

FI



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

P. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014

ISBN 978-92-872-1210-8
doi:10.2865/89061

© Euroopan unioni, 2014
Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Luxembourg

**Yleiskatsaus:
EU:n maatalous- ja koheesiomenot
2007–2013**

Kohta

- 05 **Tiivistelmä**
- 07 **Johdanto**
- 08 **EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013**
- 08 **Monivuotinen rahoituskehys 2007–2013 oli suurin EU:n varainkäyttöä varten koskaan hyväksytty rahoituskehys**
- 09 **Koheesiopolitiikka ja maatalous olivat pääasialliset menoalat**
- 10 **Yli kolmasosassa kauden 2007–2013 sitoumuksista maksut olivat vielä suorittamatta vuoden 2013 lopussa**
- 13 **Paine saada varat käytettyä**
- 16 **Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla vuosina 2009–2013**
- 16 **Maatalouden ja koheesiopolitiikan arvioidut virhetasot vuosina 2009–2013**
- 17 **Maatalous: virheissä on useimmiten kyse siitä, että maa-alat tai viljelijät eivät olleet oikeutettuja tukeen**
- 19 **Koheesioala: suurin yksittäinen virhelähde oli hankintasääntöjen rikkominen**
- 20 **Komissio antaa tietoja havaitsemiensa ongelmien maantieteellisestä jakaumasta kahdessa tietolähteessä**
- 22 **Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyössä otetaan huomioon, kuinka paljon yhteisesti hallinnoituja EU:n varoja jäsenvaltioissa käytetään**
- 23 **Parempia tietoja on saatavissa niistä 11 jäsenvaltiosta, joiden osuus yhteisesti hallinnoituista menoista on yli 80 prosenttia**
- 24 **Tilintarkastustuomioistuin havaitsee virheitä niin usein, että sitä voidaan pitää yhtenä osoituksena EU:n meno-ohjelmien tukikelpoisuussääntöjen ja hallinnointijärjestelmien monimutkaisuudesta**

- 26 **Komission valvontatehtävää koskeva arviointi**
- 26 **Yhteisesti hallinnoitujen EU:n menojen valvontakehys on monimutkainen**
- 27 **Rahoitusoikaisujen merkitys**
- 28 **Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2013 raportoima virhetaso olisi ollut 1,6 prosenttia korkeampi, jos tilintarkastustuomioistuin ei olisi ottanut korjaavia toimenpiteitä huomioon**
- 29 **Komission arvio perustuu alun perin jäsenvaltioiden tietoihin**
- 32 **Komission maatalousmenoihin kohdistama valvonta**
- 32 **Komission työ on parantunut kolmen viime vuoden aikana**
- 33 **Jäsenvaltiot toimittavat keskeiset tarkastukset sekä tarkastukset paikalla**
- 34 **Komission koheesioalan menoihin kohdistama valvonta**
- 35 **Komissio on asteittain kehittänyt lähestymistapaansa**
- 36 **On olemassa riski, että komissio aliarvioi koheesiomenojen jäännösvirhetason**
- 37 **Yhteenveto havaituista keskeisistä riskeistä ja puutteista**
- 37 **Maatalouden alalla riskit liittyvät maa-alaan, eläimiin ja viljelijöihin**
- 37 **Maaseudun kehittäminen on erityisen riskialtis ala**
- 38 **Koheesioalalla riskit liittyvät edelleen suurimmaksi osaksi hankintamenettelyjen puutteisiin**
- 39 **Katse tulevaisuuteen: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2014–2020**
- 39 **Maataloustukien merkittävä muutos**
- 40 **Koheesioala: politiikan täytäntöönpanoa yksinkertaistetaan, mutta tukikelpoisuussääntöihin tehdään vähemmän muutoksia**
- 40 **Saavatko sidosryhmät komission ja kansallisten viranomaisten tehtävien, vastualueiden ja raportointivelvoitteiden muuttamisen ansiosta paremmin tietoa sääntöjenvastaisuuden tasoista?**
- 41 **Perusta paremmille laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskeville tiedoille maatalousalalla**
- 41 **Tukevampi vuotuinen kehys koheesioalan tilivelvollisuusmekanismeille**
- 42 **Muutosten vaikutukset tilivelvollisuuteen ja tilintarkastustuomioistuimen rooliin: haasteet komission ja kansallisten viranomaisten toimittamien valvontatietojen luotettavuuden tarkastamisessa**

43	Keskeiset johtopäätökset
44	Liitteet
44	Liite 1: Otsakkeiden 1 b (koheesiopolitiikka) ja 2 (maatalous) sitoumukset ja maksut jäsenvaltioittain
45	Liite 2: Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys maatalouden ja koheesion aloilla vuosina 2009–2013
46	Liite 3: Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys maatalouden alalla vuosina 2009–2013
47	Liite 4: Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys koheesion alalla vuosina 2009–2013
48	Liite 5: Komission suorittama valvonta: maatalous ja koheesiopolitiikka vuosina 2007–2013
50	Lyhenteet
51	Loppuviitteet

I

Tässä asiakirjassa esitetään yleiskatsaus EU:n menoihin yhteisesti hallinnoiduilla maatalouden¹ ja koheesiopolitiikan² aloilla monivuotisen rahoituskehysten 2007–2013 ajalta. Yleiskatsauksen tarkoituksena on ottaa esiin EU:n varainhoitoon ja varainhoidon valvontaan maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla liittyviä kysymyksiä mainitulta ajanjaksolta. Lisäksi siinä esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksista, luodaan katsaus EU:n varainhoitoon sekä pohditaan monivuotiseen rahoituskehykseen 2014–2020 liittyviä tarkastusalan haasteita. Yleiskatsauksen avulla pyritään lisäksi vastaamaan vuodelta 2012 annettua vastuuvapautta koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa esitettyyn pyyntöön, joka koski maakohtaisten tietojen saantia yhteisesti toteutusta hallinnoinnista.

II

Tietoja riskien maantieteellisestä jakautumisesta on saatavissa useista lähteistä, jotka ovat ominaisuuksiltaan ja luonteeltaan erilaisia. Näitä tietolähteitä ovat muun muassa seuraavat:

- o tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot
- o komission vuoden 2013 toimintakertomuksissa esitetty riskinalaisten määrien jakauma jäsenvaltioittain
- o EU:n varainhoitovuoden 2013 konsolidoitua tilinpäätöstä koskevan liitetiedon 6 mukaiset rahoitusoikaisut.

III

Tilintarkastustuomioistuin ei ole hankkinut lisäevidenssiä tätä yleiskatsausta laatiessaan.

IV

Yleiskatsauksen keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat:

- o Kaudella 2007–2013 varainkäyttö oli samankaltaista kuin aiemmilla kausilla. Varojen käytössä ilmeni viivästyksiä, mutta maksujen kokonaismäärä vastasi varsin hyvin oletuksia. Niin ollen todennäköisesti vain hyvin vähän varoja vapautetaan ilman eri toimenpiteitä. Lukuun ottamatta suoraa maataloustukea ja markkinatukea viljelijöille, paine saada varat käytettyä on yhteisesti hallinnoitujen menojen keskeinen riskiosatekijä.
- o Maatalousmenojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuu pääasiassa seuraavia riskejä: tukimaksujen perusteeksi esitetyt maa-alat, eläimet tai kulut eivät ole tukikelpoisia, edunsaaja ei ole oikeutettu tukeen taikka tukilaskelmat ovat virheelliset (tosin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltaminen lieventää näitä riskejä jossakin määrin). Maatalouden ympäristöohjelman vaatimusten, investointihankkeiden erityisvaatimusten ja hankintasääntöjen rikkominen lisäävät maaseudun kehittämisen menoihin kohdistuvaa riskiä huomattavasti.
- o Suurin koheesiopolitiikan menoihin kohdistuva riski liittyy julkisia hankintoja koskevien EU:n ja/tai kansallisten sääntöjen rikkomiseen. Seuraavaksi suurin riski on, että menot (tai hankkeet) eivät ole oikeutettuja saamaan EU:n tukea.

- Valvontajärjestelmiä voidaan kyllä parantaa merkittävästi, mutta keskeisenä haasteena on tehdä ohjelmat helpommin hallinnoitaviksi. Virhetaso on olennainen kaikilla niillä jäsenvaltioilla, joiden osalta johtopäätös voidaan tehdä. Se pysyttelee lähellä EU:n talousarviota koskevaa kokonaisvirhetasoa Tilintarkastustuomioistuimien havaitsee virheitä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tämän yleiskatsauksen kattaman ajanjakson kuluessa tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut jäsenvaltioissa ja komissiossa monia valvontajärjestelmiä ja päätenyt useimmiten siihen johtopäätökseen, että ne ovat osittain vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee – järjestelmien edellä mainitusta arviosta riippumatta – virheitä lähes puolessa tarkastamistaan tapahtumista, mikä muun muassa osoittaa, että EU:n meno-ohjelmien tukikelpoisuussäännöt ja hallinnointijärjestelmät ovat monimutkaisia.
- Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat parantaneet riskejä ja virheitä koskevaa raportointiaan, mutta komission on edelleen hyvin vaikea varmistaa, että asianomaiset tiedot ovat luotettavia.
- Säännösten muuttamisella uutta kautta varten ei välttämättä ole merkittävää kokonaisvaikutusta riskitasoon. Vaikka sääntöjä on jossakin määrin onnistuttu yksinkertaistamaan, jotkin meno-ohjelmat ovat yhä haasteellisia hallinnoijille kaikissa jäsenvaltioissa.
- Virheet johtuivat monesti siitä, että hallinnoinnin ja valvonnan kokonaisrakenne on monimutkainen. Komission ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä yksinkertaistamaan sitä jatkossakin. Toistaiseksi saatu kokemus kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia hallinnoida nykyistä järjestelmää, ja niin ollen myös vaikeuksia panna toimintapolitiikkaa täytäntöön. Jäsenvaltioiden on jatkettava toimintaansa tilanteen parantamiseksi.

01

Tässä asiakirjassa esitetään yleiskatsaus EU:n varainkäytöstä yhteisesti hallinnoituilla maatalouden¹ ja koheesiopolitiikan² aloilla monivuotisen rahoituskehysten 2007–2013 ajalta. Yleiskatsauksen tarkoituksena on ottaa esiin EU:n varainhoitoon ja varainhoidon valvontaan maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla liittyviä kysymyksiä mainitulta ajanjaksolta. Lisäksi siinä esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksista sekä luodaan katsaus EU:n varainhoitoon ja tarkastusalan haasteisiin monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 osalta. Yleiskatsauksen avulla pyritään lisäksi vastaamaan vuodelta 2012 annettua vastuuvapautta koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa esitettyyn pyyntöön, joka koski maakohtaisten tietojen saantia yhteisesti toteutetusta hallinnoinnista.

02

Yleiskatsauksessa käsitellään varainkäyttöä monivuotisen rahoituskehysten 2007–2013 ajalta, kun taas tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten läpikäynti kattaa vuodet 2009–2013. Yleiskatsauksessa keskitytään siis ajanjaksoon, jolla maksut pääosin perustuvat kauden 2007–2013 sääntöihin ja jonka virhetasot tilintarkastustuomioistuimen julkaisut yksittäisissä erityisarvioissa. Yleiskatsauksessa hyödynnetään tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksia, relevantteja erityiskertomuksia sekä lausuntoja. Lisäksi siinä hyödynnetään komission kertomuksia, kuten maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisia toimintakertomuksia. Apuna on käytetty myös talousarvion toteutamista koskevia analyysejä.

03

Yleiskatsaus on jaettu seuraaviin neljään osaan:

- o menoja käsittelevä katsaus, jossa keskitytään koheesiopolitiikkaan ja maatalouteen
- o tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilta vuosina 2009–2013; arvioitu kokonaisvirhetaso sekä virheiden esiintyvyyt ja virhetyypit
- o arvio komission valvontatehtävistä yhteiseen hallintointiin sovellettavien, rakenteeltaan monimutkaisten valvontajärjestelmien yhteydessä
- o kauden 2014–2020 uuden oikeudellisen kehysten mukanaan tuomat muutokset.

EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnon yhteydessä vuosina 2007–2013

08

Monivuotinen rahoituskehys 2007–2013 oli suurin EU:n varainkäyttöä varten koskaan hyväksytty rahoituskehys

04

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta laadittiin 17. toukokuuta 2006. Siinä määritettiin monivuotinen rahoituskehys vuosille 2007–2013. Kun kaikki mukautukset oli otettu huomioon, monivuotisen rahoituskehysten enimmäismääräksi tuli neuvotteluajankohtanaan kaikkiaan 865 miljardia euroa sitoumusten ja 821 miljardia euroa maksujen osalta (vuoden 2004 kiinteinä hintoina). Käyviksi hinnoiksi muuntamista koskevien mukautusten jälkeen seitsenvuotiskauden sitoumusten enimmäismäärä oli 982 miljardia euroa³ ja maksujen enimmäismäärä 926 miljardia euroa⁴.

05

Myöhemmin budjettivallan käyttäjä asetti vuotuisissa talousarvioissa sitoumusten määräksi 978 miljardia euroa ja maksujen määräksi 873 miljardia euroa vuoden 2013 loppuun mennessä (sitoumukset 99,6 prosenttia ja maksut 94,3 prosenttia monivuotisen rahoituskehysten sallimasta enimmäismäärästä). Vuoden 2013 loppuun mennessä komissio oli kirjannut tosiasiallisia sitoumuksia 970 miljardia euroa (98,8 prosenttia monivuotisesta rahoituskehyksestä ja 99,2 prosenttia vuotuisten talousarvioiden hyväksytyistä määristä). EU suoritti vuoden 2013 loppuun mennessä maksuja kaikkiaan 863 miljardia euroa (93,2 prosenttia monivuotisen rahoituskehysten määrästä). Tilintarkastustuomioistuin on käsitellyt asiaa varainhoitovuotta 2012 koskevan vuosikertomuksensa kohdassa 1.52.

06

Koheesioalan asetuksessa on lisäksi asetettu eräitä makrotaloudellisia ehtoja määrittämällä koheesiota tukevien varainsiirtojen enimmäismäärä kunkin yksittäisen jäsenvaltion osalta. Määritetyt tasot perustuivat suhdetukuihin, joka laskettiin käyttäen ostovoimastandardin (OVS) avulla mitattua jäsenvaltion asukaskohtaista bruttokansantuloa (BKTL) ja EU-25-jäsenvaltioiden keskiarvoa⁵. Taso voi olla enintään 3,8 prosenttia jäsenvaltion bruttokansantuotteesta.

Koheesiopolitiikka ja maatalous olivat pääasialliset menoalat

07

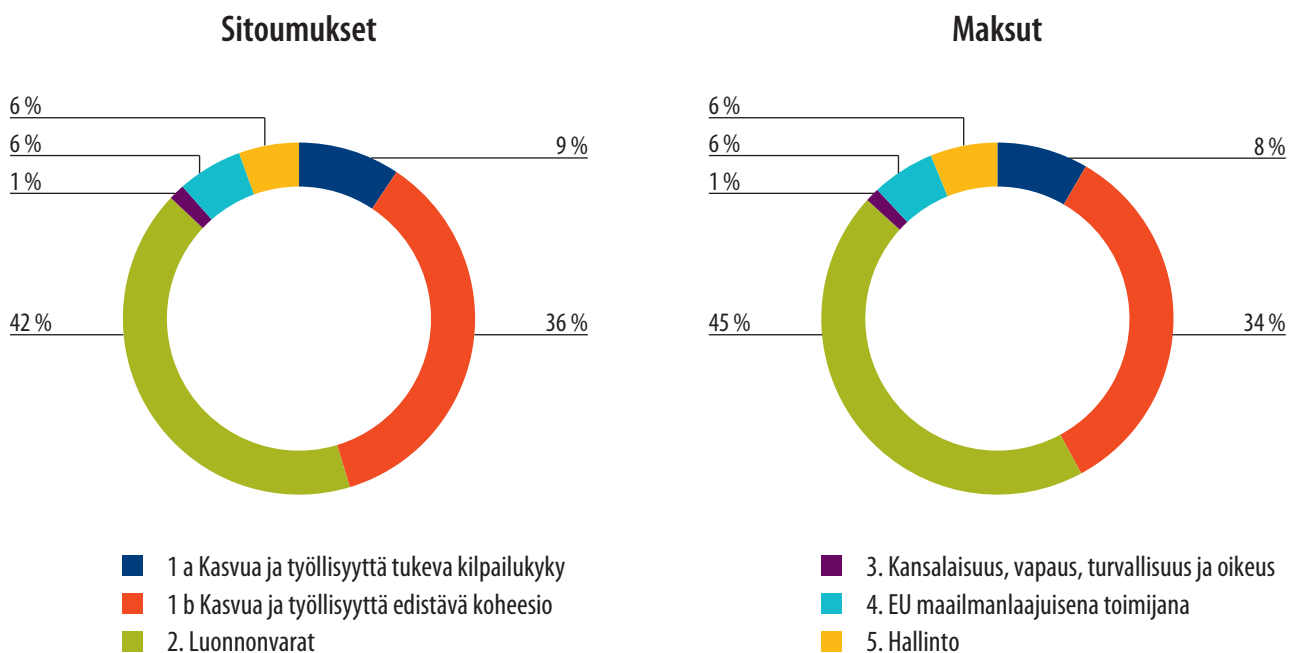
Nyt käsiteltävät kaksi suurta monivuotisen rahoituskehityksen otsaketta ovat otsake 1 b (Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio) ja otsake 2 (Luonnonvarojen suojelu ja hallinta (maatalous)). Otsakkeen 1 b osuus oli 36 prosenttia sitoumusten enimmäismäärästä ja 34 prosenttia maksujen enimmäismäärästä. Otsakkeen 2 osuus puolestaan oli 42 prosenttia sitoumusten enimmäismäärästä ja 45 prosenttia maksujen enimmäismäärästä. Yhteensä ne kattavat 78 prosenttia tosiasiallisesti sidotuista määristä ja 79 prosenttia ajanjaksolla maksetuista määristä (ks. *kaavio 1*).

08

Otsakkeiden 1 b ja 2 sitoumusten ja maksujen jakautuminen jäsenvaltioittain kaudella 2007–2013 ilmenee *liitteestä 1*.

Kaavio 1

Kauden 2007–2013 sitoumusten ja maksujen jakautuminen



Lähde: Konsolidoidut tilinpäätökset sekä selvitykset talousarvio- ja varainhallinnosta 2007–2013.

EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013

Yli kolmasosassa kauden 2007–2013 sitoumuksista maksut olivat vielä suorittamatta vuoden 2013 lopussa

09

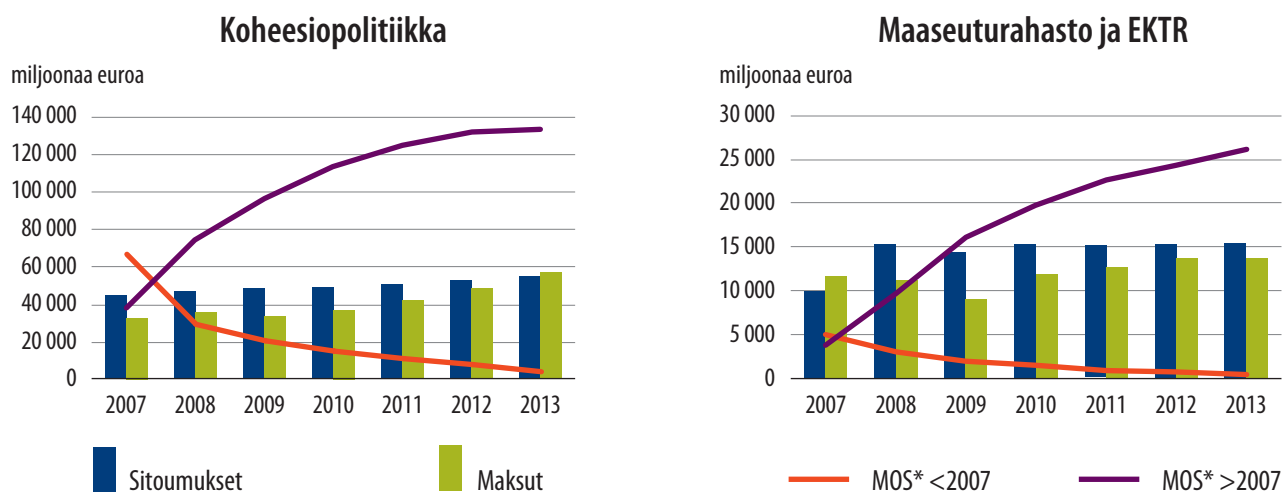
Vuoden 2013 lopussa maksattamatta olevista sitoumuksista 75 prosenttia koski otsaketta 1 b (62 prosenttia eli 137 miljardia euroa 222 miljardin euron kokonaismäärästä) ja otsaketta 2 (13 prosenttia eli 28 miljardia euroa 222 miljardin euron kokonaismäärästä). Noin 97 prosenttia sitoumuksista liittyi kauden 2007–2013 monivuotiseen rahoituskehykseen. Näiden sitoumusten perusteella suoritetaan maksuja monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 kuluessa.

10

Sama suuntaus oli havaittavissa aiempien monivuotisten rahoituskehysten aikana. Tämä käy ilmi *kaaviosta 2*, jossa kuvataan koheesioalan sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) / Euroopan kalatalousrahaston (EKTR) kumuloituneiden maksattamatta olevien sitoumusten kehitystä. Euroopan komissio (talouden ja rahoituksen pääosasto) ja Euroopan keskuspankki ennustavat uuden kauden alkuvuosisiksi alhaista inflaatiota ja vähäistä kasvua⁶. Tämä vaikeuttaa riittävän rahoituksen löytymistä aiemmilta kausilta peräisin olevien maksattamatta olevien sitoumusten maksattamiseen⁷.

Kaavio 2

Koheesioalan ja maaseuturahaston/EKTR:n kumuloituneiden maksattamatta olevien sitoumusten lisäys vuosina 2007–2013



* MOS = Maksattamatta olevat sitoumukset.

Lähde: Selvitykset talousarvio- ja varainhallinnosta vuosilta 2007–2013.

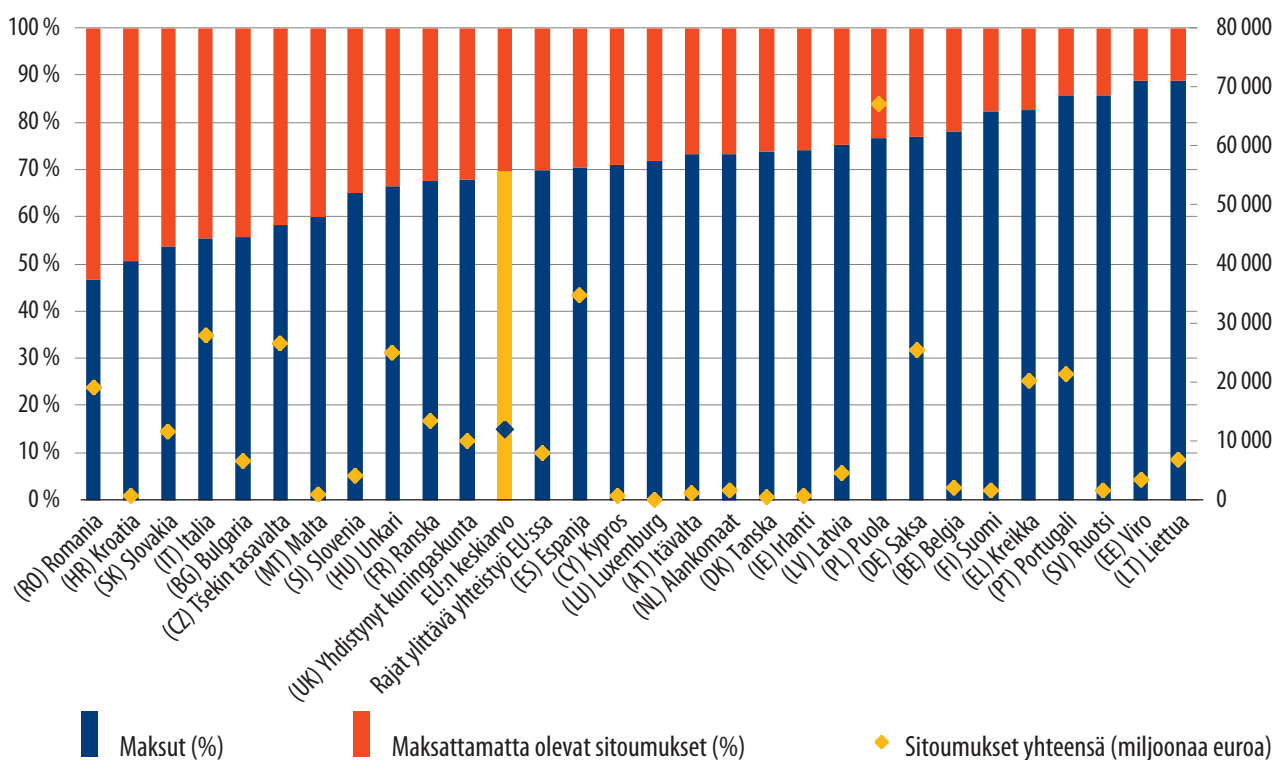
EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013

11

Koheesioalan vuosien 2007–2013 sitoumuksia oli vuoden 2013 lopussa maksattamatta 133 miljardia euroa, mikä vastaa noin 38:aa prosenttia sitoumusten kokonaismäärästä. Keskimääräinen käyttöaste (maksujen suhde sitoumukseen) EU:ssa oli siis 62 prosenttia. Yksittäisten jäsenvaltioiden käyttöasteet vaihtelevat Romanian 38 prosentista Viron 81 prosenttiin. Jäsenvaltiot esittivät vuoden 2014 ensimmäisten kuuden kuukauden aikana komissiolle lisää maksupyyntöjä, ja yleinen käyttöaste nousi 69 prosenttiin. Romaniassa käyttöaste kasvoi 47 prosenttiin ja Virossa ja Liettuassa 89 prosenttiin (ks. *kaavio 3*).

Kaavio 3

MRK 2007–2013: Koheesioala – varojen käyttö, tilanne 30. kesäkuuta 2014



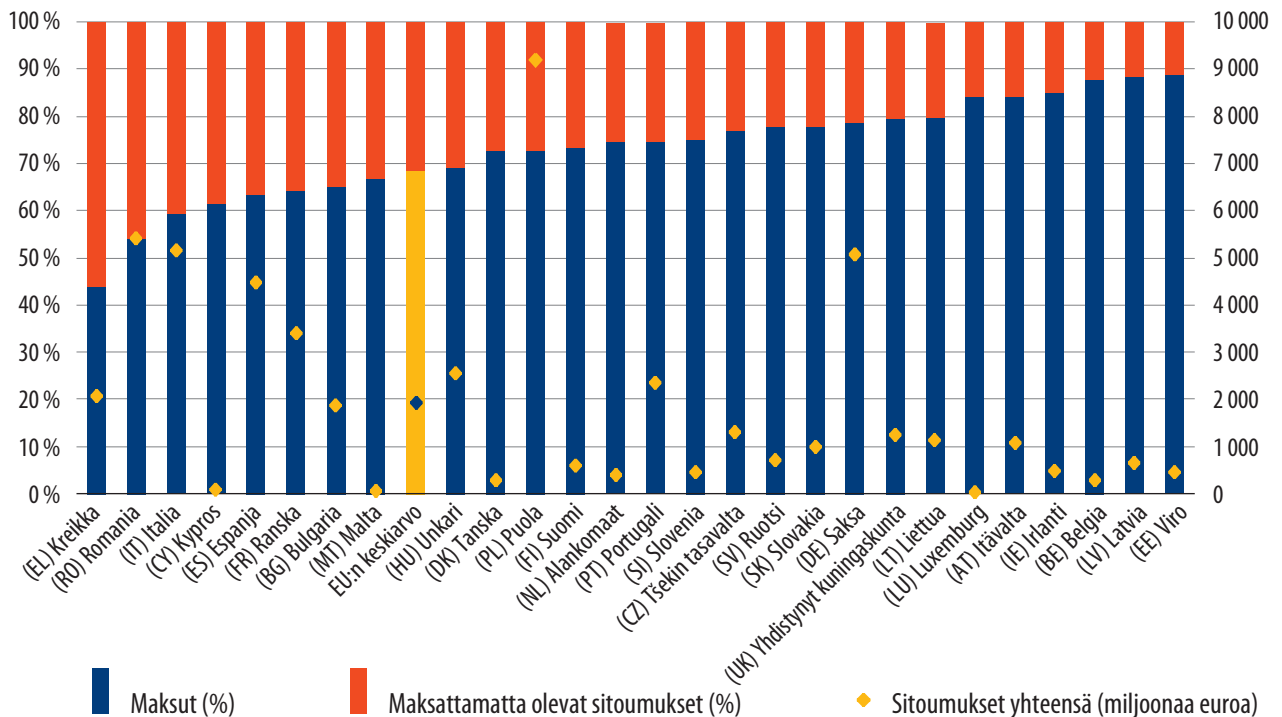
Lähde: Euroopan komissio.

EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013

12

Maaseuturahaston monivuotisten investointitoimenpiteiden osalta vuosien 2007–2013 sitoumuksia oli vuoden 2013 lopussa maksattamatta 19 miljardia euroa (noin 36 prosenttia sitoumusten kokonaismäärästä). Näin ollen keskimääräinen käyttöaste (maksujen suhde sitoumuksiin) EU:ssa oli 64 prosenttia. Yksittäisten jäsenvaltioiden osalta käyttöasteet vaihtelivat Kreikan 40 prosentista Belgian 85 prosenttiin. Jäsenvaltiot esittivät vuoden 2014 ensimmäisten kuuden kuukauden aikana komissiolle lisää maksupyyntöjä, ja yleinen käyttöaste nousi 69 prosenttiin. Kreikassa käyttöaste kasvoi 44 prosenttiin; korkein käyttöaste oli Viron 89 prosenttia (ks. *kaavio 4*).

Kaavio 4 MRK 2007–2013: Maaseuturahaston investointitoimenpiteet – varojen käyttö, tilanne 30. kesäkuuta 2014



Lähde: Euroopan komissio.

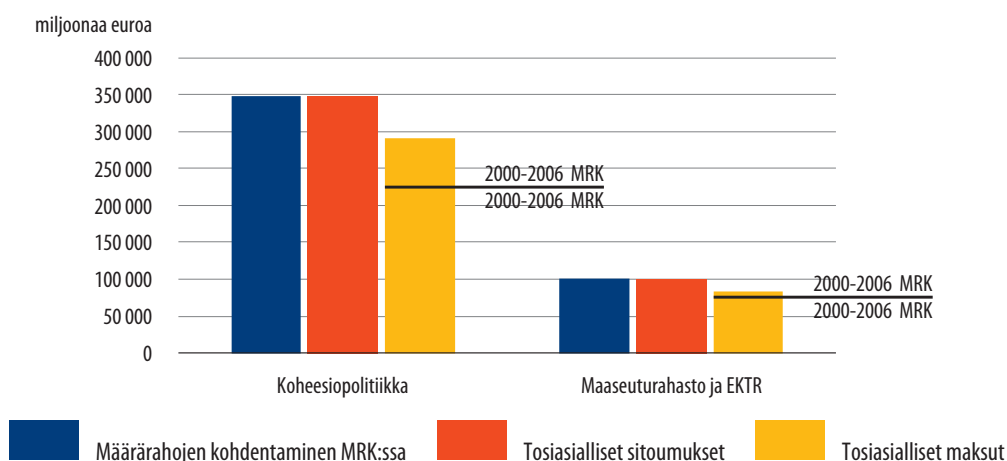
EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013

13

Kaaviosta 5 ilmenevät monivuotisessa rahoituskehyksessä 2007–2013 koheesiopolitiikkaan ja maaseuturahastoon/EKTR:ään kohdennetut kokonaismäärät (tilanne 31. joulukuuta 2013). Monivuotisessa rahoituskehyksessä kohdennettujen määrien ja vuosina 2007–2013 tosiasiallisesti sidottujen määrien välillä oli hienoinen ero, mutta sitoumusten ja maksujen välinen ero on huomattavasti suurempi. Vuosien 2007–2013 sitoumuksiin perustuvat maksut vastaavat koheesioalalla 62:ta prosenttia ja maaseuturahaston/EKTR:n tapauksessa 74:ää prosenttia monivuotisessa rahoituskehyksessä kohdennetuista määristä. Kauden 2007–2013 sitoumusten ja niiden perusteella vuosina 2007–2013 suoritettujen maksujen välistä erotusta kompensoi merkittäväällä tavalla näinä vuosina kauden 2000–2006 sitoumusten perusteella suoritettujen maksujen määrä.

Kaavio 5

MRK 2007–2013: Koheesiopolitiikka ja maaseuturahasto/EKTR – monivuotisen rahoituskehiksen mukaisesti kohdennetut varat verrattuna tosiasiallisiin maksuihin, tilanne 31. joulukuuta 2013 (miljoonaa euroa)



Lähde: Selvitykset talousarvio- ja varainhallinnosta vuosilta 2007–2013.

Paine saada varat käytettyä

14

Varojen käyttöaste oli alhainen kaudella 2007–2013, mikä johtui ennen kaikkea varainkäytön syklisyydestä. Monivuotisia toimia koskevat maksut, jotka suoritetaan monivuotisen rahoituskehiksen kahden ensimmäisen vuoden aikana, liittyvät tavallisesti edellisen monivuotisen rahoituskehiksen sitoumuksiin. Kohdennettujen varojen määrä on lisäksi usein suurempi kuin jäsenvaltioiden kyky saada ne käytettyä (ks. **kaaviot 3 ja 4**).

EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013

15

Kaiken kaikkiaan EU:n talousarvio vastaa noin kahta prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisten menojen kokonaismäärästä⁸, mutta yksittäisten jäsenvaltioiden kannalta haaste saattaa olla huomattavasti suurempi. Euroopan parlamentti arvioi, että EU:n esimerkiksi Liettualle myöntämät varat vastaavat 27:ää prosenttia maan julkisista menoista (kun huomioon ei oteta terveydenhuollon ja sosiaalisen suojelun menoja)⁹. Unkarissa 95 prosenttia kaikista julkisista investoinneista on EU:n osarahoittamia¹⁰. Maksattamatta olevien sitoumusten määrän kehitys on ollut kytköksissä varoja vastaanottavien jäsenvaltioiden kykyyn saada varat käytettyä. Eräiden asiantuntijoiden¹¹ mukaan kokonaisvalmiudet varojen käyttöön ovat yhteydessä seuraaviin kolmeen osatekijään: makrotaloudellinen kapasiteetti (nykyiset koheesio politiikan säännöt esimerkiksi antavat mahdollisuuden siirtää jäsenvaltioille EU:n varoja määrän, joka on osuudeltaan jopa 3,8 prosenttia jäsenvaltion bruttokansantuotteesta), rahoituskapasiteetti (kyky osarahoittaa EU:n tukemia ohjelmia ja hankkeita) ja hallinnolliset valmiudet (keskus- ja paikallishallinnon viranomaisten valmiudet hallinnoida EU:n ohjelmia ja hankkeita).

16

Yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP) annetussa asetuksessa säädettiin, että komissio vapauttaa ilman eri toimenpiteitä maksusitoumuksen osan, jota ei ole käytetty talousarviositoumuksen tekemistä seuraavan toisen vuoden loppuun mennessä¹².

17

Koheesioalalla kyseiseksi ajanjaksoksi määritettiin säännöksissä kaksi vuotta (n+2-sääntö) ja tiettyjen jäsenvaltioiden osalta vuosien 2007–2010 sitoumusten kohdalla kolme vuotta (n+3-sääntö)¹³. Ilman eri toimenpiteitä tapahtuvaa vapauttamista koskevaa sääntöä muutettiin vuoden 2007 sitoumusten osalta vuonna 2011, osana kriisin torjuntatoimenpiteitä¹⁴. Lisäksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät sekä koheesioalalla että maaseudun kehittämisen alalla vuonna 2011 asetukset, joissa säädettiin EU:n osarahoitusosuuksien kasvattamisesta taloudellisissa vaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden tapauksessa (toimenpide koski alun perin Kreikkaa, Irlantia, Portugalia, Unkaria, Latviaa ja Romaniaa, mutta myöhemmin myös Espanjaa ja Kyprosta)¹⁵.

18

Vuonna 2013 Romanialle ja Slovakialle annettiin erityissäännöksiin lisäjoustoa vuosien 2011 ja 2012 sitoumuksia varten. Asianomaiset varat olisi (n+2)-säännön mukaan pitänyt käyttää vuoden 2013 ja 2014 loppuun mennessä, mutta kumpikin maa sai vuoden lisäaikaa (Romania vuoteen 2014 saakka ja Slovakia vuoteen 2015 saakka)¹⁶. Käyttöaste 31. joulukuuta 2013 oli Romaniassa noin 40 prosenttia ja Slovakiassa 50 prosenttia.

19

Sitoumukset, joita ei käytetä maksuihin, täytyy lopulta vapauttaa. Vuoden 2013 loppuun mennessä ei kuitenkaan ollut tehty merkittävästi vapautuksia. Koheesioalalla oli vuoteen 2013 mennessä vapautettu (n+2)/(n+3)-sääntöjen perusteella yhteensä 250,5 miljoonaa euroa eli 0,19 prosenttia vuoden 2012 kumulatiivisesta tavoitearvosta¹⁷. Maaseudun kehittämisen alalla vuoden 2012 kumulatiivisesta tavoitearvosta vapautettiin 0,14 prosenttia.

EU:n varainhoito ja varainhoidon valvonta yhteisen hallinnoinnin yhteydessä vuosina 2007–2013

20

Monivuotisen rahoituskehityksen 2000–2006 yhteydessä koheesioalalla keskimäärin vapautettu määrä oli osuudeltaan 1,76 prosenttia kaikista sitoumuksista (komission toukokuussa 2014 antamien tietojen mukaan). (Tästä määrästä 0,56 prosenttia vapautettiin (n+2)-säännön perusteella ja 1,2 prosentista tehtiin päätös ohjelmien päättämisen yhteydessä)¹⁸.

21

Kiinteämääräiset jäsenvaltiokohtaiset määrärahat voidaan menettää, jos niitä ei käytetä, mikä kannustaa lisäämään menoja. Yksi tapa lisätä varojen maksatusta on alakohtaisen lainsäädännön mukaisten rahoitusvälineiden¹⁹ perustaminen ja varojen siirtäminen niihin. Joskus EU:n varat ovat jääneet useiksi vuosiksi rahoitusvälineisiin ennen kuin ne on maksettu lopullisille edunsaajille. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toi vuoden 2013 toimintakertomuksessaan esiin tämäläisiä huolenaiheita, jotka liittyivät sen Bulgariaan tekemän tarkastuskäynnin aikana ilmenneisiin havaintoihin. Pääosasto totesi, että keskeiset puutteet liittyivät suurten ennakoiden varhaiseen maksuun sekä suurten rahamäärien siirtoon takuurahastoon aikaisessa vaiheessa. Pääosasto on pyytänyt Bulgarian viranomaisia perusteamaan, miksi suuria ennakoita oli tarpeen maksaa niin varhain ja miksi hyvin suuria rahamääriä oli tarpeen siirtää takuurahastoon niin aikaisessa vaiheessa.²⁰ Tilintarkastustuomioistuin on havainnut samankaltaisia tilanteita Italiassa (ks. erityiskertomus nro 2/2012 ”Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamat rahoitusvälineet pk-yrityksille”, laatikko 2).

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla vuosina 2009–2013

16

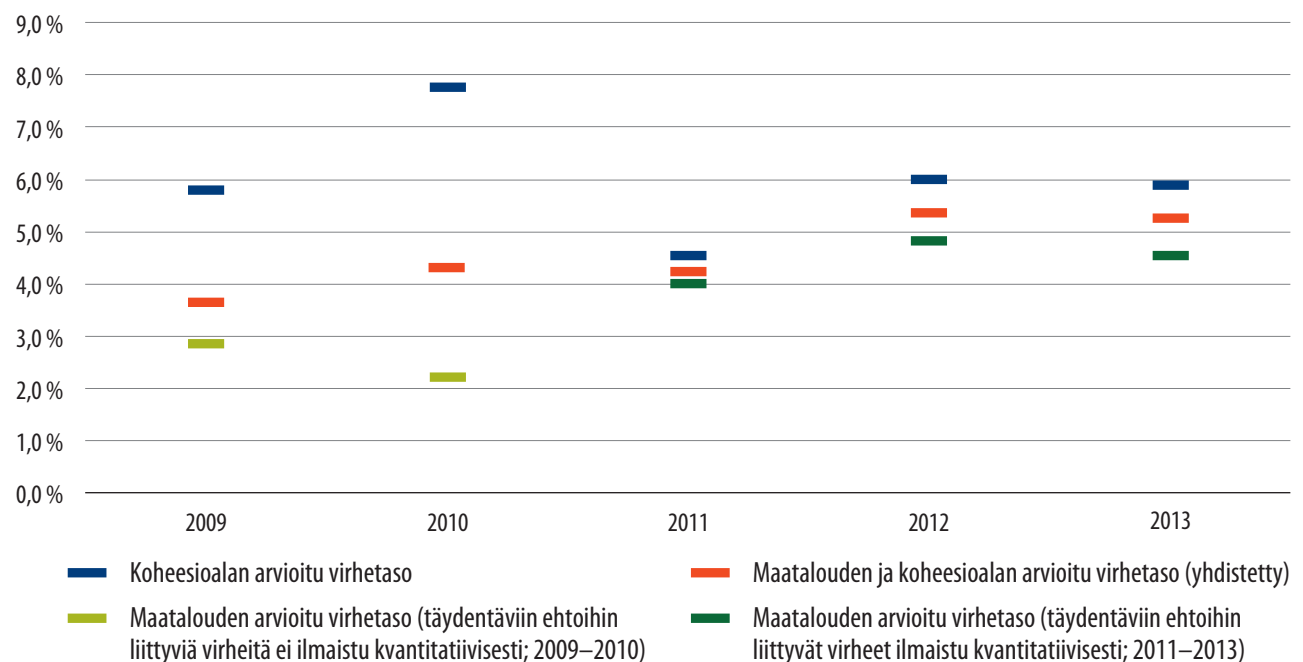
Maatalouden ja koheesiopolitiikan arvioidut virhetasot vuosina 2009–2013

22

Vuosina 2007 ja 2008 suoritettavat maksut liittyivät pääosin monivuotiseen rahoituskehykseen 2000–2006 (kun huomioon ei oteta ennakoita eikä suoraa maataloustukea ja markkinatukea viljelijöille). Siitä syystä tässä yleiskatsauksessa käsitellään tarkastustuloksia vuosilta 2009–2013²¹ – tarkoituksena on esittää tulokset yhdenmukaisesti (etenkin koheesioalalla, jonka säännöt eivät olleet kyseisillä kahdella kaudella samat).

Kaavio 6

Tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla vuosina 2009–2013



Täydentäviin ehtoihin liittyvät virheet on otettu huomioon maatalouden arvioidun virhetason kvantifioinnissa vuodesta 2011 alkaen. Tämä nosti maatalouden arvioitua virhetasoa 0,2 prosenttiyksikköä vuonna 2011 ja 0,2 prosenttiyksikköä vuonna 2012 ja 0,4 prosenttiyksikköä vuonna 2013. Vuosien 2009 ja 2010 luvuissa ei ole otettu huomioon täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden kvantifioinnin vaikutusta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

23

Sekä maatalouden että koheesioalan todennäköisin virhetaso pysytteli kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella vuosina 2009–2013. Kyseisellä ajanjaksolla maatalouden todennäköisimmäksi virhetasoksi arvioitiin 3,7 prosenttia käytetyistä varoista ja koheesioalan todennäköisimmäksi virhetasoksi 6,0 prosenttia. Yhdistetyksi virhetasoksi saadaan näin ollen 4,6 prosenttia kyseisten vuosien menoista. Näiden alojen virhetason syntyyn vaikuttavat suuret rahastot (maatalouden alalla Euroopan maatalouden tukirahasto (maaloustukirahasto) ja koheesioalalla Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) / koheesiorahasto), joiden kautta toteutetaan kolme neljäsosaa kummankin alan menoista. **Kaaviosta 6** käy ilmi, että koheesioalan virhetaso on yleisesti ottaen korkeampi kuin maatalouden. Myös vuosittaiset vaihtelut ovat koheesioalalla suuremmat. Maatalousmenojen suurempaan osa-alueeseen (suora tuki ja markkinatuki) liittyvä virhetaso on alhaisempi kuin pienemmän osa-alueen (maaseudun kehittäminen). Koheesioalan menojen kohdalla tilanne on päinvastainen: EAKR:n/koheesiorahaston virhetaso on yleisesti ottaen korkeampi kuin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) virhetaso (ks. **taulukko 1**).

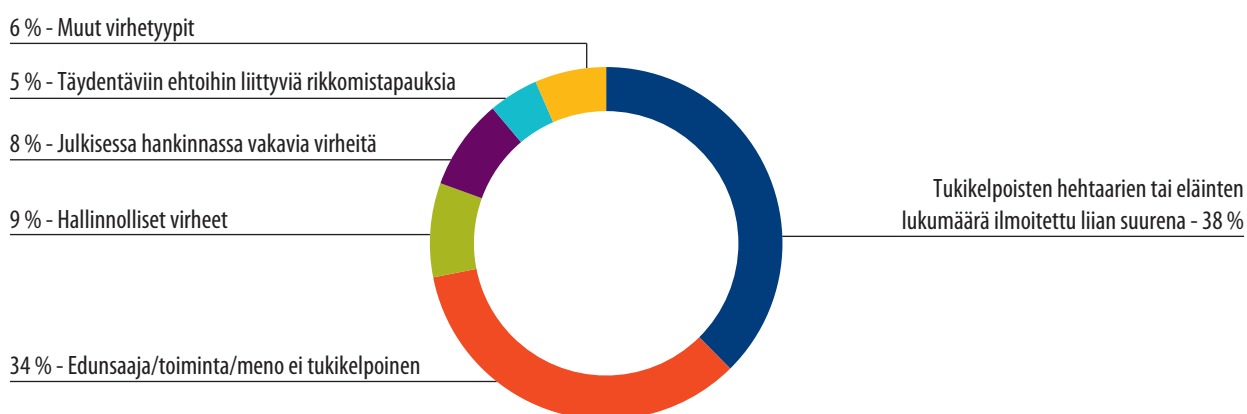
24

Tilintarkastustuomioistuin esittää varainhoitovuotta 2013 koskevaan vuosikertomukseensa sisältyvien erityisarvioiden yhteydessä (ks. kaaviot 3.1, 4.1, 5.1 ja 6.1), kuinka suurta osaa eri virhetyypit edustavat todennäköisimmästä virhetasosta. Varainhoitovuodelta 2013 annetussa tarkastuslausumassa esiin tuodut virheluokat ovat pääosin samat kuin koko kaudella 2009–2013.

Maatalous: virheissä on useimmiten kyse siitä, että maa-alat tai viljelijät eivät olleet oikeutettuja tukeen

Kaavio 7

Maatalous: arvioitu virhetaso virhetyypeittäin vuosina 2009–2013



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

25

Kokonaisvirhetasoon vaikuttavat eniten virheet, jotka edustavat tyyppiä ”tukikelpoisten hehtaarien tai eläinten määrä ilmoitettu liian suurena” (noin kaksi viidesosaa maatalouden virhetasosta) (*kaavio 7*). Tämän virheluokan sisällä ehdottomasti suurin alalaji on ”tukeen oikeuttamaton pysyvä laidun”. Uusien YMP:n sääntöjen ansiosta tämän tyyppisten virheiden riski saattaa pienentyä, sillä pysyvän laitumen määritelmä on laajennettu kattamaan myös muu kuin ruohokasvillisuus.

26

Tilintarkastustuomioistuin havaitsee toistuvasti tapauksia, joissa nurmipeitteetön tai vain osittain nurmipeitteinen maa-ala on tallennettu viljelylohkojen tunnistusjärjestelmään (LPIS-tietokantaan) tukikelpoisena pysyvänä laitumena. Tämän perusteella tukea maksetaan viljelijälle, joka ei ole oikeutettu saamaan kyseisiä EU:n varoja. Maksajavirheet eivät ryhdy johdonmukaisesti jatkotoimiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jatkuvia puutteita, jotka liittyivät tukeen oikeuttamattomien maa-alojen jättämiseen LPIS-tietokannan ulkopuolelle, tai jotka koskivat hakemusten hallinnollista käsittelyä. Virheet johtuivat usein ortokuvien puutteellisesta tulkinnasta tai siitä, että kansalliset viranomaiset olivat soveltaneet virheellisiä tukikelpoisuuskriteereitä (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 3.27).

27

Toiseksi suurin virhelähde (noin yksi kolmasosa maatalouden virhetasosta) liittyy edunsaajiin, toimiin tai menoihin, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen. Useimmat näistä virheistä liittyvät niihin EU:n tukijärjestelmiin, joita hallinnoidaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) ulkopuolella. Tällaisia virheitä esiintyy harvemmin, mutta niillä on tavallisesti merkittävä vaikutus yksittäisiin maksutapahtumiin. Havaitut esimerkit liittyvät korvauspyyntöjen sisältämiin kuluihin, jotka eivät oikeuta tukeen, tai edunsaajiin, jotka eivät täytä tukikelpoisuus kriteereitä (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 3.11). YMP:hen uutta kautta varten tehdyt muutokset tuskin pienensivät tämän tyyppisten virheiden riskiä merkittävästi.

28

Hallinnollisissa virheissä (noin kymmenesosa maatalouden virhetasosta) on kyse tilanteista, joissa virheitä ei ole tehnyt tuen hakija vaan kansalliset viranomaiset tukijärjestelmää hallinnoidessaan. Tavanomaisia esimerkkejä tällaisista virheistä ovat tukioikeuksien virheellinen myöntäminen, tuen vähentäminen virheellisesti tai vähentämättä jättäminen, seuraamusten virheellinen soveltaminen tai soveltamatta jättäminen sekä virheet tuen laskennassa käytetyissä algoritmissa. Tämän tyyppisten virheiden riski tuskin pienenee merkittävästi uusien – monimutkaisten – YMP:n sääntöjen avulla.

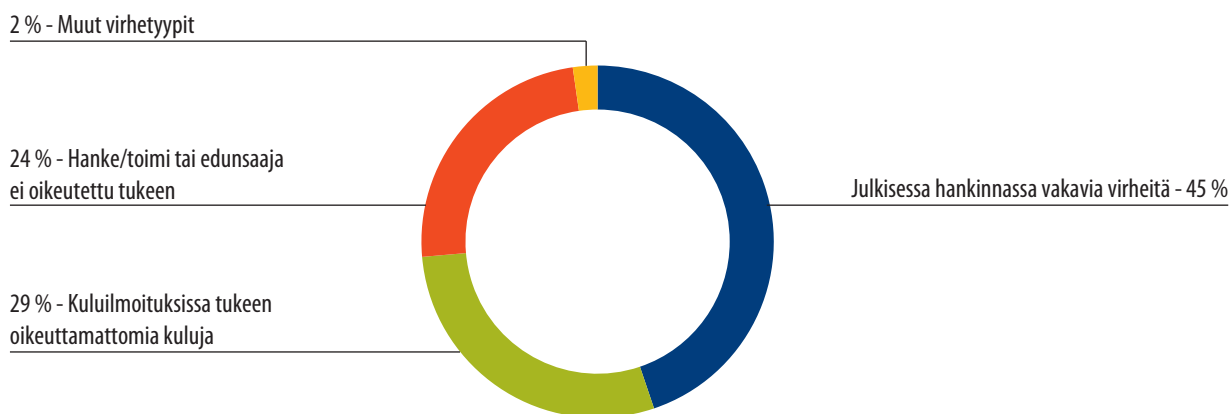
29

Tilintarkastustuomioistuin katsoo myös, että maaseudun kehittämisen oikeudellisen kehyksen kehittämisellä ja toimintasuunnitelmien täytäntöönpanolla voi olla myönteinen vaikutus virhetasoihin.

Koheesioala: suurin yksittäinen virhelähde oli hankintasääntöjen rikkominen

Kaavio 8

Koheesioala: arvioitu virhetaso virhetyypeittäin vuosina 2009–2013



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

30

Julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat pääasiallinen väline, jonka avulla varmistetaan julkisten varojen taloudellinen ja vaikuttava käyttö ja luodaan EU:n sisäiset markkinat. Sääntöjen vakava noudattamatta jättäminen johtaa virheisiin, jotka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti²². Tällaiset kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet vastaavat lähes puolta koheesioalan arvioidusta virhetasosta kyseisellä ajanjaksolla (ks. **kaavio 8**). Näissä virheissä on kyse tapauksista, joissa sopimus on tehty ilman tarjouskilpailua tai tarjousten arviointiin, tarjouseritelmiin tai julkaisuun liittyy sääntöjenvastaisuuksia taikka on sovellettu väärää tarjouskilpailumenettelyä. Komissio toteaa, että julkisista hankinnoista annetussa uudessa direktiivissä²³ sääntöjä on yksinkertaistettu, minkä pitäisi ajan mittaan auttaa vähentämään virheitä, jotka johtuvat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen virheellisestä soveltamisesta EU:n varoja käsiteltäessä (*Frequently Asked Questions on revision of public procurement directives*²⁴)²⁵.

31

Tukeen oikeuttamattomat kulut ovat syynä yli neljäsosaan koheesioalan virhetasosta kyseisellä kaudella. Menoihin voidaan myöntää rahastojen tukea ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseisen toimenpideohjelman hallintoviranomaisen päättämistä tai sen vastuulla päätetyistä toimista seurantakomitean vahvistamien perusteiden mukaisesti. Ilmoittaessaan kuluja komissiolle kansalliset viranomaiset todentavat, että kulut ovat aiheutuneet säännösten ja/tai kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaisesti. ESR:n hankkeet ovat yleensä pieniä ja luonteeltaan aineettomia. Suurin osa ESR:ään liittyvistä virheistä johtuu tukeen oikeuttamattomista menoista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä etenkin liian suurina laskutetuista yleiskustannuksista, liian suurina ilmoitetuista kuluista ja virheellisesti lasketuista kuluista (sytä liian suurina ilmoitettuihin kuluihin oli useita: osallistujat eivät olleet oikeutettuja tukeen, osallistujia oli ilmoitettua vähemmän tai henkilöstökulut ilmoitettiin todellista suurempina.) Komissio olettaa, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön lisääntyminen vähentää tällaisia virheitä.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla vuosina 2009–2013

20

32

Lähes yksi neljäsosa koheesioalan virhetasosta kyseisellä kaudella johtuu hankkeista tai edunsaajista, jotka eivät täytä säännöksissä ja/tai kansallisissa säännöissä asetettuja tukikelpoisuusehtoja.

33

Valtiontuen ei katsota sopivan sisämarkkinoille, jos tuki vääristää jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Komissio saattaa yhdessä jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kanssa suoraan voimaan EU:n kilpailusäännöt. Valtion varoista myönnetty tuki voidaan katsoa sisämarkkinoiden kanssa yhteensopivaksi, jos avustukset täyttävät tietyt ehdot. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastustyössään yksilöinyt useita tapauksia, joissa edunsaajan ei olisi valtiontukisääntöjen mukaan pitänyt saada lainkaan julkista rahoitusta tai rahoitusta olisi pitänyt myöntää vähemmän. Valtiontukeen liittyvistä rikkomisista voi seurata, että kulut tai hankkeet/edunsaajat eivät ole oikeutettuja tukeen.

Komissio antaa tietoja havaitsemiensa ongelmien maantieteellisestä jakaumasta kahdessa tietolähteessä

34

Komissio antaa aiheesta tietoja seuraavilla kahdella tavalla:

- o Komission pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään vahvistetut tiedot riskinalaisten määrien jakautumisesta; kertomuksen tiedot perustuvat jäsenvaltioiden viranomaisten antamiin tietoihin (ks. *kaaviot 9, 12 ja 13²⁶*).
- o Joidenkin vuosien ajan komissio on ilmoittanut rahoitusoikaisujen maantieteellisen jakauman. Komissio korostaa, että näitä tietoja ei pitäisi niinkään tarkastella siinä mielessä, että ne kuvaavat virheiden jakautumista jäsenvaltioittain, vaan ne olisi ensisijaisesti nähtävä osoituksena järjestelmäpuutteista, jotka voivat johtaa virheisiin (ks. *kaavio 10*).

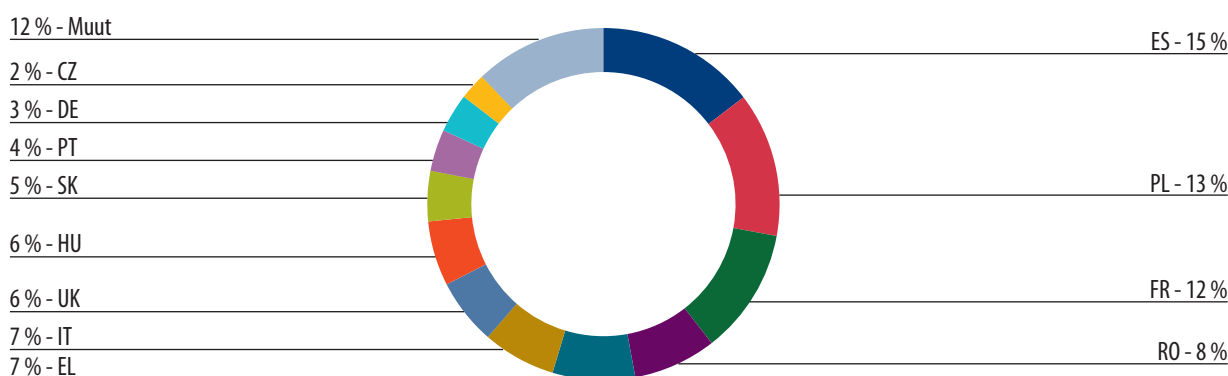
35

Kaavioissa 9 ja 10 esitetyt tiedot ovat luonteeltaan erilaisia ja peräisin eri lähteestä.

- o Riskinalaisten määrien jäsenvaltiokohtainen jakauma tuodaan esiin niiden pääosastojen vuoden 2013 toimintakertomuksissa, jotka vastaavat suurimmasta osasta yhteisen hallinnon piiriin kuuluvista menoista. Riskinalaisia määriä koskevat tiedot perustuvat maataloustarkastuksista laadittuihin raportteihin ja (koheesioalan) tarkastusviranomaisten raportteihin. Tietoja on mukautettu pääosastojen raporttien laadusta ja luotettavuudesta tekemien arvioiden perusteella (ks. *kaaviot 12 ja 13*).
- o EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedosta 6 ilmenevät rahoitusoikaisut antavat viitteitä vuosia 2007–2013 koskevista määristä, joihin kohdistetaan korjaavia toimenpiteitä (ks. kohta 55).

Kaavio 9

Riskinalaisten määrien jäsenvaltiokohtainen jakauma maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2013 toimintakertomusten perusteella



Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2013 toimintakertomusten mukaan riskinalaiset määrät olivat osuudeltaan 3,0 prosenttia menoista (ks. **taulukko 1**). Komissio on muuttanut lähestymistapaansa, joten luvut eivät ole vertailukelpoisia pitkällä aikavälillä.

Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuiset toimintakertomukset (Euroopan komissio). Ks. myös **kaaviot 12 ja 13**.

36

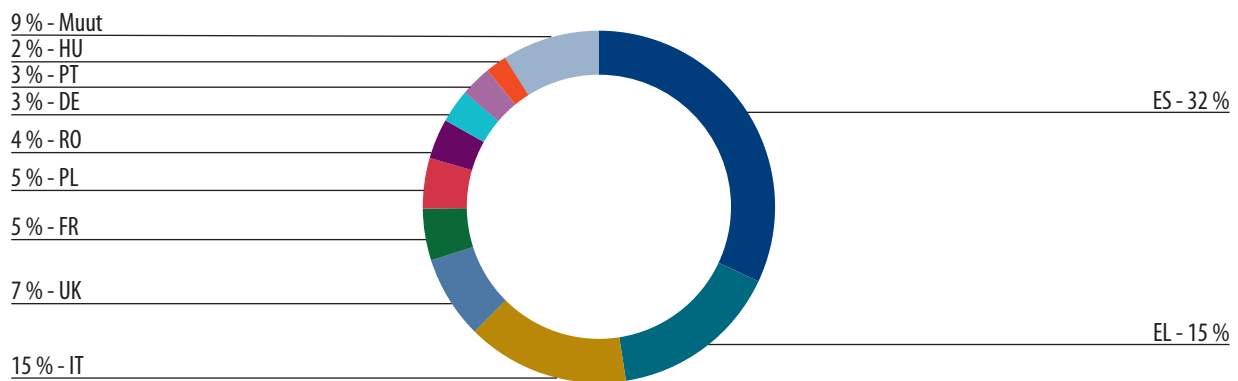
Näiden tietojen perustana olevissa taustatiedoissa on puutteita (ks. kohdat 53–60, 67–70 ja 81–88). Lisäksi komission luvut viittaavat siihen, että maatalouden virhetaso olisi korkeampi kuin koheesioalan (ks. **taulukko 1**), kun taas tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaisi päinvastaista (ks. **kaavio 6**). Tämä johtuu osittain siitä, että komissio kvantifioi korjaavien toimenpiteiden vaikutuksen eri menetelmin maatalouden kuin koheesiopolitiikan alalla. Merkillepantavampaa on kuitenkin se, että tilintarkastustuomioistuimen analyysin (ks. **kaavio 6**) mukaan kokonaisvirhetaso on huomattavasti korkeampi kuin komission arvio (ks. **kaavio 9** ja **taulukko 1**).

37

Tilintarkastustuomioistuin on koonnut **kaavioon 9** tietoja eri pääosastojen vuotuisista toimintakertomuksista, joissa käsitellään riskinalaisia määriä sekä absoluuttisina että suhteellisina lukuina. Kaavion lohkot kuvaavat absoluuttisina lukuina ilmaistuja arvioituja riskinalaisia määriä. Absoluuttisia virheellisiä määriä koskevat arviot ovat kuitenkin jo luonteeltaan sellaisia, että niissä ei ole otettu huomioon menojen suuruutta eikä jakautumista. Suurimmat riskinalaiset määrät näyttävät koskevan niitä jäsenvaltioita, jotka saavat eniten EU:n varoja (kuten Puola, joka saa eniten koheesioalan varoja, ja Ranska, joka saa eniten maataloustukia) (ks. **liite 1**). Tämä johtuu lähinnä siitä, että näiden maiden on hallinnoitava niin suuria rahamääriä. **Kaaviossa 10** esitetään rahoitusoikaisujen aggregoitu määrä komission kirjanpitolietojen perusteella. Myöskään nämä luvut eivät itsessään kerro kovin paljon siitä, kuinka hyvin kansalliset viranomaiset ovat suhteellisesti katsoen onnistuneet hallinnoimaan EU:n varoja.

Kaavio 10

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuosina 2007–2013 toteuttamien rahoitusoikaisujen jakauma Euroopan unionin tilinpäätöksen perusteella



Tällä hetkellä saatavilla on ainoastaan kumulatiivinen erittely. Vuosina 2007–2013 rahoitusoikaisuja tehtiin kaikkiaan 14,0 miljardin euron arvosta, mikä vastaa noin kahta prosenttia maatalouden ja koheesioalan maksuista kyseisinä vuosina.

Lähde: EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2013, tiedot kirjanpitojärjestelmästä tilinpäätöksen liitetiedon 6 osalta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyössä otetaan huomioon, kuinka paljon yhteisesti hallinnoituja EU:n varoja jäsenvaltioissa käytetään

38

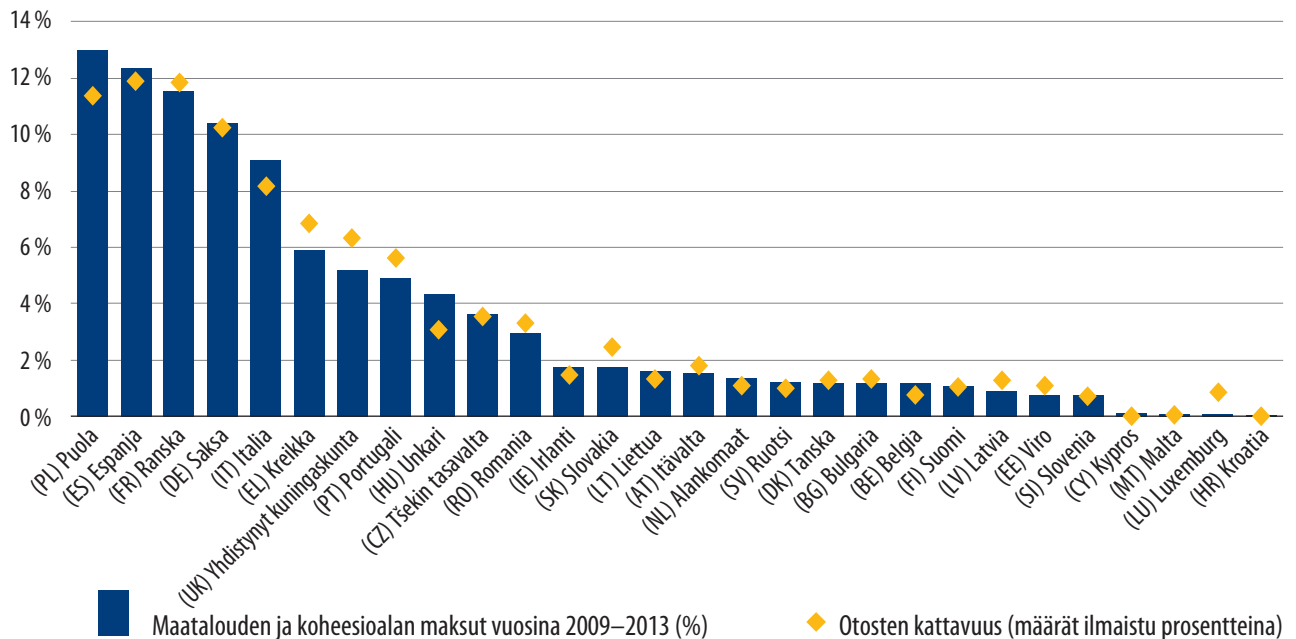
Tilintarkastustuomioistuin poimii tarkastuslausumaansa varten tekemässään tarkastuksessa vuosittain otoksen, joka on suunniteltu tukemaan johtopäätöstä siitä, ovatko EU:n koko varainkäytön sekä keskeisten menoalojen virhetasot olennaiset. Käytettävien menetelmien avulla arvioidaan EU:n kokonaismenojen virhetaso.

39

On välttämätöntä testata otokseen poimittuja maksuja, sillä se on vaikuttava ja tehokas tapa tehdä havaintoja, joiden pohjalta tilintarkastustuomioistuin voi antaa kokonaislausuntonsa ja laatia erityisarviot. Tilintarkastustuomioistuimen käyttämistä otantamenetelmistä seuraa, että sen kussakin jäsenvaltiossa tekemä työ suhteutuu pitkällä aikavälillä jäsenvaltion käyttämien EU:n varojen määrään (ks. *kaavio 11*, jossa esitetään vuosilta 2009–2013 tarkastettujen 2 920 tapahtuman suhteellinen jakauma)²⁷.

Kaavio 11

Maatalouden ja koheesioalan menojen sekä tilintarkastustuomioistuimen tapahtumataarkastusten suhteellinen jakauma vuosina 2009–2013



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin sekä selvitykset talousarvio- ja varainhallinnosta vuosilta 2007–2013.

Parempia tietoja on saatavissa niistä 11 jäsenvaltiosta, joiden osuus yhteisesti hallinnoiduista menoista on yli 80 prosenttia

40

Liitteistä 2–4 käy ilmi tilintarkastustuomioistuimen eri jäsenvaltioissa poimimissa otoksissa vuosina 2009–2013 havaittujen virheiden esiintyvyys. Kummankin alan tiedot esitetään yhdistettyinä (liite 2) sekä erikseen maatalouden (liite 3) ja koheesioalan (liite 4) osalta. Tietojen analysointi osoittaa seuraavaa:

- Poimittuihin otoksiin sisältyi virheitä kaikissa jäsenvaltioissa.
- Lähes puolessa poimittuihin otoksiin sisältyvistä tapahtumista oli rikottu lakisääteisiä vaatimuksia.
- Yli neljäsosassa otokseen poimituista tapahtumista oli suoritettu liian suuria maksuja tai tapahtumissa oli vastaavanlaisia kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Niistä kolmessa neljäsosassa kyse oli määrästä, joka oli alle 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta. Lopuissa määrä oli osuudeltaan 20–100 prosenttia tapahtuman arvosta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset maatalouden ja koheesiopolitiikan aloilla vuosina 2009–2013 24

41

Yli 80 prosenttia yhteisesti hallinnoiduista menoista koski 11 jäsenvaltiota (ks. *kaavio 11*). (Jäsenvaltiot olivat Puola, Espanja, Ranska, Saksa, Italia, Kreikka, Yhdistynyt kuningaskunta, Portugali, Unkari, Tšekin tasavalta ja Romania, joiden osalta tarkastettiin 2 376 tapahtumaa²⁸ vuosina 2009–2013.) Asianomaisten yhteisesti hallinnoitujen varojen määrä oli kaikkiaan 507 miljardia euroa vuosina 2009–2013. Kun tätä maaryhmää tarkastellaan kokonaisuutena, vaikutuksiltaan suurten virheiden (kvantifioitu 80–100 prosentiksi tarkastetun tapahtuman arvosta) osuuden havaitaan suurin piirtein olevan lähellä ryhmän yhteistä osuutta menoista.

42

Kussakin näistä jäsenvaltiosta

- o oli rikottu lakisääteisiä vaatimuksia ainakin kolmasosassa tarkastetuista tapahtumista
- o oli suoritettu liian suuria maksuja tai ilmeni vastaavanlaisia kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä ainakin seitsemäsosassa (ja usein paljon suuremmassa osassa) otokseen poimituista tapahtumista.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsee virheitä niin usein, että sitä voidaan pitää yhtenä osoituksena EU:n meno-ohjelmien tukikelpoisuussäntöjen ja hallinnointijärjestelmien monimutkaisuudesta

43

Sääntöjenvastaisuuksien taso on olennainen jokaisessa näistä 11 jäsenvaltiosta (ks. kohta 41) samoin kuin lopuissa 17 jäsenvaltiossa, kun näitä katsotaan ryhmänä. Tämän yleiskatsauksen kattaman ajanjakson aikana tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut näissä jäsenvaltioissa monia valvontajärjestelmiä ja päätenyt useimmiten siihen johtopäätökseen, että ne ovat osittain vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee – edellä mainitusta järjestelmien arviosta riippumatta – virheitä lähes puolessa tarkastamistaan tapahtumista, mikä osoittaa muun muassa, että EU:n meno-ohjelmien tukikelpoisuussännöt ja hallinnointijärjestelmät ovat monimutkaisia.

44

Tilintarkastustuomioistuin poimii *liitteissä 2–4* käsitellyt otokset käyttäen rahayksikköön perustuvaa otantaa. Tässä menetelmässä jokainen euro (eikä jokainen tapahtuma) on erillinen otantayksikkö, jolla on yhtäläinen mahdollisuus tulla poimituksi. Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistapaa ei ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä perusjoukossa. *Liitteissä 2–4* esitetyt luvut eivät siis kuvaa virheiden esiintyvyyttä EU:n maksutapahtumissa kokonaistasolla eikä yksittäisten jäsenvaltioiden osalta. Tilintarkastustuomioistuimen otantatapa perustuu siihen, että eri tapahtumiin sovelletaan erilaisia painotuksia, jotka heijastelevat menon arvoa ja tarkastustyön intensiivisyyttä. Painotukset poistetaan esiintyvyydestä, joissa saman verran painoarvoa saavat siis maatalouden alalla maaseudun kehittäminen ja maataloustukirahasto ja koheesioalalla ERS ja EAKR/koheesiorahasto. Eri jäsenvaltioissa poimituissa otoksissa havaitun virheiden suhteellisen esiintyvyyden ei tästä syystä voida katsoa ilmentävän suhteellista virhetasoa kussakin jäsenvaltiossa.

45

Tätä voidaan havainnollistaa vertaamalla maatalouden alalla ja koheesioalalla saatuja tuloksia (ks. *liitteet 3 ja 4*). Maatalouden alalla havaittiin liian suuria maksuja ja muita kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä lähes kolmasosassa otokseen poimituista maksuista. Sen sijaan koheesioalalla tällaisia virheitä ilmeni alle viidesosassa tarkastetuista maksuista. Tilintarkastustuomioistuimen tulokset usealta vuodelta viittaavat kuitenkin siihen, että virheillä on suurempi vaikutus koheesioalan menoihin (virhetaso kuusi prosenttia koko kyseisellä ajanjaksolla) kuin maatalousalan menoihin (virhetaso 3,7 prosenttia).

46

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamille maataloustukimaksuille on ollut ominaista, että tuen perusteena oleva pinta-ala on ilmoitettu usein liian suurena – joskin suhteellisen vähäisessä määrin. Tämä käy ilmi Ranskaa (suurin maataloustuen saaja) koskevista havainnoista. Ranskassa tarkastetuissa maatalousalan maksuissa esiintyy eniten kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä (joita on lähes joka toisessa tarkastetuista tapahtumista). Valtaosa virheistä sijoittuu kuitenkin vaihteluvälin matalampaan päähän. Koheesioalalla viidesosa kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä havaittiin Espanjassa (joka on toiseksi suurin koheesiovarojen saaja). Kolmasosa vaihtelukseltaan suurista virheistä, jotka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti, ilmeni Espanjassa (virheet, jotka on kvantifioitu 80–100 prosentiksi tarkastetun tapahtuman arvosta).

47

Monesti virheet johtuvat siitä, että hallinnoinnin ja valvonnan kokonaisrakenne on monimutkainen. Komission ja jäsenvaltioiden olisi jatkossakin pyrittävä yksinkertaistamaan sitä (ks. kohta 31). Toistaiseksi saatu kokemus kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia hallinnoida nykyistä järjestelmää ja niin ollen myös vaikeuksia panna toimintapolitiikkaa täytäntöön. Jäsenvaltioiden on jatkettava toimintaansa tilanteen parantamiseksi.

Yhteisesti hallinnoitujen EU:n menojen valvontakehys on monimutkainen

48

Koheesioalan ja maatalousalan valvontakehys, jota havainnollistetaan *liitteessä 5*, on monimutkainen. Komissio jakaa vastuun maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden kanssa. Kansalliset tai paikalliset viranomaiset hallinnoivat niin ollen suurinta osaa näistä menoista ja suorittavat asianomaiset maksut. Viranomaisten tehtävistä ja valvontamenettelyistä säädetään EU:n lainsäädännössä. Viranomaiset tarkastavat tukihakemusten ja maksupyyntöjen tukikelpoisuuden kohdistamalla niihin hallinnollisia tarkastuksia EU:n vaatimusten mukaisesti. Lisäksi viranomaisten on tutkittava varojen käyttöä tekemällä merkittävä määrä tarkastuskäyntejä edunsaajien luo ja paikalle hankkeisiin. Jäsenvaltiot vähentävät monien edunsaajien maksuja tai jättävät maksut suorittamatta näiden tarkastusten tulosten perusteella. Maatalouden alalla jäsenvaltioiden on raportoitava tarkastustensa tuloksista komissiolle vuosittain.

49

Jäsenvaltioiden nimittämät itsenäisesti toimivat tarkastuselimet (maatalouden alalla todentamisviranomaiset ja koheesioalalla tarkastusviranomaiset) raportoivat viranomaisten perustamien valvontajärjestelmien laadusta ja tarkastustilastojen koostamisesta. Maatalouden alalla nämä elimet todentavat vuosittain tilien luotettavuuden komissiolle, ja koheesioalalla ne laativat vuotuisen valvontakertomuksen.

50

Vaikka maatalousalalla ja koheesioalalla sovellettavat menettelyt ovat samankaltaiset, niissä on eräitä selviä eroavaisuuksia. Koheesioalalla komissio saa tarkastusviranomaisilta vuotuisen valvontakertomuksen, joka sisältää tarkastuslausunnon ja tiedon virhetasosta. Maatalousalan todentamisviranomaiset antavat vastaavat tiedot kaudelta 2014–2020.

51

Maatalousalalla sovelletaan vuotuista tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä ja monivuotista sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyä. Koheesioalalla vastaavanlaista menettelyä sovelletaan monivuotisen rahoituskehyyksen 2014–2020 yhteydessä käynnistettyihin toimenpideohjelmiin. Tilintarkastustuomioistuimen arviossa komission toteuttamasta valvonnasta on otettu nämä eroavaisuudet huomioon.

52

Varainhoitovuosien 2009 ja 2012²⁹ vuosikertomuksissa käsiteltiin korjaavia toimenpiteitä. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa korjaavia toimenpiteitä ennen maksua tai maksun jälkeen. Ennen maksua toteutettaviin toimenpiteisiin kuuluvat kansallisten viranomaisten tekemät edunsaajien hakemusten hallinnolliset tarkastukset ja tarkastuskäynnit. Maksun jälkeen toteutettavia toimenpiteitä ovat muun muassa jäsenvaltioiden suorittamat takaisinperinnät³⁰ edunsaajilta ja peruutukset (ks. kohta 79).

Rahoitusoikaisujen merkitys

53

Komission valvontatyö vaihtelee jäsenvaltioiden esittämien hakemusten hallinnollisista tarkastuksista valvontajärjestelmien tarkastamiseen. Kun komissio toteaa esimerkiksi, että järjestelmistä puuttuu keskeisiä osatekijöitä, sen täytyy määrätä rahoitusoikaisusta. Tilintarkastustuomioistuin on käsitellyt rahoitusoikaisujen merkitystä vuosikertomuksissaan varainhoitovuosilta 2009, 2012 ja 2013³¹.

54

Voimassa olevaan oikeudelliseen kehykseen perustuvat rahoitusoikaisut, joista komissio määräsi maatalouden ja koheesion menojen kohdalla vuosina 2007–2013, eivät käytännössä vähentäneet lopullisille edunsaajille suoritettuja maksuja.

- o Maataloutta koskevat rahoitusoikaisut tuottavat käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja³². Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot rahoitetaan jäsenvaltioille määrätyistä rahoitusoikaisuista ja liitetään kuluvan vuoden talousarvioon.
- o Koheesioalalla kansalliset viranomaiset saivat ilmoittaa lisähankkeista rahoitusoikaisujen vastapainoksi. Komissio suoritti silloin tavanomaiset tarkastukset ja maksoi tämän jälkeen jäsenvaltiolle uuden hakemuksen / uusien hakemusten ja rahoitusoikaisun välisen erotuksen.

Jäsenvaltiot huolehtivat varojen perimisestä takaisin lopullisilta edunsaajilta.

55

Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin kommentoinut rahoitusoikaisujen täytäntöönpanoon kuluvaan aikaa. Monet rahoitusoikaisut tehdään useita vuosia sen jälkeen, kun varat on alun perin maksettu³³.

56

Komissio antaa EU:n konsolidoidussa vuotuisessa tilinpäätöksessä (etenkin liitetiedossa 6) tietoja rahoitusoikaisuista ja takaisinperintätoimista, ja se on vuodesta 2012 alkaen laatinut aiheesta tiedonannon Euroopan parlamentille³⁴.

57

Komission tiedonannossa³⁵ maatalouden alalta esitetyt kumulatiiviset (absoluuttiset ja suhteelliset) tiedot on eritelty jäsenvaltioittain, ja ne kattavat kaikki komission päätökset vuosilta 1999–2013. Koheesioalan jäsenvaltioittain eritellyt kumulatiiviset (absoluuttiset ja suhteelliset) tiedot kattavat sekä kauden 2000–2006 että kauden 2007–2013. Kauden 2000–2006 korjaavat toimet ovat yhä kesken, ja suurin osa oikaisuksista on tehty viime vuosina. Esitettyjen tietojen perusteella näyttää siltä, että absoluuttisesti katsoen rahoitusoikaisut keskittyvät rajalliseen määrään jäsenvaltioita. Maatalouden alalla ne koskevat pääasiassa Kreikkaa, Italiaa ja Espanjaa (61 prosenttia oikaisuksista ja 32 prosenttia maksuista vuosina 1999–2013). Koheesioalan kauden 2000–2006 korjaukset koskevat pääasiassa näitä samoja maita, kuitenkin eri järjestyksessä (83 prosenttia oikaisuksista, jotka koskivat 45:tä prosenttia EU:n rahoitusosuudesta kaudella 2000–2006) (ks. *kaavio 10*).

Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2013 raportoima virhetaso olisi ollut 1,6 prosenttia korkeampi, jos tilintarkastustuomioistuin ei olisi ottanut korjaavia toimenpiteitä huomioon

58

Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuosien 2009 ja 2012 vuosikertomuksista ilmenee, miten tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon eri korjausmekanismit. Huomioon otetaan kaikki ne mukautukset, jotka jäsenvaltiot tekevät ennen maksun suorittamista, samoin kuin komission suorittamat oikaisut, joilla on kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva vaikutus hanketasolla ja jotka on tehty maksun jälkeen mutta ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa oikaisujen (joihin kuuluvat varojen takaisinperintä edunsaajilta ja yksityiskohdittaiset oikaisut hanketasolla) soveltamisen ja jättää asianomaiset määrät virhetason ulkopuolelle silloin, kun se on asianmukaista.

59

Tilintarkastustuomioistuin laski varainhoitovuotta 2013 koskevan vuosikertomuksensa yhteydessä, että jos jäsenvaltioiden viranomaiset ja komissio eivät olisi toteuttaneet tällaisia korjaavia toimenpiteitä, tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimittujen tapahtumien osalta raportoima virhetaso olisi ollut 1,6 prosenttiyksikköä korkeampi³⁶. Tapahtumia, jotka oli jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten perusteella jätetty kokonaan ottamatta huomioon, ei niiden luonteen vuoksi voida ilmaista kvantitatiivisesti.

60

Jäsenvaltioiden viranomaisilla oli kuitenkin eräiden muidenkin tapahtumien osalta riittävästi tietoa voidakseen havaita ja korjata monia niissä esiintyvistä virheistä ennen kuin komissiolta haettiin korvauksia³⁷.

Komission arvio perustuu alun perin jäsenvaltioiden tietoihin

61

Komissio käyttää maksajavirastojen tarkastustilastoja (maatalous) ja tarkastusviranomaisten raportoimia validoituja virhetasoja (koheesioala) laskiessaan jäännösvirhetasoa. Jäännösvirhetason katsotaan kuvaavan niiden sääntöjen vastaisuuksien taloudellista vaikutusta, jotka jäävät maksuihin sen jälkeen kun kaikki tarkastukset on suoritettu. Jäännösvirhetaso ilmaistaan prosenttiosuutena maksujen kokonaismäärästä. Koheesioalalla jäännösvirhetason³⁸ yhteydessä on otettu rahoitusoikaisu huomioon kauden 2007–2013 alusta lähtien. Tämä koskee EU:n ja/tai kansallisella tasolla jo tehtyjä oikaisuja sekä kesken olevia rahoitusoikaisuja. Komissio julkaisee tähän menettelyyn perustuvat konsolidoidut luvut pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa.

62

Vaikka komission raportointi riskeistä on parantunut viime vuosina, sen riskinalaisista määristä varainhoitovuodelta 2013 esittämä arvio alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston osalta (2,8 prosenttia) ja yhdistetty arvio kaiken yhteisen hallinnon osalta (3,0 prosenttia) ovat merkittävästi alhaisemmat kuin tilintarkastustuomioistuimen arvioimat virhetasot (ks. **taulukko 1**). On syytä panna merkille, että komission luvut pohjautuvat jäsenvaltioiden antamien tilastotietojen analysointiin ja että niitä on hallinnointitarkoituksia varten mukautettu ammatillisen harkinnan perusteella.

Taulukko 1

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset vuodelta 2013 verrattuna maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2013 toimintakertomuksissa arvioituihin riskinalaisiin määriin

Vuosikertomuksen luku	Toden- näköisin virhetaso vuon- na 2013 (%)	Luottamusväli (%)		Komission vuotuiset toimintaker- tomukset Pääosasto	Riskinalainen määrä (%)	
		Alempi virheraja	Ylempi virheraja		Arvio	Yläraja
Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Aluepolitiikka, liikenne ja energia	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Työllisyys- ja sosiaaliasiat	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Kaikki yhteensä	5,2	4,0	6,3	Yhteensä	3,0	-

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013.

Lähde: Komissio – vuotuiset toimintaker-
tomukset vuodelta 2013.

Tilintarkastustuomioistuin asetti luottamusvälin 95 prosenttiin (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, liite 1.1). Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto laski ylärajan käyttäen 90 prosenttiin asetettua luottamusväliä. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ei esittänyt vuoden 2013 toimintakertomuksessaan tietoja luottamusvälistä. Jos tilintarkastustuomioistuin olisi asettanut luottamusvälin 90 prosenttiin, alempi virheraja olisi ollut korkeampi ja ylempi virheraja olisi ollut alhaisempi kuin taulukossa nyt esitetään. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto esittävät vuotuisissa toimintakertomuksissaan lukuja, jotka perustuvat tarkastusviranomaisten vuoden 2012 menoihin kohdistamiin tarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2012 todennäköisimmän virhetason osalta esittämät luvut olivat alue- ja työllisyyspolitiikan kohdalla noin 0,1 prosenttiyksikön verran korkeammat kuin vuoden 2013 luvut. Aluepolitiikan osalta alempi virheraja oli 3,7 prosenttia ja ylempi virheraja 9,9 prosenttia. Työllisyyspolitiikan osalta alempi virheraja oli 1,4 prosenttia ja ylempi virheraja 5,2 prosenttia.

63

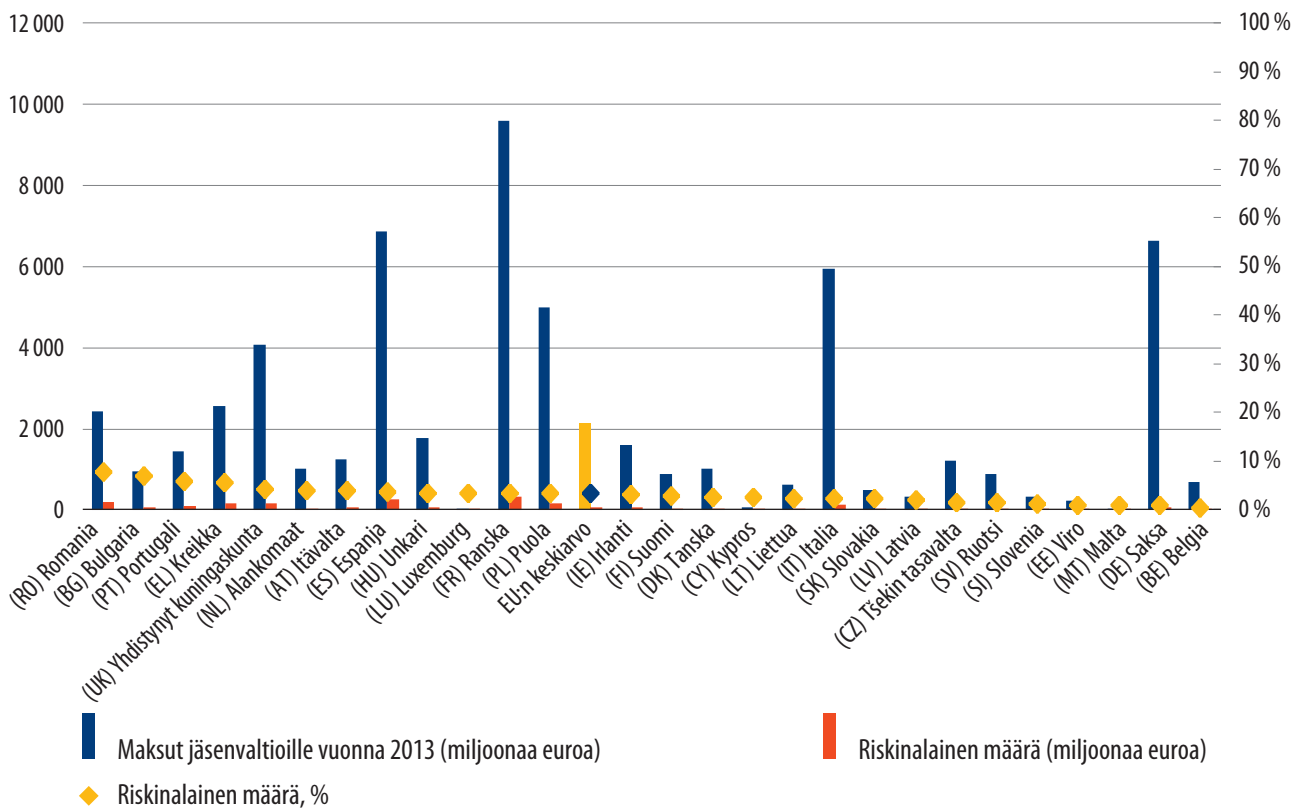
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset jokaiselta vuodelta ajanjaksolla 2009–2013 osoittavat, että koheesioalan ja maatalouden virhetaso oli olennainen ja että koheesioala oli näistä aloista virheatteimpi (ks. Kohta 23). Kuten *taulukosta 1* käy ilmi, komission arviot vuodelta 2013 viittaavat siihen, että maatalouden virhetaso olisi sen käsityksen mukaan korkeampi kuin koheesioalan. Tämä johtuu osittain siitä, että komissio kvantifioi korjaavien toimenpiteiden vaikutuksen eri menetelmin maatalouden kuin koheesiopolitiikan alalla.

64

Kaavioissa 12 ja 13 esitetään jäsenvaltioille vuonna 2013 suoritettut maksut (miljoonaa euroa), komission vuoden 2013 arvio riskinalaisista määristä (miljoonaa euroa) näissä jäsenvaltioissa ja riskinalaisten varojen prosenttiosuus. Pylväät ovat riskinalaisten varojen osuutta kuvaavan prosenttiluvun mukaisessa alenevassa järjestyksessä.

Kaavio 12

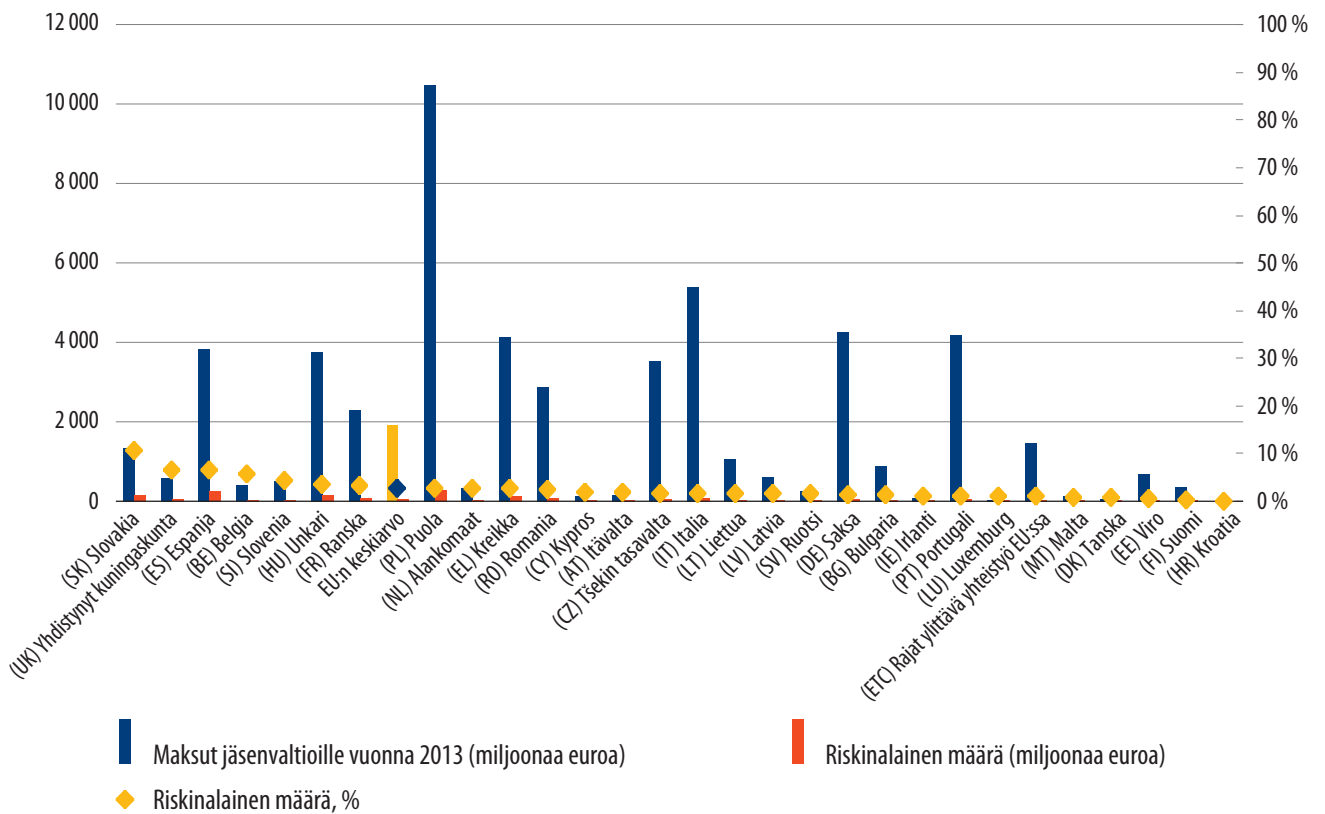
Maataloustukirahasto ja maaseuturahasto: jäsenvaltiolle maksetut määrät ja komission arviot riskinalaisten varojen määrästä ja prosenttiosuudesta jäsenvaltioittain (lähdetiedot sisältyvät maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toimintakertomukseen vuodelta 2013)



Lähde: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus (Euroopan komissio).

Kaavio 13

EAKR, ESR ja koheesiorahasto: jäsenvaltiolle maksetut määrät ja komission arviot riskinalaisten varojen määrästä ja prosenttiosuudesta jäsenvaltioittain (lähdetiedot sisältyvät työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston toimintakertomuksiin vuodelta 2013)



Lähde: Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuiset toimintakertomukset (Euroopan komissio).

65

Komissio esittää näiden vuotuisten toimintakertomusten keskeiset osatekijät yhteenvetokertomuksessaan. Vuoden 2013 yhteenvetokertomuksessa komissio arvioi, että sääntöjenvastaisten menojen osuus EU:n menojen kokonaismäärästä on 2,8 prosenttia. Maatalouden ja koheesipolitiikan aloilla osuus on 3,0 prosenttia (ks. **taulukko 1**).

Komission maatalousmenoihin kohdistama valvonta

66

Komissio toteuttaa valvontatehtävänsä maatalouden ja maaseudun kehittämisen aloilla pääasiassa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston kaksivaiheisen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn kautta.

- o Vuotuinen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely kattaa kunkin hyväksytyyn maksajaviraston tilinpäätöksen ja sisäisen valvonnan järjestelmän. Menettelyn tuloksena tehtävä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös perustuu riippumattomien todentamisviranomaisten jäsenvaltioissa toimittamiin tarkastuksiin, joista raportoidaan komissiolle. Päätös saattaa johtaa rahoitusoikaisuihin.
- o Monivuotinen sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely voi johtaa jäsenvaltioille määrättäviin rahoitusoikaisuihin, jos jäsenvaltion ilmoittamat menot eivät ole olleet EU:n sääntöjen mukaisia yhtenä tai useampana vuonna. Menettelyn tuloksena tehtävät sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset perustuvat komission toimittamiin "erityistilintarkastuksiin" (ks. kohta 54).

Komission työ on parantunut kolmen viime vuoden aikana

67

Tarkastuslausumaa varten tehdyn vuosittaisen tarkastustyön aikana havaittiin³⁹, että tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn sisältyvät komission tarkastukset ovat kolmen viime vuoden mittaan parantuneet. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin on voinut hyödyntää maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston maaseudun kehittämiseen kohdistamien tarkastusten tuloksia, kun se on arvioinut jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien luotettavuutta vuoden 2013 osalta.

68

Eryiskertomuksessa nro 7/2010 "Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskeva tarkastus" esitettyjen suositusten seurannassa vuonna 2013 todettiin, että komissio oli ryhtynyt oikea-aikaisesti asianmukaisiin toimiin ehdottaessaan todentamisviranomaisille suurempaa roolia. Todentamisviranomaiset huolehtivat näin ollen kaikista laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osa-alueista vuodesta 2015 alkaen.

69

Komissio muutti hiljattain lähestymistapaa, jota se soveltaa raportoidessaan vuotuisissa toimintakertomuksissaan virheistä. Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt tiedot perustuivat kokonaisuudessaan vuoteen 2011 saakka jäsenvaltioiden viranomaisten toimittamiin tarkastustilastoihin. Vaikka komissio oli tietoinen viranomaisten työhön liittyvistä puutteista, se katsoi, että raportoitujen virhetasojen 25 prosentin kiinteämääräinen korotus toimisi riittävänä vastapainona puutteiden vaikutukselle. Tästä syystä komissio on raportoinut merkittävästi alhaisempia virhetasoja kuin tilintarkastustuomioistuin. Lähestymistavan muutos osoittaa, että tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosikertomuksissa⁴⁰ raportoidut ja komission sisäisen tarkastuksen osaston vahvistamat puutteet tiedostetaan.

70

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto mukautti viranomaisten esittämiä virhetasoja vuosien 2012 ja 2013 toimintakertomuksissaan muiden tietolähteiden avulla. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ottaa nykyisin maksajavirastojen virhetasoja arvioidessaan huomioon omien säännönmukaisuuden tarkastustensa lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset, todentamisviranomaisten vuosittaiset raportit ja kaikki muut saatavilla olevat tiedot. Vuoden 2013 osalta maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto mukautti jäsenvaltioiden raportoimia virhetasoja 43 maksajaviraston kohdalla niistä 48 maksajavirastosta, jotka komissio ja tilintarkastustuomioistuin olivat tarkastaneet kolmen viime vuoden aikana. Esimerkiksi EU:n suoran tuen osalta nämä korotukset yli kolminkertaistivat jäsenvaltioiden raportoimien tilastojen perusteella lasketun jäännösvirhetason (2,33 prosenttia eikä 0,69 prosenttia). Mukautuksia ei tehty menoihin, joita komission tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset eivät kattaneet.

Jäsenvaltiot toimittavat keskeiset tarkastukset sekä tarkastukset paikalla

71

Maataloustukien valvontajärjestelmistä kattavin on yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS). Sitä sovelletaan EU:n kaikkiin maataloustukirahaston ja maaseuturahaston⁴¹ pinta-alaperusteisiin tai eläimiä koskeviin tukijärjestelmiin. Vuonna 2013 kyse oli noin 47 miljardista eurosta.

72

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti osana vuosien 2007–2013 tarkastuslausumia varten tekemiään tarkastuksia yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toiminnan 38 maksajavirastossa kaikissa 28 jäsenvaltiossa. Tarkastetut maksajavirastot hallinnoivat noin 80:tä prosenttia yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvista menoista. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti vielä neljässä maksajavirastossa niihin maataloustukirahaston toimenpiteisiin sovellettavat valvontajärjestelmät, joita ei hallinnoida yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla.

73

Tilintarkastustuomioistuimen toimittamien järjestelmätarkastusten tulokset osoittavat, että jäsenvaltioissa ja niiden välillä on merkittäviä eroja. Valvontajärjestelmistä vain seitsemän arvioitiin vaikuttaviksi. Osittain vaikuttaviksi arvioitiin 22 järjestelmää ja yhdeksästä järjestelmästä todettiin, että ne eivät olleet vaikuttavia⁴².

74

Tilintarkastustuomioistuimen vuosien mittaan toimittamissa tarkastuksissa on havaittu, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä auttaa merkittävästi alentamaan sen alaisuuteen kuuluvien menojen virhetasoa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2013 toimintakertomuksessa vahvistetaan tämä seikka, sillä kertomuksessa esitetty yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvien menojen virhetaso on kolme kertaa alaisempi kuin markkinatoimenpiteiden, joita ei hallinnoida yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän puitteissa⁴³.

Komission koheesioalan menoihin kohdistama valvonta

75

Koheesioalan järjestelmään ei liity samanlaista vuosittaista tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä kuin maatalousalalla, mutta uudella kaudella koheesioalalla otetaan käyttöön menettely, jossa tilit tarkastetaan ja hyväksytään. Tarkastusviranomaiset tutkivat jo nykyisin toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Tässä yleiskatsauksen osiossa käsitellään komission tarkastusviranomaisiin kohdistamaa valvontaa.

76

Komissio hyväksyy jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta kunkin kauden toimenpideohjelmat sekä alustavat rahoitussuunnitelmat, jotka kattavat EU:n tuen ja kansalliset rahoitusosuudet. Ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisten menojen estämisestä tai havaitsemisesta ja korjaamisesta on jäsenvaltioilla, jotka myös raportoivat komissiolle.

77

Vastuu päivittäisestä hallinnoinnista on tähän tehtävään nimetyillä hallintoviranomaisilla ja välittäjäelimillä. Niiden on varmistettava, että kaikki hankkeet vastaavat EU:n tukikelpoisuusvaatimuksia ja että ilmoitetut kulut täyttävät kaikki säännöksissä ja/tai kansallisissa säännöissä täsmennetyt ehdot. Ne muun muassa tarkastavat hankeotoksia paikalla ja tekevät asiakirjatarkastuksia ennen menojen todentamista. Todentamisviranomaisten täytyy varmistaa, että asianmukaiset tarkastukset on suoritettu, ja tehdä lisätarkastuksia ennen kuin menot ilmoitetaan komissiolle korvattaviksi.

78

Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset kohdistavat lisäksi järjestelmätarkastuksia jokaiseen toimenpideohjelmaan (tai ohjelmaryhmään). Ne tekevät myös toimien jälkitarkastuksia edustavien tilastollisten otosten perusteella. Kuten kohdassa 50 mainitaan, tarkastusviranomaiset toimittavat komissiolle vuotuisen valvontakertomuksen, johon sisältyy vuotuinen tarkastuslausuma järjestelmien toiminnasta ja tarkastusviranomaisten arvio virhetasosta.

79

Jos komissio havaitsee oman työnsä tai tarkastusviranomaisten raportoimien tietojen perusteella, että jäsenvaltion viranomainen ei ole onnistunut korjaamaan vakavia puutteita hallinto- ja valvontajärjestelmissään ja/tai oikaisemaan sääntöjenvastaisia menoja, jotka oli ilmoitettu ja todennettu, se voi säännösten mukaan keskeyttää maksut tai lykätä niitä. Jos jäsenvaltio ei korjaa järjestelmissä havaittuja puutteita tai ei peruuta sääntöjenvastaisia menoja, komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja, jotka johtavat toimenpideohjelmalle myönnetyn EU:n rahoituksen nettomääräiseen vähentymiseen. Nettomääräisiä vähennyksiä tehdään käytännössä kuitenkin harvoin. Jäsenvaltion viranomaiset voivat sopia komission kanssa, että "oikaistut" määrät osoitetaan muihin menoihin tulevien hakemusten yhteydessä.

80

Tarkastusviranomaisten vuotuisissa valvontakertomuksissa, tarkastuslausunnoissa ja järjestelmätarkastusta koskevissa kertomuksissa antamat tiedot ovat yksi pääasiallisista lähteistä, joiden perusteella komissio arvioi EU:n menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta kunkin toimenpideohjelman kohdalla.

Komissio on asteittain kehittänyt lähestymistapaansa

81

Komissio esittää vuotuisessa toimintakertomuksessaan arvion siitä, missä määrin toimenpideohjelmissä ilmenee laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä. Kumpikin koheesioalan pääosasto on vuodesta 2011 alkaen mukauttanut jäsenvaltioiden viranomaisten raportoimia lukuja ja ottanut yksilöidyt puutteet näin huomioon. Vuonna 2013 hyväksytyjen ESR:n ja EAKR:n/koheesiorahaston väli- ja loppumaksujen (kauden 2007–2013 toimenpideohjelmat) osalta työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arvioi riskinalaiseksi määräksi 2,6–3,5 prosenttia ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto 2,8–5,3 prosenttia. Molemmat vaihteluvälit ylittävät komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan.

82

Komission arvion pitävyyteen vaikuttavat jäsenvaltion viranomaisten raportoimien tietojen oikeellisuus ja luotettavuus. Erityiskertomuksessa nro 16/2013 ”Yhtenäisen tarkastusmallin (‘single audit’) soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla”⁴⁴ todettiin seuraavaa:

- o tietyt tarkastusviranomaiset raportoivat ongelmia todellista vähäisemmiksi
- o raportoidut virhetasot eivät olleet aina täysin luotettavia
- o jäsenvaltioiden rahoitusoikaisuista raportoimat tiedot eivät kenties ole aina luotettavia ja oikeellisia
- o komission laskentamenetelmä tuotti liian pienen jäännösvirhetason.

83

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ovat kaudella 2007–2013 tehostaneet tarkastusviranomaisiin kohdistamia tarkastuksia. Nykyisin komissio usein pyytää tarkastusviranomaisia antamaan lisätietoja niiden vuotuisissa valvontakertomuksissa raportoiduista virhetasolaskelmista (esimerkiksi täysmäärittämään tarkastetun perusjoukon ilmoitettuihin menoihin, laskemaan otoskoon uudelleen tai yksityiskohtaiset tiedot tietyistä toimien tarkastuksista). Lisäksi kyseiset kaksi pääosastoa käyvät jäsenvaltioissa paikan päällä tarkistaakseen tarkastusviranomaisten raportoimat tiedot.

84

Komissio julkaisee jäsenvaltiokohtaiset riskitasot tarkastusviranomaisten työn perusteella. Tilintarkastustuomioistuin raportoi varainhoitovuodelta 2013 antamassaan vuosikertomuksessa, että osassa kansallisten viranomaisten toimittamia tietoja ja joissakin komission toimittaman tarkastuksen osa-alueissa on puutteita⁴⁵. Tietoja olisi käytettävä harkiten, jos niitä on tarkoitus pitää luotettavana osoituksena siitä, että jäsenvaltiot ovat suhteellisen hyvin onnistuneet noudattamaan eri tukikelpoisuussääntöjä ja säännöksiä.

85

Komissiolla on vain vähän tietoja siitä, ovatko jäsenvaltioiden korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa varten käyttöön ottamat järjestelmät vaikuttavia, ja siitä, ovatko todentamisviranomaisten raportoidut tiedot oikeellisia, täydellisiä ja luotettavia⁴⁶. Komission sisäisen tarkastuksen osasto vahvistaa tämän havainnon ja katsoo, että jäsenvaltioiden raportoitujen korjaavien toimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista voidaan saada vain hyvin rajallinen varmuus. Tähän on syynä tapa, jolla toimenpiteistä raportoidaan komissiolle, mutta myös se, että tarkastusviranomaiset kohdistavat toimenpiteisiin vain rajoitettuja tarkastuksia⁴⁷. Komissio totesi vastauksessaan varainhoitovuotta 2012 koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohtaan 1.41, että ”nykyiset ongelmat johtuvat ensisijaisesti jäsenvaltioiden ilmoittamien virhetasojen epäluotettavuudesta. Komissio työskentelee lujasti parantaakseen niiden luotettavuutta etenkin korjaamalla niitä ylöspäin, jos se katsotaan tarpeelliseksi.”

86

Komissiolla on vain rajalliset mahdollisuudet validoida raportoidut virhetasot (ja tarvittaessa mukauttaa niitä), jos tarkastusviranomaisia ei pyydetä toimittamaan tekemistään toimien tarkastuksista komissiolle yksityiskohtaisia tietoja, joita komissio voi käyttää tarkastaessaan vuotuisia valvontakertomuksia.

On olemassa riski, että komissio aliarvioi koheesiomenojen jäännösvirhetason

87

Kokonaisuutena katsoen on olemassa vaara, että komissio aliarvioi jäännösvirhetason ja että tästä syystä komission arviot yksittäisistä toimenpideohjelmista ja vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyjen varaumien taloudellisesta vaikutuksesta eivät ole riittävän pitäviä.

88

Tilintarkastustuomioistuin suositteli erityiskertomuksessaan nro 16/2013, että komission olisi oltava varovainen luottaessaan jäsenvaltioiden tarkastuksista ja rahoitusoikaisuista toimittamiin tietoihin ja että komission olisi annettava jatkossakin metodologista tukea ja ohjeita kansallisille tarkastuselimille. Komission olisi myös otettava käyttöön järjestelmä, jonka avulla määrätään seuraamuksia niille tarkastuselimille, jotka toistuvasti raportoivat ongelmia todellista vähäisemmiksi. Lisäksi komission olisi ehdotettava järjestelyjä, joiden avulla jäsenvaltiot ja komissio jakaisivat kustannukset, joita aiheutuu EU:n alueellisten määrärahojen käytön tarkastamisesta.

Yhteenveto havaituista keskeisistä riskeistä ja puutteista

Maatalouden alalla riskit liittyvät maa-alaan, eläimiin ja viljelijöihin

89

EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan maataloustukirahaston ja maaseuturahaston varoin. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa, ja erityisesti sen kolmannessa ja neljännessä luvussa, esitetään yhteenveto muun muassa keskeisistä riskeistä ja puutteista maatalousmenojen osalta.

90

Maataloustuet ohjataan 28 jäsenvaltiossa kaikkiaan noin 80 maksajaviraston kautta. Maksajavirastot vastaavat maksujen suorittamisesta edunsaajille. EU:n ja kansallisen tason monimutkaiset oikeudelliset vaatimukset kattavat merkittävän määrän toimenpiteitä ja tukijärjestelmiä (esimerkiksi maaseuturahaston neljään toimintalinjaan sisältyy 46 toimenpidettä ja useita tuhansia alatoimenpiteitä).

91

Suorien maksujen sääntöjenmukaisuuteen liittyy pääasiassa seuraavanlaisia riskejä: pinta-alatukea maksetaan tukeen oikeuttamattomasta maasta tai edunsaajille, jotka eivät ole tukeen oikeutettuja; samasta maa-alasta maksetaan useammalle kuin yhdelle edunsaajalle; tukioikeudet lasketaan virheellisesti; eläinpalkkioita maksetaan eläimistä, joita ei ole (tosin yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä lieventää näitä riskejä jossakin määrin, ks. kohta 74). Maatalousmarkkinoiden interventioiden ja muiden pinta-alaan perustumattomien toimenpiteiden tapauksessa pääasialliset sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit ovat, että tukea myönnetään hakijoille, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen, tai että tukea myönnetään tukeen oikeuttamattomista tai liian suurina ilmoitetuista kuluista taikka tukeen oikeuttamattomasta tai liian suurena ilmoitetusta tuotannosta. Interventiotimenpiteet perustuvat pääosiltaan edunsaajien ilmoittamiin määriin, joita ei voida tarkastaa muiden tietokantojen kanssa tehtävällä automatisoidulla ristiintarkastuksella. Tämä lisää virheriskiä.

Maaseudun kehittäminen on erityisen riskialtis ala

92

Maaseuturahasto on erityisen altis virheille. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi riskejä lisäävät etenkin tapaukset, joissa ei noudateta maatalouden ympäristöohjelman vaatimuksia (jotka koskevat ympäristönsuojelun, maiseman ja luonnonvarat huomioon ottavia maatalouden tuotantomenetelmiä) ja investointihankkeiden erityisvaatimuksia tai joissa rikotaan julkisia hankintoja koskevia EU:n ja/tai kansallisia sääntöjä.

Koheesioalalla riskit liittyvät edelleen suurimmaksi osaksi hankintamenettelyjen puutteisiin

93

EU:n koheesio politiikkaa toteutetaan EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n varoin. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa, ja erityisesti sen viidennessä ja kuudennessa luvussa, esitetään yhteenveto muun muassa keskeisistä riskeistä ja puutteista koheesioalan varainkäytössä.

94

Ensimmäinen riskistä liittyy siihen, että sopimusten teossa ei noudateta julkisia hankintoja koskevia EU:n ja / tai kansallisia sääntöjä. Koheesio politiikan alalla hankintasääntöjen ja -menettelyjen heikko soveltaminen voi olla tahallista, jolloin tarkoituksena on joidenkin toimittajien suosiminen, tai tahatonta, kun sääntöjä ei ole ymmärretty oikein. Erityisen virheellistä on olemassa olevien sopimusten jatkaminen tai muuttaminen tapauksissa, joissa EU:n hankintasäännöissä edellytetään uutta tarjouskilpailumenettelyä.

95

Toinen riski koskee varojen myöntämistä hankkeisiin tai menoihin, jotka eivät säännösten ja/tai kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaan ole tukikelpoisia tai jotka eivät vastaa tiettyjä erityissääntöjä (kuten EU:n valtiontukisääntöjä). Tukikelpoisuussääntöjen ja muiden ehtojen monimutkaisuus saattaa johtaa EU:n varojen heikkoon kohdentamiseen ja EU:n talousarvion puutteelliseen hyödyntämiseen.

96

Investoinnit inhimilliseen pääomaan (esimerkiksi ESR:n kautta) ovat luonteeltaan aineettomia ja hankkeiden toteutamisessa on mukana lukuisia kumppaneita, jotka usein ovat pieniä. Nämä seikat lisäävät riskiä, että tukea myönnetään kuluihin, jotka eivät ole tukikelpoisia, tai että käytössä olevilla järjestelmillä ei havaita sellaisia hakemusten oikeellisuuteen vaikuttavia laskuvirheitä, joiden taloudellinen vaikutus on vähäinen. Edunsaajien hallinnolliset valmiudet vaihtelevat, joten ne saattavat tulkita tukikelpoisuus kriteereitä tai muita EU:n rahoituksen ehtoja eri tavoin tai soveltaa niitä epäyhdenmukaisesti.

Katse tulevaisuuteen: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2014–2020

39

Maataloustukien merkittävä muutos

97

Vuonna 2013 uudistetun YMP:n mukaan maataloustukirahasto käsittää kahdeksan suoran tuen järjestelmää, joista neljää on sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa ja neljä on vapaaehtoisia. Pakollisia ovat perustukijärjestelmä (tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä⁴⁸), viherryttämistuen järjestelmä, nuorten viljelijöiden järjestelmä ja puuvillan tukijärjestelmä. Uudelleenjakotuki, tuki viljelijöille luonnonhaitta-alueilla, tiettyjen alojen tuotantosidonnaiset tuet ja tuki pienviljelijöille pysyvät vapaaehtoisina. Uusista tukijärjestelmistä eniten menoja aiheuttavat perustukijärjestelmä ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä. Viherryttämistuen tarkoituksena on edistää ilmaston ja ympäristön kannalta hyödyllisiä käytäntöjä. Siihen on osoitettu 30 prosenttia suorien tukien kokonaismäärärahoista, ja sen myöntämiselle on asetettu seuraavat kolme ehtoa:

- o viljelyn monipuolistaminen (viljelysmailla vähintään kaksi eri kasvilajia)
- o nykyisten pysyvien nurmien säilyttäminen
- o ekologisen alan olemassaolo.

98

Kaikkien perustukijärjestelmän ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän edunsaajien täytyy noudattaa viherryttämisen ehtoja.

99

Lisäksi uusissa YMP:n säännöissä annetaan jäsenvaltioille lisää mahdollisuuksia poiketa tuen irrottamista tuotannosta koskevasta periaatteesta ja tehdä tuesta uudestaan tuotantosidonnaista.

100

YMP:n säännöille on ominaista, että tukijärjestelmien soveltaminen ja keskeisten tukikelpoisuuskriteereiden määrittäminen on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Jäsenvaltioiden harkintavalta kattaa myös aktiiviviljelijän ja maataloustoiminnan kaltaisten keskeisten käsitteiden määritelmien laatimisen.

Koheesioala: politiikan täytäntöönpanoa yksinkertaistetaan, mutta tukikelpoisuussääntöihin tehdään vähemmän muutoksia

101

Koheesioalaan uuden monivuotisen rahoituskehiksen aikana sovellettavien sääntöjen tarkoituksena on edistää tulosuuntautuneisuutta yksinkertaistamalla politiikan täytäntöönpanoa ja lisäämällä tuen ehdollisuutta. Tästä syystä yleisasetukseen tehtiin paljon muutoksia⁴⁹.

102

Tukikelpoisuussääntöjä koskevat säännökset ovat periaatteessa entisellään ja siksi koheesiomenoihin sovellettavat järjestelyt ovat yhä monimutkaiset. Sääntöjä on useassa kerroksessa (yhteiset säännökset, delegoidut säädökset, täytäntöönpanosäädökset, komission ohjeet), ja myös kansallista lainsäädäntöä on noudatettava. Jopa näkökohdista, joita tilintarkastustuomioistuin pitää keskeisinä, säädetään (tai aiotaan säätää) delegoiduissa säädöksissä.

103

Tilintarkastustuomioistuin korosti lausunnossaan nro 7/2011⁵⁰, joka koskee koheesioalan asetusta kaudelle 2014–2020, että EU:n menojen avulla on pystyttävä tarjoamaan EU:lle ja sen kansalaisille selviä ja näkyviä hyötyjä. Tilintarkastustuomioistuin ehdotti tätä silmällä pitäen, että meno-ohjelmat laadittaisiin uudelleen pitäen lähtökohtana hyväksyttäviä tuotoksia. EU:n eri toimintapolitiikkojen välisen koordinoinnin on aiemmin havaittu olevan puutteellista. Yhteisestä strategiakehyksestä annettujen säännösten ja ennakkoehtojen käyttöönoton (toimintalogiikan ottaminen huomioon ohjelmointivaiheessa) pitäisi mahdollistaa tämän puutteen korjaaminen.

104

Vaikka tuloksia ilmoitetaankin painotettavan aiempaa enemmän, järjestelmä pysyy edelleen pohjimmiltaan panosuuntautuneena ja siinä korostetaan enemmän säännösten noudattamista kuin toiminnan tuloksellisuutta. Viimeksi mainittu tavoite jää lähinnä suoritusvarauksen ja yhteisten toimintasuunnitelmien käyttöönoton varaan (suoritusvarauksen hyödyllisyys riippuu siitä, kyetäänkö sopivia indikaattoreita kehittämään)⁵¹.

Saavatko sidosryhmät komission ja kansallisten viranomaisten tehtävien, vastualueiden ja raportointivelvoitteiden muuttamisen ansiosta paremmin tietoa sääntöjenvastaisuuden tasoista?

105

Varmuuteen perustuvan järjestelmän lujittamisen on tarkoitus parantaa vuodesta 2014 (koheesioala) ja vuodesta 2015 (maatalous) alkaen tietoja, joita komissio saa yhteisessä hallinnoinnissa ilmenneistä virheistä. Riippumattomat tarkastuselimet toimittavat tarkastuksia ja laskevat vuosittain virhetasot (edustavien otosten perusteella) jokaisen jäsenvaltion ja toimintalohkon osalta.

Perusta paremmille laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskeville tiedoille maatalousalalla

106

Varmuuden lisäämisen ansiosta komission ja sidosryhmien pitäisi saada parempia tietoja maksujen virhetasoista jäsenvaltioissa. Jos tiedot ovat laadukkaita ja saatavissa oikeaan aikaan, tämä kehitys voisi periaatteessa mahdollistaa sen, että tilintarkastustuomioistuin hyödyntäisi enemmän komission ja jäsenvaltioiden työtä. Jotta tämä olisi mahdollista, tilintarkastustuomioistuimen on saatava tulokset käyttöönsä aiemmin ja sillä on oltava varmuus tehdyn työn laajuudesta ja laadusta (ks. myös kohta 109). Kun tilintarkastustuomioistuin on arvioinut muiden tarkastuselin ten vapaaehtoisesti tekemää työtä, se on havainnut työn luotettavuutta koskevia rajoitteita.

Tukevampi vuotuinen kehys koheesioalan tilivelvollisuusmekanismeille

107

Koheesioalaan uudella kaudella sovellettavissa säännöissä korostetaan aiempaa enemmän jäsenvaltioiden vastuuta järjestelmien rakenteesta ja varainhoidosta. Jäsenvaltiot nimittävät hallinto- ja todentamisviranomaiset⁵². Nimittä miseen ei tarvita komission hyväksyntää.

108

Komissio on ottanut käyttöön tilikauden (kesäkuusta (n-1) kesäkuuhun n) käsitteen, ja vuosittaiset tilit laaditaan uuden lainsäädäntökehysten mukaisesti. Todentamisviranomaisten todentama kirjanpito täytyy toimittaa komissiolle helmikuuhun (n+1) mennessä ja siihen täytyy liittää seuraavat asiakirjat:

- o johdon vahvistuslausuma ja "lopullisista tarkastuskertomuksista ja suoritetuista tarkastuksista laadittu vuotuisen yhteenveto, jossa tarkastellaan myös järjestelmissä havaittujen virheiden ja puutteiden luonnetta ja laajuutta sekä niiden korjaamiseksi toteutettuja tai suunniteltuja toimia"⁵³; lausuman pitäisi kattaa hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminta, tilien perustana olevien toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus sekä moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen.
- o (tarkastusviranomaisten laatima) valvontakertomus, johon kuuluu tarkastuslausunto tileistä, järjestelmien toiminnasta sekä menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta)⁵⁴.

109

Komission on tehtävä tilien hyväksymistä koskeva päätös toukokuuhun (n+1) mennessä. Tämä merkitsee, että jäsenvaltioilla on kahdeksan kuukautta⁵⁵ aikaa laatia tilinpäätös ja toimittaa se komissiolle. Komissiolla puolestaan on kolme kuukautta aikaa tehdä johtopäätöksensä näistä tileistä. Jotta tilintarkastustuomioistuin voi ottaa komission hyväksymät tiedot huomioon tarkastustyössään, sen täytyy saada tiedot käyttöönsä varhaisemmassa vaiheessa.

110

Koska komissio perustaa osan saamastaan varmuudesta kansallisten viranomaisten työhön, on olennaisen tärkeää, että lausuntojen ja lausumien taustalla olevan työn laajuudesta ja laadusta on asianmukainen selvitys ja että komissio arvioi viranomaisten järjestelmät ja niiden toiminnan varmistuakseen viranomaisten työn luotettavuudesta

111

Yleisasetuksessa laajennetaan rahoitusoikaisujen käyttöä ja säädetään nettomääräisten oikaisujen soveltamisesta tietyissä erityistapauksissa. Nettomääräisiä oikaisuja voidaan soveltaa esimerkiksi silloin, kun komissio havaitsee hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaaseen toimintaan vaikuttaviin vakaviin puutteisiin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia, joista ei ole raportoitu tilinpäätöksessä ja asianomaisissa lausumissa. Komissio katsoo, että tämä kannustaa entistä enemmän kansallisia viranomaisia toimittamaan luotettavia tietoja.

Muutosten vaikutukset tilivelvollisuuteen ja tilintarkastustuomioistuimen rooliin: haasteet komission ja kansallisten viranomaisten toimittamien valvontatietojen luotettavuuden tarkastamisessa

112

Rahoituskehityksen 2014–2020 aikana yhteiseen hallintoon sovellettavissa uusissa säännöksissä edellytetään, että jäsenvaltioiden tarkastuselimet antavat lausunnon tapahtumien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta sekä vahvistavat komissiolle toimitettavat jäsenvaltioiden valvontatilastot. Tämä vaatimus on ollut koheesioalalla voimassa vuodesta 2007, mutta maatalouden osalta kyse on todentamisviranomaisten vastualueen merkittävästä laajentamisesta.

113

Komissio on jo muutaman viime vuoden ajan pyrkinyt parantamaan jäsenvaltioiden raportoimien valvontatilastojen laatua ja oikeellisuutta. Kuten tässä yleiskatsauksessa aiemmin todettiin, komissio on viime vuosina mukauttanut jäsenvaltioiden toimittamia valvontatilastoja niin, että se on voinut esittää vuotuisissa toimintakertomuksissa tietoja, jotka ovat lähempänä sen oikeina ja edustavina pitämiä tietoja.

114

Valvontatilastojen laadun parantaminen on komissiolle huomattava haaste, sillä esitettyjen lukujen seurannan ja arvioinnin lisäksi se edellyttää itse tietojen mukauttamista ja parantamista sekä lisäohjeiden ja tuen antamista niille, jotka tarkastavat menot ja tuottavat tilastot.

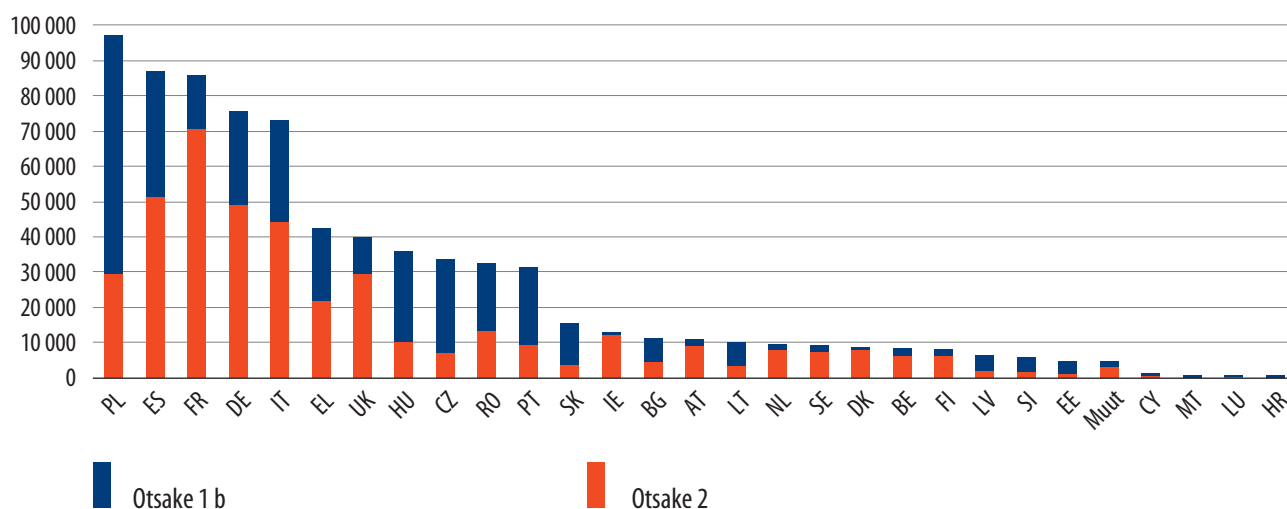
115

Yleiskatsauksen keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat:

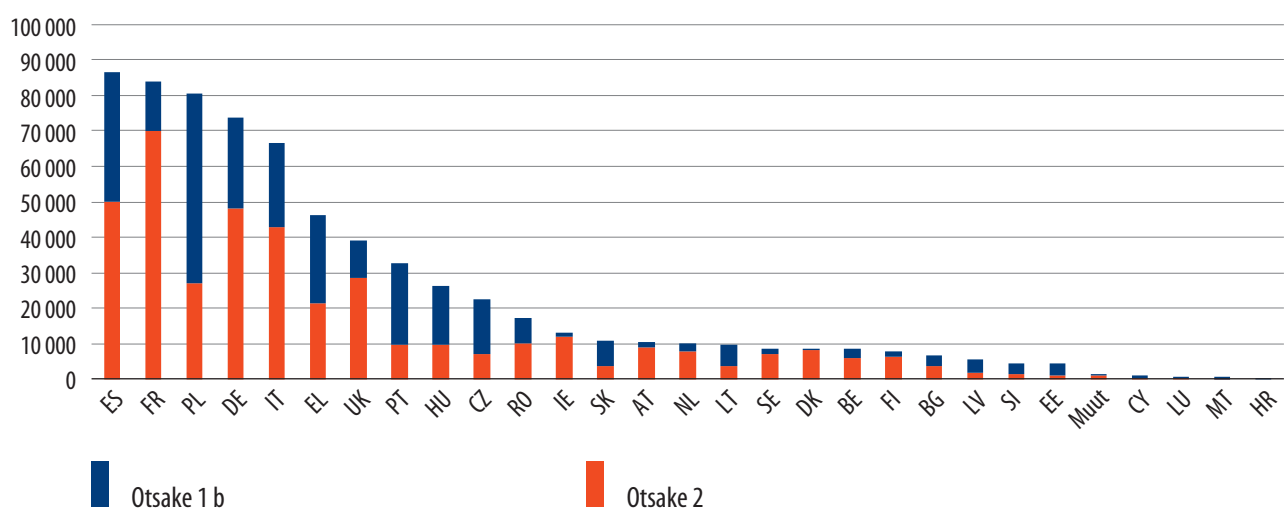
- o Kaudella 2007–2013 varainkäyttö oli samankaltaista kuin aiemmilla kausilla. Varojen käytössä ilmeni viivästyksiä, mutta maksujen kokonaismäärä vastasi varsin hyvin oletuksia. Niin ollen varoja todennäköisesti vapautetaan ilman eri toimenpiteitä vain hyvin vähän. Lukuun ottamatta suoraa maataloustukea ja markkinatukea viljelijöille, paine saada varat käytettyä on yhteisesti hallinnoitujen menojen keskeinen riskiosatekijä.
- o Maatalousmenojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuu pääasiassa seuraavia riskejä: tukimaksujen perusteeksi esitetyt maa-alat, eläimet tai kulut eivät ole tukikelpoisia, edunsaaja ei ole oikeutettu tukeen taikka tukilaskelmat ovat virheelliset (tosin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltaminen lieventää näitä riskejä jossakin määrin). Maatalouden ympäristöohjelman vaatimusten, investointihankkeiden erityisvaatimusten ja hankintasääntöjen rikkominen lisäävät maaseudun kehittämisen menoihin kohdistuvaa riskiä huomattavasti.
- o Suurin koheesiopolitiikan menoihin kohdistuva riski liittyy julkisia hankintoja koskevien EU:n ja/tai kansallisten sääntöjen rikkomiseen. Seuraavaksi suurin riski on, että menot (tai hankkeet) eivät ole oikeutettuja saamaan EU:n tukea.
- o Valvontajärjestelmiä voidaan kyllä parantaa merkittävästi, mutta keskeisenä haasteena on tehdä ohjelmat helpommin hallinnoitaviksi. Virhetaso on olennainen kaikilla niillä jäsenvaltioilla, joiden osalta johtopäätös voidaan tehdä. Se pysyttelee lähellä EU:n talousarviota koskevaa kokonaisvirhetasoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee virheitä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tämän yleiskatsauksen kattamalla ajanjaksolla tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut jäsenvaltioissa ja komissiossa monia valvontajärjestelmiä ja päätenyt useimmiten siihen johtopäätökseen, että ne ovat osittain vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee – järjestelmien edellä mainitusta arviosta riippumatta – virheitä lähes puolessa tarkastamistaan tapahtumista, mikä osoittaa muun muassa, että EU:n meno-ohjelmien tukikelpoisuussäännöt ja hallinnointijärjestelmät ovat monimutkaisia.
- o Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat parantaneet riskejä ja virheitä koskevaa raportointiaan, mutta komission on edelleen hyvin vaikea varmistaa, että tiedot ovat luotettavia.
- o Säännösten muuttamisella uutta kautta varten ei kenties kokonaisuutena katsoen ole merkittävää vaikutusta riskitasoon. Vaikka sääntöjä on jossakin määrin onnistuttu yksinkertaistamaan, jotkin meno-ohjelmat ovat yhä haasteellisia hallinnoijille kaikissa jäsenvaltioissa.
- o Virheet johtuivat monesti siitä, että hallinnoinnin ja valvonnan kokonaisrakenne on monimutkainen. Komission ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä yksinkertaistamaan sitä jatkossakin. Toistaiseksi saatu kokemus kuitenkin osoittaa, että jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia hallinnoida nykyistä järjestelmää, ja niin ollen myös vaikeuksia panna toimintapolitiikkaa täytäntöön. Jäsenvaltioiden on jatkettava toimintaansa tilanteen parantamiseksi.

Otsakkeiden 1 b (koheesiopoliittika) ja 2 (maatalous) sitoumukset ja maksut jäsenvaltioittain

Otsakkeiden 1 b ja 2 sitoumukset jäsenvaltioittain kaudella 2007–2013 (miljoonaa euroa)



Otsakkeiden 1 b ja 2 maksut jäsenvaltioittain kaudella 2007–2013 (miljoonaa euroa)



Lähde: Selvitykset varainhoitovuosien 2007–2013 talousarvio- ja varainhallinnosta.

Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys maatalouden ja koheesion aloilla vuosina 2009–2013

Jäsenvaltio	Tarkastettujen tapahtumien kokonaismäärä	Niiden tapahtumien määrä, joissa ilmeni ainakin yksi virhe	Niiden tapahtumien määrä, joissa ilmeni seuraavanlaisia virheitä:				
			Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti	Kvantitatiivisesti ilmaisuvissa olevat virheet	Kvantitatiivisesti ilmaisuvissa olevat virheet 0 %–20 %	Kvantitatiivisesti ilmaisuvissa olevat virheet 20 %–80 %	Kvantitatiivisesti ilmaisuvissa olevat virheet 80 %–100 %
Itävalta	56	27	5	22	17	2	3
Belgia	22	7	2	5	2	3	0
Bulgaria	44	18	11	7	5	0	2
Kypros	1	1	1	0	0	0	0
Tšekin tasavalta	115	57	24	33	24	4	5
Saksa	282	107	38	69	57	7	5
Tanska	30	16	0	16	15	1	0
Viro	44	14	5	9	7	2	0
Espanja	342	176	87	89	50	18	21
Suomi	33	24	10	14	13	1	0
Ranska	297	166	43	123	108	10	5
Kreikka	183	65	34	31	24	3	4
Kroatia	0	0	0	0	0	0	0
Unkari	84	33	13	20	13	2	5
Irlanti	26	14	0	14	13	1	0
Italia	240	110	57	53	37	7	9
Liettua	49	22	16	6	3	1	2
Luxemburg	25	19	9	10	10	0	0
Latvia	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Alankomaat	28	17	5	12	7	4	1
Puola	383	128	75	53	33	11	9
Portugali	175	78	34	44	31	6	7
Romania	111	62	36	26	16	1	9
Ruotsi	34	15	4	11	8	3	0
Slovenia	33	8	4	4	3	1	0
Slovakia	67	39	27	12	10	0	2
Yhdistynyt kuningaskunta	164	86	24	62	54	7	1
Yhteensä	2 920	1 320	571	749	561	96	92

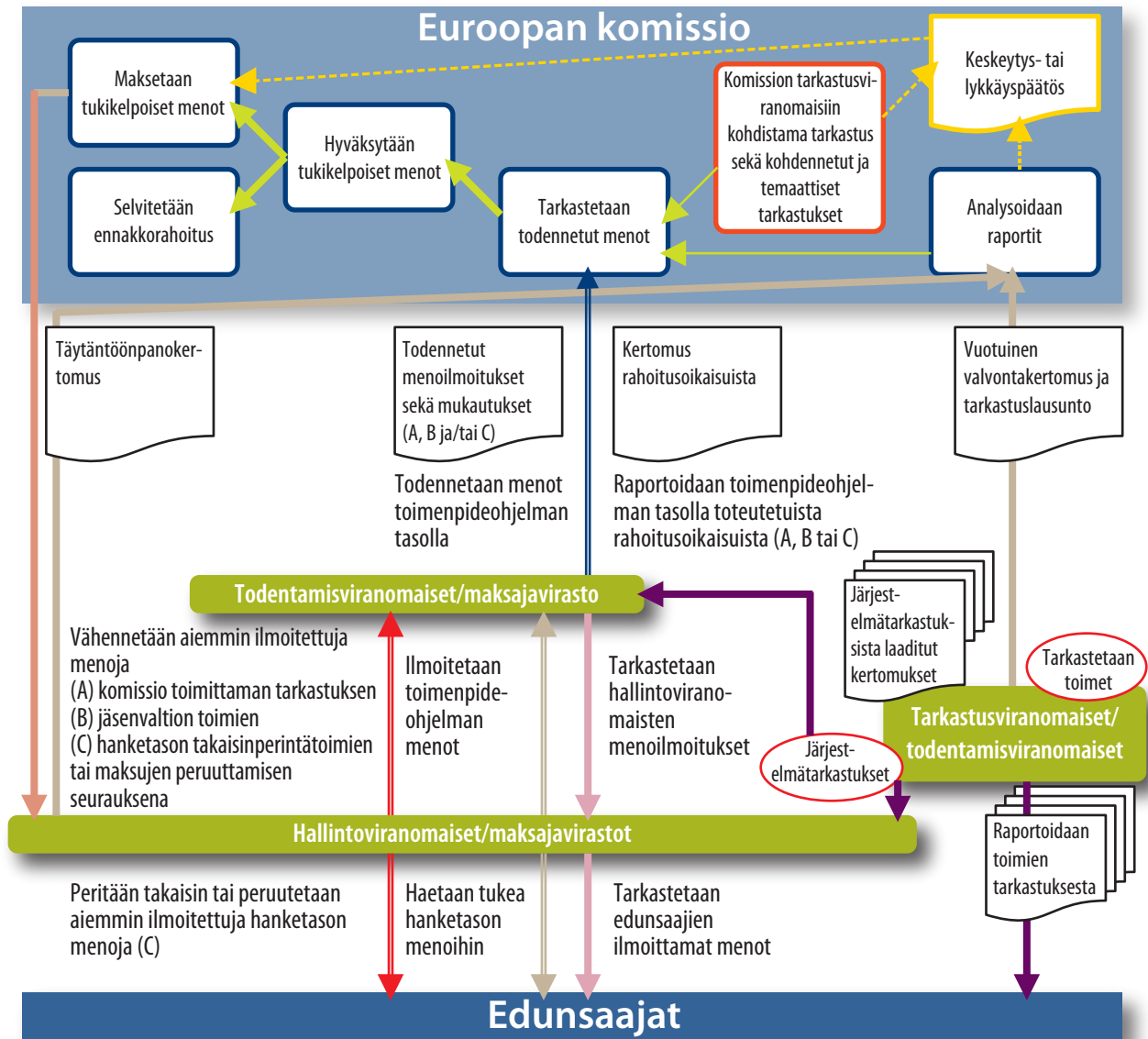
Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys maatalouden alalla vuosina 2009–2013

Jäsenvaltio	Tarkastettujen tapahtumien kokonaismäärä	Niiden tapahtumien määrä, joissa ilmeni ainakin yksi virhe	Niiden tapahtumien määrä, joissa ilmeni seuraavanlaisia virheitä:				
			Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet 0 %–20 %	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet 20 %–80 %	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet 80 %–100 %
Itävalta	41	18	0	18	16	2	0
Belgia	14	4	1	3	2	1	0
Bulgaria	25	10	5	5	3	0	2
Kypros	1	1	1	0	0	0	0
Tšekin tasavalta	56	25	8	17	16	0	1
Saksa	181	51	10	41	33	4	4
Tanska	22	15	0	15	14	1	0
Viro	7	3	1	2	2	0	0
Espanja	145	64	27	37	26	7	4
Suomi	33	24	10	14	13	1	0
Ranska	200	114	17	97	91	4	2
Kreikka	85	37	16	21	17	1	3
Kroatia	0	0	0	0	0	0	0
Unkari	32	13	4	9	8	1	0
Irlanti	26	14	0	14	13	1	0
Italia	138	53	20	33	24	6	3
Liettua	16	8	5	3	2	1	0
Luxemburg	10	7	0	7	7	0	0
Latvia	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Alankomaat	20	13	1	12	7	4	1
Puola	132	59	32	27	20	4	3
Portugali	65	32	9	23	15	1	7
Romania	78	43	24	19	11	1	7
Ruotsi	16	11	3	8	6	2	0
Slovenia	10	3	2	1	1	0	0
Slovakia	15	10	1	9	8	0	1
Yhdistynyt kuningaskunta	114	56	8	48	44	3	1
Yhteensä	1 511	699	212	487	400	46	41

Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys koheesion alalla vuosina 2009–2013

Jäsenvaltio	Tarkastettujen tapahtumien kokonaismäärä	Niiden tapahtumien määrä, joissa ilmeni ainakin yksi virhe	Niiden tapahtumien määrä, joissa ilmeni seuraavanlaisia virheitä:				
			Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet 0 %–20 %	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet 20 %–80 %	Kvantitatiivisesti ilmais-tavissa olevat virheet 80 %–100 %
Itävalta	15	9	5	4	1	0	3
Belgia	8	3	1	2	0	2	0
Bulgaria	19	8	6	2	2	0	0
Kypros	0	0	0	0	0	0	0
Tšekin tasavalta	59	32	16	16	8	4	4
Saksa	101	56	28	28	24	3	1
Tanska	8	1	0	1	1	0	0
Viro	37	11	4	7	5	2	0
Espanja	197	112	60	52	24	11	17
Suomi	0	0	0	0	0	0	0
Ranska	97	52	26	26	17	6	3
Kreikka	98	28	18	10	7	2	1
Kroatia	0	0	0	0	0	0	0
Unkari	52	20	9	11	5	1	5
Irlanti	0	0	0	0	0	0	0
Italia	102	57	37	20	13	1	6
Liettua	33	14	11	3	1	0	2
Luxemburg	15	12	9	3	3	0	0
Latvia	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Alankomaat	8	4	4	0	0	0	0
Puola	251	69	43	26	13	7	6
Portugali	110	46	25	21	16	5	0
Romania	33	19	12	7	5	0	2
Ruotsi	18	4	1	3	2	1	0
Slovenia	23	5	2	3	2	1	0
Slovakia	52	29	26	3	2	0	1
Yhdistynyt kuningaskunta	50	30	16	14	10	4	0
Yhteensä	1 409	621	359	262	161	50	51

Komission suorittama valvonta: maatalous ja koheesiopolitiikka vuosina 2007–2013



Maksujen keskeyttäminen

Jos maksut keskeytetään, komissio käynnistää maksut jäsenvaltiolle uudelleen vasta, kun se on saanut asianmukaisesti päivitettyt tiedot tarkistetussa tai mukautetussa hakemuksessa (tai on saanut lisätietoja) (A) aiemmin haetuista määristä tai (B) käsillä olevasta menoilmoituksesta.

Komission toimittama tarkastus

Komission tarkastukset voivat johtaa (A) (aiemmin todennettujen ja hyväksytyjen maksujen mukauttamiseen). Jos jäsenvaltion viranomaiset eivät ole samaa mieltä, komissio voi antaa perintämääräyksen (nettomääräinen oikaisu). Joissakin tapauksissa (harvemmin, yleensä päättövaiheessa) komission tarkastus voi vaikuttaa vielä (B) maksamatta oleviin hakemuksiin.

Tarkastusviranomaiset jäsenvaltioissa***Koheesiopolitiikka***

Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset tarkastavat hallinto- ja todentamisviranomaisten järjestelmän sekä toimet edunsaajan tasolla. Ne lähettävät kertomuksensa hallinto- ja tarkastusviranomaisille sekä komissiolle, lukuun ottamatta toimia koskevia kertomuksia, jotka lähetetään vain komissiolle. Komissio saa kokonaisraportin, jossa käsitellään mm. tätä yksittäisten tapahtumien tarkastusta (vuotuinen valvontakertomus ja tarkastuslausunto). Jäsenvaltion viranomaiset (B) ja komissio (A) voivat ryhtyä toimiin yksittäisiä järjestelmiä ja/tai toimia koskevien kertomusten tai kokonaistasolla annetun vuotuisen valvontakertomuksen perusteella. Hallintoviranomainen voi päättää periä varoja takaisin tai peruuttaa menoja hanketasolla (C).

Maatalous

Todentamisviranomaisen tarkastaa tilien luotettavuuden ja maksajaviraston johdon vahvistuslausuman. Kertomus lähetetään komissiolle. Todentamisviranomaiset eivät tarkasta toimia edunsaajien luona.

Lyhenteet

AGRI: Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto

YMP: Yhteinen maatalouspolitiikka

Komissio: Euroopan komissio

Tilintarkastustuomioistuin: Euroopan tilintarkastustuomioistuin

Maaseuturahasto: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto

Maataloustukirahasto: Euroopan maatalouden tukirahasto

EKTR: Euroopan kalatalousrahasto

EMPL: työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

EU: Euroopan unioni

BKTL: Bruttokansantulo

BKT: Bruttokansantuote

IACS-järjestelmä: Yhdenretty hallinto- ja valvontajärjestelmä

LPIS-järjestelmä: Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (Land Parcel Identification System)

MRK: Monivuotinen rahoituskehys

n: nimeämätön viitevuosi n

REGIO: alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

Loppuviitteet

- 1 Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan kalatalousrahasto (EKTR). Yhdessä näiden rahastojen osuus on 98,8 prosenttia otsakkeen 2 ”Luonnonvarat” sitoumuksista ja 98,6 prosenttia maksuista. Loppuihin menoihin sovelletaan muita hallinnointitapoja.
- 2 Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja koheesiorahasto. Yhdessä näiden rahastojen osuus on 99,7 prosenttia otsakkeen 1 b ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio” sitoumuksista ja 99,8 prosenttia maksuista. Loppuihin menoihin sovelletaan muita hallinnointitapoja.
- 3 Luku sisältää kuuden miljardin euron joustovälineet, jotka voivat ylittää enimmäismäärän.
- 4 Toimielinten sopimuksessa määritettiin sitoumusten määräksi 865 miljardia euroa ja maksujen määräksi 821 miljardia euroa vuoden 2004 kiintein hinnoin. Määriin tehtiin myöhemmin mukautuksia (kaksi prosenttia vuodessa), jotta niitä voitiin käsitellä käypinä hintoina. Lisäksi määriin tehtiin kansainvälisestä lämpöydinkooreaktorista ja Kroatian liittymisestä johtuvia tarkistuksia. Sitoumusten kasvu 110 miljardilla eurolla ja maksujen kasvu 105 miljardilla eurolla johtuu lähinnä vuotuisten mukautusten kumuloitumisesta.
- 5 Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, liitteessä II oleva 7 kohta.
- 6 Ks. Euroopan komission 5. toukokuuta 2014 päivätty lehdistötiedote IP/14/513, s. 1, ja *Main economic indicators 1994–2015, (a) Real Gross Domestic Product (% change)* osoitteessa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_fi.htm sekä Euroopan keskuspankin *Monthly bulletin*, lokakuu 2014, s. 5 ja 6, osoitteessa <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Jos inflaatiotasot ovat alhaisemmat kuin MRK:ssa ja tosiasiallisia sitoumuksia tehtäessä oletettiin, tosiasiallisesti maksettavat määrät ovat myös pienemmät kuin alun perin ajateltiin. Alhaisempi kasvu hidastaa hankkeiden toteuttamista tai pysäyttää sen sekä viivästyttää maksujen suorittamista tai lopettaa niiden suorittamisen.
- 8 Ks. varainhoitovuotta 2013 koskeva vuosikertomus, kohta 1.1.
- 9 Euroopan parlamentti, Sisäasioiden pääosasto, Poliittikkayksikkö D (talousarvioasiat): ”*EU budget and national budget: facts, figures and impact*”, maaliskuu 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Euroopan parlamentin selvityksen (ks. loppuviite 9) mukaan vastaava Unkaria koskeva EU:n varojen osuus on 19 prosenttia.
- 11 Steffen Osterloh, ”*The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013*”, 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, 29 artikla.
- 13 Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä, 93 artikla: ”Niiden liitteessä II lueteltujen jäsenvaltioiden osalta, joiden BKT vuosina 2001–2003 oli alle 85 prosenttia EU-25:n keskiarvosta samana ajankohtana, 1 kohdassa tarkoitettu määräaika vuosina 2007–2010 on niiden toimenpideohjelmien talousarviositoumusvuotta seuraavan kolmannen vuoden joulukuun 31 päivä”.
- 14 Asetuksessa (EU) N:o 539/2010 säädetään, että ilman eri toimenpiteitä tapahtuvaa vapauttamista koskevaa sääntöä ei sovelleta vuoden 2007 sitoumuksiin vuoden 2009 (n+2) / vuoden 2010 (n+3) lopussa, vaan kuudesosa vuoden 2007 vuosittaisen kokonaisrahoitusosuuteen liittyvästä talousarviositoumuksista lisätään kuhunkin kauden 2008–2013 talousarviositoumuksista.
- 15 Asetus (EU) N:o 1311/2011 – EAKR, ESR ja koheesiorahasto sekä asetus (EU) N:o 1312/2011 – maaseuturahasto.

- 16 Asetus (EU) N:o 1297/2013.
- 17 Vuoden 2012 kumulatiivinen tavoitearvo muodostui vuosiin 2008, 2009 ja 2010 liittyvistä sitoumuksista sekä kolmesta kuudesosasta vuoden 2007 sitoumuksista tapauksissa, joissa kuului soveltaa (n+2)-sääntöä, ja vuosiin 2008 ja 2009 liittyvistä sitoumuksista sekä kahdesta kuudesosasta vuoden 2007 sitoumuksista tapauksissa, joissa oli kuului soveltaa (n+3)-sääntöä.
- 18 Tieto komission kertomuksesta *"Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013"* (analyysi talousarvion toteuttamisesta rakennerahaston ja koheesiorahaston osalta vuonna 2013), toukokuu 2014.
- 19 Koheesioalan rahoitusvälineet on perustettu asetuksen (EY) N:o 1083/2006 44 artiklan mukaisesti. Rakennerahastoista voidaan rahoittaa toimenpideohjelman osana seuraavia kohteita:
- rahoitusvälineitä, joilla tuetaan yrityksiä, ensisijaisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä, ja jotka voivat olla riskipääoma-, takuu- ja lainarahastoja
 - kaupunkialueiden kehitysrahastoja eli rahastoja, joiden varoja sijoitetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeisiin ja muihin hankkeisiin, jotka sisältyvät kaupunkialueiden kestävä kehityksen yhdenmenny suunnitelmaan
 - rahastoja tai muita kannustinjärjestelmiä, joilla tarjotaan lainoja, takaisinmaksettaville investoinneille annettavia takuita tai vastaavia välineitä, jotka liittyvät energiatehokkuuteen ja uusiutuvien energialähteiden käyttöön rakennuksissa, myös nykyisessä asuntokannassa.
- Koheesioalalla oli 31. joulukuuta 2013 yli 900 rahoitusvälinettä.
- Maaseuturahastoon sovellettavat rahoitusvälineitä koskevat säännökset on annettu asetuksen (EY) N:o 1698/2005 71 artiklan 5 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1974/2006 50–52 artiklassa. Tällaisia välineitä ovat:
- pääomarahastot
 - takuurahastot
 - lainarahastot.
- Maatalouden alalla oli 31. joulukuuta 2013 alle 20 rahoitusvälinettä.
- 20 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2013, liite 10, s. 157.
- 21 Ks. myös kohta 2.
- 22 Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, liite 1.1, kohta 9. "Tapahtumien virheet johtuvat useista eri syistä, ja virheitä on monenlaisia riippuen rikkomistapauksen luonteesta ja siitä, mitä nimenomaista sääntöä tai sopimusehtoa on rikottu. Virhe voi vaikuttaa yksittäisen tapahtuman osaan tai koko tapahtumaan. Tilintarkastustuomioistuin ei ota virhetasoa ja virheiden esiintyvyyttä laskiessaan huomioon virheitä, jotka on havaittu ja korjattu ennen sen toimittamia tarkastuksia ja niistä riippumatta, sillä ne ovat osoitus valvontajärjestelmien vaikuttavasta toiminnasta. Tilintarkastustuomioistuin jakaa yksittäiset virheet virheisiin, jotka ovat ilmaistavissa kvantitatiivisesti, ja virheisiin, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Jako perustuu siihen, missä määrin on mahdollista mitata, kuinka suureen osaan tarkastetusta määrästä virhe vaikuttaa." Lisää esimerkkejä esitetään jäljempänä olevissa kohdissa.
- 23 Direktiivi 2014/24/EU (korvasi direktiivin 2004/18/EY), direktiivi 2014/25/EU (korvasi direktiivin 2004/17/EY) ja uusi direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimuksista.
- 24 Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 Lausunnossaan N:o 4/2011 komission vihreästä kirjasta julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:
"Tilintarkastustuomioistuimen julkisia hankintoja koskevista tarkastuksista saaman kokemuksen mukaan sääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvät toistuvat ongelmat johtuvat siitä, että voimassaolevia sääntöjä ei panna täytäntöön riittävän tiukasti, ja niiden täytäntöönpanoa olisi vielä mahdollista parantaa huomattavasti."
Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että
"niin hankintaviranomaisten kuin yritysten hallinnollisia rasitteita voitaisiin hieman vähentää. Tämä ei kuitenkaan saisi vaarantaa keskeisten periaatteiden toteutumista: tasapuolista pääsyä hankintamarkkinoille, oikeudenmukaista kilpailua ja julkisten varojen tehokasta käyttöä. Eräät nykyisen säädöskehysten aukot ja epäselvyydet vaarantavat oikeusvarmuuden kaikkien toimijoiden kannalta ja myös menettelyjen eheyden. Tästä syystä sääntöjä täytyy mahdollisesti täsmentää."
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_FI.PDF
- 26 Ks. kattavammat tiedot erityiskertomuksessa nro 16/2013, kohta 11 ja laatikko 2.
- 27 Otokoko vastaa maksuja tarkemmin niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka saivat yli kaksi prosenttia maksuista vuosina 2009–2013, kuin niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka saivat alle kaksi prosenttia maksuista. Tämä saadaan aikaan komission maksujen klusteriotannalla (ks. myös Tilintarkastuksen ja säännönmukaisuuden tarkastuksen käsikirja, Osa 1, kohta 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FI.PDF).
- 28 Näiden tapahtumien lukumääräinen osuus kaikista tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2009–2013 tarkastamista tapahtumista on 81 prosenttia.
- 29 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohdat 1.18–1.35, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.32–1.50.
- 30 Takaisinperintätoimia toteutetaan lähinnä maatalouden alalla.
- 31 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohdat 1.32–1.50, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.19–1.35, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 1.13–1.15.
- 32 Tämänäyttöisiä tuloja kutsutaan käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi, ja ne on määritelty unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 21 artiklan 3 kohdan c alakohdassa seuraavasti: "tulot, jotka saadaan aiheettomasti maksettujen määrien palauttamisesta 80 artiklan mukaisesti".
- 33 Ks. maatalouden osalta tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 7/2010 "Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskeva tarkastus", kohdat 68–73 ja kaavio 3, ja koheesioalan osalta erityiskertomus nro 3/2012 "Rakennerahastot – Onko komissio kohdistanut tarkoituksenmukaisia toimia jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin?"
- 34 EU:n talousarvion suojaaminen vuoden 2013 loppuun saakka, COM(2014) 618 final, 29.9.2014.
- 35 Tiedonanto COM(2014) 618 final, 29.9.2014, "EU:n talousarvion suojaaminen vuoden 2013 loppuun saakka".
- 36 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 1.19.
- 37 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 3.8, 4.8, 5.32 ja 6.24.
- 38 Komission mukaan riskinalainen määrä on se tapahtumien osan arvo, jonka ei arvioida olevan täysin sääntely- ja sopimuspiteiden mukainen sen jälkeen, kun kaikki sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia riskejä lieventämään tarkoitettut kontrollit (korjaavat toimenpiteet) on toteutettu. Lähde: "Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Synthesis of the Commission's management achievements in 2013". Ks. myös linkki: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 Varainhoitovuoden 2011 vuosikertomuksessa tästä raportointiin kohdissa 4.33–4.44, varainhoitovuoden 2012 vuosikertomuksessa kohdissa 4.26–4.39 ja varainhoitovuoden 2013 vuosikertomuksessa kohdissa 4.22–4.30.
- 40 Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 3.67; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 3.54; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 3.41.

- 41 Pinta-alaperusteisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden tietyt keskeiset osatekijät, kuten tukikelpoinen ala, tarkastetaan yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla. Muihin tukikelpoisuusvaatimuksiin sovelletaan niitä varten suunniteltuja kontroleja.
- 42 Tilintarkastustuomioistuimen metodologiassa järjestelmät luokitellaan tapahtumien virheriskin lieventämisen kannalta vaikuttaviksi, osittain vaikuttaviksi (tietyt puutteet heikentävät järjestelmän toimivuutta) tai ei vaikuttaviksi (puutteet ovat laajoja ja haittaavat ratkaisevasti järjestelmän toimivuutta).
- 43 Ks. maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2013 toimintakertomus, s. 119: markkinatoimenpiteiden jäännösvirhetaso on 7,44 prosenttia (eivät kuulu IACS-järjestelmään), sekä s. 133: suorien tukien jäännösvirhetaso on 2,33 prosenttia (kuuluvat IACS-järjestelmään).
- 44 Erityiskertomus nro 16/2013 "Yhtenäisen tarkastusmallin" ('single audit') soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla", kohta 83.
- 45 Kohdat 5.46–5.50 ja 5.55–5.58.
- 46 Erityiskertomus nro 16/2013, kohdat 35–40.
- 47 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston raportointivuoden 2013 jäännösvirhetasoa koskevan laskelman ja taustalla olevan menetelmän rajoitettua tarkastusta koskeva komission sisäisen tarkastuksen osaston raportti: IAS.B2–2014-REGIO-003 "Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year", s. 3.
- 48 Asetuksen (EY) N:o 73/2009 mukaisen yhtenäisen pinta-alatuen soveltamisen oli määrä päättyä 31. joulukuuta 2013. YMP:n uudistamisen yhteydessä jäsenvaltioille, jotka käyttävät tätä tukijärjestelmää, annettiin mahdollisuus jatkaa sen soveltamista siirtymäkauden ajan enintään vuoden 2020 loppuun asti.
- 49 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013.
- 50 Lausunto nro 7/2011 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL C 47, 17.2.2012, s. 1).
- 51 Yhteiset toimintasuunnitelmat sisältävät hankkeen tai joukon hankkeita, jotka toteutetaan toimenpideohjelman osana, ja EU-varojen maksaminen on niiden mukaan suoraan sidoksissa erityisten tavoitteiden, tuotosten ja sovittujen välitavoitteiden saavuttamiseen sekä tulosindikaattorien soveltamiseen.
- 52 Hallintoviranomaiset, todentamisviranomaiset ja tarkastusviranomaiset.
- 53 Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, 59 artiklan 5 kohdan b alakohta.
- 54 "Tästä lausunnosta on käytävä ilmi, ovatko kirjanpitiötiedot oikeat ja riittävät ja ovatko menot, jotka on esitetty komissiolle korvattaviksi, lailliset ja asianmukaiset sekä toimivatko käytössä olevat valvontajärjestelmät moitteettomasti. Lausunnossa on myös ilmoitettava, antaako tarkastustyö aihetta epäillä ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettua johdon vahvistuslausumassa esitettyjä tietoja." Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, 59 artiklan 5 kohdan b alakohta.
- 55 Tilit ja tarkastuslausunto täytyy esittää vuoden n helmikuussa. Komissio voi myöntää jäsenvaltioille yhden kuukauden lisäaikaa niiden esittämistä varten. Maatalouden alalla sovelletaan vastaavaa aikataulua, mutta maksajavirastojen tilit päätetään 15. lokakuuta vuonna (n-1). Koheesioalalla varainhoitovuosi päättyy 30. kesäkuuta vuonna (n-1).

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

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

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

Maksulliset julkaisut:

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

Maksulliset tilaukset:

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



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisutoimisto

