



EUROOPAN  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

# YHTEENVETO VARAINHOITOVUOTTA 2012 KOSKEVASTA EU:N TARKASTUKSESTA



Tiedote  
Euroopan  
tilintarkastustuomioistuimen  
vuosikertomukset  
varainhoitovuodelta 2012



## LUKIJALLE



Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomusten tarkoituksena on auttaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja EU:n kansalaisia arvioimaan EU:n julkisten varojen hoitoa. Vuosikertomuksista toinen koskee EU:n talousarviota ja toinen Euroopan aluekehitysrahastoja.

EU joutui talousarviotaan toteuttaessaan vastaamaan useisiin varainhoitoa koskeviin haasteisiin vuonna 2012. Näitä haasteita olivat loppumaksujen kasvava määrä nykyisen rahoituskehiksen voimassaolon lähestyessä loppuaan sekä jäsenvaltioiden taloudenpitoon kohdistuvan paineen vaikutukset. EU:n talousarviosta käytettiin kaikkiaan 138,6 miljardia euroa.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi EU:n talousarviosta suoritettujen maksujen kokonaisvirhetasoksi 4,8 prosenttia vuonna 2012 (3,9 prosenttia vuonna 2011). Maksujen virhetaso nousi lähes kaikilla yksittäisillä menoaloilla. Virhetaso oli olennainen kaikilla toimintamenoja sisältävillä toiminnanaloilla varainhoitovuonna 2012.

Tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso ei kuvasta menoihin mahdollisesti liittyvien petosten, tehottomuuden tai tuhlauksen määrää. Virhetaso on arvio varoista, joita ei olisi pitänyt maksaa, koska niiden käyttö ei ollut lainsäädännön mukaista. Tyypillisesti virheissä oli kyse menoista, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen, tai hankinnoista, joiden yhteydessä ei ole asianmukaisesti sovellettu hankintaa koskevia sääntöjä.

EU laatii parhaillaan vuosien 2014–2020 rahoituskehikseen perustuvia meno-ohjelmia. Samaan aikaan huomattava määrä aiempien vuosien rahoitussitoumuksia on maksattamatta, mikä lisää EU:n rahavirtoihin kohdistuvaa painetta ja saattaa suurentaa virheriskiä lähivuosina.

On tärkeää, että EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot käyttävät nyt hyväkseen tämän tilaisuuden parantaa EU:n varainhoitoa seuraavalla rahoituskehyskaudella hyödyntämällä kokemuksia, joita ne ovat saaneet nykyisen rahoituskehiksen aikana. Niiden olisi esimerkiksi otettava huomioon tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksissa esitetyt havainnot ja suositukset.

Tilintarkastustuomioistuimen EU:n varainhoidon osalta saama varmuus, samoin kuin sen antamat riskiä koskevat varoitukset ja varainhoidon parantamiseen tähtäävät neuvot, pohjautuvat perusteelliseen tarkastusevidenssiin. Näin tilintarkastustuomioistuin osaltaan edistää EU:n tilivelvollisuutta kansalaisiin nähden.



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen presidentti



## SISÄLLYS

### **4–15 KOKONAISTULOKSET**

5 KESKEISET VIESTIT

6–12 EU:N VAROJEN KÄYTTÄMINEN SÄÄNTÖJEN MUKAISESTI

13–15 EU:N TALOUSARVIOSTA RAHOITETUN TOIMINNAN TULOKSELLISUUS

### **16–34 TARKEMPIA TIETOJA MENOJEN JA TULOJEN TARKASTUKSESTA**

17–18 TULOT

19–20 MAATALOUS: MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI

21–22 MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT

23–25 ALUEPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE

26–27 TYÖLLISYYS- JA SOSIAALIASIAT

28–29 ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

30–31 TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

32 HALLINTOMENOT JA MUUT MENOT

33–34 EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT (EKR)

### **35–41 TAUSTA- JA LISÄTIETOJA**

36–37 EU:N TALOUSARVIO VARAINHOITOVUODELLE 2012

38–39 DAS-LÄHESTYMISTAPA

40–41 TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TYÖ

## KOKONAISTULOKSET

## KESKEISET VIESTIT

### LYHENNELMÄ TARKASTUSLAUSUMASTA

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan **oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta** 31. joulukuuta 2012 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista päättyneeltä varainhoitovuodelta.

Varainhoitovuoden 2012 tilien perustana olevat **EU:n tulot** ovat kaikilta olennaisilta osiltaan **lailiset ja asianmukaiset**.

Varainhoitovuoden 2012 tilien perustana olevat **sitoumukset** ovat kaikilta olennaisilta osiltaan **lailliset ja asianmukaiset**.

Tarkastetuilla **valvontajärjestelmillä** kyetään varmistamaan tilien perustana olevien maksujen lailisuus ja asianmukaisuus **osittain vaikuttavasti**. Kaikkien toimintamenoja sisältävien toimintalohkoryhmien virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen **arvion** mukaan tilien perustana oleviin **kuluksi tunnistettuihin menoihin** liittyvä **todennäköisin virhetaso** on **4,8 prosenttia**.

Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että **virhetaso** tilien perustana olevissa maksuissa 31. joulukuuta 2012 päättyneeltä varainhoitovuodelta **on olennainen**.

*Tarkastuslausuma esitetään kokonaisuudessaan varainhoitovuotta 2012 koskevan vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa.*

- ❖ **EU:n talousarviosta suoritettujen menojen** arvioitu **kokonaisvirhetaso kasvoi jälleen, 3,9 prosentista (vuonna 2011) 4,8 prosenttiin (vuonna 2012)**. Osa virhetason kasvusta (0,3 prosenttiyksikköä) johtuu tilintarkastustuomioistuimen otantatavan muutoksesta. Arvioitu **virhetaso on kasvanut joka vuosi aina vuodesta 2009 lähtien**, kun se sitä ennen laski kolmena peräkkäisenä varainhoitovuonna.
- ❖ ”Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat” oli edelleen **menoaloista virhealttein**. Sen arvioitu virhetaso oli 7,9 prosenttia. Seuraavaksi virhealttein menoala oli ”Aluepolitiikka, energia ja liikenne”, jonka arvioitu virhetaso oli 6,8 prosenttia.
- ❖ **Arvioitu virhetaso kasvoi eniten menoaloilla** ”Työllisyys- ja sosiaaliasiat”, ”Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki” sekä ”Aluepolitiikka, energia ja liikenne”.
- ❖ Merkittävä osa virheitä sisältävistä tapahtumista yhteisesti hallinnoiduilla aloilla (joita ovat muun muassa maatalous ja koheesiopolitiikka) oli sellaisia, että **jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa** voidakseen havaita ja korjata kyseiset virheet.
- ❖ Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen välinen huomattava erotus sekä varojen vajaakäyttö nykyisen ohjelmakauden alussa ovat aiheuttaneet kasauman, joka vastaa kahden vuoden ja kolmen kuukauden maksattamattomia sitoumuksia (217 miljardia euroa vuoden 2012 lopussa). Tästä seuraa, **että maksuja koskevaan talousarvioon kohdistuu paineita**. Tilanteen ratkaisemiseksi on oleellista, että komissio ennakoii maksutarpeita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.
- ❖ Sovellettava säädösperusta on useilla EU:n talousarvion aloilla monimutkainen eikä **tuloksellisuutta painoteta** riittävästi. Maataloutta ja koheesiopolitiikkaa koskevat ehdotukset ohjelmakaudelle 2014–2020 perustuvat yhä olennaisesti panoksiin (ovat menosuuntautuneita), joten painopisteenä on edelleen tuloksellisuuden sijasta sääntöjenmukaisuus.

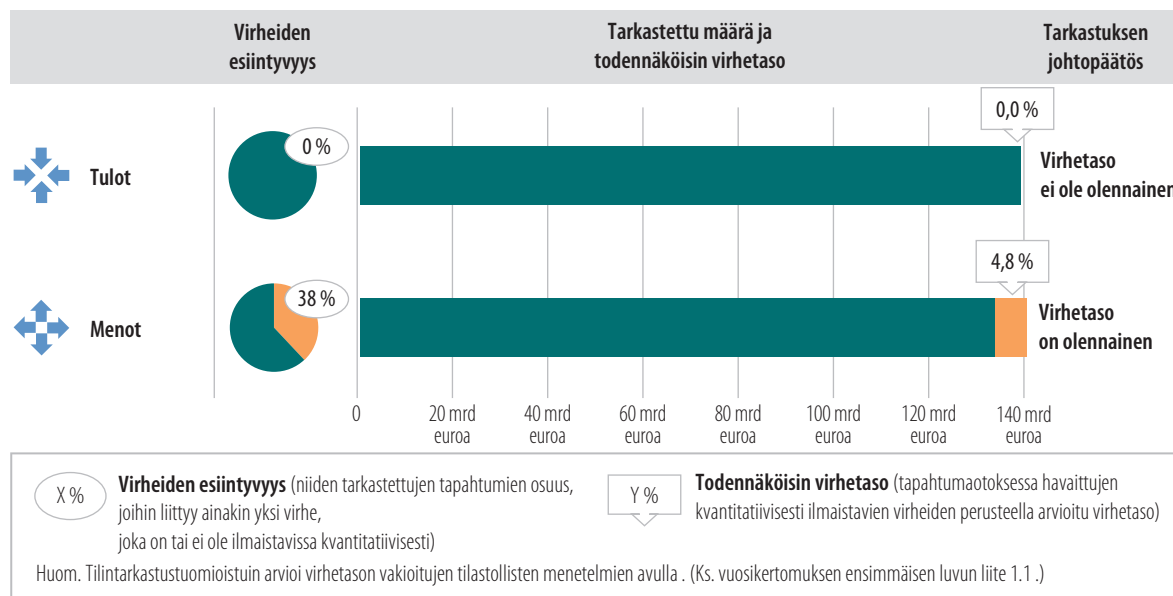
## EU:N VAROJEN KÄYTTÄMINEN SÄÄNTÖJEN MUKAISESTI

Tässä tiedotteen osassa esitetään varainhoitovuotta 2012 koskevan tilintarkastuksen ja säännönmukaisuuden tarkastuksen keskeiset tulokset.

### Toimien sääntöjenmukaisuus

Tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumien joukosta poimittuja otoksia ja esittää tilastollisia arvioita siitä, kuinka paljon tuloissa ja eri menoaloilla (toimintalohkoryhmissä) on virheitä. **Kaaviossa 1** esitetään testauksen tulokset EU:n koko talousarvion osalta. Kaaviosta käyvät ilmi virheiden esiintyvyys tapahtumissa ja niiden virheiden vaikutus, jotka ovat ilmaistavissa kvantitatiivisesti (arvioitu todennäköisin virhetaso). Tarkemmat tiedot tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta esitetään sivulla 38.

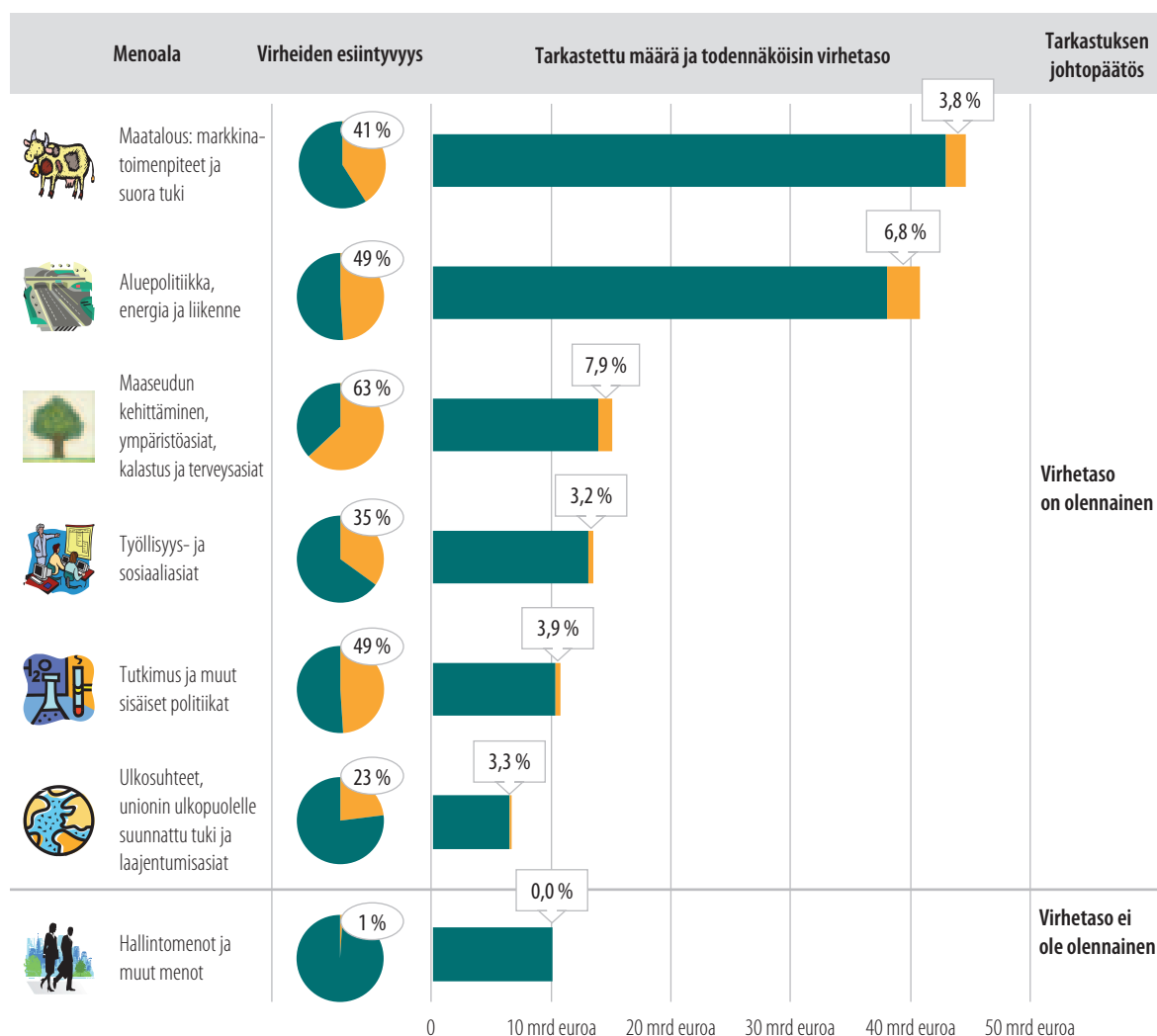
### Kaavio 1 – Tapahtumatarkastuksen tulokset: EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarvio kokonaisuutena



Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yhdenkään menoalan sitoumusten virhetaso ja tulojen virhetaso ei ollut olennainen varainhoitovuonna 2012. Talousarvion kokonaisvirhetasoksi arvioitiin maksujen osalta 4,8 prosenttia, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin antaa maksujen sääntöjenmukaisuudesta kielteisen lausunnon.

Testaamisen avulla on lisäksi saatu menoalakohtaiset tulokset, jotka esitetään **kaaviossa 2**. Jokaisesta menoalasta annetaan lisätietoja sivuilla 19–32 ja yksityiskohtaiset tiedot esitetään kokonaisuudessaan varainhoitovuoden 2012 vuosikertomuksen luvuissa.

## Kaavio 2 – Varainhoitovuoden 2012 tapahtumatarkastuksen tulokset EU:n menoaloittain



X %

**Virheiden esiintyvyys** (niiden tarkastettujen tapahtumien osuus, joihin liittyy ainakin yksi virhe, joka on tai ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti)

Y %

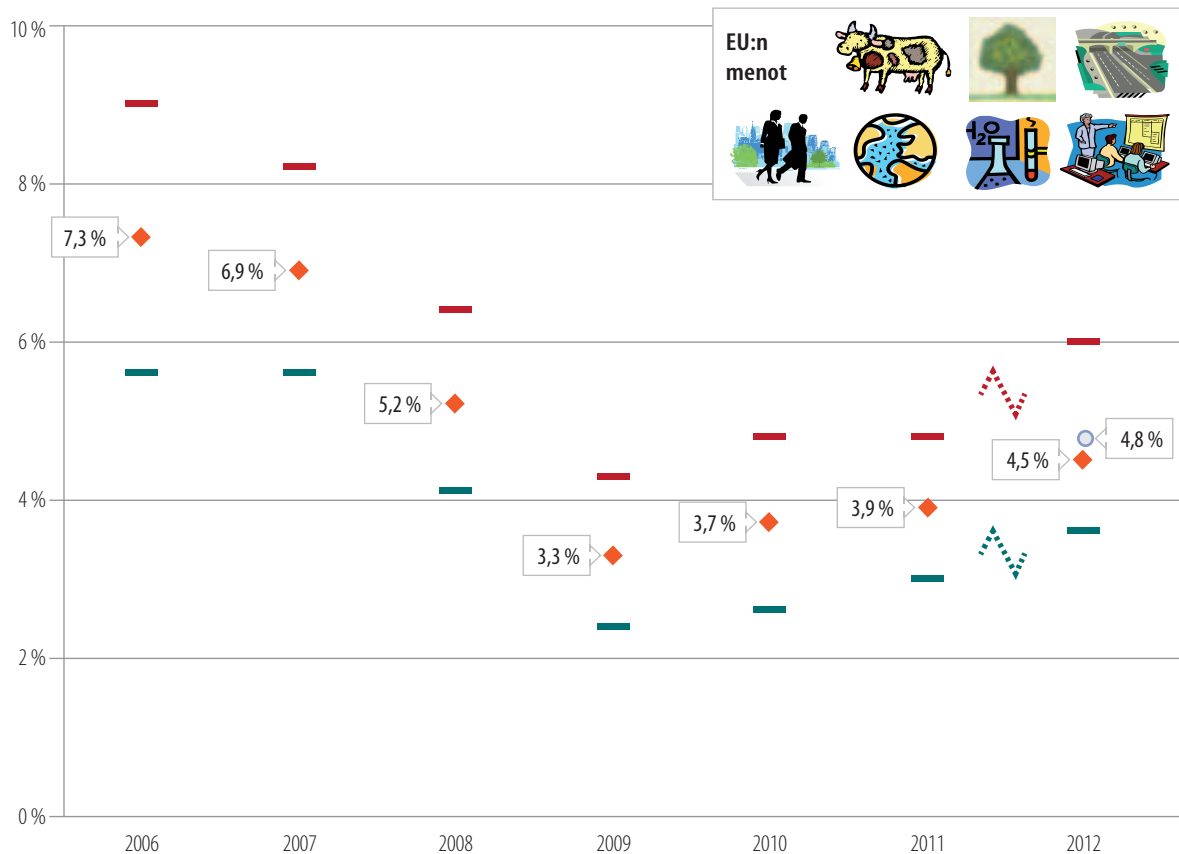
**Todennäköisin virhetaso** (tapahtumaotoksessa havaittujen kvantitatiivisesti ilmaistavien virheiden perusteella arvioitu virhetaso)

Huom. Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetason vakioitujen tilastollisten menetelmien avulla. (Ks. vuosikertomuksen ensimmäisen luvun liite 1.1.)

## Tarkastustulosten analyysi

EU:n talousarviosta suoritettujen menojen arvioitu kokonaisvirhetaso kasvoi jälleen, 3,9 prosentista (vuonna 2011) 4,8 prosenttiin (vuonna 2012) (ks. **kaavio 3**). Osa virhetason kasvusta (0,3 prosenttiyksikköä) johtuu tilintarkastustuomioistuimen otantatavan muutoksesta. Arvioitu virhetaso on kasvanut joka vuosi aina vuodesta 2009 lähtien, kun se sitä ennen laski kolmena peräkkäisenä varainhoitovuonna.

### Kaavio 3 – EU:n talousarvion arvioitu todennäköisin kokonaisvirhetaso (2006–2012)

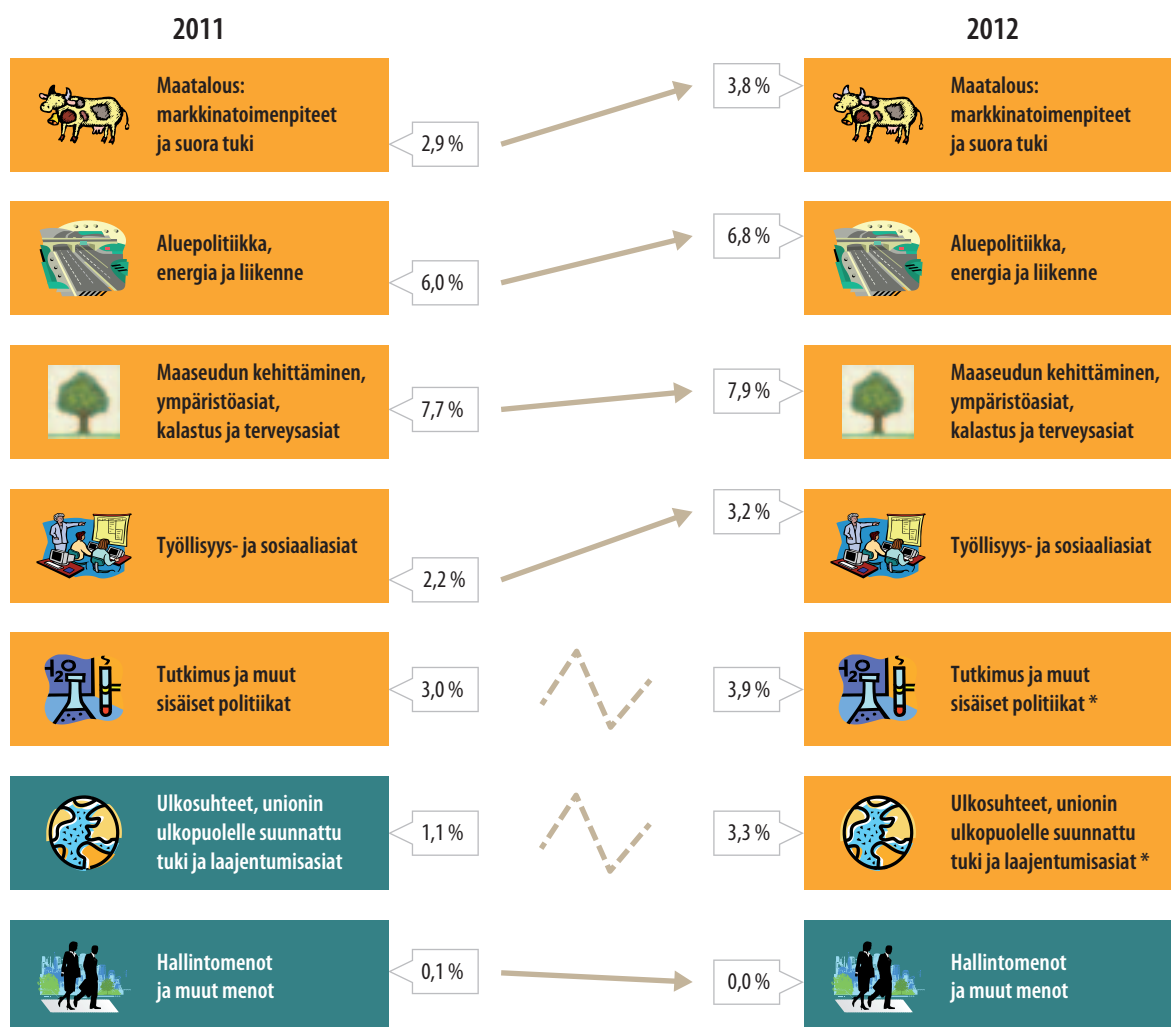


- Ylempi virheraja
- ◆ Aiempaan otantatapaan perustuva todennäköisin virhetaso\*
- Nykyiseen otantatapaan perustuva todennäköisin virhetaso\*
- Alempi virheraja

Huom. Tilintarkastustuomioistuin arvioi todennäköisimmän virhetason vakioitujen tilastollisten menetelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin voi saavuttaa 95 % varmuuden siitä, että perusjoukon virhetaso on **alemman** ja **ylemman virherajan** välillä. Tarkemmat tiedot on esitetty vuosikertomuksen ensimmäisen luvun liitteessä 1.1.

\* Tilintarkastustuomioistuimen otantatavan muutos johti aiempaa merkittävästi suurempiin virhetasoihin kahdella menoalalla (ks. tekstiosuuteen sisältyvä laatikko jäljempänä). Ilman muutosta kokonaisvirhetaso olisi ollut 0,3 prosenttiyksikköä alhaisempi.

#### Kaavio 4 – Varainhoitovuosien 2011 ja 2012 arvioidun virhetason vertailu EU:n menoaloittain



\* Tilintarkastustuomioistuimen otantatavan muutos johti aiempaa merkittävästi suurempiin virhetasoihin menoaloilla "Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat" sekä "Tutkimus ja muut sisäiset politiikat" (ks. tekstiosaan sisältyvä laatikko jäljempänä ja näitä menoaloja koskevat osiot).

Arvioitu virhetaso kasvoi kaikilla toimintamenojen aloilla (ks. **kaavio 4**). Kasvu oli suurinta menoaloilla "Työllisyys- ja sosiaaliasiat", "Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki" sekä "Aluepolitiikka, energia ja liikenne". "Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat" oli edelleen menoaloista virhealttein. Sen arvioitu virhetaso oli 7,9 prosenttia. Seuraavaksi virhealttein menoala oli "Aluepolitiikka, energia ja liikenne", jonka arvioitu virhetaso oli 6,8 prosenttia.

### Tilintarkastustuomioistuimen otantatapa: miten se on muuttunut, miksi se on nyt aiempaa parempi ja millaisia vaikutuksia muutoksella on?

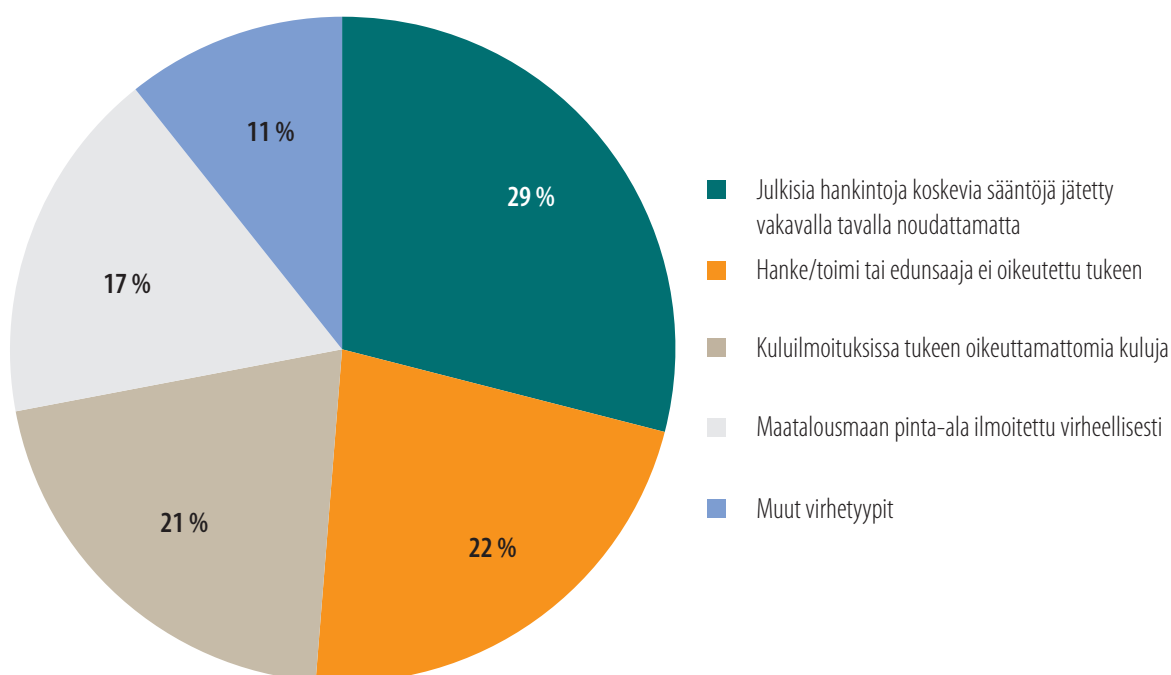
Tapahtumiin sovellettavaa otantatapaa on päivitetty. Kaikkien menoalojen tapahtumat tarkastetaan nykyisin samassa vaiheessa – kun komissio on hyväksynyt ja kirjannut menot ja siten vahvistanut katsovansa, että on perusteltua maksaa ne EU:n talousarviosta.

Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumista poimimaan otokseen sisältyy nyt välimaksuja, lopputmaksuja sekä ennakoiden tilinpidollisia selvityksiä (kuluiksi tunnistettuja menoja). Muutos merkitsee, että kaikkia yhteisesti hallinnoituja ja muulla tavoin hallinnoituja toiminnanaloja tutkitaan nyt vertailukelpoisella tavalla. Tarkastettavat perusjoukot ovat lisäksi entistä muuttumattomampia vuodesta toiseen, sillä ennakkomaksujen tason vaihtelusta aiheutuva vaikutus tulee eliminoiduksi, mikä puolestaan vaikuttaa virhetasoon.

Muutoksella on vain vähäinen vaikutus todennäköisimpään kokonaisvirhetasoon (ks. **kaavio 3**), mutta se kasvattaa merkittävästi menoalojen "Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat" sekä "Tutkimus ja muut sisäiset politiikat" todennäköisintä virhetasoa (ks. näitä menoaloja käsittelevät osiot sivuilla 28–31).

Hankintaa koskevien sääntöjen asianmukainen soveltaminen antaa varmuuden siitä, että EU:n veronmaksajat saavat rahalleen paremman vastineen. Arvioidun kokonaisvirhetason jaottelu virhetyypeittäin osoittaa, että **vakavat puutteet julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisessa** muodostavat merkittävän säännösten noudattamiseen liittyvän ongelman kaikilla menoaloilla (ks. **kaavio 5**). Tämä merkitsee, että sääntöjen tavoitteita – joita ovat oikeudenmukainen kilpailu ja sopimuksen tekeminen parhaan tarjoajan kanssa – ei ole saavutettu.

### Kaavio 5 – Osuus arvioidusta virhetasosta virhetyypeittäin



## Rahoitusoikaisut ja takaisinperintä

Varainhoitovuonna 2012 täytäntöön pantujen rahoitusoikaisujen arvoksi raportoitiin 3,7 miljardia euroa – määrä on yli kolminkertainen verrattuna vuoteen 2011 (1,1 miljardia euroa). Noin 50 prosenttia (1,8 miljardia euroa) varainhoitovuoden 2012 rahoitusoikaisuista liittyy koheesioalan menoihin Espanjassa vuosina 2000–2006. Takaisinperinnän määrä pysyi melko vakaana 678 miljoonassa eurossa (733 miljoonaa euroa vuonna 2011).

### Periikö EU varoja takaisin?

Kun maksut on suoritettu EU:n talousarviosta, komissio ja (yhteisesti hallinnoitujen menojen tapauksessa) jäsenvaltiot voivat kohdistaa jälkitarkastuksia valvontajärjestelmien toimintaan ja ilmoitettuihin menoihin. Tarkastuksista voi seurata rahoitusoikaisuja ja/tai takaisinperintätoimia.

**Rahoitusoikaisut** liittyvät pääasiassa hallinnointijärjestelmien puutteisiin. Maatalouden alalla rahoitusoikaisut johtavat jäsenvaltion EU:lta saaman rahoituksen vähenemiseen. Koheesio-politiikan tapauksessa rahoitusoikaisujen vaikutus riippuu siitä, hyväksyykö jäsenvaltio komission ehdottaman oikaisun:

- Tavallisesti jäsenvaltio hyväksyy ehdotetun rahoitusoikaisun ja tekee kiinteämääräisen muutoksen hakemaansa määrään ja/tai yksityiskohtaisia oikaisuja hanketasolla. Kyseiset EU-varat voidaan tämän jälkeen kohdentaa uudelleen muille menoaloille samassa jäsenvaltiossa.
- Jos jäsenvaltio ei hyväksy ehdotettua rahoitusoikaisua, komissio voi tehdä virallisen päätöksen, jossa se määrää oikaisun täytäntöönpanosta. Päätöksestä seuraa jäsenvaltiolle myönnetyn EU:n rahoituksen nettovähennys.

Rahoitusoikaisun aiheuttaneesta ongelmasta ja jäsenvaltion viranomaisten toteuttamista toimista riippuu, johtaako rahoitusoikaisu varojen takaisinperintään edunsaajilta.

**Takaisinperinnällä** korjataan sääntöjenvastaisia menoja hanketasolla: edunsaaja palauttaa osan sääntöjenvastaisesti saamistaan varoista tai koko saamansa määrän maksun alun perin suoritaneelle elimelle. Nämä varat voidaan käyttää maksujen suorittamiseen muille edunsaajille.

Tilintarkastustuomioistuin ottaa virhetasoa arvioidessaan huomioon ne rahoitusoikaisut ja takaisinperintätoimet, joiden avulla on korjattu vuoden mittaan tehtyjä virheellisiä maksuja – eli jos virheelliset menot on yksilöity ja poistettu komissiolle toimitetusta ilmoituksesta ja/tai virheellisiin menoihin liittyvät varat on peritty takaisin edunsaajilta vuoden aikana. Nämä ehdot eivät useinkaan täyty. Maatalouden alalla suurin osa oikaisuista ei johda varojen perimiseen takaisin edunsaajilta. Koheesio-politiikan alalla useimmat oikaisut ovat kiinteämääräisiä rahoitusoikaisuja, joista ei monestikaan seuraa yksityiskohtaisia oikaisuja hanketasolla.

Komissio pyrkii merkittävin toimin yksilöimään suorituskyvyltään heikot valvontajärjestelmät ja parantamaan niitä, kuten EU:n lainsäädännössä edellytetään. Komissio on ehdottanut ohjelmakauden 2014–2020 osalta, että kansallisten viranomaisten vuotuisen tilinpäätöksen esittämisen jälkeen havaittujen sääntöjenvastaisuuksien pitäisi automaattisesti johtaa EU:n rahoituksen nettovähennykseen, mikä aiempaa paremmin kannustaisi jäsenvaltioita toimittamaan vaikuttavia tarkastuksia.

## **Maksuja koskevaan talousarvioon kohdistuu paineita**

Komissio ei kyennyt käytettävissä olevien talousarviomäärärahojen avulla vastaamaan kaikkiin maksupyyntöihin varainhoitovuonna 2012. Tilanteeseen vaikuttavia syitä olivat vuosittaisten maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen välisen erotuksen kasvu sekä aiempien vuosien maksattamatta olevien sitoumusten kasautuminen.

### **Mitä ovat sitoumukset ja maksut?**

Vuosittaiseen talousarvioon sisältyy kaksi osatekijää: sitoumukset (lupauksia suorittaa maksu kuluvana vuonna tai tulevina vuosina) ja maksut (kuluvan vuoden maksujen suorittaminen). Sitoumusten ja maksujen vuotuiset enimmäismäärät asetetaan monivuotisissa rahoituskehyksissä, joista neuvosto ja parlamentti sopivat. Maksuja voidaan suorittaa vain, jos niitä varten on voimassaoleva sitoumus.

Sitoumuksiin käytettävien vuotuisten talousarviovarojen määrä on ollut nykyisen monivuotisen rahoituskehysten (2007–2013) aikana lähellä alun perin sovittuja enimmäismääriä, kun taas maksuja koskeva talousarvio on ollut huomattavasti enimmäismäärää pienempi. Tämä rakenteellinen epätasapaino sekä varojen huomattava vajaakäyttö nykyisen ohjelmakauden alussa ovat aiheuttaneet kassaman, joka vastaa kahden vuoden ja kolmen kuukauden maksattamattomia sitoumuksia (217 miljardia euroa vuoden 2012 lopussa). Näistä maksuvelvoitteista on suoriuduttava tulevina vuosina.

Sitoumukseen perustuvan maksun suorittaminen ei aina johda lopullisesti menoon. Komissio osoittaa usein toimiin ennakkorahoitusta ja hyväksyy silloin sen, että varojen käyttö perustellaan tulevina vuosina. Tilinpidossa selvittämättömän ennakkorahoituksen määrä on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina. Ennakkorahoituksen bruttomäärä oli 80 miljardia euroa varainhoitovuonna 2012. Pitkät ennakkorahoitusjaksot saattavat lisätä EU:n talousarvioon kohdistuvaa virhe- tai tappioriskiä.

Maksuja koskevaan talousarvioon kohdistuvan paineen vuoksi on oleellista, että komissio ennakoii maksutarpeita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tilintarkastustuomioistuimella on katsoo, että komission olisi valmisteltava ja julkaistava pitkän aikavälin kassavirtaennuste, jossa ennakoitaisiin tulevia maksutarpeita. Tämä auttaisi yksilöimään tulevat tarpeet, suunnittelemaan talousarvion painopisteitä ja varmistamaan, että tarvittavat maksut voidaan suorittaa hyväksytyistä vuotuisista talousarvioista.

**Tiedot keskeisistä havainnoista esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa "Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot".**



## **EU:N TALOUSARVIOSTA RAHOITETUN TOIMINNAN TULOSELLISUUS**

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) näkökulmasta. Tuloksellisuuden arviointi on olennaisen tärkeää julkisten tukitoimenpiteiden koko keston ajan, ja se kattaa panokset (taloudelliset, inhimilliset, aineelliset, organisatoriset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita tarvitaan ohjelman täytäntöönpanoon), tuotokset (ohjelman suoritteet), tulokset (ohjelman välittömät vaikutukset suoraan kohderyhmään tai tuensaajiin) sekä vaikutukset (asianomaisessa yhteisössä tapahtuneet pitkän aikavälin muutokset, jotka on saatu aikaan EU:n toiminnalla).

### **Tuloksellisuutta ei painoteta**

Sovellettava säädösperusta on useilla EU:n talousarvion aloilla monimutkainen eikä tuloksellisuutta painoteta tarpeeksi. Ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavaa uutta koheesiorahastoa ja yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP) koskevat ehdotukset perustuvat olennaisesti panoksiin (ovat menosuuntauksia), joten painopisteenä on tuloksellisuuden sijasta sääntöjen mukaisuus. Esimerkiksi uusissa maaseudun kehittämistä koskevissa asetuksissa määritetään hyvin laaja joukko hajanaisia tavoitteita, mutta niissä ei yksilöidä odotettuja tuloksia ja vaikutuksia eikä tarkoituksenmukaisia indikaattoreita.

Monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeisiin sisällytettyjen menojen enimmäismäärä jakautuu kullekin jäsenvaltiolle osoitettuihin vuotuisiin maksuosuuksiin. Tämä koskee suurta osaa EU:n talousarviosta. Haasteena on saada aikaan hyviä laadullisia tuloksia järjestelmällä, jossa varat jaetaan ennakoon jäsenvaltioiden kesken ja jossa niiden täysimääräinen käyttö on implisiittisenä tavoitteena.

### **Toimintapolitiikan saavutuksia koskeva raportointi on kehittynyt, mutta siitä on yhä vain vähäistä hyötyä**

Komission pääjohtajat asettavat toimintapolitiikkoja koskevien vastuualueidensa osalta tuloksellisuustavoitteet hallintasuunnitelmissa ja raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti muutamien komission pääosastojen (kilpailun pääosasto; liikenteen ja liikkumisen pääosasto; meri- ja kalastusasioiden pääosasto) hallintasuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset ja havaitsi seuraavat keskeiset ongelmat, jotka haittaavat raportointia vuotuisista toimintapolitiittisista saavutuksista:

- o tavoitteet, jotka on otettu suoraan korkean tason toimintapolitiittisista tai lainsäädäntö-asiakirjoista, eivät useinkaan ole riittävän täsmällisiä**

#### **Esimerkki: Toimintapolitiikan tavoitteet ovat liian laaja-alaisia käytettäväksi pääosastojen tavoitteina**

Kilpailun pääosaston yleistavoitteena on "edistää kasvua, työpaikkojen luomista ja kilpailukykyä". Pääosasto seuraa tavoitteen toteutumista käyttämällä viitearvona bruttokansantuotteen tosiasiallista kasvuvauhtia, 20–64-vuotiaan väestön työllisyysastetta sekä EU:ssa BKT:stä tutkimukseen ja kehittämiseen investoitua osuutta. Käyttämällä vaikutusindikaattoreina korkean tason toimintapolitiittista tavoitetta ja komission yleistavoitteita kilpailun pääosasto ei kykene osoittamaan, missä määrin se itse myötävaikuttaa toimintapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen.

- o yhteensä 52 tavoitteesta ainoastaan kahdeksan oli SMART-periaatteen mukaisia eli tarkkoja, mitattavissa ja saavutettavissa olevia, relevantteja ja aikasidonnaisia

**Esimerkki: SMART-tavoitteet**

SMART-määritelmän mukainen tavoite "keskeisen liikenneverkon täytäntöönpano vuoteen 2030 mennessä" lukeutuu liikenteen ja liikkumisen pääosaston tavoitteisiin. Tavoite on tarkka, aikasidonnainen ja relevantti. Tavoitteen mitattavuus ilmoitetaan kvantitatiivisesti (esimerkiksi "viiden liikenteen pullonkaulan poistaminen keskeisiltä liikenneväyliltä vuoteen 2017 mennessä").

Tavoite, joka ei ollut SMART-määritelmän mukainen: liikenteen ja liikkumisen pääosaston tavoitteisiin lukeutuu esimerkiksi "nykyaikaisen urbaanin liikkuvuuden edistäminen". Tavoite ei ole tarkka eikä anna tietoa edellytettävistä muutoksista; tavoite ei ole myöskään mitattavissa eikä aikaan sidottu.

- o tuloksellisuusseurantaan käytettäviä indikaattoreita on tarpeen parantaa

**Esimerkki: indikaattorit eivät olleet pääosaston hallittavissa**

Meri- ja kalastusasioiden pääosasto soveltaa kansainvälisiä kauppaneuvotteluita koskevia indikaattoreita. Neuvottelut ovat pääosaston vaikutusvallan ulkopuolella, joten indikaattorit ovat epätarkoituksenmukaisia.

Tuloksellisuuden hallinta- ja raportointikäytännöt ovat kehittyneet ja joitakin korjaavia toimia on toteutettu, mutta tuloksia on kuitenkin liian varhaista arvioida. Monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvotteluiden yhteydessä komissio on ehdottanut komissiolle ja jäsenvaltioiden viranomaisille yhteistä tuloksellisuuskehystä, joka perustuisi sovittuihin tuotos- ja tulosindikaattoreihin.

### Arviointikertomukset eivät vielä sovellu käytettäväksi vastuuvapausmenettelyssä

Perussopimuksissa määrätään, että komissio laatii EU:n varainhoitoa koskevan yleisen arviointikertomuksen ja että parlamentti hyödyntää kertomusta todentavana aineistona myöntäessään komissiolle vuosittain talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden. Tilintarkastustuomioistuimien arvioi toisen ja kolmannen arviointikertomuksen ja totesi, että parannusta on tapahtunut, mutta arviointikertomus ei kuitenkaan anna vielä riittävää, relevanttia ja luotettavaa evidenssiä EU:n toimintapolitiikkojen saavutuksista, eikä se näin ollen sovi käytettäväksi vastuuvapausmenettelyssä.

### EU-varojen avulla saavutettuja tuloksia ja vaikutuksia koskevat raportointijärjestelmät ja tilivelvollisuutta koskevat järjestelmät ovat heikkoja

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2012 antamissa 25 erityiskertomuksessa käsitellään lukuisia eri aihealueita. Kertomuksissa arvioidaan, onko EU:n tukitoimenpiteitä hallinnoitu moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuinin tutki varainhoitovuoden 2012 vuosikertomusta varten myös, mitä voidaan ottaa opiksi vuoden 2012 erityiskertomuksista uusien ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmien ja hankkeiden valmistelua silmällä pitäen. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat havainnot:

o tuloksellisuustietojen relevanttiudessa, luotettavuudessa ja ajoituksessa on puutteita

**Esimerkki: Raportointi on riittämätöntä tavoitearvojen saavuttamisen tarkistamisen kannalta**

Eräissä yhdyskuntajätehuollon infrastruktuurin rahoitusta koskeneessa tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin toi esiin merkittäviä puutteita siinä, miten jäsenvaltiot raportoivat EU:n tavoitteiden saavuttamisesta. Puutteiden vuoksi komissio ei pystynyt kaikissa tapauksissa arvioimaan, olivatko jäsenvaltioiden tulokset EU:n jätetavoitteiden mukaisia. Komissio tarkasti, ovatko toimitetut luvut johdonmukaisia, mutta ei arvioinut niiden luotettavuutta.

o EU-hankkeiden tulosten kestävyys oli useissa tapauksissa epävarma

**Esimerkki: Suurin osa hankkeiden tuloksista ja hyödyistä vaarantuu keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä**

Saharan eteläpuolisten maiden juomavesihuoltoa ja perussanitaatiota koskevaan kehitysapuun liittyneessä tarkastuksessaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastetut hankkeet olivat teknisesti kestäviä: ne edistivät vakiotekniikan ja paikallisesti saatavien materiaalien käyttöä. Tulokset ja hyöty jäivät kuitenkin valtaosassa hankkeista saamatta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, jos muita kuin tariffeista saatavia tuloja ei voida taata.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että

- ❖ komissio ja lainsäätäjät varmistavat, että tulevilla ohjelmakaudella (2014–2020) painotetaan tuloksellisuutta; tämä edellyttää, että alakohtaisissa asetuksissa tai muulla sitovalla tavalla määritetään rajattu määrä riittävän tarkkoja tavoitteita, joihin liittyvät tarkoituksenmukaiset indikaattorit ja joiden yhteydessä yksilöidään odotettavat tulokset ja vaikutukset
- ❖ komissio varmistaa, että pääosastojen vuotuisten toimien ja asetettujen tavoitteiden välillä on selkeä yhteys. Tavoitteita määrittäessään kunkin pääosaston olisi otettava huomioon relevantti hallinnointitapa tarvittaessa sekä tehtävänsä ja vastuualueensa.

Tiedot tuloksellisuutta koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arviosta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen kymmennessä luvussa ”EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus”. Kaikki erityiskertomukset julkaistaan tilintarkastustuomioistuimen sivustolla: <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx>

## **TARKEMPIA TIETOJA MENOJEN JA TULOJEN TARKASTUKSESTA**



## TULOT 139,5 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde

Tarkastus koskee EU:n tuloja, joiden avulla unioni rahoittaa talousarvionsa. Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet lasketaan jäsenvaltioiden bruttokansantulon (BKTL) ja jäsenvaltioiden keräämän arvonlisäveron (alv) perusteella. Vuoden 2012 tuloista 70,1 prosenttia perustui BKTL:oon ja 10,5 prosenttia alv:oon. Vuonna 2012 tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, onko komissio tarkistanut kyseisissä laskelmissa käytetyt BKTL-tiedot vaikuttavalla tavalla. Tuloista 11,8 prosenttia on tuontitulleja ja so-kerin tuotantomaksuja, jotka kansalliset viranomaiset kantavat EU:n puolesta.

#### EU:n tulojen tarkastus

Suurin osa EU:n tuloista lasketaan jäsenvaltioiden toimittamien makrotaloudellisten tilastotietojen ja arvioiden perusteella. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa BKTL:oon ja alv:oon perustuvien rahoitusosuuksien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, miten komissio on käsitellyt jäsenvaltioiden toimittamia tietoja, eikä sitä, miten tiedot on alun perin tuotettu. Tilintarkastustuomioistuin arvioi täten komission virheiden vaikutusta tulojen kokonaismäärään todennäköisimmän virhetason avulla.

### Havainnot

- |                                                                     |                    |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Onko virhetaso olennainen?                                          | Ei                 |
| Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | 0 % (2011: 0,8 %). |
| Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | 0 % (2011: 2 %).   |
| Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | Vaikuttavia        |

Tilintarkastustuomioistuिन tarkasti, miten hyvin komissio oli vuonna 2012 tarkistanut jäsenvaltioiden BKTL:oon perustuvan rahoitusosuuden laskennassa käytetyt BKTL-tiedot vuosilta 2002–2007. **Komission tarkistustyö arvioitiin osittain vaikuttavaksi**, koska Eurostat ei ollut suunnitellut eikä priorisoanut työtään asianmukaisesti eli toisin sanoen se ei ollut arvioinut kunnolla riskejä, jotka liittyvät BKTL-tietojen koontiin jäsenvaltioissa. Eurostat ei myöskään ollut soveltanut jäsenvaltioihin yhdenmukaista tarkistustähestymistapaa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten yhteydessä havaittiin, että **jäsenvaltioiden tullivalvon-  
nassa esiintyi puutteita**. Tilintarkastustuomioistuिन toteaa edellisten vuosien tapaan, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan ainoastaan osittain vaikuttavasti, että tullimaksut on kirjattu oikein ja täysimääräisinä.

## Suositukses

Tilintarkastustuomioistuिन suosittaa, että komissio

- ❖ arvioi BKTL-tietojen tarkistukseen soveltamaansa valvontakehystä, suorittaa järjestelmällisen ja vakioidun kustannushyötyanalyysin, tarkistaa perusteellisesti olennaiset ja riskialttiit BKTL-osatekijät, rajoittaa yleisten varaumien käyttöä ja asettaa varaumien esittämiselle olennaisuuskriteerit
- ❖ kannustaa jäsenvaltioita tullivalvonnan tehostamiseen, jotta perinteisiä omia varoja saadaan kerätyksi mahdollisimman suuri määrä.



Tiedot EU:n tuloja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen toisessa luvussa.



## MAATALOUS: MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI 44,5 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde

Menoala koskee Euroopan maatalouden tukirahastoa (maataloustukirahasto), joka on toinen kahdesta EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keskeisestä tukivälineestä. Menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

### Havainnot

- |                                                                       |                      |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|
| o Onko virhetaso olennainen?                                          | Kyllä                |
| o Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | 3,8 % (2011: 2,9 %). |
| o Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | 41 % (2011: 39 %).   |
| o Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | Osittain vaikuttavia |

Suurin osa tämän menoalan menoista lasketaan maatalousmaan pinta-alan perusteella. Monet kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet johtuivat siitä, että edunsaajat olivat esittäneet virheellisiä tukihakemuksia; yleisimpänä virheenä oli, että **maa-ala oli ilmoitettu liian suurena** (ks. esimerkki).

#### Esimerkki: Liian suurena ilmoitetut maa-alat – tukea haettiin tukeen oikeuttamattomasta maa-alasta

Espanjassa, Itävallassa ja Portugalissa\* osa pysyvänä laitumena ilmoitetuista ja tukimaksuja saaneista viitelohkoista oli todellisuudessa täysin tai osittain kallioiden, tiheän metsän tai pensaiden peitossa. Ne eivät näin ollen kuulu EU:n tuen piiriin. Joissakin tapauksissa maata oli saatettu aikaisemmin käyttää maataloustoimintaan, mutta tarkastuksessa ilmeni, että se oli jo vuosien ajan ollut poissa maatalouskäytöstä.

\* Huom. Jäsenvaltioiden mainitseminen nimeltä esimerkeissä: Tilintarkastustuomioistuin ei otantamenetelmästään johtuen tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja/tai edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Virheistä annetut esimerkit havainnollistavat useimmin esiintyviä virhetyyppejä. Niiden pohjalta ei voi tehdä johtopäätöksiä kyseisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista ja/tai edunsaaja-alueista.

Merkittävä määrä virheitä sisältäviä tapahtumia oli sellaisia, joissa **jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa** voidakseen havaita ja korjata kyseiset virheet.

Kaikissa maataloustukirahaston suoran tuen järjestelmissä EU-tuen edunsaajien on lain mukaan täytettävä **täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset**. Nämä vaatimukset liittyvät ympäristönsuojeluun, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen, eläinten hyvinvointiin ja maan säilyttämiseen maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jos viljelijä ei täytä velvoitteitaan, hänelle maksettavaa tukea vähennetään. Tarkastaessaan maksuja, joihin sovelletaan täydentävien ehtojen vaatimuksia, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaatimuksia oli jätetty noudattamatta 16 prosentissa tapahtumista.

Tilintarkastustuomioistuin valitsi kolme **yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää** yksityiskohtaiseen tarkastukseen. Kaksi järjestelmää ei arvion mukaan ollut vaikuttavia (Englanti ja Pohjois-Irlanti, ks. esimerkki); kolmas järjestelmä arvioitiin osittain vaikuttavaksi (Luxemburg). Kaksi muuta valvontajärjestelmää, joita sovelletaan vähävaraisimmille suunnattuun EU:n elintarvikeapuohjelmaan ja jotka tarkastettiin Italiassa ja Espanjassa, arvioitiin vaikuttaviksi.

#### **Esimerkki: Maksujen laskemisessa käytettiin virheellisiä tietoja**

Maatalousmaan pinta-ala (joka on perusteena edunsaajalle maksettavaan rahoitustukeen) lasketaan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän (LPIS) ja paikkatietojärjestelmän (GIS) avulla.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englannissa) maksajavirasto ei arvioi yhteisen maan (329 000 ha) tukikelpoisuutta. Lisäksi se käyttää vain vähäisessä määrin ilmakuvia viljelijöiden ilmoittamien muiden maa-alojen tukikelpoisuuden arvioinnissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukea oli maksettu metsämaasta, joka ei ollut oikeutettu kyseisiin maksuihin.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Pohjois-Irlannissa) tukeen oikeuttamattomat osat eivät näy paikkatietojärjestelmässä tukeen oikeuttamattomana maana. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita tapauksia, joissa metsämaa (joka ei ole oikeutettu maksuun) oli rekisteröity pysyvänä laitumena (joka on oikeutettu tukeen). Lisäksi ilmeni tapauksia, joissa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään oli rekisteröity tukikelpoista maata merkittävästi enemmän kuin sitä oli todellisuudessa.

### **Suosituks**

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio sekä jäsenvaltiot lisäävät ja tehostavat toimiaan, joiden avulla varmistetaan seuraavat asiat:

- ❖ Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään rekisteröidään asianmukaisesti se, onko maa-alue ja erityisesti pysyvä laidun tukikelpoista, varsinkin tapauksissa, joissa alue on kokonaan tai osittain kallioiden, aluskasvillisuuden, tiheän metsän tai pensaiden peitossa tai maa-alue on ollut poissa käytöstä useiden vuosien ajan ja joissa kaikki maatalousmaa sisältyy viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään.
- ❖ Tehdään välittömästi tarvittavat korjaukset, jos hallinto- ja valvontajärjestelmissä ja/tai yhdenetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa havaitaan puutteita tai ne eivät ole ajan tasalla.
- ❖ Maksut perustuvat tarkastustuloksiin, ja paikalla tehtävät tarkastukset ovat laadultaan riittävän hyviä, jotta niiden perusteella voidaan määrittää tukikelpoinen ala luotettavalla tavalla.

**Tiedot maatalousalan markkinatoimenpiteisiin ja suoriin tukiin liittyviä EU:n menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen kolmannessa luvussa.**



## MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT 15,0 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde



Menoala kattaa maaseudun kehittämisen, ympäristö- ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveysasiat ja kuluttajansuojan.

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) osuus menoalan mak-suista on 90 prosenttia. Menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Maaseuturahastosta osarahoitetaan maaseudun kehittämisen menoja jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmien avulla. Menot kattavat pinta-alaperusteisia toimenpiteitä (esimerkiksi maatalouden ympäristö-

tuot ja luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavat korvaukset) sekä muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä (esimerkiksi maatalojen nykyaikaistaminen sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden luominen).

### Havainnot

- |                                                                       |                      |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|
| o Onko virhetaso olennainen?                                          | Kyllä                |
| o Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | 7,9 % (2011: 7,7 %). |
| o Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | 63 % (2011: 57 %).   |
| o Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | Osittain vaikuttavia |

Syynä useimpiin virheisiin oli, **etteivät edunsaajat noudattaneet tukikelpoisuusvaatimuksia**, erityisesti kun oli kyse seuraavista: maatalouden ympäristösitoumukset, investointihankkeita koskevat erityisvaatimukset ja hankintasäännöt.

#### Esimerkki: Tukikelpoisuusvirhe: maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättäminen

Edunsaaja Puolassa sitoutui noudattamaan erityisvaatimuksia, jotka liittyivät laajan pysyvän nurmen ylläpitämiseen sekä uhanalaisten lintulajien ja niiden elinympäristöjen suojelemiseen. Keskeinen sitoumus oli jättää vuosittain eri maa-ala, 5–10 prosenttia lohkoista, niittämättä, mistä edunsaaja saisi 270 euroa hehtaaria kohden. Tilintarkastustuomioistuimella havaittiin, että vaatimukset eivät täyttyneet: lohkot joko oli niitetty kokonaan tai niittämätön alue oli sama kuin aiempina vuosina tai eri paikassa kuin lintuasiantuntija oli osoittanut. Kaikki vaatimukset täyttyivät ainoastaan noin 15 prosentilla pinta-alasta.

Vastaavaa maatalouden ympäristöohjelman vaatimusten noudattamatta jättämistä havaittiin Tšekin tasavallassa, Saksassa (Schleswig-Holstein), Kreikassa, Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti).

Suurin osa virheitä sisältävistä tapahtumista oli sellaisia, että **jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa** voidakseen havaita ja korjata kyseiset virheet.

Yksityiskohtaiseen arviointiin valituista kuuden jäsenvaltion maaseudun kehittämistä koskevista järjestelmistä yksi ei ollut vaikuttava (Romania) ja viisi muuta olivat osittain vaikuttavia (Bulgaria, Saksa (Brandenburg ja Berliini), Ranska, Puola ja Ruotsi). Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat merkittävimmät puutteet liittyivät **hankintasääntöjä koskeviin tarkastuksiin, jotka eivät olleet vaikuttavia** (ks. esimerkki). Kaiken kaikkiaan tarkastuksessa havaittiin yli 9 miljoonaa euroa tukeen oikeuttamattomia menoja, jotka aiheutuivat hankintasääntöjen noudattamatta jättämisestä.

#### **Esimerkki: Jäsenvaltioiden hallinnollisten tarkastusten laatu oli puutteellinen**

Saksassa (Brandenburg ja Berliini) tarkastetussa julkisia hankintoja koskevassa tapauksessa edunsaajana oli maksajavirasto, joka sai vuosina 2008–2012 yli 2,2 miljoonaa euroa tukea maaseuturahastosta ”teknisen tuen” toimenpiteeseen, joka koski maksajaviraston ulkoistamaa IT-järjestelmää.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että eräälle yritykselle myönnettiin IT-järjestelmää koskeva sopimus ja myöhempi IT-järjestelmän ylläpitoa koskeva tilaus siten, että sopimus tehtiin neuvottelumenettelyjen avulla ilman erillistä ilmoitusta, eikä lainsäädännössä edellytetyn avoimen tai rajoitetun menettelyn avulla. Koska edellytetyt menettelyt ei noudatettu, menot olivat EU:n rahoitukseen oikeuttamattomia. Samanlaista IT-järjestelmiä koskevien sopimusten myöntämistä esiintyi 11 muulla Saksan alueella.

## **Suosituks**

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan seuraavat toimet:

- ❖ Jäsenvaltioiden olisi parannettava nykyisiä hallinnollisia tarkastuksiaan käyttämällä kaikkia maksajavirastojen saatavilla olevia olennaisia tietoja. Näin olisi mahdollista havaita ja korjata suurin osa virheistä.
- ❖ Komission olisi varmistettava, että kaikkia niitä tapauksia, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä, seurataan asianmukaisesti.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan alalla tilintarkastustuomioistuin suosittelee seuraavaa:

- ❖ Komission olisi varmistettava, että sen toimittamien sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten kattavuus on riittävä.
- ❖ Komission olisi korjattava sääntöjenmukaisuutta koskevissa tarkastuksissa havaitut puutteet ja ratkaistava sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyihin liittyvä jatkuva pitkien viiveiden ongelma.
- ❖ Komission olisi parannettava rahoitusoikaisujen määrittämiseen käyttämänsä menetelmää edelleen niin, että siinä otettaisiin paremmin huomioon havaittujen rikkomisten laatu ja vakavuus.

**Tiedot maaseudun kehittämisen, ympäristöasioiden, kalastuksen ja terveysasioiden alan EU-menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen neljännessä luvussa.**



## ALUEPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE 40,7 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde

Tarkastus koski aluepolitiikkaa (jonka osuus koko menoalasta on 95 prosenttia). Aluepolitiikkaa rahoitetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta. Aluepolitiikan tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja. Aluepolitiikan menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, ja siihen kuuluu muun muassa hyväksyttyihin meno-ohjelmiin sisältyvien hankkeiden osarahoittaminen.



Energia ja liikenne muodostavat loput viisi prosenttia menoalasta. Energia- ja liikennepolitiikoilla pyritään tarjoamaan Euroopan kansalaisille ja yrityksille turvallisia, kestäviä ja kilpailukykyisiä energia- ja liikennealan järjestelmiä ja palveluja. Menojen hallinnoinnista vastaa komissio.

### Havainnot

- |                                                                       |                             |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| o Onko virhetaso olennainen?                                          | <b>Kyllä</b>                |
| o Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | <b>6,8 % (2011: 6,0 %).</b> |
| o Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | <b>49 % (2011: 59 %).</b>   |
| o Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | <b>Osittain vaikuttavia</b> |

Tilintarkastustuomioistuinin havaitsi tapauksia, joissa **oli vakavalla tavalla jätetty noudattamatta julkishankintoja koskevia sääntöjä**. Näiden virheiden osuus oli 52 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta. Tarkastettujen 247 julkisen hankinnan sopimuservo oli yhteensä noin 6,3 miljardia euroa.

**Esimerkki: Tapaukset, joissa oli vakavalla tavalla jätetty noudattamatta julkishankintoja koskevia sääntöjä**

Ranskassa kaksi suurnopeusjunaradan rakentamista varten tehtyä pohja- ja maarakennustyöhön liittyvää sopimusta oli myönnetty suoraan samalle yritykselle, joka oli aiemmin suorittanut samanlaisia palveluja. Sopimuksen suora myöntäminen oli vastoin sovellettavia hankintasääntöjä, ja sopimus olisi pitänyt kilpailuttaa.

Vastaavanlaisia tapauksia, joissa sopimukset oli myönnetty perusteettomasti suoraan, havaittiin aluepolitiikkaa koskevissa hankkeissa Puolassa.

Toiseksi yleisin virhetyyppi oli tukeen oikeuttamattomat maksut **hankkeissa, joiden kohdalla vaaditut ehdot eivät täyttyneet** joko osassa maksua tai koko hankkeessa. Näiden virheiden osuus oli 28 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta.

**Esimerkki: Ilmoitetut menot eivät olleet aiheutuneet tukikelpoisuuskauden aikana**

Suomessa moottoritien ohitustien rakennussuunnitelman laadintaa koskevassa hankkeessa menoilmoitukseen sisällytettiin kuusi laskua, jotka koskivat tukikelpoisuuskautta edeltävää aikaa. Menot oli todennettu sääntöjenvastaisesti komissiolle tukikelpoisiksi.

Vastaavanlaisia tapauksia havaittiin EAKR-hankkeissa Ranskassa ja Itävallassa. Niissäkään tietyt menot eivät oikeuttaneet tukeen, koska tukikelpoisuuskautta koskevaa sääntöä ei ollut noudatettu.

Virheitä sisältävistä tapahtumista 56 prosenttia oli sellaisia, että **jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa** voidakseen havaita ja korjata kyseiset virheet.

Jäsenvaltioiden koheesiopolitiikkaan liittyviä tehtäviä varten perustamalla **tarkastusviranomaisilla** on keskeinen rooli varmistettaessa EAKR:sta, koheesiorahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) korvattavien menojen sääntöjenmukaisuus. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti neljä tarkastusviranomaista käsittävän otoksen. Kolme havaittiin 'osittain vaikuttavaksi' ja yksi 'vaikuttavaksi'.

## Suosituksset

Tilintarkastustuomioistuिन suosittaa, että komissio

- ❖ puuttuu hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten toimittamien 'perustason' tarkastusten puutteisiin nimenomaan tätä varten laaditun ohjeistuksen ja tarvittaessa koulutuksen avulla
- ❖ arvioi ohjelmakaudella 2007–2013 saamiensa kokemusten pohjalta kansallisten tukikelpoisuussääntöjen soveltamista ja pyrkii näin yksilöimään ne osa-alueet, joita voitaisiin vielä yksinkertaistaa, ja poistamaan tarpeettoman monimutkaiset säännöt ('ylisääntely')
- ❖ määrittää selkeät säännöt ja opastaa perusteellisesti, miten hankkeiden tukikelpoisuus arvioidaan ja miten tuloa tuottavien hankkeiden osarahoitus lasketaan ohjelmakaudella 2014–2020
- ❖ pyrkii parantamaan tarkastusviranomaisten tekemää työtä sekä valvontakertomuksissa ja tarkastuslausunnoissa esitettyjen tietojen laatua ja luotettavuutta.



Tiedot aluepolitiikan, energian ja liikenteen alan EU-menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen viidennessä luvussa.



## TYÖLLISYYS- JA SOSIAALIASIAT 13,4 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde



Tarkastus koskee "työllisyys- ja sosiaaliasioiden" menoa, joka on osa EU:n koheesipolitiikkaa. Alan varainkäytön päätavoitteena on torjua työttömyyttä, kehittää inhimillisiä voimavaroja ja edistää työmarkkinoille pääsyä. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on työllisyys- ja sosiaalipolitiikan täytäntöönpanon keskeinen väline, ja varainhoitovuonna 2012 sosiaalirahastosta rahoitettiin 96 prosenttia alan menoista. Sosiaalirahasto rahoittaa investointeja inhimillisen pääoman kehittämiseen koulutuksen ja muiden työllistämistoimenpiteiden avulla. Menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

### Havainnot

- |                                                                       |                      |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------|
| o Onko virhetaso olennainen?                                          | Kyllä                |
| o Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | 3,2 % (2011: 2,2 %). |
| o Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | 35 % (2011: 40 %).   |
| o Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | Osittain vaikuttavia |

Valtaosassa virheistä – 74 prosentissa arvioidusta virhetasosta – kyse oli siitä, että oli korvattu kuluja, vaikka **kulut, hankkeet, edunsaajat tai osallistujat eivät olleet tukikelpoisia**.

#### Esimerkki: Osallistujat eivät olleet oikeutettuja tukeen

Tukea myönnettiin espanjalaisille yrityksille, jotka palkkasivat työttömiä. Yksi osallistujille asetetuista ehdoista oli, että työnantajien oli pidettävä palkkaamansa henkilöt palveluksessaan vähintään kolmen – tai toisinaan jopa viiden – vuoden ajan. Tämä ehto ei täytynyt 12 osallistujan kohdalla eli he eivät olleet oikeutettuja tukeen. Heidän osaltaan ilmoitetut kulut vastasivat 39,2 prosenttia tarkastetusta määrästä.

Samankaltaisia havaintoja tehtiin myös eräässä hankkeessa Italiassa.

Virheitä sisältävistä tapahtumista 67 prosenttia oli sellaisia, että **jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa** voidakseen havaita ja korjata kyseiset virheet.

Tilintarkastustuomioistuimen suosituksesta **kertaluontoisten ja kiinteämääräisten maksujen** käyttöä laajennettiin vuonna 2009 sen sijaan, että korvaukset perustuisivat "todellisiin kustannuksiin". Tarkoituksena oli vähentää virheiden todennäköisyyttä ja hankkeiden edistäjille aiheutuvaa hallinnollista rasitetta. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut vuonna 2012 lainkaan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, jotka olisivat liittyneet nimenomaan kertaluontoisten ja kiinteämääräisten maksujen käyttöön. Tämä osoittaa, että hankkeet, joiden kuluja ilmoitettaessa käytetään tällaisia maksutapoja, eivät ole yhtä virhealttiita kuin muut. Kertaluontoisten ja kiinteämääräisten maksujen käytön lisäämisellä pitäisi siis olla **myönteinen vaikutus virhetasoon**.

## Suositukset

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- ❖ puuttuu hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten toimittamien perustason tarkastusten puutteisiin nimenomaan tätä varten laaditun ohjeistuksen ja tarvittaessa koulutuksen avulla
- ❖ arvioi ohjelmakaudella 2007–2013 saamansa kokemuksen pohjalta kansallisten tukikelpoisuussääntöjen soveltamista ja yksilöi ne osa-alueet, joita voitaisiin vielä yksinkertaistaa, ja luopuu tarpeettoman monimutkaisista säännöistä
- ❖ lisää kertaluontoisten ja kiinteämääräisten maksujen käyttöä, jotta kuluilmoitusten virheriskiä ja edunsaajien hallinnollista rasitetta voidaan pienentää.

Tiedot työllisyys- ja sosiaaliasioiden alan EU-menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen kuudennessa luvussa.



## ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT 6,6 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde



Tämä menoala sisältää menot, jotka aiheutuvat ulkosuhteiden, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun aloilla sekä EU:n ehdokasmaita ja liittymisneuvotte-luja käyviä maita koskevista toimenpiteistä. Kehityshankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja niiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden koossa ja kokemuksessa on suuria eroja. Jotta hanke olisi oikeutettu EU:n tukeen, sen yhteydessä on noudatettava ehtoja, jotka on asetettu erityisissä rahoitusso-pimuksissa; lisäksi on noudatettava muita sääntöjä, jotka koskevat muun muassa tarjouskilpailu- ja han-kintamenettelyjä. Menoja hallinnoidaan suoraan kom-mission pääosastoissa joko Brysselissä sijaitsevasta päätoimipaikasta tai tuensaajamaissa sijaitsevista

EU:n edustustoista käsin taikka yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

### Havainnot

- |                                                                     |                      |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Onko virhetaso olennainen?                                          | Kyllä                |
| Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | 3,3 %*               |
| Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | 23 %                 |
| Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | Osittain vaikuttavia |

\* Ennakkomaksujen tilinpidolliset selvitykset ovat otoksen uusi osa-alue vuonna 2012. Se vastaa arvoltaan 68:aa prosenttia tarkastetusta perusjoukosta. Sen osuus menoalaa koskevasta arvioidusta kokonaisvirhetasosta on 3,2 prosenttiyksikköä.

Suurimpaan osaan virheitä sisältäneistä tapauksista liittyi lopullisen edunsaajan tasolla aiheutuneita tukeen oikeuttamattomia menoja: menot olivat esimerkiksi toteutuneet tukikelpoisen kauden ulkopuolella, hankkeiden kuluilmoituksiin sisältyi tukeen oikeuttamattomia menoja (esim. alv, henkilös-tökuluja ja perusteettomia yleiskuluja) ja menoista ei esitetty asianmukaisia tositteita.

#### Esimerkki: Tukeen oikeuttamattomat menot

Komissio suoritti yhteensä 90 000 euron edestä maksuja Guatemalassa toimivalle valtiosta riip-pumattomalle järjestölle. Komissio korvasi alv:n, joka ei ollut korvauskelpoinen, sekä sellaisen henkilöstön palkkoihin liittyviä kuluja, joka oli työskennellyt avustuksen kattaman ajanjakson ulkopuolella. Korvatuista menoista noin 18 prosenttia ei ollut tukeen oikeutettuja.

#### **ULKOISIIN TOIMIIN LIITTYVÄT EU:N TALOUSARVION JA EKR:JEN MENOT**

Komission pääosasto EuropeAid hallinnoi suurinta osaa ulkoisiin toimiin liittyvistä EU:n talousarvion menoista ja lähes kaikkia EKR:jen menoja. (EKR:ja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arviosta esitetään tiivistelmä sivuilla 33 ja 34). Tarkastettuihin tapahtumiin liittyneiden virheiden esiintyvyys osoittaa, että maksujen suorittamista edeltävissä EuropeAidin tarkastuksissa on puutteita. Lisäksi ennakkomaksujen tilinpidollinen selvittäminen ja sopimusten päättäminen myöhäisessä vaiheessa lisäsi riskiä siitä, että tärkeitä todentavia asiakirjoja ei ollut saatavilla silloin, kun niitä olisi tarvittu maksujen perustaksi. EuropeAidin hallintotietojärjestelmissä on yhä puutteita, samoin kuin tavassa, jolla se seuraa ulkoisia tarkastuksia, menotarkastuksia sekä seurantakäyntejä.

EuropeAid pyrki vuonna 2012 ensimmäistä kertaa selvittämään niiden virheiden osuuden, joita ei ollut havaittu virheiden estämiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen tähtäävissä hallinnoinnin tarkastuksissa; kyseessä oli jäännösvirhetason selvitys. Selvityksen perusteella jäännösvirhetason arvioitiin olevan 3,63 prosenttia. Vaikka hiomisen varaa vielä onkin, jäännösvirhetason selvittämiseen käytetty menetelmä oli yleisesti ottaen asianmukainen ja selvitys tuotti kiinnostavia tuloksia, joista voi olla hyötyä.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EuropeAidin valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että laajentumisasioiden pääosaston valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia.

#### **Suosituks**

Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- ❖ varmistaa, että menot tarkastetaan ja hyväksytään oikea-aikaisesti
- ❖ edistää täytäntöönpanokumppaneiden ja edunsaajien asiakirjahallinnon parantamista
- ❖ parantaa sopimuksentekoa koskevien menettelyjen hallinnointia asettamalla selkeät valintaperusteet ja dokumentoimalla arviointiprosessin paremmin
- ❖ pyrkii vaikuttavin toimin parantamaan ulkoisten tarkastajien suorittamien menotarkastusten laatua
- ❖ soveltaa ulkosuhteista vastaavien pääosastojen kohdalla johdonmukaista ja luotettavaa menetelmää jäännösvirhetasojen laskentaan.

**Tiedot ulkosuhteiden, unionin ulkopuolelle suunnatun tuen ja laajentumisasioiden alan EU-menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen seitsemänessä luvussa.**



## TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT 10,7 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde



Tämä menoala koostuu pääasiassa tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmista, joiden menot ovat 68 prosenttia toimintamenojen kokonaismäärästä. Muita sisäisiä politiikkoja ovat esimerkiksi elinikäisen oppimisen ohjelma (osuus 13 prosenttia), sisäasiat, talous- ja rahoitusasiat sekä EU:n satelliittinavigointiohjelmat. Komissio hallinnoi suurinta osaa menoista suoraan.

### Havainnot

- |                                                                     |                      |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Onko virhetaso olennainen?                                          | Kyllä                |
| Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | 3,9 %*               |
| Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | 49 %                 |
| Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | Osittain vaikuttavia |

\* Ennakkomaksujen tilinpidolliset selvitykset ovat otoksen uusi osa-alue vuonna 2012. Se vastaa arvoltaan 62:ta prosenttia tarkastetusta perusjoukosta. Sen osuus erityisarviota varten määritetystä arvioidusta kokonaisvirhetasosta oli 2,1 prosenttiyksikköä.

Virheitä aiheutui yhä pääasiassa siitä, että tutkimuksen puiteohjelmien hankkeita koskeviin kululaskelmiin sisältyi **tukeen oikeuttamattomia kuluja**, ja siitä, että puiteohjelmien edunsaajat sovelsivat virheellisiä laskentamenetelmiä henkilöstökuluihin ja välillisiin kustannuksiin.

#### Esimerkki: Tukeen oikeuttamattomat kulut

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita virheitä kuluissa, jotka erään tutkimushankkeen edunsaaja oli ilmoittanut komissiolle: henkilöstökulut oli laskettu virheellisesti budjetoitujen eikä tosiasiallisten lukujen perusteella, minkä lisäksi havaittiin perusteettomia matkakuluja sekä välillisiä kuluja koskeva määrä, joka perustui virheellisesti laskettuihin tuntimääriin pohjautuviin yleiskuluihin; kyseinen määrä sisälsi tukeen oikeuttamattomia kustannusluokkia, jotka eivät liittyneet asianomaiseen hankkeeseen. Edunsaaja ilmoitti kaikkiaan noin 60 000 euroa tukeen oikeuttamattomia kuluja. Asianomaista hanketta koskeva EU:n osarahoitusosuus on 70 prosenttia, joten komissio on korvannut aiheettomasti noin 42 000 euron kulut.

Komissio on viime vuosina tiivistänyt huomattavasti tutkimuksen avustusk maksujen suorittamisaikataulua. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kuitenkin vuonna 2012 useita tapauksia, joissa **hankekoordinaattoreina toimivat edunsaajat siirsivät varoja** muille hankekumppaneille **pitkillä viipeillä**. Tällaisten viipeiden taloudelliset seuraukset voivat olla vakavia varsinkin pienille ja keskisuurille yrityksille tai muille vahvasti EU-rahoituksesta riippuvaisille edunsaajille.

Puiteohjelman edunsaajien on toimitettava riippumattoman tarkastajan antama tarkastuslausunto, jos EU:n rahoitusosuus on yli 375 000 euroa. Riippumattoman tarkastajan on varmennettava, että ilmoitetut kulut ovat avustussopimukseen sisältyvien tukikelpoisuusperusteiden mukaisia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin **merkittävän virhetason** noin kolmanneksessa niistä tapauksista, joista oli annettu tarkastuslausunto.

Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston, koulutuksen ja kulttuurin pääosaston, talous- ja rahoitusasioiden pääosaston sekä tutkimuksen toimeenpanoviraston vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan oikea arvio varainhoidosta tilien perustana olevien toimien sääntöjen mukaisuuden osalta. Annetut tiedot vahvistavat suurimmilta osin tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston vuotuinen toimintakertomus on **esimerkki hyvästä käytännöstä**; kertomuksessa esitetään selkeä ja kattava analyysi menojen sääntöjen mukaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

## Suosituks

Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- ❖ pyrkii entistä tehokkaammin puuttumaan havaittuihin virheisiin esimerkiksi muistuttamalla edunsaajia ja riippumattomia tarkastajia tukikelpoisuussäännöistä sekä edunsaajia koskevasta vaatimuksesta näyttää toteen kaikki ilmoitetut kulut
- ❖ muistuttaa tutkimuksen puiteohjelmien hankekoordinaattoreita näiden velvollisuudesta jakaa varat muille hankekumppaneille ilman aiheettomia viivästyksiä
- ❖ käy läpi tilintarkastustuomioistuimen ennakkotarkastuksissa havaitsemat puutteet arvioidakseen onko tarkastuksia muutettava
- ❖ lyhentää jälkitarkastusten toteuttamisviiveitä ja lisää ekstrapoloitujen oikaisujen täytäntöönpanoa

Tiedot tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen alan EU-menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen kahdeksannessa luvussa.



## HALLINTOMENOT JA MUUT MENOT 10,0 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde



Hallintomenojen ja muiden menojen menoala koskee EU:n toimielinten ja muiden elinten menoja. Henkilöstöstä aiheutuvien menojen (palkat, korvaukset ja eläkkeet) osuus menoalasta on 60 prosenttia. Loput menoista koskevat kiinteistöjä, laitteita, energiaa, viestintää ja tietotekniikkaa.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi EU:n toimielinten hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuutta vuorotteluperiaatteella. Tänä vuonna tarkastettiin Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittamien Euroopan unionin virastojen ja muiden hajautettujen elinten tarkastusten tuloksista raportoidaan erikseen julkaistavissa erityisvuosikertomuksissa.

### Havainnot

- |                                                                       |                           |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| o Onko virhetaso olennainen?                                          | <b>Ei</b>                 |
| o Arvioitu todennäköisin virhetaso:                                   | <b>0 % (2011: 0,1 %).</b> |
| o Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista: | <b>1 % (2011: 7 %).</b>   |
| o Tarkastetut valvontajärjestelmät:                                   | <b>Vaikuttavia</b>        |

### Suosituks

Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että Euroopan parlamentti sekä Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto varmistavat, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta.

Tiedot EU:n hallintomenoja ja muita menoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n varainhoitovuoden 2012 talousarviota koskevan vuosikertomuksen yhdeksännessä luvussa.



## EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT (EKR) 2,9 MILJARDIA EUROA

### Tarkastuskohde

Euroopan unioni tukee Euroopan kehitysrahastojen (EKR) kautta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. Tuen tavoitteena on vähentää ja lopulta poistaa köyhyys sekä kannustaa kestävästä kehityksestä sekä AKT-valtioiden ja merentakaisen maiden ja alueiden integroitumista maailmantalouteen.

Jäsenvaltiot rahoittavat EKR:ja, joihin sovelletaan rahastojen omia varainhoitoasetuksia ja joita Euroopan komissio hallinnoi EU:n talousarvion ulkopuolella. EKR:jen rahoittamaa unionin ulkopuolelle suunnattua tukea annetaan toimintaympäristössä, johon liittyy suuria riskejä. Riskit johtuvat erityisesti siitä, että toiminta on maantieteellisesti hajautettua ja kumppanimaiden institutionaaliset ja hallinnolliset valmiudet ovat puutteelliset.



### Havainnot

- o EKR:jen tilien luotettavuus:

**Varainhoitovuoden 2012 tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista.**

- o Onko EKR:jen tulojen virhetaso olennainen?
- o Onko EKR:jen sitoumusten virhetaso olennainen?
- o Onko EKR:jen maksujen virhetaso olennainen?
- o Arvioitu todennäköisin virhetaso:
- o Virheitä sisältävien tapahtumien osuus tarkastetuista tapahtumista:
- o Tarkastetut valvontajärjestelmät:

**Ei**

**Ei**

**Kyllä**

**3,0 % (2011: 5,1 %).**

**26 % (2011: 33 %).**

**Osittain vaikuttavia**

**Tukikelpoisuusvirheet** olivat tyypillisiä EKR:jen hanketapahtumissa ilmeneviä virheitä: menot liittyivät toimintaan, jota sopimus ei kattanut; edunsaaja ei noudattanut hankintamenettelyjä; menot eivät aiheutuneet täytäntöönpanokaudella tai ylittivät budjetin.

EKR:ista annetaan myös **budjettitukea** eli suoritetaan tietyin ehdoin suoria maksuja kehitykseen talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi budjettitukitapahtumissa virheitä, joissa oli kyse siitä, että komissio ei ollut asettanut maksulle erityisiä ehtoja tai se ei ollut asianmukaisella tavalla soveltanut asetettuja ehtoja. (ks. esimerkki).

#### **Esimerkki: Budjettitukimaksulle ei asetettu erityistä ehtoa**

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 600 000 euron maksun, joka liittyi Vanuatussa vuosina 2007–2010 toteutetulle talousuudistusohjelmalle annettuun tukeen. Maksu sisälsi tulosperusteisesti maksettavan vaihtelevan osuuden, jonka suuruus oli 200 000 euroa. Rahoitussopimuksen mukaan komission oli asetettava julkisen talouden hoitoa koskevat erityiset tulosindikaattorit, mutta se ei ollut tehnyt niin.

EuropeAidin valvontajärjestelmiä koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arviosta on yhteenveto sivuilla 28 ja 29. EuropeAid on komission pääosasto, joka toteuttaa suurimman osan EKR:jen menoista.

## **Suosituks**

Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- ❖ varmistaa, että menot tarkastetaan ja hyväksytään oikea-aikaisesti
- ❖ edistää täytäntöönpanokumppaneiden ja edunsaajien asiakirjahallinnon parantamista
- ❖ toteuttaa vaikuttavia toimenpiteitä edistääkseen ulkoisten tarkastajien toimittamien menotarkastusten laatua
- ❖ varmistaa, että budjettitukimaksujen erityisehtoja noudatetaan oikein
- ❖ varmistaa, että yli 750 000 euron ennakkomaksuista kertyvien korkojen osalta annetaan perintämääräykset vuosittain.

**Tiedot Euroopan kehitysrahastoja koskevasta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan vuoden 2012 vuosikertomuksessa kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista.**

## **TAUSTA- JA LISÄTIETOJA**

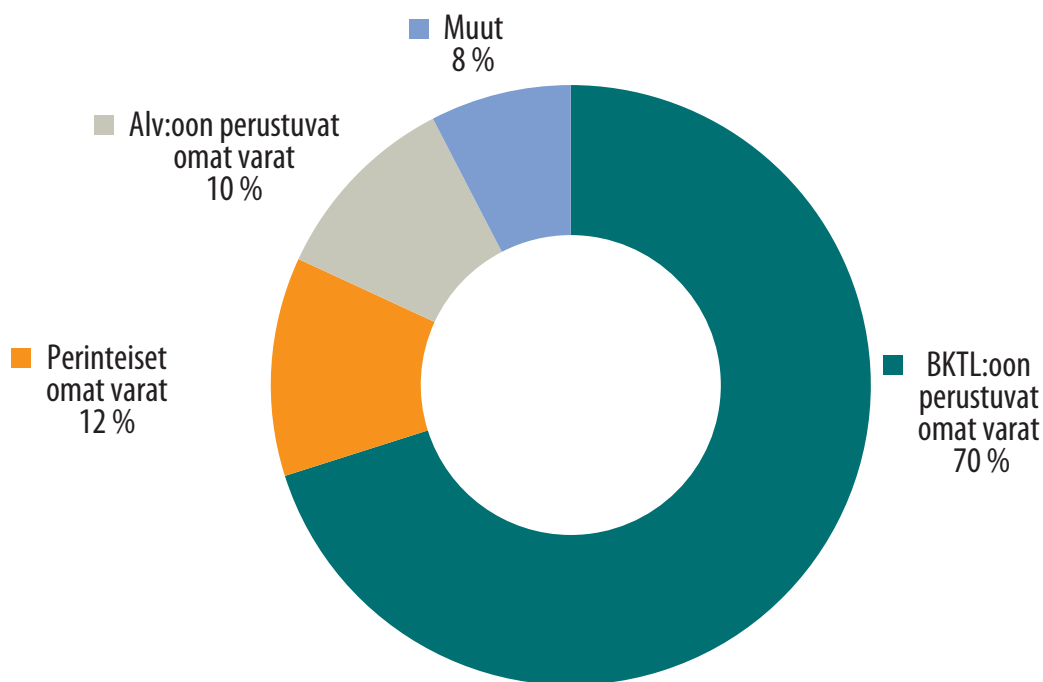
## EU:N TALOUSARVIO VARAINHOITOVUODELLE 2012

Vuoden 2012 talousarviosta suoritettujen maksujen kokonaismäärä oli **138,6 miljardia euroa**, joka vastaa noin yhtä prosenttia Euroopan unionin bruttokansantulosta (BKTL). Vertailun vuoksi voidaan mainita, että julkisen sektorin talousarviot muodostavat monissa jäsenvaltioissa noin puolet koko BKTL:sta. Neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät EU:n talousarviosta vuosittain seitsenvuotisen rahoituskehysten pohjalta. Komissio puolestaan vastaa ensi kädessä siitä, että talousarviovarat käytetään asianmukaisesti. Noin 80 prosenttia menoista on maatalouden ja koheesiopolitiikan alan menoja. Niiden toteuttamisesta vastaavat EU ja jäsenvaltiot yhdessä.

### MISTÄ RAHAT TULEVAT?

Euroopan unionin tulot muodostuvat pääasiassa 'omia varoja' koskevista rahoitusosuuksista, jotka kukin jäsenvaltio suorittaa bruttokansantulonsa (BKTL) ja keräämänsä arvonlisäveron (alv) perusteella, sekä tulli- ja maatalousmaksuista (perinteiset omat varat).

#### TULOT VUONNA 2012

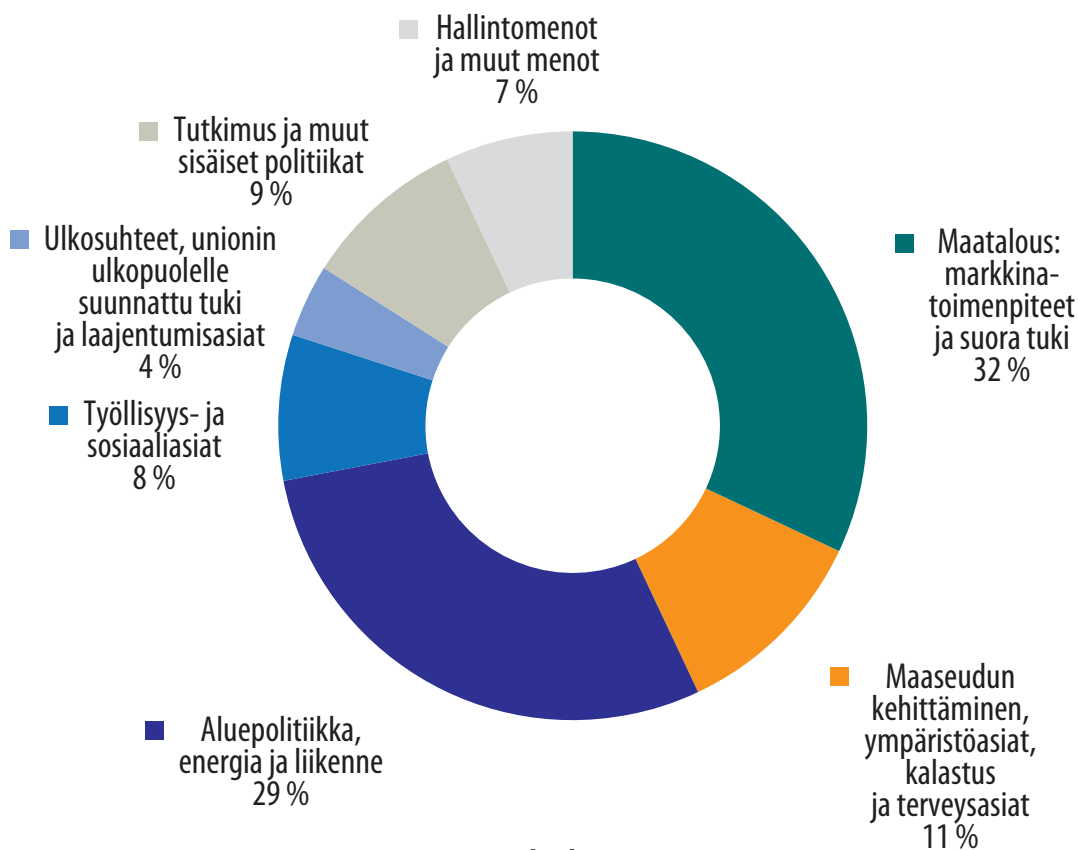


Tulojen kokonaismäärä vuonna 2012  
139,5 miljardia euroa

## MIHIN RAHAT KÄYTETÄÄN?

EU:n talousarvion suurin yksittäinen menoerä on maatalous ja luonnonvarat (menoaloja ovat "maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki" ja "maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat"). Pääasiassa kyse on viljelijöille maksettavista tuista. Niiden osuus kattaa lähes puolet talousarviosta. Toinen merkittävä osuus menoista koskee "aluepolitiikkaa, energiaa ja liikennettä" sekä "työllisyys- ja sosiaalisia asioita". Näillä varoilla osarahoitetaan monia erilaisia hankkeita rakennusten kunnostamisesta Euroopan laajuisten rautatieverkkojen rakentamiseen. Tämä osuus muodostaa noin kolmanneksen EU:n talousarviosta.

### MENOT VUONNA 2012



Menojen kokonaismäärä  
vuonna 2012  
138,6 miljardia euroa

## DAS-LÄHESTYMISTAPA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumat (*déclaration d'assurance (DAS)*) perustuvat objektiiviseen evidenssiin, joka on saatu kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti toimitettujen tarkastusten yhteydessä. Seuraavaksi kuvataan, miten tämä tapahtuu käytännössä.

### TILIEN LUOTETTAVUUS

#### OVATKO EU:N TILINPÄÄTÖKSESSÄ ESITETTYT TIEDOT TÄYDELLISIÄ JA OIKEELLISIA?

EU:n talousarvio on monimutkainen kokonaisuus. Komission pääosastot vievät joka vuosi kirjanpitoon satoja tuhansia kirjauksia. Kirjauksissa esitetään tietoja, jotka on saatu useista eri lähteistä (mm. jäsenvaltioilta). Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, toimivatko kirjanpitoprosessit asianmukaisesti ja ovatko niiden perusteella saadut kirjanpitotiedot täydellisiä, oikein kirjattuja ja asianmukaisesti esitettyjä.

- ❖ **Kirjanpitojärjestelmän arvioinnilla** varmistetaan, että järjestelmä antaa hyvän perustan luotettaville (täydellisille ja oikeellisille) tiedoille.
- ❖ **Keskeisten kirjanpitomenettelyjen tarkastamisella** varmistetaan, että menettelyt toimivat asianmukaisesti.
- ❖ **Kirjanpitotietojen analyttisillä tarkastuksilla** varmistetaan, että tiedot on esitetty johdonmukaisesti ja että ne vaikuttavat kohtuullisilta.
- ❖ **Kirjauksista poimitun otoksen suoralla tarkastamisella** varmistetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat olemassa ja että ne on kirjattu oikein.
- ❖ **Tilinpäätöksen tarkastamisella** varmistetaan, että taloudellinen tilanne esitetään oikein tilinpäätöksessä.

## TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

### OVATKO EU:N TILINPÄÄTÖKSEN PERUSTANA OLEVAT EU:N TULOIHIN JA KULUIKSI TUNNISTETTUIHIN MENOIHIN LIITTYVÄT TAPAHTUMAT<sup>1</sup> SÄÄNTÖJENMUKAISIA?

EU:n talousarviosta suoritetaan miljoonia maksuja edunsaajille sekä EU:ssa että muualla maailmassa. Suurinta osaa näistä menoista hallinnoivat jäsenvaltiot. Saadakseen tarvittavan todentavan aineiston tilintarkastustuomioistuimien testaa tuloja ja kuluiksi tunnistettuja menoja suoraan ja arvioi niiden hallinnointiin ja tarkastamiseen käytetyt järjestelmät.

- ❖ **Tapahtumat poimitaan otoksiin** kaikista EU:n talousarvion osista tilastollisten tekniikoiden avulla; tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tarkastavat tapahtumat yksityiskohtaisesti.
- ❖ **Otokseen poimitut tapahtumat tarkastetaan yksityiskohtaisesti**, tavallisesti lopullisen edunsaajan (esim. viljelijän, tutkimuslaitoksen, julkisesti kilpailutettua urakkaa tai palvelua tarjoavan yrityksen) tiloissa, jotta saadaan suoraa evidenssiä siitä, että perustana oleva tapahtuma 'on olemassa', se on asianmukaisesti kirjattu ja sen kohdalla on noudatettu sääntöjä, joiden mukaan kyseiset maksut on suoritettava.
- ❖ **Virheet analysoidaan ja luokitellaan** sen mukaan, ovatko ne kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä vai virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.
- ❖ **Virheiden vaikutus lasketaan** kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ekstrapoloimalla; vaikutus ilmaistaan 'todennäköisimpänä' virhetasona.
- ❖ **Valvontajärjestelmiä arvioidaan**, jotta voidaan määrittää, miten vaikuttavia järjestelmät ovat, kun tarkoituksena on varmistaa, että niiden avulla hallinnoitavat tapahtumat ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia.
- ❖ **Muut merkitykselliset tiedot** otetaan tarkastuksessa huomioon; tällaisia ovat esimerkiksi vuotuiset toimintakertomukset ja muiden ulkoisten tarkastajien laatimat kertomukset.
- ❖ **Kaikista havainnoista keskustellaan** sekä kansallisten viranomaisten että komission kanssa; näin varmistetaan, että havainnot pitävät paikkansa.
- ❖ **Tilintarkastustuomioistuin antaa lausuntonsa** tekemänsä tarkastustyön ja saamiensa tulosten perusteella.

<sup>1</sup> Kuluiksi tunnistetut menot: välimaksut, loppumaksut ja tilinpidollisesti selvitettyt ennakkomaksut.

Lisätietoja tarkastuslausumaan liittyvästä tarkastusprosessista esitetään EU:n talousarviota koskevan vuoden 2012 vuosikertomuksen liitteessä 1.1.

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TYÖ

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on Euroopan unionin riippumaton **tarkastuselin**, joka sijaitsee Luxemburgissa. Tilintarkastustuomioistuimessa työskentelee tarkastus- tai tukitehtävissä noin 900 henkilöä, jotka edustavat kaikkia EU:n kansallisuuksia. Toimielin perustettiin vuonna 1977, mistä lähtien olemme painottaneet EU:n varainhoidon tärkeyttä ja osallistuneet sen parantamiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomukset ja lausunnot muodostavat olennaisen osan **EU:n tilivelvollisuusketjua**. Työmme tuotoksia hyödynnetään erityisesti vuotuisen vastuuvapausmenettelyn yhteydessä asettamalla vastuuseen EU:n talousarvion hallinnoinnista vastaavat tahot, joita ovat lähinnä komissio, mutta myös muut EU:n toimielimet ja elimet. Myös jäsenvaltiot ovat keskeisessä asemassa yhteishallinnoinnin alalla.

Päätehtävämme ovat:

- ❖ **tilintarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset**, joista raportoidaan lähinnä tarkastuslausuman (DAS) avulla
- ❖ **tuloksellisuuden tarkastukset**, joiden aihepiirit valitaan siten, että tarkastustyöllämme olisi mahdollisimman suuri vaikutus
- ❖ **lausunnot**, joita annetaan talousarviohallintoon ja muihin keskeisiin kysymyksiin liittyvistä säännöksistä.

Pyrimme hallinnoimaan **resurssejamme** siten, että eri toimintojemme välillä säilyy asianmukainen tasapaino ja toiminnallamme saadaan aikaan tuntuja tuloksia sekä pystytään kattamaan laajasti EU:n talousarvion eri alat.

## TUOTOKSEMME

Laadimme:

- **vuosikertomuksen** EU:n talousarviosta ja Euroopan kehitysrachastoista; vuosikertomuksissa esitetään lähinnä DAS-tarkastuslausuma ja tarkastustulokset, ja ne julkaistaan vuosittain marraskuussa
- **erityisvuosikertomuksia**, jotka sisältävät tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastuslausunnon kustakin EU:n virastosta ja elimestä; vuodelta 2012 julkaistiin 50 erityisvuosikertomusta
- **erityiskertomuksia**, joita julkaistaan tarkastuskohteeksi valituilta aloilta pitkin vuotta; erityiskertomukset koskevat lähinnä tuloksellisuuden tarkastuksia; vuonna 2012 julkaistiin 25 erityiskertomusta
- **lausuntoja**, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät hyväksyessään varainhoitoon merkittävästi vaikuttavia säännöksiä ja päätöksiä; vuonna 2012 julkaistiin 10 lausuntoa
- **vuotuisen toimintakertomuksen**, jossa annetaan tietoja ja luodaan katsaus tilintarkastustuomioistuimen toimintaan vuoden aikana.

Toimintamme avulla lisätään EU:n varainhoitoon liittyvää tietoisuutta ja avoimuutta, ja lisäksi sen pohjalta saadaan varmuus varainhoidon tilasta ja esitetään parannussuosituksia. Toimimme **Euroopan unionin kansalaisten** edun nimissä.



Tietoa Euroopan unionin virastoja ja muita hajautettuja elimiä koskevista tilintarkastustuomioistuimen toimittamista tarkastuksista esitetään vuoden 2012 erityisvuosikertomuksissa, jotka ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla.

Lisää tietoa tilintarkastustuomioistuimen tehtävistä ja työskentelystä on saatavilla internet-sivustollamme (<http://eca.europa.eu>). Voitte myös seurata toimintaamme Twitterissä (@EUAuditorsECA) tai ottaa meihin yhteyttä sähköpostitse ([eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)).

## MENOALAT TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUKSESSA

### LUETTELO VASTAAVISTA VARAINHOITOVUODEN 2012 TALOUSARVION PÄÄLUOKISTA, OSASTOISTA JA LUVUISTA

#### MAATALOUS: MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI

T.05 C01-03, 06-08 Maataloustukirahastosta rahoitetut maatalousmenot

#### MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT

T.05 C04-05 Maaseudun kehittäminen  
T.07 Ympäristö ja ilmastotoimet  
T.11 Meri- ja kalastusasiat  
T.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat

#### ALUEPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE

T.06 Liikenne ja liikkuminen  
T.13 Aluepolitiikka  
T.32 Energia

#### TYÖLLISYYS- JA SOSIAALIASIAT

T.04 Työllisyys- ja sosiaaliasiat

#### ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

T.19 Ulkosuhteet  
T.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin  
T.22 Laajentuminen  
T.23 Humanitaarinen apu

#### TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

T.01 Talous- ja rahoitusasiat  
T.02 Yritystoiminta  
T.03 Kilpailu  
T.08 Tutkimus  
T.09 Tietoyhteiskunta ja viestimet  
T.10 Suora tutkimustoiminta  
T.12 Sisämarkkinat  
T.15 Koulutus ja kulttuuri  
T.16 Viestintä  
T.18 Sisäasiat  
T.20 Kauppa  
T.33 Oikeusasiat

#### HALLINTOMENOT JA MUUT MENOT

Pääluokka I Parlamentti  
Pääluokka II Neuvosto  
Pääluokka III Komissio  
Pääluokka IV Tuomioistuin  
Pääluokka V Tilintarkastustuomioistuin  
Pääluokka VI Euroopan talous- ja sosiaalikomitea  
Pääluokka VII Alueiden komitea  
Pääluokka VIII Euroopan oikeusasiamies  
Pääluokka IX Euroopan tietosuojavaltuutettu  
Pääluokka X Euroopan ulkosuhdehallinto





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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2013

© Euroopan unioni, 2013

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

*Printed in Luxembourg*

# EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN ON EUROOPAN UNIONIN RIIPPUMATON ULKONEN TARKASTAJA JA EU:N VARAINHOIDON VALVOJA

Tilintarkastustuomioistuin antaa EU:n talousarviota ja Euroopan kehitysrahastoja koskevissa vuosikertomuksissaan joka vuosi lausunnon – eli tarkastuslausuman – tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tässä tiedotteessa esitetään yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä. Vuosikertomukset ovat kokonaisuudessaan saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla, ja ne julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.



EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

Lisätietoja

Euroopan tilintarkastustuomioistuin  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Sähköposti: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
<http://eca.europa.eu>

 @EUAuditorsECA

EUAuditorsECA



Julkaisutoimisto

ISBN 978-92-9241-339-2



9 789292 413392