettu. Myöskään neuvoston asetusta (EY) N:o 1488/96 (MEDA) ei annettu perustamissopimuksen 209 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Silloin kun asetus koskee talousarvion toteuttamisen yksityiskohtaisia sääntöjä, sen varainhoidollisen luonteen vuoksi olisi perusteltua ennen asetuksen hyväksymistä pyytää lausunto tilintarkastustuomioistuimelta ([10]).

Pöytäkirjajärjestelmää koskevat päätelmät

25. Pöytäkirjajärjestelmää koskevat havainnot, jotka esitettiin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 3/91, pitävät suurimmalta osin edelleen paikkansa. Erityisesti on syytä mainita seuraavat seikat:

a) pöytäkirjoihin liittyvät neuvottelu- ja sopimusmenettelyt ovat hitaita

b) pöytäkirjojen päätökseen saattamiseen liittyvästä menettelystä ei ole sovittu ja sen seurauksena kaikki neljä pöytäkirjakokonaisuutta ovat samanaikaisesti täytäntöönpanovaiheessa

c) pöytäkirjojen toteutustapa, jossa kullekin edunsaajamaalle on määrätty kiinteä ja taattu rahoitussumma, on joustamaton ja sillä on ollut kielteisiä vaikutuksia.

26. Kolmansissa ja neljänsissä pöytäkirjoissa tavoitteet on esitetty tarkemmin kuin kahdessa ensimmäisessä ja myös rahoituskelpoisten hankkeiden ja toimien luonne on määritelty. Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen täytäntöönpanon yhteydessä laadittujen alustavien suunnitelmien ansiosta ne painopistealueet, jotka mainitaan Välimeren alueen kolmansien maiden kansallisissa suunnitelmissa, on voitu ottaa entistä paremmin huomioon.

27. Kolmansissa ja neljänsissä pöytäkirjoissa esitetyistä parannuksista huolimatta useimmat Välimeren alueen kolmannet maat eivät ole kyenneet käyttämään rahoitussummia kohtuullisessa ajassa, minkä vuoksi unionin lainsäätäjät ovat omaksuneet joustavamman lähestymistavan ja antaneet MEDA-asetuksen. Uudessa järjestelmässä Välimeren alueen kolmannet maat eivät saa käyttöönsä ennalta määrättyä tukisummaa, kuten pöytäkirjoissa, vaan sopivat yhteisön kanssa kolmivuotisista ohjeellisista ohjelmista, jotka perustuvat kunkin maan toteuttamiskykyyn ja joihin ei sisälly täsmällistä rahoitussitoumusta ([11]).

28. Pöytäkirjojen oikeudellisesta taustasta voidaan todeta, että kolmannet pöytäkirjat pantiin täytäntöön vailla riittävää lainsäädännöllistä perustaa. Lisäksi neuvoston asetukset (ETY) N:o 1762/92 ja (EY) N:o 1488/96 annettiin ilman, että lainsäätäjä olisi pyytänyt EY:n perustamis-

([8]) Ks. EYVL L 370, 30.12.1986.
([9]) Ks. EYVL C 302, 27.11.1986.
([10]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1993, erityisesti kohdasta 13.19 eteenpäin (EYVL C 327, 24.11.1994).
([11]) Varainhoitoasetuksen 105 artiklan 2 alakohdan mukaan pöytäkirjat ovat suosituimmuussopimuksia, kun MEDAn piiriin kuuluu puolestaan erillisinä avustuksina myönnettyjä tukia.

sopimuksen 209 artiklan mukaisesti etukäteen tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa.

KOMISSION SUORAAN HALLINNOIMAT RAHOITUSTOIMET

29. Kertomuksen tässä osassa esitetään tärkeimmät havainnot niistä välineistä ja resursseista, joita komissio käyttää hankkeiden hallinnoinnissa ja valvonnassa. Todetut puutteet selittävät osaltaan tiettyjä ongelmia ja vaikeuksia, joita hankkeiden toteutukseen on liittynyt sekä komission että hankkeen paikallisen hallinnon tasolla.

Hallinnointi- ja seurantavälineet

Rahoitussopimukset

30. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimien toimien yhteydessä rahoitussopimus on perusasiakirja, jonka pohjalta hankkeet toteutetaan ([12]). Se päättää virallisesti valmisteluvaiheen, ja sen merkitys perustuu seuraaviin seikkoihin:

a) oikeudelliselta kannalta sopimus on asiakirja, jolla vahvistetaan sitovasti allekirjoittaneiden osapuolten velvollisuudet

b) hallinnoinnin osalta sopimuksessa muun muassa määritellään hankkeen tavoitteet ja hallinnointijärjestelyt, annetaan täytäntöönpanon yksityiskohtaiset säännöt sekä vahvistetaan rahoitustoimien seurannan ja tulosten arvioinnin menetelmät

c) rahoitukselliselta kannalta sopimuksessa määrätään hankkeen rahoitussumma ja vahvistetaan kuhunkin meno-otsakkeeseen osoitetut määrärahat.

31. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmissa kertomuksissaan todennut, että komission laatimissa rahoitussopimuksissa on huomattavia puutteita ([13]), jotka tulivat ilmi myös tässä tutkimuksessa. Sopimusten tarkastelu osoitti suurimman osan kohdalla seuraavaa:

a) Hankkeiden yleisiä tavoitteita ja erityistavoitteita ei ole selvästi määritelty eikä eritelty määrällisesti. Riittävästi ei ole myöskään määritelty sitä, millä tavoin tarkoitukseen kohdistettujen varojen avulla saavutetaan tarkoitetut tulokset. Tämä vaikeuttaa toimien onnistumisen myöhempää arviointia.

b) Hallintoelinten rakenne ja eri tehtävät ja vastuut, mukaan lukien asiantuntija-apuun kuuluvat, on määritelty liian suppeasti ([14]). Tämä puute voi jatkossa aiheuttaa ristiriitoja eri vastuuhenkilöiden välillä ([15]). Sopimukset eivät myöskään riittävän tarkasti velvoita hallintoelimiä esittämään työsuunnitelmia, vuosittaisia budjetteja ja toteuttamiskertomuksia.

c) Tarkasteltuihin sopimuksiin ei johdonmukaisesti sisältynyt velvoitetta suorittaa arviointeja hankkeen toteutusvaiheessa, säännöllisiä ulkopuolisia tarkastuksia eikä jälkiarviointeja.

d) Liian usein sopimustekstit oli laadittu niin, että niiden perusteella ei ollut mahdollista erottaa edunsaajamaiden rahoitusosuutta niistä henkilöstö- ja materiaaliresursseista, jotka edunsaajamaiden viranomaiset sitoutuivat antamaan hankkeiden käyttöön.

32. Tavanomaisten välitysmenettelyjen täydentämiseksi rahoitussopimuksiin olisi tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan sisällyttävä lauseke, jossa olisi määrätty niistä seuraamuksista, joita sovelletaan jommankumman osapuolen laiminlyödessä sitoumustensa noudattamisen.

33. Komissio on vuodesta 1992 alkaen pyrkinyt soveltamaan niin sanottua vaiheittaista hankkeiden hallinnointimenetelmää "Project Cycle Management". Sen tarkoituksena on parantaa hankkeen jokaisen vaiheen hallinnointia valmisteluvaiheesta aina jälkiarviointiin asti. Tätä menetelmää ei kuitenkaan noudatettu kolmansiin pöytäkirjoihin liittyvien hankkeiden hallinnoinnissa, koska se otettiin käyttöön vasta niiden valmistelun jälkeen. Sitä ei sovellettu johdonmukaisesti myöskään neljänsien pöytäkirjojen mukaisesti rahoitettuihin hankkeisiin.

([12]) Suurin osa pöytäkirjoihin perustuvista hankkeista pannaan täytäntöön edunsaajamaan kansallisten viranomaisten kanssa tehdyn rahoitussopimuksen perusteella. Joissakin tapauksissa, etenkin alle 1 miljoonan ecun hankkeiden yhteydessä, riittää yksi sopimus.

([13]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1991 kohdasta 15.28 eteenpäin (EYVL C 330, 15.12.1992) Aasian ja Latinalaisen Amerikan hankkeiden osalta.
Erityiskertomuksen nro 3/91 kohdissa 5.20—5.32 tuodaan esiin samankaltaisia ongelmia niissä hankkeissa, jotka rahoitettiin Välimeren maissa 1. ja 2. pöytäkirjojen mukaisesti (EYVL C 252, 26.9.1991).
Erityiskertomus nro 3/97 PHARE-ohjelman hajautetusta täytäntöönpanojärjestelmästä (1990—1995), kohta 5.23 (EYVL C 175, 9.6.1997).

([14]) Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti samoihin ongelmiin huomiota jo PHARE-ohjelman yhteydessä [ks. erityiskertomus nro 3/97 PHARE-ohjelman hajautetusta täytäntöönpanojärjestelmästä (1990—1995) (EYVL C 175, 9.6.1997, kohta 3.14)].

([15]) Mineraalivarojen hyödyntämistä koskeva hanke, Jordania, Tiede- ja teknologiahanke, Jordania.

Tietotekniikka

34. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti erityiskertomuksessaan nro 3/91 huomiota pöytäkirjojen asianmukaisten kirjanpito- ja hallintojärjestelmien puuttumiseen ([16]). Tilanne ei ole sen jälkeen juurikaan kohentunut. Ensinnäkin komission kirjanpitojärjestelmät (SINCOM, OLAS-Budget ([17])) ja RAP-sovellus, jonka pääosasto IB on itse kehittänyt pöytäkirjan mukaisesti rahoitettaviin hankkeisiin ja niiden varainhoitoon liittyviä tietoja varten, eivät ole riittävästi yhteydessä toisiinsa. Toiseksi RAP-ohjelmassa on eräitä puutteita, jotka vähentävät sen arvoa hallinnointi- ja valvontavälineenä. Suunnittelun tasolla heikkouksista voidaan mainita ensinnäkin kirjanpitoon perustuvan hankeseurannan vaikeudet sellaisten hankkeiden osalta, joiden yhteydessä käytetään useita eri valuuttoja, ja toiseksi se, että kukin rahoitusosuus on merkittävä erikseen kirjanpitoon, jos hanketta on rahoitettu useammasta kuin yhdestä pöytäkirjasta.

35. Käytännössä kirjanpitojärjestelmien ja RAP-ohjelman välisten automaattisten yhteyksien puuttuminen merkitsee sitä, ettei RAP-tietokantaa voida päivittää nopeasti. Edustustot hyödyntävät järjestelmää hyvin vaihtelevasti, ja siksi myös niiden kirjaamien tietojen määrä ja laatu vaihtelevat suuresti. Edustustoissa järjestelmää käyttävät henkilöt myönsivät, että siinä on puutteita ja järjestelmän merkitys hallinnointivälineenä on sen vuoksi rajallinen.

36. Edellä mainitut seikat vähentävät komission valvonta- ja hallinnointikapasiteettia etenkin edustustoissa. Oletettiin, että uusi hallinnon tietojärjestelmä (MIS) ([18]) olisi yksiköille tehokas väline hankkeiden valvontaa ja seurantaa varten. Järjestelmä otettiin kuitenkin käyttöön yksinkertaistettuna sovelluksena vasta vuonna 1997 ([19]) ([20]).

Yksiköiden organisaatio ja resurssit

37. Pöytäkirjojen mukaisesti rahoitettavien hankkeiden valmistelusta, toteuttamisesta ja seurannasta huolehtivat Välimeren osaston alueelliset yksiköt ja tekninen yksikkö sekä pääosaston IB rahoitusyksikkö. Hallinnointiin osallistuvat myös edustustot, joita komissio on perustanut rahoituksen kohteena oleviin Välimeren alueen kolmansiin maihin.

38. Välimeren osaston alueellisten yksikköjen ja teknisen yksikön välistä tehtävänjakoa ei kuvata sisäisessä asiakirjassa ([21]), ja tosiasiassa se on eri hankkeissa erilainen. Vaikka tällainen toimintatapa voi osaltaan lisätä joustavuutta, se aiheuttaa myös epävarmuutta siitä, mitkä ovat eri yksiköiden vastuualueet hankkeiden hallinnoinnissa.

39. Komission keskusyksikköjen ja edustustojen tehtävänjako kuvataan pääosaston IB sisäisessä asiakirjassa, joka on laadittu heinäkuussa 1992 ([21]). Päätösvalta kuuluu sisäisen asiakirjan mukaan pääasiassa ensin mainituille, kun taas jälkimmäisten tehtävänä on antaa neuvoja noudatettavista periaatteista ja hankkeiden valinnasta. Lisäksi edustustot voivat päätoimipaikan ohjeiden mukaan neuvotella paikallisten viranomaisten kanssa hankkeiden toteuttamisen yksityiskohdista. Asiakirjan lähestymistapa on hyvin keskusjohtoinen, sillä siinä päätösvalta jätetään keskusyksiköille. Todellisuudessa tarkastukset ovat kuitenkin osoittaneet, että edustustot hyväksyvät usein huomattaviakin muutoksia rahoitussopimusten ehtoihin (ks. kohdat 72—80). Lisäksi nämä muutokset tehdään usein ilman kirjallista merkintää ja perusteluja, joiden avulla niiden asianmukaisuus olisi mahdollista varmistaa. Vaikka edustustot pystyvätkin usein parhaiten arvioimaan, ovatko hankkeiden toteuttajien muutoshakemukset aiheellisia, missään asiakirjassa ei nykyisellään anneta niille siihen tarvittavaa päätösvaltaa. Vain sopimuksen allekirjoittaneilla viranomaisilla on oikeus muuttaa sitä, elleivät ne delegoi tätä toimivaltaa muille. Komission olisi siis päätettävä tarvittavan toimivallan antamisesta edustustoille edellyttäen, että muutokset perustellaan kirjallisesti, jolloin asiasta vastaava komission jäsen voi valvoa tehtyjä päätöksiä.

([16]) Kohdat 4. 1—4. 11.

([17]) OLAS-Budget on pääosaston VIII hallinnoima sovellus, joka erittelee ja ryhmittelee eri vuosien maksuja koskevat SINCOM-tiedot sitoumuskohtaisesti. Tammikuussa 1996 pääosasto VIII lopetti luetteloiden ja raporttien laatimisen pääosasto IB:lle. Lyhenne OLAS tulee sanoista "On-Line Accounting System".

([18]) Management Information System.

([19]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 13.22—13.28 (EYVL C 348, 18.11.1997).

([20]) Tilintarkastustuomioistuin huomautti samankaltaisista merkittävistä puutteista myös PHARE-ohjelman hallinnointiin käytettävissä atk-järjestelmissä [ks. erityiskertomus nro 3/97 PHARE-ohjelman hajautetusta täytäntöönpanojärjestelmästä (1990—1995), kohdat 4.24—4. 28 (EYVL C 175, 9.6.1997)].

([21]) Heinäkuussa 1992 julkaistussa pääosaston IB sisäisessä asiakirjassa määritellään edustustojen ja päätoimipaikan vastuualueet kehitysavun ja taloudellisen yhteistyön hallinnoinnissa ja seurannassa. Asiakirjassa viitataan nimenomaan ohjelman tilanteeseen Aasiassa ja vähäisemmässä määrin Latinalaisessa Amerikassa. Siinä esitetään laadittavaksi myös muunnettu versio, jossa otettaisiin huomioon Välimeren maiden kanssa tehtävän yhteistyön erityispiirteet, mutta komissio ei pystynyt toimittamaan tällaista versiota tilintarkastustuomioistuimelle.

40. Edustustojen työmäärä on myös tuntuvasti lisääntymässä. Tämä johtuu niiden poliittisen merkityksen kasvusta, taloudellisen ja kaupallisen toiminnan sekä edustus- ja tiedotustehtävien laajentumisesta.

41. Nykyisin käytettävissä olevilla voimavaroillaan, ottaen huomioon sekä henkilöstön lukumäärän että toimenkuvat, edustustot eivät kykene hoitamaan tätä lisätyötä muutoin kuin rahoitus- ja teknisluonteisen alan yhteistyöhön liittyvien tehtävien kustannuksella.

42. Komissio käynnisti perusteellisen tutkimuksen ulkoisten yksikköjensä kehittämisestä ja hallinnosta ja antoi asiasta tiedonannon 8 päivänä huhtikuuta 1997. Tiedonannon mukaan komissio pyrkii sekä lisäämään henkilöstöresursseja että parantamaan työmenetelmiä, jotta resursseja voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Tässä asiakirjassa tunnustetaan hajauttamisen tarve ja todetaan, että havaittujen puutteiden korjaamiseksi on tehtävä vielä paljon työtä. Sen lisäksi olisi kuitenkin määriteltävä edustustoille annettava toimivalta ja sen käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ([22]).

Vaikutukset hankkeiden toteuttamiseen

43. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset osoittivat hankkeiden toteutuksen viivästyneen monissa tapauksissa ja varainhoidon ja hankkeiden seurannan olleen puutteellista. Lisäksi todettiin, että rahoitussopimusten ehtoihin oli tehty huomattavia muutoksia pelkästään edustustojen tai keskusyksiköiden hyväksyminä.

Hankkeiden toteutusaikataulu

44. Kuten *taulukosta 6* käy ilmi, tarkastuksen kohteena olleista kuudestatoista hankkeesta kuudessa komission päätöksen tekemisestä rahoitussopimuksen allekirjoittamiseen kului aikaa yli kymmenen kuukautta, ja viidessä hankkeessa aikaa tarvittiin vuosi tai jopa enemmän. Monissa hankkeissa käytettiin lisäksi vielä vuosi tai puolitoista asiantuntija-avun valitsemiseen ja/tai tarvikkeiden toimittamiseen kohdealueelle, mikä johtui komission yksiköiden yhä kasvavista vaikeuksista hoitaa julkisten hankintojen menettelyt kohtuullisessa ajassa.

TAULUKKO 6

RAHOITUSSOPIMUSTEN ALLEKIRJOITTAMISEEN KULUNUT AIKA

Edunsaaja	EGYPTI			
Nimi	Helwanin jätevesihanke II vaihe	Niilin laakson alueellinen hanke	Elintarvikealan kehittämishanke	Ras Mohammedin kansallispuisto
Rahoituspäätös	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
Rahoitussopimus allekirjoitettu	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Kulunut aika	5 kuukautta	7 kuukautta	3 kuukautta	6 kuukautta

Edunsaaja	JORDANIA			
Nimi	Kansallinen maaperäkartta- ja maankäyttöhanke	Mineraalivarojen hyödyntämistä koskeva hanke	Pohjavestitutkimus Hammadin ja Sirhanin altailla	Tieteen ja teknologian yhteistyöhanke
Rahoituspäätös		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
Rahoitussopimus allekirjoitettu	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Kulunut aika		13 kuukautta	11 kuukautta	10 kuukautta

([22]) Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota samankaltaisiin ongelmiin Brysselissä sijaitsevan päätoimipaikan ja edustustojen toimivallan jaossa sekä viimeksi mainittujen oikeuksien määrittelyssä myös PHARE-ohjelman yhteydessä [ks. erityiskertomus nro 3/97 PHARE-ohjelman hajautetusta täytäntöönpanojärjestelmästä (1990—1995), kohdat 2.16, 2.19—2.22 ja 5.24 (EYVL C 175, 9.6.1997)].

Edunsaaja	MAROKKO			
Nimi	Maatalouden kehitysrahasto (FDA)	Marokon teknisten ja tieteellisten alojen koulutusjärjestelmien kehittäminen	Nahka- ja tekstiliilialan koulutusjärjestelmän kehittäminen	Ouarzazaten ja La Moulouyan tuhoalueiden kunnostus ja suojelu
Rahoituspäätös	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
Rahoitussopimus allekirjoitettu	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Kulunut aika	8 kuukautta	12 kuukautta	12 kuukautta	13 kuukautta

Edunsaaja	TUNISIA			
Nimi	Maatalouden kehittäminen Kefin lounaisosassa	Rjim Maatoug – palmupuistikon perustaminen	Luottojen myöntäminen Tunisian pienille ja keskisuurille maatiloille	Vesivarojen hyödyntäminen Kasserinen hallintoalueella
Rahoituspäätös	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
Rahoitussopimus allekirjoitettu	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Kulunut aika	1 kuukausi	1,5 kuukautta	5 kuukautta	3 kuukautta

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

45. Vaikka osa viivästyksistä on saattanut johtua ulkoisista tekijöistä, kuten Persianlahden kriisistä, niiden pääasiallisena syynä ovat olleet komission vaikeudet hallinnoida tyydyttävästi useiden hankkeiden käynnistysvaiheita.

46. Tarkastuksissa ilmeni, että viivästysten syynä olivat useimmiten rahoitussopimuksen heikko laatu ja julkisten hankintojen menettelyjen riittämätön hallinta. Esimerkiksi eräs hanke, joka koski luottojen myöntämistä pienille ja keskisuurille maatiloille Tunisiassa *(SEM/03/212/015)*, käynnistyi kaksi vuotta myöhässä rahoitussopimuksen epätarkkuuksien vuoksi. Nämä epätarkkuudet liittyivät varojen siirtomenettelyihin, vastikevarojen muodostuksessa käytettäviin muuntokursseihin, kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän väliintuloa koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin sekä pankkitilien ja korkotuottojen käyttöehtoihin. Myös kaksi Jordaniassa toteutettua hanketta kärsi samanlaisista viivästyksistä, jotka johtuivat siitä, että komissiolta kului paljon aikaa mineraalivarojen hyödyntämistä koskevan hankkeen *(SEM/03/628/013)* asiantuntija-apua koskevien sopimusten tekemiseen ja tieteen ja teknologian yhteistyöhankkeessa *(SEM/03/628/033A)* tarvittavien laboratoriolaitteiden hankkimiseen.

47. Hankkeiden käynnistymisen viivästyminen aiheutti lisäkustannuksia ja vaikutti toisinaan myös hankkeiden tuloksiin. Se johti rahoitussopimusten täytäntöönpanon määräajan ylittymiseen kaikissa otokseen kuuluneissa kuudessatoista hankkeessa.

48. Tästä syystä rakennuskustannukset kasvoivat odotettua suuremmiksi myös Marokossa, missä koulutusjärjestelmän kehittämishankkeen *(SEM/03/204/006)* kokonaiskustannukset nousivat 58,6 miljoonasta ecusta 64 miljoonaan ecuun. Toisessa hankkeessa, joka liittyi kasteltavien alueiden kunnostamiseen ja suojeluun Ouarzazaten ja Mouloyan alueella *(SEM/03/204/013)*, suunnitellut työt voitiin toteuttaa vain osittain.

49. Lisäksi Marokon nahka- ja tekstiilialan koulutuksen kehittämishankkeen *(SEM/03/204/012)* yhteydessä 28 sopimusta, joiden yhteisarvo oli 2,94 miljoonaa ecua, allekirjoitettiin vasta rahoitussopimuksen täytäntöönpanon määräajan päätyttyä. Tämä on säännönvastaista, koska rahoitussopimusta ei ollut täydennetty määräajan pidentämiseksi.

Hankkeiden taloushallinto ja seuranta

50. Tutkimuksissa kävi ilmi, että hankkeiden tilannetta ei tunnettu riittävästi, valtuutettujen rahastonhoitajien tilien seurannassa ilmeni epäkohtia ja taloushallinto oli usein puutteellista.

Hankkeiden tilanteen tuntemus

51. Rahoitussopimusten ehtojen mukaan komissio ja edunsaajamaat rahoittavat hankkeet tavallisesti yhdessä. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimukset osoittivat, että otokseen kuuluneista kuudestatoista hankkeesta kahdessatoista komissiolla ei ollut mitään tietoja kansallisen rahoitusosuuden maksamisesta ja käytöstä. Lukuun ottamatta Tunisian Rjim Maatoug -hanketta *(SEM/03/212/010)*, joka on merkittävä poikkeus, komissiolla oli tarvittavat tiedot vain sellaisista hankkeista, joissa paikallinen rahoitusosuus oli peräisin vastikevaroista.

52. Komission seuranta oli yleensä heikointa sellaisissa hankkeissa, joiden toteutuksesta vastasivat Välimeren alueen kolmansien maiden valtionhallinnot tai suuret rahoituslaitokset. Seurannan puutteellisuus korostui silloin, kun useita hankkeita rahoitettiin yksittäisin tuki- tai lainatoimin. Otokseen kuului kolme tällaista hanketta: luottojen myöntämistä Tunisian pienille ja keskisuurille maatiloille koskeva hanke *(SEM/03/212/015)*, Marokon koulutusjärjestelmän kehittämishanke *(SEM/03/204/006)* ja Marokon maatalouden kehitysrahasto (Fonds de Développement Agricole, FDA) *(SEM/03/204/002)*.

53. Viimeksi mainitun hankkeen osalta komissiolla ei tarkastusajankohtana ollut mitään tietoja rahoitusosuutensa viimeisen, 10 miljoonan ecun suuruisen erän käytöstä. Hallintohenkilöstön toimittamissa kertomuksissa oli lisäksi poikkeavuuksia, joita komission yksiköt eivät olleet havainneet, koska näitä kertomuksia ei ollut hyödynnetty. Poikkeavuudet johtuivat toimien kirjausjärjestelmän muutoksesta, jonka vuoksi rahoitussopimukseen kuuluviksi voitiin kirjata sellaisten hankintojen korvauksia, jotka edunsaajat olivat tehneet jo ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Hallinto ja varainhoito

Valtuutettujen rahastonhoitajien tilien seuranta

54. Valtuutettujen rahastonhoitajien tilien tarkastus osoitti, että kahdessa niistä neljästä maasta, jotka kuuluivat paikalla toimitetun tarkastuksen piiriin, ei ollut suoritettu pankkitietojen täsmäytystä ja jotkin toimet olivat olleet selvittämättä vuodesta 1989 asti. Yhdessä maassa selvitys tehtiin vasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin aikana tuomioistuimen tarkastajien ja edustuston henkilöstön yhteisen tutkimustyön jälkeen.

Asiantuntijoiden valinta

55. Sen lisäksi, että komissiolla oli vaikeuksia hoitaa asiantuntijoiden valintamenettelyt kohtuullisessa ajassa, tilintarkastustuomioistuin totesi itse menettelyjen olleen kyseenalaisia kahden hankkeen osalta.

56. Marokon teknisen koulutuksen kehittämishankkeessa *(SEM/03/204/006)* komissio antoi toteutuksen seurannan saman konsultin tehtäväksi, joka oli vastannut hankkeen valinnasta ja valmistelusta. Lisäksi se valitsi Rjim Maatoug -hankkeen *(SEM/03/212/010)* toteutusvaiheen asiantuntijaksi saman konsultin, joka oli tehnyt sen toteutettavuustutkimuksen.

57. Viimeksi mainitun hankkeen rahoittavat komissio, Italia ja Tunisian valtio yhdessä. Italian rahoitusosuuden hallinnoinnista vastaa komissio Italian tasavallan kanssa vuonna 1985 tehdyn puitesopimuksen mukaisesti. Asiaa koskevan rahoitussopimuksen 2.10 artiklassa mainitaan nimeltä konsultti, jolle urakka on suoraan annettava. Tällainen menettely on kuitenkin puitesopimuksen mukaan mahdollinen ainoastaan erityistapauksissa. Sopimustekstissä määrätään, että kukin tapaus on arvioitava kustannusperiaatteiden ja pakottavien tarpeiden mukaan ja annettava myös komission toimivaltaisten yksikköjen tutkittavaksi. Komission asiakirjoista ei mitenkään ilmene, että sen yksiköt olisivat suorittaneet tällaisen tutkimuksen.

Kassavarojen hoito

58. Siitä 33,7 miljoonan ecun summasta, jonka komissio oli maksanut elintarvikealan kehittämishankkeen *(SEM/03/220/020A)* luotto-osuuteen sen käynnistämisestä lähtien, oli tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan marraskuussa 1995 käyttämättä vielä 9,3 miljoonaa ecua. Samana ajankohtana lainapääoman takaisinmaksuja oli suoritettu kaikkiaan 14,7 miljoonaa ja lainojen koronmaksuja 1,6 miljoonaa ecua. Käytettävissä olevien kassavarojen määrä oli siis 25,6 miljoonaa ecua eli 54 prosenttia alkuperäisestä rahoitussummasta. Komission olisi ollut

järkevämpää aloittaa varojen maksu vasta hankkeen todellisen kassavarojen tarpeen erittelyn jälkeen ([23]).

59. Saman hankkeen järjestelyissä sovittiin myös, että ennakkomaksuina maksettava summa olisi 50 prosenttia vuotuisesta tarpeesta. Koska kustannukset oli työsuunnitelmissa yliarvioitu, maksetut ennakot ylittivät hankkeen tarpeen. Käyttämättä jääneiden varojen saldo oli vuoden 1993 lopun tilejä päätettäessä 0,8 miljoonaa ecua ja nousi seuraavan tilikauden loppuun mennessä jo 2,8 miljoonaan ecuun. Vuonna 1995 ennakkomaksutilin käytettävissä oleva saldo oli vielä 1,2 miljoonaa ecua.

60. Tunisialaiselle pankille, joka vastaa pienten ja keskisuurten maatilojen luottohankkeen *(SEM/03/212/015)* lainoista, maksettiin 27 päivästä joulukuuta 1991 lähtien 13,8 miljoonaa Tunisian dinaaria eli 1,19 miljoonaa ecua, vaikka kyseisten luottojen myöntäminen aloitettiin vasta lokakuussa 1992. Ne summat, jotka olivat hankkeen tileillä lokakuusta 1992 marraskuun 21 päivään 1994, jolloin hankkeen varat käytettiin loppuun, tuottivat korkoa 13,5 miljoonaa Tunisian dinaaria eli 1,1 miljoonaa ecua. Komissio ei tiennyt tämän summan olemassaolosta ennen tilintarkastustuomioistuimen suorittamaa tarkastusta.

Tukeen oikeuttamattomien menojen korvaaminen

61. Tarkastuksissa tuli ilmi kolme tapausta, joissa komission rahoittamat menot eivät olleet tukikelpoisia joko siitä syystä, että kyseiset toimet oli toteutettu ennen rahoitussopimuksen allekirjoittamista tai siksi, että kulut olisivat kuuluneet kokonaan tai osittain yhteisön rahoituksen ulkopuolelle.

62. Komissio rahoitti Marokossa erään hankkeen yhteydessä toimia, jotka oli toteutettu ennen rahoitussopimuksen allekirjoittamista. Hanke koski nahka- ja tekstiilialan koulutuksen tukemista *(SEM/03/204/012)*, ja sen osalta aiheettomasti rahoitettujen toimien kokonaissumma arvioitiin tarkastuksen päättyessä 212 000 ecuksi.

63. Egyptissä kaksi maksua, joiden yhteissumma oli 705 010 ecua, kirjattiin vuonna 1991 elintarvikealan kehittämishankkeen *(SEM/03/220/020A)* tileille, vaikka kyseisistä toimista ei ollut sovittu ennakolta. Nämä toimet olisi pitänyt rahoittaa elintarvikeavun yhteydessä muodostetuista vastikevaroista.

64. Egyptissä Niilin laakson alueellisen hankkeen *(SEM/03/220/008A)* hallinnoinnista vastannut elin laskutti komissiolta 50 prosenttia kaikista hallintokuluistaan, vaikka se hallinnoi samanaikaisesti viittä muuta hanketta, joita rahoittivat muut kansainväliset rahoittajat. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajille ei pystytty esittämään mitään asiakirjaa, joka olisi osoittanut näin suuren osuuden laskuttamisen komissiolta olleen perusteltua. Edustusto ei ollut tietoinen tilanteesta. Komission yksiköiden olisi suoritettava lisätarkastus aiheettomasti maksettujen summien määrittämiseksi.

Maksujen viivästyminen

65. Tunisiassa toteutetun Rjim Maatoug -hankkeen *(SEM/03/212/010)* asiantuntijapalkkioiden maksun viivästymisestä aiheutui viivästyskorkoa 41 732 ecua.

66. Komissio joutui lisäksi maksamaan 40 000 ecua viivästyskorkoja Azzraqin pohjaveden tutkimista koskevan hankkeen *(SEM/03/628/006)* yhteydessä, koska maksut viivästyivät virheellisen muuntokurssin soveltamisen vuoksi ([24]).

67. Mineraalivarojen hyödyntämistä koskevan hankkeen *(SEM/03/628/013)* toinen sopimuspuoli on esittänyt koronmaksuvaatimuksen maksun myöhästymisen vuoksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin ajankohtana yksi lasku oli lisäksi ollut maksamatta yli kahden vuoden ajan. Sen enempää komissio kuin Jordanian luonnonvaroista vastaava instituuttikaan eivät olleet ryhtyneet mihinkään toimenpiteisiin näiden kysymysten ratkaisemiseksi.

68. Marokon nahka- ja tekstiilialan koulutushankkeeseen *(SEM/03/204/012)* liittyvien maksujen maksamiseen kuluvaa aikaa tarkasteltaessa havaittiin, että neljässä tapauksessa aikaa kului 121—221 päivää.

Ulkoinen arviointi ja tarkastus

69. Kolmessa Jordaniassa tarkastetussa hankkeessa ulkoista arviointia ei ollut suoritettu, koska siitä ei määrätty rahoitussopimuksissa. Neljännen hankkeen osalta hankkeen täytäntöönpanovaiheessa tapahtuva arviointi

([23]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohta 13.37 (EYVL C 348, 18.11.1997).

([24]) Tämä hanke ei kuulunut otokseen. Asia pantiin kuitenkin merkille Jordaniaan tehdyllä tarkastuskäynnillä, jonka yhteydessä voitiin tarkastella kaikkia kyseisessä valtiossa rahoitettuja hankkeita.

taas toteutettiin liian myöhään, eivätkä hankkeen vastuuhenkilöt voineet enää ottaa sen tuloksia huomioon ennen töiden valmistumista.

70. Marokon teknisen ja tieteellisen koulutuksen kehittämishankkeessa *(SEM/03/204/006)* ei ollut tehty minkäänlaista ulkoista arviointia tai tarkastusta. Rahoitussopimus ei myöskään velvoittanut niiden tekemiseen.

71. Edellä mainittuun liittyen tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille, että komissio on myöhemmin pyrkinyt sisällyttämään rahoitussopimuksiin ulkopuolisia tarkastuksia koskevan velvoitteen. Sen olisi kuitenkin asetettava tarkastuksille riittävän täsmälliset tavoitteet ja parannettava niiden seurantaa, jotta niistä saataisiin paras mahdollinen hyöty ja vältettäisiin esimerkiksi Niilin laakson alueellisen hankkeen *(SEM/03/220/008A)* kaltaiset tilanteet. Kyseisessä tapauksessa asiantuntijoiden hallintokulujen liiallista laskutusta ei huomattu (ks. kohta 64), vaikka vuosittainen tarkastus oli suoritettu viiden toteutusvuoden aikana.

Muutokset alkuperäisiin päätöksiin

72. Asiakirjojen tarkastelu osoitti, että edustustot, hallintoyksiköt ja jopa asiantuntija-avusta huolehtiva yksikkö olivat hyväksyneet huomattavia muutoksia tai määrärahojen siirtoja budjettinimikkeestä toiseen, vaikka komissio ei ollut antanut niille siihen tarvittavia valtuuksia. Muutoksista ei myöskään ollut laadittu kirjallisia perusteluja, joiden avulla niiden asianmukaisuus olisi voitu varmistaa.

Huomattavat muutokset

73. Tunisian pienten ja keskisuurten maatilojen luottohankkeessa *(SEM/03/212/015)* rahoitussopimuksen määräystä maahantuotavien tuotteiden luonteesta ei noudatettu, ja muunlaisia perustuotteita tuotiin lähes 11 miljoonan ecun arvosta. Edustusto salli myös pitkien ja keskipitkien lainojen korkojen tuntuvan korottamisen, ja ne nousivat 7,50:stä ja 8:sta prosentista 10:een ja 11:een prosenttiin. Viimeksi mainittu muutos lisäsi selvästi maanviljelijöiden velkataakkaa, eivätkä monet viljelijöistä pystyneet selviytymään veloistaan (ks. kohta 97).

74. Tunisiassa toteutetun Kefin lounaisosan maatalouden kehittämishankkeen *(SEM/03/212/004)* hallinnointivaltuudet oli rahoitussopimuksessa annettu elimelle, joka oli oikeushenkilö ja jolla oli oma budjettinsa. Nämä valtuudet siirrettiin kuitenkin paikalliselle hallintoelimelle, joka ei voi vapaasti päättää kassavarojen sijoittamisesta.

75. Marokon maatalouden kehitysrahastohankkeelle *(SEM/03/204/002)*, johon komissio maksoi 30 miljoonaa ecua kolmannen pöytäkirjan mukaisesti, olisi rahoitussopimuksen ehtojen mukaan pitänyt tehdä Marokon rahoitustarkastuksesta huolehtivan viraston suorittama tarkastus kaikkina kolmena täytäntöönpanovuonna. Edustusto kuitenkin hyväksyi sen korvaamisen ulkopuolisen toimiston tarkastuksella, joka koski vain osaa yhteisön rahoituksen kattamasta ajanjaksosta. Näin ollen 10 miljoonan ecun käytön asianmukaisuutta ei valvottu.

Budjettinimikkeiden välisten siirtojen salliminen

76. Marokon nahka- ja tekstiilialan koulutuksen tukemista koskevassa hankkeessa *(SEM/03/204/012)* edustusto sopi ”koulutusverkosto”-osuuden lisäämisestä 37 prosentilla eli rahoitussopimuksessa määrätystä 1,09 miljoonasta ecusta 1,5 miljoonaan ecuun.

77. Määrärahojen siirrot rahoitussopimuksen eri budjettinimikkeiden välillä sallittiin monissa tapauksissa. Rjim Maatoug -hankkeen *(SEM/03/212/010)* osalta todetut muutokset koskivat myös varojen alkuperää sekä sitä, että tiettyjen nimikkeiden sallittujen enimmäismäärien ylittäminen hyväksyttiin.

78. Lisäksi Helwanin jätevesihankkeen *(SEM/03/220/005A)* ja yleisemmin kaikkien Egyptissä rahoitettujen infrastruktuurihankkeiden yhteydessä edustusto kirjasi maksuja niin kauan kuin määrärahoja oli rahoitussopimuksen mukaan käytettävissä, ottamatta huomioon kutakin budjettinimikettä varten erikseen varattuja määriä.

79. Nämä esimerkit osoittavat, että hallinnointiyksiköt eivät ota riittävästi huomioon rahoitussopimukseen merkittyjen summien velvoittavaa luonnetta muutoin kuin koko rahoitusmäärän osalta. Sitä vastoin ne eivät yleensä ole tietoisia meno-otsakkeittain varattujen määrärahojen rajoittavuudesta ([25]).

80. Sen lisäksi, että tällainen menettely on säännönvastainen, se kyseenalaistaa alkuperäisen määrärahojen jaon, jonka tarkoituksena on kattaa valmistelevissa tutkimuksissa todetut tarpeet. Se, että talousarvion eri otsakkeisiin

([25]) Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 1991, kohta 15.29 (EYVL C 330, 15.12.1992).

varattuja määriä on muutettava, osoittaa, että myös hankkeen toteutusta on muutettava. Kyseessä on siis tärkeä hallinnollinen päätös, jonka tekemiseen tulisi olla oikeus ainoastaan toimivaltaisilla viranomaisilla (ks. kohta 39). Rahoitussopimuksissa olisikin vastaisuudessa määrättävä, että kaikki edellä mainitun kaltaiset alkuperäisten päätösten muutokset olisi perusteltava hakemuksessa ja niille olisi hankittava toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä.

Asiantuntija-avun taso

81. Otoksen tarkastelu osoitti, että asiantuntijoiden suoritusten yleinen laatu oli hyvä. Tukeen oikeuttamattomien menojen kohtuutonta laskutusta (NVRP — ks. kohta 64) ja väärinkäytöksiin viittaavia asenteita (Helwanin jätevesihanke — ks. kohta 92) kuitenkin ilmeni. Lisäksi suoritukset antoivat aihetta seuraavassa esitettyihin huomautuksiin.

82. Sekä opetusministeri että komissio pitivät Marokon tieteellisen ja teknisen koulutuksen kehittämishankkeen *(SEM/03/204/006)* pedagogista ja teknistä osuutta varten annettua asiantuntija-apua riittämättömänä.

83. Jordaniassa mineraalivarojen hyödyntämistä koskevassa hankkeessa *(SEM/03/628/013)* asiantuntijat eivät kyenneet toimimaan läheisessä yhteistyössä paikallisten viranomaisten kanssa, minkä vuoksi hankkeen tärkeänä tavoitteena olleessa instituutioiden vahvistamisessa ei onnistuttu. Asiantuntijan ja paikallisten vastuuhenkilöiden sujuva yhteistyö oli ratkaiseva tekijä kansallisen maaperäkartta- ja maankäyttöhankkeen *(SEM/03/628/005)* onnistumisessa.

84. Lisäksi on syytä todeta, että asiantuntijoiden vastatessa hankkeen hallinnosta ja varainhoidosta paikallisten toimivaltaisten viranomaisten sijasta hankkeen jatkuvuus vaarantuu, jos hankkeen on tarkoitus jatkua konsulttisopimusten voimassaoloa pidempään.

Hankkeiden vastuuhenkilöiden suorittama hallinnointi ja saavutetut tulokset

Kirjanpitoa ja varainhoitoa koskevat huomautukset

85. Neljästä Jordaniassa tarkastetusta hankkeesta kahdessa ei ollut pidetty erillistä kirjanpitoa, ja kahdessa muussa kirjanpito koski vain asiantuntija-apua. Lisäksi kansallisen maaperäkartta- ja maankäyttöhankkeen *(SEM/03/628/005)* asiantuntijayksikön kirjanpidosta ei ollut mahdollista seurata määrärahojen käyttöä rahoitussopimuksessa määriteltyjen budjettinimikkeiden mukaan.

86. Egyptissä toteutetun Niilin laakson alueellisen hankkeen *(SEM/03/220/008A)* kirjanpito koski vain asiantuntija-apua. Eri tutkimusohjelmien kansalliset koordinoijat ja paikalliset tutkimuskeskukset eivät olleet pitäneet kirjanpitoa.

87. Rjim Maatoug -hankkeen *(SEM/03/212/010)* hallinnoinnin erittäin hyvästä yleistasosta huolimatta tarkastukset osoittivat, että hankkeen johto ei ollut valinnut traktorien ostosta järjestetyn paikallisen tarjouskilpailun jälkeen halvinta tarjousta, eikä asiakirjoissa annettu tyydyttävää selitystä tästä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vastaisesta päätöksestä.

Saavutetut tulokset ja hankkeiden jatkuvuus

88. Hankkeiden onnistuminen edellyttää osapuolten sitoumusten noudattamista ja asianmukaista täytäntöönpanojärjestelmää, jonka määrittely perustuu, tai sen tulisi perustua, toteutettavuustutkimuksiin. Näiltä osin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmeni ristiriitaisia tilanteita. Seuraavien hankkeiden osalta on mainittava, että saavutetut tulokset olivat rahoitussopimuksessa vahvistettuihin tavoitteisiin nähden riittämättömiä ja hankkeiden jatkuvuus on epävarmaa.

89. Helwanin jätevesihanke *(SEM/03/220/005A)*, johon on ensimmäisestä pöytäkirjasta lähtien myönnetty lähes 87 miljoonaa ecua, ei vieläkään ole valmis siirrettäväksi paikallisten viranomaisten vastuulle. Vastuu hankkeesta jakautuu kahdelle hallintoelimelle: töiden toteutuksesta huolehtii Cairo Wastewater Organisation (CWO), joka töiden lopullisen hyväksymisen jälkeen siirtää hankkeen General Organisation For Sanitary Drainagelle (GOSD) laitteistojen hoitoa ja veden jakelua varten. Paikalla tehdyt tarkastukset osoittivat, ettei kumpikaan näistä laitoksista kykene tyydyttävästi täyttämään velvollisuuksiaan ja että koko hanke toimii vain asiantuntija-avun ansiosta.

90. Tilanteeseen on kaksi pääasiallista syytä. Ensinnäkin GOSD ei saanut lupaa määrätä veden hintaa riittävän

korkeaksi, jotta se olisi tosiasiassa voinut saavuttaa taloudellisen riippumattomuuden, joka olisi taannut sen kannattavuuden ilman kansainvälisten rahoittajien tukea. Toiseksi kummankin hallintoelimen virkamiesten alhainen palkkataso on saanut monet näistä hakeutumaan muualle; saatuaan asiantuntijayksiköltä koulutuksen kautta ammatillisen pätevyyden virkamiehet siirtyvät heti tilaisuuden tullen yksityiselle sektorille, missä maksetaan korkeampaa palkkaa.

91. Tällaisessa tilanteessa toimivaltaiset hallintoelimet eivät kykene ottamaan niille kuuluvaa vastuuta, vaan turvautuvat täysin asiantuntija-apuun varmistaakseen jäteveden käsittelyjärjestelmän toimivuuden. Hallintoelimet eivät vielä nytkään, kun hankkeen käynnistämisestä on kulunut kymmenen vuotta, pysty itse huolehtimaan sen ylläpidosta ja jatkuvuudesta.

92. Tästä syystä asiantuntijayksikkö on saanut valta-aseman, jonka turvin se on GOSD:n aktiivisesti tukemana jatkanut työskentelyä, vaikka komissio on kieltäytynyt jatkamasta sen sopimusta voimassaoloajan päätyttyä. Tilintarkastustuomioistuimen Egyptiin tekemän tarkastuskäynnin ajankohtana näin oli menetelty jo 17 kuukauden ajan. Egyptin viranomaiset suostuivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin jälkeen ottamaan maksettavakseen sopimuksen jatkamisesta aiheutuvat kustannukset.

93. Varaosavarasto oli tilintarkastustuomioistuimen käynnin ajankohtana näin suuren laitoksen tarpeisiin riittämätön. Asiantuntijayksikkö valitti myös huomattavasta materiaalihävikistä ja puutteista laitteiston kunnossapidossa.

94. Samankaltaisista vaikeuksista kärsii elintarvikealan kehittämishanke *(SEM/03/220/020A)*, jonka jatkuvuudesta ei ole takeita, kun sen hallinnoinnista vastaavat eurooppalaiset asiantuntijat lähtevät.

95. Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäyntinsä Ras Mohamedin kansallispuistohankkeen *(SEM/03/220/025A)* osalta muutamaa viikkoa ennen rahoitussopimuksessa vahvistettua töiden valmistumisen määräaikaa. Kyseisenä ajankohtana hankkeen toteuttamisen kannalta välttämättömät rakennukset olivat edelleen rakentamatta, koska valtio oli vasta luovuttanut käyttöön niiden rakentamiseen tarvittavan maa-alueen.

96. Ras Mohamedin yhteydessä perustettu kansallispuisto ei riitä tuottamaan hankkeen jatkamiseen tarvittavia omia rahoitusvaroja, eli tilanne on samankaltainen kuin Helwanin jätevesihankkeessa.

97. Tunisian pienten ja keskisuurten maatilojen luottohankkeella *(SEM/03/212/015)* oli epäsuotuisia vaikutuksia. Maanviljelijöiden velkaantuminen lisääntyi voimakkaasti, kun korkoja nostettiin (ks. kohta 73). Tarkastuksissa ilmeni, että yli 80 prosenttia maanviljelijöistä ei ollut pystynyt hoitamaan velkojaan. Koska kansallinen lainsäädäntö esti uuden rahoituksen saannin, jos takaisinmaksu oli viivästynyt, jopa joidenkin maatilojen toiminnan jatkuvuus oli uhattuna.

98. Kahdessa otokseen kuuluneista Jordaniassa rahoitetuista hankkeista, joita oli kaikkiaan neljä, tavoitteet oli saavutettu vain osittain, ja myös niiden jatkuvuus näyttää epävarmalta. Sitä vastoin kansallista maaperäkartta- ja maankäyttöhanketta *(SEM/03/628/005)* voidaan pitää menestyksenä, koska sen avulla onnistuttiin todella siirtämään taitotietoa paikallisille yksiköille. Menestys johtui pääasiassa kahdesta tekijästä: jordanialaiset teknikot olivat alun pitäen määritelleet hankkeen huolellisesti ja asiantuntijat toimivat läheisessä yhteistyössä heidän kanssaan.

Hankkeiden hallinnointia koskevat päätelmät

99. Hankkeiden hallinnoinnin tarkastelu osoitti, että tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 3/91 mainitut pääasialliset epäkohdat ovat edelleen olemassa, vaikka komissio oli sitoutunut korjaamaan ne.

100. Koska henkilöstöresurssit ovat riittämättömät, eri yksiköiden tehtävänjako on epäselvä eikä toimivallan jakoa Brysselissä sijaitsevan komission päätoimipaikan ja sen kohdealueen edustustojen välillä ole tarkasti määritelty, komissio ei ole kyennyt riittävästi hallitsemaan hankkeiden hallinnoinnin kaikkia vaiheita.

101. Tilannetta pahentaa hallinnointivälineiden puutteellisuus:

a) komission käytössä olevilla atk-järjestelmillä ei pystytä pitämään hankkeista varsinaista osakirjanpitoa, joka olisi suoraan yhteydessä talousarvion toteuttamiseen, eikä edes sellaista kirjanpitoa, josta ilmenisi hankkeiden taloudellinen kokonaistilanne

b) rahoitussopimukset on muotoiltu epätarkasti niiltä osin, joissa määrätään sopimusvelvoitteiden luonteesta sekä toimien hallinnointi- ja seurantajärjestelyistä

c) tilintarkastussopimuksissa ei täsmällisesti mainita, mitkä tiedot komissiolle olisi toimitettava ulkoisten tarkastusten yhteydessä.

102. Välimeren alueen kolmansille maille myönnettävän yhteisön tuen huomattava lisääminen niin, että vuosittain sidottavat summat lähes kaksinkertaistuvat, vain pahentaa tilannetta. Koska on varsin epätodennäköistä, että MEDA-toimenpiteisiin varattujen määrärahojen lisääminen vaikuttaisi samassa suhteessa hankkeiden määrään, kuhunkin hankkeeseen myönnettävät rahoitussummat tulevat epäilemättä huomattavasti kasvamaan. MEDA-asetuksen ensimmäiset soveltamispäätökset näyttävät tukevan näitä päätelmiä. Ne koskevat rakennesopeutusohjelmien tukitoimia, ja niiden rahoitusmäärät sijoittuvat 100 ja 150 miljoonan ecun välille.

103. Hankkeiden hallintojärjestelmät olisi määriteltävä rahoitussopimuksissa edunsaajamaiden hallinnollisten menettelyjen tuntemuksen pohjalta. Kun hallintojärjestelyjen taso on hyvä, kuten Maghreb-maissa yleensä on, komission olisi käytettävä niitä eikä pyrittävä tarjoamaan ennalta laadittua vakiomallia, joka on paikallisten perinteiden vastainen. Tällaisen mallin tarjoaminen johtaa vain erimielisyyksiin paikallisten viranomaisten kanssa. Tutkimus osoitti, että komissio on onnistunut paljolti välttämään tämän virheen pöytäkirjojen täytäntöönpanossa. Siitä huolimatta jotkin Välimeren alueen kolmannet maat pelkäävät, että MEDA-asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä hankkeiden hallintoa ei enää uskottaisi toimivaltaisille paikallisille elimille, vaan siitä vastaisivat tilapäiset hallintoyksiköt, joita johtaisivat eurooppalaisten asiantuntijoiden ja paikallisten virkamiesten yhdessä muodostamat johtoryhmät.

EIP:N KOMISSION VALTUUTTAMANA HALLINNOIMIEN RAHOITUSTOIMIEN HALLINTO JA VALVONTA

Yleistä

104. Välimeren pöytäkirjoihin sisältyy myös rahoitusta, joka myönnetään talousarviovaroista, mutta jonka hallinnoinnista vastaa EIP. Tähän rahoitukseen kuuluvat EIP:n omista rahoitusvaroista myönnettyjen lainojen korkotuet, joita ei makseta takaisin, sekä takaisin maksettavat tuet riskipääomarahoitukselle.

105. Kolmansien pöytäkirjojen yhteydessä riskipääomarahoitusta myönnettiin 37 miljoonaa ecua. Neljänsissä pöytäkirjoissa tämä summa kasvoi 80 miljoonaan ecuun eli 216 prosenttia, mikä on osoitus Euroopan ja Välimeren alueen yhteistyökumppanuuteen osallistuvien maiden kasvavasta kiinnostuksesta tätä rahoitusvälinettä kohtaan ([26]). *Taulukoissa 2a ja 2b* esitetään tähän tarkoitukseen käytetyt summat niiden seitsemän maan osalta, jotka tutkimus kattoi. Pöytäkirjoissa ei osoiteta erityistä talousarviomäärärahaa korkotukien rahoitukseen (ks. kohdat 137—138).

106. Korkotukien hallinnointia tarkasteltiin pääasiassa komission asiakirjojen perusteella. Riskipääomarahoituksen hallinnoinnin tarkastusta täydennettiin valitsemalla hankkeista otos, joka analysoitiin ja johon kuuluvista hankkeista useimmat tarkastettiin myös paikan päällä *(ks. taulukko 7)*. Tarkastukset koskivat:

a) varojen käytön yhdenmukaisuutta pöytäkirjassa asetettujen tavoitteiden kanssa

b) valtuutetun suorittaman hallinnoinnin laatua, jota arvioitiin tarkastelemalla käytettyjä menetelmiä ja saavutettuja tuloksia

c) komission suorittamaa eri rahoitustoimien seurantaa.

([26]) HUOM: Tähän summaan on lisättävä 25 miljoonaa ecua pöytäkirjojen ulkopuolista rahoitusta.

TAULUKKO 7

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTAMAT TAI TARKASTUSKÄYNNIN KOHTEENA OLLEET EIP:n HALLINNOIMAT HANKKEET

(milj. ecua)

Tunnus	Toimiala	Uusien työpaikkojen määrä	Hankkeen kokonaiskustannukset (milj. ecua)	EIP:n varat (milj. ecua)	Riskipääomarahoitus (mij. euca)	Korkotuki (mij. ecua)
EGYPTI						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Teollisuus	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E Globaalilaina, jonka välittäjänä Export Develop. Bank of Egypt	Matkailu Matonvalmistus Keinokuidut Matkailu	400	5,2 9,7 1,3 6,2	2,1 4,0 0,7 0,8	0,5	0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Teollisuus	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Puutarhaviljely	480 pysyvää 800 kausiluonteista	21,4	6,0	1,5	0,8
		Egypti yhteensä	**262**	**54**	**17**	**5**
MAROKKO						
Globaalilainat valtionkassan kautta	Elektroniikka Hyönteismyrkyt Paperi Tekstiili Marmori Teräs Elektroniikka Kalaöljy ja -jauho Nahkatuotteet Vaatetus Valmisbetoni Polystyreeni Tekstiili	26 29 26 Dauerst. 10 Zeitst. 120 ei saatavissa 180 35 pys. + 20 kausil. 40 150 25 30 155	1,4 1,2 1,9 1,1 1,6 1,1 1,3 0,1 2,0 1,4 0,6 1,5		0,1 0,1 0,2 0,2 0,3 0,1 0,1 0,0 0,2 0,1 0,1 0,2	
Rahoitus SPPP:n välityksellä	Biotekniikka Elintavikkeet Kupartieollisuus	40 45	0,7 2,8 2,7		0,3 0,2 0,3	
		Marokko yhteensä	21,4		2,5	
TUNISIA						
Globaalilainat kansallisen kehityspankin kautta II, III ja IV pöytäkirjat	Keramiikka Tekstiili Rengasteollisuus Kumiosat Kenkäteollisuus Matkailu Kaivostoiminta Emaliteollisuus	40 500 65 104 ei saatavissa 250 60	1,8 17,0 3,5 2,0 0,1 2,5 56,0 4,5		0,3 0,7 0,7 0,1 0,1 0,1 0,9 0,2	
	TUNISIAN RISKIPÄÄOMARHOITUS YHTEENSÄ		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Kemiall. saastuminen	—	70,4	35,4		5,4
		Tunisia yhteensä	157,7	35,4	3,0	5,4

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

107. Kun otetaan huomioon toisaalta niiden rahoitusvälineiden määrä, joita komissio on valtuuttanut EIP:n hallinnoimaan, ja toisaalta EIP:n ulkopuolisten tarkastusten järjestämiseen liittyvät rajoitukset, velvollisuus järjestää yhteinen systemaattinen tarkastus on tilintarkastustuomioistuimen kannalta todellinen rajoittava tekijä. Tästä syystä ei ollut käytännössä mahdollista tarkastaa kohdealueella merkittävää osuutta niistä hankkeista, joihin on myönnetty rahoitusta talousarviovaroista korkotukien muodossa.

Riskipääomarahoituksen hallinnointi

Riskipääomarahoituksen tarkoitus ja rahoitusehdot

108. Riskipääomarahoitus on pöytäkirjojen mukaan tarkoitettu ensisijaisesti edistämään oman pääoman ja sitä vastaavien varojen asettamista etenkin sellaisten yksityisten ja julkisten yritysten käyttöön, joissa on mukana jonkin yhteisön jäsenvaltion luonnollisia tai oikeushenkilöitä. Sitä kohdistetaan kaikille Välimeren alueen kolmansien maiden taloussektoreille.

109. Koska pöytäkirjojen teksti on laadittu erittäin väljästi, EIP on itse asettanut kolme ehtoa, joiden täyttyessä hankkeeseen voidaan myöntää riskipääomarahoitusta. Kaksi näistä ehdoista perustuu rahoitettavaksi esitettävien hankkeiden ominaisuuksiin: nämä ovat hankkeen taloudellinen merkitys ja rahoituksellinen toteutuskelpoisuus. Kolmas ehto on se, miten ratkaiseva merkitys riskipääomarahoituksella on hankkeen toteutumisen kannalta.

110. EIP tulkitsee viimeksi mainittua ehtoa kuitenkin hyvin laajasti. Se katsoo ehdon täyttyvän, jos tämän rahoituksen puuttuminen viivästyttäisi hanketta, saattaisi paikallisten ja eurooppalaisten osakkaiden suhteen epätasapainoon tai vaikuttaisi epäsuotuisasti muihin rahoittajiin, jotka ovat epävarmoja rahoitukseen osallistumisesta.

Hallinnointijärjestelmän kuvaus

111. Järjestelmä koostuu eri rahoitusmuodoista, jotka perustuvat sopimusjärjestelmään, sekä kunkin hankkeen tarpeisiin mukautetuista arviointi- ja seurantamenettelyistä.

Rahoitusmuodot ja sopimusjärjestelmä

112. EIP on pyrkinyt mukauttamaan käyttämänsä rahoitusmuodot Välimeren alueen kolmansien maiden todellisiin tilanteisiin. Viittä eri menetelmää on kokeiltu vaihtoehtoisesti tai kumulatiivisesti, jotta paikalliset olosuhteet voitaisiin mahdollisimman hyvin hyödyntää.

113. EIP:n 24. kesäkuuta 1992 julkaiseman tiedotteen mukaan rahoitusmuodot ovat:

a) globaalilaina tietylle välittäjänä toimivalle rahoituslaitokselle (Tunisia, Egypti, Jordanian)

b) globaalilaina valtionrahastolle, joka tekee yhteistyötä useiden välittäjinä toimivien rahoituslaitosten kanssa (Marokko)

c) erityisten rahoitusyhtiöiden perustaminen

d) hankkeiden suora rahoitus (Egypti)

e) toteutettavuustutkimusten rahoitus.

114. Pankin käyttämät oikeudelliset menettelyt ovat kunkin rahoitusmuodon osalta erilaisia ja niiden erityispiirteisiin mukautettuja. Näistä eroista huolimatta riskipääomarahoituksessa noudatetaan seuraavia yleisiä periaatteita:

a) rahoitus myönnetään aina paikallisia markkinaehtoja edullisemmin ehdoin

b) valuuttakurssiriskit eivät ole edunsaajan vastuulla, vaan niistä vastaa ensisijaisesti yhteisö ja toiseksi asianomainen Välimeren alueen valtio

c) rahoituksen myöntämiseen lopulliselle edunsaajalle vaaditaan EIP:n nimenomainen suostumus.

115. Kuten omissakin rahoitustoimissaan, EIP varmistaa, etteivät sopimuslausekkeet ole ristiriidassa paikallisen lainsäädännön kanssa.

Hankkeiden arviointi ja seuranta

116. Kun EIP käyttää hankkeen rahoitukseen sekä omia rahoitusvarojaan että riskipääomia, sen yksiköt arvioivat esitetyn asiakirja-aineiston suoraan pankin tavanomaisten sisäisten menettelyjen mukaisesti.

117. Sen sijaan silloin, kun rahoitustoimet liittyvät globaalilainan täytäntöönpanoon, hankkeen arvioinnissa käytetään hajautettua menettelyä. Tällöin välittäjänä toimivan rahoituslaitoksen on ensin arvioitava hakemus.

118. Välittäjänä toimivalla rahoituslaitoksella ei kuitenkaan ole oikeutta päättää itse riskipääomarahoituksen myöntämisestä. Sen on esitettävä hankkeeseen liittyvät asiakirjat ja sen oman arvioinnin tulos EIP:n hyväksyttäviksi. Näihin asiakirjoihin on sopimuksen mukaan kuuluttava vähintään vakioitu tietolomake.

119. Asiakirjoihin perehdyttyään EIP tekee kohdentamispäätöksen, jolla välittäjänä toimiva rahoituslaitos valtuutetaan tekemään rahoitussopimus lopullisen edunsaajan kanssa.

120. Rahoitustoimien seurannassa käytetään kahta toisiaan täydentävää menetelmää. Välittäjinä toimivien rahoituslaitosten kanssa tehdyissä sopimuksissa määrätään asiakirjoihin perustuvasta seurannasta, johon kuuluu säännöllinen tietojen toimittaminen rahoituslaitosten "riskipääomasalkun" tilasta ja kunkin rahoituskohteen taloudellisesta tilanteesta. Tiedot kootaan vakiolomakkeille, joiden malli on sopimuksen liitteenä. Tätä seurantaa täydentävät paikalle tehdyt tarkastuskäynnit, jotka EIP suorittaa itse tai käyttämällä erityisesti tähän tarkoitukseen palkattuja konsultteja.

121. Marokon valtiolle myönnettyjen globaalilainojen osalta valtiovarainministeriö varmistuu ennen varojen vapauttamista siitä, että edunsaaja on täyttänyt sopimusehdot. Lisäksi se seuraa hankkeiden edistymistä sille toimitettujen rahoitustietojen perusteella.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tarkastuksen johdosta

Hankkeiden arviointi

122. Yleisimmin todettu puute koski tietoja yhteisyrityksen eurooppalaisista osakkaista, joiden asemaa ja sitoumuksen laatua ei voitu tarkoin määrittää tilintarkastustuomioistuimelle toimitettujen asiakirjojen perusteella. Tarkastus kuitenkin osoitti, että yhteistyökumppanuuden laadun ja rahoitetun hankkeen onnistumisen tai epäonnistumisen välillä oli selvä yhteys.

123. Toinen otoksen hankkeita tarkasteltaessa ja käytettävissä olleita asiakirjoja tutkittaessa esiin tullut epäkohta oli se, että investointibudjetit ja etenkin käyttöpääoman tarve oli varsin usein aliarvioitu.

124. Edellä mainittujen puutteiden lisäksi arviointiasiakirjojen laatu on epätasainen. Tarkasteltaessa asiakirjoja, joiden arvioinnin suorittajina olivat olleet EIP:n yksiköt, välittäjänä toimiva tunisialainen rahoituslaitos tai Marokkoon perustettu sijoitusyhtiö, arvioinnin laatu todettiin hyväksi. Sen sijaan muiden välittäjinä toimivien rahoituslaitosten hakemusten tueksi toimittamien asiakirjojen heikko taso osoittaa, että niillä on vähän tai ei lainkaan kokemusta tämäntyyppisten toimien hallinnosta.

Tukien keskittyminen

125. Tunisiassa kahdeksasta valitusta hankkeesta puolessa edunsaajana oli välittäjänä toimiva rahoituslaitos. Niille myönnettiin yli 60 prosenttia koko rahoitussummasta.

126. Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan Marokon riskipääomarahoituksen saajat koostuivat pääosin välittäjänä toimivan rahoituslaitoksen normaalista asiakaskunnasta.

127. Egyptin kolmanteen ja neljänteen pöytäkirjaan kuuluneesta 27 miljoonan ecun summasta 16,5 miljoonaa osoitettiin kolmeen hankkeeseen. Rahoituksen keskittymisen merkitystä lisää myös se, että rahoitetut hankkeet olivat huomattavia (yhden hankkeen investointien kokonaisarvo oli 140 miljoonaa ecua), eurooppalaiset yhteistyökumppanit olivat suuria, useimmiten monikansallisia yrityksiä ja EIP sitoi näihin toimiin omia rahoitusvarojaan.

128. Rahoituksen keskittyminen on Egyptissä rahoitettujen hankkeiden kieltämättä suuresta taloudellisesta merkityksestä huolimatta kyseenalaista, kun otetaan huomioon ne tavoitteet, jotka riskipääomarahoitukselle on määrätty pöytäkirjoissa ja kyseisen valtion kanssa laadituissa ohjeellisissa ohjelmissa. Näiden ohjelmien mukaan riskipääomarahoitus on itse asiassa tarkoitettu ensisijaisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Tällaisiin yrityksiin kuitenkin kohdistettiin rahoitusta vain kahdesta globaalilainasta. Näistä ensimmäinen rahoitettiin kolmannesta pöytäkirjasta, ja siitä oli käytetty vain pieni osa. Toisesta, neljännen pöytäkirjan mukaisesti rahoitetusta globaalilainasta ei ollut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin ajankohtaan mennessä jaettu vielä yhtäkään luottoa.

129. EIP:n mukaan Egyptissä rahoitettujen hankkeiden valikoima on asianmukainen ja ilmentää sen pyrkimystä hoitaa mahdollisimman hyvin niitä varoja, jotka komissio on antanut sen hallinnoitavaksi, ottaen huomioon paikallisten markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet. Tilintarkastustuomioistuin ei kiistä tätä väitettä, mutta toteaa, että rahoitus on ollut ristiriidassa ohjeellisissa ohjelmissa tehtyjen sitoumusten kanssa.

130. Erään Välimeren alueen kolmannen maan toimivaltaiset viranomaiset korostivat lisäksi, että kyseisen rahoitusvälineen varsinaisena tarkoituksena oli mahdollistaa sellaisten korkealaatuisten hankkeiden toteuttaminen, joihin on vaikea saada rahoitusta perinteisin pankkiluotoin, koska hankkeenedistäjillä ei ole mahdollisuuksia antaa riittäviä vakuuksia. Riskipääomarahoitus on siis tarkoitettu edistämään uuden yrittäjäpolven syntymistä. Tämä tavoite ei ole toteutunut Egyptissä rahoitettujen hankkeiden osalta, ja Marokossa ja Tunisiassa se on toteutunut vain osittain.

EIP:n rahoitustoimien yleinen seuranta

131. Asiakirjoihin perustuvasta seurannasta todettiin, että välittäjinä toimivat rahoituslaitokset eivät yleensä noudattaneet sopimusvelvoitetta, jonka mukaan niiden olisi lähetettävä EIP:lle säännöllisesti tietoja riskipääomasalkkunsa tilasta ja kunkin edunsaajan taloudellisesta tilanteesta.

132. EIP palkkasi omalla kustannuksellaan toukokuussa 1993 konsultin suorittamaan Marokossa rahoitettujen hankkeiden arvioinnin suuren, 37 hanketta käsittäneen otoksen perusteella. Monet tilintarkastustuomioistuimen tutkimuksen yhteydessä tarkastetuista hankkeista oli arvioinut myös tämä konsultti tai EIP itse. Tilintarkastustuomioistuin saattoi todeta huomioiden olleen samankaltaisia.

Saavutetut tulokset

133. Riskipääomien hallinnointia kolmansien pöytäkirjojen täytäntöönpanon yhteydessä luonnehtivat seuraavat piirteet:

a) Luotot kohdennettiin tasapuolisesti Välimeren alueen kolmansien maiden eri taloussektoreille etenkin Marokossa ja Tunisiassa. Marokossa tästä rahoitusvälineestä hyötyi seitsemän ja Tunisiassa yhdeksän toimialaa.

b) Rahoituksella oli investointeja rohkaiseva vaikutus, ja yhteisyritysten perustamisen suosiminen edisti ulkomaisen pääoman tuontia.

c) Rahoitetuista hankkeista syntyi suoraan 5 200 työpaikkaa Marokossa ja yli 1 900 työpaikkaa Tunisiassa ja Egyptissä. Tunisiassa onnistuttiin lisäksi kahden muun tarkastetun rahoitustoimen ansiosta säilyttämään 400 ja Egyptissä 500 työpaikkaa, jotka olivat uhattuina.

d) Hankkeiden valinnalla pyrittiin parantamaan kauppatasetta.

Neljänsien pöytäkirjojen täytäntöönpano

134. Kolmansista pöytäkirjoista globaalilainojen kautta myönnetty rahoitus annettiin — välittäjinä toimiville rahoituslaitoksille itselleen kohdistettua rahoitusta lukuun ottamatta — pitkäaikaisina luottoina, joiden korot olivat paikallisia markkinakorkoja alhaisemmat. Tarkastukset osoittivat tämän olleen niiden suosion pääasiallinen syy.

135. Neljänsistä pöytäkirjoista myönnetyn rahoituksen ehdot osoittavat, että haluttiin korostaa riskipääomarahoituksen luonnetta suosimalla pääomasijoituksia, joiden tuotto saadaan maksetuista osingoista, sekä eurooppalaisten yhteistyökumppanien kanssa perustettujen yhteisyritysten ensisijaisuutta. Uusien ehtojen soveltaminen tuotti vaikeuksia Marokossa ja Tunisiassa, mikä selittää neljänsien pöytäkirjojen mukaisten luottojen alhaisen käyttöasteen (ks. *taulukko 8*).

TAULUKKO 8

KOLMANNET JA NELJÄNNET PÖYTÄKIRJAT — RISKIPÄÄOMARAHOITUS 31.12.96

(milj. ecua)

Maa	Tunnus	Lainatyyppi	Sitoumukset	Maksut	Peruuntuneet	Saldo
ALGERIA	SEM/03/208/025/E	Suora	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Suora	1,0	0,2	0,0	0,8
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA — ALGERIA	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MAROKKO	SEM/03/204/008/C	Globaalilaina	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Riskipääoma	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Riskipääoma	1,5	1,2	0,0	0,3
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA — MAROKKO	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Globaalilaina	20,0	10,0	0,0	10,0
		YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA — MAROKKO	20,0	10,0	0,0	10,0
		YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA — MAROKKO	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TUNISIA	SEM/03/212/008/E	Globaalilaina	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Globaalilaina	3,0	2,5	0,0	0,5
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA — TUNISIA	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Globaalilaina	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Globaalilaina	8,0	1,5	0,0	6,5
		YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA — TUNISIA	15,0	4,5	0,0	10,5
		YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA — TUNISIA	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
EGYPTI	SEM/03/220/012/E	Suora	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Globaalilaina	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Suora	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Suora	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Suora	1,5	1,5	0,0	0,0
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA — EGYPTI	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Globaalilaina	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Suora	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Suora	2,5	0,0	0,0	2,5
		YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA — EGYPTI	14,5	6,0	0,0	8,5
		YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA — EGYPTI	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
JORDANIA	SEM/03/628/011/E	Globaalilaina	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Globaalilaina	1,0	1,0	0,0	0,0
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA — JORDANIA	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Globaalilaina	2,0	1,0	0,0	1,0
		YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA — JORDANIA	2,0	1,0	0,0	1,0
		YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA — JORDANIA	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LIBANON	SEM/03/604/009/E	Globaalilaina	1,0	0,0	0,0	1,0
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA — LIBANON	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Globaalilaina	2,0	0,0	0,0	2,0
		YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA — LIBANON	2,0	0,0	0,0	2,0
		YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA — LIBANON	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
3. PÖYTÄKIRJA		Riskipääomarahoitus	2,0	1,7	0,0	0,3
		Suorat lainat	13,5	10,5	0,0	3,0
		Globaalilainat	21,0	16,9	2,5	1,6
		YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
4. PÖYTÄKIRJA		Suorat lainat	8,5	6,0	0,0	2,5
		Globaalilainat	45,0	15,4	0,0	29,5
		YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		RISKIPÄÄOMARAHOITUS	2,0	1,7	0,0	0,3
		SUORAT LAINAT	22,0	16,5	0,0	5,5
		GLOBAALILAINAT	66,0	32,3	2,5	31,2
		YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

136. Paikallisten pk-yritysten omistusrakenteen vuoksi — monet niistä ovat perheyrityksiä — ne ovat usein haluttomia ottamaan mukaan ulkomaisia osakkaita. Tämä on vaikeasti sovitettavissa yhteen rahoituksen kahtalaisen tavoitteen kanssa, jonka mukaan yritysten oman pääoman muodostusta pyritään tukemaan edistäen samalla yhteisyritysten perustamista. Paikalliset viranomaiset suosittelevatkin luottojen jakamista kahteen osaan, joista toinen olisi varattu paikallisille hankkeenedistäjille, jotka eivät halua osallistua yhteisyrityksiin.

Korkotukien hallinnointi

Johdanto

137. Pöytäkirjoissa määrättyjä yhteisön yleisestä talousarviosta rahoitettavia tukia, joita ei makseta takaisin, voidaan käyttää enintään kahden prosentin korkotuen myöntämiseen EIP:n omista rahoitusvaroistaan antamille lainoille. Toisin kuin riskipääomarahoituksen kohdalla pöytäkirjoissa ei määritellä summia, jotka voidaan myöntää korkotukina.

138. Tilintarkastustuomioistuin arvosteli erityiskertomuksessaan nro 3/91 sitä, että EIP:lle oli vuoden 1986 asetuksella annettu valta tehdä korkotukia koskevia rahoituspäätöksiä. Tästä syystä ilman takaisinmaksuvelvoitetta myönnetyt talousarviovarat jaettiin ensisijaisesti EIP:n tarpeiden mukaan. Tilanne korjattiin neuvoston asetuksella N:o 1762/92, mutta sitä alettiin soveltaa vasta neljänsien pöytäkirjojen täytäntöönpanossa.

Tarkastusten tulokset

Budjettitiedot

139. Kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen täytäntöönpanon yhteydessä oli tutkimuksen kohteena olleisiin seitsemään maahan osoitettu 31. joulukuuta 1996 mennessä kaikkiaan 114,7 miljoonaa ecua maksusitoumusmäärärahoja, joista 58,3 miljoonaa oli maksettu. Määrärahasitoumuksia peruuntui 5,3 miljoonan ecun arvosta. Varainhoitovuoden 1996 tilinpäätöksessä maksamatta olevien maksusitoumusten saldo oli kolmansiin ja neljänsiin pöytäkirjoihin varattujen korkotukien osalta 51,1 miljoonaa ecua eli 44,5 prosenttia sitoumusten kokonaissummasta (ks. *taulukko 9*).

TAULUKKO 9

KOLMANNET JA NELJÄNNET PÖYTÄKIRJAT – KORKOTUET 31.12.96

(milj. ecua)

Maa	Tunnus	Korkotuki			
		Sitoumukset	Maksut	Peruuntuneet	Saldo
ALGERIA	—	—	—	—	—
EGYPTI	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
	YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA – EGYPTI	35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
	YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA – EGYPTI	30,4	8,5	0,0	21,9
	YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA – EGYPTI	66,2	34,2	4,6	27,4

(milj. ecua)

Maa	Tunnus	Korkotuki			
		Sitoumukset	Maksut	Peruuntuneet	Saldo
JORDANIA	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA – JORDANIA		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA – JORDANIA		11,9	5,0	0,0	6,9
YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA – JORDANIA		20,6	12,5	0,7	7,3
LIBANON	–	–	–	–	–
MAROKKO	–	–	–	–	–
SYYRIA	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA – SYYRIA		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA – SYYRIA		6,9	0,0	0,0	6,9
YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA – SYYRIA		13,0	0,0	0,0	13,0
TUNISIA	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA – TUNISIA		14,9	11,6	0,0	3,3
YHTEENSÄ 3. PÖYTÄKIRJA		65,5	44,8	5,3	15,4
YHTEENSÄ 4. PÖYTÄKIRJA		49,2	13,6	0,0	35,6
YHTEENSÄ 3. JA 4. PÖYTÄKIRJA		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

Käyttämättä jääneet maksusitoumukset ja niiden seuranta

140. Komission asiakirjojen tarkastelussa ilmeni, että huomattava määrä maksusitoumusmäärärahoja oli käyttämättä joko siksi, että ne oli sidottu ennenaikaisesti tai siksi, että summa ylitti kyseisten toimien rahoitustarpeen.

141. Tämä osoittaa komission seurannan olleen puutteellista: se ei tehnyt tarkastuksia varmistaakseen sidotun rahoitusmäärän tarkoituksenmukaisuuden eikä ottanut käyttöön menettelyä, jonka mukaisesti päätökseen saatetut hankkeet olisi vuosittain selvitetty.

Maksusitoumusmäärärahojen ennenaikainen sitominen

142. Komission tilien yleinen tarkastelu osoitti, että sidotuista määrärahoista yhteensä 27,5 miljoonaa ecua oli ollut käyttämättä yli kahden vuoden ajan. Kuten *taulukosta 10b* ilmenee, nämä summat liittyivät seitsemään hankkeeseen, joista neljään ei ollut tarkastuksen ajankohtaan mennessä suoritettu lainkaan maksuja.

KORKOTUET — KÄYTTÄMÄTTÄ JÄÄNEET MAKSUSITOUMUKSET

TAULUKKO 10a

Vapautettavat jäännössummat

Maa	2. pöytäkirja		3. pöytäkirja		4. pöytäkirja	
	Hankkeen tunnus	Summa (milj. ecua)	Hankkeen tunnus	Summa (milj. ecua)	Hankkeen tunnus	Summa (milj. ecua)
Egypti			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Jordania	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Tunisia			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Yhteensä		0,17		1,07		0,01
Kokonaissumma						1,25

TAULUKKO 10b

Sidottujen määrärahojen käytön viivästyminen

Maa	3. pöytäkirja				4. pöytäkirja			
	Hankkeen tunnus	Summa (milj. ecua)	Maksusitoumus merkitty kirjanpitoon	Ensimmäinen maksu	Hankkeen tunnus	Summa (milj. ecua)	Maksusitoumus merkitty kirjanpitoon	Ensimmäinen maksu
Egypti	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Jordania					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Syyria	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Yhteensä		6,85				20,61		
Kokonaissumma								27,46

Lähde: tilintarkastustuomioistuin.

Vapautettavat jäännössummat

143. Tutkittaessa kolmansien ja neljänsien sekä toisten pöytäkirjojen mukaisesti rahoitettuja toimia, joihin oli myönnetty korkotukea, havaittiin, että komission tileillä oli edelleen avoimina sellaisiin hankkeisiin liittyviä maksusitoumuksia, joiden osalta EIP oli suorittanut viimeisen maksuerän ja ilmoittanut siitä komissiolle. Osa näistä jäännössummista on ollut olemassa hyvin pitkään; yhdessä tapauksessa viimeinen maksu oli suoritettu vuonna 1990.

144. *Taulukosta 10a* ilmenee, että tähän ryhmään kuului 11 hanketta, yhteisarvoltaan lähes 1,25 miljoonaa ecua. Yksi 168 320 ecun suuruinen jäännössumma oli peräisin kahdesta maksusitoumuksesta, joista oli sovittu Jordanian kanssa jo toisten pöytäkirjojen yhteydessä. Tällainen tilanne johtaa määrärahojen tarpeettomaan jäädyttämiseen ja kuormittaa kirjanpitoa. Se voitaisiin välttää ottamalla käyttöön järjestelmällinen menettely, jolla rahoitustoimet vuosittain saatettaisiin päätökseen.

145. Egyptissä suoritetut tarkastukset tukevat näitä päätelmiä. Kahdessa kolmesta tarkastetusta hankkeesta sidottu rahoitussumma oli liian suuri: toisessa se ylitti 700 000 ecua eli ylijäämää oli 25 prosenttia, ja toisessa hankkeessa vastaavat luvut olivat 250 000 ecua eli 13 prosenttia. Ensin mainitussa tapauksessa käyttämättömät ylimääräiset varat olivat olleet jäädytettyinä maaliskuusta 1994 ja jälkimmäisessä joulukuusta 1992 asti. Molemmissa tapauksissa ylimääräiset varat oli merkitty tileille ”maksattamatta oleviksi” vielä vuoden 1995 lopussa ja ne siirrettiin edelleen vuoteen 1996 asti, minkä jälkeen ne vapautettiin heinäkuussa vain ensimmäisen hankkeen osalta.

146. Kolmannessa tapauksessa EIP:n omista rahoitusvaroista annettava lainasumma oli alunperin vahvistettu 35 miljoonaksi ecuksi, ja sille myönnettävän korkotuen määrä oli määritelty 5,6 miljoonaksi ecuksi. Vuoden 1993 lopussa pankki päätti alentaa lainasumman 28 miljoonaan ecuun, koska hankkeenedistäjä oli supistanut hanketta. EIP kuitenkin ilmoitti tästä muutoksesta komissiolle vasta kesäkuussa 1994. Komissio ei silloinkaan toteuttanut toimenpiteitä korkotukeen sidottujen varojen pienentämiseksi. Yli 3 miljoonan ecun jäännössumma pysyi sidottuna vuosien 1994 ja 1995 ajan, ja lopullinen maksu suoritettiin joulukuussa 1995. Käyttämättömät varat vapautettiin vasta heinäkuussa 1996. Tämä hanke osoittaa jälleen, että komission yksiköt eivät riittävän tarkasti valvo talousarviovarojen käyttöä. Pankin olisi myös pitänyt ilmoittaa komissiolle nopeammin päätöksestään pienentää lainasummaa.

Korkotukien hallinnointia koskevat huomautukset

147. Edellä esitetyt havainnot osoittavat, että EIP:n korkotukia varten hakemien summien asianmukaisuutta ei riittävästi tarkisteta. Komissio ei vaatinut selvitystä alkuperäisestä rahoitusmäärästä eikä siitä, miksi varoja oli vielä jäljellä rahoitustoimen päättyessä. Toisaalta perusteluja ei vaadittu myöskään silloin, kun pankki haki alun perin sidottujen määrärahojen korottamista. Vapauttamatta olevien jäännössummien suuri määrä ja vanhuus osoittavat, että komission seuranta on puutteellista.

148. Korkotukia koskevien rahoituspäätösten tekeminen palautettiin komissiolle neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1762/92. Näin ollen komission olisi varmistettava, että se voi EIP:n hakemusasiakirjojen tietojen perusteella tarkistaa pyydettyjen määrärahojen perusteiden ja kokonaismäärän asianmukaisuuden.

149. Lisäksi komission olisi otettava käyttöön menettely, jolla hankkeet päätettäisiin ja jäännössummat vapautettaisiin vuosittain, kuten tilintarkastustuomioistuin on toistuvasti suositellut myös muiden alojen osalta ([27]).

YLEISET LOPPUPÄÄTELMÄT

Huomautuksia pöytäkirjajärjestelmästä

150. Ne huomautukset, jotka tilintarkastustuomioistuin esitti erityiskertomuksessa nro 3/91 tarkastellessaan ensimmäisten ja toisten pöytäkirjojen täytäntöönpanoa, ovat edelleen ajankohtaisia ([28]).

151. Koska edunsaajamaille on annettu oikeus pöytäkirjoissa määrättyihin rahoitussummiin ilman aikarajoitusta, eri pöytäkirjoja ei ole voitu panna täytäntöön tasaisesti toisiaan seuraavana sarjana. Tämä on johtanut sellaisten talousarviovarojen jäädyttämiseen, jotka olisi voitu käyttää muihin tarkoituksiin. Lisäksi komissio on joutunut vuodesta 1992 alkaen hallinnoimaan samanaikaisesti kaikkia neljää pöytäkirjakokonaisuutta. Tilanne jatkuu tällaisena, kunnes eri pöytäkirjoihin jaetut määrärahat on käytetty loppuun, ja lisäksi on hallinnoitava MEDA-asetuksen mukaisia avustuksia. Komissio arvioi maksavansa kolmansien ja neljänsien pöytäkirjojen perusteella vuosittain noin 200 miljoonaa ecua vuoteen 1999 asti ja sitä seuraavina vuosina pienempiä summia, kunnes määrärahat on käytetty loppuun ([29]).

([27]) Ks. erityisesti varainhoitovuodelta 1994 annettuun tarkastuslausumaan liittyvä erityiskertomus kohdasta 3.18 eteenpäin (EYVL C 352, 30.12.1995).

([28]) Ks. erityiskertomus nro 3/91, varsinkin kohdasta 3.23 eteenpäin (EYVL C 252, 26.9.1991).

([29]) Ks. Euroopan unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodelle 1997, momentin B7-4051 selvitysosa (EYVL L 44, 14.2.1997).

152. Edellä mainittu MEDA-asetus tarjoaa ratkaisun varojen käytön ongelmaan. Siinä määrätty menettely näyttäisi mukautuvan joustavasti edunsaajina olevien kolmansien maiden vastaanottokykyyn, ottaen samalla huomioon niiden painopistealueet. Asetuksen mukaisesti Välimeren alueen kolmansilla mailla ei enää ole automaattista oikeutta tiettyyn talousarviosta maksettavaan summaan, vaan ne sopivat kolmeksi vuodeksi kerrallaan suunnitelmasta, jonka korostetaan olevan luonteeltaan ohjeellinen.

Komission hallinnointijärjestelmää koskevat huomautukset

153. Pääosasto IB:n suorittamaa hallinnointia haittaavat henkilöstöresurssien riittämättömyys, yksiköiden välisen tehtävänjaon epäselvyys sekä toimivallan epätarkka jakautuminen komission Brysselissä sijaitsevan päätoimipaikan ja alueellisten edustustojen välillä. Edustustojen toimivaltaa olisi lisättävä, jotta ne voisivat kohtuullisessa ajassa tehdä hankkeiden hallinnoinnin kannalta tarpeelliset päätökset. Laajennetun toimivallan vastineeksi niillä olisi oltava velvollisuus perustella päätökset.

154. Rahoitussopimusten laatua on parannettava oikeudellisella tasolla määräämällä seuraamuksista, joita on sovellettava edunsaajan laiminlyödessä velvollisuuksien noudattamisen, ja teknisellä tasolla selostamalla tarkemmin hallintoelinten rakenne ja toteuttamiskertomusten sisältö. Lisäksi olisi otettava järjestelmällisesti käyttöön lauseke, jossa määrätään hankkeen puolivälissä ja lopussa suoritettavista arvioinneista sekä ulkoisesta tarkastuksesta.

155. Komission käytössä olevilla atk-järjestelmillä ei ole mahdollista pitää hankkeista varsinaista osakirjanpitoa, joka olisi suoraan yhteydessä talousarvion toteuttamiseen, eikä seurata yksityiskohtaisesti niiden edistymistä. Rahoitussopimusten mukaisesti tehdyistä sopimuksista johtuvia toissijaisia sitoumuksia on edelleen seurattava manuaalisesti. Hallinnon tietojärjestelmä (MIS) otettiin käyttöön yksinkertaistettuna sovelluksena vuonna 1997.

156. Näiden puutteiden yhteisvaikutus on johtanut siihen, ettei komissio kykene riittävästi valvomaan hankkeiden kaikkia vaiheita eikä etenkään täytäntöönpanoa. Komission hallinnointijärjestelmän rationalisointia, joka on jo käynnistetty "Management Cycle Projectin" avulla, on vielä syvennettävä ja täydennettävä.

157. Tilanne on erityisen huolestuttava, koska komission yksiköiden hallinnoimat talousarviovarat ovat MEDA-asetuksen hyväksymisen myötä kasvaneet huomattavasti. Maksusitoumusmäärärahojen kokonaissumma on noin kaksinkertainen pöytäkirjojen summiin verrattuna. Tämän vuoksi korjaavassa lisätalousarviossa 1/96 varataan mahdollisuus käyttää MEDA-määrärahoista enintään 3 prosenttia hallinnolliseen ja tekniseen tukeen. Lisäksi MEDA-asetuksen tuoma lähestymistavan muutos saattaisi sekoittaa yhteisön ja Välimeren alueen kolmansien maiden yhteistyön muotoja ja kärjistää viimeksi mainittujen välistä kilpailua.

158. Pöytäkirjojen täytäntöönpanosta saadun kokemuksen perusteella (ks. kohta 103) näyttää siltä, että komission olisi MEDA-asetuksen mukaisen rahoituksen hallinnoinnissa turvauduttava Välimeren alueen kolmansien maiden paikallisiin hallintojärjestelyihin aina kun se on mahdollista, eikä pyrittävä tarjoamaan ennalta laadittua vakiomallia.

Huomautuksia niistä rahoitustoimista, joita EIP hallinnoi komission valtuuttamana

159. Tarkastukset osoittivat, että vaikka joidenkin välittäjinä toimivien rahoituslaitosten arviointimenettelyt olivat puutteellisia, riskipääomarahoituksen hallinnointijärjestelmän laatu oli hyvä ja saavutettuihin tuloksiin voidaan olla tyytyväisiä. Riskipääomarahoituksen toteutus johti kuitenkin rahoituksen liialliseen keskittymiseen.

160. Komissio ei riittävästi seuraa niitä rahoitustoimia, joiden hallinnointi on annettu EIP:n tehtäväksi. Seurannan puutteellisuutta osoittaa se, että EIP:n toimittamia asiakirjatietoja hyödynnetään hyvin vähän ja korkotukiin liittyviä maksusitoumuksia on jäänyt runsaasti käyttämättä.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 29. tammikuuta 1998 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Bernhard FRIEDMANN

presidentti

KOMISSION VASTAUKSET

PÖYTÄKIRJAJÄRJESTELMÄ

Pöytäkirjojen täytäntöönpano

Määrärahojen esittäminen talousarviossa

21. Valmistellessaan ja laatiessaan jokavuotista talousarviota komissio ja budjettivallan käyttäjä ovat pyrkineet säilyttämään budjettikohtien liiallisen määrän ja niiden epämääräisen yhdistämisen välisen tasapainon sekä rahoitettujen toimintatavoitteiden avoimuuden.

Yhteisön toimien laillisuus

23. Vaikka teoriassa komission mielipide korkotukipäätöksissä voidaan sivuuttaa, näin ei ole kuitenkaan koskaan todellisuudessa tapahtunut.

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, tilanteeseen on vaikuttanut asetus (ETY) N:o 1762/92.

24. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 209 artiklan mukaisesti neuvoston on pyydettävä etukäteen tilintarkastustuomioistuimen lausunto kolmessa erittäin tarkasti määritellyssä tapauksessa. Komission mukaan MEDA-asetus ei kuulu suoranaisesti näiden tapausten piiriin.

Vuonna 1980 tehdyssä sopimuksessa säädetään kuitenkin komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisestä vapaaehtoisesta kuulemismenettelystä. Tilintarkastustuomioistuimelta voidaan pyytää lausunto kaikista ehdotuksista, jotka sisältävät ”merkittäviä muutoksia rahoitusja/tai talousarviojärjestelmien menetelmiin”.

Vastaisuudessa komissio tulee säännöllisemmin suosittelemaan neuvostolle tilintarkastustuomioistuimen lausunnon pyytämistä etukäteen.

Pöytäkirjajärjestelmää koskevat päätelmät

28. Ks. kohta 24.

KOMISSION SUORAAN HALLINNOIMAT RAHOITUSTOIMET

Hallinnointi- ja seurantavälineet

Rahoitussopimukset

31.—33. Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen suositukset. Komissio on samaa mieltä siitä, että rahoitussopimuksia yleensä olisi voinut parantaa ja että ns. vaiheittainen hankkeiden hallinnointimenetelmä ”Project Cycle Management” (PCM) on johtanut hankkeiden parempaan määrittelyyn ja seurantaan.

Koulutusta tähän vaiheittaiseen hankkeiden hallinnointimenetelmään on järjestetty vuosina 1992—1997 ulkopuolisten konsulttien toimesta. Siten hankkeiden vastuuhenkilöt ovat vähitellen perehtyneet kyseiseen menetelmään.

Tietotekniikka

34.—36. Rahoitushallinnon kehittämistä ja hankevalvonnasta sekä -tarkastuksesta tietoa välittävien keinojen kehittämistä jatketaan edelleen.

Yksiköiden organisaatio ja resurssit

37.—43. Tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastuksen kattamana ajanjaksona komission kahdenvälistä apua koskeva hallintorakenne on muuttunut suuresti. Komission päätoimipaikan ja edustustojen välinen työnjako on jatkuvan uudelleentarkastelun kohteena. Uusien sääntöjen mukaan edustustojen joustavuus säilyy tarjouskilpailujen, sopimusten ja paikallisten maksujen osalta. Edustustojen kykyä seurata hankkeiden etenemistä lisätään MEDA Teams -ohjelman avulla. Komission päätoimipaikan työnjako, joka kattaa hankkeiden kehittämisen, varainhankinnan, hallinnon ja arvioinnin, on seurausta SEM-2000 -aloitteesta ja vaiheittaisen hankkeiden hallinnointimenetelmän periaatteista. Kahdenvälisen avun uudelleentarkastelu on johtanut uusiin resursseihin hankkeiden toteuttamisessa ja seurannassa MEDA-asetuksen mukaisesti. Milloin on ollut aiheellista, komission henkilökunnan velvollisuuksista sopimusten hallinnoinnissa ja rahoittamisessa on muistutettu, ja siitä on annettu myöskin ohjeet. Tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 42 mainitsemien seurausten vaikutus vähenee sitä mukaa, kun SEM 2000 -aloitteen myötä luotu rahoituskurikulttuuri vakiintuu käytäntöön.

Komission alueellisten ja teknisten yksiköiden sekä edustustojen välinen työnjako on johdonmukainen pääosaston IB työn kanssa, jonka tarkoituksena on laatia uudet

säännöt komission päätoimipaikan ja edustustojen välisen yhteistyömuodon mahdollisimman tarkasta määrittelystä taloudellisen yhteistyön ja kehitysavun alalla.

Hankkeiden toteutusaikataulu

44.—47. Economic Geology Projectin osalta komission päätös tehtiin 23.3.1989. Valmistelutyön jälkeen rahoitussopimus toimitettiin allekirjoitettavaksi 14.11.1989, ja se varustettiin nimikirjaimin 23.4.1990. Syynä 13 kuukauden viivästymiseen oli tarve saattaa hallinnolliset menettelyt päätökseen sekä komissiossa että edunsaajamaassa.

Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta ongelmasta, ja se on lisännyt ehdotukseensa varainhoitoasetuksen muuttamisesta sen, että rahoitussopimukset tulisi allekirjoittaa viimeistään komission päätöstä seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Tällä tavoin tuen saajia näiden hyväksyessä myönnettävän tuen ehdot kannustetaan varmistumaan siitä, että kansalliset menettelyt saadaan päätökseen aikataulun mukaisesti.

46. Rahoitussopimuksen osan muodostavat "tekniset hallinnolliset määräykset" ovat usein vaikea ja arkaluonteinen aihe edunsaajamaiden kanssa neuvoteltaessa erityisesti, kun halutaan turvata sääntöjen avoimuus ja yhteisön varojen suoja.Rahoitussopimukset, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, laadittiin 80- ja 90-lukujen vaihteessa.

Sen jälkeen, kun rahoituksesta ja voimavaroista vastaava osasto perustettiin heinäkuussa 1995 SEM 2000 -aloitteessa vaadittuna vastapainona, rahoitussopimusten standardoinnissa ja täydentämisessä on tapahtunut edistystä, ja ne sisältävät jo suurimman osan tilintarkastustuomioistuimen tekemistä ehdotuksista.

Komissio on toimittanut yhteisöhankkeiden parissa työskentelevälle henkilöstölle yksityiskohtaiset toimintaohjeet tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyjä koskevista säännöistä. Toimintaohjeita päivitetään säännöllisesti sekä aina olosuhteiden niin vaatiessa.

48.—49. Komissio on tietoinen siitä, että suurilla rakennus- ja sosiaali-infrastruktuurihankkeilla on usein taipumus ylittää alkuperäinen kustannusarvio. Etuuskohteluun perustuvien sopimusten kattamalla kehitysavun alalla hankkeen hallinnoinnista vastaa pääasiassa kohdemaa itse komission huolehtiessa hankkeen etenemisestä muuttuvissa taloudellisissa, sosiaalisissa ja teknisissä olosuhteissa. Nyt komissiolla on rahoitussopimusten osalta hallussaan välineet sen varmistamiseksi, että voimassaoloajan päättymistä seurataan huolella ja muutetaan olosuhteiden mukaan.

Hankkeiden taloushallinto ja seuranta

51.—53. Komissio on samaa mieltä siitä, että hankkeen tilannekatsauksia tulisi seurata paremmin. Molemminpuoliseen luottamukseen perustuvan ulkopuolisen avun periaatteiden mukaisesti komissio pyrkii varmistamaan sen, että edunsaajamaa tai rahoituslaitos seuraa yksittäisen edunsaajan hankkeeseen maksamaa osuutta.

Edustajansa välityksellä komissio huolehtii siitä, että seurantajärjestelmät vastaavat muuttuviin vaatimuksiin. Samalla kuitenkin komission päätoimipaikkaan toimitetaan säännöllisesti kertomuksia hankkeiden etenemisestä. MEDA-asetuksessa lisättyjen resurssien myötä komissio aikoo tulevaisuudessa parantaa hankkeen tilannekatsausten seurantaa.

52. Aina, kun vain mahdollista, komissio pyrkii tukeutumaan kansallisiin rakenteisiin suosiakseen "ownership" -käsitettä. MEDA-ohjelman rajoissa kahdesti vuodessa toteutettavilla tarkastuskäynneillä tulisi huomattavasti parantaa hankkeiden seurantaa.

Hallinto ja varainhoito

Valtuutettujen rahastonhoitajien tilien seuranta

54. Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta ongelmasta, ja PO IB:n perustamisen jälkeen se on sijoittanut henkilöstöä selvittämään valtuutettujen rahastonhoitajien tilejä. Lisäksi komissiolla on käytössään keinot selvitysten tekemiseksi tulevaisuudessa neljännesvuosittain. Maksamattomien velkojen selvittämisprosessi on pitkälle kehitetty, paitsi sellaisten maiden osalta, joissa tietoja on vaikea saada muun muassa poliittisten vaikeuksien takia.

Asiantuntijoiden valinta

55. Vastuu asiantuntijoiden valinnasta on nyt siirretty vastikään perustetulle PO IB:n rahoituksesta ja voimavaroista vastaavalle osastolle.

Eriyttäessään käynnistämisen, valinnan, toteuttamisen ja arvioinnin komissio on vahvistanut sisäistä valvontaa ja taannut menettelyjen avoimuuden ja tehokkuuden. Lisäksi hankkeita hoitaville henkilöille on toimitettu uudet tarjouskilpailumenettelyt uusine aikarajoineen.

56.—57. Ks. kohdan 55 huomautukset.

Kassavarojen hoito

59. Yleensä hankkeita toteutetaan vaikeissa olosuhteissa, ja tämän takia hankkeiden hallinnoinnissa on tärkeää omaksua varovainen, mutta lähtökohdiltaan myönteinen lähestymistapa. Tämä näkyi työohjelmassa ja kustannusarviossa. Työohjelman ja kustannusarvion toteuttamisen aikana hallinnointiyksiköiden on tarkasti valvottava hankkeen tuloksia ja kustannuksia.

60. Korkojen uudelleenkäytöstä luottotoimissa voidaan sopia hallinnon kanssa tarkastuskäynneillä kahdesti vuodessa laadittujen tulosten/päätelmien perusteella.

Tukeen oikeuttamattomien menojen korvaaminen

61.—62. Komissio pitää tärkeänä sitä, että suoritettavat maksut koskevat tukikelpoisia menoja. Tukikelpoisuuden määrittelyyn vaikuttaa muun muassa se, että kustannukset erääntyvät maksettaviksi määrärahojen kohdentamisen jälkeen. Rahoitussopimuksessa voidaan siten hyväksyä kustannukset, jotka ovat aiheutuneet määrärahojen kohdentamisen ja rahoitussopimuksen voimaantulopäivän välillä.

Komissio on samaa mieltä siitä, että hankkeen SEM/03/204/212 kohdalla 212 000 ecua 452 488 ecun kokonaissuorituksesta oli tarkoitettu rahoitussopimuksen allekirjoittamispäivämäärää edeltävään ohjelmalohkoon. Tukeen oikeuttavan koulutuksen alkaessa (syyskuussa 1990) komissio oli päättänyt (6. heinäkuuta 1990) tukea hanketta, ja hankkeen rahoittamiseen vaaditut määrärahat oli jo kohdennettu.

63. Odottamaton toiminta, jonka tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille, liittyy pikaiseen tarpeeseen ehkäistä tartunnanlevittäjän leviäminen Amerikasta tuotujen elävien, mutta steriilien raatokärpäsen toukkien avulla Libyassa. Tästä toiminnasta oli sovittu jäsenvaltioiden ja Egyptin kesken. Komissio myönsi 700 000 ecua elintarvikealan kehittämishankkeen tileiltä pikaisesti kaivattujen hyönteismyrkkyjen ostoon hyönteisten ennalta ehkäisevään torjuntaan Libyan Egyptin-vastaisella rajalla. Ennakkoon maksettu määrä piti rahoittaa elintarvikeavun yhteydessä muodostetuista vastikevaroista. Elintarvikeavun vastaavuusrahaston komitea on antanut luvan maksaa 705 010 ecua Egyptin puntina elintarvikealan kehittämishankkeen käyttöpääomarahaston tilille.

64. Rahoitussopimukseen on sisällytetty 350 700 ecun määrä (15 prosenttia hankkeen yhteismäärästä ilman satunnaisia kuluja) kansainvälisen järjestön tarjoamiin palveluihin ja 1 067 500 ecua järjestön henkilöstö- ja toimistokuluihin. Nämä kustannukset on nyt hajautettu niiden viiden hankkeen kesken, joihin kansainvälinen järjestö osallistuu. Toimistokulujen osalta komissio on pyytänyt selvitystä kyseiseltä kansainväliseltä järjestöltä.

Maksujen viivästyminen

65. Tilintarkastustuomioistuimen merkille panema viivästyskorko myöhästyneestä maksusta johtui vuonna 1991 erääntyneen ennakkomaksun viivästymisestä. 158 päivän viivästys aiheutui komission päätoimipaikasta riippumattomista tapahtumista. Komission oli kuitenkin pakko lopulta suorittaa maksu hankkeen edun nimissä.

66. Azzraqin pohjaveden tutkimista koskevan hankkeen (SEM/030628/006) osalta on pantava merkille, että maksujen viivästyminen aiheutui pankkijärjestelmän maksumenettelystä, jossa maksut alihankkijalle suoritettiin tavallisissa valuutoissa, vaikka sopimuksessa selvästi sanottiin, että maksut on suoritettava ecuina.

68. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin viivästymisiin on todettava, että kansallisen valtuuttavan viranomaisen maksupyynnön käsittelyyn kului komission sisäisissä menettelyissä 42—53 päivää.

Ulkoinen arviointi ja tarkastus

69.—71. Arvioitujen hankkeiden suhteen on tapahtunut parannusta tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastuksen piiriin kuuluvien hankkeiden alkuajoista lähtien. Asianomaisiin yksikköihin perustetulla arviointiyksiköllä ja rahoitusyksikön vahvistamisella tulisi taata tilintarkastuskertomusten ja hankkeiden väliaikaisten ja niiden päättymisen jälkeen tehtyjen arviointien perusteellinen seuranta.

Tilintarkastuksissa komissio on turvautunut ulkopuolisten tilintarkastajien apuun henkilöstöpulan takia. Sisäiset resurssit, hankeresurssit ja ulkopuoliset tilintarkastajat yhdistävää järjestelmällistä tilintarkastusohjelmaa valmistellaan vuodeksi 1998.

Lisäksi komissio pyrkii entistä enemmän sisällyttämään rahoitussopimuksiin ulkopuolisia tarkastuksia koskevan velvoitteen hankkeiden tilien osalta.

Muutokset alkuperäisiin päätöksiin

72.—80. Hankkeen vastuuhenkilöt niin komission päätoimipaikassa kuin edustustoissakin olivat omaksuneet käytännöllisen lähestymistavan rahoitussopimuksen toteuttamiseen. Kuten tilintarkastustuomioistuin huomautti, tämä johti heidän taholtaan rahoitussopimusten ehtojen muuttamiseen.

Vastuu sopimus- ja oikeudellisten asioiden asianmukaisesta hyväksynnästä on siirretty teknisiltä yksiköiltä ja huomattavassa määrin edustustoilta rahoituksesta ja voimavaroista vastaavalle osastolle. Täten sisäistä valvontaa rahoitussopimuksiin tehtävistä muutoksista on lisätty. Kaikki rahoitussopimusten muutokset on tehtävä sääntöjen mukaisesti.

Asiantuntija-avun taso

81. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset hankkeisiin osallistuneiden asiantuntijoiden suoritusten yleisestä laadusta.

82.—84. Eräässä tapauksessa konsultti korvattiin toisella, ja toisessa tapauksessa konsulttisopimusta jatkettiin ja asian käsittely lopetettiin.

Hankkeiden vastuuhenkilöiden suorittama hallinnointi ja saavutetut tulokset

Kirjanpitoa ja varainhoitoa koskevat huomautukset

85.—87. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tullaan sisällyttämään hankkeiden tilintarkastusohjelmaan vuodelle 1998.

Saavutetut tulokset ja hankkeiden jatkuvuus

88. Tilintarkastustuomioistuin viittaa vaaroihin, joita sisältyy kehityshankkeisiin, jotka edellyttävät tasapainoa asiantuntija-avun ja riippuvuussuhteen luomisen välillä. Tästä ongelmasta ovat osoituksena kohtien 89—98 esimerkit.

89. Kun jätevesipuhdistamo oli määrä luovuttaa General Organisation For Sanitary Drainagen (GOSD) käyttöön, kävi ilmi, että GOSD tarvitsi institutionaalista tukea määräajaksi kasvattaakseen kykyään hallinnoida puhdistamoa Helwanin jätevesihankkeen senhetkisessä vaiheessa. Komissio hyväksyi tämän ja lisäsi rahoitustaan kolmella miljoonalla eculla. GOSD:n puutteet, jotka tilintarkastajat panivat merkille, havaittiin jo silloin, ja komissio ryhtyi tarvittaviin toimiin puhdistamon hallinnointikyvyn parantamiseksi.

90. Ei ole epätavallista, että puhdistamon toiminnasta kokeilujakson aikana vastaava henkilöstö (jonka palkat pääasiassa sopimusosapuolet maksavat) ei ole halukas työskentelemään valtion palveluksessa. Tämän takia GOSD tarvitsi väliaikaisesti asiantuntija-apua sopimusosapuolten vetäydyttyä hankkeesta ja vastuun siirryttyä hallitukselta kunnallistasolle. Tällainen siirtymäajanjakso on ratkaiseva, ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat kävivät paikalla juuri sillä hetkellä. Sittemmin tilanne on tasoittunut, ja asiantuntija-avun vaiheittainen vähentäminen vuoteen 1998 mennessä on käynnistynyt. Veden hinnoittelu on poliittisesti erittäin arkaluonteinen kysymys, eikä sitä voitu erikseen käsitellä hankkeessa. EY ja muut suuret rahoittajat ovat kuitenkin ottaneet asian esiin GOE:n kanssa.

93. Komissio seuraa asiaa taatakseen varaosavaraston ja laitteiston paremman valvonnan.

94.—96. Ks. yleinen vastaus kohdassa 88.

Hankkeiden hallinnointia koskevat päätelmät

99. Erityiskertomus nro 3/91 ja siihen saadut vastaukset ovat olleet komission suuren menettelytapauudistuksen perustana Välimeren maihin suuntautuvan avun osalta. Komissio ei voinut täysin täyttää kaikkia kolmannesta ja neljännestä pöytäkirjasta rahoitettuihin hankkeisiin liittyviä sitoumuksia, koska hankkeet olivat jo käynnissä kertomusta laadittaessa; sitoumuksia on kuitenkin noudatettu MEDA-hankkeissa.

100.—102. Tilintarkastustuomioistuimen korostama riittämättömien henkilöstöresurssien ongelma on jossain määrin ratkaistu MEDA-ohjelmaan liitetyillä talousarviota koskevilla määräyksillä. SEM 2000:n myötä tapahtunut komission rakenteiden uudistaminen on johtanut selkeämpiin vastuualueisiin ja tehtävänjakoon sekä selkeämpiin hankkeiden hallinnointisääntöihin.

Tarvittavia parannuksia jatketaan edelleen: komission kykyä hankkeiden arvioinnissa ja tilintarkastuksessa tehostetaan, hankkeiden tilintarkastus- ja rahoitusseurannan mahdollistavaa atk-järjestelmää kehitetään edelleen ja hankkeiden teknisen seurannan laajentamiseen kohdistetaan lisää resursseja.

101. Ks. kohdat 34—36 ja 37—43.

103. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset hallintojärjestelmien määrittelystä. Tästä olisi huolehdittava yksityiskohtaisesti hankkeiden tutkimisvaiheessa, ja se tulisi sisällyttää myös rahoitussopimuksiin.

Komissio pyrkii yleensä tukeutumaan hankkeiden toteuttamisessa kansallisiin hallintoihin sovittamalla ehdotetun järjestelmän paikallisen hallintokapasiteetin mukaan.

MEDA-asetuksen toteuttamisessa komissio laatii parhaillaan välineitä hankkeiden hallinnoinnin helpottamiseksi ja neuvottelee jokaisen Välimeren kumppanin kanssa puitesopimuksista, joissa määritellään yhteisellä sopimuksella tarvittavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset puitteet hankkeiden ja ohjelmien toteuttamiseksi. Vaikka lähtökohdat ovat kaikille samat, sopimuksissa otetaan huomioon Välimeren alueen kolmansien kumppaneiden ehdotukset ja kunkin maan erillinen tilanne.

EIP:N KOMISSION VALTUUTTAMANA HALLINNOIMIEN RAHOITUSTOIMIEN HALLINTO JA VALVONTA

Yleistä

107. Komissio ja EIP aikovat vastata tilintarkastustuomioistuimen pyyntöihin.

EIP:n tehtäviin kuuluvien tilintarkastustoimien yhteensovittamisesta vastaavan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen kanssa käymissään keskusteluissa vuosittaisesta ohjelmatyöstä EIP:n tarkastuskomitea ilmaisee toiveensa siitä, että paikalle tehtävät käynnit jaettaisiin tasaisesti koko vuoden ajalle ja että ohjelmassa otettaisiin huomioon paikalliset hallintoon ja juhlapäiviin liittyvät erityispiirteet. Tällainen suunnittelutyö on aivan tavallista kahden valvontaelimen välillä.

Tarkastuskomitea on siten aina käytettävissä jopa erittäin lyhyellä aikavälillä maasta riippuen yhteisten käyntien järjestämiseksi pyyntöjen mukaisesti, kuten toimielinten välisessä kolmikantasopimuksessa säädetään.

Jotta tilintarkastustuomioistuin hyötyisi mahdollisimman paljon paikalle tehtävistä käynneistä, niitä ennen järjestetään lisäksi aina tiedotustilaisuuksia.

Riskipääomarahoituksen hallinnointi

Riskipääomarahoituksen tarkoitus ja rahoitusehdot

110. Riskipääomarahoituksen myöntämisehtojen tulkinta on täysin sopusoinnussa tämäntyyppisen avun tavoitteiden kanssa. Lisäksi jokaisen hankkeen ehdot on asetusten mukaisesti hyväksyttävä ”9 artiklan mukaisessa komiteassa”, joka koostuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajista sekä komission edustajasta.

Hallinnointijärjestelmän kuvaus

Rahoitusmuodot ja sopimusjärjestelmä

114. a) Vaikka tilintarkastustuomioistuimen huomautus päteekin joihinkin kolmannen pöytäkirjan toimiin, se ei sovellu suurimpaan osaan neljännen pöytäkirjan toimista.

b) Yleisesti valuuttakurssiriskeistä vastaa yhteisö (ks. 16. kesäkuuta 1987 ja 17. joulukuuta 1992 tehtyjen komission ja EIP:n välisten varainhoitoa koskevien sopimusten 3 artiklan 1 kohdan 2 alakohta). Valuuttakurssiriski kuuluu kiinteänä osana ”omistusosuuden hankintatoimeen”.

Hankkeiden arviointi ja seuranta

117. On myös täsmennettävä, että sekä omien varojen että riskipääomarahoituksen tapauksessa globaalilaina on tavallinen käytäntö. Siinä sovelletaan hajautettua menettelyä samalla, kun päätäntävalta säilyy EIP:lla.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tarkastuksen johdosta

Hankkeiden arviointi

122. Tätä ongelmaa EIP käsitteli ja piti tärkeämpänä yhteistyökumppanin teknologista tai kaupallista panosta pelkän rahoitukseen osallistumisen sijasta, joka keskipitkällä aikavälillä osoittautuu usein liian tehottomaksi.

123. Ongelma on hyvin tuttu EIP:ssa; tämän takia edun mukaista olisi vahvistaa omia varoja yhdessä riskipääomarahoituksen kanssa.

124. EIP suorittaa säännöllisiä tarkastuksia ja toteaa välittäjinä toimivien rahoituslaitosten saavuttaneen edistystä asiassa.

Tukien keskittyminen

126. On tärkeää täsmentää, että melkein kaikki marokkolaiset pankit käyttävät luottoa. Kun otetaan huomioon hankevarojen suuri kysyntä Marokossa, on tehokasta ja yleistä, että välittäjinä toimivien rahoituslaitosten omat asiakkaat tekevät ehdotuksia sopiviksi hankkeiksi. Tämä ei estä muita ehdottamasta omia hankkeita.

127.—130. Yhteisön ja EIP:n käynnistämä globaalilainojen myöntäminen pienille ja keskisuurille yrityksille oli uutta luovaa toimintaa. Kehityksen alalla ei ole ollut helppoa löytää sopivia hankkeita niistä hankkeista, joita ovat ehdottaneet taloudeltaan vakaat pienet ja keskisuuret yritykset, jotka ovat valmiita ottamaan lainaa ulkomaanvaluutassa. Aikaisemmin joillakin välittäjinä toimivilla rahoituslaitoksilla ei ollut kokemusta luottovarojen myöntämisestä pienille ja keskisuurille yrityksille. Tilanne on sittemmin muuttunut.

Lisäsyynä globaalilainojen vähäiseen ottamiseen ovat olleet valuuttakurssiriskit ja vientimarkkinoiden heilahtelut, samoin kuin paikalliset olosuhteet, joihin liittyy BKT:n matala kasvu ja muiden varojen runsaus.

Välimeren maiden yritysten tulot ovat tavallisesti paikallisessa valuutassa. Erittäin edullisten lainojen haittapuolena on altistuminen valuuttakurssiriskille ja pienten ja keskisuurten yritysten sektorille ominaiselle kaupalliselle riskille.

Tämän takia EIP peruutti 17,4 miljoonaa ecua omista varoista myöntämästään lainasta. Pääomarahoituksen kolmesta miljoonasta ecusta vain 0,52 miljoonaa ecua käytettiin ja loput 2,48 miljoonaa ecua peruutettiin. Siten yhteisön rahoitusedut turvattiin.

EIP:n rahoitustoimien yleinen seuranta

131. Komissio vahvistaa, että seurantaa ollaan tehostamassa.

Neljänsien pöytäkirjojen täytäntöönpano

135. Kävi selvästi ilmi, että yhteisyrityksen määritelmää oli laajennettava. Määritelmää laajennettiin kaikkiin yhteistyömuotoihin, oli kyseessä yhteinen osakkeenomistus tai ei, mikä mahdollisti nopeamman määrärahojen käytön.

On selvää, että uudet yksityiskohtaiset säännöt tuntuvat antavan vähemmän sijaa myönnytyksille: tämä on osa rahoitusmarkkinoiden normaalia kehitystä markkinoiden kypsyessä ja uusien välineiden tullessa vähitellen käyttöön. EIP katsoo tehtäväkseen tarjolla olevien rahoitusmuotojen laajentamisen pienten ja keskisuurten yritysten hyväksi.

136. Tuki vailla ulkomaisia yhteistyökumppaneita oleville hankkeen edistäjille on osa Euro - Välimeri -kumppanuuspolitiikan uusia suuntaviivoja, joiden tarkoituksena on kohottaa Välimeren alueen kolmansien maiden pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukykyä uusissa assosiaatiosopimuksissa poistetun tullisuojan myötä.

Korkotukien hallinnointi

Tarkastusten tulokset

Käyttämättä jääneet maksusitoumukset ja niiden seuranta

140.—142. Hiljattain perustettu säännöllinen tiedotusjärjestelmä mahdollistaa paremman tiedottamisen korkotukiin liittyvissä kysymyksissä.

Osana käyttämättä jääneiden ja hitaasti käyttöön tulevien maksusitoumusten säännöllistä tarkistamista komissio on tarkastellut uudelleen tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastuksessa mainittuja hankkeita määrittääkseen niiden jatkuvat rahoitustarpeet. Tästä johtuen komissio on sulkenut pois tai tarkastellut uudelleen tilintarkastustuomioistuimen käsittelemiä hankkeita ja purkanut sitoumuksensa vaatimusten yli menevistä varoista.

Korkotukien hallinnointia koskevat huomautukset

147.—148. Ks. edellä mainittuihin kohtiin 140—142 annettu vastaus.

YLEISET LOPPUPÄÄTELMÄT

Huomautuksia pöytäkirjajärjestelmästä

150.—152. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, Euro - Välimeri -pöytäkirjojen täytäntöönpanosta kertynyt kokemus on otettu huomioon neuvoston MEDA-asetuksessa N:o 1488/96. Euro - Välimeri -kumppanuus käsittää rahoitus- ja teknisiä toimia Välimeren yhteistyökumppaneiden taloudellisia ja sosiaalisia rakenneuudistuksia varten.

Komission hallinnointijärjestelmää koskevat huomautukset

153.—158. Välimeri-politiikan nopean kehityksen tuloksena on havaittu henkilöstöresurssien riittämättömyys. Hankkeiden hallinnoinnin uudelleen organisoinnin ja vahvistamisen sekä henkilöstön uudelleen järjestelyn

avulla komissio on kuitenkin pyrkinyt käyttämään resurssejaan mahdollisimman tehokkaasti.

Tätä prosessia kehitetään edelleen yhteisen hallinnollisen yksikön perustamisella, josta komissio päätti 15. lokakuuta 1997. Komission päätoimipaikan ja edustustojen sekä Brysselissä teknisten ja keskuspalveluyksiköiden tehtävänjakoa arvioidaan uudelleen.

Tämän lisäksi sopimus- ja rahoitushallintoa koskevia sääntöjä ja menettelyjä on selkeytetty. Arviointi- ja tilintarkastustoiminnassa käytettäviä resursseja lisätään sekä määrällisesti että laadullisesti.

Pöytäkirjojen laatimisesta ja täytäntöönpanosta kertyneen kokemuksen perusteella komissio on ryhtynyt tarvittaviin toimiin varmistaakseen MEDA-hankkeiden seurannan sujumisen ongelmitta.

Huomautuksia niistä rahoitustoimista, joita EIP hallinnoi komission valtuuttamana

159. Kolmannesta ja neljännestä pöytäkirjasta on hyötynyt yli 200 edunsaajaa. Lukuun ottamatta kohtien 127—136 vastauksissa kuvattua tilannetta, jossa yhteisön rahoitusetu oli turvattava, rahoituksen liiallista keskittymistä ei ole tapahtunut.

160. Komissio tarkastelee uudelleen menettelyjään EIP:n kanssa, ja se on väliaikaisesti lisännyt käytettävissä olevia resurssejaan taatakseen tiedonkulun paremman seurannan molempien toimielinten välillä.