



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

58. vuosikerta

10. marraskuuta 2015

Sisältö

IV Tiedotteet

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN TIEDOTTEET

Tilintarkastustuomioistuin

2015/C 373/01	Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2014 ja toimielinten vastaukset	1
2015/C 373/02	Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdenneistöista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2014 ja komission vastaukset.	289

IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN
TIEDOTTEET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 1 ja 4 kohdan määräysten sekä unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 148 artiklan 1 kohdan ja 162 artiklan 1 kohdan ja kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 215/2008, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 567/2014, 43, 48 ja 60 artiklan mukaisesti

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin on 10. syyskuuta 2015 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2014.**

Kertomukset ja toimielinten vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin on toimitettu vastuuvapauden myöntämisestä vastaaville viranomaisille ja muille toimielimille.

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidentti), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS VARAINHOITOVUODELTA

(2015/C 373/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku – Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku – Talousarvio- ja varainhallinto	65
3. luku – EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	83
4. luku – Tulot	127
5. luku – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	147
6. luku – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus	165
7. luku – Luonnonvarat	213
8. luku – Globaali Eurooppa	261
9. luku – Hallinto	275

JOHDANTO

0.1. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on perussopimuksen mukaisesti Euroopan unionin (EU) toimielin, joka huolehtii unionin varojen tarkastamisesta. EU:n ulkoisena tarkastajana se toimii unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana ja kehittää osaltaan EU:n varainhoitoa. Lisätietoja työstämme esitetään vuotuisessa toimintakertomuksessa, EU:n meno-ohjelmia ja tuloja käsittelevissä erityiskertomuksissa sekä lausunnoissa uudesta tai muutettavasta lainsäädännöstä. Ne ovat saatavilla verkkosivustollamme:

www.eca.europa.eu

0.2. Varainhoitovuotta 2014 koskeva kertomus on 38. vuosikertomuksemme EU:n talousarvion toteuttamisesta. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

0.3. EU:n yleisestä talousarviosta päättävät vuosittain neuvosto ja Euroopan parlamentti. Vuosikertomus ja erityiskertomukset muodostavat perustan vastuuvapausmenettelylle, jossa Euroopan parlamentti tekee neuvoston suosituksen perusteella päätöksen siitä, onko komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana. Vuosikertomus toimitetaan tiedoksi kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

0.4. Keskeisen osan vuosikertomusta muodostaa tarkastuslausuma Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen luotettavuudesta ja toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (josta kertomuksessa käytetään ilmaisua ”toimien sääntöjenmukaisuus”). Lausumaa täydentävät kutakin EU:n keskeistä toiminta-alaa koskevat erityisarviot.

0.5. Jotta kertomuksesta olisi enemmän hyötyä, luvut on jaoteltu monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden mukaisesti. Rahoituskehitys tuli voimaan vuonna 2014. Sen avulla määritetään EU:n menojen määrä ja jakautuminen vuoteen 2020 saakka

ulottuvalle kaudelle. Näin lukijoiden on helpompi yhdistää kertomuksemme havainnot asianomaisiin talousarvio- ja tilinpäätöstietoihin.

0.6. Yksittäisistä monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeista ei laadita erillisiä tilinpäätöksiä, joten erityisarvioissa esitetyt johtopäätökset eivät muodosta tarkastuslausumia. Sen sijaan luvuissa tuodaan esille keskeiset kysymykset kunkin monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen osalta.

0.7. Kertomus koostuu tänä vuonna seuraavista osista:

- Ensimmäisessä luvussa esitetään tarkastuslausuma ja yhteenveto tilien luotettavuuden ja toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksesta saamistamme tuloksista.
- Toisessa luvussa esitetään talousarvio- ja varainhallinnosta tekemämme havainnot.
- Kolmannessa luvussa edistetään strategista tavoitettamme parantaa EU:n julkista tilivelvollisuutta ja arvioidaan, missä määrin komissio pystyy tuloskehityksen avulla valvomaan ja ohjaamaan Eurooppa 2020 -strategian suuntaista edistymistä.
- Neljännessä luvussa esitetään tuloja koskevat havaintomme.
- Luvuissa 5–9 esitetään toimien sääntöjenmukaisuutta sekä valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskevien tarkastuksiemme tulokset (monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden 1a, 1b, 2, 4 ja 5 osalta) ⁽¹⁾.

0.8. Komission vastaukset (tai tarvittaessa muiden EU:n toimielinten ja elinten vastaukset) huomautuksiimme on liitetty tähän kertomukseen. Havainnoissa ja johtopäätöksissä on otettu huomioon tarkastuskohteen vastaukset. Ulkoisena tarkastajana meillä on kuitenkin velvollisuus raportoida tarkastushavainnoistamme ja tehdä niiden perusteella johtopäätöksiä ja täten antaa riippumaton ja puolueeton arvio tilien luotettavuudesta sekä toimien sääntöjenmukaisuudesta.

⁽¹⁾ Emme laadi erityisarviota monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) emmekä otsakkeen 6 (Korvaukset) osalta.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XII
Johdanto	1.1–1.3
EU:n menot ovat merkittävä väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi	1.1–1.3
Varainhoitovuotta 2014 koskevat tarkastushavainnot	1.4–1.58
Tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyskysymyksiä	1.4–1.8
Toimien sääntöjenmukaisuus: tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat kokonaisuutena tarkasteltuna, että virhetaso on olennainen, vaikkakin vakaa	1.9–1.29
On olemassa monenlaisia korjaavia toimenpiteitä, jotka ovat vaikutukseltaan erilaisia	1.30–1.44
Komission yhteenvetokertomus vahvistaa, että virheillä on olennainen vaikutus tapahtumiin	1.45–1.57
Tilintarkastustuomioistuin raportoi OLAFille petosepäilyistä	1.58
Johtopäätökset	1.59–1.66
Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät	
Liite 1.2 – Tilien luotettavuuden osalta aiempina vuosina esitettyjen huomautusten seuranta	
Liite 1.3 – Otteita varainhoitovuoden 2014 konsolidoidusta tilinpäätöksestä	
Liite 1.4 – Arvioitu virhetaso (todennäköisin virhetaso) – mukauttamattomat tiedot vuosilta 2009–2013	
Liite 1.5 – Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys vuonna 2014	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – RIIPPUMATTOMAN TARKASTAJAN KERTOMUS

I. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan mukaisesti

- a) Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen, joka sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat ⁽¹⁾ ja talousarvion toteuttamista koskevan yhdistellyn selvityksen 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta ⁽²⁾, jonka komissio hyväksyi 23. heinäkuuta 2015, sekä
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Toimivan johdon velvollisuus

II. Komissio vastaa SEUT:n 317 ja 318 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisesta ja oikein esittämisestä kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän velvollisuuteen kuuluu suunnitella, ottaa käyttöön ja ylläpitää sisäisen valvonnan järjestelmä, jonka pohjalta on mahdollista laatia ja esittää tilinpäätös, jossa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvaa olennaista virheellisyttä. Komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT, 317 artikla).

Tarkastajan velvollisuus

III. Tilintarkastustuomioistuin vastuualla on antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden (IFAC) sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten standardien (INTOSAI) mukaisesti. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin noudattaa eettisiä vaatimuksia ja suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

IV. Tarkastuksessa suoritetaan toimenpiteitä, joiden avulla hankitaan tarkastusevidenssiä konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista ja siinä esitettävistä muista tiedoista sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Toimenpiteiden valinta perustuu tarkastajan harkintaan ja arvioon siitä, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan unionin lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Näitä riskejä arvioidessaan tarkastaja arvioi sisäisiä kontroleja, jotka ovat relevantteja konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisen ja sen oikein esittämisen sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta. Tämän pohjalta tarkastaja suunnittelee olosuhteisiin nähden asianmukaiset tarkastustoimenpiteet, mutta tarkoituksena ei ole esittää lausuntoa sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta. Tarkastukseen kuuluu myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuuden ja esitettyjen kirjanpidollisten arvioiden kohtuullisuuden sekä konsolidoidun tilinpäätöksen yleisen esittämistavan arvioiminen.

V. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastus, joka koskee arvonlisäveroon (alv) ja bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja, alkaa makroekonomisista aggregaateista, joiden perusteella näiden omien varojen määrä lasketaan. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission järjestelmät, joiden avulla makroekonomisia aggregaatteja käsitellään, kunnes jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituun tilinpäätökseen. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja ne on kirjattu tileihin.

⁽¹⁾ Konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat sisältävät taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman sekä yhteenvedon keskeisistä tilinpäätöksen laatimisperiaatteista ja muut liitetiedot (segmenttiraportointi mukaan luettuna).

⁽²⁾ Talousarvion toteuttamista koskeva yhdistelty selvitys sisältää yhdistellyn selvityksen talousarvion toteuttamisesta ja sitä koskevat liitetiedot.

VI. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikenlaiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tutkitaan, kun varojen saajaa vaaditaan näyttämään toteen tai tämä näyttää toteen varojen asianmukaisen käytön ja ennakkomaksun kirjanpidollinen selvitys suoritetaan tai maksu on perittävässä takaisin.

VII. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että se on saanut tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä lausuntojensa perustaksi.

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

VIII. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2014 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksyttyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin perustuvien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tulot

Lausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2014 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut

Perustelut kielteiselle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

X. Monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeisiin 1–4⁽³⁾ sisällytettyjen toimintaan liittyvien menojen virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan tilien perustana olevien maksujen virhetaso on 4,4 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöstä tukee yhteenvetokertomuksessa esitetty komission analyysi riskinalaisista määristä.

Kielteinen lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

XI. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausunnon perusteluja koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2014 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä virhetaso on olennainen.

⁽³⁾ Näitä otsakkeita käsitellään vuosikertomuksen luvuissa 5–8.

Muu informaatio

XII. Tilinpäätöstä koskeva katsaus ja analyysi eivät ole osa tilinpäätöstä. Tilinpäätöstä koskevassa katsauksessa ja analyysissä annetut tiedot vastaavat tilinpäätöksen tietoja.

10. syyskuuta 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**JOHDANTO****EU:n menot ovat merkittävä väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi**

1.1 EU:n menot ovat merkittävä väline, jota käytetään toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Muita merkittäviä välineitä ovat lainsäädäntö sekä tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten vapaa liikkuminen unionissa. EU:n menojen osuus on keskimäärin 1,9 prosenttia EU:n jäsenvaltioiden (ks. **kaavio 1.1**) julkisten menojen kokonaismäärästä.

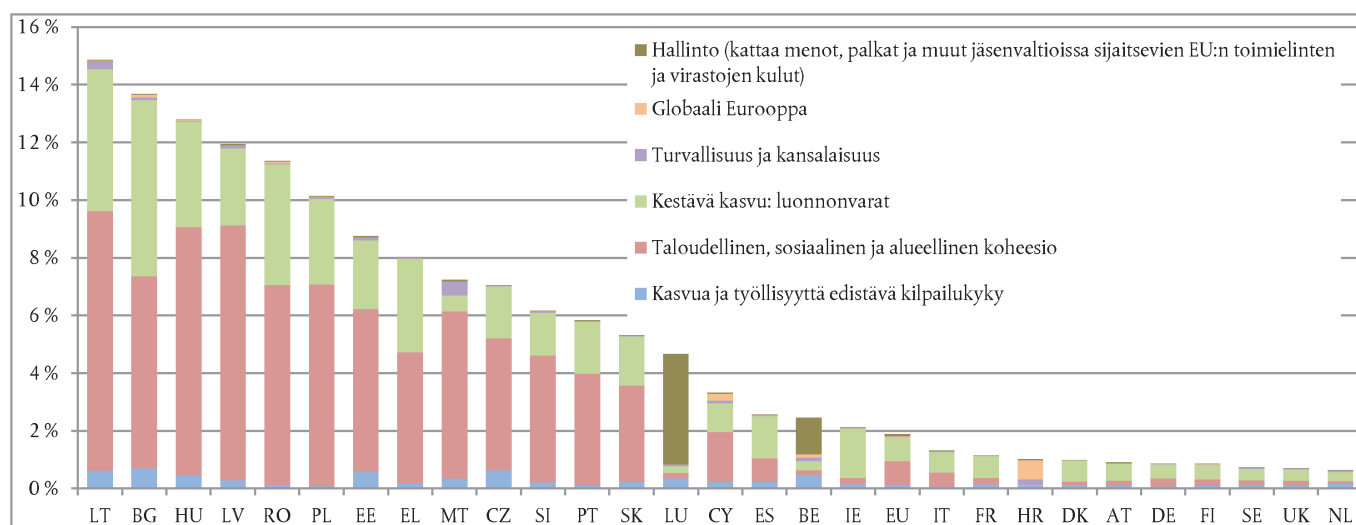
1.2 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on perussopimuksen nojalla

- tarkastaa, onko EU:n talousarviota käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti
- esittää kantansa EU:n tileistä
- raportoida EU:n varainkäytön taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta ⁽⁴⁾
- antaa lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista, joilla on taloudellista vaikutusta.

Tilintarkastustuomioistuin täyttää kaksi ensimmäistä tavoitetta tarkastuslausumaan liittyvän työn kautta. Toimielin voi tämän työnsä avulla yksilöidä taloudellisuuteen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen liittyviä riskejä. Lisäksi työllä on merkittävä vaikutus lausuntoihin, jotka tilintarkastustuomioistuin esittää ehdotetusta varainhoitoa koskevasta lainsäädännöstä.

⁽⁴⁾ Määritelmä, ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 30 artiklan 2 kohta.
”Taloudellisuuden periaate edellyttää, että varat, joita toimielin käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, otetaan käyttöön oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset ja kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset.
Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä resursseilla parhaat mahdolliset tulokset.
Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.”

Kaavio 1.1 – EU:n menot eri jäsenvaltioissa vuonna 2014 (osuutena jäsenvaltion julkisten menojen kokonaismäärästä)



Lähteet:

Euroopan unionin menot (Euroopan komission kirjanpitoliedot, koonnut Euroopan tilintarkastustuomioistuin).

Jäsenvaltioiden yleiset julkiset menot yhteensä (Eurostat – julkisyhteisöjen tilastot – julkisyhteisöjen tulot, menot ja keskeiset aggregaatit – julkisten menojen kokonaismäärä vuonna 2014)

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Maakoodien selitys, ks. **liite 1.5**.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.3 Tässä vuosikertomuksen luvussa

- esitellään tilintarkastustuomioistuinten tarkastuslausuman taustaa ja esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuinten tarkastustavasta (ks. **liite 1.1**), tarkastushavainnoista ja johtopäätöksistä
- analysoidaan EU:n varainkäyttöön liittyvien erilaisten riskien luonnetta
- kuvataan toimia, jotka komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuinten aiemmissa vuosikertomuksissa tilien luotettavuudesta esittämien huomautusten ja suositusten perusteella (ks. **liite 1.2**).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

VARAINHOITOVUOTTA 2014 KOSKEVAT TARKASTUSHAVAINNOT

Tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä

1.4 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan unionin konsolidoitua⁽⁵⁾ tilinpäätöstä ("tilinpäätös") varainhoitovuodelta 2014. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätöksen sekä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 23. heinäkuuta 2015⁽⁶⁾. Tilinpäätöksen lisäksi toimitettiin tilinpäätöstä koskeva katsaus ja analyysi⁽⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata kyseistä analyysyä. Tarkastusstandardien mukaisesti tilintarkastustuomioistuin kuitenkin arvioi analyysissä ja tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen yhdenmukaisuuden.

1.5 Tilinpäätöksestä (yhteenvedo **liitteessä 1.3**) ilmenee, että taseen vastattavaa-puolen määrä oli 31. joulukuuta 2014 yhteensä 220,7 miljardia euroa ja vastaavaa-puolen määrä oli yhteensä 162,7 miljardia euroa. Varainhoitovuoden 2014 taloudellinen tulos oli 11,3 miljardia euroa alijäämäinen (ks. myös kohdat 2.12 ja 2.13).

1.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä (ks. myös **liite 1.2**). EU:n talousarvio- ja varainhallintoa koskevat huomautukset esitetään tämän vuosikertomuksen toisessa luvussa.

⁽⁵⁾ Konsolidoitu tilinpäätös koostuu seuraavista asiakirjoista:
a) konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat, jotka sisältävät taseen (varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat), tuloslaskelman (varainhoitovuoden tuotot ja kulut), rahavirtalaskelman (tilien muutosten vaikutus käteisvaroihin ja muihin rahavaroihin) ja laskelman nettovarojen muutoksista sekä muut liitetiedot

b) talousarvion toteuttamista koskeva yhdistelty selvitys, joka kattaa varainhoitovuoden tulot ja menot, sekä sitä koskevat liitetiedot.

⁽⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti alustavan tilinpäätöksen sekä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 31. maaliskuuta 2015 eli varainhoitoasetuksen mukaisen määräajan umpeutuessa (ks. asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 147 artikla). Tilinpäätös vastaanotettiin kahdeksan päivää ennen sen esittämiselle asetetun määräajan umpeutumista (määräaika on asetuksen 148 artiklan mukaan 31. heinäkuuta). Komissio toimitti 1. syyskuuta 2015 tilintarkastustuomioistuimelle tarkistetun version asiakirjastaan "Tilinpäätöstä koskeva katsaus ja analyysi" (Financial Statement Discussion and Analysis).

⁽⁷⁾ Ks. IPSASB:n (International Public Sector Accounting Standards Board) antama, suositeltua käytäntöä koskeva ohje 2 "Tilinpäätöstä koskeva katsaus ja analyysi" (Financial Statements Discussion and Analysis).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.7 Komissio teki vuonna 2014 useita muutoksia tilinpäätöksen esittämistapaan. Muutosten avulla otettiin huomioon uusi monivuotinen rahoituskehys ja vahvistettiin edelleen yhdenmukaisuutta kansainvälisten standardien kanssa. Tilinpäätöksen tiettyjen liitetietojen esittämistapaa parannettiin huomattavasti ⁽⁸⁾.

Tilinpäätökseen vaikuttavia seikkoja

1.8 Seuraavat seikat vaikuttavat tilinpäätökseen:

- a) Komissio on edistynyt tilinpäätöksen liitetiedon 6 ("EU:n talousarvion suojaaminen") esittämistavan suhteen, kuten tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 vuosikertomuksen kohdassa 1.13 ja tämän vuoden seuranta-aulukon kohdassa 2 (**liite 1.2**) mainitaan. Nyt liitetiedossa esitetään tietoja kohdennetummin. Koheesiopolitiikan osalta siitä ilmenee, missä määrin korjaavia toimenpiteitä tehdään ennen menojen kirjaamista tai täytäntöönpanovaiheessa ja päättämisenvaiheessa. Nyt liitetiedossa kuvataan (mutta ei aina kvantifioida) korjaavien toimenpiteiden vaikutusta EU:n talousarvioon (kun jäsenvaltiot esimerkiksi luovat käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, peruvat menoja tai korvaavat niitä uusilla) ⁽⁹⁾.
- b) Ennakkorahoitusta (ennakot jäsenvaltioille) koskevassa liitetiedossa 2.5.2 todetaan, että komissiolla on vain vähän tietoja yhteishallinnon piiriin kuuluville rahoitusvälineille ennakkomaksuna suoritettujen varojen käytöstä (3,8 miljardia euroa) tai muille tukijärjestelmille ennakkoon maksettujen varojen käytöstä (3,6 miljardia euroa). Tämä voi vaikuttaa kyseisten välineiden ja tukijärjestelmien arvostukseen vuoden lopussa. Komissio saattaa joutua tekemään merkittäviä mukautuksia ohjelmakauden 2007–2013 päättämisen yhteydessä.

1.7. Komissio arvostaa sitä, että tilintarkastustuomioistuin antaa tunnustusta aikaansaaduille parannuksille. Parannuksista voidaan mainita esimerkiksi vapaaehtoisten ilmoitusten sisällyttäminen tilinpäätöstä koskevaan katsaukseen ja analyysiin (*Financial Statement Discussion and Analysis*). Tavoitteena on pitää julkisen sektorin tilinpäätösraportointi mahdollisimman korkeatasoisena toimittamalla unionin tilinpäätöstä käyttäville tahoille hyödyllistä taloudellista tietoa.

1.8.

- a) Liitetieto 6 sisältää yhteenvedon komission tekemistä korjauksista (sekä hyväksytyistä että jo toteutetuista) ja ennalta ehkäisevistä toimista vuonna 2014. Aihetta käsitellään yksityiskohtaisemmin komission vuotuisessa tiedonannossa EU:n talousarvion suojaamisesta.

⁽⁸⁾ Muun muassa lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten varojen ja velkojen esittämistapa sulautettiin ja segmentti-informaation esittämistapaa yksinkertaistettiin.

⁽⁹⁾ Komissio aikoo tuoda Euroopan unionin tuomioistuimen kesäkuussa 2015 tekemät päätökset esiin varainhoitovuotta 2015 koskevan tilinpäätöksen liitetiedossa 6. Päätökset koskivat yhteensä 457 miljoonan euron arvoisten rahoitusohjelmien päätösten kumoamista, ja niitä on jo käsitelty tilinpäätöksen jälkeisten tapahtumien mukauttamisena liitetiedossa 2.10 "varaukset" (tuomioistuimen 24. kesäkuuta 2015 antamat tuomiot yhdistetyissä asioissa C-549/12 P ja C-54/13 P, jotka kumoavat komission kaksi yhteensä 94 miljoonan euron arvoista päätöstä, jotka liittyvät EAKR:n ohjelmiin Saksassa, sekä tuomio asiassa C-263/13 P, jolla kumotaan kolme komission yhteisarvoltaan 363 miljoonan euron päätöstä, jotka koskevat EAKR:n ohjelmia Espanjassa). Nämä päätökset vaikuttivat kauden 1994–1999 toimenpideohjelmien menoihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Toimien sääntöjenmukaisuus: tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat kokonaisuutena tarkasteltuna, että virhetaso on olennainen, vaikkakin vakaa

1.9 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti EU:n tulot ja menot ja arvioi, olivatko ne sovellettavien lakien ja säännösten mukaiset. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustulokset tulojen osalta neljännessä luvussa ja menojen osalta luvuissa 5–9 (ks. **taulukko 1.1**).

1.10 Tulojen virhetaso ei ollut olennainen (ks. kohta 4.26). Menopuolella virhetaso oli edelleen olennainen. Menojen arvioitu virhetaso (korjaavien toimenpiteiden huomioon ottamisen jälkeen, ks. kohta 1.32 ⁽¹⁰⁾) oli 4,4 prosenttia, eli se oli samalla tasolla kuin vuonna 2013 (4,5 prosenttia ⁽¹¹⁾) (ks. **taulukko 1.1**). Menojen virhetaso ei ollut olennainen monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeessa 5 (hallinto) (ks. kohta 9.15). Kaikissa muissa otsakkeissa toimintaan liittyvien menojen virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 5.32 ja 5.33, 6.76 ja 6.77, 7.72 ja 7.73 sekä 8.26 ja 8.27).

1.10. Komissio yhtyy pääosin tilintarkastustuomioistuimen arvioon sekä tulopuolen virhetasosta, jota käsitellään neljännessä luvussa, että menopuolen virhetasosta, jota käsitellään luvuissa 5–9. Komissio aikoo toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet virheiden korjaamiseksi ja unionin talousarvion suojaamiseksi.

Taulukko 1.1 – Yhteenveto toimien sääntöjenmukaisuutta koskevista tarkastustuloksista vuodelta 2014

Vuosikertomuksen luku	Monivuotisen rahoituskehityksen otsake	Tarkastetut tapahtumat (miljardia euroa)	Arvioitu virhetaso 2014 (%)	Luottamusväli (%)		Arvioitu virhetaso 2013 (%)
				Alempi virheraja	Ylempi virheraja	
5. Kilpailukyky	Otsake 1 a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Koheesio	Otsake 1 b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Luonnonvarat	Otsake 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Globaali Eurooppa	Otsake 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Hallinto	Otsake 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Ei ole tarkoituksenmukaista verrata määrään sellaisia alkuvaiheessa ("alkulähteessä") tehtyjä oikaisuja, joihin liittyvät maksupyynnöt eivät johtaneet maksuihin tai johtivat pienempään maksuun.

⁽¹¹⁾ Vuoden 2013 vuosikertomuksessa todettiin arvioituksi virhetasoksi 4,7 prosenttia. Vertailukelpoinen arvioitu virhetaso on tässä vuosikertomuksessa 0,2 prosenttiyksikköä alhaisempi, koska tilintarkastustuomioistuin päivitti julkisia hankintoja koskevien virheiden kvantifiointitavan (ks. kohdat 1.13 ja 1.14).

Vuosikertomuksen luku	Monivuotisen rahoituskehyksen otsake	Tarkastetut tapahtumat (miljardia euroa)	Arvioitu virhetaso 2014 (%)	Luottamusväli (%)		Arvioitu virhetaso 2013 (%)
				Alempi virheraja	Ylempi virheraja	
Muu ⁽¹⁾	Otsakkeet 3, 6 ja muut	2,1	—	—	—	—
Yhteensä		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Tulot		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin ei esitä erityisarviota tai laadi vuosikertomukseen erillistä lukua monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 (turvallisuus ja kansalaisuus) ja otsakkeen 6 (korvaukset) alaisista menoista eikä muista menoista (monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 ulkopuoliset erityisvälineet, kuten hätäapuvaraus, Euroopan globalisaattiorahasto, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto ja joustoväline). Näillä aloilla suoritettu tarkastustyö otetaan kuitenkin huomioon varainhoitovuoden 2014 menoja koskevaa yleistä johtopäätöstä tehtäessä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.11 Kokonaisuutena tarkasteltuna tarkastustulokset ovat kolmen viime vuoden ajan pysyneet suhteellisen vakaana tasolla, joka ylittää tilintarkastustuomioistuin määrittämän olennaisuusrajan merkittävästi (ks. **kaavio 1.2**).

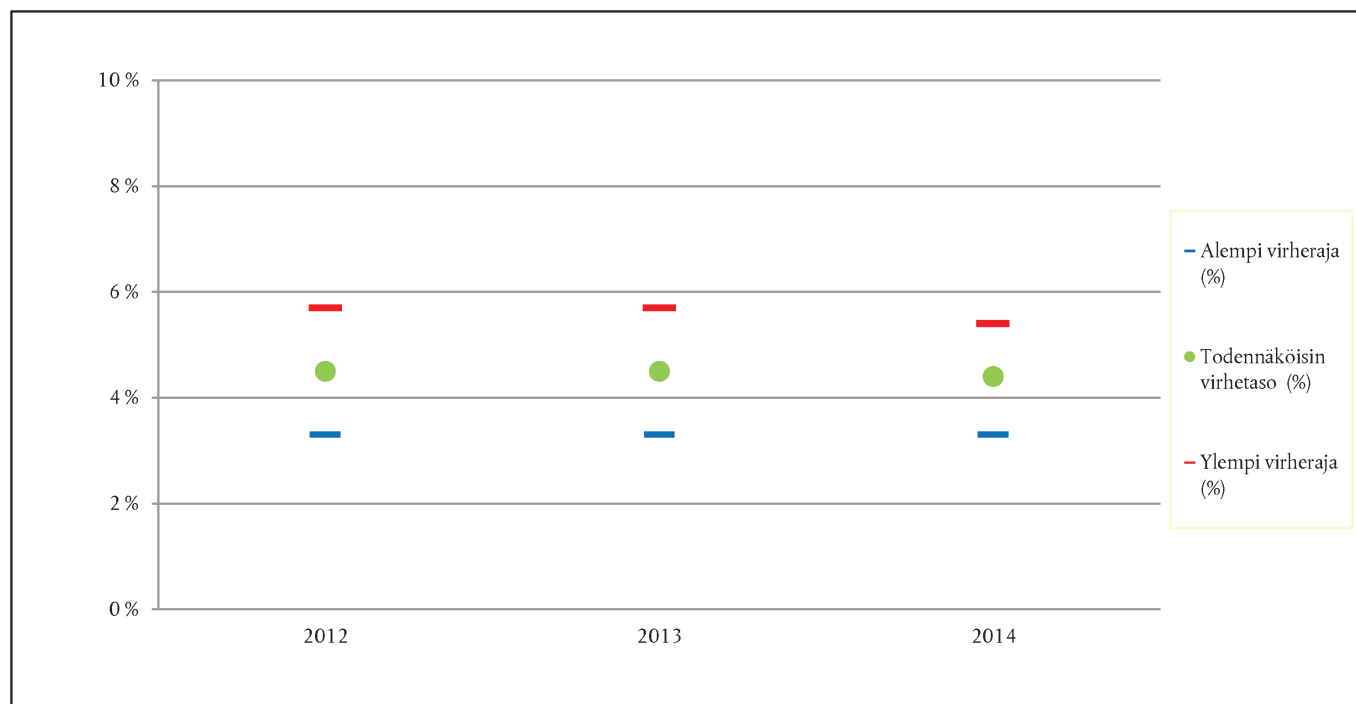
KOMISSIION VASTAUKSET

1.11. Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuin ilmoittama virhetaso perustuu vuotuisen arvioon, jossa huomioidaan sellaisia hankemenoja koskevien virheiden oikaisut, jotka on havaittu ennen tilintarkastustuomioistuin tarkastusta.

Komissio painottaa, että sen on noudatettava varainhoitoasetusta, jonka 32 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan komission sisäisen valvonnan avulla olisi saatava riittävä varmuus muun muassa siitä, että "tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne".

Vuotta 2014 koskevassa yhteenvetokertomuksessaan (COM (2015) 279 final) komissio arvioi korjausmekanismien tulevaisuuden vaikutukseksi 2,7 miljardia euroa, eli 1,9 prosenttia EU:n talousarviosta suoritettavista maksuista.

Komissio hoitaa jatkossakin valvontatehtävänsä toteuttamalla rahotusoikaisuja ja takaisinperintätoimia, joiden taso vastaa ohjelmakauden aikana tai jopa sen päätyttyä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja puutteiden tasoa.

Kaavio 1.2 – Arvioitu virhetaso (todennäköisin virhetaso) (2012–2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Vuosien 2012 ja 2013 arvioitua virhetasoa on mukautettu siten, että huomioon otetaan päivitetty lähestymistapa, jota sovelletaan vakavien julkisia hankintoja koskevien virheiden kvantifiointiin (ks. kohta 1.13).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.12 EU:n menot liittyvät pääasiassa kahdentyyppisiin meno-ohjelmiin, joihin liittyy erilainen riskimalli ⁽¹²⁾:

- Tukioikeuksiin perustuvat ohjelmat, joiden yhteydessä maksut suoritetaan tiettyjen ehtojen täytyessä, esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahat (viides luku), viljelijöille maksettavat suorat tuet (seitsemäs luku), suora budjettituki ⁽¹³⁾ (kahdeksas luku) sekä palkat ja eläkkeet (yhdeksäs luku).
- Korvauksiin perustuvat järjestelmät, joiden yhteydessä EU korvaa tukikelpoisista toimista aiheutuneet tukikelpoiset kulut, esimerkiksi tutkimushankkeet (viides luku), alueellista ja maaseudun kehittämistä koskevat investointijärjestelyt (kuudes ja seitsemäs luku), koulutusohjelmat (kuudes luku) ja kehityshankkeet (kahdeksas luku).

⁽¹²⁾ Kohdissa 1.20–1.22 esitetään tarkempi analyysi kyseisistä riskeistä.

⁽¹³⁾ Budjettituen maksut suunnataan suoraan joko asianomaisen valtion yleiseen talousarvioon taikka alakohtaista toimintapolitiikkaa tai tavoitetta koskevaan talousarvioon (ks. myös kohdat 8.7 ja 8.8).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuin päivitti lähestymistapansa...

1.13 Tilintarkastustuomioistuin päivitti vuoden 2014 osalta lähestymistavan, jota se soveltaa julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin kohdistuvien vakavien rikkomisten kvantifiointiin. Näin selventyi tapa, jolla tilintarkastustuomioistuin arvioi kyseisten rikkomisten vaikutuksen. Käyttöön otettiin muun muassa suhteellinen lähestymistapa, jota sovelletaan sopimusten muuttamiseen liittyvien virheiden laskentaan.

1.14 Jotta tässä kertomuksessa esitetyt tulokset olisivat vertailukelpoisia, tilintarkastustuomioistuin mukautti vuosien 2013 ja 2012 lukuja päivitetyn lähestymistavan mukaisesti **taulukossa 1.1** sekä **kaavioissa 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 ja 1.6**. Aiemmat, vuosilta 2009–2013 raportoitua arvioitua virhetasoa koskevat tiedot esitetään mukauttamattomina **liitteessä 1.4**. Arvioitu kokonaisvirhetaso laski mukautuksen vaikutuksesta 0,2 prosenttia vuoden 2013 ja 0,3 prosenttia vuoden 2012 osalta. Mukautus ei vaikuta tilintarkastustuomioistuimen näinä kahtena vuonna tekemiin johtopäätöksiin. Virhetaso on edelleen selvästi olennainen.

1.15 Vuonna 2015 tilintarkastustuomioistuin aikoo mukauttaa täydentäviin ehtoihin soveltamaansa lähestymistapaa siten, että se ottaa huomioon yhteisen maatalouspolitiikan muuttuneen oikeudellisen kehyksen. Tilintarkastustuomioistuin aikoo käsitellä kertomuksissaan komission toimittamia täydentäviä ehtoja koskevia tietoja, mutta se ei enää sisällytä tätä osa-aluetta tarkastuksiinsa. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita täydentäviin ehtoihin liittyviä virheitä, joita ilmeni neljäsoassa tarkastuskäynnin kohteena olleista tiloista. Niiden osuus koko arvioidusta virhetasosta on 0,2 prosenttiyksikköä (2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾ ja 0,6 prosenttiyksikköä luonnonvaroja koskevan luvun osalta (2013: 0,5).

1.13. Komissio panee tyytyväisenä merkille uuden lähestymistavan, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa vakavien julkisia hankintoja koskevien rikkomisten kvantifiointiin.

1.15. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuin päätökseen muuttaa lähestymistapaansa vuodesta 2015 lähtien. Vuoden 2014 osalta komissio vahvistaa olevansa edelleen sitä mieltä, ettei täydentävien ehtojen rikkominen vaikuta tukikelpoisuusehtoihin (katso komission vastaus 7.7 kohtaan).

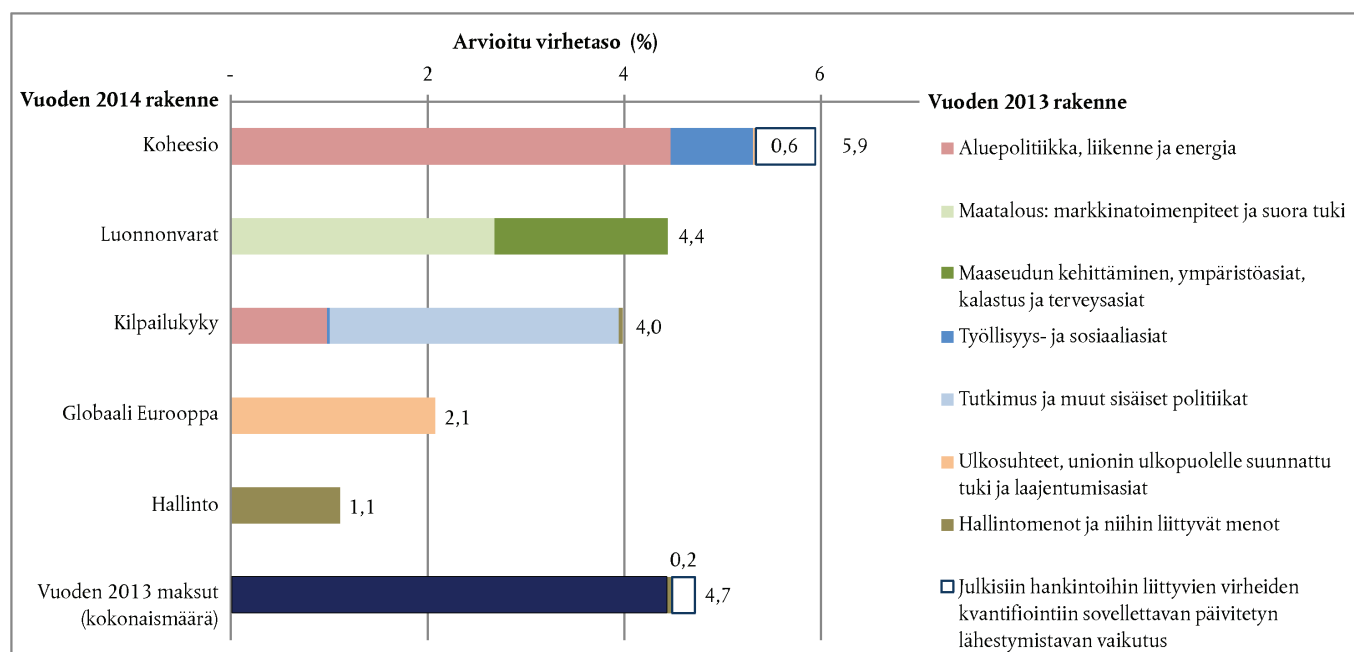
⁽¹⁴⁾ Ks. myös varainhoitovuotta 2013 koskevan vuosikertomuksen kohta 1.21.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

... ja vuosikertomuksensa rakenteen

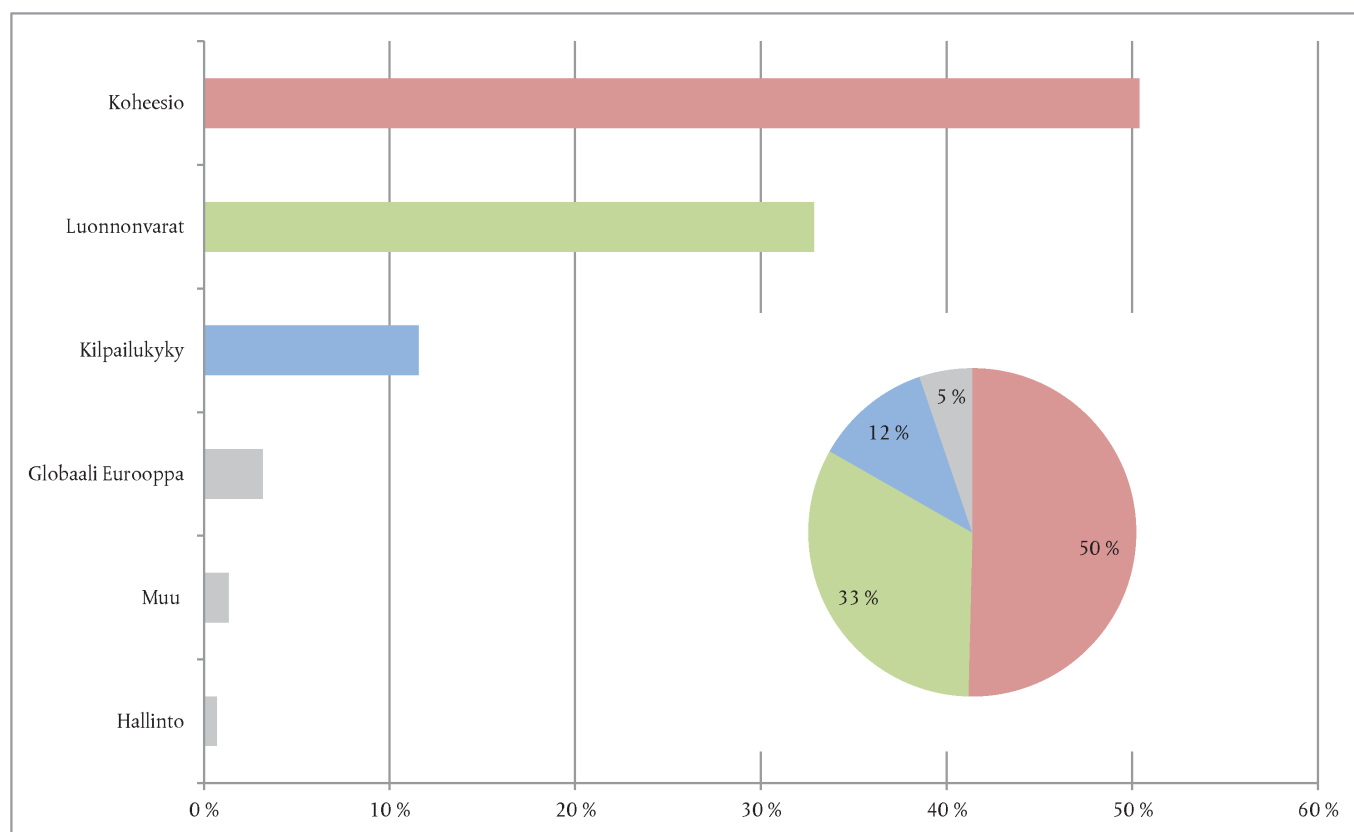
1.16 Kuten yleisessä johdannossa kerrottiin (kohdat 0.5–0.7), tilintarkastustuomioistuin on päivittänyt vuosikertomuksen rakennetta. Vertailtavuuden säilyttämiseksi tilintarkastustuomioistuin esittää jäljempänä (**kaavio 1.3**), kuinka viime vuoden tarkastustulokset olisi esitetty, jos olisi sovellettu uutta rakennetta ja otettu huomioon päivitetty lähestymistapa, jota käytetään julkisiin hankintoihin liittyvässä kvantifioinnissa (ks. kohdat 1.13 ja 1.14). Kyseisiä lukuja käytetään **taulukossa 1.1**.

Kaavio 1.3 – Vuoden 2013 tarkastustulosten uudelleenluokittelu vuoden 2014 vuosikertomuksen rakenteen pohjalta, ottaen huomioon päivitetty lähestymistapa, jota sovelletaan julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Tilintarkastustuomioistuin on ottanut huomioon vuosikertomuksen rakenteeseen tehdyt muutokset ja sen, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakavien rikkomisten kvantifiointiin sovellettavaa lähestymistapaa on päivitetty.

1.17 Kuten **kaaviosta 1.4** ilmenee, koheesipolitiikka oli merkittävin vuoden 2014 arvioituun virhetasoon vaikuttanut ala. Seuraavaksi eniten virhetasoon vaikuttivat luonnonvarojen, kilpailukyyn ja globaalin Euroopan alat. Jakauma vastaa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 osalta tekemiä havaintoja.

Kaavio 1.4 – Osuus vuoden 2014 arvioidusta kokonaisvirhetasosta monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden mukaisesti eriteltynä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.18 Valtaosa vuoden osalta 2014 havaituista virheistä oli korvauksiin perustuvissa järjestelmissä ilmeneviä tukikelpoisuusvirheitä (ks. myös kohdat 1.20–1.22, **kaavio 1.5** ja **kaavio 1.6**).

- a) Korvauksista aiheutuneiden menojen arvioitu virhetaso on 5,5 prosenttia (2013: 5,6 prosenttia). Muun muassa seuraavat virheet ovat tyypillisiä tälle menoalalle:
- kuluilmoituksissa tukeen oli oikeuttamattomia menoja
 - hanke, toimi tai edunsaaja ei ollut oikeutettu tukeen
 - julkisia hankintoja koskevia sääntöjä rikottiin vakavasti tarjouskilpailun aikana
 - julkisia hankintoja koskevia sääntöjä rikottiin vakavasti sopimuksen täytäntöönpanon aikana (esimerkiksi sopimuksiin tehdyt muutokset ja lisäurakasopimusten tekeminen).

KOMISSION VASTAUKSET

1.18.

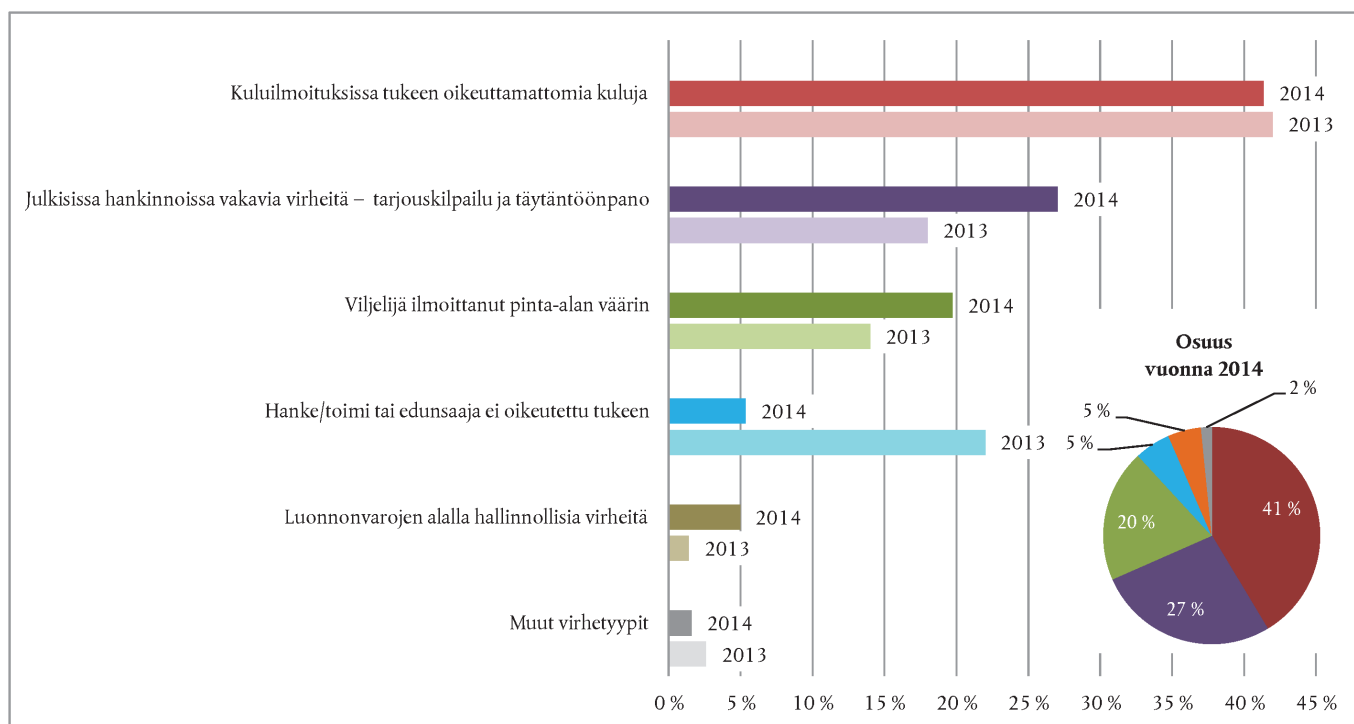
- a) Komissio on havainnut samankaltaisia ongelmia omien tarkastustensa yhteydessä. Komissio toteutti ohjelmakaudella 2007–2013 useita toimenpiteitä ongelmien perussyyn löytämiseksi ja tarvittavien korjausten tekemiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

b) Tukioikeuksiin perustuvien ohjelmien arvioitu virhetaso on 2,7 prosenttia (2013: 3,0 prosenttia). Muun muassa seuraavat virheet ovat tyypillisiä tälle menoalalle:

- viljelijät ovat ilmoittaneet maatalousalueen liian suurena
- viljelijöille suoritettuihin maksuihin liittyy hallinnollisia virheitä.

Kaavio 1.5 – Osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta virhetyypeittäin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1.19 **Kaaviossa 1.5** esitetyt vuoden 2013 luvut perustuvat vuoden 2014 lukujen tavoin kohdassa 1.13. kuvattuun lähestymistapaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Menotyyppi ja virhetaso ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa

1.20 Tilintarkastustuomioistuin analysoi menotyypin ja virheriskin välistä suhdetta. EU:n menoille on tyypillistä, että tuensaajille suoritettavia maksuja koskevien laskelmien oikeellisuus riippuu suuressa määrin tuensaajien itsensä toimittamista tiedoista. Tämä pätee tukioikeuksia koskevien menojen suurimpaan ryhmään eli viljelijöille maksettaviin pinta-alamatuksiin. Piirre on erityisen merkittävä korvausten tapauksessa: tuensaajien on annettava tietoja perustellakseen ilmoituksensa, joiden mukaan ne ovat harjoittaneet tukikelpoista toimintaa ja on aiheutunut korvaukseen oikeuttavia kuluja. Tämä vaikuttaa kaikkiin hallinnointimuotoihin⁽¹⁵⁾.

1.21 **Kaavio 1.6** perustuu kaikkiin EU:n menojen tarkastuksiin, jotka on suoritettu kahden viime vuoden aikana⁽¹⁶⁾ yleistä talousarviota ja Euroopan kehitysrahastoja koskevia vuosikertomuksia varten. Maksuvirrat on ryhmitelty niiden luonteen mukaan. Kaavioon sisältyvien ympyröiden koko vastaa niiden painoarvoa menojen kokonaismäärään nähden; ympyröiden sijoittuminen 45 asteen kulmassa olevalle viivalle osoittaa asianomaiset arvioidut virhetasot; ympyröiden väri kertoo, onko kyse tukioikeuksia koskevista menoista vai korvauksista aiheutuneista menoista.

1.22 Kaavio sisältää ammatilliseen harkintaan perustuvia osatekijöitä (järjestelmien ja tapahtumatyyppiin liittyvien riskien vaikutuksen arviointi – ks. **liite 1.1**, kohta 1) ja empiirisiä osatekijöitä (arvioitujen virhetasojen mittaaminen kahden vuoden jaksolta). Kaavion avulla on tarkoitus yhtäältä vastata sidosryhmien pyyntöihin saada enemmän tietoa erilaisista riskiprofiileista ja toisaalta auttaa komissiota ryhtymään toimenpiteisiin aloilla, joilla virhetaso on jatkuvasti korkea.

1.20. Yhdenmety hallinto- ja valvontajärjestelmä – johon kuuluu myös viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä (LPIS) – on merkittävä apuväline virheiden ehkäisemisessä ja virhetason alentamisessa (katso 7.32 kohta).

LPIS-järjestelmän luominen ja ylläpito on kansallisten viranomaisten vastuulla. Maksut voidaan suorittaa lopullisille edunsaajille vasta sitten, kun heidän toimittamiensa kuluilmoitusten vastaavuus LPIS-järjestelmässä olevien tietojen kanssa on tarkastettu.

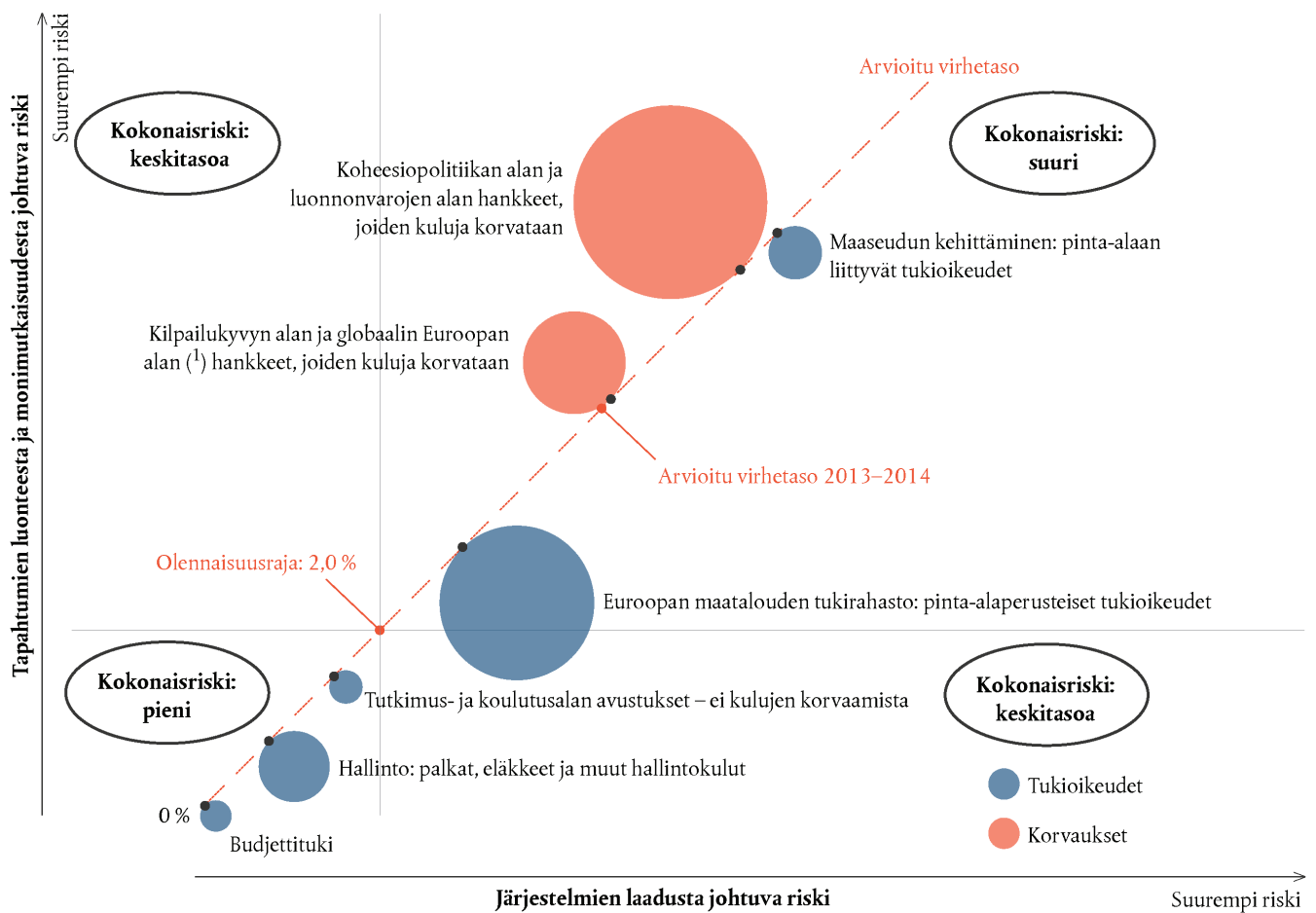
LPIS-järjestelmän ansiosta pinta-alamatukia koskeva virhetaso on kaikkia muita yhteisesti hallinnoituja tukityyppejä alhaisempi.

Komission mielestä laatu 1.2 ja 1.3 tukevat tätä näkemystä.

⁽¹⁵⁾ Suora hallinnointi (Euroopan komissio toteuttaa talousarviota suoraan), välillinen hallinnointi (talousarvion toteuttaminen on annettu tehtäväksi EU:n ulkopuolisille kumppanimaille, kansainvälisille järjestöille jne.), yhteishallinnointi (talousarvion hallinnointi on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken).

⁽¹⁶⁾ Arvioinnissa on sovellettu samaa lähestymistapaa molempien vuosien kohdalla (ks. kohdat 1.13 ja 1.14).

Kaavio 1.6 – Tapahtumatyyppin, riskin ja arvioidun virhetason välinen suhde EU:n tapahtumissa (2013–2014)



¹ Korvaukset alalla "globaali Eurooppa" käsittävät useiden rahoittajien tukemia hankkeita, joissa on itse asiassa monia tukioikeuksiin liittyvien menojen piirteitä ja joiden virhetasot ovat alhaisempia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Eri menoaloilla saadut tulokset tuovat esiin erilaisia virhetyppejä

1.23 Kilpailukyky (viides luku): arvioitu virhetaso on 5,6 prosenttia, eli tulos on korkeampi kuin vastaava tulos vuonna 2013 (4,0 prosenttia⁽¹⁷⁾). Suuressa osassa menoja on kyse kulujen korvaamisesta. Niissä ilmenevät virheet kuuluvat pääasiassa tukeen oikeuttamattomien kulujen eri luokkiin (henkilöstökulut, muut välittömät kustannukset ja välilliset kustannukset).

1.24 Koheesiopolitiikka (kuudes luku): arvioitu virhetaso on 5,7 prosenttia, eli tulos on korkeampi kuin vastaava tulos vuonna 2013 (5,3 prosenttia⁽¹⁷⁾). Lähes kaikki tämän alan menot toteutuvat korvausten muodossa. Virheiden pääsyitä ovat muun muassa se, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä on rikottu vakavalla tavalla (noin puolet arvioidusta virhetasosta); seuraavaksi yleisin syy on se, että menoilmoituksissa on tukeen oikeuttamattomia kuluja (yli neljäsosa arvioidusta virhetasosta). Valtiontukisääntöjen noudattamatta jättäminen ja tukeen oikeuttamattomat hankkeet muodostavat lopun virheistä.

1.25 Luonnonvarat (seitsemäs luku): arvioitu virhetaso on 3,6 prosenttia, eli tulos on alhaisempi kuin vastaava tulos vuonna 2013 (4,4 prosenttia⁽¹⁷⁾). Yli kolme neljäsosaa alan menoista liittyy Euroopan maatalouden tukirahastoon (maaloustukirahasto). Maaloustukirahaston menoissa esiintyy vähemmän virheitä kuin maaseudun kehittämisen alalla, jossa virhetasot ovat olleet pitkään korkeita erityisesti kulujen korvaamiseen perustuvien menojen tapauksessa. Kokonaisuutena tarkasteltuna noin kolmasosan arvioidusta virhetasosta muodostavat tapaukset, joissa viljelijät olivat ilmoittaneet maatalousmaan alan tai eläinten määrän liian suurena. Toiseksi suurimman osuuden virhetasosta muodostavat virheet, jotka johtuvat tukeen oikeuttamattomista edunsaajista, toimista tai menoista (lähes neljäsosa arvioidusta virhetasosta). Lopun virhetasosta muodostavat pääasiassa täydentävien ehtojen rikkominen (kuudesosa) ja hallinnolliset virheet (kuudesosa).

1.23. Katso komission vastaukset vuosikertomuksen viidenteen lukuun (5.6–5.17 kohta).

1.24. Katso komission vastaukset vuosikertomuksen kuudenteen lukuun (6.23–6.45 ja 6.76 kohta).

1.25. Euroopan maatalouden tukirahaston alhaisempi virhetaso osoittaa, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä ja etenkin LPIS-järjestelmä ovat asianmukaisesti käytettynä tehokkaita keinoja virheiden ennaltaehkäisemiseksi aivan menettelyn alkuvaiheista lähtien. Komissio katsoo, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on kokonaisuudessaan kestävä järjestelmä yhteisen maatalouspolitiikan menojen hallinnointia varten.

Katso myös vastaukset seuraaviin kohtiin: 1.15, 1.20, 7.15–7.19 ja 7.25–7.29.

⁽¹⁷⁾ Tässä vertailuluvussa on otettu huomioon sekä budjettikohtien uusi luokittelu (jotta varmistetaan, että vuosikertomuksen luvut vastaavat monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeita) että hankintoja koskeviin virheisiin sovellettava päivitetty lähestymistapa. Ks. myös **kaavio 1.3**.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

1.26 Globaali Eurooppa (kahdeksas luku): arvioitu virhetaso on 2,7 prosenttia, eli tulos on korkeampi kuin vastaava tulos vuonna 2013 (2,1 prosenttia⁽¹⁸⁾)⁽¹⁹⁾. Komission korvaamien tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus on yli puolet koko virhetasosta. Neljäsosan kokonaisvirhetasosta muodostavat tapaukset, joissa maksut oli suoritettu urakoista, palveluista tai tavaroista, joita ei ollut toimitettu. Jäljellä oleva osuus muodostuu tapauksista, joissa todentavat asiakirjat puuttuvat (noin kymmenesosa arvioidusta virhetasosta), menot on laskettu virheellisesti tai hankintasääntöjä ei ole noudatettu.

1.27 Hallinto (yhdeksäs luku): arvioitu virhetaso on 0,5 prosenttia, eli tulos on alhaisempi kuin vastaava tulos vuonna 2013 (1,1 prosenttia⁽¹⁸⁾). Suurin osa alan menoista liittyy EU:n toimielinten ja virastojen maksamiin palkkoihin, eläkkeisiin ja korvauksiin. Pieni määrä korvauksiin liittyviä virheitä muodosti suurimman osan alan virhetasosta, joka ei kokonaisuutena tarkasteltuna ole olennainen.

1.28 Kuten johdannossa todetaan, tilintarkastustuomioistuin ei sisällytä vuosikertomukseen erillistä lukua monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeisiin 1–2 ja 4–5 kuulumattomista menoista. Näistä muista menoista (määrä 2,1 miljardia euroa eli 1,5 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamista menoista) raportoidaan siksi tässä luvussa⁽²⁰⁾. Kaikkiaan 2,1 miljardin euron kokonaismäärästä 0,5 miljardia euroa on menoja, jotka on toteutettu tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomusten kattamien kymmenen erillisviraston toimesta/kautta⁽²¹⁾. Näissä muissa menoissa yksilöidyissä virheissä oli pääasiassa kyse tukeen oikeuttamien kulujen korvaamisesta (ks. laatikko 1.1).

1.26. Katso komission vastaukset vuosikertomuksen kahdeksanteen lukuun (8.11–8.15 kohta).

1.27. Katso komission vastaukset vuosikertomuksen yhdeksänteen lukuun (9.13–9.17 kohta).

⁽¹⁸⁾ Tässä vertailuluvussa on otettu huomioon sekä budjettikohtien uusi luokittelu (jotta varmistetaan, että vuosikertomuksen luvut vastaavat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeita) että hankintoja koskeviin virheisiin sovellettava päivitetty lähestymistapa. Ks. myös **kaavio 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Suurinta osaa ulkosuhteita, unionin ulkopuolelle suunnattua tukea ja laajentumisasioita koskevassa luvussa käsitellyistä vuoden 2013 menoista käsitellään monivuotisen rahoituskehyksen otsaketta "Globaali Eurooppa" koskevassa luvussa; pientä osaa käsitellään nykyisin EU:n taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevassa luvussa (ks. myös **kaavio 1.3**).

⁽²⁰⁾ Ks. **taulukon 1.1** alaviite 1.

⁽²¹⁾ Euroopan oikeudellisen yhteistyön yksikkö; Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto; vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto; Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto; Euroopan tautienhäily- ja -valvontakeskus; Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen; Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus; Euroopan poliisiakatemia; Euroopan poliisivirasto; Euroopan unionin perusoikeusvirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 1.1 – Esimerkki kulujen korvaamiseen liittyvistä virheistä monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) kuuluvassa hankkeessa

Tilintarkastustuomioistuin poimi otokseen maksun, jonka komissio oli suorittanut perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevaan ohjelmaan kuuluvan yhteistyöhankkeen koordinaattorina toimivalle edunsaajalle.

Edunsaaja oli julkinen elin, joka osoitti komennukselle hankkeeseen osa-aikaisesti kaksi vakinaisen henkilöstön jäsentä (virkamiestä) ja laskutti osan näiden palkasta hankkeen kuluilmoituksessa. Hankkeeseen komennukselle lähetystä henkilöstöstä on aiheuduttava lisäkuluja, jotka ovat perusteltavissa ainoastaan, jos ne aiheutuvat tosiasiallisesti siitä, että kyseessä olevat virkamiehet on korvattu muulla henkilöstöllä, joka huolehtii heidän tavanomaisista tehtävistään. Edunsaaja ei hankkinut sijaisia hankkeeseen komennettujen virkamiesten tilalle, joten kulut ovat tukeen oikeuttamattomia.

Edunsaajan ilmoittamat tukeen oikeuttamattomat kulut olivat yhteensä 58 000 euroa korvattavaksi ilmoitetuista 237 000 euron kokonaiskuluista.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli korvannut tukeen oikeuttamattomia menoja kahdeksassa hankkeessa kaikkiaan 25 hankkeesta, jotka poimittiin otokseen monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeesta 3.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 1.1 – Esimerkki kulujen korvaamiseen liittyvistä virheistä monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeesta 3 ”Turvallisuus ja kansalaisuus” rahoitettavassa hankkeessa

Komissio oli hyvin tietoinen vaikeuksista, joita viranomaisilla oli henkilöstökustannuksia koskevien tukikelpoisuussääntöjen noudattamisessa (muun henkilökunnan palkkaaminen virkamiesten tilalle näiden tavanomaisiin tehtäviin). Tämän takia komissio hyödynsi varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen sallimia joustoja ja muutti viranomaisten henkilökuntaa koskevia tukikelpoisuussääntöjä vuodesta 2011. Tukeen oikeuttamattomia menoja, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi kyseisissä avustuksissa (sellaisiin viranomaisten työntekijöihin liittyvät kulut, joita ei palkata virkamiesten tilalle), pidettäisiin siten nykyään tukikelpoisina.

1.29 Yhteisesti hallinnoitujen menojen arvioitu kokonaisvirhetaso on 4,6 prosenttia (2013: 4,9 prosenttia ⁽²²⁾); kaikkien muunlaisten toimintamenojen ⁽²³⁾ arvioitu virhetaso on 4,6 prosenttia (2013: 3,7 prosenttia ⁽²²⁾). Hallintomenojen arvioitu virhetaso on 0,5 prosenttia (2013: 1,0 prosenttia ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Tässä vertailuluvussa otetaan huomioon hankintoihin liittyviin virheisiin sovellettava päivitetty lähestymistapa. Ks. myös kohdat 1.13 ja 1.14.

⁽²³⁾ Pääasiassa menoja, joita käsitellään seitsemännessä ja kahdeksannessa luvussa, ja osa menoista, joita käsitellään viidennessä ja kuudennessa luvussa. Yhteisesti hallinnoitujen menojen ekstrapoloitu virhetaso perustuu 687 tapahtuman tarkastamiseen (tapahtumat poimittiin arvoltaan 113 miljardin euron suuruisesta perusjoukosta). Muunlaisten toimintamenojen kohdalla ekstrapolointi perustuu 497 tapahtuman tarkastamiseen (tapahtumat poimittiin perusjoukosta, jonka arvo on 23 miljardia euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

On olemassa monenlaisia korjaavia toimenpiteitä, jotka ovat vaikutukseltaan erilaisia

1.30 Virheitä ja korjauksia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa pyritään ymmärtämään monimutkaisia mekanismeja, joiden avulla korjaavat toimenpiteet tehdään ja kirjataan, sekä selittämään, millaisin eri tavoin nämä mekanismit voivat vaikuttaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyöhön. Joillakin menoaloilla komissiolla tulee olemaan käytössä uusia välineitä uudella ohjelmakaudella toteutettavia menoja varten.

Korjaavat toimenpiteet

1.31 Tilintarkastustuomioistuin pyrkii ottamaan huomioon korjaavat toimenpiteet, jotka jäsenvaltiot ja komissio ovat tehneet ennen maksun suorittamista tai ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta. Lisäksi huomioon otetaan korjaukset, jotka on tehty tilintarkastustuomioistuimen ilmoitettua tulevasta tarkastuksesta; tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voi tällöin alentaa arvioitua virhetasoa, koska sen ilmoittama tarkastus on ollut alkusyynä korjaavalle toimenpiteelle⁽²⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa korjausten (joihin kuuluvat varojen takaisinperintä edunsaajilta ja korjaukset hanketasolla) soveltamisen ja mukauttaa virheiden kvantifiointia silloin, kun se on asianmukaista. Korjaavien toimenpiteiden vaikutus kuitenkin vaihtelee huomattavasti eri menoalojen ja erilaisten korjaavien toimenpiteiden välillä.

1.32 Kahdenkymmenenneljän vuonna 2014 otokseen poimitun tapahtuman yhteydessä komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset olivat soveltaneet korjaavia toimenpiteitä, jotka vaikuttivat suoraan asianomaiseen tapahtumaan ja olivat relevantteja tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta. Nämä korjaavat toimenpiteet alensivat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa 1,1 prosenttiyksikköä (2013: 1,6 prosenttiyksikköä), joka vastaa noin 1,6 miljardia euroa. Muutokset vaikutuksen kohteena olevien tapahtumien lukumäärässä ja tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon kohdistuvassa vaikutuksessa eivät merkitse, että korjaava toimenpide olisi tullut enemmän tai vähemmän vaikuttavaksi: koska korjaavat toimenpiteet koskevat suhteellisen pientä osuutta tilintarkastustuomioistuimen otoksesta, vaihtelu vuosien välillä on normaalia.

1.30. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa ilmoitetussa edustavassa virhetasossa pitäisi huomioida komission oikaisukapasiteetti sellaisena kuin se esitetään vuotuisissa toimintakertomuksissa ja yhteenvetokertomuksessa. Varainhoitoasetuksen mukaan tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät riskit on huomioitava asianmukaisesti, kun otetaan huomioon valvontajärjestelmien monivuotisuus ja maksujen luonne.

1.31. Yhteinen vastaus 1.31 ja 1.32 kohtaan.

Vuotta 2014 koskevassa yhteenvetokertomuksessaan (COM (2015) 279 final) komissio arvioi korjausmekanismien tulevaksi vaikutukseksi (2,7 miljardia euroa), eli 1,9 prosenttia EU:n talousarviosta suoritetuista maksuista.

Yhteenvetokertomuksen taulukossa 1 esitetään luvut toimintalohkoittain.

Komissio korostaa, että kaikki rahoitusoikaisut ja takaisinperintätoumet sulkevat pois mahdollisuuden korvata sääntöjenvastaisia menoja unionin talousarviosta (katso tilinpäätöksen liitetieto 6).

⁽²⁴⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.19–1.37.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Käytössä on laaja joukko korjaavia toimenpiteitä

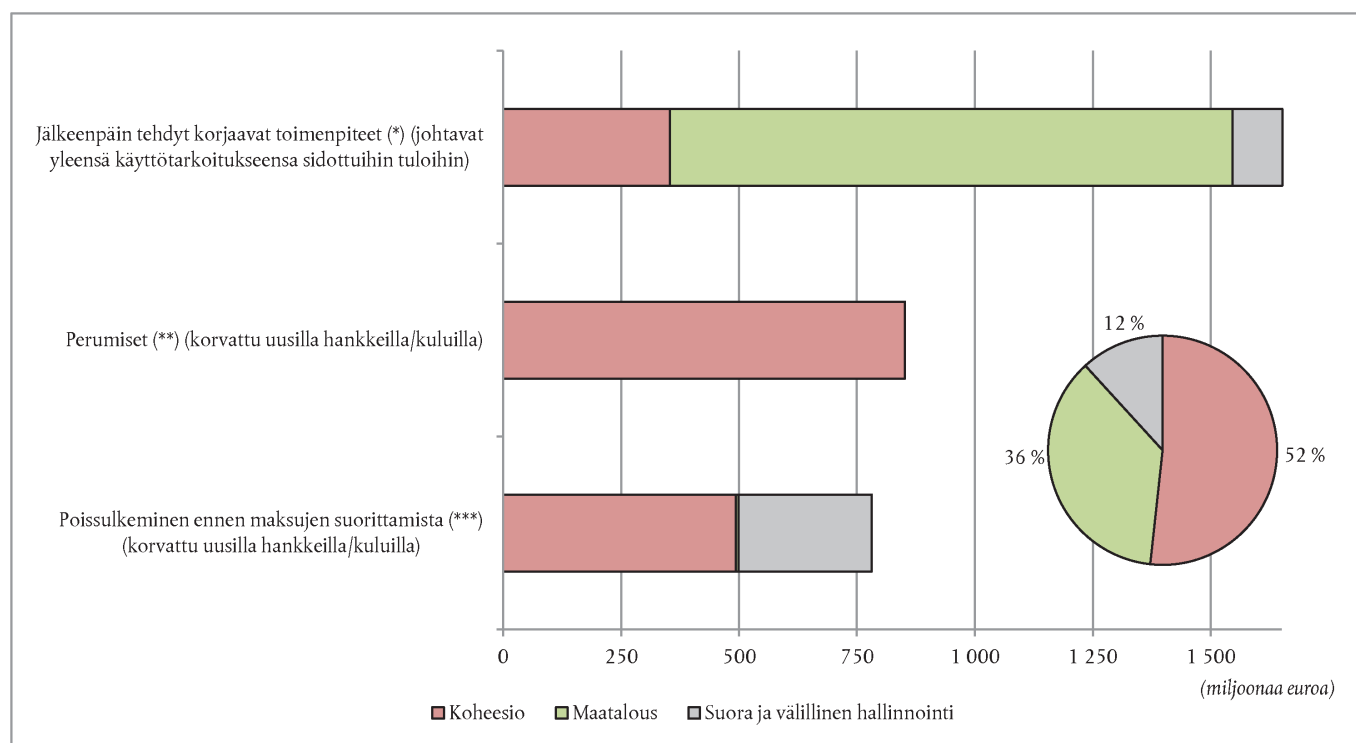
1.33 Komissio käyttää termejä "rahoitusoikaisu" ja "takaisinperinnät" laajasta joukosta korjaavia toimenpiteitä, joita tehdään ennen menojen toteuttamista (tai korvaamista) tai menojen toteuttamisen (tai korvaamisen) jälkeen.

1.34 Tilinpäätöksen liitetiedossa 6.2.2 esitetään vuonna 2014 suoritettujen korjaavien toimenpiteiden osalta kokonaismääränä 3 285 miljoonaa euroa. **Kaaviosta 1.7** ilmenee, kuinka tilintarkastustuomioistuin on luokitellut menosyklin eri vaiheissa tehtyjen korjaavien toimenpiteiden määrät. Neljäsosa vuonna 2014 toteutettujen korjaavien toimenpiteiden kokonaismäärästä vastaa alkuvaiheessa ("alkulähteessä") tehtyjä oikaisuja ja takaisinperintöjä (eli ennen kuin komissio on suorittanut maksun)⁽²⁵⁾. Neljäsosassa on kyse koheesioalan hankkeiden perumisesta tai korvaamisesta muilla hankkeilla (joko toimenpideohjelmien täytäntöönpanovaiheessa tai päättämisvaiheessa).

1.33. Komissio katsoo, että termit "rahoitusoikaisu" ja "takaisinperintä" on käytetty varainhoitoasetukseen ja asiaankuuluviin alakohdaisiin säädöksiin perustuvan oikeuskehyksen mukaisesti. Sovellettavassa lainsäädännössä säädettyjä ennalta ehkäiseviä ja korjaavia mekanismeja käsitellään tarkemmin unionin tilinpäätöksen liitetiedossa 6 sekä tiedonannossa EU:n talousarvion suojaamisesta.

⁽²⁵⁾ EAKR:n ja koheesiorahaston tapauksessa oikaisu, jotka ilmoitettiin tehdyksi alkuvaiheessa vuonna 2014, olivat määrältään 430 miljoonaa euroa. Tästä määrästä 75 prosenttia oli tehty jo aiempina vuosina.

Kaavio 1.7 – Vuonna 2014 toteutettujen korjaavien toimenpiteiden luokittelu



(*) Komission päätökset (lähinnä sääntöjenmukaisuutta koskevia päätöksiä maatalouden alalla), päätösvaiheessa suoritettut oikaisut, jotka johtavat määrärahojen vapautuksiin ja takaisinperintään edunsaajilta.

(**) Korvattujen kulujen vähentäminen ja uusien hankkeiden/kulujen sisällyttäminen ohjelmien täytäntöönpanon aikana ja ohjelmien päättyessä.

(***) Ennen maksua suoritettut oikaisut yhteishallinnoinnin yhteydessä, tukeen oikeuttamattomat määrät ja hyvityslaskut suoran ja välillisen hallinnoinnin yhteydessä (kirjattu ”perittyinä” liitetiedossa 6).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös vuodelta 2014, liitetieto 6 ja sen perustana olevat tiedot. Koheesiopolitiikan alalla määrien luokittelu ”ennen maksun suorittamista hylättyihin” tai ”peruttuihin” määriin perustuu kauden aikana tehtyjen merkittävien oikaisujen analysointiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.35 Vuosikertomuksen tässä osassa käsiteltävät korjaavat toimenpiteet käsittävät myös jäsenvaltioiden viranomaisten työn sekä kansallisten viranomaisten ja komission suorittaman takaisinperinnän.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Korjaavien toimenpiteiden vaikutus on merkittävältä osin olemassa, kun komissio hyväksyy menon

1.36 Kaikissa relevanteissa yhteiseen hallinnointiin sovellettavissa alakohtaisissa asetuksissa säädetään kansallisten viranomaisten ennen menojen todentamista suorittamista perustason tarkastuksista tai viranomaisten lopullisten edunsaajien ilmoittamiin määriin tekemistä vähennyksistä. Kansalliset viranomaiset suostuvat joskus myös vähentämään tai poistamaan menoilmoituksista tiettyjä jatkuvia menoja, jos kyse on virheistä, joiden vaikutus on pitkäaikainen (esimerkiksi jatkuvat maksut liittyen sopimukseen, jonka yhteydessä on ilmennyt julkisiin hankintoihin liittyvä virhe). Tällaisilla mukautuksilla voi olla yksilöitävissä oleva vaikutus yksittäisten hankkeiden osalta pyydettyjen korvausten tasoon tai yksittäisille viljelijöille maksettuihin tukiin. Korjaus alentaa näin ollen tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa.

1.37 Suorassa ja välillisessä hallinnoinnissa komission kirjaamat "takaisinperinnät" sisältävät myös tapaukset, joissa tukeen oikeuttamattomat määrät on vähennetty kuluilmoituksista ennen maksuhyväksynnän antamista. Kulumäärien tukikelpoisuus todetaan saatavilla olevan dokumentaation tarkastuksilla tai suoritettujen tarkastusten tulosten perusteella (ks. myös **kaavio 1.7**). Myös kyseiset takaisinperinnät mahdollistavat tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason alentamisen.

Sääntöjenmukaisuutta koskevien päätösten seurauksena syntyy käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, joilla rahoitetaan maatalousmenoja

1.38 Sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset (maatalouden alan rahoitusoikaisu) ovat usein kiinteämääräisiä. Yleensä ne liittyvät järjestelmäpuutteisiin eivätkä niinkään lopullisten edunsaajien tasolla ilmeneviin virheisiin. Ne johtavat harvoin varojen takaisinperintään viljelijöiltä. Nämä korjaavat toimenpiteet kannustavat jäsenvaltioita parantamaan hallinto- ja valvontajärjestelmiään. Niillä edistetään osaltaan tapahtumien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta lopullisten edunsaajien tasolla, jos niiden seurauksena tehdään pysyviä parannuksia maksupyyntöihin, jotka maksajavirastot hyväksyvät (ks. laatikot 1.2 ja 1.3).

1.37. Komission yksiköt suorittavat takaisinperintää myös tukia maksettaessa siten, että tukeen oikeuttamattomat menot (jotka on havaittu edellisten tai havaitaan parhaillaan käsiteltävänä olevien korvauspyyntöjen yhteydessä) vähennetään suoritettavista maksuista.

1.38. Maatalousmenoihin tehtävillä rahoitusoikaisuilla komissio pyrkii suojaamaan unionin talousarviota. Ne kohdistuvat jäsenvaltioihin.

Rahoitusoikaisu ei johda välittömään takaisinperintään viljelijöiltä, koska komissio ei maksa tukia suoraan lopullisille edunsaajille vaan korvaa jäsenvaltioiden viljelijöille suorittamat maksut. Jos sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä kuitenkin havaitaan sääntöjenvastaisia maksuja, komissio odottaa jäsenvaltioiden perivän niitä vastaavat rahamäärät takaisin edunsaajilta. Katso vastaus laatikkoon 1.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.39 Maksajavirastot panevat sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset täytäntöön pienentämällä tulevia korvauspyyntöjä, jotka esitetään komissiolle viljelijöille suoritettujen maksujen osalta. Komissio kirjaa viljelijöille maksetun määrän kokonaisuudessaan menoksi (eli oikaisu ei vähennä kirjattujen maksujen määrää). Tileille kirjataan sitä vastoin käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina ero, joka ilmenee viljelijöille suoritettujen maksujen ja maksajavirastoille korvattujen määrien välillä (kyseiset tulot ovat käytettävissä maatalousmenoihin ⁽²⁶⁾).

Yli kaksi kolmasosaa koheesiopolitiikan alalla vuonna 2014 kirjatusta rahoitusoikaisuista toteutuu siten, että kyseisten menojen sijasta ilmoitetaan uusia menoja...

1.40 Koheesiopolitiikan alalla rahoitusoikaisuissa on yli kahdessa kolmasosassa kirjatusta kokonaismäärästä kyse siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset peruvat ilmoitetut menot ja ilmoittavat niiden sijasta uusia menoja. Joissakin perumistapauksissa ainuttakaan hanketta ei käytännössä peruta. Jäsenvaltiot ilmoittavat sen sijaan lisähankkeita ja saavat näin tosiasiasa alennettua yhteisrahoitusosuuttaan. Menojen peruminen toimii vaikuttavana korjaavana toimenpiteenä vain, jos korvaavissa menoissa ei esiinny olennaista virhettä.

1.40. Komissio on sitä mieltä, että kaikki rahoitusoikaisu, mukaan lukien tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat ilmoittaa uusia hankkeita tai uusia menoja käyttääkseen oikaistut rahamäärät uudelleen, suojaavat EU:n talousarviota sääntöjenvastaisilta menoilta ja kannustavat jäsenvaltioita perimään edunsaajilta takaisin virheellisesti maksetut tuet (eli parantamaan omalta osaltaan hallinto- ja valvontajärjestelmiä). On kuitenkin totta, että nettomääräisten rahoitusoikaisujen ennalta ehkäisevä vaikutus on suurempi, koska niiden yhteydessä jäsenvaltiot eivät voi käyttää oikaistuja ja takaisin perittyjä rahamääriä uudelleen vaan menettävät kyseiset varat.

⁽²⁶⁾ Jos maatalouden alan maksajavirastoon esimerkiksi kohdistetaan viiden prosentin rahoitusoikaisu ja maksajavirasto suorittaa viljelijöille maksuja 100 miljoonan euron edestä, komissio korvaa sille 95 miljoonaa euroa; komissio kuitenkin kirjaa 100 miljoonan euron menot, ja ero kompensoidaan viiden miljoonan euron käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

... kun taas nettomääräiset oikaisut ovat harvinaisempia

1.41 Kun menojen korvaaminen toisilla menoilla on mahdollista, oikaisut aiheuttavat jäsenvaltiolle EU-varojen menettämisen⁽²⁷⁾. Näin saattaa tapahtua, kun jäsenvaltiot eivät pysty esittämään riittävää määrää tukikelpoisia menoja ja kun menojen korvaaminen toisilla menoilla ei ole enää mahdollista⁽²⁸⁾ tai sallittua⁽²⁹⁾. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin suhteellisen harvinaisia. Komissio olettaa, että lainsäädännön muutosten myötä nettomääräiset oikaisut lisääntyvät tulevaisuudessa.

1.41. Lainsäätäjä on päättänyt seurata maatalouden toimintalohkon antamaa esimerkkiä ja soveltaa samanlaista nettomääräisten rahoitusoikaisujen mekanisme koheesiopolitiikkaan ohjelmakaudella 2014–2020. Tämä antaa jäsenvaltioille lisäkannustimen määrittää ja ennalta ehkäistä hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavat puutteet ennen kuin ne toimittavat vuotuisen tilinpäätöksen komissiolle. Jos jokin jäsenvaltio ei tee näin ja komissio tai tilintarkastustuomioistuin havaitsee vakavia puutteita vielä sen jälkeen, kun jäsenvaltio on toimittanut vuotuisen tilinpäätöksensä, komission on sovellettava nettomääräistä oikaisua asiaankuuluvissa asetuksissa säädettyjen ehtojen mukaisesti. Tällöin kyseinen jäsenvaltio menettää varat.

Komissio katsoo myös, että yhteisesti hallinnoiduilla aloilla kaikki rahoitusoikaisut ja takaisinperintätoimet vaikuttavat toteuttamistavasta riippumatta haitallisesti kansallisiin talousarvioihin. Jotta jäsenvaltio ei menettäisi EU:n rahoitusta, sen on korvattava tukeen oikeuttamattomat menot tukikelpoisilla lisätoimilla.

Tämä tarkoittaa sitä, että kyseinen jäsenvaltio kantaa kansallisessa talousarviossaan taloudelliset seuraukset, jotka aiheutuvat EU:n yhteisrahoitusosuuden menettämisestä tukeen oikeuttamattomiksi katsottujen menojen osalta, ellei se sitten peri vastaavia rahamääriä takaisin yksittäisiltä edunsaajilta.

⁽²⁷⁾ Maksuja joko vähennetään tai rahavirta suuntautuu takaisin EU:n talousarvioon ja muuntuu käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloina (ks. **kaavio 2.2**).

⁽²⁸⁾ Ohjelmien päättymisen jälkeen.

⁽²⁹⁾ Jos jäsenvaltiot ja komissio ovat asiasta erimielisiä (ks. vuosikertomus vuodelta 2012, kohta 1.25 b).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio ja jäsenvaltiot toteuttivat vuonna 2014 kaikenlaisia korjaavia toimenpiteitä

1.42 Laatikoissa 1.2–1.4 havainnollistetaan erityyppisiä korjaavia toimenpiteitä ja niiden vaikutusta.

Laatikko 1.2 – Esimerkki hallinto- ja valvontajärjestelmien parantamisesta – Kreikka: viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän siivoaminen

Komissio vaati parannuksia viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään (LPIS). LPIS-järjestelmä on tiloille maksettavien tukien, kuten tilatukijärjestelmän, perusta (tilatukijärjestelmä on EU:n suurin yksittäinen tukijärjestelmä). Prosessi on käsittänyt useita vaiheita, ja sen vaikutuksesta Kreikan LPIS-järjestelmään rekisteröity ”tukikelpoinen” pysyvien laidunten ala pieneni vuoden 2012 ja lokakuun 2014 välisenä aikana 3,6 miljoonasta hehtaarista 1,5 miljoonaa hehtaariin. Sääntöjenvastaiset ilmoitukset, joilla on haettu korvauksia EU:n tukeen oikeuttamattomasta ”pysyvistä laitumista”, ovat useita vuosia vaikuttaneet keskeisellä tavalla tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon luonnonvarojen alalla.

Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon niiden oikaisujen vaikutuksen, jotka kohdistuivat yksittäisiin maksuihin, jotka oli suoritettu Euroopan maatalouden tukirahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston osalta otokseen poimituille lopullisille edunsaajille. Lisäksi maksajavirasto hylkäsi monia tukeen oikeuttamattomia kuluilmoituksia, ja näin ollen kyseiset ilmoitukset poistettiin menoista, joiden joukosta tilintarkastustuomioistuin poimi otoksensa.

Laatikko 1.2 – Esimerkki hallinto- ja valvontajärjestelmien parantamisesta – Kreikka: viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ”siivoaminen”

Seitsemännessä luvussa tilintarkastustuomioistuin antaa lisää esimerkkejä toimintasuunnitelmien myönteisistä vaikutuksista. Toimintasuunnitelmia toteutetaan aina, kun se katsotaan tarpeelliseksi. Komissio valvoo tarkasti niiden täytäntöönpanoa ja raportoi suoritetuista korjaavista toimista maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.

LPIS-järjestelmä estää edunsaajia hakemasta tukea sellaiselle maa-alalle, jota ei ole olemassa tai joka ei täytä tukikelpoisuusehtoja, tai maa-alalle, jolle toinen edunsaaja on jo hakenut tukea. Oikein käytettynä LPIS-järjestelmä on hyvin tehokas väline virheiden vähentämisessä. Se kattaa 75 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan menoista. Pinta-alamukien virhetaso on kaikkien muiden toimenpiteiden virhetasoa alhaisempi, kuten käy ilmi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2014 vuotuisesta toimintakertomuksesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 1.3 – Esimerkki oikaisuista, jotka ovat seurausta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyistä⁽³⁰⁾ – Sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 47 ja sen vaikutus ranskalaisiin viljelijöihin

Ranska hyväksyi vuonna 2014 yhteensä 1,1 miljardin euron oikaisun (984 miljoonaa euroa Euroopan maatalouden tukirahaston osalta ja 94 miljoonaa euroa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston osalta)⁽³¹⁾. Kansalliset viranomaiset ilmoittivat, että oikaisu ei vaikuttanut viljelijöihin vaan määrä maksettaisiin kansallisesta talousarviosta. Tilintarkastustuomioistuin on todennut aiemmissa vuosikertomuksissaan, että tällaiset käytännöt eivät toimi edunsaajille kannustimena virheiden poistamiseen⁽³²⁾.

Oikaisun pääasiallisia syitä olivat LPIS-GIS-järjestelmän puutteet (695 miljoonaa euroa) ja tukioikeuksien enimmäismäärän ylitys, jonka seurauksena viljelijöille maksettiin tukea liikaa (141 miljoonaa euroa). Vähäisemmän syyn muodostivat täydentäviin ehtoihin sisältyvän, eläimiä koskevien tapahtumien oikea-aikaista ilmoittamista koskevan velvoitteen rikkomiset (123 miljoonaa euroa). Kaikki nämä syyt liittyvät vuosina 2009–2013 suoritettuihin maksuihin. Vuoden 2014 osalta ei ole tehty oikaisua; tukioikeuksia koskevan enimmäismäärän ylittämiset ja LPIS-järjestelmään Ranskassa rekisteröidyt tukeen oikeuttamattomat maa-alat ovat osuudeltaan 0,3 prosenttiyksikköä tilintarkastustuomioistuimen tämän vuoden osalta arvioimasta virhetasosta luonnonvarojen alalla.

Laatikko 1.4 – Esimerkki lisäkuluja aiheuttaneista oikaisuista: ESR Romaniassa

Tilintarkastustuomioistuin toi vuosien 2012 ja 2013 vuosikertomuksissaan esiin Romaniassa suoritettujen korjaavien toimenpiteiden. Tilintarkastustuomioistuin pystyi vuonna 2013 alentamaan virhetasoarviotaan tiettyjen romanialaisten ESR-hankkeiden tapauksessa, sillä kansalliset viranomaiset olivat määrittäneet oikaisujen vaikutuksen hankkeiden tasolla. Sama toistui vuonna 2014. Joissakin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa hankkeissa esiintyy edelleen virheitä, jotka johtuvat oikaisujen vaikutusalueen ulkopuolisista ongelmista. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto raportoi vuoden 2014 toimintakertomuksessaan, että se jatkaa sovitun toimintasuunnitelman täytäntöönpanon seurantaa. Rahoitusoikaisujen tekeminen ei välttämättä tarkoita sitä, että Romania tulee saamaan vähemmän EU-rahoitusta, koska jäsenvaltioilla on mahdollisuus ilmoittaa suurempi menomäärä⁽³³⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 1.3 – Esimerkki oikaisuista, jotka ovat seurausta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyistä – Sääntöjenmukaisuutta koskeva päätös 47 ja sen vaikutus ranskalaisiin viljelijöihin

Yhteisessä hallinnointijärjestelmässä jäsenvaltiot vastaavat siitä, että valvontajärjestelmät toimivat asianmukaisesti. Rahoitusoikaisu on 1,1 miljardia euroa, ja summa maksetaan takaisin EU:n talousarvioon kolmessa erässä (vuosina 2015, 2016 ja 2017).

Komissio korostaa, että rahoitusoikaisu voidaan vain hyvin harvoin hyväksyä oikaisun kohteena olevan menon toteutumista seuraavana vuonna, koska sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyä sovelletaan jälkikäteen, eli vasta sitten, kun kyseisen vuoden tilit on tarkastettu ja hyväksytty ja asianomainen jäsenvaltio on voinut esittää kuulemismenettelyssä omat perustelunsa ja laskelmansa. Jatkuvan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn ansiosta voidaan suojata vuoden 2014 EU:n talousarvio.

⁽³⁰⁾ Monivuotinen menettely, joka mahdollistaa jäsenvaltioille maksettujen määrien takaisinperinnän, jos maksut on suoritettu EU:n sääntöjen vastaisesti tai jos jäsenvaltion hallinto- ja valvontamenettelyissä on puutteita. Ks. myös kohta 7.59.

⁽³¹⁾ Ranska on myöhemmin tehnyt Euroopan unionin tuomioistuimessa valituksen rahoitusoikaisun tekemistä koskevaa päätöstä vastaan.

⁽³²⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.26 ja 1.32.

⁽³³⁾ Tämä käytännössä vähentäisi EU:n yhteisrahoitusosuutta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission antamissa korjaavia toimenpiteitä koskevissa tiedoissa ei aina kvantifioida toimenpiteiden erilaista vaikutusta...

1.43 Tilinpäätöksen liitetieto 6 sisältää huomattavan määrän vapaaehtoisesti ilmoitettavia tietoja, joita ei vaadita tilinpäätöss-tandardeissa. Merkittävä osa näistä tiedoista ei ole peräisin kirjanpitojärjestelmistä. Liitetiedossa kuvataan (mutta ei aina kvantifioida) erityyppisten korjausten erilaisia vaikutuksia EU:n talousarvioon.

... ja lisäparannukset mahdollistaisivat paremman analyysin

1.44 Komission valmiudet parantaa varainkäytön laatua eivät riipu pelkästään asianomaisista rahamääristä vaan korjaavien toimenpiteiden vaikutuksesta. Korjaavien toimenpiteiden vaikutuksen huolellinen arviointi edellyttää parempia tietoja siitä, minkä tyyppisiä virheitä on korjattu ja miten korjaukset on tehty⁽³⁴⁾. Kun komission pääosastot arvioivat korjaavien toimenpiteidensä vaikutusta, ne tekevät vaadittavat mukautukset liitetiedosta 6 peräisin oleviin lukuihin (ks. kohta 1.55).

Komission yhteenvetokertomus vahvistaa, että virheillä on olennainen vaikutus tapahtumiin

1.45 Kukin komission pääosasto esittää vuotuisen toimintakertomuksen. Kertomus sisältää seuraavat osiot:

- selvitys keskeisten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta (aihetta käsitellään kolmannessa luvussa)
- pääjohtajan hallintoraportti komission jäsenten kollegiolle
- vahvistuslausuma, jossa pääjohtaja ilmoittaa saaneensa varmuuden siitä, että kertomuksen taloudelliset tiedot ovat oikeat ja että hänen vastuullaan olevat tapahtumat ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia.

1.43. Lainsäätäjä loi komission käyttöön rahoitusoikaisuvälineen sen varmistamiseksi, ettei sääntöjenvastaisia menoja maksettaisi EU:n talousarviosta. Rahoitusoikaisut liittyvät ensisijaisesti järjestelmäpuutteisiin, jotka lisäävät virheriskiä. Ei ole komission tehtävä määrittää ja periä edunsaajilta takaisin sääntöjen vastaisesti maksetut rahamäärät, vaan siitä vastaavat jäsenvaltiot. Jos ne eivät tee näin, EU:n varat korvataan kansallisilla varoilla, koska rahoitusoikaisuihin liittyvä rasite kohdistuu kansallisiin talousarvioihin.

1.44. Useat pääosastot ovat mukauttaneet omalta osaltaan asianmukaisesti EU:n talousarvion suojaamiseen liittyviä lukuja, jotka esitetään liitetiedossa 6. Tarkoituksena on esittää ennakoarvio tulevista oikaisuksista kunkin pääosaston erityisolosuhteet huomioon ottaen.

⁽³⁴⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 1.13–1.15.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.46 Yhteenvetokertomuksessa esitetään tiivistelmä kyseisistä tiedoista. Lisäksi yhteenvetokertomukseen sisältyy lausuma, jossa todetaan, että komissio yhteenvetokertomuksen hyväksyessään ottaa poliittisen kokonaisvastuun suorittamastaan EU:n talousarvion hallinnoinnista.

1.47 Tässä osassa esitetään tulokset tilintarkastustuomioistuimen analyysistä, joka koskee pääosastojen vuotuisia toimintakertomuksia ja komission yhteenvetokertomusta⁽³⁵⁾. Erityisen tarkastelun kohteena ovat komission seuraavien arvioiden johdonmukaisuus ja asianmukaisuus:

- virhetaso sillä hetkellä, kun komissio korvaa kulut tai selvittää (maksamalla) omat menonsa (komissio käyttää tästä ilmaisua ”riskinalainen määrä”)
- arvio siitä, missä määrin virheisiin puututaan myöhemmin oikaisujen avulla (komissio käyttää tästä ilmaisua ”oikaisukapasiteetti” tai ”arvioidut tulevat oikaisut”⁽³⁶⁾).

Pääjohtajat raportoivat vuosittain sääntöjenmukaisuudesta

1.48 Kun pääjohtajat eivät saa varmuutta huomattavasta osasta menoja, he esittävät varauman (ks. laatikko 1.5). Pääjohtajien on esitettävä varauma, jos

- jokin tapahtuma vaikuttaa vakavasti komission maineeseen
- arvioitujen virhetasojen vaikutus pysyy olennaisena, kun jo tehdyt rahoitusoikaisut ja takaisinperinnät on otettu huomioon.

⁽³⁵⁾ Yhteenvetokertomukseen ja komission vuotuisiin toimintakertomuksiin voi perehtyä komission sivustolla: yhteenvetokertomus: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm, vuotuiset toimintakertomukset: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽³⁶⁾ Ks. yhteenvetokertomuksen alaviitteet 10 ja 13, s. 12

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 1.5 – Vuoden 2014 toimintakertomuksissa esitetyt varaukset

Pääjohtajat esittivät yhteensä 20 määrällisesti ilmaistua varaumaa vuonna 2014. Vuonna 2013 vastaava määrä oli 17. Varauksien kokonaismäärän kasvu johtuu seuraavista syistä:

- viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston⁽³⁷⁾ ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ pääjohtajat sekä ulkopoliittikan välineiden hallinnon toimialajohtaja esittivät yhteensä kolme uutta varaumaa⁽⁴⁰⁾
- yksi toistuva varaus jaettiin kahteen osaan⁽⁴¹⁾
- yksi varaus poistettiin⁽⁴²⁾.

Varauksen kohteena olevien menojen määrä väheni 2,4 miljardista eurosta 2,3 miljardiin euroon vuosina 2013–2014⁽⁴³⁾.

1.49 Vuodelta 2013 annettua vastuuvapautta koskevassa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa⁽⁴⁴⁾ kehoitettiin komissiota selvittämään lisää riskinalaisten määrien laskentaa ja selittämään, kuinka oikaisumekanismien arvioidaan vaikuttavan kyseiseen lukuun.

⁽³⁷⁾ Varaus koski kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan (CIP) osallistuvien maiden tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelmaa, jonka jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia (2,94 prosenttia).

⁽³⁸⁾ Varaus koski edunsaajamaiden suorittamaa välillistä hallinnointia, jonka osalta jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia (2,67 prosenttia).

⁽³⁹⁾ Vuoden 2013 vuosikertomuksessa yksilöidyt ongelmat johtivat uuteen mainetta koskevaan varaukseen naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastossa (entinen laajentumisasioiden pääosasto), ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 7.16.

⁽⁴⁰⁾ Varaus koski yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) menoja, joiden osalta jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia (2,13 prosenttia).

⁽⁴¹⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto jakoi Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) / koheesiorahastoa / liittymistä valmistettavaa tukivälinettä (IPA) koskevan toistuvan varauksensa kahteen osaan: yksi varaus koski EAKR:oa/koheesiorahastoa ja yksi liittymistä valmistettavaa tukivälinettä.

⁽⁴²⁾ Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto poisti esittämänsä varauksen, joka liittyi eläintautien hävittämiseen ja seurantaan liittyviin ohjelmiin elintarvikkeiden ja rehujen toiminta-alalla.

⁽⁴³⁾ Ks. yhteenvedon liite 2.

⁽⁴⁴⁾ Kertomus vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2013, pääluokka III – komissio ja toimeenpanovirastot 2014/2015 (DEC) (A8-0101/2015).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.50 Komissio vastasi vastuuvapauden myöntävän viranomaisen kehotukseen vuonna 2014 kehittämällä edelleen sisäisiä ohjeita, jotka koskevat tietojen esittämistä vuotuisissa toimintakertomuksissa⁽⁴⁵⁾. Komissio pyysi pääjohtajia esittämään keskimääräisen havaitun virhetason⁽⁴⁶⁾. Kun kyseistä virhetasoa sovelletaan varainhoitovuoden maksujen kokonaismäärään, saadaan laskettua riskinalainen määrä⁽⁴⁷⁾. Yhteenvetokertomuksessa esitetään tämä luku sekä arvio komission suorittamien jälkitarkastusten tulevasta oikaisukapasiteetista.

Komissio tiedostaa, että menojen virhetaso on olennainen...

1.51 Vuoden 2014 yhteenvetokertomuksessa komissio toteaa riskinalaisen määrän olevan 3,7–5 miljardia euroa. Määrä on osuudeltaan 2,6–3,5 prosenttia yhteenvetokertomuksessa käsitellyistä vuoden 2014 maksuista⁽⁴⁸⁾. Luvut osoittavat, että kokonaisuutena tarkasteltuna menojen virhetaso on olennainen.

... mutta mainitsee tulevien oikaisujen arvioidun vaikutuksen

1.52 Vuoden 2014 yhteenvetokertomuksessa esitetään ennakkoarvio arvioitujen tulevien oikaisujen yhteismäärästä (eli oikaisukapasiteetista). Komissio arvioi kuudelta viime vuodelta kirjattujen oikaisujen perusteella⁽⁴⁹⁾, että se tulevina vuosina yksilöi ja korjaa virheitä yhteensä noin 2,7 miljardin euron edestä⁽⁵⁰⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

1.50. "Keskimääräistä havaittua virhetasoa" koskeva arvio on uusi konsepti, jonka päämäärä on erilainen: tarkoituksena on, että valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät voivat sisällyttää vuoden 2014 vuotuisen toimintakertomukseen ensimmäistä kertaa parhaan arvionsa kaikista vastuualaansa kuuluvaa talousarviota koskevista riskinalaisista määristä. Aiempina vuosina näin on tehty ainoastaan niiden menojen osalta, joihin on esitetty varauksia.

1.51. Komissio myöntää, että "menojen virhetaso on olennainen" aina kun pääjohtaja esittää rahoitusvarauman.

1.52. Vuoden 2014 yhteenvetokertomuksessa komissio lupaa jatkaa korjaavien tarkastusten toteuttamista ja antaa parhaan arvionsa tulevien oikaisujen yhteismäärästä. Arvio perustuu tuloksiin sellaiselta aiemmalta ajanjaksolta, joka on riittävän pitkä lieventääkseen syklisiä vaikutuksia. Tällä vastataan vastuuvapausmenettelyssä esitettyyn pyyntöön selittää korjaavien mekanismien arvioituja vaikutuksia.

⁽⁴⁵⁾ Varainhoitovuoden 2014 vuotuisiin toimintakertomuksiin sovellettavat pysyvät ohjeet (Standing Instructions for the 2013 Annual Activity Reports (SEC(2014) 553)).

⁽⁴⁶⁾ Havaittu tai arvioitu virhetaso sillä hetkellä, kun maksut suoritettiin (ei jäännösvirhetaso); jälkikäteen korjattuihin virheisiin liittyvää oikaisua ei toisin sanoen ole suoritettu. Virhetaso lasketaan painotetusti koko pääosaston osalta.

⁽⁴⁷⁾ Riskinalainen määrä edustaa menoihin liittyvien sellaisten osien arvoa, joiden ei katsota olevan sovellettavien säädöksiin ja sopimuksiin perustuvien vaatimusten mukaisia sen jälkeen, kun säännönmukaisuutta koskevien riskien lieventämiseen tähtäävät kontrollit on toteutettu. Jos joidenkin menoluokkien tai valvontajärjestelmien osalta ei ole saatavissa virhetasoa, keskimääräinen virhetaso ja riskinalainen määrä on esitettävä tietyllä vaihteluvälillä, olettaen että asianomaisten menoluokkien tai valvontajärjestelmien virhetaso on 0–2 prosenttia.

⁽⁴⁸⁾ Ks. yhteenvetokertomuksessa oleva taulukko 1.

⁽⁴⁹⁾ Ks. myös kohta 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Ks. yhteenvetokertomus, kohta 2.4, s. 13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Oikeellisuuteen ja yhdenmukaisuuteen liittyvät ongelmat kuitenkin vaikuttavat lukuihin

Yhteishallinnointiin osallistuvat pääosastot mukauttivat kansallisten viranomaisten toimittamia tietoja

1.53 Riskinalaisia määriä koskevat pääosastojen arviot perustuvat kansallisten viranomaisten toimittamiin tietoihin yli kolmessa neljäsosassa vuoden 2014 menoista (monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeet 1b ja 2). Komissio kuitenkin toteaa yhteenvetokertomuksessa, että jäsenvaltioiden valvontaraporttien luotettavuus on edelleen haaste⁽⁵¹⁾. Pääosastot tekevät tämän vuoksi merkittäviä mukautuksia raportoituuihin virhetasoihin⁽⁵²⁾. Tällaiset mukautukset ovat tarpeellisia, mutta komissio ei laadi yhteenvetoa työstään (johon sen tekemät mukautukset perustuvat).

Useimmat suoraan ja välilliseen hallinnointiin osallistuvat pääosastot sovelsivat yhdenmukaisesti uusia menetelmiä riskinalaisten määrien arvioinnissa

1.54 Useimmat suoraan ja välilliseen hallinnointiin osallistuvista pääosastoista sovelsivat uusia menetelmiä. Kehitys- ja yhteistyöpääosaston tapauksessa komissio kuitenkin nosti yhteenvetokertomusta varten riskinalaista määrää koskevaa arviotaan noin 60 miljoonalla eurolla⁽⁵³⁾.

1.53. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen oikeellisuudessa on ongelmia. Sen vuoksi komissio toteutti toimenpiteitä tietojen oikeellisuuden parantamiseksi ja mukautti lisäksi tarvittaessa lukuja asianmukaisten ja järkevien kriteerien avulla. Tämän seurauksena arvioiden laatu parani.

Kaikki asiaankuuluvat vuotuiset toimintakertomukset sisältävät a) kuvauksen jäsenvaltioiden toimittamia tietoja koskevasta tarkastus- ja hyväksyntämenettelystä tai näiden tietojen mukauttamisesta, b) yhteenvetotaulukon mukauttamisen vaikutuksista asianomaisissa jäsenvaltioissa sekä c) tästä vuodesta lähtien yksityiskohtaiset tiedot jokaisesta toimenpideohjelmasta tai maksajavirastosta kutakin asianomaista pääosastoa kohti.

1.54. Kehitys- ja yhteistyöpääosasto esitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan nettomääräisen summan. Se täsmensi kuitenkin, että yli puolet sen keskimääräisistä oikaisuista liittyisi toimiin, jotka toteutetaan ennen maksun suorittamista. Näin ollen kehitys- ja yhteistyöpääosaston esittämää lukua on mukautettu mahdollisen nettoutusvaikutuksen poistamiseksi.

⁽⁵¹⁾ Ks. yhteenvetokertomus, kohta 2.3, s. 9.

⁽⁵²⁾ Koheesiopolitiikan ala – EAKR:n/koheesiorahaston tapauksessa keskimääräistä virhetasoa on mukautettu tarkastusviranomaisten ilmoittamasta 1,8 prosentista 2,6 prosenttiin ja ESR:n tapauksessa 1,9 prosentista 2,8 prosenttiin. Maatalouden ala – maksajavirastojen ilmoittamia virhetasoa on mukautettu 0,55 prosentista 2,54 prosenttiin suorien maksujen kohdalla ja 1,52 prosentista 5,09 prosenttiin maaseudun kehittämisen tapauksessa.

⁽⁵³⁾ Mukautus liittyy kehitys- ja yhteistyöpääosastoon. Komissio teki vastaavan mukautuksen tulevaa oikaisukapasiteettia koskevaan arvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio paransi oikaisukapasiteetin laskentaa

1.55 Budjettipääosasto ilmoitti tilinpäätöksen liitetiedossa 6 annettujen tietojen pohjalta pääjohtajille, kuinka suuri summa osastoilla oli vuodesta 2009 lähtien keskimäärin peritty takaisin tai oli ollut rahoitusoikaisun kohteena (ks. kohdat 1.8 ja 1.44). Useat pääjohtajat mukauttivat näitä lukuja ottaakseen huomioon raakatietoihin vaikuttavat yhdenmukaisuusongelmat. Pääasiallisesti tehtiin seuraavia mukautuksia:

- jätettiin huomiotta ennakkoon tehty eli alkuvaiheessa ("alkulähteessä") tehty oikaisut, jotka eivät olleet relevantteja suoritettujen maksujen oikaisemisen kannalta (ks. **kaavio 1.7**) (koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto, pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto) ⁽⁵⁴⁾
- jätettiin huomiotta oikaisut kausilta, joilla ei ollut suurta merkitystä nykyisten ohjelmien kannalta (esim. meri- ja kalastusasioiden pääosasto jätti huomiotta ohjelmakauteen 1994–1999 liittyvät oikaisut, joilla se katsoi olevan vain vähän merkitystä nykyisten ohjelmien kannalta; maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto käytti ainoastaan kolmen viime vuoden aikana toteutettujen nettomääraisten rahoitusoikaisujen ja takaisinperintöjen vuotuista keskimäärää)
- jätettiin huomiotta oikaisut, jotka liittyivät pääosaston riskistä käyttämän määritelmän ulkopuolelle jääviin ongelmiin (esim. täydentävät ehdot maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa).

1.56 Useiden pääosastojen arvio tulevista oikaisuista ylittää arvioitun riskinalaisen määrän ⁽⁵⁵⁾. Koheesiopolitiikan alalla komissio ilmoittaa tähän syyksi lähinnä sen, että oikaisukapasiteetti perustuu kuuden vuoden keskiarvoon, kun taas riskinalainen määrä viittaa vuonna 2014 laadittuun virhetasoarvioon, joka on alempi kuin aiempina vuosina.

1.55. Komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen johdonmukaisuusongelmista. Liitetietoon 6 sisältyviä EU:n talousarvion suojaamista koskevia tietoja mukautettiin vain siksi, että voitaisiin esittää kohtuullisen tarkka arvio asiaan liittyvästä mutta kuitenkin erillisestä aiheesta eli järjestelmien tulevasta oikaisukapasiteetista, kuten Euroopan parlamentin päätöslauselmassa oli pyydetty.

⁽⁵⁴⁾ Näiden mukautusten vaikutus oli merkittävä: esimerkiksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tapauksessa ennalta tehtyjen oikaisujen huomiotta jättäminen pienensi oikaisukapasiteettia koskevaa arviota 153 miljoonaa euroa eli 1,2 miljardiin euroon.

⁽⁵⁵⁾ Kahdeksan pääosastoa esittää yhden ainoan riskinalaista määrän koskevan arvion; näiden pääosastojen tapauksessa oikaisukapasiteetti on arvioitu suuremmaksi kuin riskinalaista määrää koskeva arvio. Niistä pääosastoista, jotka ilmoittavat riskinalaisesta määrästä ylemmän ja alemman arvion, neljä pääosastoa arvioi tulevien oikaisujen tason korkeammaksi kuin riskinalaisen määrän alempi arvio; yhdessä tapauksessa tulevien oikaisujen taso on arvioitu korkeammaksi kuin riskinalaisen määrän ylempi arvio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Muut yhteenvetokertomuksissa käsitellyt kysymykset

1.57 Yksi lokakuussa 2012 hyväksytyn varainhoitoasetuksen viimeisimmän suuren tarkistuksen yhteydessä tehty merkittävä uudistus oli, että komissiota vaaditaan vastedes suorittamaan arviointi aloilla, joilla virhetaso pysyy jatkuvasti korkeana. Sisäisten ohjeiden mukaan⁽⁵⁶⁾ tämä pitäisi suorittaa kolmen vuoden jälkeen, mutta komission yhteenvetokertomuksessa todetaan, että komissio ei suunnittele suorittavansa tällaisia arviointeja, ennen kuin se pystyy määrittämään ohjelmakauden 2014–2020 uusien hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikutukset virhetasoon⁽⁵⁷⁾.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi OLAFille petosepäilyistä

1.58 Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastuksissa havaituista petosepäilyistä Euroopan petostentorjuntavirastolle OLAFille tapausten analysointia ja mahdollista tutkintaa varten. Se ei voi kommentoida yksittäisiä tapauksia tai OLAFin niihin kohdistamia jatkotoimia. Tilintarkastustuomioistuin tuo kuitenkin varainhoitovuotta 2014 koskevan tarkastuksensa osalta esiin seuraavaa:

- arvioinnin kohteena oli noin 1 200 tapahtuman laillisuus ja sääntöjenmukaisuus
- 22 tapauksessa (2013: 14) ilmeni petosepäily, josta ilmoitettiin OLAFille⁽⁵⁸⁾
- petosepäilyissä oli useimmiten kyse siitä, että ilmoitetut kulut eivät täyttäneet tukikelpoisuuskriteereitä; seuraavaksi yleisin tapaus oli, että esiintyi eturistiriitoja ja muita sääntöjenvastaisuuksia hankintojen yhteydessä ja oli luotu keinotekoisesti olosuhteet, jotka mahdollistivat tuen saamisen.

1.58.

Komissio painottaa, että olosuhteiden keinotekoista luomista on vaikea todistaa nykyisen säädöskelyn puitteissa sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuin sitä tulkitsee.

Katso lisäksi vastaukset ja huomiot laatikossa 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Vuoden 2014 toimintakertomuksiin sovellettavat pysyväisohjeet (Standing Instructions for the 2014 Annual Activity Reports), s. 33.

⁽⁵⁷⁾ Ks. yhteenvetokertomus, kohta 3.1, s. 16 ja 17.

⁽⁵⁸⁾ Kalenterivuonna 2014 tilintarkastustuomioistuin ilmoitti OLAFille 16 tapausta (jotka liittyivät tarkastusvuoteen 2013 tai tarkastusvuoteen 2014) (2013: 14). Osa näistä tapauksista oli havaittu tarkastuslausumaan liittymättömän työn yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET

1.59 Tämän luvun pääasiallisena tarkoituksena on antaa taustatietoa tarkastuslausumassa esitettyjen tarkastuslausuntojen perustaksi.

Tarkastustulokset

1.60 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset ovat huomattavan samankaltaisia aiempien vuosien tulosten kanssa.

1.61 **Kaaviossa 1.6** esitetyt tarkastustulokset osoittavat, että menotyyppi ja virhetaso ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Kyseisen analyysin avulla voidaan yhtäältä vastata sidosryhmien pyyntöihin saada enemmän tietoa erilaisista riskiprofiileista, ja toisaalta analyysin tavoitteena on auttaa komissiota ryhtymään toimenpiteisiin aloilla, joilla virhetaso on jatkuvasti korkea.

Virheet ja korjaukset

1.62 Tilinpäätöksen liitetiedossa 6 esitettyihin korjaaviin toimenpiteisiin sisältyy joitakin tärkeitä välineitä, joiden avulla sääntöjenvastaiset menot voidaan sulkea pois ja jotka kannustavat valvontajärjestelmien parantamiseen. Yksittäisiä tapahtumia arvioidessaan tilintarkastustuomioistuin ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon relevantit korjaavat toimenpiteet, ja tämä alensi vuoden 2014 arvioitua virhetasoa.

Vuotuiset toimintakertomukset ja yhteenvetokertomus

1.63 Komissio toteaa yhteenvetokertomuksessa, että kokonaisuutena tarkasteltuna menoihin liittyvä virhetaso on ollenainen.

1.64 Komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin parantaakseen korjaavien toimenpiteiden vaikutusta koskevaa analysointiaan. Se on näin pystynyt vähentämään – mutta ei poistamaan – riskiä siitä, että korjaavien toimenpiteiden vaikutus ilmoitetaan liian suurena tai vaikutuksella ei ole juurikaan merkitystä. Komission on edelleen aiheellista parantaa korjaavien toimenpiteiden vaikutusten arviointiaan.

1.64. Vuoden 2014 yhteenvetokertomuksessa komissio lupaa jatkaa korjaavien tarkastusten toteuttamista ja antaa parhaan arvionsa tulevien oikaisujen yhteismäärästä. Arvio perustuu tuloksiin sellaiselta aiemmalta ajanjaksolta, joka on riittävän pitkä lieventääkseen syklisiä vaikutuksia. Tällä vastataan vastuuvapausmenettelyssä esitettyyn pyyntöön selittää korjaavien mekanismien arvioituja vaikutuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

1.65 Riskinalaisten määrien ja oikaisukapasiteetin yhdenmukainen esittäminen on erittäin vaativa tehtävä. Komissiossa ja jäsenvaltioissa on lukuisia erilaisia järjestelmiä, jotka tuottavat tietoa riskinalaisista määristä ja oikaisukapasiteetista. Yhdenmukaisuuden saavuttaminen näiden järjestelmien välillä ei ole helppoa. Komission uudet ohjeet (ks. kohta 1.50) toivat mukanaan joitakin parannuksia todennäköisintä virhetasoa koskevan komission arvion esittämiseen, mutta niiden avulla ei poistettu riskiä, että virhetaso on huomattavan aliarvioitu tai että (vähemmässä määrin) oikaisukapasiteetti on yliarvioitu. Useat pääosastot suorittivat mukautuksia (ks. yhteenvetokertomuksen sivu 12), joiden voidaan olettaa muodostavan perustan, jonka avulla komissio voi parantaa tietojärjestelmiään lisää.

1.66 Komissio ei ole vielä suorittanut analyysiä niiltä aloilta, joilla virhetaso on jatkuvasti korkea. Tilintarkastustuomioistuin pitää tärkeänä, että analyysi suoritetaan ennen kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointia tai väliarvioinnin osana.

1.65. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen oikeellisuudessa on ongelmia. Sen vuoksi komissio ryhtyi toimenpiteisiin tietojen oikeellisuuden parantamiseksi ja mukautti lisäksi tarvittaessa lukuja asianmukaisten ja järkevien kriteerien avulla. Tämän seurauksena arvioiden laatu parani.

Lisäksi mukautukset perustuvat komission suorittamiin laatutarkastuksiin. Kuten yhteenvetokertomuksessa todetaan, tämä oli komission mielestä paras mahdollinen keino arvioida tulevaa oikaisukapasiteettia.

(Ks. vastaus 1.53 kohtaan.)

1.66. Komissio aikoo tarkastaa alat, joilla virhetaso on jatkuvasti korkealla, kunhan uusia ohjelmia koskevat tiedot ovat saatavilla.

LIITE 1.1

TARKASTUSTAPA JA -MENETELMÄT

1. Tilintarkastustuomioistuimen soveltama tarkastustapa on esitetty ”Tilintarkastuksen ja säännönmukaisuuden tarkastuksen käsikirjassa”, joka on saatavilla tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla. Tilintarkastustuomioistuin käyttää tarkastustyönsä suunnittelussa varmuuteen perustuvaa mallia. Suunnitteluun sisältyy toimintariskin (tapahtumissa voi olla virheitä) ja valvontariskin (valvontajärjestelmillä ei kyetä ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan näitä virheitä) arvioiminen.

Osa 1 – Tarkastustapa ja -menetelmät tilien luotettavuuden osalta

2. Konsolidoitu tilinpäätös koostuu

A. konsolidoiduista tilinpäätöslaskelmista

B. talousarvion toteuttamista koskevasta yhdistellystä selvityksestä.

Konsolidoidussa tilinpäätöksestä on käytävä ilmi kaikilta olennaisilta osilta

— Euroopan unionin taloudellinen asema varainhoitovuoden lopussa

— Euroopan unionin toimien tulokset ja rahavirrat

— nettovarallisuuden muutokset varainhoitovuoden lopussa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa

a) arvioidaan kirjanpidon valvontaympäristö

b) tarkastetaan keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus

c) tarkastetaan analyttisesti keskeiset kirjanpitotiedot (johdonmukaisuus ja kohtuullisuus)

d) analysoidaan ja täsmätetään tilit ja/tai saldot

e) toimitetaan sitoumuksia, maksuja ja yksittäisiä tase-eriä koskevia aineistotarkastustoimenpiteitä edustavien otosten perusteella

f) hyödynnetään kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti muiden tarkastajien tekemää työtä, siinä määrin kuin se on mahdollista. Tämä koskee erityisesti tarkastuksia, jotka kohdistuvat ulkoisen tarkastuslausunnon kohteena olevaan, komission hallinnoimaan lainanotto- ja lainanantotoimintaan.

Osa 2 – Tarkastustapa ja -menetelmät toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

3. Tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastus käsittää tapahtumien suoran testaamisen (ks. **taulukko 1.1**). Tilintarkastustuomioistuin pyrkii saamaan varmuuden siitä, ovatko tapahtumat sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisia.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

4. Tilintarkastustuomioistuin suorittaa jokaisen erityisarvion yhteydessä (luvut 4–9) tapahtumien suoran testaamisen edustavan otoksen pohjalta. Testauksen avulla laaditaan arvio siitä, kuinka suuri osa perusjoukon tapahtumista on sääntöjenvastaisia.

5. Tapahtumien testaamisella tarkoitetaan jokaisen otokseen poimitun tapahtuman yksityiskohtaista tarkastamista, jonka yhteydessä muun muassa määritetään, vastaako maksupyynnön tai maksun tarkoitus talousarviossa ja oikeusperustassa hyväksyttyä tarkoitusta ja onko maksupyynnön tai maksun määrä laskettu oikein (suurempien maksupyyntöjen yhteydessä poimitaan edustava otos osatekijöistä, joihin avustus perustuu). Tapahtuma jäljitetään talousarviotileistä lähtien lopullisen tuensaajan (esimerkiksi viljelijän, kurssinjärjestäjän tai kehitysyhteistyöhankkeen edistäjän) tasolle saakka ja kullakin tasolla tarkastetaan, onko sääntöjä noudatettu. Jos (millä tahansa tasolla)

— tapahtuman laskelmat ovat virheellisiä tai

— tapahtuma ei vastaa säännöksiä tai sopimusehtoja, tapahtumassa katsotaan olevan virhe.

6. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee arvonlisäveroon (alv) ja bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja, alkaa makroekonomisista aggregaateista, joiden perusteella näiden omien varojen määrä lasketaan. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission valvontajärjestelmät, joiden avulla makroekonomisia aggregaatteja käsitellään kunnes jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituun tilinpäätökseen. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja ne on kirjattu tileihin.

7. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty ("kuluiksi tunnistetut menot"). Tarkastus kattaa kaikenlaiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut. Tarkastus ei kata ennakkomaksuja siinä vaiheessa, kun ne on suoritettu. Ennakkomaksut tutkitaan, kun

- EU-varojen lopullinen saaja (esimerkiksi viljelijä, tutkimusinstituutti tai julkisesti kilpailutetun urakan tai palvelun suorittanut yritys) näyttää toteen varojen asianmukaisen käytön ja
- komissio (tai muu EU-varoja hallinnoiva toimielin tai elin) hyväksyy varojen lopullisen käytön suorittamalla ennakkomaksujen kirjanpidollisen selvityksen.

8. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotanta on suunniteltu siten, että sen perusteella voidaan arvioida koko tarkastetun perusjoukon virhetaso. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa rahamääräiseltä arvoltaan suuremmat maksupyyntöt ja maksut poimimalla yksittäisistä tapahtumista tarkastettavaksi osatekijöitä (esimerkiksi hankkeeseen liittyvät laskut, viljelijän ilmoittamat lohkot, ks. kohta 5) rahayksikköön perustuvan otannan avulla. Näin on ollen, jos tarkastetut osatekijät ovat osa hanketta tai viljelijän maksupyyntöä, niiden osalta ilmoitettu virhetaso ei muodosta tarkastetun hankkeen tai maksupyyntöjen virhetasoa, vaan se vaikuttaa osaltaan EU:n menoista tehtävään kokonaisarvioon.

9. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja/tai edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Vuosikertomuksessa annettujen esimerkkien tarkoituksena on havainnollistaa tyypillisimpiä havaittuja virheitä. Joidenkin jäsenvaltioiden, edunsaajavaltioiden ja/tai edunsaaja-alueiden mainitseminen nimeltä ei tarkoita, etteikö esimerkeissä kuvattuja seikkoja voisi ilmetä muuallakin. Tässä kertomuksessa havainnollistamistarkoituksessa esitettyjä esimerkkejä ei ole tarkoitettu kyseisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista ja/tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi.

10. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaa ei ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä perusjoukossa. Esiintyvyydestä esitetyt luvut eivät siis kuvaa virheiden esiintyvyyttä EU:n rahoittamien maksutapahtumien osalta eikä yksittäisten jäsenvaltioiden osalta. Tilintarkastustuomioistuimen otantatapa perustuu siihen, että eri tapahtumiin sovelletaan erilaisia painotuksia. Otanta ilmentää menon arvoa ja tarkastustyön intensiivisyyttä. Painotukset poistetaan esiintyvystaulukoista, joissa saman verran painoarvoa saavat siis maaseudun kehittäminen ja suora tuki luonnonvarojen alalla tai sosiaalirahaston menot ja alue- ja koheesiopolitiikan maksut koheesiopolitiikkaa koskevassa luvussa. Eri jäsenvaltioissa poimituissa otoksissa havaitun virheiden suhteellisen esiintyvyyden ei voida katsoa ilmentävän suhteellista virhetasoa kussakin jäsenvaltiossa.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi ja esittää tapahtumataarkastusten tulokset?

11. Tapahtumien virheet johtuvat useista eri syistä, ja virheitä on monenlaisia riippuen rikkomisen luonteesta ja siitä, mitä nimenomaista sääntöä tai sopimusehtoa ei ole noudatettu. 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.

12. Monet virheet liittyvät julkisia hankintoja koskevien lakien soveltamiseen. Jotta EU:n lakien ja säännösten mukainen kilpailun periaate toteutuu, merkittävistä sopimuksista on ilmoitettava ja tarjoukset on arvioitava täsmällisten kriteerien avulla. Sopimuksia ei saa jakaa keinotekoisesti osiin kynnysarvojen alittamiseksi ⁽¹⁾.

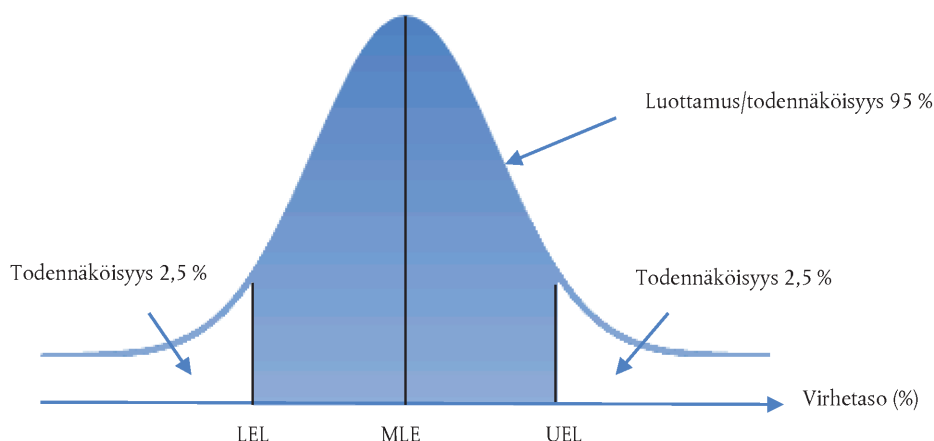
⁽¹⁾ Ks. myös kohdat 6.30–6.35 ja erityiskertomus nro 10/2015 "Toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi olisi tehostettava".

13. Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen perusteet esitellään asiakirjassa "Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification" ⁽²⁾.

14. Tilintarkastustuomioistuin saattaa kvantifioida virheen eri tavoin kuin komissio tai jäsenvaltiot, kun ne päättävät, miten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen virheelliseen soveltamiseen tulisi puuttua.

Arvioitu virhetaso (todennäköisin virhetaso)

15. Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetason käyttäen todennäköisimmän virhetason käsitettä. Virhetaso arvioidaan jokaisen monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen sekä talousarviomenojen koko määrän osalta. Laskelmassa käytetään vain kvantitatiivisesti määritettyjä virheitä. Todennäköisin virhetaso on tilastollinen arvio, joka kuvastaa todennäköistä virheprosenttia perusjoukossa. Esimerkkejä virheistä ovat kvantifioitavissa oleva säännösten ja sääntöjen sekä sopimus- ja avustusehtojen rikkominen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös alemman virherajan (lower error limit, LEL) ja ylemmän virherajan (upper error limit, UEL) (ks. kaavio).



16. Käyrän alapuolella olevan tummennetun alueen kuvaama prosenttiosuus ilmaisee, millä todennäköisyydellä perusjoukon virhetaso on alemman ja ylemmän virherajan välissä.

17. Tilintarkastustuomioistuin suunnittelee tarkastustyönsä käyttäen perustana kahden prosentin olennaisuusrajaa. Olennaisuusraja toimii ohjeena tarkastuslausuntoa laadittaessa. Tilintarkastustuomioistuin ottaa tarkastuslausuntoa laatiessaan huomioon myös virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja esiintymisyhteyden.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmät ja raportoi tuloksista?

18. Komissio, muut EU:n toimielimet ja elimet, jäsenvaltioiden viranomaiset sekä edunsaajat ja/tai -alueet perustavat järjestelmiä, joita ne käyttävät talousarvioon kohdistuvien riskien hallintaan (myös tapahtumien sääntöjenmukaisuuden osalta). Järjestelmien tutkiminen on erityisen hyödyllistä, kun pyritään yksilöimään parannussuosituksia.

19. Jokaiseen monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen – tulot mukaan lukien – sovelletaan lukuisia yksittäisiä järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin poimii järjestelmien joukosta vuosittain otoksen. Tilintarkastustuomioistuin esittää tulosten yhteydessä parannussuosituksia.

Mihin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitetyt lausunnot perustuvat?

20. Kaikki tämän vuosikertomuksen luvuissa 4–9 käsitelty tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö muodostaa perustan tarkastuslausunnolle, jonka tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin esittää lausuntonsa tarkastuslausumassa. Lausuntoa muodostaessaan tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko virhetaso laajalle ulottuva. Tarkastustyönsä ansiosta tilintarkastustuomioistuin antaa kattavaan tietoon perustuvan lausunnon siitä, ylittääkö tai alittaako virheiden osuus perusjoukossa olennaisuusraja. Tilintarkastustuomioistuimen parhaan arvion mukaan menojen kokonaisvirhetaso oli 4,4 prosenttia varainhoitovuonna 2014. Tilintarkastustuomioistuin katsoo yli 95 prosentin varmuudella, että tarkastetun perusjoukon virhetaso on olennainen. Arvioidun virhetason vaihtelu monivuotisen rahoituskehityksen eri otsakkeissa kuvataan luvussa 4–9. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virhetaso oli laajalle ulottuvat, sillä se ilmeni suurimmalla osalla menoaloista.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Petosepäilyt

21. Mikäli tilintarkastustuomioistuimella on syytä epäillä petosta, se raportoi asiasta unionin petostentorjuntavirastolle OLAFille, joka huolehtii mahdollisista tutkimuksista. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa OLAFille vuosittain useista tapauksista.

Osa 3 – Tilien luotettavuudesta annettavan tarkastuslausunnon ja toimien sääntöjenmukaisuudesta annettavan lausunnon välinen yhteys

22. Tilintarkastustuomioistuin on antanut

- a) tarkastuslausunnon Euroopan unionin konsolidoidusta tilinpäätöksestä päättyneeltä varainhoitovuodelta
- b) tarkastuslausunnot tilien perustana olevien tulojen ja maksujen sääntöjenmukaisuudesta.

23. Nämä tarkastuslausunnot laaditaan ja niihin liittyvät tarkastukset toimitetaan kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) kansainvälisten standardien mukaisesti.

24. Kyseisissä standardeissa käsitellään myös tilannetta, jossa tarkastaja antaa lausunnot tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Standardeissa täsmennetään mukautettu lausunto toimien sääntöjenmukaisuudesta ei sinällään johda mukautettuun lausuntoon tilien luotettavuudesta. Tilinpäätöksessä, josta tilintarkastustuomioistuin antaa lausunnon, ja etenkin liitetiedossa 6, todetaan, että EU:n talousarviosta suoritettavia menoja koskevien sääntöjen rikkomisen muodostaa olennaisen ongelman. Tilintarkastustuomioistuin on näin ollen päättänyt, että sääntöjenmukaisuutta koskeva olennainen virhetaso ei itsessään ole peruste tilien luotettavuudesta annettavan erillisen lausunnon mukauttamiselle.

LIITE 1.2

TILIEN LUOTETTAVUUDEN OSALTA AIEMPINA VUOSINA ESITETTYJEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Aiempina vuosina esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
1 Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja katko	1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja katko	1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja katko
Ennakkomaksujen, muiden lyhytaikaisten velkojen ja niitä koskevan katkon osalta tilintarkastustuomioistuin on varainhoitovuodesta 2007 alkaen yksilöinyt kirjanpidosta virheitä, joiden taloudellinen vaikutus ei kaiken kaikkiaan ole oleellinen, mutta joiden esiintyvyys on suuri. Tämä osoittaa, että kirjanpitoa on tarpeen parantaa edelleen tiettyissä pääasastoissa.	Komissio jatkoi kirjanpito tietojen oikeellisuuden parantamista. Tilintarkastustuomioistimen tarkastea ennakkorahoitusta ja lasku- ja kuluilmoituksia koskevia otoksia ilmeni jälleen virheitä, joiden rahallinen vaikutus ei ole oleellinen mutta joiden esiintyvyys on suuri.	Komissio myöntää, että parannuksia voitaisiin tehdä. Se korostaa kuitenkin, että ennakkomaksujen ja laskujen osalta kirjanpito on teltty oikein viimeisten kahdeksan vuoden ajalta.
Ennakkomaksuja koskevan kirjanpidon osalta tilintarkastustuomioistuin totesi, että useat pääasastot kirjaavat edelleen tileihin arvioituja määriä silloinkin, kun niillä olisi riittävä perusta kyseisten ennakkomaksujen selvittämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että katkoon liittyviä menettelyjä olisi parannettava, yhdenmukaistettava ja automatisoitava useissa pääasastoissa.	Useilla pääasastoilla ei vielä ole käytäntönä suorittaa ennakkorahoituksen kirjanpidollista selvitystä oikea-alkaisesti, eikä niillä ole myöskään riittävän tarkkoja menettelyjä laskea, kuinka paljon ennakkorahoitusta on käytetty; lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten ennakkomaksujen välille ei myöskään vielä tehdä jakoa.	
Komissio sisällytti rahoitusjärjestelyvälineitä ensimmäistä kertaa varainhoitovuoden 2010 tileihin ja muiden tukijärjestelmien ennakkomaksuja ensimmäistä kertaa vuoden 2011 tileihin. Jäljellä oleva määrä on kummassakin tapauksessa arvioitu olettaen, että varat käytetään tasaisesti toimintakauden mittaan. Komission olisi tarkkailtava tämän oletuksen toteutumista.	Jäljellä oleva määrän arviointitietoksena on edelleen, että varat käytetään tasaisesti toimintakauden mittaan. Tällöin otetaan huomioon tiedot, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden osalta (jos tiedot ovat saatavilla). Yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden (aiemmin rahoitusjärjestelyvälineet) tapauksessa oletetaan toimintakauden osalta, että kautta jatketaan joulukuun 31 päivästä 2015 maaliskuun 31 päivään 2017 sillä perusteella, että asianomaisia ohjelmien päättämistä koskevia ohjeita tulkitaan uudella tavalla. Yhteishallinnoinnin piiriin kuuluville rahoitusvälineille ja muille tukijärjestelmille suoritettujen ennakkomaksujen käytöstä on saatavilla vain vähän tietoa, mikä saattaa vaikuttaa niiden arvostukseen vuoden lopussa ja johtaa merkittäviin mukautuksiin ohjelmakauden 2007–2013 päättämisen yhteydessä. On tärkeää, että asianomaiset pääasastot tarkastavat kyseisten varojen käytön.	

Aiempiina vuosina esitetty huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen ("EU:n talousarvion suojaaminen") Tilintäjä on tarkentanut takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittämistä tilinpäätöksen liitetiedossa 6. Liitetieto 6 on nyt keskitettympi ja tiivistettympi, mutta siinä annetaan myös tietoja, jotka eivät perustu kirjanpitojärjestelmään. Nämä tiedot olisi tarkoituksenmukaisempaa esittää varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 150 artiklan 4 kohdassa tarkoitetussa kertomuksessa, joka koskee EU:n talousarvion suojaamista ja joka täytyy esittää budjettivallan käyttäjille kunkin vuoden syyskuussa. Liitetiedossa 6 tai edellä mainitussa EU:n talousarvion suojaamista koskevassa kertomuksessa ei esitetä yhteenvedon erityyppisten oikaisujen vaikutusten eroista.	2. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen ("EU:n talousarvion suojaaminen") Komissio on edelleen edistynyt liitetiedon 6 esittämistavan osalta. Koheesiopolitiikan tapauksessa liitetiedossa 6 esitetään nyt, kuinka paljon oikaisuja tehdään ennen menojen kirjaamista alkuvaiheessa ("alkulähteessä"), täytäntöönpanovaiheessa ja päätösvaiheessa. Liitetiedossa nyt myös kuvaillaan (mutta ei aina ilmoiteta määrällisesti) korjaavien toimenpiteiden vaikutusta EU:n talousarvioon Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että liitetiedossa 6 ei edelleenkaan eroteta toisistaan — hanketasolla tehtyjä mukautuksia tai ohjelmatasolla tehtyjä oikaisuja ja — nettomääräisiä rahoitusoikaisuja ja sopimuksia, joiden perusteella on mahdollista ilmoittaa sääntöjenvastaisten menojen sijasta toisia menoja. Komissio aikoo vuoden 2015 tilinpäätöksen liitetiedossa 6 tuoda esiin Euroopan unionin tuomioistuimen kesäkuussa 2015 tekemät päätökset, joilla kumotaan yhteensä 457 miljoonan euron arvoiset rahoitusoikaisupäätökset. Liitetieto sisältää edelleen tietoa, joka ei ole peräisin kirjanpitojärjestelmästä. Komissio analysoi parhaallaan tilannetta, tarkoituksena ottaa käyttöön uusia menettelyjä, joilla kyseessä olevat tapahtumat kirjataan perinteisiin kirjanpitojärjestelmiin. Käytössä olevat menettelyt eivät ole vielä vaikuttavia.	2. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen ("EU:n talousarvion suojaaminen") Komission vuotuisessa tiedonannossa EU:n talousarvion suojaamisesta noudatetaan nykyään mahdollisuuksien mukaan ja kustannus-lyötyäköhdat huomioon ottaen tilintarkastustuomioistuimen ehdottamaa tietojen esitystapaa. Komission vuotuisessa tiedonannossa EU:n talousarvion suojaamisesta noudatetaan nykyään mahdollisuuksien mukaan ja kustannus-lyötyäköhdat huomioon ottaen tilintarkastustuomioistuimen ehdottamaa tietojen esitystapaa. Tilintarkastustuomioistuin esiin tuomat oikeustapaukset liittyvät ohjelmakauten 1994–1999 ja vuosina 2008–2010 tehtyihin päätöksiin. Annetut tuomiot kuvastavat asetukseen (EY) N:o 1083/2006 liittyviä menettelyongelmia. Komissio analysoi parhaallaan niiden vaikutusta. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, komissio tutki mahdollisia uusia menettelyjä. Tässä on kuitenkin huomioitava nykyisen sääntelyjärjestelmän asettamat rajoitukset ja tietojen saatavuus. Komissio aikoo yhdessä jäsenvaltioiden kanssa arvioida, miten nykyisiä tietojärjestelmiä voidaan edelleen parantaa tilintarkastustuomioistuimen ehdottamalla tavalla.

LIITE 1.3

OTTEITA VARAINHOITOVUODEN 2014 KONSOLIDOIDUSTA TILINPÄÄTÖKSESTÄ ⁽¹⁾

Taulukko 1 – Tase (*)

	(miljoonaa euroa)	
	31.12.2014	31.12.2013
Pitkäaikaiset varat		
Aineettomat hyödykkeet	282	237
Aineelliset käyttöomaisuushyödykkeet	7 937	6 104
Pääomaosuusmenetelmällä arvostetut sijoitukset	409	349
Rahoitusvarat	56 438	59 844
Ennakkomaksut	18 358	38 072
Vaihtotransaktioihin perustuvat saamiset ja muihin kuin vaihtotransaktioihin perustuvat saamiset	1 198	498
	84 623	105 104
Lyhytaikaiset varat		
Rahoitusvarat	11 811	5 571
Ennakkomaksut	34 237	21 367
Vaihtotransaktioihin perustuvat saamiset ja muihin kuin vaihtotransaktioihin perustuvat saamiset	14 380	13 182
Vaihto-omaisuus	128	128
Rahat ja pankkisaamiset	17 545	9 510
	78 101	49 758
Vastaavaa yhteensä	162 724	154 862
Pitkäaikaiset velat		
Eläke ja muut työsuhte-etuudet	(58 616)	(46 818)
Varaukset	(1 537)	(1 323)
Rahoitusvelat	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Lyhytaikaiset velat		
Varaukset	(745)	(545)
Rahoitusvelat	(8 828)	(3 163)
Velat	(43 180)	(36 213)
Siirtovelat ja tuloennakot	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Vastattavaa yhteensä	(220 730)	(200 714)
Nettovarat	(58 006)	(45 852)
Rahastot	4 435	4 073
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet	(62 441)	(49 925)
Nettovarat	(58 006)	(45 852)

(*) Taseen esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

⁽¹⁾ Lukijalle suositellaan perehtymistä Euroopan unionin konsolidoituun tilinpäätökseen varainhoitovuodelta 2014. Tilinpäätös sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat liitetietoineen sekä talousarvion toteuttamista koskevan yhdistellyn selvityksen ja sitä koskevat liitetiedot.

Taulukko 2 – Tuloslaskelma (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2014	2013 (uudelleenluokiteltu)
Tulot		
Tuotot muista kuin vaihtotransaktioista		
BKTL-varat	104 688	110 194
Perinteiset omat varat	17 137	15 467
Alv-varat	17 462	14 019
Seuraamusmaksut	2 297	2 757
Varojen takaisinperintä	3 418	1 777
Muu	5 623	4 045
Yhteensä	150 625	148 259
Tuotot vaihtotransaktioista		
Tuotot rahoitustoiminnasta	2 298	1 991
Muu	1 066	1 443
Yhteensä	3 364	3 434
	153 989	151 693
Menot (**)		
Jäsenvaltioiden toteuttamat		
Euroopan maatalouden tukirahasto	(44 465)	(45 067)
Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto ja muut maaseudun kehittämisen välineet	(14 046)	(13 585)
Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto	(43 345)	(47 767)
Euroopan sosiaalirahasto	(12 651)	(12 126)
Muu	(2 307)	(1 525)
Komission ja toimeenpanovirastojen toteuttamat	(15 311)	(12 519)
Muiden EU:n virastojen ja elinten toteuttamat	(1 025)	(656)
Kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen toteuttamat	(2 770)	(2 465)
Muiden tahojen toteuttamat	(1 799)	(1 694)
Henkilöstö- ja eläkekustannukset	(9 662)	(9 058)
Työnsuhde-etuuksia koskevien vakuutusmatemaattisten olettamusten muutokset	(9 170)	(2 033)
Rahoituskulut	(2 926)	(2 383)
Osuus yhteisyritysten ja osakkuusyritysten nettotappiosta	(640)	(608)
Muut menot	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(11 280)	(4 365)

(*) Tuloslaskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

(**) Jäsenvaltioiden toteuttamat: yhteishallinnointi; komission ja toimeenpanovirastojen toteuttamat: suora hallinnointi; EU:n virastojen ja elinten, kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen ja muiden tahojen toteuttamat: välillinen hallinnointi.

Taulukko 3 – Rahavirtalaskelma (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2014	2013
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(11 280)	(4 365)
Toiminnan rahavirta		
Poistot	61	48
Arvonlennukset	408	401
Lainojen (lisäys)/väheneminen	(1 298)	20
Ennakkomaksujen (lisäys)/väheneminen	6 844	(1 695)
Vaihtotransaktioihin perustuvien saamisten ja muihin kuin vaihtotransaktioihin perustuvien saamisten (lisäys)/väheneminen	(1 898)	923
Vaihto-omaisuuden (lisäys)/väheneminen	—	10
Eläkkeeseen ja työsuhte-etuuksiin liittyvän velan lisäys/(väheneminen)	11 798	4 315
Varausten lisäys/(väheneminen)	414	(196)
Rahoitusvelkojen lisäys/(väheneminen)	1 146	(330)
Muiden lyhytaikaisten velkojen lisäys/(väheneminen)	6 967	14 655
Siirtovelkojen ja tuloennakoiden lisäys/(väheneminen)	(309)	(12 154)
Edellisen varainhoitovuoden ylijäämä, joka kirjataan tuottona, johon ei liity maksutapahtumaa	(1 005)	(1 023)
Muut transaktiot, joihin ei liity maksutapahtumaa	130	(50)
Investointien rahavirta		
Aineettomien hyödykkeiden ja aineellisten käyttöomaisuushyödykkeiden (lisäys)/väheneminen	(2 347)	(624)
Pääomaosuusmenetelmällä arvostettujen sijoitusten (lisäys)/väheneminen	(60)	43
Myytäviksi olevien rahoitusvarojen (lisäys)/väheneminen	(1 536)	(1 142)
Nettorahavirta	8 035	(1 164)
Käteisvarojen ja muiden rahavarojen nettomääräinen lisäys/(väheneminen)	8 035	(1 164)
Käteisvarat ja muut rahavarat varainhoitovuoden alussa	9 510	10 674
Käteisvarat ja muut rahavarat varainhoitovuoden lopussa	17 545	9 510

(*) Rahavirtalaskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

Taulukko 4 – Laskelma nettovarojen muutoksista (*)

(miljoonaa euroa)

	Rahastot (A)		Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet (B)		Nettovarot = (A) + (B)
	Käyvän arvon rahasto	Muut rahastot	Kertynyt ylijäämä/(alijäämä)	Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	
Saldo 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Takuurahaston varojen muutos	—	46	(46)	—	—
Käypään arvoon perustuvat muutokset	(51)	—	—	—	(51)
Muu	—	12	(9)	—	3
Varainhoitovuoden 2012 taloudellisen tuloksen kohdentaminen	—	5	(5 334)	(5 329)	—
Jäsenvaltioille siirretty osa vuoden 2012 talousarvion toteutuksen tuloksesta	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Takuurahaston varojen muutos	—	247	(247)	—	—
Käypään arvoon perustuvat muutokset	139	—	—	—	139
Muu	—	(24)	16	—	(8)
Varainhoitovuoden 2013 taloudellisen tuloksen kohdentaminen	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Jäsenvaltioille siirretty osa vuoden 2013 talousarvion toteutuksen tuloksesta	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Saldo 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Nettovarojen muutoksista laaditun laskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

Taulukko 5 – EU:n talousarvion toteutuksen tulos (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2014	2013
Varainhoitovuoden tulot	143 940	149 504
Maksut varainhoitovuoden määrärahoista	(141 193)	(147 567)
Varainhoitovuodelle n + 1 siirretyt maksumäärärahat	(1 787)	(1 329)
Varainhoitovuodelta n – 1 siirretyt käyttämättä jääneet maksumäärärahat, jotka on peruutettu	25	34
Käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen kehitys	336	403
Valuuttakurssierot varainhoitovuonna	110	(42)
Talousarvion toteutuksen tulos (**)	1 432	1 002

(*) EU:n talousarvion toteutuksen tuloksen esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

(**) EFTAn osuus oli (3) miljoonaa euroa vuonna 2014 ja (4) miljoonaa euroa vuonna 2013.

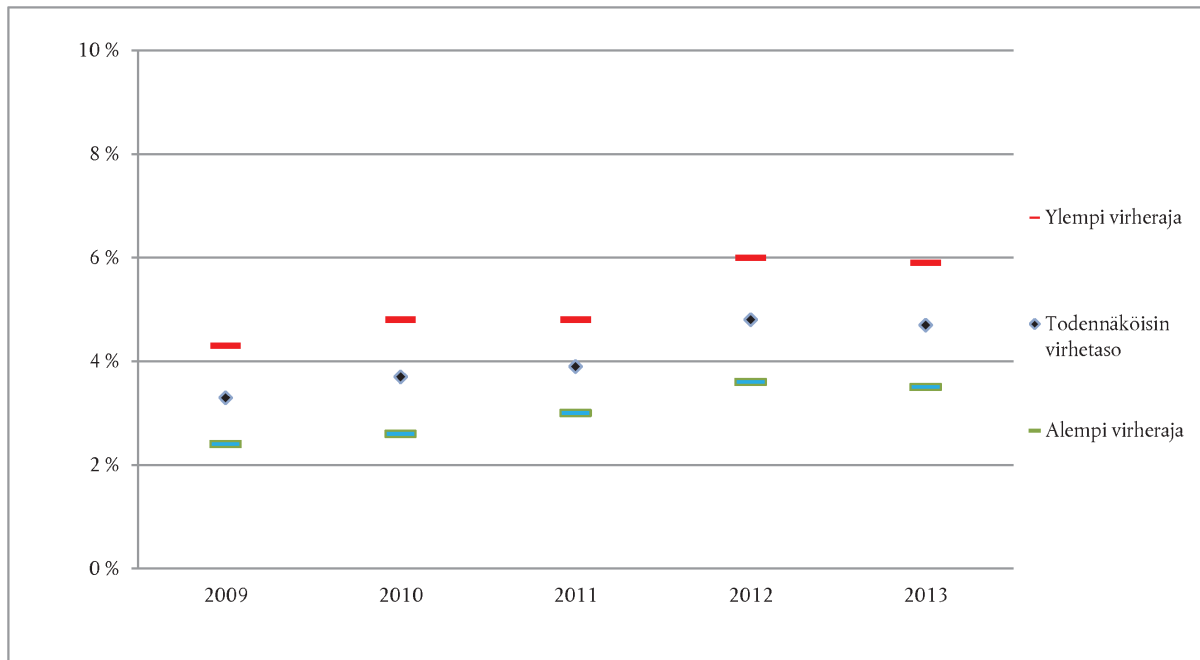
Taulukko 6 – Taloudellisen tuloksen täsmäyttäminen talousarvion toteutuksen tulokseen (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2014	2013
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(11 280)	(4 365)
Tulot		
Varainhoitovuoden aikana vahvistetut saamiset, joita vastaavia tuloja ei ole vielä saatu	(6 573)	(2 071)
Aiempina vuosina vahvistettujen saamisten perusteella saadut tulot	4 809	3 357
Siirtosaamiset (netto)	(4 877)	(134)
Menot		
Siirtovelat (netto)	9 223	3 216
Edellisen vuoden aikana syntyneet menot, jotka on maksettu kuluvan vuoden aikana	(821)	(1 123)
Ennakkorahoituksen nettovaikutus	457	(902)
Seuraavalle varainhoitovuodelle siirretyt maksumäärärahat	(1 979)	(1 528)
Maksut edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyistä määrärahoista ja käyttämättä jääneet maksumäärärahat, jotka on peruutettu	1 858	1 538
Varausten muutos	12 164	4 136
Muu	(1 719)	(1 027)
Taloudellinen tulos erillisvirastot ja EHTY	170	(93)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	1 432	1 002

(*) Taloudellisen tuloksen ja talousarvion toteutuksen tuloksen välisen täsmäytyksen esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

LIITE 1.4

ARVIOITU VIRHETASO (TODENNÄKÖISIN VIRHETASO) – MUKAUTTAMATTOMAT TIEDOT VUOSILTA 2009–2013



Kaaviossa esitetään mukauttamattomat tiedot arvioiduista virhetasoista vuosilta 2009–2013 julkaistuista vuosikertomuksista (kaaviot 1.1 ja taulukot 1.2) (ks. kohta 1.14).

LIITE 1.5

OTOKSISSA HAVAITTujen VIRHEIDEN ESIINTYVYYS VUONNA 2014

Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys vuonna 2014 pääosastoittain ja toimielimittäin (ainoastaan menot)

Euroopan komissio Pääosasto Muut toimielimet ja elimet (kaikki hallinnointityypit)		Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä yhteensä	Tapahtumat, joissa ilmenei yksi tai useampi virhe (lukumäärä)	Tapahtumat, joissa ilmenei seuraavia virheitä (lukumäärä):				Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 80 %–100 %
				Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet < 20 %	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 20 %–80 %	
Euroopan komissio:								
AGRI	maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto	102	31	12	19	14	4	1
RTD	tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto	54	37	12	25	18	6	1
PMO	henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksu-toimisto	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosasto (ECHO)	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto	20	9	2	7	6	1	0
EAC	koulutuksen ja kulttuurin pääosasto	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto	12	5	1	4	4	0	0
MARE	meri- ja kalastusasioiden pääosasto	12	4	2	2	1	1	0

Euroopan komissio Pääosasto Muut toimielimet ja elimet (kaikki hallinnointityypit)		Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä yhteensä	Tapahtumat, joissa ilmenei yksi tai useampi virhe (lukumäärä)	Tapahtumat, joissa ilmenei seuraavia virheitä (lukumäärä):				
				Muut sääntönmukaussuhteet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet < 20 %	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 20 %–80 %	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 80 %–100 %
HOME	muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto	11	5	0	5	4	1	0
IRC	yhteinen tutkimuskeskus	11	2	1	1	0	0	1
REA	tutkimuksen toimeenpanovirasto	9	5	2	3	2	1	0
GROW	sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto	8	1	0	1	1	0	0
OIB	infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto, Bryssel	7	3	3	0	0	0	0
ENER	energian pääosasto	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	liikenteen ja liikumisen pääosasto	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	tietotekniikan pääosasto	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto	5	2	0	2	2	0	0
JUST	oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto	4	1	0	1	0	1	0
FPI	ulkopolitiikan välineiden hallinto	4	1	1	0	0	0	0
COMM	viestinnän pääosasto	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	talouden ja rahoituksen pääosasto	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	ilmastotoimien pääosasto	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääoma-markkinaunionin pääosasto	2	0	0	0	0	0	0
HR	henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	verotuksen ja tulliliiton pääosasto	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	budjettipääosasto	1	0	0	0	0	0	0
ENV	ympäristöasioiden pääosasto	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
Euroopan komissio yhteensä		1 129	453	177	276	209	48	19

Euroopan komissio Pääosasto Muut toimielimet ja elimet (kaikki hallinnointityypit)	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä yhteensä	Tapahtumat, joissa ilmenei yksi tai useampi virhe (lukumäärä)	Tapahtumat, joissa ilmenei seuraavia virheitä (lukumäärä):					
			Muut sääntönmukaisuusvirheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet < 20 %	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 20 %–80 %	Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 80 %–100 %	
Muut toimielimet ja elimet								
Euroopan parlamentti	28	3	0	3	3	0	0	0
Euroopan ulkosuhdehallinto	11	5	2	3	3	0	0	0
Euroopan unionin neuvosto	7	1	0	1	1	0	0	0
Euroopan unionin tuomioistuin	4	0	0	0	0	0	0	0
Euroopan tilintarkastustuomioistuin	2	0	0	0	0	0	0	0
Muut elimet	3	0	0	0	0	0	0	0
Muut toimielimet ja elimet yhteensä	55	9	2	7	7	0	0	0
Yhteensä	1 184	462	179	283	216	48	19	

Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys vuonna 2014 jäsenvaltioittain (monivuotisen rahoituskehkeyksen otsakkeet 1b ja 2)

Jäsenvaltio (yhteishallinnointi)	MRK osake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio										MRK osake 2 – Luonnonvarat										Yhteishallinnointi – MRKn otsakkeet 1b ja 2 (yhteensä)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
	Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) / koheesiorahasto					Euroopan sosiaalirahasto (ESR)					Markkinatoimienpiteet ja suora tuki					Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
	Virheiden lukumäärä	Tapahtumien lukumäärä	Virheiden lukumäärä	Tapahtumien lukumäärä	Muun sääntöstenmukaisuuksien et-kvantitatiivisesti	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Virheiden lukumäärä	Tapahtumien lukumäärä	Virheiden lukumäärä	Muun sääntöstenmukaisuuksien et-kvantitatiivisesti	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Virheiden lukumäärä	Tapahtumien lukumäärä	Muun sääntöstenmukaisuuksien et-kvantitatiivisesti	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Virheiden lukumäärä	Tapahtumien lukumäärä	Muun sääntöstenmukaisuuksien et-kvantitatiivisesti	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
BE	7	4	3	1	1	0	0				4	4	0	4	4	0	0	0				11	8	3	5	5	0	0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									

Jäsenvaltio (yhteishallinnointi)	MRK otsake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio										MRK otsake 2 – Luonnonvarat										Yhteishallinnointi – MRKn otsakkeet 1b ja 2 (yhteensä)														
	Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) / koheesiorahasto					Euroopan sosiaalirahasto (ESR)					Markkinatoimenpiteet ja suora tuki					Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus																			
	Tapahuttumien lukumäärä	Virheid en lukumäärä	Tapahuttumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):			Muun sääntösten mukaisuuksien et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Virheid en lukumäärä	Tapahuttumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):			Muun sääntösten mukaisuuksien et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Tapahuttumien lukumäärä	Virheid en lukumäärä	Tapahuttumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):			Muun sääntösten mukaisuuksien et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %						
			Virheid en lukumäärä	Virheid en lukumäärä	Virheid en lukumäärä							Virheid en lukumäärä	Virheid en lukumäärä	Virheid en lukumäärä								Virheid en lukumäärä	Virheid en lukumäärä												
LT	7	1	1	0	0	0															5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1	
LU																																			
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	0	8	3	1	2	2	0	0	5	2	0	2	1	1	0	32	11	4	7	4	3	0
MT	4	2	1	1	0	0	1																					4	2	1	1	0	0	1	
NL								7	6	4	2	2	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	5	4	1	1	0	0	16	13	8	5	5	0	0
AT								7	5	4	1	0	1	0							10	2	0	2	2	0	0	17	7	4	3	2	1	0	
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	12	5	1	4	3	1	0	20	9	6	3	2	0	1	87	37	24	13	9	2	2
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	4	0	0	0	0	0	15	7	5	2	1	1	0	45	19	12	7	5	2	0	
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1							5	1	1	0	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2	
SI																																			
SK								7	1	1	0	0	0	0	4	4	0	4	4	0	0	5	3	0	3	3	0	0	16	8	1	7	7	0	0
SF								7	4	1	3	2	1	0	4	1	0	1	1	0								11	5	1	4	3	1	0	
SE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0							5	2	2	0	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0	
UK	7	5	3	2	0	1	1								12	9	0	9	9	0	0	21	9	1	8	4	2	40	23	4	19	13	3	3	

Jäsenvaltio (yhteishallinnointi)	MRK otsake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio										MRK otsake 2 – Luonnonvarat										Yhteishallinnointi – MRK:n otsakkeet 1b ja 2 (yhteensä)													
	Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) / koheesiorahasto					Euroopan sosiaalirahasto (ESR)					Markkinatoimenpiteet ja suora tuki					Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus																		
	Tapahtumien lukumäärä		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Tapahtumien lukumäärä		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Tapahtumien lukumäärä		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Tapahtumien lukumäärä		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):	Tapahtumien lukumäärä		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):		Tapahtumat, joissa ilmeni seuraavia virheitä (lukumäärä):									
	Virheiden lukumäärä	Muu säännöstenmukaisuustekijä / et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %		20 %–80 %	80 %–100 %	Virheiden lukumäärä	Muu säännöstenmukaisuustekijä / et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe		Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %		Virheiden lukumäärä	Muu säännöstenmukaisuustekijä / et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe	Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %		20 %–80 %	80 %–100 %	Virheiden lukumäärä	Muu säännöstenmukaisuustekijä / et-kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe		Ilmaistavissa kvantitatiivisesti	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)						
Rajat ylittävä yhteistyö	4	0	0	0	0	0	0															4	0	0	0	0	0	0						
Yhteensä	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	180	133	31	16

- (1) Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä yhteensä
- (2) Tapahtumat, joissa ilmeni yksi tai useampi virhe (lukumäärä)
- (3) Muut säännönmukaisuuskäyttäjät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti
- (4) Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 20 %–80 %
- (5) Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet < 20 %
- (6) Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet
- (7) Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet 80 %–100 %

Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon korjaavat toimenpiteet, ja sillä on vaikutusta taulukossa esitettyihin yksittäisiin havaintoihin (ks. myös kohta 1.32). Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajajalton ja/tai edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Taulukoiden tyhjiä kohdat tarkoittavat, että tarkastettuja tapahtumia ei ollut. Tilintarkastustuomioistumin tarkastustapaa ei ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä perustajissa. Esiintyvyydestä esitetyt luvut eivät siis kuvaa virheiden esiintyvyyttä EU:n maksutapahtumien osalta eikä yksittäisten jäsenvaltioiden osalta. Eri jäsenvaltioissa poimituissa otoksissa havaitun virheiden suhteellisen esiintyvyyden ei voida katsoa ilmentävän suhteellista virhetasoa kussakin jäsenvaltiossa.

TOINEN LUKU

Talousarvio- ja varainhallinto

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	2.1–2.3
Huomautukset	2.4–2.26
Vuoden 2014 maksubudjetti oli tähän mennessä toiseksi suurin	2.4
Vuoden 2014 maksumäärärahat ja maksut ylittivät monivuotisen rahoituskehyksen ennusteet	2.5–2.9
Tästä huolimatta maksattamatta olevien maksupyyntöjen määrä kasvoi vähän...	2.10
... kun taas sitoumusten taso pysyi hyvin kokonaismäärän rajoissa	2.11
Vuoden 2014 talousarvio oli ylijäämäinen...	2.12
... kun taloudellinen tulos on alijäämäinen	2.13
Maksattamatta olevien sitoumusten vähenemisen on ennustettu olevan väliaikaista	2.14–2.16
Monivuotisten Euroopan rakenne ja investointirahastojen (ERI-rahastot) varojen käytön viipeet ovat merkittäviä	2.17–2.19
Komissio esitti maksusuunnitelman, jonka tarkoituksena oli saattaa EU:n talousarvio jälleen kestäväälle uralle	2.20–2.22
Yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden määriä on edelleen käyttämättä suuri määrä...	2.23
... välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvissa rahoitusvälineissä olevien käteisvarojen tavoin	2.24–2.26
Johtopäätökset ja suositukset	2.27–2.30
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	2.27–2.29
Suositukset	2.30

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**JOHDANTO**

2.1 Tässä luvussa esitetään katsaus vuonna 2014 esille tulleisiin keskeisiin talousarvio- ja varainhallintokysymyksiin. Niitä ovat menojen kokonaistasot ja niiden suhde talousarviomäärärahojen enimmäismääriin ja uuden monivuotisen rahoituskehityksen mukaisiin enimmäismääriin (ks. kohdat 2.4–2.9), maksattamatta olevien maksupyyntöjen ja maksattamatta olevien sitoumusten tasot (ks. kohdat 2.10–2.22) ja rahoitusvälineissä pidettyjen käteisvarojen tasot (ks. kohdat 2.23–2.26).

2.2 Tämä oli ensimmäinen vuosi monivuotista rahoituskehystä, joka kattaa kauden 2014–2020. Käytännössä suurin osa vuonna 2014 suoritetuista maksuista liittyi yhä edellisen monivuotisen rahoituskauden ohjelmiin. Vuoden 2014 maksut kattoivat esimerkiksi viljelijöille vuonna 2013 myönnettyistä tuista aiheutuneet kulut sekä korvaukset, jotka maksettiin kauden 2007–2013 toimenpideohjelmiin sisältyviin koheesioalan hankkeisiin ja vuonna 2007 alkaneen seitsemännen puiteohjelman tutkimushankkeisiin liittyvien maksupyyntöjen perusteella.

2.3 Monivuotinen rahoituskehys on seitsenvuotinen ohjelma, jossa vahvistetaan Euroopan unionin vuotuisen talousarvion keskeiset parametrit. Se on määritelty neuvoston asetuksessa ⁽¹⁾ Euroopan parlamentin hyväksynnällä. Kehyksessä vahvistetaan maksumäärärahojen ja maksusitoumusmäärärahojen yleinen vuotuinen enimmäismäärä. Uudessa monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistetaan maksusitoumusmäärärahojen enimmäismääräksi 1 083 miljardia euroa ja maksumäärärahojen enimmäismääräksi 1 024 miljardia euroa seitsemäksi vuodeksi ⁽²⁾. Uutena ominaisuutena monivuotisessa rahoituskehyksessä on se, että maksumäärärahojen enimmäismäärästä käyttämättä jääneet määrät ovat automaattisesti käytettävissä seuraavina vuosina ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013 (EYVL L 347, 20.12.2013, s. 884).

⁽²⁾ Määrät on ilmoitettu käypinä hintoina.

⁽³⁾ Asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 5 artiklan mukaisesti komission on mukautettava tietyn vuoden maksumäärärahojen enimmäismäärää ylöspäin määrällä, joka vastaa suoritettujen maksujen ja monivuotisen rahoituskehityksen maksumäärärahojen edellisen vuoden enimmäismäärän välistä eroa. Nämä vuotuiset mukautukset eivät saa ylittää seuraavia enimmäismääriä: 2018 – 7 miljardia euroa, 2019 – 9 miljardia euroa, 2020 – 10 miljardia euroa (vuoden 2011 hintoina).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**HUOMAUTUKSET****Vuoden 2014 maksubudjetti oli tähän mennessä toiseksi suurin**

2.4 EU:n talousarviota koskeva suunnittelu ja raportointi on kassaperusteista. Tarkoituksena on, että tulot ja maksut ovat tasapainossa; talousarviota ei voida rahoittaa lainarahalla ⁽⁴⁾ (ks. kohdat 2.12 ja 2.13). Vuoden 2014 alkuperäinen maksubudjetti oli kaikkein aikojen suurin EU:n historiassa. Maksujen lopullinen taso on ollut suurempi ainoastaan vuonna 2013. Kuten vuonna 2013 maksujen ⁽⁵⁾ määrä ylitti monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän (ks. *kaaviot 2.1 ja 2.2*)

⁽⁴⁾ Varainhoitoasetus, 17 artikla – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

⁽⁵⁾ Määrään sisältyy 350 miljoonaa euroa erityisvälineille.

Kaavio 2.1 – Talousarvioiden ja maksujen tilanne 2010–2014

(miljardia euroa)



Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös – varainhoitovuodet 2010–2014.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuoden 2014 maksumäärärahat ja maksut ylittivät monivuotisen rahoituskehyksen ennusteet

2.5 **Kaaviossa 2.2** esitetään yleiskatsaus vuoden 2014 maksumäärärahojen ja maksujen keskeisistä luvuista.

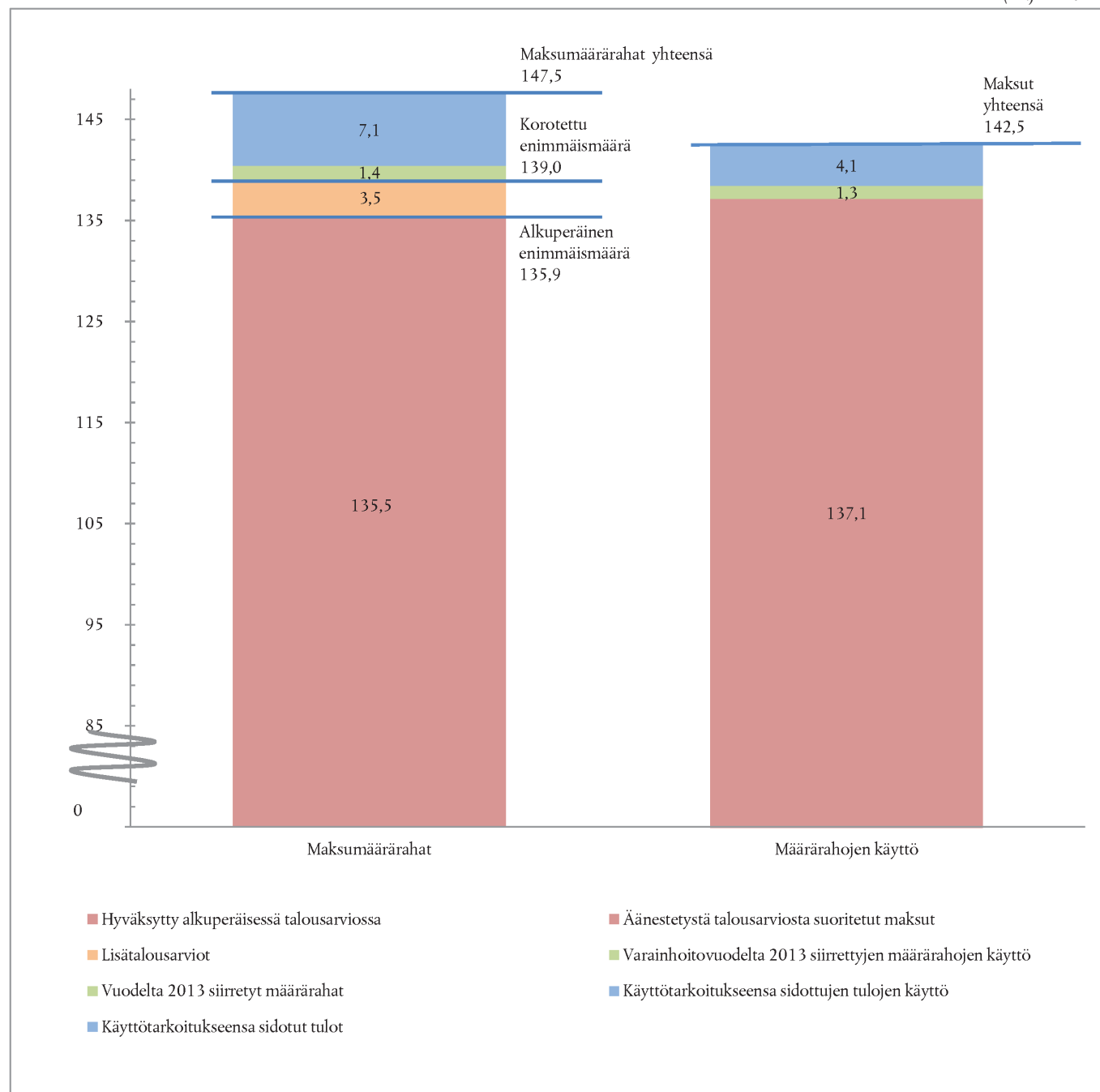
2.6 Monivuotisesta rahoituskehystä vuonna 2013 annettussa asetuksessa ⁽⁶⁾ asetetaan vuoden 2014 maksumäärärahojen enimmäismääräksi 135,9 miljardia euroa ⁽⁷⁾. Alkuperäinen talousarvio vahvistettiin juuri tämän enimmäismäärän alapuolelle 135,5 miljardiin euroon.

⁽⁶⁾ Asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013.

⁽⁷⁾ Määrään sisältyy 350 miljoonaa euroa erityisvälineille

Kaavio 2.2 – Maksumäärärahat ja suoritettut maksut vuonna 2014

(miljardia euroa)



Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös – varainhoitovuosi 2014, ”Yhteenveto Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta ja liitetiedot”, taulukot 5.1 ja 5.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.7 Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät seitsemän lisätalousarviota⁽⁸⁾, joista kuusi 17. joulukuuta 2014. Merkittävimmät lisätalousarviot (nro 2 ja nro 3) olivat vastaus komission esittämään 3,5 miljardin euron maksumääräraahapyyntöön. Talousarvion vahvistaminen korkeammalle tasolle vaati ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran aktivointia ("viimeinen keino ennalta arvaamattomiin olosuhteisiin reagoimista varten"⁽⁹⁾). Komissio pyysi sen käyttöä toukokuussa 2014 eli varhaisessa vaiheessa uutta monivuotista rahoituskehystä.

2.8 Ennakkoimattomiin menoihin varattu liikkumavara nosti monivuotisessa rahoituskehyksessä vuodeksi 2014 vahvistettua maksumäärärahojen enimmäismäärää 3,2 miljardilla eurolla 139,0 miljardiin euroon. Tämän seurauksena maksumäärärahojen enimmäismäärää vähennetään vuosittain 0,9 miljardilla eurolla vuosina 2018–2020. Komissio ei ollut tehnyt tämän kertomuksen laadinnan päättymiseen mennessä ehdotusta vähennyksestä, joka kattaisi ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran määrän⁽¹⁰⁾.

2.9 Lisätalousarvio ja määrärahasiirrot⁽¹¹⁾ edelliseltä vuodelta (1,4 miljardia euroa) ja käyttötarkoitukseensa sidotut tulot (7,1 miljardia euroa)⁽¹²⁾ lisäsivät lopullisen maksubudjetin määrää 147,5⁽¹³⁾ miljardiin euroon (ks. **kaavio 2.2**) Vuonna 2014 suoritettiin kaikkiaan 142,5 miljardin euron⁽¹⁴⁾ maksut. Käyttämättömistä maksumäärärahoista (5,0 miljardia euroa) siirrettiin 4,8 miljardia euroa varainhoitovuodelle 2015.

KOMISSIION VASTAUKSET

2.7 Ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran aktivointi oli perusteltua, sillä vuosien 2007–2013 koheesiopolitiikkaohjelmiin liittyvien maksamatta olevien maksupyyntöjen määrä oli noussut vuoden 2013 lopussa 23,4 miljardiin euroon. Tämä johtui siitä, että maksumäärärahojen määrä oli aiemman monivuotisen rahoituskehyn viimeisten vuosien vuotuisissa talousarvioissa riittämätön ja niiden enimmäismäärä oli tiukasti rajattu nykyisen monivuotisen rahoituskehyn ensimmäisenä vuonna.

2.8 Koska kolme toimielintä eivät ole päässeet lopulliseen sopimukseen tästä tulkinnasta, ne sopivat vuoden 2015 talousarviomenettelyn yhteydessä yhteisestä lausumasta, jonka mukaan "ne pyrkivät pääsemään nopeasti yhteisymmärrykseen siitä, voidaanko maksuja varten ottaa käyttöön muita erityisrahoitusvälineitä monivuotisen rahoituskehyn enimmäismäärät ylittäen ja missä määrin; tarkoituksena on määrittää, olisiko 350 miljoonan euron määrä korvattava monivuotisen rahoituskehyn maksujen liikkumavaroilla kuluvana varainhoitovuotena vai tulevana varainhoitovuotena ja missä määrin".

2.9 Vaikka lisätalousarviot hyväksyttiin vasta joulukuussa 2014, talousarvio toteutui kokonaisuudessaan vuoden 2014 lopussa koheesiopolitiikan osalta eikä maksumäärärahoja siirretty.

⁽⁸⁾ Kolme niistä koski teknisiä mukautuksia ja kahdella oli talousarviositoumuksiin suhteellisen vähäinen nettovaikutus (alle 0,1 miljardia euroa).

⁽⁹⁾ Otettiin käyttöön vuosia 2014–2020 koskevasta monivuotisesta rahoituskehystä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 13 artiklassa.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2015/435, annettu 17 päivänä joulukuuta 2014, ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönotosta (EUVL L 72, 14.3.2015, s. 4). Päätöksen 2 artiklassa määrätään, että "komissiota pyydetään esittämään pikaisesti jäljellä olevaa 350:tä miljoonaa euroa koskeva ehdotus".

⁽¹¹⁾ Siirretyt määrärahat ovat varainhoitovuonna käyttämättä jääneitä varoja, jotka siirretään seuraavan vuoden talousarvioon.

⁽¹²⁾ Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat tiettyihin toimiin tarkoitettuja tuloja. Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot olivat peräisin pääasiassa maatalousalan seuraamuksista ja muista perintätoimista (3,6 miljardia euroa) ja kolmansilta osapuolilta (3,0 miljardia euroa), EFTA ja ehdokasmaat mukaan luettuina.

⁽¹³⁾ Luku on suurempi kuin **kaaviossa 2.1** esitetty lopullinen äänestetty talousarvio, koska se sisältää määrärahasiirrot ja käyttötarkoitukseensa sidotut tulot.

⁽¹⁴⁾ Ks. monivuotisen rahoituskehyn taulukko 5.3: Maksumäärärahojen toteutuminen (s. 126).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tästä huolimatta maksattamatta olevien maksupyyntöjen määrä kasvoi vähän...

2.10 Vaikka maksujen taso oli edelleen korkeampi kuin monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärä ja ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara, maksattamatta olevien maksupyyntöjen määrä kasvoi 1,4 miljardista eurosta 25,8 miljardiin euroon ⁽¹⁵⁾. Tämä osoittaa, että pyyntöjä toimitettiin aiempaa enemmän, mutta suurin osa pyynnöistä saatiin vuoden loppupuolella ⁽¹⁶⁾. Niistä 4,8 miljardin euron pyynnöt keskeytettiin vuoden lopussa ja 10,2 miljardin euron pyynnöt toimitettiin käsittelyn kannalta liian myöhään (vuoden neljän viimeisen päivän aikana). Tämän vuoksi koheesioalalla (kokonaismäärän suurimmassa osuudessa) enimmäismäärä, jonka komissio olisi voinut maksaa muiden pyyntöjen hyväksymisen jälkeen olisi ollut 9,7 miljardia euroa (jos määrärahoja olisi ollut saatavilla). Komission tarkastuksissa oikeellisiksi todettuja ja komission kirjanpitojärjestelmässä ennen vuoden loppua maksettaviksi kirjattuja määriä oli yhteensä 1,9 miljardia euroa.

... kun taas sitoumusten taso pysyi hyvin kokonaismäärän rajoissa

2.11 Talousarviossa oli hyväksytty vuodelle 2014 maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja 142,7 miljardia euroa ⁽¹⁷⁾. Sitoumuksia oli tehty 109,3 miljardia euroa (76,6 prosenttia saatavilla olevista määrärahoista), mikä kuvastaa komission ⁽¹⁸⁾ uuden monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 ensimmäisenä vuonna hyväksymien uusien ohjelmien tasoa. Tästä seuraa, että maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja on vuonna 2015 käytettävissä erittäin suuri määrä. Maksusitoumusmäärärahoille monivuotisessa rahoituskehityksessä asetettua enimmäismäärää on mukautettu vuonna 2015 vuoden 2014 alhaisen käyttöasteen huomioon ottamiseksi. Enimmäismäärää on lisätty 16,5 miljardilla eurolla ⁽¹⁹⁾, ja 12,1 miljardin euron määrä on siirretty varainhoitovuodelle 2015.

2.11 Monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa sallitaan vuonna 2014 käyttämättä jääneiden sitoumusten uudelleenkohdentaminen myöhempinä vuosina. Koska monivuotinen rahoituskehys ja koheesiopolitiikkaa koskeva oikeusperusta (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus (EU) N:o 1303/2013) hyväksyttiin myöhään, uudelleenkohdentamista sovellettiin koheesiopolitiikkaohjelmiin 11,2 miljardin euron edestä. Neuvosto hyväksyi uudelleenkohdentamisen 22.4.2015.

Komissio seuraa ohjelman täytäntöönpanoa tarkasti jäsenvaltioiden kolmesti vuodessa toimittamien taloudellisten tietojen avulla (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 112 artikla).

⁽¹⁵⁾ Tilinpäätöksen liitetieto 2.12, s. 66.

⁽¹⁶⁾ Komissio toteaa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen talousarvion toteuttamista vuonna 2014 koskevassa analyysissä (Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014), että vuoden kahden viimeisen kuukauden aikana toimitetuista 23,4 miljardin euron maksupyyntöistä noin 92 prosenttia (21,5 miljardia euroa) saatiin vasta joulukuussa ja että noin 19 miljardin euron maksupyyntöt oli toimitettu joulukuun 15. päivän jälkeen. Aiempien vuosien tapaan maksupyyntöjä tehtiin suuri määrä aivan vuoden lopussa. Tämä johtui osittain siitä, että "n+2"-säännön mukaisesti määrärahoja oli vapautettava ilman eri toimenpiteitä vielä vuonna 2014 erityisen suuri määrä.

⁽¹⁷⁾ Määrään sisältyy lisätalousarvioista nro 3, 4 ja 6 peräisin oleva 50 miljoonan euron nettomäärä.

⁽¹⁸⁾ Ehdotetuista 645 ohjelmasta hyväksyttiin 345 ohjelmaa.

⁽¹⁹⁾ Monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärää lisätään 4,5 miljardilla eurolla vuonna 2016 ja 0,1 miljardilla eurolla vuonna 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Vuoden 2014 talousarvio oli ylijäämäinen...**

2.12 Vuoden 2014 talousarvion ylijäämän määrä oli 1,4 miljardia euroa ⁽²⁰⁾ Tämä kuvastaa sitä, että jäsenvaltioilta on saatu liikaa varoja suoritettuihin maksuihin nähden. Ylijäämässä on kyse jäsenvaltioiden seuraavan vuoden talousarvioon suorittamista ennakkomaksuista. On normaalia, että talousarvio on ylijäämäinen, koska maksujen määrä ei voi ylittää tulojen määrää ⁽²¹⁾.

... kun taas taloudellinen tulos on alijäämäinen

2.13 Taloudellinen tulos oli 9,6 miljardia euroa alijäämäinen. Syynä alijäämään ovat lähinnä mukautukset, joihin ei liity maksutapahtumaa ja jotka johtuvat saamisten ja varausten määrän kasvun nettovaikutuksesta. Saamisten määrä kasvoi, koska kuusi jäsenvaltiota päätti lykätä taannehtivien rahoitusosuuksien maksamista BKTL-arvioihin ⁽²²⁾ tehtyjen mukautusten jälkeen (ks. kohdat 4.6–4.13). Varausten tason nousu johtuu lähinnä eläkevastuiden ⁽²³⁾ arvostamisen osalta pääomamarkkinoilla tapahtuneen korkotasojen alenemisen vaikutuksesta. Komissio esittää taloudellisen tuloksen ja talousarviotuloksen täsmäytyksen Euroopan unionin vuoden 2014 konsolidoidun tilinpäätöksen sivulla 109 (lisätietoja aiheesta sivulla 118) (ks. **liitteen 1.3 taulukko 6**).

⁽²⁰⁾ Ks. tilinpäätöksen **liite 1.3, taulukko 5**, sivulta 108 alkaen.

⁽²¹⁾ Periaatteessa talousarvio voi olla alijäämäinen, jos tuloja on suoritettuja maksuja vähemmän. Käytännössä alijäämää ei ole ollut vuoden 1986 jälkeen.

⁽²²⁾ Tilinpäätöksen liitetieto 2.6.1.1, s. 59.

⁽²³⁾ Ks. tilinpäätöksen liitetieto 2.9.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Maksattamatta olevien sitoumusten vähenemisen on ennustettu olevan väliaikaista

2.14 Kuten kohdassa 2.2 selitettiin, suurin osa maksuista oli suoritettu edellisen, vuosia 2007–2013 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen sitoumusten kattamiseksi. Tämä vaikutti siten, että maksattamatta olevien sitoumusten ⁽²⁴⁾ määrä väheni 222,4 miljardista eurosta 189,6 miljardiin euroon.

2.15 **Kaaviosta 2.3** käy ilmi monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 1b ⁽²⁵⁾ osalta maksattamatta olevien sitoumusten tilanne (58 prosenttia kaikista maksattamatta olevista sitoumuksista). Maksattamatta olevien sitoumusten määrä laski huomattavasti, koska komissio ei ollut vielä hyväksynyt useita toimenpideohjelmia uudelle kaudelle. Komissio käytti 28,0 miljardia euroa (58 prosenttia) vuodelle 2014 tarkoitetuista 47,5 miljardin euron maksusitoumusmäärärahoista. Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeessa 1b käytettiin 54,4 miljardin euron maksusitoumusmäärärahojen kokonaisuudessaan.

2.16 Maksattamatta olevien sitoumusten tason alenemisen ennustetaan olevan väliaikaista, koska on pyydetty, että monivuotisen rahoituskehityksen vuodelle 2015 ja sen jälkeisille vuosille asetettua enimmäismäärää lisätään (ks. kohta 2.11 ja **kaavio 2.3**).

2.15 Koheesiopolitiikan alalla maksattamatta olevien sitoumusten määrä kaudelle 2007–2013 on laskenut lähes 40 prosenttia (52 miljardilla eurolla). Niiden määrä oli 80,6 miljardia vuonna 2014, joten vuoden 2013 loppuun asti havaittu nouseva suuntaus on päättynyt. Maksattamatta olevien sitoumusten määrää olisi voitu vähentää vielä enemmän, ellei maksusitoumusmäärärahojen puute olisi rajoittanut komission mahdollisuuksia suorittaa loppuvuodesta vastaanotettuihin maksupyyntöihin liittyviä maksuja (ks. vastaus 2.10).

Lisäksi maksamatta olevien sitoumusten määrän lasku vuonna 2014 liittyy suoritettujen maksujen suureen määrään (51,8 miljardia euroa eli 111 prosenttia alun perin hyväksytystä talousarviosta) koheesiopolitiikkaan liittyville kauden 2007–2013 ohjelmille, joiden tukelopoissuusaika on päättymässä (31.12.2015).

(Ks. asiakirja "Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014")

⁽²⁴⁾ Maksusitoumusmäärärahat, jotka on hyväksytty mutta joita ei ole vielä käytetty maksuihin.

⁽²⁵⁾ Otsakkeen 1b "Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus" rahastot eli Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto.

Kaavio 2.3 – Kertyneiden maksattamatta olevien monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeen 1b sitoumusten tilanne

(miljardia euroa)



Lähde: Selvitykset talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuodet 2007–2014.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Monivuotisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) varojen käytön viipeet ovat merkittäviä

2.17 Jäsenvaltioille monivuotisen rahoituskehityksen 2007–2013 monivuotisten ERI-rahastojen⁽²⁶⁾ osalta vuoden 2014 loppuun mennessä suoritettujen maksujen määrä ylsi 309,5 miljardiin euroon (77 prosenttia kaikkien hyväksyttyjen toimenpideohjelmien 403,0 miljardin euron kokonaismäärästä)⁽²⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuin analysoi jäsenvaltiokohtaisesti, missä määrin komissio oli suorittanut maksut sitoumusten mukaisesti. Analyysi esitetään **kaaviossa 2.4**. Käyttöaste vaihteli 50 prosentista 92 prosenttiin⁽²⁸⁾.

2.18 **Kaaviosta 2.4** käy myös ilmi, että yli puolet monivuotisten ERI-rahastojen käyttämättä olevista sitoumuksista koskee viittä jäsenvaltiota⁽²⁹⁾.

2.19 Joissakin jäsenvaltioissa pyytämättä jäänyt EU:n rahoitusosuus ja vaadittu kansallinen osarahoitus vastaavat merkittävää osaa kaikista yleisistä julkisista menoista (ks. **kaavio 2.5**). Neljässä jäsenvaltiossa kertynyt EU:n varoista pyydetävissä oleva osuus on vähintään 15 prosenttia vuotuisista yleisistä julkisista menoista⁽³⁰⁾.

2.17 Tukikelpoisuuden päättymispäivä on 31.12.2015. Päättämisasiakirjat on lähetettävä 31.3.2017 mennessä. Kansallisella tasolla maksut ovat suurempia, sillä todentaminen vie aikaa. Asetuksessa ennakoidaan, että viisi prosenttia kokonaismäärärahoista säilytetään ohjelmien päättämiseen saakka.

Lainsäätäjät päättivät tarkistaa asetusta 1083/2006 ja pidentää ilman eri toimenpiteitä tapahtuvan vapauttamisen määräaikaan $n + 3$ kahden jäsenvaltion osalta (sama koskee myös Kroatiaa liittymissopimuksen jälkeen). Tämä on vähentänyt kyseisten jäsenvaltioiden maksuihin kohdistuvaa painetta.

Vuonna 2014 perustettiin täytäntöönpanon tehostamista käsittelevä työryhmä (Task Force for Better Implementation), joka auttaa jäsenvaltioita optimoimaan kauden 2007–2013 koheisiopolitiikan määrärahojen käytön. Jokaisen jäsenvaltion tiettyjen toimien etene- mistä seurataan.

2.18 Vastaus kohtiin 2.18 ja 2.19

Komissio katsoo, että alkuperäisten määrärahojen painotus ja käyttämättä jääneiden sitoumusten määrä ovat suhteessa toisiinsa.

Komissio auttaa aktiivisesti jäsenvaltioita, jotka ovat eniten vaarassa menettää varoja. Komissio perusti vuonna 2014 Task Force for Better Implementation -työryhmän, joka tehostaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, jotka ovat tuen käyttämisessä merkittävästi 28 EU-valtion keskiarvon alapuolella ja joilla on suhteessa suurimmat maksamatta olevat EU-rahoitusosuudet.

⁽²⁶⁾ ERI-rahastoja ovat Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

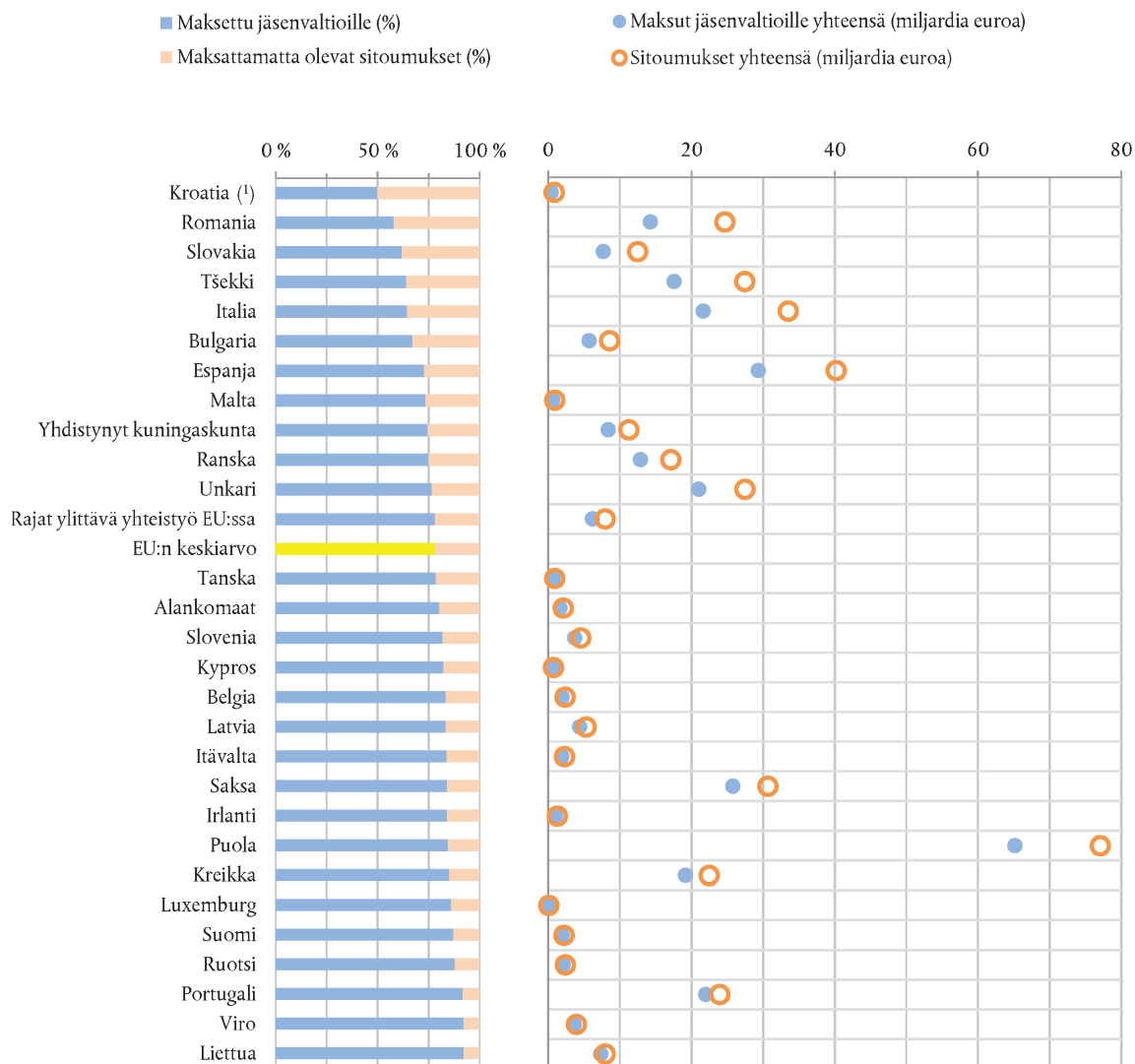
⁽²⁷⁾ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) toimintalinjat 2 ja 6 on poistettu ESR:n rahastojen määristä, koska kyse on vuotuisista toimenpiteistä, jotka eivät vaikuta varojen käyttöasteeseen jäsenvaltioissa.

⁽²⁸⁾ Tuen kokonaismäärästä voidaan ennen tilinpäätöstä maksattaa enintään 95 prosenttia.

⁽²⁹⁾ ERI-rahastojen käyttämättä olevista 93,5 miljardin euron sitoumuksista 54,9 miljardia euroa koskee Tšekkiä, Espanjaa, Italiaa, Puolaa ja Romaniaa.

⁽³⁰⁾ Kertynyt EU:n varoista pyydetävissä oleva osuus muodostuu maksuista, jotka komission on suoritettava. Jäsenvaltioiden on esitettävä tätä määrää vastaavat menot ja kansallinen osarahoitus.

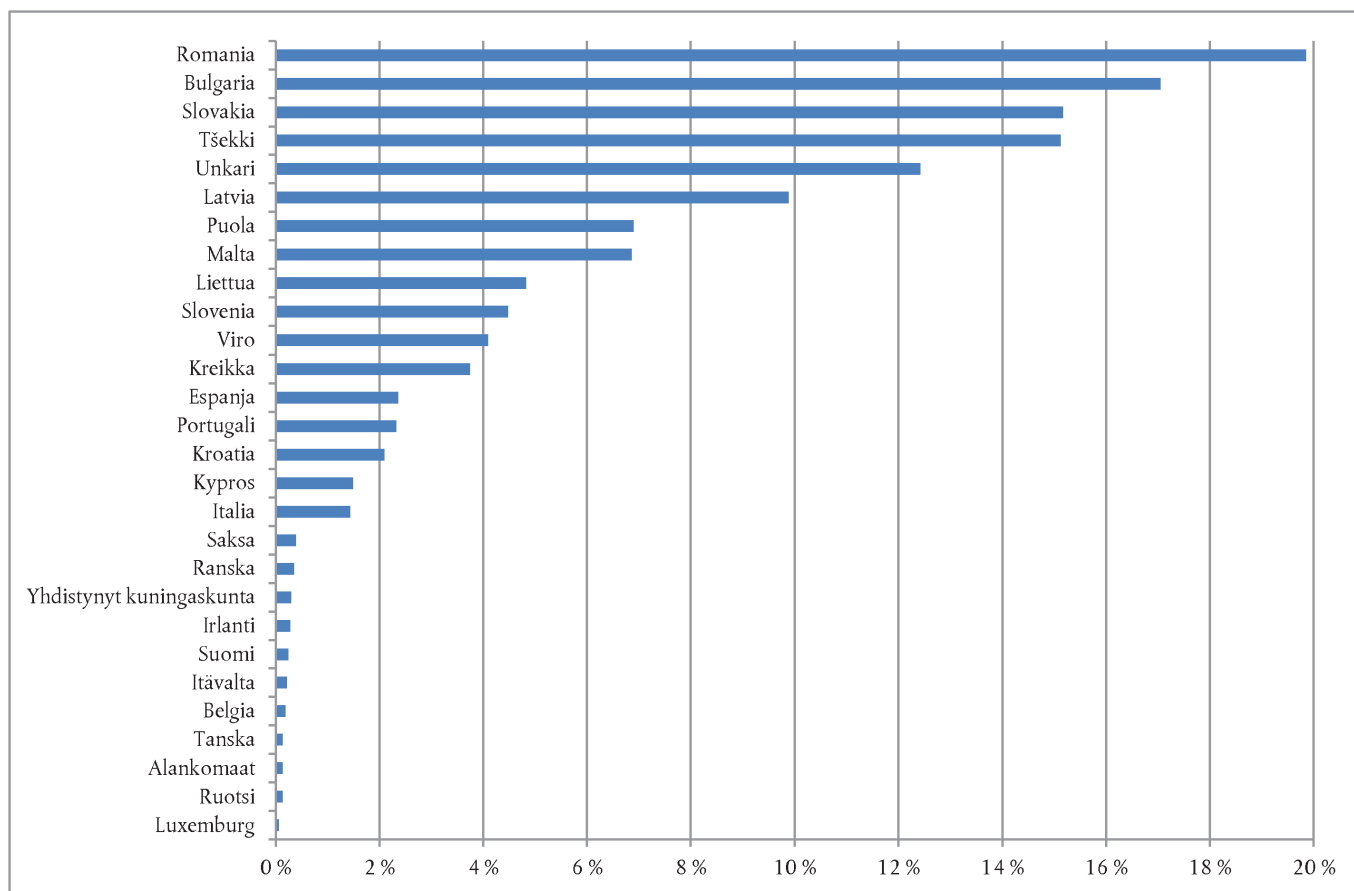
Kaavio 2.4 – Vuosia 2007–2013 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen ERI-rahastoista myönnettyjen varojen käyttöaste ja kokonaismäärät 31. joulukuuta 2014



⁽¹⁾ Kroatia liittyi EU:hun heinäkuussa 2013. Tämän vuoksi Kroatian käyttöastelukuja ei voi verrata muiden jäsenvaltioiden vastaaviin lukuihin.

Lähde: Komission kirjanpitolietoihin perustuvat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen laskelmat.

Kaavio 2.5 – Maksattamatta olevien ERI-rahastoja koskevien sitoumusten osuus vuoden 2014 yleisistä julkisista menoista (tilanne 31. joulukuuta 2014)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen komission toimittamien tietojen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komissio esitti maksusuunnitelman, jonka tarkoituksena oli saattaa EU:n talousarvio jälleen kestäväälle uralle

2.20 Vuosina 2007–2013 EU:n toimielinten ja elinten sitoumusten määrä oli 994 miljardia euroa ja maksujen määrä 888 miljardia euroa ⁽³¹⁾. Maksattamatta olevien sitoumusten määrä kasvoi vuoden 2007 alun 132 miljardista eurosta vuoden 2013 lopun 222 miljardiin euroon. Peruuntuneiden sitoumusten määrä oli kaudella 16 miljardia euroa, ja määrärahojen vapauttamisen taso oli 1,6 prosenttia.

⁽³¹⁾ Käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen osalta sitoumusten osuus oli 24 miljardia euroa sitoumusten 994 miljardin euron kokonaismäärästä ja maksujen osuus 24 miljardia euroa maksujen 888 miljardin euron kokonaismäärästä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.21 Komissio esitti maaliskuussa 2015 parlamentille ja neuvostolle maksusuunnitelman, jolla EU:n talousarvio saataan jälleen kestäväälle uralle⁽³²⁾. Suunnitelmassa esitetään lyhyen aikavälin toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää maksattamattomien laskujen tasoa. Komissio suunnitteli maksumäärärahojen hallinnon parantamiseksi seuraavat lieventävät toimenpiteet:

- aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperinnän nopeuttaminen
- käyttämättömien määrien rajoittaminen varainhoitotileillä
- ennakkomaksujen prosenttiosuuksien pienentäminen
- maksuille asetettujen enimmäismääräaikojen hyödyntäminen
- ehdotus-/tarjouspyyntöjen ja niihin liittyvän sopimuksen tekemisen lykkääminen.

2.22 Tilintarkastustuomioistuin on tukenut aiemmissa vuosikertomuksissaan⁽³³⁾ kahteen ensiksi mainittuun toimenpiteeseen liittyviä toimia. Nämä toimenpiteet perustuvat yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa varainhoidon normaaleihin ominaisuuksiin. Komission ehdottamilla toimenpiteillä pyritään parantamaan lyhyemmän aikavälin kassavirran hallintaa, kun taas maksattamatta olevien sitoumusten korkealla olevan tason alentaminen edellyttää pidempää aikaväliä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo edelleen, että komission olisi valmisteltava ja julkaistava vuosittain pitkän aikavälin ennuste, joka kattaa talousarvion enimmäismäärät, maksutarpeet, valmiusrajoitteet ja mahdolliset määrärahojen vapauttamiset⁽³⁴⁾. Tämä auttaisi sidosryhmiä merkittäväällä tavalla tulevien maksuvaatimusten ja talousarvion painopisteiden arvioinnissa.

KOMISSIION VASTAUKSET

2.21 Lyhyen aikavälin toimenpiteet, joiden tarkoituksena on vähentää maksamattomien laskujen sumaa, on esitetty maksusuunnitelmassa. Siinä arvioidaan maksamattomien laskujen todennäköinen määrä vuoden 2015 lopussa (20 miljardia euroa) ja pyydetään riittäviä maksumäärärahoja vuoden 2016 talousarvioon, jotta suma voidaan vähentää mahdollisimman pieneksi. Komission vuoden 2016 talousarvioletyys, joka hyväksyttiin 27.5.2015, sisältää vastaavan määrän maksumäärärahoja. Näiden määrärahojen lopullinen hyväksyminen on ratkaisevaa maksamattomien sitoumusten vähentämisen kannalta, kuten maksusuunnitelman analyysissä on esitetty.

Komissio seuraa ohjelman täytäntöönpanoa tiiviisti ja ilmoittaa budjettivallan käyttäjälle tunnistetuista ongelmista.

2.22 Maksusuunnitelmassa käsitellään maksamatta olevia määriä, jotka saadaan maksetuksi vuoden 2016 loppuun mennessä.

Katso vastaus suositukseen 4.

⁽³²⁾ "Financial statement discussion and analysis", s. 25. Asiakirja esitettiin tilinpäätöksen yhteydessä. Maksusuunnitelma: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Esim. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 1.48 ja 1.49.

⁽³⁴⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 1.50.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvien rahoitusvälineiden määriä on edelleen käyttämättä suuri määrä...

2.23 Tuoreimmassa yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvista rahoitusvälineistä saatavilla olevassa kertomuksessa kuvataan tilannetta vuoden 2013 lopussa ⁽³⁵⁾: rahoitusvälineille tarkoitettujen rahoitusosuudet kasvoivat nopeasti 1,7 miljardilla eurolla 12,6 miljardista eurosta 14,3 miljardiin euroon. Lopullisille edunsaajille maksettu määrä kasvoi 2,0 miljardilla eurolla 4,7 miljardista eurosta 6,7 miljardiin euroon, eli toisin sanoen kaikista rahoitusvälineisiin maksetuista rahoitusosuuksista maksettiin edunsaajille 47 prosenttia. Edistyminen on niin ollen ollut vähäistä verrattuna siihen, että edunsaajille oli maksettu 37 prosenttia vuoden 2012 lopussa ⁽³⁶⁾.

... välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvissa rahoitusvälineissä olevien käteisvarojen tavoin

2.24 Rahoitusvälineisiin kuuluvia käteisvaroja ja muita rahavaroja hallinnoivat komission puolesta ulkopuoliset tahot. Varoilla on tarkoitus panna täytäntöön EU:n talousarviosta rahoitettavia ohjelmia. Vuoden 2014 lopussa kyseisiä varoja oli yhteensä 1,3 miljardia euroa (vuonna 2013 niitä oli 1,4 miljardia euroa).

2.23 Kokonaismaksatusaste oli vuoden 2013 lopussa 47 prosenttia, kun se oli vuoden 2012 lopussa 37 prosenttia, ja komissio odottaa kehityksen jatkuvan samankaltaisena vuonna 2014. Toimia, joilla pyritään nopeuttamaan rahoitusvälineistä maksamista lopullisille edunsaajille, ovat seurantakomiteoiden seurantatoimet, käynnit paikan päällä, tiedotuskampanjat ja tietyissä tapauksissa uudelleenkohdentaminen (jos on selvää, että rahoitusvälineisiin alun perin osoitettuja varoja ei voida maksaa lopullisille edunsaajille esimerkiksi muuttuneen markkinatilanteen vuoksi). Lisäksi komissio on muokannut ohjelmien päättämistä koskevia suuntaviivoja selventämällä yleisasetuksen sallimaa joustoa rahoitusjärjestelyvälineisiin liittyvissä lopullisille edunsaajille tarkoitetuissa maksuissa.

Katso myös vastaus suositukseen 5.

2.24 Monien rahoitusvälineiden toiminta edellyttää tiettyä vähimmäisvarausta. Erityisesti takausvälineissä käteisvarojen ja muiden rahavarojen osuus on suuri (730 miljoonaa euroa), sillä niiden luonne ja toiminta edellyttävät käteisvaroja ja lyhytaikaisia talletuksia.

⁽³⁵⁾ Uusimmat saatavilla olevat luvut koskevat vuoden 2013 loppua. Ne esitetään komission syyskuussa 2014 antamassa kertomuksessa "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006".

⁽³⁶⁾ Ks. kohdat 6.46 ja 6.50 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 1.48.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

2.25 Pääasiallinen syy varainhoitotileillä pidettyjen summien 0,1 miljardin euron nettovähennykseen oli se, että komissio on nyt toteuttanut toimenpiteitä selvittääkseen varojen takaisinmaksun⁽³⁷⁾ MEDAn⁽³⁸⁾ laina- ja riskipääomaoperaatioista. Tilanne oli 31. joulukuuta 2013 se, että Euroopan investointipankin⁽³⁹⁾ varainhoitotilille oli kertynyt 259 miljoonaa euroa. Vuonna 2014 siirrettiin 110 miljoonaa euroa takuurahastoon ulkosuhteisiin liittyville hankkeille⁽⁴⁰⁾. Jäljelle jäivät 149 miljoonaa euroa palautettiin unionin yleiseen talousarvioon.

2.26 MEDAsta takaisinmaksettavien varojen selvittämisen vaikutus mitätöity osittain sillä, että uuden monivuotisen rahoituskehityksen piiriin kuuluvia rahoitusvälineitä varten perustetuille varainhoitotileille siirretään yli 200 miljoonaa euroa. Siirrot kirjataan maksuiksi vuoden 2014 talousarvioon.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

2.27 Kuten vuonna 2013, maksut ylittivät edelleen vuonna 2014 monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärän. Alkuperäisiä maksumäärärahoja lisättiin 3,5 miljardilla eurolla lisätalousarvioiden avulla. Talousarvion vahvistaminen tällä tasolla vaati ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran aktivointia vähän ajan kuluttua uuden monivuotisen rahoituskehityksen käyttöönotosta (ks. kohdat 2.4–2.9).

2.28 Monivuotisiin menoihin liittyviä talousarviositoumuksia on maksattamatta edelleen erittäin suuri määrä. Suurin osa kyseisistä maksattamatta olevista sitoumuksista liittyy edelliseen monivuotiseen rahoituskehitykseen (ks. kohta 2.14).

2.29 ERI-rahastojen sitoumuksia on käyttämättä erittäin suuri määrä joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla (ks. kohdat 2.17–2.19).

2.27 Katso komission vastaukset kohtiin 2.4–2.9.

2.29 Katso komission vastaukset kohtiin 2.17–2.19.

⁽³⁷⁾ Korkomaksut ja lainojen takaisinmaksut, osingot ja pääoman lyhennykset.

⁽³⁸⁾ Euro-Välimeri-yhteistyökumppanuuden puitteissa tapahtuvan talous- ja rahoitusyhteistyön pääasiallinen väline.

⁽³⁹⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 466/2014/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, EU:n takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille unionin ulkopuolella toteutettavia investointihankkeita tukevista rahoitustoimista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta (EUVL L 135, 8.5.2014, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

2.30 Tilintarkastustuomioistuin suositaa seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komissio toteuttaa maksattamattomien sitoumusten tasoa alentavia toimenpiteitä. Maaliskuussa 2015 ehdotettujen lyhyen aikavälin toimenpiteiden lisäksi tarvitaan pidemmän aikavälin perspektiiviä (ks. kohdat 2.14–2.16).
- **Suositus 2:** Komissio ottaa talousarvio- ja varainhallinnossaan huomioon tiettyjen jäsenvaltioiden valmiuksien rajoitteet, jotta vältettäisiin varojen vajaakäyttö ja nostettaisiin käyttöastetta erityisesti ERI-rahastojen alalla (ks. kohta 2.19).

2.30.

Komissio hyväksyy suosituksen ja on ryhtynyt pyydettyihin toimiin.

On tärkeää erottaa toisistaan maksattamatta olevat sitoumukset (RAL), jotka johtuvat monivuotisten ohjelmien sitoumusten ja maksujen välisestä aikaviiveestä (tavallinen RAL), ja maksamatta olevat sitoumukset, jotka johtuvat viime vuosien maksumäärärahojen puutteen synnyttämästä "epätavallisesta viiveestä". Tällaista epätavallista viivettä käsitellään kattavasti Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymässä maksusuunnitelmassa, ja siitä odotetaan päästävän vaiheittain eroon vuoden 2016 loppuun mennessä. Tämä ei poista tavallisia maksattamatta olevia sitoumuksia, sillä jatkossakin tehdään uusia sitoumuksia, jotka on tarkoitus maksaa tulevina vuosina, kuten monivuotisissa ohjelmoinnissa on tapana.

Komissio katsoo, että maksusuunnitelmassa on pidemmän aikavälin perspektiivi, jolla voidaan vähentää maksusumaa ja epätavallisten maksamatta olevien sitoumusten määrää (ks. vastaus 2.21).

Komissio hyväksyy suosituksen. Se on jo ryhtynyt seuraaviin toimiin:

- yhteisrahoitusosuuden väliaikainen 10 prosentin nosto ohjelma-
maissa
- kohdennettu tuki asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisille
- ohjelmien päättämistä koskevia suuntaviivojen tarkistus, jolla varmistetaan, että jäsenvaltiot voivat hyödyntää joustavia järjestelyjä asianmukaisesti (ks. vastaus kohtaan 2.23).

Komissio perusti marraskuussa 2014 sisäisen täytäntöönpanon tehostamista käsittelevän työryhmän (Task Force for Better Implementation), joka arvioi tilannetta kahdeksassa jäsenvaltiossa, tunnistaa onnistunutta täytäntöönpanoa vaikeuttavia pullonkauloja sekä määrittelee ja valvoo konkreettisia toimintasuunnitelmia, joilla ehkäistään mahdollista määrärahojen vapauttamisen riskiä.

Lisäksi aluepolitiikan pääosasto perusti vuonna 2013 hallintovalmiuksien kehittämiseen keskittyvän osaamiskeskuksen. Se määrittää ja toteuttaa kohdennettuja toimia, joilla poistetaan hallinnollisia pullonkauloja ja puutteita, jotka estävät ERI-rahastojen vaikuttavaa ja tehokasta käyttöä jäsenvaltioissa ja alueilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 3:** Komissio harkitsee toimenpiteitä, joiden ansiosta maksattamattomien sitoumusten määrä vähenisi, vuosien 2007–2013 ohjelmat päätettäisiin nopeammin, ulkopuolisten tahojen hallussa olevat käteisvarat vähenisivät ja laadittaisiin maksusuunnitelmia ja ennusteita niillä aloilla, joilla maksattamattomien sitoumusten määrä on moninkertainen vastaavien vuotuisten määrärahojen määrään nähden (ks. kohdat 2.20 ja 2.21).
- **Suositus 4:** Komissio vahvistaa pitkän aikavälin kassavirtaennusteen, joka vastaisi paremmin maksutarpeita ja saatavilla olevia varoja (ks. kohta 2.22).
- **Suositus 5:** Komissio ponnistelee enemmän vähentääkseen liiallisia käteisvaroja rahoitusvälineissä (ks. kohdat 2.23–2.26).

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissioon kohdistuu vuosien 2007–2013 ohjelmien nopeampaan päättämiseen liittyviä rajoituksia.

Komissio katsoo, että tärkein toimi, jolla vuosien 2007–2013 maksattamatta olevien sitoumusten määrää voidaan vähentää, on se, että vuoden 2016 talousarvioesityksessä esitetyt määrärahat hyväksytään, jotta maksamatta olevien laskujen epätavallinen suma voidaan purkaa vaiheittain vuonna 2016.

Komissio hyväksyy suosituksen ja on ryhtynyt suositeltuihin toimiin analysoimalla, miten pitkän aikavälin kassavirtaennuste voidaan laatia ja tuoda esiin.

Komissio hyväksyy suosituksen ja on ryhtynyt pyydettyihin toimiin. Päättämisen yhteydessä asianomainen jäsenvaltio menettää rahoitusvälineissä käytettävissä olevat määrärahat, joita ei ole käytetty vähintään investointien tai vakuuksien ensimmäiseen kierrokseen.

Kaudelle 2014–2020 on annettu aiempaa selkeämmät ja joustavammat säännöt, jotka mahdollistavat välineiden entistä paremman kohdentamisen (ennakkoarviointi) ja erissä maksamisen. Lisäksi on laadittu useita aloitteita, joilla helpotetaan välineiden, kuten valmistratkaisujen ja innovatiivisten rahoitusvälineiden käytön neuvonantavan foorumin (Fi-Compass), käyttöönottoa, annetaan yleistä neuvontaa ja koulutusta sekä vaihdetaan kokemuksia hallintoviranomaisten välillä.

(Katso vastaus kohtaan 2.23 ja suositukseen 2)

KOLMAS LUKU

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	3.1–3.2
Ensimmäinen osa – Eurooppa 2020 -strategia sekä komission toteuttama seuranta ja raportointi	3.3–3.34
Eurooppa 2020 -strategian kattama ajanjakso ei vastaa EU:n talousarviosykliä	3.7–3.12
Eurooppa 2020 -strategian prioriteetteja, yleistavoitteita, lippulaivahankkeita ja temaattisia tavoitteita ei hyödynnetä toiminnallisina tavoitteina	3.13–3.25
Komissio ei toistaiseksi ole raportoinut perusteellisella tavalla siitä, miten EU:n talousarvio on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen	3.26–3.34
Toinen osa – Miten Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet näkyvät jäsenvaltioiden kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa	3.35–3.65
Viiden Euroopan rakenne- ja investointirahaston yhdistämisen kaikki mahdolliset hyödyt eivät vielä ole toteutuneet	3.39–3.43
Eurooppa 2020 -strategiaa ei muunneta temaattisten tavoitteiden avulla kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa toiminnallisiksi tavoitearvoiksi	3.44–3.48
Yhteisten indikaattoreiden käyttöönotto kaikkien rahastojen osalta on tärkeä askel, mutta suunnittelussa ilmeni rajoitteita	3.49–3.56
Tuloksille olisi annettava aiempaa suurempi painoarvo etenkin kumppanuussopimuksissa	3.57–3.60
Tuloskehysten rakenne on puutteellinen	3.61–3.65
Kolmas osa – Komission tuloksellisuusraportointi	3.66–3.75
Keskustason ohjeet ovat parantuneet mutta puutteitakin on vielä	3.68–3.70
Tuloksellisuuden suunnittelua ja tuloksellisuusraportointia pääosastoissa voidaan edelleen parantaa	3.71–3.75
Neljäs osa – Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tuloksellisuuden tarkastuksen tulokset	3.76–3.86
Tilintarkastustuomioistuimen havaitti tulosten painoarvon vähäiseksi	3.79–3.82
Hankkeita, joilla todennäköisesti olisi suurin vaikutus, ei aina valittu	3.83–3.86
Johtopäätökset ja suositukset	3.87–3.97
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	3.87–3.95
Suositukset	3.96–3.97
Liite 3.1 – Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 hyväksymät erityiskertomukset	
Liite 3.2 – Aiempien tuloksellisuutta koskevien huomautusten seuranta	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.1 Tämän luvun aiheena on toiminnan tuloksellisuus (ks. laatikko 3.1). Tänä vuonna käsitellään Euroopan unionin (EU) pitkän aikavälin strategiaa eli Eurooppa 2020 -strategiaa. Luvun neljästä osasta ensimmäisessä tarkastellaan Eurooppa 2020 -strategiaa koskevaa komission seuranta- ja raportointia ja toisessa osassa sitä, miten Eurooppa 2020 -strategia heijastuu komission ja jäsenvaltioiden tekemiin kumppanuussopimuksiin ja sopimiin rahoitusohjelmiin. Luvun kahdessa viimeisessä osassa käsitellään aiheita, joita on tarkasteltu myös edellisinä vuosina. Kolmannessa osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset komission pääjohtajien laatimista vuotuisista toimintakertomuksista. Neljännessä osassa tuodaan esille joitakin pääaiheita tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 julkaisemista tuloksellisuutta koskevista erityiskertomuksista ⁽¹⁾.

3.1 Vuosien 2014–2020 rahoituskehityksen talousarvio on yksi EU:n vaikutuskeinoista Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Kansallisilla hallituksilla on kuitenkin ensisijainen rooli tämän EU:n strategian tavoitteiden toteuttamisessa. EU:n talousarvio itsessään on vain noin kaksi prosenttia julkisista kokonaismenoista EU:ssa ja yksi prosentti EU:n bruttokansantulosta. Tästä syystä kumulatiiviset kansalliset talousarviot ja toimet ovat keskeinen tekijä EU:n strategian tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on sitoutunut raportoimaan EU:n talousarvion vaikutuksesta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä, ja erityisesti EU:n talousarvion vaikutuksen erottaminen kansallisten talousarvioiden ja ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta, on kuitenkin haastava tehtävä. Se edellyttää seurannasta, mallintamisesta ja arvioinnista saatavien tietojen ja näytön yhdistämistä.

Lisäksi lainsäätäjä muotoili rahoitusohjelmien tavoitteet ja uuden monivuotisen rahoituskehityksen täytäntöönpanokeinot. Jäsenvaltiot vastaavat suurelta osin näiden ohjelmien täytäntöönpanosta yhteisen hallinnoinnin avulla.

Laatikko 3.1 – EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) ⁽²⁾ näkökulmasta. Tuloksellisuus kattaa seuraavat osatekijät:

- panokset – taloudelliset, inhimilliset, aineelliset, organisatoriset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita tarvitaan ohjelman täytäntöönpanoon
- tuotokset – ohjelman suoritteet
- tulokset – ohjelman välittömät vaikutukset suoraan kohderyhmään tai tuensaajiin
- vaikutukset – asianomaisessa yhteisössä tapahtuneet pitkän aikavälin muutokset, jotka on ainakin osittain saatu aikaan EU:n toiminnalla.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset kattavat EU:n talousarvion ja Euroopan kehitysrahastot (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, 27 artikla, sellaisena kuin se on korvattuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 30 artikla. Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 tuli voimaan 1. tammikuuta 2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.2 Vuosikertomus viime varainhoitovuodelta käsitti myös osion, jossa analysoitiin toimia, jotka komissio oli toteuttanut erityiskertomuksista poimittujen suositusten perusteella⁽³⁾. Tänä vuonna tämä luku ei sisällä vastaavaa osiota. Sen sijaan tilintarkastustuomioistuin julkaisee erillisen erityiskertomuksen, jossa tarkastellaan, miten erityiskertomuksissa annetut suositukset toteutuvat.

ENSIMMÄINEN OSA – EUROOPPA 2020 -STRATEGIA SEKÄ KOMISSIION TOTEUTTAMA SEURANTA JA RAPORTOINTI

3.3 Eurooppa 2020 on EU:n kymmenvuotinen kasvu- ja työllisyysstrategia. Se käynnistettiin vuonna 2010 luomaan otolliset olosuhteet älykkäälle, kestäväälle ja osallistavalle kasvulle. Strategia on jatkoa Lissabonin strategialle, joka kattoi vuodet 2000–2010. Eurooppa 2020 -strategiassa on viisi yleistavoitetta, jotka on saavutettava koko EU:n tasolla strategiakauden loppuun mennessä.

3.4 Vastuu Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisesta on jaettu EU:n ja sen 28 jäsenvaltion kesken. Jokaiseen viiteen yleistavoitteeseen liittyy kussakin jäsenvaltiossa kansallinen tavoite, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet.

3.5 Vaikka strategia on keskeinen suurelle osalle EU:n toiminnasta, strategian tavoitteet eivät ole aivan samat kuin EU:n tavoitteet. EU:lla on Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistettujen tavoitteiden lisäksi myös muita tavoitteita, esimerkiksi EU:n rajojen ulkopuolella harjoitettavaan toimintaan liittyviä tavoitteita. Vuonna 2014 huomattava osa EU:n talousarviosta liittyi Eurooppa 2020 -strategiaan. Strategia on sekä yksittäisten jäsenvaltioiden että koko EU:n strategia, joten suuri osa strategian tavoitteiden saavuttamista koskevasta vastuusta on kuitenkin jäsenvaltioilla, joiden on rahoitettava toimia EU:n talousarvion ulkopuolella.

3.5 Unionin tavoitteet, joihin on pyrittävä ja joita on noudatettava, määritellään perussopimuksissa (esimerkiksi yhteinen maatalouspolitiikka). Tässä kehyksessä EU:n talousarvio kohdennetaan eri toimiin ja mukautetaan mahdollisimman tarkoin EU:n muuttuviin yleisprioriteetteihin (esimerkiksi Lissabonin strategia, Eurooppa 2020 -strategia). Uudessa monivuotisessa rahoituskehityksessä valtioiden ja hallitusten päämiehet ovat päättäneet, että kaikki EU:n toimintalinjat, välineet ja säädökset samoin kuin rahoitusvälineet olisi otettava käyttöön strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän pohjalta komissio on ehdottanut voimakkaasti yleiseurooppalaista talousarviota, jolla pyritään vauhdittamaan Eurooppa 2020 -kasvustrategiaa.

Komission arvion mukaan vuonna 2014 noin 58 prosenttia EU:n talousarviosta kohdennettiin Eurooppa 2020 -strategiaan. On myös laadittu uusi lähestymistapa, jolla varmistetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen tehokas käyttö erityisesti mukauttamalla ne vahvasti Eurooppa 2020 -strategian prioriteetteihin, soveltamalla ehtoja, edistämällä resurssien keskittämistä ja priorisointia ja ottamalla käyttöön tulokannustimia.

⁽³⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 10.53–10.55.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.6 Luvun tässä osassa tarkastellaan strategian suhdetta EU:n talousarviosykliin, strategian ja alemman tason tavoitteiden välisiä yhteyksiä sekä sitä, miten komissio seuraa EU:n talousarvion vaikutusta Eurooppa 2020 -strategiaan ja raportoi siitä. Tarkastus ei siis käsittänyt jäsenvaltioiden toimien vaikutusta Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen eikä komission muita tehtäviä, kuten sen lainsäädännöllistä tehtävää, päätöksentekoa tai eurooppalaiseen ohjausjaksoon⁽⁴⁾ liittyviä tehtäviä. Näin ollen luvussa ei käsitellä Eurooppa 2020 -strategian tähänastisia saavutuksia.

Eurooppa 2020 -strategian kattama ajanjakso ei vastaa EU:n talousarviosykliä

3.7 EU:n talousarviosykliä kutsutaan monivuotiseksi rahoituskehyyksi (MRK)⁽⁵⁾. Se vahvistetaan aina seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Monivuotisessa rahoituskehyyksessä vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät, jotka Euroopan unioni voi käyttää laaja-alaisilla toimintaloikoilla. Eurooppa 2020 -strategian kannalta merkityksellisiä ovat vuosien 2007–2013 ja vuosien 2014–2020 rahoituskehyyset. Varat jaetaan monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeisiin ja jäsenvaltioille näitä monivuotisia rahoituskehyyksiä koskevien neuvottelujen aikana. Monivuotisesta rahoituskehyyksestä aiheutuu joitakin muutoksia EU:n varojen käyttöä koskevaan lainsäädäntökehyykseen, myös seuranta- ja raportointivaatimuksiin.

3.8 Monivuotisten rahoituskehyyden kattamat ajanjaksot eivät ole koskaan vastanneet EU:n strategioiden kattamia ajanjaksoja (vuodet 2000–2010 ja vuodet 2010–2020). Tämän vuoksi komission on ollut vaikeampi seurata EU:n talousarvion vaikutusta EU:n kokonaisstrategiaan monivuotisen rahoituskehyyksen 2007–2013 ajalta ja raportoida siitä.

3.9 Vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2013 antamassaan vastauksessa komissio toteaaakin: "Eurooppa 2020 -strategiaa ei ollut hyväksytty, kun kauden 2007–2013 monivuotinen rahoituskehyyks hyväksyttiin ja seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt perustettiin. Tämä selittää suurelta osin sen, miksi on ollut mahdotonta eritellä yksittäisten rahoitusohjelmien vaikutusta strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen"⁽⁶⁾.

3.8 Vuosien 2007–2013 rahoituskehyyksen kattama ajanjakso ei ehkä vastannut täysin Eurooppa 2020 -strategian kattamaa ajanjaksoa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita vastaamattomuutta koko strategian kanssa. Lisäksi vuosien 2014–2020 rahoituskehyyksen ajanjakso sisältyy kokonaan Eurooppa 2020 -strategian kattamaan ajanjaksoon, ja niiden päättymisajankohta on sama.

Vuosien 2014–2020 rahoituskehyyks on suunniteltu siten, että siinä keskitytään Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen.

⁽⁴⁾ Eurooppa 2020 -strategiaa toteutetaan ja seurataan myös osana eurooppalaista ohjausjaksoa, joka on EU:n ja jäsenvaltioiden taloudellinen ja talousarvioon liittyvä vuotuinen koordinoituväline.

⁽⁵⁾ Seitsenvuotisen rahoituskehyyksen perusteella vahvistetaan EU:n vuosittainen talousarvio.

⁽⁶⁾ Komission vastaus vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.24.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.10 Seuranta- ja raportointikehystä ei ole helppo muuttaa kesken monivuotisen rahoituskehyksen kattamaa ajanjaksoa. Muutoksia olisi ollut tarpeen tehdä lainsäädäntöön, ja myös kunkin jäsenvaltion olisi ollut muutettava menettelyjään aloilla, joilla talousarviota toteutetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Monivuotisen rahoituskehyksen seuranta- ja raportointikehys yhtenäistettiin Eurooppa 2020 -strategian kanssa vuosien 2014–2020 rahoituskehyksen yhteydessä. Uudessa monivuotisessa rahoituskehyksessä EU:n talousarvion budjettikohdat muutettiin vastaamaan Eurooppa 2020 -strategian kasvuprioriteetteja, kuten Lissabonin strategiaa koskevissa arvioinneissa suositeltiin.

3.11 Vuosien 2007–2013 rahoituskehyksen mukaiset maksut jatkuvat vuoden 2015 jälkeen. Eurooppa 2020 -strategian kymmenvuotisen strategiakauden ensimmäisellä puoliskolla voimassa oleva rahoituskehys on siis laadittu eri strategiaa varten. Yhteenvetokertomuksia Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) ⁽⁷⁾ täytäntöönpanosta aletaan laatia vuodesta 2016 alkaen ⁽⁸⁾. ERI-rahastot ovat vuosina 2014–2020 tärkeimpiä rahastoja, joita käytetään Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen. Keskustelun pohjaksi toimitettavia strategisia kertomuksia siitä, miten ERI-rahastot ovat vaikuttaneet strategian tavoitteiden saavuttamiseen, on odotettavissa vuosina 2017 ja 2019 ⁽⁹⁾.

3.12 Luvun tämän osan kahdessa seuraavassa osiossa tarkastellaan tätä taustaa vasten Eurooppa 2020 -strategiaa koskevan vaikuttavan seurannan ja raportoinnin kahta keskeistä perustekijää: ylätasen poliittisten päämäärien muuntamista mielekkäämmiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi EU:n talousarviota varten ja sitä, onko komissio pystynyt ratkaisemaan seurannalle ja raportoinnille luonteenomaiset ongelmat.

3.10 Komissio seuraa EU:n talousarvion vaikutusta EU:n yleis-tavoitteisiin ja erityisesti Eurooppa 2020 -strategiaan ja raportoi siitä.

⁽⁷⁾ ERI-rahastot käsittävät Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR), koheesiorahaston, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR).

⁽⁸⁾ Lukuun ottamatta nuorisotyöllisyysaloitetta koskevaa raportointia, joka käynnistyi huhtikuussa 2015.

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 53 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Eurooppa 2020 -strategian prioriteetteja, yleistavoitteita, lippulaivahankkeita ja temaattisia tavoitteita ei hyödynnetä toiminnallisina tavoitteina

3.13 Eurooppa 2020 on ylätasen poliittinen strategia. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin huomauttanut, ylätasen yleiset tavoitteet eivät ehkä aina ole riittävän täsmällisiä toiminnan tasolla hyödynnettäviksi ⁽¹⁰⁾. Toiminnalliset tavoitteet – joihin sisältyy tarvittaessa myös indikaattoreita, tavoitearvoja ja välitavoitteita – täytyy määrittää hallinnoinnin tarpeisiin. Toiminnalliset tavoitteet on kytkettävä Eurooppa 2020 -strategiaan.

Kolme prioriteettia, viisi yleistavoitetta ja seitsemän lippulaivahanketta

3.14 Eurooppa 2020 -strategiaan liittyy tiettyjä yleistavoitteita, lippulaivahankkeita ja temaattisia tavoitteita, joita kuvailaan laatikossa 3.2. Tässä ja seuraavissa osioissa tarkastellaan, onko näiden eri osatekijöiden välinen suhde johdonmukainen: onko Eurooppa 2020 -strategiassa ilmaistut ylätasen tavoitteet muunnettu toiminnallisiksi osatekijöiksi, joiden avulla vastuutahot voivat seurata, miten EU:n talousarvio on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen, ja raportoida siitä.

3.13 Strategia on alusta lähtien perustunut läheiseen kumppanuuteen jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat avainasemassa strategian onnistumiseksi. Tätä varten Eurooppa 2020 -strategian EU:n tason tavoitteet on jaettu kansallisiksi tavoitteiksi. Eurooppa 2020 -strategia ei suinkaan ole ylhäältä alaspäin suuntautuva EU:n tason strategia, vaan se perustuu kaikkien asianomaisten toimijoiden osallistumiseen EU:n, jäsenvaltioiden, alueiden ja paikallisella tasolla.

Eurooppa 2020 -strategian poliittiset päämäärät konketisoidaan tavoitteiden määrittelyllä, ja ne ovat vaikuttaneet EU:n talousarvion rakenteeseen. Ne on sisällytetty EU:n talousarviosta rahoitettavien ohjelmien oikeusperustaan.

3.14 Katso komission vastaus kohtaan 3.1.

⁽¹⁰⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 10.10.

Laatikko 3.2 – Eurooppa 2020 -strategian prioriteetit – älykäs, kestävä ja osallistava kasvu (kohta 3.15)

Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteet (kohdat 3.16 ja 3.17)	Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeet (kohdat 3.18–3.21)	Temaattiset tavoitteet (vain ERI-rahastoille) (kohdat 3.22–3.25)
1. Työllisyys: 75 prosenttia 20–64-vuotiaiden ikäryhmästä käy työssä 2. Tutkimus ja kehitys (T&K): 3 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta (BKT) investoidaan T&K-toimiin 3. Ilmastomuutos ja kestävä energiapolitiikka: kasvihuonekaasupäästöt 20 prosenttia pienemmät kuin vuonna 1990 (tai tiettyjen ehtojen toteutuessa jopa 30 prosenttia pienemmät); 20 prosenttia energiasta peräisin uusiutuvista energialähteistä; 20 prosentin parannus energiatehokkuuteen 4. Koulutus: lasketaan koulunkäynnin keskeyttävien osuus alle 10 prosenttiin; nostetaan korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuus vähintään 40 prosenttiin 5. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta: poistetaan köyhyys- tai syrjäytymisvaara vähintään 20 miljoonalta ihmiseltä	Älykäs kasvu: 1. Euroopan digitaalistrategia 2. Innovaatiounioni 3. Nuoret liikkeellä Kestävä kasvu: 4. Resurssitehokas Eurooppa 5. Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka Osallistava kasvu: 6. Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma 7. Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi	1. Tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja innovoinnin tehostaminen 2. Tieto- ja viestintäteknologian käyttömahdollisuuksien, käytön ja laadun parantaminen 3. Pienten ja keski suurten yritysten, maatalousalan (maaseuturahaston osalta) ja kalastus- ja vesiviljelyalan (EMKR:n osalta) kilpailukyvyyn parantaminen 4. Vähähiiliseen talouteen siirtymisen tukeminen kaikilla aloilla 5. Ilmastomuutokseen sopeutumisen, riskien ehkäisemisen ja riskinhallinnan edistäminen 6. Ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja luonnonvarojen käytön tehokkuuden parantaminen 7. Kestävän liikenteen edistäminen ja pullonkaulojen poistaminen tärkeimmistä liikenneverkkoinfrastruktuureista 8. Kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen 9. Sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä köyhyyden ja syrjinnän torjunta 10. Investoiminen koulutukseen, mukaan lukien ammatilliseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen 11. Viranomaisten ja sidosryhmien institutionaalisten valmiuksien ja tehokkaan julkishallinnon edistäminen

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.15 Eurooppa 2020 -strategian ylimmällä tasolla ovat kolme prioriteettia eli älykäs, kestävä ja osallistava kasvu sekä viisi yleistavoitetta, jotka esitetään laatikossa 3.2. Prioriteettien ja yleistavoitteiden väliset suhteet ovat kuitenkin monimuotoisia ja monimutkaisia. Esimerkiksi yleistavoitteista todetaan, että ne ovat esimerkkejä kolmesta prioriteetista ja etteivät ne muodosta tyhjentävää luetteloa⁽¹⁾. Yksittäisten yleistavoitteiden ja prioriteettien välillä ei ole selvää yhteyttä.

3.16 Yleistavoitteet ovat pohjimmiltaan poliittisia päämääriä⁽²⁾. Kasvihuonekasvustojen vähentämistä ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä koskevia tavoitteita lukuun ottamatta yleistavoitteita ei tueta sitovilla EU:n tason lainsäädäntöpuutteilla. EU:n talousarviosta rahoitettua osuutta ei yksilöidä erikseen yleistavoitteiden saavuttamisen yhteydessä.

3.17 Sitä, että yleistavoitteet eivät ole selkeitä toiminnallisia tavoitearvoja, ilmentää myös se, miten yleistavoitteet on sovitettu kunkin jäsenvaltion erillisiksi tavoitteiksi. Kahden yleistavoitteen osalta tilanne on se, että vaikka jokainen jäsenvaltio saavuttaisi omat kansalliset tavoitteensa, koko EU:lle asetettua yleistavoitetta ei silti saavutettaisi.

a) Jos kaikki työllisyysastetta koskevat kansalliset tavoitteet saavutettaisiin, 20–64-vuotiaiden työllisyysaste nousisi 74 prosenttiin, mikä on alle EU:ssa asetetun 75 prosentin yleistavoitteen.

KOMISSION VASTAUKSET

3.15 Näiden tavoitteiden ei ole tarkoitus olla toisiaan pois sulkevia eikä palvella vain yhtä kolmesta prioriteetista. Yksittäisten tavoitteiden ja älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun prioriteettikolmikον välillä on selvä yhteys. Tavoitteet valittiin niin, että ne vahvistavat toisiaan ja edistävät yhdessä prioriteettien kolmea ulottuvuutta. Tavoitteet on tietoisesti muotoiltu niin, että ne eivät ole tyhjentäviä eivätkä kata kaikkia kasvun edistäjiä. Ne ovat esimerkkejä siitä, millaiseen muutokseen strategialla pyritään, ja niiden tarkoituksena on korostaa valikoituja, kaikkien jäsenvaltioiden kannalta merkittäviä keskeisiä kasvun edistäjiä, jotka voisivat ohjata jäsenvaltioiden toimia. Tämä valittu lähestymistapa perustuu myös Lissabonin strategiasta saatuihin opetuksiin. Sen prioriteetit hämärtivät tavoitteiden liian suuren määrän vuoksi. Eurooppa 2020 -strategiassa pyrittiin keskittymään oleelliseen.

3.16 Useimmat Eurooppa 2020 -strategian aloista kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näin ollen EU voi johtaa näyttämällä esimerkkiä ja asettaa kunnianhimoisia ja realistisia tavoitteita, mutta kansallisten tavoitteiden määrittely säilyy kansallisella tasolla tehtävänä poliittisena päätöksenä.

Komissiolla tai EU:lla ei ole oikeudellista toimivaltaa luoda oikeudellisesti sitovaa kehystä. Esimerkiksi työllisyyden alalla unioni voi toteuttaa toimenpiteitä ainoastaan jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen koordinoimiseksi etenkin laatimalla näitä politiikkoja koskevia suuntaviivoja.

3.17 Komissio on antamassaan tiedonannossa⁽¹⁾ selittänyt, että tämä on seurausta kansallisista poliittisista valinnoista.

a) Ks. SEU-sopimuksen 5 artiklassa vahvistettua unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa koskeva komission vastaus kohtaan 3.16.

⁽¹⁾ KOM(2010)2020 lopullinen, 3.3.2010, komission tiedonanto "Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia", 2 jakso.

⁽²⁾ COM(2015) 100 final, 2.3.2015, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua edistävää Eurooppa 2020 -strategiaa koskevan julkisen kuulemisen tulokset", 1 jakso.

⁽¹⁾ COM(2014) 130, 5.3.2014, "Älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua edistävää Eurooppa 2020 -strategian arviointi".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Jos kaikki tutkimusta ja kehitystä koskevat kansalliset tavoitteet saavutettaisiin, investoinnit tutkimukseen ja kehittämiseen EU:n tasolla olisivat 2,6 prosenttia BKT:stä vuoteen 2020 mennessä, mikä on alle EU:ssa asetetun 3,0 prosentin yleistavoitteen ⁽¹³⁾.

3.18 Eurooppa 2020 -strategian rakenteen seuraava taso koostuu seitsemästä lippulaivahankkeesta. Ne on ryhmitelty kasvua koskevan kolmen prioriteetin mukaisesti. Niitä ei ole suunniteltu kuvastamaan yksityiskohtaisempia tavoitteita tai indikaattoreita. Sen sijaan lippulaivahankkeiden avulla voidaan komission mukaan luoda kehys EU:n ja jäsenvaltioiden toteuttamille toimille ⁽¹⁴⁾.

3.19 Kaikki lippulaivahankkeet ”globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka” lukuun ottamatta edistävät suoraan yhden tai useamman yleistavoitteen saavuttamista, ja kaikkiin yleistavoitteisiin liittyy suoraan ainakin yksi lippulaivahanke. Komissio ei kuitenkaan ole tehnyt yksityiskohtaista analyysia yleistavoitteiden ja lippulaivahankkeiden välisestä suhteesta, eikä komissio ole myöskään käyttänyt lippulaivahankkeita hallinnon välineenä strategian toteuttamisen edistämiseksi esimerkiksi asettamalla välitavoitteita tai edellyttämällä lippulaivahankkeita koskevaa säännöllistä raportointia.

3.20 Komission mukaan Eurooppa 2020 -strategiaa koskevan julkisen kuulemisen tuloksena maaliskuussa 2015 oli, että lippulaivahankkeet olivat yleisesti täyttäneet tarkoituksensa, ja toimia niiden aloilla olisi jatkettava muissa muodoissa. Jotkin julkisen kuulemisen vastaajista katsoivat, että lippulaivahankkeet olisi korvattava johdonmukaisemmin organisoiduilla ja kattavilla toimintaohjelmilla ⁽¹⁵⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

- b) Tutkimusta ja kehitystä koskevan tavoitteen osalta komissio korostaa, että Euroopan unionin tavoitteena on, että tämän alan investoinnit olisivat 3 prosenttia BKT:stä vuoteen 2020 mennessä. On jäsenvaltioiden vastuulla asettaa kansalliset tutkimus- ja kehitystavoitteensa asianmukaiseksi katsomalleen tasolle, ja komission mahdollisuudet vaikuttaa näihin tavoitteisiin ovat rajalliset. Jäsenvaltioiden tavoitteiden saavuttaminen nostaisi tosiaan investointitasoa vain 2,6 prosenttiin, mutta tämä olisi silti merkittävä lisäys. Edistystä kohti 3 prosentin tavoitetta seurataan talouden eurooppalaisella ohjauksella, jonka puitteissa jäsenvaltioita kannustetaan lisäämään investointejaan tutkimukseen ja kehitykseen.

3.18 Lippulaivahankkeilla oli tarkoitus rajata joukko poliittisia/ensisijaisia toimia Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden ensisijaisen toimien katsottiin lähinnä täydentävän maakohtaisiin suosituksiin perustuvia rakenneuudistuksia.

3.19 Koska Eurooppa 2020 -strategia on yleinen strategia, ei olisi hyödyllistä sitoa kutakin tavoitetta johonkin lippulaivahankkeeseen ja päinvastoin.

Ensimmäisinä vuosina Eurooppa 2020 -strategian hyväksymisen jälkeen komissio raportoi säännöllisesti vuotuisessa kasvusehityksessään yleistavoitteiden saavuttamisen etenemisestä ja lippulaivahankkeista. Raportointi muuttui epäsäännöllisemmäksi sitä mukaa, kun monet lippulaivahankkeet saatiin päätökseen.

⁽¹³⁾ ”Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy”, Eurostat (2015 edition), s. 16, 46 ja 77 <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>.

⁽¹⁴⁾ KOM(2010) 2020 lopullinen, 3.3.2010, 2 jakso.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final, 2.3.2015, 3.3 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.21 Yleistavoitteiden (kohta 3.16) tapaan lippulaivahankkeidenkin päätehtävänä on toimia poliittisvaikutteisina toimintasuunnitelmina. Hankkeiden tarkoituksena ei ole muuntaa Eurooppa 2020 -strategian ylätasoon päämääriä toiminnallisiksi tavoitteiksi.

Yksitoista temaattista tavoitetta

3.22 EU:n päävälineitä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi on monivuotinen rahoituskehys (kohta 3.7), ERI-rahastot mukaan lukien (kohta 3.11). Tämän luvun toisessa osassa kuvaillaan tarkemmin näiden rahastojen toimintaa, joka käsittää komission ja kunkin jäsenvaltion väliset kumppanuussopimukset sekä jäsenvaltioissa toteutettavat ohjelmat, joissa määritellään, miten varat käytetään.

3.23 Keskeinen osa näitä jäsenvaltioiden tasolla toimivia rakenteita ovat 11 temaattista tavoitetta, joiden tarkoituksena on varmistaa yhteys Eurooppa 2020 -strategiaan. Lainsäädännön mukaan kustakin ERI-rahastosta annetaan tukea temaattisiin tavoitteisiin, jotta edistetään älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua koskevaa EU:n strategiaa. Temaattiset tavoitteet, jotka luetellaan laatikossa 3.2, on muunnettava kutakin ERI-rahastoa erityisesti koskeviksi prioriteeteiksi⁽¹⁶⁾. Asiaa tarkastellaan tarkemmin tämän luvun toisessa osassa.

KOMISSION VASTAUKSET

3.21 Komission tarkoituksena ei koskaan ollut muuntaa Eurooppa 2020 -strategian ylätasoon päämääriä toiminnallisiksi tavoitteiksi, vaan määritellä joukko keskeisiä aloja, joilla edistetään jäsenvaltioiden uudistusohjelmaa ja työpaikkojen ja kasvun luomista.

⁽¹⁶⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 9 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.24 Temaattiset tavoitteet eivät ole toiminnallisia tavoitteita, joihin liittyisi tavoitearvoja, välitavoitteita ja indikaattoreita. Temaattiset tavoitteet ovat luonteeltaan laajoja ylätasoon tavoitteita, sillä ne kattavat ERI-rahastoista rahoitettavat alat kokonaisuudessaan. Temaattiset tavoitteet kattavat laajemman kokonaisuuden kuin Eurooppa 2020 -strategia (kohta 3.5) ja sen yleistavoitteet ja lippulaivahankkeet. ERI-rahastoja sääntelevässä keskeisessä lainsäädännössä ja temaattisissa tavoitteissa ei määritellä temaattisten tavoitteiden sekä yleistavoitteiden ja lippulaivahankkeiden välistä suhdetta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisen suhteen ainoastaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa⁽¹⁷⁾, jossa viisi temaattista tavoitetta selkeästi liittyi viiteen yleistavoitteeseen ja lisäksi kolme temaattista tavoitetta liittyi yleistavoitteisiin välillisesti. Loput kolme temaattista tavoitetta – laatikon 3.2 tavoitteet 2, 5 ja 11 – eivät liittyneet mihinkään yleistavoitteeseen. Lippulaivahankkeisiin kytkeytyi komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa temaattisista tavoitteista neljä, joten kolmeen lippulaivahankkeeseen ei liittynyt asiakirjassa ollenkaan temaattista tavoitetta.

3.25 Yleistavoitteiden ja lippulaivahankkeiden tapaan myöskään temaattisia tavoitteita ei ole suunniteltu muuntamaan Eurooppa 2020 -strategian päämääriä käyttökelpoisiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi.

3.24 Laitimalla kattava luettelo ERI-rahastoista tuettavista ylätasoon aihealueista oli tarkoitus luoda yhteys näiden viiden rahaston, joista kullakin on oma perussopimukseen perustuva tehtävänsä, ja Eurooppa 2020 -strategian välille. Temaattiset tavoitteet muunnetaan erityistavoitteiksi, joihin liittyy indikaattoreita, perustasoja ja tavoitteita, kunkin ERI-rahaston investointiprioriteettien tasolla⁽²⁾.

Tarkoituksena ei ollut luoda suoraa yhteyttä kaikkien temaattisten tavoitteiden ja yleistavoitteiden välille. Yleistavoitteet ovat ohjeellisia eivätkä kata Eurooppa 2020 -strategiaa kokonaisuudessaan. Rahastojen todellista vaikutusta yleisiin poliittisiin tavoitteisiin voidaan arvioida vain, kun on tarkasteltu konkreettisesti rahoitettuja toimia ja niiden tuloksia arvioinnin avulla.

Se, että tiettyjä lippulaivahankkeita ei mainita komission yksiköiden valmisteluasiakirjan II osassa, ei tarkoita sitä, ettei niitä voida yhdistää johonkin temaattiseen tavoitteeseen. Tilintarkastustuomioistumin mainitsemat kolme lippulaivahanketta itse asiassa liittyvät temaattisiin tavoitteisiin (temaattiset tavoitteet 8, 9 ja 10). Ensimmäinen, vuosien 2014–2020 toimenpideohjelmiin perustuva lippulaivahankkeita koskeva arviointi osoittaa, että ERI-rahastoista tuetaan kaikkia lippulaivahankkeita⁽³⁾.

3.25 Temaattiset tavoitteet heijastelevat Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita ja luovat puitteet, joissa määritellään käyttökelpoiset toiminnalliset tavoitteet kunkin ERI-rahastojen ohjelman tasolla ottaen huomioon jäsenvaltion ja ohjelma-alueen erityispiirteet.

⁽¹⁷⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja rakenne- ja koheesiorahastojen yhteisen strategiakehyksen osatekijöistä SWD(2012) 61 final, osa II, 14.3.2012, "Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 – the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund". Yleistavoitteisiin suoraan liittyvät viisi temaattista tavoitetta ovat tavoitteet 1, 4, 8, 9 ja 10, ja välillisesti liittyvät temaattiset tavoitteet ovat tavoitteet 3, 6 ja 7. Temaattiset tavoitteet 1, 2, 3 ja 6 liittyvät lippulaivahankkeisiin.

⁽²⁾ Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 2 artiklan 34 kohdan mukaan erityistavoitteella tarkoitetaan "lopputulosta, jonka saavuttamista edistetään jollakin investointiprioriteetilla tai unionin prioriteetilla tällaisen prioriteetin puitteissa tietyssä kansallisessa tai alueellisessa yhteydessä toteutettavilla toimilla tai toimenpiteillä".

⁽³⁾ Innovaatiounioni: temaattinen tavoite 1; Nuoret liikkeellä: temaattiset tavoitteet 8 ja 10; Euroopan digitaalistrategia: temaattinen tavoite 2; Resurssitehokas Eurooppa: temaattiset tavoitteet 4, 5 ja 6; Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka: temaattiset tavoitteet 3 ja 7; Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: temaattiset tavoitteet 8 ja 10; Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi: temaattinen tavoite 9. Ks. varainhoitovuotta 2016 koskevaan talousarvioesitykseen liitetty valmisteluasiakirja 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio ei toistaiseksi ole raportoinut perusteellisella tavalla siitä, miten EU:n talousarvio on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen

3.26 Tässä osiossa tarkastellaan, missä määrin komissio on pystynyt seuraamaan, miten EU:n talousarvio on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen, ja miten komissio on kyennyt raportoimaan siitä – eli erottamaan jäsenvaltioiden kansallisin varoin rahoittamat toimet EU:n rahoittamista toimista. Lisäksi käsitellään kahta seuranta- ja raportointijärjestelmien tärkeää tekijää: liittykö strategian tulosten saavuttamiseen omistajuutta ja onko käytössä strategia, jonka mukaan tiedotetaan tuloksista verraten niitä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin.

Eurooppa 2020 -strategiaa koskeva seuranta ja raportointi

3.27 EU:n talousarvion osuutta Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa voidaan mitata ja arvioida mielekkäällä tavalla vain, jos komission käytettävissä on relevantteja, luotettavia ja oikea-aikaisia tietoja, jotka ovat peräisin vakaasta tuloksellisuudesta koskevasta hallinta- ja raportointijärjestelmästä⁽¹⁸⁾. Näin ei vielä ole. Vuotuisissa toimintakertomuksissa⁽¹⁹⁾, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti edellisten vuosien vuosikertomuksia varten, ei ole pyritty analysoimaan edistymistä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Sitä, missä määrin tätä asiaa käsitellään vuoden 2014 vuotuisissa toimintakertomuksissa, tarkastellaan jäljempänä tämän luvun kolmannessa osassa.

3.27 Lainsäätäjien määrittelemällä kehyksellä otetaan käyttöön luotettava raportointijärjestelmä kaudeksi 2014–2020, ja vuodesta 2016 lähtien se tuottaa lisää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin liittyvien temaattisten tavoitteiden mukaan jaoteltua tietoa saavutuksista. Tämä mahdollistaa laadullisen arvioinnin, koska tarkoituksena on arvioida asteittain ERI-rahostojen vaikutusta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin.

Kun rahastojen ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden välillä voidaan todeta olevan suurempi yhteys, komissio on toteuttanut konkreettisia toimenpiteitä tuloksellisuuden seurantajärjestelmän käyttöön ottamiseksi⁽⁴⁾.

Aiempien vuosien vuotuiset toimintakertomukset liittyivät vuosien 2007–2013 rahoituskehukseen, joka laadittiin ennen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden asettamista.

⁽¹⁸⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 10.32.

⁽¹⁹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, 8. luku: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, 10. luku: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto – EuropeAid sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, 10. luku: kilpailun pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto sekä liikenteen ja liikkumisen pääosasto; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, 10. luku: työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto sekä infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto Luxemburgissa.

⁽⁴⁾ Työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea ovat laatineet työllisyyskehityksen seurantavälineen, joka perustuu monia yleistavoitteisiin liittyviä työllisyys- ja sosiaali-indikaattoreita sisältävään kattavaan tietokantaan. Myös talouspoliittisella komitealla on Lissabonin strategian menetelmiä käsittelevän työryhmän puitteissa kattava seurantajärjestelmä, jolla on tarkoitus seurata Eurooppa 2020 -strategian edistystä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.28 Joitakin vaikuttavan seuranta- ja raportointijärjestelmän edellyttämiä osia on käytössä Eurooppa 2020 -strategian osalta. Komissiossa tilastoinnista vastaava Eurostat julkaisee tilastotietoja siitä, kuinka tuloksellista EU:n ja jäsenvaltioiden toiminta on ollut Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteiden saavuttamisen kannalta. Eurostatin verkkosivustolla on jatkuvasti päivitettyä tietoa yleistavoitteiden saavuttamisesta, kun taas eri aiheista laadituissa kertomuksissa esitetään kehityssuuntien perusteellisempia analyyseja ja tarkastellaan pääindikaattoreiden kehityksen taustalla olevia syitä.

3.29 Eurooppa 2020 -strategian tarkistamista koskevat komission ehdotukset, joiden piti olla neuvoston käytettävissä maaliskuussa 2015, on lykätty vuoden 2016 alkuun. Maaliskuussa 2014 komissio antoi saavutettuja tuloksia arvioivan tiedonannon, jolla käynnistettiin Eurooppa 2020 -strategiaa koskeva julkinen kuuleminen⁽²⁰⁾. Julkisen kuulemisen tulosten yhteenvedossa ei kuitenkaan esitetä tietoja EU:n ohjelmien merkityksestä Eurooppa 2020 -strategian kannalta⁽²¹⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.28 Komission eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä laatimissa maakohtaisissa raporteissa tarkastellaan yksityiskohtaisesti kunkin jäsenvaltion sosioekonomista tilannetta ja tulevaisuudennäkymiä sekä sitä, mitkä ovat tärkeimmät tarvittavat toimet sosioekonomisen edistyksen nopeuttamiseksi. Tämä analyysi muodostaa pohjan myöhemmin annettaville maakohtaisille suosituksille, joita komissio ehdottaa ja jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyy.

Neuvotteluissa on paljolti keskitytty sen varmistamiseen, että tuloksena syntyvät maakohtaiset suositukset otetaan huomioon vuosien 2014–2020 kumppanuussopimuksissa ja toimenpideohjelmissa, jotta vahvistetaan entisestään toimenpideohjelmien tason erityistavoitteiden sekä Eurooppa 2020 -strategian ylätasen tavoitteiden johdonmukaisuutta.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2, 19.3.2014, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian arviointi".

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final, 2.3.2015.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.30 Neljännessä arviointikertomuksessaan komissio toi esiin ohjelmakauden 2007–2013 osalta, että ”ei ole mahdollista eritellä tarkasti, mikä osuus kullakin rahoitusohjelmalla on ollut Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa”⁽²²⁾. Komissio julkaisi kesäkuussa 2015 viidennen arviointikertomuksensa⁽²³⁾, joka koskee varainhoitovuotta 2014. Viidennessä arviointikertomuksessa annetaan enemmän tietoja Eurooppa 2020 -strategiasta kuin edellisessä arviointikertomuksessa. Viidenteen arviointikertomukseen kuuluu nimenomaan Eurooppa 2020 -strategiaa käsittelevä osuus, jossa esitetään yhteenveto edistymisestä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteissa. Arviointikertomuksessa viitataan myös useissa kohdin siihen, kuinka yksittäiset ohjelmat ovat myötävaikuttaneet Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen. Nämä maininnat ovat kuitenkin vähäisiä. Kauden 2007–2013 monivuotisessa rahoituskehityksessä ei tueta perusteellista raportointia siitä, kuinka EU:n talousarviolla on myötävaikutettu Eurooppa 2020 -strategiaan, sillä rahoituskehys laadittiin ennen Eurooppa 2020 -strategian hyväksymistä.

3.31 Arviointikertomuksesta ei siis edelleenkään saa kattavaa käsitystä siitä, miten EU:n talousarviolla on edistetty Eurooppa 2020 -strategiaa (ks. myös kohta 3.9). Ohjelmakauden 2014–2020 oikeuskehityksen perusteella komissio olettaa, että varainhoitovuodesta 2017 lähtien arviointikertomuksesta voi saada paremmat ja kattavammat tiedot tuloksellisuudesta ja muun muassa Eurooppa 2020 -strategian edistymisestä⁽²⁴⁾. Tämän luvun toisessa osassa tuodaan kuitenkin esiin eräitä seikkoja, jotka vaikeuttavat komission mahdollisuuksia raportoida ERI-rahastojen osuudesta Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa kyseisellä ohjelmakaudella.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.30 Neljännessä arviointikertomuksessaan komission huomautti, että ”Eurooppa 2020 -strategia on jäsenvaltioiden ja komission yhteinen hanke, jonka tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat monet ulkoiset tekijät”. Tilintarkastustuomioistuin huomautti vuoden 2013 vuosikertomuksensa kohdassa 10.24, että neljäs arviointikertomus merkitsee parannusta siltä osin, että siinä pyritään luomaan yhteys monivuotisen rahoituskehityksen otsakeittain esitettyjen tärkeimpien rahoitusohjelmien ja saatavilla olevien, Eurooppa 2020 -strategian kannalta olennaisten tuloksellisuustietojen välille.

Viidennessä arviointikertomuksessa komissio viittaa EU:n talousarvion rajalliseen kokoon suhteessa EU:n julkisiin kokonaismenoihin sekä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen liittyviin moniin erilaisiin ulkoisiin tekijöihin.

Komissio on sitoutunut raportoimaan EU:n talousarvion vaikutuksesta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä, ja erityisesti EU:n talousarvion vaikutuksen erottaminen kansallisten talousarvioiden ja ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta, on kuitenkin haastava tehtävä (ks. myös komission vastaus kohtaan 3.1).

3.31 Kauden 2007–2013 ohjelmien raportointijärjestelyt määriteltiin ennen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden asettamista. Näin ollen tällä hetkellä ei ole kohtuullista odottaa, että arviointikertomus antaisi täydellisen kuvan EU:n talousarvion vaikutuksesta Eurooppa 2020 -strategiaan.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final, 26. kesäkuuta 2014 ”Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista”

⁽²³⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista COM(2015) 313 final, 26. kesäkuuta 2015. Perussopimuksessa (SEUT 318 ja 319 artikla) vaaditaan, että komissio laatii tällaisen kertomuksen ja että kertomus sisällytetään aineistoon, jonka perusteella parlamentti antaa komissiolle vuosittain vastuuvapauden talousarvion osalta.

⁽²⁴⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.25 ja komission vastaus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Omistajuus ja sitoutuminen

3.32 Eurooppa 2020 -strategian toteuttaminen onnistuu ainoastaan, jos ne, joita strategian tavoitteet koskevat, eli jäsenvaltiot ja EU, ottavat strategian omakseen. Lissabonin strategian tarkastelut viittasivat siihen, että sidosryhmien selkeän sitoutumisen puute rajoitti strategian tehokkuutta. Korkean tason työryhmän raportissa todetaan, että sitoutumisen puute sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla on merkinnyt sitä, ettei mahdollisia hyötyjä ole pystytty hyödyntämään, koska kansallisen ja EU:n tason toimet ovat olleet epäjohtamukaisia ja epäyhtenäisiä⁽²⁵⁾. Lissabonin strategian arvioinnissa tehtiin samanlainen johtopäätös: "Täytäntöönpano on kärsinyt vaihtelevasta sitoutumisesta"⁽²⁶⁾.

3.33 Eurooppa 2020 -strategian osalta komissio on pyrkinyt vahvistamaan sidosryhmien strategian tavoitteita kohtaan tuntemaa omistajuutta ja sitoutumista niihin. Strategian käynnistämiseen liittyneessä tiedonannossa on erillinen työnjakoa koskeva osio, jossa käsitellään Eurooppa-neuvoston, ministerineuvoston, komission, Euroopan parlamentin, kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan rooleja⁽²⁷⁾.

3.34 Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen osalta suuri osa tiedoista, jotka koskevat EU:n talousarvion vaikutusta Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen, on entiseen tapaan saatava (yhteisen hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti) jäsenvaltioilta. Sitoutuminen kaikilla tasoilla (niin kansallisella kuin EU:n tasollakin) on siis tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että seurantaa ja raportointia varten on käytettävissä laadukkaita tietoja. Tällaisen tuloksellisuutta koskevan hallinta- ja raportointijärjestelmän vaikuttava toteuttaminen vie aikaa. Joitakin järjestelmän osia analysoidaan tämän luvun toisessa osassa. Tällaisen järjestelmän käyttöönoton jälkeen komission pitäisi pystyä ottamaan vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvissä pääjohtajien antamissa vuotuisissa lausumissa vastuu EU:n talousarvion varainhoidon moitteettomuudesta ja EU:n talousarvion osuudesta toimintapolitiikan saavutuksissa⁽²⁸⁾.

3.34 Kuten komissio jo esitti vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 vuosikertomuksen 10 luvussa esittämään suositukseen 3, pääjohtajien suora vastuu rahoitusohjelmien hallinnoinnista ja talousarvion toteuttamisesta on kuitenkin erotettava politiikan saavutuksista, kuten rahoitusohjelmien vaikutuksesta. Jälkimmäisestä ovat vastuussa myös ohjelmien suunnitteluun osallistuvat ja ohjelmien hyväksymisestä vastaavat lainsäätäjät sekä jäsenvaltiot, joilla on usein tärkeä rooli ohjelmien täytäntöönpanossa. Ohjelmien yleiseen tuloksellisuuteen vaikuttavat lisäksi monet muut taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, joihin pääjohtajat eivät voi mitenkään vaikuttaa.

Komissio katsoo näin ollen, että pääjohtajien antamassa vahvistuslausumassa olisi edelleen keskityttävä hallinnointi- ja rahoituskysymyksiin, mikä on täysin komission EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvän rahoituksellisen vastuun mukaista. Hyväksyessään yhteenvetokertomuksen komissio ottaa kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista.

⁽²⁵⁾ "Facing the challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment" (Tavoitteiden saavuttaminen – Kasvua ja työllisyyttä koskeva Lissabonin strategia), s. 40.

⁽²⁶⁾ SEK(2010) 114 lopullinen, 2. helmikuuta 2010, s. 6.

⁽²⁷⁾ KOM(2010) 2020 lopullinen, 3.3.2010, 5.2 kohta.

⁽²⁸⁾ Tällä hetkellä tuloksellisuutta koskevat asiat eivät sisälly pääjohtajien antamiin vuotuisiin lausumiin. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.65 ja suositus 3 sekä komission vastaukset niihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TOINEN OSA – MITEN EUROOPPA 2020 -STRATEGIAN TAVOITTEET NÄKYVÄT JÄSENVALTIOIDEN KUMPPANUUSSOPIMUKSISSA JA OHJELMISSA

3.35 ERI-rahastojen tarkoituksenmukainen hyödyntäminen on EU:n Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävissä toiminna tärkeää (kohta 3.11). Komission ja jäsenvaltioiden väliset kumppanuussopimukset ovat ERI-rahastojen yhteydessä keskeisiä. Sopimuksissa esitellään pääpiirteittäin kunkin jäsenvaltion kehitystarpeet ja annetaan yhteenveto jokaisen ERI-rahaston tärkeimmistä odotetuista tuloksista kunkin valitun temaattisen tavoitteen osalta ⁽²⁹⁾. Jäsenvaltiot laativat kumppanuussopimusten perusteella kutakin rahastoa (tai useita rahastoja) varten ohjelmia, joissa esitetään maan tai alueen prioriteetit.

3.36 Eurooppa 2020 -strategiassa edellytetään, että kumppanuussopimusten ja ohjelmien painopiste on tuloksellisuudessa eikä pelkästään käytettävissä olevien rahoitusvarojen hyödyntämisessä. Komission on seurattava, missä määrin ERI-rahastot tukevat Eurooppa 2020 -strategiaa, ja annettava siitä säännöllisesti kertomus. Komission on erityisesti laadittava strategiset kertomukset (vuosina 2017 ja 2019) ERI-rahastojen vaikutuksesta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ⁽³⁰⁾.

3.37 Tässä osiossa tarkastellaan siksi,

- a) onko viiden ERI-rahaston yhdistämisestä kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa saavutettu odotetut hyödyt (kohdat 3.39–3.43)
- b) onko Eurooppa 2020 -strategia muunnettu kumppanuussopimusten ja ohjelmien tasolla jäsenvaltioittain temaattisten tavoitteiden kautta toiminnallisiksi osatekijöiksi, joiden avulla komission vastuutahot voivat seurata, miten EU:n talousarvio vaikuttaa Eurooppa 2020 -strategiaan, ja raportoida siitä (kohdat 3.44–3.48)
- c) onko todennäköistä, että ERI-rahastojen yhteisten indikaattoreiden käyttöönotto helpottaa tuloksellisuusraportointia (kohdat 3.49–3.56)
- d) keskittyvätkö jäsenvaltiot kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa tuloksiin (kohdat 3.57–3.60)
- e) kannustaako uusi tuloskehys jäsenvaltioita tulosten saavuttamiseen (kohdat 3.61–3.65).

3.35 Komissio viittaa kohtaan 3.1 antamaansa vastaukseen. EU:n talousarvio on vain yksi EU:n vaikutuskeinoista Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽²⁹⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 15–17 artikla.

⁽³⁰⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 53 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.38 Tilintarkastustuomioistuin analysoi tarkastuksessaan lainsäädäntökehystä sekä viiden kumppanuussopimuksen⁽³¹⁾ otoksen ja kunkin analysoidun kumppanuussopimuksen osalta yhden ohjelman⁽³²⁾. Tänä vuonna tarkastettiin näihin liittyvät Puolan ja Portugalin asiakirjat yhteistyössä kyseisten jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten kanssa. Yhteistyössä tehtiin rinnakkaisia tarkastuksia sekä vaihdettiin suunnitteluasiakirjoja ja havaintoja ja pyrittiin jakamaan alalta saatuja tietoja ja kokemuksia.

Viiden Euroopan rakenne- ja investointirahaston yhdistämisen kaikki mahdolliset hyödyt eivät vielä ole toteutuneet

3.39 Ohjelmakaudella 2014–2020 on uutta se, että viisi ERI-rahastoa on ryhmitelty yhden yleisasetuksen alaisuuteen (tunnetaan ”yhteisiä säännöksiä koskevana asetuksena”)⁽³³⁾ ja viiden ERI-rahaston suunniteltu käyttö kussakin jäsenvaltiossa vahvistetaan yhdellä kumppanuussopimuksella. Tämän tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa ERI-rahastojen käyttöä sekä varmistaa alojen välinen täydentävyys ja edistää synergioiden muodostumista.

Yksinkertaistettu ja yhdenmukaistettu lähestymistapa

3.40 Kuten aiemmin todettiin, lainsäädäntöpaketin kokonaisrakenne on edelleen monimutkainen. Tasoja on useita: yhteiset säännökset, yleiset säännökset, rahastokohtaiset säännökset, delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset. Joissakin tapauksissa lisätasona voi olla kansallinen lainsäädäntö⁽³⁴⁾.

3.38 Ks. myös komission vastaus kohtaan 3.28.

⁽³¹⁾ Saksan, Ranskan, Latvian, Puolan ja Portugalin kumppanuussopimukset.

⁽³²⁾ Ranska: ESR – Alsace, Saksa: maaseuturahasto – Saksi-Anhalt, Puola: ESR ja EAKR yhdistettynä – Podkarpacien voivodikunta, Portugali: ESR – Inhimillinen pääoma, Latvia: ESR, EAKR ja koheesiorahasto yhdistettynä – Työllisyys ja kasvu.

⁽³³⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuin lausunto nro 7/2011, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus 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 (EUVL C 47, 17.2.2012) kumoamisesta, 5 kohta (<http://eca.europa.eu>). Sisäinen tarkastus IAS on vahvistanut tämän havainnon (”IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014–2020 for ESI funds”).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.41 Ohjelmakaudella 2007–2013 kumppanuussopimuksia vastaavat asiakirjat (kansalliset strategiset viitekehykset) kattoivat koheesiorahastojen ryhmän: koheesiorahaston, EAKR:n ja ESR:n⁽³⁵⁾. Ohjelmakauden 2014–2020 kumppanuussopimuksissa on mukana kaksi muuta rahastoa, maaseuturahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus sisältää joukon sääntöjä, joita sovelletaan kaikkiin rahastoihin ja jotka kattavat muun muassa sellaiset tärkeät osatekijät kuin unionin ERI-rahastoihin osoittamaan tukeen sovellettavat periaatteet, strategisen lähestymistavan ja seurannan. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tietyt osat koskevat vain koheesiorahastojen ryhmää, ja maaseuturahasto sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto jäävät niiden ulkopuolelle. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa on esimerkiksi annettu ohjelmasuunnittelusta erityissääntöjä, jotka koskevat vain koheesiorahastojen ryhmää.

3.42 Ohjelmatasolla vain koheesiorahastojen ryhmään kuuluvat rahastot voidaan yhdistää (esimerkiksi useista rahastoista rahoitettavilla ohjelmilla). Vain koheesiorahasto ja EAKR pystyivät tekemään niin ohjelmakaudella 2007–2013. Rahastojen käyttötapaa koskevat säännöt vaihtelevat rahastoittain varsinkin koheesiorahastojen ryhmän sekä maaseuturahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston välillä. Nämä erot näkyvät myös siinä, millä tavalla koheesiorahastojen ryhmä sekä maaseuturahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto jäsentävät tavoitteensa (ks. kohta 3.45).

Täydentävyys ja synergioiden edistäminen

3.43 Koska viittä ERI-rahastoa käsitellään yhdessä ainoastaan kumppanuussopimuksen yhteydessä, sopimuksessa olisi määriteltävä näiden viiden rahaston täydentävyydet ja synergiat. Tarkastettaessa kumppanuussopimusten otosta havaittiin vain vähän näyttöä siitä, että jäsenvaltiot olisivat käytännössä pyrkineet täydentävyyden ja synergian tavoitteisiin. Tarkastetuista ohjelmista saatiin myös vain hyvin vähän hyödyllistä tietoa täydentävyydestä ja synergioista. Esimerkkejä oli vähän, ja nekin eivät yleensä olleet kovin selkeitä. Käytännön ohjeistusta siitä, miten alojen välinen täydentävyys ja synergioiden edistäminen viiden ERI-rahaston käytössä olisi toteutettavissa kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa, ei annettu.

3.41 Kaikkia ERI-rahastoja koskevia yhteisiä sääntöjä sovelletaan myös muihin tärkeisiin osatekijöihin, kuten ohjelmasuunnitteluun, arviointiin ja tukikelpoisuussääntöihin.

3.42 Komission kohtaan 3.41 antaman vastauksen lisäksi todettakoon, että Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toteutusjärjestelmää koskevat säännöt ovat samat kuin EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston osalta ja sisältyvät yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen neljänteen osaan.

3.43 Kumppanuussopimus edellyttää kuvausta järjestelyistä, joilla varmistetaan koordinointi ERI-rahastojen välillä. Ohjelmissa on vahvistettava yksityiskohtaisempia mekanismeja tällaisen koordinaation varmistamiseksi.

⁽³⁵⁾ Maaseuturahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa varten oli erilliset sopimukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Eurooppa 2020 -strategiaa ei muunneta temaattisten tavoitteiden avulla kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa toiminnallisiksi tavoitearvoiksi

3.44 Viiden ERI-rahaston yhdistäminen yhteen kumppanuussopimukseen helpottaisi komission mukaan sekä jäsenvaltioiden että komission raportoimista viiden ERI-rahaston vaikutuksesta yleisiin temaattisiin tavoitteisiin⁽³⁶⁾. Tämän luvun ensimmäisessä osassa todettiin, että temaattisia tavoitteita ei ole suunniteltu muuntamaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita toiminnallisiksi tavoitteiksi vaan luomaan yhteys Eurooppa 2020 -strategiaan sekä jäsentämään kumppanuussopimuksien ja ohjelmien tietoja (kohdat 3.22–3.25). Siksi tässä osiossa tutkitaan, onko Eurooppa 2020 -strategia muunnettu kumppanuussopimusten ja ohjelmien tasolla temaattisten tavoitteiden kautta toiminnallisiksi osatekijöiksi (tavoitteiksi sekä niihin liittyviksi indikaattoreiksi, välitavoitteiksi ja tavoitearvoiksi), joiden avulla vastuutahot voivat seurata, miten ERI-rahastot vaikuttavat strategiaan, ja raportoida siitä.

3.45 Kaikkia 11 yhteistä temaattista tavoitetta (kohta 3.23) ei sovelleta suoraan ja johdonmukaisesti kaikkiin viiteen ERI-rahastoon eikä siten myöskään ohjelmiin, jotka hyödyntävät rahastoja. Koheesiorahastojen ryhmässä temaattiset tavoitteet ovat jäsentävä tekijä, koska niitä tukee suoraan asetuksissa vaadittu tavoitehierarkia. Maaseuturahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto käyttävät kuitenkin eri rakennetta. Niiden edellytetään tukevan ylimmällä tasolla "unionin prioriteetteja", mutta lainsäädännössä ei täsmennetä, mikä on näiden prioriteettien ja temaattisten tavoitteiden välinen yhteys. Lainsäädäntökehys muodostaa yleisellä tasolla yhteyden EAKR:n/EMKR:n ja Eurooppa 2020 -strategian välille, mutta temaattisia tavoitteita ei käytetä näiden rahastojen ohjaamiseen tai jäsentämiseen. Laatikossa 3.3 on yhteenveto rahastojen käyttämistä eri rakenteista.

3.44 Komissio viittaa kohtaan 3.24 antamaansa vastaukseen temaattisten tavoitteiden roolin ja tarkoituksen osalta. Temaattiset tavoitteet ovat keino, jolla rahastot perussopimukseen perustuvine tehtävineen keskitetään Eurooppa 2020 -strategian prioriteetteihin. Eurooppa 2020 -strategian toteuttaminen ei kuitenkaan ole rahoitusohjelmien ainoa tavoite.

3.45 Tämä vastaa kunkin rahaston tehtävää.

Maaseudun kehittämistä koskevia prioriteetteja pidetään temaattisten tavoitteiden muuntamisena maaseudun kehittämispolitiikan erityiseen asiayhteyteen.

Maaseuturahaston oikeudellisessa kehyksessä luodaan selvä yhteys: Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista edistetään kuudella prioriteetilla, jotka on jaettu edelleen kohdealoihin. Tämä vaatimus on otettu täysimittaisesti huomioon maaseuturahaston ohjelmien rakenteessa. Edistystä prioriteeteille/kohdealoille asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa seurataan vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa. Jotta varmistetaan johdonmukaisuus temaattisten tavoitteiden kanssa, ohjeasiakirjoihin on liitetty vastaavuustaulukoita.

Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevat unionin prioriteetit ja niiden yhteydet temaattisiin tavoitteisiin vahvistetaan sekä yhteisessä strategiakehyksessä että ohjelmasuunnittelun tasolla sen toimintalogiikan mukaisesti, josta keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa useissa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston asiantuntijaryhmän kokouksissa vuonna 2014.

⁽³⁶⁾ KOM(2011) 500 lopullinen, 1. osa, 29.6.2011, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, "Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio", kohta 5.2, ja SWD (2012) 61 final, II osa, 14. maaliskuuta 2012, kohta 1.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 3.3 – Koheesiorahastojen ryhmän ja maaseuturahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tavoitteiden hierarkia lainsäädäntökehyksen mukaisesti

ESR/EAKR/koheesiorahasto: Temaattiset tavoitteet -> investointiprioriteetit -> erityistavoitteet -> toimien tyypit.

Maatalousrahasto: Maaseudun kehittämistä koskevat unionin prioriteetit -> kohdealat -> toimenpiteet.

Euroopan meri- ja kalatalousrahasto: Kalastuksen ja vesiviljelyn kestävä kehittäminen koskevat prioriteetit -> erityistavoitteet -> toimenpiteet.

3.46 Kaikissa tarkastetuissa kumppanuussopimuksissa ja neljässä viidestä tarkastetusta ohjelmasta käytettiin temaattisia tavoitteita tietojen jäsentämiseen. Yhdessä tarkastetussa ohjelmassa, jossa näin ei tehty (EAKR:n ohjelma – Saksa), ohjelma vastasi lainsäädännöllisiä vaatimuksia ja siinä viitattiin vain ohimennen temaattisiin tavoitteisiin. Tässä ohjelmassa ei ollut nähtävissä yhteyttä Saksan kumppanuussopimuksessa asetettujen temaattisten tavoitteiden ja ohjelman prioriteettien ja kohdealojen välillä. Komission ohjeiden vastaavuustaulukossa esitetään prioriteettien ja temaattisten tavoitteiden väliset yhteydet. Jopa tämän taulukon avulla oli vaikea koostaa tietoja temaattisten tavoitteiden mukaisesti, sillä prioriteettiin 4 liittyy kaksi temaattista tavoitetta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tämän Saksaa koskevassa ohjelmassa, mutta kyse on kaikkia maaseuturahaston ohjelmia vaivaavasta yleisestä ongelmasta.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 3.3 – Koheesiorahastojen ryhmän ja maaseuturahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tavoitteiden hierarkia lainsäädäntökehyksen mukaisesti

Maaseuturahasto: Kuten komission vastauksessa kohtaan 3.45 selitettiin ja muun muassa kauden 2014–2020 strategista ohjelmasuunnittelua koskevissa suuntaviivoissa osoitettiin, maaseuturahaston prioriteetit ja kohdealat ovat yhteydessä Eurooppa 2020 -strategiaan ja temaattisiin tavoitteisiin.

Euroopan meri- ja kalatalousrahasto: Vaikka Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevassa erityisasetuksessa luodaan yhteys unionin prioriteettien ja erityistavoitteiden välillä, ohjelmasuunnittelussa käytetty ja jäsenvaltioille Euroopan meri- ja kalatalousrahaston asiantuntijaryhmän kokouksessa 25. kesäkuuta 2014 esitelty toimintalogiikka perustuu tavoitehierarkiaan, joka sisältää temaattiset tavoitteet -> kalastuksen ja vesiviljelyn kestävä kehittäminen koskevat prioriteetit -> erityistavoitteet -> toimenpiteet.

3.46 Kuten mainittiin, 11 temaattisen tavoitteen ja maaseuturahaston prioriteettien/kohdealojen välillä on vastaavuussuhde. Ks. myös komission vastaus kohtaan 3.45.

Maaseuturahastossa on erillisiä tulosindikaattoreita, joiden avulla on mahdollista muodostaa yhteys yksittäisiin temaattisiin tavoitteisiin. Näin ollen tulokset voidaan koota yhteen temaattisten tavoitteiden mukaan jaoteltuina.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.47 Kumppanuussopimuksiin on sisällytettävä kansalliset yleistavoitteet (kohta 3.17). Ne oli esitetty kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa kumppanuussopimuksissa. Tarkastetuista ohjelmista vain Puolan ohjelmassa kansalliset tavoitteet oli jaoteltu temaattisten tavoitteiden avulla edelleen toiminnallisiksi tavoitearvoiksi.

3.48 Portugali ja Latvia määrittelivät kumppanuussopimuksissaan toiminnalliset tavoitteet, joita sitten käytettiin tarkastettujen ohjelmien tasolla. Näillä tavoitteilla ei kuitenkaan ollut suoraa yhteyttä kansallisiin yleistavoitteisiin.

Yhteisten indikaattoreiden käyttöönotto kaikkien rahastojen osalta on tärkeä askel, mutta suunnittelussa ilmeni rajoitteita

3.49 Jotta komissio voi koostaa tuloksia EU:n tasolla Eurooppa 2020 -strategia mukaan lukien, se tarvitsee yhteisiä indikaattoreita, myös tuloksia koskevia indikaattoreita, jotka ovat rahastoilla mahdollisuuksien mukaan samat ja joita käytetään yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Näiden indikaattoreiden lisäksi olisi oltava välitavoitteita ja tavoitearvoja. Edellisellä monivuotisen rahoituskehityksen kaudella vain ESR ja maaseuturahasto edellyttivät yhteisiä indikaattoreita. Ohjelmakaudella 2014–2020 otetaan asetuksilla käyttöön yhteiset indikaattorit kullekin viidelle ERI-rahastolle.

3.50 Tämä saattaa olla tärkeä askel kohti tuloksellisuuden painoarvon lisäämistä. Seuraavissa kohdissa esitetty analyysi osoittaa kuitenkin, että yhteisten indikaattoreiden järjestelmän suunnittelussa on joitakin tekijöitä, jotka saattavat rajoittaa indikaattoreiden hyödyllisyyttä ja merkitystä ja siten komission mahdollisuuksia koostaa tietoa tuloksista.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.47 Yleistavoitteita koskevan viittauksen sisällyttäminen kumppanuussopimuksiin perustuu komission ohjeisiin. Tavoitteiden jakaminen edelleen toiminnallisiin tavoitteisiin on jäsenvaltioiden harkinnan varassa. Konkreettisten toiminnallisten tavoitteiden ja niitä vastaavien tavoitteiden asettaminen tapahtuu ohjelmien tasolla.

3.49 Kullakin ERI-rahastoihin kuuluvalla viidellä rahastolla on oma perussopimukseen perustuva tehtävänsä, ja ne on kohdennettu erilaisiin hankkeisiin ja investointeihin. Tästä syystä olisi vaikeaa saada aikaan yhtenäiset yhteiset indikaattorit kaikille rahastoille. Kaikille indikaattoreille on asetettu tavoitteita, ja tuloskehityksen sisältyvillä indikaattoreilla on välitavoitteita.

Komissio edisti EAKR:n ja koheesiorahaston osalta yhteisten tai ”keskeisten” indikaattorien käyttöä, ja vuoteen 2013 mennessä kaikki jäsenvaltiot raportoivat niiden perusteella. Yhteisiä indikaattoreita koskeva pakollisuus kaudella 2014–2020 perustuu kaudelta 2007–2013 saatuihin opetuksiin. Kokonaistulosten seuranta EU:n tasolla voi myös perustua tavoitteiden saavuttamisastetta koskeviin laskelmiin.

Komissio laatii vuoden 2015 loppuun mennessä neuvottelujen tuloksista raportin, johon sisältyy analyysi ohjelmakauden 2014–2020 loppuun mennessä saavutettavista yhteisistä tavoitteista.

3.50 Ks. komission vastaukset kohtiin 3.51–3.56.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.51 Jäsenvaltioita ei lainsäädännön mukaan vaadita sisällyttämään ohjelmiinsa yhteisiä indikaattoreita⁽³⁷⁾. Komission tuloksellisuusraportointi perustuu kuitenkin näihin yhteisiin indikaattoreihin (esimerkiksi komission koheesiorahastojen ryhmää koskevat hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset perustuvat pelkästään yhteisiin indikaattoreihin). Siksi on vaarana, että yhteisten indikaattoreiden epäyhdenmukaisella käytöllä on huomattavia kerrannaisvaikutuksia komission raportointiin.

3.52 Jokaisella ERI-rahastolla on yhteisiä tuotosindikaattoreita. Silti vain kolmella rahastolla on myös yhteisiä tulosindikaattoreita⁽³⁸⁾. Lisäksi osa maaseuturahaston tulosindikaattoreiksi luokitelluista indikaattoreista ei ole todellisia tulosindikaattoreita (ks. laatikko 3.4). Komission on tästä syystä vaikea koostaa tietoja tiettyjen rahastojen tuloksista.

KOMISSION VASTAUKSET

3.51 Kun yhteisiä tuotosindikaattoreita voidaan käyttää (eli kun ne ovat merkityksellisiä), niitä on asetuksen mukaan käytettävä, ja komissio on korostanut tätä neuvotteluissa. Jäsenvaltioiden on raportoitava kaikkien yhteisten indikaattorien perusteella. Näin ollen yhteisiä indikaattoreita koskeva komission raportointi kattaa niitä koskevat tulokset kaikkien sellaisten ohjelmien osalta, joiden kannalta ne ovat merkityksellisiä.

Tuotos- ja tulosindikaattorien käyttö on pakollista. Jäsenvaltioiden on myös raportoitava vuosittain edistyksestä kaikkien ohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa, oli yhteisiä indikaattoreita tai ei. Näin ollen komissio pystyy arvioimaan edistystä vuosittain.

3.52 EAKR:ää ja koheesiorahastoa varten ei ole yhteisiä tulosindikaattoreita, koska investointityypit, joita voidaan tukea, sekä ohjelmilla tavoiteltavat muutokset vaihtelevat laajasti. Komissio arvioi tuloksia ja raportoi niistä, mutta ei vain koostamalla tietoja. Tätä se ei ole koskaan aikonutkaan tehdä, ja se ei pidä sitä hyödyllisenä tulosten vaihtelevuuden vuoksi.

Maaseuturahaston osalta kaikissa maaseudun kehittämisohjelmissa käytettävät yhteiset indikaattorit määritellään asetuksen (EU) N:o 808/2014 liitteessä IV.

Tavoiteindikaattorit, jotka ovat yhteisten tulosindikaattorien alajoukko, kuvaavat käytännöllisesti muuttujia, jotka kaikki jäsenvaltiot voivat kvantifioida ennakolta, mitata, kerätä ja asettaa saataville. Tästä syystä tavoiteindikaattoreita ei tulisi tarkastella erikseen, vaan yhdessä kaikkien oikeuskehyksessä määriteltyjen tulosindikaattorien kanssa.

Vaikka aina on parantamisen varaa, itse indikaattoreitakin on pohdittava kustannustehokkuuden kannalta, koska indikaattorien laatiminen ja seuraaminen maksaa. Yhteiseen järjestelmään sisältyvien indikaattorien on oltava toimivia, eli tietojen on oltava realistisesti saatavilla.

Ks. myös komission vastaus laatikkoon 3.4.

⁽³⁷⁾ Lukuun ottamatta nuorisotyöllisyysaloitetta ja maaseuturahastoa.

⁽³⁸⁾ Koheesiorahastolla ja EAKR:llä ei ole yhteisiä tulosindikaattoreita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 3.4 – Esimerkkejä maaseuturahaston indikaattoreista, jotka on luokiteltu virheellisesti tulosindikaattoreiksi

”Maaseudun kehittämisohjelmasta tukea rakenneuudistukseen tai nykyaikaistamiseen tehtäviin investointeihin saavien maatilojen prosenttiosuus” mittaa tuensaajien määrää, joka on tuen myöntämisen tuotos, eikä tuotannon tehokkuus-tuja, jotka olisivat tulos.

”Paikallisten kehittämisstrategioiden kattaman maaseutuväestön prosenttiosuus” tarkoittaa niiden ihmisten määrää, joita varten kehittämisstrategiat on laadittu, sen sijaan, että keskityttäisiin strategian toteutuksen tuloksena oleviin parannuksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 3.4 – Esimerkkejä maaseuturahaston indikaattoreista, jotka on luokiteltu virheellisesti tulosindikaattoreiksi

Maatilojen prosenttiosuudesta: Kuten komission vastauksessa kohtaan 3.52 todettiin, politiikan seurantaan ja analysointiin käytettävien indikaattorien on oltava toimivia, mikä asettaa joitakin rajoituksia niille indikaattoreille, joita voidaan käyttää.

Niihin sisältyy joukko yhteisiä indikaattoreita tuotosten, tulosten, vaikutusten ja asiayhteyden tasolla. Näitä käytetään EU:n tasolla yhdistelmätietojen keräämiseen paitsi tuotosten myös tulosten osalta.

Tässä mainituista indikaattoreista ensimmäinen ei ole pelkkä tuotosindikaattori, vaan ilmaisee sen osuuden väestöstä, johon annettu tuki vaikuttaa. Tästä syystä se antaa joitain viitteitä maaseudun kehittämisohjelman saavutusten laajuudesta ja soveltamisalasta: se, että investointitukea saa 38 prosenttia maataloista, viittaa hyvin erilaiseen tulokseen maatalousalan osalta kuin jos tukea saisi esimerkiksi 0,5 prosenttia tiloista. On kuitenkin täysin selvää, että tämä tavoiteindikaattori yksin ei anna riittävää kuvaa maaseudun kehittämisohjelman tai koko maaseudun kehittämispolitiikan vaikutuksesta tilojen kilpailukyyn kehitykseen. Tästä syystä yhteinen seuranta- ja arviointijärjestelmä sisältää myös pakollisen yhteisen täydentävän tulosindikaattorin ”tuettujen maatilojen maatalouden tuotoksen/vuosityöyksikkö muutos”. Tämän indikaattorin arviointi on monimutkaisempaa, sillä se edellyttää paitsi enemmän tietoja tilojen tasolla myös vertailua samanlaisiin tukea saamattomiin tiloihin, jotta maaseudun kehittämisohjelman toimenpiteen nettotuloksia voidaan arvioida. Tästä syystä sitä arvioidaan seurannan sijasta tekemällä arviointi kolmessa ohjelmasuunnittelukierron kohdassa (2017, 2019 ja jälkiarviointi) eikä vuosittain.

Maaseutuväestön prosenttiosuudesta: Tämä indikaattori koskee strategioiden kattaman asianomaisen väestön osuutta, ei ihmisten määrää, ja antaa näin ollen viitteen kattavuudesta. Tätä indikaattoria olisi tarkasteltava yhdessä indikaattorin R24/T23 kanssa (tuetuissa hankkeissa syntyneet työpaikat (Leader)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.53 Käytössä olevien yhteisten indikaattoreiden pitäisi mahdollistaa tietojen koostaminen kunkin rahaston sisällä. Raportoiminen edistyksestä Eurooppa 2020 -strategiaan nähden edellyttäisi kuitenkin koostamista ylemmällä tasolla, myös eri rahastojen tulosten yhdistämistä. Vain koheesiorahasto ja EAKR käyttävät samoja yhteisiä indikaattoreita (koheesiorahaston yhteiset indikaattorit ovat EAKR:n käyttämien indikaattoreiden osajoukko).

3.54 Temaattisten tavoitteiden (kohta 3.23) olisi muodostettava yhteys rahastojen ja strategian välille, ja niiden olisi siten koskettava kaikkia viittä rahastoa. Yhteiset indikaattorit eivät ole suorassa yhteydessä temaattisiin tavoitteisiin. Koska kaikilla viidellä rahastolla ei ole samoja yhteisiä indikaattoreita, nämä eivät myöskään helpota tietojen koostamista temaattisten tavoitteiden tasolla.

3.55 Asetuksissa on asetettu eri vaatimukset eri rahastojen perustasolle, välitavoitteille ja tavoitearvoille⁽³⁹⁾. Perustasoja ei aina vaadita, ja välitavoitteet vaaditaan vain niiltä indikaattoreilta, jotka ovat osa "tulokset" (jota käsitellään seuraavassa osiossa). Tulosten tavoitearvojen kvantifiointia ei aina vaadita. Ilman tuloksille asetettuja välitavoitteita edistymistä on vaikea seurata tavoitearvojen saavuttamisen määräaikaan eli vuoteen 2023 asti, mikä on kolme vuotta nykyisen ohjelmakauden päättymisen jälkeen.

3.56 Jotta tavoitearvot olisivat tuloksellisuuden kannalta hyödyllisiä kannustimia, olisi löydettävä sopiva tasapaino kunnianhimon ja realismuksen välille. Osassa kyseisistä tarkastetuista viidestä ohjelmasta useat tavoitearvot eivät todennäköisesti olleet riittävän haastavia.

3.53 Koska rahastot on kohdennettu erilaisiin investointeihin, on epätodennäköistä, että samoja yhteisiä indikaattoreita voitaisiin käyttää kaikkiin rahastoihin (ks. komission vastaus kohtaan 3.49). On syytä huomata, että jäsenvaltiot raportoivat vuosina 2017 ja 2019 siitä, miten kaikkien ERI-rahastojen panostuksella valittuihin temaattisiin tavoitteisiin on voitu edistää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden toteuttamista. Komissio laatii strategisen kertomuksen, jossa esitetään yhteenveto kaikista edistymiskertomuksista. Arvioinnin yhteydessä tarkastellaan myös rahastojen vaikutusta kunkin prioriteetin tavoitteiden saavuttamiseen.

3.54 Koheesiopolitiikan varojen osalta indikaattoreista raportoidaan toimintalinjoittain ja erityistavoitteittain, ja siten ne yhdistetään temaattisiin tavoitteisiin. Maaseuturahaston osalta ks. komission vastaus kohtaan 3.45.

3.55 Komissio seuraa eri tuotos- ja tulosindikaattoreita vuosittain. Erityisesti tuloksellisuutta ohjelmien tulosten saavuttamisessa tapahtuneen edistys suhteen seurataan tuloksetyöllä, tuotosindikaattorien välitavoitteet mukaan luettuina. Seuraamalla edistystä vuosittain vuodesta 2016 (nuorisotyöllisyysaloitteen osalta vuodesta 2015) lähtien komissio pystyy seuraamaan edistymistä ohjelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja siten arvioimaan, etenevätkö ne niin, että odotetut tulokset saavutetaan.

Perustasojen käyttöä koskevat erilaiset vaatimukset johtuvat indikaattorien luonteesta (tuotos- tai tulosindikaattorit). ESR:n tapauksessa tuotosindikaattorien perustasot on asetettu nolnaan indikaattorien luonteen vuoksi. Tulosindikaattorien tapauksessa perustasoja ei kuitenkaan ole aina saatavissa, ja on olemassa menettely, jolla ne vahvistetaan myöhemmin täytäntöönpanosta saatujen kokemusten mukaan.

3.56 Komissio pyrkii ohjelmia koskevilla neuvotteluissa saamaan aikaan asianmukaisen tasapainon asetettavissa tavoitteissa.

⁽³⁹⁾ Koheesiorahasto: asetus (EU) N:o 1300/2013, 5 artikla, EAKR: asetus (EU) N:o 1301/2013, 6 artikla, ESR: asetus (EU) N:o 1304/2013, 5 artikla, maatalousrahasto: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487), 69 artikla, ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 508/2014 (EUVL L 149, 20.5.2014, s. 1), 109 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tuloksille olisi annettava aiempaa suurempi painoarvo etenkin kumppanuussopimuksissa

3.57 Vuoden 2012 vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että haasteena on saada aikaa hyviä laadullisia tuloksia järjestelmällä, jossa varat jaetaan ennakoon jäsenvaltioiden kesken ja jossa niiden käyttö on implisiittisenä tavoitteena⁽⁴⁰⁾. Komissio määrittelee vastauksessaan yhdeksi tekijäksi tämän puutteen poistamisessa ohjelmakaudella 2014–2020 ”tehostetun toimintalogiikan”⁽⁴¹⁾: jäsenvaltioiden olisi ensin yksilöitävä tarpeensa ja sitouduttava odotettuihin tuloksiin ja pohdittava vasta sitten, missä ja miten varat käytetään. Siksi tilintarkastustuomioistuin tutki kumppanuussopimuksista ja ohjelmista poimitun otoksen nähdäkseen, olivatko jäsenvaltiot sitoutuneet odotettuihin tuloksiin.

3.58 Jäsenvaltioita edellytetään noudattavan kumppanuussopimuksissaan ja ohjelmissaan edellä esitettyä toimintalogiikkaa. Kaikissa tarkastetuissa kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa määriteltiin ensin tarpeet ja vasta sen jälkeen eriteltiin, miten ja mihin EU:n varoja käytettäisiin.

3.59 Tilintarkastustuomioistuinten tarkastamissa kumppanuussopimuksissa annetaan kuitenkin vain vähäinen painoarvo tuloksille. Jäsenvaltioita vaaditaan määrittelemään odotetut tulokset kumppanuussopimuksissa⁽⁴²⁾ ja ohjelmissa. Kaikissa viidessä tarkastetussa kumppanuussopimuksessa jäsenvaltiot määrittelivät tulokset, mutta kolmessa niistä⁽⁴³⁾ yli puolet odotetuista tuloksista oli esitetty epätasaisesti. Lisäksi silloin, kun tulokset oli määritelty, ne oli yleensä ilmaistu laadullisesti eikä muutoksen laajuutta ollut kerrottu. Hyvä esimerkki temaattisesta tavoitteesta, johon liittyi määrällisiä tulostavoitteita, on ”Vähähiiliseen talouteen siirtymisen tukeminen” (numero 4 laatikossa 3.2). Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että tämä nimenomainen temaattinen tavoite liittyy suoraan oikeudellisesti sitovan kehityksen tukemisiin yleistavoitteisiin (kohta 3.16).

3.57 Toimintalogiikalla pyritään luomaan yhteys toimien ja havaittujen tarpeiden täyttämiseksi toteutettavan toiminnan odotettujen vaikutusten (tuotokset, vaikutus tuloksiin) sekä niiden olettamusten välillä, jotka selittävät, miten toimet johtavat vaikutuksiin toiminnan yhteydessä.

3.58 Sääntelykehiksen mukaan jäsenvaltiot soveltavat toimintalogiikkaa ohjelmien eivätkä kumppanuussopimusten tasolla.

3.59 Lainsäädännössä edellytetään yhteenvedon tärkeimmistä tuloksista kumppanuussopimusten tasolla.

⁽⁴⁰⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 10.4.

⁽⁴¹⁾ Ks. komission vastaus vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2012, kohta 10.3.

⁽⁴²⁾ Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 15 artiklassa todetaan, että kumppanuussopimuksissa olisi annettava kunkin valitun temaattisen tavoitteen osalta yhteenvedon tärkeimmistä odotetuista tuloksista.

⁽⁴³⁾ Saksa, Ranska ja Latvia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.60 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien ohjelmien tasolla jäsenvaltiot olivat asettaneet määrällisiä tulostavoitteita. Saksassa toteutettavan maaseuturahaston ohjelman kohdalla oli kuitenkin asetettu ainoastaan yksi prioriteetti (prioriteetti 6) kuudesta mahdollisesta.

Tuloskehyksen rakenne on puutteellinen

3.61 Suoritusvaraus, jossa pieni osa EU:n rahoituksesta jäsenvaltioille pidätetään ja annetaan niiden käyttöön vain, jos ne saavuttavat tietyt tavoitearvot, on jäsenvaltioille tärkein kannustin jatkaa keskittymistä tuloksellisuuteen ohjelmien käynnistymisen jälkeenkin. Suoritusvaraus on näin ollen yksi laatikossa 3.5 kuvatun tuloskehyksen keskeisistä tekijöistä.

Laatikko 3.5 – Tuloskehys

Jäsenvaltiot määrittelevät ohjelmissa indikaattoreita ja välitavoitteita vuodelle 2018 sekä tavoitearvoja vuodelle 2023, kumpiakin rahaston prioriteettien tasolla. Komissio tarkastelee tuloksia vuonna 2019 niiden tietojen perusteella, joita jäsenvaltiot antavat edellisvuodelta laatimissaan vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa näiden välitavoitteiden saavuttamisesta. Tämän tarkastelun tuloksesta riippuen komissio kohdentaa suoritusvarauksen (5–7 prosenttia ohjelman kullekin prioriteetille kohdennetuista varoista) prioriteeteille, joiden välitavoitteet on saavutettu. Komissio voi keskeyttää maksut, jos vuoden 2019 tulosten tarkastelu paljastaa jonkin vakavan puutteen välitavoitteiden saavuttamisessa. Komissio voi myös tehdä rahoitusoikaisuja, jos lopulliset täytäntöönpanokertomukset osoittavat, että vuoden 2023 tavoitearvojen saavuttamisessa on vakavia puutteita ⁽⁴⁴⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

3.60 Kuten asetuksessa (EU) N:o 808/2014 säädetään, seurantajärjestelmä sisältää määrälliset tavoitteet kaikkien prioriteettien osalta. Saksi-Anhaltin kauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelman (kuten kaikkien muidenkin maatalouden kehittämisohjelmien) 11 luku sisältää joukon määrällisiä tavoitteita, jotka kattavat kaikki maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvät kohdealat, ja siinä käytetään yhteisiä tavoiteindikaattoreita (tulosindikaattorien alajoukko oikeuskehyksen mukaisesti).

3.61 Se on lisäkannustin pikemmin kuin tärkein kannustin.

⁽⁴⁴⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 20–22 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.62 Viime vuoden vuosikertomuksessa korostettiin sitä, että suoritusvarauksen toiminnan vaikuttavuus riippuu komission onnistumisesta neuvotteluissa sopivista tavoitearvoista, jotka on kohdennettu oikealle tasolle, sekä oikeellisten, luotettavien ja oikea-aikaisten tietojen saamisesta jäsenvaltioilta ⁽⁴⁵⁾. Komission sisäisen tarkastuksen osaston lokakuussa 2014 laatimassa kertomuksessa tehtiin vastaavia johtopäätöksiä. Niissä todettiin, että jäsenvaltiot eivät välttämättä aseta haastavia välitavoitteita ja tavoitearvoja, koska eivät halua joutua tilanteeseen, jossa niitä ei saavuteta. On myös mahdollista, että jäsenvaltiot eivät ole kovin innokkaita ilmoittamaan oikeellisia ja luotettavia tietoja välttämättömään seuraamuksilta silloin, kun tulokset alittavat tavoitteet. Tuloksia tarkastellaan vasta vuonna 2019 eli monivuotisen rahoituskehityksen kauden ollessa lähes lopussa. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laatuun liittyvät ongelmat tulevat ilmi vasta vuonna 2016, kun komissio tekee strategisissa kertomuksissa ensimmäisen yhteenvedon vuotuisista täytäntöönpanoker-
tomuksista (ks. kohta 3.36) saaduista tiedoista, jotka koskevat ERI-rahastojen vaikutusta Eurooppa 2020 -strategiaan. Näin ollen näillä kummallakaan riskialttiilla osa-alueella ei voida muutamaa vuoteen arvioida komission ja jäsenvaltioiden menestystä.

3.63 Viime varainhoitovuoden vuosikertomuksessa ⁽⁴⁶⁾ ja koko tällä osa-alueella tätä kertomusta varten tehdyn työn aikana havaittiin tuloskehityksen hallintaa koskevissa järjestelyissä seuraavia mahdollisia suunnitteluun liittyviä puutteita:

- a) Jos ohjelmien prioriteetteihin liittyviä välitavoitteita ei saavuteta, jäsenvaltiot eivät menetä suoritusvarausta vastaavaa rahoitusta, vaan se voidaan kohdentaa uudelleen muihin prioriteetteihin, joiden välitavoitteet on saavutettu ⁽⁴⁷⁾. Tämä heikentää kannustinvaikutusta.
- b) Komission käytettävissä olevat rahoitusseuraamukset – maksujen keskeytykset tai rahoitusoikaisut – eivät voi perustua tulosindikaattoreihin ⁽⁴⁸⁾. Tämä vähentää tuloksille annettavaa painoarvoa.

3.63

- a) Näin lainsäätäjät ovat sopineet.

Komissio ei ole samaa mieltä kannustinvaikutuksen heikkenemisestä. Kyseisen toimintalinjan tai toimenpiteen vastuutahot menettävät rahoituksen, joten tämä toimii kannustimena. Lisäksi varojen kohdentaminen uudelleen prioriteetteihin, jotka tuottavat tehokkaammin tuloksia, lisää itse asiassa talousarvion yleistä tulokellisuutta.

- b) Tämäkin on lainsäätäjien sopima asia.

Mitä itse asiaan tulee, seuraamuksia ei voida soveltaa tulosindikaattorien perusteella sekä ajoituksen (tuloksia voidaan joissakin tapauksissa arvioida vasta huomattavasti tuotosten jälkeen) että ulkoisten tekijöiden vaikutuksen vuoksi.

⁽⁴⁵⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 22 artiklan 4 kohta.

⁽⁴⁸⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 22 artiklan 5 ja 7 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Lisäksi komission mahdollisuutta tehdä rahoitusoikaisuja silloin, kun tavoitearvoja ei ole saavutettu, rajoittavat tietyt ehdot ja poikkeukset: suhteellisuus, käyttöaste, määrittelemättömät ”ulkoiset tekijät”, sosioekonomiset tekijät, ympäristötekijät, talousolosuhteet tai ylivoimaiset esteet ⁽⁴⁹⁾.

3.64 Tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin myös, että tuloksiin ei kiinnitetä riittävässä määrin huomiota, koska tuloskehityksessä olisi lainsäädännön ⁽⁵⁰⁾ mukaan käytettävä tulosindikaattoreita vain ”tarpeen mukaan”. Komissio päätti rajata tulosindikaattoreiden mahdollisen käytön ainoastaan ESR:oon sillä perusteella, että EU-rahoitteisilla ohjelmilla ei sinällään ole riittävää vaikutusta tulosten saavuttamiseen ja että varojen käytön ja tulosten saavuttamisen välillä voi kulua huomattavan pitkä aika ⁽⁵¹⁾.

3.65 Viidellä tarkastetulla ohjelmalla (joista neljä kuuluu ESR:n alaan) oli indikaattoreita, välitavoitteita vuodelle 2018 ja tavoitearvoja vuodelle 2023, mutta yhdelläkään niistä ei ollut tuloskehityksessään tulosindikaattoreita. Tarkastettujen ohjelmien tulosten arviointi perustuu näin ollen panosindikaattoreihin (kuten käytettyjen julkisten varojen määrään) ja tuotosindikaattoreihin (kuten rahoitusta saaneiden edunsaajien lukumäärään). Laatikossa 3.6 on lisää esimerkkejä erilaisista indikaattoreista, välitavoitteista ja tavoitearvoista, joita käytetään tuloskehityksessä ja joiden perusteella voidaan siten määritellä, ovatko jäsenvaltiot oikeutettuja suoritusvaraukseen. Tarkastetuista ohjelmista saatu näyttö tukee viime vuonna tehtyä johtopäätöstä, jonka mukaan suoritusvarauksen vaikutus kannustimena tuloksiin keskittymiseen on todennäköisesti vähäpätöinen, koska ohjelmakaudella 2014–2020 ei ole käytössä enää mitään EU:n rahoituksella saavutettuihin tuloksiin liittyviä kannustimia tai seuraamuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Rajoittavat ehdot ovat komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välisen lainsäädäntöprosessin tulos. Komissio katsoo, että tämän säännöksen tavoite saavutetaan niistä huolimatta.

3.64 Tämä on erityiskysymys, joka koskee vain tuloskehystä. Ohjelman tuloksellisuuden yleinen seuranta sisältää tulosindikaattoreita.

3.65 Suoritusvaraus on vain yksi seikoista, joilla tuetaan vahvempaa tuloksiin keskittymistä.

Tulossuuntautuneisuuden keskeinen elementti on kuhunkin ohjelmaan sisällytetty toimintalogiikka siihen liittyvine tuotos- ja tulosindikaattoreineen.

Tuloskehys tarjoaa mekanismin, jolla voidaan seurata, eteneekö prioriteettien täytäntöönpano suunnitellusti. Suoritusvaraus muodostaa kannustimen saavuttaa välitavoitteet, jotka ovat väistämättä haluttujen tulosten saavuttamisen ennakoedellytys.

⁽⁴⁹⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 22 artiklan 7 kohta. Komission sisäisen tarkastuksen osasto teki lokakuun 2014 kertomukseensa samanlaisen johtopäätöksen, joka perustui sen tästä asetuksesta tekemään puuteanalyysikatsaukseen.

⁽⁵⁰⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, liite II.

⁽⁵¹⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.15, sekä komission jäsenvaltioita varten laatimat suorituskehityksen tarkastamista ja varauksia koskevat ohjeet ”Guidance fiche – Performance framework review and reserve in 2014–2020”, versio 6, 4. maaliskuuta 2014, s. 7.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 3.6 – Esimerkkejä tuloskehyksessä käytetyistä indikaattoreista, välitavoitteista ja tavoitearvoista

Latvia, ESR, EAKR ja koheesiorahasto yhdistettynä – Työllisyys ja kasvu: käytetyt indikaattorit

Tässä ohjelmassa on määritelty yhteensä 46 indikaattoria, joista 16 on panosindikaattoreita ja 30 tuotosindikaattoreita. Kaikki 16 panosindikaattoria ovat luonteeltaan samanlaisia: ”Määrärahat”.

Saksa, maaseuturahasto – Saksi-Anhalt: kaksi tyypillistä esimerkkiä indikaattoreista, joilla on välitavoitteet ja tavoitearvot

Indikaattorin ”Julkisten menojen kokonaismäärä” tavoitearvo vuodelle 2023 on 135,7 miljoonaa euroa ja välitavoite vuodelle 2018 on 31,1 miljoonaa euroa.

Indikaattorin ”riskinhallintaohjelmaan osallistuvien maatalousyritysten lukumäärä” tavoitearvona on 113 maatalousyritystä ja välitavoitteena vuodelle 2018 on 20 prosenttia näistä yrityksistä.

Ranska, ESR – Alsace: tyypillisiä indikaattoreita, joilla on välitavoitteet ja tavoitearvot

Tässä ohjelmassa on määritelty yhteensä kuusi indikaattoria, joista kolme on panosindikaattoreita ja kolme tuotosindikaattoreita.

Panosindikaattorin ”Määrärahat” tavoitearvo vuodelle 2023 on 35,4 miljoonaa euroa ja välitavoite vuodelle 2018 on 11,8 miljoonaa euroa.

Tuotosindikaattorin ”tukea saaneiden työttömien lukumäärä” tavoitearvo vuodelle 2023 on 4 067 ihmistä ja välitavoite 2 324 ihmistä.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 3.6 – Esimerkkejä tuloskehyksessä käytetyistä indikaattoreista, välitavoitteista ja tavoitearvoista

Saksa, maaseuturahasto – Saksi-Anhalt – indikaattori ”Julkisten menojen kokonaismäärä” Välitavoite vuodelle 2018 on asetettu ”n+2”-säännön seurauksena, koska edelliseltä ohjelmakaudelta peräisin olevat määrärahat ovat yhä käytettävissä maksuihin vuoden 2015 loppuun asti tällaisten toimien osalta (pantu täytäntöön kauden 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelman mukaisesti). Tässä otetaan huomioon myös maaseudun kehittämisohjelman hyväksymiseen ja sisäisten täytäntöönpano-ohjeiden laatimiseen tarvittava aika.

KOLMAS OSA – KOMISSION TULOKSELLISUUSRAPORTOINTI

3.66 Luvun tämä osa kattaa komission pääosastoille annetut sisäiset ohjeet, siirtymän vanhasta (2007–2013) uuteen (2014–2020) monivuotiseen rahoituskehykseen ja tuloksellisuusraportoinnin komission pääosastojen tasolla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.67 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kuuden pääosaston⁽⁵²⁾ vuoden 2014 ohjelmaselvitykset⁽⁵³⁾, hallintosuunnitelmat⁽⁵⁴⁾ ja vuotuiset toimintakertomukset⁽⁵⁵⁾ varainhoitoasetuksen vaatimusten, komission sisäisen valvonnan standardien sekä komission pääsihteeristön ja budjettipääosaston laatimia hallintosuunnitelmia ja vuotuisia toimintakertomuksia koskevien ohjeiden perusteella. Tarkastukseen ei otettu mukaan tietoja, jotka liittyvät muihin kuin menoja aiheuttaviin toimiin, koska niitä koskevia vaatimuksia tarkistetaan parhailaan.

Keskustason ohjeet ovat parantuneet mutta puuttetakin on vielä

3.68 Pääsihteeristö ja budjettipääosasto antavat pysyviä ohjeita ja suuntaviivoja, joilla helpotetaan pääosastojen ohjelmaselvitysten, hallintosuunnitelmien ja vuotuisten toimintakertomusten laatimista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämä ohjeistus on ajan mittaan muuttunut tarkemmaksi, yhdenmukaisemmaksi ja helpommin ymmärrettäväksi⁽⁵⁶⁾. Lisäksi on edistystä, että pääosastoille on esitetty vaatimus siitä, että niiden olisi sisällytettävä ohjelmaselvitykseensä tietoja meno-ohjelmien vaikutuksesta Eurooppa 2020 -strategiaan (yhteys yleistavoitteisiin ja lippulaivahankkeisiin). Tarkastus kuitenkin osoitti, että Eurooppa 2020 -strategiaa koskevia tietoja ei ole sisällytetty ohjelmasuunnittelun myöhempiin vaiheisiin (hallintasuunnitelmiin) eikä raportointiin (vuotuisiin toimintakertomuksiin).

3.68 Kuten komissio on todennut tämän ja viime vuoden yhteenvetokertomuksissa sekä vastauksissaan aikaisempiin vuosikertomuksiin, se on kehittänyt tuloksetystyistä asteittain edelleen ja toteuttanut useita toimenpiteitä osoittaakseen rahoituksen laadun merkityksen ja EU:n talousarvion lisäarvon. Käyttäen lähtökohtanaan uuden monivuotisen rahoituskehysten oikeudellista kehystä, jolla on tarkoitus edistää Eurooppa 2020 -strategiaa ja joka sisältää tehokkaampia seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyjä, komissio on myös ottanut käyttöön tämän tuloksetystyiden strategisessa suunnittelussa ja ohjelmasuunnittelukierrossaan, mikä näkyy keskustason ohjeissa. Kun tuloksia saadaan yhä enemmän käyttöön nykyisen monivuotisen rahoituskehysten elinkaaren aikana, näitä tuloksia koskevan raportoinnin odotetaan myös keskittävän asteittain enemmän EU:n strategiaan yleistavoitteisiin.

⁽⁵²⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto (nykyinen sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto), ympäristöasioiden pääosasto sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto.

⁽⁵³⁾ COM(2013) 450 final, 28.6.2013, "Esitys Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2014". Ohjelmaselvitykset ovat korvanneet toimintaselvitykset varojen pyytämistä koskevien perustelujen yhteydessä vuotuisissa talousarvioesityksissä. Niihin sisältyvät kunkin meno-ohjelman tavoitteet ja niitä tukevat indikaattorit ja tavoitearvot, joita on sitten tarkoitus käyttää pääosaston hallintosuunnitelmissa ja vuotuisissa toimintakertomuksissa.

⁽⁵⁴⁾ Kukin pääosasto laatii vuotuisen hallintosuunnitelman, jossa se muuntaa pitkän aikavälin strategiansa yleisiksi tavoitteiksi ja erityistavoitteiksi ja jonka avulla se suunnittelee ja hallinnoi toimiaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽⁵⁵⁾ Vuotuinen toimintakertomus on hallintokertomus, jossa kerrotaan keskeisten poliittisten tavoitteiden saavuttamisesta ja ydin-toiminnoista. Tätä lukua varten tarkastimme vuotuisien toimintakertomusten ensimmäisen osan, joka koskee saavutettuja tuloksia ja sitä, miltä osin tulosten vaikutus oli odotetun laajuinen.

⁽⁵⁶⁾ Operatiivisilta pääosastoilta saatiin ohjeistuksesta enimmäkseen myönteistä palautetta tutkimuksessa, jonka keskuksiköt tekivät elokuussa 2014.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.69 Vaikka uuden monivuotisen rahoituskehityksen sovelluskausi alkoi vuonna 2014, tärkeä osa menoista liittyy vuoteen 2016 asti yhä edelliseen monivuotiseen rahoituskehitykseen. Tuloksellisuusraportoinnin on siksi katettava sekä vanha että uusi monivuotinen rahoituskehitys. Tarkastetuissa kuuden pääosaston raporteissa ei esitelty selvästi siirtymää vanhasta rahoituskehityksestä uuteen. Niistä ei usein käynyt ilmi, mitkä tavoitteet ja tavoitearvot säilytettiin tai päivitettiin vanhasta rahoituskehityksestä ja mitä niistä ei enää säilytetty. Koska vertailukelpoisia tietoja ei ole, ei ehkä ole mahdollista arvioida, onko aiemmat tavoitteet ja tavoitearvot saavutettu.

3.70 Esimerkiksi vanhassa monivuotisessa rahoituskehityksessä yksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston erityistavoitteista oli ”luonnonmukaisen tuotannon edistäminen ja luomutuotteiden markkinoiden kehittäminen EU:ssa”. Vaikka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto toimii edelleen luonnonmukaisen maatalouden alalla, tämä tavoite ei enää sisälly hallintoa koskeviin kertomuksiin. Asianomainen indikaattori on edelleen käytössä, mutta se ei ole vertailukelpoinen edellisen monivuotisen rahoituskehityksen kanssa. Vaikka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto raportoi edelleen indikaattorista ”luonnonmukaisessa tuotannossa oleva kokonaisala”, tämän indikaattorin määritelmä on muuttunut (luonnonmukaisessa viljelyssä olevasta kokonaisalasta EU-rahoitusta saavaksi luonnonmukaisessa viljelyssä olevaksi kokonaisalaksi).

KOMISSIION VASTAUKSET

3.69 Vuoden 2014 vuotuisia toimintakertomuksia koskevissa ohjeissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, miten raportoidaan jatketuista tai lopetetuista ohjelmista. Saattaa myös olla niin, että lainsäätäjä on päättänyt siirtää joidenkin ohjelmien painopistettä tai lopettaa toisia ohjelmia.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta kauden 2007–2013 tavoitteet korvattiin vain yhdellä tavoitteella, joka oli ”kauden 2007–2013 ohjelmien tehokkaan täytäntöönpanon jatkaminen” ja johon liittyi vain kaksi indikaattoria. Tämä oli tietoinen päätös kertomuksen pitämiseksi tiiviinä ja hallinnointiin suuntautuvana, jotta voidaan esimerkiksi korostaa pääosaston kolmea ohjelmakautta koskevia toimia (kauden 2014–2020 valmistelu, kauden 2007–2013 täytäntöönpanon saattaminen päätökseen ja kauden 2000–2006 päättäminen).

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston osalta kaikki erityistavoitteisiin liittyvät indikaattorit on vuoden 2014 hallintasuunnitelmasta lähtien luokiteltu sen ohjelmakauden mukaan, johon ne viittaavat⁽⁵⁾. Lisäksi tiedot tuloksista on jäsenelty siten, että on mahdollista erottaa toisistaan kausien 2007–2013 ja 2014–2020 saavutukset. Tätä ei voitu ottaa huomioon vielä vuoden 2014 toimintakertomuksessa, koska uusista toimenpideohjelmista ei ollut saatavilla tulostietoja.

3.70 YMP:n vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto laati seuranta- ja arviointikehityksen koko YMP:tä varten. Koska luonnonmukaista viljelyä pidetään ilmaston ja ympäristön kannalta hyödyllisenä ja luonnonmukaista tuotantoa harjoittavilla viljelijöillä on oikeus tähän liittyviin maksuihin, asiaa koskevia indikaattoreita on mukautettu.

⁽⁵⁾ ”Kaudeksi 2014–2020 käytöstä poistetut kauden 2007–2013 indikaattorit”, ”ohjelmakausille 2007–2013 ja 2014–2020 yhteiset indikaattorit” sekä ”kauden 2014–2020 indikaattorit, joiden osalta ei ole saatavilla hyödynnettäviä tietoja kaudelta 2007–2013”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tuloksellisuuden suunnittelua ja tuloksellisuusraportointia pääosastoissa voidaan edelleen parantaa

Pääosastojen tavoitteet eivät sovellu hallinnoinnin välineiksi

3.71 Komission vuonna 2014 antamien hallintosuunnitelmien laadintaohjeiden mukaan pääosastojen olisi määritettävä yleiset tavoitteet, jotka sisältävät (pitkän aikavälin) vaikutusindikaattorit, sekä erityistavoitteet, joiden osalta on määritetty (lyhyen ja keskipitkän aikavälin) tulosindikaattorit. Varainhoitoasetuksen mukaan pääosastojen tavoitteiden olisi oltava SMART-kriteerien mukaisia (erityisiä, mitattavissa ja toteutettavissa olevia, asiaan kuuluvia ja ajallisesti määrättyjä) ⁽⁵⁷⁾.

3.72 Aiempina vuosina muiden pääosastojen osalta esittämiensä huomautusten tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että monet kaikkien kuuden tarkastetun pääosaston hallintosuunnitelmissa ja vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoittamista (yleisistä ja erityisistä) tavoitteista oli otettu suoraan toimintapoliittisista tai lainsäädännöllisistä asiakirjoista, mutta niitä ei ollut muunnettu toiminnallisemmiksi tavoitteiksi. Ne olivat siksi liian korkean tason tavoitteita ollakseen hyödyllisiä hallinnoinnin välineinä (ks. laatikko 3.7).

Laatikko 3.7 – Esimerkkejä tavoitteista, jotka komissio määritteli ”erityisiksi” mutta jotka eivät sovellu hallinnoinnin välineiksi

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto: Erityistavoitteeksi on asetettu ”demokratian tukeminen”. Sitä ei ole muotoiltu tavoitteeksi eikä siinä määritellä, mitä olisi saatava aikaan.

Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto: Tavoitteessa ”yrittäjyyden ja yrittäjyyskulttuurin edistäminen” ei määritellä, minkä tyyppistä toimintaa tarkoitetaan ja mitä toimilla olisi saatava aikaan.

3.72 Toimintapoliittisissa tai lainsäädännöllisissä asiakirjoissa määritellyt (yleiset ja erityiset) tavoitteet muodostavat poliittisen todellisuuden, jossa komissio toimii. Lisäksi komission on hallinnoitava ohjelmia ja raportoitava niistä lainsäädäntövallan käyttäjän asettamien tavoitteiden ja indikaattorien pohjalta.

Laatikko 3.7 – Esimerkkejä komission ”erityisiksi” määrittelemistä tavoitteista, jotka eivät sovellu hallinnoinnin välineiksi

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto: Demokratian tukeminen on yleinen, asianmukaisesti muotoiltu poliittinen tavoite. Se on pitkän aikavälin prosessi, johon vaikuttaa erityisesti kohdemaiden poliittinen kehitys, mutta tämä ei tarkoita sitä, että demokratian tukeminen ei olisi pätevä tavoite sinänsä. Monissa tapauksissa aiheellinen kysymys kuuluu: ”Kuinka paljon tilanne olisi vielä huonontunut, ellei komissio olisi antanut tukea demokratiaa edistävälle toimijoille ja demokraattisille prosesseille tietyssä maassa?”

Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto: Komission käytännön mukaisesti tämä erityistavoite ja siihen liittyvät kaksi indikaattoria perustuvat COSME-ohjelman oikeusperustaan ⁽⁶⁾. Komissio katsoo, että tämä erityistavoite on riittävän täsmällisesti määritelty, sillä indikaattorit, tuotokset ja selitys esitetään pääosaston hallintosuunnitelmissa ja vuotuisissa toimintakertomuksissa.

⁽⁵⁷⁾ Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, 30 artiklan 3 kohta.

⁽⁶⁾ COSME-ohjelman tavoitteet ja indikaattorit esitetään seuraavan asiakirjan liitteessä, joka on saatavilla verkko-osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=FI>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto: Tavoite ”poliittisten uudistusten tukeminen” ei ole mitattavissa, koska annettavan tuen määrää ei ole ilmaistu.

3.73 Tarkastimme yhteensä 34 erityistavoitetta, joista vain kaksi täytti kaikki SMART-kriteerit. Tulos on vastaava kuin viime vuonna raportoitu. Tarkastetut tavoitteet olivat relevantteja toimintaloikoilla, joilla pääosastot toimivat. Useissa tapauksissa tavoitteiden yhteydessä määritetyt indikaattorit eivät kuitenkaan mittaa tyhjentävästi kaikkia näkökohtia asiaankuuluvalla tasolla.

Tuloksellisuusseurantaan käytettäviin indikaattoreihin liittyy yhä ongelmia

3.74 Indikaattoreiden valinnassa olisi otettava huomioon esimerkiksi seuraavat tekijät: tarkoituksenmukaisuus, mitattavuus sekä oikea-aikaisten ja luotettavien tuloksellisuustietojen saatavuus. Indikaattoreiden olisi vastattava mahdollisimman hyvin RACER-kriteereitä⁽⁵⁸⁾. Niiden indikaattoreiden lisäksi, jotka mittaavat sellaisia tuloksia, joihin pääosastot eivät juurikaan voi vaikuttaa, olisi määritettävä muita indikaattoreita, jotka keskittyvät suoraan pääosastojen toimien mittaamiseen.

3.75 Kaikilla kuudella pääosastolla on vähintään yksi tulossindikaattori kutakin tavoitetta kohti; näin johdon on helpompi seurata ja arvioida saavutettuja tuloksia sekä raportoida niistä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näiden pääosastojen osalta 98 indikaattoria, joista 34 täytti kaikki RACER-kriteerit. Tässä on parannusta verrattuna aiempina vuosina havaittuun. Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin käytetyissä indikaattoreissa eräitä muita puutteita (ks. laatikko 3.8).

KOMISSIION VASTAUKSET

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto: Kuten edellä kohdan 3.72 yhteydessä selvennettiin, ohjelmaselvityksiin, hallintosuunnitelmiin ja vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvät tavoitteet ovat peräisin oikeusperustoista. Komission käytännön mukaisesti tämä erityistavoite on IPA II -tukivälineen oikeusperustan mukainen⁽⁷⁾.

3.74 Kuten kohtaan 3.72 annetussa vastauksessa todettiin, lainsäädäntövallan käyttäjän oikeusperustoissa vahvistamat tavoitteet ja indikaattorit muodostavat perustan, jonka pohjalta komission on raportoitava. Kaikki näistä indikaattoreista eivät täyttäisi RACER-kriteerejä.

3.75 Katso komission vastaus kohtaan 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Relevant, accepted, credible, easy, robust (relevantteja, hyväksytyjä, uskottavia, selkeitä ja kestäviä): ”Part III: Annexes to impact assessment guidelines” (Euroopan komissio, 15. tammikuuta 2009 – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) perustamisesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 3.8 – Esimerkkejä indikaattoreihin liittyvistä ongelmista

a) Indikaattorit, joihin pääosasto ei voinut vaikuttaa.

Ympäristöasioiden pääosasto: ”Syntyvän jätteen kokonaismäärä” – Tähän indikaattoriin vaikuttavat monet tekijät, kuten kulutustottumukset ja teollisuuden standardit. Useat näistä tekijöistä ovat ympäristöasioiden pääosaston vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella.

b) Indikaattorit, joita tukevien tietojen luotettavuus oli kyseenalaista.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: ”Paikallistuotannon tukeminen maataloustuotannon säilyttämiseksi/kehittämiseksi” – Tätä indikaattoria varten saadaan tiedot jäsenvaltioiden antamista vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista. Komissio havaitsi kuitenkin näiden tietojen olevan laadultaan puutteellisia ja totesi, että tätä indikaattoria on arvioitava varauksella ⁽⁵⁹⁾.

c) Indikaattorit, joiden esitettiin olevan tulosindikaattoreita mutta jotka sen sijaan liittyivät tuotoksiin.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto: ”Rahastosta tukea saavien henkilöiden lukumäärä” – Tämä indikaattori mittaa edunsaajien määrää sen sijaan, että painopiste olisi tuen myöntämisen tuloksena saavutetussa parannuksessa.

Laatikko 3.8 – Esimerkkejä indikaattoreihin liittyvistä ongelmista

a) Ympäristöasioiden pääosasto: Vaikka indikaattoria ”syntyvän jätteen kokonaismäärä” koskevan suotuisan kehityssuunnituksen aikaan saaminen riippuu myös komission vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista tekijöistä, useat direktiivit sisältävät pakollisia kierrätystä ja jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevia tavoitteita.

b) Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: Yleisesti ottaen indikaattoreita ei tule hyväksyä sellaisinaan, ja niiden laatua olisi aina arvioitava suhteessa aiottuun käyttöön. Komissio on jo pohtinut jäsenvaltioiden kanssa, miten indikaattoria ja toimitettujen tietojen laatua voitaisiin parantaa.

c) Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto: Tämä indikaattori on yhdenmukainen vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston tavoitteiden kanssa. Tällä rahastolla pyritään lievittämään köyhyyden pahimpia muotoja ja muuttamaan vähävaraisimpien suhteellista asemaa (auttamaan heitä pääsemään pois köyhyydestä). Tällainen indikaattori luokitellaan tulosindikaattoriksi myöhemmin hyväksytyssä delegoidussa säädöksessä (asetus (EU) N:o 1255/2014), joka sisältää luettelon yhteisistä panos-, tuotos- ja tulosindikaattoreista.

Tuensaajien määrä antaa jo viitteen rahaston panoksesta ruoan puutteen ja vakavan aineellisen puutteen helpottamiseksi. Rahaston luonteen vuoksi ei ole mahdollista (ja ehdottomasti ei kustannustehokasta) toimittaa tietoja ”tuen myöntämisen tuloksena saavutetusta parannuksesta”. Tällaiset parannukset olisivat indikaattorien seurantalunonnetta pidemmälle meneviä myönnetyn tuen vaikutuksia.

⁽⁵⁹⁾ Ks. maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2014 hallintasuunnitelma, s. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

NELJÄS OSA – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMAN TULOKSELLISUUDEN TARKASTUKSEN TULOKSET

3.76 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa tutkitaan, onko EU:n varainkäyttö moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaista. Tilintarkastustuomioistuin valitsi erityiskertomusten aiheet – jotka koskevat yksittäisiä talousarvioaloja tai hallinnointiin liittyviä aihealueita – tarkoituksenaan saada aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Aiheiden valinnassa noudatetaan erilaisia valintaperusteita, joita ovat muun muassa tulojen tai menojen suuruus, moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvat riskit sekä aiheen kiinnostavuus sidosryhmien kannalta. Tilintarkastustuomioistuin antoi ⁽⁶⁰⁾ vuonna 2014 yhteensä 24 erityiskertomusta, jotka luetellaan **liitteessä 3.1**.

3.77 Jokainen erityiskertomus edistää osaltaan merkittävästi tarkastuskohteiden tilivelvollisuutta EU-varojen hallinnoinnista ja auttaa tarkastuskohteita tekemään parannuksia tulevaisuudessa. Nämä erityiskertomukset kattavat yhdessä koko hallinnointisyklin suunnittelusta arviointiin. Näin ollen niihin sisältyy useasti tietoa siitä, missä määrin EU:n rahoitus on johtanut konkreettisiin tuloksiin. Vuotuisessa toimintakertomuksessa ⁽⁶¹⁾ esitetään lyhyet yhteenvedot vuoden 2014 erityiskertomuksista kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden mukaan ryhmiteltyinä.

3.78 Viime vuosien vuosikertomuksissa tilintarkastustuomioistuin on ottanut käsiteltäväksi asianomaisena vuonna julkaistuista erityiskertomuksista rajatun joukon aiheita, joita on pidetty erityisen relevantteina ⁽⁶²⁾. Tässä vuosikertomuksessa korostetaan tarkastettujen alojen osalta sitä, painotettiin ko tarkastetuilla aloilla tuloksia, sekä sitä, tulivatko valituiksi ne hankkeet, joissa todennäköisesti saadaan paras mahdollinen vastine varoille.

⁽⁶⁰⁾ Kertomuksen antaminen tarkoittaa julkaistavaksi hyväksymistä.

⁽⁶¹⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 toimintakertomus, s. 17–32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ Vuoden 2011 vuosikertomuksessa aiheiksi valittiin tarveanalyysi, suunnittelu ja eurooppalainen lisäarvo, vuoden 2012 vuosikertomuksessa aiheina olivat tavoitteet ja indikaattorit, tuloksellisuustiedot ja EU-rahoitteisten hankkeiden kestävyys, ja vuoden 2013 vuosikertomuksessa aiheina olivat eurooppalainen lisäarvo ja nollavaikutus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tulosten painoarvon vähäiseksi

3.79 Kohdissa 3.57–3.60 analysoitiin tulospainotteisuuden puutetta kumppanuussopimuksissa. Aiheen merkitys tuotiin esiin myös tilintarkastustuomioistuinten vuonna 2014 julkaisemassa yleiskatsauksessa EU:n talousarviohallintoon kohdistuviin riskeihin⁽⁶³⁾. Yleiskatsauksessa todettiin, että puuttuvat tiedot siitä, mitä rahoituksella on tosiasiallisesti saavutettu, voivat olla yksi syy siihen, että saavutettu hyöty jää vähäiseksi (kohta 25(l)). Yleiskatsauksessa toivottiin vakaata tuloksellisuuden hallintajärjestelmää selkeästi määritettyine yleisesti sovellettuine tuloksellisuusindikaattoreineen, jotka keskittyvät tuotoksiin, tuloksiin ja vaikutuksiin⁽⁶⁴⁾.

3.80 Tilintarkastustuomioistuin totesi esimerkiksi, että EuropeAidin käyttämät seuranta- ja arviointijärjestelmät eivät tarjoa asianmukaista tietoa saavutetuista tuloksista. Kuten kertomuksessa todetaan, tilintarkastustuomioistuin ei kiinnitä huomiota tähän heikkouteen ensimmäistä kertaa⁽⁶⁵⁾.

3.81 Vastaava päätelmä tehtiin erityiskertomuksessa ulkorajarahastosta, jossa heikkoudet seurannassa ja loppuraportoinnissa, tietoteknisessä järjestelmässä ja jälkiarvioinneissa johtivat siihen, että vastuuviranomaiset eivät kohdistaneet tulosten saavuttamiseen asianmukaista seurantaa tai seuranta oli riittämätöntä. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin, jäsenvaltiot ja komissio eivät voineet arvioida, missä määrin ulkorajarahaston tuki on edistänyt rahastolle asetettuja painopisteitä⁽⁶⁶⁾.

3.80 Aiemmissa kertomuksissa raportoitu heikkous ei koskenut arviointia, vaan EuropeAidin raportointijärjestelmää, jonka ei katsottu tuottavan riittävästi tietoa tuloksista ja keskittyvän enemmän toteutettuihin toimiin kuin politiikan saavutuksiin.

3.81 Ulkorajarahaston seuraajan, sisäisen turvallisuuden rahaston, vuosien 2014–2020 oikeudellisessa kehyksessä ratkaistiin pitkälti tilintarkastustuomioistuinten kertomuksessa esiin tuodut ongelmat. Se sisältää erityisesti vahvistetun raportointi- ja seurantakehyksen, joka perustuu yhteisten indikaattorien järjestelmään sekä nimenomaisesti tähän tarkoitettuun sähköiseen SFC2014-järjestelmään. Uuden täytäntöönpanokehyksen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus raportoida vuosittain rahastoilla saavutetuista tuloksista.

⁽⁶³⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuinten "Yleiskatsaus EU:n talousarviohallintoon kohdistuviin riskeihin: EU-varojen optimaalinen käyttö", 25. marraskuuta 2014 (<http://eca.europa.eu>). Tämä oli toinen vuonna 2014 julkaistuista yleiskatsauksista; toinen oli "Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita", 10. syyskuuta 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuinten "Yleiskatsaus EU:n talousarviohallintoon kohdistuviin riskeihin: EU-varojen optimaalinen käyttö", kohdat 25(l) ja 54(c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Erityiskertomus nro 18/2014, "EuropeAidin arviointijärjestelmä ja tulospainotteinen seurantajärjestelmä", kohdat 69 ja 51–52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Erityiskertomus nro 15/2014, "Ulkorajarahasto on edistänyt yhteisvastuuta rahoituksesta, mutta tulostamasta on parannettava ja eurooppalaista lisäarvoa on tuotettava enemmän", kohdat 76–77 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.82 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuudesta EU:n ulkopoliittikan tukemisen kannalta todettiin, että yhdistämisen kaikkia potentiaalisia hyötyjä ei kyetty toteuttamaan täysimääräisesti komission hallinnointipuutteiden takia. Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komission olisi pantava täytäntöön tulosten arviointikehys, jonka yhteydessä seurataan EU:n avustusten vaikutusta indikaattoreiden avulla, ja annettava EU:n edustustoille selkeät ohjeet niiden roolista EU-tuen seurannassa yhdistämis mekanismeihin perustuvien hankkeiden yhteydessä ⁽⁶⁷⁾.

Hankkeita, joilla todennäköisesti olisi suurin vaikutus, ei aina valittu

3.83 Vuoden 2013 vuosikertomuksessa tuotiin esiin ongelma, joka koskee sitä, että hankkeiden valinta jäsenvaltioissa on keskittynyt liikaa tarpeeseen hyödyntää käytettävissä olevat EU-varat (varat joko käytetään tai menetetään) ⁽⁶⁸⁾. Tätä havainnollistettiin lisää useissa erityiskertomuksissa vuonna 2014.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.82 Komissio huomauttaa, että kertomuksen sisältämät suositukset ovat täysin alueellisten välineiden äskettäisen uudistusprosessin sekä ulkoisen yhteistyön rahoituslähteiden yhdistämistä koskevan EU:n laajuisen foorumin (EUBEC) tekemän teknisen työn ja sen esittämien päätelmien mukaisia.

Tulosten arviointikehys on jo laadittu ja sisällytetty hakulomakkeeseen siihen liittyvine ohjeineen.

Parhaillaan laaditaan rahoituslähteiden yhdistämistä koskevaa käsikirjaa, jossa esitetään yhdistämisen keskeiset piirteet, säännöt ja toiminnalliset näkökohdat (muun muassa seuranta). Sillä annetaan yleisiä ohjeita rahoituslähteiden yhdistämisestä muun muassa EU:n edustustoille.

3.83 Vuosien 2014–2020 oikeuskehyksessä edellytetään nyt, että toimen vaikutus toimintalinjan odotettuihin tuloksiin sisällytetään valintakriteereihin.

⁽⁶⁷⁾ Erityiskertomus nro 16/2014, "Alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopoliittikan tukemisen kannalta", kohdat 53–59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Ks. vuoden 2013 vuosikertomus, kohta 10.57.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.84 Jäsenvaltiot voivat hyödyntää Euroopan aluekehitysrahastoa yrityshautomoiden rahoittamisessa pienten ja keski suurten yritysten kasvun tukemiseksi. Aihetta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa todettiin, että puutteelliset valintakriteerit ja tuettaviin yrityksiin sovellettavien kehitystavoitteiden puuttuminen heikensivät tarkastettujen yrityshautomoiden vaikuttavuutta sekä niiden yrityshautomotoiminnan yleistä tehokkuutta. Osarahoitettavien yrityshautomoiden valintamenettelyssä jätettiin liian vähälle huomiolle useita osatekijöitä, jotka ovat ensisijaisen tärkeitä yrityshautomotoiminnassa. Esimerkkeinä voidaan mainita henkilöstön pätevyys, yrityshautomopalveluiden laajuus ja relevanttius sekä taloudellinen kestävyys⁽⁶⁹⁾.

3.85 Euroopan kalatalousrahastosta vesiviljelyyn myönnettyä tukea koskeneessa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa todettiin, että jäsenvaltioissa tarkastetut hankkeet oli usein valittu epätarkoituksenmukaisesti. Tukea oli esimerkiksi myönnetty hankkeille, jotka oli jo päätetty, kun valinta tehtiin. Joissakin maissa vesiviljelyn tukitoimenpiteisiin käytettävissä olevien varojen määrä oli suurempi kuin saatujen hakemusten yhteisarvo, joten rahoitusta myönnettiin kaikille hankkeille, jotka täyttivät tukikelpoisuudelle asetetut peruskriteerit. Yhdessä maassa tukihakemukset hyväksyttiin saapumisjärjestyksessä, joten ohjelmakaudella myöhemmin jätetyt hakemukset hylättiin laadusta riippumatta suoralta kädeltä sen vuoksi, että määrärahat oli jo käytetty⁽⁷⁰⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

3.84 Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen päätelmään EAKR:n rahoitustuesta liiketoimintainfrastruktuurin luomiseen.

Komissio huomauttaa, että tarkastettujen yrityshautomoiden tulosten luokittelu vaatimattomiksi perustuu näiden äskettäin perustettujen yrityshautomoiden tulosten vertailuun vakiintuneiden ja kypsempien yrityshautomoiden muodostamiin vertailuarvoihin. Etenkin vuonna 2004 ja sen jälkeen EU:n jäseniksi liittyneissä jäsenvaltioissa tällaista liiketoimintainfrastruktuuria ei aikaisemmin ollut ja nyt sitä vasta rakennetaan, myös rakennerahastojen tuella. Tästä syystä kokemuksia ei ole saatu paljon, ja olisi toteutettava lisätoimia sen selvittämiseksi, miten näitä infrastruktuureja voidaan käyttää tehokkaasti uusien liiketoimintatieteiden / uusien startup-yritysten tukemiseksi asianmukaisesti.

Lisäksi vuosien 2007–2013 oikeuskehyksen mukaan hankkeiden arviointi- ja valintaprosessi kuuluu kansallisten viranomaisten, hallintoviranomaisen ja seurantakomitean vastuulle, ja komissiolla on viimeksi mainitussa vain neuvoa-antava rooli. Vuosien 2014–2020 oikeuskehyksessä edellytetään, että toimen vaikutus toimintalinjan odotettuihin tuloksiin sisällytetään valintakriteereihin.

3.85 Yhteisen hallinnoinnin mukaisesti vastuu hankkeiden valinnasta ja tuen myöntämisestä niille kuuluu jäsenvaltioille, joiden on varmistettava, että valitut hankkeet tuottavat lisäarvoa.

ERI-rahastojen yleisen kehityksen mukaisesti lainsäätäjät ja komissio ovat tehostaneet huomattavasti seuranta- ja arviointijärjestelmiä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tulossuuntatunaisuuden vahvistamiseksi.

Lisäksi komissio aikoo kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan ohjelmakauden 2014–2020 vesiviljelyhankkeilleen asianmukaiset valintakriteerit.

⁽⁶⁹⁾ Erityiskertomus nro 7/2014, "Onko Euroopan aluekehitysrahasto tukenut onnistuneesti yrityshautomoiden kehittämistä?", kohta 58 ja tiivistelmän kohta V (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Erityiskertomus nro 10/2014, "Euroopan kalatalousrahastosta vesiviljelyyn myönnetyn tuen vaikuttavuus", kohta 62 ja laatikko 8 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.86 Heikon hankevalinnan mahdollisista vaikutuksista esitettiin esimerkkejä erityiskertomuksessa EU:n rahoittamista lentoasemainfrastruktuureista. Investointien tarve voitiin osoittaa tarkastetuista hankkeista vain noin puolessa. Noin kolmasosa tarkastetuista lentoasemista ei ole kannattavia. Tämän vuoksi on olemassa riski, että ne saatetaan joutua sulkemaan, jolleivät ne saa jatkuvasti julkista tukea. Yleisesti ottaen todettiin, että EU:n rahoittamalla lentoasemainvestoinneilla saatiin vähäinen vastine rahoille⁽⁷¹⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.86 Vuosien 2007–2013 oikeuskehyksen mukaan komissio pystyi arvioimaan suoraan ja hyväksymään lentoasemainfrastruktuuri-hankkeita vain, jos ne olivat suurhankkeita. Arvioidessaan 17 vastaanotettua suurhankehakemusta komissio kiinnitti huomiota erityisesti kustannustehokkuutta koskeviin näkökohtiin, varsinkin kysyntäanalyyysiin ja infrastruktuurin taloudelliseen kestävyys-tyteen. Komissio esimerkiksi kehotti kansallisia viranomaisia luopumaan tietyistä hankkeista⁽⁸⁾ riittämättömän kysynnän ja kyseisten lentoasemien taloudelliseen kestävyys-tyteen liittyvien huolenaiheiden vuoksi.

Aiemmista kokemuksista on jo otettu opiksi, kuten kauden 2014–2020 jyrkästi erilainen lähestymistapa⁽⁹⁾ ja komission hyväksymät suurhankkeita koskevat delegoidut ja täytäntöönpanosäädökset osoittavat. Niillä parannetaan edelleen laadunarviointiprosessia ja kaikissa suurhankkeissa noudatettavia kustannus-hyötyanalyysin laatua koskevia osatekijöitä.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

3.87 EU:n kymmenvuotinen strategiakausi ja seitsenvuotinen talousarviosykli eivät ole yhdenmukaiset. Koska on hyvin vaikeaa muuttaa talousarvion raportointimenetelmiä sen kattamalla ajanjaksolla, komissio kykenee seuraamaan sitä, kuinka paljon EU:n talousarviolla edistetään Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista, vain rajallisesti strategiakauden ensimmäisellä puoliskolla (ks. kohdat 3.7–3.12).

3.88 Eurooppa 2020 -strategia on pitkäaikainen ja laaja-alainen strategia, joka edellyttää sekä kaikkien 28 jäsenvaltion että EU:n hyväksyntää. Tämän vuoksi sen päätavoitteen, ”älykäs, kestävä ja osallistava kasvu”, oli oltava ylätasen tavoite. Näiden poliittisten pyrkimysten taustalla on monimutkainen rakenne, joka käsittää viisi yleistavoitetta, seitsemän lippulaivahanketta ja ERI-rahastojen 11 temaattista tavoitetta. Näitä eritasoisia tavoitteita ei kuitenkaan ole suunniteltu muuntamaan yksittäin tai yhdessä Eurooppa 2020 -strategian poliittisia päämääriä käyttökelpoisiksi operatiivisiksi tavoitteiksi (ks. kohdat 3.13–3.25).

3.87 Ks. komission vastaukset kohtiin 3.7–3.12.

3.88 Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja 11 temaattisen tavoitteen muuntaminen käyttökelpoisiksi operatiivisiksi tavoitteiksi tapahtuu ohjelmien tasolla. Lisäksi ERI-rahastojen tuloksia koskevat arviot tehdään mallintamisen perusteella ja niistä raportoidaan esimerkiksi koheesiokertomuksissa (joita perussopimuksen määräysten mukaan on annettava kolmen vuoden välein).

⁽⁷¹⁾ Erityiskertomus nro 21/2014, ”EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille”, kohdat 68–70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Esimerkiksi Kielcen ja Białystokin lentoasemat.

⁽⁹⁾ Esimerkiksi alueellisten tai kansallisten liikennesuunnitelmien olemassaolon määrittely erityiseksi ennakkoehdoksi, investointien rajoittaminen infrastruktuurien ympäristönsuojelun tason tai turvaominaisuuksien parantamiseen sekä keskittyminen TEN-T-ydinverkkoon kuuluiin lentoasemiin ERI-rahastojen vuosien 2014–2020 ohjelmista käytävissä neuvotteluissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.89 Komissio on toistaiseksi raportoinut vain vähän siitä, missä määrin EU:n talousarviolla edistetään Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista. Yksi syy tähän on laadukkaan tiedon puuttuminen. Se, että komissio ja jäsenvaltiot ottavat strategian tavoitearvot ja tulokset omikseen, on vakaana seuranta- ja raportointijärjestelmän ennakoedellytys (ks. kohdat 3.26–3.34).

3.90 Viiden ERI-rahaston yhdistäminen yhden yleisen asetukseen alaisuuteen ja yhteen kumppanuussopimukseen kunkin jäsenvaltion osalta tarjoaa mahdollisesti etuja EU:n toimien johdonmukaisuuden kannalta. Kaikkia näitä potentiaalisia hyötyjä ei kuitenkaan ole kyetty toteuttamaan. Eri rahastojen ja näin ollen myös eri ohjelmien tasolla sovelletaan siis edelleen erilaisia sääntöjä. Täydentävyyden ja synergioiden tavoitteiden toteutumisesta tarkastelluissa kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa löytyi vain vähän esimerkkejä, ja nekin olivat pinnallisia (ks. kohdat 3.39–3.43).

3.91 Eurooppa 2020 -strategian ylätasoon tavoitteet eivät järjestelmällisesti muunnu kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa toiminnallisiksi tavoitearvoiksi eikä lainsäädännössä edellytetä maaseuturahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston niveltämistä temaattisten tavoitteiden ympärille. Komission on näin ollen hyvin vaikeaa seurata kaikkien viiden ERI-rahaston temaattisten tavoitteiden täyttymistä ja näiden rahastojen osuutta Eurooppa 2020 -strategian toteutumiseen ja raportoida niistä (ks. kohdat 3.44–3.48).

3.92 Yhteisten indikaattorien määrittäminen asetuksissa on tervetullut yritys luoda kaikissa jäsenvaltioissa yhtenäistä tietoa, joka voidaan koostaa Eurooppa 2020 -strategian tuloksellisuuden arvioimiseksi ja siitä raportoimiseksi unionin tasolla. Lainsäädännössä ei edellytetä, että jäsenvaltiot sisällyttäisivät yhteiset indikaattorit ohjelmiinsa⁽⁷²⁾. Kahta rahastoa (EAKR ja koheesiorahasto) lukuun ottamatta eri rahastoilla ei ole yhteisiä indikaattoreita. Todellisia tulosindikaattoreita sovelletaan vain kahteen viidestä ERI-rahastosta. Välitavoitteita on vain tuloskehityksessä, eivätkä tavoitearvot aina ole kunnianhimoisia. Nämä tekijät vaikeuttavat raportointia siitä, mikä on ERI-rahastojen osuus Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa (ks. kohdat 3.49–3.56).

KOMISSION VASTAUKSET

3.89 Vuosien 2007–2013 rahoitusohjelmilla ei pyritty nimenomaisesti edistämään Eurooppa 2020 -strategiaa. Vuosien 2014–2020 ohjelmien osalta jäseneltyjen tietojen pakollinen raportointi mahdollistaa EU:n talousarvion vaikutusta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen koskevan luotettavan seurannan ja raportoinnin, jota tuetaan arvioinneilla.

Tuloksia koskevasta omistajuudesta, johon viitataan kohdassa 3.33, komissio toistaa, että on erotettava toisistaan suora vastuu rahoitusohjelmien hallinnoinnista sekä näiden ohjelmien tuottamat tulokset ja vaikutukset, jotka koskevat myös lainsäätäjien ja jäsenvaltioiden vastuuta. Ohjelmien yleiseen tuloksellisuuteen vaikuttavat lisäksi monet muut taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät.

3.91 Komissio kykenee raportoimaan ERI-rahastojen tuen odotetuista tuloksista kasvua ja työpaikkoja koskevan tavoitteen osalta vuoden 2015 loppuun mennessä 16 artiklan mukaisella kertomuksella yhteisiä indikaattoreita käyttäen. Vuodesta 2016 lähtien komissio raportoi vuosittain neuvostolle ja Euroopan parlamentille ohjelmien tavoitteiden asteittaisesta saavuttamisesta.

Ks. komission vastaus kohtaan 3.45.

3.92 Kun yhteisiä tuotosindikaattoreita voidaan käyttää (eli kun ne ovat merkityksellisiä), niitä on asetuksen mukaan käytettävä, ja komissio on korostanut tätä neuvotteluissa. Komissio näkee, että mahdollisuudet yhteisiin indikaattoreihin muiden rahastojen osalta ovat vähäiset, koska rahastojen tehtävät ovat erilaiset ja niillä tuetaan erityyppisiä investointeja. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden pakollinen raportointi vuosina 2017 ja 2019 antaa sille mahdollisuuden raportoida ERI-rahastojen osuudesta Eurooppa 2020 -strategian toteutumiseen.

⁽⁷²⁾ Lukuun ottamatta nuorisotyöllisyysaloitetta ja maaseuturahastoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.93 Kumppanuussopimuksia ja ohjelmia tarkastettaessa havaittiin jonkin verran edistymistä saavutettavien tulosten täsmentämisessä. Tämä koski erityisesti ohjelmia. Tulosten painoarvoa on kuitenkin yhä lisättävä etenkin kumppanuussopimuksissa (ks. kohdat 3.57–3.60).

3.94 Tulokset suunnittelu on puutteellista. Heikot saavutukset tulosten osalta eivät johda suoritusvarauksen menetykseen jäsenvaltioissa, ja komission käytettävissä olevat taloudelliset seuraamukset ovat monin tavoin rajallisia. Niissä ei muun muassa voida huomioida tulosindikaattoreita. Suoritusvarauksen osalta tilintarkastustuomioistuin kiinnitti viime vuonna huomiota joihinkin siihen liittyviin riskeihin. Eräiden kumppanuussopimusten ja ohjelmien tarkastus osoitti tänä vuonna, että nämä riskit ovat toteutumassa (ks. kohdat 3.61–3.65).

3.95 Pääosastojen vuotuisessa tuloksellisuusraportoinnissa on tapahtunut joitakin parannuksia, erityisesti keskustason ohjeissa. Raportointi ei kuitenkaan täysimääräisesti sovellu siirtymiseen vanhasta uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen. Kuten aiempina vuosina, pääosastojen tavoitteet eivät sovellu hyödynnettäviksi hallinnoinnissa, ja tuloksellisuusseurantaan käytettäviin indikaattoreihin liittyy yhä ongelmia (ks. kohdat 3.66–3.75).

Suosituks

3.96 **Liitteessä 3.2** esitetään tilintarkastustuomioistuinten arviointitulokset siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi vuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksissa viisi suositusta. Kyseisistä suosituksista yksi ei ollut sovellettavissa, kolme pantiin täytäntöön joiltakin osin ja yhtä ei pantu täytäntöön.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.93 *Lähes kaikki tilintarkastustuomioistuinten tarkastamat ohjelmat sisälsivät määrällisiä tuloksia (vaikka nämä eivät olleet pakollisia).*

3.94 *Tulokset suunnittelu on tulosta lainsäätäjien välisistä keskusteluista. Komissio uskoo, että tulokset suunnittelu on kannustava vaikutus tuloksellisuuteen, koska mikään toimintalinjan vastuutaho ei halua menettää suoritusvarausta.*

Lisäksi on syytä huomauttaa, että suoritusvarauksen tarkoituksena on paitsi tarjota kannustimia ohjelmien vastuutahoille myös varmistaa, että resurssit kohdennetaan tuloksellisiin tuottaviin prioriteetteihin. Resurssien pidättäminen tapauksissa, joissa on mahdollista tukea mielekkäitä toimia, voisi heikentää rahastojen kokonaisvaikutusta. Kuten edellä esitettiin (ks. komission vastaus kohtaan 3.63), tulosindikaattorit eivät useimmissa tapauksissa sovellu ohjelmien tulokset suunnitteluun ja taloudellisten seuraamusten soveltamiseen ajoitus-ongelmien ja ulkoisten tekijöiden vaikutuksen vuoksi.

3.95 *Kuten komission vastauksessa kohtaan 3.69 mainittiin, vuoden 2014 vuotuisia toimintakertomuksia koskevissa ohjeissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, miten raportoidaan jatketuista tai lopetetuista ohjelmista. Saattaa myös olla niin, että lainsäätäjät on päättänyt siirtää joidenkin ohjelmien painopistettä tai lopettaa toisia ohjelmia.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.97 Seuraavat suositukset 1 ja 2 juontuvat tämän luvun ensimmäisestä osasta, jossa keskityttiin komission valmiuksiin seurata Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa ja raportoida siitä:

- **Suositus 1:** EU:n strategian ja monivuotisen rahoituskehyksen olisi vastattava paremmin toisiaan etenkin ajallisesti ja prioriteettien kannalta. Tämä auttaisi varmistamaan, että käytössä ovat riittävät seuranta- ja raportointijärjestelyt, ja komission olisi siten helpompi raportoida vaikuttavasti siitä, miten EU:n talousarviolla edistetään EU:n strategiaa. Komission olisi tältä osin esitettävä tarvittavat ehdotukset lainsäätäjälle.
- **Suositus 2:** EU:n strategian ylätasen poliittiset tavoitteet olisi muunnettava hyödyllisiksi toiminnallisiksi tavoitearvoiksi vastuutahojen käyttöön. Eurooppa 2020 -strategian seuraajan osalta komission olisi ehdotettava lainsäätäjälle seuraavaa:
 - a) ylätasen poliittiset tavoitteet näkyvät EU-tason tavoitteissa
 - b) kumppanuussopimusten ja ohjelmien⁽⁷³⁾ olisi puolestaan muunnettava nämä EU-tason tavoitteet toiminnallisiksi tavoitteiksi jäsenvaltioiden tasolla; tällaista yhteyttä edellytetään myös komission suoraan hallinnoimilta ohjelmilta.
- **Suositus 3:** Tulospainotteisuutta olisi vahvistettava niin pian kuin mahdollista. Komission olisi ehdotettava lainsäätäjälle seuraavaa:
 - a) Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä kumppanuussopimuksiinsa ja ohjelmiinsa⁽⁷⁴⁾ määrälliset tavoitteet, jotka rahoituksen avulla on määrä saavuttaa.
 - b) Kaikkiin kumppanuussopimuksiin ja ohjelmiin⁽⁷⁵⁾ olisi sisällytettävä yhteiset tulosindikaattorit, jotka ovat mahdollisuuksien mukaan samat eri rahastoilla. Ne olisi suunniteltava niin, että niiden avulla voidaan seurata edistymistä paikallisella, jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla.
 - c) Tuloskehyksen (myös mahdollisen suoritusvarauksen)⁽⁷⁶⁾ olisi perustuttava mahdollisimman laajalti näihin yhteisiin tulosindikaattoreihin.

KOMISSION VASTAUKSET

3.97 Komissio on sitoutunut varmistamaan moitteettoman varainhoidon ja toteutettujen toimien mahdollisimman suuren tuloksellisuuden ja lisäarvon.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Vaikka komissio ei voi sitoutua tekemään erityisiä ehdotuksia lainsäätäjälle, se on valmis tarkastelemaan tilintarkastustuomioistuinten ehdotuksia varmistaa, että valmisteltaessa asiaa koskevia lainsäädäntöaloitteita EU:n menoprioriteetit ovat täysin sen yleisten poliittisten tavoitteiden mukaisia. Eurooppa 2020 -strategiaa tarkastellaan parhaillaan uudelleen. Kaikissa ehdotuksissa, joita komissio mahdollisesti tekisi lainsäätäjälle raportoinnin ja seurannan helpottamiseksi, olisi otettava huomioon strategian poliittinen perusluonne.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Eurooppa 2020 -strategiaa tarkastellaan parhaillaan uudelleen. Kaikissa ehdotuksissa, joita komissio mahdollisesti tekisi lainsäätäjälle raportoinnin ja seurannan helpottamiseksi, olisi otettava huomioon strategian poliittinen perusluonne. Vaikka komissio ei voi sitoutua tekemään erityisiä ehdotuksia lainsäätäjälle, se ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuinten ehdotukset yhdessä EU:n tason tavoitteiden kanssa laatiakseen näyttöön perustuvia ehdotuksia vuoden 2020 jälkeiselle ajalle, jotta EU:n varoja pysyttäisiin käyttämään mahdollisimman tehokkaasti.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Koska vuosien 2014–2020 kumppanuussopimukset ja ohjelmat on vasta juuri otettu käyttöön, olisi ennen aikaista ehdottaa muutoksia, ennen kuin uusien tuloksellisuuden liittyvien säännösten tehokasta täytäntöönpanoa voidaan arvioida täysimittaisesti. Nykyisen kehyksen vahvuuksia ja heikkouksia arvioidaan vuoden 2020 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyksen laatimisen yhteydessä.

Vaikka komissio ei voi sitoutua tekemään lainsäätäjälle erityisiä seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevia ehdotuksia, se ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuinten ehdotukset sekä niiden tutkimusten tulokset, joilla pyritään selvittämään erilaisten yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa käyttöön otettujen, tulospainotteisuuden lisäämiseen tähtäävien mekanismien tehokkuutta, laatiakseen näyttöön perustuvia ehdotuksia vuoden 2020 jälkeiselle ajalle, jotta EU:n varoja voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti.

⁽⁷³⁾ Tai niiden tulevien vastineiden.

⁽⁷⁴⁾ Tai niiden tuleviin vastineisiin.

⁽⁷⁵⁾ Tai niiden tuleviin vastineisiin.

⁽⁷⁶⁾ Tai sen tulevan vastineen.

LIITE 3.1

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUONNA 2014 HYVÄKSYMÄT ERITYISKERTOMUKSET

- Erityiskertomus nro 1/2014 "EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus"
- Erityiskertomus nro 2/2014 "Hallinnoidaanko etuuskohtelukauppaa koskevia menettelyjä asianmukaisesti?"
- Erityiskertomus nro 3/2014 "Kokemukset toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) kehittämisestä Euroopan komissiossa"
- Erityiskertomus nro 4/2014 "EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain"
- Erityiskertomus nro 5/2014 "Euroopan pankkivalvonnan kehittyminen – Euroopan pankkiviranomaisen ja sen muuttuva toimintaympäristö"
- Erityiskertomus nro 6/2014 "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan energiantuotannon tukeminen koheesiopolitiikan varoilla – onko tuella saatu aikaan hyviä tuloksia?"
- Erityiskertomus nro 7/2014 "Onko Euroopan aluekehitysrahasto tukenut onnistuneesti yrityshautomoiden kehittämistä?"
- Erityiskertomus nro 8/2014 "Onko komissio hallinnoinut vaikuttavalla tavalla tuotantosidonnaisen tuen sisällyttämistä tilatukijärjestelmään?"
- Erityiskertomus nro 9/2014 "Onko EU:n viinialan investointi- ja menekinedistämistuki hyvin hallintoitu ja ovatko sen tulokset osoitettusti vaikuttaneet EU:n viinien kilpailukykyyn?"
- Erityiskertomus nro 10/2014 "Euroopan kalatalousrahastosta vesiviljelyyn myönnetyn tuen vaikuttavuus"
- Erityiskertomus nro 11/2014 "Euroopan ulkosuhdehallinnon perustaminen"
- Erityiskertomus nro 12/2014 "Rahoittaako EAKR vaikuttavalla tavalla hankkeita, joilla suoraan edistetään biologista monimuotoisuutta osana vuoteen 2020 jatkuvaa, biologista monimuotoisuutta koskevaa EU:n strategiaa?"
- Erityiskertomus nro 13/2014 "EU:n antama kunnostusapu Haitin maanjäristyksen jälkeen"
- Erityiskertomus nro 14/2014 "Miten EU:n toimielimet ja elimet laskevat, vähentävät ja kompensoivat kasvihuonekaasupäästöjään?"
- Erityiskertomus nro 15/2014 "Ulkorajarahasto on edistänyt yhteisvastuuta rahoituksesta, mutta tulostulosta on parannettava ja eurooppalaista lisäarvoa on tuotettava enemmän"
- Erityiskertomus nro 16/2014 "Alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopolitiikan tukemisen kannalta"
- Erityiskertomus nro 17/2014 "Voidaanko EU:n osaamiskeskusaloitteen avulla lieventää vaikuttavalla tavalla EU:n ulkopuolelta aiheutuvia kemiallisia, biologisia, säteily- ja ydinriskejä?"
- Erityiskertomus nro 18/2014 "EuropeAidin arviointijärjestelmä ja tulospainotteinen seurantajärjestelmä"
- Erityiskertomus nro 19/2014 "Liittymistä valmisteleva EU:n tuki Serbialle"
- Erityiskertomus nro 20/2014 "Onko EAKR:n tuki pk-yrityksille ollut vaikuttavaa verkkokaupan alalla?"
- Erityiskertomus nro 21/2014, "EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille"
- Erityiskertomus nro 22/2014 "Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta"
- Erityiskertomus nro 23/2014 "Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?"
- Erityiskertomus nro 24/2014 "Onko metsäpalojen ja luonnonkatastrofien metsissä aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja vahinkojen jälkeistä ennallistamista koskevaa EU:n tukea hallintoitu hyvin?"

LIITE 3.2

AIEMPIEN TULOKSELISUUTTA KOSKEVIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Näyttö riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2012	Suositus 1: Komission ja lainsäätäjän olisi varmistettava, että tulevalla ohjelmakaudella (2014–2020) keskitytään tulokselisuuteen. Tämä edellyttää, että alakohtaisissa asetuksissa tai muulla sitovalla tavalla määritetään rajallinen määrä riittävän täsmällisiä tavoitteita asiaankuuluvine indikaattoreineen, odotettuihin tulokseen ja vaikutukseen.			X				
	Suositus 2: Komission olisi varmistettava, että pääosastojen toiminnan ja asetettujen tavoitteiden välillä on selkeä yhteys. Näitä tavoitteita määrittäessään kunkin pääosaston on otettava tarvittaessa huomioon asianomainen hallinnointitapa, oma tehtävänsä ja vastuunsa.				X			
	Suositus 1: Komission olisi meno-ohjelmia suunnitellessaan pyrittävä keskittämään toimensa tavoittelemiinsa tuloksiin ja vaikutuksiin. Jos tuloksia ja vaikutuksia ei voida mitata, komission olisi otettava käyttöön SMART-tavoitteiden pohjalta indikaattorit ja välitavoitteet, jotka osoittaisivat, että sen toimilla tuetaan asetettuja tavoitteita.			X				
2011	Suositus 2: Komission olisi tehtävä jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä toimitettujen tietojen laadun ja oikea-aikaisuuden parantamiseksi. Sen olisi erityisesti hyödynnettävä ERI-rahastoissa toteutettavista toimista saatavia kokemuksia kannustimien tarjoamiseksi jäsenvaltioille korkealaatuisten tulokselisuustietojen toimittamiseksi.			X				
	Suositus 3: Seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 komission olisi osoitettava ja raportoitava, miten se varmistaa eurooppalaisen lisäarvon.					X		

(*) Tällä hetkellä ei raportointia kaudelta 2014–2020.

(*) Tällä hetkellä ei raportointia kaudelta 2014–2020.

NELJÄS LUKU

Tulot

SISÄLLYS

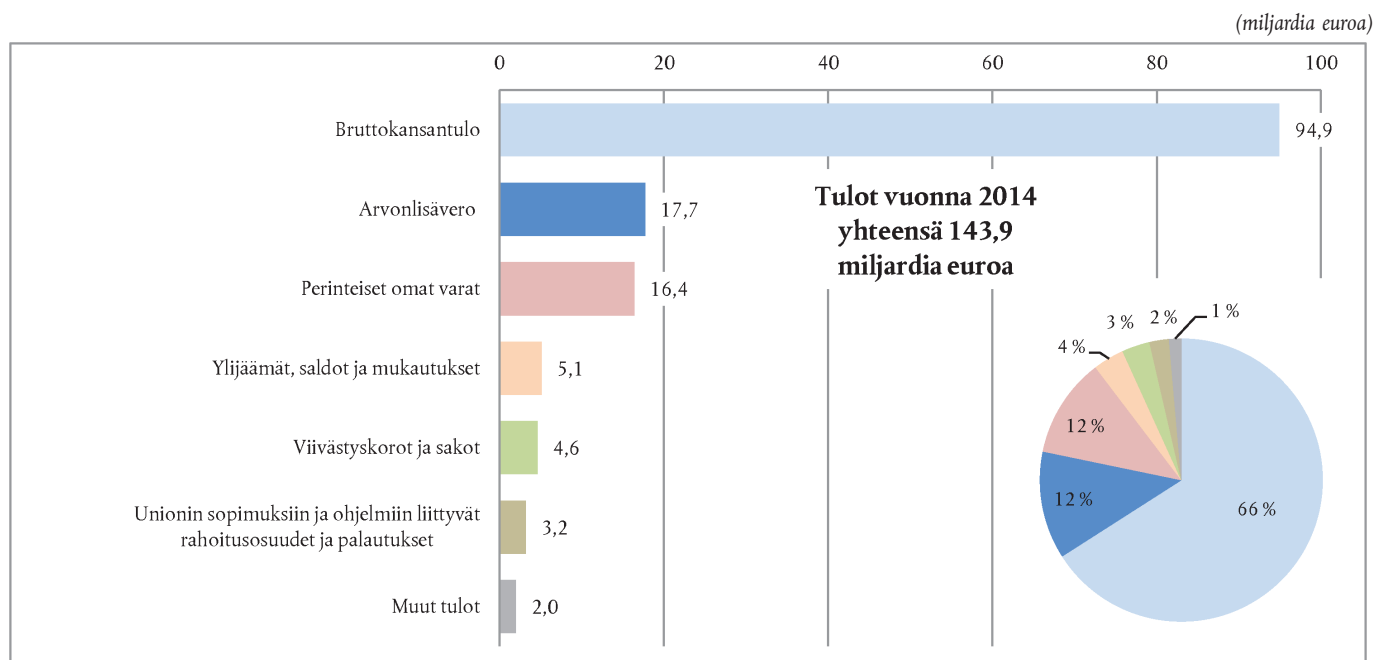
	<i>Kohta</i>
Johdanto	4.1–4.4
Tulojen ominaispiirteet	4.2–4.3
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	4.4
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.5
Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus	4.6–4.25
Bruttokansantuloon perustuvat omat varat	4.6–4.17
Perinteiset omat varat	4.18–4.23
Arvonlisäveroon perustuvat omat varat	4.24
Vuotuiset toimintakertomukset	4.25
Johtopäätökset ja suositukset	4.26–4.28
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	4.26
Suositukset	4.27–4.28
Liite 4.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – tulot	
Liite 4.2 – Aiempien suositusten seuranta – tulot	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskeva erityisarvio. Tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Vuoden 2014 tuloja koskevat keskeiset tiedot esitetään **kaaviossa 4.1**.

Kaavio 4.1 – Tulot



Lähde: Euroopan unionin vuoden 2014 konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tulojen ominaispiirteet

4.2 Suurin osa (90 prosenttia) tuloista on peräisin omista varoista ⁽¹⁾ eli jäsenvaltioiden rahoitusosuuksista ⁽²⁾. Omat varat jakautuvat seuraaviin kolmeen luokkaan:

- Bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat (66 prosenttia tuloista) lasketaan soveltamalla yhdenmukaista kerrointa jäsenvaltioiden BKTL:oon. Jäsenvaltioiden maksusuudet lasketaan BKTL-tietoja koskevien ennakoarvioiden perusteella ⁽³⁾. Kun kaikki muut tulolähteet on otettu huomioon, käytetään BKTL:oon perustuvia omia varoja EU:n talousarvion tasapainottamiseen ⁽⁴⁾. Pääasialliset riskit liittyvät siihen, että perustana olevia tilastotietoja ei ole koottu unionin sääntöjen mukaisesti tai että komissio ei ole käsitellyt niitä kyseisten sääntöjen mukaisesti laskiessaan jäsenvaltioiden maksuosuuksia, saldot ja mukautukset mukaan lukien. Lisäksi on riskinä, että komissio ei tarkista tehokkaasti jäsenvaltioiden BKTL-tietoja.
- Perinteisiä omia varoja (12 prosenttia) ovat tuontitullit ja sokerin tuotantomaksut. Jäsenvaltiot toteavat ja kantavat perinteiset omat varat. Kolme neljäsosaa tästä määrästä maksetaan EU:n talousarvioon ja jäljelle jäävä neljännes pidetään kantokuluina. Perinteisten omien varojen osalta pääasialliset riskit liittyvät unionin käyttöön asetettujen varojen täysimääräisyyteen ja oikeellisuuteen sekä käyttöönoton asettamisen oikea-aikaisuuteen.

⁽¹⁾ Tällä hetkellä voimassa oleva lainsäädäntö: neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (omia varoja koskeva päätös) (EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17), ja neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 2007/436/EY, Euratom soveltamisesta (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 1377/2014 (EUVL L 367, 23.12.2014, s. 14). Neuvosto hyväksyi 26. toukokuuta 2014 virallisesti uuden omia varoja koskevan lakipaketin. Kun jäsenvaltiot ovat ratifioineet lakipaketin, sitä sovelletaan takautuvasti 1. tammikuuta 2014 alkaen.

⁽²⁾ Omia varoja koskevassa päätöksessä vahvistettiin vähennykset, joita sovelletaan joihinkin jäsenvaltioihin BKTL- ja alv-osuuksien yhteydessä kaudella 2007–2013. Kun uusi lakipaketti on ratifioitu (ks. alaviite 1), osaan jäsenvaltioista sovelletaan taannehtivasti vähennystä kauden 2014–2020 osalta. Lisäksi omia varoja koskevassa päätöksessä säädetään yhdelle jäsenvaltiolle myönnetystä talousarvion epätasapainon korjauksesta. Korjaus oli voimassa edelleen vuonna 2014, ja sen soveltaminen jatkuu uuden lakipaketin puitteissa.

⁽³⁾ Komissio ja jäsenvaltiot sopivat tiedoista omia varoja käsittelevän neuvonantavan komitean kokouksessa.

⁽⁴⁾ Jos jokin jäsenvaltio ilmoittaa todellista pienemmän (tai suuremman) BKTL-luvun, BKTL:oon perustuvien omien varojen kokonaismäärä ei muutu, mutta muiden jäsenvaltioiden maksusuudet ovat vastaavasti suuremmat (tai pienemmät), kunnes BKTL-tiedot korjataan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Arvonlisäveroon (alv) perustuvat omat varat (12 prosenttia) ovat maksuosuuksia, jotka perustuvat siihen, että jäsenvaltioiden teoreettisesti yhdenmukaistettuihin alv-määräytymisperusteisiin sovelletaan yhdenmukaista verokantaa. Pääasialliset riskit liittyvät jäsenvaltioiden toimittamien tietojen täydellisyyteen ja oikeellisuuteen, maksettavia rahoitusosuuksia koskevien komission laskelmien oikeellisuuteen ja jäsenvaltioiden maksujen oikea-aikaisuuteen.

4.3 Muiden tulojen kohdalla pääasialliset riskit liittyvät muun muassa komission hoitamaan sakkojen hallinnointiin ja unionin/yhteisön sopimuksiin liittyvien rahoitusosuuksien mahdollisiin laskentavirheisiin.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

4.4 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Tuloja koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Järjestelmien osalta tarkastettiin
- i) komission järjestelmät, joiden avulla varmistetaan, että jäsenvaltioiden BKTL-tiedot muodostavat asianmukaisen omien varojen laskentaperustan, ja komission järjestelmät, joiden avulla lasketaan ja kerätään BKTL:oon perustuvina omina varoina maksettavat rahoitusosuudet ⁽⁵⁾ ja BKTL-saldot (ks. kohta 4.6)
 - ii) perinteisiä omia varoja koskevat komission järjestelmät ⁽⁶⁾, mukaan lukien seuranta, jota komissio kohdistaa jäsenvaltioiden toimittamiin tulliselvityksen jälkeisiin tarkastuksiin
 - iii) perinteisiä omia varoja koskevat kirjanpitojärjestelmät kolmessa tarkastettavaksi valitussa jäsenvaltiossa (Espanja, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta) ⁽⁷⁾ ja niiden tulliselvityksen jälkeisiin tarkastuksiin käyttämät järjestelmät

⁽⁵⁾ Tarkastuksen lähtökohtana olivat sovitut BKTL-tietoja koskevat ennakkoarvot. Tilintarkastustuomioistuin ei voi tehdä johtopäätöksiä komission ja jäsenvaltioiden sopimien tietojen laadusta.

⁽⁶⁾ Ks. myös erityiskertomus nro 2/2014 "Hallinnoidaanko etuuskohtelu kauppaa koskevia menettelyjä asianmukaisesti?" (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Tarkastuksen lähtökohtana olivat tarkastuskohteeksi valittujen jäsenvaltioiden käyttämien, perinteisiä omia varoja koskevien kirjanpitojärjestelmien sisältämät tiedot. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei voi kattaa tuontia, josta ei ole tehty ilmoitusta tai joka on välttänyt tullivalvonnan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- iv) komission järjestelmät, joilla varmistetaan, että alv:oon perustuvat omat varat ja alv-saldot (ks. kohta 4.6) on laskettu ja kerätty oikein ⁽⁸⁾
- v) sakkojen ja seuraamusten hallinnointi komissiossa.
- b) Komission tasolla tarkastettiin 55 perintämääräyksen ⁽⁹⁾ otos. Kyseessä on edustava otos kaikista tulolähteistä.
- c) Vuotuisten toimintakertomusten arviointi kattoi budjettipääosaston ja Eurostatin kertomukset.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.5 **Litteessä 4.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin 55 tapahtumaan ei liittynyt virheitä.

- Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu virheitä siinä, miten komissio oli laskenut jäsenvaltioiden rahoitusosuudet alv- ja BKTL-tietojen perusteella; virheitä ei myöskään havaittu rahoitusosuuksien maksussa.
- Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission perintämääräykset vastaavat yleisesti ottaen jäsenvaltioiden toimittamia selvityksiä perinteisistä omista varoista.
- Tilintarkastustuomioistuin tarkasti muihin tuloihin liittyvät tapahtumat eikä havainnut virheitä laskelmissa tai maksuissa.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen lähtökohtana oli jäsenvaltioiden valmisteleva yhdenmukainen alv:n määräytymisperusta. Tarkastuksen yhteydessä ei suoraan testattu jäsenvaltioiden toimittamia tilastotietoja ja muita tietoja.

⁽⁹⁾ Perintämääräys on asiakirja, johon komissio on kirjannut määrät, jotka ovat maksamatta komissiolle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**VALITTUJA JÄRJESTELMIÄ JA VUOTUISIA TOIMINTAKERTOMUKSIA KOSKEVA TARKASTUS****Bruttokansantuloon perustuvat omat varat****BKTL-saldot**

4.6 Jäsenvaltioiden on joka vuosi toimitettava päivitetty BKTL- ja alv-tiedot vuosilta, joiden osalta mukautukset ovat vielä mahdollisia (neljä vuotta), tai käsiteltävä varauman kohteena olevat tapaukset ⁽¹⁰⁾. Komissio käyttää näitä tietoja, kun se laskee uudelleen jäsenvaltioiden edellisten vuosien alv- ja BKTL-osuuksia (niin sanotut alv- ja BKTL-saldot). Vuonna 2014 jäsenvaltioiden maksuosuuksien mukautukset nousivat BKTL-tietojen päivitysten seurauksena ennennäkemättömän suuriksi eli 9 813 miljoonaan euroon ⁽¹¹⁾ (ks. **taulukko 4.1**). Eurostatin on vielä arvioitava päivitetty tiedot; lukuja voidaan pitää lopullisina vasta sen jälkeen, kun varaukset on poistettu.

4.7 Näin merkittävän vaikutuksen syynä olivat erityisesti kahdentyyppiset päivitykset: varauksia koskevat päivitykset sekä päivitykset, joiden avulla tarkistettiin jäsenvaltioiden BKTL-tietojen kokoamiseen käytettäviä menetelmiä ja lähteitä.

⁽¹⁰⁾ Tiedot on mahdollista tarkistaa ainakin neljän vuoden ajan, minkä jälkeen niitä ei voi enää muuttaa, paitsi jos on esitetty varaus (ks. kohta 4.14).

⁽¹¹⁾ Nettomukautus oli kokonaismäärältään 9 528 miljoonaa euroa, mikä vastaa 285 miljoonan euron negatiivista määrää alv-saldojen osalta ja 9 813 miljoonan euron positiivista määrää BKTL-saldojen osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Käsitellyt varaukset

4.8 Jäsenvaltiot käsitelivät vuonna 2014 useimmat BKTL-varaukset, jotka komissio oli esittänyt tarkastuspyyntien⁽¹²⁾ päätteenä vuonna 2012⁽¹³⁾. Kyseinen tarkastuspyynti käsitti vuodesta 2002 alkaneen jakson⁽¹⁴⁾. Koska kyseessä oli pitkä aikajakso (10 vuotta), tehdyillä korjauksilla oli merkittävä vaikutus tiettyjen jäsenvaltioiden maksuosuuksiin. Esimerkkinä voidaan mainita, että Yhdistyneen kuningaskunnan maksuosuuteen tehdyt muutokset liittyivät ensisijaisesti varausten käsittelytoimenpiteisiin; niiden osuus Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2014 koko budjetoidusta alv- ja BKTL-maksuosuudesta oli 21 prosenttia (ks. **taulukko 4.1**).

4.9 Varausten käsittelyyn liittyvistä toimenpiteistä johtuvat suuret muutokset olisivat lieventyneet, jos komission tarkastuspyynti olisi ollut lyhyempi (jäsenvaltioiden olisi varausten käsittelyssä täytynyt tehdä korjaukset lyhyemmältä aikaväliltä). Tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että pitkät tarkastuspyynnit aiheuttavat talousarvioon liittyvää epävarmuutta jäsenvaltioissa⁽¹⁵⁾.

4.10 Lokakuussa 2014 komissio ilmoitti BKTL-komitealle⁽¹⁶⁾, että sen tavoitteena on saada seuraava tarkastuspyynti päätökseen vuonna 2019. Vuonna 2014 esitetyt varaukset (ks. kohta 4.16) kattavat vuoden 2010 BKTL-tiedot, ja ne voidaan poistaa vasta sen jälkeen, kun komissio on analysoinut jäsenvaltioiden BKTL-luettelot⁽¹⁷⁾. Tästä seuraa, että seuraavan tarkastuspyyntien päättyessä varaukset kattavat ainakin yhdeksän vuoden ajanjakson (samaa tapaan kuin edellinen pyynti).

4.9 Komission seuraavaa tarkastuspyyntiä lyhentäviin toimiin ryhdytään (hyväksymällä enemmän riskeihin pohjautuva tarkastusmalli, noudattamalla kustannustehokkuuden periaatetta), ja varaukset voidaan määrittää ja käsitellä aikaisemmassa vaiheessa (mikä lyhentää pyyntien lopun ja varausten poistamisen välistä aikaa).

4.10 Tarkastuspyynti alkaa, kun BKTL-luettelot saadaan jäsenvaltioilta, ei ensimmäisenä viitevuonna. Luettelot ovat käytettävissä vuoden 2016 alusta lähtien. Komissio sitoutuu saamaan pyyntien päätökseen vuoden 2019 loppuun mennessä.

⁽¹²⁾ Jakso, jonka ajalta komissio tarkistaa jäsenvaltioiden BKTL-tietojen kokoamisessa käyttämät lähteet ja menetelmät.

⁽¹³⁾ Bulgarian ja Romanian tapauksessa varaukset oli esitetty vasta vuonna 2013.

⁽¹⁴⁾ Euroopan unioniin vuonna 2004 tai vuonna 2007 liittyneiden jäsenvaltioiden tapauksessa varaukset kattavat kyseisenä vuonna alkaneen jakson.

⁽¹⁵⁾ Ks. erityiskertomus nro 11/2013 – ”Bruttokansantuloa (BKTL) koskevien tietojen laadun parantaminen: jäsenmäärä ja paremmin kohdennettu lähestymistapa parantaisi komission suorittaman tarkastuksen vaikuttavuutta”, kohdat 68–73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista, ja sen puheenjohtajana toimii komission edustaja. Se avustaa komissiota BKTL:n laskentaa koskevissa menettelyissä ja tarkastuksissa. Ks. neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, markkinahintaisen bruttokansantulon yhdenmukaistamisesta (”BKTL-asetus”) (EUVL L 181, 19.7.2003, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Luettelo, jossa jäsenvaltio antaa yksityiskohtaisen selvityksen BKTL:n laskentaan käyttämistään lähteistä ja menetelmistä. Eurostat arvioi sen perusteella omien varojen tarkoituksiin käytettävien BKTL-tietojen laatua ja kattavuutta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Menetelmien ja lähteiden tarkistukset

4.11 Monet jäsenvaltiot esittivät lisäksi vuoden 2014 aikana menetelmiin ja lähteisiin kohdistamiaan tarkistuksia, joilla oli ollut suuri vaikutus kyseisten maiden BKTL-lukuihin niiden vuosien osalta, joina muutoksia voidaan vielä tehdä (vuodet 2010, 2011 ja 2012). Alv/BKTL-maksuosuudet kasvoivat lähinnä näistä syistä esimerkiksi Kyproksen kohdalla 41 prosenttia ja Alankomaiden kohdalla 21 prosenttia (ks. **taulukko 4.1**).

4.12 Suurten tarkistusten vaikutus BKTL-saldoihin olisi voinut olla pienempi, jos EU:lla olisi ollut käytössä yhteinen menettelytapa, jonka avulla olisi yhdenmukaistettu suurten tarkistusten aikataulu. Tämä helpottaisi tietojen vertailtavuutta jäsenvaltioiden välillä ja vähentäisi suurten mukautusten riskiä, joka syntyy siksi, että tarkistuksia tehdään harvoin ja ne kohdistuvat siten useille vuosille. Komissio esitti kyseistä menettelytapaa koskevan ehdotuksen vuonna 2013⁽¹⁸⁾. Vaikka 19 jäsenvaltiota ilmoitti, että ne ainakin osittain soveltisivat toimintansa tarkistuksiin sovellettavan EU:n menettelytavan mukaisesti syyskuuhun 2014 mennessä, komissio ei ole toteuttanut lisätoimia ottaakseen käyttöön EU:n yhteisen menettelytavan, jota sovellettaisiin tarkistusten osalta.

4.13 Kyseisten kahden päivitystyyppin vaikutus oli niin suuri, että neuvosto muutti omia varoja koskevaa asetusta⁽¹⁹⁾ komissiolta tulleen ehdotuksen mukaisesti, jotta tietyt jäsenvaltiot voisivat lykätä maksujaan. Seitsemän jäsenvaltiota⁽²⁰⁾ pyysi maksujensa lykkäystä (kokonaan tai osittain) vuoteen 2015 saakka. Vuoteen 2015 lykättäväksi pyydetty määrä on yhteensä 5 432 miljoonaa euroa.

4.12 Komissio myöntää, että yhteinen menettelytapa voi pienentää BKTL-tietoihin tehtäviä tarkistuksia, joskin tarkistuksia on silloin tehtävä useammin. Eurostat tutkii edelleen, olisivatko EU:n yhteisen menettelytavan hyödyt suuremmat kuin haitat (esim. toissijaisuuden puute, luotettavampien tietojen ja/tai lähteiden käyttöönoton viivästyminen ja tällaisesta politiikasta mahdollisesti johtuva varaumien poistamisen viivästyminen).

⁽¹⁸⁾ Ehdotus esitettiin raha-, rahoitus- ja maksuasetilastokomitealle 4. heinäkuuta 2013.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1377/2014, annettu 18 päivänä joulukuuta 2014, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2007/436/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2014 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2007/436/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgaria, Ranska, Italia, Kypros, Malta, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta. Bulgaria asetti tästä huolimatta BKTL- ja alv-saldot käyttöön vuoden 2014 lopussa.

Taulukko 4.1 Alv-/BKTL-saldot 2014

(miljoonaa euroa)

Jäsenvaltio	Alv- ja BKTL-saldot	Talousarvion kokonaismäärä alv:n ja BKTL:n osalta	Alv- ja BKTL-saldojen osuus budjetoidusta kokonaismäärästä vuonna 2014
	(A)	(B)	(C) = (A) /(B)
Belgia	119	3 252	3,7 %
Bulgaria	36	338	10,8 %
Tšekki	79	1 131	6,9 %
Tanska	- 126	2 146	- 5,9 %
Saksa	1 359	24 063	5,6 %
Viro	7	157	4,7 %
Irlanti	112	1 202	9,3 %
Kreikka	222	1 474	15,1 %
Espanja	589	8 638	6,8 %
Ranska	562	17 933	3,1 %
Kroatia	- 1	359	- 0,4 %
Italia	1 502	12 867	11,7 %
Kypros	54	131	41,1 %
Latvia	25	199	12,3 %
Liettua	8	286	2,6 %
Luxemburg	- 67	277	- 24,2 %
Unkari	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Alankomaat	1 103	5 205	21,2 %
Itävalta	- 57	2 706	- 2,1 %
Puola	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugali	122	1 391	8,7 %
Romania	75	1 172	6,4 %
Slovenia	8	300	2,7 %
Slovakia	- 7	578	- 1,2 %
Suomi	- 34	1 669	- 2,1 %
Ruotsi	190	3 638	5,2 %
Yhdistynyt kuningaskunta	3 616	17 042	21,2 %
Yhteensä	9 528	112 303	8,5 %

Lähde: Sarake A, Lisätalousarvioesitys 6/2014; Sarake B, Euroopan unionin lisätalousarvio nro 7 varainhoitovuodeksi 2014.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Varaumien hallinnointi

4.14 Varaumien avulla voidaan oikaista jäsenvaltioiden toimittamiin BKTL-tietoihin sisältyviä epäselviä osatekijöitä vielä lakisääteisen neljän vuoden aikarajan jälkeen. Varaukset voivat olla yleisiä tai erityisiä. Yleiset varaukset kattavat kaikki BKTL-koonnin osatekijät. Erityiset varaukset kattavat BKTL:n eri osatekijöitä, ja ne voivat olla tapahtumakohtaisia ⁽²¹⁾, kaikki jäsenvaltiot kattavia ⁽²²⁾ tai prosessikohtaisia ⁽²³⁾. **Taulukossa 4.2** esitetään vuoden 2014 lopussa voimassa olleet varaukset. Siinä esitetään myös alv:oon ja perinteisiin omiin varoihin liittyviä tietoja, joita käsitellään myöhemmin tässä luvussa.

Taulukko 4.2 – Jäsenvaltioiden BKTL/BKT-varaukset ⁽²⁴⁾, alv-varaukset ja perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat

Jäsenvaltio	BKT/BKTL-varaukset (31.12.2014)	Alv-varaukset (31.12.2014)	Perinteiset omat varat, ”avoimet kohdat” (31.12.2014)
Belgia	7	5	18
Bulgaria	12	7	13
Tšekki	7	0	5
Tanska	5	4	21
Saksa	8	8	10
Viro	7	1	3
Irlanti	4	6	13
Kreikka	15	5	32
Espanja	9	2	21
Ranska	7	3	40
Kroatia	0	0	1
Italia	9	11	15
Kypros	12	0	6
Latvia	16	1	0

⁽²¹⁾ Varaukset kattavat tietyn BKTL-tapahtuman tietyssä jäsenvaltiossa.

⁽²²⁾ Kaikkia jäsenvaltioita koskevat varaukset kattavat tietyn tapahtuman kaikissa jäsenvaltioissa.

⁽²³⁾ Esitetään, kun on kyseessä tietty vaihe prosessia, ks. kohta 4.16.

⁽²⁴⁾ Prosessikohtaiset varaukset (ks. kohta 4.16) ja yleiset varaukset (ks. kohta 4.17) eivät sisälly taulukkoon.

Jäsenvaltio	BKT/BKTL-varaumat (31.12.2014)	Alv-varaumat (31.12.2014)	Perinteiset omat varat, ”avoimet kohdat” (31.12.2014)
Liettua	4	0	5
Luxemburg	6	3	1
Unkari	12	1	9
Malta	12	0	2
Alankomaat	4	7	42
Itävalta	6	12	8
Puola	15	5	11
Portugali	7	0	15
Romania	18	2	13
Slovenia	6	0	0
Slovakia	6	1	3
Suomi	6	7	6
Ruotsi	7	5	14
Yhdistynyt kuningaskunta	12	5	21
YHTEENSÄ 31.12.2014	239	101	348
YHTEENSÄ 31.12.2013	283	103	341

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.15 Vuoden 2014 lopussa varaumien yhteismäärä oli 239 (ks. **taulukko 4.2**). Näistä 106 oli tapahtumakohtaisia varaumia ja 133 kaikkia jäsenvaltioita koskevia erityisiä varaumia. Vuoden 2014 kuluessa poistettiin 44 varaumaa (8 tapahtumakohtaista ja 36 kaikki jäsenvaltiot kattavaa varaumaa). Jäljellä on vielä yksi erityinen BKT-varauma, joka liittyy kauteen 1995–2001⁽²⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin laski, että vuonna 2014 poistettujen BKTL-varaumien taloudellisena vaikutuksena⁽²⁶⁾ BKTL-perusteisiin omiin varoihin aiheutui 75,2 miljoonan euron⁽²⁷⁾ nettolisäys kyseisten vuosien osalta.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.15 Komissio on poistanut vuonna 2015 jo 18 erityistä varaumaa ja 15 kaikki jäsenvaltiot kattavaa varaumaa.

Komissio katsoo, että poistettujen BKTL-varaumien taloudellinen vaikutus ei ole soveltuva indikaattori BKTL-perusteisten omien varojen tarkastuksen tuloksesta eikä sitä voida käyttää minkään suuntauksen indikaattorina.

⁽²⁵⁾ Bruttokansantuotetta (BKT) käytettiin kansallisen tilinpidon aggregaattina vuoteen 2001 asti.

⁽²⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittäi varaumien poistamisen taloudellisen vaikutuksen ottamalla huomioon kaikki BKTL:n määräytymisperustan muutokset, jotka johtuivat siitä, että vuonna 2014 poistettiin varaumat vuosilta, joiden osalta tietoja ei voitu enää muuttaa. Komissio poisti varaumat vuonna 2014. Taloudellinen vaikutus ilmeni kuitenkin vuosina 2012 ja 2013, jolloin jäsenvaltiot käsitelivät varaumat.

⁽²⁷⁾ Tilanne 77,3 miljoonan euron lisäyksen ja 2,1 miljoonan euron vähennyksen jälkeen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.16 Lisäksi esitettiin 27 prosessikohtaista varaumaa, jotka kattoivat vuoden 2010; nämä olivat ainoat vuonna 2014 esitetyt varaukset. Ne kattavat vuoden 2010 yhteensä 27 jäsenvaltion osalta; tarkoituksena on, että komissio voi tarkastaa EKT 2010:n mukaan laadittuja tietoja⁽²⁸⁾. Tarkastuksen on määrä perustua BKTL-luetteloihin, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava vuoden 2015 aikana.

Yleiset varaukset

4.17 Ainoat vuoden 2014 lopussa voimassa olevat yleiset varaukset koskivat Kreikan BKTL-tietoja vuosilta 2008 ja 2009. Vaikka näiden varaumien käsittelyssä edistytettiin, niitä ei poistettu, kuten ei myöskään poistettu pitkäaikaista BKT-varaumaa (ks. kohta 4.15). Vuonna 2014 komissio kuitenkin jatkoi Kreikan kansantalouden tilinpidon koontiongelmien liittyvän tilanteen tiivistä seuraamista ja käynnisti teknisen avun ohjelman, jonka tavoitteena on perustaa riippumaton ja vahvistettu kansallinen tilastoviranomainen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Kreikan BKTL-tietojen luotettavuuden parantamiseen tähtäävä työ on tärkeää, sillä näiden tietojen luotettavuudella voi olla vaikutusta kaikkien jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin BKTL-perusteisten omien varojen alalla.

Perinteiset omat varat**Tulliselvityksen jälkeiset tarkastukset**

4.18 Tulliviranomaiset voivat varmistaa ilmoituksessa annettujen tietojen oikeellisuuden tavaroiden luovutuksen jälkeen tarkastamalla kyseisten tavaroiden tuontia koskevat kaupalliset asiakirjat ja tiedot⁽²⁹⁾. Nämä tarkastukset, joihin myös tulliselvityksen jälkeiset tarkastukset lukeutuvat⁽³⁰⁾, ovat jälkivalvontamenettelyjä. Niiden olisi perustuttava riskianalyysiin, jolle on asetettu kriteerit kansallisella ja EU:n tasolla sekä mahdollisuuksien mukaan kansainvälisellä tasolla⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmä (EKT 2010) on uusien kansainvälisesti yhteensopiva EU:n tilinpitokehys, jonka avulla voidaan kuvata taloutta systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti. Se otettiin käyttöön syyskuussa 2014: kyseisestä ajankohdasta lähtien tietojen siirto jäsenvaltioista Eurostatiin tapahtuu EKT 2010 -sääntöjen mukaisesti.

⁽²⁹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikoodeksista (EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1), 78 artikla.

⁽³⁰⁾ "Tulliselvityksen jälkeisillä tarkastuksilla" tarkoitetaan toimijoihin kohdistuvaa valvontamenettelyä, jossa tutkitaan taloudellisen toimijan tilit, kirjanpito ja liiketoiminnan järjestelmät. *Lähde:* Tullin yritystarkastusopas.

⁽³¹⁾ Yhteisön tullikoodeksin 13 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.19 Jäsenvaltioihin kohdistuneilla tarkastuskäynneillään tilintarkastustuomioistuin havaitsi samanlaisia tulliselvityksen jälkeisiin tarkastuksiin liittyviä ongelmia kuin oli havaittu jo aiempina vuosina ⁽³²⁾. Jäsenvaltioiden tarkastamien maahantuojien yksilöinnissä, tarkastettavaksi valinnassa ja tarkastamisessa havaittiin edelleen puutteita. Lisäksi ilmeni, että tulliselvityksen jälkeisten tarkastusten laatu, laajuus ja tulokset vaihtelivat huomattavasti kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa ⁽³³⁾.

4.20 Komissio julkaisi helmikuussa 2014 päivitetyn version Tullin yritystarkastusoppaasta. Tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä, että komissio on antanut jäsenvaltioille uusia ohjeita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että osaa puutteista, jotka oli havaittu jäsenvaltioihin tehtyjen tarkastuskäyntien aikana, ei käsitellä uudessa yritystarkastusoppaassa:

- a) oppaassa ei neuvota, kuinka on meneteltävä toisessa jäsenvaltiossa tulliselvitetyt tuonnin osalta (valittaessa tarkastettavia yrityksiä tai tarkastusprosessin aikana)
- b) oppaassa ei ole selviä ohjeita siitä, kuinka tullivelan vanhentumisriskiä on käsiteltävä ⁽³⁴⁾ tarkastusvaiheessa

4.19 Riskitietojen vaihto on lainsäädännöllinen vaatimus, mutta tullin yritystarkastusoppaassa määritetyt riskikriteerit eivät ole laillisesti sitovia. Siitä huolimatta tullin yritystarkastusopas luo yhteisen ja yhdenmukaistetun lähtökohdan jälkitarkastuksia varten.

EU:n toimintasuunnitelmassa (COM(2014) 527 final) määrätään EU:n yhteisten riskikriteereiden ja standardien kehittämisestä. Komissio on muodostanut jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan hankeryhmän, joka käsittelee taloudellisia riskejä perusteellisesti. Komissio huomioi tässä työssä huolellisesti toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen toimijan harjoittaman tuonnin.

Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen tunnistamia heikkoja kohtia ja kehottaa tarvittaessa tekemään soveltuvia korjaavia toimia. Komissio tarkastelee edelleen kansallista tullivalvontaa tarkastustensa yhteydessä. Jos puutteita havaitaan, komissio kehottaa jäsenvaltioita ryhtymään toimiin niiden korjaamiseksi.

4.20

- a) Mitä tulee yhdessä jäsenvaltiossa tulliselvitettyihin tavaroihin, kun maahantuojan pääkonttori on toisessa jäsenvaltiossa, komissio tarkastelee mahdollisuutta antaa jäsenvaltioille lisäohjeita taloudellisen riskin kriteereiden käsittelyn yhteydessä.

Katso myös vastaus kohtaan 4.19.

- b) Komission yksiköt painottavat jäsenvaltioille säännöllisesti tarkastuskertomuksissaan, käsitellessään kirjanpidosta poistettuja määriä asetuksen (EU, Euratom) N:o 1150/2000 17 artiklan mukaisesti ja omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean kahdesti vuodessa pidettävissä kokouksissa, miten tarpeellista on olla riittävän huolellinen perintämenettelyissä. Kun perinteisiä omia varoja menetetään vanhentumisen vuoksi, koska jäsenvaltio ei ole ollut riittävän huolellinen, jäsenvaltio on taloudellisessa vastuussa määristä, joita ei saada perittyä takaisin.

⁽³²⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 2.31, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 2.14.

⁽³³⁾ Espanja, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽³⁴⁾ Tullikodeksin (asetus (ETY) N:o 2913/92) 221 artiklan 3 kohdan mukaisesti tiedoksianto ei voida toimittaa velalliselle enää, kun kolmen vuoden määräaika on kulunut siitä päivästä, jona tullivelka on syntynyt.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) oppaassa ei anneta (arvoon tai ilmoitusten prosenttiosuuteen perustuvaa) suositusta siitä, kuinka paljon tarkastuksia on vähintään suoritettava joka vuosi.

A- ja B-kirjanpito

4.21 Kukin jäsenvaltio lähettää komissiolle kuukausittain selvityksen todetuista tulliveloista ja sokerimaksuista (selvitys A-kirjanpidosta) ja kolmen kuukauden välein selvityksen niistä todetuista saamisista, jotka eivät sisälly kuukausittaiseen selvitykseen (niin sanottu erillinen selvitys B-kirjanpidosta) ⁽³⁵⁾.

4.22 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jäsenvaltioihin suuntautuneilla tarkastuskäynneillään samanlaisia B-kirjanpidon hoitoon liittyviä ongelmia kuin se oli havainnut aiempina vuosina ⁽³⁶⁾. Ongelmat viittaavat systemaattisiin virheisiin ⁽³⁷⁾. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa B-kirjanpitoa koskevien selvitysten laatimismenettely on monimutkainen tapahtuma, joka perustuu eri tietokannoista peräisin oleviin, manuaalisesti yhteenkoottaviin tietoihin. Tämä on johtanut virheisiin. Lisäksi B-kirjanpitoon kirjattujen määrien päivittämisessä ilmeni pitkiä viipeitä. Kirjanpidosta poistettujen määrien hallinnoinnissa käytetyt menettelyt olivat Espanjassa virheellisiä, minkä seurauksena luvut esitettiin B-kirjanpidossa liian suurina. Lisäksi komissio havaitsi toimittamiensa tarkastusten (ks. kohta 4.23) aikana puutteita B-kirjanpidon hoidossa 19:ssä niistä kaikkiaan 21 jäsenvaltiosta, joihin se teki tarkastuskäynnin.

KOMISSIION VASTAUKSET

- c) EU:n riskinhallintastrategiassa, johon tarkastukset kuuluvat, tarkastellaan kaupan helpottamista, yksinkertaistamista ja riskiin perustuvia tarkastuksia. Yksittäinen (ilmoitusten arvoon tai prosenttiosuuteen perustuva) suositus tarkastusten vähimmäismäärästä ei olisi johdonmukainen riskiin perustuvan lähestymistavan kanssa, sillä siinä on huomioitava erityyppisten tavaroiden kauppa ja eri ajankohtina ilmenevät riskit.

Komissio kuitenkin pohtii jäsenvaltioiden kanssa mahdollisia vähimmäismääriä, joissa huomioidaan kyseiset erot.

4.22 Ajoittaisia yksittäisiä systemaattisia puutteita lukuun ottamatta valtaosa komission tarkastuksissa havaituista puutteista on kertaluonteisia virheitä, jotka ovat ymmärrettäviä tällaisessa kirjanpidossa (kokoelma ongelmallisia ja kyseenalaisia tapauksia). Vaikka tilintarkastustuomioistuin havaitsi B-kirjanpidon hoitoon liittyviä ongelmia vuonna 2014 ja aiempina vuosina, näistä ongelmista ja virheistä ei voida komission mielestä tehdä johtopäätöksiä yleisistä systemaattisista puutteista. Manuaalisesti hoidettavassa kirjanpidossa (jäsenvaltioilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta hoitaa kirjanpitoa automaattisesti) havaitut virheet, joihin satunnaiset virheet voivat vaikuttaa, eivät välttämättä viittaa systemaattiseen virheeseen. Virhe voi olla systemaattinen, jos menettely on virheellinen. Komissio huomioi tilintarkastustuomioistuimen tekemät havainnot, jotka liittyvät kirjanpidon hoitoon näissä jäsenvaltioissa ja Espanjan virheelliseen menettelyyn, tarkastuksen edellyttämissä tavanomaisissa jatkotoimissaan.

⁽³⁵⁾ Mikäli tullee tai maksuja ei ole maksettu ja vakuutta ei ole toimitettu tai vakuudet on toimitettu mutta maksut on riitautettu, jäsenvaltiot voivat lykätä kyseisten varojen käyttöön asettamista kirjaamalla ne erilliseen kirjanpitoon.

⁽³⁶⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 2.16, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 2.32 ja 2.33.

⁽³⁷⁾ Nämä tapaukset eivät vaikuttaneet erillisessä kirjanpidossa todetun kokonaismäärän (1 617 miljoonaa euroa) luotettavuuteen eivätkä vastaavaan Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä ilmoitettuun arvon alentumiseen (1 144 miljoonaa euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Avointen kohtien käsittely

4.23 Komission jäsenvaltioissa tekemät tarkastukset johtavat havaintoihin eli niin sanottuihin "avoimiin kohtiin" ⁽³⁸⁾. Näillä avoimilla kohdilla voi mahdollisesti olla taloudellista vaikutusta ja ne "suljetaan", kun jäsenvaltiot ovat käsitelleet ne asianmukaisesti. Vuoden 2014 lopussa avoinna oli yhteensä 348 kohtaa (ks. **taulukko 4.2**) ⁽³⁹⁾, mutta komissio ei laskenut niiden taloudellista kokonaisvaikutusta.

Arvonlisäveroon perustuvat omat varat

4.24 Vuoden lopussa varaumien yhteismäärä oli 101, kun vastaava määrä vuonna 2013 oli 103 (ks. **taulukko 4.2**). Varaumista 84 oli asettanut komissio ja 17 jäsenvaltiot. Komissio poisti 29 varaumaa vuonna 2014. Komission esittämien pitkäaikaisten varaumien ⁽⁴⁰⁾ määrä väheni 12:sta 10:een. Tilintarkastustuomioistuimen laskelmien mukaan varaumien käsittelystä vuonna 2014 ⁽⁴¹⁾ aiheutui taloudellisena nettovaikutuksena alv-perusteisten omien varojen lisääntyminen 16,1 miljoonalla eurolla ⁽⁴²⁾.

Vuotuiset toimintakertomukset

4.25 Budjettipääosaston ja Eurostatin vuotta 2014 koskeissa toimintakertomuksissa annetaan varainhoidosta oikea arvio omien varojen ja muiden tulojen perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osalta. Tilintarkastustuomioistuin saa näistä tiedoista vahvistuksen havainnoilleen ja johtopäätöksilleen.

4.23 Komissio pyrkii havaintoja käsitellessään kvantifioimaan jokaisen jäsenvaltion jokaisen kertomuksen jokaisen avoimen kohdan mahdollisen taloudellisen vaikutuksen tapauskohtaisesti. Komissiolla ei ole yleisiä lukuja, jotka koskevat kaikkien jäsenvaltioiden kaikkien avointen kertomusten kaikkien avointen kohtien mahdollisia vaikutuksia perinteisiin omiin varoihin. Niistä ei olisi hyötyä seurannan kannalta, koska jokaisen kertomuksen jokainen kohta on käsiteltävä erikseen jokaisen jäsenvaltion osalta. Komissio tietää kuitenkin aina, onko kohdalla mahdollista taloudellista vaikutusta, ja arvioi vaikutuksen suuruuden, kun tarvittavat tiedot ovat käytettävissä.

4.24 Komissio jatkoi vuonna 2014 asettamiinsa varaumiin liittyvien ongelmien käsittelemistä jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio katsoo, että varaumien poistamisen taloudellinen nettovaiikutus ei ole soveltuva indikaattori alv-perusteisten omien varojen tarkastusohjelman tuloksesta eikä sitä voida käyttää minkään suuntauksen indikaattorina.

⁽³⁸⁾ Vuonna 2014 annettiin yhteensä 28 tarkastuskertomusta, jotka johtivat 89 uuteen "avoimeen kohtaan".

⁽³⁹⁾ Kaikkiaan 38 kohtaa on ollut avoinna yli viisi vuotta. Vanhimmat edelleen avoimet kohdat ovat peräisin vuodelta 2002 ja ne koskevat Saksaa, Kreikkaa ja Portugalia.

⁽⁴⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuimen määritelmän mukaan varauma on pitkäaikainen, jos se koskee vuotta, josta on kulunut jo ainakin kymmenen vuotta; toisin sanoen vuoden 2014 lopussa yhä voimassa olevat pitkäaikaiset varaumat koskevat vuotta 2005 tai sitä aikaisempia vuosia.

⁽⁴¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin määritti varaumien poistamisen taloudellisen vaikutuksen ottamalla huomioon kaikki alv:n määrätymisperustaan tehdyt muutokset, jotka johtuivat vuosia 2002–2010 koskevasta komission valvontatoiminnasta. Vuotta 2010 koskevia tietoja ei voinut enää vuonna 2014 muuttaa, ja vuoden 2010 ja sitä aikaisempien vuosien alv:n määrätymisperustaa voidaan muuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että on esitetty varauma. Arvonlisäveron yhdenmukaistettujen määrätymisperusteiden rajaamisen vaikutukset on otettu huomioon.

⁽⁴²⁾ Tilanne 18,2 miljoonan euron lisäyksen ja 2,1 miljoonan euron vähennyksen jälkeen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

4.26 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulojen virhetaso ei ole olennainen. Tulojen osalta

- tarkastetut järjestelmät arvioitiin vaikuttaviksi BKT:oon ja alv:oon perustuvien omien varojen ja muiden tulojen kohdalla
- tarkastetut järjestelmät arvioitiin perinteisten omien varojen kohdalla kokonaisuutena tarkasteltuna vaikuttaviksi; keskeiset sisäiset kontrollit arvioitiin tarkastuskäynnin kohteina olleissa jäsenvaltioissa osittain vaikuttaviksi ⁽⁴³⁾
- tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tarkastamisensa tapahtumissa virheitä.

Suositukset

4.27 **Liitteessä 4.2** esitetään arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Varainhoitovuosia 2011 ja 2012 koskevilla vuosikertomuksissa esitettiin kolme suositusta. Näistä suosituksista kaksi on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi ja yksi joiltakin osin.

4.28 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

Bruttokansantuloon perustuvat omat varat

- **Suositus 1:** komissio toteuttaa seuraavan tarkastuszyklin aikana toimenpiteet, joilla varmistetaan, että varauman kattamien vuosien määrä on pienempi syklin lopussa
- **Suositus 2:** komissio toteuttaa toimenpiteet, joilla vähennetään jäsenvaltioiden esittämien tarkistusten vaikutusta.

4.27.

Komissio hyväksyy suosituksen. Tarkastuszykliä lyhennetään ja varaukset määritetään ja käsitellään aikaisemmassa vaiheessa (tarkastuszyklin kuluessa).

Komissio hyväksyy suosituksen.

⁽⁴³⁾ Ks. myös erityiskertomus nro 2/2014, kohdat 107–120.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Perinteiset omat varat

- **Suositus 3:** komissio parantaa tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia koskevia nykyisiä ohjeita ja kannustaa niiden soveltamiseen jäsenvaltioissa
- **Suositus 4:** komissio varmistaa, että jäsenvaltioilla on riittävät kirjanpitojärjestelmät erien kirjaamiseksi B-kirjanpitoon, ja kannustaa jäsenvaltioita parantamaan kyseiseen kirjanpitoon vietyjen erien hallinnointia esimerkiksi tarkistamalla nämä erät säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että vanhemmat erät on asianmukaisesti päivitetty tai poistettu tileiltä.

Komissio hyväksyy suosituksen. Se käsittelee tilintarkastustuomioistuinten havaintoja nykyisen riskinhallintastrategian ja toimintasuunnitelmansa puitteissa ja keskittyy erityisesti käynnissä olevaan taloudellisten riskien kriteereihin liittyvään työhön.

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio jatkaa B-kirjanpidon tarkastelua tarkastuksissaan ja, jos puutteita havaitaan, kehottaa jäsenvaltioita parantamaan kyseisen kirjanpidon hoitoa varmistamalla säännöllisesti, että kirjanpidosta poistetut määrät on poistettu.

LIITE 4.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

	2014	2013
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä:	55	55
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	0,0 %	0,0 %
Ylempi virheraja	0,0 %	
Alempi virheraja	0,0 %	

LIITE 4.2

AIEMPIEN SUOSTUSTEN SEURANTA – TULOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2012	Komission pitäisi arvioida BKTL-tietojen tarkistukseen soveltamaansa valvontakehystä, suorittaa järjestelmällinen ja vakioitu kustannushyötyanalyysi, tarkistaa perusteellisesti olennaiset ja riskialtiit BKTL-osatekijät, rajoittaa yleisten varaumien käyttöä ja asettaa varaumien esittämiseksi olennaisuuskriteerit.			X			Uusi valvontakehys on kehitteillä, ja se valmistuu ennen seuraavan tarkastuspyynnin alkua vuoden 2016 alussa. Suoraa tarkastusta harjoitetaan jo olemassa olevien varaumien poiston puitteissa. Uusi menetelytapa, joka rajoittaa yleisten varaumien käyttöä, on käytössä, ja olennaisuusrajausta on sovittu.	
2011 ja 2012	Komission pitäisi kannustaa jäsenvaltioita tullivalvonnan tehostamiseen, jotta perinteisiä omia varoja saadaaan kerätyksi mahdollisimman suuri määrä.		X				Komissio varmistaa edelleen perinteisiä omia varoja koskevien tarkastusten yhteydessä, että jäsenvaltioilla on käytössä asianmukainen valvontakehys, joka suojaa EU:n taloudellisia etuja perinteisten omien varojen osalta.	
	Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita käyttämään A- ja B-kirjanpitoa oikein ja varmistettava, että kirjanpidot ovat osoitettusti täydelliset ja oikeelliset (*).		X				Komissio tarkastelee A- ja B-kirjanpidon käyttöä edelleen tarkastuksissaan ja kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että kirjanpidot ovat täydelliset ja oikeelliset.	

(*) Komissio seuraa A- ja B-kirjanpidon käyttöä joka vuosi. Ongelma on kuitenkin edelleen olemassa, joten ponnisteluja on jatkettava.

VIIDES LUKU

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	5.1–5.5
Kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyyn alan erityispiirteet	5.2–5.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	5.5
Toimien sääntöjenmukaisuus	5.6–5.17
Tutkimus ja innovointi: tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman monimutkaiset säännöt lisäsivät virheiden riskiä	5.9–5.15
Muut varainkäytön välineet: tukeen oikeuttamattomia ja tosittein perustelemattomia kuluja ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä	5.16–5.17
Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus	5.18–5.31
Tutkimuksen ja innovoinnin alaa koskevat komission tarkastukset	5.18–5.24
Vuotuiset toimintakertomukset	5.25–5.31
Energian pääosaston ja innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston vuotuisissa toimintakertomuksissa arvioidaan tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät riskit liian pieniksi	5.27–5.28
Riskinalaisten määrien arviointiin on sovellettu epäyhdenmukaisia lähestymistapoja	5.29–5.31
Johtopäätös ja suositukset	5.32–5.35
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	5.32–5.33
Suositukset	5.34–5.35
Liite 5.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	
Liite 5.2 – Aiempien suositusten seuranta – kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

5.1. Tässä luvussa esitetään kasvua ja työllisyyttä edistävästä kilpailukyvyistä laadittuun erityisarvioon liittyvät havainnot. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2014 menoista esitetään **kaaviossa 5.1.**

Kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alan erityispiirteet

5.2. Alan menojen avulla pyritään esimerkiksi parantamaan tutkimusta ja innovointia, edistämään koulutusjärjestelmiä ja työllisyyttä, varmistamaan digitaaliset sisämarkkinat, edistämään uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta, nykyaikaistamaan liikennealaa sekä parantamaan liiketoimintaympäristöä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) osalta.

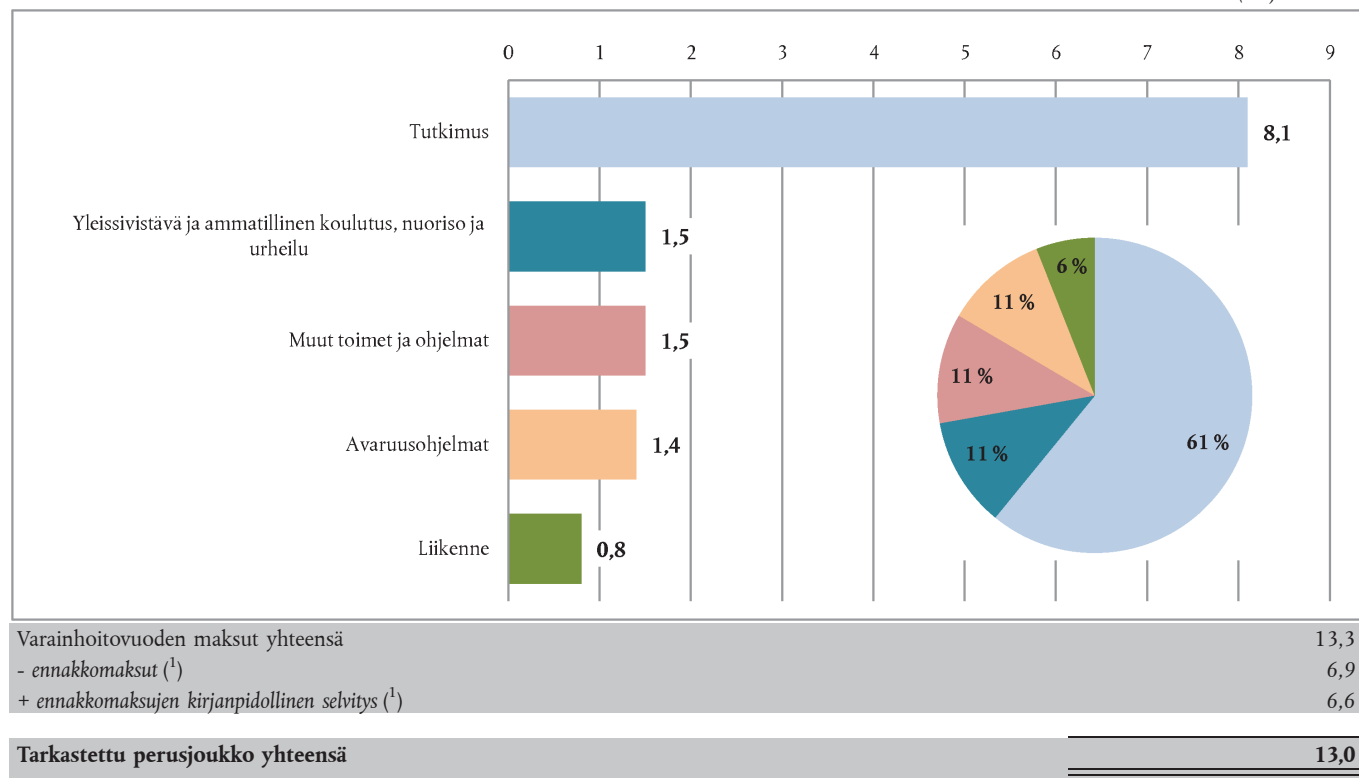
5.3. Tutkimuksen ja innovoinnin osuus menoista on 61 prosenttia. Menot toteutetaan ohjelmakautta 2007–2013 koskevan tutkimuksen ja teknisen kehittämisen seitsemänneen puiteohjelman ("tutkimuksen seitsemäs puiteohjelma") ja ohjelmakautta 2014–2020 koskevan tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti 2020 -puiteohjelman ("Horisontti 2020") kautta. Keskeisiin varainkäytön välineisiin lukeutuvat myös seuraavat ohjelmat: elinikäisen oppimisen ohjelma ja Erasmus+-ohjelma yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, nuorison ja urheilun aloilla; liikennealaa koskeva Euroopan laajuisten verkkojen ohjelma, joka tarjoaa rahoitusta liikenteen infrastruktuurin kehittämiseen; Euroopan energia-alan elvytysohjelma, jonka avulla tuetaan energia-alan hankkeita; Verkkojen Eurooppa -väline, joka tukee liikenne-, televiestintä- ja energia-alan verkostojen kehittämistä; Galileo-ohjelma, joka koskee Euroopan satelliittinavigointijärjestelmää.

5.4. Lähes 90 prosenttia menoista muodostuu avustuksista, joita myönnetään hankkeisiin osallistuville yksityisille tai julkisille edunsaajille. Ennakkorahoitus maksetaan, kun avustus-sopimus tai rahoituspäätös on tehty. Muu EU:n rahoitus perustuu edunsaajien ilmoittamien kulujen korvaamiseen. Toimien sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvana pääasiallisena riskinä on, että edunsaajat ilmoittavat tukeen oikeuttamattomia kuluja, jotka jäävät havaitsematta tai korjaamatta, ennen kuin komissio korvaa kulut.

5.3. Tämän luvun menorakenne on uuden vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen myötä erilainen kuin viime vuoden kertomuksessa.

Kaavio 5.1 – Monivuotisen rahoituskehiksen otsake 1 a – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky – Keskeiset tiedot 2014

(miljardia euroa)



⁽¹⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liitteen 1.1** kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2014 konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

5.5. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja -menetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Kasvua ja työllisyyttä edistävää kilpailukykyä koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Tarkastuksessa tutkittiin 166 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Kyseessä on edustava otos kaikenlaisia rahoituskehiksen otsakkeen tapahtumia. Vuonna 2014 otokseen kuului 95 tutkimuksen ja innovoinnin alan tapahtumaa (92 tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman tapahtumaa ja kolme edeltävän tutkimuksen kuudennen puiteohjelman tapahtumaa), 21 yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan tapahtumaa (elinikäisen oppimisen ohjelma) sekä 50 muihin ohjelmiin ja toimiin liittyvää tapahtumaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston, koulutuksen ja kulttuurin pääosaston, liikenteen ja liikkumisen pääosaston, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston, energian pääosaston⁽¹⁾ sekä innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston vuotuiset toimintakertomukset.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

5.6. **Liitteessä 5.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 166 tapahtumasta 79:ään (48 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 53 virheen perusteella, että virhetaso on 5,6 prosenttia⁽²⁾.

5.7. **Kaaviossa 5.2** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat vuoden 2014 arvioituun virhetasoon. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä aiheutui pääasiassa edunsaajien tutkimus- ja innovointihankkeiden yhteydessä ilmoittamien tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaamisesta.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.6. Tilintarkastustuomioistuimen raportoima virhetaso on yksi EU:n menojen täytäntöönpanon tehokkuutta mittaava indikaattori. Komissiolla on kuitenkin monivuotinen valvontastrategia. Tämän perusteella komission yksiköt laskevat jäännösvirhetason, jossa otetaan huomioon ohjelman koko toteutuskauten takaisinperinnät ja oikaisut sekä kaikkien valvontatoimien ja tarkastusten vaikutukset. Laskettu jäännösvirhetaso oli vuoden 2014 lopussa 0,42 prosenttia Euroopan energia-alan elvytysohjelman (EEPR) osalta, 0,84 prosenttia TEN-T-liikenneverkkojen osalta ja noin 3 prosenttia tutkimuksen osalta.

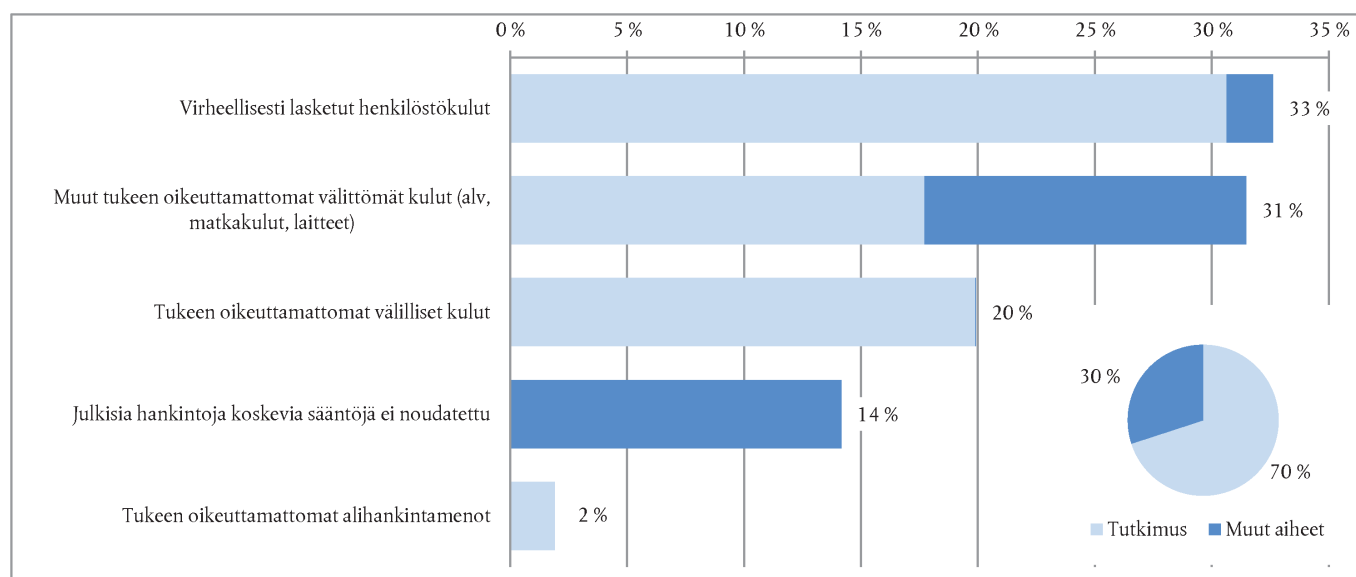
5.7. Tutkimus- ja innovointihankkeissa henkilöstökulut ja välilliset kulut muodostavat suurimman osan hankkeiden kustannuksista. Jotta monenlaiset kulurakenteet saataisiin mukautettua eurooppalaiseen tutkimuskenttään, on tehty tietoinen poliittinen valinta korvata nämä kululuokat mieluummin todellisten kulujen perusteella kuin yksikkökustannusten tai kiinteämääräisen rahoituksen muodossa. Tämä selittää niiden virhealttiuden, joka näkyy kaaviossa.

Horisontti 2020 -ohjelmaan on sisällytetty joukko yksinkertaistuksia, jotta sillä voidaan puuttua mahdollisimman hyvin näihin virhelähteisiin. Ks. kohta 5.9 jäljempänä.

⁽¹⁾ Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston korvaa vuodesta 2015 alkaen sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto.

⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 3,1 prosentin (alempi virheraja) ja 8,1 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

Kaavio 5.2 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.8. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virhetapauksista 27:ssä komissiolla, kansallisilla viranomaisilla tai riippumattomilla tarkastajilla ⁽³⁾ oli käytettävissään riittävästi tietoa ⁽⁴⁾, jonka avulla ne olisivat kyenneet estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheet ennen menojen hyväksymistä. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi tämän luvun osalta ollut 2,8 prosenttiyksikköä alhaisempi.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.8. Komissiolla on käytössä vakaa ennakkovalvontajärjestelmä, johon sisältyy yksityiskohtaisia automatisoituja tarkistuslistoja, kirjallista ohjeistusta ja jatkuvaa koulutusta. Järjestelmän parantaminen ilman edunsaajien hallinnollisen taakan lisäämistä ja varmistuen samalla, että maksut suoritetaan ajallaan, on jatkuva haaste. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen avulla tehostetaan etukäiteistarkastuksia entisestään esimerkiksi parantamalla tarkistuslistoja ja ohjeistusta sekä mahdollisesti lisäämällä valvonnan automaatiota. Lisäksi komissio tekee yhteistyötä kansallisten virastojen ja viranomaisten kanssa varmistaakseen, että niiden valvontamekanismeja käytetään täysimääräisesti virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi.

Kysymys menoilmoituksia varmentavista riippumattomista tarkastajista on tunnettu ongelma, jota on käsitelty aiemmissa kertomuksissa. Noudattaakseen tilintarkastustuomioistuimen suosituksia komissio on järjestänyt edunsaajille ja riippumattomille menoilmoituksia varmentaville tarkastajille (yli 300) joukon tapaamisia lisätäksään tietoisuutta kaikkein yleisimmistä virheistä. Lisäksi virheitä tehneille tarkastajille on annettu palautetta, ja Horisontti 2020 -ohjelmassa esitetään aiempaa didaktisempi tarkastuslausunnon malli. Tutkimuksen osalta tarkastuslausuntojen arvioidaan vähentävän virhetasoa 50 prosentilla varmentamattomiin menoilmoituksiin verrattuna. Joten vaikka onkin myönnettävä, että kaikkia virheitä ei ole havaittu, tarkastuslausunnot ovat kuitenkin tärkeä väline kokonaisvirhetason alentamisessa.

⁽³⁾ Joissakin tapauksissa riippumattomien tarkastajien on todennettava ilmoitettujen menojen tukikelpoisuus. Näin on esimerkiksi sellaisia tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman hankkeita koskevien kuluilmoitusten tapauksessa, joihin suunnattu EU:n rahoitusosuus on yli 375 000 euroa.

⁽⁴⁾ Todentavien asiakirjojen perusteella, mukaan lukien vakiomuotoiset ristiintarkastukset ja pakolliset tarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tutkimus ja innovointi: tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman monimutkaiset säännöt lisäsivät virheiden riskiä

5.9. Havaitut virheet olivat samantyyppisiä kuin virheet, joita tilintarkastustuomioistuin on havainnut koko tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman ajan: henkilöstökulut oli laskettu virheellisesti ja huomioon oli otettu muita tukeen oikeuttamattomia välittömiä kuluja, kuten tosittein perustelemattomia matka- tai laitekuluja; lisäksi oli ilmoitettu tukeen oikeuttamattomia välillisiä kuluja, jotka pohjautuvat virheellisesti laskettuihin yleiskustannuksiin tai joihin sisältyy tukeen oikeuttamattomia kustannuslajeja, jotka eivät liity hankkeeseen (ks. laatikko 5.1).

Laatikko 5.1 – Esimerkki erään tutkimus- ja innovointihankkeen osalta korvatuissa kuluissa havaituista virheistä

Tilintarkastustuomioistuin poimi otokseen komission erälle kansainväliselle organisaatiolle suorittaman maksun. Kyseinen organisaatio toteutti yhdessä neljän yhteistyökumppanin kanssa monikansallista terveysalan yhteistyöhanketta tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman yhteydessä. Komissio korvasi organisaation toimittaman kuluilmoituksen perusteella noin 132 000 euroa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin edunsaajaorganisaation ilmoittamissa kuluissa useita virheitä:

- henkilöstökulut oli ilmoitettu liian suurina
- oli ilmoitettu matkakuluja, jotka eivät liittyneet hankkeeseen
- välillisiä kuluja oli laskettu virheellisesti.

Lisäksi edunsaaja muunsi paikallisena valuuttana ilmoitetut kulut euroiksi virheellisen muuntokurssin avulla, mikä lisäsi liian suurena ilmoitettua määrää entisestään. Edunsaajan ilmoittamat tukeen oikeuttamattomat kulut olivat yhteensä 73 000 euroa eli niiden osuus oli 55 prosenttia korvattavaksi ilmoitetuista kuluista.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastetussa 95 tutkimus- ja innovointihankkeen otoksessa 39 tapausta, joissa komissio oli korvannut tukeen oikeuttamattomia kuluja. Kyseistä tapauksista 13:ssa tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli yli kymmenen prosenttia edunsaajan ilmoittamien kulujen kokonaismäärästä.

5.10. Komissio soveltaa tutkimus- ja innovointihankkeiden yhteydessä korvauksen perustana olleisiin kuluilmoituksiin omaa tarkastusohjelmaansa (ks. kohdat 5.18–5.24). Komissio on tarkastuksissaan havainnut tyypiltään ja esiintyvyydeltään samankaltaisia virheitä.

5.9. Myös komission omissa tarkastuksissa on käynyt ilmi, että virheiden tyypit ja tasot pysyvät vakaina tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman monimutkaisten sääntöjen vuoksi.

Koska kuitenkin kaikki tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman sopimukset on allekirjoitettu, oikeudellisen kehyksen muuttaminen ei ole enää mahdollista. Komissio on puiteohjelman aikana kuitenkin yrittänyt yksinkertaistaa järjestelmää voimassa olevan oikeudellisen kehyksen puitteissa, mistä esimerkkinä ovat komission 24. tammikuuta 2011 hyväksymät yksinkertaistamistoimenpiteet (päättös C(2011) 174).

Horisontti 2020 -ohjelmaan sisältyy oikeudellisen kehyksen radikaali yksinkertaistaminen, jonka tarkoituksena on vastata sekä sidosryhmien että lainsäädäntövallan käyttäjien odotuksiin ja jossa keskitytään erityisesti henkilöstökuluihin ja välillisiin kuluihin, jotka ovat pääasialliset virhelähteet.

Laatikko 5.1 – Esimerkki erään tutkimus- ja innovointihankkeen osalta korvatuissa kuluissa havaituista virheistä

Komissio perii aiheetta suoritettut maksut takaisin. Tämä esimerkki osoittaa myös sen, miten haastavaa kansainvälisten kumppaneiden kanssa toimiminen on: yhteistyö Euroopan ulkopuolisten tutkijoiden kanssa on tarpeen yhteiskunnan globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi, mutta nämä elimet eivät monesti ole tottuneet EU:n tukikelpoisuussääntöihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.11. Jatkuvasti olennaisena pysyvä tutkimus- ja innovointimenojen virhetaso osoittaa, että tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman rakenteeseen ja täytäntöönpanoon liittyy jo itsessään riskejä. Tukikelpoisuussäännöt ovat monimutkaisia ja ohjelman rahoitusasteet vaihtelevat. Hankkeita toteuttavat useat eri yhteistyökumppanit, jotka ovat maantieteellisesti hajautuneita. Lisäksi hankkeilla on edunsaajia myös EU:n ulkopuolisissa maissa. Edunsaajatyypit vaihtelevat huomattavasti ja edunsaajien kirjanpitojärjestelmät eivät useinkaan vastaa ohjelman vaatimuksia.

5.12. Vuonna 2014 komissio teki ensimmäiset uutta tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmaa koskevat avustussopimukset ja alkoi suorittaa ohjelmaan liittyviä ennakkomaksuja. Horisontti 2020 -ohjelman rahoitussäännöt ovat tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman sääntöjä yksinkertaisempia, ja komissio on pyrkinyt merkittävien toimenpiteiden vähentämiseen hallinnollista monimutkaisuutta.

5.13. Tiedot Horisontti 2020 -ohjelman osatekijät lisäävät kuitenkin tapahtumien sääntöjen mukaisuuteen kohdistuvaa riskiä. Ohjelman tarkoituksena on esimerkiksi lisätä hankkeisiin osallistuvien pk-yritysten ja uusien osallistujien (joista monet ovat niin ikään pk-yrityksiä) määrää. Tarkoituksena on tukea tutkimuksen ja innovoinnin parantamista sekä luoda kasvua ja työllisyyttä. Komissio on havainnut näiden osallistujaryhmien olevan erittäin virhealttiita. Tämä käy ilmi myös laatikossa 5.2 annetusta esimerkistä.

KOMISSION VASTAUKSET

5.11. Sääntöjen monimutkaisuuden vuoksi komissio on tehnyt Horisontti 2020 -ohjelmaan useita yksinkertaistuksia.

Politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi ja erityisesti kasvun ja työllisyyden luomiseksi ja yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi tutkimuksen ja innovaation avulla tarvitaan välttämättä monikansallisia ja monialaisia kumppanuuksia, yksityissektorin, etenkin pienten yritysten, laaja-alaista osallistumista sekä henkilöstökulujen ja välillisten kulujen korvaamista todellisten kulujen perusteella. Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, tähän liittyy jo itsessään joukko riskejä.

Toisaalta silloin, kun politiikan tavoitteet mahdollistavat yksinkertaisempien mekanismien käytön, virhetasot jäävät alle 2 prosentin. Nämä avustukset (Euroopan tutkimusneuvoston määrärahat, Marie Skłodowska-Curie -toimet) ovat suoraviivaisia – ne koskevat enimmäkseen julkisia elimiä, niissä käytetään laajemmin kiinteämäärisiä maksuja ja kertakorvauksia ja suurin osa niistä on yhden edunsaajan avustuksia.

5.13. Yhteinen vastaus kohtiin 5.13 ja 5.14:

Tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamat osatekijät ovat tulosta lainsäätäjän tietoisista poliittisista valinnoista ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi, ja lainsäädäntövallan käyttäjät lisäsivät ne ohjelmaan.

Pk-yritysten osallistuminen on ratkaisevan tärkeää ohjelman onnistumisen, kasvun ja työpaikkojen syntymisen ja yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamisen kannalta.

Pk-yritysten hallinnolliset valmiudet ovat rajalliset. Tästä syystä pk-yrityksiä koskevia sääntöjä on yksinkertaistettu mahdollisimman paljon hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Virheriski on kuitenkin edelleen koholla.

Suureen infrastruktuuriin liittyvien korvausten tarkoituksena on saada aikaan oikeudenmukainen korvaus strategisille tutkimuskumppaneille, jotka tekevät suuria infrastruktuuri-investointeja. Lisäkorvausten tarkoituksena puolestaan on varmistaa oikeudenmukainen korvaus tutkijoille eri puolilla Eurooppaa, levittää huippuosaaamista, kuroa innovaatiokuilu umpeen ja pitää yllä ohjelman houkuttelevuutta.

Riskien lieventämiseksi komissio suorittaa ennakkoarvioinnin kaikista osallistujista, jotka saavat maksuja suurta tutkimusinfrastruktuuria varten. Se on myös antanut kattavaa ohjeistusta lisäkorvausten soveltamisesta ohjelman puitteissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 5.2 – Esimerkki huomattavista virheistä kuluissa, jotka eräs pk-yritys ilmoitti korvausta varten tutkimus- ja innovointihankkeen yhteydessä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti erään 764 000 euron kuluilmoituksen. Sen oli toimittanut pk-yritys, joka toteutti uusiutuvia energialähteitä koskevaa tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman hanketta yhteistyössä 16 kumppanin kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pk-yrityksen ilmoittamat kulut olivat lähes kokonaisuudessaan tukeen oikeuttamattomia:

- pk-yrityksen omistaja laskutti huomattavasti komission ohjeissa määritettyä suuremman tuntimäärän
- korvausta haettiin alihankintakuluista, jotka eivät olleet tukikelpoinen kustannuserä, eikä alihankinta ollut tapahtunut tarjouskilpailumenettelyn kautta
- ilmoitettuihin välillisiin kuluihin sisältyi tukeen oikeuttamattomia kulueriä, jotka perustuivat arvioihin ja joita ei voitu täsmäyttää edunsaajan kirjanpidon kanssa.

Komission korvaamat tukeen oikeuttamattomat kulut aiheuttivat virheen, joka koskee yli 90:ää prosenttia tarkastettujen kulujen kokonaismäärästä.

5.14. Tietyissä tapauksissa on lisäksi otettu käyttöön erityisiä tukikelpoisuuskriteereitä. Niitä sovelletaan esimerkiksi tilanteissa, joissa tutkijat saavat lisäkorvausta tai joissa osallistujat hyödyntävät suurta tutkimusinfrastruktuuria. Tällaisten kriteerien soveltaminen lisää tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvaa riskiä.

5.15. Horisontti 2020 -ohjelman menoja toteuttavat lisäksi lukuisat eri elimet. Horisontti 2020 -ohjelman hallinnointiin osallistuvien elinten lukumäärä on itse asiassa kasvanut tutkimuksen seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna. Komission on varmistettava, että sen sisäisten järjestelmien avulla kyetään varmistamaan edunsaajien yhdenvertainen kohtelu.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 5.2 – Esimerkki huomattavista virheistä kuluissa, jotka eräs pk-yritys ilmoitti korvausta varten tutkimus- ja innovointihankkeen yhteydessä

Komissio korostaa, että edunsaaja osallistui huomattavalla osuudella hankkeen kustannuksiin. Kuluilmoituksessa oli kuitenkin käytetty laajasti edunsaajan tavanomaisia liiketoimintakäytäntöjä (mm. kaupalliset veloitus hinnat todellisten kulujen sijaan ja omat tavanomaiset käytännöt alihankinnassa EU:n tunnustaman kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen periaatteen noudattamisen sijasta). Tässä korostuvat pk-yritysten kanssa toimimisen haasteet.

5.15. Komissio tunnustaa haasteet, jotka liittyvät osallistujien yhdenmukaiseen kohteluun. Se pyrkii merkittäväällä panostuksella varmistamaan yhdenmukaisen menettelyn Horisontti 2020 -ohjelmassa erityisesti perustamalla yhteisen tukikeskuksen, joka tarjoaa oikeudelliseen neuvontaan, liiketoimintaprosesseihin, tietotekniikkaan ja tarkastuksiin liittyviä palveluja yhdessä paikassa ja tukee kaikkia tutkimusta hallinnoivia komission yksiköitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muut varainkäytön välineet: tukeen oikeuttamattomia ja tosittein perustelemattomia kuluja ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä

5.16. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyyn alalla virheitä myös muiden keskeisten varainkäytön välineiden kohdalla. Virheet vastaavat laajuudeltaan ja luonteeltaan aiempina vuosina havaittuja virheitä. Esimerkkeinä voidaan mainita tosittein perustelemattomat ja tukeen oikeuttamattomat kulut sekä tapaukset, joissa on jätetty noudattamatta julkisia hankintoja koskevia sääntöjä (ks. esimerkit laatikossa 5.3).

Laatikko 5.3 – Esimerkkejä virheistä, joita havaittiin kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyyn alan muiden ohjelmien yhteydessä korvatuissa kuluissa

- a) Ruotsissa toteutetun, Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevaan ohjelmaan kuuluvan hankkeen yhteydessä edunsaaja teki tietotekniikkapalveluita koskevan sopimuksen suoraan ilman minkäänlaista ilmoitusta. Palveluiden arvo ylitti julkisia hankintoja koskevista EU:n direktiiveissä määritetyt ylärajat. Näin ollen asianomaisessa tapauksessa olisi pitänyt noudattaa avointa kansainvälistä menettelyä.
- b) Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetun Euroopan energia-alan elvytysohjelmaan kuuluneen hankkeen edunsaaja ilmoitti menoja, jotka eivät täyttäneet hanketta koskevassa rahoituspäätöksessä määrättyjä ehtoja. Esimerkiksi henkilöstökulujen laskentaan sovellettu menetelmä sisälsi tukeen oikeuttamattomia sääntömääräisten kulujen ulkopuolisia kuluja (yrityksen tuottoon perustuvat palkkiot) sekä tukeen oikeuttamattomia välillisiä kuluja, jotka eivät liittyneet hankkeeseen.
- c) Italiassa toteutetun Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan hankkeen tarkoituksena oli suurnopeusjunayhteyden rakentaminen. Hankkeen edunsaaja ilmoitti tukeen oikeuttamattomia menoja, jotka liittyivät sopimusrikkomustapauksessa erään alihankkijan kanssa tuomioistuimessa tehtyyn sovintoratkaisuun.
- d) Kreikassa toteutettiin monikansallinen ammatillisen koulutuksen hanke, joka kuului elinikäisen oppimisen ohjelman Leonardo da Vinci -osaan. Hankkeesta vastannut edunsaaja ilmoitti liian suuret matkakulut, jotka liittyivät hankkeeseen osallistuvien opiskelijoiden siirtymiseen lentokentältä kaupungin keskustaan. EU:n varojen avulla tuettujen toimien tukikelpoisuuden varmentamisesta vastannut kansallinen virasto oli suorittanut hankkeen osalta asiakirjatarkastuksen, mutta ei ollut raportoinut tarkastushavainnoista.

Laatikko 5.3 – Esimerkkejä virheistä, joita havaittiin kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyyn alan muiden ohjelmien yhteydessä korvatuissa kuluissa

- a) Komissio perii aiheetta suoritettut maksut takaisin.
- b) Komissio perii aiheetta suoritettut maksut takaisin.
- c) Komissio perii aiheetta suoritettut maksut takaisin.
- d) Komissio perii kyseiset summat takaisin edunsaajalta kansallisen viraston kautta. Lisäksi kertakorvausten ja kiinteämääräisten maksujen ottaminen käyttöön Erasmus +-ohjelmassa vähentää tällaisten liian suurien menoilmoitusten todennäköisyyttä.

5.17. Muiden kuin tutkimuksen ja innovoinnin alaan liittyvien ohjelmien ja toimien osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja määritteli kvantitatiivisesti virheitä otokseen kuuluneista 71 tapahtumasta kaiken kaikkiaan 14 tapahtumassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

VALITTUJA JÄRJESTELMIÄ JA VUOTUISIA TOIMINTAKERTOMUKSIA KOSKEVA TARKASTUS**Tutkimuksen ja innovoinnin alaa koskevat komission tarkastukset**

5.18. Komissio on ottanut tutkimuksen ja innovoinnin alalla huomioon edunsaajien ja lainsäädäntävallan käyttäjien esiin tuoman tarpeen rajoittaa hallinnollista työmäärää ja helpottaa hankkeiden oikea-aikaista täytäntöönpanoa⁽⁵⁾. Tästä syystä komissio on vähentänyt ennen maksujen suorittamista tehtävien tarkastusten määrää. Se pyrkii varmentamaan menot lähinnä korvattuihin kuluihin kohdistettavien tarkastusten avulla.

5.19. Komissio käynnisti tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman yhteydessä toteutettavia hankkeita koskevan tarkastusohjelmansa vuonna 2009. Ohjelmassa on kaksi pääasiallista osa-aluetta: i) satunnaisotannalla valitut tarkastukset, joiden avulla pyritään määrittämään edustava virhetaso tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman osalta, ja ii) korjaavat tai riskiperusteiset tarkastukset, jotka valitaan riskiperusteiden avulla ja joiden tarkoituksena on vähentää sääntöjenvastaisia menoja.

5.20. Tarkastuksista vastaavat komission henkilöstö sekä komission palkkaamat ulkoiset tilintarkastusyrietykset. Tulokset vaikuttavat olennaisesti pääjohtajien vuotuisiin lausumiin tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Tulosten perusteella myös peritään edunsaajilta takaisin aiheuttomasti maksetut varat, joilla on rahoitettu tukeen oikeuttamattomia kuluja.

5.21. Tammikuusta 2014 alkaen tarkastusten koordinoinnista on vastannut yhteinen tarkastusosasto, jonka komissio perusti osana yhteistä tukikeskusta. Keskus toimii tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston alaisuudessa. Se tarjoaa yhteishallintoihin perustuvia palveluita kaikille tutkimuksen ja innovoinnin menoja toteuttaville pääosastoille, toimeenpanovirastoille ja yhteisyrietyksille.

5.22. Vuoden 2014 loppuun mennessä komissio oli tarkastanut tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman yhteydessä korvattuja kuluja kahden miljardin euron edestä. Määrä vastaa kahdeksaa prosenttia ohjelmalle suoritetuista 24,5 miljardin euron maksuista. Komissio oli saattanut päätökseen 2 860 tarkastusta sen tarkastusstrategiaan kuuluneista 3 000 tarkastuksesta.

5.23. Komissio oli perinyt tarkastustensa perusteella vuoden 2014 loppuun mennessä takaisin yhteensä 47,6 miljoonaa euroa (2013: 29,6 miljoonaa euroa); takaisinperimättä olevien määrien osuus oli noussut lähes 20 miljoonaan euroon (2013: 17 miljoonaa euroa).

5.24. Komission odotuksena on, että tarkastusstrategia vähentää huomattavasti sääntöjenvastaisten menojen osuutta lopullisissa kuluilmoituksissa. Se ei kuitenkaan odota, että lopullinen virhetaso jäisi alle kahden prosentin.

⁽⁵⁾ Esimerkiksi päätöslauselmassaan vastuuvapauden myöntämisestä varainhoitovuodelta 2012 Euroopan parlamentti "painottaa tarvetta löytää asianmukainen tasapaino hallinnollisen taakan keventämisen ja vaikuttavan rahoitusvalvonnan välillä".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vuotuiset toimintakertomukset

5.25. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastuksensa perusteella, että koulutuksen ja kulttuurin pääosaston, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan yleensä oikea arvio varainhoidosta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden osalta. Annetut tiedot vahvistavat suurimmilta osin tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset. Esimerkiksi tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto ja yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto sekä viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto, energian pääosasto ja liikenteen ja liikkumisen pääosasto esittävät vuotuisissa toimintakertomuksissaan varauman niiden kuluilmoitusten oikeellisuudesta, jotka koskevat tutkimuksen seitsemannen puiteohjelman yhteydessä myönnettäviä avustuksia.

5.26. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi edeltävien vuosien tapaan useita virheitä otokseen kuuluneissa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen ohjelman ja Euroopan energia-alan elvytysohjelman hankkeissa. Virheet liittyivät siihen, että oli jätetty noudattamatta EU:n ja kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ja edunsaajat olivat ilmoittaneet tukeen oikeuttamattomia menoja. Energian pääosaston ja innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston on näin ollen varmistettava, että tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia riskejä hallitaan asianmukaisesti. Tämä koskee erityisesti riskejä, jotka kohdistuvat EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamiseen.

Energian pääosaston ja innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston vuotuisissa toimintakertomuksissa arvioidaan tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät riskit liian pieniksi

5.27. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tiettyjä merkillepanavia seikkoja tapahtumien sääntöjenmukaisuutta koskevien indikaattoreiden laskentaan sovelletuissa menetelmissä energian pääosaston ja innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston kohdalla:

- Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan ohjelman ja Euroopan energia-alan elvytysohjelman tapauksessa komissio on sisällyttänyt laskelmaansa tilintarkastustuomioistuimen toimittamien tarkastusten tulokset, mutta virheet on kvantifioitu eri tavoin
- Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan ohjelman kohdalla komissio ei systemaattisesti ekstrapoloi otoksessa havaittuja virheitä.

5.26. Komissio tiedostaa, että Euroopan energia-alan elvytysohjelmaan (EEPR) ja TEN-T-ohjelmaan liittyy hankintaa koskevia riskejä. Energian pääosaston ja innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston perustamalla valvontajärjestelmällä on tarkoitus varmistaa, että jäännösvirhetasot ovat 2 prosentin olennaisuusrajan alapuolella.

Vuoden 2014 lopussa monivuotinen jäännösvirhetaso oli TEN-T-ohjelman osalta 0,84 prosenttia ja EEPR:n osalta 0,42 prosenttia.

5.27. Komissio korostaa seuraavaa:

- Komissio sisällyttää laskelmiinsa tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulokset, mutta vain niiden summien osalta, joista se on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa.
- Jälkitarkastuksen tulosten perusteella on voitu tehdä rajallisia havaintoja tapahtumien otantatestauksen osalta. Hankintatestaus on tehty tapahtumatestausotoksen ulkopuolella. Jos otannassa havaitaan virhe, tarkastamattomat toimet tarkastetaan, ja jos havaittua virhettä pidetään systemaattisena, se ekstrapoloidaan testaamalla kaikki taustalla olevat tapahtumat, joihin virhe on mahdollisesti vaikuttanut (esim. henkilöstökulut). Luonteeltaan yksittäisten virheiden katsotaan tulleen korjatuiksi tilintarkastuksen myötä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.28. Nämä seikat johtavat siihen, että havaittu virhetaso arvioidaan liian pieneksi ja riskinalaisiin määriin kohdistettavien korjaavien toimien vaikutus arvioidaan liian suureksi. Tämän seurauksena tilintarkastustuomioistuin katsoo, että energian pääosaston ja innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt relevantit indikaattorit osoittavat tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät riskit liian pieniksi.

Riskinalaisten määrien arviointiin on sovellettu epäyhdenmukaisia lähestymistapoja

5.29. Pääosastoja vaadittiin vuonna 2014 ensimmäistä kertaa esittämään yleisarvio tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvista riskeistä: niiden oli laskettava vastuulleen kuuluvien menojen kokonaismäärän osalta painotettu keskimääräinen virhetaso ja tuloksena saatava riskinalainen määrä (ks. kohta 1.50).

5.30. Laskelman suorittamiseen olisi pitänyt käyttää havaittua virhetasoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energian pääosasto käyttivät oikaisujen jälkeen saatavaa virhetasoa. Energian pääosaston toteuttamien, ydinvoimalaitosten käytöstäpoistoa koskevaan ohjelmaan liittyvien menojen yhteydessä, sovellettiin tarkastustuloksiin perustuvien määrien sijasta arvioituja määriä.

5.31. Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt arviot eivät ole suoraan vertailukelpoisia, koska painotetun keskimääräisen virhetason ja sen perusteella määritettävän riskinalaisen määrän laskentaan on sovellettu erilaisia lähestymistapoja.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

5.32. Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että alalla ”kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” menojen virhetaso on olennainen.

5.33. Tapahtumatarkastukset osoittavat tällä monivuotisen rahoituskehityksen alalla, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 5,6 prosenttia (ks. **liite 5.1**).

KOMISSIION VASTAUKSET

5.28. Komissio katsoo, että riskinalaiset määrät on määritelty varovaisesti sen varmistamiseksi, että sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia riskejä ei aliarvioida merkittävästi.

5.29. Kuten kohdassa 1.50 todetaan, uusissa ohjeissa edellytetään, että pääjohtajat esittävät arvion havaitusta virhetasosta, jotta voidaan arvioida riskinalainen määrä heidän vastuullaan olevan kokonaistalousarvion osalta. Tämä luku esitetään arvioitujen tulevien oikaisujen yhteydessä.

5.30. Liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energian pääosasto käyttivät havaittuja virhetasoja (tai mikäli näitä ei ollut saatavilla, parasta arviota) kaikkien muiden toimien paitsi tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman osalta, jossa sovellettiin kirjoitusvirheen vuoksi 3 prosentin jäännösvirhetasoa (5 prosentin sijasta). Vaikutus keskimääräiseen virhetasoon on kuitenkin rajallinen (liikenteen ja liikkumisen pääosaston osalta 0,06 prosenttia ja energian pääosaston osalta 0,41 prosenttia).

Energian pääosaston toteuttamaa ydinvoimalaitosten käytöstäpoistoa koskevien viimeisimpien tilintarkastuskertomusten mukaan virhetasot ovat huomattavasti matalampia kuin energian pääosaston toimintakertomuksessa mainittu havaittua virhetasoa koskeva arvio (0,5 prosenttia), mikä on osoitus varovaisesta lähestymistavasta.

5.33. Ks. komission vastaus kohtaan 5.6.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Suositukset

5.34. **Liitteessä 5.2** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi yhdeksän suositusta varainhoitovuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksissa. Komissio on pannut niistä täytäntöön kolme kokonaan ja kuusi suurimmaksi osaksi.

5.35. Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

— **Suositus 1:** Komissio, kansallisten viranomaiset ja riippumattomat tarkastajat hyödyntävät kaiken käytettävissä olevan relevantin tiedon, jotta virheet kyetään ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan ennen kulujen korvaamista (ks. kohta 5.8).

— **Suositus 2:** Komissio kehittää tutkimuksen seitsemänneistä puiteohjelmasta saamansa kokemuksen perusteella Horisontti 2020 -ohjelmaa varten tarkoituksenmukaisen riskinhallinta- ja valvontastrategian, jonka yhteydessä kohdistetaan riittävästi tarkastuksia erittäin riskialttiisiin edunsaajiin, kuten pk-yrityksiin ja uusiin edunsaajiin, sekä erityisten tukikelpoisuuskriteereiden alaisuudessa oleviin kuluilmoituksiin (ks. kohdat 5.13 ja 5.14).

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissiolla on käytössä vakaa ennakkovalvontajärjestelmä, johon sisältyy yksityiskohtaisia automatisoituja tarkistuslistoja, kirjallista ohjeistusta ja jatkuvaa koulutusta. Järjestelmän parantaminen ilman edunsaajien hallinnollisen taakan lisäämistä ja varmistaen samalla, että maksut suoritetaan ajallaan, on jatkuva haaste. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen avulla tehostetaan etukäteistarkastuksia entisestään esimerkiksi parantamalla tarkistuslistoja ja ohjeistusta sekä mahdollisesti lisäämällä valvonnan automaatiota. Lisäksi komissio tekee yhteistyötä kansallisten virastojen ja viranomaisten kanssa varmistaakseen, että niiden valvontamekanismeja käytetään täysimääräisesti virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi.

Kysymys menoilmoituksia varmentavista riippumattomista tarkastajista on tunnettu ongelma, jota on käsitelty aiemmissa kertomuksissa. Noudattaakseen tilintarkastustuomioistuimen suosituksia komissio on järjestänyt edunsaajille ja riippumattomille menoilmoituksia varmentaville tarkastajille (yli 300) joukon tapaamisia lisätäksään tietoisuutta kaikkein yleisimmistä virheistä. Lisäksi virheitä tehneille tarkastajille on annettu palautetta, ja Horisontti 2020 -ohjelmassa esitetään aiempaa didaktisempi tarkastuslausunnon malli. Tutkimuksen osalta tarkastuslausuntojen arvioidaan vähentävän virhetasoa 50 prosentilla varmentamattomiin menoilmoituksiin verrattuna. Joten vaikka onkin myönnettävä, että kaikkia virheitä ei ole havaittu, tarkastuslausunnot ovat kuitenkin tärkeä väline kokonaisvirhetason alentamisessa.

Komissio hyväksyy suosituksen ja on samaa mieltä siitä, että Horisontti 2020 -ohjelmaa varten on otettava käyttöön tarkoituksenmukainen riskinhallinta- ja valvontastrategia, jossa otetaan huomioon ohjelmaan liittyvät riskit mutta myös sen poliittiset tavoitteet ja etenkin tarve rohkaista pk-yrityksiä ja ohjelman uusia edunsaajia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 3:** Komissio varmistaa, että sen yksiköt soveltavat johdonmukaista lähestymistapaa painotettujen keskimääräisten virhetasojen laskentaan ja niiden perusteella määritettävien riskinalaisten määrien arviointiin (ks. kohdat 5.29–5.31).

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen. Painotetun keskimääräisen virhetason ja siihen liittyvän riskinalaisen kokonaismäärän käsitteiden ensimmäisen soveltamisvuoden jälkeen komission keskusyksiköt käyttävät saamiaan kokemuksia tarvittaessa ohjeiden ja/tai suuntaviivojen selkiyttämiseen entisestään. Näitä käsitteitä saattaa kuitenkin aina olla tarpeen mukauttaa komission eri yksiköiden menoaloihin.

LIITE 5.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄ KILPAILUKYKY

	2014	2013 ⁽¹⁾
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä:	166	160
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	5,6 %	4,0 %
Ylempi virheraja	8,1 %	
Alempi virheraja	3,1 %	

⁽¹⁾ Vuoden 2013 luvut on laskettu uudelleen, jotta ne vastaisivat varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakennetta ja kyseisiä vuosia voitaisiin verrata toisiinsa. Ensimmäisen luvun **kaaviossa 1.3** esitetään, miten varainhoitovuotta 2013 koskevat tulokset on luokiteltu uudelleen varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakenteen mukaisesti.

LIITE 5.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄ KILPAILUKYKY

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
	Suositus 1: Komission olisi pyrittävä entistä tehokkaammin puuttumaan väli- ja loppumaksuissa sekä ennakkomaksujen selvittämisessä havaittuihin virheisiin esimerkiksi muistuttamalla edunsaajia ja riippumattomia tarkastajia tukel-poisuussäännöistä sekä edunsaajia koskevasta vaatimuksesta näyttää toteen kaikki ilmoitetut kulut.		X					Komissio on toteuttanut tiedotuskampanjan, jolla edunsaajia ja niiden tarkastajia on muistutettu tukel-poisuussäännöistä. Kampanjaan on osallistunut yli 4 500 henkilöä. Komissio antaa jatkossakin kirjallista palautetta lausuntoja antaville tarkastajille siinä tapauksessa, että komission jälki-tarkastuksissa todetaan merkittäviä poikkeamia varmemmenttujen kululaskelmien ja komission havaintojen välillä.
2012	Suositus 2: Komission olisi muistutettava tutkimuksen puiteohjel-mien hankekoordinaattoreita näiden velvollisuudesta jakaa varat muille hankekumppaneille ilman aiheettomia viivästyksiä.	X						
	Suositus 3: Komission olisi käytävä läpi tilintarkastustuomioistuimen ennakkotarkastuksissa havaitsemat puutteet arvioidak-seen, onko tarkastuksia muutettava.		X					Komissio tarkastelee jatkuvasti eri tahojen (myös tilintarkastus-tuomioistuimen) ennakkotarkastuksissa havaitsemia puutteita. Tämä menettely on nyt sisällytetty Horisontti 2020 -ohjelman liiketoimintaprosesseihin.
	Suositus 4: Komission olisi lyhennettävä jälkitarkastusten toteutta-misviipeitä ja lisättävä ekstrapoloitujen oikaisujen täytän-töönpanoaastetta.		X					Komissio vahvo jatkuvasti jälkitarkastuskertomusten toteutta-mista. Lisäksi komission pääosastojen vuosikertomuksissa annetaan tietoa näihin liittyvästä edistymisestä.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
	Suositus 5: Komission olisi tehostettava kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman tieto- ja viestintätekniikkaa (TVT) koskevan politiikan tukiohjelman valvontajärjestelmiä.		X				Komissio (viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto) on hyväksynyt tarkastusstrategian, joka kattaa pääosaston tutkimukseen liittyvät lohkon kulut ja jolla on tarkoitus antaa pääosaston pääjohtajalle takuut tutkimukseen liittyvät rahoituksen hallinnoimista. Vuonna 2014 saatiin päätökseen 30 tutkimukseen liittyvää töntä tarkastusta, jotka kattoivat 10 miljoonaa euroa, ja käynnistettiin 42 uutta kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman kuuluvan tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelmia (CIP ICT PSP) koskevaa tarkastusta. Vuonna 2015 käynnistetään vielä 98 uutta tarkastusta. Strategian toteuttamisen edistymistä seurataan kuukausittain tilintarkastusta, talousarviota ja valvontaa koskevassa kokouksessa, jonka puheenjohtajana toimii pääsihteeri ja johon osallistuu kaikkien osastojen edustajia. Vuonna 2012 hyväksyttiin pk-yritysten omistajia koskevia yksinkertaistamistoimia. Lisäksi uuden varainhoitoasetuksen tultua voimaan vuonna 2013 tarkistettiin kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman sopimusmallia siten, että se kattaa ekstrapoloinnin ja kolmannet osapuolet.	
2012								

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä							Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön		
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin					
2011	— tutkimuksen puiteohjelmien alalla: Suositus 1: Komission olisi pyrittävä entistä tehokkaammin puuttumaan väli- ja loppumaksuissa havaittuihin virheisiin. Suositus 2: Komission olisi tehostettava aloitteitaan, joiden avulla edunsaajat ja riippumattomat tarkastajat saadaan tietoisiksi tilintarkastustuomioistuimen ja komission jälkitarkastuksilla havaituista virheistä. Suositus 3: Komission olisi varmistettava, että komission puolesta tarkastuksia tekevät ulkopuoliset tilintarkastusyrietykset mukauttavat menettelynsä komission ohjeisiin ja vakioikäytänteihin sekä parantavat tarkastusdokumentaationsa laatua. Suositus 4: — muiden sisäisten politiikkojen alalla: Komission olisi otettava mahdollisimman pian käyttöön TVT-politiikan tukiohjelman koskeva jälkitarkastusstrategia; strategiasa olisi hyödynnettävä kokemuksista, joita tietoyhteiskunnan ja viestinnän pääosasto on saanut puiteohjelmahankkeita koskevasta riskilähtöisestä jälkitarkastusstrategiasta.		X					Ks. vastaukset edellä.	
			X						

KUUDES LUKU

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	6.1–6.22
Monivuotisen rahoituskehyn otsakkeen erityispiirteet	6.3–6.20
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	6.21–6.22
Ensimmäinen osa: sääntöjenmukaisuuden arviointi	6.23–6.79
Toimien sääntöjenmukaisuus	6.23–6.45
Yhteisesti hallinnoitujen rahoitusvälineiden tarkastus	6.46–6.52
Tarkastettavaksi valittujen järjestelmien ja vuotuisten toimintakertomusten arviointi	6.53–6.75
Komission suorittaman tarkastusviranomaisten valvonnan arviointi	6.53–6.68
Arvio komission vuotuisista toimintakertomuksista	6.69–6.75
Johtopäätös ja suositukset	6.76–6.79
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	6.76–6.77
Suositukset	6.78–6.79
Toinen osa: tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia	6.80–6.86
Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi	6.80–6.86

Liite 6.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

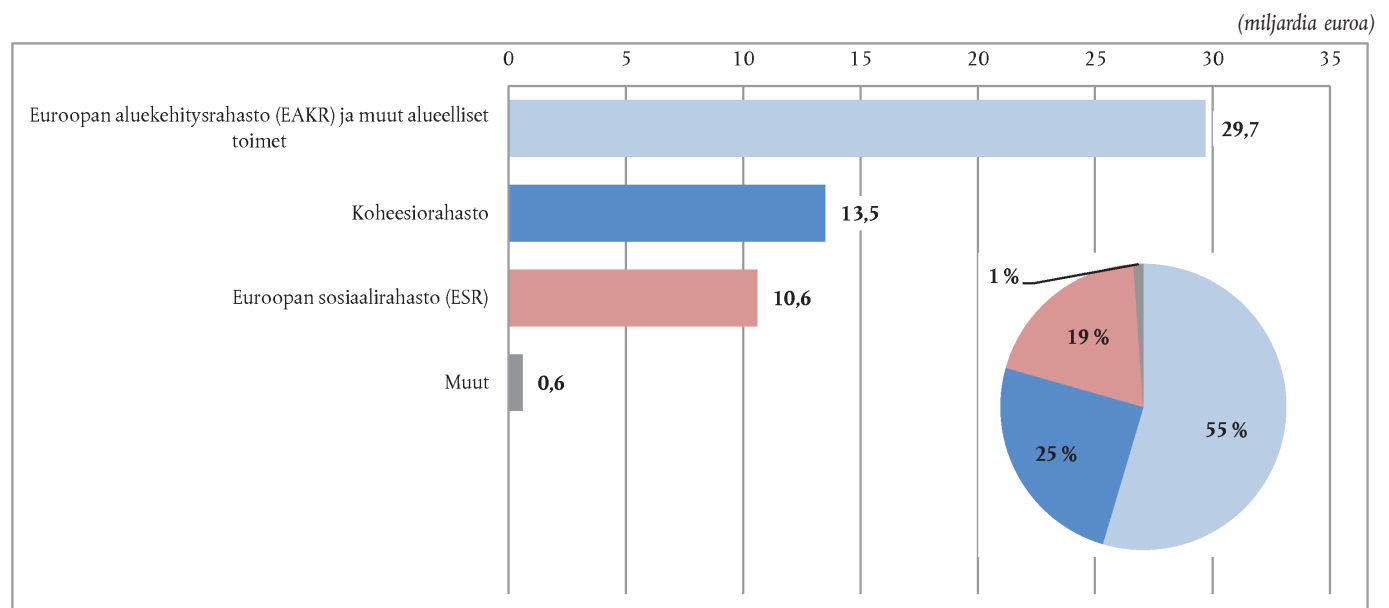
6.1 Tässä luvussa esitetään taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen (monivuotisen rahoituskehityksen otsake 1b) liittyvät tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Ensimmäisessä osassa esitetään seuraavien rahastojen tarkastuksen tulokset:

- Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja koheesiorahasto, jotka ovat alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloheen tärkeimmät välineet; mukana on myös kyseisen toimintapolitiikan panos Euroopan naapuruusvälineen (ENI) avulla toteutettavaan rajat ylittävään yhteistyöhön
- Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja vähävaraisimmille suunnattu eurooppalaisen avun rahasto (FEAD), jotka ovat työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintaloheen tärkeimmät välineet.

Tämän luvun toisessa osassa esitetään tuloksellisuuskohdat, jotka liittyvät tutkittuihin hankkeisiin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla.

Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen 1b koostumukseen liittyvät keskeiset tiedot esitetään **kaaviossa 6.1**.

Kaavio 6.1 – Monivuotisen rahoituskehityksen otsake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	54,4
- ennakkomaksuja ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽¹⁾	2,2
+ maksatukset lopullisille edunsaajille jaetun hallinnon alaisista rahoitusvälineistä	1,7
+ valtiontukihankkeiden lopullisten edunsaajien käyttämät ennakkomaksut	1,2

Tarkastettu perusjoukko yhteensä	55,7

⁽¹⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot ks. **liite 1.1**, kohta 7).

⁽²⁾ Määrä sisältää 1,7 miljardin euron rahoitusosuudet jaetun hallinnon alaisiin rahoitusvälineisiin ja valtiontukihankkeiden edunsaajille maksetut ennakkomaksut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.2 Vuonna 2014 valtaosa maksuista oli väliaikaisia maksuja ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmiin, joiden tukikelpoisuus päättyy 31. joulukuuta 2015. Ennakkomaksut ohjelmakaudelle 2014–2020 olivat kaksi miljardia euroa ⁽¹⁾.

Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen erityispiirteet*Toimintapolitiikan tavoitteet*

6.3 Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeella 1b – taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus – pyritään supistamaan kehityseroja eri alueiden välillä uudistamalla taantuvia teollisuusalueita ja monipuolistamalla maaseutualueita sekä edistämällä rajat ylittävää, monikansallista ja alueiden välistä yhteistyötä ⁽²⁾.

Toimintapolitiikan välineet

6.4 Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus koostuu kahdesta osasta:

- alue- ja kaupunkipolitiikan toimintalohko, jota pannaan täytäntöön pääasiassa EAKR:lla, koheesiorahastolla ja osuudella Euroopan naapuruusvälineeseen; toimintalohkon osuus on 80 prosenttia tämän luvun menoista
- työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohko, joka pannaan täytäntöön pääasiassa ESR:lla; toimintalohkon osuus on 20 prosenttia tämän luvun menoista.

Alue- ja kaupunkipolitiikan toimintalohko

6.5 EAKR rahoittaa infrastruktuurihankkeita, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, alueiden taloudelliseen kehitykseen liittyviä aloitteita ja toimia, joilla tuetaan pk-yrityksiä 28 jäsenvaltiossa.

6.6 Koheesiorahasto rahoittaa infrastruktuuri-investointeja ympäristön ja liikenteen alalla jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantuote on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta (eli 16 jäsenvaltiossa 28:sta) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Rahastokohtaiset ennakkomaksut ohjelmakaudelle 2014–2020 olivat seuraavat: EAKR: 661 miljoonaa euroa, koheesiorahasto: 270 miljoonaa euroa, ESR: 634 miljoonaa euroa ja FEAD: 410 miljoonaa euroa.

⁽²⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 174–178 artikla.

⁽³⁾ Bulgaria, Tšekki, Viro, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia. Espanja on oikeutettu koheesiorahaston siirtymäkauden tukeen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

6.7 Muut menot käsittävät alue- ja kaupunkipolitiikan toimintalohkon maksut Euroopan naapuruusvälineen rajat ylittävään yhteistyöhön, jolla pyritään lähentämään EU:ta ja sen naapurimaita ⁽⁴⁾.

Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohko

6.8 ESR investoi inhimilliseen pääomaan ja tukee 28 jäsenvaltiossa toimia, joilla pyritään parantamaan työntekijöiden ja yritysten sopeutumista työtapojen muutoksiin, parantamaan työllistymismahdollisuuksia, lisäämään heikommassa asemassa olevien ihmisten sosiaalista osallisuutta sekä parantamaan ja tehostamaan hallintojen ja julkisten palvelujen valmiuksia.

6.9 Muut menot ovat tukia ja avustuksia organisaatioille, jotka panevat täytäntöön ja koordinoivat sosiaalisia toimia FEAD:n kautta, joka tarjoaa materiaaliapua ⁽⁵⁾ vähävaraisimmille ihmisten auttamiseksi pois köyhyydestä.

Menojen hallinnointi ja valvonta koheesiopolitiikan rahastoissa (EAKR, KR ja ESR)

6.10 EAKR:a, koheesiorahastoa ja ESR:a hallinnoidaan yhteisillä säännöillä, lukuun ottamatta poikkeuksia kunkin rahaston erityissäännöksissä. Rahastoja pannaan täytäntöön monivuotisilla ohjelmilla, joissa hallinnointi on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken.

6.11 Komissio hyväksyy toimenpideohjelmat ja suuntaa-antavat rahoitussuunnitelmat kullekin ohjelmakaudelle jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta ⁽⁶⁾. Jäsenvaltioiden viranomaisten valitsemat hankkeet rahoitetaan toimenpideohjelmilla, ja yksityishenkilöt, yhdistykset, yksityiset tai julkiset yritykset tai paikalliset, alueelliset ja kansalliset julkiset elimet toteuttavat hankkeet. Säännöt, joiden mukaan kuluja voidaan korvata EU:n talousarviosta, annetaan säännöksissä ja/tai kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä.

6.11 Kansallisen tason tukikelpoisuussääntöjen (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artikla) määrittelemisen oli yksi tärkeimmistä ohjelmakaudella 2007–2013 tehdyistä yksinkertaistuksista. Tällä yksinkertaistuksella jäsenvaltioille pyrittiin antamaan lisää joustoa, jotta ne voisivat mukauttaa tukikelpoisuussäännöt alueiden tai ohjelmien erityistarpeisiin ja yhdenmukaistaa niitä suhteessa muihin julkisia kansallisia järjestelmiä koskeviin voimassa oleviin sääntöihin.

⁽⁴⁾ Lisätietoja Euroopan naapuruusvälineestä esitetään 8. luvussa, monivuotisen rahoituskehityksen otsake 4 – Globaali Eurooppa, kohdat 8.2–8.4.

⁽⁵⁾ Materiaaliapuun kuuluu ruokaa, vaatteita ja muita välttämättömyystarvikkeita henkilökohtaiseen käyttöön.

⁽⁶⁾ Komissio hyväksyi kaiken kaikkiaan 440 toimenpideohjelmaa ohjelmakaudelle 2007–2013: 322 toimenpideohjelmaa koski Euroopan aluekehitysrahastoa/koheesiorahastoa (niistä 25 toimenpideohjelmaa sisältää koheesiorahaston hankkeita) ja 118 ESR:a.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.12 Edunsaajat ilmoittavat kussakin hankkeessa aiheutuneet kulut kansallisille viranomaisille. Nämä yksittäiset ilmoitukset kootaan kausittain jäsenvaltion viranomaisten todentamiksi toimenpideohjelmakohtaisiksi menoilmoituksiksi ja toimitetaan komissiolle⁽⁷⁾. EU:n yhteisrahoituksen koko määrä maksetaan sitten jäsenvaltiolle EU:n talousarviosta.

Jäsenvaltiot ja aluetaso

6.13 Jäsenvaltioilla on päävastuu sääntöjenvastaisten menojen ehkäisystä tai havaitsemisesta ja korjaamisesta, ja ne raportoivat komissiolle. Vastuu päivittäisestä hallinnoinnista on nimetyillä hallintoviranomaisilla ja välittäjäelimillä⁽⁸⁾. Niiden on varmistettava hallinnollisilla tarkastuksilla (asiakirjatarkastuksilla ja tarkastuksilla paikan päällä), että kaikki hankkeet ovat oikeutettuja EU:n rahoitukseen ja että ilmoitetut menot ovat kaikkien säännösten ja kansallisten sääntöjen mukaisia. Todentamisviranomaisten on varmistettava, että riittävät tarkastukset on tehty, ja tehtävä lisätarkastuksia, ennen kuin ne ilmoittavat menot komission korvattaviksi.

6.14 Lisäksi jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset kohdistavat jokaiseen toimenpideohjelmaan (tai niiden ryhmään) järjestelmätarkastuksia ja tekevät otosten pohjalta tapahtumien jälkitarkastuksia⁽⁹⁾. Ne raportoivat tarkastuksista komissiolle vuotuisilla valvontakertomuksilla, jotka sisältävät vuotuisen tarkastuslausunnon järjestelmien toiminnasta ja tarkastusviranomaisten arvion virhetasosta (ks. kohdat 6.53–6.57)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Se, kuinka suuri osuus kuluista maksetaan, määritetään kyseiselle hankkeelle toimenpideohjelmassa asetetun korvausasteen mukaisesti, mutta siinä otetaan huomioon muitakin perusteita (kuten säännösten tai valtiontukisääntöjen mukaiset ylärajat).

⁽⁸⁾ Välittäjäelin on julkinen tai yksityinen elin, joka toimii hallintoviranomaisen vastuulla ja suorittaa tehtäviä sen puolesta.

⁽⁹⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25) 62 artikla.

⁽¹⁰⁾ Lisätietoja tarkastusviranomaisten tehtävistä ja vastuista ja niiden panoksesta komission arviointi- ja varmistusprosessiin esitetään erityiskertomuksissa nro 16/2013 ”Yhtenäisen tarkastusmallin soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla”, kohdat 5–11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komission taso

6.15 Komission (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto) on saatava varmuus siitä, että jäsenvaltiot ovat perustaneet hallinto- ja tarkastusjärjestelmät, jotka täyttävät säännösten vaatimukset, ja siitä, että järjestelmät toimivat tehokkaasti ⁽¹¹⁾.

6.16 Jos komissio havaitsee, että jäsenvaltio ei ole korjannut todennettuja ja ilmoitettuja sääntöjenvastaisia menoja tai että hallinto- ja tarkastusjärjestelmässä on vakavia puutteita, se voi keskeyttää tai peruuttaa maksut ⁽¹²⁾. Jos jäsenvaltio ei peruuta sääntöjenvastaisia menoja (joiden sijaan voidaan ilmoittaa muita, tukikelpoisia menoja saman toimenpideohjelman toisen hankkeen osalta ohjelmakauden loppuun mennessä) ja/tai ei korjaa järjestelmässä havaittuja puutteita, komissio voi tehdä rahoitus-oikaisuja ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit

6.17 Jäsenvaltioiden viranomaisilla on kilpailevia painopisteitä toimenpideohjelmien täytäntöönpanossa. Menoille on tehtävä asianmukaisia tarkastuksia, joilla varmistetaan sääntöjenmukaisuus ja moitteeton varainhoito. EU:n osoittamat varat halutaan myös hyödyntää. Tämä voi käytännössä haitata vaikuttavien kontrollien yhdenmukaista soveltamista, niin että sääntörikkomuksia ei huomata ja korjata ja tukeen oikeuttamattomia menoja maksetaan lopulta EU:n talousarviosta. Tämä voi myös johtaa siihen, että rahoitetaan hankkeita, jotka ovat liian kalliita, joita ei panna täytäntöön tehokkaasti tai joilla ei todennäköisesti saavuteta suunniteltuja tuloksia ⁽¹⁵⁾ (ks. myös kohta 6.80). Jännite kasvaa, kun kelpoisuusaajan loppu lähestyy, koska jäsenvaltioita uhkaa niille osoitettujen käyttämättömien varojen menetys.

6.17 Asianmukaisilla tarkastuksilla on varmistettava kaikkien sellaisten menojen säännönmukaisuus, jotka on ilmoitettu koko täytäntöönpanokaudella ohjelman päättymiseen asti. Koska kelpoisuusaika päättyy 31. joulukuuta 2015, komissio odottaa, että riski, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, on akuutimpi vuonna 2015 ja sitä seuraavina vuosina ilmoitettavien menojen osalta.

Jäsenvaltioiden on toimitettava ohjelman päättämistä koskevat asiakirjat viimeistään 31. maaliskuuta 2017, ja niistä saadaan lisävarmuutta. Komissio hyväksyi proaktiivisesti sulkemista koskevat suuntaviivat 20. maaliskuuta 2013 (päätös C(2013) 1573), ja niitä täydennettiin ja saatettiin ajan tasalle 30. huhtikuuta 2015. Komission yksiköt ovat järjestäneet useita sulkemista koskevia seminaareja jäsenvaltioille. Ne ovat myös saattaneet riskinarvioitejaan ajan tasalle. Näin ollen tarkastusstrategiassa 2007–2013 tarkastellaan mahdollisia riskejä täytäntöönpanokauden viimeisen osan suhteen.

Komissio perusti myös marraskuussa 2014 täytäntöönpanon parantamista tarkastelevan työryhmän Euroopan aluekehitysrahaston / koheesiorahaston täytäntöönpanon parantamiseksi kahdeksassa jäsenvaltiossa ja varmisti samalla menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden täysimääräisen huomioon ottamisen (katso myös komission vastaus 2.18 kohtaan).

⁽¹¹⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 72 artikla.

⁽¹²⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (EUVL L 161, 26.6.1999, s. 1) 39 artiklan 2 kohta. Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 91 ja 92 artikla.

⁽¹³⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 99 artikla.

⁽¹⁴⁾ Lisätietoja siitä, miten komissio on määrännyt keskeytyksiä/peruutuksia ja tehnyt rahoitusoikaisuja on myös 1. luvussa, "Tarkastuslausuma ja tarkastuslausuman perustana olevat tiedot", kohdat 1.30–1.44.

⁽¹⁵⁾ Lisätietoja tuloksellisuutta koskevista kysymyksistä esitetään luvussa 3, "EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus", kohdat 3.76–3.86.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.18 Tilintarkastustuomioistuin on useana vuonna havainnut paljon sääntöjenvastaisuuksia koheesiopolitiikan alalla. Vuodesta 2009 lähtien, kun suurin osa menoista on liittynyt ohjelmakauteen 2007–2013, arvioitu virhetaso on vaihdellut välillä 4,5–7,7 prosenttia ⁽¹⁶⁾. Taso on huomattavasti alhaisempi kuin aiempina vuosina, kun menot liittyivät ohjelmakauteen 2000–2006.

6.19 EAKR:n ja koheesiorahaston menoissa suurin riski liittyy EU:n ja/tai kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen hankintasopimusten tekemisen yhteydessä ja sellaisten hankkeiden rahoitukseen, jotka eivät ole tukikelpoisia tai jotka eivät täytä EU:n valtiontukisääntöjä ⁽¹⁷⁾. Riskinä on myös se, että edunsaajat ilmoittavat kuluja, jotka eivät ole tukeen oikeutettuja säännösten ja/tai kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaan.

6.20 ESR:n menoissa suurin riski liittyy inhimilliseen pääomaan investoimisen aineettomaan luonteeseen ja siihen, että hankkeiden täytäntöönpanoon osallistuu lukuisia, usein pieniä, kumppaneita. Nämä seikat voivat johtaa siihen, että EU:n ja/tai kansallisia tukikelpoisuussääntöjä ei noudateta, mikä taas johtaa tukeen oikeuttamattomien kulujen hyväksymiseen järjestelmissä.

KOMISSION VASTAUKSET

6.18 Komissio katsoo, että virhetason aleneminen edelliseen ohjelmakauteen verrattuna on osoitus hallinto- ja tarkastusjärjestelmien kohentumisesta ohjelmakaudella 2007–2013.

6.19 Komissio yhtyy arviointiin, jota on eritelty sen valmisteluasiakirjoissa (*Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006–2009* (analyysi koheesiopolitiikan virheistä vuosina 2006–2009 (SEK(2011) 1179, 5. lokakuuta 2011)). Komissio on jatkanut erityistoimien toteuttamista riskien lieventämiseksi: esimerkiksi hallintoviranomaisille annettiin havaittuihin riskeihin liittyvää lisäopastusta ja -koulutusta, rahoitusoikaisuja sekä maksujen lopettamis- ja keskeyttämismenettelyjä pantiin oikea-aikaisesti täytäntöön ja tarkastukset kohdennettiin kaikkein riskialtteimpiin aloihin. Tällaiset ehkäisevät ja oikaisevat toimet yhdistettiin uusiin aloitteisiin kattavassa toimintasuunnitelmassa, joka otettiin käyttöön vuonna 2013 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston välillä ja jonka tarkoituksena on parantaa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa (katso komission vastaus 6.30–6.33 kohtaan).

Parhaillaan pannaan täytäntöön toista toimintasuunnitelmaa kilpailun pääosaston kanssa, jotta ohjelmaviranomaisia voitaisiin tukea vuonna 2014 tarkistettujen ja yksinkertaistettujen valtiontukisääntöjen toimeenpanossa.

6.20 Komissio on toteuttanut erityistoimia havaittujen riskien lieventämiseksi. Nämä erityistoimet ovat luonteeltaan ehkäiseviä ja oikaisevia, ja niitä ovat mm. opastus, koulutus, yksinkertaistaminen, maksujen lopettamista ja keskeyttämistä koskeva kurinalainen politiikka sekä tarvittaessa rahoitusoikaisujen oikea-aikainen täytäntöönpano. Komissio torjuu riskiä myös edistämällä aktiivisesti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä jäsenvaltioissa ja painottamalla, että niissä on tärkeää suorittaa perustason tarkastuksia. Komissio saattaa lisäksi tarkastussuunnitelmansa vuosittain ajan tasalle torjuakseen merkittävimpiä havaittuja riskejä.

⁽¹⁶⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen kertomus ”Yleiskatsaus: EU:n maatalous ja koheesiomenot 2007–2013”, kohta 23 ja kaavio 6. Luvut perustuvat mukauttamattomiin historiallisiin tietoihin.

⁽¹⁷⁾ Riskiä on tällä alalla lievennetty soveltamalla takautuvasti vuoden 2014 yleistä ryhmäpoikkeusasetusta, jossa asetetaan osittain sallivammat säännöt. Näin ollen komissio ei enää käynnistä tiettyjä rikkomismenettelyjä, jotka olisi aiempien sääntöjen perusteella käynnistetty. Tilintarkastustuomioistuin noudatti tarkastuksessaan samaa lähestymistapaa. Lisätietoja komission tehtävistä ja vastuista valtiontuen suhteen esitetään erityiskertomuksessa nro 15/2011, ”Varmistetaanko komission toteuttamilla menettelyillä valtiontuen valvonnan vaikuttava hallinnointi?”

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

6.21 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1. osassa 2**. Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tarkastuksessa on sääntöjenmukaisuuden arviointia koskevasta ensimmäisestä osasta mainittava seuraavat erityispiirteet:

- a) Tarkastuksessa testattiin 161 tapahtuman otos alue- ja kaupunkipolitiikan toimintalohesta⁽¹⁸⁾ ja toinen 170 tapahtuman otos työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohesta⁽¹⁹⁾ **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista kummankin toimintalohesta tapahtumista. Vuodelta 2014 poimitut otokset kattoivat yhdessä tapahtumia 21 jäsenvaltiosta⁽²⁰⁾.
- b) Tarkastuksessa tutkittiin jaetun hallinnon alaiset rahoitusvälineet pääasiassa maksatusasteiden osalta (eli käytettyjen varojen osuus lopullisten edunsaajien tasolla). Tämä tehtiin perehtymällä komission raportointiin vuodelta 2013 sekä seitsemään EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineeseen.
- c) Järjestelmien osalta arvioitiin
 - i) komission valvontatoimet, jotka koskivat kansallisia ja alueellisia tarkastusviranomaisia 18 jäsenvaltiossa⁽²¹⁾
 - ii) aluekehitys- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset.

⁽¹⁸⁾ Näistä toimista 101 koski Euroopan aluekehitysrahaston hankkeita, 55 koheesiorahaston hankkeita ja viisi rahoitusvälineitä, ja kaikki liittyvät ohjelmakauteen 2007–2013 (ks. **liite 6.1**). Otos poimittiin kaikista maksuista, lukuun ottamatta ennakkomaksuja, joita oli 2,563 miljardia euroa vuonna 2014. Tarkastetut rahoitusvälineet oli poimittu otokseen niiden rahastojen joukosta, joista vuonna 2014 suoritettiin lopullisille edunsaajille maksuja (kuten lainoja, vakuuta tai pääomasijoituksia).

⁽¹⁹⁾ Näistä toimista 168 koski ESR:n hankkeita ja 2 rahoitusvälineitä, ja kaikki liittyvät ohjelmakauteen 2007–2013 (ks. **liite 6.1**). Otos poimittiin kaikista maksuista, lukuun ottamatta ennakkomaksuja, joita oli 1,215 miljardia euroa vuonna 2014.

⁽²⁰⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloheko: Belgia, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Portugali, Romania, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta (ks. **liite 1.5**).

Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintaloheko: Belgia, Tšekki, Saksa, Kreikka, Ranska, Italia, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi ja Ruotsi (ks. **liite 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Liettua, Unkari, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola, Romania, Slovakia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

6.22 Tarkastuksessa arvioitiin pilottihankkeena myös sitä, onko tutkituilla EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n päätökseen saaduilla hankkeilla saavutettu tuotosta ja tulosta koskevat tavoitteet sellaisina kuin ne ovat avustussopimuksissa ja missä määrin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, ovatko kyseiset tavoitteet toimenpideohjelman tavoitteiden mukaiset. Näin tehtiin 186:ssa tutkituista 331 hankkeesta, jotka oli saatu päätökseen tarkastusajankohtaan mennessä. Tarkastuksen tulokset esitetään tämän luvun toisessa osassa, joka on omistettu tuloksellisuuskysymyksille.

ENSIMMÄINEN OSA: SÄÄNTÖJENMUKAISUUDEN ARVIOINTI

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

6.23 **Liite 6.1** sisältää yhteenvedon taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan tapahtumien tarkastuksesta kokonaisuutena ja myös kummastakin toimintalohkosta erikseen (alue- ja kaupunkipolitiikka sekä työllisyys- ja sosiaaliasiat).

6.24 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 331 tapahtumasta 135:een (41 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 53 virheen perusteella, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan arvioitu virhetaso on kokonaisuutena tarkasteltuna 5,7 prosenttia⁽²²⁾. Tämän luvun sisältämien kahden toimintalohkon tuloksista voidaan todeta seuraavaa:

6.24 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen raportointi virhetaso on vuotuinen arvio, ja siinä on otettu huomioon sellaiset hankkeisiin liittyvien virheellisten menojen ja korvausten oikaisut, joiden taustalla olevat virheet on havaittu ja kirjattu ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta. Komissio painottaa, että sen on noudatettava varainhoitoasetusta, jonka 32 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan komission sisäisen valvonnan järjestelmän olisi huolehdittava muun muassa "tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävästä hallinnasta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne". Komissio hoitaa edelleen valvontatehtävänsä erityisesti toteuttamalla rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia, joiden taso vastaa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja puutteiden tasoa.

Komissio huomauttaa lisäksi, että koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmien monivuotisen luonteen vuoksi vuonna 2014 tehdyt virheet voidaan oikaista myös myöhemmin vuosina, kuten todetaan alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston vuotuisten toimintakertomuksien 4.2.2 kohdassa.

Komission oikaisukapasiteettia vahvistetaan entisestään vuosina 2014–2020 komission netto-oikaisulla sen havaitsemien vakavien puutteiden johdosta, millä vähennetään jäsenvaltioiden mahdollisuuksia varojen uudelleenkäyttöön. Näin kannustetaan jäsenvaltioita havaitsemaan, ilmoittamaan ja oikaisemaan vakavat sääntöjenvastaisuudet ennen tilinpäätöksen todentamista komissiolle.

⁽²²⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 3,1 prosentin (alempi virheraja) ja 8,2 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloikka tarkastetusta 161 tapahtumasta 75:een (47 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 25 virheen perusteella, että virhetaso on 6,1 prosenttia ⁽²³⁾.
- Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintaloikka tarkastetusta 170 tapahtumasta 60:een (35 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 28 virheen perusteella, että virhetaso on 3,7 prosenttia ⁽²⁴⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio toteaa, että vuodeksi 2014 laskettu todennäköisin virhetaso oli alempi kuin vuonna 2013 ja vastasi tilintarkastustuomioistuimen neljältä viime vuodelta esittämiä virhetasoja. Se sijoittuu virhetason vaihteluväliin alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa 2014, kun otetaan huomioon 6.70 kohdassa esitetyt erot.

Tämä vahvistaa sen, että ohjelmakauden 2007–2013 virhetaso pysyy vakaana ja jää selvästi kauden 2000–2006 virhetasoa alemmaksi, kuten 6.18 kohdassa todetaan. Tällainen kehitys johtuu vuodet 2007–2013 kattavaa ohjelmakautta varten annetuista tehostetuista valvontasäännöksistä sekä komission tiukasta käytännöstä keskeyttää maksut tai lykätä niitä, kun puutteita havaitaan, kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisesta toimintakertomuksesta 2014 käy ilmi (ks. s. 53–54). Komissio keskittää toimensa jatkossakin suuririskisimpiin ohjelmiin/jäsenvaltioihin, toteuttaa tarvittaessa korjaustoimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä ja noudattaa tiukkoja menettelyjä ohjelmakauden päättyessä kaikkien jäljellä olevien, sääntöjenvastaisiin menoihin liittyvien olennaisten riskien poissulkemiseksi.

Komissio toteaa myös virheiden esiintyvyyden vähentyneen vuoteen 2013 verrattuna.

Komissio toteaa, että vuodeksi 2014 laskettu todennäköisin virhetaso vastasi tilintarkastustuomioistuimen neljältä viime vuodelta esittämiä virhetasoja sekä sijoittuu virhetason vaihteluväliin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa 2014 kun otetaan huomioon 6.70 kohdassa esitetyt erot.

Tämä vahvistaa sen, että ohjelmakauden 2007–2013 virhetaso pysyy vakaana ja jää selvästi kauden 2000–2006 virhetasoa alemmaksi, kuten 6.18 kohdassa todetaan. Tällainen parannus johtuu vuodet 2007–2013 kattavaa ohjelmakautta varten annetuista tehostetuista valvontasäännöksistä sekä komission tiukasta käytännöstä keskeyttää maksut tai lykätä niitä ja tehdä tarvittavia rahoitusoikaisuja, kun puutteita havaitaan, kuten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisesta toimintakertomuksesta 2014 käy ilmi (ks. s. 59–62). Komissio keskittää toimensa jatkossakin suuririskisimpiin ohjelmiin/jäsenvaltioihin, toteuttaa tarvittaessa oikeasevia toimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä ja rahoitusoikaisukäytäntöä sekä noudattaa tiukkoja menettelyjä ohjelmakauden päättyessä kaikkien jäljellä olevien, sääntöjenvastaisiin menoihin liittyvien olennaisten riskien poissulkemiseksi.

⁽²³⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloikka alempi virheraja on 3,0 prosenttia ja ylempi virheraja 9,2 prosenttia.

⁽²⁴⁾ Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintaloikka alempi virheraja on 1,9 prosenttia ja ylempi virheraja 5,6 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

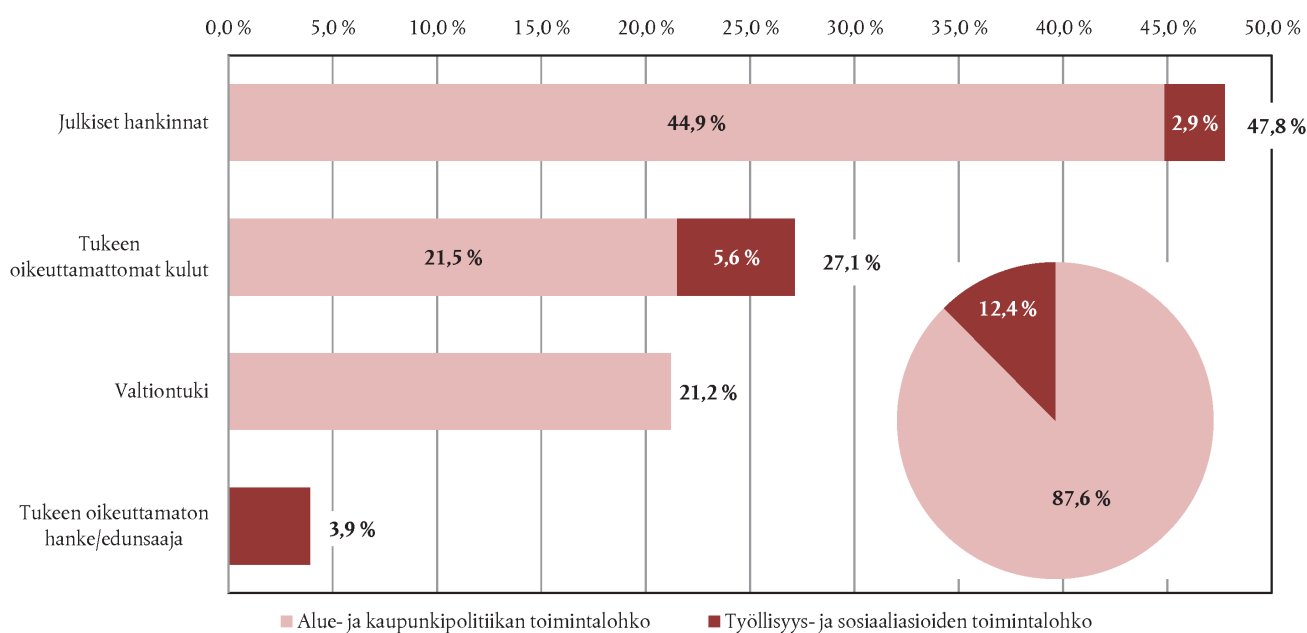
KOMISSION VASTAUKSET

6.25 Tämän vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa arvioidaan EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6 esitettyjen rahoitusoikaisujen oikeellisuutta ja kattavuutta (ks. kohdat 1.43–1.44). Vuoden 2012 vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa selitetään myös, miten rahoitusoikaisut otetaan huomioon arvioidun virhetason laskennassa ⁽²⁵⁾.

6.26 **Kaaviossa 6.2** esitetään erityyppisten virheiden osuus arvioidusta virhetasosta vuonna 2014 alue- ja kaupunkipolitiikan, työllisyys- ja sosiaaliasioiden sekä koko taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan osalta.

6.25 Komissio viittaa 1.43–1.44 kohdassa antamiinsa vastauksiin.

Kaavio 6.2 – Virhetyyppien osuus taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan arvioidussa virhetasossa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

⁽²⁵⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.19–1.37.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.27 Suurimmat virhelähteet taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla kokonaisuutena tarkastellen ovat edelleen julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiset. Niitä seuraavat tukeen oikeuttamattomien menojen sisällyttäminen edunsaajien kuluilmoituksiin, valtiontukisääntöjen rikkominen ja kokonaan tukeen oikeuttamattomien hankkeiden valinta.

6.28 Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohkon julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin liittyvien tapahtumien määrä on paljon pienempi kuin alue- ja kaupunkipolitiikan toimintalohkossa. Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohkolla suurin virhelähde ovat tukeen oikeuttamattomat kulut.

6.29 Kolmen viime vuoden aikana tilintarkastustuomioistuin ei ole havainnut yhtään kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä, joka liittyisi yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön ⁽²⁶⁾. Vuonna 2014 otoksessa oli 42 tapahtumaa, jotka liittyivät 16 maksuun kaikkiaan 24:stä ESR:n toimenpideohjelmille suoritetusta maksusta ja joissa kuluilmoitukset sisälsivät yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vain kaksi virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ja jotka liittyivät nimenomaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön. Tämä osoittaa, että hankkeet, joissa käytetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, ovat vähemmän alttiita virheille kuin ne, joissa käytetään todellisia kustannuksia. Tämä näkökohta on erityisen olennainen ohjelmakaudella 2014–2020 ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Ks. vuoden 2013 vuosikertomus, kohta 6.16.

⁽²⁷⁾ Euroopan sosiaalirahastosta 17 päivänä joulukuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470) sisältää velvoitteen käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja pienissä alle 50 000 euron hankkeissa, ja jäsenvaltiot voivat vielä päättää käyttää yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja laajemmin vuosien 2014–2020 ohjelmissa, jotka ovat täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen

6.30 Julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat keskeinen väline julkisten varojen taloudellisen ja tehokkaan käytön ja EU:n sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta. Kuten aiempina vuosina, julkisia hankintoja koskevat menettelyt olivat erityisen alttiita virheille⁽²⁸⁾. Tämä on suurin virhelähde alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloikossa ja myös taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla kokonaisuutena tarkasteltuna.

6.30 Komission yhteinen vastaus 6.30–6.32 kohtaan:

Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan kaikkiin julkisiin menoihin jäsenvaltioissa, ei ainoastaan koheesiopolitiikan alalla. Julkisia hankintoja koskevien EU:n tai kansallisten sääntöjen noudattamatta jättäminen aiheuttaa merkittävästi virheitä tällä politiikan alalla, erityisesti alue- ja kaupunkipolitiikan osalta, mikä johtuu pääasiassa yhteisrahoitettujen hankkeiden tyypeistä. Komissio on tästä syystä toteuttanut lukuisia ehkäisy- ja oikaisu-toimia edellisen ohjelmakauden jälkeen korjatakseen kyseisellä alalla havaitut heikkoudet.

Julkisia hankintoja koskevan komission toimintasuunnitelman, joka otettiin käyttöön vuonna 2013 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston välillä, tavoitteena on parantaa entisestään julkisia hankintoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa toteuttamalla lisää ehkäisytoimia. Uusia toimia ollaan toteuttamassa ja niitä ovat esimerkiksi ohjeistus ja koulutus, hyvien käytäntöjen määrittäminen ja jakaminen jäsenvaltioiden välillä, alan toimijoille tarkoitettujen kattavien käsikirjan laatiminen, vaihdot mahdollistavan uuden vertaisfoorumin perustaminen sekä maakohtaiset toimintasuunnitelmat.

Euroopan rakenne- ja investointirahastojen 2014–2020 oikeudellisessa kehityksessä on lisäksi otettu käyttöön ennakkoehtoja, jotka koskevat unionin rahastojen vaikuttavaa ja tehokasta käyttöä ja jotka kattavat muun muassa jäsenvaltioiden julkisten hankintojen järjestelmät. Käyttöön on otettu 12 maakohtaista toimintasuunnitelmaa, joita on arvioitava vuoteen 2016 mennessä. Välimaksujen keskeyttämisestä voidaan päättää, jos sovellettavaa ennakkoehtoa ei ole täytetty vuoden 2016 loppuun mennessä (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 19 artikla).

Julkisia hankintoja koskevissa vuonna 2014 annetuissa direktiiveissä otetaan käyttöön yksinkertaistamistoimia, ja ne on tarkoitus saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä huhtikuuhun 2016 mennessä. Sen jälkeen ne alkavat vaikuttaa tilanteeseen paikalla.

Komissio huomioi, että tilintarkastustuomioistuin kehottaa koheesiialalla julkisiin hankintoihin liittyvistä virheistä laatimassaan erityiskertomuksessa jäsenvaltioita parantamaan hallinnollisia valmiuksiaan tällä alalla. Komissio odottaa nyt jäsenvaltioiden hyödyntävän kaikki tarjotut tilaisuudet, jotta ne voivat parantaa ohjelmiensa ja sopimusviranomaistensa valmiuksia noudattaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

⁽²⁸⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohdat 4.26 ja 4.27, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohdat 5.31–5.33, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 5.30–5.34, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 5.23–5.26.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.31 Ensimmäinen luku sisältää osan, jossa selitetään tilintarkastustuomioistuimen uusi tapa kvantifioida julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakava rikkominen. Päivityksen tuloksena tilintarkastustuomioistuimen tapa arvioida rikkomisen vaikutusta selkeytyi (ks. kohta 1.13). Tilintarkastustuomioistuin on myös julkaissut erityiskertomuksen jäsenvaltioiden ja komission toteuttamista toimista julkisten hankintojen virheitä koskevan ongelman ratkaisemiseksi koheesiopolitiikan alalla⁽²⁹⁾.

6.32 Vuonna 2014 tilintarkastustuomioistuin tutki 175 julkista hankintamenettelyä niiden työ- ja palvelusopimusten osalta, jotka liittyivät taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla testattuihin tapahtumiin. Kyseisten julkisten hankintojen arvioitu sopimusarvo oli noin 3,3 miljardia euroa⁽³⁰⁾. Valtaosa sopimuksista liittyi EAKR:n ja koheesiorahaston toimenpideohjelmista yhteisrahoitettuihin hankkeisiin⁽³¹⁾.

6.33 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 39 tapauksessa tutkituista 175:stä EU:n ja/tai kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ollut noudatettu. Vakavia sääntöjen noudattamatta jättämisistä oli 13, ja ne voidaan luokitella kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi virheiksi (ks. laatikko 6.1). Kyseiset virheet muodostivat 25 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus arvioidusta virhetasosta on 2,7 prosenttiyksikköä.

Laatikko 6.1 – Esimerkkejä tapauksista, joissa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä oli jätetty vakavalla tavalla noudattamatta

- a) *Sopimus tehtiin perustettomasti suoraan:* Koheesiorahaston hanke Maltassa liittyi Euroopan laajuiseen TEN-T-tieverkkoon kuuluvan moottoritieosuuden kunnostamiseen ja parantamiseen (seitsemän kilometrin matkalta). Hankintaviranomainen neuvotteli ilman edeltävää tarjouskilpailua yrityksen kanssa suoraan sopimuksesta, jonka arvo ylitti EU:n asettamat raja-arvot. Sopimuksen osalta ilmoitetut menot eivät siis ole oikeutettuja tukeen.

Samankaltaisia tapauksia havaittiin eräissä EAKR:sta rahoitetuissa hankkeissa Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä ESR:n hankkeissa Saksassa ja Italiassa.

KOMISSION VASTAUKSET

6.31 Komissio seuraa jatkossa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia virheitä komission päätöksen C(2013) 9527 final mukaisesti. Päätöksessä vahvistetaan ja hyväksytään suuntaviivat niiden rahoitusoikaisujen määrittämiseksi, jotka komissio tekee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin, unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

6.33 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

⁽²⁹⁾ Ks. erityiskertomus nro 10/2015 "Toimia julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi EU:n koheesiomenojen alalla olisi tehostettava".

⁽³⁰⁾ Määrä vastaa myönnettyjen sopimusten kokonaismenoja, joista osa on todennettu tutkittujen menoilmoitusten yhteydessä.

⁽³¹⁾ Noin 53 prosentissa tarkastetuista 175 hankintamenettelystä sopimusarvo ylitti kynnyksarvon, jonka perusteella niihin sovelletaan julkisia hankintoja koskevia EU:n sääntöjä sellaisina kuin ne on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä (71 tutkituista julkisista hankintamenettelyistä, joiden arvo ylitti kynnyksarvon, koski EAKR:a/koheesiorahastoa ja 23 ESR:a).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

- b) *Lisätöiden/-palvelujen perusteeton suora hankinta (odottamattomien olosuhteiden puuttuminen):* EAKR:n hanke Saksassa koski yliopistorakennuksen uudistamista ja kunnostamista, ja sitä koskevan sopimuksen muutokseen liittyvät menot ilmoitettiin yhteisrahoitettaviksi. Huomattavaa on, että arkkitehti kasvatti palkkioita vedoten rakennuksen monimutkaisuuteen sekä viivästysten ja määrärahojen ylitysten riskiin. Suuremman korvauksen perustelut eivät kuitenkaan tukeudu odottamattomiin olosuhteisiin. Näin ollen palkkioiden kasvua sopimuksen muutoksen yhteydessä ei katsota tukikelpoiseksi.

Samankaltaisia tapauksia havaittiin EAKR:sta rahoituksissa hankkeissa Belgiassa ja Italiassa.

- c) *Tarjoajia suljettiin laittomasti pois tarjouskilpailusta:* Koheesiorahaston hanke Unkarissa liittyi rautatien rakentamiseen. Hankintaviranomainen ei arvioinut valintaperusteiden toteutumista johdonmukaisesti. Tämän vuoksi kaikki tarjoajat yhtä lukuun ottamatta suljettiin pois tarjouskilpailusta. Jos poissulkemisen perusteita olisi sovellettu johdonmukaisesti, tarjouskilpailussa olisi saatu eri tulos. Tapaus rikkoo avoimuuden sekä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita, joten sopimuksen perusteella ilmoitetut menot eivät ole oikeutettuja tukeen.

Vastaavia esimerkkejä laittomista myöntämisperusteista havaittiin eräässä toisessa koheesiorahaston hankkeessa Unkarissa ja EAKR:n hankkeessa Ruotsissa.

- d) *Eturistiriidat ja syrjivät valintaperusteet:* Suomessa toteutetussa ESR:n hankkeessa, joka koski liiketoiminnan kasvun edistämistä, julkisessa hankintamenettelyssä havaittiin useita sääntöjenvastaisuuksia. Eturistiriita havaittiin siinä, että ainoan tarjoajan toimitusjohtaja oli hankintaviranomaisen työntekijä hankintamenettelyn ollessa käynnissä. Tarjouseritelmä myös sisälsi syrjiviä perusteita, jotka estivät tarjoajien yhdenvertaisen osallistumisen menettelyyn. Tämän seurauksena kaikki tähän julkiseen hankintaan liittyvät menot ovat sääntöjenvastaisia eivätkä oikeuta yhteisrahoitukseen.

6.34 Muita tarjous- ja sopimusmenettelyihin liittyviä virheitä esiintyi 26 muussa julkisessa hankinnassa 175 tutkitusta hankinnasta. Kyseiset virheet sisälsivät tiedotus- ja julkaisuväestimusten laiminlyöntejä, valintaperusteiden väärää soveltamista ja puutteita tarjouseritelmissä. Nämä virheet eivät ole mukana tilintarkastustuomioistuimen arvioimassa virhetasossa ⁽³²⁾.

6.34 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

⁽³²⁾ Lisätietoja julkisten hankintojen virheiden kvantifioitavasta esitetään **liitteen 1.1** kohdissa 13 ja 14.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.35 Kansalliset viranomaiset ovat havainneet kahdeksassa tapahtumassa kuudessa jäsenvaltiossa⁽³³⁾ vakavia tapauksia, joissa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ole noudatettu, ja määränneet erityisiä rahoitusoikaisuja hankkeiden tasolla⁽³⁴⁾. Kyseiset korjaavat toimenpiteet on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen laskelmassa arvioidusta virhetasosta, koska ne toteutettiin ennen ilmoitusta tarkastuksesta.

Tukeen oikeuttamattomat menot

6.36 Ilmoittaessaan kuluja komissiolle kansalliset viranomaiset todentavat, että kulut ovat aiheutuneet useiden eri EU:n asetusten erityisten säännösten, kansallisten lakien tai tukikelpoisuussääntöjen, toimenpideohjelmia koskevien erityisten sääntöjen, kiinnostuksenilmaisupyyntöjen, hankkeiden osarahoituspäätösten tai avustussopimusten mukaisesti (ks. kohta 6.13).

6.37 Tukeen oikeuttamattomat menot ovat pääasiallinen virhelähde työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohkossa ja toiseksi merkittävin virhelähde alue- ja kaupunkipolitiikan toimintalohkossa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tukeen oikeuttamattomia menoja oli ilmoitettu 10 prosentissa tarkastetuista tapahtumista (ks. laatikko 6.2). Nämä tapaukset muodostivat 60 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus arvioidusta virhetasosta on noin 1,5 prosenttiyksikköä.

Laatikko 6.2 – Esimerkkejä ilmoitetuista tukeen oikeuttamattomista menoista

- a) *Tukikelpoisuusajan ulkopuolella ilmoitetut menot:* Eräissä raitiotietelinjan laajennusta ja uudelleenrakennusta koskevassa EAKR:n hankkeessa Tšekissä osa yhteisrahoitusta varten ilmoitetuista laskuista aiheutui ja maksettiin ennen hankkeen tukikelpoisuusajan alkua. Tällaiset menot eivät oikeuta EU:n yhteisrahoitukseen.

Samankaltainen tapaus havaittiin eräissä toisessa EAKR:sta rahoitetuissa hankkeissa Saksassa.

KOMISSIION VASTAUKSET

6.35 Komissio toteaa, että jotkin ohjelmaviranomaiset ovat toteuttaneet oikaisevia toimenpiteitä mainituissa jäsenvaltioissa, joskaan eivät kaikissa tilintarkastustuomioistuimen esille ottamissa tapauksissa. Komission toimintasuunnitelmalla, johon viitataan vastauksessa 6.30–6.32 kohtaan, pyritään lisäämään ennakoivien oikaisevien toimien toteuttamista jäsenvaltioissa.

6.37 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

Komissio huomauttaa, että joissakin tapauksissa koheesiopolitiikan menoihin sovellettavat kansalliset tai alueelliset säännöt ovat tiukempia kuin vastaaviin kansallisesti rahoitettuihin menoihin sovellettavat säännöt. Tällaisia lisävaatimuksia voidaan pitää tekijänä, jolla jäsenvaltiot tarpeettomasti lisäävät koheesiopolitiikan menoihin liittyvää hallinnollista raskautta ja monimutkaisuutta, kuten todetaan vuonna 2013 julkaistussa työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston kertomuksessa ylisääntelystä ja yksinkertaistamisesta.

⁽³³⁾ Tšekki, Unkari, Puola, Portugali, Romania ja Slovakia.

⁽³⁴⁾ Tämä noudattaa komission päätöstä C(2013) 9527 final, 19.12.2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) *Liian suurina ilmoitetut palkkamenot:* Eräässä ESR:n Portugalissa rahoittamassa hankkeessa, joka liittyi toisen asteen tutkinnon ja ammattipätevyyden hankkiville nuorille tarkoitettuun kolmivuotiseen koulutusohjelmaan, edunsaaja käytti opettajien tukikelpoisten palkkojen laskentaan avustussopimuksessa määrätystä menetelmästä poikkeavaa menetelmää. Lisäksi opettajat tekivät ilmoitettua vähemmän työtunteja. Tämä johti korkeampiin yhteisrahoitusta varten ilmoitettuihin henkilöstökuluihin. Ilmoitettujen menojen sekä hyväksytyn kaavan perusteella laskettujen menojen välinen erotus ei ole oikeutettu EU:n yhteisrahoitukseen.

Vastaavia tapauksia havaittiin eräässä toisessa EAKR:n hankkeessa Puolassa ja ESR:n hankkeissa Saksassa ja Suomessa.

- c) *Hankkeeseen liittymättömät menot:* Eräässä ESR:n Alankomaissa rahoittamassa hankkeessa edunsaaja järjesti ilmailualan koulutus- ja työllistettävyydensuorituskurssseja ja käytti konsulttia, joka avusti ESR:n hankkeiden hallinnoinnissa. Osa eräässä toisessa hankkeessa käytettyjen konsulttipalvelujen kuluista haettiin korvattavaksi tarkastetusta hankkeesta tukikelpoisuussääntöjen vastaisesti.

Samankaltaisia tapauksia havaittiin eräissä muissa ESR:sta rahoitetuissa hankkeissa Puolassa ja Portugalissa.

- d) *Kansallisten tukikelpoisuussääntöjen noudattamatta jättäminen:* Eräs puolalainen koulutuskeskus järjesti koulutuskursseja ja tarjosi neuvontapalveluja, joilla oli tarkoitus parantaa 50 mikroyrityksen ja pk-yrityksen kilpailukykyä ja mukautumistaitoja ympäristöystävällisten ratkaisujen suhteen. Näitä palveluja toimittamaan palkattiin neljä kouluttajaa, joista yhdelläkään ei ollut aiheeseen liittyvää koulutusta tai työkokemusta. Näin ollen yhteenkään neljästä kouluttajasta liittyvät kulut eivät ole tukikelpoisia. Edunsaaja toteutti 84 EU:n varoin rahoitettua hanketta vuosina 2008–2015, ja hankkeiden rahoituksen yhteismäärä oli 17 miljoonaa euroa.

- e) *Vähentämättä jätetyt tulot:* Eräs ESR:n Itävallassa rahoittama hanke koski vaikeasti työllistettävien työttömien integroimista työmarkkinoille järjestämällä heille tilapäisiä töitä voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa. Hankkeen tuottamia tuloja, kuten myymälöiden myyntituloja, ei vähennetty ESR:n rahoittamista menoista. Tämä on vastoin kansallisia tukikelpoisuussääntöjä, ja tulot olisi pitänyt vähentää ilmoitetuista kuluista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Valtiontukisääntöjen rikkominen

6.38 Valtiontukea pidetään periaatteessa sisämarkkinoille soveltumattomana, koska se voi vääristää jäsenvaltioiden välistä kauppaa⁽³⁵⁾. Komissio valvoo suoraan EU:n valtiontukisääntöjen täytäntöönpanoa. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista valtiontukitapauksista komissiolle (joko järjestelmän avulla tai hankekohtaisesti), ellei hanke jää vähämerkityksisen tuen enimmäisrajan alapuolelle tai kuulu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin⁽³⁶⁾. Kilpailun pääosasto ottaa ilmoitettujen tapausten kohdalla kantaa siihen, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Tässä yhteydessä on arvioitava, olisiko sama hanke toteutettu myös ilman kyseistä tukea.

6.39 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi tänä vuonna kahdeksassa jäsenvaltiossa 14 EAKR:n/koheesiorahaston hanketta, joissa rikottiin EU:n valtiontukisääntöjä⁽³⁷⁾. Tarvittaessa tilintarkastustuomioistuin pyysi – ja sai – kilpailun pääosaston alustavan arvioinnin. Tämä arviointi ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö otettiin huomioon virheluokitelussa.

6.40 Näistä hankkeista kolmen osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että hanke ei olisi valtiontukisääntöjen mukaisesti saanut lainkaan julkista rahoitusta EU:lta ja/tai jäsenvaltiolta tai julkisen rahoituksen määrä olisi ollut vähäisempi. Tärkeimmät valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämisen syyt liittyvät taloudellisen kannustinvaikutuksen puutteeseen ja siihen, ettei valtiontukisääntöjen alaisia hankkeita ilmoiteta Euroopan komissiolle. Nämä kvantitatiivisesti ilmaistut virheet muodostavat noin 1,5 prosenttiyksikköä alue- ja kaupunkipolitiikan toimintatulojen arvioidusta virhetasosta (ks. laatikko 6.3). Kahdessa muussa tapauksessa tilintarkastustuomioistuin sovelsi taannehtivasti vuoden 2014 yleistä ryhmäpoikkeusasetusta eikä niin ollen kvantifioinut kyseisiä virheitä⁽³⁸⁾. Muut yhdeksän tapaus, joissa valtiontukisääntöjä ei ollut noudatettu, eivät vaikuta arvioituun virhetasoon.

6.38 Komission yhteinen vastaus 6.38–6.40 kohtaan:

Jos on kyse valtiontukea koskevasta ilmoituksesta, komissio arvioi, onko tuki valtiontukea, ja jos on, onko se sisämarkkinoille soveltuvaa. Valtiontukipäätöstä seuraa komission päätös.

Kaikki valtiontukipäätökset eivät edellytä sen arvioimista, olisiko sama hanke voitu toteuttaa ilman tällaista tukea. Niin sanottua kannustinvaikutusta koskevat vaatimukset vaihtelevat sovellettavista valtiontukisäännöistä riippuen.

Vuoden 2014 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa otettiin käyttöön seuraavat muutokset, jotka koskevat kannustinvaikutuksesta annettuja säännöksiä:

- *Pienten ja keski suurien yritysten kohdalla tukihakemus on aina jätettävä ennen toiminnan aloittamista (kuten jo vuoden 2008 yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa edellytettiin), minkä lisäksi hakemuksen on täytettävä vähimmäisvaatimukset, joissa määritetään, minkä tyyppisiä tietoja siinä on esitettävä.*
- *Suuryritysten kohdalla ei enää edellytetä vaihtoehtoista skenaariota sen osoittamiseksi, ettei taloudellista kannustinta enää tarvita, jos toimenpide on järjestelmäperusteinen. Se on kuitenkin edelleen pakollinen tuen ollessa tilapäinen.*

6.39 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

⁽³⁵⁾ SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta.

⁽³⁶⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/2008 (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁽³⁷⁾ Belgia, Tšekki, Saksa, Espanja, Malta, Puola, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽³⁸⁾ Ks. myös alaviite 17.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 6.3 – Esimerkki hankkeesta, jossa rikottiin valtiontukisääntöjä

Tuki ei sovellu sisämarkkinoille: EAKR:n hankkeessa Romaniassa hankittiin kuorma-auto, jolla oli tarkoitus kuljettaa louhokelta soraa ja hiekkaa. Valtiontukisääntöjen mukaisesti ehdotuspyyntö osoitettiin vain pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) ja osuuskunnille. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tästä huolimatta edunsaaja ei ollut pk-yritys, vaan pikemminkin osa suurta konsernia. Näin ollen edunsaaja ei ole oikeutettu yhteisrahoitukseen eikä myönnetty tuki sovellu sisämarkkinoille.

Tukeen oikeuttamattomat hankkeet

6.41 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viisi ESR:n hanketta, joiden kohdalla asetuksissa ja/tai kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä asetetut ehdot eivät täyttyneet. Virheet ilmaistiin kvantitatiivisesti. Hankkeet muodostivat yhdeksän prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohkon arvioidusta virhetasosta on noin 1,2 prosenttiyksikköä (ks. laatikko 6.4).

Laatikko 6.4 – Esimerkki hankkeesta, joka ei ollut oikeutettu tukeen

Yhteisrahoitusta saanut hanke ei ole toimenpideohjelmassa määriteltujen tavoitteiden mukainen: Eräs ESR:n Kreikassa rahoittama hanke, jonka tarkoituksena oli parantaa paikallista työllisyyttä yleishyödyllisillä ohjelmilla, hyväksyttiin alun perin toimenpideohjelmasta "Henkilövoimavarojen kehittäminen". Komissio muutti toimenpideohjelmasta "Hallinnonuudistus" vuonna 2013 niin, että siihen voitiin sisällyttää lisää hankkeita. Komissio korosti samalla, että kansallisten viranomaisten on varmistettava, että hankkeet ovat oikeutettuja saamaan tukea tästä toimenpideohjelmasta. Kun hanke oli toteutettu, kansalliset viranomaiset siirsivät sen toimenpideohjelmasta "Henkilövoimavarojen kehittäminen" muutetun toimenpideohjelman "Hallinnonuudistus" tavoitteeseen, joka liittyi sähköiseen hallintoon. Tarkastettu hanke ei kuitenkaan vastaa ainoatakaan toimenpideohjelman "Hallinnonuudistus" tavoitteista. Niin ollen menoilmotus sisälsi kuluja toimista, jotka eivät olleet oikeutettuja tukeen.

6.41 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuinten esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.

Laatikko 6.4 – Esimerkki hankkeesta, joka ei ollut oikeutettu tukeen

Komissio ymmärtää esille otetun kysymyksen ja toteaa, että julkista työllistämishjelmaa, josta sovittiin tuolloin troikan ja Kreikan hallituksen välillä allekirjoitetussa yhteisymmärryspöytäkirjassa, pidettiin tilapäisenä hätätoimenpiteenä, jotta pitkäaikaistyöttömät ja työttömät nuoret, jotka eivät myöskään osallistuneet koulutukseen, saisivat perustavaa työkokemusta paikallisyhteisöä hyödyttävän toiminnan alalla. ESR:n tuki on ollut keskeisen tärkeää ohjelman täytäntöönpanon kannalta, mitä pidettiin erittäin tärkeänä Kreikassa tuolloin ja edelleen vallitsevissa poikkeusoloissa. Tästä syystä komissio päätti joulukuussa 2013 tarkistaa asiaankuuluva ESR:n ohjelmaa pääasiallisena rahoituslähteenä, jolla mukautetaan julkista työllistämishjelmaa. Kreikan viranomaiset panivat sen täytäntöön paikallisten julkisten viranomaisten ja valtioista riippumattomien järjestöjen tuella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Myöhästyneet maksut edunsaajille ja ennakkomaksujen perusteeton maksaminen jäsenvaltiolle

6.42 Edunsaajat ilmoittavat maksetut menot kansallisille viranomaisille, jotka korvaavat ne mahdollisimman pian ja puolestaan toimittavat kausittaiset kootut menoilmoitukset komissiolle menojen korvaamista varten. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että eräissä tapauksissa jäsenvaltiot ovat keränneet sääntöjen vastaisia varantoja valtionkassaan. Asetuksessa⁽³⁹⁾ säädetään, että kansallisten viranomaisten maksut edunsaajille on suoritettava ”mahdollisimman pian ja täysimääräisenä”. Tilintarkastustuomioistuin totesi kolmessa jäsenvaltiossa 12 tapausta, joissa edunsaajille maksettiin vasta useita kuukausia sen jälkeen, kun komissio oli maksanut kyseisen menoilmoituksen, tai edunsaajille ei ollut maksettu tarkastuksen ajankohtaan mennessä eli seitsemästä yhdeksään kuukautta komission suorittaman maksun jälkeen (ks. laatikko 6.5(a)).

6.43 Asetuksessa säädetään myös, että ennakkomaksuja maksetaan, jos niiden perusteena olevissa hankkeissa on kyse valtiontuesta, joka muodostaa poikkeuksen sääntöön ainoastaan aiheutuneita ja maksettuja menoja koskevista maksupyynnöistä⁽⁴⁰⁾. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin totesi, että eräs jäsenvaltio (Kreikka) ilmoitti sellaisia hankkeita koskevia ennakkomaksuja, jotka oli virheellisesti luokiteltu valtiontueksi. Tätä ei havaittu, ja komissio hyväksyi ja maksoi pyydetyn määrän tarkistamatta, täytyivätkö tällaisen maksun ehdot (ks. laatikko 6.5, b kohta).

Laatikko 6.5 – Esimerkkejä jäsenvaltioiden myöhästyneistä maksuista edunsaajille ja ennakkomaksujen perusteettomasta maksamisesta jäsenvaltioille

- a) *Edunsaajalle maksettiin viisi kuukautta komission suorittaman maksun jälkeen:* Eräissä ESR:n Italiassa rahoittamassa hankkeessa, jonka tarkoituksena oli laatia koulutustarpeita Italian eri alueilla kartoittava raportti, edunsaaja toimitti maksupyynnön hallintoviranomaiselle maaliskuussa 2014. Maksupyyntöön sisältyvät kulut olivat kansallisten viranomaisten todentamia, ja ne oli toimitettu komissiolle. Vaikka komissio maksoi ilmoitetut kulut jo kesäkuussa 2014, edunsaaja sai välimaksun vasta viisi kuukautta myöhemmin marraskuussa 2014.

Samankaltaisia tapauksia havaittiin neljässä muussa ESR:n hankkeessa Italiassa, yhdessä hankkeessa Ranskassa ja kuudessa hankkeessa Alankomaissa.

6.42 Komissio korostaa, että ohjelmakaudella 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistettiin uudelleen sääntöjä, jotka koskevat sekä ennakkorahoituksen käyttöä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 81 artiklan 1 kohta) että tuensaajille suoritettavia maksuja (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 132 artiklan 1 kohta).

6.43 Komissio ottaa huomioon, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävänä on tarkastaa niiden ehtojen täyttyminen, joiden vallitessa valtiontuen ennakkomaksuista voidaan esittää maksupyyntö. Komissio jatkaa toimien toteuttamista Kreikan viranomaisten kanssa valvonnan tiukentamiseksi tällä alalla. Komissio seuraa tilannetta tiiviisti sen varmistamiseksi, että kaikki jäsenvaltioille perusteettomasti maksetut ennakkomaksut palautetaan asetuksen mukaisesti.

Laatikko 6.5 – Esimerkki jäsenvaltioiden myöhästyneistä maksuista tuensaajille ja ennakkomaksujen perusteettomasta maksamisesta jäsenvaltioille

⁽³⁹⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 80 artikla.

⁽⁴⁰⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 78 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Ennakkomaksujen perusteeton maksaminen jäsenvaltiolle: Eräässä ESR:n Kreikassa rahoittamassa hankkeessa, joka koski yliopiston suorittamaa muuta kuin taloudellista tutkimusta, jäsenvaltio esitti ennakkomaksupyyntöä, vaikka kyseiseen hankkeeseen ei liittynyt valtiontukea. Komissio hyväksyi ja maksoi pyydetyn perusteettoman määrän.

Samankaltaisia tapauksia havaittiin muissa ESR:n hankkeissa Kreikassa.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Ks. komission vastaus 6.43 kohdassa.

Tarkastusten riittämätön luotettavuus jäsenvaltioiden tasolla

6.44 Kahdessakymmenessäyhdessä tapauksessa, jotka koskivat edunsaajien tekemiä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa⁽⁴¹⁾, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkia näitä tietoja olisi hyödynnetty virheiden korjaamiseksi, arvioitu virhetaso olisi ollut tämän luvun osalta 1,6 prosenttiyksikköä pienempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että 13 tapauksessa sen havaitsema virhe oli kansallisten viranomaisten tekemä. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 1,7 prosenttiyksikön verran.

6.45 Jäsenvaltioiden tasolla suoritettavat tarkastukset eivät olleet täysin luotettavia kummallakaan toimintaloheella. Alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloheon arvioitua virhetasoa olisi voitu alentaa 3,3 prosenttiyksikköä ja työllisyys- ja sosiaali-asioiden toimintaloheon virhetasoa 3,2 prosenttiyksikköä.

6.44 Komission yhteinen vastaus 6.44–6.45 kohtaan:

Komissio seuraa kyseisiä tapauksia tarkkaan ja on samaa mieltä siitä, että käytössä on oltava moitteettomia ja oikea-aikaisia hallinnollisia tarkastuksia, jottei sääntöjenvastaisuuksia esiintyisi eikä niitä sisältyisi maksupyyntöihin.

Komissio on vuodesta 2010 kohdentanut hallinnoinnin tarkastuksista tekemiään tarkastuksia niihin suuririskisiin ohjelmiin, joissa se on todennut, ettei ohjelman tarkastava viranomainen välttämättä havaitse kaikkia sääntöjenvastaisuuksia joko lainkaan tai ajallaan. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta vuoteen 2014 asti tehtyjen tarkastusten tulokset on esitelty niiden vastaavissa, vuotta 2014 koskevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa (ks. sivut 50 ja 56).

Komissio viittaa ohjelmakauden 2014–2020 sääntelykehikseen sisältyviin tehostettuihin menettelyihin, joiden mukaan hallinnoinnin tarkastukset ja valvonta (myös paikalla toimitettavat tarkastukset) on suoritettava ajallaan ohjelman vuotuisten tilien todentamiseksi komissiolle ja hallintoviranomaisten antamien johdon vahvistuslausumien toimittamiseksi. Tilintarkastusviranomaisten on arvioitava luotettavat jäännösvirhetasot tilinpidossa kaikkien varainhoitovuoden päättymisen jälkeen toteutettujen tarkastus-, valvonta- ja oikaisutoimien seurauksena. Komission mielestä näiden parannettujen valvontamenettelyiden olisi johdettava virhetason pysyvään laskuun.

Lisäksi komissio on laatinut uudet ohjeet hallinnoinnin tarkastusten luotettavuuden parantamiseksi ohjelmakaudella 2014–2020. Nämä ohjeet perustuvat aiemmilta ohjelmakausilta saatuihin kokemuksiin. Ne on esitelty jäsenvaltioille, ja ne julkaistaan heinäkuussa 2015.

⁽⁴¹⁾ Todentavien asiakirjojen, kuten tietokantatietojen vakiintuneiden ristiintarkastusten ja pakollisten tarkastusten, perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

YHTEISESTI HALLINNOITUJEN RAHOITUSVÄLINEIDEN TARKASTUS

6.46 Yhteisesti hallinnoiduilla rahoitusvälineillä tarjotaan tukea yrityksille tai kaupunkihankkeille pääomasijoitusten, lainojen tai takuiden muodossa⁽⁴²⁾. Niitä voidaan käyttää pääasiassa kolmella alalla: pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) tukemiseen⁽⁴³⁾, kaupunkialueiden kehitykseen⁽⁴⁴⁾ ja energiatehokkuuden edistämiseen.

6.47 Vuoden 2013 loppuun mennessä kaikissa jäsenvaltioissa kolmea lukuun ottamatta (Kroatia, Irlanti ja Luxemburg) oli perustettu yhteensä 941 rahoitusvälinettä 176:n EAKR:n ja ESR:n toimenpideohjelman nojalla. Niiden varojen yhteenlaskettu määrä on noin 14 278 miljoonaa euroa⁽⁴⁵⁾.

6.48 Yleisesti ottaen rahastot, jotka toteuttavat rahoitusvälineitä, saavat toimenpideohjelmasta rahoitusosuuden, kun rahaston oikeudellinen rakenne on luotu, ja ne käyttävät varat hankkeiden tukemiseen. Taloudellista tukea voidaan myöntää ainoastaan toimenpideohjelman alaan kuuluville hankkeille. Nämä rahoitusvälineet on suunniteltu ominaisuuksiltaan kierrätysrahastoiksi. Toisaalta tietyn tyyppisten takuurahastojen pyrkimyksenä on saada aikaan suuri vipuvaikutus. Kaikki sijoituksista tai lainoista saatavat tuotot ja palautettavat varat on määrää käyttää uudelleen rahoitusvälineiden avulla täytäntöönpantavien toimien tarkoituksen mukaisesti.

⁽⁴²⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 44 artikla.

⁽⁴³⁾ Tämä sisältää yhdessä Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan investointirahaston (EIR) kanssa toteutetun JEREMIE-ohjelman (Euroopan yhteiset resurssit mikro- ja keskikokoisten yritysten tukemiseksi), jolla tuetaan pk-yritysten rahoituksen lisäämistä.

⁽⁴⁴⁾ Tämä sisältää yhdessä EIP:n kanssa toteutetun JESSICA-aloitteen (Euroopan yhteinen tuki kaupunkialueiden kestäviä investointeja varten), jolla edistetään takaisin maksettavia investointeja (pääomasijoituksia, lainoja ja takuita) kaupunkialueiden kehittämiseen.

⁽⁴⁵⁾ Euroopan komissio, "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013", EGESIF_14-0033-00, 19. syyskuuta 2014. Vuotta 2014 koskevat luvut julkaistaan syyskuussa 2015.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Rahoitusvälineiden hidas täytäntöönpano

6.49 Komission mukaan 941:n yhteisesti hallinnoidun EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineen keskimääräinen maksatusaste oli 47 prosenttia vuoden 2013 lopussa. Tämä merkitsee 10 prosenttiyksikön lisäystä vuoteen 2012 verrattuna ja 13 prosenttiyksikön lisäystä vuoteen 2011 verrattuna ⁽⁴⁶⁾.

6.50 Rakennerahastoja koskevien asetusten mukaan ainoastaan lopullisille edunsaajille myönnettyt tuet tai takuut sekä hallintokulut ja rahaston hallinnoijien palkkiot katsotaan tukikelpoisiksi toimenpidettä päätettäessä, kun käyttämättä jääneet rahoitusvälineiden määrärahat on palautettava EU:n talousarvioon ⁽⁴⁷⁾. Komission ilmoittama kokonaismaksatusaste on yhä liian alhainen, eikä niin ollen voida olettaa, että kaikki käytettävissä olevat varat käytettäisiin vähintään kerran. Erityisiä rahoitusvälineitä koskevia ongelmia havaittiin viidessä jäsenvaltiossa (Bulgaria, Kreikka, Espanja, Romania ja Slovakia), joissa maksatusasteet ovat selvästi EU:n vuoden 2013 keskiarvoa alhaisemmat.

6.49 Komission yhteinen vastaus 6.49 ja 6.50 kohtaan:

Maksatusaste vaihteli vuoden 2013 lopussa jäsenvaltioiden ja vuosina 2008–2013 perustettujen rahoitusvälineiden välillä. Joidenkin rahoitusvälineiden vähätuottoisuudesta huolimatta 459 rahoitusvälinettä, joiden osuus oli 15 prosenttia rahoitusvälineisiin maksetusta kokonaismäärästä, on jo hyödynnänyt varat 100-prosenttisesti ja on nyt investoimassa uusiutuvia varoja uudelleen.

Komissio raportoi 1. lokakuuta 2015 vuoden 2014 lopussa vallinneesta tilanteesta ja odottaa, että täytäntöönpanossa saavutetaan lisäedistystä.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia sen varmistamiseksi, että rahoitusvälineiden toimeenpanemat loput investoinnit saavuttavat lopulliset tuensaajat oikea-aikaisesti. Tämä tapahtuu pääasiassa siten, että

- parannetaan tiiviitä toimia, joilla asianomaiset hallintoviranomaiset seuraavat rahoitusvälineiden tuloksellisuutta, ja kannustetaan aktiivista varainhallintaa siirtämällä varoja vähätuottoisista rahastoista hyvätuottoisiin
- kannustetaan hallintoviranomaisia sekä rahoitusvälineitä täytäntöönpanevia rahoituslaitoksia muuttamaan tarjottuja välineitä ja rahoitustuotteita, jotta niitä voidaan mukauttaa muuttuviin markkinaoloihin
- sellaisten rahoitusvälineiden kohdalla, joilla tuetaan pitkän aikavälin investointeja kaupunkikehitykseen tai energiatehokkuuteen ja joissa maksut suoritetaan vaiheittain hankkeiden edistytessä, neuvotaan hallintoviranomaisia pyytämään, että niille raportoidaan investointijatkumosta ja komissiolle annetusta palautteesta, jotta välineisiin liittyvää edistystä voidaan seurata tiiviimmin.

Komissio toteaa jäsenvaltioittain laadittavan yksityiskohtaisen analyysin edellyttävän, että arvioidaan eri rajoitteita, jotka vaikuttavat kunkin rahoitusvälineen täytäntöönpanoon. Lisäksi olisi otettava erityisesti huomioon, että Euroopan aluekehitysrahaston EAKR:n rahoitusvälineet Bulgariassa, Kreikassa, Espanjassa, Romaniassa ja Slovakiassa ovat kärsineet vakavasti talous- ja rahoituskriisin seurauksista.

⁽⁴⁶⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 5.33–5.36 ja laatikko 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 78 artiklan 6 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Jäsenvaltioiden puutteellinen ja/tai epätarkka raportointi rahoitusvälineistä

6.51 Tiedot yhteisesti hallinnoitujen rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta perustuvat suoraan jäsenvaltioilta saatuihin tietoihin. Komissio on vuodesta 2011 alkaen toteuttanut huomattavia toimia parantaakseen tietojen laatua. Komissio myöntää kuitenkin rahoitusvälineiden täytäntöönpanossa saavutettua edistymistä koskevassa kertomuksessaan, että siinä esitetyt tiedot ovat eräissä tapauksissa puutteellisia tai epätarkkoja. Tämä koskee myös viittä niistä seitsemästä rahoitusvälineestä, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2014.

Ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvän tukikelpoisuusajan jatkaminen vain komission päätöksellä

6.52 Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artiklan 1 kohdassa asetetaan maksujen tukikelpoisuuden päättymisajankohdaksi 31. joulukuuta 2015. Komissio päätti huhtikuussa 2015 jatkaa tukikelpoisuusajaa 31. päivään maaliskuuta 2017 komission päätöksellä⁽⁴⁸⁾ sen sijaan, että se olisi pyytänyt neuvostoa ja parlamenttia muuttamaan asetusta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä tukikelpoisuusajan jatkamistapa ei noudata säädöshierarkiaa, jonka mukaan säännöstä voidaan muuttaa vain lainsäädännöllä, jonka oikeudellinen arvo on sama tai suurempi.

6.51 Komissio esitteli jäsenvaltioille toukokuussa 2015 ajan tasalle saatetun ohjeasiakirjan, jossa tarkastellaan rahoitusvälineitä koskevaa raportointia ja selvennetään raportointivaatimuksia. Tämän lisäksi komissio on parantanut raportointivälineitään.

6.52 Komissio on vakuuttunut siitä, että se on toteuttanut toimia olemassa olevassa sääntelykehityksessä taatun liikkumavaran mukaisesti, kuten joulukuussa 2014 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa edellytettiin.

Päätös muuttaa sulkemista koskevia komission suuntaviivoja ei vaikuta 56 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan rahastojen rahoitusosuudet on maksettava rahoitusvälineisiin 31. joulukuuta 2015 mennessä. Sääntö on edelleen voimassa.

Muutoksessa selvennetään, että asetuksen (EY) N:o 1083/2006 78 artiklan 6 kohdassa esitetään erityismenettely rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden ilmoittamista varten sulkemisen yhteydessä. Mainitun 6 kohdan mukaan edellä 1 kohdasta poiketen menoilmoituksen on 44 artiklassa määriteltujen rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden osalta sisällettävä tällaisten rahastojen tai holding-tyyppisten rahastojen perustamisen tai niihin maksettavien osuuksien yhteydessä maksettujen menojen kokonaismäärä.

Artiklassa täsmennetään lisäksi, mitä pidetään tukikelpoisina menoina toimenpideohjelmaa suljettaessa: toimenpideohjelmaa osittain tai lopullisesti suljettaessa tukikelpoisina menoina pidetään rahastoista lopullisille tuensaajille annetun tuen yhteenlaskettua määrää yhdessä tukikelpoisten hallintamenojen ja -maksujen kanssa.

Koska sulkemisasiakirjat on esitettävä komissiolle viimeistään 31. maaliskuuta 2017, sulkemista koskeviin suuntaviivoihin tehdyssä muutoksessa selvennetään, että sulkemisella, johon viitataan yleisasetuksen 78 artiklan 6 kohdassa, tarkoitetaan sulkemisasiakirjojen viimeistä esittämispäivää, joka on 31. maaliskuuta 2017.

⁽⁴⁸⁾ Komission päätös C(2015) 2771 Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta annettavaa tukea varten vahvistettujen toimenpideohjelmien (2007–2013) sulkemista koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä annetun päätöksen C(2013) 1573 muuttamisesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TARKASTETTAVAKSI VALITTUJEN JÄRJESTELMIEN JA VUOTUISTEN TOIMINTAKERTOMUSTEN ARVIOINTI**Komission suorittaman tarkastusviranomaisten valvonnan arviointi****Komissio käyttää jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten työtä virhetason arviointiin**

6.53 Tarkastusviranomaiset antavat komissiolle varmuuden toimenpideohjelman hallintojärjestelmien ja sisäisten kontrollien vaikuttavasta toiminnasta ja todennettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastusviranomaiset antavat nämä tiedot vuotuisissa valvontakertomuksissaan, tarkastuslausunnoissaan ja järjestelmätarkastuksia koskevissa kertomuksissa (ks. kohta 6.14)⁽⁴⁹⁾. Komissio on vuodesta 2009 alkaen tutkinut keskeisten tarkastusviranomaisten työtä esimerkiksi paikalla tehdyin tarkastuksin arvioidakseen sen luotettavuutta.

6.53 Komissio tekee tiivistä yhteistyötä ja koordinoi toimintaansa tarkastusviranomaisten kanssa. Se alkoi tarkastella kyseisten viranomaisten soveltamia laskentamenetelmiä ja niiden saamia tarkastustuloksia jo vuonna 2009. Tällä on vahvistettu valmiuksia, sillä tarkastusviranomaisille on annettu neuvoja, ohjeistusta ja suosituksia komission uudelleen suorittamien – ja tarkastajien toimittamien – tarkastusten perusteella.

Komissio painottaa, että sen toteuttamia arviointitoimia, jotka liittyvät tarkastusviranomaisten toiminnan luotettavuuteen, on tarkasteltava tässä yhteydessä. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tarkastusohjelmaan sisältyi 265 tarkastustehtävää, jotka oli suoritettu paikalla kumulatiivisesti vuodesta 2009 alkaen. Pääosasto totesi vuoden 2014 lopussa, että 42 arvioitavan tarkastusviranomaisen, joiden tehtävänä oli tarkastaa noin 91 prosenttia EAKR:n/koheesiorahaston määrärahoista vuosina 2007–2013, toimintaan saatettiin yleisesti luottaa. Jäljellä olevien viiden arvioitavan tarkastusviranomaisen toimintaa oli parannettava.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto oli arvioinut vuoden 2014 loppuun mennessä 87 tarkastusviranomaista 92:sta (94,6 prosenttia). Ne kattavat 113 toimintaohjelmaa kaikkiaan 118 toimintaohjelmasta ja niiden osuus on 99,1 prosenttia ohjelmakauden 2007–2013 rahoitus suunnittelusta.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto analysoivat vuoden 2014 toimintakertomuksissaan yksityiskohtaisesti tarkastusviranomaisten vuoden 2014 vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan esittämiä tarkastustietoja ja saatuja tuloksia suhteessa vuoden 2013 menoihin (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2014 toimintakertomuksen sivut 40–45 ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2014 toimintakertomuksen sivut 51–54).

⁽⁴⁹⁾ Kaikkiaan EU-28-jäsenvaltiot ovat perustaneet 113 tarkastusviranomaista ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksyttyjä 440:tä EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmaa varten. Näistä viranomaisista 63 vastaa sekä EAKR:n/koheesiorahaston että ESR:n toimenpideohjelmista. Tarkastusviranomaiset olivat laatineet kaikkien 440 toimenpideohjelman osalta yhteensä 199 vuotuista valvontakertomusta ja tarkastuslausuntoa joulukuun 2014 loppuun mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.54 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto hyödyntävät kyseisiä tietoja laatiessaan vuotuisia toimintakertomuksiaan ja läpi vuoden päättääkseen, keskeytetäänkö tuen maksaminen toimenpideohjelmille ja/tai lykätäänkö sitä.

6.55 Pääosastot arvioivat, voivatko ne luottaa saamiinsa tietoihin, tarkastamalla tarkastusviranomaisten kunkin toimenpideohjelman (tai toimenpideohjelmaryhmän) ⁽⁵⁰⁾ kohdalla raportoimat virhetasot:

- Jos komissio katsoo, että virhetaso on luotettava (ja todennettujen menojen kannalta edustava), se hyväksyy tarkastusviranomaisen raportoidun tason. Komissio voi myös laskea tason uudelleen omaa arviointiaan varten tarkastusviranomaiselta saamiensa lisätietojen perusteella.
- Jos virhetasot eivät ole luotettavia, komissio soveltaa kiinteämääristä virhetasoa (2–25 prosenttia) hallintojärjestelmien ja sisäisen valvonnan järjestelmien toiminnan arvioinnissa saamiensa tulosten perusteella.

KOMISSIION VASTAUKSET

6.54 Vuonna 2014 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto huomautti vuotuisessa toimintakertomuksessaan, että noin kaksi kolmannesta maksujen keskeytyksistä ja/tai lykkäämisistä perustui tarkastustuloksiin, joita tarkastusviranomaiset olivat saattaneet komission tietoon (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2014 toimintakertomuksen sivu 54).

Maksut keskeytettiin ja/tai keskeytystä edeltävä menettely aloitettiin vuoden 2014 aikana 121 EAKR-/koheesiorahasto-ohjelman tapauksessa. Nämä toimenpiteet kattoivat lähes 7,9 miljardia euroa jäsenvaltioiden esittämiä maksupyyntöjä. Komissio ei suorittanut maksupyyntöjä vastaavia maksuja, ellei se saanut lisänäyttöä siitä, että asianomainen jäsenvaltio oli tehnyt kaikki tarvittavat oikaisut.

Kuten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2014 sivulla 60 todetaan, komissio lähetti Euroopan sosiaalirahaston osalta 11 varoitusta ja 18 lykkäämistä edeltävää kirjettä. Komissio päätti keskeyttää 31 maksua ja lykkäsi 11:tä toimenpideohjelmia. Maksupyyntöjä keskeytettiin kaikkiaan 1,3 miljardia euroa.

6.55 Komissio korostaa, että virhetasojen luotettavuutta koskeva vuotuinen arviointi perustuu kaiken saatavilla olevan asiakirja-aineiston perusteelliseen tarkasteluun, jota täydennetään tarvittaessa riskiperusteisilla paikalla suoritettavilla tiedonhankintakäynnillä. Huomioon otetaan myös tarkastusviranomaisten toiminnan luotettavuutta koskeva kokonaisarviointi, joka perustuu vastauksessa 6.53 kohtaan tarkoitettuun kattavaan tarkastusselvitykseen. Komissio pyytää ja hankkii tarvittaessa tarkastusviranomaisilta lisätietoja.

⁽⁵⁰⁾ Tarkastusviranomaisten vuodelta n raportoimat virhetasot lasketaan tapahtumataarkastuksista poimitun otoksen perusteella. Otoksen olisi oltava tilastollisesti edustava otos komissiolle vuonna n-1 todennetuista menoista (erityiskertomus nro 16/2013, kohta 11).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.56 Komissio laskee myös kunkin toimenpideohjelman ”jäännösvirhetason”, jossa otetaan huomioon kaikki ohjelma-kauden alusta tehdyt rahoitusoikaisut. Tämä käsittää EU:n ja/tai kansallisella tasolla jo tehdyt oikaisut ⁽⁵¹⁾.

6.57 Komissio laatii näiden kahden indikaattorin ja käytettävissä olevien lisätietojen perusteella arvionsa toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmästä. Arviossa otetaan myös huomioon tarkastusviranomaisien vuoden aikana toimitamat järjestelmätarkastukset ja komission saatavilla olevat lisätiedot. Tämän jälkeen arviosta raportoidaan pääosaston ⁽⁵²⁾ vuotuisessa toimintakertomuksessa.

KOMISSIION VASTAUKSET

6.57 Komissio arvioi kunkin ohjelman ja kunkin viranomaisen (hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset) hallinto- ja valvontajärjestelmän tosiasiallista toimintaa siten, että perusteena ovat kaikki saatavilla olevat EU:n ja kansallisen järjestelmän tarkastustulokset 15 keskeisen sääntelyä koskevan vaatimuksen osalta tarkastusviranomaisien kanssa yhteisesti noudatetun menettelyn mukaisesti. Jäsenvaltioiden raportoimat virhetasot ja komission laskemat jäännösvirhetasot ovat tärkeitä, mutta eivät ainoita, arviointiin liittyviä tekijöitä. Operatiiviset esimiehet (operational line managers) ja edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät arvioivat myös varmuustasoa.

Vuotuisissa toimintakertomuksissa annettavan varmuuden osalta lausuma kunkin toimenpideohjelman järjestelmäkuvauksesta pohjautuu näin ollen kokonaisarviointiin, jonka perustana on kaikki komission saatavilla oleva tieto. Näin saadaan kattava ja yksityiskohtainen arvio jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta, sekä vuoden 2014 varauksiin sisältyvien toimintaohjelmien osalta tietoa havaituista keskeisistä ongelmatekijöistä ja toteutetuista toiminnoista.

⁽⁵¹⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 49. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 63.

⁽⁵²⁾ Ks. erityiskertomus nro 16/2013, kohdat 5–11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission arviolla vuotuisista valvontakertomuksista voidaan vain osittain torjua riskiä siitä, että kansalliset viranomaiset ilmoittavat todellista vähemmän virheitä ja todellista enemmän rahoitusoikaisuja

6.58 EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmiä koskevan komission arvion varmuus riippuu jäsenvaltioiden viranomaisten raportointien tietojen oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen aiempina vuosina suorittamissa tarkastuksissa on havaittu tässä suhteessa kaksi pääriskiä:

- Tarkastusviranomaiset saattavat ilmoittaa todellista vähemmän virheitä ja/tai eivät ekstrapoloi niitä asianmukaisesti. Ilmoitetut virhetasot eivät tämän seurauksena ehkä aina ole täysin luotettavia.
- Jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot rahoitusoikaisuksista eivät välttämättä ole aina luotettavia tai oikeellisia, ja näin ollen komission laskentamenetelmä saattaa tuottaa todellista pienemmän kumulatiivisen jäännösriskin.

KOMISSION VASTAUKSET

6.58 Komission yhteinen vastaus 6.58–6.60 kohtaan:

Kuten molempien pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa selitetään, ne ovat toteuttaneet toimia parantaakseen jäsenvaltioiden raportointien tarkastustietojen ja rahoitusoikaisujen luotettavuutta. Komissio toteuttaa kaksi tarkastusselvitystä riskin vähentämiseksi:

- Tarkastusviranomaisten raportointien tarkastustietojen, myös virheasteen, luotettavuutta arvioidaan sellaisen syventävän tarkastusohjelman perusteella, jolla varmistetaan tarkastustuloksien todentaminen. Komission tarkastajat myös toimittavat tarkastuksia uudelleen paikalla. Asiakirja-aineiston tarkastelun lisäksi suoritetaan tiedonhankintatehtäviä. Tämä kattaa monenlaiset todentamistoimet, jotka liittyvät esimerkiksi laskelmien oikeellisuuteen, käytettyihin parametreihin, havaittujen virheiden käsitelyyn tai tarkastetun perusjoukon täsmäyttämiseen (ks. myös komission vastaus 6.53 kohtaan).
- Erityisillä riskiperusteisilla paikalla toimitettavilla tarkastuksilla (jotka kattavat tähän mennessä 68 toimintaohjelmaa kuluneiden kolmen vuoden ajalta) varmistetaan, että raportoidut oikaisut pannaan tosiasiallisesti täytäntöön, tai jos on aihetta epäilyyn tai evidenssi on riittämätöntä, sen varmistamiseksi, että kyseisten määrien vähentäminen kumulatiivisista rahoitusoikaisuksista otetaan huomioon laskettaessa jäännösvirhetasoa. Komission yksiköt tarkastelivat 20 artiklan mukaisesti kaikkia ohjelmia koskevien, 31. maaliskuuta 2014 mennessä esitettyjen lausumien luotettavuutta ja päättivät suorittamiensa tarkastuksien ja asiakirjojen yhdenpitävyyttä koskevien tarkastuksien perusteella sulkea tietyt raportoidut rahoitusoikaisut kumulatiivisen jäännösriskin laskelmien ulkopuolelle (EAKR:n ja koheesiorahaston kohdalla laskelmiin käytettiin 77 prosenttia raportoiduista rahoitusoikaisuksista, ESR:n kohdalla 91 prosenttia).

Ohjelmakautta 2014–2020 koskeva sääntelykehys on myös kehittynyt. Tarkastusviranomaiset antavat valvontakertomuksensa jäännösvirhetasojen perusteella sen jälkeen, kun oikaisut on pantu täytäntöön, minkä vuoksi rahoitusoikaisujen oikeellisuus tarkastetaan järjestelmällisesti osana tilinpidon tarkastusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.59 Komissio tarkastaa vuotuiset valvontakertomukset pääasiassa asiakirjojen perusteella, ja siksi tarkastuksilla voidaan puuttua kyseisiin riskeihin ainoastaan osittain. Tilintarkastustuomioistuin katsoo erityisesti, että komission mahdollisuudet validoida raportoidut virhetasot (ja tarvittaessa mukauttamisen) pysyvät rajallisina niin kauan kuin komissio ei pyydä tarkastusviranomaisilta järjestelmällisesti tarkempia tietoja toimitetuista tukitoimien tarkastuksista (laajuus, kattavuus/aliotanta, tarkat tiedot virheluokittelusta) vuotuisen valvontakertomusten tarkastustaan varten.

6.60 Vuonna 2014 molemmat pääosastot toimittivat paikalla tehtäviä tarkastuksia 12 jäsenvaltion toteuttamista rahoitus-oikaisuksista. Kahdestatoista tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta seitsemässä havaittiin puutteita, jotka edellyttivät mukautuksia ilmoitettuihin rahoitusoikaisuihin. Nämä havainnot vahvistavat tilintarkastustuomioistuimen arvion ja korostavat uuden ohjelmakauden 2014–2020 osalta, kuinka tärkeää on ottaa käyttöön luotettavat raportointijärjestelmät⁽⁵³⁾.

Komissio katsoo, että 57 prosentissa kaikkien toimenpideohjelmien ilmoitetuista menoista virhetaso ei ollut olennainen

6.61 Komissio katsoo saaneensa vuoden 2014 osalta varmuuden siitä, että EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n 440 toimenpideohjelmasta 250:ssä (57 prosentissa) virhetaso ei ollut olennainen: tarkastusviranomaisten raportoidut virhetasot olivat komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolella, ja komissio vahvisti virhetasot. Nämä toimenpideohjelmat vastasivat noin 55:tä prosenttia vuoden 2014 maksuista.

6.62 Edeltävien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin tutki myös vuonna 2014, tarkastiko komissio tarkastusviranomaisten raportoitujen virhetasojen oikeellisuuden ja luotettavuuden vaikuttavalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui otokseen, johon oli poimittu 20 jäsenvaltiosta 139 toimenpideohjelmaa (EAKR:n/koheesiorahaston 322 toimenpideohjelmasta 105 ja ESR:n 118 toimenpideohjelmasta 34) komission työasiakirjojen perusteella. Otokseen kuului toimenpideohjelmaa, joiden osalta komissio oli hyväksynyt tarkastusviranomaisten ilmoittamat virhetasot, mutta myös toimenpideohjelmaa, joiden osalta virhetasot oli laskettu uudelleen tai joille oli määrätty kiinteämäärisiä virhetasoja.

⁽⁵³⁾ Ks. erityiskertomus nro 16/2013, kohdat 35–40.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.63 **Taulukko 6.1** sisältää yhteenvedon tarkastettujen järjestelmien tuloksista.

6.63 Komissio tuo esiin huomioon parannukset, joita on tehty arvioon tarkastusviranomaisten raportoimia virhetasoja koskevasta komission tarkastuksesta, ja erityisesti sen, ettei yksikään tilintarkastustuomioistuimen havaitsema ongelmatekijä olisi edellyttänyt lisävarauksia tai erilaista kvantifiointia, koska ne olivat pääasiassa luonteeltaan teknisiä.

Taulukko 6.1 – Arvio tarkastusviranomaisten raportoimia virhetasoja koskevasta komission tarkastuksesta

	2014			2013		
	EAKR/KR tarkastetut toimenpideohjelmat	ESR tarkastetut toimenpideohjelmat	YHTEENSÄ	EAKR/KR tarkastetut toimenpideohjelmat	ESR tarkastetut toimenpideohjelmat	YHTEENSÄ
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavaa:						
— komission tarkastuksissa esiintyi vain vähäisiä tai ei lainkaan ongelmia (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— komission tarkastuksissa esiintyi merkittäviä ongelmia, mutta ne eivät vaikuttaneet vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoitujen varauksien määrään (tai kvantifiointiin)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— komission tarkastuksissa esiintyi merkittäviä ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet lisävarauksia tai varauksien eriaista kvantifiointia	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Tarkastetut toimenpideohjelmat YHTEENSÄ	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Ks. myös kohta 6.65.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Komissio vahvisti virhetasot (tai laski ne uudelleen), mikä on yhdenmukaista tarkastusviranomaisten toimittaman näytön kanssa

6.64 Tilintarkastustuomioistuin totesi 25 toimenpideohjelmassa puutteita, joita ei ollut havaittu (tai joihin komissio ei ollut puuttanut asianmukaisesti) (ks. laatikko 6.6). Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että yhdessä näistä tapauksista komission ei ollut tarpeen esittää vuotta 2014 koskevissa toimintakertomuksissa lisävarauksia (tai varauksia, joilla olisi suurempi taloudellinen vaikutus).

Laatikko 6.6 – Esimerkkejä puutteista tarkastusviranomaisten raportoimiin virhetasoihin kohdistetussa komission validoinnissa

- a) Tarkastusviranomaisen tarkastama perusjoukko ei vastannut ilmoitettuja menoja: Kahdeksassa otokseen kuuluvasta 139 toimenpideohjelmasta tarkastusviranomaisen tarkastama perusjoukko ei vastannut ilmoitettuja menoja. Komission asiakirjatarkastuksissa tätä ongelmaa ei havaittu kolmen toimenpideohjelman kohdalla.

Laatikko 6.6 – Esimerkkejä puutteista tarkastusviranomaisten raportoimiin virhetasoihin kohdistetussa komission validoinnissa

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) *Tarkastusviranomainen käytti epätarkoituksenmukaista otantamenetelmää:* Tarkastusviranomainen käytti epätarkoituksenmukaista otantamenetelmää 139 toimenpideohjelmasta 11:ssä: joko menetelmä erosi komission hyväksymässä tarkastusstrategiassa kuvatussa tai siinä oli muuttujia, jotka eivät vastanneet sovellettavia komission otantaohjeita. Näissä tapauksissa otoskoko oli pienempi kuin tavallisesti olisi vaadittu. Kaikissa näissä tapauksissa ongelma havaittiin komission asiakirjatarkastuksissa ja pääteltiin aivan oikein, että se ei heikentänyt tarkastuslausunnon luotettavuutta.
- c) *Aliotoksissa havaittujen virheiden virheellinen ekstrapolointi:* Tarkastetuista 139 toimenpideohjelmasta 59:ssä tarkastusviranomainen suoritti tarkastukset laskuista poimitun otoksen perusteella (aliotos). Jos tätä lähestymistapaa sovelletaan, aliotoksessa havaittujen virheiden taloudellinen vaikutus on ekstrapoloitava tarkastettuihin hankkeisiin tai maksupyyntöihin ennen kuin ne sisälletään koko perusjoukkoa koskevan arvioidun virhetason laskentaan. Tarkastetuissa aliotoksissa löydettyjä virheitä ei ekstrapoloitu viiden toimenpideohjelman kohdalla asianmukaisesti. Tämä johti todellista pienemmän arvioidun kokonaisvirhetason ilmoittamiseen, mutta ei heikentänyt tarkastuslausun-
tojen luotettavuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) *Otantamenetelmä saattaa muuttua tarkastettavan perusjoukon ominaispiirteistä riippuen.* Tästä ja hyväksytyn tarkastusstrategian muutoksista keskustellaan komission ja kyseisen tarkastusviranomaisen välisessä vuotuisessa koordinaattorikokouksessa.
- c) *Komissio suosittelee, että tarkastusviranomaiset ottavat vuotuisissa valvontakertomuksissa järjestelmällisesti esille tapaukset, joissa kokonaisuusryhmää ei ole tosiasiallisesti tarkastettu ja joissa on käytetty aliotantaan perustuvaa menetelmää.*

Puutteet tarkastusviranomaisten valtiontukiin kohdistamissa tarkastuksissa

6.65 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2014 myös, toimittivatko kansalliset tarkastusviranomaiset asianmukaisia valtiontukisääntöihin liittyviä tarkastuksia. Otokseen poimituista 139 toimenpideohjelmasta 42:ssä tarkastusviranomaisten valtiontukiin kohdistamat tarkastukset olivat riittämättömiä (yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoajat eivät esimerkiksi kuuluneet niiden piiriin tai ilmoitettuja tukiohjelmiä ja tukintensiteettiä ei todennettu). Komission ohjeissa edellytetään valtiontuen asianmukaista kattamista, mutta näitä puutteita ei aina havaittu vuoden 2014 asiakirjatarkastuksissa.

6.65 Komissio tutkii vuotuisia valvontakertomuksia tarkasteltaessa, että tarkastusviranomaisen lausunto perustuu vakaasti järjestelmä- ja toimintatarkastuksen tuloksiin.

Valtiontukeen liittyvä tarkastusviranomaisten toiminnan tarkasteleminen sisältyy muiden tekijöiden ohella komission arviointiin, joka koskee tarkastusviranomaisia ja jonka yhteydessä tarkastellaan järjestelmä- ja toimintatarkastuksien yhteydessä käytettyä menetelmää (myös tarkistuslistoja) sekä toimitetaan tarkastusviranomaisten jo suorittamat tarkastukset uudelleen (katso vastaus 6.53 kohtaan).

Joissakin tapauksissa komissio oli jo suositellut oman tarkastusraportointinsa välityksellä tarkastusviranomaisille tarkistuslistojen tehostamista, jotta valtiontukea koskevien kysymysten varmistaminen katetaan paremmin. Komissio varmistaa edelleen, että tarkastusviranomaiset käyttävät asianmukaisia tarkistuslistoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komission ohjeissa edellytetään, että tarkastusviranomaiset sisällyttävät rahoitusvälineille osoitetut maksuosuudet tarkastettavaan perusjoukkoon tosiasiallisten maksujen tarkastamisen sijasta

6.66 Toimenpideohjelmien rahoitusosuudet rahoitusvälineitä toteuttaviin rahastoihin suoritetaan koko kaudeksi yleensä yhtenä maksuna heti, kun holding-rahaston oikeudellinen rakenne on perustettu. Rahoitussopimuksissa voidaan sopia vaihtoehtoisista rahoitusjärjestelyistä. Asetuksen mukaisesti maksut todennetaan aiheutuneina menoina komissiolle⁽⁵⁴⁾. Tarkastusviranomaisten näihin maksuihin kohdistamat jälkitarkastukset liittyvät yleensä varainhoitovuoteen, jona maksu suoritettiin. Tarkastukset eivät tavallisesti ole kovin laajoja, sillä tuettavaksi valitaan ensimmäisenä vuonna vain vähän toimia ja lopullisille edunsaajille ja hankkeille maksetaan vain vähäisiä tukimääriä.

6.67 Jos erityisiä tarkastuksia ei toimiteta, tarkastusviranomaiset eivät todennäköisesti tarkasta rahoitusvälineiden avulla toteutettujen toimien tosiasiallista täytäntöönpanoa ennen kuin ohjelmakausi 2007–2013 päätetään. Tarkastusviranomainen ei voi tarkastaa rahastoon osoitettuja osuuksia, kun kyse on Euroopan investointipankin (EIP) hallinnoimista rahoitusvälineistä, koska EIP on määrännyt tiedonsaantioikeutta koskevista rajoituksista.

Tarkastusviranomaisten ilmoittamat hyvin alhaiset virhetasot sellaisten toimenpideohjelmien osalta, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittäviä virheitä

6.68 EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n 440 toimenpideohjelmasta 110:ssä komissio on validoinut 0,5 prosentin tai sitä alempia virhetasoja. Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut näistä toimenpideohjelmissa 13:n osalta vähintään yhden tarkastuksen kahden viime varainhoitovuoden aikana. Se totesi tarkastetuissa hankkeissa merkittäviä virheitä viiden toimenpideohjelman yhteydessä (ks. kohdat 6.61 ja 6.62).

6.66 Komission yhteinen vastaus 6.66 ja 6.67 kohtaan:

Rahoitusvälineisiin maksettava rahastojen osuus sisältyy komissiolle esitettäviin maksupyyntöihin asetuksen (EY) N:o 1083/2006 78 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Nämä maksut muodostavat osan ryhmästä, joka tarkastusviranomaisten on tarkoitus tarkastaa otanta-periaatteella komission ajan tasalle saatetun ohjeistuksen mukaisesti. Kuten rakennerahastoja koskevassa yhteisessä tarkastusstrategiassa todetaan ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevassa komission tarkastuskehyksessä täsmennetään, tarkastusviranomaiset ja komissio voivat suorittaa rahoitusvälineiden aihekohtaisia tarkastuksia, jotka kattavat sekä rahaston perustamisen että hankkeiden tosiasiallisen täytäntöönpanon siten, että tarkastetaan lopullisten tuensaajien toteuttamien hankkeiden otanta. Tarkastusviranomaiset tarkastavat hallintoviranomaisten toimittamien perustason tarkastuksien tuloksellisuuden, ja heidän on saatava riittävä varmuus varoista ohjelman päättämisvaiheessa.

Euroopan investointipankin hallinnoiman rahaston osalta komissio pitää valitettavana, että käyttöoikeuksille on määrätty rajoituksia. Komission ja Euroopan investointipankin välinen yhteisymmärryspöytäkirja on parhaillaan allekirjoitettavana. Tarkoituksena on, että hallinto- ja tarkastusviranomaiset voivat jatkossa käyttää komission valitseman toimeksisaajan palveluja Euroopan investointipankin varmennus- ja tarkastustoimien toteuttamiseksi.

⁽⁵⁴⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 78 a artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Arvio komission vuotuisista toimintakertomuksista

6.69 Tilintarkastustuomioistuin arvioi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskevat toimintakertomukset ja lausumat⁽⁵⁵⁾. Erityisesti

- tilintarkastustuomioistuin tarkasti riskinalaista määrää koskevan komission laskelman johdonmukaisuuden ja oikeellisuuden
- tilintarkastustuomioistuin arvioi varainhoitovuodelta 2014 esitetyt varaukset.

Komission laskelma riskinalaisesta määrästä EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmien osalta

6.70 Komission laskelma riskinalaisesta määrästä varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa on yleisesti johdonmukainen ja oikeellinen, ja se vastaa tarkastusviranomaisten ilmoittamia ja/tai antamia käytettävissä olevia tietoja. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin muistuttaa, että komission vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoittamia vuotuisia virhetasoja ei voida verrata suoraan tilintarkastustuomioistuimen arvioimiin tasoihin⁽⁵⁶⁾.

- Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto arvioi, että 2,6–5,3 prosenttiin vuoden aikana hyväksytyistä ohjelmakauden 2007–2013 EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmien väli- ja loppumaksuista liittyi virheriski. Komissio suoritti 52 prosenttia maksuista toimenpideohjelmiin, joiden virhetasot se arvioi olennaisiksi (yli kaksi prosenttia).

6.70 Komissio on samaa mieltä siitä, ettei tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa ja komission arvioimaa virhetasoa voi suoraan verrata keskenään. Prosessin tavoite on kuitenkin olennaisilta osin sama eli EU:n talousarvioon tiettyä vuonna kohdistuvan riskin arvioiminen.

Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon kaikki nämä erot, jotka tilintarkastustuomioistuin mainitsee erityiskertomuksessaan 16/2013 (katso komission vastaus mainitun kertomuksen 11 kohtaan). Edellä mainituista eroista huolimatta komissio katsoo, että vuoden 2014 vuosikertomuksessa komission arvioinnin tulos on tilintarkastustuomioistuimen laskemien virhetasojen mukainen. Tämä oli tilanne myös neljän peräkkäisen kyseistä vuosikertomusta edeltäneen vuosikertomuksen osalta työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tapauksessa ja kolmen peräkkäisen kyseistä vuosikertomusta edeltäneen vuosikertomuksen osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tapauksessa (ks. vastaavien vuotuisten toimintakertomuksien sivu 90 ja 92).

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto suoritti 52 prosenttia maksuista toimintaohjelmiin, joihin se arvioi olennaisen, yli kahden prosentin suuruisen riskitason vaikuttaneen, mutta suurimpaan osaan ohjelmista tehtiin riittäviä oikaisuja, joilla kumulatiivinen jäännösriski saatiin palautettua alle olennaisen tason. Sellaisiin ohjelmiin, joiden virhetaso oli yli viisi prosenttia, suoritettiin ainoastaan neljä prosenttia maksuista (ks. vastaava vuotuinen toimintakertomus, s. 44). Varaumia tehtiin kaikkien kyseessä olevien ohjelmien osalta kolmea ohjelmaa lukuun ottamatta, kuten vuotuisesta toimintakertomuksesta ilmenee.

⁽⁵⁵⁾ Joka vuoden maaliskuussa kukin pääosasto laatii edelliseltä vuodelta vuotuisen toimintakertomuksen, joka toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja julkaistaan. Pääjohtajan on yhdessä tämän kertomuksen kanssa annettava lausunto, jossa ilmoitetaan, onko hänen vastuullaan oleva talousarvio toteutettu lainmukaisesti ja sääntöjenmukaisesti. Näin on, jos sääntöjenvastaisuuksien taso alittaa komission oman 2 prosentin olennaisuusrajan. Muussa tapauksessa pääjohtaja voi esittää tietyt alat (tai ohjelmat) kokonaan tai osittain kattavan varauksen.

⁽⁵⁶⁾ Ks. erityiskertomus nro 16/2013, kohta 11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arvioi, että 2,8–4,0 prosenttiin vuoden aikana hyväksytyistä ohjelmakauden 2007–2013 ESR:n toimenpideohjelmien väli- ja loppumaksuista liittyi virheriski. Komissio suoritti 45 prosenttia maksuista toimenpideohjelmiin, joiden virhetasot se arvioi olennaisiksi (yli kaksi prosenttia).

Komission varauumat EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmien osalta

6.71 Koheesiopolitiikan alalla komissio esittää toimenpideohjelmiä (tai toimenpideohjelmien ryhmiä) koskevia varaukia, kun

- toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmissä on havaittu huomattavia puutteita tai
- toimenpideohjelmien validoitu virhetaso on yli viisi prosenttia.

Toimenpideohjelmissä, joiden validoitu virhetaso on 2–5 prosenttia, komissio punnitsee myös, onko toimenpideohjelman kumulatiivinen jäännösriski yli kaksi prosenttia.

6.72 Niiden toimenpideohjelmien määrä, joiden osalta varaukia esitettiin, nousi 73:sta 77:ään EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmissä vuonna 2014 ja pysyi muuttumattomana 36:ssa ESR:n toimenpideohjelmissä. Samaan aikaan näiden varaumien arvioitu taloudellinen vaikutus laski 423 miljoonasta eurosta vuonna 2013 aina 224 miljoonaan euroon vuonna 2014 EAKR:ssa/koheesiorahastossa⁽⁵⁷⁾ ja nousi 123,2 miljoonasta eurosta vuonna 2013 jopa 169,4 miljoonaan euroon vuonna 2014 ESR:ssa. Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä havaittiin, että komission varainhoitovuotta 2014 koskeissa vuotuisissa toimintakertomuksissa esittämät varauumat olivat komission ohjeiden ja mainittujen kahden pääosaston käyttöön annettujen tietojen mukaisia.

6.73 Komissio arvioi, että ”kumulatiivinen jäännösriski” on 1,1 prosenttia maksuista kaikkien EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmien kohdalla ja 1,2 prosenttia kaikkien ESR:n toimenpideohjelmien kohdalla. Nämä luvut perustuvat tarkastusviranomaisten raportointiin virhetasoihin, ja niissä otetaan huomioon myös jäsenvaltioiden komissiolle raportoimat rahoitusoikaisut.

KOMISSIION VASTAUKSET

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto suoritti 45 prosenttia maksuista toimintaohjelmiin, joihin se arvioi olennaisen riskitason vaikuttaneen, mutta suurimpaan osaan ohjelmista tehtiin riittäviä oikaisuja, joilla kumulatiivinen jäännösriski saatiin palautettua alle olennaisen tason. Sellaisiin ohjelmiin, joiden virhetaso oli yli viisi prosenttia, suoritettiin 25 prosenttia maksuista (ks. vastaava vuotuinen toimintakertomus, s. 53). Varaukia tehtiin kaikkien kyseessä olevien ohjelmien osalta.

6.72 Tämä osoittaa sen menettelyn kehittyneisyyden, jota noudetaan varauksiin nähden vastaavissa vuotuisissa toimintakertomuksissa, sekä menettelyn tiukan täytäntöönpanon alue- ja kaupunkipolitiikan sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastoissa.

Molemmat pääosastot noudattavat maksujen keskeytyksiin ja lykkäykseen tiukkaa lähestymistapaa. Ne myös soveltavat ennalta ehkäisevää lähestymistapaa maksuihin, mikä tarkoittaa, että maksuja ei suoriteta sellaisiin toimintaohjelmiin, joiden kohdalla suunnitellaan tarkastustehtävän suorittamista, ennen kuin tarkastustehtävä on saatettu päätökseen. Maksuja jatketaan tämän jälkeen, jollei merkittäviä puutteita ole havaittu.

⁽⁵⁷⁾ Nämä luvut käsittävät täysin ja osittain kvantitatiivisesti ilmaistut varauumat toimenpideohjelmissä, joiden kohdalla väli- ja/tai loppumaksuja hyväksyttiin kyseisen vuoden aikana (55 vuonna 2013 ja 25 vuonna 2014), ja toimenpideohjelmissä, joiden osalta tällaisia maksuja ei suoritettu (19 vuonna 2013 ja 15 vuonna 2014).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.74 Lasketun kumulatiivisen jäännösriskin luotettavuus riippuu jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen täsmällisyydestä ja luotettavuudesta sekä komission valmiudesta käsitellä näitä ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin muistuttaa, että tarkastusviranomaisten työssä esiintyi puutteita⁽⁵⁸⁾, joita komissio ei pysty korjaamaan tarkastusten nykyisessä laajuudessa. Jäsenvaltioiden komissiolle ilmoittama rahoitusoikaisujen määrä ei myöskään ole täysin luotettava (ks. kohdat 6.58–6.60). Edellä kerrotun perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että on edelleen olemassa riski, että komission laskelman mukainen kumulatiivinen jäännösriski esitetään joidenkin toimenpideohjelmien kohdalla liian pienenä.

Komission uudelleenlaskelma tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2013 koskevasta virhetasoarviosta

6.75 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sisällytti varainhoitovuotta 2014 koskevaan vuotuisen toimintakertomukseensa myös uudelleenlaskelman tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2013 koskevassa vuosikertomuksessa julkaisusta arvioidusta virhetasosta⁽⁵⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että periaatteessa komission ei ole asianmukaista (koska se on tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohde) esittää vuotuisessa toimintakertomuksessaan näkemystä, jossa annetaan virheellinen käsitys tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnoista⁽⁶⁰⁾.

6.74 Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion osalta kumulatiivisen jäännösriskin käyttö on lisäperuste mahdollisten lisävarauksien tekemiseksi vuotuisessa toimintakertomuksessa järjestelmän arvioinnin ja validoidun virhetason huomioon ottamisen jälkeen (katso alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomusten yhteinen liite 4 "Materiality criteria" (olennaisuuskriteerit)).

Komissio on tietoinen riskeistä, jotka liittyvät virhetasoihin ja rahoitusoikaisujen määriin, joista jäsenvaltiot ovat raportoineet, ja on toteuttanut asianmukaisia lieventämistoimia (ks. komission vastaus edellä 6.53–6.60 kohtaan).

Komissio katsoo näin ollen, ettei ole merkittävää riskiä, että sen laskemaa kumulatiivista jäännösriskiä olisi aliarvioitu.

6.75 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2014 toimintakertomuksessaan suorittaman uudelleenlaskennan tarkoituksena oli havainnollistaa komission ja tilintarkastustuomioistuimen noudattamien eri menettelyllisten lähestymistapojen vaikutusta arvioitaessa määrällisesti virheitä, erityisesti julkisiin hankintamenettelyihin liittyviä virheitä ja kiinteämääräisiä oikaisuja, joita oli jo sovellettu ohjelmien tasolla. Tässä ei arvioitu tilintarkastustuomioistuimen havaintojen pätevyyttä.

⁽⁵⁸⁾ Esimerkiksi kymmenen tarkastusviranomaista ei tarkasta valtiontukea järjestelmällisesti.

⁽⁵⁹⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskeva vuotuinen toimintakertomus, osa 2.1.1.2.B, s. 45: Tässä yhteydessä on kuitenkin myös tärkeää korostaa, että pääosaston mahdollisimman hyvän vuotuista virhetasoa koskevan arvion saamiseksi käyttämä metodologinen lähestymistapa ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessaan laskema virhetaso eivät ole suoraan verrattavissa, kuten tilintarkastustuomioistuin itsekin toteaa. Kun tiedot, jotka komissio, toisin kuin tilintarkastustuomioistuin, ottaa huomioon, lasketaan mukaan, saadaan tilintarkastustuomioistuimen virhetasoarvioksi 4,8 prosenttia (6,9 prosentin sijasta) varainhoitovuoden 2013 menojen osalta. Tämä uudelleenlaskettu virhetaso kuuluu komission varainhoitovuotta 2013 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan ilmoittamaan alaan (eli 2,8–5,3 prosenttia [...]).

⁽⁶⁰⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 0.7.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

6.76 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden sekä tämän erityisarvioinnin kattamien molempien toimintalohkojen menojen virhetaso on olennainen (ks. kohta 6.24).

6.77 Tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakealan osalta tapahtumien testaaminen osoittaa, että kokonaisuutena tarkasteltua taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevassa perusjoukossa esiintyvä arvioitu virhetaso on 5,7 prosenttia (alue- ja kaupunkipolitiikan osalta 6,1 prosenttia ja työllisyys- ja sosiaaliasioiden osalta 3,7 prosenttia) (ks. **liite 6.1**).

6.76 Komission yhteinen vastaus 6.76 ja 6.77 kohtaan:

Komissio toteaa, että vuodeksi 2014 laskettu todennäköisin virhetaso on yhtenevä sen tason kanssa, jonka tilintarkastustuomioistuin on esittänyt kuluneilta neljältä vuodelta (ks. edellä 6.18 kohta). Se on myös yhtenevä niiden virhetasojen kanssa, joista on raportoitu vastaavissa vuotuisissa toimintakertomuksissa, lukuun ottamatta 6.70 kohdassa esitettyjä eroavuuksia. Ohjelmakauden 2007–2013 virhetaso pysyy vakaana ja jää selvästi kaudelta 2000–2006 ilmoitettuja virhetasoa alemmaksi. Tällainen kehitys johtuu ohjelmakaudelta 2007–2013 varten annetuista tehostetuista valvontasäännöksistä sekä komission tiukasta käytännöstä keskeyttää maksut tai lykätä niitä, kun puutteita havaitaan, kuten vuoden 2014 toimintakertomuksista käy ilmi. Virhetaso on kuitenkin edelleen liian korkea, ja komissio keskittää tarkastuksensa ja toimensa jatkossakin suuririskiimpiin ohjelmiin/jäsenvaltioihin, toteuttaa tarvittaessa oikaisuvia toimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä ja noudattaa tiukkoja menettelyjä ohjelmakauden päättyessä kaikkien jäljellä olevien, sääntöjenvastaisiin menoihin liittyvien olennaisten riskien poissulkemiseksi.

Komissio huomauttaa lisäksi, että koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmien monivuotisen luonteen vuoksi vuonna 2014 tapahtuneet virheet voidaan oikaista myös myöhempinä vuosina, kuten tuodaan julki alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston vuotuisten toimintakertomuksien 4.2.2 kohdassa.

Lain- ja säännönmukaisuutta koskeviin vahvistettuihin vaatimuksiin sisältyy vuosien 2014–2020 osalta tilinpäätöksiin, tiukennettujen hallinnollisten tarkastuksien ja vastuuvollisuuden käyttöönotto samoin kuin tarkastuslausunnot, jotka perustuvat vuotuisiin jäännös-virhetasoihin. Komission oikaisuvalmiuksia vahvistetaan entisestään siten, että se voi soveltaa nettomää räisiä rahoitusoikaisuja vakavien puutteiden johdosta ja tietyn edellytyksin, millä vähennetään jäsenvaltioiden mahdollisuutta käyttää varoja uudelleen. Näin kannustetaan merkittäväällä tavalla jäsenvaltioita havaitsemaan, ilmoittamaan ja oikaisemaan vakavat puutteet ennen tilinpäätöksen todentamista komissiolle. Kaikkien näiden tekijöiden avulla olisi voitava alentaa virhetasoa pysyvästi.

Ks. myös komission vastaus 6.24 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Suositukset

6.78 **Lüitteessä 6.2** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Vuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksissa tilintarkastustuomioistuin esitti 11 suositusta. Komissio on pannut neljä suositusta täytäntöön kokonaisuudessaan, kuusi suositusta suurimmaksi osaksi ja yhden joiltakin osin.

6.79 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien havaintojen ja johtopäätösten perusteella, että taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla ryhdytään seuraaviin toimiin:

- **Suositus 1:** Komission olisi tehtävä kohdennettu analyysi ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 kansallisista tukikelpoisuussäännöistä hyvien käytäntöjen määrittämiseksi. Analyysin perusteella sen olisi annettava ohjausta jäsenvaltioille siitä, miten voidaan yksinkertaistaa ja välttää tarpeettoman monimutkaisia ja/tai työläisiä sääntöjä, jotka eivät tuo lisäarvoa toimintapolitiikalla saavutettavien tulosten osalta (ylisääntely).

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio muistuttaa kuitenkin, että jaetun hallinnoinnin mukaisesti kansallisten tukikelpoisuussääntöjen vakiinnuttaminen kuuluu jäsenvaltioille, joiden olisi ensi kädessä tarkistettava ja yksinkertaistettava kansallisia tukikelpoisuussääntöjään sekä levitettävä hyviä käytäntöjä perustuen kumulatiivisiin kansallisiin ja EU:n tarkastustuloksiin ohjelmakaudelta 2007–2013 sekä hallintoviranomaisten ja välittäjäelimiä hankkimaan kokemukseen. Komissio huomauttaa myös, että se esittää huomioita valintaperusteista, joista seurantakomiteoiden on tarkoitus päättää, ja että se on antanut kattavaa ja oikea-aikaista opastusta jäsenvaltioille ohjelmakauden 2014–2020 käynnistysvaiheessa. Komissio jatkaa opastuksen antamista jäsenvaltioille, jotta yksinkertaistetaan ja vältetään tarpeettoman monimutkaisia ja rasittavia sääntöjä, kun erityisiä ylisääntelytapauksia havaitaan. Tässä kehyksessä komissio ja jäsenvaltiot pitävät säännöllisesti kokouksia, joissa näistä asioista keskustellaan ja niitä selvennetään. Komissio myös panostaa voimakkaasti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön ohjelmakaudella 2014–2020 (katso komission vastaus suositukseen 3).

Komissio jatkaa myös yhteistyön tekemistä kansallisten tarkastusviranomaisten kanssa kannustaakseen niitä yksilöimään järjestelmätarkastuksien ja muiden tarkastuksien yhteydessä tarpeettoman monimutkaiset tukikelpoisuussäännöt, joita voidaan yksinkertaistaa vaarantamatta menojen lain- ja säännönmukaisuutta, ja raportoimaan niistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 2:** Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten olisi tehostettava toimiaan perustason tarkastusten puutteiden käsittelemiseksi ottamalla huomioon kaikki käytettävissä olevat tiedot. Komission olisi lisäksi pyydettyä tarkastusviranomaisia tekemään jotkin näistä tarkastuksista uudelleen järjestelmätarkastusten yhteydessä ja jakamaan hyviä käytäntöjä ja saatuja kokemuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio toteaa, että suosituksen ensimmäinen osa on osoitettu jäsenvaltioille. Komissio on samaa mieltä jäsenvaltioiden toteuttamien perustarkastusten tärkeydestä ja niiden tehostamistarpeesta. Tästä syystä se on jo antanut jäsenvaltioille ohjeita tavasta, jolla hallintoviranomaisten olisi määriteltävä ja pantava täytäntöön hallinnolliset tarkastukset, myös julkisiin hankintoihin ja valtiontukeen liittyvissä asioissa. Nämä ohjelmakautta 2014–2020 varten laaditut kattavat hallinnon tarkastuksia koskevat ohjeet, joissa on otettu huomioon ohjelmakaudella 2007–2013 saadut kokemukset ja tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, on laadittu ja niistä on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa vuoden 2014 jälkipuoliskolla. Ohjeet julkaistaan heinäkuussa 2015.

Tarkastusviranomaisilla on velvollisuus suorittaa hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksia. Tarkastusviranomaiset toimittavat komissiolle järjestelmätarkastuksia koskevia kertomuksia ja vuotuisia valvontakertomuksia näiden järjestelmien toiminnasta ja erityisesti tarkastusviranomaisten suorittamien perustason tarkastusten laadukkuudesta ja tehokkuudesta. Tässä yhteydessä komissio hyväksyy suosituksen toisen osan, jossa pyydetään, että tarkastusviranomaisten olisi järjestelmätarkastuksiensa ja valvontatarkastuksiensa välityksellä toimitettava tietyt tarkastukset uudelleen sekä jaettava hyvät käytänteet ja saadut kokemukset. Komissio on ottanut käyttöön vuonna 2015 uuden välineen, jolla mahdollistetaan vertaistahojen väliset vaihdot jäsenvaltioiden hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisten välillä ("Taix Regio Peer 2 Peer"). Välineen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita parantamaan hallinnollisiaan valmiuksiaan Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston hallinnoinnissa, myös hallinnollisten tarkastuksien alalla.

Komissio aikoo vuonna 2015 ajan tasalle saatetun tarkastusstrategiansa mukaisesti myös jatkaa tarkastuksiensa keskittämistä hallinnollisiin tarkastuksiin vuosien 2007–2013 ohjelmia koskevan riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti ohjelmakauden päättyessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 3:** Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä aiempaa paremmin ohjelmakauden 2014–2020 yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa ja ESR-asetuksessa säädettyjä mahdollisuuksia 50 000 euron julkisen tuen ylittäviä hankkeita koskevien yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio ottaa tämän jäsenvaltioille osoitetun suosituksen huomioon.

Komissio on toiminut aktiivisesti sen jälkeen, kun yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot otettiin käyttöön säännöksissä, laajentaakseen vähitellen niiden käyttöä jäsenvaltioissa. Komission mukaan myönteisiä tuloksia on jo saavutettu, erityisesti ESR:n kohdalla. Komissio aikoo jatkossakin edistää aktiivisesti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä jäsenvaltioissa ohjelmakaudella 2014–2020, jolla niitä on vahvistettu merkittävästi sekä yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa että ESR:n erityissäännöksissä, edellisten ohjelmakausien kokemusten ja hyvien käytänteiden perusteella. Tarkoituksena on vähentää sekä tuensaajiin kohdistuvaa hallinnollista raskautta että virheriskiä ja edistää tulossuuntautuneisuutta. Komissio kannustaa jäsenvaltioita tutkimaan edelleen EAKR:n ja koheesiorahaston osalta oikeudellisen kehyksen vuosiksi 2014–2020 tarjoamia mahdollisuuksia, jotka koskevat yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, näiden vaihtoehtojen käytön laajentamiseksi erityisesti temaattisten tavoitteiden 1 ja 3 kohdalla.

Lisäksi komissio on osana toteuttamiaan toimia, joilla pyritään edistämään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä jäsenvaltioissa, antanut hiljattain kattavaa käytännön opastusta yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ja ESR-asetuksessa esitetyistä vaihtoehtoista. Se on myös järjestänyt toisen yksinkertaistamista käsittelevän seminaarikierroksen useissa ensisijaisissa jäsenvaltioissa, joissa ei käytetty riittävästi hyväksi yksinkertaistamismahdollisuuksia edellisellä ohjelmakaudella. Tämän lisäksi komissio käynnisti kesäkuussa 2015 tutkimuksia, joissa arvioidaan suunnitelmien mukaista yksinkertaistamismahdollisuuksien hyödyntämistä, esimerkiksi yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen hyödyntämistä jäsenvaltioissa nykyisellä ohjelmakaudella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 4:** Jäsenvaltioiden olisi varmistettava rahoituksen täysimääräinen ja oikea-aikainen maksaminen ohjelmakaudella 2007–2013 niin, että korvaus suoritetaan edunsaajille kohtuullisessa ajassa maksupyyntöön toimittamisesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ohjelmakauden 2014–2020 sääntöjä vastaavasti kaikki tällaiset maksut olisi suoritettava 90 päivän kuluessa siitä, kun edunsaaja on esittänyt oikeellisen maksupyyntöön.
- **Suositus 5:** Komission olisi annettava neuvostolle ja parlamentille lainsäädäntöehdotus asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta samanarvoisella säädöksellä jaettuun hallinnointiin kuuluvien rahoitusjärjestelyvälineiden tukikelpoisuusjakson jatkamisesta.
- **Suositus 6:** Komission olisi laajennettava kaikkiin jäsenvaltioihin arviointinsa todentamisviranomaisten ilmoittamien rahoitusoikaisujen luotettavuudesta ja sen vaikutuksesta komission laskelmiin jäännösvirhetasosta.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio ottaa tämän jäsenvaltioille osoitetun suosituksen huomioon.

Komissio on samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioiden olisi noudatettava asetuksen (EY) N:o 1083/2006 80 artiklaa. Artiklassa ei esitetä erityisiä vertailuarvoja. Ohjelmakauden 2014–2020 kehyksessä ERI-rahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 132 artiklassa on annettu erityisiä säännöksiä sovellettaviksi tilanteessa, jossa kansalliset viranomaiset palauttavat rahoituksen tuensaajille. Edellyttäen, että varoja on käytettävissä, hallintoviranomaisen on varmistettava, että tuensaaja saa erääntyneiden tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärän täysimääräisenä viimeistään 90 päivän kuluessa päivästä, jona tuensaaja on esittänyt maksatushakemuksen.

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Komissio katsoo, että sen sulkemista koskevissa suuntaviivoissa esitetyt muutokset kuuluivat asetuksen (EY) N:o 1083/2006, sellaisena kuin se on muutettuna, 78 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan, eivätkä ne näin ollen edellyttäneet säädöksen muuttamista.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen, jota se jo panee täytäntöön, niiden aikaisempien suositusten mukaisesti, joita ulkoiset ja sisäiset tarkastajat ovat tältä osin esittäneet.

Komissio on laajentanut arviointinsa soveltamisalaa ja suorittaa nyt johdonmukaisuustarkastuksia ja asiakirjatarkastuksia rahoitusoikaisuja koskeville lausumille kaikkien jäsenvaltioiden ja toimintaohjelmien osalta. Tarkastuksien tulokset otetaan huomioon laskettaessa kumulatiivista jäännösriskiä. Lisäksi komissio laatii vuotuisen riskinarvioinnin voidakseen päättää, mitä tarkastustehtäviä suoritetaan ja missä jäsenvaltioissa niitä suoritetaan, jotta se saa tässä tapauksessa kohtuullisen varmuuden rahoitusoikaisuja koskevasta raportoinnista. Tämän riskinarvioinnin kehyksessä komissio ottaa myös huomioon tarpeen toimittaa ennen ohjelmakauden päättymistä kaikissa jäsenvaltioissa paikalla tarkastuksia, jotka vaikuttavat olennaisesti kumulatiivisen jäännösriskin laskemiseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 7:** Komission olisi vahvistettava edelleen tarkastusviranomaisten valvontajärjestelmää
- pyytämällä tarkastusviranomaisia antamaan täsmälliset tiedot tapahtumien tarkastuksista (erityisesti tarkastusten kattavuudesta), jotta vuotuisissa valvontakertomuksissa toimitettujen tietojen oikeellisuus ja luotettavuus voidaan tarkistaa
- varmistamalla, että kaikki tarkastusviranomaiset kattavat tarkoituksenmukaisesti tapahtumien tarkastuksessaan valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisuuden tarkistamisen
- pyytämällä tarkastusviranomaisia todentamaan todentamisviranomaisten jokaisesta toimenpideohjelmasta ilmoittamien rahoitusoikaisuja koskevien tietojen oikeellisuuden aina, kun se katsotaan tarpeelliseksi.

KOMISSIION VASTAUKSET

- Komissio hyväksyy suosituksen, jota se jo panee täytäntöön siten, että se pyytää ja vastaanottaa aina tarvittaessa lisätietoa tarkastusviranomaisilta – erityisesti jos on aihetta epäilyyn – ja toimittaa vuotuisten valvontaraporttien asiakirjatarkastuksia tai paikalla tehtäviä tarkastuksia. Esimerkiksi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ennakoi ajan tasalle saatetussa strategiassaan vuosiksi 2007–2013 aloittavansa vuotuisia valvontakertomuksia edeltävien tehostettujen käyntien täytäntöönpanon. Niillä valmistellaan niiden vuotuisten valvontaraporttien, jotka on tarkoitus toimittaa viimeistä kertaa joulukuussa 2015, sekä maaliskuulle 2017 suunniteltujen päättymisilmoituksien ja -lausumien tarkastelua. Lisäksi sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto aikovat jatkossakin varmistaa lukuisten vuotuisten valvontaraporttien toimittamisen paikalla tehtävillä tarkastuksilla riskiperusteisesti.
- Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee sitä jo täytäntöön osana tarkastustutkimuksiaan, joissa tarkastellaan tarkastusviranomaisten toimintaa. Komissio aikoo jakaa tilintarkastustuomioistuimen havaintoja varmistaakseen tarpeen mukaan, että vahvistettuja tarkistuslistoja käytetään ohjelmakauden 2007–2013 jäljellä olevana voimassaoloaikana sekä seuraavalla ohjelmakaudella.
- Komissio hyväksyy tämän suosituksen, joka hyväksyttiin jo vuonna 2014.

Tarkastusviranomaisia pyydetään antamaan ohjelmakauden 2014–2020 osalta vuotuinen valvontakertomus, joka perustuu jäännösvirhetasoon todennetussa tilinpidossa. Tarkistaakseen jäännösvirhetason laskelmat tarkastusviranomaisten on tarkistettava niiden rahoitusoikaisujen paikkansapitävyys, joista todentamisviranomaiset ovat raportoineet kyseisellä kaudella kunkin toimintaohjelman osalta ja joista on raportoitu todennetussa tilinpidossa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TOINEN OSA: TULOKSELLISUUTEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA**HANKKEIDEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI**

6.80 Euroopan unionin talousarvion toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti edellyttää, että varojen käytössä keskitytään paitsi sääntöjen noudattamiseen myös suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseen⁽⁶¹⁾. Tarkastetuista 331:stä EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n hankkeesta 186 oli saatu päätökseen tarkastusajankohtaan mennessä (ks. kohta 6.22). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näiden 186 tapahtuman sääntöjenmukaisuuden ja arvioi pilottihankkeena, edunsaajien toimittamien tietojen perusteella, missä määrin

- EAKR:sta/koheesiorahastosta ja ESR:sta rahoitettujen hankkeiden hankehakemuksessa, avustussopimuksessa, sopimuksessa ja/tai yhteisrahoituspäätöksessä määritetyt tavoitteet olivat toimenpideohjelmien tavoitteiden mukaisia
- hankkeissa oli saavutettu kyseiset tavoitteet. Analyysissä keskityttiin hankkeiden tuotoksiin, ja mahdollisuuksien mukaan arvioitiin lisäksi, missä määrin oli saavutettu tuloksia⁽⁶²⁾.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko hankkeet toteutettu moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Kolmessa neljäosassa tarkastetuista hankkeista saavutettiin tavoitteet osittain tai kokonaan

6.81 Tutkittujen hanketuotosten (ja kun mahdollista, tavoiteltujen tulosten arvioinnin) perusteella tilintarkastustuomioistuin toteaa, että 89 hankkeesta 186:sta (48 prosenttia) saavutettiin (tai ylitettiin) kaikki tavoitearvot, jotka oli määritetty hankkeen tuloksellisuuden mittaamista ajatellen. Viidestäkymmenestäkuudesta hankkeesta (30 prosenttia) havaittiin, että vähintään yksi hanketta varten määritetty indikaattori ei saavuttanut tavoiteltua arvoa. Tapauksista 17:ssä (yhdeksän prosenttia) määräaika oli umpeutunut joidenkin (mutta ei kaikkien) tavoitearvojen osalta tarkastusajankohtaan mennessä.

6.81 Komissio ottaa huomioon, että tarkastelluista 186 hankkeesta 143 hankkeesta on saavutettu (kokonaan tai osittain) tai ylitetty tavoite.

Jäsenvaltiot seuraavat täytäntöönpanoa hankkeiden koko elinkaaren aikana. Toimintaohjelmista rahoitettujen hankkeiden tuloksellisuutta arvioidaan kuitenkin lopullisesti vasta ohjelmien päättämisvaiheessa vuonna 2017, jolloin tuloksellisuudesta myös raportoidaan komissiolle.

Komissio huomioi, että ohjelmakautta 2007–2013 koskevien asetusten mukaisesti on lujitettu vaatimuksia, joilla mitataan EU:n rahoittamien hankkeiden tuloksellisuutta.

Ohjelmien tuloksellisuuden arviointia on lujitettu entisestään kaudella 2014–2020. Sääntelykehiksen mukaan (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 ja 7 kohta) komissio voi määrätä sanktioita jäsenvaltioille, jos tavoitteet ovat merkittävässä määrin jääneet saavuttamatta, tulosten tarkastelun perusteella (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 kohta) ja ohjelman päättyessä (22 artiklan 7 kohta).

⁽⁶¹⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.10.

⁽⁶²⁾ Tuotosten ja tulosten käsitteet on selitetty 3. luvun laatikossa 3.1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.82 Kolmessa tapauksessa (kaksi prosenttia) ei saavutettu yhtäkään hankkeelle (toimenpideohjelmassa ja/tai avustussopimuksessa) määritettyä tavoitetta. Kyseiset hankkeet eivät tuota lisäarvoa, koska investointeja ei joko ole käytetty tai ei voida käyttää (ks. laatikko 6.7). Kyse on EU:n varojen tuhlauksesta, ellei ongelmia ratkaista toimenpideohjelmaa päätettäessä.

Laatikko 6.7 – Esimerkki hankkeesta, joka ei tuota lisäarvoa

Toteutettu hanke, jota ei hyödynnetä: Koheesiorahastosta rahoitettiin Kreikassa hanke, joka käsitti jätevedenpuhdistamon ja viemäriverkoston rakentamisen kahteen kuntaan. Infrastruktuurityöt saatiin valmiiksi vuonna 2013. Hankkeen tuloksia ei kuitenkaan voida käyttää, ennen kuin on toteutettu rakennustöitä, jotka mahdollistavat kotitalouksien ja teollisuuslaitosten liittämisen viemäriverkostoon. Hankkeesta ilmoitettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2006, joten kunnalla on ollut riittävästi aikaa suunnitella ja toteuttaa rakennustyöt, joita viemäriverkoston liittäminen edellyttää. Vuoden 2014 lopussa suoritettua tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että kyseisiä putkistoja ei ollut vielä rakennettu. Kotitalouksien liittämistä koskevan hankkeen osalta toteutettiin hankintamenettely vuonna 2015.

6.83 Tavoitteiden saavuttamista ei voitu arvioida 13 hankkeessa (seitsemän prosenttia), koska niistä ei ollut toimitettu olennaisia tietoja.

6.84 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahdeksassa hankkeessa (neljä prosenttia) tavoitteet eivät olleet toimenpideohjelmassa määritettyjen tavoitteiden eivätkä sen toimintalinjan mukaisia, jonka perusteella hanke oli saanut rahoitusta (ks. laatikko 6.8). Kyseisten hankkeiden tuloksellisuuden saavuttamisesta todettiin, ettei sitä voida päätellä.

Laatikko 6.8 – Esimerkki indikaattoreista, jotka eivät ole toimenpideohjelman mukaisia

Hankkeelle ei ole määritetty indikaattoria: Italiassa toteutetussa EAKR:n hankkeessa oli kyse sairaalavälineiden hankinnasta. Hanketta varten ei ollut määritetty tarkoituksenmukaista tulosindikaattoria. Niin ikään ei ollut määritetty erityistä indikaattoria toimenpiteelle, jonka perusteella hanke hyväksyttiin. Sen sijaan hallintoviranomainen seuraa joitakin kansallisesti määritettyjä indikaattoreita (esimerkiksi hankkeeseen kuuluva pinta-ala neliömetreinä, hankkeeseen käytettyjen työpäivien yhteismäärä sekä fyysisesti valmiiksi saatujen hankkeiden määrä). Nämä eivät kuitenkaan mahdollista tarkastetun hankkeen tuloksellisuuden mittaamista.

KOMISSION VASTAUKSET

6.82 Komissio valvoo asianomaisten ohjelmaviranomaisten kanssa, että investoinnit ovat toiminnassa viimeistään ohjelman päättyessä, mikä on siinä vaiheessa asianomaisten menojen tukikelpoisuuden edellytys.

Laatikko 6.8 – Esimerkki indikaattoreista, jotka eivät ole toimenpideohjelman mukaisia

Kautta 2007–2013 koskevilla asetuksissa ennakoidaan, että tuloksia koskevia kokonaisindikaattoreita käytetään toimenpidetasolla sen sijaan, että tuloksellisuutta koskevia indikaattoreita käytetään järjestelmällisesti hanketasolla. Näillä indikaattoreilla mitataan edistymistä alkutilanteeseen verrattuna ja valittujen interventioiden tehokkuutta erityistavoitteiden saavuttamisen kannalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tuloksellisuuteen perustuvat rahoitusjärjestelyt ovat poikkeuksellisia

6.85 Tuloksellisuustavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa vain hyvin harvoissa tapauksissa EU:n rahoituksen tasoon. Yhdessä tapauksessa kuitenkin havaittiin, että hallintoviranomainen ei vielä ollut ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin, vaikka sovittuja tavoitearvoja ei ollut saavutettu (ks. laatikko 6.9).

Laatikko 6.9 – Esimerkki hankkeista, joiden rahoitusjärjestelmä perustuu tuloksellisuuteen

Rahoitus on peruutettava, jos tulokset eivät ole tulosindikaattoreiden mukaisia: EAKR:sta rahoitettiin Romaniassa hanke, jossa oli tarkoitus hankkia laitteisto erään laitoksen tuotantovirran optimoimiseksi. Hankkeen avustussopimuksessa määrättiin, että edunsaajan on palautettava osa myönnetystä rahoituksesta, jos hankkeen päätyttyä todetaan, etteivät hankkeen tulokset ole avustussopimuksessa määritettyjen tulosindikaattoreiden mukaisia. Hankkeen päättyessä sen tulokset eivät täysin vastanneet avustussopimuksessa määritettyjä tulosindikaattoreita. Hallintoviranomainen ei kuitenkaan ole vielä mukauttanut hankkeen rahoitusta.

Joihinkin tukikelpoisuutta koskeviin kansallisiin sääntöihin sisältyy säännöksiä, jotka ovat moitteettoman varainhoidon periaatteen vastaisia

6.86 Eräissä muissa tapauksissa kansalliset tukikelpoisuussäännöt sisältävät säännöksiä, joiden perusteella edunsaajat voivat hakea korvausta kuluista, jotka ovat liian korkeat verrattuina tavanomaisiin markkinahintoihin kyseisessä jäsenvaltiossa (laatikko 6.10).

Laatikko 6.10 – Esimerkki kansallisista tukikelpoisuussäännöistä, jotka ovat moitteettoman varainhoidon periaatteen vastaisia

Yhteisrahoitetussa EU:n hankkeessa sovellettiin eri palkkaperusteita: Romaniassa toteutettiin ESR:n hanke, jossa rahoitettiin nanomateriaalien alan tohtoriopintoja suorittavien nuorten tutkijoiden stipendejä ja tohtorintutkinnon jälkeistä ohjelmaa johtavan ryhmän palkkoja. Hankkeeseen käytettyihin työtunteihin sovellettiin palkkaperusteita, jotka ovat jopa kolme kertaa korkeammat kuin markkinoilla. Käytäntö on kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukainen. Niissä sallitaan, että EU:n hankkeissa työskentelevien henkilöiden palkkojen ylärajat määritetään eri tasolle kuin kansallisissa hankkeissa tai omista varoista rahoitetuissa hankkeissa työskentelevillä henkilöillä. Komission vuonna 2012 suorittaman tarkastuksen ja tilintarkastustuomioistuimen aiemman tarkastuksen⁽⁶³⁾ seurauksena alennettiin EU:n hankkeissa työskentelevien henkilöiden palkkoille asetettuja ylärajoja, mutta ne olivat edelleen liian korkeat. Toinen mukautus tehtiin heinäkuussa 2014.

Samankaltaisia tapauksia havaittiin joissakin muissa ESR:sta rahoitetuissa hankkeissa Italiassa ja Romaniassa.

Laatikko 6.10 – Esimerkki kansallisista tukikelpoisuussäännöistä, jotka ovat moitteettoman varainhoidon periaatteen vastaisia

Euroopan sosiaalirahastosta Romaniassa rahoitettujen hankkeiden palkkojen tilanne oli yksi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuonna 2012 tekemässään tarkastuksessa esille ottamista kysymyksistä. Kyseiseen toimenpideohjelmaan on tehty 25 prosentin kiinteämääräinen oikaisu. Tämän tuloksena asianomainen hallintoviranomainen teetti tutkimuksen kustannusrakenteesta ja palkkakustannuksista käytettäväksi pohjana määritettävässä tulevissa hankkeissa sovellettavaa palkkojen enimmäistasoa.

Komissio on antanut hallintoviranomaiselle lisäsuosituksia sosiaalirahastosta rahoitetuissa hankkeissa sovellettavien palkkojen enimmäismäärien määrittämiseksi, sillä nykyisiä enimmäismääriä pidetään edelleen liian korkeina.

⁽⁶³⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 6.23 ja laatikko 6.4.

LIITE 6.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TALOUDELLINEN, SOSIAALINEN JA ALUEELLINEN YHTEENKUULUVUUS

	2014	2013 ⁽¹⁾
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Alue- ja kaupunkipolitiikka	161	168
Työllisyys- ja sosiaaliasiat	170	175
Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus yhteensä	331	343
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIA VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso: Alue- ja kaupunkipolitiikka	6,1 %	7,0 %
Arvioitu virhetaso: Työllisyys- ja sosiaaliasiat	3,7 %	3,1 %
Arvioitu virhetaso: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueell. yhteenkuuluvuus	5,7 %	5,9 %
Ylempi virheraja	8,2 %	
Alempi virheraja	3,1 %	

Alue- ja kaupunkipolitiikan toimintaloheen alempi virheraja on 3,0 prosenttia ja ylempi virheraja 9,2 prosenttia.

Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintaloheen alempi virheraja on 1,9 prosenttia ja ylempi virheraja 5,6 prosenttia.

⁽¹⁾ Vuoden 2013 luvut on laskettu uudelleen vuoden 2014 vuosikertomuksen rakenteen mukaisesti, jotta näiden kahden vuoden lukuja voitaisiin vertailla keskenään. Ensimmäisen luvun **kaaviosta 1.3** käy ilmi, miten vuoden 2013 tulokset on luokiteltu uudelleen vuoden 2014 vuosikertomuksen rakenteen mukaisesti. Varainhoitovuoden 2013 arvioitu virhetaso laskettiin julkisiin hankintoihin liittyviin virheisiin tarkastusajankohtana sovelletun kvantifiointitavan perusteella. Virheiden kvantifiointitavan päivityksen (ks. kohta 1.13) vuoksi uudelleen lasketut vuoden 2013 tarkastustulokset esitetään **taulukossa 1.1** ja **kaaviossa 1.3**.

LIITE 6.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – TALOUDELLINEN, SOSIAALINEN JA ALUELLINEN YHTEENKUUUVUUS

E = Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto R = Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto X = kumpaakin pääosastoa koskeva yhteinen arvio

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä					Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Näyttö riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin			
2012	Suositus 1 (6. luvun suositus 2 ja 5. luvun suositus 3 vuonna 2011): Komissio ottaa käsitellyyn EAKR:n ja koheesiorahaston yhteydessä hallintoviranomaisten ja välittäjälaitten toimittamissa perustason tarkastuksissa ilmenneet puutteet ja tarjoaa ohjelmateriaalia ja järjestää tarvittaessa koulutusta.	E	R ⁽¹⁾				
	Suositus 2 (suositus 1 vuonna 2011): Komissio arvioi ohjelmakaudella 2007–2013 saamansa kokemuksen pohjalta kansallisten tukikelpoisuussääntöjen soveltamista ja pyrkii yksilöimään ne osa-alueet, joita voitaisiin vielä yksinkertaistaa, ja poistamaan tarpeettoman monimutkaiset säännöt ("ylisääntely").		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾			
	5. luku, suositus 3 : Komissio määrittää selkeät säännöt ja opastaa perusteellisesti, miten hankkeiden tukikelpoisuus arvioidaan ja miten tuloa tuottavien EAKR:n ja koheesiorahaston hankkeiden osarahoitus lasketaan ohjelmakaudella 2014–2020.		R ⁽⁴⁾				
	6. luku, suositus 3 : Komissio lisää yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä, jotta kuluilmoitusten virheriskiä ja edunsaajien hallinnollista rasitetta voidaan pienentää. Komission pitäisi järjestelmällisesti hyväksyä/validoida yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen yhteydessä sovellettavat kiinteät hinnat etukäteen varmistaa taakseen, että ne ovat säännöksiin perustuvien vaatimusten mukaiset (oikeudenmukainen, tasapuolinen ja todennettava laskentamenetelmä).		E				
	Suositus 4 : Komissio pyrkii parantamaan tarkastusviranomaisten tekemää työtä. Lisäksi se pyrkii parantamaan vuotuisissa valvontakertomuksissa ja tarkastuslausunnoissa esitettyjen tietojen laatua ja luotettavuutta.		X ⁽⁵⁾				

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokoon täytäntöön	Täytäntöpano käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Näyttö riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
		Varainhoitovuoden 2011 vuosikertomuksen yhteydessä annetut suositukset, jotka ovat samansisältöisiä vuonna 2012 annettujen suositusten kanssa, on analysoitu yhdessä.						
	6. luku, suositus 3: Komission on kannustettava kansallisia viranomaisia soveltamaan korjausmekanismeja kurinalaisesti ennen kuin menot todennetaan komissiolle (2008). Tapauksissa, joissa hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnassa havaitaan merkittäviä puutteita, komission pitää keskeyttää tai lopettaa maksujen suorittaminen toimenpideohjelmalle, kunnes jäsenvaltio on toteuttanut korjaavat toimenpiteet, ja tehdä tarvittaessa rahoitus- oikaisuja.	X						
	Suositus 4: Komission on annettava tarkastusviranomaisille lisäohjeita nykyistä ohjelmakautta varten erityisesti otannan, hanketarkastusten yhteydessä tehtävien tarkastusten sisällön sekä laadunvalvonnan osalta. Komission on rohkaistava tarkastusviranomaisia toteuttamaan järjestelmätarkastuksia hallintoviranomaisten ja välittäjälähten suorittamista perustason tarkastuksista.		X ⁽²⁾					
	6. luku, suositus 5: Komission on huolellisesti tarkastettava tarkastusviranomaisen vuotuisissa valvontakertomuksissa ja tarkastuslausunnoissa antamien tietojen oikeellisuus ja täydellisyys. Komission on tarkastukseen otettava kaikilta osin huomioon tarkastusviranomaisen järjestelmätarkastuksista ja tapahtumatarkastuksista saatavilla olevat tiedot.		E					
	6. luku, suositus 6: Komission on kannustettava jäsenvaltioita käyttämään asetuksissa sallittuja yksinkertaistettua kustannusten korvaamista koskevia vaihtoehtoja ja virhemahdollisuuksien vähentämiseksi.	E						
	5. luku, suositus 1: Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio tekee seuraamusjärjestelmistä vaikuttavampia lisäämällä rahoitusoikaisujen vaikutusta ja vähentämällä mahdollisuutta ilmoittaa tukeen oikeuttamattomien menojen sijasta muita menoja, kuten komissio on ehdottanut tehtävän koheesipolitiikan alalla seuraavaa ohjelmakautta silmällä pitäen. Perusolettamuksena pitäisi olla, että jokainen tilinpäätöksen esittämisen jälkeen havaittu sääntöjenvastaisuus johtaa nettomääräiseen rahoitusoikaisuun.	R						

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöpanno käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Näyttö riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joihtakin osin				
2011	5- luku, suositus 5 : Lisätäkseen monivuotisten ohjelmien päättämismenettelyn tehokkuutta koheesio politiikan alalla komission olisi							
	— kehotettava jäsenvaltioita varmistamaan, että kauden 2007–2013 ohjelmien osalta toimitettavat lopulliset ilmoitukset ovat luotettavia	R						
	— otettava käsiteltyyn tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet, joita esiintyy kauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä koskevissa lausumissa	R						
	— selvitettävä, onko kyseisiä ongelmia esiintynyt myös muiden toimenpideohjelmien kohdalla ja sovellettava tarvittaessa rahoituskoiksia	R						
	— varmistettava, että käynnissä olevissa päättämistarkastuksissa käsitellään riittävässä määrin tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomia kysymyksiä.	R						
Ks. varainhoitovuoden 2013 vuosikertomuksen kohdat 6.42 ja 6.43 sekä 5. luvun suositukset 1 ja 2.								
Tilanne ei ole muuttunut vuonna 2014.								
Kansallisia tukikelpoisuussääntöjä ei ole arvioitu systemaattisesti niiden yksinkertaistamiseksi.								
Hankkeiden tukikelpoisuuden arviointiohjeita ei toimitettu. Menojen tukikelpoisuussääntöjä koskevat ohjeet ovat edelleen luonnosvaiheessa eikä niitä ole toimitettu jäsenvaltioille. Joulukuussa 2014 julkaistiin koheesio politiikan päättämismenettelyn tehokkuutta koheesio politiikan alalla komission olisi								
investointihankkeiden kustannus-hyötyanalyysin opas Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects for Cohesion Policy vuosiksi 2014–2020.								
Ks. lausikko 6.6. Vaikka tarkastusviranomaisille laadittiin vuonna 2013 uudet ohjeet, komission tarkastusviranomaisille laaditissa ohjeissa havaittiin edelleen tietyjä heikkouksia, jotka liittyvät muun muassa rahoitusvälineiden käsitteeseen – ks. kohdat 6.66 ja 6.67. Lisäksi ei löytynyt näyttöä siitä, että tarkastusviranomaiset olisivat noudattaneet suositusta ja toteuttaneet järjestelmätarkastuksia hallintoveranomaisten ja välittäjäelinten suorittamista perustason tarkastuksista.								

(1) Ks. varainhoitovuoden 2013 vuosikertomuksen kohdat 6.42 ja 6.43 sekä 5. luvun suositukset 1 ja 2.

(2) Tilanne ei ole muuttunut vuonna 2014.

(3) Kansallisia tukikelpoisuussääntöjä ei ole arvioitu systemaattisesti niiden yksinkertaistamiseksi.

(4) Hankkeiden tukikelpoisuuden arviointiohjeita ei toimitettu. Menojen tukikelpoisuussääntöjä koskevat ohjeet ovat edelleen luonnosvaiheessa eikä niitä ole toimitettu jäsenvaltioille. Joulukuussa 2014 julkaistiin koheesio politiikan investointihankkeiden kustannus-hyötyanalyysin opas Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects for Cohesion Policy vuosiksi 2014–2020.

(5) Ks. laatikko 6.6. Vaikka tarkastusviranomaisille laadittiin vuonna 2013 uudet ohjeet, komission tarkastusviranomaisille laadittu ohje ei sisällä edelleen tiettyjä helkkouksia, jotka liittyvät muun muassa rahoitusvälineiden käsitelyyn – ks. kohdat 6.66 ja 6.67. Lisäksi ei löytnyt näyttöä siitä, että tarkastusviranomaiset olisivat noudattaneet suositusta ja toteuttaneet järjestelmätarkastuksia hallintoviranomaisten ja välittäjälaitosten suorittamista perustason tarkastuksista.

SEITSEMÄS LUKU

Luonnonvarat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	7.1–7.14
Monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen erityispiirteet	7.3–7.13
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	7.14
Osa 1: Sääntöjenmukaisuuden arviointi	7.15–7.78
Toimien sääntöjenmukaisuus	7.15–7.34
Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus	7.35–7.73
Johtopäätös ja suositukset	7.74–7.78
Osa 2: Maaseudun kehittämisen tuloksellisuuteen liittyvät kysymykset	7.79–7.89
Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi	7.79–7.88
Johtopäätös	7.89

Liite 7.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Luonnonvarat

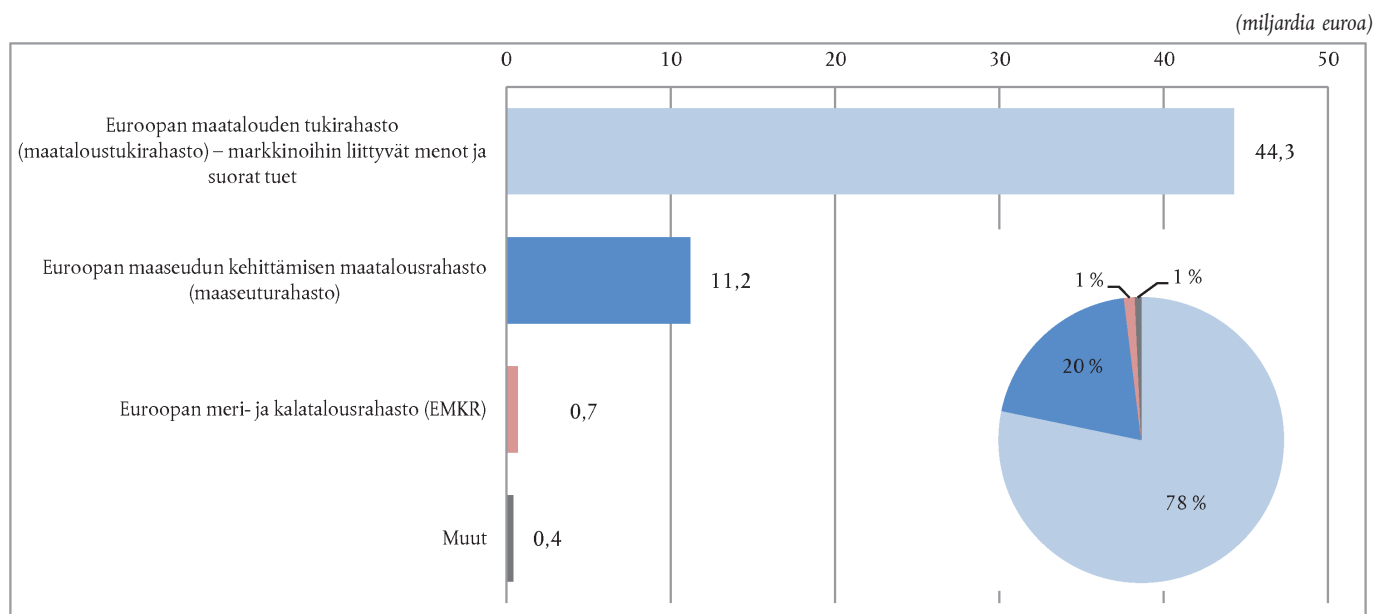
Liite 7.2 – Aiempien suositusten seuranta – Luonnonvarat

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitellään luonnonvaroista laadittuun erityisarvioon liittyvät havainnot. Luvussa käydään läpi erikseen Euroopan maatalouden tukirahaston menojen sekä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen muiden menojen (maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus) testauksen tulokset. Keskeiset tiedot tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen rakenteesta esitetään **kaaviossa 7.1**.

Kaavio 7.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 2 – Luonnonvarat



Varainhoitovuoden maksut yhteensä:	56,6
– ennakkomaksuja ⁽¹⁾	0,5
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys	1,4

Tarkastettu perusjoukko yhteensä	57,5

⁽¹⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liitteen 1.1**, kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös 2014.

7.2 Erityisarvioita varten tehtyjen sääntöjenmukaisuutta koskevien havaintojen lisäksi tässä luvussa esitellään erillisessä osassa muutamien tuloksellisuuteen liittyvien kysymysten tarkastustulokset maaseudun kehittämishankkeista poimitun otoksen osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen erityispiirteet*Yhteinen maatalouspolitiikka*

7.3 Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tavoitteena⁽¹⁾ on lisätä maatalouden tuottavuutta, taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

7.4 Yhteistä maatalouspolitiikkaa toteutetaan komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja jäsenvaltioiden yhteistyöllä tapahtuvalla hallinnoinnilla kahden rahaston kautta⁽²⁾: Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n suorat tuet ja markkinatoimenpiteet⁽³⁾ ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitetaan maaseudun kehittämisohjelmia yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

7.5 Maaloustukirahastosta rahoitetaan lähinnä seuraavia toimia:

- Tilatukijärjestelmänä tunnettu suora tuki, joka oli 30,8 miljardia euroa vuonna 2014. Järjestelmästä myönnetään tuotannosta riippumatonta⁽⁴⁾ tulotukea, joka perustuu tukioikeuksiin. Tukioikeuden aktivoinnin edellytyksenä on yksi viljelijän ilmoittama hehtaari tukikelpoista maata.
- Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmänä tunnettu suora tuki, joka oli 7,4 miljardia euroa vuonna 2014. Kyseessä on tuotannosta riippumaton yksinkertaistettu tulotuki, joka on käytössä kymmenessä⁽⁵⁾ niistä jäsenvaltioista, jotka liittyivät Euroopan unioniin vuosina 2004 ja 2007. Järjestelmän avulla maksetaan yhdenmukaista hehtaarikohtaista tukea tukikelpoisesta viljelymaasta.
- Muut suorien tukien järjestelmät, joista myönnetään pääosin tietynlaiseen maataloustuotantoon sidottuja tukia⁽⁶⁾. Näiden järjestelmien osuus oli 3,5 miljardia euroa vuonna 2014.
- Maatalousmarkkinoiden interventiot, jotka kattavat esimerkiksi erityistuen viini-, hedelmä- ja vihannesalalle sekä syrjäisimpien alueiden erityistoimet. Näiden osuus oli 2,5 miljardia euroa vuonna 2014.

⁽¹⁾ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 39 artikla.

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2005, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ Poikkeuksena tietyt toimet, kuten menekinedistämistoimet ja kouluhedelmäjärjestelmä, joita yhteisrahoitetaan.

⁽⁴⁾ Tuotannosta riippumaton tuki myönnetään tukikelpoiselle maatalousmaalle riippumatta siitä, käytetäänkö maata tuotantoon vai ei.

⁽⁵⁾ Bulgaria, Tšekki, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Romania ja Slovakia.

⁽⁶⁾ Tuotantoon sidotut tuet lasketaan eläinten (esimerkiksi emolehmät, lampaat tai vuohet) lukumäärän perusteella ja/tai tietyn kasvin (esimerkiksi puuvilla, riisi tai sokerijuurikas) viljelyalan hehtaarimäärän perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

7.6 Maaseuturahastosta yhteisrahoitetaan maaseudun kehittämisen menoja jäsenvaltioiden maaseudun kehittämissuunnitelmien kautta. Menot kattavat 46 toimenpidettä⁽⁷⁾, joihin lukeutuu sekä pinta-alaperusteisia toimenpiteitä⁽⁸⁾ että muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä⁽⁹⁾. Vuonna 2014 maaseudun kehittämisen menot olivat 11 186 miljoonaa euroa.

7.7 Kaikissa maataloustukirahaston suoran tuen järjestelmissä ja kaikissa maaseuturahaston pinta-alaperusteisissa toimenpiteissä⁽¹⁰⁾ edunsaajien on täytettävä täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset. Nämä vaatimukset kattavat lakisääteiset hoitovaatimukset, jotka liittyvät ympäristönsuojeluun, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen ja eläinten hyvinvointiin, sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen, joka liittyy maan säilyttämiseen maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jos viljelijä ei täytä vaatimuksia, hänelle maksettavaa tukea vähennetään⁽¹¹⁾ (ks. myös kohta 7.14 b).

7.7 Täydentävät ehdot ovat seuraamusmekanismi, jolla maanviljelijöitä rangaistaan silloin kun nämä eivät noudata sääntöjä, jotka juontavat tavallisesti muista politiikanaloista kuin yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP) ja joita sovelletaan kaikkiin EU:n kansalaisiin yhteisestä maatalouspolitiikasta riippumatta. Täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten noudattaminen ei ole tukikelpoisuusperuste YMP-tuelle eikä näiden vaatimusten täyttymisen valvominen liity tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Periaatteet ovat olleet voimassa tilatukijärjestelmän käyttöönottovuodesta 2005 lähtien. Unionin yleinen tuomioistuin on nimenomaisesti vahvistanut sen, että täydentävät ehdot eivät vaikuta ennakkomaksujen tukikelpoisuuteen (asia T-588/10) ja asiaa on selvennetty edelleen asetuksen (EU) N:o 1306/2013 97 artiklan 4 kohdassa hakuvuodesta 2015 eteenpäin.

Komissio toistaa siis näkemyksensä, jonka mukaan täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten rikkomisen vuoksi määrättäviä vähennyksiä ei pidä ottaa huomioon laskettaessa yhteisen maatalouspolitiikan virhetasojen.

⁽⁷⁾ Toimenpiteet luetellaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15 päivänä joulukuuta 2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15) liitteessä II olevassa 7 a kohdassa.

⁽⁸⁾ Pinta-alaperusteisissa toimenpiteissä maksu perustuu hehtaari-määrään. Tällaisia ovat esimerkiksi maatalouden ympäristötuet ja luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavat korvaukset.

⁽⁹⁾ Muuhun kuin pinta-alaan perustuvat toimenpiteet ovat tavallisesti investointitoimenpiteitä, kuten maatalojen nykyaikaistamista sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden luomista.

⁽¹⁰⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009, annettu 19 päivänä tammikuuta 2009, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16).

⁽¹¹⁾ Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21 päivänä huhtikuuta 2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, 30.4.2004, s. 18) 66 ja 67 artiklan mukaan tukea vähennetään kunkin noudattamatta jätetyn lakisääteisen hoitovaatimuksen tai hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen osalta yhdestä viiteen prosenttia, jos noudattamatta jättäminen johtuu laiminlyönnistä, ja tuki voidaan evätä kokonaan, jos noudattamatta jättäminen on tahallista. Tuesta vähennettävät määrät pidätetään tukimaksusta ja hyvitetään EU:n talousarvioon käyttötarkoituksensa sidottuina maataloustuloina.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.8 Kummankin rahaston menot kanavoidaan noin 80 maksajaviraston kautta. Maksajavirastojen vastuulla on tarkastaa, että tukihakemukset oikeuttavat tukeen, ja suorittaa maksut edunsaajille. Riippumattomat tarkastuselimet (todentamisviranomaiset) tarkastavat maksajavirastojen tilit ja maksutiedostot ja antavat niistä vuosittain tarkastuslausunnon ja raportin komissiolle.

7.9 Suorien tukimaksujen sääntöjenmukaisuuteen liittyvät riskit ovat pääasiassa seuraavia: tukea maksetaan tukeen oikeuttamattomasta maasta tai edunsaajille, jotka eivät ole tukeen oikeutettuja, samasta maa-alasta maksetaan useammalle kuin yhdelle edunsaajalle, tukioikeudet lasketaan virheellisesti tai eläinpalkkioita maksetaan olemattomista eläimistä. Maatalousmarkkinoiden interventoiden tapauksessa pääasiallinen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski on, että tukea myönnetään hakijoille, jotka eivät ole siihen oikeutettuja, tai että tukea myönnetään siihen oikeuttamattomista tai liian suurina ilmoitetuista kuluista tai määristä.

7.10 Maaseudun kehittämisen osalta pääasiallisena riskinä on, että menot ovat tukeen oikeuttamattomia, koska niiden kohdalla on jätetty noudattamatta sääntöjä tai tukikelpoisuusehtoja, jotka ovat usein monimutkaisia. Tämä koskee erityisesti investointitoimenpiteitä.

7.10 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että maaseudun kehittämistä koskevilla aloilla menoihin sovellettavat säännöt ja tukikelpoisuusehdot ovat monimutkaisia. Komissio katsoo, että tämä on seurausta maaseudun kehittämiss politiikan kunnianhimoisista tavoitteista ja että tämä selittää sen, miksi politiikka on erityisen altis virheille.

Yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädäntökehikseen ohjelmakaudella 2014–2020 sisältyy sekä yksinkertaistamista että torjuntatoimia koskevia säännöksiä (esimerkiksi maaseudun kehittämisohjelmien ennakkoarvioinnit, maksujen keskeyttämiset ja lykkäämiset).

Komissio on sitoutunut yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen yksinkertaistamiseen ja vaatii jäsenvaltioita yksinkertaistamaan kansallisia sääntöjä vaarantamatta moitteetonta varainhoitoa.

Ympäristöpolitiikka ja yhteinen kalastuspolitiikka

7.11 Unionin ympäristöpolitiikan tavoitteena on myötävaikuttaa ympäristön laadun suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun ja luonnonvarojen järkevään käyttöön. Menoja hallinnoivat keskitetysti komission ympäristöasioiden pääosasto ja komission ilmastotoimien pääosasto. Tärkein ohjelma on ympäristön ohjelma (Life) ⁽¹²⁾. Life-ohjelmasta yhteisrahoitetaan jäsenvaltioissa toteutettavia hankkeita, jotka koskevat luontoa ja biologista monimuotoisuutta, ympäristöpolitiikkaa, hallintotapaa sekä tiedonvälitystä ja viestintää (ohjelman menot olivat vuonna 2014 yhteensä 221 miljoonaa euroa).

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1293/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, ympäristön ja ilmastotoimien ohjelman (Life) perustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 614/2007 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 185).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

7.12 Yhteisellä kalastuspolitiikalla on samankaltaiset yleis-tavoitteet kuin yhteisellä maatalouspolitiikalla (ks. kohta 7.2). Euroopan kalatalousrahasto⁽¹³⁾, jota komission meri- ja kalas-tusasioiden pääosasto sekä jäsenvaltiot hallinnoivat yhdessä, on yhteisen kalastuspolitiikan toteuttamisen pääasiallinen väline (rahaston menot olivat 569 miljoonaa euroa vuonna 2014).

7.13 Ympäristö- ja kalastuspolitiikan tapauksessa pääasiallinen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski on, että tukea myönnetään tukeen oikeuttamattomista tai liian suurina ilmoi-tetuista kuluista.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

7.14 Tarkastustavasta ja -menetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteessä 1.1 olevassa osassa 2**. Luonnon-varoja koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tilintarkastustuomioistuin tutki kahdessa erityisarviossaan maataloustukirahaston osalta 183 tapahtuman otoksen ja maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen osalta 176 tapahtuman otoksen **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Otokset ovat edustavia otoksia kunkin erityisarvion kaikista tapahtumis-ta. Vuonna 2014 maataloustukirahaston otokseen sisältyi tapahtumia 17 jäsenvaltiosta⁽¹⁴⁾. Toisen erityisarvion otokseen sisältyi 162 maaseudun kehittämisen alaan kuuluvaa tapahtumaa ja 14 ympäristöä, ilmastotoimia ja kalastusta koskevaa tapahtumaa 18 jäsenvaltiosta⁽¹⁵⁾.

7.14

⁽¹³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1198/2006, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan kalatalousrahastosta (EUVL L 223, 15.8.2006, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgia, Tšekki, Tanska, Saksa (Baijeri, Brandenburg, Ala-Saksi, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz), Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja (Andalusia, Aragonia, Kastilia-La Mancha, Katalonia, Extremadura, Kanariansaaret), Ranska, Italia (Lombardia, AGEA), Unkari, Alankomaat, Puola, Portugali, Slovakia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bulgaria, Tšekki, Saksa (Mecklenburg-Etu-Pommeri, Rheinland-Pfalz, Saksi-Anhalt), Kreikka, Espanja (Galicia, Kastilia-La Mancha), Ranska, Italia (Apulia, Umbria, Veneto), Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slova-kia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti, Wales). Otos sisälsi myös kolme suoran hallinnon piiriin kuuluvaa tapahtumaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Täydentävien ehtojen osalta tilintarkastustuomioistuimen keskittyi tarkastukseen valittuihin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin ⁽¹⁶⁾ sekä valittuihin lakisääteisiin hoitovaatimuksiin ⁽¹⁷⁾, joista voitiin saada evidenssiä ja tehdä johtopäätökset tarkastuskäynnin aikana ⁽¹⁸⁾ (ks. myös kohta 1.15).
- c) Maataloustukirahaston osalta valittujen järjestelmien ⁽¹⁹⁾ arvioinnissa tutkittiin Kroatian yhdenmukista hallinto- ja valvontajärjestelmää sekä korjaavia toimenpiteitä, joita oli toteutettu tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosikertomuksissa kuuden jäsenvaltion ⁽²⁰⁾ osalta raportoimien järjestelmien suurten puutteiden johdosta. Lisäksi perehdyttiin Keikassa parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävän menettelyn yhteydessä tehtyyn työhön ⁽²¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös 14 komission suorittamaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusta.
- d) Maaseudun kehittämisen osalta tarkastettiin 12 komission suorittamaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusta, toimitettiin uudelleen komission tarkastuksia ja testattiin tarkastukseen valitut keskeiset valvontamenettelyt paikan päällä viidessä jäsenvaltiossa ⁽²²⁾. Muiden toimintaloikojen osalta tutkittiin Euroopan kalatalousrahaston järjestelmät Italiassa sekä ympäristöasioiden pääosaston järjestelmät.
- e) Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission tekemien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten perustaa tarkastamalla tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevan tarkastustyön maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa (sekä maataloustukirahaston että maaseuturahaston osalta).
- f) Vuotuisten toimintakertomusten arviointi kattoi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja ympäristöasioiden pääosaston kertomukset.

- b) Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamaan muutokseen lähestymistavassa vuodesta 2015 alkaen ja painottaa, että on tärkeää tarkastella arvioitua virhetasoa erillään täydentäviä ehtoja koskevasta osatekijästä.

Ks. komission vastaukset 7.7, 7.22 ja 7.33 kohtaan.

⁽¹⁶⁾ Haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen maatalousmaalla, estopengerrysten rakentaminen, oliiviviljojen ylläpitäminen hyvässä kasvukunnossa, vähimmäiseläintiheyden ylläpitäminen sekä niittovelvollisuuden täyttäminen.

⁽¹⁷⁾ Lakisääteiset hoitovaatimukset SMR 4 (nitraattidirektiivi) sekä SMR 6–8 (eläinten tunnistus ja rekisteröinti).

⁽¹⁸⁾ Täydentävät ehdot ovat merkittäviä lakisääteisiä vaatimuksia, joita kaikkien EU:n suoran tuen saajien on noudatettava. Ne ovat täysimääräisen suoran tuen maksamisen perustavaa laatua oleva ja usein ainoa edellytys. Siksi tilintarkastustuomioistuin päätti käsitellä täydentävien ehtojen rikkomista virheenä.

⁽¹⁹⁾ Jäsenvaltiot ja tarkastetut järjestelmät valittiin riskiperusteisesti, joten tulosten ei voida katsoa edustavan EU:ta kokonaisuudessaan.

⁽²⁰⁾ Bulgaria, Kreikka, Espanja (Andalusia, Kastilia-La Mancha, Extremadura), Italia (Lombardia), Portugali ja Romania.

⁽²¹⁾ Ks. kohta 7.44.

⁽²²⁾ Irlanti, Italia (Campania), Portugali, Romania ja Ruotsi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 1: SÄÄNTÖJENMUKAISUUDEN ARVIOINTI

Toimien sääntöjenmukaisuus

7.15 **Liitteessä 7.1** esitetään yhteenveto luonnonvaroja koskevien tapahtumatarkastusten tuloksista kokonaisuudessaan sekä erikseen kummankin erityisarvion osalta (maataloustukirahasto sekä maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus). Tarkastetuista 359 tapahtumasta 177 tapahtumaan (49 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimien arvioi, että sen kvantifioimien 129 virheen kokonaisvirhetaso luonnonvaroja koskevissa toimissa on 3,6 prosenttia ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16 **Kaaviossa 7.2** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat vuoden 2014 arvioituun kokonaisvirhetasoon.

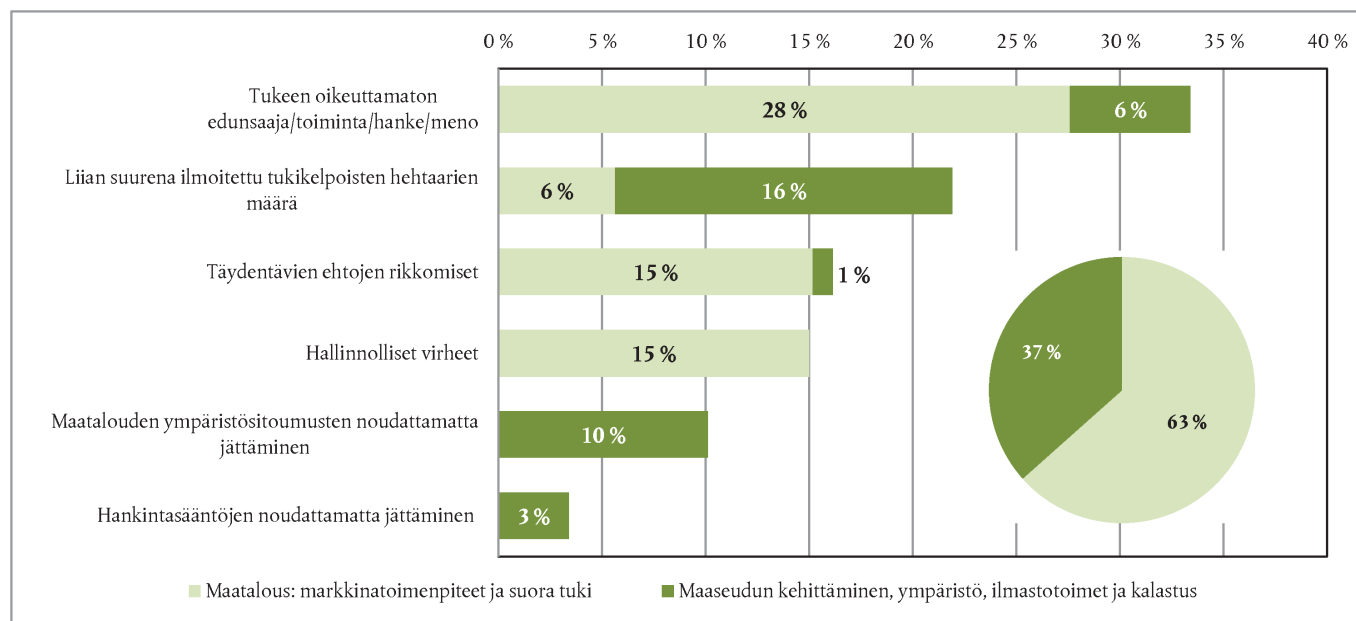
7.15 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisen virhetason, joka on alempi kuin edellisenä vuonna.

Komissio katsoo, että nettomääräiset rahoitusoikaisut, jotka ovat seurausta sääntöjenmukaisuutta koskevista monivuotisista tarkastusmenettelyistä sekä edunsaajilta takaisin perittyjen varojen palauttamisesta EU:n talousarvioon, edustavat oikaisukapasiteettia, joka on otettava huomioon sisäisen valvontajärjestelmän kattavassa arvioinnissa. Komissio panee merkille myös, että kuten maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa todettiin, sen oikaisukapasiteetti oli vuonna 2014 863,5 miljoonaa euroa (1,55 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan kokonaismenoista). (ks. tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen 7.70 ja 7.71 kohta).

Komissio katsoo, että täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten rikkomisia (0,6 prosenttia) ei pidä ottaa huomioon virhetasoa arvioitaessa (ks. komission vastaus 7.7 kohtaan). Ilman täydentäviä ehtoja todennäköisin virhetaso on 3,0 prosenttia.

⁽²³⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 2,7 prosentin (alempi virheraja) ja 4,6 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽²⁴⁾ Josta täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden vaikutus oli 0,6 prosenttiyksikköä.

Kaavio 7.2 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon – Luonnonvarat

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.17 Erityisarvioissa havaittujen virheiden luonne ja rakenne eroavat toisistaan merkittävästi. Siksi seuraavissa kohdissa käsitellään kumpaakin arviota erikseen.

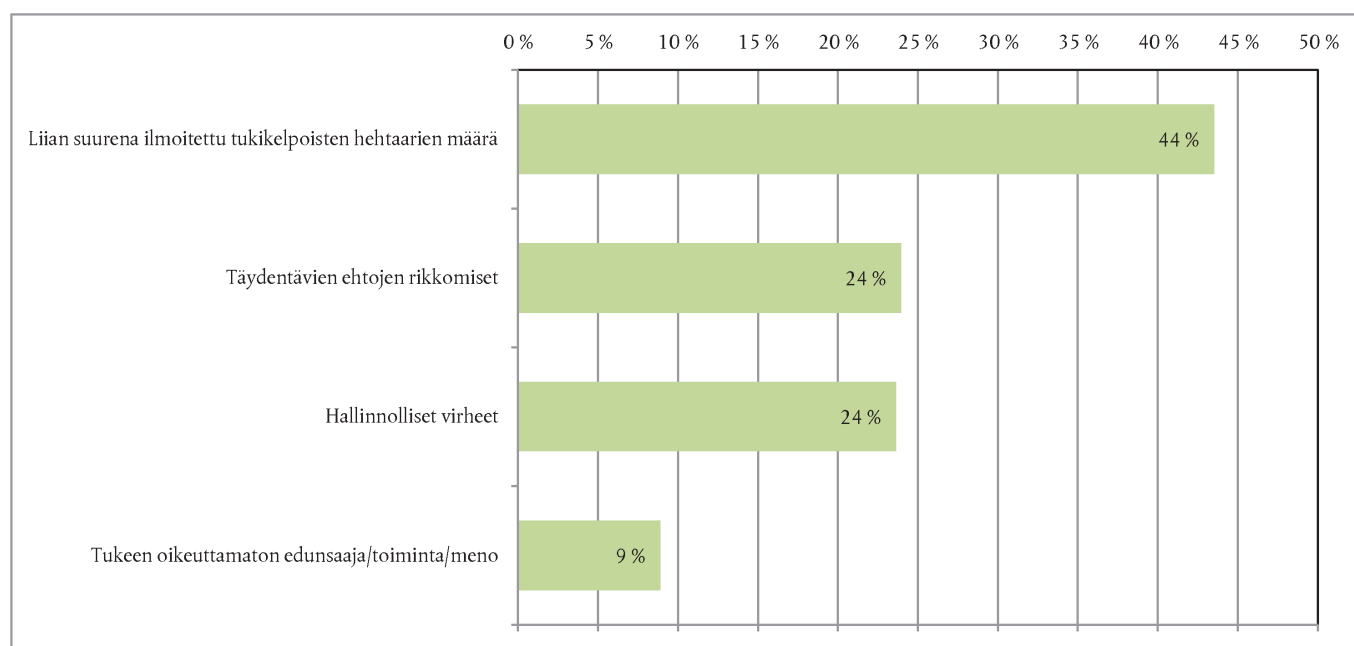
Maataloustukirahasto – markkinatoimenpiteet ja suora tuki

7.18 Maataloustukirahaston osalta tarkastetuista 183 tapahtumasta 93 tapahtumaan (51 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 88 virheen perusteella, että virhetaso on 2,9 prosenttia.

7.19 **Kaaviossa 7.3** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat vuoden 2014 arvioituun virhetasoon maataloustukirahaston kohdalla.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.18 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisen virhetason, joka on alempi kuin edellisenä vuonna. Ilman täydentäviä ehtoja, joiden osuus on 0,7 prosenttiyksikköä, todennäköisin virhetaso maataloustukirahaston osalta on 2,2 prosenttia.

Kaavio 7.3 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon – Maataloustukirahasto

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.20 Lopullisten edunsaajien tekemiin kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin liittyi 26 tapausta, joissa kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa⁽²⁵⁾, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkia näitä tietoja olisi hyödynnetty virheiden korjaamiseksi, arvioitu virhetaso olisi ollut tämän erityisarvion osalta 0,6 prosenttiyksikköä pienempi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että 34 tapauksessa havaittu virhe oli kansallisten viranomaisten tekemä. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,7 prosenttiyksikön verran.

KOMISSION VASTAUKSET

7.20 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon jäsenvaltioiden asemasta ja katsoo, että jäsenvaltioiden olisi pitänyt toteuttaa enemmän toimenpiteitä virheiden vähentämiseksi. Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa virheiden vähentämiseksi.

⁽²⁵⁾ Todentavien asiakirjojen perusteella, mukaan lukien vakiomuotoiset ristiintarkastukset ja pakolliset tarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.21 Liian suurena ilmoitettua tukikelpoisten hehtaarien määrää koskevat virheet eivät keskittyneet mihinkään tiettyihin jäsenvaltioihin. Vuonna 2014 tällaisia virheitä ilmeni tarkastuskäynnin kohteena olleista 17 jäsenvaltiosta 12:ssa. Puolessa näistä tapauksista virhe oli alle kaksi prosenttia, joten se vaikutti vain vähän arvioituun kokonaisvirhetasoon. Aiempien vuosien tapaan tämän menoluokan suuremmat virheet liittyivät tuen maksamiseen tukikelpoiseksi pysyväksi laitumeksi ilmoitetusta tukeen oikeuttamattomasta maasta (ks. laatikko 7.1). Laatikossa 7.1 annetaan esimerkki myös virheestä, jossa oli kyse tukikelpoisen viljelymaan ilmoittamisesta liian suurena.

Laatikko 7.1 – Esimerkkejä tuista, jotka oli maksettu liian suurena ilmoitetusta tukikelpoisesta maa-alasta
Pysyvä laidun

Kreikassa 12 tarkastetusta edunsaajasta kaksi sai tilatukijärjestelmän tukea pysyväksi laitumeksi ilmoitetuista viljelylohkoista, jotka olivatkin pensaiden, aluskasvillisuuden, metsän tai kallioiden peitossa. Tällaiset lohkot olisi pitänyt jättää osittain tai kokonaan EU:n tuen ulkopuolelle. Virheet johtuivat siitä, että kyseisten lohkojen tukikelpoiset alat oli ilmoitettu liian suurina Kreikan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän (LPIS) tietokantaan (ks. myös laatikko 7.8 ja kohta 7.43). Kreikan viranomaiset arvioivat lohkojen tukikelpoisuuden uudelleen ja havaitsivat, että kyseisiin tapauksiin liittyi liian suurena suoritettuja maksuja. Kreikan viranomaiset eivät kuitenkaan käynnistäneet takaisinperintämenettelyä kummassakaan tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toisessa tapauksessa LPIS-tietokantaan tukikelpoisena kirjatut alat olivat liian suuria vielä uudelleenarvioinnin jälkeenkin.

Tapauksia, joissa pinta-alatukea oli maksettu osittain tukeen oikeuttamattoman kasvillisuuden peittämistä lohkoista, ilmeni myös Tšekissä, Espanjassa, Ranskassa, Puolassa ja Slovakiassa.

Viljelymaa

Espanjassa (Kastilia-La Mancha) tilatukijärjestelmän tukea maksettiin lohkoista, joka oli ilmoitettu ja kirjattu LPIS-järjestelmään viljelymaana. Todellisuudessa lohko oli motocross-rata.

Tapauksia, joissa tukikelpoinen viljelymaa oli ilmoitettu liian suurena, ilmeni myös Tšekissä, Tanskassa, Saksassa (Rheinland-Pfalz ja Schleswig-Holstein), Espanjassa (Andalusia, Aragonia), Ranskassa, Italiassa (Lombardia), Puolassa, Slovakiassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti).

KOMISSION VASTAUKSET

7.21 Komissio on tietoinen puutteista pysyväksi laitumeksi ilmoittamisessa. Eri valtioissa on käynnissä toimintasuunnitelmia, ja tilintarkastustuomioistuin tunnustaa niiden tulokellisuuden laatikossa 7.7.

Laatikko 7.1 – Esimerkkejä liian suurena ilmoitetusta tukikelpoisesta maa-alasta maksetuista tuista

Komissio on jo havainnut vastaavia puutteita Kreikassa ja Espanjassa ja varmistanut, että niihin puututaan toimintasuunnitelmissa, jotka ovat johtaneet merkittäviin parannuksiin.

Kreikassa toimintasuunnitelmalla pyrittiin poistamaan tukeen oikeuttamattomat lohkot LPIS-järjestelmästä. Kreikan viranomaiset ovat panneet suunnitelman täytäntöön, ja sen tuloksena pysyväksi laitumeksi ilmoitetun alueen koko laski vuoden 2012 3,6 miljoonasta hehtaarista 1,5 miljoonaan hehtaariin lokakuussa 2014 (ks. laatikko 7.8).

LPIS-järjestelmään tehtyjen korjausten lisäksi Kreikan viranomaiset ovat määrittäneet aiheettomasti maksetut määrät.

Komissio on jo toteuttanut rahoitusoikaisut, jotka kattavat ne määrät, joita Kreikan viranomaiset eivät ole perineet takaisin varainhoitovuosien 2010, 2011 ja 2012 osalta. Varainhoitovuosien 2013 ja 2014 osalta sääntöjenmukaisuusmenettely saataneen päätökseen vuoden 2015 loppuun mennessä.

Komissio on tarkastanut kyseiset jäsenvaltiot. Puolassa ja Tšekissä ei havaittu merkittäviä puutteita. Täydentäviä ehtoja koskevassa valvontajärjestelmässä havaittuja puutteita seurataan tarvittaessa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä, joka johtaa nettomääräisiin rahoitusoikaisuihin. Tällä varmistetaan EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin kattaminen.

Kansalliset viranomaiset olivat havainneet tämän helmikuussa 2014 päivittäessään LPIS-järjestelmiään viimeisimmillä (vuoden 2012) saatavilla olevilla ortokuvilla. Maksu oli kuitenkin toteutettu joulukuussa 2013 ennen tätä päivitystä. Kyseisiä vuosia koskeva takaisinperintämenettely käynnistettiin marraskuussa 2014.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.22 Tutkiessaan valittuja täydentävien ehtojen vaatimuksia (ks. kohta 7.14 b) tilintarkastustuomioistuin havaitsi rikkomuksia näihin vaatimuksiin liittyvistä 170 maksusta 46:ssa. Täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden esiintyvyys (27 prosenttia) vastaa jäsenvaltioiden valvontatilastoissaan raportoi-maa virheiden esiintyvyyttä. Täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden vaikutus kohdassa 7.18 esitettyyn arvioituun virhe-tasoon oli 0,7 prosenttiyksikköä. Esimerkkejä täydentäviin ehtoihin liittyvistä virheistä esitetään laatikossa 7.2.

Laatikko 7.2 – Esimerkkejä täydentäviin ehtoihin liittyvistä virheistä

Täydentäviä ehtoja koskevan EU:n lainsäädännön mukaan karjan siirrot/poikimiset/kuolemat on ilmoitettava kansalli-seen eläintietokantaan seitsemän päivän kuluessa. Tällaiset säännöt ovat tärkeitä, sillä eläinten siirtojen seuraaminen ja jäljitettävyyden parantaminen auttavat pienentämään tautien leviämiskä. Veden pilaantumisen vähentämiseksi toisen täydentäviä ehtoja koskevan säännön mukaan eläinperäistä nitraattia saa käyttää nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiilla alueilla enintään 170 kilogrammaa hehtaaria kohden.

Italiassa (Lombardia) eräs edunsaaja ilmoitti 370 karjansiir-rosta tai poikimisesta, ja ilmoituksista 291 tehtiin myöhässä. Sama edunsaaja ylitti 170 kilogramman hehtaarikohtaisen nitraattirajoituksen lähes 200 prosentilla. Erään toisen edunsaajan todettiin tehneen myöhässä 237 eläinilmoitusta 627:stä ja ylittäneen nitraattirajoituksen 380 prosentilla.

Eläinten siirtoilmoitusten määräaikoja oli jätetty noudatta-matta myös Belgiassa, Tanskassa, Saksassa (Baijeri), Virossa, Espanjassa (Kanariansaaret), Ranskassa, Unkarissa, Alanko-maissa, Puolassa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskun-nassa (Wales).

KOMISSIION VASTAUKSET

7.22 Ks. komission vastaukset 7.7 ja 7.14 b) kohtaan.

Laatikko 7.2 – Esimerkkejä täydentäviin ehtoihin liittyvistä virheistä

Komissio toteuttaa täydentäviä ehtoja koskevia tarkastuksia jäsenvaltioissa ja on havainnut monissa niistä puutteita raportoin-tivelvoitteiden valvonnassa ja seuraamuksissa sekä yleisesti eläinten tunnistuksessa ja rekisteröinnissä. Järjestelmällisen noudattamatta jättämisen tapauksessa komissio toteuttaa aina sääntöjenmukai-suuden tarkastusmenettelyn. Eläinten tunnistuksessa ja rekisteröin-nissä todettujen ongelmien osalta komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä ja kiinnittää näihin vaatimuksiin erityistä huomiota täydentäviä ehtoja koske-vissa tarkastuksissaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.23 Joissakin tapauksissa myös kansalliset viranomaiset olivat tehneet virheitä tukihakemusten hallinnollisessa käsittelyssä. Yleisin virhe liittyi tilatukijärjestelmän tukioikeuksien enimmäismäärän ylittämiseen Ranskassa. Vaikka tilintarkastustuomioistuin raportoi tästä systemaattisesta virheestä vuosien 2011, 2012 ja 2013 vuosikertomuksissa ⁽²⁶⁾, virhettä esiintyi edelleen vuonna 2014 ⁽²⁷⁾. Komissio teki kuitenkin sääntöjenmukaisuutta koskevan päätöksen, jonka perusteella osa menoista jätettiin EU:n rahoituksen ulkopuolelle varainhoitovuosina 2011 ja 2012.

7.24 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi tapausta, joissa edunsaaja tai meno ei ollut oikeutettu EU:n tukeen (ks. laatikko 7.3).

Laatikko 7.3 – Esimerkki tukeen oikeuttamattomien menojen korvaamisesta

Ranskassa eräälle viininvalmistamolle myönnettiin viinialan tukiohjelmaan liittyvää EU:n tukea varastointitilojen uudistamista varten. Osa tuesta käytettiin vanhojen varastointitilojen purkamisesta ja poistamisesta aiheutuneiden kulujen korvaamiseen. Kyseiset kulut eivät olleet oikeutettuja EU:n tukeen.

Puolassa havaittiin tapaus, jossa tukea oli maksettu edunsaajalle, joka ei ollut siihen oikeutettu.

7.23 Komissio on tämän sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn yhteydessä arvioinut yksityiskohtaisesti rahastoon liittyvää riskiä. Se on jo katettu nettomääräisillä rahoitusoikaisuilla hakuvuosien 2011 ja 2012 osalta, ja muiden hakuvuosien osalta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely on käynnissä.

Käyttöön otetulla toimintasuunnitelmalla pyritään korjaamaan tilanne kokonaisuudessaan hakuvuoden 2014 osalta, ja komissio seuraa sitä tiiviisti.

⁽²⁶⁾ Vuoden 2011 vuosikertomuksen esimerkki 3.2, vuoden 2012 vuosikertomuksen laatikko 3.1 ja vuoden 2013 vuosikertomuksen laatikko 3.5.

⁽²⁷⁾ Ranskan viranomaiset käynnistivät korjaavat toimenpiteet vuonna 2013 tarkoituksenaan korjata tukioikeuksien arvo varainhoitovuodesta 2015 lähtien (hakuvuosi 2014).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

7.25 Maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen osalta virheitä havaittiin 84:ssä (48 prosentissa) tarkastetuista yhteensä 176 tapahtumasta. Tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimien 41 virheen perusteella arvioitu virhetaso on 6,2 prosenttia.

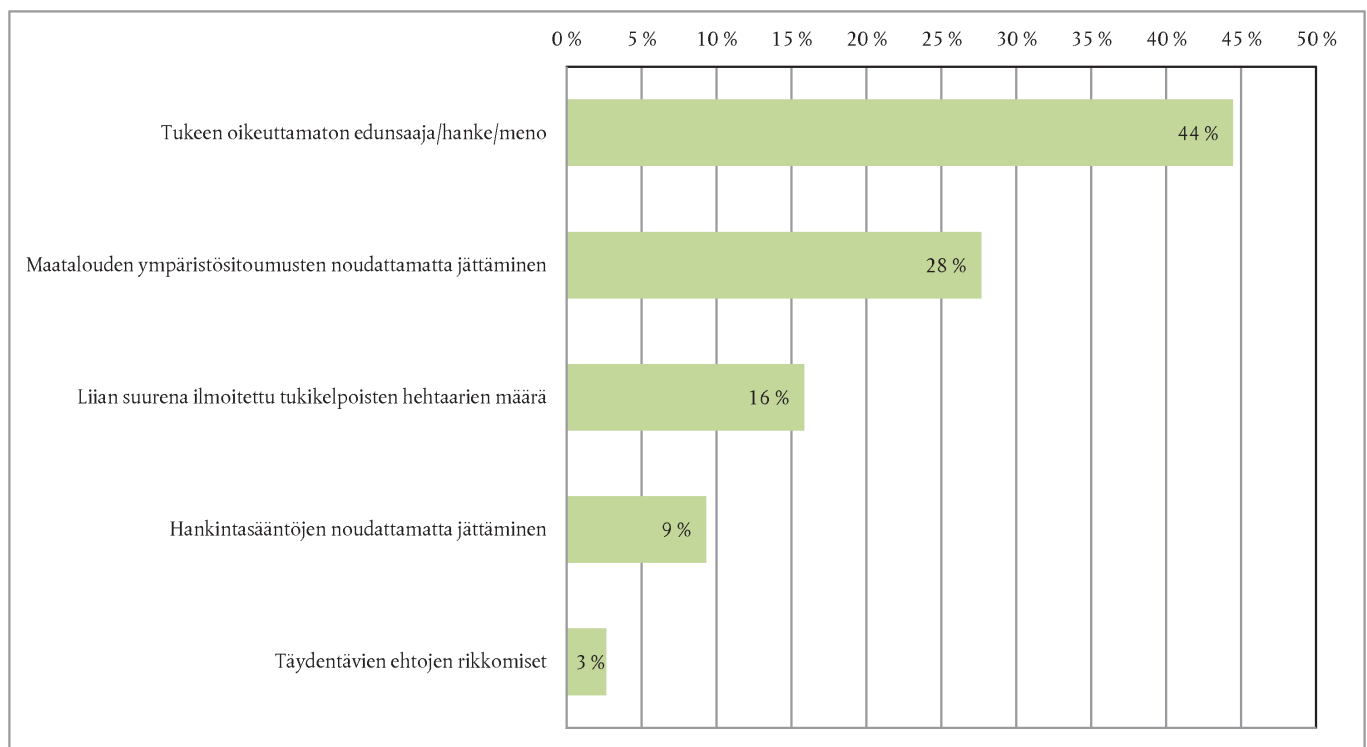
7.26 **Kaaviossa 7.4** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat vuoden 2014 arvioituun kokonaisvirhetasoon maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen aloilla.

7.25 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisen virhetason, joka on alempi kuin edellisenä vuonna.

Ilman täydentäviä ehtoja "maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen" virhetaso on 6,0 prosenttia.

Ks. myös komission vastaus 7.18 kohtaan.

Kaavio 7.4 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon – Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.27 Maaseudun kehittämiseen liittyvistä 162 tapahtumasta 71 oli pinta-alaperusteisia ja 91 muuhun kuin pinta-alaan perustuvia. Näistä 162 tapahtumasta 79 tapahtumaan (49 prosenttiin) liittyi virhe. Ympäristöä, ilmastotoimia ja kalastusta koskevaan otokseen sisältyneistä 14 tapahtumasta viiteen tapahtumaan (36 prosenttiin) liittyi virhe. Virheistä kolme oli ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

7.28 Lopullisten edunsaajien tekemisiin kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin liittyi 15 tapausta, joissa kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa⁽²⁸⁾, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkia näitä tietoja olisi hyödynnetty virheiden korjaamiseksi, arvioitu virhetaso olisi ollut tämän erityisarvion osalta 3,3 prosenttiyksikköä pienempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa tapauksessa havaittu virhe oli kansallisten viranomaisten tekemä. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,6 prosenttiyksikön verran.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.27 Tilintarkastustuomioistuimen toteama virheiden esiintyvyys maaseudun kehittämisen osalta (sekä kvantitatiivisesti ilmaistavat että virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti) on laskenut vuoden 2013 57 prosentista 49 prosenttiin vuonna 2014. Maaseudun kehittämisen virhetasoa on tarkasteltava myös maaseudun kehittämispolitiikan kunnianhimoisten tavoitteiden valossa.

Komissio toteaa, että 10 niistä toimista, joissa ilmeni virhe, koski vain täydentävien ehtojen rikkomista. Tämän vuoksi komissio katsoo, että koska täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset eivät koske maanviljelijöiden tukikelpoisuutta yhteisen maatalouspolitiikan tuen osalta (ensimmäinen ja toinen pilari) eivätkä maksujen sääntöjenmukaisuutta, näiden virheiden pois jättäminen laskee niiden toimien määrää, joissa ilmeni virheitä, 69:ään (43 prosenttia).

Pinta-alaperusteisten toimenpiteiden matalampi virhetaso vahvistaa, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on edelleen tehokas järjestelmä virheiden ehkäisemisessä ja oikaisemisessa.

7.28 Komissio on tietoinen siitä, että kansalliset viranomaiset olisivat mahdollisesti voineet havaita monia tilintarkastustuomioistuimen löytämiä virheitä. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat säännöt tarjoavat jäsenvaltioille tarvittavat välineet, joilla virheriskiä voidaan suurelta osin lieventää.

Komission havaitsemat valvontajärjestelmän puutteet ovat johtaneet jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmiin virheiden perimmäisten syiden määrittämiseksi ja tarvittavien korjaustoimenpiteiden toteuttamiseksi.

⁽²⁸⁾ Todentavien asiakirjojen perusteella, mukaan lukien ristiintarkastukset ja pakolliset tarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.29 Tarkastetun otoksen tapahtumissa ilmeni virheitä kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa 18 jäsenvaltiossa. Virhetaso ja -tyypit olivat hyvin samankaltaisia kuin aiempina vuosina. Aiempien vuosien tapaan kohdassa 7.25 raportoitu arvioitu virhetaso koski enimmältä osin (54 prosentin osalta) muita kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi tältä osin helmikuussa 2015 erityiskertomuksen, jossa tarkasteltiin maaseudun kehittämismenoissa esiintyvien virheiden syitä ja niihin puuttumista ⁽²⁹⁾.

7.30 Investointihankkeita koskevat erityisvaatimukset auttavat kohdentamaan tuen tiettyihin edunsaajaryhmiin. Tavoitteena on maaseudun kehittämismenojen vaikuttavuuden parantaminen. Tarkastetuista 91:stä muuhun kuin pinta-alaan perustuvasta tapahtumasta 14 tapahtumassa (15 prosentissa) ei kuitenkaan noudatettu tukikelpoisuusvaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin arvion mukaan edunsaajat ovat saattaneet 14 tapauksesta kolmessa luoda keinotekoisesti olosuhteet tukikelpoisuusperusteiden kiertämiselle. Tarkempia tietoja löytyy laatikosta 7.4. Ympäristöön, ilmastotoimiin ja kalastukseen liittyvistä kolmesta kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevasta virheestä kaksi johtui tukeen oikeuttamattomista menoista.

KOMISSION VASTAUKSET

7.29 Komissio on havainnut useissa jäsenvaltioissa toteuttamis-
saan tarkastuksissa samanlaisia puutteita kuin tilintarkastustuomiois-
tuin. Kyseisten jäsenvaltioiden osalta on toteutettu merkittäviä
nettomäärisiä rahoitusoikaisuja EU:n talousarvion suojaamiseksi.
Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt ovat käynnissä. Lisäksi
kyseisiä jäsenvaltioita vaaditaan toteuttamaan korjaavia toimia, jos on
tehty varauksia.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti varainhoi-
tovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa varau-
ksia, jotka koskivat 16 jäsenvaltion maaseudun kehittämisen menoja
(28 maksajavirastoa). Varauksia esitettiin havaitessa puutteita
hallinto- ja valvontajärjestelmissä, ja tarvittaessa niihin yhdistettiin
kyseiselle jäsenvaltiolle osoitettu kehoitus puuttua puutteisiin korjaavin
toimin.

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistimen erityiskertomuk-
seensa 23/2014 virheiden perimmäisistä syistä esittämään analyys-
siin, joka vahvisti suurelta osin komission oman analyysin, jonka se
esitti Euroopan parlamentille ja neuvostolle (SWD(2013) 244) ja
jonka mukaan politiikan kunnianhimoiset tavoitteet ja riittämättömät
valvontajärjestelmät vaikuttavat osaltaan virhetasoon.

Komissio painottaa, että muita kuin pinta-alaan perustuvia toimen-
piteitä koskeva korkea virhetaso ei välttämättä merkitse petoksia tai
EU:n varojen väärinkäyttöä. Hyvin usein yksittäisen toimen poliittiset
tavoitteet ovat täyttyneet, eikä veronmaksajien rahoja ole menetetty.

Ohjelmakaudella 2014–2020 kaikkiin maaseudun kehittämisohjel-
miin oli sisällytettävä toimenpiteiden todennettavuuden ja valvotta-
vuuden ennakoarviointi, jonka hallintoviranomainen ja
maksajavirasto toteuttavat yhdessä.

7.30 Ainoastaan kolmessa tarkastetuista 91 muusta kuin pinta-
alaan perustuvasta toimenpiteestä oli kyse tilintarkastustuomioistimen
tarkoittamista keinotekoisesti luoduista olosuhteista. Investointitoimien
osalta pääasialliset puutteet liittyvät tukikelvottomuuteen (menojen tai
edunsaajan).

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistimen kanssa siitä,
että keinotekoisesti luodut olosuhteet herättävät huolta, mutta haluaa
korostaa, että niitä on vaikea todistaa ja että ne voidaan vahvistaa vain
unionin tuomioistimen vahvistamien tiukkojen edellytysten perus-
teella.

Komissio sovelsi omien tarkastustensa jälkeen rahoitusoikaisuja muihin
kuin pinta-alaan perustuviin toimenpiteisiin ja toimii tarvittaessa
samoin tulevaisuudessa. Rahoitusoikaisujen yleisimmät syyt olivat
puutteet tukikelpoisuusedellytysten tarkistamisessa, kulujen kohtuulli-
suudessa tai valintaperusteiden soveltamisessa. Toimintasuunnitelmissa
maaseudun kehittämisen virhetason alentamiseksi kiinnitetään erityistä
huomiota muita kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä koskevien
tukikelpoisuusvaatimusten korjaaviin toimiin.

⁽²⁹⁾ Ks. erityiskertomus nro 23/2014 "Maaseudun kehittämismen-
noissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin
puututaan?".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.4 – Tukikelpoisuusvirheet – Mahdolliset keinotekoisesti luodut olosuhteet tuen saamiseksi investointitoimenpiteen tavoitteiden vastaisesti

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme tapausta, jossa sääntöjä epäillään kierretyn tarkoituksellisesti tuen saamiseksi kyseisen toimenpiteen tavoitteen vastaisesti (kaksi maatilojen nykyaikaistamista koskevaa tapausta ja yksi yrityksen perustamista ja kehittämistä koskeva tapaus). Tapauksista on ilmoitettu Euroopan petostentorijuntavirastolle arviointia ja mahdollista tutkintaa varten. Näistä tapauksista ei voida antaa tarkempia tietoja luottamuksellisuuden vuoksi. Tapauksille ovat kuitenkin tyypillisiä seuraavat piirteet:

- Vakiintuneet yritykset, jotka eivät olisi rahoituskelpoisia hakiessaan tukea suoraan itse, perustavat uusia yksiköitä, joiden alaisuuteen hanke suunnitellaan, jotta se täyttää muodollisesti tukikelpoisuus- ja valintaperusteet. Tällä tavoin keinotekoisesti täytetyt ehdot liittyvät mikro-yrityspäätöseen (alle kymmenen työntekijää sekä alle kahden miljoonan euron liikevaihto tai tasearvo) tai päätöseen, jonka mukaan yrityksen omistaa ja sitä johtaa nuori viljelijä (alle 40-vuotias henkilö, joka aloittaa toiminnan maatalousalalla).
- Henkilöryhmät (saman perheen tai taloudellisen ryhmittymän jäsenet) perustavat useita yksiköitä saadakseen tukea, joka ylittää investointitoimenpiteen ehtojen mukaisen enimmäismäärän. Edunsaajat ilmoittivat yksiköiden toimivan itsenäisesti, mutta se ei kuitenkaan pitänyt paikkaansa, sillä yksiköt oli suunniteltu toimimaan yhdessä. Tosiasiassa ne kuuluivat samaan taloudelliseen ryhmittymään ja niillä oli sama liiketoimipaikka, henkilöstö, asiakaskunta, toimittajat ja rahoituslähteet.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.4 – Tukikelpoisuusvirheet – Mahdolliset keinotekoisesti luodut olosuhteet tuen saamiseksi investointitoimenpiteen tavoitteiden vastaisesti

Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan kolmessa tapauksessa epäillään keinotekoisesti luotuja olosuhteita tukikelpoisuusperusteiden kiertämiseksi. Unionin tuomioistuimen asiassa C-434/12 antaman tuomion perusteella keinotekoisesti luotujen olosuhteiden todistamisessa on osoitettava erikseen sekä subjektiiviset että objektiiviset osatekijät. Tämän osalta komissio haluaa painottaa, että keinotekoisesti luotujen olosuhteiden olemassaolo edellyttää sellaisen tahallisen toimen osoittamista, jossa käytetään erehdyttämistä perusteettoman tai laittoman edun saamiseksi.

Komissio pitää tilintarkastustuomioistuimen tapaan tilannetta huolehtuttavana. Keinotekoisesti luotujen olosuhteiden todistamiseksi on noudatettava unionin tuomioistuimen vahvistamia tiukkoja edellytyksiä. On tärkeää säilyttää sovellettavan lainsäädännön mukaisesti toimivien edunsaajien oikeusvarmuus. Maksajavirastot voivat kieltäytyä maksusta vain selkeästi vahvistetun näytön perusteella, eivät pelkkien epäilysten perusteella. Ne käyttävät tämän vuoksi paljon aikaa ja työtä kerätäkseen luotettavaa näyttöä ja käynnistävät tämän jälkeen takaisinperintämenettelyt.

Yhdessä tilintarkastustuomioistuimen esittämässä tapauksessa jäsenvaltio havaitsi itse keinotekoisesti luodut olosuhteet jo kauan ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta ja ennen maksua lopulliselle edunsaajalle ja toimi sitten huolellisesti panemalla täytäntöön kansallisen lainsäädännön keinotekoisesti luotujen olosuhteiden tapauksessa edellyttämät menettelyn vaiheet, joihin kuuluu myös yhteydenotto toimivaltaisiin kansallisiin petostentorijunnasta vastaaviin viranomaisiin. Kyseinen jäsenvaltio totesi ennen maksua lopulliselle edunsaajalle, ettei sillä ollut riittävästi näyttöä kieltäytyä maksusta. Jäsenvaltio kuitenkin jatkoi asian seurantaa ja on sittemmin saamansa näytön perusteella toteuttanut toimia varojen takaisinperimiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.31 Tutkittu otos sisälsi 36 maatalouden ympäristötukitahtumaa, jotka liittyvät ympäristön, maiseman ja luonnonvarojen suojeluun sopivien maataloustuotantomenetelmien käyttöön. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kuudessa tapauksessa (17 prosentissa) viljelijät eivät täyttäneet kaikkia maksuehtoja. Laatikossa 7.5 on esimerkki tällaisesta virheestä.

Laatikko 7.5 – Esimerkki maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättämisestä

Eräs edunsaaja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Wales) sitoutui ympäristösyistä⁽³⁰⁾ ottamaan heinäniityn pois laidunkäytöstä vuosittain ennen toukokuun 15. päivää ainakin kymmenen viikon ajaksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kumpaakaan sitoumusta ei ollut noudatettu.

Vastaavanlaisia maatalouden ympäristövaatimusten noudattamatta jättämisistä ilmeni myös Saksassa (Rheinland-Pfalz), Italiassa (Umbria) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti).

7.32 Tarkastetuissa 27 tapahtumassa edunsaajien piti noudattaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Sääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että tarvittavat tuotteet ja palvelut hankitaan mahdollisimman edullisin ehdoin, sekä taata samalla tasapuolinen pääsy julkisten hankintojen markkinoille ja varmistaa avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattaminen. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että 13 tapauksessa (48 prosentissa) oli rikottu yhtä tai useampaa näistä säännöistä. Esimerkki tällaisesta virheestä esitetään laatikossa 7.6.

KOMISSION VASTAUKSET

7.31 Komissio on tarkastanut maatalouden ympäristötoimenpiteiden täytäntöönpanon kaikissa jäsenvaltioissa ohjelmakaudella 2007–2013, toteuttanut rahoitusoikaisuja ja toimii tarvittaessa samoin vastaisuudessa. Jäljellä olevia puutteita lukuun ottamatta täytäntöönpanon laatu on parantunut ohjelmakauden aikana.

Laatikko 7.5 – Esimerkki maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättämisestä

Myös komissio oli havainnut tarkastuksissaan vastaavanlaisia puutteita joissakin jäsenvaltioissa. Nettomääräisiä rahoitusoikaisuja on sovellettu ja sovelletaan tarvittaessa edelleen EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin kattamiseksi.

7.32 Komissio on jo havainnut vastaavanlaisia puutteita julkisissa hankinnoissa. Joissakin tilintarkastustuomioistuinten laatikossa 7.6 mainitsemisissa jäsenvaltioissa on jo tehty nettomääräisiä rahoitusoikaisuja tai sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat parhailaan käynnissä ja nettomääräisiä rahoitusoikaisuja toteutetaan tarvittaessa. Julkiset hankinnat ovat myös yksi keskeinen tekijä maaseudun kehittämistä koskevissa toimentasuunnitelmissa.

Komissio toteaa, että vain yhden tilintarkastustuomioistuinten ilmoittaman virheen määrä on selvinnyt.

Lisäksi komissio antoi 19. joulukuuta 2013 uudet suuntaviivat, joiden avulla määritetään yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituja menoja koskevat rahoitusoikaisut, jotka tehdään julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi. Näiden suuntaviivojen mukaan hankintasääntöjen noudattamatta jättämisen vakavuus arvioidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Ohjeasiakirja, jossa käsitellään yleisimpiä sääntöjenvastaisuuksia Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnoinnissa, on jo esitetty jäsenvaltioille.

⁽³⁰⁾ Tällaisista maatalouskäytännöistä on useita ympäristöhyötyjä, kuten villieläimille ravintoa ja suojaa tarjoavien vähenevien kasvilajien palauttaminen uuteen elinympäristöön.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.6 – Esimerkki julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä

Puolalainen vesitaloudesta vastaava julkinen elin sai tukea kahden pumppausaseman kunnostamiseen. Rakennustyöt annettiin yksityisen yrityksen tehtäväksi julkisen hankintamenettelyn kautta. Edunsaaja rikkoi julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä vakavasti rajoittamalla mahdollisten tarjousentekijöiden tasapuolista pääsyä hankintojen markkinoille ja rajoittamalla näin tervettä kilpailua. Voittanut tarjous – ainoa tehty tarjous – ei täyttänyt valintaperusteita. Lisäksi tarjousta oli ollut laatimassa sama yritys, joka laati myös tarjouskilpailun teknisen eritelmän ja määrälaskelman. Näistä syistä toimeksiannon saanut yritys olisi pitänyt jättää tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä oli jätetty noudattamatta myös Bulgariassa, Saksassa (Saksi-Anhalt), Kreikassa, Espanjassa (Kastilia-La Mancha), Ranskassa, Italiassa (Apulia), Alankomaissa ja Romaniassa. Näitä virheitä ei kuitenkaan kvantifioitu.

7.33 Tutkiessaan valittuja täydentävien ehtojen vaatimuksia (ks. kohta 7.14 b) tilintarkastustuomioistuim havoitsi rikkomuksia 17:ssä (27 prosentissa) näihin vaatimuksiin liittyvistä 64 maksusta. Täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden vaikutus kohdassa 7.25 esitettyyn arvioituun virhetasoon oli 0,2 prosenttiyksikköä.

7.34 Kansallisten viranomaisten on tarkastettava kustannusten kohtuullisuus. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tarkastusta ei ollut suoritettu vaaditusti 20 investointihankkeen osalta. Tällaisia virheitä ei voida kuitenkaan yleensä ilmaista kvantitatiivisesti, sillä tukeen oikeuttamattomien menojen määrää ei voida määrittää. Lisätietoja kustannusten kohtuullisuudesta löytyy maaseudun kehittämisen tuloksellisuuskysymyksiä koskevasta osiosta (ks. kohta 7.88).

7.33 Ks. komission vastaukset 7.7 ja 7.14 b) kohtaan.

7.34 Komissio katsoo, että kulujen kohtuullisuutta koskevat hallinnolliset tarkastukset ovat olennaisia valvontajärjestelmän tuloksellisuuden varmistamiseksi. Komissio on myös todennut sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissaan puutteita kulujen kohtuullisuuden arvioinnissa ja toteuttanut tämän osalta rahoitusohjelmia unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Komissio huomauttaa, että seuraavalla ohjelmakaudella 2014–2020 sovelletaan laajemmin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja (kiinteämääräinen rahoitus, vakioyksikkökustannukset, kertakorvaukset). Tämä edistää osaltaan varojen tuloksellisempaa ja asianmukaisempaa käyttöä.

Ks. myös komission vastaus 7.88 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus

Maataloustukirahastoa koskevien tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä

7.35 Suoraan tukeen liittyvien maksujen sääntöjenmukaisuus varmistetaan pääasiassa yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla ⁽³¹⁾. Järjestelmä kattaa yli 90 prosenttia maataloustukirahaston menoista ja auttaa merkittävästi estämään ja vähentämään piiriinsä kuuluvien tukiohjelmien virhetasoa. Tämä käy ilmi sekä komission tarkastuksista ⁽³²⁾ että tilintarkastustuomioistuimen omista tarkastuksista.

7.36 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä sisältää tilat ja tukihakemukset kattavan tietokannan, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän (LPIS), eläintietokannat sekä tukioikeusrekisterin niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan tilatukijärjestelmää. Maksajavirastot tekevät hallinnollisia ristiintarkastuksia näiden tietokantojen välillä ja pyrkivät näin varmistamaan, että tuet maksetaan oikeamääräisinä tukeen oikeutetulle edunsaajalle tukikelpoisen maa-alan tai tukikelpoisten eläinten perusteella. Useimmat hakijat (95 prosenttia) saavat tuen, kun nämä hallinnolliset tarkastukset on suoritettu onnistuneesti. Loppuihin viiteen prosenttiin kohdistetaan lisätarkastuksia paikan päällä.

7.37 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Kroatian yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja havaitsi vain pieniä puutteita kuluilmoitusten hallinnollisessa käsittelyssä ja kansallisten viranomaisten paikan päällä tekemien tarkastusten laadussa. Nämä puutteet eivät vaikuta järjestelmän luotettavuuteen.

7.38 Tilintarkastustuomioistuin toimitti myös asiakirjatar- kastuksen, johon poimittiin 14 tarkastuksen otos komission maataloustukirahaston menoihin kohdistamista sääntöjenmu- kaisuustarkastuksista. Komissio raportoi merkittäviä puutteita kyseessä olevista jäsenvaltioiden 14 järjestelmästä kymmenessä. Tilintarkastustuomioistuin totesi komission työn laadun tasol- taan hyväksyttäväksi (ks. kohta 7.62).

7.35 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvi- oon, jonka mukaan yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä edistää merkittävästi virheiden ehkäisemistä ja virhetason alentamista. Komissio katsoo, että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän laatu ja kattavuus ovat olennaisia osatekijöitä suoraan tukeen liittyvien maksujen sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa.

Lisäksi komissio toteaa, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestel- mä kattaa myös 40,2 prosenttia maaseuturahaston menoista, erityisesti maatalouden ympäristötoimenpiteiden ja epäsuotuisten alueiden osalta.

7.37 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

7.38 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen näke- myksiin.

⁽³¹⁾ Pinta-alaperusteisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden ta- pauksessa myös tietyt keskeiset osa-alueet, kuten tukikelpoiset pinta-alat, tarkastetaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestel- män avulla.

⁽³²⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2014 vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitettiin lähes täysin yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä hallinnoitavan suoran tuen mukautetuksi virhetasoksi 2,54 prosenttia (liite 10, kohta 3.2) ja muista järjestelmistä hallinnoitavien markkina- toimenpiteiden mukautetuksi virhetasoksi 3,87 prosenttia (liite 10, kohta 3.1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Aiemmissa vuosikertomuksissa raportoitujen yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteiden johdosta toteutetut korjaavat toimenpiteet

7.39 Tilintarkastustuomioistuin toimitti kaudella 2007–2013 yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastuksia 35 maksajavirastossa ja ilmoitti havaitsemistaan merkittävistä puutteista kunkin varainhoitovuoden vuosikertomuksessa. Tätä kertomusta varten tilintarkastustuomioistuin tarkasti paikan päällä kahdeksan maksajavirastoa kuudessa jäsenvaltiossa. Tarkoituksena oli arvioida, olivatko virastot korjanneet LPIS-järjestelmään liittyvät puutteet vaikuttavasti ja ajallaan ja oliko komissio soveltanut rahoitusoikaisuja ⁽³³⁾, jotka korvaisivat EU:n varojen menetykset kaikilta niiltä varainhoitovuosilta, joihin kyseiset puutteet vaikuttivat. Hallinnollisten ristiintarkastusten luotettavuuden ja tukimaksujen oikeellisuuden edellytyksenä on, että LPIS-tietokannassa on oikeat tiedot maa-alojen tukikelpoisuudesta.

7.40 Tilintarkastustuomioistuimen arviointi osoitti, että kaikki tarkastuksen kohteena olleet maksajavirastot olivat toteuttaneet komission tiiviissä opastuksessa ja aktiivisessa valvonnassa korjaavia toimenpiteitä, jotka paransivat tilannetta kokonaisuudessaan. Korjaavia toimenpiteitä ei ollut kuitenkaan aina toteutettu ajallaan, ja monissa tapauksissa puutteita ilmeni edelleen, tosin vain pienemmässä mittakaavassa. Komissio määräsi kaikissa tutkituissa tapauksissa rahoitusoikaisuja tai käynnisti sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia.

7.41 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että LPIS-järjestelmän puutteita oli korjattu kaikissa tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Kokonaistulokset olivat tyydyttäviä kolmen jäsenvaltion osalta (ks. laatikko 7.7). Lopuissa kolmessa jäsenvaltiossa on kuitenkin edelleen merkittäviä puutteita (ks. laatikko 7.8).

7.40 Ks. myös komission vastaukset jäljempänä laatikoihin 7.7 ja 7.8.

Joissain tapauksissa korjaavien toimenpiteiden laajuus edellytti pitkän ajanjakson toimintasuunnitelmaa tai uusien osatekijöiden sisällyttämistä olemassa oleviin toimintasuunnitelmiin. Kaikilla toimintasuunnitelmilla, sekä loppuunsaatuilla että käynnissä olevilla, on kuitenkin saatu aikaan merkittäviä parannuksia LPIS-järjestelmien laatuun. Komissio pysyy valppaana varmistaakseen, että parannukset jatkuvat ja/tai pysyvät. Rahoitusoikaisulla katetaan rahastoon kohdistuvat riskit, kunnes korjaavat toimenpiteet on toteutettu täysimääräisesti.

7.41 Ks. myös komission vastaukset jäljempänä laatikoihin 7.7 ja 7.8.

Sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt jatkuvat kaikissa tapauksissa, ja jos puutteita edelleen havaitaan, toteutetaan lisää nettomääräisiä rahoitusoikaisuja.

Lisätietoja toimintasuunnitelmista esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskevan vuotuisen toimintakertomuksen liitteessä 10 olevassa 3.2 osassa.

⁽³³⁾ Ks. kyseisiltä jäsenvaltioilta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn puitteissa takaisin perittyjen määrien osalta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1306/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549), 52 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.7 – Jäsenvaltiot, joissa LPIS-järjestelmän puutteita koskevat korjaavat toimenpiteet olivat tyydyttäviä

Bulgaria: Tilintarkastustuomioistuin raportoi aiemmissa vuosikertomuksissa ⁽³⁴⁾, että Bulgarian LPIS-järjestelmään kirjatut tukikelpoisten alueiden tiedot eivät olleet luotettavia ja että paikan päällä tehtyjen tarkastusten tulokset olivat heikkolaa-tuisia. Puutteiden korjaamiseksi laadittiin toimintasuunnitelma. Suunnitelman toteutus alkoi vuonna 2009 ja päättyi vuonna 2011. Tarkastuksessa ilmeni, että vaikuttavia korjaavia toimenpiteitä oli toteutettu. LPIS-järjestelmää on parannettu, ja sitä päivitetään säännöllisesti. Myös paikan päällä tehtävien tarkastusten laatu on parantunut.

Portugali: Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuoden 2007 vuosikertomuksessa ⁽³⁵⁾ Portugalin LPIS-järjestelmän vakavista puutteista. Portugali käynnisti vuonna 2011 LPIS-järjestelmän laajan tarkastuksen, joka saatiin päätökseen vuonna 2013. Komission tarkastuksissa kävi kuitenkin ilmi, että tämän työn laatua heikensi tarkastuksen perustuminen vuosien 2010 ja 2011 ortokuvaan. Jäljelle jääneiden puutteiden korjaamiseksi käynnistettiin vuonna 2013 uusi tarkastus, joka perustui uudempaan ortokuvaan. Tarkastus osoitti, että uusimpiin ortokuvaan perustuvat tukikelpoisuustiedot ovat yleisesti ottaen riittävän laadukkaita.

Romania: Tilintarkastustuomioistuin raportoi aiemmissa vuosikertomuksissa ⁽³⁶⁾, että Romanian LPIS-järjestelmän päivittämisessä oli vakavia puutteita. Romania hyväksyi vuonna 2009 toimintasuunnitelman ja sai sen toteutuksen päätökseen vuonna 2011. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että LPIS-järjestelmän laadun parantamisessa oli tapahtunut edistystä.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 7.7 – Jäsenvaltiot, joissa LPIS-järjestelmän puutteita koskevat korjaavat toimet olivat tyydyttäviä

Komission tarkastukset vahvistavat, että korjaavilla toimilla on parannettu järjestelmää Bulgariassa, Portugalissa ja Romaniassa.

⁽³⁴⁾ Ks. vuoden 2008 vuosikertomuksen liite 5.2 ja vuoden 2010 vuosikertomuksen esimerkki 3.4.

⁽³⁵⁾ Ks. vuoden 2007 vuosikertomuksen liite 5.1.2.

⁽³⁶⁾ Ks. vuoden 2008 vuosikertomuksen liite 5.2 ja vuoden 2011 vuosikertomuksen esimerkki 3.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.8 – Jäsenvaltiot, joiden LPIS-järjestelmässä on edelleen puutteita

Kreikka: Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut aiemmissa vuosikertomuksissa ⁽³⁷⁾, että Kreikan LPIS-järjestelmässä oli puutteita erityisesti pysyväksi laitumeksi ilmoitettujen lohkojen tukikelpoisuuden osalta. LPIS-järjestelmän ensimmäinen laaja tarkistus saatiin päätökseen vasta vuonna 2013. Siinä keskityttiin erityisesti luonnonlaitumiin. Toinen tarkistus tehtiin vuonna 2014 komission pyynnöstä. Näiden tarkistusten tuloksena tukikelpoisen pysyvän laidunalan määrä Kreikan LPIS-järjestelmässä laski vuonna 2012 kirjatusta 3,6 miljoonasta hehtaarista 1,5 miljoonaan hehtaariin hakuvuonna 2014.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että viimeisimmän tarkistuksen jälkeiset uudet tukikelpoiset alat vastaavat kaikkiaan paremmin todellista tilannetta. Merkittäviä korjauksia toimenpiteitä tarvitaan kuitenkin lisää, varsinkin luonnonlaidunlohkojen osalta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseensa satunnaisotannalla valitsemista 15:stä pysyvän laitumen lohkoista kahdessa tukikelpoiset alat oli kirjattu LPIS-järjestelmään liian suurina vielä molempien tarkistusten jälkeen (vastaavanlainen tapaus esitetään myös laatikossa 7.1) ⁽³⁸⁾. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että Kreikan maatalousministeriö oli päättänyt, ettei edunsaajilta peritä takaisin aiheettomia maksuja, jotka oli maksettu aiemmin Kreikan LPIS-järjestelmään virheellisesti tukikelpoiksi kirjatusta luonnonlaidunaloista.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.8 – Jäsenvaltiot, joiden LPIS-järjestelmässä on edelleen puutteita

Ks. myös komission vastaus 7.1 kohtaan.

Samanlaisia puutteita havaittiin komission toteuttamissa toimintasuunnitelmien täytäntöönpanon seurantatarkastuksissa. Komissio toteaa, että merkittävistä korjaavista toimista huolimatta tiettyjä puutteita ilmenee edelleen pysyvien laitumien tukikelpoisuuden osalta Kreikassa ja Espanjassa. Komissio haluaa kuitenkin huomauttaa, että vuosina 2014 ja 2015 toteutetut korjaavat toimet ovat onnistuneet molemmissa jäsenvaltioissa. Tämän seurauksena tukeen oikeuttamattomat pinta-alat on poistettu molemmista LPIS-järjestelmistä. Kreikassa pysyväksi laitumeksi rekisteröity ala pieneni 3,6 miljoonasta hehtaarista 1,5 miljoonaan hehtaariin ja Espanjassa tukikelpoinen maa väheni 18,4 miljoonasta hehtaarista 15,6 miljoonaan hehtaariin.

Mahdollisesti vielä havaittavia puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski katetaan asianmukaisesti nettomääräisillä rahoitusoikaisilla.

Komission pyytämät tiedot toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa.

⁽³⁷⁾ Ks. vuoden 2009 vuosikertomuksen liite 3.2, vuoden 2010 vuosikertomuksen esimerkki 3.2 ja vuoden 2013 vuosikertomuksen laatikko 3.1.

⁽³⁸⁾ Komission marraskuussa 2014 tekemässä tarkastuksessa todettiin, että LPIS-järjestelmän päivitys ei ole valmis pysyvän laitumen osalta, sillä tukeen oikeuttamattomia alueita, kuten pensaiden, aluskasvillisuuden tai kallion peitossa olevia alueita, on monissa tapauksissa edelleen kirjattu LPIS-järjestelmään tukikelpoisina. Tämän seurauksena maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuoden 2014 vuosittaisessa toimintakertomuksessaan varauman Kreikan osalta, sillä Kreikka ei ollut korjannut pysyviä laidunaloja koskevaa ongelmaa asianmukaisesti toimintasuunnitelmansa puitteissa (ks. myös kohta 7.43).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Espanja (Andalusia, Kastilia-La Mancha ja Extremadura): Tilintarkastustuomioistuin raportoi aiemmissa vuosikertomuksissa ⁽³⁹⁾ merkittävistä puutteista Espanjan LPIS-järjestelmässä (Andalusia ⁽⁴⁰⁾, Kastilia-La Mancha ja Extremadura). Viitelohkoja, jotka olivat todellisuudessa täysin tai osittain kallioiden, tiheän metsän tai pensaiden peitossa, oli ilmoitettu pysyvinä laitumina, ja niistä oli maksettu tukia sellaisina. Espanjan viranomaiset toteuttivat toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena oli parantaa LPIS-järjestelmää kansallisella tasolla. Toteutus raportoitiin saadun päätökseen vuonna 2013. Komissio havaitsi kuitenkin, ettei laidunmaan tukikelpoisuusarviointi ollut luotettava ja pyysi Espanjan viranomaisia tarkistamaan laitumen tukikelpoisuuden uudelleen ja parantamaan sitä käyttäen paljon tiukempia perusteita vuodesta 2015 lähtien.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että korjaavien toimenpiteiden tulokset eivät olleet tyydyttäviä hakuvuoden 2013 osalta. Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin merkille, että vuosina 2014 ja 2015 käynnistettiin lisää korjaavia toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi.

Italia: Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuoden 2011 vuosikertomuksessa ⁽⁴¹⁾, että Italian (Lombardia) LPIS-järjestelmässä oli vuoristoalueiden luonnonlaidunlohkoihin liittyviä puutteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että puutteita, jotka koskivat LPIS-järjestelmään kirjattuja pysyvän laitumen tukikelpoisia aloja, ei ollut vielä asianmukaisesti korjattu, varsinkaan pienten lohkojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 18 valitusta pysyvän laitumen lohkoista, jotka Italian viranomaiset olivat tarkistaneet, tukikelpoinen ala oli 12 lohkoissa edelleen kirjattu LPIS-järjestelmään liian suurena.

KOMISSIION VASTAUKSET

LPIS-järjestelmän tietojen parantamista koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpano jatkui vuosina 2014 ja 2015, ja komissio seurasi sitä tiiviisti (tarkastukset heinäkuussa ja marraskuussa 2014).

Koska komissio katsoi, ettei tilanne ollut täysin tyydyttävä, Kreikalle toteutettavia maksuja päätettiin pienentää varainhoitovuoden 2015 osalta (hakuvuosi 2014).

Kreikan viranomaiset ovat määrittäneet perusteettomien maksujen määrän. Näitä määriä käsitellään sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

Komissio katsoo, että Espanjan viranomaisten toteuttamat toimet ovat osittain tyydyttäviä. Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi, korjaavia toimia toteutetaan edelleen vuosien 2014 ja 2015 osalta.

Komissio seuraa tilannetta edelleen, ja mahdollisia puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä sen varmistamiseksi, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski katetaan asianmukaisesti.

⁽³⁹⁾ Ks. vuoden 2010 vuosikertomuksen liite 3.2 ja vuoden 2011 vuosikertomuksen esimerkin 3.1 ensimmäinen tapaus.

⁽⁴⁰⁾ Vuoden 2011 vuosikertomuksen laatikon 3.1 ensimmäinen tapaus koskee Andalusiaa.

⁽⁴¹⁾ Ks. vuoden 2011 vuosikertomuksen liite 3.2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komission tilintarkastustuomioistuimen havaintojen pohjalta toteuttamat jatkotoimet

7.42 Komissio sisällytti omiin tarkastuksiinsa jatkotoimia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien puutteiden johdosta. Komissio määräsi rahoitusoikaisuja tai käynnisti sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia kaikissa jäsenvaltioissa ⁽⁴²⁾. Rahoitusoikaisut eivät kuitenkaan koskeneet kaikkia niitä varainhoitovuosia, joihin puutteet vaikuttivat. Yksityiskohdat esitetään **taulukossa 7.1**.

7.42 Espanjan ja Italian osalta rahoitusoikaisut eivät vielä kata ilmoitettuja varainhoitovuosia, koska sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely on vielä kesken.

Taulukko 7.1 – Komission LPIS-järjestelmän järjestelmäpuutteiden perusteella toteuttamat rahoitusoikaisut

Jäsenvaltio	Tilintarkastustuomioistuimen raportoitu järjestelmäpuute varainhoitovuonna	Viimeinen varainhoitovuosi, johon järjestelmäpuute vaikutti	Varainhoitovuodet, joihin rahoitusoikaisut kohdistuvat	Rahoitusoikaisujen kokonaismäärä (miljoonaa euroa)	Varainhoitovuodet, joihin vuoden 2014 lopussa tehdyt rahoitusoikaisut eivät kohdistu	Sääntöjenmukaisuuden tarkastus käynnissä mutta ei vielä saatettu päätökseen
Bulgaria	2008	2012	2008-2012	65,8	—	
Kreikka	2009	2014	2007-2012	608,6	2013, 2014	kyllä
Espanja (Andalusia)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	kyllä
Espanja (Kastilia-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	kyllä
Espanja (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	kyllä
Italia (Lombardia)	2011	2014	2009-2011	0,1	2012, 2013, 2014	kyllä, vuotta 2012 lukuun ottamatta
Portugali	2007	2013	2007-2012	186,4	2013	kyllä
Romania	2008	2014	2008-2012	80,8	2013, 2014	kyllä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

⁽⁴²⁾ Ne kattavat kaikki yhdenmukaiseen hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvät puutteet, myös tilintarkastustuomioistuimen raportoinnit.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.43 Sen lisäksi, että komissio on tehnyt rahoitusoikaisuja niiden varainhoitovuosien osalta, joihin merkittävät puutteet ovat vaikuttaneet, sillä on myös uuden YMP-lainsäädännön⁽⁴³⁾ mukaisesti entistä paremmat valtuudet pienentää tai lykätä jäsenvaltioille maksettavia tukia, jos kansallisissa järjestelmissä on merkittäviä ja pysyviä puutteita. Tämä vahvistettu väline on ollut käytettävissä varainhoitovuodesta 2014 lähtien. Toukukuuhun 2015 mennessä komissio oli hyödyntänyt tätä mahdollisuutta kerran vähentäessään Kreikalle maksettavia maataloustukirahaston tukia varainhoitovuodesta 2015 lähtien.

Parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävän menettelyn arviointi

7.44 Vuonna 2010 komissio esitteli jäsenvaltioille vapaaehtoisuuteen perustuvan parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävän menettelyn. Menettelyssä jäsenvaltion osoittama riippumaton tarkastuselin (todentamisviranomainen) antaa lausunnon paitsi sisäisten järjestelmien asianmukaisesta toiminnasta myös EU:lle ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Jälkimmäinen lausunto perustuu edustavan tilastollisen tapahtumaotoksen yksityiskohtaiseen tarkastukseen. Otos poimitaan satunnaisotannalla maksajaviraston paikan päällä tarkastamien hakemusten joukosta. Varainhoitovuodesta 2015 alkaen todentamisviranomaisten on annettava lausunto EU:n talousarviosta korvattavaksi esitettävien menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

7.45 Jos komissio katsoo vapaaehtoisen menettelyn yhteydessä, että jäsenvaltio soveltaa näitä menettelyjä oikein ja jäsenvaltion määrittämä jäännösvirhetaso on alle kaksi prosenttia kahden peräkkäisen vuoden ajalta, kyseinen jäsenvaltio on oikeutettu vähentämään paikan päällä tehtävien tarkastusten osuutta viidestä prosentista yhteen prosenttiin⁽⁴⁴⁾.

7.46 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaudella 2011–2013 parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävän menettelyn viidessä⁽⁴⁵⁾ niistä kuudesta jäsenvaltiosta tai alueesta, jotka olivat ottaneet menettelyn käyttöön vapaaehtoisesti. Vuonna 2014 tilintarkastustuomioistuin sai päätökseen menettelyn tarkastuksen kuudennessa jäsenvaltiossa (Kreikka).

7.47 Kreikka otti parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävän menettelyn käyttöön varainhoitovuosille 2013 ja 2014. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti varainhoitovuoden 2014 osalta suoritettun työn, josta todentamisviranomainen antoi puhtaan lausunnon ja jonka virhetasoksi se ilmoitti 0,2 prosenttia maataloustukirahaston yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tukijärjestelmien osalta.

7.44 Komissio haluaa täsmentää, että asetuksen (EU) N:o 1306/2013 hyväksymisen jälkeen 7.44–7.50 kohdassa kuvattu parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävä menettely ei ole enää käytössä.

Tukeakseen ja ohjataakseen vuodesta 2015 alkaen todentamisviranomaisten uutta työtä komissio on laatinut yksityiskohtaiset suuntaviivat siitä, kuinka otos toteutetaan ja maksajavirastojen toteuttaman ensimmäisen tason uudelleen todentamisen tulokset raportoidaan. Jos tämä toteutetaan asianmukaisesti, uudelleentodentamisen tulokset toimivat perustana tilastollisesti pätevälle lausunnolle tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Yksityiskohtaiset suuntaviivat on selitetty perusteellisesti maksajavirastoille ja todentamisviranomaisille, ja komissio seuraa tiiviisti niiden täytäntöönpanoa.

⁽⁴³⁾ Asetus (EU) N:o 1306/2013, 41 artiklan 2 kohta.

⁽⁴⁴⁾ Lisäehtona tarkastusten määrän vähentämiselle on, että asianomainen jäsenvaltio on arvioinut LPIS-järjestelmänsä luotettavaksi.

⁽⁴⁵⁾ Bulgaria, Romania (ks. vuoden 2011 vuosikertomuksen kohta 3.38), Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta (Pohjois-Irlanti) (ks. vuoden 2012 vuosikertomuksen kohta 4.36) ja Italia (ks. vuoden 2013 vuosikertomuksen kohdat 3.30–3.35).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.48 Todentamisviranomainen ei ollut noudattanut täysimääräisesti komission otantatapaa, tarkastuksen laajuutta ja tarkastusten ajoitusta koskevaa ohjeistusta. Se oli jättänyt virheiden kvantitatiivisessa määrittämisessä järjestelmällisesti huomioimatta aiheettomat maksut, joita oli suoritettu LPIS-järjestelmään virheellisesti tukikelpoisiksi kirjattujen pysyvän laitumen alojen vuoksi. Todentamisviranomainen oli jättänyt huomioimatta myös sellaiset aiheettomat maksut, jotka johtuivat siitä, että maksajavirasto antoi edunsaajien korvata hakeusten tukeen oikeuttamattomat lohkot tukikelpoisilla aloilla määrärajan umpeuduttua. Tämä poikkesi todentamisviranomaisen varainhoitovuonna 2013 soveltamasta käytännöstä, jossa tällaiset aiheettomat maksut otettiin huomioon kvantifioitaessa kokonaisvirhetasoa. Käytännön muuttaminen oli merkittävin syy siihen, että todentamisviranomaisen vuonna 2013 raportoima 10,2 prosentin virhetaso laski vuonna 2014 määrältään 0,2 prosenttiin.

7.49 Näiden puutteiden perusteella Kreikan todentamisviranomaisen varainhoitovuodelta 2014 raportoima virhetaso on arvioitu aivan liian pieneksi.

7.50 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että raportoidut virhetasot eivät ole täytäntöönpanopuutteiden vuoksi kaiken kaikkiaan luotettavia menettelyn vapaaehtoisesti käyttöön ottaneissa kuudessa jäsenvaltiossa, Luxemburgia lukuun ottamatta.

Maaseudun kehittämistoimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

7.51 Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat vastuussa seuraavien osatekijöiden käyttöönotosta ja toiminnasta:

- asianmukaiset hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt, joilla varmistetaan hakijan tekemien ilmoitusten oikeellisuus ja tukikelpoisuusvaatimusten täyttyminen
- paikalla tehtävät tarkastukset, joiden on tukijärjestelmästä riippuen katettava vähintään viisi prosenttia kaikista edunsaajista tai asianomaisista menoista ⁽⁴⁶⁾.

7.52 Tilintarkastustuomioistuin suorittama tämän alan järjestelmien arviointi perustui osittain komission (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto) tekemiin tarkastuksiin (ks. myös kohta 7.62). Tilintarkastustuomioistuin toimitti asiakirjatarkastuksen komission maatalouden kehittämistä koskevien sääntöjenmukaisuustarkastusten 12 tarkastuksen otoksesta. Lisäksi tehtiin tarkastuskäynti viiteen kyseisistä toimista vastaavaan maksajavirastoon ⁽⁴⁷⁾. Komissio raportoi merkittäviä puutteita kyseisistä jäsenvaltioiden 12 järjestelmästä yhdeksässä. Tilintarkastustuomioistuin totesi komission työn laadun laadultaan hyväksyttäväksi.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.48 Komissio on tietoinen siitä, että tietyt todentamisviranomaiset, muun muassa Kreikassa, eivät ole noudattaneet otoksia koskevia suuntaviivoja. Tämän vuoksi komissio ei hyväksynyt raportoituja virhetasoja, vaan käytti virhetason laskemiseen maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa omien tarkastustensa tuloksia.

Ks. myös komission vastaus 7.44 kohtaan.

7.49 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto käytti varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan omien tarkastustensa tuloksia laskiessaan mukautetun 4,5 prosentin virhetason.

7.50 Katso komission vastaus 7.44 kohtaan.

7.51 Maataloustukirahastoon on sovellettu samoja periaatteita vuodesta 2007 alkaen. Vuodesta 2014 alkaen sekä maataloustukirahastoon että maaseuturahastoon sovelletaan yhteistä horisontaaliasetusta (asetus (EU) N:o 1306/2013).

⁽⁴⁶⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen toimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta 27 päivänä tammikuuta 2011 annettu komission asetus (EU) N:o 65/2011 (EUVL L 25, 28.1.2011, s. 8), 12 ja 25 artikla.

⁽⁴⁷⁾ Irlanti, Italia (Campania), Portugali, Romania ja Ruotsi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.53 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että paikan päällä tarkastetuissa viidessä maksajavirastossa järjestelmäpuutteet olivat hyvin samankaltaisia kuin aiempina vuosina havaitut ja raportoidut puutteet⁽⁴⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi puutteita tukikelpoisuusehtoihin liittyvissä hallinnollisissa tarkastuksissa, erityisesti niissä, jotka koskivat ympäristövaatimuksia ja yritysten enimmäiskokoa. Aiempien vuosien tapaan jatkuvia puutteita ilmeni myös julkisten hankintamenettelyjen tarkastamisessa. Järjestelmäpuutteet ovat tapahtumatarkastuksissa havaittujen virheiden merkittävä syy (ks. kohta 7.27).

7.54 Julkisten hankintojen osalta tilintarkastustuomioistuin arvioi 32 hankkeen otoksen viidessä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa. Näistä 15:een (47 prosenttiin) liittyi virheitä. Tarkastuksessa ilmeni, että erityisesti kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valintamenettelyissä oli merkittäviä puutteita. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös sellaisista tapauksista poimitun kahdeksan tapauksen otoksen, joihin jäsenvaltiot eivät olleet soveltaneet julkista hankintamenettelyä. Kahdessa otoksen tapauksessa julkinen hankintamenettely olisi ollut tarpeen, joten EU:lle ilmoitetut menot eivät olleet tukikelpoisia.

Toimintasuunnitelmat

7.55 Komissio pyrki pienentämään maaseudun kehittämismenojen virhetasoa kannustamalla vuonna 2012 aktiivisesti kaikkia jäsenvaltioita laatimaan toimintasuunnitelmia, joiden avulla määritettäisiin virheiden syyt, ja panemaan täytäntöön kohdennettuja korjaavia toimenpiteitä, joilla pienennettäisiin virheiden esiintymisriskiä. Tilintarkastustuomioistuin tutki, katsoivatko asianomaisten jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmat usein esiintyvien virheiden perimmäiset syyt.

KOMISSION VASTAUKSET

7.53 Yhteinen vastaus 7.53 ja 7.54 kohtaan:

Komissio on tietoinen puutteista jäsenvaltioiden maaseuturahaston valvontajärjestelmissä ja painottaa, että ensisijainen vastuu politiikan täytäntöönpanosta ja valvontajärjestelmistä on jäsenvaltioilla. Varainhoitovuotta 2014 koskevassa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa 35 prosenttiin maksajavirastoista sovelletaan varauksia maaseuturahaston menojen osalta ja niiltä vaaditaan tarvittavia korjaavia toimia (edelleen toteutettavien aiempien toimintasuunnitelmien lisäksi). Kuten 7.52 kohdassa todetaan, tilintarkastustuomioistuin arviointi perustuu osittain komission yksiköiden tekemiin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksiin.

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuin erityiskertomuksessa 23/2014 esittämästä päätelmästä, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi laajennettava hallinnollisten tarkastusten soveltamisalaa.

Komissio on tietoinen tukikelpoisuuteen liittyvistä puutteista, myös hankintamenettelyjen ja yritysten enimmäiskoon osalta. Nämä seikat ovat huomion kohteena jäsenvaltioissa toteutettavissa investointitoimenpiteiden tarkastuksissa. Ongelmia on myös tarkasteltu ja tarkastellaan edelleen jäsenvaltioiden kanssa laadituissa toimintasuunnitelmissa virhetason laskemiseksi.

⁽⁴⁸⁾ Ks. vuoden 2013 vuosikertomuksen kohta 4.20, vuoden 2012 vuosikertomuksen kohdat 4.21–4.25 ja vuoden 2011 vuosikertomuksen kohdat 4.22–4.32.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.56 Tarkastuksessa käytiin läpi 14 jäsenvaltiossa tapahtumatarkastusten yhteydessä havaitut 24 merkittävintä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä⁽⁴⁹⁾. Näistä yhdeksän virhettä (37,5 prosenttia) voitiin yhdistää jäsenvaltion toimintasuunnitelman tiettyyn tapahtumaan, 15:tä virhettä (62,5:tä prosenttia) taas ei. Nämä prosenttiluvut vahvistettiin tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa toisessa samankaltaisessa analyysissä, jossa arvioitiin jäsenvaltioiden järjestelmiä koskevassa tarkastuksessa esiin tulleita puutteita. Suurinta osaa virhetyypeistä ja järjestelmäpuutteista ei siis käsitelty tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa toimintasuunnitelmissa (ks. laatikko 7.9).

Laatikko 7.9 – Esimerkkejä siitä, etteivät jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmat ole vielä täysin vaikuttavia

Irlannin toimintasuunnitelmassa on 20 toimea, joista yhtäkään ei ollut toteutettu tarkastuksen ajankohtana. Lisäksi kaikki 20 toimea koskevat pinta-alaperusteisia toimenpiteitä, vaikka investointitoimenpiteisiin liittyy suurempi riski. Tarkastuksessa havaittiin kuusi järjestelmän puutetta, joista viisi teki menoista tukikelvottomia. Kaikki havainnot liittyivät investointitoimenpiteisiin, joten niitä ei ollut käsitelty toimintasuunnitelmassa.

Romanian toimintasuunnitelma, jossa käsitellään maaseudun kehittämisen alaan liittyvien virheiden perimmäisiä syitä, osoittaa, että Romanian viranomaiset ovat toteuttaneet kohdennettuja toimia pienentääkseen keinotekoisesti luotujen olosuhteiden riskiä maatilojen nykyaikaistamista sekä yrityksen perustamista ja kehittämistä koskevissa toimenpiteissä.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Romanian viranomaisten toteuttamilla toimilla on mahdollista korjata ongelma äskettäin hyväksyttyjen hankkeiden osalta. Aiemmin hyväksytyille hankkeille suoritettaviin maksuihin liittyy kuitenkin edelleen huomattavia sääntöjenvastaisuuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi selviä merkkejä keinotekoisesti luoduista olosuhteista, joilla pyritään saamaan tukea toimenpiteen tavoitteiden vastaisesti. Tämä koski seitsemää hanketta yllä mainittujen kahden toimenpiteen osalta satunnaisotannalla valituista 20 hankkeesta. Tyypillisiä olivat tapaukset, joissa investointi jaettiin kahteen tai useampaan samaan aikaan toteutettavaan alahankkeeseen, jotta pystyttiin kiertämään tiettyjä tukikelpoisuus- ja valintaperusteita sekä saamaan tukea sallittua enimmäismäärää enemmän. Komissio raportoi samankaltaisista puutteista ja käynnisti sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.56 Komission tiivis seuranta osoittaa, että tietyissä jäsenvaltioissa komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaituihin puutteisiin ei ole puututtu asianmukaisesti. Komissio on pyytänyt kyseisiä jäsenvaltioita vahvistamaan toimintasuunnitelmiaan.

Laatikko 7.9 – Esimerkkejä siitä, etteivät jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmat ole vielä täysin vaikuttava väline

Toimintasuunnitelmaan sisällytetään toimia, kun kansalliset viranomaiset, komissio tai tilintarkastustuomioistuin havaitsevat ja määrittävät puutteita. Komissio seuraa tiiviisti toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja varmistaa, että havaintoihin puututaan toimintasuunnitelmissa.

Komission vuosina 2013 ja 2014 Irlannissa toteuttamissa tarkastuksissa todettiin puutteita sekä hallinnollisissa että paikalla tehtävissä tarkastuksissa. Jäsenvaltiossa otettiin käyttöön toimintasuunnitelma, ja vaikka sitä ei ole vielä pantu täysimääräisesti täytäntöön, komissiolle on raportoitu edistymisestä. Irlannin viranomaisia on rohkaistu jatkamaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa hiljattain toteutetuissa tarkastuksissa todettuihin puutteisiin puuttumiseksi ja raportoimaan täytäntöönpanosta säännöllisesti.

Irlannin tapauksessa varaumaa ei katsottu tarpeelliseksi varainhoitovuotta 2014 koskevassa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa maaseudun kehittämisen osalta, koska komissio ei maksanut maaseuturahastomenoja vuonna 2014.

Romanian toimintasuunnitelman osalta Romaniassa on toteutettu useita korjaavia toimia, joilla tilannetta on parannettu, mutta niillä ei vielä ole saatu aikaan tarvittavia vaikutuksia kaikkien komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittujen hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteiden korjaamiseksi. Komissio on tietoinen siitä, että investointitoimenpiteiden hallinnossa on edelleen puutteita, myös keinotekoisesti luotujen olosuhteiden arvioinnissa. Romanian viranomaisia on pyydetty vahvistamaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa tilanteen parantamiseksi edelleen, myös hankkeiden valvomiseksi ennen maksua sellaisten hankkeiden poissulkemiseksi, joihin liittyy keinotekoisesti luotuja olosuhteita.

⁽⁴⁹⁾ Yli viiden prosentin virheet, lukuun ottamatta täydentäviin ehtoihin liittyviä virheitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Euroopan kalatalousrahaston piiriin kuuluvien toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

7.57 Tarkastusviranomaiset tarkastavat jäsenvaltioissa Euroopan kalatalousrahaston hallinto- ja todentamisviranomaisten hallinnon ja valvontajärjestelmien toiminnan vaikuttavuuden. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka vaikuttavasti Italian tarkastusviranomaiset olivat toteuttaneet nämä tarkastukset. Lisäksi suoritettiin uudelleen Euroopan kalatalousrahastosta rahoitettuja toimia koskevista tarkastuksista valitut tarkastusviranomaisen tarkastukset.

7.58 Tilintarkastustuomioistuin totesi toimien ja järjestelmien tarkastusmenetelmät vaikuttaviksi, mutta tarkastustehtävien hallinnoinnissa ja dokumentoinnissa sekä tukikelpoisuusehtojen tarkistamisessa havaittiin puutteita. Tarkastusviranomainen ei suorittanut tarkastustoimiaan suunnitellun mukaisesti. Laadunvalvontatarkastukselle ei ollut virallisia menettelyjä, tarkastusten dokumentointi ei ollut riittävää, eikä otantamenetelmä ollut komission ohjeistuksen mukainen. Komissio on pannut nämä puutteet merkille aiemmissa tarkastuksissaan, mutta tarkastusviranomainen ei ollut puuttunut niihin täysimääräisesti vielä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen toimittamisajankohtana. Lisäksi joissakin tapauksissa tarkastusviranomainen ei suorittanut vaadittavia tarkastuksia paikan päällä eikä asianmukaisia tarkastuksia sellaisten alusten tukikelpoisuusehdoista, joista maksettiin tukea toiminnan pysyvän lopettamisen vuoksi.

*Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston järjestelmät ja vuotuinen toimintakertomus***Komission soveltamat tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt**

7.59 Maatalousmenojen hallinnointi on useimmiten jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Jäsenvaltioiden maksajavirastot maksavat tuen viljelijöille ja muille edunsaajille, ja komissio korvaa kustannukset jäsenvaltioille kuukausittain (maaloustukirahaston tapauksessa) tai neljännesvuosittain (maaseuturahaston tapauksessa). Jotta komissio voisi ottaa lopullisen vastuun talousarvion toteuttamisesta, se soveltaa kahta erillistä menettelyä:

- a) *Vuotuinen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely*, joka kattaa kunkin hyväksytyn maksajaviraston tilinpäätöksen ja sisäiset järjestelmät. Menettelyn tuloksena tehtävä tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätös perustuu riippumattomien todentamisviranomaisten jäsenvaltioissa toimittamiin tarkastuksiin, joista raportoidaan komissiolle.
- b) *Monivuotinen sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely*, joka voi johtaa jäsenvaltioille määrättäviin rahoitusoikaisuihin, jos jäsenvaltion ilmoittamat menot eivät ole olleet EU:n sääntöjen mukaisia. Menettelyn tuloksena tehtävät sääntöjenmukaisuuspäätökset perustuvat komission toimittamiin tarkastuksiin.

7.58 Komissio oli havainnut pääosan näistä seikoista omissa tarkastuksissaan ja niihin sovelletaan jatkuvaa seurantaa.

Pysyvän lopettamisen osalta komissio vaatii tarkastusviranomaista toteuttamaan asianmukaiset tarkastukset sen vahvistamiseksi, että kansallisia tukikelpoisuusvaatimuksia on noudatettu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.60 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuoden 2014 tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn. Tarkastuksen perusteella todettiin aiempien vuosien tapaan, että komissio oli hoitanut tehtävän hyväksyttävällä tavalla.

7.61 Komission sääntöjenmukaisuutta koskeissa tarkastuksissa arvioidaan, takaavatko jäsenvaltioiden järjestelmät edunsaajille suoritettavien tukimaksujen sääntöjenmukaisuuden. Havaitut järjestelmäpuutteet johtavat rahoitusoikaisuihin, jotka tehdään usein kiinteämääräisinä ja jotka kattavat useille eri varainhoitovuosille kohdentuvia menoja. Kiinteämääräisiä oikaisuja, tavallisesti kahden tai viiden prosentin oikaisuja, sovelletaan havaittujen järjestelmäpuutteiden määrästä riippumatta, ja ne johtavat vain harvoin takaisinperintään edunsaajilta (ks. myös kohdat 1.36 ja 1.37).

7.62 Tilintarkastustuomioistuin tutki 120 sääntöjenmukaisuustarkastuksen⁽⁵⁰⁾ joukosta poimitun 26 tarkastuksen⁽⁵¹⁾ otoksen avulla, noudatettiinko tarkastuksissa ISSAI 4100-standardia (ylimpien tarkastuselinten kansainvälinen standardi) ja tärkeimpiä säännöksiä. Useimmat keskeiset osatekijät olivat käytössä ja tärkeimpien säännösten mukaiset. Tilintarkastustuomioistuin pitää komission tarkastusten laatua sellaisena, että niiden tuloksia voidaan käyttää jäsenvaltioiden järjestelmien arvioinnissa (ks. kohdat 7.38 ja 7.52).

7.63 Vuonna 2014 komissio teki kolme sääntöjenmukaisuutta koskevaa päätöstä, jotka kattoivat 56 erillistä rahoitusoikaisua. Päätökset johtivat 443,1 miljoonan euron rahoitusoikaisuihin (403,2 miljoonaa euroa liittyi maataloustukirahastoon ja 39,9 miljoonaa euroa maaseuturahastoon). Lisäksi tammikuussa 2015 tehtiin päätös, joka johti merkittävästi 1 409 miljoonan euron rahoitusoikaisuun (1 243 miljoonaa euroa liittyi maataloustukirahastoon ja 166 miljoonaa euroa maaseuturahastoon). Kyseinen määrä lisättiin vuoden 2014 tilinpäätökseen kertyneenä tuottona (ks. myös kohta 7.24 ja laatikko 1.3).

KOMISSIION VASTAUKSET

7.61 Rahoitusoikaisujen määrä lasketaan mahdollisuuksien mukaan EU:n talousarviolle aiheutuneen tappion perusteella. Kun tämä ei ole mahdollista, käytetään kiinteää määrää, joka kuvastaa kansallisten valvontajärjestelmien puutteiden vakavuutta. Unionin tuomioistuin on katsonut kiinteämääräisten oikaisujen käytön olevan sääntöjenmukaisuutta koskevaa tarkastustyötä koskevien oikeussääntöjen mukaista. Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artiklassa sääntöjenmukaisuuden tarkastamisesta vahvistetaan nimenomaisesti, että jos ulkopuolelle jätettävät määrät eivät ole yksilöitävissä oikeasuhteisin ponnistuksin, voidaan soveltaa ekstrapoloitua tai kiinteämääräisiä oikaisuja.

Koska maatalousmenoja hallinnoidaan yhdessä, jäsenvaltiot ovat komissiota paremmassa asemassa arvioimaan ja hankkimaan näyttöä EU:n talousarviolle aiheutuneista tappioista tai siihen kohdistuvasta riskistä. EU:n talousarviolle aiheutuneiden tappioiden täsmällinen laskenta edellyttää tämän vuoksi kyseisen jäsenvaltion aktiivista yhteistyötä kaikilla sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen tasoilla, koska ainoastaan jäsenvaltiolla on kaikki tarvittavat tiedot laskentaa varten. Unionin tuomioistuin on erityisesti vahvistanut, että tarvittavien tarkastusten toteuttaminen täsmällisen luvun esittämiseksi aiheutuneista tappioista ei ole komission tehtävä, vaan pikemminkin jäsenvaltion on osoitettava, että komission arvio on liian suuri.

7.62 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen päätelmään, jonka mukaan komission tarkastusten laatu on riittävä, jotta niiden tuloksia voidaan käyttää jäsenvaltioiden järjestelmien arvioinnissa.

⁽⁵⁰⁾ Vuonna 2014 raportoitujen tarkastusten määrä.

⁽⁵¹⁾ 14 maataloustukirahaston ja 12 maaseuturahaston osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.64 Tilintarkastustuomioistuin on viimeisimmissä vuosikertomuksissa kiinnittänyt huomiota siihen jatkuvaan ongelmaan, että sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat liian pitkäkestoisia, mikä aiheuttaa keskeneräisten tarkastusten kasaantumista⁽⁵²⁾. Vuoden 2014 lopussa kasaantuneita tarkastuksia oli 15 prosenttia vähemmän kuin vuoden 2013 lopussa. Tästä myönteisestä suuntauksesta huolimatta kasaantuneita keskeneräisiä tarkastuksia on edelleen peräti 180.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus

7.65 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto arvioi vuoden 2014 vuotuisessa toimintakertomuksessaan pääasiallisten menoalojen riskinalaiset menot. Arvioinnin lähtökohtana ovat jäsenvaltioiden valvontatilastoissaan raportoimat virhetasot (kunkin maksajaviraston osalta). Komissio muokkaa virhetasoja pääosin komission ja tilintarkastustuomioistuinten viimeisten kolmen vuoden aikana tekemien tarkastusten perusteella. Näin saatavat mukautetut virhetasot yhdistetään, ja niiden pohjalta lasketaan riskinalaisten menojen kokonaismäärä eli virhetaso, jonka komissio arvioi vaikuttavan EU:n talousarvioon. Jäljempänä esitettäviä puutteita lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuin pitää tätä yleisesti ottaen kelvollisena menetelmänä, joka voi tarjota asianmukaisen perustan yksittäisten maksajavirastojen tasolla esitettäville varauksille.

7.66 Todentamisviranomaisten on arvioitava maksajavirastojen paikan päällä suorittamien tarkastusten laatua ja valvontatilastoissa esitettyjä tuloksia. Vaikka todentamisviranomaiset antoivat vuonna 2014 myönteisen arvion kaikista maataloustukirahaston yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevista tilastoista ja 88 prosentista maaseuturahaston tilastoista, komissio perusti riskinalaisia menoja koskevan arvionsa pääosin omiin mukautuksiinsa. Tämä osoittaa, että komissio ei luota jäsenvaltioiden valvontatilastoihin kovinkaan paljon. Tilannetta käsitellään tarkemmin erityiskertomuksessa nro 18/2013⁽⁵³⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.64 Komissio on osoittanut erityisiä resursseja puuttuakseen keskeneräisten tarkastusten kasaantumiseen ja jatkaa keskeneräisten tarkastusten kiirehtimistä. Määritettyjen keskeneräisten tapausten osalta (tapaukset vuodelta 2012 ja tätä edeltävät tapaukset) on vahvistettu selkeät välivaiheen tavoitteet, jotka on tähän mennessä saavutettu ja ylitettykin, ja komissio pysyy aikataulussa kaikkien tapausten loppuunsaattamiseksi määräaikaan mennessä.

7.66 Komissio haluaa täsmentää, että varainhoitovuoteen 2014 saakka todentamisviranomaisten edellytettiin vuotuista todentamista koskevan selvityksen yhteydessä toteavan, onko valvontatilastot koottu asianmukaisesti ja onko ne täsmäytetty maksajaviraston tietokannan kanssa siten, että kirjausketju on riittävä.

Lisäksi todentamisviranomaisten on erillisen otannan perusteella raportoitava havaitsemansa poikkeaman suuruuden. Todentamisviranomaiset raportoivat kaikissa tapauksissa, että valvontatilastot oli koottu asianmukaisesti ja täsmäytetty maksajaviraston tietokantaan.

Tämä vakuutus ei kuitenkaan riitä siihen, että voitaisiin todeta valvontatilastojen käyttökelpoisuus luotettavan virhetason arvioinnissa, koska maksajavirastojen toteuttama valvonta ei välttämättä ole riittävän tuloksellista.

Varainhoitovuodesta 2015 (hakuvuosi 2014) alkaen todentamisviranomaisten edellytetään antavan tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta lausunnon, johon liittyy maksajaviraston jo tarkastaman edustavan toimia koskevan otannan uudelleen todentaminen. Tämän odotetaan tuottavan muun muassa luotettavan lausunnon tarkastusten laadusta sekä lisäävän luottamusta jäsenvaltioiden raportoimiin virhetasoihin.

⁽⁵²⁾ Komissio laskee kasaantuneiksi keskeneräisiksi tarkastuksiksi tarkastukset, joita ei ole saatu päätökseen kahden vuoden kuluessa toteuttamisesta.

⁽⁵³⁾ Erityiskertomus nro 18/2013 jäsenvaltioiden maatalousmenoihin kohdistamien tarkastusten luotettavuudesta (www.eca.europa.eu).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.67 Komissio teki mukautuksia määrittääkseen mukautetut virhetasot sellaisten menojen osalta, joista oli saatavilla sen omat tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ei kuitenkaan ilmoittanut vuotuisessa toimintakertomuksessaan, mitä osaa menoista ei mukautettu, koska asianomaiset tarkastustulokset puuttuivat. Tällaisissa tapauksissa komissio tukeutuu jäsenvaltioiden valvontatilastoihin, minkä vuoksi mukautettu virhetaso saatetaan arvioida liian alhaiseksi.

7.68 Kolmen viime vuoden aikana tehtyjen rahoitusoikaisujen keskimääräinen osuus asianomaisista maataloustukirahaston menoista on 1,2 prosenttia ja maaseuturahaston menoista yksi prosentti. Tämä osoittaa, että komission tekemät rahoitusoikaisut kattavat kaiken kaikkiaan hieman alle puolet maataloustukirahaston mukautetusta virhetasosta. Maaseuturahaston osalta vastaava osuus oli kuitenkin vain noin viidennes. Maaseuturahaston huomattavasti alhaisempi prosenttiosuus johtuu suurelta osin yksittäisten järjestelmien suuresta määrästä.

7.69 Maaseuturahastoon liittyy useita järjestelmiä siksi, että toimintaa toteutetaan 46 toimenpiteen⁽⁵⁴⁾ ja usein myös alatoimenpiteiden muodossa ja niihin kaikkiin sovelletaan eri ehtoja. Toimenpiteet toteutetaan maaseudun kehittämisohjelmien kautta. Joillakin jäsenvaltioilla on kansallisia ohjelmia ja toisilla (kuten Saksalla, Espanjalla ja Italialla) taas alueellisia ohjelmia. Kaudella 2007–2013 maaseudun kehittämispolitiikkaa toteutettiin 94 kansallisen tai alueellisen maaseudun kehittämisohjelman kautta⁽⁵⁵⁾. Tämä johtaa monimutkaiseen ja hajanaiseen toimintapolitiikan täytäntöönpanoon, johon liittyy lukuisia järjestelmiä. Tilanne rajoittaa myös sitä, miten hyvin komission sääntöjenmukaisuustarkastus kattaa maaseuturahaston menot.

7.70 Komission sääntöjenmukaisuustarkastusten kattamat menot liittyvät rahoitusoikaisuihin. Jos komissio havaitsee järjestelmäpuutteita yksittäisissä valvontajärjestelmissä, rahoitusoikaisut voidaan ekstrapoloida vain tarkastettuihin järjestelmiin. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto raportoi vuoden 2014 vuotuisessa toimintakertomuksessaan, että vuonna 2014 nämä tarkastukset kattoivat 24 prosenttia maataloustukirahaston markkinatoimenpiteiden ja 35 prosenttia suoran tuen menoista sekä 19 prosenttia maaseuturahaston menoista. **Taulukossa 7.2** esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2014 vuotuisen toimintakertomuksen arvioinnissa käytetyt keskeiset tiedot

KOMISSIION VASTAUKSET

7.67 Komissio tarkastelee jokaisen maksajaviraston tilannetta sekä omien ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintojen perusteella että todentamisviranomaisen kyseisen varainhoitovuoden ja jokaisen maksajaviraston osalta antaman lausunnon perusteella. Kaikissa tapauksissa on näin ollen saatavilla tarkastusten tuloksia.

7.68 Komission oikaisukapasiteetti käsittää rahoitusoikaisut sekä jäsenvaltioiden toteuttaman takaisinperinnän edunsaajilta. Kun otetaan huomioon EU:n talousarvioon palautetut takaisinperinnät, oikaisukapasiteetti on maataloustukirahaston osalta 1,5 prosenttia ja maaseuturahaston osalta 1,8 prosenttia – ks. taulukko ”virhetaso ja oikaisukapasiteetti” maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varainhoitovuotta 2014 koskevan vuotuisen toimintakertomuksen sivulla 18.

7.69 Kun otetaan huomioon saatavilla olevat rajalliset resurssit, lisättäessä mahdollisesti kattavuutta maaseudun kehittämisen osalta olisi otettava huomioon tarve säilyttää maataloustukirahaston riittävä kattavuus, koska sen osuus on 79 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan määrärahoista.

Maaseudun kehittämisen osalta komissio on todennut, että mahdollisia tarkastusalueita on 576 (maksajavirasto-/valvontajärjestelmäpareja). Kaikkia aloja ei ole mahdollista tarkastaa kohtuullisin resurssein joka kolmas vuosi. Komissio onnistui toteuttamaan 48 maaseudun kehittämistä koskevaa paikalla tehtävää tarkastusta jäsenvaltioissa vuonna 2014. Maaseudun kehittämistoimien moninaisuuden vuoksi sekä tarkastusten kattamia menoja että mahdollisten rahoitusoikaisujen ulottuvuutta on rajoitettu.

⁽⁵⁴⁾ Ks. kohta 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltiot ilmoittivat 118 kansallista tai alueellista ohjelmaa.

Taulukko 7.2– Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2014 vuotuisen toimintakertomuksen arviointiin liittyvät keskeiset tiedot

Pääasiallinen menoala	Menot 2014 (miljoonaa euroa)	Jäsenvaltioiden vuoden 2014 toimintakertomuksessa raportoima keskimääräinen virhetaso	Yhdistetty mukautettu virhetaso vuoden 2014 toimintakertomuksessa (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto)	Oikaisukapasiteetti vuoden 2014 toimintakertomuksessa				
				Viimeisten kolmen vuoden keskimääräiset rahoitusoikaisut vuoden 2014 toimintakertomuksessa (miljoonaa euroa)		Viimeisten kolmen vuoden keskimääräiset takaisinperinnät vuoden 2014 toimintakertomuksessa (miljoonaa euroa)		Yhteensä
Maataloustukirahasto	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
Maaseuturahasto	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.71 Komissio määrittelee oikaisukapasiteetin mekanismiksi, jolla korjataan tehdyt virheet ja suojataan EU:n talousarviota. Maaseuturahaston vuoden 2014 luvuista ilmenee, ettei oikaisukapasiteetti riitä vähentämään riskinalaisten menojen osuutta olennaisuusrajan alapuolelle ohjelmakauden loppuun mennessä.

KOMISSION VASTAUKSET

7.71 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto antaa varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan vakuutuksensa yhteisestä maatalouspolitiikasta kokonaisuudessaan, ottaen huomioon sekä kyseisen vuoden riskin suuruuden että oikaisuvalmiudet.

Maaseuturahaston osalta pääjohtaja totesi, että maaseudun kehittäminen on edelleen ala, jota on valvottava tiiviisti, ja että on arvioitava jatkuvasti, onko kohtuullisin ponnistuksin mahdollista saada laskettua mukautettu virhetaso alle 2 prosenttiin.

Ympäristöasioiden pääosaston järjestelmät ja vuotuinen toimintakertomus

7.72 Tilintarkastustuomioistuimen tarkasti ympäristöasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmät ja keskittyi tarkastuksessa myöhästyneiden maksujen hallinnointiin, maksujen keskeyttämiseen ja takaisinperintämenettelyihin. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsi puutteita lähinnä myöhästyneiden maksujen hallinnoinnissa. Aiempien vuosien tapaan 11 prosenttia maksuista maksettiin vuonna 2014 säännösten mukaisen määräajan jälkeen.

7.73 Tilintarkastustuomioistuimen tarkasti ympäristöasioiden pääosaston vuoden 2014 vuotuisen toimintakertomuksen ja keskittyi tarkastuksessa siihen, vastasivatko annetut tiedot sen omia havaintoja ja olivatko komission keskimääräisen virhetason laskemisessa käyttämät arviot kohtuullisia. Tilintarkastustuomioistuimen käytettävissä olleet tarkastushavainnot eivät saattaneet kyseenalaiseksi vuotuisen toimintakertomuksen tietoja, ja komission käyttämät arviot olivat kohtuullisia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Johtopäätös ja suositukset*Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös*

7.74 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että luonnonvaroihin ja kumpaankin erityisarvion kohteena olevaan toimintalohkoon (ks. kohdat 7.18 ja 7.25) liittyvien menojen virhetaso on olennainen.

7.75 Tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen osalta tapahtumatarkastuksissa ilmeni, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 3,6 prosenttia (ks. **liite 7.1**).

Suosituks

7.76 **Liitteessä 7.2** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi vuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksissa 21 suositusta. Komissio ja jäsenvaltiot ovat panneet viisi suositusta täytäntöön kokonaan, neljä suurimmaksi osaksi ja 12 joiltakin osin.

7.77 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella maataloustukirahaston osalta seuraavaa:

- **Suositus 1:** Jäsenvaltiot pyrkivät entistä paremmin sisällyttämään LPIS-tietokantaansa luotettavia ja ajantasaisia tietoja maatalousmaan, erityisesti pysyvän laitumen, koosta ja tukikelpoisuudesta, sekä analysoimaan ja käyttämään hallinnollisten tarkastusten yhteydessä järjestelmällisesti kaikki saatavilla olevat tiedot, kuten ajantasaiset ortokuvat, jotta tukia ei makseta tukeen oikeuttamattomasta maasta.

7.75 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisen virhetason, joka on alempi kuin edellisenä vuotena. Komissio katsoo, että aleneminen on seurausta komission ja jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän parantamiseksi toteuttamista toiminna.

Ilman täydentäviä ehtoja, joiden osuus on 0,6 prosenttiyksikköä, todennäköisin virhetaso on 3,0 prosenttia.

7.76 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen viimeimmän arvioinnin edistymisestä aiemmissa kertomuksissa esitettyjen suositusten täytäntöönpanossa.

Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa parantaakseen edelleen tapaa, jolla ne noudattavat tilintarkastustuomioistuimen suosituksia.

7.77 Tietty tilintarkastustuomioistuimen suositukset ovat luonteensa ja sanamuotonsa vuoksi pysyviä. Komissio katsoo noudatta-neensa vastaavanlaisia suosituksia useiden vuosien ajan ja tehneensä kaiken voitavansa toteuttaakseen vaaditut parannukset.

Komissio tukee tätä suositusta.

Auttaakseen ja neuvoakseen jäsenvaltioita pinta-alaperusteisten suorien tukien täytäntöönpanossa komissio on perustanut maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastoon uuden yksikön.

Lisäksi puutteita jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä tarkastellaan tarvittaessa kohdennetuissa ja kattavissa toimintasuunnitelmissa. Havaitessaan tällaisia ongelmia tarkastuksissa komissio pyytää jäsenvaltiota toteuttamaan korjaavia toimia. Jos ongelma on erityisen akuutti, jäsenvaltiota vaaditaan panemaan täytäntöön korjaava toimintasuunnitelma, ja komission yksiköt seuraavat tätä tiiviisti. Tähän mennessä nämä suunnitelmat ovat osoittautuneet hyvin tulokselliseksi.

Kun toimintasuunnitelmien täytäntöönpano katsotaan tuloksettomiksi, maksuja voidaan pienentää tai lykätä unionin talousarvion suojaamiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maaseudun kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin suositaa seuraavaa:

- **Suositus 2:** Komissio ryhtyy tarkoituksenmukaisiin toimiin vaatiakseen, että jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmiin sisältyy korjaavia toimenpiteitä, joilla puututaan yleisesti esiintyviin virheiden syihin.

- **Suositus 3:** Komissio tarkistaa maaseudun kehittämistä koskevien sääntöjenmukaisuuden tarkastustensa strategiaa, jotta se pystyy selvittämään varsinkin investointitoimenpiteiden osalta, ilmeneekö alueellisia ohjelmia käyttävien jäsenvaltioiden yhdellä tietyllä alueella havaittuja järjestelmäpuutteita myös muilla alueilla.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa virheiden syiden selvittämiseksi ja korjaamiseksi politiikan täytäntöönpanossa. Tätä työtä jatketaan havaittujen puutteiden, myös tilintarkastustuomioistuinten havaitsemien puutteiden, korjaamiseksi.

Virhetasojen koskevien toimintasuunnitelmien seurantamenettelyssä vuonna 2014 kaikkia jäsenvaltioita pyydettiin yhdistämään toimintasuunnitelmat ja lieventävät toimet komission tai tilintarkastustuomioistuinten toimittamiin erilaisiin tarkastustuloksiin.

Komissio ottaa asian esiin kaikissa vuotuisissa arviointikouksissa ja seurantakomiteoissa hallintoviranomaisten kanssa ja vaatii toimintasuunnitelmilta kattavuutta ja tuloksellisuutta.

Käyttöön on otettu uusi tietotekninen seurantaväline tarvittavien korjaavien toimien täytäntöönpanon seuraamiseksi.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio laajentaa tarkastusten soveltamisalaa maaseudun kehittämiseen. Tähän kuuluu sen tarkistaminen, ilmeneekö yhdellä alueella tai toimenpiteessä havaittuja puutteita myös muilla alueilla / muissa toimenpiteissä.

Komissio lisää myös ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä tietyissä asioissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maataloustukirahaston ja maaseudun kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

- **Suositus 4:** Komissio varmistaa, että todentamisviranomaiset soveltavat oikein uutta tapahtumien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen tähtäävää menettelyä, joka tulee pakolliseksi varainhoitovuodesta 2015 alkaen, ja että menettely tuottaa luotettavaa tietoa virhetasosta, jotta siihen voidaan luottaa.

7.78 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa kalastusalan osalta seuraavaa:

- **Suositus 5:** Komissio varmistaa, että jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset suorittavat tehtävänsä entistä perusteellisemmin erityisesti tekemällä vaadittavat paikan päällä tehtävät tarkastukset, noudattamalla laadunvalvontamenetelyjä ja parantamalla tarkastusten dokumentointia.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen.

Todentamisviranomaisten uutta tehtävää koskevat suuntaviivat on laadittu ja niistä on keskusteltu vuosina 2013 ja 2014.

Komissio seuraa tiiviisti niiden täytäntöönpanoa. Tämän osalta järjestetään kaksi kertaa vuodessa maksajaviranomaisten ja todentamisviranomaisten asiantuntijatapaamisia, joissa selvennetään toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyviä käytännön seikkoja.

Jäsenvaltioihin tehdään säännöllisesti tarkastuskäyntejä todentamisviranomaisten työskentelytapojen tarkistamiseksi toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osalta.

Todentamisviranomaisten edustajia kutsutaan myös osallistumaan koulutustarkoituksessa säännöllisiin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksiin.

Vaikka komissio hyväksyykin tämän suosituksen, se painottaa, että todentamisviranomaisille on tiedossa koulutusta, ja vuodesta 2015 alkaen komissio raportoi vuotuisissa toimintakertomuksissa edistymisestä.

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että se pannaan täytäntöön sen jatkuvassa tarkastustyössä ja neuvonnassa tarpeen mukaan. Komissio toteuttaa tarvittavat toimet jaetun hallinnon yhteydessä auttaakseen jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisia toteuttamaan tehtävänsä tehokkaasti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

**OSA 2: MAASEUDUN KEHITTÄMISEN TULOKSEL-
LISUUTEEN LIITTYVÄT KYSYMYKSET*****Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi***

7.79 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2013 vuosikertomuksessa, että jäsenvaltioiden vastuulla olevassa yhdessä hallinnoitavien hankkeiden valinnassa on keskitytty ensisijaisesti tarpeeseen hyödyntää käytettävissä olevat EU:n varat, toiseksi tarpeeseen noudattaa sääntöjä ja vasta kolmanneksi – ja rajallisessa määrin – hankkeilta odotettuun tuloksellisuuteen⁽⁵⁶⁾. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin tarkasti osana koeluontoista tarkastusmenetelmää toimien sääntöjenmukaisuuden lisäksi myös joitakin tuloksellisuuskysymyksiä.

7.80 Tilintarkastustuomioistuin valitsi koeluontoiseen tarkastukseen vain sellaisia hankkeita, joiden tuloksellisuuskäytäntöä voitiin tutkia riittävällä tavalla. Tarkastuksessa keskityttiinkin kaikista 162:sta maaseudun kehittämisen toimesta 71 hankkeeseen, joihin liittyi investointeja aineellisiin hyödykkeisiin. Näistä 71 hankkeesta 42 oli saatu päätökseen tarkastuskäynnin ajankohtana. Toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi myös niiden taloudellisuuden ja vaikuttavuuden testaamalla tuloksellisuusperusteet kunkin hankkeen osalta.

7.81 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti päätökseen saatettujen hankkeiden osalta, että investointi oli toteutettu suunnitellusti⁽⁵⁷⁾. Tämä peruste täyttyi useimmissa hankkeissa (93 prosenttia). Hankkeissa havaittiin kuitenkin kaiken kaikkiaan seuraavat keskeiset tuloksellisuutta koskevat ongelmat:

- puutteita toimenpiteiden kohdentamisessa ja hankkeiden valinnassa
- riittämätön evidenssi kulujen kohtuullisuudesta.

⁽⁵⁶⁾ Vuoden 2013 vuosikertomus, kohta 10.10.

⁽⁵⁷⁾ Tuloksellisuusperuste ”paikan päällä tehdyn tarkastuskäynnin perusteella hankkeen tuotos toteutui suunnitellusti” katsottiin täyttyneeksi, jos hankkeen tuotos saavutettiin suunnitellusti. Perusteen ei katsottu täyttyneen, jos hanketta ei saatettu päätökseen tai se saatettiin päätökseen vain osittain ilman hyväksyttäviä perusteluja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Puutteet toimenpiteiden kohdentamisessa ja hankkeiden valinnassa

7.82 Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko tuki kohdennettu selkeästi määriteltäviin tavoitteisiin, jotka kuvastavat tunnistettuja rakenteellisia ja alueellisia tarpeita ja rakenteellisia haittoja⁽⁵⁸⁾. Tämä peruste ei täytynyt 21 prosentissa tarkastetuista investointihankkeista. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, oliko hanke valittu avoimen menettelyn kautta hyötyjen vertailun perusteella ja asianmukaisin valintaperustein⁽⁵⁹⁾. Tämä peruste ei täytynyt 51 prosentissa tarkastetuista investointihankkeista.

7.83 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kohdentamis- ja valintamenettelyt olivat puutteellisia. Useimmissa tapauksissa maksajavirastojen ei tarvinnut noudattaa tiukkaa kohdentamis- ja valintamenettelyä. Niille esitettiin hankkeisiin oli saatavilla riittävästi varoja. Mikään ei kannustanut näitä maksajavirastoja alittamaan käytettävissä olevaa budjettia tuloksellisuusperusteiden vuoksi. Hyvää käytäntöä havaittiin noudatetun vain yhdessä tapauksessa. Esimerkkejä annetaan laatikossa 7.10. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut maaseudun kehittämisinvestointien puutteellisesta kohdentamisesta useissa viimeaikaisissa erityiskertomuksissa⁽⁶⁰⁾.

7.82 Tätä seikkaa on tarkasteltu valintaperusteita koskevissa suuntaviivoissa ohjelmakaudelle 2014–2020, jolloin on varmistettava hankkeiden pisteytys ja vähimmäiskynnys. Suuntaviivoissa esitetään havainnollistamisen vuoksi myös joitakin huonoja esimerkkejä, joista muutama on tilintarkastustuomioistuinten kertomuksista.

⁽⁵⁸⁾ Tämä peruste katsottiin täyttyneeksi, jos tavoitteet oli määritelty selkeästi ja jos toimenpiteen tukikelpoisuusehdot ja valintaperusteet rajoittivat tuen koskemaan tiettyjä edunsaajia tai maantieteellisiä alueita maaseudun kehittämisohjelmassa todettujen todellisten tarpeiden mukaisesti.

⁽⁵⁹⁾ Tämä peruste katsottiin täyttyneeksi, jos valinnassa oli käytetty kilpailuun perustuvaa valintamenettelyä, joka oli dokumentoitu asianmukaisesti, ja jos valintaperusteet perustuivat hyötyjen vertailuun ja liittyivät toimenpiteiden asianmukaisesti painotettuihin tavoitteisiin.

⁽⁶⁰⁾ Ks. esimerkiksi erityiskertomus nro 8/2012 "Tuen kohdentaminen maatilojen nykyaikaistamiseen", erityiskertomus nro 1/2013 "Onko EU:n elintarviketurvallisuustuella lisätty maataloustuotteiden arvoa vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla?" ja erityiskertomus nro 6/2013 "Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä?"

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.10 – Esimerkkejä kohdentamisen ja valinnan hyvistä ja huonoista käytännöistä

Alankomaissa käynnistettiin alatoimenpidettä ”tietojen jakaminen” koskeva hakumenettely, jonka budjetti oli 3,6 miljoonaa euroa. Neljä riippumatonta asiantuntijaa arvioi saapuneet 40 tukikelpoista hakemusta, ja jokainen pisteytti hankkeet tiettyjen valintaperusteiden osalta. Tämän jälkeen hankkeet asetettiin paremmuusjärjestykseen painotetun pistemäärän perusteella. Vain 13 parhaan pistemäärän saanutta hanketta hyväksyttiin. Niiden kokonaissumma oli 2,9 miljoonaa euroa. Loppujen hankkeiden ei katsottu tuovan riittävästi vastinetta rahalle. Tilintarkastustuomioistuin pitää tätä hyvänä käytäntönä, sillä moitteettoman varainhoidon periaatteet asetettiin etusijalle varojen käyttöön nähden. Tästä kertoo se, ettei jäljelle jääneitä varoja käytetty tukikelpoisten mutta vähemmän vaikuttavien hankkeiden rahoittamiseen.

Bulgariassa toimenpiteelle ”maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen” myönnettävää tukea ei ollut kohdennettu, sillä tukikelpoisia olivat kaikki yritykset, joiden henkilöstömäärä oli alle 750 henkilöä ja vuotuinen liikevaihto alle 200 miljoonaa euroa. Lisäksi vaikka valintaperusteet oli määriteltä, niitä ei käytetty tuen kohdentamiseen, sillä käytettävissä olevista varoista pystyttiin rahoittamaan kaikki tukikelpoiset hankkeet.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi 20 tapausta, joissa valintaperusteita ei ollut käytetty, koska varat riittivät kaikkien tukikelpoisten hankkeiden rahoittamiseen. Kaikissa tapauksissa maksut suoritettiin vuonna 2014 käytettävissä olleista kauden 2007–2013 budjeteista. Tällainen tilanne voi syntyä, kun budjetit ovat todellista tarvetta suurempia.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 7.10 – Esimerkkejä kohdentamisen ja valinnan hyvistä ja huonoista käytännöistä

Hallintoviranomaisten valitsemien hankkeiden on edistettävä politiikan tavoitteiden saavuttamista. Maaseudun kehittämissuunnitelmassa määritetään toimien tukikelpoisuus tietyssä oikeuskehyksessä (ensimmäinen kohdentaminen), vahvistetaan valintaperusteiden periaatteet (toinen kohdentaminen), sitten ne konkretisoidaan seurantakomiteassa (kolmas kohdentaminen), ja lopulta, jos toimitaan komission pyytämällä tavalla, hankkeet pisteytetään ja ulkopuolelle suljetaan ne, jotka eivät ylitä kynnystä. Olemassa olevassa oikeuskehyksessä otetaan siis jo huomioon kaikki tarvittavat osatekijät EU:n varojen asianmukaisen kohdentamisen varmistamiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.84 Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti tuloksellisuusperusteen myös siltä osin, painotettiin kohdentamisen ja valinnan yhteydessä työpaikkojen luomista⁽⁶¹⁾. Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistyksen mittaamiseksi koko EU:lle on asetettu viisi yleistavoitetta, joista ensimmäinen on työllistää 75 prosenttia kaikista 20–64-vuotiaista vuoteen 2020 mennessä. Komissio ilmoittaa tämän tavoitteen mukaisesti verkkosivuillaan⁽⁶²⁾, että yksi EU:n maaseudun kehittämissä politiikan kolmesta pitkän aikavälin strategisesta tavoitteesta kaudella 2014–2020 on saavuttaa maaseudun elinkeinoelämän ja maaseutuyhteisöjen tasapainoinen aluekehitys esimerkiksi toimilla, joilla luodaan ja säilytetään työpaikkoja. Maaseudun kehittämistuessa keskityttäisiin yhden EU:n keskeisimmän ongelman korjaamiseen, jos työpaikkojen luominen olisi tuen saamisen ehto ja/tai jos hankkeet asetettaisiin pisteytys- ja valintamenettelyissä tärkeysjärjestykseen niiden tavoitteena olevien luotavien työpaikkojen määrän mukaan.

7.85 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 34 hankkeeseen olisi voitu lisätä tukikelpoisuusehdoksi ja/tai valintaperusteeksi työpaikkojen luominen. Esimerkiksi Puolassa osoitettiin 932 miljoonaa euroa toimenpiteeseen ”maa- ja metsätalouden perustuotteiden lisäarvon kasvattaminen”. Edunsaajat voivat saada maaseuturahastosta tukea 12,8 miljoonaa euroon asti ilman, että työpaikkojen luomista otetaan huomioon.

7.86 Yhteensä 34 investointihankkeesta 24:ssä (70 prosentissa) luotavien työpaikkojen määrä ei ollut kuitenkaan tukikelpoisuusehtona eikä valintaperusteena. Yhdessäkään hankkeessa ei havaittu luotavan työpaikkoja nuorille.

7.84 Uusien työpaikkojen luominen ei ole ainoa tarkasteltava suoritusedinikaattori. Yhtä tärkeää on säilyttää työpaikkoja väestökadon pysäyttämiseksi. Tämän vuoksi tuloksellisuutta ei arvioida yksinomaan työpaikkojen luomisen vaan myös työpaikkojen säilyttämisen kannalta. Lisäksi on tärkeää todeta, että innovointiin ja teknologiaan liittyvällä tuottavuuden kasvulla saattaa olla kielteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja työpaikkojen luomiseen, varsinkin maatalousalalla. Koska alkutuotannon työllisyysaste on laskenut viime vuosikymmeninä, tätä koskevan politiikan tuloksellisuutta ei ole asianmukaista mitata pelkästään nettovaikutusten osalta.

Ks. myös komission vastaus 7.86 kohtaan.

7.85 Työpaikkojen luomista koskevaa indikaattoria olisi muokattava sisällyttämällä siihen työpaikkojen säilyttäminen, ja sen soveltamisala olisi rajattava niihin toimenpiteisiin, joiden tuloksellisuutta voidaan arvioida tältä kannalta.

Investoinnit fyysiseen omaisuuteen (entinen toimintalinja 1) edistävät maatilan elinkelpoisuutta ja kilpailukykyä (asetuksen (EU) N:o 1305/2013 prioriteetti 2). Työpaikkojen luominen liittyy pääosin prioriteettiin 6: sosiaalisen osallisuuden, köyhyyden vähentämisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen maaseutualueilla. Ei siis ole asianmukaista arvioida kielteisesti näiden hankkeiden tuloksellisuutta, koska kriteeriä ei ole otettu huomioon valinnassa. Tätä kriteeriä olisi arvioitava vain niiden hankkeiden osalta, joissa hallintoviranomainen on päättänyt soveltaa sitä toimintojen valinnassa.

Muutoin maaseudun kehittämisen oikeudellisissa teksteissä esitetyt strategiset prioriteetit ja tilintarkastustuomioistuimen toteuttama hankkeiden tuloksellisuuden arviointi eivät sovellu yhteen.

7.86 Komissio toteaa, että havainto työpaikkojen luomisen painottamisen puutteesta koskee vain tiettyjä toimenpiteitä ja niiden osalta vain tietyn tyyppisiä hankkeita, koska se ei ole relevantti kaikkien investointitoimenpiteiden tai hanketyyppien osalta.

⁽⁶¹⁾ Tämä peruste katsottiin täyttyneeksi, jos hankkeen tukikelpoisuusehtona tai valintaperusteena oli luotavien työpaikkojen määrä. Keskittymistä työpaikkojen luomiseen nuorille pidettiin hyvänä käytäntönä.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.87 Vain neljässä hankkeessa tuen myöntämispäätöksen ehtona oli yhden tai useamman työpaikan luominen. Tämä koski esimerkiksi Puolan toimenpidettä ”tuki mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen”, jossa edunsaajan oli luotava kaksi työpaikkaa ja säilytettävä ne vähintään kahden vuoden ajan. Työpaikkojen luominen oli valintaperusteena vain kymmenessä tapauksessa. Kuten laatikosta 7.10 ilmenee, tällaiset menettelyt eivät olleet kuitenkaan yleisesti ottaen vaikuttavia. Lisäksi kustakin luodusta työpaikasta annettu pistemäärä oli useimmiten niin alhainen, ettei sillä ollut vaikutusta hankkeiden valinnassa.

Riittämätön evidenssi kulujen kohtuullisuudesta

7.88 Tarkastetuista 71 investointihankkeesta 49:ssä (69 prosentissa) tilintarkastustuomioistuin havaitsi riittävää evidenssiä siitä, että hankkeen kulut olivat kohtuulliset⁽⁶³⁾. Näin ei kuitenkaan ollut 22 investointihankkeessa (31 prosentissa). Laatikossa 7.11 annetaan kaksi esimerkkiä investointihankkeista, joiden osalta ei löytynyt evidenssiä siitä, että kulut olisivat kohtuulliset. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi hiljattain erityiskertomuksen, jossa tätä aihetta käsitellään yksityiskohtaisesti⁽⁶⁴⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

7.87 Jos maaseuturahaston tuen saamiselle asetetaan edellytykseksi evidenssin esittäminen työpaikkojen luomisesta mikroyrityksissä, se saattaa vaarantaa virhetason määrittämisen. Se muodostaisi edunsaajille lisätaakan, eivätkä nämä tietyissä tapauksissa voisi luoda työpaikkoja ulkoisten olosuhteiden vuoksi. Lisäksi on muistettava, että tuki mikroyrityksille edistää monissa tapauksissa useita tavoitteita, kuten monipuolistamista, paikallista kehitystä, innovointia, taloudellista suorituskykyä ja maataloustuotteiden lisäarvoa.

7.88 Komissio on sisällyttänyt ohjeisiin tarkastuksista ja seuraamuksista ohjelmakaudelle 2014–2020 tilintarkastustuomioistuinten laatiman ja erityiskertomuksen 22/2014 liitteenä esitetyn tarkistuslistan, jonka avulla voidaan arvioida kustannusten kohtuullisuutta. Maksajavirastoille ja hallintoviranomaisille järjestettiin Brysselissä 17. maaliskuuta 2015 maaseuturahastosta erityinen koulutus, jonka aiheena oli kustannusten kohtuullisuus ja julkiset hankinnat. Myös tilintarkastustuomioistuin oli edustettuna tapahtumassa.

⁽⁶³⁾ Tulokellisuusperuste ”kulujen kohtuullisuudesta on näyttöä” katsottiin täyttyneeksi, jos käytössä oli ollut kilpailuun perustuva hankintamenettely, jossa valinta tehtiin alhaisimman hinnan tai rahalle saatavan parhaan vastineen perusteella, tai jos valinnassa oli käytetty luotettavia viitekuluja.

⁽⁶⁴⁾ Ks. erityiskertomus nro 22/2014 ”Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.11 – Esimerkkejä kulujen kohtuullisuutta koskevan evidenssin puutteesta

Portugali käyttää viitekuluja toimenpiteessä ”luonnononnettomuuksien vahingoittamien metsätalouden tuotantomahdollisuuksien palauttaminen ja asianmukaisten torjuntatoimien käyttöönotto”. Yhdessä investointihankkeessa käytettiin kasvillisuuden kurissa pitämisessä kuudentyyppisiä viitekuluja, jotka sijoituivat välille 47–1 138 euroa hehtaarilta metsätyön tyypistä ja lohkojen kunnosta (kuten kaltevuudesta ja kasvillisuuspeitteestä) riippuen. Tarkastetun hankkeen kulut olivat 232 – 1 138 euroa hehtaarilta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei maksajavirasto ollut millään tavalla tarkastanut kulujen kohtuullisuutta. Tarkastamatta oli jäänyt varsinkin lohkojen kunto, joten metsätyön hehtaarikohtaisen hinnan kohtuullisuuden toteaminen oli mahdotonta.

Alankomaissa arviointikomitea arvioi toimenpiteen ”maa- ja metsätalousalalla työskentelevien henkilöiden ammatillinen koulutus” hankkeet ennen niiden hyväksymistä. Komitea piti erästä tähän toimenpiteeseen kuuluvaa tarkastettua hanketta kalliina suhteessa hankkeen sisältöön ja mahdolliseen tulokseen. Maksajavirasto ei toteuttanut tämän perusteella toimia. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut mitään evidenssiä siitä, että maksajavirasto olisi tarkastanut kulujen kohtuullisuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.11 – Esimerkkejä kulujen kohtuullisuutta koskevan evidenssin puutteesta

Katso komission vastaus 7.34 kohtaan.

Johtopäätös

7.89 Maaseudun kehittämisen investointihankkeiden tuloksellisuuskäytökohtien tarkastuksessa ilmeni, että kohdentamisessa oli puutteita ja kulujen kohtuullisuudesta ei ollut evidenssiä. Tämä vahvistaa tilintarkastustuomioistuin useissa erityiskertomuksissa esittämät johtopäätökset ja osoittaa, ettei ongelmia ole korjattu.

7.89 Komissio on parantanut jäsenvaltioille ohjelmakaudella 2014–2020 annettavaa ohjausta muun muassa kohdentamisen ja hankkeiden valinnan osalta sekä kustannusten kohtuullisuuden arvioinnin osalta. Tämän ohjauksen vaikutuksia odotetaan siis vasta maaseudun kehittämisen uuden sukupolven ohjelmien täytäntöönpanossa.

LIITE 7.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – LUONNONVARAT

	2014	2013 ⁽¹⁾
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	183	180
Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus	176	171
Luonnonvaroja koskevat tapahtumat yhteensä	359	351
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	2,9 %	3,6 %
Arvioitu virhetaso: maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus	6,2 %	7,0 %
Arvioitu virhetaso: luonnonvarat	3,6 %	4,4 %
Ylempi virheraja	4,6 %	
Alempi virheraja	2,7 %	

Alempi ja ylempi virheraja – maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki: 2,6 ja 6,8 %.

Alempi ja ylempi virheraja – maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus: 3,2 ja 9,3 %.

⁽¹⁾ Vuoden 2013 luvut on laskettu uudelleen, jotta ne vastaisivat varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakennetta ja kyseisiä vuosia voitaisiin verrata toisiinsa. Ensimmäisen luvun **kaaviossa 1.3** esitetään, miten varainhoitovuotta 2013 koskevat tulokset on luokiteltu uudelleen varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakenteen mukaisesti.

LIITE 7.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – LUONNONVARAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuinten suositus	Tilintarkastustuomioistuinten arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta enää	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2012	3.37. Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2012 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että komissio sekä jäsenvaltiot lisäävät ja tehostavat toimiaan, joiden avulla varmistetaan seuraavat asiat:							
	Suositus 1: Maa-alueen ja erityisesti pysyvän laitumen tukikelpoisuus rekisteröidään asianmukaisesti viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään, varsinkin tapauksissa, joissa alue on kokonaan tai osittain kallioiden, aluskasvillisuuden, tiheän metsän tai pensaiden peitossa tai maa-alue on ollut pois käytöstä useiden vuosien ajan.			X				
	Suositus 2: Tehdään välittömästi tarvittavat korjaukset, jos hallinto- ja valvontajärjestelmissä ja/tai yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa havaitaan puutteita tai ne eivät ole ajan tasalla.		X					
	Suositus 3: Maksut perustuvat tarkastustuloksiin ja paikalla tehtävät tarkastukset ovat laadultaan riittävän hyviä, jotta niiden perusteella voidaan määrittää tukel-poinen ala luotettavalla tavalla.		X					
	Suositus 4: Maksajavirastojen johtajien ja todentamisvi-ranomaisten työ, johon näiden lausunnot ja lausumat perustuvat, pitäisi suunnitella toimivaksi ja sen olisi oltava laadultaan riittävää, jotta tilien perustana olevien toimien lallisuus ja sääntöjenmukaisuus voidaan arvioida luotet-tavasti.			X				
	4.44. Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2012 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan seuraavat toimet:							
	Suositus 1: Jäsenvaltioiden olisi parannettava nykyisiä hallinnollisia tarkastuksiaan käyttämällä kaikkia maksaja-virastojen saatavilla olevia olennaisia tietoja, koska näin olisi mahdollista havaita ja korjata suurin osa virheistä.			X				

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöpano käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta enää	Evidenssi riittämätön	
			Suurinmaksi osaksi	Jotakin osin				
2012	Suositus 2: Komission olisi varmistettava, että kaikkia niitä tapauksia, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä, seurataan asianmukaisesti.	X						
	Suositus 3: Komission olisi sovellettava maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa maaseuturahastoon samanlaista lähestymistapaa kuin tuotannosta riippumattomaan pinta-alatukeen; komission olisi näin ollen otettava toimittamiensa sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten tulokset huomioon arvioidessaan kunkin maksajaviraston viihetasoa.	X						
	Yhteisen maatalouspolitiikan alalla tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa: Suositus 4: Komission olisi varmistettava, että sen toimittamien sääntöjenmukaisuutta koskevien tarkastusten kattavuus on riittävä.			X				
	Suositus 5: Komission olisi korjattava sääntöjenmukaisuutta koskevissa tarkastuksissa havaitut puutteet ja ratkaistava sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyihin liittyvä jatkuva pitkien viiveiden ongelma.		X					
	Suositus 6: Komission olisi parannettava rahoitusohjelmien määrittämiseen käyttämäänsä menetelmää edelleen niin, että siinä otettaisiin paremmin huomioon havaittujen rikkomisten laatu ja vakavuus.	X						
	4.45. Terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikka tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:							
	Suositus 7: Komission olisi korjattava hankintoja ja avustussopimuksia koskevilla järjestelmissä havaitut puutteet.	X						

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta enää	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joihtakin osin				
2011	3.45 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio sekä jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset toimet, joiden avulla varmistetaan seuraavat asiat:							
	Suositus 1: Pysyvän laitumen tukikelpoisuus olisi arvioitava asianmukaisesti erityisesti silloin, kun osa alueista on pensaiden, aluskasvillisuuden, tiheän metsän tai kallioiden peitossa.			X				
	Suositus 3: Paikan päällä tehtävien tarkastusten laadun pitäisi olla riittävän hyvä, jotta tukikelpoinen alue voidaan määrittää luotettavasti.		X					
	Suositus 4: Todentamisviranomaisten työ pitäisi suunnitella toimivaksi ja sen olisi oltava laadultaan riittävää, jotta maksajavirastojen toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus voidaan arvioida luotettavasti.			X				
	4.53. On syytä panna merkille, että tilintarkastustuomioistimen suositus maaseudun kehittämiseen sovellettavien sääntöjen ja ehtojen yksinkertaistamisesta on yhä voimassa.			X				
	4.54. Tämän arvioinnin sekä vuoden 2011 osalta tehtyjen havaintojen ja päätelmien perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan nykyisellä ohjelmakaudella seuraavat toimet:							
	Suositus 1: Jäsenvaltiot tehostavat hallinnollisia ja paikan päällä toimitettavia tarkastuksia siten, että riski tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittamisesta EU:lle pienenee.			X				

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöpano käynnissä		Ei pantu täytäntöön	Ei sovelleta enää	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jotakin osin				
2011	Suositus 2: Komissio ja jäsenvaltiot varmistavat, että nykyiset säännöt pannaan paremmin täytäntöön seuraavilta osin: — julkisia hankintoja koskevat säännöt ja alv:a koskevat säännöt, kun edunsaajina ovat julkiset elimet — maatalouden ympäristösuojaukset ja maatilojen nykyaikaistamiseen sovellettavat tukikelpoisuussäännöt.			X				
	Suositus 3: Komissio analysoi syitä olennaiseen virhetasoon.	X						
	Suositus 5: Komissio lisää todentamisviranomaisille osoitettuihin suuntaviivoihin vaatimuksen, jonka mukaan kyseisten elinten on säilytettävä tarkastusstrategiaansa ja kertomuksiinsa komission ja tilintarkastustuomioistimen aiempien tarkastusten havainnot.			X				
	Suositus 6: Täydentävien ehtojen osalta jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevia vaatimuksia noudatetaan. Lisäksi niiden olisi jaettava tarkastukset paremmin pitkin vuotta, jotta kaikki sovellettavat vaatimukset saadaan tarkastettua perusteellisesti.			X				
	4.55. Ympäristön, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio parantaa kalapyyntimäärien seurantaan EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen kalastuskumppanuussopimusten perusteella tapahtuvan kalastuksen osalta.			X				

KAHDEKSAS LUKU

Globaali Eurooppa

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	8.1–8.10
Globaalin Euroopan erityispiirteet	8.2–8.9
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	8.10
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.11–8.21
Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus	8.22–8.25
EuropeAid	8.22–8.23
Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosasto (ECHO)	8.24–8.25
Johtopäätökset ja suositukset	8.26–8.31
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	8.26–8.27
Suositukset	8.28–8.31

Liite 8.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Globaali Eurooppa

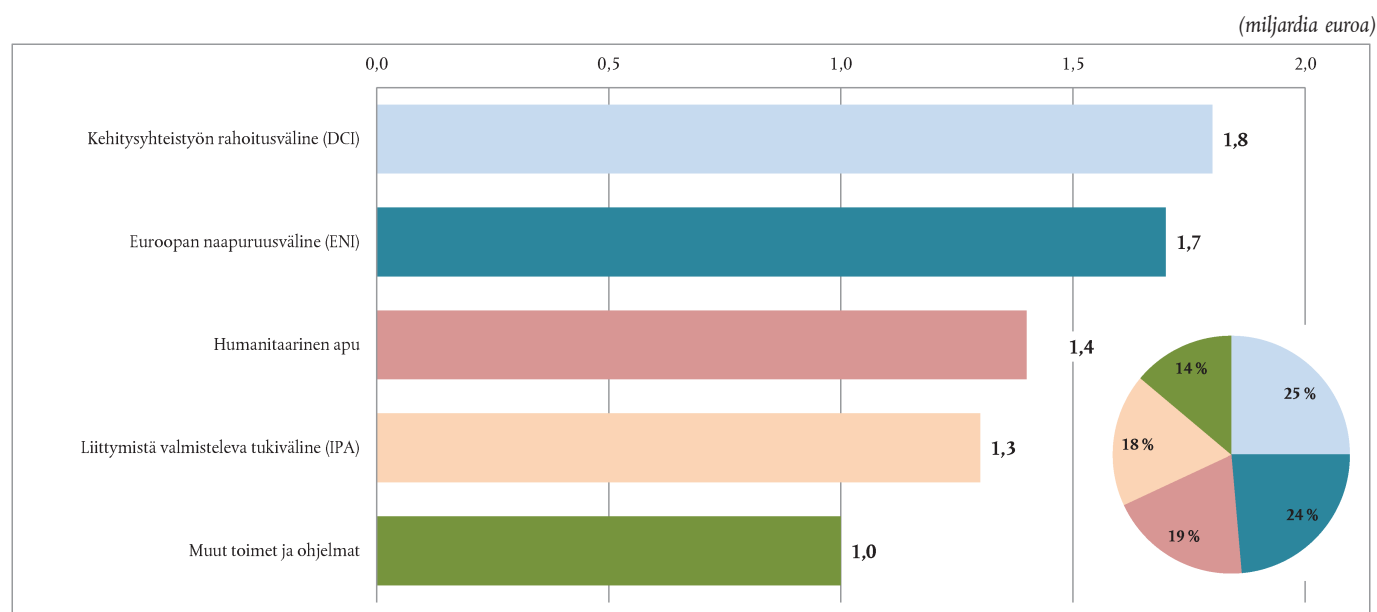
Liite 8.2 – Aiempien suositusten seuranta – Globaali Eurooppa

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

8.1 Tässä luvussa esitetään globaalista Euroopasta laadittuun erityisarvioon liittyvät havainnot. Luku kattaa laajemman alan kuin entinen seitsemäs luku ”Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat” ⁽¹⁾, koska siihen sisältyvät myös seuraavien alojen menot: aluepolitiikka (300 miljoonaa euroa), maaseudun kehittäminen (150 miljoonaa euroa) sekä tutkimus ja muut sisäiset politiikat (100 miljoonaa euroa). Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2014 menoista esitetään **kaaviossa 8.1**.

Kaavio 8.1 – Monivuotisen rahoituskehiksen otsake 4 – Globaali Eurooppa



Varainhoitovuoden maksut yhteensä:		7,2
— toimintamenot	6,0	
— budjettituki	0,9	
— hallintomenot	0,3	
- ennakkomaksuja ⁽¹⁾		4,3
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys		4,5

Tarkastettu perusjoukko yhteensä	7,4

⁽¹⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liitteen 1.1** kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2014 konsolidoitu tilinpäätös.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen uutta rakennetta selitetään yleisen johdannon kohdassa 0.7.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Globaalin Euroopan erityispiirteet**

8.2 Globaali Eurooppa kattaa kaikki EU:n talousarviosta rahoitettavat ulkoiset toimet ("ulkopolitiikka"). Globaaliin Eurooppaan liittyvien maksujen määrä oli vuonna 2014 yhteensä 7,2 miljardia euroa. Maksut suoritettiin useiden eri välineiden kautta. Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI), Euroopan naapuruusvälineen (ENI), liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) ja humanitaarisen avun osuus tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeen kattamasta alasta on yli 86 prosenttia.

8.3 Kehitysyhteistyön alalla EU:n päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen⁽²⁾. Naapuruuspolitiikan tavoitteena on tukea demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia edistäviä uudistuksia toteuttavia kumppaneita, myötävaikuttaa kumppanien osallistavaan talouskehitykseen ja edistää kumppanuuksia yhteiskuntien kanssa ja samalla suhteita viranomaisiin. Liittymistä edeltävällä tuella pyritään auttamaan ehdokasvaltioita ja mahdollisia ehdokasvaltioita ihmisarvoon, vapauteen, demokratiaan, tasa-arvoon, oikeusvaltioon ja ihmisoikeuksiin liittyvien arvojen kunnioittamisessa. Humanitaarinen apu on tapauskohtaista apua. Sen avulla autetaan ja suojellaan ihmisiä kolmansissa maissa, joissa on tapahtunut luonnon tai ihmisen aiheuttamia suuronnettomuuksia.

8.4 Ulkoisten toimien talousarvion toteuttamisen osalta merkittävimmät pääosastot ovat kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto (EuropeAid), ulkopolitiikan välineiden hallinto (FPI), naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (NEAR, entinen laajentumisasioiden pääosasto ELARG) sekä humanitaarisen avun ja pelastuspalvelusasioiden pääosasto (ECHO).

8.5 Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen "Globaali Eurooppa" liittyvät menot toteutetaan lukuisten erilaisten yhteistyövälineiden ja avunantomenetelmien⁽³⁾ avulla yli 150 maassa. Säännöt ja menettelyt ovat usein monimutkaisia mm. tarjouskilpailujen ja sopimusten teon yhteydessä.

⁽²⁾ Lissabonin sopimuksen ja vuoden 2005 kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti.

⁽³⁾ Ulkoisilla toimilla voidaan rahoittaa erityisesti hankintasopimuksia ja avustuksia, korkotuki mukaan luettuna, sekä erityislainoja, lainatakuita ja taloudellista apua, budjettitukea ja muita talousarviosta maksettavia erityistukia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.6 Välineiden ja maksuehtojen luonne vähentää tapahtumien virhealttiutta kahdella alalla: budjettituen ⁽⁴⁾ yhteydessä ja kansainvälisten järjestöjen ⁽⁵⁾, kuten YK:n, toteuttamille useiden rahoittajien tukemille hankkeille suunnatun EU-rahoituksen yhteydessä.

8.7 Budjettituki suunnataan joko suoraan asianomaisen valtion yleiseen talousarvioon taikka sen alakohtaisen toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen varattuun talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuimien arvioi, onko komissio noudattanut ehtoja, jotka koskevat budjettituen maksua asianomaiselle kumppanimaalalle, ja onko komissio tarkistanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot täyttyvät (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidossa saavutetun edistymisen osalta).

8.8 Säännökset ovat kuitenkin varsin tulkinnanvaraisia, ja komissiolla on laaja liikkumavara yleisten ehtojen täyttymisen arvioinnissa. Tilintarkastustuomioistuimen toimittama sääntöjenmukaisuuden tarkastus voi ulottua vain siihen vaiheeseen saakka, jossa tuki maksetaan kumppanimaalalle. Siirretyt varat sekoittuvat tämän jälkeen tuensaajamaan talousarviovaroihin. Varainhoidon puutteet eivät näin ollen näy virheinä tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa.

8.9 Kun komission maksuosuudet useiden eri rahoittajien välisiin hankkeisiin kootaan yhteen muiden rahoittajien maksuosuuksien kanssa, eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin, komissio olettaa, että EU:n tukikelpoisuussääntöjä on noudatettu, jos kootun määrän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoituksen määrää. Komissio käyttää menetelmästä nimitystä ”nimellinen lähestymistapa”. Komission soveltama nimellinen lähestymistapa rajoittaa tarkastajien työtä tapauksissa, joissa muut rahoittajat ovat maksaneet huomattavia rahoitusosuuksia, joiden komissio katsoo riittävän kattamaan kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa mahdollisesti havaitut tukeen oikeuttamattomat menot.

⁽⁴⁾ Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2014 budjettitukea yhteensä 850 miljoonaa euroa.

⁽⁵⁾ Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2014 kansainvälisille järjestöille yhteensä 1 640 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

8.10 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja -menetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Globaalia Eurooppaa koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 172 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Kyseessä on edustava otos kaikenlaisia monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen alan tapahtumia. Vuonna 2014 otokseen oli poimittu 122 EU:n edustustojen hyväksymää tapahtumaa 11 edunsaajajamasta⁽⁶⁾ ja 50 komission keskusyksikön hyväksymää tapahtumaa.
- b) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti EuropeAidin ja humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasoiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

8.11 **Liitteessä 8.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 172 tapahtumasta 43:een (25 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifiointinsa 28 virheen perusteella, että virhetaso on 2,7 prosenttia⁽⁷⁾.

8.12 Kun tarkastetusta otoksesta poistetaan kohdissa 8.6.–8.9. käsitellyt budjettituen ja useiden rahoittajien antamaan tukeen liittyvät tapahtumat, arvioitu virhetaso on 3,7 prosenttia⁽⁸⁾.

8.13 Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virhetapauksista seitsemässä komissiolla oli käytettävissään riittävästi tietoa⁽⁹⁾, jonka avulla se olisi kyennyt estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheet ennen menojen hyväksymistä. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, tämän vuosikertomuksen luvun arvioitu virhetaso olisi ollut 0,2 prosenttiyksikköä alhaisempi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viidessä muussa tapahtumassa virheitä, joita edunsaajien nimeämät tarkastajat eivät olleet havainneet.

8.14 **Kaaviossa 8.2** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan vuoden 2014 virhetasoon.

8.11. Yhteinen vastaus kohtiin 8.11–8.20:

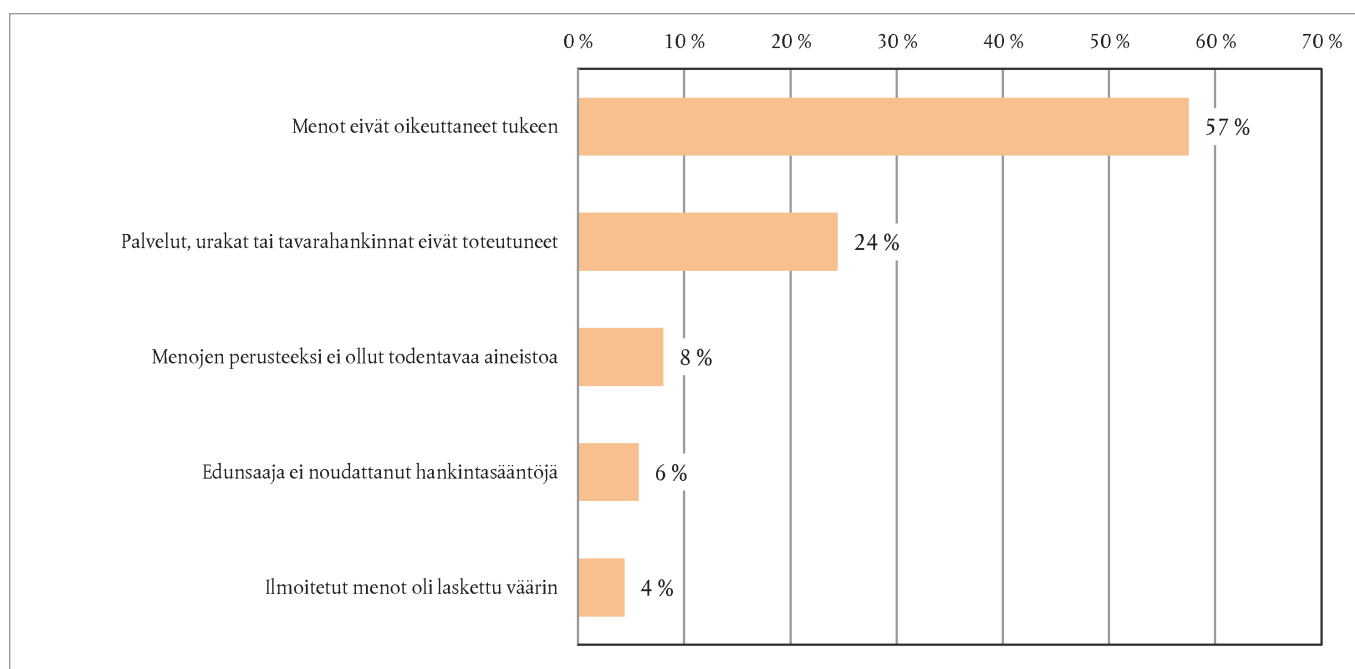
Komission tarkastukset on suunniteltu siten, että virheet voidaan vielä havaita ja korjata jälkitarkastuksissa – loppumaksujen jälkeen. Ulkoisen avun pääosastot vastaavat vakiomuotoiseen riskinarviointiprosessiin perustuvan laajan jälkitarkastusohjelman suunnittelusta ja toteutuksesta vuositason.

⁽⁶⁾ Belize, Bosnia ja Hertsegovina, Kolumbia, Jamaika, Laos, Moldova, Niger, Palestiina, Serbia, Thaimaa ja Tunisia.

⁽⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 0,9 prosentin (alempi virheraja) ja 4,4 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽⁸⁾ Kyseisten 129 tapahtuman osalta alempi virheraja on 1,3 prosenttia ja ylempi virheraja 6,0 prosenttia 95 prosentin varmuudella.

⁽⁹⁾ Todentavien asiakirjojen ja pakollisten tarkastusten perusteella.

Kaavio 8.2 – Arvioitu virhetaso virhetyypeittäin

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.15 Merkittävin virhetyyppi (28 tapauksesta 14:ssä) oli tukeen oikeuttamattomat menot; niiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 57 prosenttia. Tukeen oikeuttamattomia menoja ovat menot, jotka eivät liity sopimuksen mukaisiin toimiin tai jotka eivät ole aiheutuneet tukikelpoisuuskaudella, joissa on kyse tukeen oikeuttamattomista veroista tai alkuperää koskevan säännön noudattamatta jättämisestä, sekä menot, jotka johtuvat virheellisesti välittöminä kuluina ilmoitetuista välillisistä kuluista (ks. esimerkki laatikossa 8.1). Kaikki raportoidut tapaukset liittyvät avustussopimuksiin tai kansainvälisten järjestöjen täytäntöönpanemiin sopimuksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 8.1 – Tukeen oikeuttamattomat menot*EuropeAid – Laos*

Komissio teki 150 000 euron avustussopimuksen Laosissa kansallisen toimijan kanssa. Yleistavoitteena oli vähentää riskivalistuksen avulla räjähtämättömien räjähteiden aiheuttamien uhrien määrää. Sopimuksen mukainen täytäntöönpanokausi alkoi tammikuussa 2009. Kenttähenkilöstön palkkakulut veloitettiin joulukuulta 2008, ja komissio hyväksyi ne. Hyväksytyt kulut on niin ollen ilmoitettu liian suurina.

8.16 Arvioidusta virhetasosta 24 prosentissa oli kyse viidestä tapauksesta, joissa komissio oli virheellisesti hyväksynyt (ja selvittänyt) palveluihin, urakoihin ja tavaratoimituksiin liittyviä menoja, jotka eivät olleet aiheutuneet hyväksymisajankohtaan mennessä (ks. esimerkki laatikossa 8.2).

Laatikko 8.2 – Menot eivät olleet aiheutuneet*EuropeAid – Belize*

Komissio teki karibialaisen pankin kanssa 6,5 miljoonan euron rahoitussopimuksen. Tarkoituksena oli perustaa uusiutuva luottojärjestely, joka mahdollisti sokeriruo'on uudelleenistuttamisen Belizeen. Komissio rahoitti toimen kokonaisuudessaan.

Vuonna 2014 komissio hyväksyi 2,3 miljoonan euron menot, joista 740 000 euroa liittyi rahoituslaitoksen viljelijöille tekemiin lainasopimuksiin, joiden osalta maksatusta ei ollut vielä tapahtunut. Komissio hyväksyi koko määrän aiheutuneiksi menoiksi, ja niin ollen se myös selvitti ja hyväksyi kirjanpidossa liian suuren osuuden aiemmin suoritetuista ennakkomaksuista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.17 Kahdeksan prosenttia arvioidusta virhetasosta johtui siitä, että todentava aineisto puuttui. Neljä prosenttia arvioidusta virhetasosta johtui tapauksista, joissa ilmoitetut menot oli laskettu virheellisesti; tapauksissa havaittiin matemaattisia virheitä tai vääriä valuuttakursseja.

8.18 Kuusi prosenttia arvioidusta virhetasosta johtui siitä, että edunsaajien toteuttamat hankinta- tai sopimuksentekomenettelyt olivat sääntöjenvastaisia (ks. esimerkki laatikossa 8.3.).

Laatikko 8.3 – Sääntöjenvastainen sopimuksentekomenettely

EuropeAid – Tunisia

Komissio teki 230 000 euron avustussopimuksen sveitsiläisen kansalaisjärjestön kanssa. Tarkoituksena oli vakauttaa radiolähetystoimintaa ja varmistaa tiedon jakaminen laajalle yleisölle Tunisiassa osana vallankumouksen jälkeisten yleisten vaalien valmistelua.

Kansalaisjärjestö teki palveluntarjoajan kanssa 11 500 euron sopimuksen. Ei ole näyttöä siitä, että sopimuksenteon yhteydessä olisi kuultu kolmea palveluntarjoajaa.

8.19 Otokseen sisältyneiden 172 tapahtuman joukossa havaittiin 15 tapahtumaa, joihin liittyi virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti; virheissä oli kyse oikeudellisten tai sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

8.20 Tarkastetuissa 20 budjettitukitapahtumassa ei ilmennyt laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä.

8.21 Varainhoitovuotta 2013 koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa raportoitui seuraava systeemin virhe: laajentumisasioiden pääosasto hyväksyi menoja omien arvioidensa eikä aiheutuneiden, maksettujen ja hyväksyttyjen kulujen perusteella. Tilintarkastustuomioistuin totesi tämänvuotisen tarkastuksen aikana, että tällaisia kirjauksia tehtiin myös vuonna 2014 (96 miljoonaa euroa). Laajentumisasioiden pääosasto korjasi toukokuussa 2014 virheelliset kirjanpidolliset selvitykset tileistään vuosilta 2013 ja 2014. Se myös tarkisti kirjanpitokäsikirjaansa sisältyviä ohjeita. Nykyään ohjeissa todetaan, että ennakkomaksut on selvitettävä hyväksyttyjen tukikelpoisten menojen perusteella.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 8.3 – Sääntöjenvastainen sopimuksentekomenettely

Kyseessä on yksittäistapaus, joka johtui kiireellisestä ja välittömästä tarpeesta. Kansalaisjärjestölle on ilmoitettu, että sen on jatkossa noudatettava asianmukaisesti julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

8.21. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 tarkastuslausuman laadintaprosessissa antamien huomautusten pohjalta entinen laajentumisasioiden pääosasto päätti välittömästi tehdä järjestelmiinsä huomattavia muutoksia, joita toteutetaan parhaillaan.

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto on edistynyt tässä asiassa, ja edistymisestä on ilmoitettu muille toimielimille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**VALITTUJA JÄRJESTELMIÄ JA VUOTUISIA TOIMINTAKERTOMUKSIA KOSKEVA TARKASTUS****EuropeAid**

8.22 Tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että komission ennakotarkastusjärjestelmät eivät ole joissakin tapauksissa toimineet. Virheet eivät aina tulleet ilmi edunsaajien nimittämien tarkastajien suorittamissa menotarkastuksissa. Tämä johti siihen, että edunsaajien tukeen oikeuttamattomia kuluja hyväksyttiin.

8.23 Yksityiskohtaiset tulokset EuropeAidin järjestelmien arvioinnista, jäännösvirhetasoa koskevasta EuropeAidin selvituksesta ja EuropeAidin vuotuisen toimintakertomuksen tarkastuksesta esitetään kahdeksatta, yhdeksättä, kymmenettä ja yhdettätoista Euroopan kehitysrahastoa koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohdissa 36–46.

Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosasto (ECHO)

8.24 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuorotteluperiaatteen⁽¹⁰⁾ mukaisesti humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen globaalin Euroopan osalta.

8.25 Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosaston pääjohtaja ilmoitti vahvistuslausumassaan vuodelta 2014 saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevat valvontamenettelyt tarjoavat tarvittavat takuut tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ja että kertomuksessa esitetyt tiedot ovat luotettavat, täydelliset ja oikeelliset. Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosaston vuoden 2014 tapahtumia koskevan tarkastuksen yhteydessä tehdyt havainnot ja johtopäätökset tukevat tätä lausumaa.

⁽¹⁰⁾ Aiempina vuosina on tarkastettu ulkopoliitiikan välineiden hallintoa koskeva toimintakertomus vuodelta 2013 ja laajentumisasioiden pääosaston toimintakertomus vuodelta 2012.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

8.26 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että globaalin Euroopan alan menojen virhetaso on olennainen.

8.27 Tapahtumatarkastukset osoittavat tämän monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen kuuluvien menojen kohdalla, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 2,7 prosenttia (ks. **liite 8.1**).

Suositukset

8.28 **Liitteessä 8.2** esitetään tulokset tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta, joka koski aiempien vuosien vuosikertomuksissa ⁽¹¹⁾ esitettyjen suositusten perusteella toteutettujen toimien edistymistä. Tilintarkastustuomioistuin antoi kahdeksan suositusta varainhoitovuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksissa. Komissio on pannut neljä suositusta täytäntöön kokonaan ja toteuttanut kaksi suositusta suurimmaksi osaksi ja kaksi joiltakin osin.

8.29 Kuten kohdassa 8.22 todetaan, tapahtumatarkastuksissa kävi vuonna 2014 ilmi puutteita menojen tarkistamisessa. Kysymystä on jo käsitelty varainhoitovuotta 2012 koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa, jossa komissiota kehoitettiin varmistamaan vaikuttavilla toimenpiteillä ulkoisten tarkastajien toimittamien tarkastusten laatu. Tästä lähtien EuropeAid on toteuttanut toimenpiteitä korjataksaan ulkoisten tarkastusten ja tarkistusten puutteet. Toimenpiteiden vaikutusta on kuitenkin liian aikaista arvioida, sillä jotkin toimenpiteet ovat edelleen kehitteillä.

8.30 Tapahtumatarkastusten tulokset ovat osoittaneet, että joissakin tapauksissa kontrollit eivät toimi, kun tarkoituksena on ehkäistä tai havaita avustussopimuksiin liittyvät tukeen oikeutamatomat menot. Varainhoitovuotta 2011 koskevassa vuosikertomuksessa esitettiin suositus avustusten valvonnasta, mutta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio on pannut kyseiset toimet täytäntöön vain joiltakin osin.

8.29. Koska asia on käytännössä osoittautunut arvioitua monimutkaisemmaksi, laatuasteikkojen kehittäminen menojen tarkistamista koskevia kertomuksia varten kestää ennakoitua kauemmin. Asteikkojen on tarkoitus olla käytettävissä viimeistään vuoden 2015 viimeisellä neljänneksellä.

⁽¹¹⁾ Seurannan tarkoituksena oli tarkistaa, onko suositusten perusteella otettu käyttöön ja toteutettu korjaavia toimenpiteitä. Pyrkimyksenä ei ollut arvioida korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanon vaikuttavuutta. Tietty toimenpiteet olivat vielä kehitteillä, joten niitä oli vielä liian aikaista tarkastaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.31 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle ja erityisesti EuropeAidille seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komissio perustaa ja panee täytäntöön sisäisen valvonnan menettelyt, jotta varmistetaan, että ennakkomaksut selvitetään tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen perusteella ilman oikeudellisia sitoumuksia.
- **Suositus 2:** Komissio tehostaa avustussopimusten ennakotarkastuksia etenkin toteuttamalla EuropeAidin kohdalla EKR:a koskevassa varainhoitovuoden 2011 vuosikertomuksessa annettujen suositusten perusteella suunnitellut toimet, jotka koskevat tarkastusten riskipohjaista suunnittelua ja järjestelmällistä seurantaä sekä seurantakäyntejä paikalle.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo selkeyttää edelleen menojen selvittämistä koskevia sääntöjä rahoitus sopimusten osalta kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston käsikirjoissa.

Komissio hyväksyy suosituksen. Toimenpiteiden täytäntöönpano on jo käynnistetty.

LIITE 8.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – GLOBAALI EUROOPPA

	2014	2013 ⁽¹⁾
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä:	172	182
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	2,7 %	2,1 %
Ylempi virheraja	4,4 %	
Alempi virheraja	0,9 %	

⁽¹⁾ Vuoden 2013 luvut on laskettu uudelleen, jotta ne vastaisivat varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakennetta ja kyseisiä vuosia voitaisiin verrata toisiinsa. Ensimmäisen luvun **kaaviossa 1.3** esitetään, miten varainhoitovuotta 2013 koskevat tulokset on luokiteltu uudelleen varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen mukaisesti.

LIITE 8.2

AIEMPIEN SUOSTUSTEN SEURANTA – GLOBAALI EUROOPPA

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2012	Suositus 1: Komission olisi varmistettava menojen oikea-aikainen kirjanpidollinen selvittäminen.		X					
	Suositus 2: Komission olisi edistettävä täytäntöönpanokumppaneiden ja edunsaajien asiakirjahallinnon parantamista.	X						
	Suositus 3: Komission olisi parannettava sopimuksentekoa koskevien menettelyjen hallinnointia asettamalla selkeät valintaperusteet ja dokumentoimalla arviointiprosessi paremmin.	X						
	Suositus 4: Komission olisi pyrittävä vaikuttavin toimin parantamaan ulkoisten tarkastajien suorittamien menotarkastusten laatua.		X					
	Suositus 5: Komission olisi sovellettava ulkosuhteista vastaavien pääosastojen kohdalla johdonmukaista ja luotettavaa menetelmää jäännösvirhetasojen laskentaan.	X						

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 6: EuropeAidin, humanitaarisen avun pääosaston ja ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi parannettava avustussopimusten valvontaa niin, että paikan päälle tehtyjä käyntejä hyödynnetään paremmin, jotta käyntien avulla voidaan ehkäistä ja havaita tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittaminen ja/tai lisätä komission teettämien tarkastusten kattavuutta.			X				
	Suositus 7: Ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi varmistettava, että kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiot hyväksytään "kuuden pilarin arviointien" mukaisesti.			X				Kauan sitten käynnistettyjen operaatioiden kohdalla noudatetaan nyt varainhoitoasetuksen 60 artiklan vaatimuksia, ulkopoliittikan välineiden hallinnon tuella. Ulkopoliittikan välineiden hallinto on noudattanut useiden tarkastushavaintojen pohjalta laatimiaan toimintasuunnitelmia ja saavuttanut tavoitteen, jonka mukaan kolme suurinta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiota ovat vaatimusten mukaisia. Lisäksi vuoden 2014 loppuun mennessä arvioitiin yksi keskitökooinen operaatio (EUPOL COPPS), ja sen todettiin vastaavan vaatimuksia. Neljään vaatimustenmukaiseen operaatioon (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan ja EUPOL COPPS) käytettiin noin 192 miljoonaa euroa eli 61 prosenttia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vuoden 2014 määrärahoista. Viidennen operaation (EUCAP Nestor) arviointi käynnistyi vuonna 2014, ja se on tarkoitus saada päätökseen vuonna 2015. Toinen operaatio (EUCAP Sahel Niger) on tarkoitus arvioida vuonna 2015.
	Suositus 8: Ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi nopeutettava yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kauan sitten tehtyjen sopimusten päättämistä. (Vuoden 2009 suosituksen liittyvä seuranta/tilannepäivitys vuodelta 2011)	X						

YHDEKSÄS LUKU

Hallinto

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	9.1–9.6
Toimintalohkon erityispiirteet	9.3–9.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	9.5–9.6
Toimien sääntöjenmukaisuus	9.7–9.8
Arvio tarkastukseen valituista komission vuotuisista toimintakertomuksista	9.9
Toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset	9.10–9.14
Euroopan parlamentti	9.11
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	9.12
Muut toimielimet ja elimet	9.13
Tilintarkastustuomioistuin	9.14
Johtopäätös ja suositukset	9.15–9.17
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	9.15
Suositukset	9.16–9.17

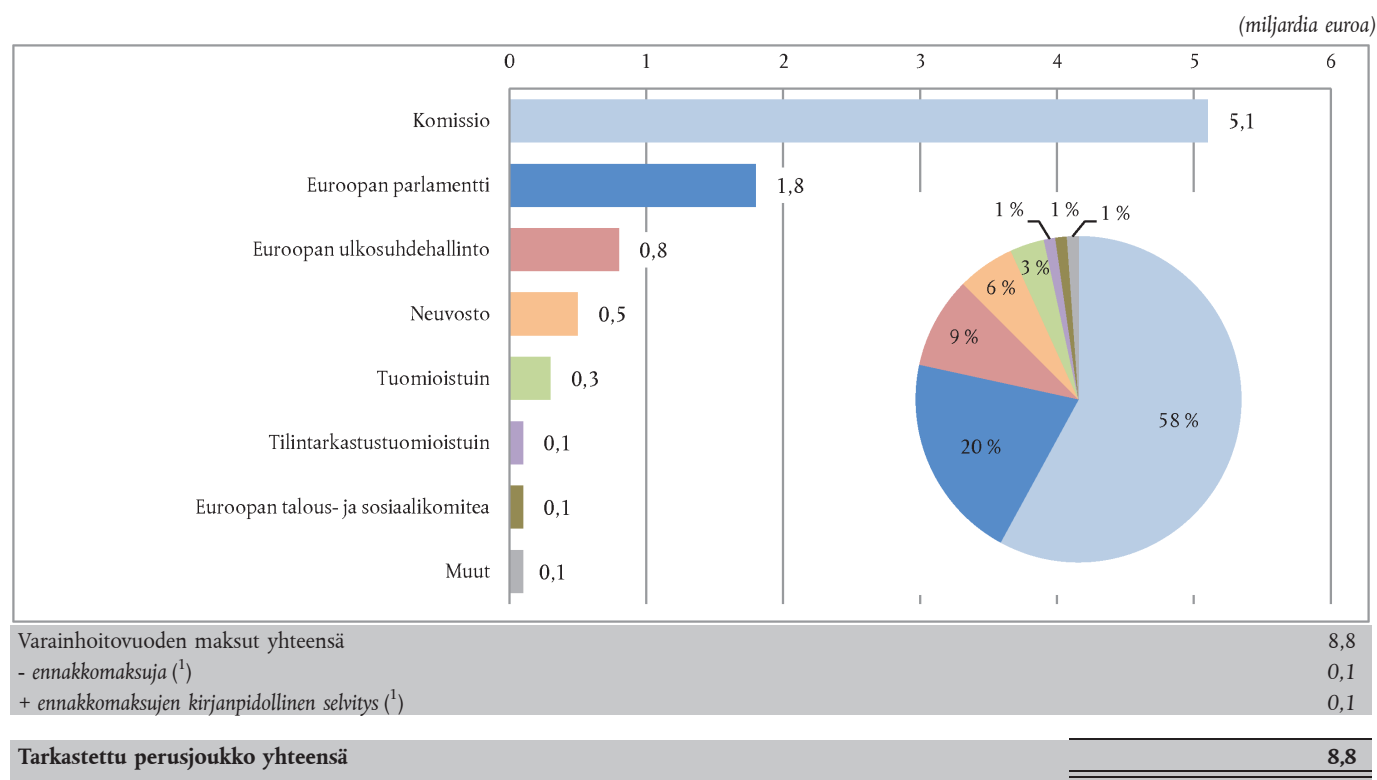
Liite 9.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – hallinto

Liite 9.2 – Aiempien suositusten seuranta – hallinto

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

9.1 Tässä luvussa esitetään hallinnosta ⁽¹⁾ laadittuun erityisarvioon liittyvät havainnot. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2014 menoista esitetään **kaaviossa 9.1**.

Kaavio 9.1 – Monivuotisen rahoituskehiksen otsake 5 – Hallinto ⁽²⁾

⁽¹⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liite 1.1**, kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2014 alustava konsolidoitu tilinpäätös.

9.2 EU:n virastoista ja muista elimistä ⁽³⁾ raportoidaan erikseen. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole valtuuksia toimittaa tilintarkastusta Euroopan keskuspankissa.

⁽¹⁾ Havainnot koskevat kaikkien Euroopan unionin (EU) toimielinten hallinnollisia menoja, eläkkeitä ja maksuja Eurooppa-kouluille. Viimeksi mainittujen osalta laaditaan erityisvuosikertomus, joka toimitetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle. Kertomuksesta lähetetään kopio Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

⁽²⁾ Osa hallinnollisista menoista on voitu myös esittää otsakkeen 5 lisäksi muissa monivuotisen rahoituskehiksen otsakkeissa. Vuonna 2014 täytäntöönpanijien määrärahojen kokonaismäärä oli otsakkeissa yhteensä 1,3 miljardia euroa.

⁽³⁾ EU:n virastoja ja muita elimiä koskevat erityisvuosikertomukset julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Toimintalohkon erityispiirteet**

9.3 Hallintomenoja ovat henkilöstömenot (palkat, eläkkeet ja korvaukset), joiden osuus näiden menojen kokonaismäärästä on noin 60 prosenttia, sekä kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan liittyvät menot.

9.4 Hallintomenoissa suurin riski on, että hankintoja, sopimusten täytäntöönpanoa, palvelukseenottoa sekä palkkojen, eläkkeiden ja korvausten laskentaa koskevia menettelyjä ei noudateta. Yleisesti ottaen katsottiin, että riski on tähän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen kuuluvalla alalla pieni.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

9.5 Tarkastustavasta ja -menetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteessä 1.1 olevassa osassa 2**. Hallintoa koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksen yhteydessä tarkastettiin 129 tapahtuman otos **liitteessä 1.1** olevassa kohdassa 7 määritetyllä tavalla. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen tapahtumista. Vuodelta 2014 poimittu otos sisälsi palkkojen ja eläkkeiden, niihin liittyvien korvausten ja muiden henkilöstökulujen osalta 92 maksua, kiinteistöistä tehtyjen sopimusten osalta 14 maksua ja muiden menojen (energia, viestintä, tietoteknologia jne.) osalta 23 maksua.
- b) Tarkastuksessa tutkittiin ⁽⁴⁾ myös väliaikaisen ja sopimus-suhteisen henkilöstön ⁽⁵⁾ palvelukseenottomenettelyjä ja hankintamenettelyjä ⁽⁶⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomiteassa, alueiden komiteassa ja Euroopan oikeusasiamiehen osalta.

⁽⁴⁾ Vuodesta 2012 alkaen sovelletun vuorotteluperiaatteen mukaisesti järjestelmätarkastus kohdistetaan vuosittain kahteen tai kolmeen toimielimeen tai elimeen. Kunkin toimielimen tai elimen ja järjestelmän osalta tutkitaan tapahtumaotos.

⁽⁵⁾ Vuonna 2014 tarkastuksen yhteydessä tutkittiin 15 palvelukseenottomenettelyä Euroopan talous ja sosiaalikomiteassa, 15 palvelukseenottomenettelyä alueiden komiteassa ja kymmenen palvelukseenottomenettelyä Euroopan oikeusasiamiehen osalta.

⁽⁶⁾ Vuonna 2014 tarkastuksen yhteydessä tutkittiin 15 hankintamenettelyä Euroopan talous ja sosiaalikomiteassa, 15 hankintamenettelyä alueiden komiteassa ja seitsemän hankintamenettelyä Euroopan oikeusasiamiehen osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Tarkastuksessa arvioitiin komissiossa ensisijaisesti hallintomenoista vastaavien pääosastojen ja yksiköiden ⁽⁷⁾ vuotuiset toimintakertomukset sekä kaikkien muiden toimielinten ja elinten vuotuiset toimintakertomukset.

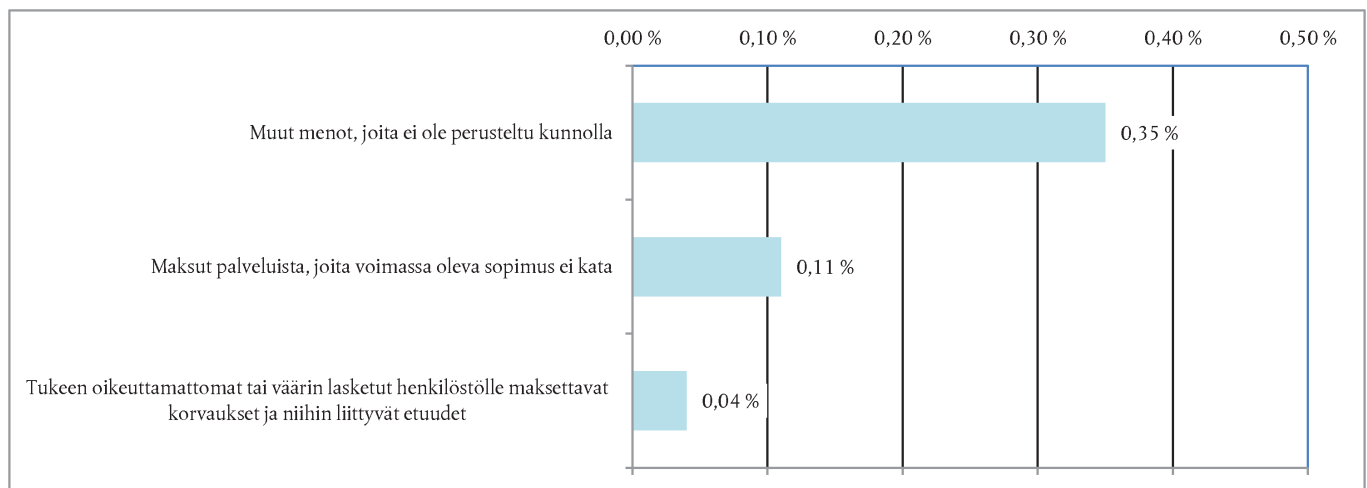
9.6 Tilintarkastustuomioistuimen omat menot tarkastaa ulkoinen yritys ⁽⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuimen 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta laatimaa tilinpäätöstä koskevan tarkastuksen tulokset esitetään kohdassa 9.14.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

9.7 **Liitteessä 9.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 129 tapahtumasta 20:een (15,5 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 12 virheen perusteella, että virhetaso on 0,5 prosenttia ⁽⁹⁾.

9.8 **Kaaviossa 9.2** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat vuoden 2014 virhetasoa koskevaan arvioon.

Kaavio 9.2 – Arvioitu virhetaso virhetyypeittäin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

⁽⁷⁾ Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (Bryssel) sekä tietotekniikan pääosasto.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Arvioitu virhetaso lasketaan edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 0,1 prosentin (alempi virheraja) ja 0,9 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ARVIO TARKASTUKSEEN VALITUISTA KOMISSION VUOTUISISTA TOIMINTAKERTOMUKSISTA

9.9 Tarkastukseen valituissa järjestelmissä ja toimielinten ja elinten vuotuisissa toimintakertomuksissa ei yksilöity merkittäviä puutteita.

TOIMIELIMIÄ JA ELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

9.10 Tuomioistuinta, alueiden komiteaa, Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua koskevissa tarkastuksissa ei yksilöity vakavia puutteita. Seuraavat toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset eivät ole olennaisia koko hallintomenojen alan näkökulmasta, mutta ne ovat merkittäviä yksittäisen toimielimen tai elimen kannalta.

Euroopan parlamentti

9.11 Euroopan parlamentin osalta tarkastetuista 28 maksusta yksi liittyi eurooppalaiselle poliittiselle puolueelle⁽¹⁰⁾ vuonna 2013 maksettuihin toiminta-avustukseen. Poliittisen puolueen menoja koskevissa Euroopan parlamentin tarkastuksissa havaittiin puutteita. Menot liittyivät poliittisen puolueen jäsenorganisaatioilleen⁽¹¹⁾ korvaamiin kuluihin ja tiettyihin sen järjestämiin hankintamenettelyihin (ks. laatikko 9.1)⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 2004/2003, annettu 4 päivänä marraskuuta 2003, Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä (EUVL L 297, 15.11.2003, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1524/2007 (EUVL L 343, 27.12.2007, s. 5), ja Euroopan parlamentin puhemiehien päätös, tehty 29 päivänä maaliskuuta 2004, Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2004/2003 soveltamissääntöjen vahvistamisesta (EUVL C 112, 9.4.2011, s. 1).

⁽¹¹⁾ Jäsenorganisaatioiden on oltava asianomaisen eurooppalaisen puolueen virallisesti tunnustamia; organisaatioiden on oltava kirjattuna puolueen perussääntöön tai puolueen ja jäsenorganisaation välisen yhteistyön on perustuttava niiden välille perustettuun tosiasialliseen kumppanuuteen; puolueiden on määritettävä ”jäsenyys” avustuksen hakuvaiheessa.

⁽¹²⁾ Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2013 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 muuttamiseksi Euroopan tason poliittisten puolueiden rahoituksen osalta (EUVL C 67, 7.3.2013, s. 1).

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTET UN VASTAUS

9.10. EDPS ottaa tarkasti huomioon tilintarkastustuomioistuimen analyysin tulokset ja kehittää edelleen järjestelmäänsä seurannan ja valvonnan oikea-aikaisuuden parantamiseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.11 Parlamentti muistuttaa, että Euroopan tason poliittisten puolueiden (jäljempänä ”puolueet”) toimeenpanemat hankintamenettelyt ja niistä seuraavat maksut ovat vain rajallisesti verrattavissa toimielinten tulojen ja menojen hyväksyjien suoraan hoitamiin hankintamenettelyihin ja maksuihin. Vaikka parlamentin tulojen ja menojen hyväksyjä ei suoraan vaikuta puolueiden tarjouskilpailumenettelyihin, hän antaa niille merkittävää tukea. Vastuu maksutoimista säilyy kuitenkin puolueilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 9.1 – Eurooppalaisille poliittisille puolueille maksettuja toiminta-avustuksia koskevissa Euroopan parlamentin tarkastuksissa esiintyvät puutteet

Euroopan parlamentti ei varmistanut, että poliittisen puolueen jäsenorganisaatioille korvaamat kulut olivat tosiasiallisesti aiheutuneet. Lisäksi yhdessä tapauksessa ylitettiin yksittäiselle jäsenorganisaatiolle tarkoitettun rahoitustuen 60 000 euron enimmäismäärä ⁽¹³⁾.

Euroopan parlamentti ei toteuttanut kaikkia tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen, että poliittisten puolueiden sopimuksista oli järjestetty asianmukainen tarjouskilpailu. Yhdessä hankintamenettelyssä poliittinen puolue ei voinut täysin osoittaa, että sopimus oli tehty kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella. Eräässä toisessa tapauksessa ei ollut saatavilla asiakirja-aineistoa, josta olisi käynyt ilmi, että sopimus tehtiin tarjouskilpailumenettelyn perusteella.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Laatikko 9.1 – Puutteet Euroopan tason poliittisille puolueille maksettujen toiminta-avustuksia koskevissa Euroopan parlamentin suorittamissa tarkastuksissa

Yli 60 000 euron enimmäismäärän menevä taloudellinen tuki sidosorganisaatioille hyväksyttiin vain varainhoitovuoden 2013 siirtymäkaudella, koska varainhoitoasetus oli juuri tullut voimaan ja kolmansille osapuolille annettavaa taloudellista tukea koskevien sääntöjen tulkinta vakiinnutettiin vasta kyseisen vuoden kuluessa. Vuodesta 2014 alkaen tällaista ylitystä ei enää lueta hyväksyttäviin kuluihin. Tilintarkastustuomioistuimen alustavien huomautusten perusteella parlamentti on täsmentänyt sidosorganisaatioiden taloudellista tukea ja hankintoja koskevia ehtoja EP:n Euroopan tason puolueille ja säätiöille myöntämiä toiminta-avustuksia koskevan oppaan tarkistetussa versiossa, joka julkaistiin 1. kesäkuuta 2015. Lisäselvennyksiä esitetään Euroopan parlamentin puhemiehistön hyväksyttäväksi puolueiden ja säätiöiden varainhoitovuoden 2014 tilinpäätösten yhteydessä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea:

9.12 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 hankintamenettelyä ja havaitsi puutteita neljässä. Kolmessa näistä tapauksesta Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ei ollut arvioinut kunnolla, olivatko tarjoukset tarjouseritelmien mukaisia. Lisäksi tarjousten arvioinnissa esiintyi laskuvirheitä. Neljännessä tapauksessa talous- ja sosiaalikomitea ei ollut soveltanut asianmukaisesti sopimuksenteon poissulkemisperusteita.

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALI KOMITEAN VASTAUS

9.12 Mainitut puutteet olivat pääosin muodollisia eivätkä kahta poikkeusta lukuun ottamatta vaikuttaneet hankintamenettelyn lopputulokseen. Tuomioistuimen huomautukset koskevat muiden osastojen kuin ETSK:n logistiikkaosaston tekemiä hankintoja (logistiikkaosasto on ETSK:n ja alueiden komitean yhteinen osasto, jolla on ollut jo vuosien ajan erillinen yksikkö, joka avustaa taloushallinnon toimijoita hankintamenettelyissä). ETSK on äskettäin perustanut vastaavan julkisten hankintojen tukiyksikön, joka avustaa muita osastoja kuin logistiikkaosastoa. Yksikössä on tällä hetkellä kaksi virkamiestä, ja se on täysin toimintakykyinen.

⁽¹³⁾ Komission delegoitu asetetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1), 210 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Muut toimielimet ja elimet

9.13 Viime vuosien tapaan havaittiin pieni määrä virheitä henkilöstökulujen laskelmissa ja joitakin puutteita perhelisien hallinnoinnissa Euroopan parlamentissa, neuvostossa, komissiossa ja Euroopan ulkosuhdehallinnossa. Lisäksi havaittiin puutteita laskelmissa, jotka koskivat henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston ja toimielinten ja elinten ⁽¹⁴⁾ välisten palvelutasosopimusten toimintaan liittyviä henkilöstökuluja.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.13 Parlamentti on pannut merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Vuoden 2014 loppuun mennessä parlamentti oli jo takautuvasti korjannut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemissa tapauksissa kyseessä olleet korvausmäärät. Aiheettomasti maksetut määrät on peritty takaisin vuoden 2015 alkupuoliskolla. Lähiaikoina parlamentissa otetaan käyttöön Sysper2 -järjestelmä, jota muut toimielimet jo käyttävät henkilöstöhallinnossaan, ja tämä mahdollistaa tietojen automaattisen siirtämisen NAP-järjestelmään (henkilöstön palkkojen, palkkioiden ja korvausten maksamisessa käytetty järjestelmä), jolloin vältetään tietojen manuaalisen siirtämisen yhteydessä mahdollisesti tapahtuvilta inhimillisiltä virheiltä.

NEUVOSTON VASTAUS

9.13. Neuvosto katsoo noudattavansa täysin säännöksiä. Perhelisien valvontamenettelyjen vahvistamiseen on määrä kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota.

KOMISSIION VASTAUKSET

9.13. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi on toteutettu toimenpiteitä.

Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto (PMO) on soveltanut helmikuusta 2013 uutta menettelyä, jota päivitettiin elokuussa 2104: oikeudet myönnetään väliaikaisesti (vuonna n) rajoitetuksi ajaksi (n + 2).

Sen jälkeen kun vuosille 2015–2016 suunnitellut SysPer-järjestelmän tarvittavat kehitystoimet on toteutettu, järjestelmä seuraa säännöllisesti henkilöstön perhetilanteen kehitystä ja lähettää automaattisesti ennakoivia ilmoituksia.

Muiden toimielinten ja elinten henkilöstökuluja koskevissa laskelmissa olevien virheiden osalta on huomattava, että PMO:n asianomaisten yksiköiden suorittaman valvonnan laatu riippuu siitä, millaisia nimittävän viranomaisen valtuuksia palvelutasosopimuksissa annetaan.

⁽¹⁴⁾ EU:n virastoja koskevassa tarkastuksessa paljastui joitakin virheitä palkanlaskennassa. Tämä johtui siitä, että virastot olivat antaneet henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistolle virheellisiä tietoja vuonna 2004 muutettuihin EU:n henkilöstösääntöihin siirtymisen yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin

9.14 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa ⁽¹⁵⁾ esitetyn lausunnon mukaan ”tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2014 sekä sen taloudellisista tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta”.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET**Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös**

9.15 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hallintomenojen virhetaso ei ole olennainen. Tapahtumataarkastukset osoittavat tällä monivuotisen rahoituskehyksen alalla, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 0,5 prosenttia (ks. **liite 9.1**).

Suosituks

9.16 **Liitteessä 9.2** esitetään arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Varainhoitovuosia 2011 ja 2012 koskevissa vuosikertomuksissa esitettiin kymmenen suositusta. Suosituksista kaksi jätettiin tänä vuonna tarkastamatta tilintarkastustuomioistuimen soveltaman vuorotteluperiaatteen ⁽¹⁶⁾ seurauksena. Toimielimet ja elimet panivat täytäntöön viisi suositusta suurimmaksi osaksi ja kolme suositusta joiltakin osin.

9.17 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

9.17.

— **Suositus 1:** Euroopan parlamentti tehostaa tarkastuksiaan, jotka koskevat eurooppalaisten poliittisten puolueiden jäsenorganisaatioilleen korvaamia kuluja. Lisäksi Euroopan parlamentti kehittää poliittisille puolueille asianmukaiset julkisia hankintoja koskevat säännöt ja valvoo sääntöjen noudattamista asianmukaisten tarkastusten ja parempien ohjeiden avulla (ks. kohta 9.11).

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Ks. vastaus 9.11 kohtaan.

⁽¹⁵⁾ Ks. kohdassa 9.6 tarkoitettu ulkoisen tarkastajan tarkastuskertomus tilinpäätöksestä.

⁽¹⁶⁾ Ks. alaviite 4.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 2:** Euroopan talous- ja sosiaalikomitea parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinointia ja toimitamista asianmukaisten tarkastusten ja parempien ohjeiden avulla (ks. kohta 9.12).

- **Suositus 3:** Toimielimet ja elimet parantavat seurantajärjestelmiään, jotta perhelisien laskentaan mahdollisesti vaikuttava henkilöstön jäsenten henkilökohtainen tilanne päivitetään oikea-aikaisesti (ks. kohta 9.13).

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALI KOMITEAN VASTAUS

Ks. ETSK:n kommentit kohtaan 9.12.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Ks. vastaus 9.11 kohtaan.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo toteuttanut toimenpiteitä parantaakseen käytössä olevaa seurantajärjestelmää. Lisäksi henkilöstön perhetilanteen järjestelmällinen seuranta varmistetaan lähitulevaisuudessa (vuosina 2015 ja 2016). Ks. vastaus 9.13 kohtaan.

LIITE 9.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – HALLINTO

	2014	2013 ⁽¹⁾
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä:	129	135
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	0,5 %	1,1 %
Ylempi virheraja	0,9 %	
Alempi virheraja	0,1 %	

⁽¹⁾ Vuoden 2013 luvut on laskettu uudelleen, jotta ne vastaisivat varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakennetta ja jotta näitä vuosia voitaisiin verrata toisiinsa. Ensimmäisen luvun **kaaviossa 1.3** esitetään, miten varainhoitovuotta 2013 koskevat tulokset on luokiteltu uudelleen varainhoitovuotta 2014 koskevan vuosikertomuksen rakenteen perusteella.

LIITE 9.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – HALLINTO

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2012	Suositus 1 (Euroopan parlamentti): <i>Hankinta</i> Euroopan parlamentin olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2012 vuosikertomus, kohdat 9.12 ja 9.19 ja varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.15–9.17 sekä 9.34).		Tarkastuksessa ilmeni puutteita hankintamenettelyissä (ks. kohta 9.11)				Ks. edellä vastaus 9.11 kohtaan. Tilintarkastustuomioistuin huomautus 9.11 kohdassa liittyy nimenomaisesti poliittisten puolueiden hankintoihin.	
	Suositus 2 (Eurooppa-neuvosto ja neuvosto): <i>Hankinta</i> Neuvoston olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2012 vuosikertomus, kohdat 9.14 ja 9.19 sekä varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.18).	X					Neuvoston hankintamenettelyä on vahvistettu muun muassa parantamalla menojen asianmukaisuuden valvontaa, tarkistamalla kiinteistö-, tarvike-, palvelu- ja rakennusurakkasopimuksia koskevia sisäisiä sääntöjä, parantamalla malleja, järjestämällä kohdennettua koulutusta ja kehittämällä ohjausta.	
2011	Suositus 3 (Euroopan parlamentti): <i>Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja henkilöstön saamien lisien päivittäminen</i> Euroopan parlamentin olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaa, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katsottuiin väliajoin henkilökohtaista tilannettaan todistavat asiakirjat. Lisäksi sen olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.12 ja 9.34).		Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että perheisten hallinnoimissa ilmeni yhä puutteita (ks. kohta 9.13).				Ks. edellä vastaus 9.13 kohtaan.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2011	Suositus 4 (komissio): <i>Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja henkilöstön saamien lisen päivittäminen</i> Komission olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katsotuin väliajoin henkilökohtaista tilannettaan todistavat asiakirjat. Lisäksi sen olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.19 ja 9.34).			Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että perheisien hallinnoimissa ilmeni yhä puutteita (ks. kohta 9.13).			Komissio on toteuttanut toimenpiteitä parantamaan käytössä olevaa seurantajärjestelmää. Lisäksi henkilöstön perhetilanteen järjestelmällinen seuranta varmistetaan lähitulevaisuudessa (vuosina 2015 ja 2016). Ks. vastaus 9.13 kohtaan.	
	Suositus 5 (Euroopan ulkosuhdehallinto): <i>Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja henkilöstön saamien lisen päivittäminen</i> Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katsotuin väliajoin henkilökohtaista tilannettaan todistavat asiakirjat. Lisäksi sen olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.25 ja 9.34).			Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että perheisien hallinnoimissa ilmeni yhä puutteita (ks. kohta 9.13).				
	Suositus 6 (Euroopan parlamentti): <i>Väliaikaisen ja sopimusussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto</i> Euroopan parlamentin olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että asiaankuuluvien asetusten säännöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.13 ja 9.34).		X				Tarvittavat toimet on toteutettu. Parlamentti katsoo, että sen palvelukseenottomenettelyt ovat asiaankuuluvia. Tämän vahvistaa toistaiseksi myös se, ettei tilintarkastustuomioistuin ole havainnut niihin liittyviä puutteita kolmena viime vuotena.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen analyysi edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joihlakin osin				
2011	Suositus 7 (Euroopan talous ja sosiaalikomitea): <i>Väliaikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto</i> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean olisi toteutettava toimenpiteitä varmistukseksi, että asiaankuuluvien asetusten säännöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.23 ja 9.24 ja 9.34).		X				Väliaikaisen henkilöstön ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenottoa ja luokitteita koskevat uudet päätökset ja suuntaviivat otettiin käyttöön vuoden 2014 aikana. Virkoja ja toimia hallinnoidaan nyt sähköisesti käyttäen Sysper2-järjestelmää. Valintamenettelyjen avoimuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.	
	Suositus 8 (Euroopan ulkosuhdehallinto): <i>Väliaikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto</i> Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi toteutettava toimenpiteitä varmistukseksi, että asiaankuuluvien asetusten säännöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.26 ja 9.34).				X (*)			
	Suositus 9 (Komissio): <i>Hankinta</i> Komission olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.20, 9.21 ja 9.34).		X				Kyseiset yksiköt ovat vuoden 2011 puolivälistä toteuttaneet monia yksinkertaistamistoimenpiteitä hankintamenettelyihin liittyvien tarjoustiedostojen laadun parantamiseksi. Varainhoitoasetuksen noudattaminen on varmistettu, mutta kuitenkin käyttöä tervetsevää järkeä, jotta voidaan lisätä tarjousmenettelyyn osallistuvien määrää.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämättöm	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2011	Suositus 10 (Euroopan ulkosuhdehallinto): <i>Hankinta</i> Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.28 ja 9.34).				X (*)			

(*) Valvontajärjestelmien perusteellisissa tarkastuksissa noudataan vuorotteluperiaatetta eri toimielinten ja elinten välillä, joten näihin suosituksiin kohdistetaan seurantaa lähivuosina.

(*) Valvontajärjestelmien perusteellisissa tarkastuksissa noudatetaan vuorotteluperiaatetta eri toimielinten ja elinten välillä, joten näihin suosituksiin kohdistetaan seurantaa lähivuosina.

**VUOSIKERTOMUS KAHDEKSANNESTA,
YHDEKSÄNNESTÄ, KYMMENENNESTÄ JA
YHDENNESTÄTOISTA EUROOPAN
KEHITYSRAHASTOSTA (EKR) RAHOITETUISTA
TOIMISTA**

(2015/C 373/02)

Vuosikertomus kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdenneštoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista

SISÄLLYS

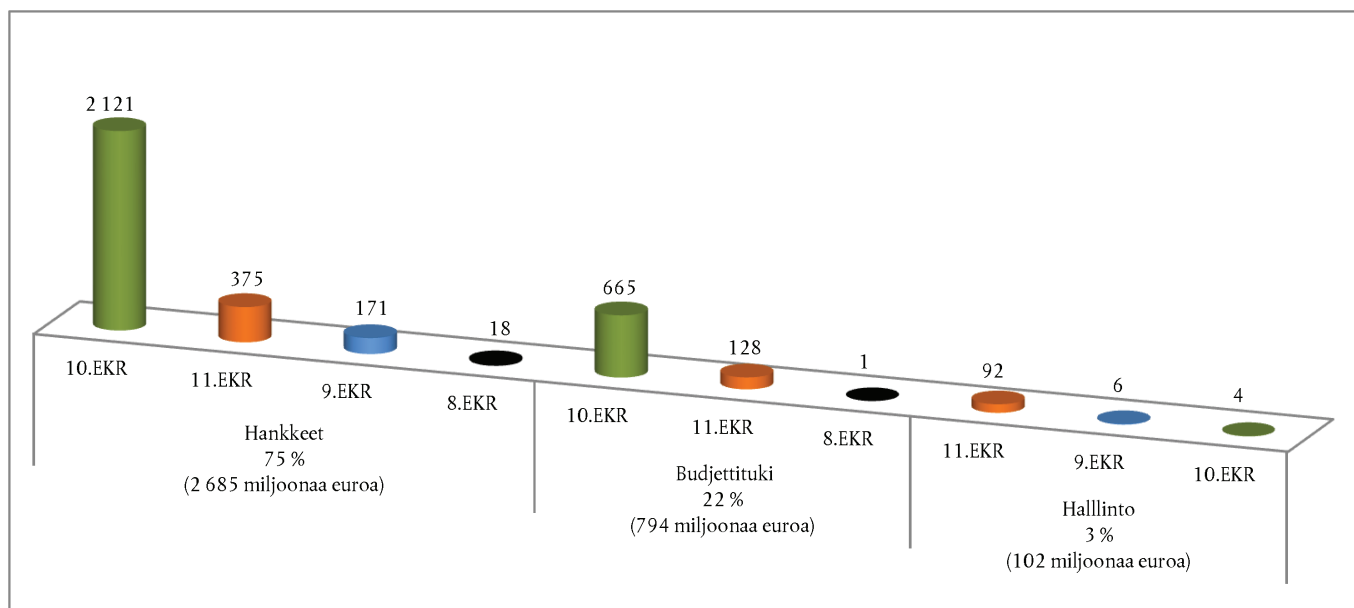
	<i>Kohta</i>
Johdanto	1–12
Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet	2–12
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	8–12
Ensimmäinen luku – Kahdeksannen, yhdeksannen, kymmenennen ja yhdenneštoista EKR:n täytäntöönpano	13–19
Rahoituksen toteuttaminen	13–19
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	20–46
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdenneštoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–IX
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	20–46
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	20–23
Tilien luotettavuus	24–25
Toimien sääntöjenmukaisuus	26–35
Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus	36–46
Johtopäätökset ja suositukset	47–50
Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös	47–48
Suositukset	49–50
Liite 1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Euroopan kehitysrahastot	
Liite 2 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan kehitysrahastot	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuintimen arvio Euroopan kehitysrahastoista (EKR). Keskeiset tiedot tarkastetuista toimista ja varainhoitovuoden 2014 menoista esitetään **kaaviossa 1**.

Kaavio 1 – Euroopan kehitysrahastot – Keskeiset tiedot 2014



	(miljoonaa euroa)
Toimintamenot yhteensä (hankkeet)	2 685
Toimintamenot yhteensä (budjettituki)	794
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	102
Maksut yhteensä	3 581
- ennakkomaksuja	2 105
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys	1 597
Tarkastettu perusjoukko	3 073
Yksittäiset sitoumukset yhteensä ⁽²⁾	3 380
Kokonaissitoumukset yhteensä ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ EKR:ista maksettu rahoitusosuus, joka on tarkoitettu kattamaan komissiossa ja EU:n edustustoissa aiheutuneet menot, jotka liittyvät EKR:jen avulla rahoitettavien toimien hallinnointiin tarvittavaan hallinnolliseen tukeen.

⁽²⁾ Kokonaissitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin. Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.

Lähde: varainhoitovuoden 2014 konsolidoitu tilinpäätös: 8., 9., 10. ja 11. EKR.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet

2. Euroopan kehitysrahastot (EKR) ovat olleet vuodesta 1958 alkaen pääasiallisia rahoitusvälineitä, joiden avulla Euroopan unioni tukee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. Euroopan unionin suhteet AKT-valtioihin sekä merentakaisiin maihin ja alueisiin perustuvat Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 tehtyyn kumppanuussopimukseen ('Cotonoun sopimus'), joka kattaa 20 vuoden ajanjakson. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja lopulta poistaa se.

3. EKR:jen toimintaan liittyy erityispiirteitä:

- a) EKR:jen rahoituksesta vastaavat jäsenvaltiot erityisten jakoperusteiden mukaan⁽¹⁾; jakoperusteet määritetään jäsenvaltioiden hallitusten välisellä sisäisellä sopimuksella neuvoston kokouksessa, ja ne poikkeavat EU:n yleistä talousarviota koskevista jakoperusteista
- b) EKR:ja hallinnoivat Euroopan komissio (EU:n yleisen talousarvion ulkopuolella) sekä Euroopan investointipankki (EIP)
- c) EKR:jen hallitustenvälisen luonteen vuoksi Euroopan parlamentilla on niiden toiminnassa vähäisempi vaikutus kuin EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettavien kehitysyhteistyövälineiden kohdalla; parlamentti ei osallistu EKR:jen varojen muodostamiseen eikä kohdentamiseen. Euroopan parlamentti on kuitenkin vastuuvapauden myöntävä viranomaisen lukuun ottamatta investointikehystä, jota hallinnoi EIP⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Jäsenvaltiokohtainen jakoperuste määritetään kunkin EKR:n kohdalla prosenttiosuutena varojen kokonaismäärästä.

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 567/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun asetuksen (EY) N:o 215/2008 muuttamisesta kymmenennen ja yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston välistä siirtämäkautta koskevan soveltamisen osalta yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston sisäisen sopimuksen voimaantuloon saakka (EUVL L 157, 27.5.2014, s. 52), 43, 48–50 ja 58 artikla. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 9/2007 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL C 23, 28.1.2008), kohdat 5 ja 6.

⁽³⁾ Näitä toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sovellettavista säännöistä määrätään vuonna 2012 tehdystä EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikantasopimuksessa (neuvoston asetus (EY) N:o 215/2008 (EUVL L 78, 19.3.2008, s. 1), 134 artikla). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma ei kata investointikehystä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4. Jokaista EKR:a säännellään oman varainhoitoasetuksen avulla. Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt useaan otteeseen, että jatkuvuus voitaisiin varmistaa ja riski EKR:jen täytäntöönpanon keskeytymisestä välttää, jos käytössä olisi yksi ainoa varainhoitoasetus, jota sovellettaisiin kaikkiin nykyisiin ja tuleviin EKR:hin. Yhden varainhoitoasetuksen käyttö yksinkertaistaisi myös hallinnointia ⁽⁴⁾.

5. EKR:jen varainhoitoasetuksia on asteittain mukautettu yleiseen varainhoitoasetukseen ⁽⁵⁾, mutta huomattavia eroja on yhä olemassa. Yhtenä keskeisenä erona on se, että vuotuisperiaatetta ei sovelleta EKR:hin: EKR-sopimukset tehdään yleensä 5–7 vuotta kestäväen sitoumusjakson ajaksi. Maksuja voidaan suorittaa huomattavasti pidemmän ajanjakson kuluessa. Vuonna 2014 maksuja suoritettiin samanaikaisesti neljän EKR:n kautta. Myös vuonna 1995 käynnistettyyn kahdeksanteen EKR:oon liittyviä maksuja suoritettiin yhä.

6. Euroopan komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysohjelmien pääosasto (EuropeAid) hallinnoi Euroopan kehitysrahastoja lähes kaikilta osin; pääosasto hallinnoi lisäksi monenlaisia menoja EU:n talousarviossa ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. EKR:jen tukitoimenpiteet pannaan täytäntöön hankkeiden ja budjettituen avulla ⁽⁸⁾. Tukitoimenpiteisiin sovelletaan pääasiallisesti neljää täytäntöönpanomenetelmää. Vuonna 2014 maksuista yhteensä 38 prosenttia toteutui suoran hallinnoinnin kautta. Suoran hallinnoinnin kautta toteutuneista maksuista 22 prosenttia liittyi budjettitukeen. Jäljelle jäävä 62 prosentin osuus toteutui välillisen hallinnoinnin kautta. Määrästä 32 prosenttia maksettiin kansainvälisten järjestöjen, 25 prosenttia kolmansien maiden ja viisi prosenttia EU:n jäsenvaltioiden kansallisten elinten kautta ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 3/2013 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL C 370, 17.12.2013), kohta 6.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

⁽⁶⁾ Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasuiden pääosasto hallinnoi 3,4:ää prosenttia EKR:jen menoista vuonna 2014.

⁽⁷⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2014, kahdeksas luku (Globaali Eurooppa).

⁽⁸⁾ Budjettituen yhteydessä komissio suorittaa varainsiirtoja kumppanimaan valtionkassaan. Näillä talousarvion lisävaroilla tuetaan kansallista kehitysstrategiaa.

⁽⁹⁾ Suoran hallinnoinnin yhteydessä komission yksiköt (keskustointipaikka tai edustustot) hallinnoivat tukia suoraan. Välillisen hallinnoinnin yhteydessä täytäntöönpano on delegoitu kolmannelle maalle (entinen hajautettu hallinnointi), kansainväliselle järjestölle (entinen yhteishallinnointi) tai kansalliselle elimelle, kuten EU:n jäsenvaltioiden kehitysvirastoille (entinen välillinen keskitetty hallinnointi).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit

8. Tässä kertomuksessa käsiteltyjä menoja toteutetaan lukiusten erilaisten avuntoimitusmenetelmien avulla 79 eri maassa. Säännöt ja menettelyt ovat usein mutkikkaita esimerkiksi tarjouskilpailujen ja sopimusten teon yhteydessä. Järjestelmän mutkikkautta lisää huomattavasti se, että yhdettätoista EKR:a varten ei ole olemassa erillistä käyttäjäystävällistä varainhoitoasetusta ⁽¹⁰⁾.

9. Välineiden ja maksuehtojen luonne rajoittaa tapahtumien virhealttiutta kahdella alalla – budjettituen ⁽¹¹⁾ yhteydessä ja kansainvälisten järjestöjen ⁽¹²⁾ (esim. YK:n) useiden rahoittajien tuella toteuttamille hankkeille suunnatun EU-rahoituksen yhteydessä.

10. Budjettituki suunnataan joko suoraan asianomaisen valtion yleiseen talousarvioon taikka alakohtaisen toimintapolitiikan tai tavoitteen tukemiseen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio noudattanut erityisiä ehtoja, jotka koskevat budjettituen maksamista tietyille kumppanimaalle. Lisäksi tutkittiin, onko komissio tarkistanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot täyttyvät (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidossa saavutetun riittävän edistymisen osalta).

11. Säännökset jättävät kuitenkin huomattavasti tulkinnan varaa, ja komissio voi arvioida huomattavan joustavasti, täyttyvätkö yleiset ehdot. Tilintarkastustuomioistuinten toimittama sääntöjenmukaisuuden tarkastus voi ulottua vain siihen vaiheeseen saakka, jossa tuki maksetaan kumppanimaalle. Siirretyt varat sekoittuvat tämän jälkeen tuensaajamaan talousarviovaroihin. Tuensaajamaan varainhoidon puutteet eivät näin ollen näy virheinä tilintarkastustuomioistuinten toimittamassa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa.

8. Yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon (EKR) sovelletaan asetusta (EU) 2015/323 ('varainhoitoasetus'), jonka neuvosto antoi 2. maaliskuuta 2015. Todellinen yksinkertaistaminen edellyttää sen yhdenmukaistamista yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen kanssa. Tähän onkin päästy yhdenteentoista EKR:oon sovellettavassa varainhoitoasetuksessa viittaamalla avoimesti ja selkeästi yleiseen talousarvioon sovellettavaan varainhoitoasetukseen sekä sen soveltamissääntöihin. Tällä tavalla yhdettätoista EKR:a koskevassa varainhoitoasetuksessa varmistetaan, että sovellettavat rahoitusmenettelyt ovat johdonmukaiset ja aiempaa tehokkaammat, ja samalla voidaan vähentää riskejä ja virheitä.

Tarjouskilpailuihin ja sopimusten tekoon sovellettavat säännöt ja mallit on koottu sekä yleisen talousarvion että EKR:n osalta ulkoisiin toimiin liittyviä sopimusmenettelyjä koskevaan käytännön oppaaseen (PRAG-opas), jonka on kehittänyt kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto. Toimeksisaajia edustavat eurooppalaiset järjestöt suosittavat laajalti kyseisten sääntöjen ja mallien käyttöä.

⁽¹⁰⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuinten lausunto nro 3/2013 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, kohdat 3 ja 4.

⁽¹¹⁾ EKR:ista maksetun budjettituen bruttomäärä oli varainhoitovuonna 2014 yhteensä 794 miljoonaa euroa.

⁽¹²⁾ EKR:ista suoritettujen, kansainvälisten järjestöjen useiden rahoittajien tuella toteuttamiin hankkeisiin suunnattujen maksujen bruttomäärä oli varainhoitovuonna 2014 yhteensä 776 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

12. Kun komission maksuosuudet useiden eri rahoittajien välisiin hankkeisiin sulautetaan yhteen muiden rahoittajien maksuosuuksien kanssa, eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin, komissio olettaa, että EU:n tukikelpoisuussääntöjä noudatetaan niin kauan kuin yhteenkootussa määrässä on EU:n rahoitusosuuden kattamista varten riittävästi tukikelpoisia menoja. Komissio käyttää menettelystä nimitystä ”nimellinen lähestymistapa”. Komission soveltama nimellinen lähestymistapa rajoittaa tarkastajien työtä tapauksissa, joissa muut rahoittajat ovat maksaneet huomattavia rahoitusosuuksia, joiden komissio katsoo riittävän kattamaan kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa mahdollisesti havaitut tukeen oikeuttamattomat menot.

ENSIMMÄINEN LUKU – KAHDEKSANNEN, YHDEKSÄNNEN, KYMMENENNEN JA YHDENNENTOISTA EKR:N TÄYTÄNTÖÖNPANO**Rahoituksen toteuttaminen**

13. Kahdeksannen EKR:n (1995–2000) rahamäärä on 12 840 miljoonaa euroa ja yhdeksännen EKR:n (2000–2007) rahamäärä on 13 800 miljoonaa euroa. Kymmenennen EKR:n (2008–2013) kokonaismäärä on 22 682 miljoonaa euroa. Mainitusta määrästä 21 966 miljoonaa euroa on suunnattu AKT-maille ja 286 miljoonaa euroa merentakaisille maille ja alueille. AKT-maiden osuudesta 1 500 miljoonaa euroa ja merentakaisten maiden ja alueiden osuudesta 30 miljoonaa euroa liittyy EIP:n hallinnoimaan investointikehykseen, jonka avulla tuetaan lähinnä yksityistä sektoria AKT-maissa ja merentakaisilla mailla ja alueilla. Lisäksi 430 miljoonaa euroa on kohdennettu EKR:n ohjelmasuunnittelusta ja täytäntöönpanosta komissiolle aiheutuviin menoihin.

14. Yhdennentoista EKR:n⁽¹³⁾ perustava sisäinen sopimus tehtiin elokuussa 2013. Sopimus tuli voimaan 1. maaliskuuta 2015, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat ratifioineet sen. Yhdennentoista EKR:n kokonaismäärä on 30 506 miljoonaa euroa⁽¹⁴⁾, josta 29 089 miljoonaa euroa on suunnattu AKT-maille ja 365 miljoonaa euroa merentakaisille maille ja alueille.

⁽¹³⁾ EUVL L 210, 6.8.2013, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Määrään sisältyy EIP:n hallinnoima 1 139 miljoonan euron osuus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

15. Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2013 siirtymävaiheen toimenpiteitä (siirtymävaiheen rahoitusjärjestely). Tarkoituksena oli varmistaa, että varoja olisi saatavilla tammikuusta 2014 siihen asti, kunnes yhdestoista EKR tulee voimaan⁽¹⁵⁾. Siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyä varten vuonna 2014 käytettävissä olleet varat olivat yhteensä 1 616 miljoonaa euroa. Toimenpiteet rahoitettiin seuraavista kohteista:

- kahdeksannesta ja yhdeksännestä EKR:sta 31. joulukuuta 2013 mennessä vapautetut varat (936 miljoonaa euroa)
- kymmenennen EKR:n varat, jotka olivat sitomatta 31. joulukuuta 2013 (75 miljoonaa euroa)
- vuonna 2014 vapautetut kymmenennen EKR:n ja aiempien EKR:jen varat (586 miljoonaa euroa)
- korot ja muut tuotot (19 miljoonaa euroa).

Varoista annetaan selvitys yhdenntoista EKR:n yhteydessä, mutta ne eivät muodosta lisävaroja yhdenntoista EKR:lle.

16. **Taulukosta 2** käy ilmi EKR:n varojen kumulatiivinen käyttö vuonna 2014.

⁽¹⁵⁾ Neuvoston päätös 2013/759/EU, annettu 12 päivänä joulukuuta 2013, EKR:n varainhoidon siirtymätoimenpiteistä 1 päivästä tammikuuta 2014 yhdenntoista EKR:n voimaantuloon saakka (EUVL L 335, 14.12.2013, s. 48).

Taulukko 2 – EKR:n varojen käyttö 31. joulukuuta 2014

(miljoonaa euroa)														
	Tilanne vuoden 2013 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2014 (nettomäärät) ⁽⁶⁾							Tilanne vuoden 2014 lopussa				
	Kokonais-määrä	Toteutumis-aste ⁽²⁾	8.EKR ⁽³⁾	9.EKR ⁽³⁾	10.EKR	11.EKR	Kokonais-määrä	8.EKR	9.EKR	10.EKR	11.EKR	Kokonais-määrä	Toteutumis-aste ⁽²⁾	
A – VARAT ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100		
B – KÄYTTÖ														
1. Kokonais sitoumukset ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %	
2. Yksittäiset sitoumukset ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %	
3. Maksut	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %	
C – Maksattamatta olevat sitoumukset (B1–B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %	
D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %	

⁽¹⁾ Sisältää 8., 9., 10. ja 11. EKR:n alkuperäiset määrärahat, yhteisrahoituksen, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.

⁽²⁾ Prosentuaalisena osuutena varoista.

⁽³⁾ Negatiiviset määrät vastaavat vapautettuja määrärahoja.

⁽⁴⁾ Kokonais sitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin.

⁽⁵⁾ Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.

⁽⁶⁾ Sitoumusten nettomäärä vapautettujen määrien jälkeen. Maksujen nettomäärä takaisinperittyjen määrien jälkeen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, perustana EKR:n rahoituksen toteutusta koskevat kertomukset ja tilinpäätökset, tilanne 31. joulukuuta 2014.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

17. Sitoumusten nettomäärä oli vuonna 2014 edeltäviin vuosiin verrattuna poikkeuksellisen alhainen (621 miljoonaa euroa)⁽¹⁶⁾. Tämä johtui yhdenmendoista EKR:n voimaantulon viivästymisestä, mikä rajoitti sitoumuksiin käytettävissä olleita resursseja siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyn yhteydessä. Toisaalta voidaan todeta, että vuonna 2014 suoritettujen maksujen määrä oli ennätyksellisen suuri (3 516 miljoonaa euroa)⁽¹⁷⁾. Tämä johtui erityisesti siitä, että siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyn avulla maksettiin 595 miljoonaa euroa lähinnä suuria budjettitukimaksuja ja ennakkomaksuja, jotka liittyivät Afrikan rauhanrahaston operaatioihin Keski-Afrikan tasavallassa ja Somaliassa.

18. Vuoden 2014 loppuun mennessä lähes kaikki käytettävissä olleet varat oli sidottu (rahoituspäätösten osalta 98,9 prosenttia ja yksittäisten sopimusten osalta 91,2 prosenttia). Maksattamatta olevien sitoumusten⁽¹⁸⁾ osuus laski 23 prosenttia vuoden 2013 (12,5 miljardia euroa) ja vuoden 2014 lopun välillä (9,7 miljardia euroa). Tilanne aiheutui maksattamatta olevien sitoumusten vähentämiseen tähtäävistä EuropeAidin toimista ja vuonna 2014 tehtyjen rahoituspäätösten pienestä määrästä.

19. EuropeAid jatkoi koko vastuualueellaan⁽¹⁹⁾ toimia, joiden tarkoituksena on vähentää vanhojen ennakoiden ja käyttämättä olevien sitoumusten määrää⁽²⁰⁾ sekä sellaisten avoimina olevien sopimusten määrää, joiden voimassaoloaika on päättynyt⁽²¹⁾. Vuoden 2014 osalta vanhoille ennakoille ja käyttämättä oleville sitoumuksille asetetut tavoitearvot ylittyivät pitkälti⁽²²⁾. Vuodelle 2014 asetettu tavoitearvo, joka koski päättäneiden sopimusten osuutta sopimusten kokonaismäärästä, saavutettiin lähes täysimääräisesti EuropeAidin koko salkun osalta⁽²³⁾. Kehitys on kuitenkin ollut vähemmän tyydyttävää EKR:jen kohdalla⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 miljoonaa euroa; 2012: 3 163 miljoonaa euroa.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 miljoonaa euroa; 2012: 3 209 miljoonaa euroa.

⁽¹⁸⁾ Maksattamatta olevat määrät ("Reste à liquider").

⁽¹⁹⁾ EKR:jen talousarviot ja yleinen talousarvio yhteensä.

⁽²⁰⁾ Vanhat maksattamatta olevat sitoumukset.

⁽²¹⁾ Sopimus katsotaan päättyneeksi, jos se on avoinna vielä, kun operatiivisen jakson päättymisestä on kulunut yli 18 kuukautta. Sopimusten päättämisiivieet lisäävät sääntöjenmukaisuuteen liittyvien virheiden riskiä, sillä todentavaa aineistoa voi olla vaikea jäljittää, jos sitä ei ole arkistoitu asianmukaisesti ja hankkeen toteuttamiseen osallistunut keskeinen henkilöstö ei työskentele enää hankkeen parissa. Sopimusten päättämisiivieet saattavat viivästyttää myös käyttämättä jääneiden ennakoiden ja tukeen oikeuttamattomien menojen takaisinperintää.

⁽²²⁾ Avoimien vanhojen ennakkomaksujen määrän vähentäminen: saavutettu 46 prosenttia (tavoite 25 prosenttia); maksattamatta olevien sitoumusten määrän vähentäminen: saavutettu 51,24 prosenttia (tavoite 25 prosenttia).

⁽²³⁾ Saavutettu osuus 15,52 prosenttia (tavoite 15 prosenttia).

⁽²⁴⁾ Päättäneisiin sopimuksiin liittyvästä 5,3 miljardin euron osuudesta 3,7 miljardia euroa (69 prosenttia) koskee EKR:ja. Päättäneiden sopimusten osuus avoimien EKR:jen sopimusten kokonaismäärästä on 25 prosenttia, kun niiden osuus EuropeAidin salkun kokonaismäärästä on 15,5 prosenttia. Päättäneistä 1528:sta EKR:jen sopimuksesta 477 sopimuksen (1,3 miljardia euroa) operatiivinen jakso päättyi ennen vuotta 2010. Kyseisten sopimusten osuus sopimusten lukumäärästä oli 31 prosenttia ja sopimusten kokonaisarvosta 35 prosenttia.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYS-RAHASTOISTA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdenneistöistä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) – riippumattoman tarkastajan kertomus

I – Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut seuraavat osa-alueet Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan sekä kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavan varainhoitoasetuksen 49 artiklan mukaisesti (kyseistä varainhoitoasetusta sovelletaan kymmenennen ja yhdenneistöistä Euroopan kehitysrahaston välistä siirtymäkautta koskevan soveltamisen osalta yhdenneistöistä Euroopan kehitysrahaston sisäisen sopimuksen voimaantuloon saakka):

- a) kahdeksannen, yhdeksannen, kymmenennen ja yhdenneistöistä Euroopan kehitysrahaston tilinpäätöksen, jonka komissio hyväksyi 24. heinäkuuta 2015; tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman ja Euroopan kehitysrahastojen saamia koskevan taulukon sekä selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden EKR:hin sovellettavan säädöserustan pohjalta siltä osin kuin on kyse komission hallinnoimasta osasta EKR:n varoja⁽²⁵⁾.

Toimivan johdon velvollisuus

II – Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja sovellettavien varainhoitoasetusten⁽²⁶⁾ mukaisesti EKR:jen tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksytyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien⁽²⁷⁾ pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän velvollisuuteen kuuluu suunnitella, ottaa käyttöön ja ylläpitää sisäisen valvonnan järjestelmä, jonka pohjalta on mahdollista laatia ja esittää tilinpäätös, jossa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvaa olennaista virheellisyttä. Toimivan johdon vastuulla on lisäksi varmistaa, että tilinpäätöksessä tarkoitettut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä velvoittavien normien mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT, 317 artikla).

Tarkastajan velvollisuus

III – Tilintarkastustuomioistuimen vastuulla on antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden (IFAC) sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten standardien (INTOSAI) mukaisesti. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko EKR:jen tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

IV – Tarkastuksessa suoritetaan toimenpiteitä, joiden avulla hankitaan tarkastusevidenssiä tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista ja siinä esitettävistä muista tiedoista sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Toimenpiteiden valinta perustuu tarkastajan harkintaan ja arvioon siitä, kuinka suuri on riski, että tilinpäätökseen sisältyy petoksista tai virheistä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:jen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Näitä riskejä arvioidessaan tarkastaja arvioi sisäisiä kontroleja, jotka ovat relevantteja tilinpäätöksen laatimisen ja sen oikein esittämisen kannalta, sekä valvontajärjestelmiä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Tämän pohjalta tarkastaja suunnittelee olosuhteisiin nähden asianmukaiset tarkastustoimenpiteet, mutta tarkoituksena ei ole esittää lausuntoa sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta. Tarkastukseen kuuluu myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuuden ja esitettyjen kirjanpidollisten arvioiden kohtuullisuuden sekä tilinpäätöksen yleisen esittämistavan arvioiminen.

V – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että se on saanut tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä lausuntojensa perustaksi.

⁽²⁵⁾ Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 16, 43, 48, 49, 50 ja 58 artiklan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia ja sen vastuulla olevia EKR:n varoja.

⁽²⁶⁾ Kahdeksanteen, yhdeksänteen ja kymmenenteen EKR:oon sovellettavat varainhoitoasetukset. Kymmenennen EKR:n varainhoitoasetusta sovelletaan myös siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyyn, josta annetaan selvitys yhdenneistöistä EKR:n yhteydessä.

⁽²⁷⁾ EKR:n tilinpitäjän vahvistamat kirjanpitosäännöt ja -menetelmät perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) antamiin kansainvälisiin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) tai, tarvittaessa, kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Accounting Standards Board, IASB) antamiin kansainvälisiin IFRS-tilinpäätösstandardeihin (International Financial Reporting Standards).

Tilien luotettavuus*Lausunto tilien luotettavuudesta*

VI – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahdeksannen, yhdeksannen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätös 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:n taloudellisesta asemasta 31 päivästä joulukuuta 2014 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista päättyneeltä varainhoitovuodelta EKR:n varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus**Tulot***Lausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

VII – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31 päivänä joulukuuta 2014 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut*Perustelut kielteiselle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

VIII – Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan kahdeksannen, yhdeksannen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n menotapahtumiin liittyvä todennäköisin virhetaso on 3,8 prosenttia.

Kielteinen lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX – Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausunnon perusteluja koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2014 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä virhetaso on olennainen.

16. heinäkuuta 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

20. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja -menetelmistä esitetään yleiskuva talousarvion toteuttamista koskevan, tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2014 vuosikertomuksen ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. EKR:ja koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat.

21. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset EKR:jen tilien luotettavuudesta koskevat kahdeksannen, yhdeksannen, kymmenennen ja yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston⁽²⁸⁾ tilinpäätöksiä⁽²⁹⁾, jotka komissio on hyväksynyt EKR:n varainhoitoasetuksen⁽³⁰⁾ mukaisesti ja jotka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti yhdessä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen kanssa 24. heinäkuuta 2015. Tarkastuksessa testattiin rahamääriä ja ilmoitettuja tietoja. Lisäksi arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita, johdon esittämiä keskeisiä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

22. Toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa tarkastettiin seuraavat osa-alueet:

- a) jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimittu otos
- b) 30 sitoumuksesta koostuva otos⁽³¹⁾.
- c) 165 tapahtumasta koostuva otos⁽³²⁾. Kyseessä on edustava otos kaikenlaisista EKR:jen maksuista. Otos koostui 28 EU:n edustuston⁽³³⁾ hyväksymistä 127 maksusta ja komission yksiköiden hyväksymistä 38 maksusta⁽³⁴⁾. Tapauksissa, joissa havaittiin virheitä, asianomaisia järjestelmiä analysoitiin järjestelmäpuutteiden tarkempaa yksilöintiä silmällä pitäen.

⁽²⁸⁾ Ks. asetus (EU) N:o 567/2014, 44 artikla: tilinpäätöslaskelmat sisältävät taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman ja nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman.

⁽²⁹⁾ Ks. asetus (EU) N:o 567/2014, 44 artikla: rahoituksen toteutusmaselvitykseen sisältyy taulukoita, joissa esitetään määrärahat, maksusitoumukset, käyttötarkoitukseensa sidotut varat ja maksusuoritukset.

⁽³⁰⁾ Ks. asetus (EU) N:o 567/2014, 43 artikla.

⁽³¹⁾ Kokonaissitoumukset ja vastaavat oikeudelliset sitoumukset (rahoitus sopimukset) sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt rahoituspäätöksen.

⁽³²⁾ Vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2014, **liite 1.1**, kohta 7.

⁽³³⁾ Afrikan unioni, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Keski-Afrikan tasavalta, Kongon demokraattinen tasavalta, Dominikaaninen tasavalta, Eritrea, Etiopia, Fidži, Guinea-Bissau, Haiti, Norsunluurannikko, Lesotho sekä Swazimaa, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauritania, Mauritius, Mosambik, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone ja Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 maksua; ECHO: neljä humanitaarista apua koskevaa maksua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) EuropeAidissa ja EU:n edustustoissa tarkastettujen järjestelmien arviointi, joka kattoi seuraavat osa-alueet: i) komission henkilöstön, ulkoisten tarkastajien tai valvojien ennen maksujen suorittamista toimittamat ennakkotarkastukset, ja ii) seuranta ja valvonta, erityisesti ulkoisten tarkastusten seuranta, tarkastus- ja seurantakäynnit ja EuropeAidin varainhoitovuosien 2012, 2013 ja 2014 jäännösvirhetasosta laatimat selvitykset.
- e) EuropeAidin pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen läpikäynti.
- f) Tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten seuranta.

23. Kuten kohdassa 6 tuotiin esille, EuropeAid panee täytäntöön suurimman osan ulkoisen avun välineistä, jotka rahoitetaan yleisestä talousarviosta sekä EKR:ista. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset sekä järjestelmistä että vuotuisen toimintakertomuksen ja pääjohtajan vuoden 2014 lausuman luotettavuudesta koskevat EuropeAidin koko vastuualuetta.

Tilien luotettavuus

24. Vuodesta 2007 alkaen (jolloin EKR:n kirjanpitoa uudistettiin) komission jaksotuksen yhteydessä soveltamassa arviointimenetelmässä ei ole otettu huomioon sellaisia budjettitukisopimuksiin liittyviä kertyneitä kuluja, joiden osalta AKT-maat eivät ole esittäneet vuoden aikana maksupyyntöjä. Komissio katsoo, että budjettituen luonteen perusteella kuluksi kirjaaminen tapahtuu maksun suorittamisen yhteydessä. Komissiolla on erittäin laajat harkintavaltuudet tukikelpoisuusehtojen noudattamisen arvioinnissa. Budjettituki ei kuitenkaan ole harkinnanvarainen avustus, vaan tukioikeus, johon sovelletaan komission kirjanpitosääntöjä: kuten muiden kuin vaihtoon perustuvien menojen kohdalla, komission on suoritettava maksut, kun tukikelpoisuusehdot täyttyvät.

25. Jos ennakkomaksujen suuruus ylittää 750 000 euroa, komission on vuosittain perittävä ennakkorahoituksen perusteella kertynyt korko (vuonna 2014 perittiin kolme miljoonaa euroa ja vuonna 2013 yhteensä 5,7 miljoonaa euroa). Edellisten vuosien tapaan⁽³⁵⁾ tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät eivät noudata tätä sääntöä vielääkään systemaattisesti; lisäksi ilmeni, että tilinpäätöksen liitetiedossa 3.5 ilmoitettu korkotuotto perustuu osittain arvioihin. Lisäksi 250 000–750 000 euron suuruisista ennakkomaksuista kertynyttä korkoa ei edelleenkään merkitty tilinpäätökseen rahoitustoiminnasta kertyvänä tuottona, koska komissio sai yhtenäisen hallintotietojärjestelmän (CRIS) kehittämisen päätökseen vasta vuoden 2014 lopulla.

KOMISSIION VASTAUKSET

24. Komissio on soveltanut kyseistä lähestymistapaa budjettitukiin vuodesta 2007 lähtien, vuonna 2006 annettujen kirjanpitosääntöjen pohjalta.

Komissio on katsonut, että kuluerä olisi katsottava menoksi siinä vaiheessa, kun maksu suoritetaan, koska komission yksiköt ovat tuolloin asianmukaisesti arvioineet kaikki tukikelpoisuusehdot. Komissio ottaa jaksotuksen yhteydessä huomioon myös Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) vuoden aikana esittämät, vielä maksamattomat maksupyyntöt, koska se pitää erittäin todennäköisenä, että sopimuksiin sovellettavat tukikelpoisuusehdot täyttyvät siinä vaiheessa, kun AKT-valtio lähettää budjettitukeen liittyvän maksupyyntön.

25. Ennakkorahoituksen perusteella kertyneen koron takaisinperintä vuosittain eikä vasta sopimuksen loppuessa on todistettavasti edistynyt kolmen viime vuoden aikana.

Tulojen ja menojen hyväksyjille lähetetään säännöllisesti ohjeet, joissa muistutetaan siitä, että ennakkorahoituksen perusteella kertynyt korko on perittävä takaisin heti sen erääntyessä. Lisäksi on otettu käyttöön seurantajärjestelmä.

⁽³⁵⁾ Varainhoitovuotta 2012 koskeva vuosikertomus, kohta 19, ja varainhoitovuotta 2013 koskeva vuosikertomus, kohta 20.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET*Toimien sääntöjenmukaisuus***Tulot**

26. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tulotapahtumat ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

Maksut

27. **Lähteessä 1** esitetään yhteenveto maksutapahtumien tarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 165 maksutapahtumasta 54:ään (33 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 36 virheen perusteella, että virhetaso on 3,8 prosenttia ⁽³⁶⁾.

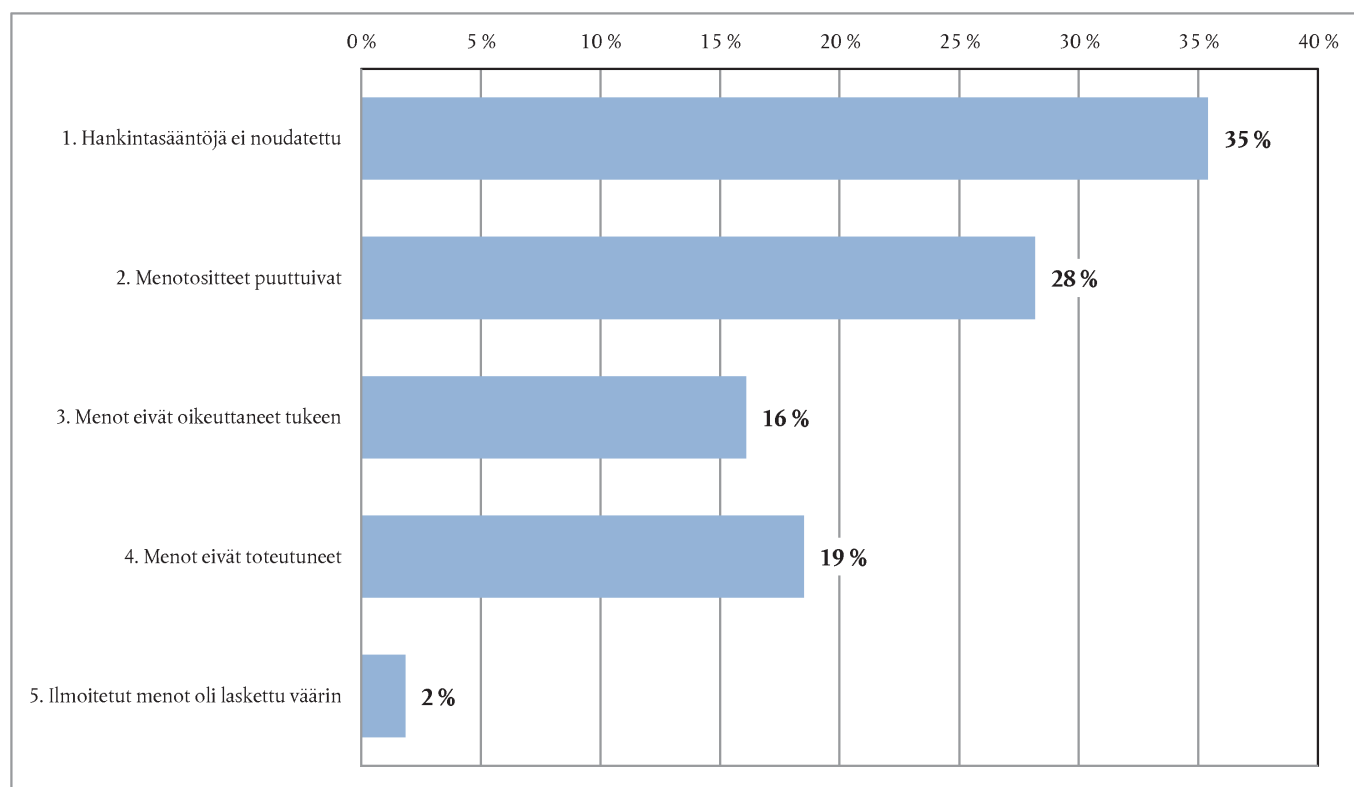
28. Kun tarkastetusta otoksesta otetaan pois kohdissa 9–12 mainitut budjettituki ja useiden rahoittajien rahoittamat tapahtumat, arvioitu virhetaso on 4,8 prosenttia ⁽³⁷⁾.

29. **Kaaviossa 2** esitetään, missä määrin erityyppiset virheet vaikuttivat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan vuoden 2014 virhetasoon. Edunsaajien kohdalla ilmenneeseen hankintamenettelyiden noudattamatta jättämiseen ja menotositteiden puuttumiseen liittyvien virheiden osuus arvioidusta virhetasosta on 63 prosenttia.

⁽³⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 2,1 prosentin (alempi virheraja) ja 5,6 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽³⁷⁾ Ilmoitettu luku on paras arvio ja perustuu 127 tapahtuman edustavaan otokseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 2,7 prosentin (alempi virheraja) ja 6,9 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

Kaavio 2 – Arvioitu virhetaso virhetyypeittäin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Hankkeet

30. Tilintarkastustuomioistuinten hankkeiden osalta tarkastamaan otokseen sisältyneistä 133 maksutapahtumasta 52:een (39 prosenttiin) liittyi virhe. Virheistä 34 (65 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Niistä 34 maksutapahtumasta, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe, 14 oli lopullisia tapahtumia, jotka oli hyväksytty kaikkien ennakkotarkastusten jälkeen.

31. Kuten aiempinakin vuosina ⁽³⁸⁾, työsuunnitelmiin, avustuksiin sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtyihin rahoitus sopimuksiin liittyvissä tapahtumissa havaittiin virheitä useammin kuin muissa tukimuodoissa. Tarkastetuista 66 tämän tyyppisestä tapahtumasta 29:ään (44 prosenttiin) liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 75 prosenttia.

32. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hankkeisiin liittyneissä maksutapahtumissa seuraavat kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden päätyypit:

- a) edunsaaja ei noudattanut hankintasääntöjä (kahdeksan tapahtumaa)

⁽³⁸⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 25.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) tukeen oikeuttavan toimen toteutumisesta ei ollut todentavia asiakirjoja (11 tapahtumaa) ⁽³⁹⁾
- c) menot olivat tukeen oikeuttamattomia, esimerkiksi täytännöpanojakson ulkopuolella aiheutuneita menoja (kolme tapahtumaa), alv-kulut olivat tukeen oikeuttamattomia (kaksi tapahtumaa), toimet eivät kuuluneet sopimukseen (yksi tapahtuma) tai välillisiä kuluja oli ilmoitettu suorina kuluina (yksi tapahtuma)
- d) menot eivät olleet edunsaajille todellisuudessa aiheutuneita menoja (kymmenen tapahtumaa)
- e) menot oli laskettu väärin (kaksi tapahtumaa).

Laatikko 1 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä*Edunsaaja ei noudattanut hankintamenettelyjä*

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menojen lopullisen selvittämisen avustussopimuksen osalta, joka koski AKT-maiden välisestä maatalousalan yhteistyöstä vastannutta järjestöä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tietotekniikkapalveluiden hankinnassa 225 900 euron suuruisen virheen. Alankomaissa toimiva avustuksen edunsaaja ei noudattanut kansainvälistä rajoitettua hankintamenettelyä, joka edellyttää hankintailmoituksen julkaisemista. Kutsu lähetettiin ainoastaan kolmelle edunsaajan valitsemalle alankomaalaiselle yritykselle. Avustussopimuksessa määrättyjen hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen rajoitti kilpailua.

Menojen perusteeksi ei ollut todentavaa aineistoa

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menojen lopullisen selvittämisen Tyynenmeren alueella toteutetun maatalousalan perushyödykekauppaa helpottavan ohjelman osalta. Tarkastuksen yhteydessä testattiin 20 menoerää. Menoeristä seitsemän liittyi rakennustöihin, henkilöstökuluihin, päivärahoihin ja hotellimajoituksiin. Kyseisten menoerien kokonaismäärä oli 22 117 euroa, mutta erien osalta ei toimitettu tarvittavia menotositteita (esim. laskut, maksutositteet, henkilöstökulujen ja hanketoimien välisen yhteyden osoittavat tositteet sekä matkoja ja kokouksiin osallistumista koskevat todentavat asiakirjat, jotka osoittavat päivärahojen ja hotellimajoitusten tarpeen) ⁽³⁹⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 1 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä*Edunsaaja ei noudattanut hankintamenettelyjä*

Komissio toteuttaa parhaillaan asianmukaisia korjaavia toimia eli antaa perintämääräyksen, jonka määrä vastaa sopimuksen koko lopullista arvoa (251 124 euroa). Edunsaajalle on lähetetty asiasta ennakoilmoitus 1. kesäkuuta 2015.

⁽³⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuin raportoi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä tapauksissa, joissa tositteita ei ole saatavilla lainkaan, tai tapauksissa, joissa raportoidun toimen toteutumisesta ei ole todentavaa aineistoa tai joissa ilmoitettujen menojen ja toimitettujen tositteiden välillä ei ole yhteyttä. Tositteiden puuttumiseen on kaksi pääasiallista syytä: i) asiakirjaa ei ole koskaan ollutkaan, mikä olisi pitänyt havaita ennakkotarkastuksissa, tai ii) asiakirja on olemassa, mutta sitä ei kyetty jäljittämään, mikä on osoitus puutteellisesta asiakirjahallinnosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tukeen oikeuttamattomat menot

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Afrikkaa tukevaan Ter-Africa-erityisrahastoon kohdistuneen EKR:n rahoitusosuuden selvittämisen. Erityisrahastoa koskeva hallintosopimus allekirjoitettiin marraskuussa 2012. Komission suorittama maksujen selvittäminen perustui erityisrahastoon sen koko toiminta-aikana (2006–2013) suoritettujen maksujen kokonaismäärään. Komission hyväksymistä 6 714 489 eurosta 4 664 666 euron meno-osuus oli aiheutunut ennen hallintosopimuksen voimaantuloa. Komissio oli lisäksi jo selvittänyt sen aiemman erityisrahastosopimuksen yhteydessä, joten määrä maksettiin kahdesti.

Menot eivät olleet edunsaajalle aiheutuneita menoja

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ennakkomaksujen selvittämisen tapauksessa, jossa oli kyse miinanraivausoperaatioihin Senegalissa (Casamance) liittyneen humanitaarisen avun ohjelman täytäntöönpanoa varten suoritetuista ennakkomaksuista. Ohjelman toteuttamisesta vastannut kansainvälinen järjestö ilmoitti tosiasiallisina menoina miinanraivausta koskeneen palvelusopimuksen määrän, jota ei ollut vielä maksettu kokonaisuudessaan. Demobilisaatiovaihetta ei ollut vielä saatu päätökseen (laitteita ja materiaalia ei ollut poistettu hankkeen toteutuspaikalta ja toimitettu kansallisille viranomaisille, eikä toimeksisaaja ollut toimittanut loppuraporttia). Asianomaiset menot (207 437,87 Yhdysvaltain dollaria) eivät olleet aiheutuneet edunsaajalle.

KOMISSIION VASTAUKSET

Tukeen oikeuttamattomat menot

Komissio on toteuttanut kaikki asianmukaiset korjaavat toimet. Tarkasteltu maksujen selvittäminen peruutettiin ja maksut kirjattiin uudelleen ottaen huomioon liian suurena ilmoitettu määrä.

Menot eivät olleet edunsaajalle aiheutuneita menoja

Komissio toteuttaa parhaillaan asianmukaisia korjaavia toimia eli se on käynnistänyt takaisinperinnän. Lisäksi on tarkoitus suorittaa tarkastuskäynti hankkeen päättyessä.

33. Komissiolla oli 21:ssä⁽⁴⁰⁾ kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä koskeneessa tapauksessa järjestelmiensä ansiosta riittävästi tietoa⁽⁴¹⁾, jonka perusteella se olisi kyennyt estämään, havaitsemaan ja korjaamaan virheet ennen menojen hyväksymistä. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi ollut 2,3 prosenttiyksikköä alhaisempi.

34. Virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, koskivat lähinnä noudatettuihin hankintamenettelyihin liittyneitä puutteita (kahdeksan tapahtumaa) ja puutteellisia hankinta-asiakirjoja (seitsemän tapahtumaa).

Budjettituki

35. Budjettituen osalta tarkastetuissa 32 tapahtumassa havaittiin kaksi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa, vaikutukseltaan vähäistä (alle 0,1 prosenttiyksikköä) virhettä. Virheet aiheutuivat siitä, että edunsaajavaltiot eivät noudattaneet rahoitussopimusten määräyksiä niiden muuntokurssien osalta, joiden avulla budjettituen maksut muunnetaan paikalliseksi valuutaksi.

35. Koska rahoitussopimuksissa ei kummankaan virheen osalta selvästi viitata sovellettavaan muuntokurssiin, komissio pitää virheiden määrällistä arviointia vaikeana.

⁽⁴⁰⁾ Mukaan lukien yksi otoksen ulkopuolella havaittu tunnettu virhe.

⁽⁴¹⁾ Todentavien asiakirjojen ja vaadittujen pakollisten tarkastusten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valittuja järjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia koskeva tarkastus

36. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsema virheiden esiintyvyys osoittaa aiempien vuosien tapaan, että ennakkotarkastuksissa on puutteita. Virheitä esiintyi myös lopullisissa kuluilmoituksissa, joihin oli kohdistettu ulkoisia tarkastuksia ja menojen tarkastuksia.

37. EuropeAid hyväksyi toukokuussa 2013 toimintasuunnitelman, jonka avulla oli määrä puuttua EuropeAidin järjestelmän täytäntöönpanossa havaittuihin puutteisiin⁽⁴²⁾. Kaikkien suunniteltujen 23 toimen täytäntöönpano käynnistyi vuosina 2013 ja 2014. Vuoden 2014 loppuun mennessä 15 toimea oli pantu täytäntöön kokonaisuudessaan ja kahdeksan toimea oli käynnissä⁽⁴³⁾. Toimintasuunnitelman vaikutusta on vielä liian varhaista arvioida, sillä jotkin toimet ovat vielä kehitteillä.

38. Ulkoisia tarkastuksia ja menojen tarkastuksia on pyritty parantamaan seuraavin toimin:

- a) riskianalyysi tuli pakolliseksi EU:n edustustojen ja EuropeAidin yksiköiden suorittaman vuotuisen tarkastussuunnitelmien laadinnan yhteydessä
- b) avustussopimusmalleja on tarkistettu siten, että EuropeAid voi valita tarkastajat tai tehdä heidän kanssaan sopimukset suoraan
- c) tietoisuutta yleisimmistä virhetyypeistä on lisätty, ja EuropeAidin henkilöstölle ja edunsaajille on järjestetty koulutusta ja parannettu heidän valmiuksiaan talouden ja valvonnan alalla.

39. EuropeAid ei ole vielä laatinut laatua ja tukikelpoisuutta koskevia taulukoita, joiden avulla voitaisiin arvioida menotarkastuksista laadittujen kertomusten luotettavuutta ja antaa ohjeita tapauksissa, joissa sääntöjä ei ole noudatettu.

40. Kuten tilintarkastustuomioistuimen aiemmista vuosikertomuksista ilmenee⁽⁴⁴⁾, EuropeAidin hallintotietojärjestelmässä on yhä puutteita ulkoisten tarkastusten, menotarkastusten ja seurantakäyntien tulosten ja seurannan osalta. Pääjohtajan on niiden vuoksi vaikea asettaa yksikönpäälliköt tai EU:n edustustojen päälliköt vastuuseen siitä, että seuranta on oikea-aikaista ja järjestelmäpuutteet ja havaitut virheet korjataan. EuropeAid kehittää parhaillaan uutta tarkastussovellusta, jonka tarkoituksena on parantaa tarkastuskertomusten seurantaa.

39. Koska asia on käytännössä osoittautunut arvioitua monimutkaisemmaksi, laatuasteikkojen kehittäminen menojen tarkistamista koskevia kertomuksia varten kestää ennakoitua kauemmin. Asteikkojen on tarkoitus olla käytettävissä viimeistään vuoden 2015 viimeisellä neljänneksellä.

40. Tarkastusten, menojen tarkastusten ja muiden vastaavien komission tekemien sitoumusten osalta uuden hallintotietojärjestelmän odotetaan ajan kuluessa parantavan merkittävästi ulkoisten tarkastusten, menojen tarkastusten ja muiden vastaavien sitoumusten tuloksia ja seurantaa.

⁽⁴²⁾ Ks. EuropeAidin toimintakertomus vuodelta 2013, sivut 188–190 sekä 195 ja 196.

⁽⁴³⁾ Ks. EuropeAidin toimintakertomus vuodelta 2014, sivut 114 ja 115.

⁽⁴⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 42, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 43, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 35, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 35.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vuoden 2014 jäännösvirhetason selvitys

41. EuropeAid pyrki kolmatta kertaa selvittämään niiden virheiden osuuden, joita ei ollut havaittu virheiden estämiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen tähtäävissä hallinnon tarkastuksissa. Jäännösvirhetasoa koskeva selvitys perustuu tarkoituksenmukaiseen metodologiaan ja se tuottaa hyödyllistä tietoa, jonka avulla EuropeAid pystyy arvioimaan, onko valvontajärjestelmien täytäntöönpanoa parannettava. Selvitystä varten tapahtumista poimittiin edustava otos, joka koski syyskuun 2013 ja elokuun 2014 välisenä aikana päätökseen saatuja sopimuksia.

42. Selvityksen tulokset esitetään vuotuisessa toimintakertomuksessa⁽⁴⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 vuosikertomuksessa antaman suosituksen mukaisesti⁽⁴⁶⁾ vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitetaan nyt jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen laajuus sekä arvioitu alempi ja ylempi virheraja. Selvityksessä arvioidaan jäännösvirhetasoksi 2,81 prosenttia, eli se ylittää komission asettaman kahden prosentin olennaisuustason. Selvityksessä yksilöitiin seuraavat virheiden pääläjit:

- a) edunsaajaorganisaatiot eivät toimittaneet asianmukaista aineistoa, joka olisi osoittanut tukikelpoisuuden (42,70 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- b) maksujen oikeusperusta puuttui, menoja ilmoitettiin liian suurina ja ilmeni muita sääntöjen noudattamatta jättämisistä (32,83 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- c) tapahtumien arvioitiin sisältävän virheitä, koska tapahtumien sääntöjenmukaisuuden arviointia varten ei ollut saatavilla riittävästi evidenssiä (16,76 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- d) määriä jäi perimättä tai korjaamatta (7,71 prosenttia jäännösvirhetasosta).

43. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 jäännösvirhetasoa koskevaan selvitykseen kohdistamassa tarkastuksessa havaittiin, että selvitys oli kaiken kaikkiaan laadittu sovellettavan menetelmän mukaisesti. Selvityksen avulla saatiin riittävästi evidenssiä siitä, että jäännösvirhetaso on olennainen. Joidenkin tarkastettujen tapahtumien kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi tiettyjä parantamista edellyttäviä osa-alueita:

- a) aiemman tarkastustyön hyödyntämiselle asetettujen ehtojen noudattaminen
- b) tarkastusevidenssiä koskevan dokumentaation riittävyys johtopäätösten tueksi
- c) perusteet päätökselle jättää testatussa otoksessa havaittu virhe ekstrapoloimatta tapahtuman koko määrään
- d) yksittäisten tapahtumien virhetason arviointiin jätettiin liikaa harkintavaltaa.

43. Komissio pitää tervetulleena tilintarkastustuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan jäännösvirhetasoa koskeva selvitys perustuu asianmukaiseen menetelmään, tarjoaa hyödyllistä tietoa ja on kaiken kaikkiaan laadittu sovellettavan menetelmän mukaisesti. Komissio aikoo tarkastella tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia ongelmia yhdessä toimeksisaajan kanssa.

⁽⁴⁵⁾ Ks. EuropeAidin vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2014, sivut 84–86.

⁽⁴⁶⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 51 ja suositus 5.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vuotuisen toimintakertomuksen tarkastus

44. Pääjohtaja esittää lausumassaan tapahtumien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan varauman, koska riskinalaiseksi katsotun määrän (205,7 miljoonaa euroa) osuus EuropeAidin vuonna 2014 suorittamista maksuista on yli kaksi prosenttia. Pääjohtaja kuitenkin toteaa myös, että käytössä olevat valvontamenettelyt tarjoavat tarvittavat takuut tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo viime vuoden tapaan⁽⁴⁷⁾, että johtopäätös ei ole looginen, sillä valvontajärjestelmät eivät ole vaikuttavia silloin kun niiden avulla ei kyetä estämään, havaitsemaan ja korjaamaan olennaisia virheitä.

45. Varauma koskee kaikkien EuropeAidin hallinnoimien menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Varauma on aiheellista esittää, kun valvonnassa ilmenee puutteita vain tietyillä tulo- tai menoaloilla⁽⁴⁸⁾, mutta ei silloin, kun puutteet koskevat koko järjestelmän toimintaa ja kun puutteiden taloudellinen vaikutus ylittää olennaisuusrajan pääjohtajan vastuulle kuuluvan koko budjetin osalta. Komission vuoden 2014 toimintakertomuksia varten antamissa pysyvissä laadintaohjeissa ei kuitenkaan käsitellä selkeästi tällaista tilannetta.

46. Vuotuisen toimintakertomuksen mukaan EuropeAidin valvontatoimet ovat tehokkaita kaikkien suoran ja välillisen hallinnon alalla tietojen esittämiseen käytettävien sisäisen tarkastuksen mallipohjien osalta. Valvonnasta aiheutuvia kokonaiskuluja (370,6 miljoonaa euroa) pidetään kohtuullisina niiden avulla saavutettavaan hyötyyn nähden⁽⁴⁹⁾. Vuotuisessa toimintakertomuksessa annetut kattavat tiedot osoittavat, että EuropeAid on pyrkinyt merkittäväällä tavalla noudattamaan yleisen varainhoitoasetuksen vaatimuksia⁽⁵⁰⁾. Valvonnan tehokkuutta ja kustannustehokkuutta koskevia väittämiä ei kuitenkaan näytetä riittävän hyvin toteen, sillä

- a) noudatettu lähestymistapa ei kattanut kaikkia kuluja, sillä kaikki suorat kulut eivät olleet mukana⁽⁵¹⁾ ja yleiskulut jätettiin arvioinnin ulkopuolelle, välillisiä henkilöstökuluja koskevien jakoperusteiden perusta ei ole selkeä

44. Koska kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto toimii riskialttiissa ympäristössä eikä jäännösvirhe johdu valvontajärjestelmän rakenteesta vaan pikemminkin sen täytäntöönpanon puutteista, on edelleen kohtuullista todeta, että käytössä olevilla valvontamenettelyillä annetaan tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Itse asiassa jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä ei esitetä minkäänlaisia todisteita siitä, että valvontamenettelyihin liittyisi järjestelmäpuutteita. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto kuitenkin myöntää, että täytäntöönpanossa on puutteita, ja pääosasto pyrkii parhaillaan poistamaan ne.

45. Komissio pohtii, miten se voisi laajemmin ottaa huomioon kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tarkastusten tulokset ja siten saada paremmin riskejä vastaavan varmuuden.

46. Eräät varainhoitoasetuksen 66 artiklassa tarkoitetuista hallinnointi- ja raportointitehtävistä ovat kaiken kaikkiaan melko tuoreita haasteita komissiolle. Keskeisillä yksiköillä on tärkeä rooli sen varmistamisessa, että valvontajärjestelmät ja niihin liittyvät raportointikäytännöt kehittyvät johdonmukaisesti kaikkialla komissiossa. Komissio aikoo ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huomioon samalla kun se arvioi niiden vaikutusta resurssien käyttöön. Tavoitteena on parantaa tilannetta huomattavasti.

⁽⁴⁷⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 43 ja 44.

⁽⁴⁸⁾ Ks. asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, 66 artiklan 9 kohta, ja asetus (EY) N:o 215/2008, 38 artikla.

⁽⁴⁹⁾ Ks. EuropeAidin vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2014, sivut 86–89 sekä 93–95.

⁽⁵⁰⁾ Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, 66 artiklan 9 kohta.

⁽⁵¹⁾ Esim. henkilöstökulujen ja urakkasopimusten ulkoisten valvontakulujen arviointi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien hyötyjen osalta EuropeAidin hallintotietojärjestelmien avulla ei vielä saada oikeellista tietoa ulkoisissa tarkastuksissa ja menojen tarkastuksissa (ks. kohta 40) sekä komission omissa tarkastuksissa havaituista ja niiden perusteella korjatuista virheistä
- c) EuropeAid ei asettanut objektiivisesti todennettavissa olevia indikaattoreita – esimerkiksi tavoitearvoja – joiden perusteella olisi mahdollista arvioida valvonnan tehokkuutta ja kustannustehokkuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Tarkastusten, menojen tarkastusten ja muiden vastaavien komission tekemien sitoumusten osalta uuden hallintotietojärjestelmän odotetaan ajan kuluessa parantavan merkittävästi ulkoisten tarkastusten, menojen tarkastusten ja muiden vastaavien sitoumusten tuloksia ja seurantaa.
- c) Raportointi perustuu jo todennettavissa oleviin indikaattoreihin ja joissakin tapauksissa myös tavoitearvoihin. Komission järjestelmää on tarkoitus edelleen parantaa ja hioa keskeisten yksikköjen ohjauksessa.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2014 koskeva johtopäätös

47. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EKR:jen taloudellinen asema 31 päivänä joulukuuta 2014 sekä toimien tulokset, rahavirrat ja nettovarallisuuden muutokset päättyneeltä varainhoitovuodelta on esitetty EKR:jen 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta annetussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein EKR:n varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

48. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat johtopäätökset 31. joulukuuta 2014 päättyneeltä varainhoitovuodelta:

- a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen
- b) EKR:jen maksutapahtumien virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 27–32). Tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 3,8 prosenttia (ks. **liite 1**).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

49. **Litteessä 2** esitetään tulokset tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksesta, joka koski aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten perusteella toteutettujen toimien edistymistä⁽⁵²⁾. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksissa 12 suositusta. Suosituksista yksi on jo vanhentunut. EuropeAid on pannut suosituksista täytäntöön neljä kokonaan, viisi suurimmaksi osaksi ja kaksi joiltakin osin. EuropeAid toteuttaa toimia yhden suosituksen osalta, joka on pantu täytäntöön vain osittain:

- a) se kehittää parhaillaan välinettä, jonka avulla EU:n edustustot voivat seuloa hankkeet tehokkaammin ja asettaa etusijalle tarkastuskäynnit hankkeisiin, joiden kohdalla seuranta on riskinarviointien perusteella erityisen tarpeellista
- b) se laatii uusia suuntaviivoja, joita sovelletaan edustustoihin tehtäviin tarkastuskäynteihin; toimiin sisältyy riskiperusteinen suunnittelu ja tarkastuskäyntien perusteella toteutettava seuranta.

50. Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

- **Suositus 1:** EuropeAid perustaa ja panee täytäntöön sisäisen valvonnan menettelyt, jotta varmistetaan, että ennakkomaksut selvitetään tosiasiallisten aiheutuneiden menojen perusteella laillisia sitoumuksia lukuun ottamatta.
- **Suositus 2:** EuropeAid tarkistaa systemaattisesti, että kumppanimaat käyttävät oikeaa muuntokurssia muuntaessaan budjettituen maksut kansalliseen valuuttaansa.
- **Suositus 3:** EuropeAid varmistaa yhdessä jäännösvirhetasoa koskevasta selvityksestä vastaavan toimeksisaajan kanssa, että tilintarkastustuomioistuinten havaitsemiin ongelmiin puututaan.
- **Suositus 4:** EuropeAid parantaa indikaattoreitaan niiden tavoitearvojen osalta, joiden perusteella arvioidaan tarkastusten tehokkuutta ja kustannustehokkuutta, ja parantaa lisäksi kustannuksiin perustuvaa lähestymistapaansa sekä tarkastusten hyötyjen mittaamiseen käyttämiään menetelmiä ja hallintotietojärjestelmiä.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo edelleen selkeyttää menojen selvittämistä koskevia sääntöjä rahoitussopimusten osalta kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasoiden pääosaston käsikirjassa. Lisäksi se edellyttää, että ennakkomaksut selvitetään tosiasiallisten aiheutuneiden menojen perusteella laillisia sitoumuksia lukuun ottamatta.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio hyväksyy suosituksen keskeisten yksiköiden määrittämissä rajoissa.

⁽⁵²⁾ Seurannan tarkoituksena oli tarkistaa suosituksiin perustuvien korjaavien toimien käyttöönotto ja olemassaolo. Pyrkimyksenä ei ollut arvioida korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanon vaikuttavuutta. Tiedot toimenpiteistä olivat vielä kehittyneillä, joten niiden osalta tarkistus oli vielä liian aikaista toteuttaa.

LIITE 1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

	2014	2013
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä:	165	165
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	3,8 %	3,4 %
Ylempi virheraja	5,6 %	
Alempi virheraja	2,1 %	

LIITE 2
AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – EUROOPAN KEHITYSRAHAOSTOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2012	Suositus 1: EuropeAidin olisi tarkistettava jäännösvirhetasoa koskevia menetelmiään (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 1).	x						
	Suositus 2: EuropeAidin olisi esitettävä vuotuisessa toimintakertomuksessa oikeellinen kuvaus jäännösvirhetasoa koskevien selvitysten tuloksista (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 2).	x						
	Suositus 3: EuropeAidin olisi varmistettava, että menot tarkastetaan ja hyväksytään oikea-aikaisesti (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 3).		x					
	Suositus 4: EuropeAidin olisi edistettävä täytäntöönpanon kumppaneiden ja edunsaajien asiakirjahallinnon parantamista (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 4).	x						
	Suositus 5: EuropeAidin olisi toteutettava vaikuttavia toimenpiteitä edistääkseen ulkoisten tarkastajien toimittamien menotarkastusten laatua (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 5).		x					
	Suositus 6: EuropeAidin olisi varmistettava, että budjettitukimaksujen erityisehtoja noudatetaan oikein (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 6).	x						
	Suositus 7: EuropeAidin olisi varmistettava, että yli 750 000 euron ennakkomaksuista kertyvien korkojen osalta annetaan perintämääräykset vuosittain (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 51, suositus 7).				x			

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurinmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 1: EuropeAidin olisi parannettava sopimuksentekoa koskevien menettelyjen hallinnointia asettamalla selkeät valintaperusteet ja dokumentoimalla arviointiprosessin paremmin (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 a).	x						
	Suositus 2: EuropeAidin olisi otettava tarkastuskäyntien osalta käyttöön dokumentoitu riskipohjainen suunnittelu ja järjestelmällinen seuranta (ks. kohta 40) sekä paikalle tehtävät seurantakäynnit (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 b).			x				
	Suositus 3: EuropeAidin olisi määrättävä pakolliseksi vuotuisten tarkastussuunnitelmien laadinta riskianalyysejä koskevien ohjeiden mukaan edustustoissa ja EuropeAidin keskushallinnossa (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 c).		x					
	Suositus 4: EuropeAidin olisi arvioitava keskeisten tulosindikaattorien sisältöä ja rakennetta varmistaakseen, että ne ovat selkeitä ja helposti tulkittavissa (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 d).		x					
	Suositus 5: EuropeAidin olisi arvioitava sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia suorittaa tehtävänsä vaikuttavalla tavalla (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 e).					x		

⁹⁾ EuropeAidin sisäisen tarkastuksen toiminto on keskitetty sisäisen tarkastuksen osastossa. Sisäisen tarkastuksen yksikkö lakkautettiin helmikuussa 2015.

(*) EuropeAidin sisäisen tarkastuksen toiminto on keskittetty sisäisen tarkastuksen osastossa. Sisäisen tarkastuksen yksikkö lakkautettiin helmikuussa 2015.

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI