Euroopan unionin
virallinen lehti

C 322

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

28. syyskuuta 2017

Sisältö

IV *Tiedotteet*

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN TIEDOTTEET

Tilintarkastustuomioistuin

2017/C 322/01 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2016 ja toimielinten vastaukset 1

2017/C 322/02 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2016 ja komission vastaukset 281

FI

©Euroopan unioni, 2017.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.

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 13. heinäkuuta 2017 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET

varainhoitovuodelta 2016

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

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat:

Klaus-Heiner LEHNE (presidentti), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, 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, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2017/C 322/01)

SISÄLLYS

Sivu

Yleinen johdanto 7

1. luku – Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot 9

2. luku – Talousarvio- ja varainhallinto 39

3. luku – EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus 65

4. luku – Tulot 133

5. luku – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky 149

6. luku – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio 165

7. luku – Luonnonvarat 205

8. luku – Turvallisuus ja kansalaisuus 241

9. luku – Globaali Eurooppa 251

10. luku – Hallinto 269

YLEINEN JOHDANTO

0.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin perustettiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella ([1]) huolehtimaan Euroopan unionin varojen ulkoisesta tarkastuksesta. Toimimme tässä ominaisuudessa kaikkien unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana, erityisesti auttamalla kehittämään EU:n varainhoitoa. Lisätietoja työstämme esitetään toimintakertomuksessa, erityiskertomuksissa ja yleiskatsauksissa sekä lausunnoissa, joita annamme uudesta tai päivitetystä EU-lainsäädännöstä ja muista varainhoitoon vaikuttavista päätöksistä ([2]).

0.2 Tämä varainhoitovuotta 2016 koskeva kertomus on 40. vuosikertomus, jonka tilintarkastustuomioistuin antaa EU:n talousarvion toteuttamisesta. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

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

0.4 Keskeisen osan vuosikertomusta muodostaa tarkastuslausuma Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (josta kertomuksessa käytetään ilmaisua "*toimien sääntöjenmukaisuus*"). Lausumaa on täydennetty EU:n jokaista keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla.

0.5 Vuosikertomus koostuu tänä vuonna seuraavista osista:

— ensimmäisessä luvussa esitetään *tarkastuslausuma* ja yhteenveto tilien luotettavuuden ja toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa saaduista tuloksista

— toisessa luvussa esitetään talousarvio- ja varainhallinnosta tehdyt havainnot

— kolmannessa luvussa keskitytään tänä vuonna komission tulosraportointikehykseen, esitetään tuloksellisuutta käsittelevien vuoden 2016 erityiskertomusten keskeiset tulokset ja analysoidaan, kuinka komissio on pannut täytäntöön suositukset, jotka oli esitetty tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen poimimissa, aiempien vuosien erityiskertomuksissa

— neljännessä luvussa esitetään EU:n tuloja koskevat havainnot

— luvuissa 5–10 esitetään nykyisen *monivuotisen rahoituskehyksen (MRK)* pääotsakkeiden ([3]) osalta toimien sääntöjenmukaisuutta, vuotuisia toimintakertomuksia, muita sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueita ja muita hallintojärjestelyitä koskevien tarkastusten tulokset.

0.6 Yksittäisten monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden osalta ei laadita erillisiä tilinpäätöksiä, joten vuosikertomuksen luvuissa esitetyt johtopäätökset eivät muodosta tarkastuslausuntoa. Sen sijaan kyseisissä luvuissa tuodaan esille monivuotisen rahoituskehyksen kunkin otsakkeen kannalta keskeisiä kysymyksiä.

0.7 Tilintarkastustuomioistuin pyrkii esittämään huomautuksensa selkeästi ja ytimekkäästi. Toisinaan on kuitenkin mahdotonta olla käyttämättä erikoisalan termejä, jotka liittyvät EU:n toimintapolitiikkoihin ja talousarvioon tai tilintarkastukseen ja kirjanpitoon. Verkkosivuillamme on sanasto, jossa määritellään ja selitetään useimmat vuosikertomuksessa käytetyt erikoisalan termit ([4]). Sanastossa määritellyt termit on kirjoitettu *kursiivilla*, kun ne esiintyvät luvussa ensimmäisen kerran.

0.8 Vuosikertomuksessa esitetään myös vastaukset, jotka komissio (tai tarvittaessa muut EU:n toimielimet ja elimet) ovat antaneet tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin. Ne on aiheellista ottaa huomioon kertomukseen perehdyttäessä. Ulkoisena tarkastajana meillä on kuitenkin velvollisuus raportoida tarkastushavainnoistamme ja tehdä niiden perusteella johtopäätökset, joiden pohjalta voidaan antaa riippumaton ja puolueeton arvio tilien luotettavuudesta ja toimien sääntöjenmukaisuudesta.

([1]) 285–287 artikla (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 169–171).
([2]) Saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla: www.eca.europa.eu.
([3]) Kahdeksannessa luvussa käsitellään otsaketta 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus). Otsakkeen 3 analyysissä ei ilmoiteta arvioitua virhetasoa. Tilintarkastustuomioistuin ei laadi erityisarviota otsakkeen 6 (Korvaukset) menoista eikä monivuotisen rahoituskehyksen ulkopuolisista menoista.
([4]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_FI.pdf.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	Kohta
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XXVIII
Johdanto	1.1–1.3
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtävä	1.1–1.2
EU:n varainkäyttö on merkittävä väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi	1.3
Tilien luotettavuus: varainhoitovuotta 2016 koskevat tarkastushavainnot	1.4–1.7
Tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä	1.4–1.6
Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat	1.7
Toimien sääntöjenmukaisuus: tuloissa ja noin puolessa menoista virhetaso ei ollut olennainen	1.8–1.34
Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2016 saamat tarkastustulokset osoittavat parannusta	1.9–1.21
Komission arvioimat virhetasot…	1.22–1.24
… ovat suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa	1.25–1.27
Komissio esitti lukuja oikaisuista ja takaisinperinnästä …	1.28–1.30
Oikaisu- ja takaisinperintätoimia käynnistetään useissa eri tilanteissa	1.31–1.32
Tietyissä tilanteissa tilintarkastustuomioistuin ottaa korjaavat toimenpiteet huomioon virhetason arvioinnissa	1.33–1.34
Tilintarkastustuomioistuin raportoi petosepäilyistä OLAFille	1.35–1.36
Johtopäätökset	1.37–1.38
Tarkastustulokset	1.38

Liite 1.1 – Tarkastustapa ja tarkastusmenetelmät

Liite 1.2 – Otoksissa havaittujen virheiden esiintyvyys vuonna 2016

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – RIIPPUMATTOMAN TARKASTAJAN KERTOMUS

Lausunto

I Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

a) *Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen*, joka sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat [1] ja talousarvion toteuttamista koskevan selvityksen [2] 31. joulukuuta 2016 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja jonka komissio hyväksyi 26. kesäkuuta 2017, sekä

b) tilien perustana olevien *toimien* laillisuuden ja *asianmukaisuuden* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan mukaisesti.

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

II Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin (EU) konsolidoitu tilinpäätös 31. joulukuuta 2016 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2016 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

III Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2016 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut

Varauman sisältävä lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IV Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilien perustana olevien maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan varauman sisältävän lausunnon antamista perustelevassa kohdassa kuvatun seikan vaikutuksia lukuun ottamatta 31 päivänä joulukuuta 2016 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat maksut ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

---

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

[2] Selvitys talousarvion toteuttamisesta sisältää myös liitetiedot.

Perustelut lausunnolle

V Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) antamien kansainvälisten standardien (ISSAI) mukaisesti. Mainittuihin standardeihin perustuvia tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksia kuvataan tarkemmin kohdassa ”Tarkastajan velvollisuudet”. Tilintarkastustuomioistuin toimii eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan (International Ethics Standards Board for Accountants, IESBA) eettisten sääntöjen mukaisesti riippumattomasti noudattaen tilintarkastuksen kannalta relevantteja eettisiä vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin on täyttänyt muut eettiset velvoitteensa näiden vaatimusten ja IESBAn eettisten sääntöjen mukaisesti. Käsityksemme mukaan olemme hankkineet lausuntomme perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

Perustelut varauman sisältävälle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VI Varainhoitovuodelta 2016 kirjattujen, kulujen korvaamisesta aiheutuvat maksut kattavien menojen ([3]) *virhe*taso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kulujen korvaamisesta aiheutuvien maksujen *arvioitu virhetaso* on 4,8 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso (3,1 prosenttia) on yhä *olennaisuusrajan* yläpuolella, mutta se ei ole laajalle ulottuva. Tukioikeuksiin perustuvien maksujen virhetaso ei ole olennainen ([4]). Tilintarkastustuomioistuimen yleistä johtopäätöstä tukee EU:n talousarviota koskevaan vuotuiseen hallinto- ja *tuloksellisuus*kertomukseen sisältyvä komission analyysi riskinalaisista määristä.

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

VII Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon konsolidoituun tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, eikä tilintarkastustuomioistuin anna näistä seikoista erillistä lausuntoa.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi eläkeoikeuksia koskevan varauksen ja muut tilinpäätökseen sisältyvät työsuhde-etuudet

VIII EU:n taseeseen sisältyvien eläkeoikeuksien ja muiden työsuhde-etuuksien määrä oli vuoden 2016 lopussa 67,2 miljardia euroa. Kyseessä on yksi taseen merkittävimmistä velkaeristä, jonka osuus oli lähes kolmannes velkojen kokonaismäärästä (234,8 miljardia euroa) vuonna 2016.

IX Suurin osa eläkeoikeuksia ja muita työsuhde-etuuksia koskevasta *varauksesta* (58,7 miljardia euroa) liittyy Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön eläkejärjestelmään. Nämä eläkevastuut kattavat ”etuuspohjaisen järjestelyn”, joka perustuu Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen (”henkilöstösäännöt”) 83 artiklaan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 3 kohtaan. Tileihin kirjatut eläkevastuut kuvastavat määrää, joka olisi sisällytetty eläkerahastoon, jos sellainen olisi perustettu olemassa olevien vanhuuseläkevelvoitteiden maksua varten ([5]). Järjestelmä kattaa vanhuuseläkkeiden lisäksi työkyvyttömyyseläkkeet ja EU-virkamiesten leskille / orvoiksi jääneille lapsille maksettavat eläkkeet. Henkilöstösääntöjen 83 artiklan mukaan eläkejärjestelmän mukaiset etuudet maksetaan EU:n talousarviosta. Jäsenvaltiot takaavat yhteisesti etuuksien maksamisen ja virkamiehet maksavat kolmanneksen eläkejärjestelmän rahoituksesta.

([3]) 66,0 miljardia euroa. Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2016, kohta 1.10.

([4]) 63,3 miljardia euroa. Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2016, kohta 1.11.

([5]) Ks. työsuhde-etuuksia koskeva kansainvälinen julkisen sektorin tilinpäätösstandardi (IPSAS) nro 25. Etuuspohjaisesta järjestelystä johtuvan velvoitteen arvo kuvastaa Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön eläkejärjestelmän yhteydessä niiden arvioitujen tulevien maksujen nykyarvoa, jotka EU:n on suoritettava vastatakseen eläkevelvoitteista, jotka perustuvat tarkasteltavana olevan kauden ja aikaisempien kausien työsuorituksiin.

X Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön eläkejärjestelmä on EU:n työntekijöille pakollinen työeläkejärjestelmä, jonka yhteydessä toimielinten ja muiden elinten ja niiden henkilöstön maksuosuuksia käytetään tulevien eläkkeiden rahoittamiseen. Järjestelmä on suunniteltu siten, että se säilyttää lähtökohtaisesti vakuutusmatemaattisen tasapainon maksuosuuksiin ja eläkeikään tehtävien mukautusten avulla. Eläkekustannusten pitkän aikavälin ennusteiden laskentaan käytettävien muuttujien lukumäärä ja monimuotoisuus korostavat laskelman vakuutusmatemaattista luonnetta. Laskelmasta vastaa viime kädessä Eurostat, ja se tehdään vuosittain.

XI Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksen yhteydessä vakuutusmatemaattiset olettamukset ja niihin perustuvan eläkevarauksen arvon määrittämisen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti numeeriset tiedot, vakuutusmatemaattiset muuttujat, varauksen laskennan sekä esittämisen konsolidoidussa taseessa ja konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti varauksen käyvän arvon ja havaitsi perustietokannassa joitakin puutteellisuuksia ja epätarkkuuksia, joilla ei ole olennaista vaikutusta EU:n konsolidoituun tilinpäätökseen. Kuten konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 2.9 on esitetty, komissio aikoo vahvistaa edelleen menettelyjä, joita käytetään laskettaessa työsuhde-etuuksiin liittyvää velkaa. Tilintarkastustuomioistuin seuraa näitä toimia.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tileissä esitettyjä siirtovelkoja

XII Komissio arvioi vuoden 2016 lopussa, että ilmoittamatta oli vielä 102 miljardia euroa *edunsaajille* aiheutuneita tukikelpoisia menoja (vuoden 2015 lopussa: 106 miljardia euroa). Se kirjasi nämä menot siirtovelkoihin.

XIII Tilintarkastustuomioistuin tutki menetelmiä ja valvontajärjestelmiä, joita merkittävimmät pääosastot olivat soveltaneet vuoden lopun arvioihin. Tilintarkastustuomioistuin poimi otoksia laskujen ja ennakkomaksujen joukosta ja selvitti näiden osatekijöiden avulla siirtovelkojen virheellisyysriskiä. Se pyysi komission kirjanpitoyksiköltä lisäselvitystä sovelletuista yleisistä menetelmistä ja erityisesti uudesta, koheesioalalla *ohjelmakaudella* 2014–2020 sovellettavasta menetelmästä.

XIV Tilintarkastustuomioistuin voi todeta suorittamansa tarkastustyön perusteella, että konsolidoidussa taseessa esitetty siirtovelkojen kokonaismäärä on esitetty oikein merkittävimpien pääosastojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joissakin pienemmissä pääosastoissa järjestelmäpuutteita, jotka liittyivät vuoden lopussa tehtyihin tilinpäätösvienteihin. Komissio laati tältä osin toimintasuunnitelman.

Tilintarkastustuomioistuin pyysi komissiolta lisätietoja yhteistyössä hallinnoitujen rahoitusvälineiden arvonmäärityksen tueksi

XV Jäsenvaltioiden viranomaiset siirtävät osan komission ennakolta maksamasta rahoituksesta *rahoitusvälineisiin* lainojen, oman pääoman ehtoisten rahoitusvälineiden tai takauksien muodossa.

XVI Vuosien 2007–2013 *monivuotiseen rahoituskehykseen (MRK)* liittyvässä EU:n lainsäädännössä ei vaadittu, että viranomaiset tuottaisivat säännöllisiä raportteja näihin rahoitusvälineisiin sisältyvistä määristä tilinpäätöksen laatimista varten. Niin ollen komissio arvioi ennakkomaksujen käytön olettaen, että varat hyödynnettäisiin kokonaan ja tasaisesti toimintakauden mittaan (alun perin 31. joulukuuta 2015 mennessä, mutta myöhemmin kautta pidennettiin 31. maaliskuuta 2017 asti). Komissio käytti arvioinnin perustana viimeisintä käytettävissä olevaa kertomusta (joka tässä tapauksessa oli vuoden 2015 lopulta). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitusvälineitä käytettiin vuonna 2016 tukikelpoisuuskauden ulkopuolella (ks. kuudes luku, kohdat 6.20 ja 6.21), mutta komissio ei pyri perimään näitä määriä takaisin. Komission kanta käy ilmi taseesta sekä konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedosta 2.5.

XVII Kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä viranomaisten on annettava jokaisessa kuluilmoituksessa tietoa rahoitusvälineisiin maksetuista ennakoista sekä rahoitusvälineistä lopullisille edunsaajille suoritetuista maksuista. Näiden tietojen perusteella lasketaan arvioitu määrä, joka viedään kirjanpitoon kaudelta, joka ulottuu viimeisen kuluilmoituksen toimittamisajankohdasta vuoden loppuun.

XVIII Tilintarkastustuomioistuin tutki rahoitusvälineisiin liittyvän ennakkorahoituksen kirjaamismenettelyn ja katsoo, että taseessa ilmoitettu määrä on oikea.

Muut seikat

XIX Toimiva johto vastaa muusta informaatiosta. Muu informaatio käsittää *"Tilinpäätöksen sisällön ja analyysin"* mutta ei kata konsolidoitua tilinpäätöstä ja tilintarkastustuomioistuimen siitä laatimaa tarkastajan kertomusta. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto konsolidoidusta tilinpäätöksestä ei kata muuta informaatiota eikä tilintarkastustuomioistuin esitä sen osalta varmuutta koskevaa johtopäätöstä. Tilintarkastustuomioistuimen velvollisuutena on perehtyä konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä muuhun informaatioon. Tässä yhteydessä sen on arvioitava, onko muu informaatio olennaisesti ristiriidassa konsolidoidun tilinpäätöksen tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa saamien tietojen kanssa tai vaikuttaako muu informaatio olennaisesti virheelliseltä. Jos tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastustyönsä perusteella, että muu informaatio sisältää olennaisia virheellisyyksiä, sen on raportoitava asiasta. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole raportoitavaa tältä osin.

Toimivan johdon velvollisuudet

XX Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen 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 virheellisyyttä. Toimivan johdon vastuulla on lisäksi varmistaa, että tilinpäätöksessä mainitut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä sääntelevien normien mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT 317 artikla).

XXI Kun komissio laatii konsolidoitua tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EU:n kykyä jatkaa toimintaansa. Komission on tuotava tarvittaessa esiin toiminnan jatkuvuuteen liittyvät seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos toimiva johto aikoo lopettaa yhteisön tai lakkauttaa sen toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

XXII Komission vastuulla on valvoa EU:n tilinpäätösraportointia.

Tarkastajan velvollisuudet konsolidoidun tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

XXIII Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, onko Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset, ja antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle *tarkastuslausuma* tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita käyttäjät tekevät konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

XXIV 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 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.

XXV Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikentyyppiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tarkastetaan, kun varojen *saaja* esittää tositteet siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimielin tai muu elin hyväksyy tositteen ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä joko samana vuonna tai myöhemmin.

XXVI ISA- ja ISSAI-standardien mukaista tilintarkastusta suorittaessaan tilintarkastustuomioistuin käyttää ammatillista harkintaa ja säilyttää ammatillisen skeptisyyden koko tilintarkastuksen ajan. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on myös:

— Tunnistaa ja arvioida riskejä siitä, että konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy petoksista tai virheistä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on petoksista tai virheistä johtuen jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan unionin lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on suunnitella ja suorittaa tilintarkastustoimenpiteitä näihin riskeihin vastaamiseksi ja hankkia lausuntonsa perustaksi tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä. Riski, että petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi kuin riski, että havaitsematta jää virheestä johtuva olennainen virheellisyys tai noudattamatta jättäminen, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallisia tietojen poisjättämisiä, virheellisiä tulkintoja tai sisäisen valvonnan sivuuttamisia.

— Saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tilintarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.

— Arvioida sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.

— Tehdä johtopäätös siitä, onko toimiva johto soveltanut asianmukaisesti toiminnan jatkuvuuteen perustuvaa kirjanpitokäsittelyä, ja tehdä hankitun tilintarkastusevidenssin perusteella johtopäätös siitä, liittyykö olennaista epävarmuutta sellaisiin tapahtumiin tai olosuhteisiin, jotka saattavat antaa merkittävää aihetta epäillä yhteisön kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä tarkastajan kertomuksessaan huomio asianomaisiin konsolidoidun tilinpäätöksen liitetietoihin tai muutettava lausuntoaan, jos liitetiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tarkastajan kertomuksen laatimisajankohtaan mennessä saatuun tilintarkastusevidenssiin. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että yhteisö ei pysty jatkamaan toimintaansa.

— Arvioida konsolidoidun tilinpäätöksen yleinen esittämistapa, rakenne, sisältö ja liitetiedot sekä se, kuvastaako konsolidoitu tilinpäätös sen perustana olevia tapahtumia siten, että tilinpäätös on esitetty oikein.

— Hankkia tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä Euroopan unionin suorittaman konsolidoinnin piiriin kuuluvien yhteisöjen taloudellisista tiedoista, jotta se voi esittää lausunnon konsolidoidusta tilinpäätöksestä ja sen perustana olevista toimista. Tilintarkastustuomioistuin vastaa tarkastustyön ohjauksesta, valvonnasta ja suorittamisesta. Tilintarkastustuomioistuin vastaa yksin tarkastuslausunnostaan.

XXVII Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa toimivalle johdolle muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä merkittävät tarkastushavainnot ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksensa aikana havaitsemat mahdolliset merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

XXVIII Tilintarkastustuomioistuin määrittää komissiolle ja muille tarkastuskohteena olleille tahoille ilmoitetuista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksessa tarkastuksen kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja tarkastajan kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista tai jos – erittäin harvinaisissa olosuhteissa – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin tietojen julkaisemisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty.

13. heinäkuuta 2017.

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtävä

1.1 Tilintarkastustuomioistuin on EU:n riippumaton tarkastaja. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaisesti tilintarkastustuomioistuin

— antaa lausunnon EU:n tilinpäätöksestä

— tarkastaa, onko EU:n talousarviota käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti

— raportoi, onko EU:n varainkäyttö taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa ([6]), ja

— antaa lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista, joilla on taloudellista vaikutusta.

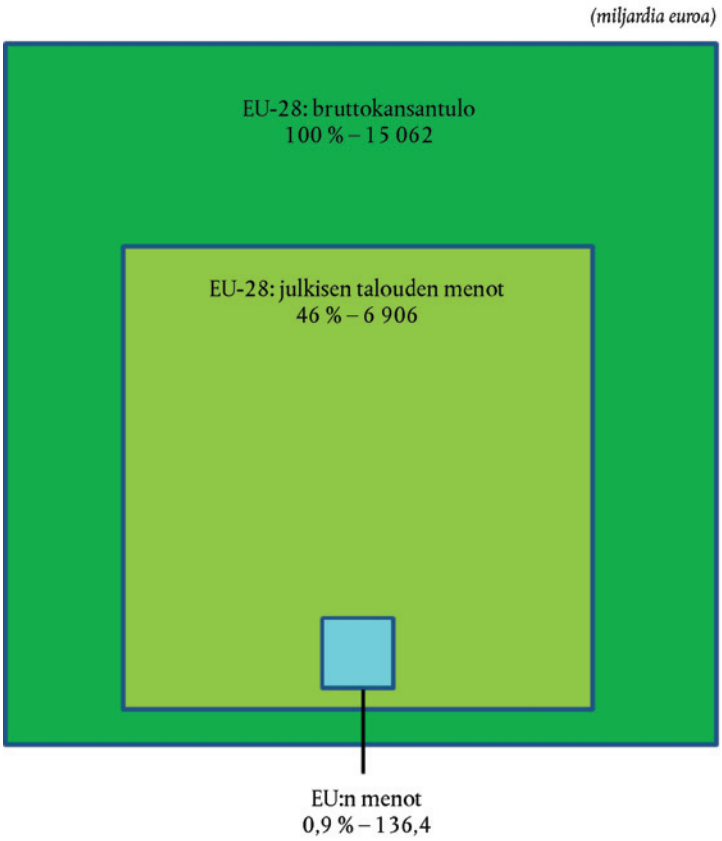
1.2 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaa varten tekemä työ (jota kuvataan ***liitteessä 1.1***) täyttää suoraan ensimmäisen ja toisen näistä tavoitteista. Kolmannen luvun ja joidenkin toimintalohkojen ([7]) osalta vuosikertomusta varten tehty työ koskee myös varainkäytön taloudellisuutta, tehokkuutta tai vaikuttavuutta. Lisäksi tarkastustyöllä on kokonaisuutena katsoen keskeinen vaikutus lausuntoihin, jotka tilintarkastustuomioistuin esittää ehdotetusta varainhoitoa koskevasta lainsäädännöstä.

EU:n varainkäyttö on merkittävä väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

1.3 Euroopan unionin (EU) menot ovat merkittävä – mutta ei ainoa – keino pyrkiä toimintapoliittisiin tavoitteisiin. Muita merkittäviä keinoja ovat muun muassa lainsäädäntö sekä tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten vapaa liikkuminen EU:ssa. EU:n menojen määrä oli 136,4 miljardia euroa ([8]) vuonna 2016. Tämä vastaa 2,0:aa prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenoista ja 0,9:ää prosenttia EU:n bruttokansantulosta (***laatikko 1.1***).

([6]) Ks. sanasto: *moitteeton varainhoito*.
([7]) Ks. viidennen, kuudennen ja seitsemännen luvun osa 2.
([8]) Ks. EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016, talousarvion toteuttamisselvitystä ja liitetietoja koskeva osa, monivuotinen rahoituskehys (4.3): Maksu*määrärahojen* toteutuminen.

Laatikko 1.1 – EU:n menot osuutena jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenoista ja bruttokansantulosta



Lähde: Jäsenvaltioiden BKTL – joukko sovittuja arvioita perinteisistä omista varoista sekä alv- ja BKTL-varojen määräytymisperusteista, 19.5.2016 (Euroopan komissio).

Lähde: Jäsenvaltioiden julkisen talouden menot – Eurostat – vuotuinen kansantalouden tilinpito.

Lähde: EU:n menot – Euroopan komission kirjanpitotiedot.

Koonnut tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TILIEN LUOTETTAVUUS: VARAINHOITOVUOTTA 2016 KOSKEVAT TARKASTUSHAVAINNOT

Tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä

1.4 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan unionin konsolidoitua tilinpäätöstä ([9]) (”tilinpäätös”) varainhoitovuodelta 2016. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätöksen sekä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 26. kesäkuuta 2017. Tilinpäätöksen lisäksi toimitettiin asiakirja ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” ([10]). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata kyseistä analyysiä. Tarkastusstandardien mukaisesti tilintarkastustuomioistuin kuitenkin arvioi analyysissä ja tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen yhdenmukaisuuden.

1.5 Komission julkaisemasta tilinpäätöksestä ilmenee, että velkojen kokonaismäärä oli 31. joulukuuta 2016 yhteensä 234,8 miljardia euroa ja varojen kokonaismäärä oli 162,7 miljardia euroa. Varainhoitovuoden 2016 *taloudellinen tulos* on 1,7 miljardia euroa ([11]).

1.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä. EU:n talousarvioja varainhallintoa koskevat huomautukset esitetään tämän vuosikertomuksen toisessa luvussa.

([9]) 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 selvitys, joka kattaa varainhoitovuoden tulot ja menot, sekä sitä koskevat liitetiedot.

([10]) Ks. kansainvälisiä julkisen sektorin tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB) tilinpäätöksen sisältöä ja analyysiä koskevasta suositellusta käytännöstä antama ohje RPG 2 ”Financial Statements Discussion and Analysis”.

([11]) Ks. tuloslaskelma EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä varainhoitovuodelta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

1.7 Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ([12]) ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, eikä tilintarkastustuomioistuin anna näistä seikoista erillistä lausuntoa. Ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen standardin (ISSAI) 1701 mukaisesti tilintarkastustuomioistuin raportoi lausunnossaan tarkastuksen kannalta keskeisistä seikoista (tarkastuslausuman kohdat VII–XVIII).

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS: TULOISSA JA NOIN PUOLESSA MENOISTA VIRHETASO EI OLLUT OLENNAINEN

1.8 Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n tulot ja menot ([13]) ja arvioi, olivatko ne sovellettavien lakien ja säännösten mukaiset. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustulokset tulojen osalta neljännessä luvussa ja menojen osalta luvuissa 5–10 (***laatikko 1.2***). Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat keskeiset havainnot:

a) Tulojen virhetaso ei ollut olennainen (ks. kohta 4.21).

b) Menojen virhetaso havaittiin edelleen olennaiseksi, mutta se ei ole laajalle ulottuva. Tilintarkastustuomioistuin arvioi menojen kokonaisvirhetasoksi 3,1 prosenttia. Olennainen virhetaso rajoittui pääosin kuitenkin korvaamiseen perustuviin menoihin, joiden osuus tarkastetusta perusjoukosta oli noin puolet (***laatikko 1.4***).

1.8 ja 1.9 *Komissio toteaa tyytyväisenä, että tämän vuoden tulokset ovat parantuneet merkittävästi edellisten vuosien tuloksista.*

Koheesiopolitiikan rahoitusvälineiden (joihin viitataan laatikossa 1.2) osalta komissio katsoo, että lopullisille tuensaajille ohjelmien päättämistä koskevien suuntaviivojen mukaisesti maaliskuun 2017 loppuun mennessä suoritetut maksut ovat tukikelpoisuuskauden mukaisia (ks. komission vastaukset kohtiin 6.20 ja 6.21).

([12]) Tarkastajien on täytynyt raportoida tarkastuksen kannalta keskeisistä seikoista siitä lähtien, kun ISSAI 1701 tuli voimaan kansainvälisen tilintarkastusstandardin ISA 701 jälkeen vuonna 2016.

([13]) ***Liite 1.1***, kohdat 7–10.

Laatikko 1.2 – Yhteenveto tilien perustana olevien tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä havainnoista varainhoitovuodelta 2016

Vuosikertomuksen luku	MRK:n otsake	Tarkastetut tapahtumat *(miljardia euroa)*	Arvioitu virhetaso 2016 (%)	Luottamusväli (%)		Arvioitu virhetaso 2015 (%)
				Alempi virheraja	Ylempi virheraja	
5. Kilpailukyky	Otsake 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Koheesio	Otsake 1b	35,7	4,8 ([1])	2,2	7,4	5,2
7. Luonnonvarat	Otsake 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Turvallisuus ja kansalaisuus	Otsake 3	2,4	—	—	—	—
9. Globaali Eurooppa	Otsake 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Hallinto	Otsake 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Muut ([2])	Otsake 6 ja muut menot	0,4	—	—	—	—
Yhteensä		**129,3**	**3,1** ([1])	**2,2**	**4,0**	**3,8**
Tulot		**144,7**	**0**	**0**	**0**	**0**

([1]) Koheesioalan arvioituun virhetasoon ei ole sisällytetty rahoitusvälineille vuonna 2016 suoritettujen maksujen kvantifiointia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 2,5 miljardin euron maksut suoritettiin neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 5) 56 artiklan 1 kohdassa määritellyn tukikelpoisuuskauden ulkopuolella (kohdat 6.20 ja 6.21). Näiden maksujen arvioitu virhetaso olisi vaikuttanut EU:n kokonaismenojen virhetasoon 2,0 prosentin verran.

([2]) Tilintarkastustuomioistuin ei esitä erityisarviota monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 (turvallisuus ja kansalaisuus) ja otsakkeen 6 (korvaukset) alaisista menoista eikä tietyistä muista menoista (MRK:n 2014–2020 ulkopuoliset erityisvälineet, kuten hätäapuvaraus, Euroopan globalisaatiorahasto, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto ja joustoväline). Näillä aloilla suoritettu tarkastustyö otetaan kuitenkin huomioon tehtäessä varainhoitovuoden 2016 menoja koskevaa yleistä johtopäätöstä.

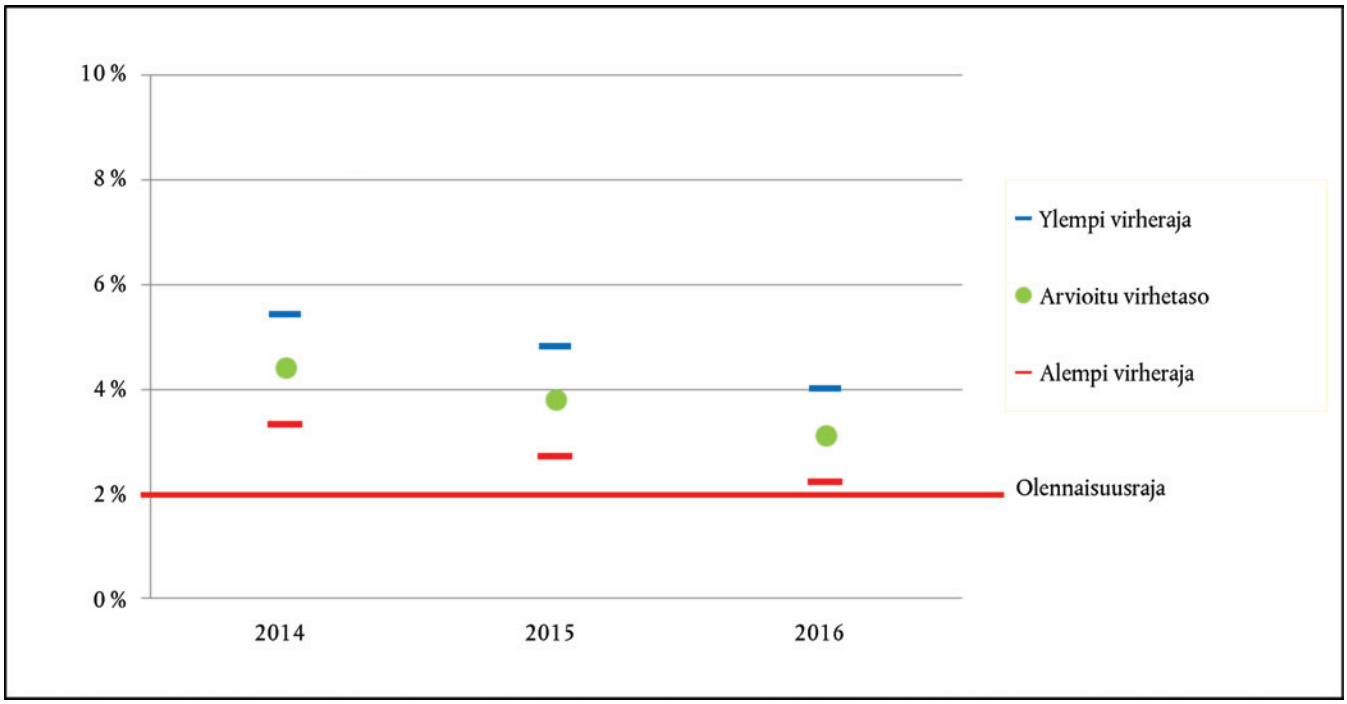
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2016 saamat tarkastustulokset osoittavat parannusta

1.9 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että kokonaisvirhetaso on alhaisempi kuin viime vuosina (***laatikko 1.3***), mutta se on edelleen korkeampi kuin olennaisuusrajaksi asetettu kahden prosentin kynnysarvo. Noin puolessa varainhoitovuoden 2016 menoista virhetaso ei kuitenkaan ollut olennainen (***laatikko 1.4***).

Laatikko 1.3 – Arvioitu virhetaso (todennäköisin virhetaso) (2014–2016)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tulokset osoittavat, että virhemallit ovat erilaisia eri menoaloilla

1.10 Tilintarkastustuomioistuin arvioi korvaamiseen perustuvien menojen virhetasoksi 4,8 prosenttia (2015: 5,2 prosenttia), eli virhetaso on merkittävästi korkeampi kuin kahteen prosenttiin asetettu olennaisuusraja (***laatikko 1.4***). Tämä menotyyppi perustuu siihen, että edunsaajat hakevat EU:lta korvausta heille aiheutuneisiin tukikelpoisiin kuluihin. Kyse on esimerkiksi tutkimushankkeista (viides luku), koulutusohjelmista (kuudes luku), alueellista ja maaseudun kehittämistä koskevista hankkeista (kuudes ja seitsemäs luku) tai kehityshankkeista (yhdeksäs luku). Näissä järjestelmissä *tuensaajien* on annettava tietoja osoittaakseen, että he harjoittavat tukikelpoista toimintaa ja että heille on aiheutunut korvaukseen oikeuttavia kuluja. Tätä varten tuensaajien on noudatettava monimutkaisia sääntöjä, jotka määrittelevät, mitkä kulut voidaan ilmoittaa (tukikelpoisuus) ja kuinka kulut katsotaan aiheutuneeksi asianmukaisesti (esimerkiksi *julkisia hankintoja* tai *valtiontukea* koskevat säännöt). Tästä seuraa virheitä, jotka vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen *monivuotisen rahoituskehyksen* otsakkeista tekemään johtopäätökseen. Otsakkeet käsittelevät kilpailukykyä (otsake 1a; tämän vuosikertomuksen kohdat 5.28 ja 5.29), koheesiota (otsake 1b; vuosikertomuksen kohdat 6.38 ja 6.39), luonnonvaroja (otsake 2; ala yleisesti ottaen – kohdat 7.32 ja 7.33) ja globaalia Eurooppaa (otsake 4; vuosikertomuksen kohdat 9.34 ja 9.35).

1.11 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tukioikeuksiin perustuvien menojen (hallintomenot mukaan lukien) virhetasoksi 1,3 prosenttia (2015: 1,9 prosenttia (***laatikko 1.4***). Tämä menotyyppi perustuu siihen, että edunsaajat saavat tukimaksuja täytettyään tietyt ehdot. Tällaiset maksut liittyvät esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahoihin (viides luku), viljelijöille maksettaviin *suoriin tukiin* ja maatalouden ympäristötoimenpiteisiin (seitsemäs luku) sekä palkkoihin ja eläkkeisiin (kymmenes luku). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi edistystä kaikilla tukioikeuksiin perustuvien menojen osa-alueilla ja arvioi, että viljelijöille maksettavien suorien tukien virhetaso alitti olennaisuusrajan.

KOMISSION VASTAUKSET

1.10 *Yksinkertaistaminen on tuloksellisin tapa vähentää valvonnan kustannuksia ja rasitusta sekä virheriskiä. Toimintalohkot, joilla hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat luotettavia ja tukikelpoisuussäännöt vähemmän monimutkaisia, ovat myös vähemmän virhealttiita.*

Tilintarkastustuomioistuin on vahvistanut, että hankkeet, joissa käytetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, ovat vähemmän virhealttiita kuin todellisten kustannusten korvauksiin perustuvat hankkeet. Siksi komissio on viime vuosina aktiivisesti edistänyt niiden käyttöä koheesiopolitiikassa ja maaseudun kehittämisessä. Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttäminen vähentää myös hallinnollista taakkaa ja parantaa hallintoviranomaisten, maksajavirastojen ja tuensaajien keskittymistä tuloksiin, etenkin silloin kun yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perustana on hanketuotosten tai -tulosten saavuttaminen.

Julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevat säännöt eivät liity nimenomaisesti EU:n menoihin. Komissio ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön toimintasuunnitelmia näillä aloilla havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi (ks. komission vastaukset kohtiin 6.15 ja 6.18).

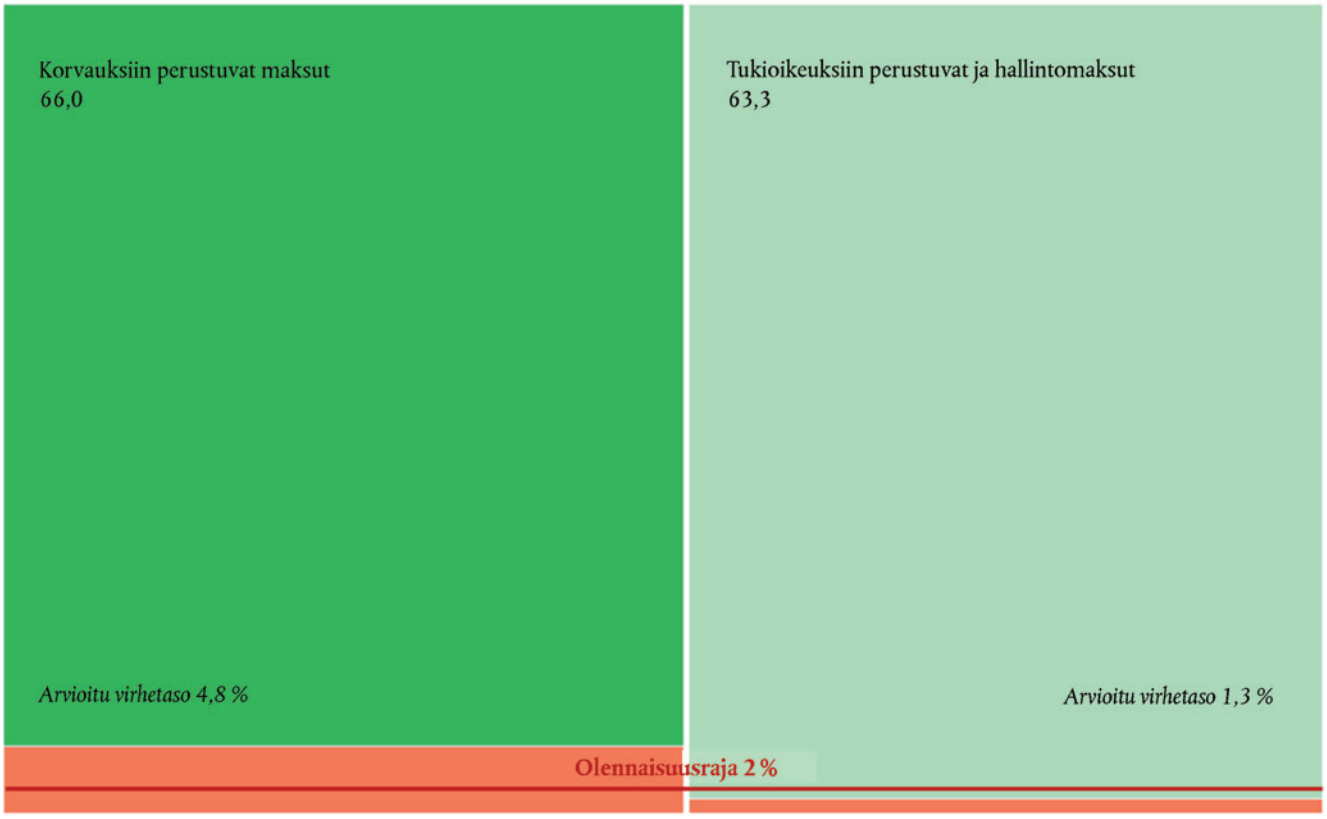
Maatalouden alalla nimenomaan maaseudun kehittäminen on edelleen osa-alue, jota on valvottava tiiviisti, etenkin investointityyppisten toimien osalta. Komissio vaatii järjestelmällisesti jäsenvaltioita laatimaan korjaavan toimintasuunnitelman, kun valvonnassa havaitaan puutteita, ja antaa tukea sen täytäntöönpanossa. Kun otetaan huomioon tarve sovittaa laillisuus ja sääntöjenmukaisuus yhteen toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kanssa ja pidetään samalla mielessä tuen toimittamisen (hallinto- ja valvonta-) kustannukset, ei kuitenkaan voida varmuudella odottaa, että tuensaajille suoritettavien maksujen osalta saavutettaisiin kohtuullisin ponnistuksin alle kahden prosentin virhetaso. Joka tapauksessa jäsenvaltioiden takaisinperintätoimista ja komission rahoitusoikaisuista muodostuva oikaisukapasiteetti menovuotta seuraavina vuosina mahdollistaa sen, että komissio voi saada varmuuden yhteisen maatalouspolitiikan menoista.

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 1.12 ja 6.7.

1.11 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon tukioikeuksiin perustuvista menoista.*

Laatikko 1.4 – Tukioikeuksiin perustuvien menojen ja hallintomenojen virhetaso ei ollut olennainen vuonna 2016

(miljardia euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

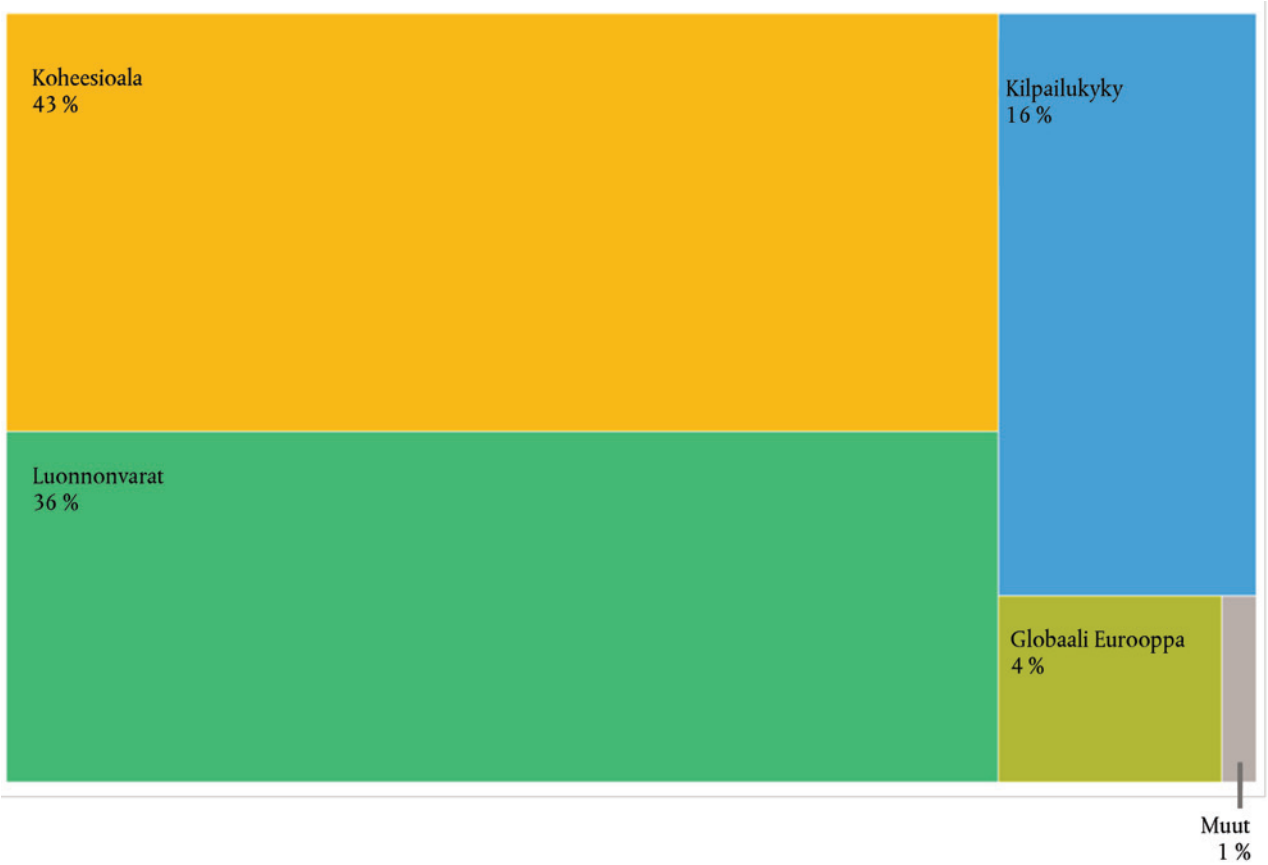
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.12 Kuten ***laatikosta 1.5*** ilmenee, koheesiopolitiikka oli merkittävin vuoden 2016 arvioituun virhetasoon vaikuttanut ala. Seuraavaksi eniten virhetasoon vaikuttivat luonnonvarojen, kilpailukyvyn ja globaalin Euroopan alat. Jakauma vastaa tilintarkastustuomioistuimen havaintoja vuodelta 2015.

KOMISSION VASTAUKSET

1.12 *Komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa jatkuvasti yhteistyötä parantaakseen niiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä, ja se aikoo jatkaa saatavilla olevien oikeudellisten valvontavälineiden tarkkaa ja oikea-aikaista käyttöä varmistaakseen, että kaikki olennaiset virheet korjataan. Tarvittaessa toteutetaan toimintasuunnitelmia, joilla puututaan virheiden syihin.*

Laatikko 1.5 – Osuus vuoden 2016 arvioidusta kokonaisvirhetasosta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden mukaisesti eriteltynä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.13 Kilpailukykyä käsittelevän otsakkeen (viides luku) arvioitu virhetaso on 4,1 prosenttia eli pienempi kuin vuonna 2015 (jolloin se oli 4,4 prosenttia). Suuressa osassa menoja on kyse kulujen korvaamisesta. Niissä ilmenevät virheet kuuluvat pääasiassa tukeen oikeuttamattomien kulujen eri luokkiin (etenkin henkilöstökuluihin, muihin välittömiin kustannuksiin ja *välillisiin kustannuksiin*).

1.14 Koheesiopolitiikan otsakkeen (kuudes luku) arvioitu virhetaso on 4,8 prosenttia, eli tulos on alhaisempi kuin vuonna 2015 (5,2 prosenttia). Suurin osa alan menoista perustuu kulujen korvaamiseen. Tukeen oikeuttamattomat kulut menoilmoituksissa ja tukeen oikeuttamattomat hankkeet vastaavat 70:tä prosenttia virhetasosta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.13 *Komissio viittaa kohtiin 5.9 ja 5.10 antamaansa yhteiseen vastaukseen.*

1.14 *Komissio viittaa kohtiin 1.10, 1.12, 6.7 ja 6.11 antamiinsa vastauksiin.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.15 Luonnonvaroja käsittelevän otsakkeen (seitsemäs luku) arvioitu virhetaso on 2,5 prosenttia eli pienempi kuin vuonna 2015 (jolloin se oli 2,9 prosenttia). Yli kolme neljäsosaa alan menoista liittyy Euroopan maatalouden tukirahastoon (maataloustukirahasto). Maataloustukirahaston menojen virhetaso ei ole olennainen (1,7 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin on edelleen havainnut korkean virhetason maaseudun kehittämisen alalla (4,9 prosenttia) erityisesti kulujen korvaamiseen perustuvien menojen tapauksessa. Viljelijöille maksetuissa tukioikeuksiin perustuvissa *suorissa tuissa* havaittu virhetaso ei ole olennainen, sillä maa-alojen tukikelpoisuussääntöjä on yksinkertaistettu ja vaikuttava ennakkotarkastusjärjestelmä (yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä) mahdollistaa eri tietokantojen automatisoidut ristiintarkastukset.

1.16 Globaalia Eurooppaa (yhdeksäs luku) koskevan otsakkeen arvioitu virhetaso on 2,1 prosenttia eli tulos on alhaisempi kuin vuonna 2015 (2,8 prosenttia). Kaksi kolmasosaa kokonaismäärästä johtuu siitä, että olennaisia tositteita puuttui ja komission väliaikaisesti ([14]) selvittämät määrät olivat liian suuria.

1.17 Hallinnon alan (kymmenes luku) virhetaso ei ole olennainen. Arvioitu virhetaso on 0,2 prosenttia eli alhaisempi kuin vuonna 2015 (0,6 prosenttia). Suurin osa alan menoista liittyy EU:n toimielinten ja elinten maksamiin palkkoihin, eläkkeisiin ja korvauksiin.

1.18 Tilintarkastustuomioistuin ei arvioi muiden menoalojen eikä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 virhetasoa (kahdeksas luku). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma kattaa näillä aloilla menoja kaikkiaan 2,8 miljardin euron arvosta (2,2 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamista menoista). Kyseisillä aloilla tehty työ otetaan edelleen huomioon tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2016 tekemissä yleisissä johtopäätöksissä.

1.19 Tukikelpoisuusvirheet kulujen korvaamiseen perustuvissa järjestelmissä vaikuttavat arvioituun virhetasoon yhä eniten.

— Kuluilmoituksissa on tukeen oikeuttamattomia menoja.

— Hanke, toimi tai edunsaaja ei ole oikeutettu tukeen (***laatikko 1.6***).

KOMISSION VASTAUKSET

1.15 *Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto) osalta komissio on tyytyväinen etenkin tilintarkastustuomioistuimen arvioon yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkuudesta. Järjestelmällä estetään merkittävästi virheitä ja alennetaan virhetasoja (ks. kohta 7.13). Komissio jatkaa yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän (LPIS) ja ylipäätään yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän laadun ylläpitämiseksi.*

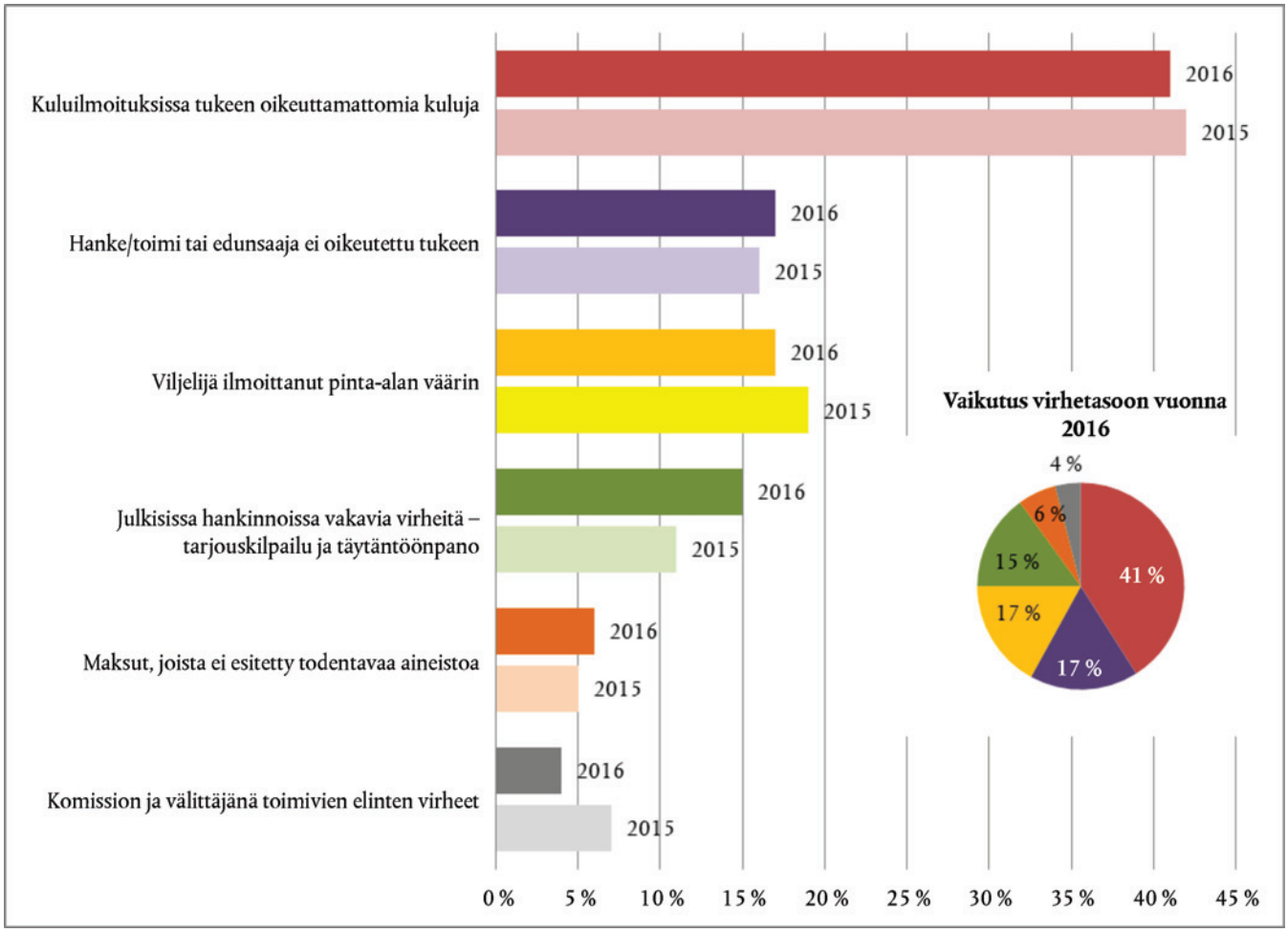
Ks. myös komission vastaukset kohtiin 1.10 ja 1.12.

1.19 *Komissio tekee samat päätelmät virheiden luonteesta ja perimmäisistä syistä.*

Yksinkertaistaminen on tehokkain keino vähentää sekä virheriskiä että valvontakustannuksia ja -taakkaa. Niiden ohjelmien osalta, joiden virhetasot ovat jatkuvasti korkeita, komissio toteuttaa jatkuvasti sekä ennalta ehkäiseviä että korjaavia toimia virheiden perimmäisiin syihin ja niiden vaikutukseen puuttumiseksi. Lisätietoja saa komission tiedonannosta "Jatkuvasti korkeiden virhetasojen perimmäiset syyt ja niiden vuoksi toteutetut toimenpiteet (varainhoitoasetuksen 32 artiklan 5 kohta)" – COM(2017) 124, 28.2.2017.

([14]) Selvittämisellä tarkoitetaan prosessia, jossa ennakkomaksut muutetaan hyväksytyiksi menoiksi. Selvitetty määrä on esitetty liian suurena, jos osalle tileihin menoina kirjatusta määrästä ei löydy perusteluja taloudellisesta raportoinnista.

Laatikko 1.6 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun kokonaisvirhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

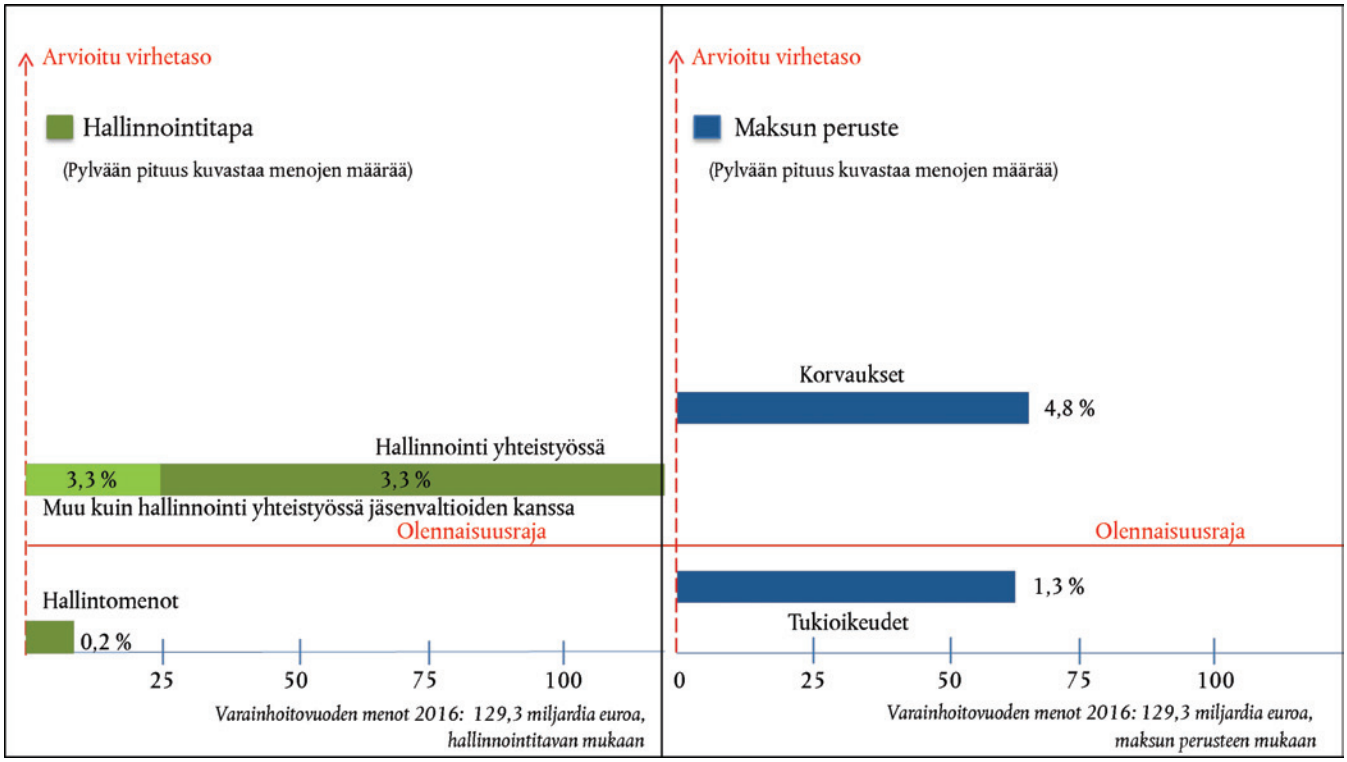
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Hallinnointitavalla on vähäinen vaikutus virhetasoon

1.20 Tilintarkastustuomioistuimen eri menoaloilla arvioima virhetaso riippuu paljon enemmän maksun perusteesta (korvauksiin vai tukioikeuksiin perustuvia maksuja) kuin hallinnointitavasta ([15]). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virhetasot ovat olleet korkeimmat (yhteistyössä hallinnoitavalla) koheesioalalla ja (komission suoraan hallinnoimalla ja valtuutettujen elinten kautta välillisesti hallinnoidulla) kilpailukyvyn alalla. Kummallakin alalla suurin osa menoista liittyy korvauksiin perustuviin järjestelmiin (***laatikko 1.7***).

([15]) *Suora hallinnointi* (Euroopan komissio toteuttaa talousarviota suoraan), välillinen hallinnointi (talousarvion toteuttaminen on annettu tehtäväksi EU:n ulkopuolisille kumppanimaille, kansainvälisille järjestöille, kansallisille virastoille, EIP-ryhmälle jne.) ja *hallinnointi yhteistyössä* (talousarvion hallinnointi on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken).

Laatikko 1.7 – Keskimääräinen arvioitu virhetaso hallinnointitavan ja maksun perusteen mukaan (2016)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.21 Yhteistyössä hallinnoitujen menojen arvioitu kokonaisvirhetaso vuonna 2016 on 3,3 prosenttia (2015: 4,3 prosenttia) ja 3,3 prosenttia (2015: 4,2 prosenttia) kaikkien muiden toimintamenojen tapauksessa ([16]). Hallintomenojen arvioitu virhetaso on 0,2 prosenttia (2015: 0,6 prosenttia).

Komission arvioimat virhetasot …

1.22 Kukin komission pääosasto (PO) laatii *vuotuisen toimintakertomuksen*. Siihen kuuluu vahvistuslausuma, jossa pääjohtaja ilmoittaa saaneensa varmuuden siitä, että kertomuksessa esitetyt taloudelliset tiedot ovat oikeat ja että hänen vastuullaan olevat tapahtumat ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Kertomuksessa on myös selvitys keskeisten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta (aihetta käsitellään tämän vuosikertomuksen kohdissa 3.5 ja 3.18–3.32) ja pääjohtajien hallintokertomus komission jäsenille.

KOMISSION VASTAUKSET

1.22 *Vuotuinen toimintakertomus on pääjohtajan komission jäsenten kollegiolle laatima kertomus tehtävänhoidostaan. Vuotuisissa toimintakertomuksissa tarkastellaan, miten pääosaston strategia- ja hallintosuunnitelmassa vahvistettujen yleisten ja erityisten tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty. Niissä tarkastellaan myös varainhoidon, sisäisen valvonnan ja organisaatiohallinnon saavutuksia.*

([16]) Pääasiassa menoja, joita käsitellään viidennessä ja kahdeksannessa luvussa, ja osaa menoista, joita käsitellään kuudennessa ja seitsemännessä luvussa ja joita toteutetaan suoran tai välillisen hallinnoinnin avulla. Yhteisesti hallinnoitujen menojen ekstrapoloitu virhetaso perustuu 560 tapahtuman tarkastamiseen (tapahtumat poimittiin arvoltaan 94,5 miljardin euron suuruisesta perusjoukosta). Muunlaisten toimintamenojen kohdalla ekstrapolointi perustuu 321 tapahtuman tarkastamiseen (tapahtumat poimittiin perusjoukosta, jonka arvo on 25,4 miljardia euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.23 Tänä vuonna kaikki pääosastot laskivat ensimmäisen kerran ”asianomaisten menojen” arvioidun virhetason. Asianomaisten menojen määritelmä ([17]) vastaa tilintarkastustuomioistuimen määritelmää tilien perustana olevista toimista (***liite 1.1***, kohta 10).

Laatikko 1.8 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset vuodelta 2016 verrattuna vuoden 2016 toimintakertomuksissa esitettyihin komission arvioihin riskinalaisista määristä maksuajankohtana

Vuosikertomuksen luku	Arvioitu virhetaso (%) ([1])	Luottamusväli (%)		Komission vuotuiset toimintakertomukset: pääosasto ([2]) ([3])	Arvioitu riskinalainen kokonaismäärä maksamishetkellä (%) ([5]) ([6])	
		Alempi virheraja	Ylempi virheraja		Pienin arvo	Suurin arvo
5. luku – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	**4,1**	**2,1**	**6,1**	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD ja TAXUD.	**2,0**	**2,4**
6. luku – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	**4,8**	**2,2**	**7,4**	EMPL ja REGIO	**2,2**	**3,6**
7. luku – Luonnonvarat	**2,5**	**1,5**	**3,5**	AGRI, MARE, ENV ja CLIMA.	**2,5**	**2,5**
9. luku – Globaali Eurooppa	**2,1**	**0,6**	**3,6**	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA ja ECFIN.	**1,3**	**1,4**
10. luku – Hallinto	**0,2**	**0,0**	**0,8**	Hallinto ([4])	**0,2**	**0,2**
Yhteensä	**3,1**	**2,2**	**4,0**	**Yhteensä**	**2,1**	**2,6**
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.				*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission vuotuisten toimintakertomusten perusteella.		

([1]) Arvioitu virhetaso: ks. laatikko 1.2 ja alaviitteet.
([2]) Jotkin pääosastot hallinnoivat menoja useamman kuin yhden MRK:n otsakkeen yhteydessä (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL ja REGIO).
([3]) Komission pääosastojen ja toimeenpanovirastojen, joista käytetään tässä laatikossa lyhenteitä, nimet on mainittu kokonaisuudessaan toimielinten yhteisten tekstinlaadinnan ohjeiden kohdassa 9.6 (http://publications.europa.eu/code/fi/fi-390600.htm).
([4]) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ ja SRSS.
([5]) Niiden menojen prosenttiosuus, jotka eivät mahdollisesti ole sovellettavien lainsäädännöllisten ja sopimuksiin perustuvien vaatimusten mukaisia maksun suoritushetkellä.
([6]) Useimmat pääosastot esittivät riskinalaisen määrän. Jotkin pääosastot ilmoittivat pienimmän ja suurimman arvon välisen vaihteluvälin (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB ja INEA), kun taas REGIO ilmoitti keskiarvon ja suurimman arvon välisen vaihteluvälin.

([17]) Suoritetut maksut, joissa ei oteta huomioon uusia ennakkomaksuja mutta jotka sisältävät varainhoitovuoden aikana tosiasiallisesti selvitetyn aiemman ennakkorahoituksen (2016 Annual Management and Performance Report for the EU Budget, COM (2017) 351 final, liite 3, sivu 16).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.24 Käsite ”riskinalainen määrä ohjelmien päättyessä” otettiin käyttöön vuoden 2015 hallintoa ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa, minkä seurauksena pääosastot ovat sisällyttäneet tiedon vuotuisiin toimintakertomuksiinsa. Komissio keskitti huomionsa monivuotisten korjausmekanismien vaikutukseen, joka alentaa sen arviota virhetasosta.

… ovat suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa

1.25 Vuotuisissa toimintakertomuksissa maksamishetkellä riskinalaisista määristä esitetyt laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusindikaattoreihin liittyvät luvut ovat useimmiten suurelta osin yhdenmukaiset virhetasoa koskevan tilintarkastustuomioistuimen arvion kanssa (***laatikko 1.8***) ([18]).

1.26 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että samaa monivuotista rahoituskehyksen otsaketta toteuttavat pääosastot sovelsivat erilaisia lähestymistapoja virhetasojen ja riskinalaisten määrien esittämiseen ([19]). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niin ikään, että *tarkastusviranomaisten* kauden 2014–2020 menoihin kohdistamaan tarkastustyöhön liittyi menetelmäriskejä ([20]). Lisäksi havaittiin, että komissio joutui tekemään huomattavia mukautuksia *maksajavirastojen* esittämiin valvontatilastoihin ([21]).

KOMISSION VASTAUKSET

1.24 *Käsitteellä ”riskinalainen määrä ohjelmien päättyessä” täydennetään monivuotisten ohjelmien kokonaiskuvaa, sillä se antaa lisätietoa riskinalaisista määristä, jotka ovat jäljellä, kun kaikki korjaavat toimenpiteet, oikaisukapasiteetti mukaan lukien, on otettu huomioon, toisin sanoen se antaa parhaan arvion menoa seuraavina vuosina tehtävistä oikaisuista.*

1.25 *Tarkasteltaessa arvioitua riskinalaista kokonaismäärää maksamishetkellä (mainitaan laatikossa 1.8) on huomattava, että vuotuisissa toimintakertomuksissa ja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa 2016 esitetyt luvut kattavat sekä ohjelmakauden 2007–2013 että ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmien menot. Koheesiopolitiikan osalta vuosia 2007–2013 koskevat luvut ovat 2,6–4,2 prosenttia. Komissio katsoo kuitenkin, että nykyiset koheesio-ohjelmat on suunniteltu siten, että niiden virheriski on pienempi, kuten käy ilmi vuosia 2014–2020 koskevista luvuista, jotka ovat komission mukaan 0,9–1,7 prosenttia.*

1.26 *Komissiolla on käytössään luotettava menetelmä maksutapahtumien virhetason arvioimiseksi. Soveltaessaan tätä menetelmää komission yksiköt ottavat huomioon niiden oikeudellista kehystä ja hallinnointitapaa koskevat vaatimukset. Siksi kukin pääjohtaja soveltaa lähestymistapaa, joka parhaiten soveltuu virhetasoa koskevan realistisen arvion laatimiseen vastuulleen kuuluvilla toimintalohkoilla, ottaen huomioon ohjelmiin luontaisesti kuuluvan riskin (riski on suurempi esim. pk-yrityksiä koskevissa ohjelmissa ja pienempi Marie Curie -ohjelmissa) ja eri menoeristä saatavilla olevat valvonnan tulokset (esim. riittävien jälkikäteisten tulosten saatavuus, valtuutettujen elinten selvitysten laatu).*

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 6.33 ja 6.34.

([18]) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti seuraavien pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset: BUDG ja ESTAT (kohta 4.20); RTD, EAC ja MOVE (kohta 5.20); REGIO ja EMPL (kohta 6.26); AGRI (kohta 7.28); MARE, ENV ja CLIMA (kohta 7.31); NEAR (kohta 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP ja PMO (kohta 10.7) sekä DEVCO (EKR:ja koskeva vuosikertomus, kohta 33).

([19]) Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1a ”Kilpailukyky” (ks. kohta 5.21).

([20]) Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1b ”Koheesio” (ks. kohta 6.34).

([21]) Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 2 ”Luonnonvarat” (ks. kohta 7.29).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.27 Komission vuoden 2016 hallintoa ja tuloksellisuutta koskevaa kertomusta varten määrittämä maksamishetken kokonaisvirhetaso oli olennainen. Se vaihteli 2,1 prosentista 2,6 prosenttiin (2,3 prosentista 3,1 prosenttiin vuonna 2015). Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoksi 3,1 prosenttia (2015: 3,8 prosenttia).

Komissio esitti lukuja oikaisuista ja takaisinperinnästä …

1.28 Varainhoitovuotta 2016 koskevassa asiakirjassa "Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi" ilmoitetaan tehtyjen rahoitusoikaisujen ja takaisin perittyjen määrien kokonaismääräksi 3,4 miljardia euroa. ***Laatikossa 1.9*** esitetään raportoitujen määrien jakautuminen eri menoaloille ja sen menosyklin vaiheen mukaan, jossa komissio toteutti korjaavia toimenpiteitä (menojen ilmoittaminen / hyväksyminen / maksun suorittaminen talousarviosta).

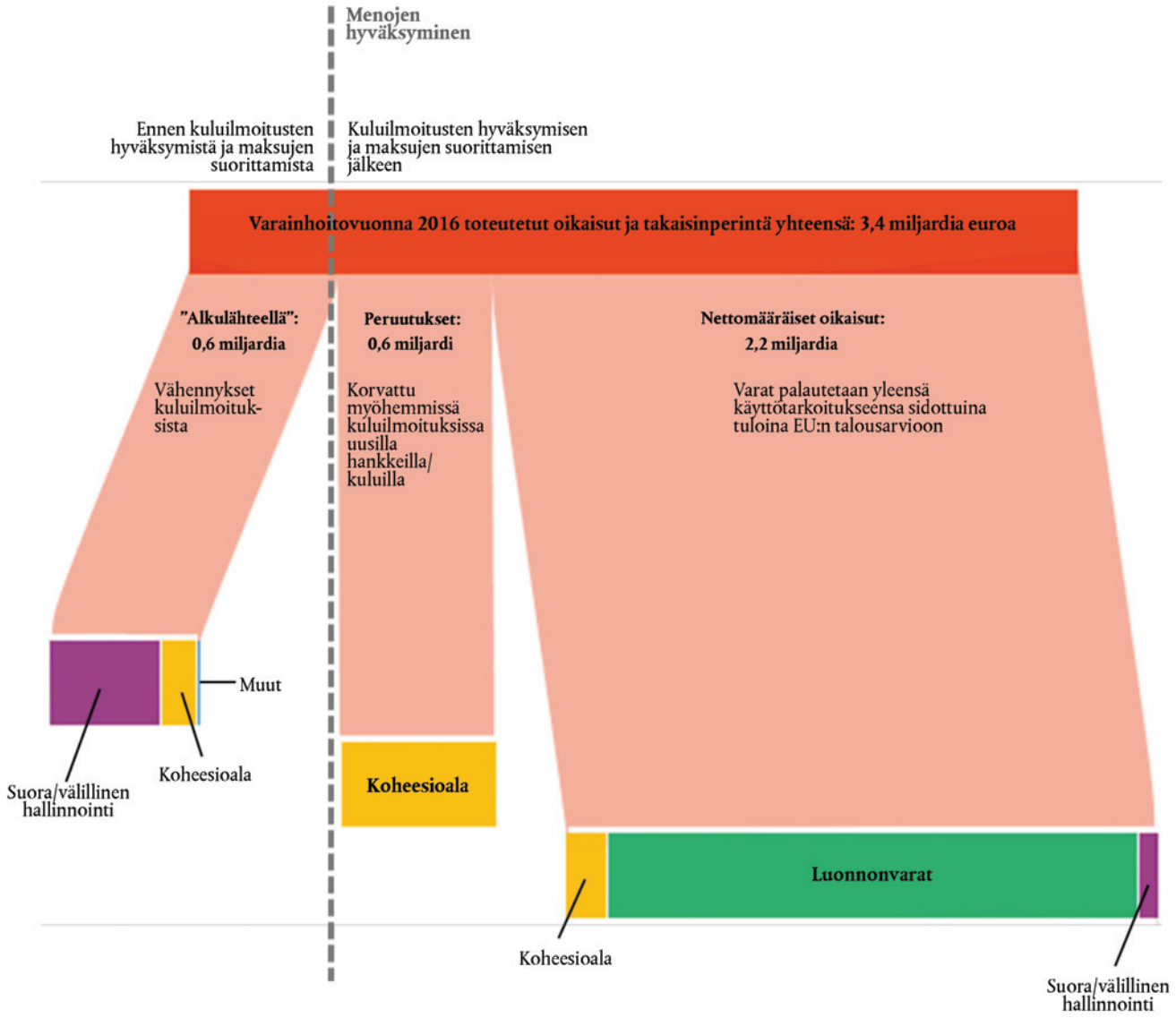
KOMISSION VASTAUKSET

1.27 *Komissio on onnistunut rajoittamaan maksujen kokonaisvirhetasoa. Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa arvioidaan, että vuotta 2016 koskeva riskinalainen kokonaismäärä ohjelmien päättyessä on alle 2 prosenttia asianomaisista kokonaismenoista, kun otetaan huomioon arvioidut tulevat oikaisut.*

1.28 *Yksityiskohtaista tietoa rahoitusoikaisuista ja takaisinperinnästä annetaan vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen 2 osan liitteessä* ([1]).

([1]) *EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (COM(2017) 351 final), 2 osa.*

Laatikko 1.9 – Korjaavat toimenpiteet vuonna 2016: toteutustapa eri menoaloilla



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, perusteena EU:n varainhoitovuoden 2016 konsolidoitua tilinpäätöstä ja tilien perustana olevia tietoja koskeva "Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.29 Vuonna 2016 komissio kirjasi 0,6 miljardin euron arvosta oikaisuja ja takaisinperintätoimia, jotka oli tehty ”alkulähteellä” ennen menojen hyväksymistä. Niiden yhteydessä kuluilmoituksista vähennetään tukeen oikeuttamattomat määrät, ennen kuin varat maksetaan EU:n talousarviosta (vähennettyjä määriä ei siis sisällytetä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaan perusjoukkoon, sillä tarkastettavat tapahtumat poimitaan komission hyväksymien maksujen joukosta). Tällaiset takaisinperintätoimet (0,4 miljardia euroa) vastasivat yli neljää viidesosaa kaikista korjaavista toimenpiteistä suoraan ja välillisesti hallinnoiduilla aloilla vuonna 2016.

1.30 Loput 2,8 miljardia euroa liittyivät komission jo hyväksymiin ilmoituksiin (ja sisältyivät niin ollen tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaan maksujen perusjoukkoon). Tästä määrästä:

a) Luonnonvarojen osalta noin kaksi miljardia euroa liittyi *sääntöjenmukaisuutta koskeviin päätöksiin* maatalousalalla. Komissio on kirjannut määrät *käyttötarkoitukseen sidottuina tuloina*, joista voidaan rahoittaa maatalousalan menoja.

b) Koheesioalalla noin 0,6 miljardia euroa koski jäsenvaltioiden perumia kuluilmoituksia, jotka liittyvät aiemmin hyväksyttyjen hankkeiden tai menojen korvaamiseen ja uusien hankkeiden tai menojen esittämiseen aiempien sijasta. Peruutuksista ei seuraa palautuksia EU:n talousarvioon ([22]).

c) Suoraan ja välillisesti hallinnoiduilla aloilla (pääasiassa kilpailukyky ja globaali Eurooppa) maksun suorittamisen jälkeen takaisin perittiin noin 0,1 miljardia euroa.

Oikaisu- ja takaisinperintätoimia käynnistetään useissa eri tilanteissa

1.31 Komissio ja jäsenvaltiot voivat tehdä oikaisuja ja periä varoja takaisin useilla eri tavoilla, varainhoitoasetuksessa määritettyä järjestystä noudattaen ([23]).

a) Jos varat on maksettu aiheettomasti: oikaisut perustuvat virheellisten maksutapahtumien arvoon (yksittäiset oikaisut).

b) Jos tapahtumista poimitussa edustavassa otoksessa on systemaattisia virheitä: tulokset ekstrapoloidaan koskemaan koko perusjoukkoa (ekstrapoloidut oikaisut).

KOMISSION VASTAUKSET

1.29 *”Alkulähteellä” tehtyjen oikaisujen ja takaisinperintöjen määrät osoittavat, että komissio keskittyy ehkäiseviin toimenpiteisiin suojellakseen EU:n talousarviota ennen menojen hyväksymistä.*

1.30

b) *Lainsäädännössä on säädetty jäsenvaltioiden mahdollisuudesta peruuttaa sääntöjenvastaiset menot ja korvata ne uusilla, sääntöjenmukaisilla menoilla. Tällä suojellaan EU:n talousarviota noudattaen periaatetta, jonka mukaan yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin yhteydessä jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisesta ja tarvittavien rahoitusoikaisujen tekemisestä.*

1.31

([22]) Ks. erityiskertomus nro 4/2017.

([23]) Varainhoitoasetuksen 80 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Komissio tekee rahoitusoikaisunsa aiheettomasti maksettujen määrien ja niistä talousarvioon kohdistuvien vaikutusten perusteella. Jos tällaisia määriä ei voida määrittää tarkasti, komissio voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja alakohtaisten sääntöjen mukaisesti.”

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) Jos järjestelmäpuutteiden taloudellista vaikutusta talousarvioon ei voida laskea tarkasti: sovelletaan alakohtaisissa ohjeissa määriteltyjä osuuksia tilannekohtaisesti (kiinteämääräiset oikaisut).

1.32 Tilintarkastustuomioistuin ei kvantifioi virhetasoa koskevassa arviossaan monia tilanteita, joissa komissio ja jäsenvaltiot soveltavat oikaisuja ja takaisinperintätoimia ja raportoivat niistä.

a) Kiinteämääräisiä oikaisuja sovellettaessa tarkoituksena on korjata järjestelmäpuutteita eikä niinkään ratkaista yksittäisiä *sääntöjenvastaisuuksia*. Järjestelmäpuutteet ilmentävät riskiä menojen sääntöjenvastaisuudesta, mutta näiden puutteiden ja tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien ja arviossaan kvantifioimien sääntöjenvastaisten maksujen välistä yhteyttä ei aina kyetä yksilöimään.

b) Eräät tapaukset, jotka komissio arvioi oikaisuja edellyttäviksi virheiksi, eivät tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ole (kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia) virheitä. Esimerkiksi määräaikojen noudattamatta jättäminen, julkisuuden puuttuminen tai *täydentävien ehtojen* rikkominen eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon.

Tietyissä tilanteissa tilintarkastustuomioistuin ottaa korjaavat toimenpiteet huomioon virhetason arvioinnissa

1.33 Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon sellaiset korjaavat toimenpiteet, jotka jäsenvaltiot ja komissio ovat tehneet ennen tilintarkastustuomioistuimen toimittamaa tarkastusta. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, onko oikaisuja (mukaan lukien edunsaajille aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperintä ja hanketason oikaisut) tehty ja mukauttaa tarvittaessa arviotaan virhetasosta. Korjaavien toimenpiteiden vaikutus kuitenkin vaihtelee huomattavasti eri menoaloilla ja erilaisten korjaavien toimenpiteiden yhteydessä.

KOMISSION VASTAUKSET

c) *Kiinteämääräisiä oikaisuja tehdään, kun on perusteltu riski, että todetuilla järjestelmäpuutteilla on ollut taloudellista vaikutusta EU:n talousarvioon, mutta taloudellista vahinkoa ei ole mahdollista määrittää tarkemmin kohtuullisin ponnistuksin. Kiinteämääräisiä oikaisuja sovelletaan järjestelmäpuutteiden korjaamiseksi ja niiden EU:n talousarviolle aiheuttamien riskien poistamiseksi, ja niillä korjataan näin ollen myös yksittäisiä sääntöjenvastaisuuksia.*

Kiinteämääräiset oikaisut ovat yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa yleensä sovellettavan järjestelmäperusteisen tarkastustavan tärkeä osatekijä, ja ne ovat oikea tapa edetä nykytilanteessa, jossa unionin lainsäädäntöä yksinkertaistetaan. Kiinteämääräiset oikaisut ovat jäsenvaltioille vahva kannustin kehittää hallinto- ja valvontajärjestelmiään ja vaikuttaa siten yksittäisten tapahtumien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen.

Siksi komissio katsoo, että kiinteämääräisillä oikaisuilla on suuri merkitys toimintalohkon virhetasoa arvioitaessa.

1.32

a) *Komissio suojaa EU:n talousarviota lainvastaisilta menoilta. Jos täsmällisiä määriä ei kyetä määrittämään kohtuullisin ponnistuksin, komissio voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja tämän velvoitteen täyttämiseksi. Kiinteämääräiset oikaisut ovat jäsenvaltioille voimakas kannustin kehittää hallinto- ja valvontajärjestelmiään.*

Ks. myös komission vastaus kohtaan 1.31 c ja komission vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 4/2017 "EU:n talousarvion suojaaminen sääntöjenvastaiselta varainkäytöltä".

b) *Komissio huomauttaa, että täydentävien ehtojen rikkomiseen perustuvia oikaisuja ei ole sisällytetty sen oikaisukapasiteettia koskevaan arvioon.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.34 Vuonna 2016 otokseen poimittujen 41 tapahtuman kohdalla komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset olivat soveltaneet korjaavia toimenpiteitä, jotka vaikuttivat suoraan tapahtumaan ja olivat relevantteja tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta. Nämä toimenpiteet alensivat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa 1,2 prosenttiyksikköä (2015: 0,5 prosenttiyksikköä). Kyseisten tapahtumien lukumäärän muutokset ja toimenpiteistä tilintarkastustuomioistuimen virhetasoarvioon aiheutuvan vaikutuksen muutokset eivät merkitse, että korjaavista toimenpiteistä olisi tullut enemmän tai vähemmän vaikuttavia. Korjaavat toimenpiteet koskevat suhteellisen pientä osuutta tilintarkastustuomioistuimen otoksesta, ja jonkinasteinen vaihtelu vuosien välillä on normaalia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN RAPORTOI PETOSEPÄILYISTÄ OLAFILLE

1.35 Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastusten (myös tuloksellisuuden tarkastusten) aikana havaituista tai sille suoraan toimitettuihin tietoihin perustuvista petosepäilyistä Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) tapausten alustavaa analysointia ja mahdollista tutkintaa varten. Tilintarkastustuomioistuin ei voi kommentoida yksittäisiä tapauksia tai OLAFin niihin kohdistamia jatkotoimia. Vuonna 2016

— tilintarkastustuomioistuin arvioi vuosikertomukseen liittyvän tarkastustyönsä aikana noin tuhannen tapahtuman laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden sekä tuotti 36 erityiskertomusta

— tilintarkastustuomioistuin raportoi OLAFille 11 petosepäilystä, jotka tulivat esiin tarkastustyön aikana (2015: 27), ja viidestä kansalaisten ilmoittamasta tapauksesta (2015:15)

— petosepäilyissä oli useimmiten kyse tilanteista, joissa oli luotu keinotekoisesti tuen saamisen mahdollistavat olosuhteet tai jätetty toimittamatta tavarat/palvelut, taikka tapauksista, joissa ilmoitetut kulut eivät täyttäneet tukikelpoisuuskriteereitä. Seuraavaksi yleisimpiä olivat eturistiriidat ja muut hankintamenettelyihin liittyvät sääntöjenvastaisuudet.

1.36 Tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2010–2016 OLAFille raportoimat petosepäilyt olivat 31. joulukuuta 2016 mennessä johtaneet 67 tutkintaan, joista 16 oli yhä kesken. OLAFin antamien tietojen mukaan sen valmiiksi saamista ja päättämistä 51 tutkinnasta 28:ssa oli joko annettu varojen takaisinperintää ja oikeudenkäynnin harkitsemista koskevia suosituksia tai tutkinta oli päätetty, koska komissio tai kansalliset viranomaiset olivat jo ryhtyneet toimiin. OLAF raportoi, että kyseisissä tapauksissa oli 31. joulukuuta 2016 mennessä annettu suositukset yhteensä 247 miljoonan euron perimisestä takaisin. Kun OLAF päätti tutkinnan antamatta suosituksia jatkotoimista, perusteena oli useimmiten se, että EU:n taloudellisen tai muun edun vaarantavasta petoksesta ei saatu evidenssiä.

KOMISSION VASTAUKSET

1.34 *Komissio hoitaa edelleen valvontatehtäväänsä toteuttamalla rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia, joiden taso vastaa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja puutteiden tasoa.*

JOHTOPÄÄTÖKSET

1.37 Tämän luvun pääasiallisena tarkoituksena on antaa taustatietoa tarkastuslausumassa esitetyn tarkastuslausunnon perustaksi.

Tarkastustulokset

1.38 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että muutamana viime vuonna on saatu aikaan parannuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tukioikeuksiin perustuvien menojen virhetaso ei ole olennainen ja että korvaamiseen perustuvien menojen virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan olennainen virhetaso ei näin ollen ole laajalle ulottuva.

LIITE 1.1

TARKASTUSTAPA JA TARKASTUSMENETELMÄT

1. Tilintarkastustuomioistuimen soveltama tarkastustapa on esitetty ”Tilintarkastuksen ja säännönmukaisuuden tarkastuksen käsikirjassa”, joka on saatavilla tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla. Tilintarkastustuomioistuin käyttää tarkastustyönsä suunnittelussa varmennusmallia. Suunnittelun osana arvioidaan toimintariski (tapahtumissa voi olla virheitä) ja valvontariski (valvontajärjestelmillä ei kyetä ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan näitä virheitä).

OSA 1 – Tarkastustapa ja -menetelmät tilien luotettavuuden osalta

2. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen määrittääkseen tilien luotettavuuden. Tilinpäätös koostuu seuraavista osatekijöistä:

a) konsolidoitu tilinpäätös

b) talousarvion toteuttamista koskeva selvitys.

3. Konsolidoidussa tilinpäätöksessä on esitettävä kaikilta olennaisilta osilta

a) Euroopan unionin taloudellinen asema varainhoitovuoden lopussa

b) Euroopan unionin toimien tulokset ja rahavirrat

c) nettovarallisuuden muutokset varainhoitovuoden lopussa.

4. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa

a) arvioidaan kirjanpidon valvontaympäristö

b) tarkastetaan keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus

c) analysoidaan keskeisten kirjanpitotietojen johdonmukaisuus ja kohtuullisuus

d) analysoidaan ja täsmäytetään tilit ja/tai saldot

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

f) kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti hyödynnetään muiden tarkastajien tekemää työtä, kun se on mahdollista ja etenkin kun tarkastetaan komission hallinnoimia lainananto- ja lainanottotoimia, joista on saatavilla ulkoisia tarkastuslausuntoja.

OSA 2 – Tarkastustapa ja -menetelmät toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

5. Tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa testataan, ovatko toimet sääntöjen ja määräysten mukaisia (***laatikko 1.2***).

6. Tilintarkastustuomioistuin harkitsee tarkastustyönsä yhteydessä, voiko se tehokkaasti hyödyntää muiden sääntöjenmukaisuuteen jo kohdistamia tarkastuksia. Jos tilintarkastustuomioistuin haluaa tarkastusstandardien mukaisesti hyödyntää tällaisten tarkastusten tuloksia, se arvioi niiden tekijän riippumattomuuden ja pätevyyden sekä tehdyn tarkastustyön laajuuden ja riittävyyden.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

7. Tilintarkastustuomioistuin testaa jokaisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen (luvut 5–10) kohdalla edustavan tapahtumaotoksen ja arvioi siten sääntöjenvastaisten tapahtumien määrän koko perusjoukossa.

8. Tilintarkastustuomioistuin määrittää jokaisen poimitun tapahtuman osalta, onko maksupyyntö tai maksu talousarviossa ja oikeusperustassa vahvistetun tarkoituksen mukainen. Se tutkii, miten maksupyynnön tai maksun määrä on laskettu (suurempien maksupyyntöjen yhteydessä osatekijöistä poimitaan koko tapahtuman kannalta edustava otos). Tapahtuma jäljitetään talousarviotileistä lähtien lopulliseen tuensaajaan (esimerkiksi viljelijään taikka kurssin tai kehitysyhteistyöhankkeen järjestäjään) saakka ja kullakin tasolla tarkastetaan, onko sääntöjä noudatettu.

9. Tulotapahtumia testatessaan tilintarkastustuomioistuin aloittaa arvonlisäveroon ja BKTL:oon perustuvien omien varojen tarkastamisen niiden laskemisperustasta eli makroekonomisista aggregaateista. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kontrollit, joita komissio kohdistaa jäsenvaltioiden maksuosuuksiin, siihen saakka, kunnes osuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituun tilinpäätökseen. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja tullivalvonnan alaisen maksuvirran – jälleen siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja kirjannut ne tileihin.

10. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa kaikentyyppiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut. Ennakkomaksuja ei tarkasteta siinä vaiheessa, kun ne on suoritetaan, vaan kun

a) EU-varojen lopullinen saaja (esimerkiksi viljelijä, tutkimusinstituutti tai julkisesti kilpailutetun urakan tai palvelun suorittanut yritys) on esittänyt näyttöä varojen käytöstä ja

b) komissio (tai muu EU-varoja hallinnoiva toimielin tai elin) on hyväksynyt varojen lopullisen käytön ennakon kirjanpidollisen selvityksen yhteydessä.

11. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotanta on suunniteltu siten, että sen perusteella voidaan arvioida kokonaismenojen eikä niinkään yksittäisten toimien (esimerkiksi tietyn hankkeen) virhetaso. Tilintarkastustuomioistuin poimii maksupyynnöt tai maksut ja, alemmalla tasolla, tapahtuman eri osatekijät (kuten hanketta koskevat maksut tai viljelijän maksupyyntöön sisältyvät lohkot) *rahayksikköön perustuvalla otannalla*. Osatekijöistä raportoituja virhetasoja ei ole syytä pitää johtopäätöksenä asianomaisesta tapahtumasta, vaan ne vaikuttavat suorasti kaikkia EU:n menoja koskevaan kokonaisvirhetasoon.

12. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Joidenkin jäsenvaltioiden, edunsaajavaltioiden ja/tai edunsaaja-alueiden mainitseminen nimeltä ei tarkoita, etteikö esimerkeissä kuvattuja seikkoja voisi ilmetä muuallakin. Tässä kertomuksessa esitettyjä kuvaavia esimerkkejä ei ole tarkoitettu tietyistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista ja/tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi.

13. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaa ei ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä koko perusjoukossa. Tietyn monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen, pääosaston hallinnoimien menojen tai jäsenvaltion varainkäytön kohdalla havaittujen virheiden lukumäärästä esitetyt luvut eivät siis kuvaa virheiden esiintyvyyttä EU:n rahoittamissa tapahtumissa eivätkä yksittäisissä jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuimen otantatapa perustuu siihen, että eri tapahtumiin sovelletaan erilaisia painotuksia riippuen menon arvosta ja tarkastustyön intensiivisyydestä. Painotukset poistetaan esiintyvyystiedoista, joissa saman verran painoarvoa saavat maaseudun kehittäminen ja suora tuki luonnonvarojen alalla tai Euroopan sosiaalirahaston menot ja alue- ja koheesiopolitiikan maksut.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi ja esittää tapahtumatarkastusten tulokset?

14. Virhe voi koskea osaa yksittäisen tapahtuman arvosta tai koko arvoa. Tilintarkastustuomioistuin luokittelee kunkin virheen sen mukaan, onko se ilmaistavissa kvantitatiivisesti vai ei. Jako perustuu siihen, onko mahdollista mitata, kuinka suureen osaan tutkitusta määrästä virhe vaikuttaa. Tilintarkastustuomioistuin ei ota virhetasoa ja virheiden esiintyvyyttä laskiessaan huomioon virheitä, jotka on havaittu ja korjattu ennen sen toimittamia tarkastuksia ja niistä riippumatta, sillä näiden virheiden havaitseminen ja korjaaminen osoittaa valvontajärjestelmien toimivan vaikuttavasti.

15. Julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden kvantifiointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen perusteet esitellään asiakirjassa "Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification" ([1]).

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

Arvioitu virhetaso

17. Tilintarkastustuomioistuin arvioi todennäköisimmän virhetason (most likely error, MLE). Virhetaso arvioidaan useimpien monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden sekä talousarviomenojen koko määrän osalta. Prosenttiosuutena ilmaistussa todennäköisimmässä virhetasossa otetaan huomioon ainoastaan virheet, jotka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti. Virheitä ovat esimerkiksi säännösten ja sääntöjen sekä sopimus- ja *avustus*ehtojen rikkomistapaukset, jotka ovat ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin määrittää myös alemman virherajan (lower error limit, LEL) ja ylemmän virherajan (upper error limit, UEL).

18. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa tarkastuslausuntoa laatiessaan kahden prosentin olennaisuusrajaa. Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon myös virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja esiintymisyhteyden.

([1]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmät ja raportoi tuloksista?

19. Komissio, muut EU:n toimielimet ja elimet, jäsenvaltioiden viranomaiset sekä edunsaajamaat ja -alueet perustavat järjestelmiä, joilla ne hallitsevat talousarvioon kohdistuvia riskejä ja valvovat tapahtumien sääntöjenmukaisuutta / varmistavat tapahtumien sääntöjenmukaisuuden. Näiden järjestelmien tarkastaminen auttaa yksilöimään parannuksia tarvitsevat osa-alueet.

20. Jokaiseen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen – tulot mukaan lukien – kuuluu lukuisia yksittäisiä järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin poimii vuosittain järjestelmien joukosta otoksen ja esittää parannussuosituksia tulostensa yhteydessä.

Mihin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitetyt lausunnot perustuvat?

21. Tämän vuosikertomuksen luvuissa 4–10 käsitelty tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö muodostaa perustan tarkastuslausunnolle, jonka tilintarkastustuomioistuin antaa EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin esittää lausuntonsa tarkastuslausumassa. Tarkastustyön ansiosta voidaan antaa kattavaan tietoon perustuvan lausunto siitä, ylittääkö tai alittaako virheiden osuus perusjoukossa olennaisuusrajat.

22. Kun tilintarkastustuomioistuin havaitsee virhetason olennaiseksi ja määrittää sen vaikutuksen tarkastuslausuntoon, sen täytyy selvittää myös, ulottuvatko virheet tai tarkastusevidenssin puute laajalle. Tätä tehdessään tilintarkastustuomioistuin soveltaa ISSAI 1705 -standardissa olevaa ohjeistusta (ja ulottaa tehtävänsä mukaisesti ohjeistuksen koskemaan laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä). Jos virheet ovat olennaisia ja laajalle ulottuvia, tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausunnon.

23. Virhettä tai tarkastusevidenssin puuttumista pidetään laajalle ulottuvina, jos ne eivät tarkastajan arvion mukaan rajoitu tilinpäätöksen tiettyihin osiin, tileihin tai eriin (eli niitä ilmenee tarkastetuissa tileissä tai tapahtumissa laajalti) taikka jos ne rajoittuvat tällä tavoin, ne edustavat tai voisivat edustaa huomattavaa osuutta tilinpäätöksestä tai kyseiset tiedot ovat perustavanlaatuisia käyttäjien tilinpäätöksestä saaman käsityksen kannalta.

24. Tilintarkastustuomioistuimen parhaan arvion mukaan menojen kokonaisvirhetaso oli 3,1 prosenttia varainhoitovuonna 2016. Tätä virhetasoa ei katsota laajalle ulottuvaksi, koska se rajoittuu vain joidenkin menoalojen tietyntyyppisiin menoihin. Arvioitu virhetaso vaihtelee monivuotisen rahoituskehyksen eri otsakkeissa (ks. luvut 5–7, 9 ja 10).

Petosepäilyt

25. Mikäli tilintarkastustuomioistuimella on syytä epäillä petosta, se raportoi asiasta EU:n petostentorjuntavirastolle OLAFille, joka huolehtii mahdollisista tutkimuksista. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa OLAFille vuosittain useammasta tapauksesta.

OSA 3 – Tilien luotettavuudesta annettavan lausunnon ja toimien sääntöjenmukaisuudesta annettavan lausunnon välinen yhteys

26. Tilintarkastustuomioistuin on antanut

a) tarkastuslausunnon Euroopan unionin konsolidoidusta tilinpäätöksestä päättyneeltä varainhoitovuodelta

b) tarkastuslausunnot tilien perustana olevien tulojen ja maksujen sääntöjenmukaisuudesta.

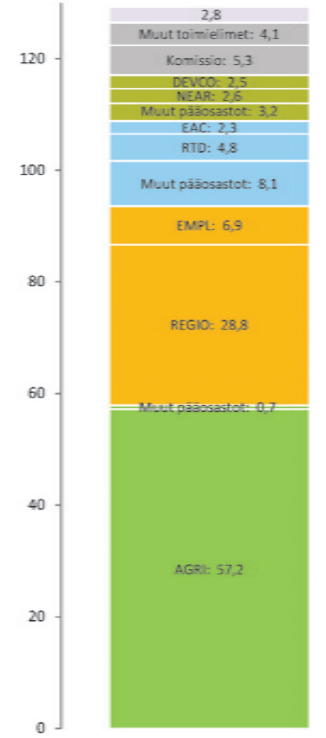
27. Nämä tarkastuslausunnot laaditaan ja niihin liittyvät tarkastukset toimitetaan kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) kansainvälisten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

28. Standardeissa täsmennetään, että tarkastajien antaessa lausunnot sekä tilien luotettavuudesta että tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta, mukautettu lausunto toimien sääntöjenmukaisuudesta ei sinällään johda mukautettuun lausuntoon tilien luotettavuudesta. Tilinpäätöksessä, josta tilintarkastustuomioistuin antaa lausunnon, todetaan, että EU:n talousarviosta suoritettavia menoja koskevien sääntöjen rikkominen 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

OTOKSISSA HAVAITTUJEN VIRHEIDEN ESIINTYVYYS VUONNA 2016

Tarkastetut tapahtumat ([1]) eriteltynä otsakkeen ja toimielimen/PO:n mukaan ([2])



Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä (lukumäärä)

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 5

Tapahtumat	Komissio	EP	EUH	Neuvosto	Euroopan unionin tuomioistuin	Euroopan tilintarkastustuomioistuin	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	Yhteensä
Ei virheitä	54	15	8	3	3	3	2	88
Ei kvantifioitu	2	4	5	0	0	0	0	11
Kvantifioidut virheet < 20 %	0	0	0	0	0	0	0	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %	0	1	0	0	0	0	0	1
Yhteensä	56	20	13	3	3	3	2	100

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 3/6/muut

Tapahtumat	HOME	JUST	SANTE	Muut	Yhteensä
Ei virheitä	6	2	2	1	11
Ei kvantifioitu	0	0	0	0	0
Kvantifioidut virheet < 20 %	3	0	0	1	4
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %	0	0	0	0	0
Yhteensä	9	2	2	2	15

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 4

Tapahtumat	DEVCO	NEAR	ECHO	FPI	Muut	Yhteensä
Ei virheitä	31	40	19	4	14	108
Ei kvantifioitu	13	6	0	0	5	24
Kvantifioidut virheet < 20 %	8	2	5	2	0	17
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %	4	1	0	2	0	7
Yhteensä	56	49	24	8	19	156

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1a

Tapahtumat	RTD	EAC	CNECT	ENER	GROW	MOVE	Muut	Yhteensä
Ei virheitä	21	14	7	11	8	4	11	76
Ei kvantifioitu	14	0	4	2	2	2	2	26
Kvantifioidut virheet < 20 %	19	8	8	1	2	3	1	42
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %	2	0	2	0	0	0	2	6
Yhteensä	56	22	21	14	12	9	16	150

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1b

Tapahtumat	REGIO	EMPL	Yhteensä
Ei virheitä	69	24	93
Ei kvantifioitu	54	8	62
Kvantifioidut virheet < 20 %	7	5	12
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %	9	4	13
Yhteensä	139	41	180

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 2

Tapahtumat	AGRI	MARE	ENV	CLIMA	Yhteensä
Ei virheitä	258	3	1	1	263
Ei kvantifioitu	20	1	1	0	22
Kvantifioidut virheet < 20 %	80	1	1	0	82
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %	12	0	0	1	13
Yhteensä	370	5	3	2	380

([1]) Tässä liitteessä annetaan vuosikertomuksen ensimmäistä lukua täydentäviä tietoja. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaa ei kuitenkaan ole suunniteltu keräämään tietoja virheiden esiintyvyydestä perusjoukossa (ks. ***liite 1.1***, kohta 13). Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon korjaavat toimenpiteet ja niiden vaikutuksen taulukossa esitettyihin yksittäisiin havaintoihin (ks. myös kohdat 1.33 ja 1.34). Tällä on merkitystä myös virheiden esiintyvyyden kannalta.

([2]) Kaaviossa käytetään EU:n toimielimistä ja komission pääosastoista ja osastoista lyhenteitä. Niiden viralliset nimet luetellaan kokonaisuudessaan toimielinten yhteisten tekstinlaadinnan ohjeiden kohdissa 9.5.1 (http://publications.europa.eu/code/fi/fi-390500.htm) ja 9.6 (http://publications.europa.eu/code/fi/fi-390600.htm).

TOINEN LUKU

Talousarvio- ja varainhallinto

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	2.1-2.3
Talousarviohallinto 2016	2.4-2.14
Maksut suoritettiin vuotuisen talousarvion rajoissa	2.4-2.7
Erityisvälineiden ja liikkumavarojen laaja käyttö vähentää merkittävästi mahdollisuuksia reagoida odottamattomiin tapahtumiin joustavasti	2.8-2.10
Maksattamatta olevia sitoumuksia oli ennätyksellinen määrä	2.11-2.14
Vuoden 2016 talousarvioon liittyvät varainhoidon ongelmat	2.15-2.31
EU:n talousarvioon liittyy merkittävä taloudellinen riski	2.15-2.20
EU lisää rahoitusvälineiden käyttöä	2.21-2.23
Jäsenvaltioille saattaa olla haasteellista käyttää saatavilla olevat EU-varat	2.24-2.26
Muuttoliikkeeseen ja pakolaiskriisiin liittyvästä varainkäytöstä on yleisesti ottaen raportoitava johdonmukaisemmin ja perusteellisemmin	2.27-2.28
EU:n rahoitusjärjestelyt monimutkaistuvat edelleen	2.29-2.31
Tulevaisuuden riskejä ja haasteita	2.32-2.39
Maksamattomien maksupyyntöjen kasauman välttäminen	2.32-2.33
Uuden monivuotisen rahoituskehyksen rahoittaminen	2.34-2.39
Johtopäätökset ja suositukset	2.40-2.48
Johtopäätökset	2.40-2.47
Suositukset	2.48

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa esitetään EU:n talousarvio- ja varainhallintoa koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset varainhoitovuodelta 2016. Lisäksi tuodaan esiin tuleviin talousarvioihin liittyviä keskeisiä riskejä ja haasteita.

2.2 Laadittaessa talousarviota yksittäiselle vuodelle on noudatettava *maksusitoumus*- ja maksu*määrärahojen enimmäismääriä*, jotka on asetettu kauden 2014–2020 *monivuotisessa rahoituskehyksessä (MRK)* ([1]), jonka mukaan EU voi tehdä vuosina 2014–2020 sitoumuksia enintään 1 087,2 miljardin euron edestä ja suorittaa maksuja enintään 1 025,4 miljardin euron edestä (käypinä hintoina) ([2]). Varainhoitovuoden maksusitoumus- ja maksumäärärahojen ([3]) on pysyttävä omia varoja koskevassa päätöksessä ([4]) vahvistetuissa rajoissa.

2.3 Komissio on esittänyt nykyisen rahoituskehyksen täytäntöönpanoa koskevan *väliarvioinnin*, johon oli liitetty lainsäädäntöehdotuksia. Osa tästä vuosikertomuksen luvusta perustuu näkemyksiin, jotka tilintarkastustuomioistuin on esittänyt aiemmin niistä lainsäädäntöehdotuksista, jotka ovat relevantteja seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksen kannalta ([5]).

([1]) Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884).

([2]) Luvut vastaavat kaudella 2014–2020 maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja (1,04 prosenttia EU:n bruttokansantulosta) ja maksuihin käytettäviä määrärahoja (0,98 prosenttia EU:n bruttokansantulosta), jotka vahvistetaan monivuotisen rahoituskehyksen tuoreimmassa teknisessä mukautuksessa – COM(2016) 311 final, 30. kesäkuuta 2016: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: BKTL:n muutosten perusteella rahoituskehykseen tehtävä tekninen mukautus vuodeksi 2017 ja koheesiopolitiikan määrärahojen mukauttaminen (vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen EU, Euratom N:o 1311/2013 6 ja 7 artikla) (”vuoden 2017 tekninen mukautus”).

([3]) Muista tuloista kuin omista varoista voidaan osoittaa lisää maksumäärärahoja yli *omille varoille* asetetun rajan.

([4]) Neuvoston päätös 2014/335/EU, Euratom, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 105). Päätöksessä asetetaan maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen rajaksi 1,26 prosenttia EU:n bruttokansantulosta ja maksuihin käytettävien määrärahojen rajaksi 1,20 prosenttia EU:n bruttokansantulosta.

([5]) Taustamuistio komission tiedonantoon EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014–2020, lausunto nro 2/2016 ehdotuksesta vahvistaa ja laajentaa *Euroopan strategisten investointien rahastoa* (ESIR) (EUVL C 465, 13.12.2016) sekä lausunto nro 1/2017 *varainhoitoasetuksen* tarkistamista koskevasta ehdotuksesta (EUVL C 91, 23.3.2017).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TALOUSARVIOHALLINTO VUONNA 2016

Maksut suoritettiin vuotuisen talousarvion rajoissa

2.4 Talousarviomäärärahoista suoritettiin maksuja 13,7 miljardia euroa vähemmän kuin alkuperäisessä hyväksytyssä talousarviossa oli käytettävissä määrärahoja (130,2 miljardia euroa mahdollisten 143,9 miljardin euron sijaan ([6]) eli 90,5 prosenttia käytettävissä olevasta kokonaismäärästä) (ks. ***laatikko 2.1***).

2.5 Maksujen vähäisyys johtui pääasiassa siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset esittivät ennakoitua vähemmän maksupyyntöjä *Euroopan rakenne- ja investointirahastoille (ERI-rahastot)*. Tämä taas johtui viiveistä, joita ilmeni ohjelmien täytäntöönpanossa nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen ensimmäisinä vuosina. Komissio on esittänyt viiveille seuraavat syyt ([7]):

a) kauden 2007–2013 ohjelmien täytäntöönpanossa ilmeni merkittäviä viiveitä

b) EU hyväksyi kauden 2014–2020 ohjelmien oikeusperustan myöhässä ([8])

c) jäsenvaltiot osoittivat EU:n varojen hallinnoinnista vastaavat kansalliset viranomaiset myöhässä ja ilmoittivat niistä myöhässä EU:lle

d) ohjelmien ja hankkeiden sääntöjä muutettiin uutta kautta varten ja niihin sopeutuminen vaati aikaa

e) jäsenvaltioille myönnettiin kaudella 2014–2020 vuosi lisää aikaa suorittaa maksuja sitoumusten perusteella (n+3 -sääntö) ([9]).

([6]) Luku ei sisällä *seuraavalle varainhoitovuodelle siirrettyjä määrärahoja* ja käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

([7]) Ks. näiden viiveiden osalta "Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission – Financial year 2016", s. 45 ja 46, sekä maksuennustetta koskevan liitteen 6 (Payment forecast) osa 3, kolmas kohta, 14. syyskuuta 2016 päivätyssä komission valmisteluasiakirjassa SWD(2016)299 final, joka on liitteenä komission tiedonannossa Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointi/tarkistus (COM(2016) 603 final).

([8]) Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 2/2017 kohdissa 11 ja 36 esitetään syitä kauden 2014–2020 ohjelmien oikeusperustojen pitkittyneeseen hyväksymismenettelyyn (http://eca.europa.eu).

([9]) Erityiskertomus nro 36/2016 (http://eca.europa.eu).

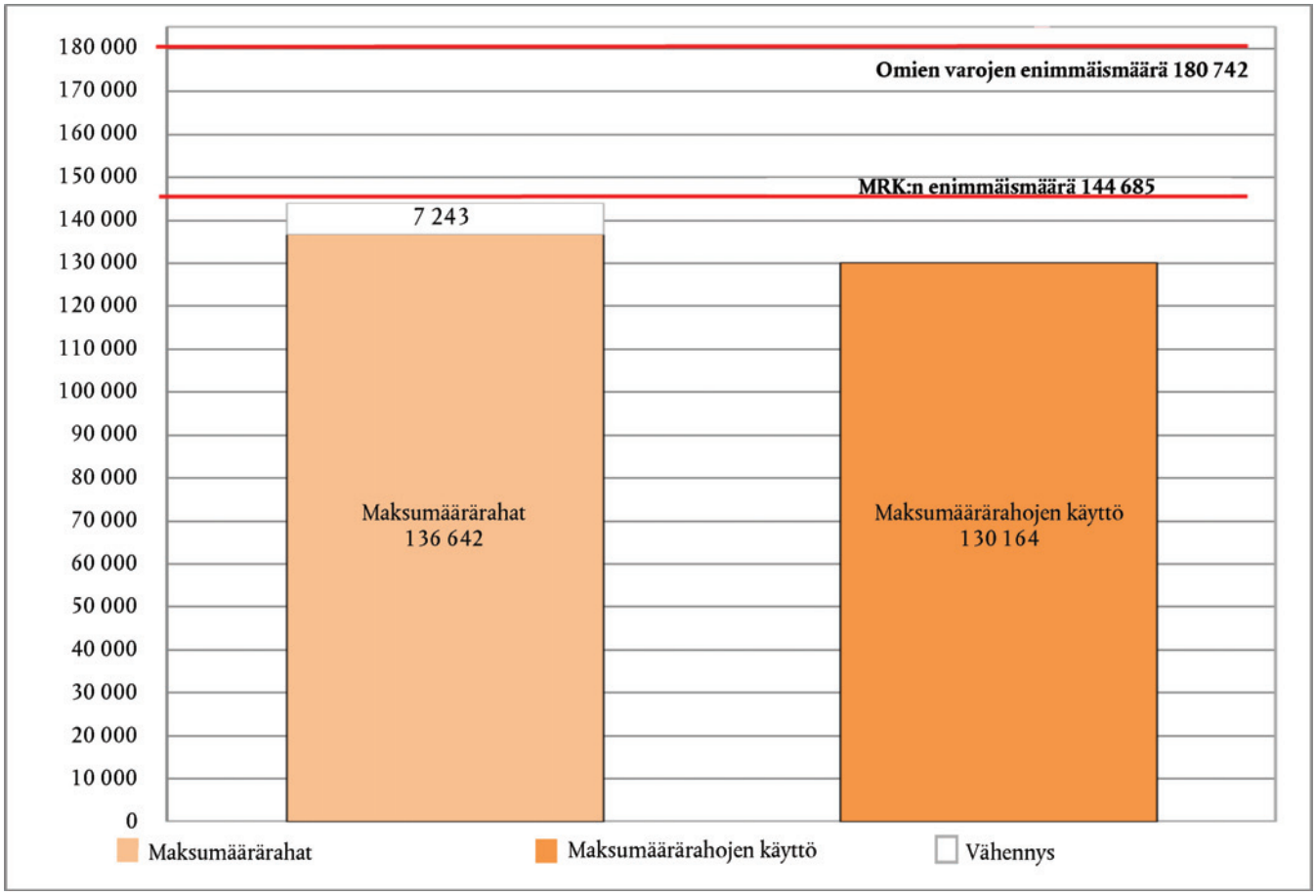
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.6 Kuten komissio pani merkille ([10]), ERI-rahastojen ohjelmien täytäntöönpano viivästyi kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen kolmen ensimmäisen vuoden aikana enemmän kuin rakennerahasto- ja koheesiorahasto-ohjelmat olivat viivästyneet kauden 2007–2013 alussa.

2.7 Koska vuoden aikana esitettiin vain vähän maksupyyntöjä, budjettivallan käyttäjät muuttivat vuoden 2016 talousarviota siten, että maksumäärärahoja vähennettiin 7,3 miljardilla eurolla ([11]). Vähennyksestä huolimatta maksupyyntöjen vähäisyys johti suurimpaan ylijäämään sitten vuoden 2002: 6,4 miljardia euroa ([12]) (2015: 1,3 miljardia euroa).

Laatikko 2.1 – Vuoden 2016 talousarvio

(miljoonaa euroa)



Lähde: *Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös* – varainhoitovuosi 2016, Yhteenveto Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta ja liitetiedot, taulukot 4.1 ja 4.3.

([10]) Liite 6 "Payment forecast" – osa 3, kolmas kohta – SWD(2016) 299 final.

([11]) *Lisätalousarvio* nro 4. Tällä ja muilla lisätalousarvioilla lisättiin maksusitoumusmäärärahoja 273 miljoonalla eurolla ja maksumäärärahoja 31 miljoonalla eurolla.

([12]) Ks. EU:n talousarvion toteumaa käsittelevä sivu EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä varainhoitovuodelta 2016 (EU:n tilinpäätös 2016), talousarvion toteuttamisselvitystä ja liitetietoja koskevassa osassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Erityisvälineiden ja liikkumavarojen laaja käyttö vähentää merkittävästi mahdollisuuksia reagoida odottamattomiin tapahtumiin joustavasti

2.8 Vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä on useita välineitä, joilla helpotetaan talousarvion toimintaa ja kerätään varantoja. Seuraavat ovat niistä tärkeimmät:

a) Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavara, sellaisena kuin se vahvistetaan monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 5 artiklassa. Liikkumavara mahdollistaa käyttämättömien maksumäärärahojen siirtämisen tuleville vuosille sillä ehdolla, että monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärää ei ylitetä. Näin ollen kohdassa 2.4 mainitut vuodelta 2016 käyttämättä jääneet 13,7 miljardia euroa voidaan siirtää seuraaville vuosille. Monivuotisen rahoituskehyksen mukaan käyttämättömiä maksumäärärahoja voidaan siirtää vuosina 2018–2020 (vuoden 2011 hintoina) enintään 31 miljardia euroa (2018: 7 miljardia euroa; 2019: 11 miljardia euroa; 2020: 13 miljardia euroa).

b) Neljä erityisvälinettä ([13]), joilla reagoidaan odottamattomiin tapahtumiin ja muuttuviin painopisteisiin. Komission vuonna 2016 suorittaman väliarvioinnin ([14]) mukaan vuoteen 2020 saakka oli käytettävissä vielä yhteensä 7,4 miljardia euroa. Neuvosto esitti monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksen aikaan lausuman ([15]), jonka mukaan budjettivallan käyttäjällä on oikeus päättää tapauskohtaisesti, voidaanko erityisvälineisiin liittyvien maksujen laskea ylittävän maksuja koskevan enimmäismäärän.

c) Ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara ([16]), joka on enintään 0,03 prosenttia bruttokansantulosta (noin 4,5 miljardia euroa) ja joka mahdollistaa viimeisenä keinona määrärahasiirrot vuosien ja otsakkeiden välillä, kun on reagoitava odottamattomiin tilanteisiin; ehtona on, että monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriä ei ylitetä. Tätä liikkumavaraa käytettiin maksumäärärahoihin vuonna 2014, ja käytetty määrä tullaan vähentämään vuosien 2017–2020 määristä. Maksusitoumusmäärärahojen kohdalla ennakoimattomiin menoihin tarkoitettua liikkumavaraa käytettiin 2,1 miljardin euron siirtämiseen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeisiin 3 ja 4 muista otsakkeista vuosina 2016 ja 2017; kyseessä oli pakolaiskriisin hoito ([17]).

([13]) Hätäapuvaraus, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, Euroopan globalisaatiorahasto ja joustoväline. Ks. monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 9–12 artikla.
([14]) Liite 6 "Payment forecast" – osa 6 – SWD(2016) 299 final.
([15]) Ks. neuvoston asiakirja 7031/17 ADD 1.
([16]) Monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus, 13 artikla.
([17]) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökset (EU) 2017/339 ja (EU) 2017/344, annettu 14 päivänä joulukuuta 2016, ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönotosta (EUVL L 50, 28.2.2017).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

d) Maksusitoumusmäärärahojen kokonaisliikkumavara ([18]), joka mahdollistaa käyttämättömien maksusitoumusmäärärahojen siirtämisen tuleville vuosille. Siirrettyjä määrärahoja voidaan kuitenkin käyttää vain kasvun ja työllisyyden aloilla ja erityisesti nuorisotyöttömyyden torjuntaan. Maksusitoumusmäärärahojen vuosien 2014 ja 2015 kokonaisliikkumavara on osoitettu lähes kokonaisuudessaan ESIR-rahastolle (1,8 miljardia euroa 2,0 miljardista eurosta ([19])).

2.9 Nämä välineet on otettu käyttöön siksi, että niiden avulla voidaan toimia hätätilanteessa ja jossakin määrin joustavoittaa EU:n talousarviojärjestelmää, joka on alun perin suunniteltu EU:n pitkän aikavälin meno-ohjelmien ennakoitavissa olevaan rahoittamiseen. EU:n meno-ohjelmat kuitenkin viivästyivät monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 ensimmäisinä vuosina, ja niiden täytäntöönpanon odotetaan nopeutuvan vuoteen 2020 saakka. On siksi mahdollista, että monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät eivät enää riittävästi jousta, jos joudutaan rahoittamaan EU:n reagointia odottamattomiin tapahtumiin, joita vielä saattaa tulla eteen ennen nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen päättymistä.

2.10 Edellä kuvailtujen liikkumavarojen hyödyntämisen lisäksi neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä muuttaa monivuotista rahoituskehystä koskevaa asetusta ja siinä vahvistettuja määrärahojen enimmäismääriä ([20]).

Maksattamatta olevia sitoumuksia oli ennätyksellinen määrä

2.11 Vuonna 2016 EU teki 155,2 miljardin euron sitoumukset saatavilla olevista 156,1 miljardista eurosta. Tämä vastaa 99,4:ää prosenttia käytössä olevasta kokonaismäärästä ([21]), kun *käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja* ei oteta huomioon.

2.12 Maksusitoumusmäärärahat käytettiin lähes kokonaisuudessaan, ja lisäksi maksuja oli ennakoitua vähemmän. Tämän seurauksena maksattamattomat sitoumukset ensin vähenivät vuonna 2014 mutta lisääntyivät jälleen vuosina 2015 ja 2016, jolloin niiden määrä nousi ennätykselliseen 238,8 miljardiin euroon (ks. ***laatikko 2.9***). Ne tulevat edelleen lisääntymään myös vuonna 2017, sillä vuoden 2017 talousarvio sisältää 157,9 miljardin euron maksusitoumusmäärärahat ja 134,4 miljardin euron maksumäärärahat, mikä merkitsisi maksattamatta olevien sitoumusten määrän kasvua 23,5 miljardiin euroon.

2.13 Kyseinen maksattamatta olevien sitoumusten kasauma vastaa sitoumusten ja niiden perusteella tähän mennessä suoritettujen maksujen välistä kumulatiivista eroa, *sitoumusten vapautukset* pois luettuna. Sitoumusten vapautukset edustavat suhteellisen pientä osuutta kaudella 2007–2016 tehdyistä sitoumuksista (27 miljardia euroa yhteensä 1 446 miljardista eurosta eli 1,9 prosenttia).

KOMISSION VASTAUKSET

2.9 *Joustoa lisätään vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen viimeisinä vuosina monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksella (ks. 20. kesäkuuta 2017 annettu neuvoston asetus (EU, Euratom) 2017/1123).*

([18]) Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 14 artikla.
([19]) Vuoden 2017 teknisen mukautuksen perusteella.
([20]) Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 17 artikla.
([21]) Talousarvion eri aloilla sitoumus perustuu eri asioihin – ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 2.5 ja taulukko 2.1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.14 Suuri enemmistö maksattamatta olevista sitoumuksista liittyy monivuotisiin meno-ohjelmiin, joissa sitoumuksen ja sitä vastaavan maksun välillä saattaa kulua aikaa yli vuosi ja usein jopa kolme vuotta. Vuoden 2016 luvuista ilmenee, että maksattamatta olevien sitoumusten määrä vastasi varainhoitovuoden lopussa 2,9 vuoden maksuja ([22]), kun se vuonna 2007 vastasi 2,2 vuoden maksuja, eli nousu on 72 prosenttia. Maksattamatta olevien sitoumusten lisääntyminen aiheuttaa rahoitusongelmien riskin tulevaisuudessa (ks. kohdat 2.32–2.39).

VUODEN 2016 TALOUSARVIOON LIITTYVÄT VARAINHOIDON ONGELMAT

EU:n talousarvioon liittyy merkittävä taloudellinen riski

2.15 Maksattamatta olevien sitoumusten lisäksi EU:lla oli vuoden 2016 lopussa yhä olemassa joukko merkittäviä pitkäaikaisia velkoja, takauksia ja oikeudellisia velvoitteita.

2.16 EU:n suurin yksittäinen pitkäaikainen velka on henkilöstön eläkkeisiin tarkoitettu 67,2 miljardin euron määrä (2015: 63,8 miljardia euroa). EU:n työntekijät kyllä osallistuvat eläkkeidensä rahoittamiseen, mutta heidän suorittamiaan maksuja käsitellään EU:n talousarvion yleisinä tuloina eikä velkaa kateta millään erityisellä omaisuuserällä.

2.17 Viime vuosina EU on käyttänyt talousarviota yhä enemmän lainojen ja *rahoitusvälineiden* takaamiseen (ks. ***laatikko* 2.2**). Nämä ovat *ehdollisia vastuita*, jotka esitetään EU:n tilinpäätöksessä ([23]). Talousarvion maksumäärärahojen määrän ja omia varoja koskevan päätöksen salliman enimmäismäärän välillä on säilytettävä liikkumavara, jonka avulla takuut tarvittaessa katetaan.

KOMISSION VASTAUKSET

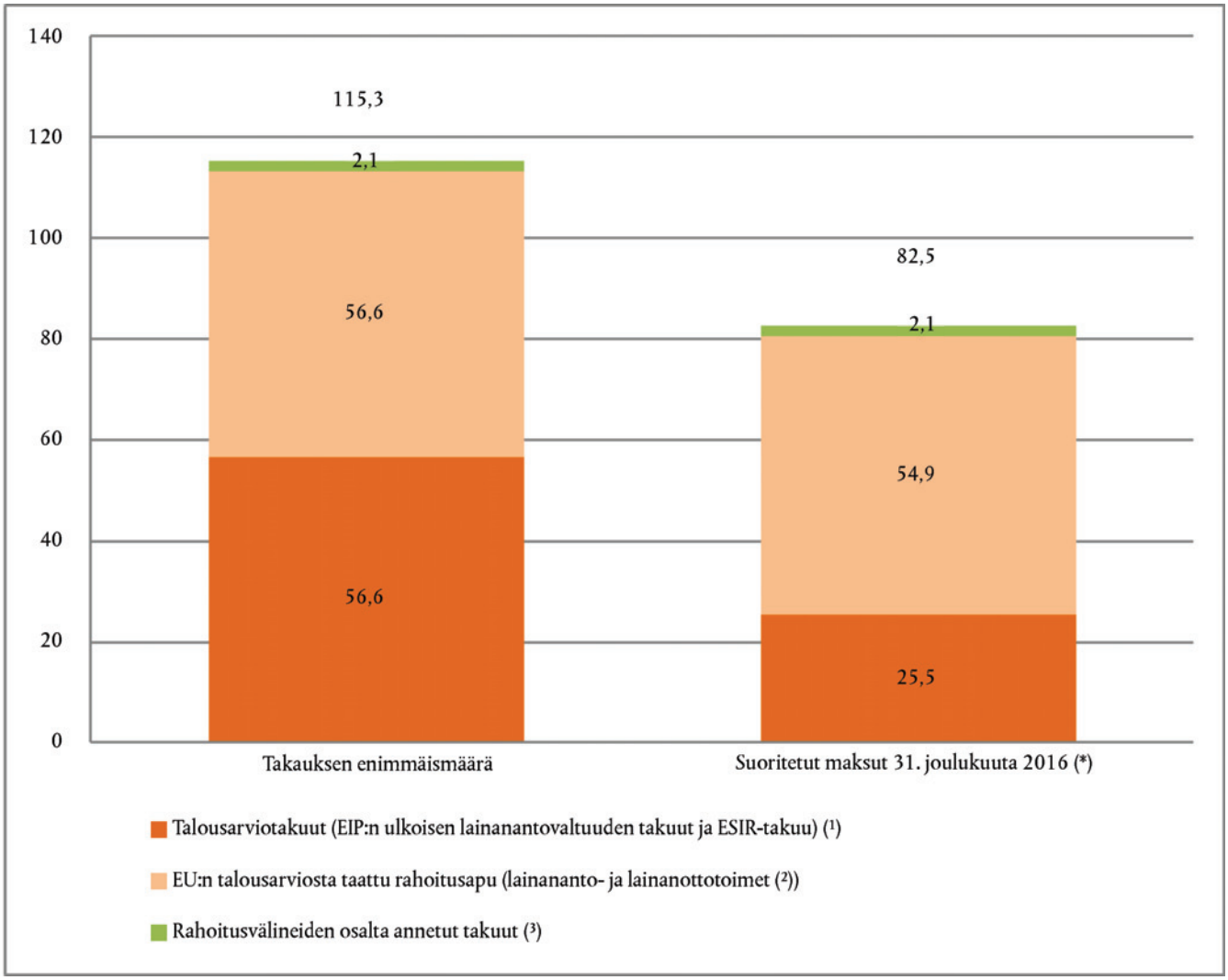
2.14 *Maksamatta olevien sitoumusten määrän kasvu ERI-rahastojen osalta ohjelmakauden kolmantena vuonna on osa tavanomaista täytäntöönpanosykliä. Ilmiö on jo pantu aikaisemmin merkille näissä rahastoissa. Maksusitoumusmäärärahojen joustava vuotuinen rakenne vuosina 2014–2020, n+3-säännön käyttöönotto ja täytäntöönpanon hitaus aiheuttivat maksamattomien sitoumusten määrän merkittävän kasvun.*

([22]) Lukuun on päädytty jakamalla maksattamatta olevat sitoumukset (2016: 238,3 miljardia euroa; 2007: 138,4 miljardia euroa) suoritetuilla jaksotetuilla maksuilla, eli maksuilla, jotka suoritettiin monivuotisten sitoumusten perusteella vuoden aikana (2016: 81,5 miljardia euroa; 2007: 63,3 miljardia euroa).

([23]) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 4.

Laatikko 2.2 – Takauksiin liittyvä riski

(miljardia euroa)



(*) Joulukuun 31 päivän 2016 tilanteen mukaan riski sisältää ainoastaan lopullisille edunsaajille maksetut määrät. Lisäksi 17,5 miljardin euron määrästä oli tehty sopimukset, mutta sitä ei ollut maksettu vielä vuoden 2016 lopussa (9,0 miljardia euroa ulkoiseen lainanantovaltuuteen liittyvän takuun yhteydessä, 6,9 miljardia euroa ESIR-takuun puitteissa ja 1,6 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun lainoihin ja Euratomin lainoihin liittyvän rahoitusavun yhteydessä).

(1) Ks. EU:n konsoliduitu tilinpäätös – varainhoitovuosi 2016(EU:n tilinpäätös 2016), liitetieto 4.1.1.

(2) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 4.1.2.

(3) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 4.1.3.

Lähde: EU:n tilinpäätös 2016, liitetiedot 4.1.1-3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.18 EU:n talousarviossa on kaksi rahastoa, josta talousarviotakuut katetaan: ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto, jonka omaisuusarvo on 2,3 miljardia euroa, ja ESIR-takuurahasto, jonka omaisuusarvo oli vuoden 2016 lopussa 1,0 miljardia euroa ([24]) (nousee 8 miljardiin euroon vuoteen 2022 mennessä). Lisäksi talousarviossa on odotettuja takauksiin liittyviä tappioita varten *varaus*, joka oli vuoden 2016 lopussa 0,9 miljardia euroa ([25]) sen jälkeen, kun siihen oli vuoden aikana lisätty 0,5 miljardia euroa; varaus kattaa myös Syyriassa myönnetyt lainat. Jäsenvaltioille annettavaan rahoitusapuun liittyvien takuiden tapauksessa aiheutuvat vastuut voidaan rahoittaa monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän ylittävillä määrärahoilla ([26]), mutta ne on maksettava EU:n talousarvion kautta.

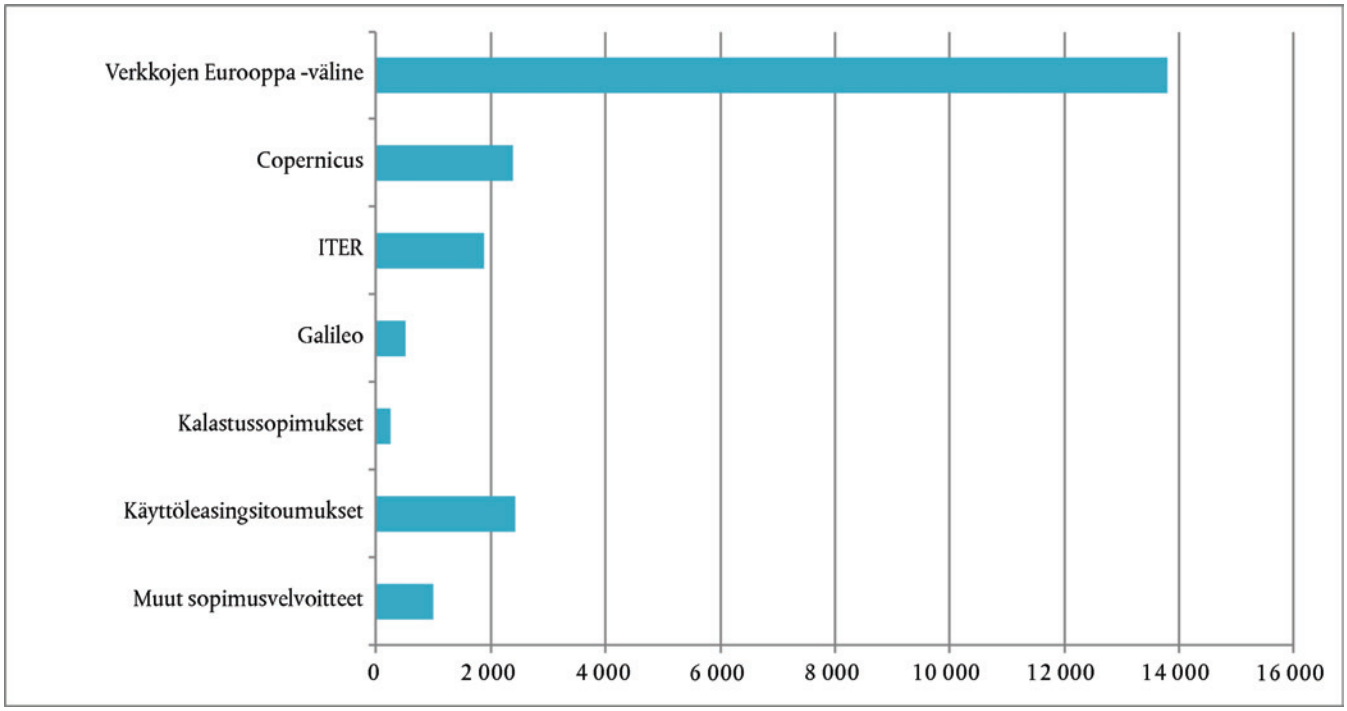
2.19 Komissio on ehdottanut, että perustettaisiin yhteinen vararahasto, josta maksettaisiin rahoitusvälineistä, talousarviotakuista ja rahoitusavusta aiheutuvat rahoitusvelat ([27]).

2.20 Maksattamatta olevat talousarviositoumukset eivät kattaneet eräitä merkittäviä pitkän aikavälin oikeudellisia velvoitteita, jotka maksetaan tulevista vuotuisista talousarvioista. Niiden yhteismäärä oli 22 miljardia euroa ([28]) vuoden lopussa (ks. ***laatikko 2.3***).

([24]) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 2.4.1.
([25]) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 2.10.
([26]) Monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus, 3 artiklan 3 kohta.
([27]) Tilintarkastustuomioistuin esitti suosituksen ehdotuksesta antamassaan lausunnossa nro 1/2017.
([28]) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 5.3.

Laatikko 2.3 – Muut pitkän aikavälin oikeudelliset velvoitteet vuoden 2016 lopussa

(miljoonaa euroa)



Lähde: EU:n tilinpäätöksen 2016 liitetieto 5.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EU lisää rahoitusvälineiden käyttöä

2.21 EU:n talousarviotukea saavat rahoitusvälineet ovat lisääntyneet (ks. ***laatikko 2.4***) ja niiden odotetaan lisääntyvän edelleen vuoteen 2020 saakka. Huolellisen hallinnoinnin avulla on varmistettava, että saatavilla olevia varoja käytetään vaikuttavalla, tehokkaalla ja taloudellisella tavalla ja että muutoksia tehdään ainoastaan huolellisen *vaikutusten* arvioinnin jälkeen.

KOMISSION VASTAUKSET

2.21 *Komissio on toteuttanut toimenpiteitä, joilla varmistetaan avoimuus ja moitteeton varainhoito saatavilla olevien rahastojen käytössä.*

Kun muutoksia suunnitellaan, ennakkoarvioinnin yhteydessä tulisi aina arvioida myös aiemmista samanlaisista välineistä saatuja kokemuksia.

Keskitetysti hallinnoitavien rahoitusvälineiden oikeusperustoihin sisältyy vaatimus väliarviointien toteuttamisesta.

Komissio aikoo huolehtia siitä, että kaikissa tällaisissa rahoitusvälineiden uusissa väliarvioinneissa otetaan huomioon aiemmat kokemukset sekä suurten sosioekonomisten muutosten vaikutus välineen perusteluihin ja EU:n talousarviosta välineelle maksettavaan rahoitusosuuteen.

Laatikko 2.4 – EU:n talousarviosta tukea saavat rahoitusvälineet

(miljardia euroa)

	Ohjelmakausi 2007–2013 (*)	*Ohjelmakausi 2014–2020*
Yhteistyössä toteutettava hallinnointi		
EAKR, ESR ([1]) ja maaseudun kehittäminen ([2]) kauden 2007–2013 osalta / ERI-rahastot kauden 2014–2020 osalta	12,0	21,5
josta pk-yrityksiä koskeva aloite	0	1,2 (**)
Suora/välillinen hallinnointi ja talousarviotakuut		
Välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat rahoitusvälineet	3,8 ([3])	7,4 (***)
ESIR – EU:n talousarviotakuun enimmäismäärä, josta:	0	16
— takuurahaston rahoittaminen		8
— rahoittamaton vastuu EU:n nykyisessä ja tulevissa talousarvioissa		8
Yhteensä	**16,1**	**45,6**
ehdotettu rahoituslisäys ([4])		10
Ehdotetun lisäyksen jälkeen yhteensä		**55,6**

(*) Perustuu tuoreimpiin saatavilla oleviin täytäntöönpanokertomuksiin.
(**) Perustuu toimenpideohjelmien määrärahojen enimmäismääriin 31. joulukuuta 2016 tilanteen mukaan.
(***) Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että välillisesti hallinnoitujen rahoitusvälineiden alustava budjetti oli 7,4 miljardia euroa ohjelmakaudella 2014–2020 (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kuva 2.10).
([1]) EAKR- ja ESR-rahoitusvälineiden tapauksessa EU:n maksama osuus oli 31. joulukuuta 2015 kokonaisuudessaan 11,6 miljardia euroa, josta vain 8,5 miljardia euroa (73 prosenttia) oli maksettu lopullisille edunsaajille. Kyseiset määrät vastaavat yhdeksänvuotista täytäntöönpanokautta (2007–2015) (komission asiakirja EGESIF_16-0011-00, "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 Regulation (EC) No 1083/2006" (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), s. 66).
([2]) Erityiskertomus nro 5/2015 (http://eca.europa.eu).
([3]) Joulukuun 31 päivän 2014 tilanteen mukaan EU:n välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluville rahoitusvälineille maksama osuus oli ohjelmakaudella 2007–2013 kaikkiaan lähes 3,8 miljardia euroa (kun rahoituslähteiden yhdistämisjärjestelyjä ei lasketa mukaan).
([4]) Ks. kohta 2.22 ja alaviite 35.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.22 ESIR-rahasto kasvaa edelleen ja siitä on tulossa merkittävin rahoituslähde ([29]). Vuoden 2016 loppuun mennessä EIP-ryhmä oli tehnyt 21,3 miljardin euron sopimukset ESIR-rahaston osalta ([30]). ESIRin investointikausi ei ole vielä päättynyt, ja ***laatikossa 2.5*** esitetään ESIR-rahoituksen jakautuminen jäsenvaltioittain vuoden 2016 lopussa.

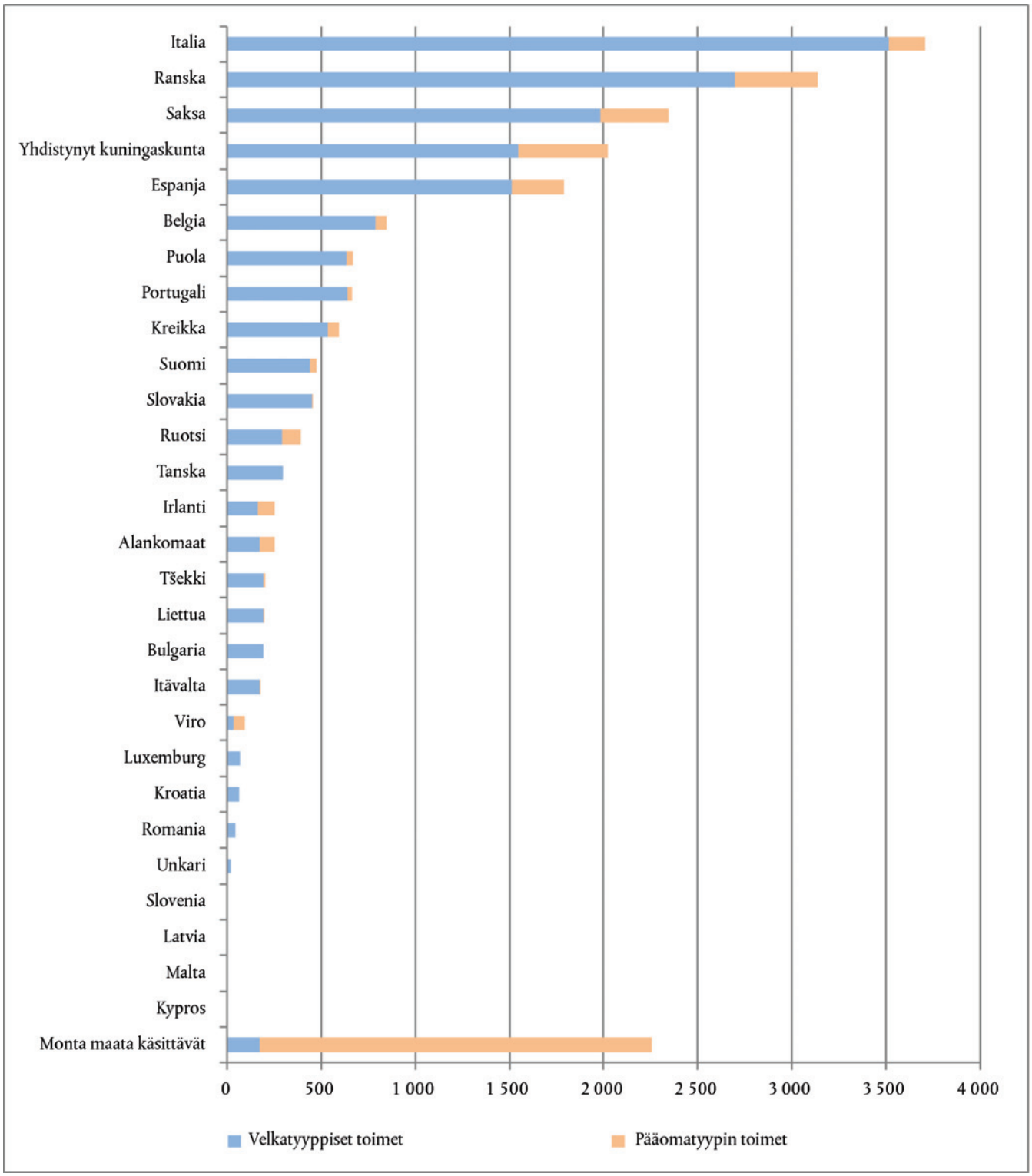
KOMISSION VASTAUKSET

2.22 *Komissio katsoo, että laatikossa 2.5 olisi jäsenvaltioittain toteutettujen ESIR-toimien tarkkojen määrien lisäksi esitettävä ESIR-investointien määrä suhteessa asianomaisten valtioiden BKT:hen sekä asukasta kohden. Näin saataisiin kattava kuva ESIR-rahoituksen laajuudesta eri jäsenvaltioissa.*

([29]) Komissio ehdotti budjettivallan käyttäjälle, että ESIR-rahastoa kasvatettaisiin. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi ehdotuksesta lausunnon nro 2/2016.
([30]) EIP:n vuoden lopun toimintaraportti "Euroopan strategisten investointien rahasto – IIW ja SMEW. ESIR-sopimuksen lista II" – raportointipäivä: 31. joulukuuta 2016. ESIR-takuu kattaa 11,2 miljardia euroa.

Laatikko 2.5 – ESIR-rahoitus jäsenvaltioittain

(miljoonaa euroa)



Lähde: EIP:n vuoden lopun toimintaraportti "Euroopan strategisten investointien rahasto – IIW ja SMEW. ESIR-sopimuksen lista II" – raportointipäivä: 31. joulukuuta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.23 ESIR on uusi keskitetty innovatiivinen väline, jolla jäsenvaltiot voivat tukea investointeja EU:ssa. ESIRin hallintojärjestelyissä täytäntöönpanovaltuudet on siirretty EIP:lle ja niihin kuuluu rajallisempi julkinen valvonta kuin muiden EU:n talousarviosta tuettujen välineiden kohdalla, kuten ***laatikosta 2.8*** ilmenee.

Jäsenvaltioille saattaa olla haasteellista käyttää saatavilla olevat EU-varat

2.24 ERI-rahastojen varat vastaavat merkittävää osuutta julkisen talouden menoista joissakin jäsenvaltioissa, ja on tärkeää huomata, että yhdeksässä jäsenvaltiossa maksattamatta olevat ERI-rahastoihin liittyvät sitoumukset vastasivat yli 15:tä prosenttia julkisen talouden menoista vuonna 2016 (ks. ***laatikko 2.6***).

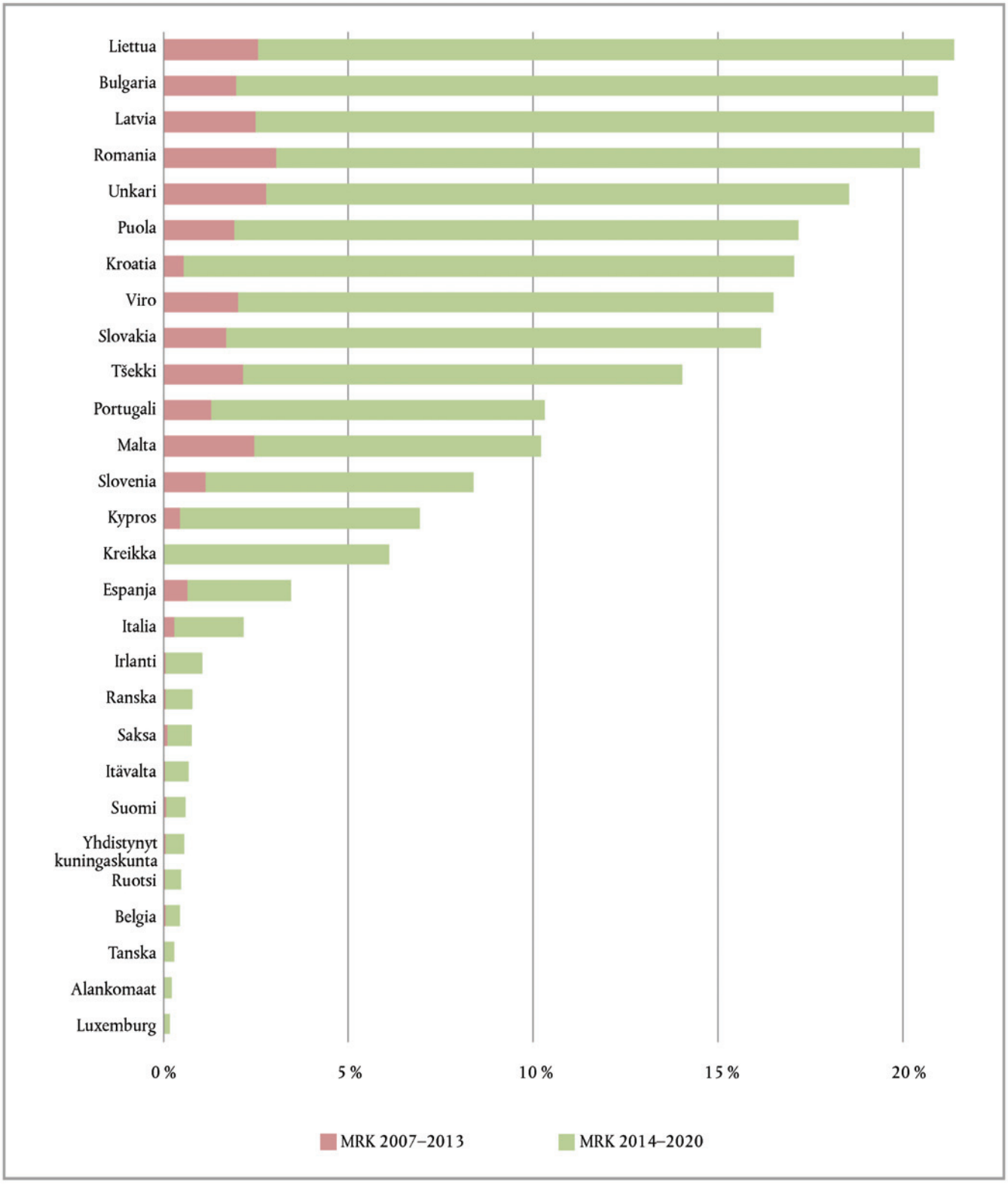
2.25 Kun otetaan huomioon, että maksusitoumusmäärärahoja on käytettävissä vielä huomattavan suuri määrä kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä, niiden jäsenvaltioiden, joissa ERI-rahastot edustavat merkittävää osuutta julkisen talouden menoista, saattaa olla haastavaa löytää riittävästi laadukkaita hankkeita, joihin saatavilla olevat EU-varat voidaan käyttää tai joita voidaan osarahoittaa.

KOMISSION VASTAUKSET

2.23 *Komissio katsoo, että julkinen valvonta on ESIR-rahaston osalta riittävää.*

2.25 *Komissio katsoo, että vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen osalta on vielä liian aikaista arvioida jäsenvaltioiden kykyä käyttää niille suunniteltuja varoja.*

Laatikko 2.6 – Maksattamatta olevien ERI-rahastoja koskevien sitoumusten osuus vuoden 2016 yleisistä julkisista menoista; tilanne jäsenvaltioittain 31. joulukuuta 2016

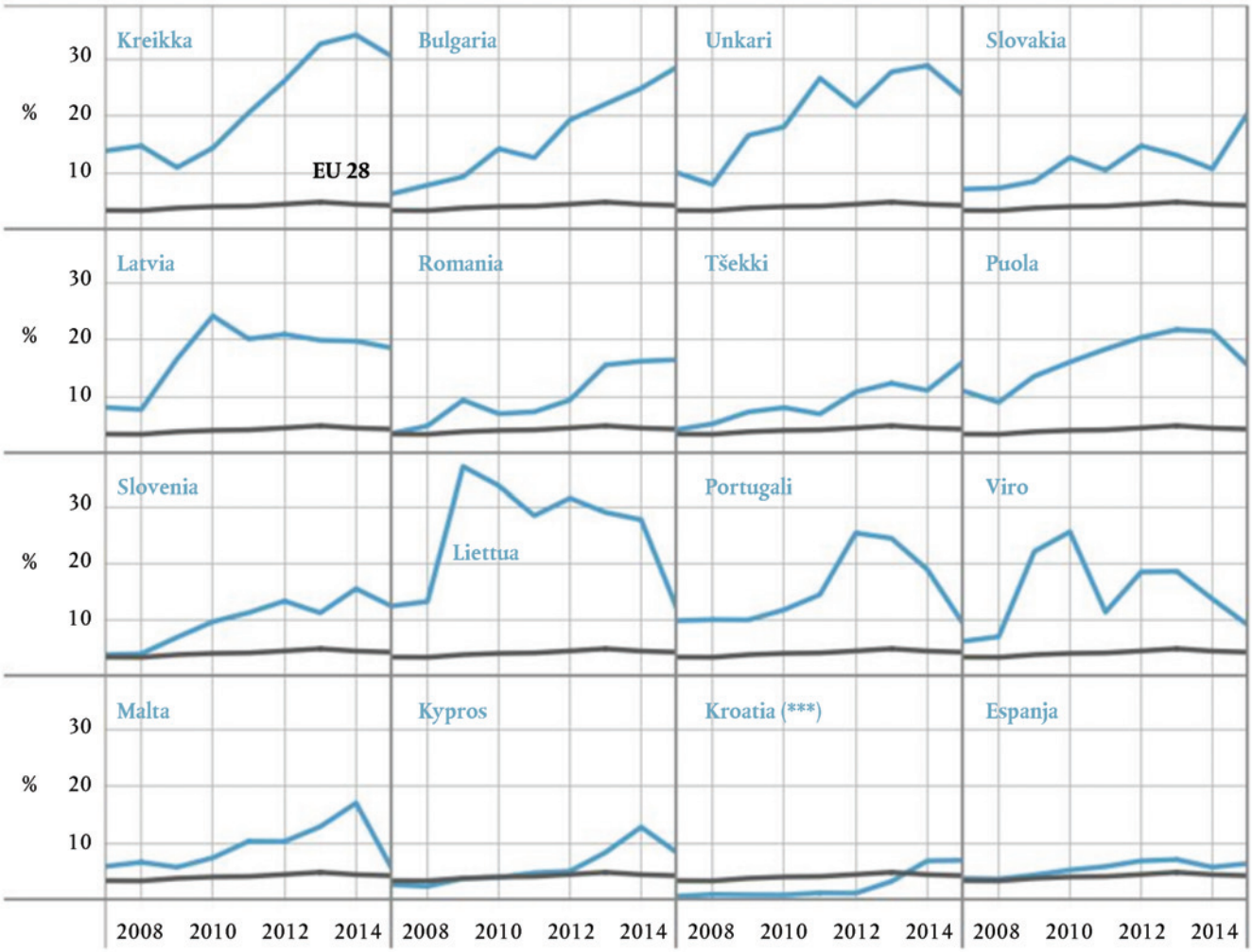


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella. Eurostatin tiedot julkisen talouden kokonaismenoista vuodelta 2016, huhtikuu 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.26 EU:n talousarviosta saatavat varat muodostavat merkittävän osuuden joidenkin jäsenvaltioiden pääomainvestoinneista yksittäisenä vuonna. Se tarkoittaa, että näiden saatujen varojen suuruudella ja ajoituksella voi olla merkittävä makrotaloudellinen vaikutus, joka kohdistuu esimerkiksi investointeihin, kasvuun ja työpaikkoihin. Tämä on otettava riittävästi huomioon suunniteltaessa EU:n talousarvion tulevia menoja (ks. ***laatikko 2.7***) ([31]).

Laatikko 2.7 – EU-varojen (*) osuus jäsenvaltioiden kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta (**)



(*) EU-varat eivät sisällä monivuotisen rahoituskehyksen otsaketta 5 "Hallinto".
(**) Jäsenvaltiot, joissa EU-varojen osuus oli yli 5 prosenttia keskimääräisestä kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta kaudella 2007–2015. Kiinteän omaisuuden bruttomuodostus koostuu kotimaisten tuottajien aineellisten tai aineettomien kiinteiden varojen hankinnoista, vähennettynä luovutuksilla.
(***) Kroatia liittyi Euroopan unioniin vuonna 2013.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella. Eurostatin tiedot kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta (Investoinnit).

([31]) Taloustieteilijät pitävät usein kiinteän pääoman bruttomuodostusta tärkeänä pitkän aikavälin taloudellista kasvua ja tuottavuutta osoittavana indikaattorina.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Muuttoliikkeeseen ja pakolaiskriisiin liittyvästä varainkäytöstä on yleisesti ottaen raportoitava johdonmukaisemmin ja perusteellisemmin

2.27 Vuonna 2016 oli huomattava varainhoidollinen haaste mobilisoida resurssit pakolaiskriisin hoitoon ja maahanmuuttajien kotouttamiseen, EU:n sisäinen hätätilanteen tuki mukaan luettuna. EU:n reaktio on taloudellisessa mielessä tarkoittanut rahoituksen lisäämistä joillakin jo olemassa olevilla aloilla, uusien rahoitusvälineiden käyttöönottoa sekä kolmansien osapuolten kannustamista lisärahoituksen antamiseen ([32]).

2.28 Komissio ei vuonna 2016 ilmoittanut pakolais- ja muuttoliikekriisin hoitoon käytettyjen varojen kokonaismäärää, ja sitä on vaikea arvioida. Kuten monissa muissakin tapauksissa, nämä varat ovat ainoastaan osa kyseisille toimintalohkoille osoitetuista talousarviomäärärahoista. Vaikka komissio raportoi kustakin yksittäisestä välineestä, sen pitäisi luoda erityinen raportointijärjestelmä voidakseen ilmoittaa kokonaismäärän.

KOMISSION VASTAUKSET

2.28 *Koska pakolais- ja muuttoliikekriisiin liittyvät toimet voivat muuttua ajan kuluessa, on vaikea määritellä tätä toimintalohkoa kattavasti etukäteen. Esitettyjen tietojen taustalla oleva sisältö ja täydellinen määritelmä voivat vaihdella eri aikoina. Komissio vaatii OECD:tä mukauttamaan DAC-koodejaan, jotta voidaan laatia yhteisesti hyväksytty muuttoliikkeen määritelmä.*

Komissio arvioi nykyisen raportoinnin mahdollista yhdistämistä tuottaakseen kattavia tietoja pakolais- ja muuttoliikekriisiin liittyvistä menoista.

([32]) Tähän mennessä on
- perustettu Turkin pakolaisavun koordinointiväline; perustettu hätärahasto Keski-Afrikan tasavallalle (Bêkou-erityisrahasto)
- vahvistettu Syyria-erityisrahastoa (Madad-rahasto)
- lisätty turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF) rahoitusta
- siirretty varoja uuteen budjettikohtaan, josta annetaan hätätilanteen tukea EU:n sisällä
- vahvistettu seuraavien virastojen määrärahoja: Frontex, Europol, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto ja ihmisten salakuljetusta tutkiva eurooppalainen keskus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EU:n rahoitusjärjestelyt monimutkaistuvat edelleen

2.29 EU:n talousarvio on vuosien mittaan kehittynyt huomattavasti ja lisäksi on otettu käyttöön joukko muita EU:n toimintapolitiikkojen rahoitukseen tarkoitettuja välineitä. Kehityksen moottorina on ollut tarve löytää lisärahoitusta, jolla vastataan uusiin haasteisiin, (muun muassa rahoituskriisi, ilmastotoimet, muuttoliike ja pakolaiset), sekä käyttää saatavilla olevat varat (lainat, takuut ja *pääomainvestoinnit*) tehokkaammin ja innovatiivisemmin.

2.30 Tämän seurauksena EU:n toimintapolitiikkoja rahoittavien osapuolten ja välineiden lukumäärä on kasvanut huomattavasti, mikä puolestaan on luonut monimutkaisen kuvion, jossa EU:n talousarvion rinnalla sovelletaan useita muita järjestelyjä (ks. ***laatikko 2.8***).

2.31 EU:n talousarvio on yksi yhteinen mekanismi, johon sovelletaan erityisiä sääntöjä. Tämä lisää osaltaan tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä tilintarkastustuomioistuimen sidosryhmiin, kuten Euroopan parlamenttiin ja neuvostoon, nähden. Kun EU:n talousarvion rinnalla käytetään yhä enemmän muita rahoitusmekanismeja EU:n toimintapolitiikkojen toteuttamiseen, on riskinä, että tilivelvollisuus ja läpinäkyvyys vähenevät, koska raportointia, tarkastusta ja julkisen valvonnan järjestelyjä ei ole sovitettu yhteen. Esimerkiksi vain osa rahoitusmekanismeista on tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ja raportoinnin kohteena, mikä heikentää julkista valvontaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nykyisin järjestelyin on vaikea suorittaa hallinnointia, tarkastusta, valvontaa ja raportointia vaikuttavasti ja tuottaa niiden kautta kansalaisille riittävä kuva EU:n kuluista ja hyödyistä.

KOMISSION VASTAUKSET

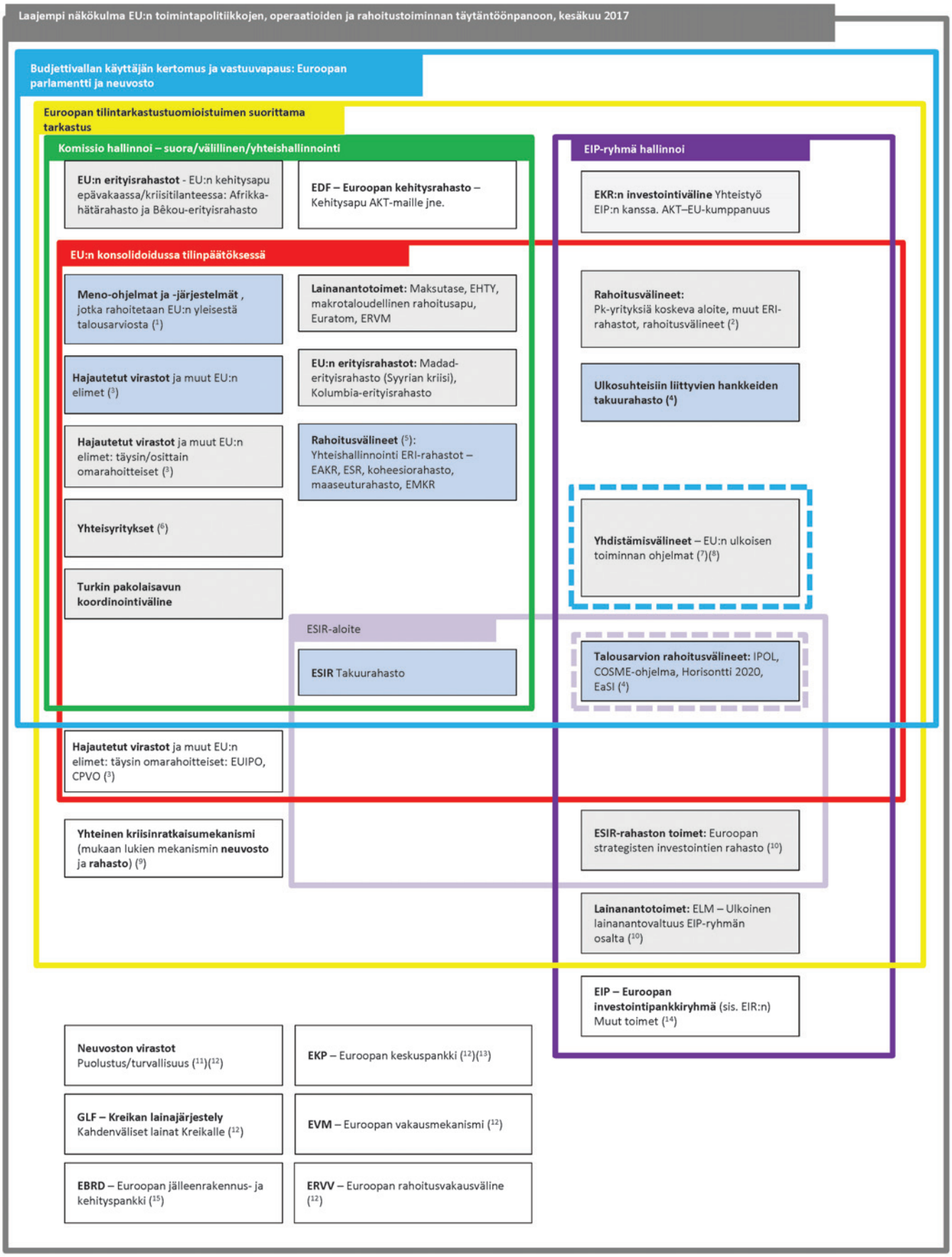
2.29–2.31

EU:n nykyinen rahoitusrakenne on mahdollistanut sen, että varoja ohjataan uusiin painopistealoihin ja käytetään entistä tehokkaammin. EU:n talousarvio ei ole EU:n toimintapolitiikkojen ainoa rahoitusväline. EU:n tilinpäätökseen sisältyvät kuitenkin kaikki välineet ja kaikki virastot, jotka vaikuttavat EU:n talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n tilinpäätöksen. Euroalueen kriisiin vastaamiseksi on luotu eräitä mekanismeja, jotka ovat luonteeltaan hallitusten välisiä. Sen vuoksi ne toimivat EU:n talousarvion ulkopuolella. Muut välineet, kuten ESIR-rahasto ja Euroopan investointirahasto, täydentävät EU:n talousarvion perinteisiä toteutusmekanismeja, parantavat sen kattavuutta ja lisäävät vipuvaikutusta.

Kaikki uusia rahoitusmekanismeja hallinnoivat elimet antavat vuosittain vastuuraportteja sekä ulkoisen tarkastajan laatiman lausunnon. Lisäksi tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi annetaan erityiskertomuksia, joissa käsitellään esimerkiksi rahoitusvälineitä, erityisrahastoja sekä Turkin-pakolaisavun koordinointivälinettä.

Komissio on julkaissut pohdinta-asiakirjan EU:n rahoituksen tulevaisuudesta, jossa kuvataan EU:n nykyistä rahoitusjärjestelmää. Pohdinta-asiakirjassa käsitellyt kysymykset ovat keskeisiä, kun laaditaan seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.

Laatikko 2.8 – EU:n toimintapolitiikkojen rahoittamiseen ja täytäntöönpanoon osallistuvat yhteisöt ja välineet



Selite:

	Laajempi näkökulma EU:n toimintapolitiikkojen, toimien ja rahoitustoiminnan täytäntöönpanoon, kesäkuun 2017 tilanne
	Budjettivallan käyttäjän kertomus ja *vastuuvapaus*: Euroopan parlamentti ja neuvosto
	Jossakin määrin budjettivallan käyttäjän kertomus ja vastuuvapaus: Euroopan parlamentti ja neuvosto
	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittama tarkastus
	Komissio hallinnoi – suora hallinnointi/yhteishallinnointi
	EIP-ryhmä hallinnoi
	ESIR-aloite
	Jossakin määrin ESIRin aloite
	EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä

Laatikoiden värien ilmoittamat rahoituslähteet:

Rahoitetaan EU:n yleisestä talousarviosta	*Rahoitetaan ja/tai taataan osittain EU:n yleisestä talousarviosta*	*Ei rahoiteta EU:n yleisestä talousarviosta*

Alaviitteet:

(1) Mukaan lukien oikeudelliset sitoumukset, joita talousarviositoumuksiin perustuvat määrärahat eivät vielä kata: Verkkojen Eurooppa -väline, Copernicus-ohjelma, kansainvälinen lämpöydinkoereaktori (ITER), Galileo-järjestelmä, kalastussopimukset ja muut.

(2) Pk-yrityksiä koskevaa aloitetta hallinnoi EIP jäsenvaltioiden puolesta yhteistyössä komission kanssa; muita rahoitusvälineitä EIP hallinnoi valtuutetun tahon ominaisuudessa komission puolesta.

(3) Päätöksentekoelimenä on johtokunta/hallintoneuvosto, jonka jäsenet tulevat kustakin jäsenvaltiosta.

(4) EIP hallinnoi komission lukuun valtuutettuna tahona.

(5) Jäsenvaltiot panevat täytäntöön rahastoja ja toimia.

(6) Päätöksentekoelimenä on johtokunta/hallintoneuvosto, jonka jäsenet tulevat kustakin jäsenvaltiosta ja muista sidosryhmistä. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole edustettuna jokaisessa johtokunnassa/hallintoneuvostossa.

(7) Budjettivallan käyttäjät antavat vastuuvapauden vain EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettujen yhdistämisvälineiden osalta.

(8) Kehitysyhteistyön rahoitusväline (DCI): naapuruuspolitiikan investointivälineen (NIF); Keski-Aasian investointikehys (IFCA) ja Aasian investointikehys (AIF); Latinalaisen Amerikan investointiväline (LAIF).

(9) Kaupalliset pankit rahoittavat. Hallintoneuvosto koostuu kutakin jäsenvaltiota edustavasta jäsenestä.

(10) Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ainoastaan toimet, joille on myönnetty takaus EU:n yleisestä talousarviosta.

(11) Talousarvion toteuttamista koskeva kertomus lähetetään neuvostolle – virastojen hallintoneuvostot antavat vastuuvapauden. Komissio voi osallistua EU:n puolesta virastojen hankkeisiin. Kunkin viraston jäsenvaltio antaa rahoitusta. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja vastaa virastojen yleisestä organisoinnista ja toiminnasta.

(12) Hallitustenvälinen yhteisö.

(13) Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet rajoittuvat EIP:n hallinnon tehokkuuden tarkastamiseen.

(14) Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa ainoastaan EIP:n EU-toimeksiannon. EIR on osa EIP-ryhmää.

(15) Osakkaita ovat EU:n jäsenvaltiot, muut maat, EU ja EIP.

Lyhenteet

AKT-EU	Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden ja Euroopan unionin kumppanuus	EMKR	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto
BOP	Maksutase	EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
Copernicus	Euroopan maanseurantaohjelma	ERI-rahasto	Euroopan rakenne- ja investointirahasto
COSME	Yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma	EVM	Euroopan vakausmekanismi
CPVO	Yhteisön kasvilajikevirasto	EUIPO	Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto
EaSI	Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva ohjelma (EaSI)	Kolumbia-erityisrahasto	Kolumbiaa koskeva erityisrahasto
EBRD	Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki	Madad-erityisrahasto	Syyrian kriisin johdosta perustettu EU:n alueellinen erityisrahasto
EHTY	Euroopan hiili- ja teräsyhteisö	Galileo	Euroopan unionin maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä (GNSS)
EIP	Euroopan investointipankki	MFA	Makrotaloudellinen rahoitusapu
EIR	Euroopan investointirahasto	Ohj.	Ohjelma
EKP	Euroopan keskuspankki	FRT	Turkin pakolaisavun koordinointiväline
EKR	Euroopan kehitysrahasto	GLF	Kreikan lainajärjestely
ELM	Ulkoinen lainanantovaltuus	Pk-yrityksiä koskeva aloite	Pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva aloite
ERVM	Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi	ITER	Kansainvälinen lämpöydinkoereaktori (sopimus ja organisaatio)
ERVV	Euroopan rahoitusvakausväline	H2020	EU:n tutkimus- ja innovointiohjelma Horisontti 2020
ESIR	Euroopan strategisten investointien rahasto	IPOL	Sisäiset politiikat
Koheesior.	Koheesiorahasto	ESR	Euroopan sosiaalirahasto
Maaseuturahasto	Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto	Bêkou-erityisrahasto	Keski-Afrikan tasavallan hätärahasto
Määrär.	Määrärahat	EP	Euroopan parlamentti

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TULEVAISUUDEN RISKEJÄ JA HAASTEITA

Maksamattomien maksupyyntöjen kasauman välttäminen

2.32 On riskinä, että maksattamatta olevista maksupyynnöistä syntyy nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen viimeisinä vuosina ja seuraavan rahoituskehyksen ensimmäisinä vuosina samanlainen maksusuma kuin vuosina 2013–2015. Tämä johtuu siitä, että nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa hyväksytyt maksumäärärahat eivät välttämättä riitä kattamaan kaikkia maksupyyntöjä, jotka esitetään vuoteen 2020 mennessä ([33]).

2.33 Komissio totesi väliarviointiin sisältyvässä vuoden 2020 loppuun ulottuvassa maksuennusteessaan ([34]), että monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 yleiset maksumäärärahojen enimmäismäärät olisivat juuri riittävät ja uusien epätavallisen suurten maksurästien muodostuminen kauden lopulla voitaisiin välttää. Ehtona oli kuitenkin, että käytössä olisi monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriin sisältymättömiä erityisrahoitusvälineitä ja että luovuttaisiin enimmäismääristä, jotka koskevat monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa asetettujen vuosien 2018–2020 maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran käyttöä. Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen tarkistuksen jälkeen ([35]) ei ole varmaa, katsotaanko erityisrahoitusvälineet tosiasiassa enimmäismääriin kuulumattomiksi (ks. kohdan 2.8 b alakohta), ja säilytetäänkö maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaraa koskevat enimmäismäärät (ks. 2.8 a alakohta). Lisäksi jäsenvaltiot saattavat esittää maksupyyntöjä ennakoitua suuremman määrän edestä.

2.32 *Maksusuman riski riippuu paitsi käytössä olevista monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääristä myös summista, jotka neuvosto ja parlamentti myöntävät vuotuisissa talousarvioissa, sekä ohjelmien toteutuneesta maksurakenteesta. Nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran avulla olisi varmistettava, että käytettävissä on maksumäärärahojen koko enimmäismäärä.*

2.33 *Komissio ehdottaa järjestään, ettei erityisrahoitusvälineiden maksumäärärahoja sisällytetä enimmäismääriin. Lopullisen päätöksen tekee kuitenkin budjettivallan käyttäjä, joka tarkastelee asiaa tapauskohtaisesti ja monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistukseen liitetyn selvityksen mukaisesti. Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran käytön osalta monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksella lisätään joustoa vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen viimeisinä vuosina.*

([33]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.46 ja 1.52.
([34]) Asiakirja SWD(2016)299 final, liitteen 6 johtopäätökset.
([35]) Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 2017/1123 (EYVL L 163, 24.6.2017, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Uuden monivuotisen rahoituskehyksen rahoittaminen

2.34 Tilintarkastustuomioistuin ennustaa (ks. ***laatikko 2.9***), että jos nykyinen suuntaus jatkuu ([36]), maksattamatta olevien sitoumusten määrä nousee ennätykselliseen 262 miljardiin euroon vuoteen 2020 mennessä. Ennuste on samansuuntainen kuin komission väliarvioinnissa esittämä ennuste ([37]).

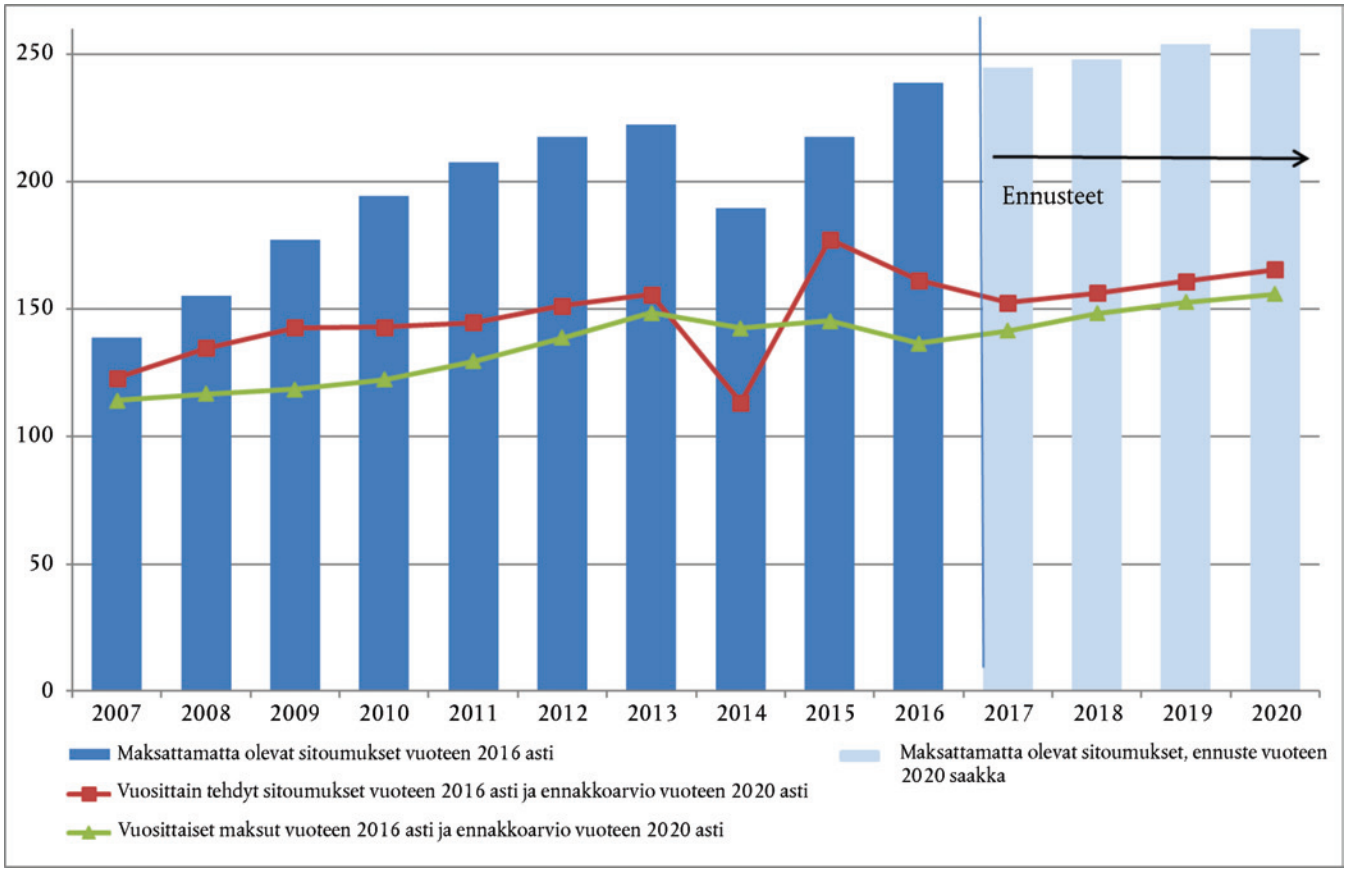
2.35 Maksattamatta olevat sitoumukset on maksatettava käyttäen seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen määrärahoja, pääasiassa sen kolmen ensimmäisen vuoden aikana.

([36]) Vuoden 2016 lopussa olemassa olevien tulosten ja monivuotisen rahoituskehyksen perusteella (vuoden 2017 tekninen mukautus mukaan luettuna) tilintarkastustuomioistuin esittää maltillisen olettaman, että 98 prosenttia maksusitoumusmäärärahoista muunnetaan sitoumuksiksi. Tilintarkastustuomioistuin on ottanut arviointinsa perustaksi komission väliarvioinnin yhteydessä laskeman, sitoumusten vapauttamista koskevan arvion, ja se arvioi, että 99 prosentista maksumäärärahoja tulee maksuja, kun mukaan ei lasketa komission olettaman mukaisia erityisvälineisiin liittyviä maksuja. Vuosien 2017–2020 ennusteet eivät sisällä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja ja varainhoitovuodelta toiselle siirrettyjä määriä, koska niiden laskeminen on vaikeaa ja vaikutus ennusteiden kannalta minimaalinen.

([37]) Asiakirjan SWD(2016) 299 final liitteessä 6 esitetään 254 miljardin euron määrä. Tilintarkastustuomioistuimen ennuste perustuu seuraavaan käyttöarvioon: 648,1 miljardia euroa maksusitoumusmäärärahoja ja 604,3 miljardia euroa maksumäärärahoja, jotka ovat käytettävissä monivuotisessa rahoituskehyksessä vuosina 2017–2020 (perustuu vuoden 2017 tekniseen mukautukseen).

Laatikko 2.9 – Sitoumuksia ja maksuja koskevat ennusteet monivuotisen rahoituskehyksen loppuvaiheeseen (vuoteen 2020) saakka

(miljardia euroa)



Lähde: Varainhoitovuodet 2007–2016: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös; varainhoitovuosia 2017–2020 koskevat ennusteet: Monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus ja vuoden 2017 tekninen mukautus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.36 Tällainen maksattamattomien sitoumusten lisääntyminen voitaisiin selvittää ottamalla talousarvioon riittävästi lisää maksumäärärahoja niiden maksumäärärahojen lisäksi, jotka tarvitaan seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen uusiin ohjelmiin ja/tai vähentämällä seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen uusien ohjelmien maksusitoumusmäärärahoja, jotta käyttöön jäisi riittävästi maksumäärärahoja kyseisten maksattamattomien sitoumusten kattamiseksi. Samalla puututtaisiin maksusuman muodostumisen lisääntyneen riskiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.37 Tämä olisi suositeltavaa sen sijaan, että käytetään uuden monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien mahdollisia täytäntöönpanoviipeitä riittävän maksumäärärahamäärän keräämiseen ja maksattamatta olevien sitoumusten kattamiseen. Näin kävi tahattomasti nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen alkuvuosina, mutta tällainen toimintatapa pelkästään lykkää ongelman myöhemmäksi.

2.38 SEUT:n 323 artiklan mukaan "… Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan". Omia varoja koskevan neuvoston päätöksen ([38]) mukaan "maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä on säilytettävä kiinteä yhteys, jotta varmistetaan niiden yhdenmukaisuus…".

2.39 Komissiolla on mahdollisuus puuttua tähän ongelmaan, kun se esittää uutta monivuotista rahoituskehystä ([39]) vuoden 2020 jälkeisen kauden menotarpeita koskevan ennusteen pohjalta ([40]), kuten tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa on viime vuosina suositeltu ([41]).

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Johtopäätökset

2.40 Ohjelmien täytäntöönpano viivästyi nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kolmen ensimmäisen vuoden aikana, minkä seurauksena maksusitoumusmäärärahoja siirrettiin vuodelta 2014 eteenpäin, pääasiassa vuoteen 2015 ja 2016, ja maksujen määrä oli alhainen vuonna 2016 (kohdat 2.4–2.10).

2.41 Erityisvälineitä ja liikkumavaroja käytettiin paljon, mutta jäljellä olevat määrät eivät välttämättä riitä rahoittamaan odottamattomia tapahtumia, joita voi vielä ilmetä ennen vuotta 2020 (kohdat 2.8–2.10).

KOMISSION VASTAUKSET

2.41 *Monivuotisen rahoituskehyksen välitarkistuksella lisätään joustoa vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen viimeisinä vuosina.*

([38]) Päätös 2014/335/EU, Euratom, 3 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.
([39]) Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 25 artikla.
([40]) Talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja *moitteettomasta varainhoidosta* 2 päivänä joulukuuta 2013 tehdyn Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, 9 artikla.
([41]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 2.47, suositus 2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.42 Maksattamatta olevien sitoumusten määrä on noussut ennätykselliselle tasolle. Se on 72 prosenttia suurempi kuin vuonna 2007. Tämä on lisännyt EU:n velkaa ja siten myös EU:n talousarvioon liittyvää taloudellista riskiä (ks. kohdat 2.11–2.14). EU:n talousarvioon liittyvä taloudellinen riski on kaikkiaan kasvanut merkittävien pitkäaikaisten velkojen, takausten ja oikeudellisten velvoitteiden myötä (kohdat 2.15–2.20). Tämä merkitsee, että tulevaisuudessa tarvitaan huolellista hallinnointia.

2.43 EU lisää rahoitusvälineiden käyttöä. ESIR-rahaston perustaminen on tuonut mukanaan uusia hallintojärjestelyjä, joiden julkinen valvonta on vähäisempää kuin muiden EU:n talousarviosta rahoitettujen välineiden tapauksessa (kohdat 2.21–2.23).

2.44 EU rahoittaa merkittävät osan joidenkin jäsenvaltioiden menoista, ja varojen määrällä ja niiden saamisen ajoituksella voi olla huomattava makrotaloudellinen vaikutus, joka kohdistuu esimerkiksi investointeihin, kasvuun ja työpaikkoihin (kohdat 2.24–2.26).

2.45 Komissio mobilisoi erilaisia resursseja pakolais- ja muuttoliikekriisin hoitoon, mutta se ei luonut raportointijärjestelmää, joka olisi mahdollistanut perusteellisen raportoinnin varojen käytöstä (kohdat 2.27 ja 2.28).

2.46 EU:n toimintapolitiikkojen rahoitusmekanismit ovat monimutkaistuneet, ja vaarana on tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden heikkeneminen (kohdat 2.29–2.31).

2.47 Nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen loppuvaiheessa ja seuraavan rahoituskehyksen ensimmäisinä vuosina saattaa kehittyä maksusuma, ja näin ollen uuden monivuotisen rahoituskehyksen rahoittaminen edellyttää realistisella tasolla olevia talousarviomäärärahoja, joilla katetaan ennakoidut maksattamatta olevat sitoumukset (kohdat 2.32–2.39).

KOMISSION VASTAUKSET

2.42 *Maksamatta olevia sitoumuksia seurataan huolellisesti nykyistä ja tulevaa monivuotista rahoituskehystä sovellettaessa.*

2.43 *Komissio katsoo, että se on esittänyt kaikki asiaa koskevat tiedot vuoden 2016 tilinpäätöksessä ja liitetiedoissa kattavalla, selkeällä ja avoimella tavalla ja että julkinen valvonta on ESIR-rahaston osalta riittävää.*

2.45 *Koska pakolais- ja muuttoliikekriisiin liittyvät toimet voivat muuttua ajan kuluessa, on vaikea määritellä tätä toimintalohkoa kattavasti etukäteen. Esitettyjen tietojen taustalla oleva sisältö ja täydellinen määritelmä voivat vaihdella eri aikoina. Komissio vaatii OECD:tä mukauttamaan DAC-koodejaan, jotta voidaan laatia yhteisesti hyväksytty muuttoliikkeen määritelmä.*

Komissio arvioi nykyisen raportoinnin mahdollista yhdistämistä tuottaakseen kattavia tietoja pakolais- ja muuttoliikekriisiin liittyvistä menoista.

2.46 *Komissio on julkaissut pohdinta-asiakirjan EU:n rahoituksen tulevaisuudesta, jossa kuvataan EU:n nykyistä rahoitusjärjestelmää. Pohdinta-asiakirjassa käsitellyt kysymykset ovat keskeisiä, kun laaditaan seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.*

2.47 *Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaraa käyttämällä pystyttäneen välttämään uusien epätavallisen suurten maksurästien muodostuminen monivuotisen rahoituskehyksen päättyessä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
Suositukset	
2.48 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio	
— **Suositus 1:** ottaa seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahaennusteessaan huomioon maksattamatta olevien sitoumusten määrän kasvun, jotta maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä voidaan säilyttää asianmukainen tasapaino.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio varmistaa ehdotuksissaan tasapainon sitoumusten ja maksujen välillä. Komissio huomauttaa kuitenkin, että lainsäädäntövallan käyttäjät tekevät lopulliset päätökset.*
— **Suositus 2:** yhdessä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa varmistaa johdonmukaisen suhtautumistavan siihen, sisällytetäänkö erityisvälineet maksumäärärahoja koskeviin monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriin.	*Komissio hyväksyy suosituksen osittain.* *Komissio ehdottaa järjestään, ettei erityisrahoitusvälineiden maksumäärärahoja sisällytetä enimmäismääriin. Lopullisen päätöksen tekee kuitenkin budjettivallan käyttäjä, joka tarkastelee asiaa tapauskohtaisesti.*
— **Suositus 3:** kehittää budjettihallintoa ja raportointia varten EU:n talousarviomenojen kirjaamiseksi keinon, joka mahdollistaa raportoinnin kaikesta pakolais- ja muuttoliikekriisiin liittyvästä rahoituksesta.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio arvioi nykyisen raportoinnin mahdollista yhdistämistä tuottaakseen kattavia tietoja pakolais- ja muuttoliikekriisiin liittyvistä menoista.*
— **Suositus 4:** kehottaa Euroopan tulevaisuutta koskevan keskustelun yhteydessä Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pohtimaan, kuinka EU:n talousarviojärjestelmää voitaisiin uudistaa siten, että ennustettavuuden ja reagointivalmiuden välille saadaan parempi tasapaino, ja kuinka voitaisiin parhaiten varmistaa, että rahoitusjärjestelyt eivät kokonaisuudessaan olisi yhtään sen monimutkaisempia kuin on tarpeen EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja tilivelvollisuuden, läpinäkyvyyden ja tarkastettavuuden takaamiseksi.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta vuonna 2025 käynnistettiin seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen valmistelua edeltävä yleinen keskustelu- ja pohdintaprosessi. Komissio julkaisikin kesäkuussa 2017 pohdinta-asiakirjan EU:n rahoituksen tulevaisuudesta. EU:n rahoitusrakenne ja muut näkökohdat, kuten kesto, joustavuus ja ennustettavuus, muodostavat osan tästä yleisestä pohdintaprosessista, jossa valmistellaan seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.*

KOLMAS LUKU

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	3.1
Osa 1 – Tulosraportointi: millainen komission lähestymistapa on hyvään käytäntöön verrattuna?	3.2–3.51
Jakso 1 – Tulosraportointikehys	3.3–3.12
Jakso 2 – Komission tulosraportointi muualla harjoitettuihin hyviin tulosraportointikäytäntöihin verrattuna	3.13–3.51
Osa 2 – Tilintarkastustuomioistuimen toimittamien tuloksellisuuden tarkastusten tulokset: joissakin vuoden 2016 erityiskertomuksissa yksilöidyt yhteiset haasteet	3.52–3.59
Osa 3 – Suositusten täytäntöönpanon seuranta	3.60–3.71
Johtopäätökset ja suositukset	3.72–3.77
Johtopäätökset	3.72–3.75
Suositukset	3.76–3.77

Liite 3.1 – Suositusten täytäntöönpanotilanne kertomuksittain

Liite 3.2 – Keskeiset parannukset ja korjaamatta olevat puutteet kertomuksittain

Liite 3.3 – Aiempien tuloksellisuutta koskevien suositusten seuranta

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.1 Tilintarkastustuomioistuin analysoi tässä luvussa vuosittain joukon tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia eli komission ja jäsenvaltioiden yhteistyössä toteuttaman EU:n talousarvion avulla aikaan saatuja *tuloksia* ([1]). Tänä vuonna tarkasteltiin erityisesti seuraavia osa-alueita:

i) komission soveltama *tulos*raportointikehys

ii) merkittävät tulokset tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2016 antamista tuloksellisuutta koskevista erityiskertomuksista

iii) suositusten täytäntöönpano komissiossa tiettyjen, tarkastukseen valittujen tilintarkastustuomioistuimen aiempien erityiskertomusten osalta.

OSA 1 – TULOSRAPORTOINTI: MILLAINEN KOMISSION LÄHESTYMISTAPA ON HYVÄÄN KÄYTÄNTÖÖN VERRATTUNA?

3.2 Useimmilla suurilla ja monimutkaisilla organisaatioilla on tulosmittaus- ja tulosraportointimenettelyt, joiden tarkoituksena on antaa näyttöä toimien onnistumisesta ja tuoda esiin osa-alueita, joilla on parantamisen varaa. Kohdissa 3.3–3.12 esitetään yhteenveto tulosraportointikehyksestä. Kohdissa 3.13–3.51 kehystä verrataan standardeihin ja muualla noudatettuihin hyviin käytäntöihin.

Jakso 1 – Tulosraportointikehys

3.3 Komissio on toteuttanut viime vuosina useita muutoksia tällä alalla ”tuloksiin keskittyvä talousarvio” (BFOR)-aloitteellaan ([2]). Tulosraportointi on keskeisessä asemassa aloitteessa, jonka avulla pyritään löytämään tapoja parantaa EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksia koskevan viestinnän avoimuutta, oikea-aikaisuutta ja tehokkuutta.

3.3 *EU:n talousarvion tuloksellisuutta ja siihen liittyvää raportointia on vahvistettu nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä. Komissio on ”tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitteen käynnistämisestä lähtien parantanut ja virtaviivaistanut tulosraportointia merkittävästi. Komissio laati esimerkiksi vuonna 2016 ensimmäistä kertaa integroidun talous- ja tilinpäätösraportointipaketin, jossa esitetään yksityiskohtaisia tietoja EU:n talousarvion tuloista, menoista, hallinnoinnista ja tuloksellisuudesta avoimuutta ja tilivelvollisuutta koskevien parhaiden käytäntöjen mukaisesti.*

([1]) SEUT, 317 artikla.

([2]) Aloite pohjautuu neljään pääasialliseen kysymykseen: Missä varat käytetään? Miten varat käytetään? Miten varainkäyttöä arvioidaan? Miten varainkäytöstä tiedotetaan? http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm

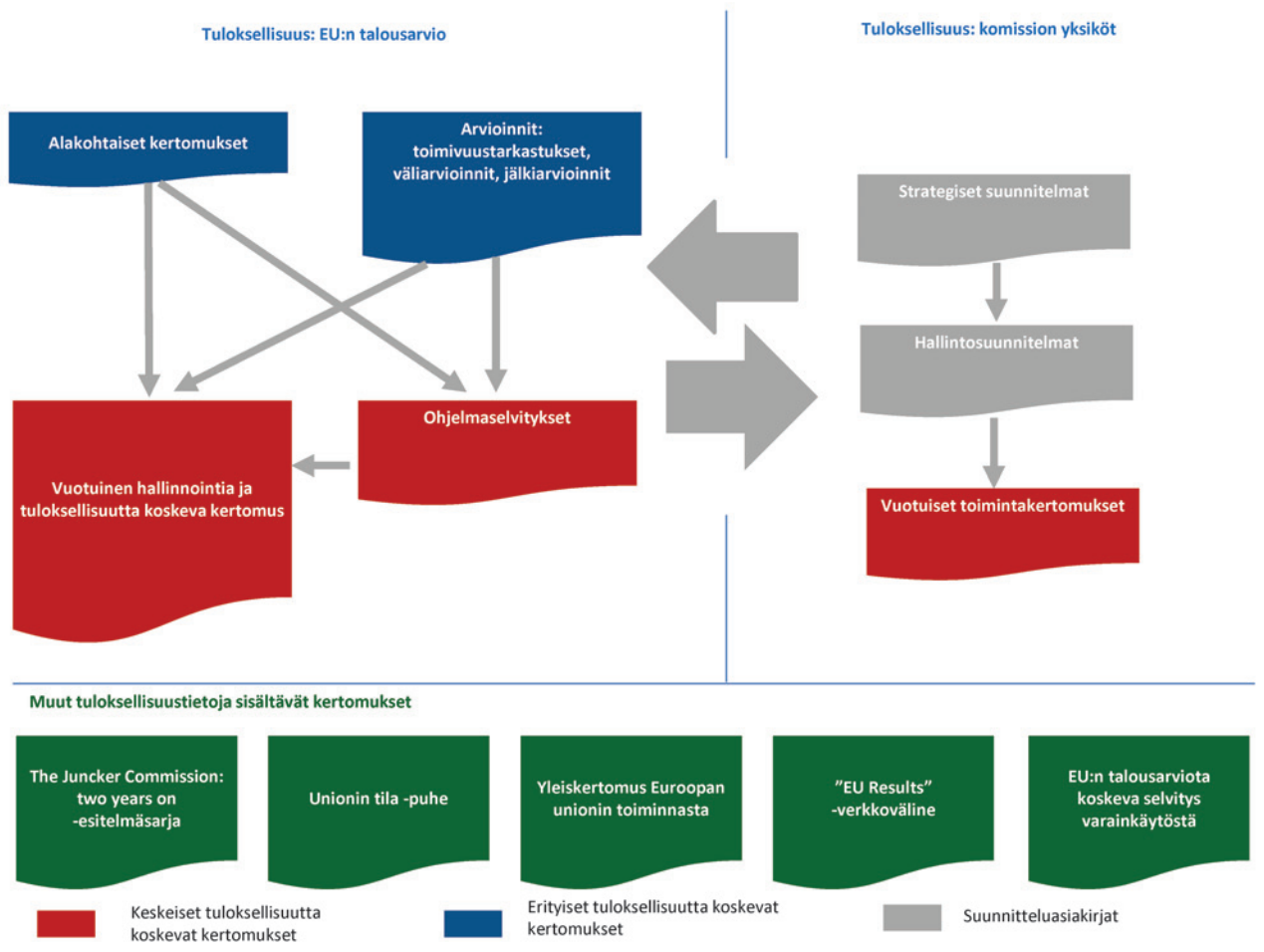
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.4 ***Laatikossa 3.1*** esitetään yhteenveto tulosraportointikehyksestä. Siitä käy ilmi, että komissio tekee eron sen oman tuloksellisuuden ja EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuuden välillä. Tässä jaksossa kuvataan laatikossa mainittuja keskeisiä kertomuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

3.4 *Komission tasolla EU:n talousarvion tulosraportointi käsittää kaksi keskeistä kertomusta: ohjelmaselvitykset ja vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen. Talousarvioesitykseen liitetyt ohjelmaselvitykset ovat väline, jonka avulla komissio perustelee varojen jaon budjettivallan käyttäjälle ja joka mahdollistaa tuloksellisuustietojen huomioon ottamisen. Vuotuisessa hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa esitetään vastuuvapauden myöntäville viranomaisille korkean tason yhteenveto siitä, miten EU:n talousarviolla on tuettu unionin poliittisia painopisteitä ja mitä tuloksia sillä on saavutettu. Lisäksi siinä selvitetään, miten komissio on hallinnoinut talousarviota.*

Laatikko 3.1 – Komission soveltama tulosraportointikehys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komissiolta saatujen tietojen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

A. *Ohjelmaselvitykset*

3.5 *Varainhoitoasetuksessa* vaaditaan, että komissio laatii ohjelmaselvitykset ([3]), joissa perustellaan EU:n ohjelmiin talousarvioesityksessä pyydetty rahoitus. Selvityksissä sisältyy kunkin ohjelman osalta tietoa täytäntöönpanotilanteesta sekä keskeiset taloudelliset ja tuloksellisuustiedot ([4]) ja indikaattorit, joita sovelletaan koko seitsemän vuotta kestävän *monivuotisen rahoituskehyksen* ajan (***laatikko 3.2***). Ohjelmaselvitysten avulla budjettivallan käyttäjä voi ottaa tuloksellisuuden huomioon talousarviomenettelyssä.

KOMISSION VASTAUKSET

3.5 *Laatikko liittyy vuoden 2017 ohjelmaselvityksiin, jotka julkaistiin kesäkuussa 2016. Niihin sisältyy yli 700 indikaattoria, joilla seurataan ohjelmien tuloksellisuutta niiden elinkaaren ajan. Näin ollen osasta indikaattoreita ei ollut vielä saatavilla tietoja. Vuoden 2018 ohjelmaselvityksissä ([1]) tiedot kattavat yli 80 prosenttia indikaattoreista, mikä on yli 20 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Tuloksellisuustietoja saadaan lisää sitä mukaa kuin EU:n talousarviosta osarahoitettujen ohjelmien täytäntöönpano etenee.*

Laatikko 3.2 – Vuoden 2017 ohjelmaselvitykset: tavoitteet ja indikaattorit

	Yleisten tavoitteiden määrä	**Erityistavoitteiden määrä**	**Indikaattorien määrä**	**Tietojen puutteen takia poistetut indikaattorit**	**Vuoden 2016 maksumäärärahat (*miljardia euroa*)**	**Indikaattorien määrä/miljardia euroa**
Otsake 1a – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	25	90	154	93	17,4	14
Otsake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	3	21	8	76	48,8	2
Otsake 2 – Kestävä kasvu: luonnonvarat	6	28	29	69	55,1	2
Otsake 3 – Turvallisuus ja kansalaisuus	13	48	148	28	3,0	59
Otsake 4 – Globaali Eurooppa	14	44	97	5	10,2	10
Erityisrahoitusvälineet	0	2	2	0	0,4	5
KAIKKI YHTEENSÄ	**61**	**233**	**438**	**271**	**134,9**	**5**
	294 tavoitetta		**709 indikaattoria**			

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin asiakirjan ”Esitys Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2017 – toimintamenojen ohjelmaselvitykset” (COM (2016) 300 – kesäkuu 2016) perusteella.

([3]) 38 artikla, 3 kohdan e alakohta. Varainhoitoasetuksessa käytetään termiä ”toimintoselvitys” vuoden 2017 loppuun asti.

([4]) Selvitysten rakennetta ja sisältöä muutettiin vuonna 2017. Tilintarkastustuomioistuimen kuvauksessa otetaan huomioon selvitysten muutokset.

([1]) *http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

B. *Alakohtaiset kertomukset*

3.6 Tietyillä menoaloilla komission on laadittava SEUT-sopimuksen, varainhoitoasetuksen tai alakohtaisten sääntöjen nojalla alakohtaisia kertomuksia. Kertomusten tarkoitus, rakenne ja sisältö vaihtelevat vaatimuksista riippuen, joten myös tuloksellisuusnäkökohtiin keskittymisessä on eroja. Joissakin alakohtaisissa kertomuksissa esitetään tuloksellisuudesta laaja-alaisia, kvantifioituja tietoja. Komissio seuraa joitakin alakohtaisia tuloksellisuustietoja verkossa ja päivittää tietoja säännöllisesti.

C. *Strategiset suunnitelmat, hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset*

3.7 Komission pääosastot laativat monivuotisia (2016–2020) strategisia suunnitelmia, joissa asetetaan operatiivisen toiminnan keskipitkän aikavälin päämäärät. Hallintosuunnitelmissa pääosastot pilkkovat monivuotisen strategiansa ja tavoitteensa vuotuisiksi *tuotoksiksi*, toimiksi ja tukitoimenpiteiksi. Kunkin pääosaston *vuotuisessa toimintakertomuksessa* esitetään tulokset asetettuihin tavoitteisiin nähden ja arvioidaan, missä määrin toimintamenoilla on edistetty toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamista ([5]). Vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyy myös taloudellista ja hallintotietoa, kuten laillisuuden ja *sääntöjenmukaisuuden* tarkastusten tulokset.

D. *Arvioinnit*

3.8 Paremman sääntelyn suuntaviivoissa ([6]) komissio määrittelee arvioinnin näyttöön perustuvaksi arvioksi siitä, missä määrin tukitoimenpide on

— vaikuttava ja tehokas

— tarpeiden ja tukitoimenpiteen tavoitteiden kannalta merkityksellinen

— johdonmukainen sekä sisäisesti että muiden EU:n toimintapoliittisten tukitoimenpiteiden kanssa

— EU:n tason lisäarvoa tuottava.

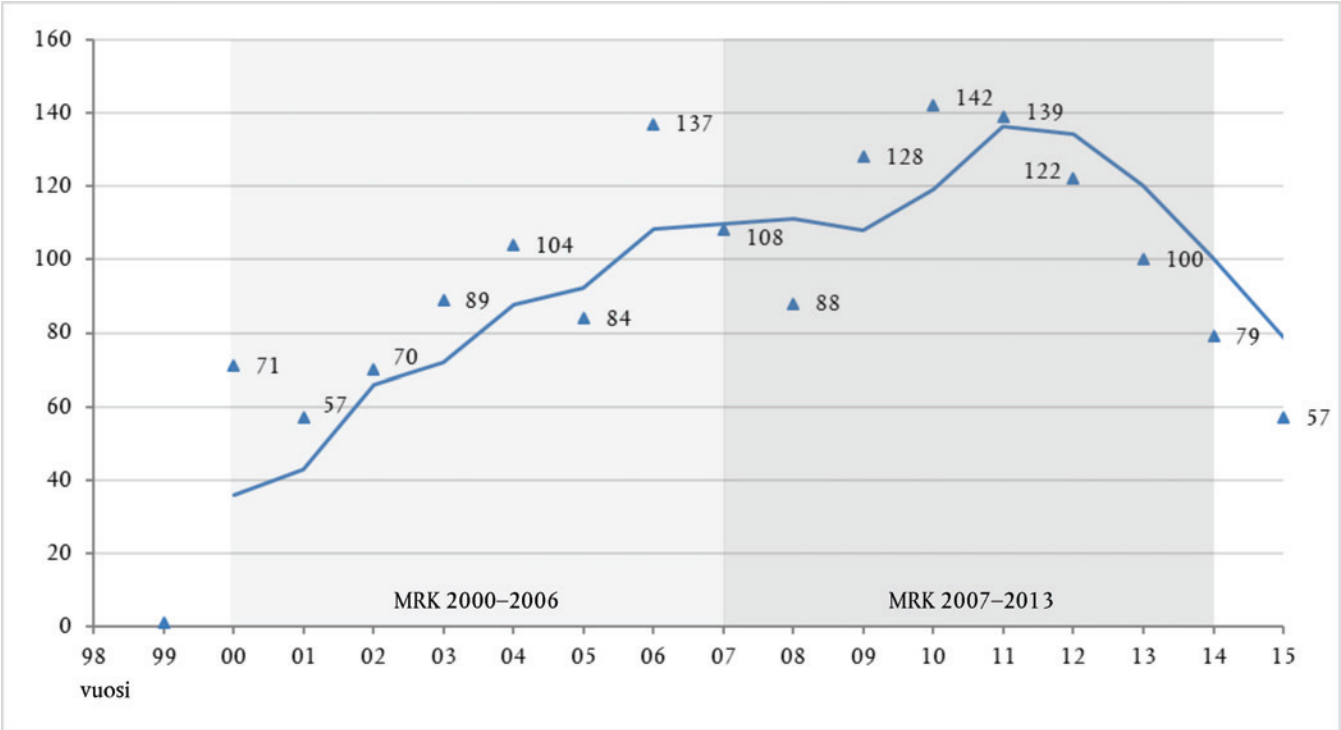
([5]) Varainhoitoasetus, 66 artiklan 9 kohta.
([6]) Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Better Regulation Guidelines, SWD (2015) 111 final, 19.5.2015, s. 49.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.9 Suuntaviivoissa komissio sitoutuu arvioimaan kaikki EU:n menotapahtumat ja muut toimet, joilla on tarkoitus olla sosiaalinen tai taloudellinen *vaikutus*. Kukin pääosasto on vastuussa oman toimintansa arvioinnista. Arvioinnit voidaan keskittää kokonaan monialaiseen yksikköön tai siirtää kokonaan operatiivisten yksiköiden tehtäväksi; yhdistelmämallissa arvioinnit voidaan hajauttaa operatiiviseen hallinnointiin liittyvistä syistä mutta niitä voidaan tukea keskitetystä arviointiyksiköstä.

3.10 Vuoden 2015 loppuun saakka komissio piti yllä arviointitietokantaa ([7]), johon oli rekisteröity lähes 1 600 arviointia, jotka oli tehty vuosina 1999–2015; kunakin vuonna oli tehty keskimäärin 100 arviointia (ks. ***laatikko 3.3***). Arviointien kokonaiskulut olivat vuonna 2016 yli 60 miljoonaa euroa (210 miljoonaa euroa, jos tutkimukset ([8]) lasketaan mukaan) Komissio on lakkauttanut julkisen arviointitietokannan ja ottanut käyttöön "tutkimustietokannan". Komission mukaan tutkimustietokannan pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa arviointien yhteydessä saatujen havaintojen jakaminen eri EU:n toimielinten kesken, kun taas kaikkien arviointien ja tutkimustietojen julkinen jakaminen tapahtuu EU Bookshopin kautta.

Laatikko 3.3 – Komissiossa vuosina 2000–2015 tehtyjen arviointien määrä (kolmen vuoden liukuva keskiarvo ja vuotuiset määrät)



Lähde: Komission arviointitietokanta (2000–2015).

([7]) http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do

([8]) Paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaan arvioinnissa vaadittavat johtopäätökset erottavat sen tutkimuksesta. Tämä saattaa olla merkittävä erottava tekijä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

E. *Vuotuinen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus*

3.11 Vuotuinen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus täyttää sekä SEUT:n 318 artiklan vaatimukset (EU:n varojen tulosperusteinen arviointi) että varainhoitoasetuksen 66 artiklan 9 kohdan vaatimukset (yhteenveto vuotuisista toimintakertomuksista). Yhdistämällä kaksi aiemmin erillään ollut kertomusta komissio pyrki laatimaan *vastuuvapauden* myöntävälle viranomaiselle yhden ainoan asiakirjan, joka kattaa sekä EU:n talousarvion hallinnoinnin että sen oman arvion aikaansaaduista tuloksista.

F. *Muut tuloksellisuustietoja sisältävät kertomukset*

3.12 Komissio laatii sekä säännöllisesti että satunnaisesti muita kertomuksia, jotka sisältävät tietoja tavoitteista ja tulosindikaattoreista sekä hankkeen hyödyistä tai hankesaavutuksista.

i) Vuotuinen yleiskertomus Euroopan unionin toiminnasta ([9]) julkaistaan aina maaliskuussa. Siinä esitetään tietoja edellisen vuoden merkittävistä tapahtumista, aloitteista ja päätöksistä, jotka on ryhmitelty komission kymmenen ensisijaisen tavoitteen mukaisesti.

ii) Vuotuinen EU:n talousarviota koskeva selvitys varainkäytöstä ([10]) julkaistaan aina heinäkuussa. Se on osa komission integroitua talous- ja tilinpäätösraportointipakettia, jossa käsitellään edellisen vuoden talousarviohallintoa.

iii) "The Juncker Commission: two years on" ([11]) on sarja marraskuussa 2016 julkaistuja esitelmiä, joissa annetaan yleiskuva siitä, miten komissio on edistynyt kymmenen ensisijaisen painopisteen toteuttamisessa siitä lähtien, kun sen toimikausi alkoi kaksi vuotta sitten.

iv) Komission puheenjohtaja pitää joka vuosi syyskuussa Euroopan parlamentille "Unionin tila" ([12]) -puheen, jonka perustana oleva aineisto julkaistaan.

v) EU Results -verkkoväline ([13]) on EU:n rahoittamien hankkeiden kokoelma verkossa. Kunkin hankkeen kohdalla esitetään tulosselvitys ja joskus numeerisia tietoja.

KOMISSION VASTAUKSET

3.11 *Komissio on vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa jatkanut tulosraportoinnin virtaviivaistamista ja parantamista EU:n talousarvion osalta. Vuoden 2016 kertomuksessa on edistytty tältä osin edelleen.*

([9]) https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_en
([10]) http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html
([11]) http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_en.htm?locale=FR
([12]) https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en
([13]) https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jakso 2 – Komission tulosraportointi muualla harjoitettuihin hyviin tulosraportointikäytäntöihin verrattuna

A. *Johdanto*

3.13 Kartoittaakseen tulosraportoinnin hyviä käytäntöjä tilintarkastustuomioistuin

i) tutustui asiaankuuluviin kansainvälisiin standardeihin, kuten julkissektorin kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (IPSASB) suositellusta tulosraportointikäytännöstä antamaan ohjeeseen 3 (Recommended Practice Guideline 3 – "Reporting Service Performance Information") ([14])

ii) teki tulosraportoinnista kyselytutkimuksen; komissiolta saadun perusteellisen vastauksen lisäksi huomioon otettiin 17 muuta vastausta, jotka oli saatu EU:n jäsenvaltioilta, muilta kansallisilta julkishallinnoilta ja muilta kansainvälisiltä järjestöiltä

iii) arvioi julkisesti saatavilla olevia tuloksellisuustietoja, jotka koskivat arviointiin valittuja 14:ää julkishallintoa ja kansainvälistä järjestöä ([15])

iv) arvioi monenvälisten järjestöjen toiminnan arviointiverkoston (MOPAN) ([16]) vuosina 2011–2016 laatimat arviointikertomukset, joihin sisältyi aina järjestöjen tulosraportoinnin osa-alueita.

3.14 EU:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen ja julkishallintojen välillä on suuria eroja, mutta myös jälkimmäisten on noudatettava lakisääteisiä vaatimuksia ja niillä on omat toimintarajoitteensa. Muiden kansainvälisten järjestöjen ei ole yhtään sen helpompaa muodostaa yhteyttä toimiensa ja lopullisen vaikutuksen /tuloksellisuuden välille. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kuusi alaa (B–G), joilla havaitut hyvät käytännöt voisivat auttaa komissiota kehittämään tulosraportointiaan.

3.14 *Komissio on käynnistänyt "tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio" -aloitteen yhteydessä tuloskehyksiä koskevan vuoropuhelun kansallisissa hallinnoissa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa, kuten OECD:ssä, toimivien asiantuntijoiden kanssa. Vuoropuhelun avulla kerätään saatuja kokemuksia ja yksilöidään hyviä käytäntöjä. Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston edustajat ovat osallistuneet vuoropuheluun, jossa on käsitelty laaja-alaisesti erilaisia näkökohtia, kuten tuloksellisuutta, arviointia ja EU:n lisäarvoa. Keskusteluissa on käynyt ilmi, että tuloskehystä olisi kehitettävä asteittain ja että se ei voi perustua yhteen kaikille sopivaan ratkaisuun. Komissio aikoo jatkaa vuoropuhelua asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa ja ottaa sen tulokset huomioon valmistellessaan tuloskehystä seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten.*

([14]) Julkissektorin kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja käsittelevä elin (IPSASB) antoi ohjeen maaliskuussa 2015.

([15]) Julkishallinnot: Alankomaat, Australia, Kanada, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta ja Yhdysvallat. Muut kansainväliset järjestöt: Euroopan neuvosto, Maailmanpankki, Maailman terveysjärjestö (WHO), OECD, Punaisen ristin kansainvälinen komitea, UNESCO, Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) ja YK:n pääsihteeristö.

([16]) MOPAN on samanmielisten avunantajamaiden verkosto, jonka avulla seurataan monenvälisten kehitysyhteistyöjärjestöjen tuloksellisuutta maakohtaisesti. Ks. http://www.mopanonline.org/

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

B. *Tuloskehyksessä on parantamisen varaa*

a) **Komissio mittaa yksiköidensä ja meno-ohjelmien tuloksellisuutta kahdella eri tavoite- ja indikaattorisarjalla**

Hyvät käytännöt

3.15 Australiassa julkishallinnon yksiköt laativat tuloskehyksen osana kolme keskeistä asiakirjaryhmää: salkkukohtaiset talousarvioselvitykset, joissa esitetään ohjelmien määrärahat määrällisesti; liiketoimintasuunnitelmat, joissa vahvistetaan julkishallinnon organisaatioiden tarkoitus ja toiminta, ja vuosikertomukset, joissa annetaan tulospalautetta. Organisaatioiden on varmistettava näiden asiakirjojen välinen johdonmukaisuus (”clear read”) ([17]). Kunkin asiakirjan tuloksellisuuskriteereistä on raportoitava kootusti tuloksellisuudesta vuosittain annettavassa selvityksessä (varainhoitovuoden lopussa annettavissa vuotuisissa kertomuksissa).

3.16 Ranskassa valtion talousarvio on jaettu ”tehtäviin” (missions). Kukin näistä talousarvion 31 ”tehtävästä” käsittää useita ohjelmia (118 vuonna 2017). Kullakin ohjelmalla on strategia, tavoitteet ja määrälliset tulosindikaattorit. Kaikkein tärkeimmät indikaattorit on myös yksilöity ”tehtäväindikaattoreiksi”. Identtisten indikaattorien käytöllä varmistetaan ”tehtävien” ja ohjelmien välinen johdonmukaisuus. Indikaattorit kattavat sekä ohjelmien tuloksellisuuden että julkishallinnon yksiköiden tuloksellisuuden.

3.17 Kanadassa kaikkien talousarvio*määrärahoja* saavien liittovaltion organisaatioiden on suunniteltava ja hallinnoitava toimiaan sekä raportoitava tuloksellisuudestaan kuudellatoista koko julkishallintoa koskevalla tuloalalla. Määrärahojen, ohjelman toimien ja kansallisten tulojen välille on luotu selkeä, yksiselitteinen suhde.

([17]) Valtiovarainministeriö, resurssihallintaopas 131–137 http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilanne komissiossa

3.18 Ennen vuosien 2014–2020 *monivuotisen rahoituskehyksen* alkua komissio neuvoi yksiköitään "syventämään tuloskehystä" ([18]). Jotta tämä onnistuisi, komissio määräsi sisäisestä säännöstä ([19]), jonka mukaan ohjelman uudet tavoitteet ja indikaattorit on esitettävä selvästi ohjelmaselvityksissä, hallintosuunnitelmissa ja vuotuisissa toimintakertomuksissa. Ensimmäistä kertaa näin tehtiin vuonna 2014. Tämän ansiosta komissio pystyi esittämään johdonmukaisen selvityksen tuloksellisuudesta. Tavoitteista, joihin talousarviossa osoitettiin varoja, tuli osa suunnitteluprosessia asiaankuuluvan pääosaston hallintosuunnitelmassa, ja tuloksista raportoitiin sen vuotuisessa toimintakertomuksessa.

3.19 Komissio ei ole kuitenkaan enää soveltanut tätä lähestymistapaa vuodesta 2016 alkaen. Sen sijaan se on laatinut uuden suunnitteluasiakirjan, viisivuotisen strategisen suunnitelman, jonka mukaan pääosastojen on määrä asettaa uusia organisatorisia tavoitteita ja indikaattoreita, jotka ovat komission painopisteiden mukaisia mutta eroavat ohjelmille jo vahvistetuista tavoitteista ja indikaattoreista. Vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidaan nykyään strategisissa ja hallintosuunnitelmissa vahvistetusta tuloskehyksestä. Ohjelmien tulosten osalta niissä olisi viitattava ohjelmaselvityksiin. Kuudesta tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta vuoden 2016 toimintakertomuksesta ristiviittauksia ohjelmaselvityksissä raportoituun tuloksellisuuteen esiintyi kuitenkin ainoastaan yhdessä. Tämä haittaa erityyppisten tuloksellisuutta koskevien asiakirjojen vertailtavuutta eikä kuvasta sitä tosiasiaa, että komissio on viime kädessä vastuussa talousarvion toteuttamisesta *moitteetonta varainhoitoa* koskevien periaatteiden mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

3.18 *Komission sisäinen tarkastus (IAS) lisää osaltaan komission ja eri pääosastojen tuloskehysten ja mittausjärjestelmien lisäarvoa ja valvontaa.*

3.19 *Tilintarkastustuomioistuin totesi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2015, että useita komission hallintosuunnitelmien tavoitteista ei ollut asetettu oikealle tilivelvollisuuden tasolle. Komissio on sen jälkeen tarkastellut uudelleen strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin kierrosta. Tavoitteena oli luoda komission/pääosastojen tilivelvollisuutta varten selkeämpi kehys, virtaviivaistaa suunnitteluasiakirjoja ja keskittää ne entistä voimakkaammin komission painopisteisiin ja kunkin pääosaston erityisalaan. Strategisiin suunnitelmiin valitut tavoitteet ja indikaattorit on nyt räätälöity pääosaston erityisalan mukaisesti, ja ne kuvastavat sitä, että komission osastojen vastuualueet ulottuvat talousarvion toteuttamista ja ohjelmien hallinnointia pidemmälle.*

Tästä syystä komission yksiköiden tuloskehyksen tavoitteita ja indikaattoreita ei enää tarvitse sovittaa yhteen ohjelmien oikeusperustoissa määriteltyjen tavoitteiden ja indikaattoreiden kanssa. Komission yksiköitä kehotetaan kuitenkin viittaamaan ohjelmaselvityksiin, kun ne kuvaavat ohjelmiin liittyvää toimintaansa. Näin vähennetään tietojen päällekkäisyyttä ja varmistetaan niiden yhdenmukaisuus. Tätä käytäntöä vahvistetaan tulevaisuudessa.

Komissio katsoo, että sen vastuu talousarvion toteuttamisessa on selvä. Kukin pääjohtaja allekirjoittaa pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa vahvistuslausuman, jonka mukaan resurssit on käytetty aiottuun tarkoitukseen moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti ja tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Komission tasolla kollegio kantaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista hyväksymällä vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen EU:n talousarvion osalta.

([18]) Ks. vuoden 2012 yhteenvetokertomus, COM(2013) 334 final, s. 3.

([19]) Ks. vuotuisia toimintakertomuksia koskevat ohjeet "Standing Instructions for 2013 Annual Activity Reports", s. 3, ja hallintosuunnitelmia koskevat ohjeet "Instructions for the 2014 Management Plans", s. 9.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.20 Komissio soveltaa erilaista jaottelua raportoidessaan menoista ja tuloksellisuudesta. Vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidaan pääosastojen vuotuisista maksuista toiminnan/meno-ohjelman tyypin mukaan mutta tuloksellisuudesta raportoidaan yleisten ja erityisten tavoitteiden saavuttamisen perusteella vastaavia menoja mainitsematta. Tämän vuoksi on mahdotonta arvioida, miten paljon varoja on käytetty tavoitteiden saavuttamiseen. Vuotuisessa hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa ei esitetä ohjelmien tuloksellisuuteen liittyviä menotietoja yleisten ja erityisten tavoitteiden mukaisesti eriteltyinä.

KOMISSION VASTAUKSET

3.20 *Komissio katsoo, että vuotuisten toimintakertomusten raportointirakenne on tarkoituksenmukainen institutionaalisessa ja organisatorisessa kontekstissaan. Yleisiin ja erityisiin tavoitteisiin sisältyy meno-ohjelmien hallinnoinnin lisäksi muita kuin menopuolen toimintoja (kuten politiikan suunnittelu ja sääntely).*

b) **Komissiolla on suuri määrä tavoitteita ja indikaattoreita**

Hyvät käytännöt

3.21 OECD toteutti vuonna 2016 tulosbudjetointikyselyn OECD-maissa ja komissiossa. ***Laatikossa 3.4*** esitetyssä kaaviossa vertaillaan tuloskehysten olemassaoloa, käyttöä ja seurauksia ([20]) eri lainkäyttöalueilla. OECD katsoi, että komission tuloskehys oli laajin. Osasyynä tähän pidetään EU:n lakisääteisten vaatimusten volyymiä. OECD:n kaavio kuitenkin osoittaa, että kehyksen suurempi yksityiskohtaisuus ei käy ilmi kehyksen käytöstä eikä sen päätöksentekoon vaikuttavista seurauksista.

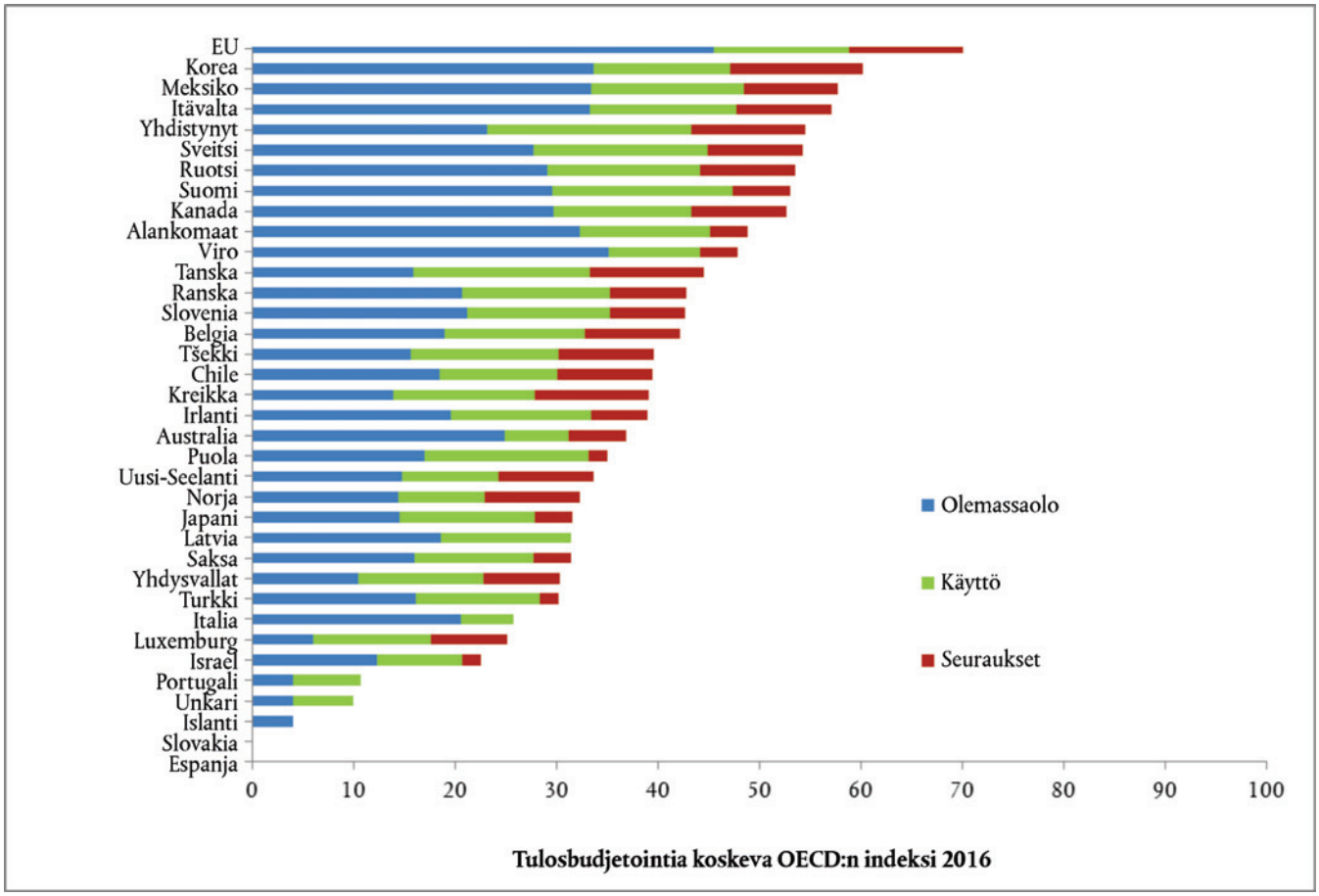
3.21 *EU:n talousarvion tuloskehystä on kehitetty sekä lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi että sidosryhmien vaatimuksiin ja komission omiin tarpeisiin vastaamiseksi.*

Komissio käyttää meno-ohjelmien tuloksellisuustietoja seuraaviin tarkoituksiin: a) ohjelmien etenemisen seuranta, b) tilivelvollisuus ja avoimuus, c) ohjelman hallinnointia koskeva päätöksenteko, d) varojen jaon perusteleminen ja mukautuksia koskevat ehdotukset budjettivallan käyttäjälle sekä e) oikeusperustan muutoksia tai tulevia ohjelmia koskevat ehdotukset.

Komissio toteaa kuitenkin, että vaikka tuloksellisuustiedot otetaan huomioon vuotuisen talousarviomenettelyn aikana, ne eivät ole ainoa talousarviopäätöksiä ohjaava tekijä.

([20]) Olemassaolo = saatavilla olevien tuloksellisuustietojen laajuus; käyttö = tuloksellisuustietojen käytön laajuus budjettipäätösten teossa; seuraukset = hallintoon ja /tai talousarvioon kohdistuva vaikutus.

Laatikko 3.4 – OECD:n vuonna 2016 järjestämän tulosbudjetointikyselyn tulokset



Lähde: OECD:n esitelmä OECD:n talousarviosta vastaavien korkeiden virkamiesten sekä tuloksellisuus- ja tulosverkoston 25. marraskuuta 2016 pitämässä 12. vuotuisessa kokouksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.22 Joissakin maissa on asteittain vähennetty tuloskehyksen monimutkaisuutta ja tavoitteiden ja indikaattorien määrää.

i) Elokuussa 2001 Ranskan parlamentti hyväksyi lainsäädäntöä ([21]), jolla vahvistettiin uudet säännöt valtion talousarvion laatimista ja toteuttamista varten. Vuosina 2014–2017 talous- ja valtiovarainministeriö vähensi tavoitteiden määrää 20 prosentilla ja indikaattorien määrää 24 prosentilla.

([21]) "Loi Organique relative aux Lois de Finance".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ii) Alankomaat otti vuosina 2012 ja 2013 käyttöön ”vastuullista budjetointia” koskevan uudistuksen, jossa asetettiin tiukemmat ehdot sille, miten julkishallinto käyttää toimintapoliittisia tietoja (tulosindikaattoreja ja toimintapoliittisia tavoitteita selittäviä asiakirjoja). Tulosindikaattorien määrä puolittui budjettiasiakirjoissa.

Tilanne komissiossa

3.23 EU:n vuoden 2017 yleistä talousarviota koskevan esityksen ohjelmaselvitykset sisältävät 294 tavoitetta ja 709 indikaattoria (ks. ***laatikko 3.2***). Niitä on selvästi eniten monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeissa 1a, 3 ja 4. Komissio arvioi parhaillaan indikaattoreitaan ”tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitteen avulla seuraavan sukupolven meno-ohjelmia silmällä pitäen. ***Laatikossa 3.5*** kuvataan edistymistä, jonka komissio voisi asettaa päämääräksi. Lisäksi huomioon olisi toki otettava tietyt toimielimelle ominaiset erityistekijät.

KOMISSION VASTAUKSET

3.23 *Vuosien 2014–2020 ohjelmien oikeusperustoihin sisältyy yli 700 indikaattoria, joiden avulla seurataan ohjelmien tuloksellisuutta niiden elinkaaren ajan. Indikaattorit ovat lainsäädäntömenettelyn tulosta, joten ne kuvaavat lainsäätäjien odotuksia sen osalta, minkätyyppisiä ja miten tarkkoja tietoja tuloksellisuuden seuranta edellyttää. Näitä indikaattoreita koskeva raportointi ohjelmaselvityksissä antaa budjettivallan käyttäjälle mahdollisuuden ottaa tuloksellisuustiedot huomioon talousarviomenettelyn aikana. Komissio tarkastelee ”tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitteen yhteydessä meno-ohjelmien indikaattoreita, jotka vahvistetaan oikeusperustassa. Se pyrkii hyödyntämään saatuja kokemuksia seuraavan sukupolven meno-ohjelmien valmistelussa.*

Tilintarkastustuomioistuimen tekemässä vertailussa ei oteta huomioon keskeisiä taustatekijöitä, kuten toimien lukumäärää ja luonnetta, asianomaisia politiikanaloja tai täytäntöönpanon muotoa, eikä siinä mitata indikaattoreiden laatua tai merkitystä.

Komissio panee myös merkille, että komission yksiköiden strategisissa suunnitelmissa käytettyjä tavoitteita ja indikaattoreita on vähennetty merkittävästi viimeaikaisen uudistuksen myötä. Yleisiä tavoitteita on vähennetty 84:stä 11:een, vaikutusindikaattoreita 187:stä 37:ään, erityisiä tavoitteita 426:sta 386:een ja tulosindikaattoreita 969:stä 825:een.

Laatikko 3.5 – EU:lla on enemmän tavoitteita ja indikaattoreita (miljardia euroa kohti) kuin Ranskalla tai Alankomailla

	Tavoitteet miljardia euroa kohti	Indikaattorit miljardia euroa kohti
Ranska – valtion yleisen talousarvion nettomenot	1,0	2,0
Alankomaat – valtion talousarvio	0,6	2,5
EU – maksumäärärahat	2,0	5,0

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n ja kansallisten talousarviotietojen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

C. *Tulosraportointi ei ole kattavaa*

a) **Tulosraportointi ei ole täysin tasapainossa, sillä se tarjoaa vain vähän tietoa haasteista ja epäonnistumisista**

Hyvät käytännöt

3.24 Muut julkishallinnot ja kansainväliset järjestöt ovat toteuttaneet toimenpiteitä varmistaakseen tasapainoisen tulosraportoinnin, kuten kansainvälisissä standardeissa ([22]) suositetaan.

i) Yhdysvalloissa vuotuisissa tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa olisi annettava selkeä kuva toiminnan tuloksista, kartoitettava pitkäaikaisia suuntauksia, ilmoitettava tuloksellisuustietojen lähde sekä käsiteltävä edistystä ja puutteita.

ii) Maailman terveysjärjestön (WHO) vuosia 2014 ja 2015 koskevaan arviointiin ”end of biennium assessment” (kaksivuotisen arvioinnin loppu) sisältyi ”Overview of major achievements and challenges” (katsaus suurimpiin saavutuksiin ja haasteisiin) kullakin ohjelma-alalla ([23]). Pääjohtaja huomautti esipuheessaan WHO:n laatimaan keskeiseen asiakirjaan performance report for 2014–2015 ([24]) (tuloksellisuutta koskeva kertomus vuosilta 2014 ja 2015), että sekä epäonnistumiset että onnistumiset esitetään rehellisesti. Tämän mukaisesti haasteita kuvattiin asiakirjassa järjestelmällisesti tulosten rinnalla.

([22]) Ks. esimerkiksi julkissektorin kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (IPSASB) suositettua käytäntöä koskeva ohje 3 (Recommended Practice Guideline 3).

([23]) http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12

([24]) http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

iii) Maailmanpankki arvioi ([25]), riittävätkö sen suorittama seuranta ja arviointi, kun tarkoituksena on hyödyntää niitä meneillään olevissa toimissa, joilla pankki tehostaa toimintaansa ja edistää ratkaisujen löytämisen ja näyttöperusteisen päätöksenteon kulttuuria. Se havaitsi järjestelmiensä rakenteessa ja käytössä merkittäviä puutteita.

iv) Asiakirjassa MOPAN's 2015–2016 assessment of the Inter-American Development Bank ([26]) (vuosia 2015 ja 2016 koskeva MOPANin arviointi Latinalaisen Amerikan kehityspankista) pantiin merkille, että pankin laatimassa yleiskatsauksessa kehityksen vaikuttavuudesta oli uusi jakso, joka koski epäonnistumisesta oppimista.

Tilanne komissiossa

3.25 Vuoden 2016 toimintakertomuksia koskevissa ohjeissa ([27]) ei nimenomaisesti mainita tasapainoisen raportoinnin periaatetta, mutta niissä kuitenkin todetaan, että tiivistelmään kootaan realistisissa mittasuhteissa keskeiset viestit toimintapolitiikan saavutusten osalta ja johtopäätökset varainhoidosta ja sisäisestä valvonnasta.

3.26 Edellä sanotusta huolimatta tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettiin vähän tietoa pääosastojen tavoitteisiin liittyvistä puutteista ja haasteista. Puutteita ja haasteita on myös vaikea tunnistaa, koska niitä ei käsitellä vuotuisissa toimintakertomuksissa erillisessä osiossa.

3.27 Komissio asetti tavoitteekseen esittää vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa tuloksellisuuden osalta kattavan yleiskatsauksen EU:n tuloksiin keskittyvän talousarvion perusteella. Kertomuksessa ei käsitelty tuloksellisuutta perusteellisesti, ja siinä annettiin liian myönteinen kuva, sillä ainoina puutteina mainittiin täytäntöönpanoviipeet. Lisäksi

([25]) Independent Evaluation Group: Behind the mirror – A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group (2016).

([26]) http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm

([27]) Viite Ares(2016)6 517 649 – 21.11.2016.

KOMISSION VASTAUKSET

3.25 *Tasapainoisen raportoinnin periaatetta selitetään tarkemmin vuoden 2016 toimintakertomuksen mallissa, joka esitettiin vuoden 2016 toimintakertomuksia koskevien ohjeiden liitteenä ([2]).*

3.26 *Vuoden 2016 toimintakertomuksen mallissa, joka esitettiin vuoden 2016 toimintakertomuksia koskevien ohjeiden liitteenä, pääosastoja pyydetään raportoimaan kattavasti kaikista tavoitteista, indikaattoreista ja tuotoksista (mukaan lukien ne, joiden tulokset poikkeavat olennaisesti suunnitelmissa asetetuista arvoista), jotka ilmoitetaan vuosien 2016–2020 strategisissa suunnitelmissa ja vuoden 2016 hallintosuunnitelmissa.*

3.27 *Vuotuinen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus on korkean tason yhteenveto siitä, miten EU:n talousarviolla on tuettu unionin poliittisia painopisteitä ja mitä keskeisiä tuloksia EU:n talousarviolla on saavutettu. Sen ei ole tarkoitus olla kattava ja yksityiskohtainen kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta. Kertomuksessa viitataan muihin tuloksellisuutta koskeviin kertomuksiin, joissa on saatavilla yksityiskohtaisempia tuloksellisuustietoja (kuten arvioinnit, ohjelmaselvitykset ja vuotuiset toimintakertomukset).*

([2]) *Pääosastot saavat joustavasti valita tärkeimmät yleiset ja erityiset tavoitteet, joista ne haluavat raportoida 1 osan sanallisessa kuvauksessa. Tuloksellisuutta koskevan selvityksen olisi perustuttava niiden keskeisten tulosten (positiivisten tai negatiivisten) valintaan ja kuvaukseen, joiden avulla saavutetaan tärkeimmät yleiset ja erityiset tavoitteet. Tavoitteista ja saavutuksista on käsiteltävä ainoastaan niitä,*

— *jotka ovat siinä määrin merkityksellisiä, että lukija odottaisi niiden raportointia vuotuisessa toimintakertomuksessa (koska niiden poisjättäminen antaisi vääristyneen kuvan pääosaston tuloksellisuudesta, koska tavoitteista on poikettu huomattavasti tai koska tietyt toiminnot ovat saaneet paljon huomiota tiedotusvälineissä), vaikka pääosasto ei katsoisi niiden tosiasiallisesti vaikuttavan varmuuteen;*

— *joiden osalta liitteen tulostaulukoissa esitetyt tulokset poikkeavat olennaisesti suunnitelmissa asetetuista arvoista.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
	Vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa mainitaan useita puutteita ja ongelmia, joihin on puututtava. Kertomuksen 1 osassa viitataan paitsi haasteisiin, jotka vaikuttavat ohjelmien oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon, myös ohjelmien tuloksellisuuden arviointia koskeviin rajoitteisiin (esim. viitteet vuosien 2007–2013 terveysalan ohjelman sekä budjettikohdan 4 ohjelmien arviointeihin, joissa mainitaan näiden ohjelmien kokonaistulosten arviointiin liittyviä rajoitteita).
— kertomuksessa annettiin vain rajallinen kuva *Eurooppa 2020 -strategian* tuloksista, vaikka Euroopan parlamentti oli sitä pyytänyt vuoden 2014 vastuuvapauspäätöksessään	— *Vuotuisessa hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa ei käsitellä erityisesti Eurooppa 2020 -strategiaa. ([3]) Siitä huolimatta kertomuksessa annetaan yhteenveto Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteiden ja olennaisten indikaattoreiden edistymisestä ja käsitellään vuosien 2014–2020 ohjelmien täytäntöönpanon tilaa sekä vuosien 2007–2013 ohjelmien tuloksia, jotka jäsentyvät Eurooppa 2020 -strategian älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevien painopisteiden ympärille.* *Komissio seuraa Eurooppa 2020 -strategiaa ja raportoi siitä eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Yksityiskohtainen ja kattava selvitys jäsenvaltioiden tuloksista suhteessa niiden kansallisiin Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin sisältyy eurooppalaiseen ohjausjaksoon kuuluviin maakohtaisiin kertomuksiin sekä Eurooppa 2020 -indikaattoreiden päivityksiin, jotka Eurostat julkaisee vuosittain. Ohjelmaselvityksissä esitetään myös menojen ja Eurooppa 2020 -strategian välinen yhteys. Niissä ilmoitetaan ohjelmien arvioitu vaikutus yleistavoitteisiin (teoreettinen yhteys) ja Eurooppa 2020 -painopisteisiin.*
— kertomuksessa ei aina selitetty selkeästi ulkoisten tekijöiden vaikutusta tuloksiin	— *Vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa kuvataan toimintaympäristöä viittaamalla johdannossa kyseisen vuoden keskeisiin poliittisiin ja taloudellisiin haasteisiin. Siinä todetaan selvästi, että EU:n talousarvio on vain yksi väline, jota käytetään yhdessä muiden välineiden kanssa (kansalliset talousarviot ja muut EU:n ja jäsenvaltioiden poliittiset ja sääntelyvälineet) poliittisten tulosten saavuttamiseksi, ja että 80 prosenttia EU:n talousarviosta käytetään yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Kertomuksen tuloksellisuutta ja tuloksia käsittelevän 1 osan lopussa todetaan seuraavaa: "Rajoitukset liittyvät siihen, miten tarkasti indikaattorit voivat mitata tuloksellisuutta. Hyvät indikaattorit perustuvat tietoihin, joita ei aina ole säännöllisesti saatavilla. […] Taustatekijät voivat myös vaikuttaa lopullisiin tuloksiin, ja indikaattoreita ei voida poistaa tai mukauttaa näihin tekijöihin". Lisäksi "tämä tarkoittaa, että tuloksellisuus on jaettua vastuuta: vastuu Eurooppa 2020 -strategian ja rahoituskehysten tavoitteiden toteutuksesta on suurelta osin jaettu jäsenvaltioiden kanssa".*

([3]) *Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka liitettiin komission kertomukseen vastuuvapauden myöntämistä koskevasta seurannasta varainhoitovuoden 2014 osalta, vahvistetaan Eurooppa 2020 -strategian tulosten raportointiin sovellettava lähestymistapa.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— kertomus julkaistiin niin myöhään, että sitä ei voitu arvioida tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa ([28]).

KOMISSION VASTAUKSET

— *Kertomuksen hyväksymisen määräaika on varainhoitoasetuksen mukaisesti 15. kesäkuuta. Komissio tarvitsee jäsenvaltioilta taloudellisia tietoja yhteistyössä hallinnoiduista ohjelmista, ja nämä tiedot tulevat saataville vasta maaliskuun aikana. Näin ollen kertomusta ei voida hyväksyä huomattavasti aikaisemmin.*

b) **Tuloksellisuustietojen laatua koskevien tietojen vähäisyys heikentää avoimuutta**

Hyvät käytännöt

3.28 Alankomaissa indikaattoreiden mittaamista ja niistä raportointia arvioidaan tarkastuksissa. Vuotuisissa ministeritason kertomuksissa on oltava tuloksellisuustietojen luotettavuutta koskeva palauteosio.

3.29 Yhdysvalloissa kaikki valtion virastot julkaisevat asiakirjan "Fiscal Year Annual Performance Report and Fiscal Year n +2 Annual Performance Plan". Asiakirjassa kuvataan, miten virastot varmistavat niiden tietojen oikeellisuuden ja luotettavuuden, joiden perusteella mitataan, miten virastot ovat edistyneet tuloksellisuustavoitteidensa saavuttamisessa.

3.30 Australiassa kertomuksessa 2017 Report on Government Services tuetaan epätäydellisten tietojen käyttöä raportoinnin kattavuutta lisäävänä tekijänä ([29]). Raportointipuute korvataan siten, että jokaisen kertomuksessa mainitun indikaattorin kohdalla arvioidaan perustana olevien lukujen vertailtavuus ja täydellisyys.

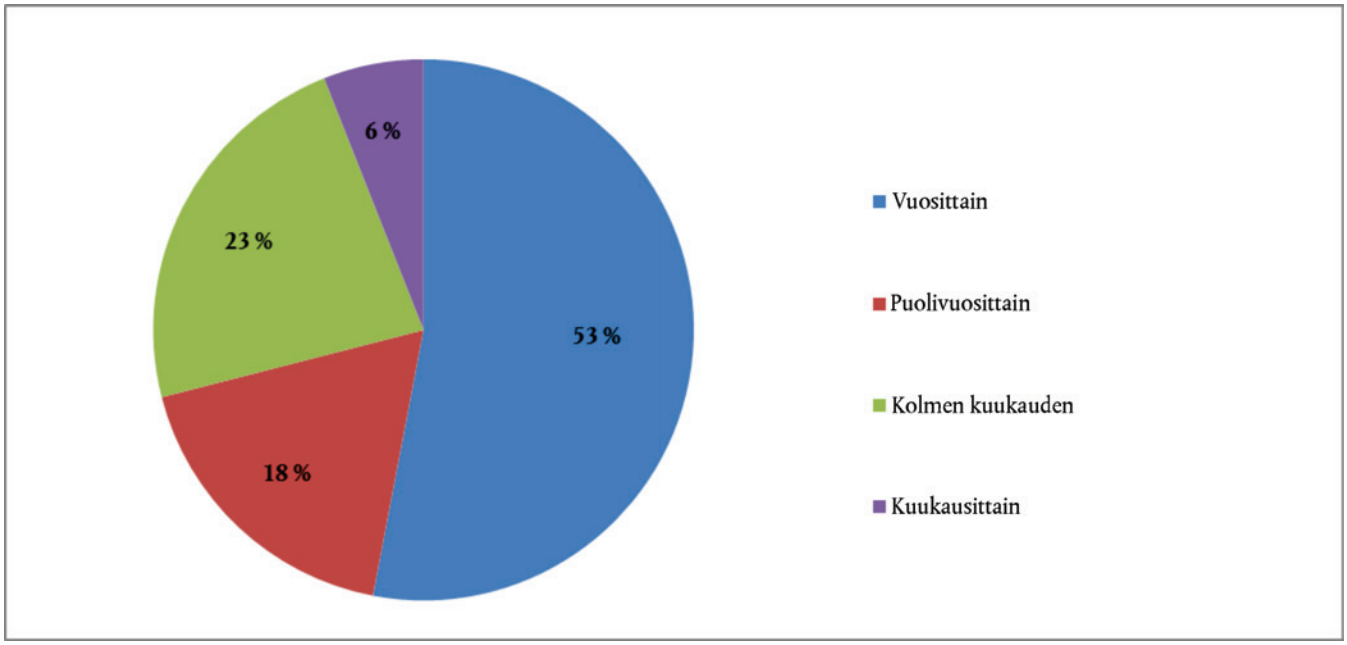
3.31 Toinen tietojen laatunäkökohta on oikea-aikaisuus. Viimeaikaisissa MOPANin arviointikertomuksissa on kuvattu mielenkiintoisia reaaliaikaisen raportoinnin suuntauksia Vaccine Alliance'ssa, UNAIDS:ssa ja Maailmanpankissa. Tilintarkastustuomioistuimen kysely ([30]) myös osoitti, että lähes puolet vastaajista raportoi tuloksellisuudesta useammin kuin kerran vuodessa (ks. ***laatikko 3.6***).

([28]) Lausunto nro 1/2017 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, kohta 97.

([29]) Lisätietoja lähestymistavasta: http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement

([30]) Ks. kohdan 3.13 alakohta ii.

Laatikko 3.6 – Meneillään olevan toiminnan seuraamiseen tarkoitetun raportoinnin tiheys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tulosraportointia koskevan kyselyn perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilanne komissiossa

3.32 Käytettyjen tietojen laatua ei nykyään arvioida järjestelmällisesti komission tuloksellisuutta koskevissa asiakirjoissa. Tietojen laatupuutteita saa paljastaa, mutta siihen ei velvoiteta. Tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa ilmoitetaan tietolähteet, mutta niissä ei ole osiota, jossa käsiteltäisiin tietojen oikeellisuutta ja luotettavuutta koskevia kysymyksiä. Better Regulation toolbox ([31]) -sivuston (parempaa sääntelyä koskevaa välineistöä käsittelevä sivusto) mukaan ulkoisia arvioijia voidaan pyytää kommentoimaan tietojen laatua ja esittämään suosituksia siitä, miten saataisiin parempia tietoja. Tämä ei kuitenkaan ole sääntö.

KOMISSION VASTAUKSET

3.32 *Kukin komission yksikkö on ottanut käyttöön sisäisen valvonnan kehyksen, jolla on tarkoitus taata kohtuullinen varmuus muun muassa tilinpäätösraportoinnin luotettavuudesta. Kukin pääosasto raportoi tästä osa-alueesta vuotuisen toimintakertomuksen 2 osassa, ja vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen 2 osassa esitetään yhteenveto ja raportoidaan arvioinnista, jossa pääosastot tarkastelevat komission yksiköiden sisäisten valvontajärjestelmien toimintaa.*

Arviointien osalta paremman sääntelyn välineistössä määrätään, että valmisteluasiakirjoissa, jotka komission yksiköt laativat arvioinnin päätteeksi, on esitettävä selkeä yhteenveto päätelmien tueksi käytettyjen tietojen puutteista sekä tulosten luotettavuudesta. Lisäksi paremman sääntelyn suuntaviivoissa määrätään, että arviointikertomuksissa on selitettävä selkeästi kaikki käytettyjä todisteita ja menetelmiä koskevat rajoitukset etenkin siltä kannalta, miten niillä voidaan tukea päätelmiä. Tätä vahvistetaan edelleen paremman sääntelyn suuntaviivojen/välineistön tarkistuksessa (SWD(2017) 350 final, 7.7.2017).

([31]) Välineistö täydentää paremman sääntelyn suuntaviivoja, joita sovelletaan vaikutusarviointeihin, arviointeihin ja toimivuustarkastuksiin. Ks. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, s. 287 ja 290.

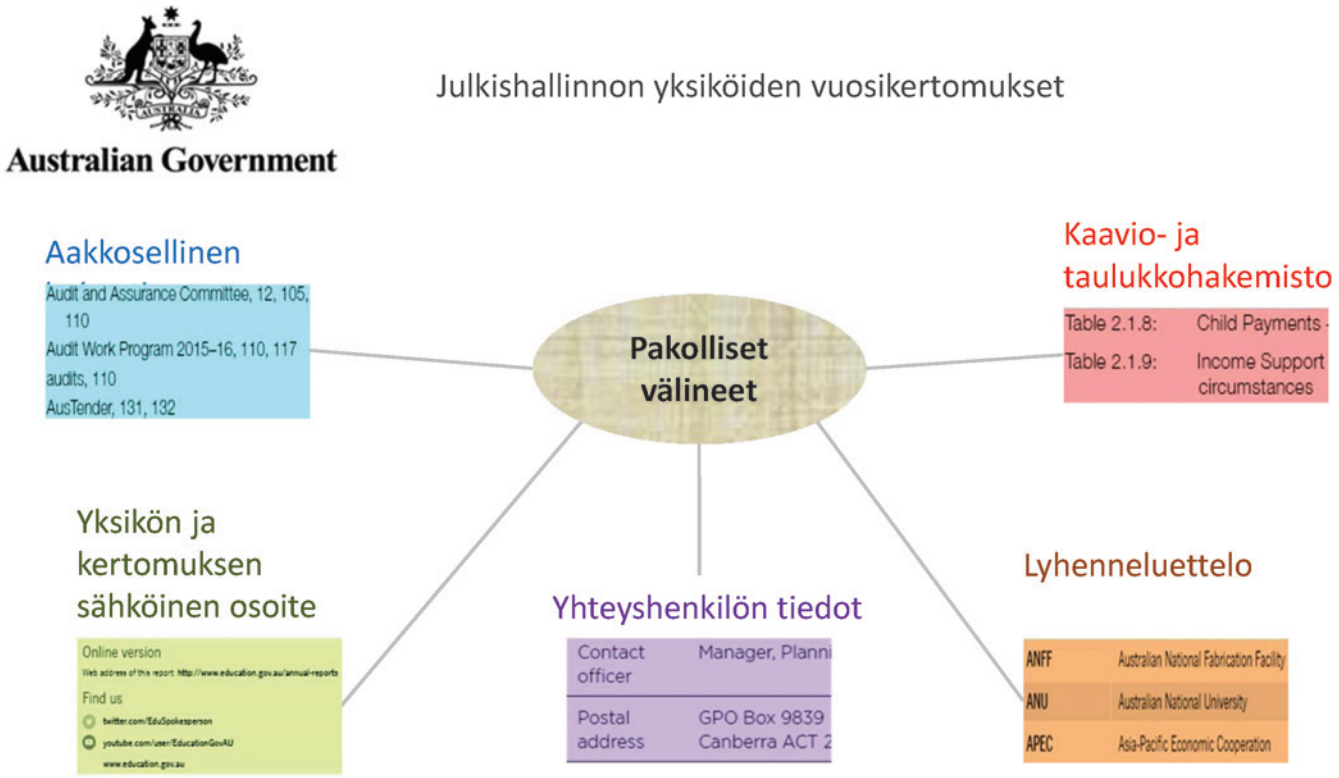
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

D. *Tuloksellisuutta koskevat kertomukset ovat lähes yksinomaan sanallisia kuvauksia, ja niissä voitaisiin hyödyntää paremmin visuaalisia ja navigaatiota helpottavia apuvälineitä*

Hyvät käytännöt

3.33 Jäljempänä kuvataan Australiassa, Maailmanpankissa ja Ranskassa sovellettavia hyviä käytäntöjä.

Laatikko 3.7 – Australia: aluehallinnon kertomuksissa on oltava lukijoita auttavia navigaatiovälineitä

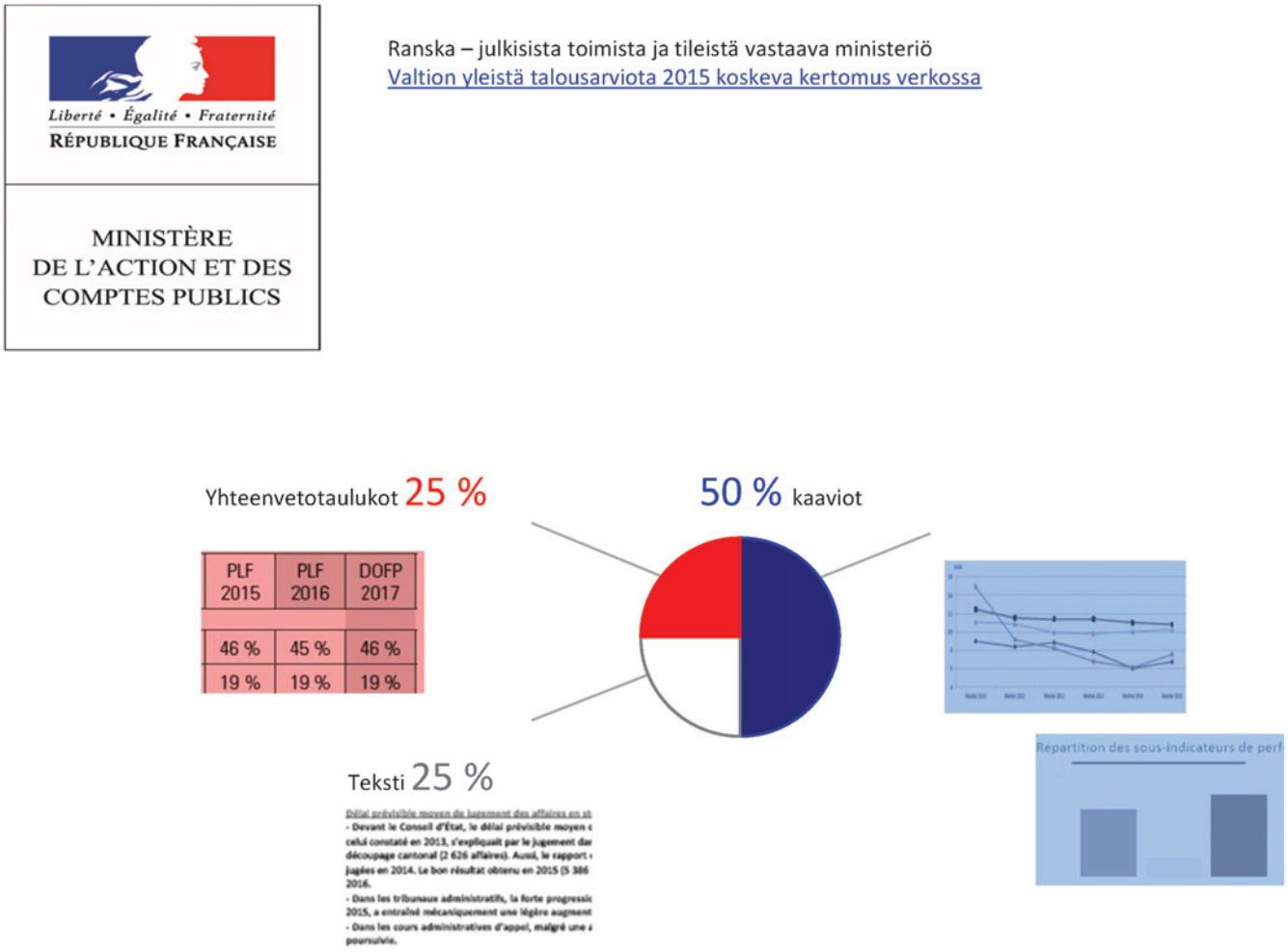


Lähde: Australian sosiaalipalvelujen ministeriö, vuosikertomus 2015–2016 ([32]) (s. 253 ja 258), ja koulutus- ja ammattikoulutusalan ministeriö, vuosikertomus 2015–2016 ([33]) (s. 225 ja 238).

([32]) https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0

([33]) https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16

Laatikko 3.8 – Ranska: valtion yleistä talousarviota koskevassa tulosraportissa käytetään kuvia tekstin sijaan



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin valtion yleistä talousarviota 2015 koskevan kertomuksen perusteella.
© Direction du Budget, ministère de l'Action et des Comptes publics, Ranska

Laatikko 3.9 – Maailmanpankki: varainhoitovuotta 2016 koskevassa kertomuksessa hyödynnetään useita saatavuutta edistäviä välineitä

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Maailmanpankin vuosikertomuksen 2016 perusteella.

"World Bank. 2016. The World Bank Annual Report 2016. Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985 License: CC BY 3.0 IGO."

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilanne komissiossa

3.34 Komissio käyttää määrällisiä ja laadullisia tietoja tuloksellisuustietojen esittämiseen yhdistelemällä graafisia ja sanallisia kuvauksia. ***Laatikosta 3.10*** käy valittujen kertomusten osalta ilmi, että sanalliset tiedot ovat etusijalla, vaikka kaaviot, kuvat ja taulukot ovat yleisiä. Paremman sääntelyn välineistössä on visuaalisten apuvälineiden käyttöä koskeva osuus, mutta siinä käsitellään vain kolmentyyppisiä apuvälineitä (ongelma-, tavoite- ja *toimintalogiikka*kaaviot). Välineistössä ei käsitellä muita, yleisempiä visuaalista esittelyä tehostavia välineitä, kuten värikoodeja tai infografiikkaa.

3.35 Navigaatiota auttavia keinoja – esimerkiksi sanastoja, lyhenneluetteloja ja aakkosellisia hakemistoja – ei käytetä lähes koskaan. Komissiolla ei ole tapana laatia keskeisistä tuloksellisuutta koskevista kertomuksista vuorovaikutteisia verkkoversioita.

KOMISSION VASTAUKSET

3.34 *Komissio tunnustaa visuaalisten apuvälineiden käytön merkityksen useissa tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan ja on tehnyt parannuksia tällä alalla. Esimerkiksi vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa käytetään tekstiruutuja, joilla lisätään keskeisen viestin ja esimerkkien näkyvyyttä ja helpotetaan kertomuksen lukemista. Vuoden 2016 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa on edelleen parannettu tietojen esitystä grafiikan, kaavioiden ja kuvien sekä tiivistelmän avulla. Tähän ja muihin integroidun talous- ja tilinpäätösraportointipaketin kertomuksiin on liitetty tietosivu, jossa esitetään lukijalle selkeä tiivistelmä tärkeimmistä tiedoista. Lisäksi vuotuisia toimintakertomuksia koskevissa ohjeissa kehotetaan pääosastoja lisäämään kertomusten luettavuutta visuaalisin keinoin.*

Paremman sääntelyn välineistöön sisältyy erityinen visuaalisia apuvälineitä koskeva työkalu. Sillä on tarkoitus antaa muutamia esimerkkejä apukeinoista, joiden katsotaan olevan erityisen hyödyllisiä politiikkatoimissa. Näin pyritään lisäämään komission yksiköiden tietoisuutta näiden apuvälineiden lisäarvosta. Työkaluun ei kuitenkaan ole koottu yhteen kaikkia olemassa olevia visuaalisia apuvälineitä.

Laatikko 3.10 – Visuaalisten ja navigaatiota auttavien apuvälineiden käyttö komission tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa

	Sivumäärä	**Kuvien ja kaavioiden määrä**	**Taulukkojen määrä**	**Värikoodit**	**Vuorovaikutteinen verkkoversio**	**Visuaalinen yhteenveto keskeisistä viesteistä**	**Sanasto**	**Aakkosellinen hakemisto**
Hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus 2015	58	8	2	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole
Energian pääosaston toimintakertomus vuodelta 2015 (ilman liitteitä)	99	27	19	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole
Sisäasioiden pääosaston toimintakertomus vuodelta 2015 (ilman liitteitä)	64	6	18	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole
Liikenteen ja liikkumisen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2015 (ilman liitteitä)	123	13	23	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole
Kauppapolitiikan pääosaston toimintakertomus vuodelta 2015 (ilman liitteitä)	38	3	5	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole	Ei ole
EU vuonna 2016	95	18	0	Kyllä	Ei ole	Kyllä	Ei ole	Ei ole

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission kertomusten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

E. *Komissio ei osoita käyttävänsä arviointituloksia järjestelmällisesti*

a) **Suosituksia ei esitetä aina**

Hyvät käytännöt

3.36 Tilintarkastustuomioistuimen arvioimissa UNESCOn arvioinneissa esitetään suosituksia ja ”strategisia vaihtoehtoja harkittaviksi”. Kaikki suositukset noudattavat samaa kaavaa: niissä määritellään tavoite ja keinot sen saavuttamiseksi ja luetellaan toteuttamiskelpoisia täytäntöönpanoehdotuksia.

3.37 Tuoreessa WHO:n arvioinnissa ([34]) arvioidaan kymmenen vuoden ajalta poimittu noin 15 000 julkaisun otos saavutettavuuden, hyödyllisyyden ja käytön kannalta. Arvioinnissa esitetään kuusi strategista suositusta ja kunkin suosituksen kohdalla erityisiä toimia; tarkoituksena on selittää, mistä suosituksissa on kysymys, ja edistää suositusten täytäntöönpanon seurantaa.

Tilanne komissiossa

3.38 Paremman sääntelyn suuntaviivoissa ei arvioijia vaadita esittämään suosituksia komission harkittavaksi; tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä olisi toimivan seurantajärjestelmän ja puutteiden korjaamiseen tähtäävien toimintasuunnitelmien perusta. Suositusten laadintakäytäntö vaihteli tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa kahdessatoista arvioinnissa:

— kuuteen arviointiin sisältyi suosituksia, ja niissä ehdotettiin täytäntöönpanotoimia

— neljään arviointiin sisältyi yleisiä suosituksia, mutta niissä ei ehdotettu tilannetta parantavia konkreettisia toimia

— kahteen arviointiin ei sisältynyt suosituksia.

3.39 Komissio ei ole tehnyt tai teettänyt tutkimusta arviointitulosten käytöstään vuoden 2005 jälkeen.

3.38 *Paremman sääntelyn suuntaviivoissa määrätään, että kaikkiin arviointeja koskeviin komission yksiköiden valmisteluasiakirjoihin on sisällytettävä havaintoja ja päätelmiä, joiden pohjalta komissio voi ryhtyä jatkotoimiin. Lisäksi esitetään vaatimuksia, jotka liittyvät arviointien havaintojen levittämiseen ja asianmukaisten jatkotoimien määrittämiseen. Lainsäätäjälle osoitetussa muodollisessa kertomuksessa vahvistetaan tavallisesti jatkotoimet, joita komissio harkitsee.*

3.39 *Komissio sitoutui paremman sääntelyn paketissa vuonna 2015 arvioimaan järjestelmän toimintaa ennen vuoden 2019 päättymistä. Tämän arvioinnin valmistelutyöt ovat juuri alkamassa.*

([34]) http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

b) **Komissio ei osoita, että arviointisuositusten seurantaa toteutettaisiin järjestelmällisesti**

Hyvät käytännöt

3.40 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita hyviä käytäntöjä arviointien seurannassa ja siinä, miten seurannasta raportoidaan:

i) Maailmanpankki ottaa selville, miten arvioinneissa esitettyjen suositusten täytäntöönpanossa on edistytty, ja raportoi edistymisestä. Tämä koskee myös johdon lausuntoja ja toimintasuunnitelmia, joiden yhteydessä on määritetty indikaattorit, tavoitearvot, määräajat ja vastuutahot hallintoa ja toimia koskevan Management and Action Record ([35]) -rekisterin kautta. Tämän pohjalta voidaan tehdä yleisiä johtopäätöksiä suositusten typologiasta ja täytäntöönpanosta ([36]).

ii) Yhdistyneiden kansakuntien järjestöt reagoivat arvioinneissa esitettyihin suosituksiin antamalla johdon lausuntoja ja laatimalla aikasidonnaisia toimintasuunnitelmia, joissa määritetään asiasta vastaavat yksiköt.

iii) Kanadassa tulospolitiikka ([37]) edellyttää arviointikertomuksia, jotka sisältävät johdon lausuntoja ja toimintasuunnitelmia. Käytäntö oli tämä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa kolmessa arvioinnissa, joissa myös nimettiin vastuuelimet, vahvistettiin täytäntöönpanolle määräajat ja määriteltiin tuotokset.

Tilanne komissiossa

3.41 Komissiolla ei ole dokumentoitua institutionaalista järjestelmää arviointien säännöllistä seurantaa varten. Paremman sääntelyn suuntaviivoissa ([38]) on vuodesta 2015 alkaen vaadittu, että kaikista arvioinneista laaditaan valmisteluasiakirja, johon sisältyy yhteenveto arviointiprosessin lopullisista tuloksista ja tulosten esittely. Komissio ei ole vielä pannut tätä uutta vaatimusta täysimääräisesti täytäntöön.

KOMISSION VASTAUKSET

3.41 *Arviointien jatkotoimet ovat olennainen osa komission paremman sääntelyn järjestelmää. Arviointituloksia hyödynnetään vaikutusten arvioinneissa, jotka ovat julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja, sekä vuotuisessa ohjelmasuunnittelussa ja komission toiminnan suunnittelussa.*

Komissio toteuttaa arviointitulosten mukaisia jatkotoimia työohjelmansa puitteissa. Työohjelman suunnitteluvaiheessa komissio tarkastelee järjestelmällisesti arviointituloksia ja päättää jatkotoimista. Joidenkin arviointien havaintojen jatkotoimet vahvistetaan myös REFIT-tulostaulussa, jota päivitetään vuosittain, sekä arviointien liitteenä lainsäätäjälle osoitetuissa komission kertomuksissa.

([35]) https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord
([36]) Yleiskatsaus "Results and performance of the World Bank Group 2015", 3 luku.
([37]) http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31 300
([38]) SWD(2015)111 final, VI luku "Guidelines on evaluation and fitness checks".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.42 Paremman sääntelyn suuntaviivoissa täsmennetään, että hallintosuunnitelmiin olisi kirjattava arviointien seurantatoimet riippumatta siitä, minkälaisista seurantatoimista on kyse ([39]). Tätä ei kuitenkaan asiaankuuluvissa ohjeissa vaadita eivätkä vuoden 2016 hallintosuunnitelmat käytännössä muodostaneet perustaa tällaisen toiminnan seurannalle. Komissio ei ole laatinut yleiskatsausta arviointeihinsa perustuvista johtopäätöksistä, suosituksista tai toimintasuunnitelmista eikä se ole ottanut selville niiden täytäntöönpanotilannetta institutionaalisella tai pääosastojen tasolla. Se ei näin ollen voi tiedottaa sidosryhmille arviointiensa myönteisestä vaikutuksesta.

F. *Keskeisiin tuloksellisuutta koskeviin kertomuksiin ei sisälly lausuntoa tai tietoja tuloksellisuustietojen laadusta*

Hyvät käytännöt

3.43 Tuloksellisuutta koskevat lausunnot ovat muodoltaan erilaisia, ja niitä esitetään eri vastuutasoilla. Tiettyjen julkishallintojen käytännöissä mennään vastuun laajuuden ja/tai vastuutason osalta komissiossa annettavia lausuntoja pidemmälle.

i) Australiassa vuonna 2013 annetun säädöksen ([40]) Public Governance, Performance and Accountability Act 39 jakson mukaisesti Kansainyhteisössä organisaation tilinpitäjän on laadittava vuosittain tuloksellisuutta koskevia lausuntoja.

ii) Yhdysvalloissa tuloksellisuutta koskevat lausunnot vaihtelevat. Opetusministeriön vuoden 2015 tuloksellisuutta koskevaan kertomukseen ja vuoden 2017 tuloksellisuutta koskevaan suunnitelmaan sisältyy seuraava valtiosihteerin lausunto: Tietojen tarkistus- ja validointiprosessi ja käytetyt tietolähteet tarjoavat parhaan tietoni mukaan mahdollisimman täydelliset ja luotettavat tuloksellisuustiedot, jotka vastaavat strategisessa suunnitelmassamme FY 2014-18 esitettyjä päämääriä ja tavoitteita.

iii) Yhdistyneessä kuningaskunnassa tilivelvollisuuskertomus muodostaa osan vuosikertomusta ja ministeriöiden tilinpäätöksiä. Kertomukseen sisältyy tilinpitäjän vastuuta koskeva lausunto. Asiaankuuluvassa lausunnon kohdassa todetaan seuraavaa: Vakuutan, että vuosikertomus antaa kokonaisuudessaan oikean kuvan ja on tasapainossa ja ymmärrettävä. Kannan henkilökohtaisesti vastuun siitä, että olen päätökselläni vahvistanut, että vuosikertomus, tilinpäätös ja vaaditut lausunnot antavat oikean kuvan ja ovat tasapainossa ja ymmärrettäviä.

KOMISSION VASTAUKSET

3.42 *Vuoden 2018 hallintosuunnitelmia koskevissa ohjeissa viitataan nimenomaisesti paremman sääntelyn suuntaviivojen asianomaiseen osaan.*

Joidenkin arviointien tulokset ja jatkotoimet lainsäädäntökaudella esitetään REFIT-tulostaulussa. REFIT-ohjelman soveltamisalaa on laajennettu huomattavasti vuonna 2017. Sidosryhmiltä pyydetään palautetta arviointien tuloksista ja jatkotoimista paremman sääntelyn portaalin kautta. REFIT-tulostaulu on määrä integroida täysimääräisesti tähän portaaliin tulevaisuudessa.

([39]) Vaikutusten arviointi, ohjeistus, lisäseuranta jne.
([40]) http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilanne komissiossa

3.44 Kussakin vuotuisessa toimintakertomuksessa pääjohtaja vahvistaa, että kertomuksessa esitetyt tiedot antavat oikean ja riittävän kuvan ([41]). Itse lausunnosta ei käy selvästi ilmi, että varmuus ei kata tietoja aikaansaaduista tuloksista ([42]).

3.45 Vuotuisissa toimintakertomuksissa ei esitetä lausuntoa raportoitujen tuloksellisuustietojen laadusta, joten myös hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa noudatetaan samaa lähestymistapaa. Hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevaa kertomusta hyväksyessään komission jäsenten kollegio kantaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista ([43]) mutta ei tuloksellisuutta ja tuloksia koskevista tiedoista ([44]).

KOMISSION VASTAUKSET

3.44 ja 3.45 *Vastuuketjun yleisperiaatteet vahvistetaan EU:n perussopimuksissa. Komissiossa vastuuketjun määritelmään on hyvää hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan mukaisesti kuulunut valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien merkittävä rooli hajautetussa järjestelmässä, joka kuuluu tulojen ja menojen hyväksyjänä toimivan komission kollegion poliittiselle vastuulle. Näin on etenkin varainhoidon järjestämisen osalta. Kollegio hyväksyy raportointikauden päättyessä vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen EU:n talousarvion osalta ja kantaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuisten lausuntojen pohjalta.*

Komission lausunnossa EU:n talousarvion hallinnointia koskevasta vastuusta selvennetään, että komissiolla on viime kädessä taloudellinen vastuu EU:n talousarvion hallinnoinnista, kun taas vastuu EU:n talousarviolla saavutetuista tuloksista jaetaan useiden toimijoiden kanssa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 3.32.

G. *Komission tuloksellisuustiedot eivät ole helposti saatavilla*

Hyvät käytännöt

3.46 Alankomaissa valtiovarainministeriöllä on sivusto ([45]), jonne on koottu kaikki viralliset hollantilaiset budjettiasiakirjat, joissa on tietoa suunnittelusta ja tulosten saavuttamisesta, arvioinneista saaduista kokemuksista ja merkittävistä toimintapolitiikan muutoksista. Asiakirjat on navigoinnin helpottamiseksi jaoteltu asiakirjatyypin ja julkaisuvuoden mukaisesti (lisäksi käytössä on muita tarkoituksenmukaisia alajaotteluja). Lyhyissä kuvauksissa esitetään yhteenveto eri dokumenttityyppien tarkoituksesta ja sisällöstä.

([41]) Oikean ja riittävän kuvan antaminen merkitsee tässä asiayhteydessä luotettavaa, täydellistä ja oikeellista kuvaa pääosaston tilanteesta.

([42]) Myös tilintarkastustuomioistuin on viitannut tähän ongelmaan lausuntonsa nro 1/2017 kohdassa 95.

([43]) Komissio selitti EU:n talousarvion hallinnoinnista kantamaansa poliittista kokonaisvastuuta tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 27/2016 kohtaan 21 antamassaan vastauksessa: "Komissio katsoo, että tämä kattaa tilivelvollisuuden sen yksiköiden tekemästä työstä."

([44]) http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, s. 5 ja 58.

([45]) http://www.rijksbegroting.nl/

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.47 Yhdysvaltain julkishallinnolla on verkkosivusto (www.performance.gov), jossa suurelle yleisölle tiedotetaan, miten tärkeimmät liittovaltion virastot ovat edistyneet niiden yhteisten ja yksittäisten tavoitteiden saavuttamisessa. Tulokset on esitetty viraston, päämäärien, hallintoaloitteiden ja ohjelmien mukaan.

3.48 Yhdistyneen kuningaskunnan julkishallinto seuraa valtion virastojen tuloksellisuutta alustalla (https://www.gov.uk/performance). Alusta on osa keskushallinnon sivustoa, jossa on lisäksi julkishallinnon julkaisut ([46]) käsittävä tietokanta. Tietokannassa on helppokäyttöinen hakuliittymä ja useita hyödyllisiä hakusuodattimia (julkaisutyyppi, toimintalohko, ministeriö, asiakirjan virallinen tila, sijainti maailmassa ja julkaisupäivä).

3.49 Maailmanpankilla on yhteyspiste central hub ([47]), joka paikantaa tiedot pankin tuloksellisuudesta ja sen toiminta-alaan kuuluvista kehitysalueista. Jotta tulokset olisivat helpommin saatavilla, ne on ryhmitelty yksinkertaisiin luokkiin ja esitetty usein linkkeinä muilla sivustoilla esitettyihin kaavioihin. Saatavuutta edistää myös se, että lukijat voivat valita haluamansa tiedon tarkkuuden tason, ks. esimerkiksi seuraava sivusto: site of the President's Delivery Unit ([48]).

Tilanne komissiossa

3.50 Komissiolla ei ole tuloksellisuussivustoa, johon olisi keskitetty kaikkien komission osastojen tiedot kaikilta EU:n talousarvion aloilta. Julkaisut-sivusto ([49]) toimii useiden tietolähteiden verkkoportaalina, mutta siinä ei ole karttaa, josta kävisi ilmi, mitä tietoja on saatavissa missäkin, mitä tarkoitusta varten ja miten eri tekijät liittyvät toisiinsa. Lisäksi sivusto on epätäydellinen: strategisten asiakirjojen luettelossa (ks. kohta 3.5) ei mainita ohjelmaselvityksiä eikä alakohtaisia tai muita tuloksellisuutta koskevia kertomuksia.

3.51 EU Bookshop -kirjakaupan 110 000 nimikkeen joukossa on komission tutkimuksia ja arviointeja. Kirjakaupalla ei ole näille asiakirjoille erillistä osastoa (joka vastaisi osastoja "kirjailijat", "aiheet" ja "e-kirjat"), joten tutkimuksen tai arvioinnin voi löytää ainoastaan käyttämällä tarkennettua hakutoimintoa. Hakutoiminnossa on tutkimuksia ja arviointeja koskevat suodattimet, mutta osumia ei esitetä lukijaystävällisessä muodossa (esim. tutkimuksia tai arviointeja täydentävät asiakirjat näkyvät erillisinä osumina).

KOMISSION VASTAUKSET

3.50 *"Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio" -aloitteen yhteydessä on kehitetty erityinen EU:n tuloksia esittelevä verkkosivusto. Kyseessä on tietokanta, jonka on tarkoitus toimia yksinomaisena yhteyspisteenä kaikkiin EU-rahoitteisiin hankkeisiin, joita hallinnoidaan suoraan, välillisesti tai yhdessä. Tietokannassa oli toukokuuhun 2017 mennessä tiedot noin 1 600 EU-rahoitteisesta hankkeesta EU:ssa ja sen ulkopuolella.*

3.51 *Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan tutkimusten ja arviointien esitystapaa EU Bookshop -verkkosivulla selventääkseen sisältöä ja parantaakseen sen saatavuutta ulkopuolisille käyttäjille. EU Bookshop -kirjakaupan nykyinen versio poistetaan lähiaikoina ja korvataan uudella parannetulla alustalla.*

([46]) https://www.gov.uk/government/publications
([47]) http://www.worldbank.org/en/results
([48]) http://pdu.worldbankgroup.org/
([49]) https://europa.eu/european-union/documents-publications_en

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

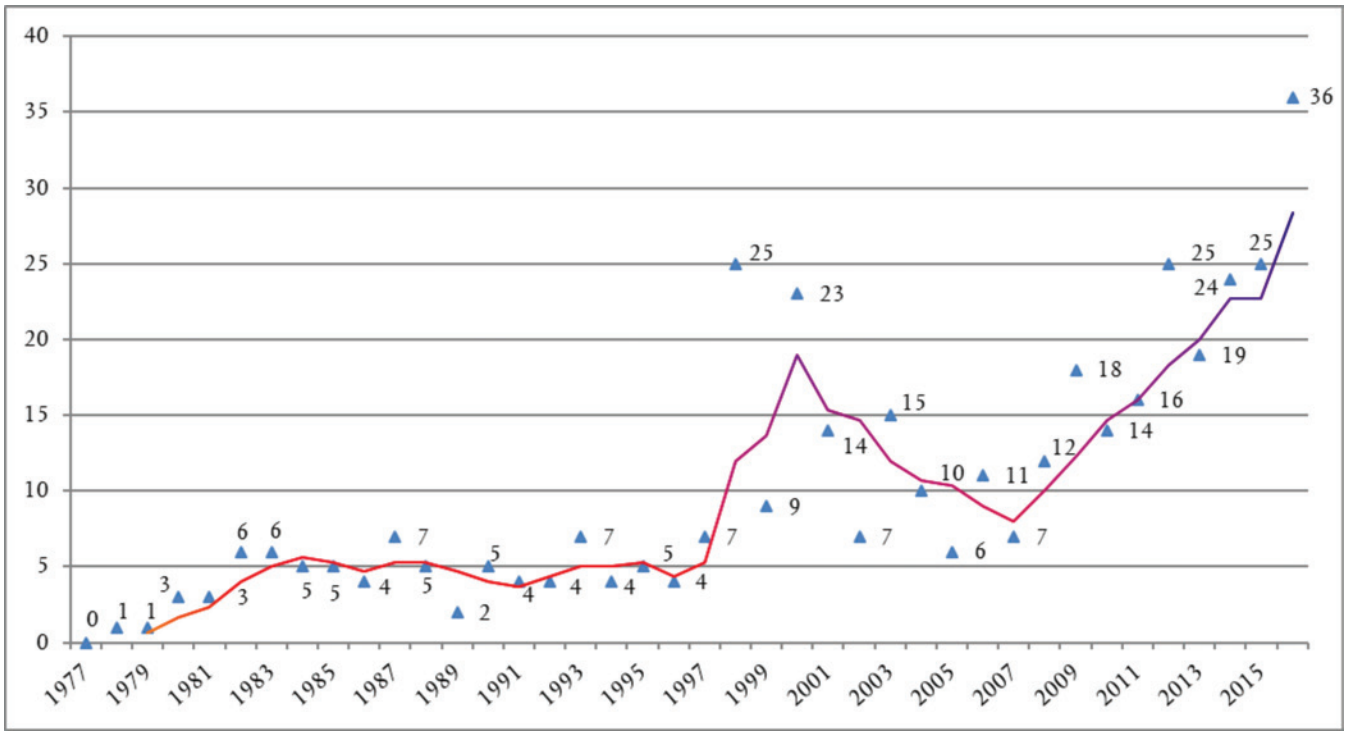
OSA 2 – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMIEN TULOKSELLISUUDEN TARKASTUSTEN TULOKSET: JOISSAKIN VUODEN 2016 ERITYISKERTOMUKSISSA YKSILÖIDYT YHTEISET HAASTEET

Johdanto

3.52 Tilintarkastustuomioistuin laatii joka vuosi erityiskertomuksia, joissa tutkitaan, miten hyvin *moitteettoman varainhoidon* periaatteita sovelletaan EU:n talousarvion toteuttamisessa. Vuonna 2016 tilintarkastustuomioistuin antoi 36 erityiskertomusta ([50]) – enemmän kuin yhtenäkään aikaisempana vuotena tähän mennessä (ks. ***laatikko 3.11***). Ne koskivat kaikkia monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeita ([51]) (***laatikko 3.12***), ja niissä esitettiin yhteensä 337 suositusta (***laatikko 3.13***). Vuoden 2016 erityiskertomuksissa esitetään myös myönteisiä huomautuksia kustakin tutkitusta alasta. Julkaistut vastaukset kertomuksiin osoittavat, että tarkastuskohde (yleensä komissio) on hyväksynyt lähes kolme neljäsosaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksista (***laatikko 3.14***).

3.52 *Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen katsaus yleisiin haasteisiin perustuu tilanteeseen, joka esitettiin erityiskertomuksissa niiden julkaisuhetkellä, eikä siinä oteta huomioon komission sittemmin toteuttamia toimia. Osa kohdissa 3.54–3.59 esiin nostetuista tilintarkastustuomioistuimen havainnoista on siten jo käsitelty.*

Laatikko 3.11 – Enemmän erityiskertomuksia kuin koskaan ennen (kolmen vuoden liukuva keskiarvo ja vuotuiset määrät)

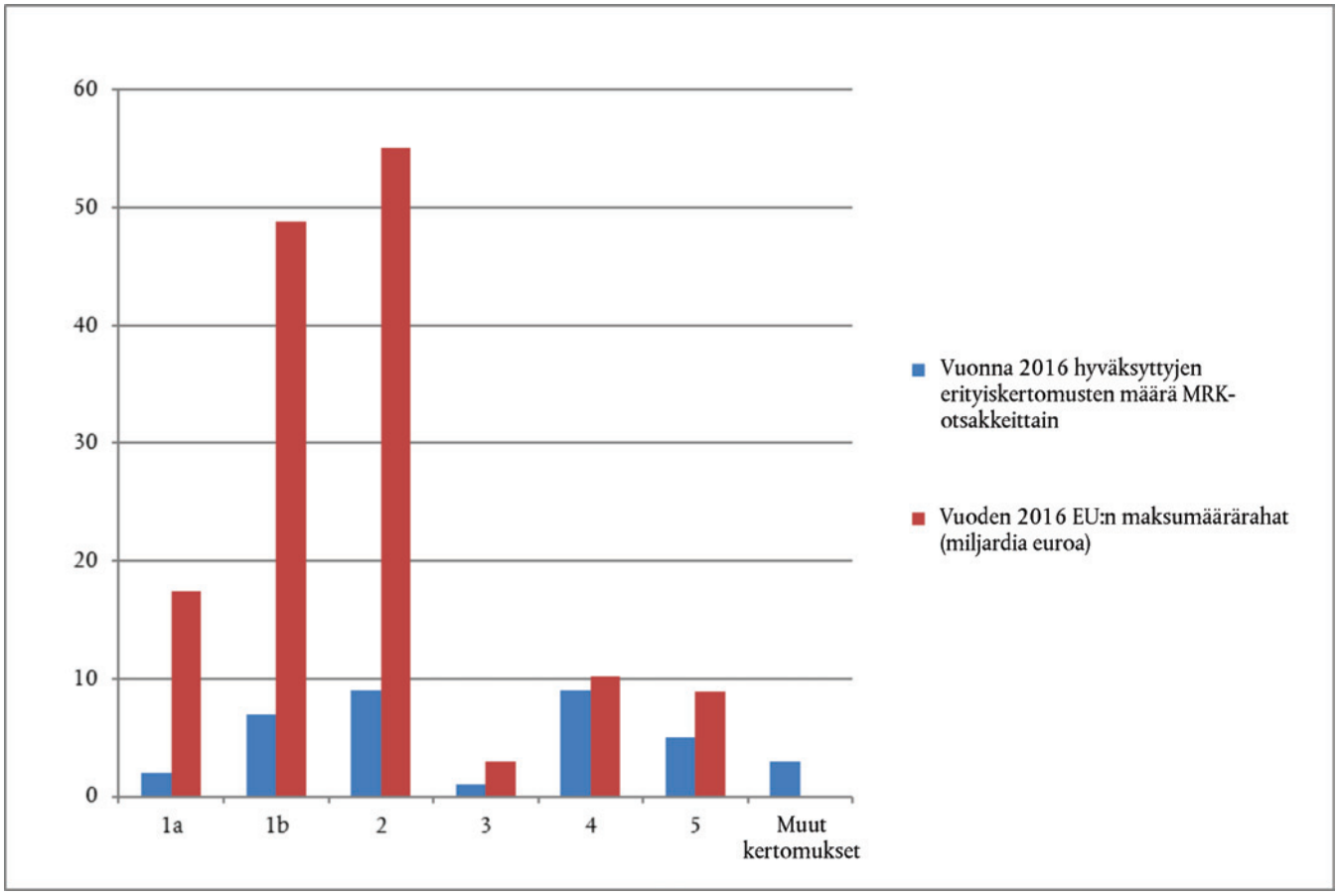


Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([50]) http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4

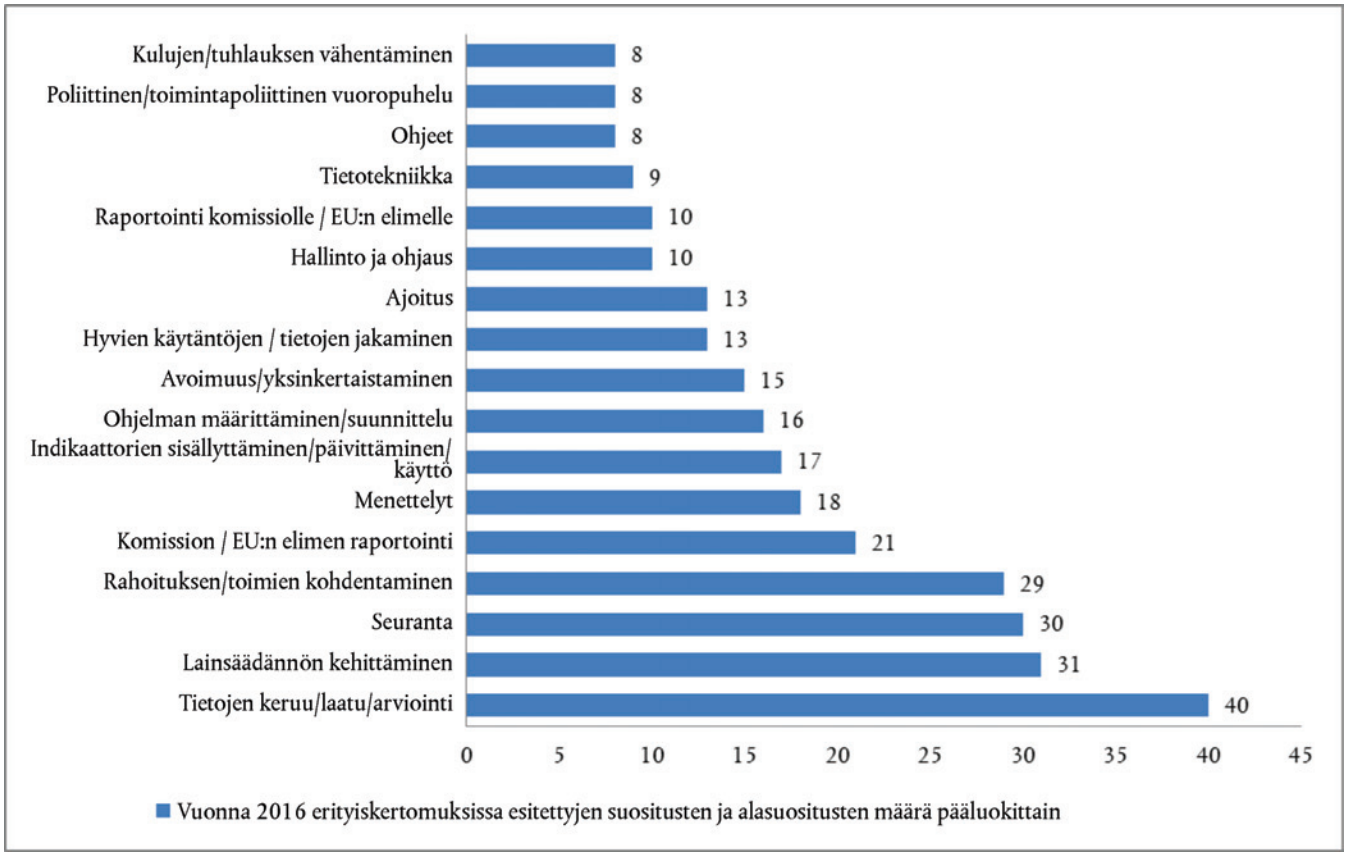
([51]) 1a ("Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky"), 1b ("Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio"), 2 ("Kestävä kasvu: luonnonvarat"), 3 ("Turvallisuus ja kansalaisuus"), 4 ("Globaali Eurooppa"), 5 ("Hallinto").

Laatikko 3.12 – Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset kattavat kaikki monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeet ja vielä muita osa-alueita



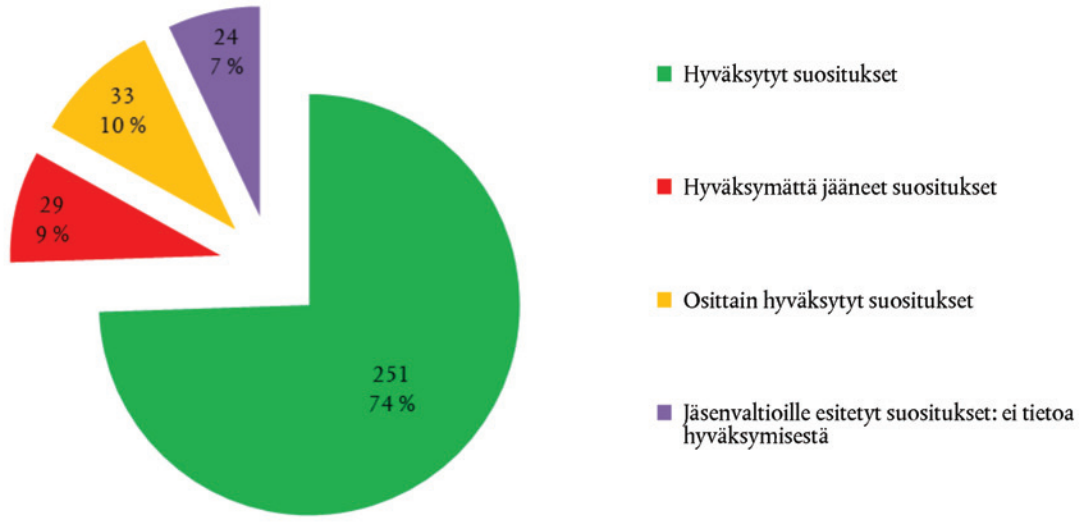
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 3.13 – Suositukset kattavat lukuisia eri aiheita



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 3.14 – Miten vakuuttava tilintarkastustuomioistuin on?



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.53 Tilintarkastustuomioistuin määritti vuosia 2013–2017 koskevassa strategiassaan työlleen seuraavat painopistealat: i) julkisen talouden kestävyys, ii) ympäristö ja ilmastonmuutos sekä iii) lisäarvo ja kasvu. Seuraavissa kohdissa kiinnitetään huomiota näihin painopistealoihin liittyviin erityiskertomuksiin. Tarkastettaviksi valittiin vuonna 2016 julkaistuista 36 kertomuksesta noin kolmannes. Seuraavaksi käydään läpi joukko yleisiä haasteita, joiden vuoksi kertomuksissa esitettiin suosituksia. Tarkoituksena ei ole toistaa yleisiä johtopäätöksiä. ***Laatikoissa 3.15***, ***3.16*** ja ***3.17*** haasteista esitetään yhteenveto vuosia 2013–2017 koskevan strategian painopistealojen mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

3.53 *Komissio korostaa, että joissakin laatikoihin 3.15, 3.16 ja 3.17 valituissa erityiskertomuksissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös hyviä tuloksia ja saavutuksia, kuten seuraavat:*

— *Erityiskertomuksessa 19/2016 tilintarkastustuomioistuin totesi, että hallinnointikustannusten ja -palkkioiden osalta lainsäädäntöä parannettiin merkittävästi asettamalla kumulatiivisille määrille enimmäismäärät, jotka ovat pienempiä kuin ohjelmakaudella 2007–2013.*

— *Erityiskertomuksessa 10/2016 tilintarkastustuomioistuin katsoi, että komissio on viime vuosina pyrkinyt kiitettävällä tavalla lisäämään avoimuutta.*

— *Erityiskertomuksessa 31/2016 tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että käynnissä on kunnianhimoisia toimia ja että tavoitteen saavuttamisessa on yleisesti edistytty. Tavoitteeseen pyrkiminen on johtanut ilmastotoimien rahoituksen lisäämiseen ja sen parempaan kohdentamiseen Euroopan aluekehitysrahastossa ja koheesiorahastossa.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

— *Erityiskertomuksessa 4/2016 tilintarkastustuomioistuin katsoi, että vuonna 2010 perustetut kolme osaamis- ja innovaatioyhteisöä ovat Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) ansiosta koonneet yhteen yli 500 kumppania eri tieteenaloilta, maista ja sektoreilta. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat autonomisia, mikä on osaamis- ja innovaatioyhteisöjen kumppanien erityisesti arvostama EIT:n ominaisuus. EIT:n avulla osaamis- ja innovaatioyhteisöt ovat tarjonneet uusia mahdollisuuksia toteuttaa innovatiivisia toimia ja edistäneet yrittäjyyskulttuuria. Tilintarkastustuomioistuin suhtautui myönteisesti siihen, että EIT päätti tarkistaa indikaattoreitaan vuonna 2015 ottamalla käyttöön uuden keskeisten tulosindikaattorien hallinnointijärjestelmän.*

Julkisen talouden kestävyys

3.54 Julkisen talouden kestävyyttä käsiteltiin kolmessa vuonna 2016 annetussa erityiskertomuksessa. Keskiössä olivat EU:n tai jäsenvaltioiden talousarvion turvaamiseen tarkoitetut välineet, mutta kertomuksissa yksilöitiin myös joitakin yleisiä täytäntöönpanopuutteita. Useilla aihealueilla havaittiin samat kaksi ongelmaa (huoli tiedon laadusta ja avoimuudesta).

3.54 *Erityiskertomuksen 19/2016 osalta laatikossa 3.15 mainitaan "ohjeet" ja "tiedon laatu". Komissio nostaa tältä osin esiin seuraavat näkökohdat:*

Komissio tarjosi erityiskertomuksen julkaisuhetkellä laaja-alaisesti ohjeita, käsikirjoja ja tilaisuuksia vaihtaa kokemuksia. Nämä kaikki ovat saatavilla osoitteessa https://www.fi-compass.eu/resources/ec. Ohjeistuksessa käsiteltiin muun muassa ennakkoarviointia, maksusääntöjä, hallinnointikustannuksia ja -palkkioita, ERI-rahastojen ja ESIRin yhdistämistä sekä rahoitusvälineitä toteuttavien elinten valintaa. Aihealueet valittiin sen perusteella, mistä jäsenvaltiot ilmoittivat tarvitsevansa ohjeita.

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa mainitut tapaukset liittyvät etuuskohtelua koskevaa ohjeistusta (joka annettiin jäsenvaltioille lokakuussa 2015) lukuun ottamatta suosituksiin, joissa komissiota kehotettiin antamaan jäsenvaltioille lisäohjeita, jotta ne voivat hyödyntää mittakaavaetuja, noudattaa verosäännöksiä tai toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä, joilla säilytetään rahastojen uusiutuva luonne vaaditun kahdeksanvuotisen kauden aikana kauden 2014–2020 ohjelmien tukikelpoisuuskauden päättymisen jälkeen. Erityiskertomuksessa 19/2016 viitataan tiedon laatuun ainoastaan hallinnointikustannuksiin ja -palkkioihin liittyvän hallintoviranomaisten raportoinnin yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen mukaan useista rahoitusvälineistä joko ei raportoitu lainkaan tai tiedot eivät olleet luotettavia. Aiheutuneista ja maksetuista hallinnointikustannuksista ja -palkkioista raportoimisesta tuli pakollista vasta toimenpideohjelmien sulkemisajankohtana eli maaliskuussa 2017.

Lisäksi komissio painottaa, että vuosina 2007–2013 saatujen kokemusten perusteella vaatimukset ovat kaudella 2014–2020 paljon aiempaa yksityiskohtaisempia ja tietoja on annettava jäsennellysti.

Laatikko 3.15 – Julkisen talouden kestävyyttä koskevissa kertomuksissa yksilöidyt yleiset ongelmat

	Ohjeet	Tietojen laatu	Avoimuus
Erityiskertomus 10/2016 – Liiallisia alijäämiä koskeva menettely	X	X	X
Erityiskertomus 19/2016 – EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla	X	X	—
Erityiskertomus 29/2016 – Yhteinen valvontamekanismi	X	X	X

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.55 Esimerkkejä kertomuksissa esitetyistä yleisistä havainnoista

i) Riittämättömät ohjeet (erityiskertomus 29/2016): olisi laadittava lisää ohjeita tarkistuslistojen, mallien ja vuokaavioiden muodossa, jotta yhteisen valvontamekanismin valvontaelimen päätöksentekoprosessi paranisi ja varmistettaisiin valvontaelimen kokousten tehokkuus ja vaikuttavuus.

ii) Tiedon laatu (erityiskertomus 19/2016): komissiolla ei ollut kattavaa yleiskuvaa Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston rahoitusvälineiden täytäntöönpanoon liittyvistä hallinnointikustannuksista ja -palkkioista. Komissiolla ei myöskään ollut tietoja niiden hallintoon liittyvien lisäkustannusten kokonaismäärästä, joita kullekin jäsenvaltiolle aiheutuu ohjelmakaudella 2014–2020 *Euroopan rakenne- ja investointirahastojen* täytäntöönpanosta *avustusten* tai *rahoitusvälineiden* kautta.

KOMISSION VASTAUKSET

3.55

i) *Riittämättömät ohjeet (erityiskertomus 29/2016): Komissio panee merkille, että erityiskertomuksessa 29/2016 ei annettu suosituksia komissiolle vaan Euroopan keskuspankille.*

ii) *Tiedon laatu (erityiskertomus 19/2016): Kauden 2007–2013 osalta komissio seuraa hallinnointikustannuksia ja -palkkioita laatimalla rahoitusvälineitä koskevista tiedoista yhteenvedon jäsenvaltioiden raportoinnin perusteella. Tämä vaatimus otettiin käyttöön vuonna 2011.*

Kaudella 2014–2020 komissio saa täydellisemmät ja luotettavammat tiedot, joiden avulla se voi seurata rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan, hallinnointikustannukset ja -palkkiot mukaan lukien.

Kansallisten viranomaisten vastuulla on varmistaa molempien kausien osalta, että hallinnointikustannukset ja -palkkiot ovat tukikelpoisia sovellettavien sääntöjen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

iii) Avoimuus (erityiskertomus 10/2016): yleisesti ottaen komission liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tekemien päätös- ja suositusehdotusten perustana olevat analyysit eivät olleet avoimia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että lisääntynyt monimutkaisuus ja taloudellisen harkinnan laajempi käyttö on saatava tasapainoon lisäämällä avoimuutta ja helpottamalla siten julkista valvontaa. Eurostat ei raportoinut talous- ja rahoituskomitealle tai julkaissut kaikkea jäsenvaltioille kahdenvälisesti antamaansa ennakko-/jälkikäteisneuvontaa. Eurostatin *varaumien* ja tietoihin tehtävien muutosten syyt ja varaumien perustana olevat menettelyt voitaisiin myös ilmoittaa avoimemmin.

KOMISSION VASTAUKSET

iii) *Avoimuus (erityiskertomus 10/2016): Eurostatilla on käytössä menettely, jossa määritellään vaiheet, aikataulu ja kunkin toimijan tehtävä ilmoitettujen, liiallisen alijäämän menettelyä koskevien tietojen analyysissä. Siihen kuuluvat säännölliset kokoukset ylimmän johdon ja pääjohtajan kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tuloksena Eurostat on julkaissut kesästä 2016 lähtien jäsenvaltioille antamansa ennakko-/jälkikäteisneuvonnan verkkosivustollaan ja ilmoittanut ohjeista talous- ja rahoituskomitealle. Tiedot ovat saatavilla Eurostatin verkkosivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states*

Eurostat esittää varaumia ja tekee tietoihin muutoksia ammattimaisen arvioinnin perusteella. Eurostat on tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen ansiosta ottanut käyttöön menettelyjä, joita noudattaen varaumat on esitettävä ja muutokset tehtävä.

Ympäristö, energia ja ilmastonmuutos

3.56 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2016 neljä ympäristöä, energiaa ja ilmastonmuutosta koskevaa kertomusta. Vaikka kertomuksissa käsiteltiin eri aiheita, niissä myös otettiin esille yleisiä ongelmia. Muiden alojen tavoin yleistä huolta aiheuttivat tietojen laatu ja seuranta. Alalla oltiin huolissaan myös oikea-aikaisuudesta.

3.56 *Ks. komission vastaus kohtaan 3.57.*

Laatikko 3.16 – Ympäristöä, energiaa ja ilmastonmuutosta koskevissa kertomuksissa havaitut yleiset ongelmat

	Tietojen laatu	Oikea-aikainen täytäntöönpano	Seuranta ja valvonta
Erityiskertomus 3/2016 – Itämeren rehevöityminen	X	X	X
Erityiskertomus 18/2016 – Biopolttoaineiden sertifiointi	X	—	X
Erityiskertomus 22/2016 – Ydinvoimaloiden käytöstäpoisto Liettuassa, Bulgariassa ja Slovakiassa	—	X	X
Erityiskertomus 31/2016 – EU:n ilmastotoimet	X	X	X

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.57 Esimerkkejä kertomuksissa esitetyistä yleisistä havainnoista

i) Tietojen laatu (erityiskertomus 3/2016): Itämeren ravinteaineista johtuvan saastumisen seurantaprosessi ei taannut HELCOM ([52]) tavoitteiden noudattamisen arvioimiseksi tarvittavien tietojen luotettavuutta.

ii) Oikea-aikaisuus (erityiskertomus 22/2016): lähes kaikki kolmessa jäsenvaltiossa tarkastetut keskeiset infrastruktuurihankkeet olivat viivästyneet. Viipeet olivat pisimpiä Liettuassa, jossa käytöstäpoiston päättymisajankohtaa oli lykätty yhdeksällä vuodella vuoteen 2038; (erityiskertomus 31/2016): tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että käynnissä oli kunnianhimoisia toimia, joilla pyrittiin saavuttamaan tavoite, jonka mukaan vähintään 20 prosenttia vuosien 2014–2020 EU:n talousarviomäärärahoista käytetään ilmastotoimiin. On kuitenkin olemassa suuri riski, että tätä tavoitetta ei saavuteta. Komission arvion mukaan ilmastotoimiin käytetään kaikkiaan 18,9 prosenttia. Osuus on siis jäljessä 20 prosentin tavoitteesta.

iii) Valvonta (erityiskertomus 18/2016): komissio ei valvonut vapaaehtoisten biopolttoaineiden sertifiointijärjestelmien toimintaa. Siksi se ei voinut olla varma, että ne tosiasiallisesti sovelsivat vaatimuksia, joiden osalta ne oli sertifioitu. Tämän vuoksi komissio ei myöskään voinut havaita, onko sääntöjä rikottu.

Lisäarvo / kulujen alentuminen

3.58 Lisäarvon tuottaminen on toistuvasti esillä kaikissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt usein lainsäädännön tai menettelyjen kehittämistä koskevia suosituksia tai harvemmin kulujen vähentämistä koskevia suosituksia. Neljässä EU:n toimielimiä, elimiä ja virastoja koskevassa kertomuksessa yksilöitiin yleisiä ongelmia. Myös seuranta ja avoimuus aiheuttivat tällä alalla usein huolta, kuten käy ilmi monista tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista.

KOMISSION VASTAUKSET

3.57

ii) *Oikea-aikaisuus (erityiskertomus 22/2016): Komissio totesi, että käytöstäpoisto-ohjelmat kolmessa jäsenvaltiossa etenevät eri tahtiin ja päättyvät eri ajankohtina. Bohunicen (SK) ja Kozloduyn (BG) ohjelmat ovat edenneet pisimmälle, ja niiden on määrä päättyä vuosina 2025 ja 2030. Kozloduyn ohjelmaa lyhennettiin viidellä vuodella ohjelman tarkistuksen yhteydessä vuonna 2011.*

Ingalinassa (LT) Tšernobyl-tyyppisten reaktorien käytöstäpoisto on aivan uudenlainen prosessi, joka pitää itse asiassa sisällään suurimmat haasteet. Viipeet aiheutuivat edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä. Valvonta- ja hallinnointirakenteita on sen jälkeen vahvistettu havaittujen ongelmien lieventämiseksi.

Komissio myönsi, että jo saavutetusta edistymisestä huolimatta käytöstäpoisto-ohjelmat edellyttävät jatkuvia parannuksia.

iii) *Valvonta (erityiskertomus 18/2016): Komissio totesi, että lainsäätäjä antoi sille vain rajallisen toimivallan valvoa kaikkien toimien toteuttamista. Komissio valvoo vapaaehtoisia järjestelmiä sen oikeudellisen toimivallan perusteella, joka sille on annettu uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2015/1513, jonka mukaan vapaaehtoisten järjestelmien on toimitettava vuosittain kertomus toiminnastaan.*

Komissio oli yhtä mieltä siitä, että valvontaa, avoimuutta ja valitusmenettelyjä voitaisiin parantaa.

([52]) HELCOM on Itämeren merellisen ympäristön suojelua koskevan Helsingin yleissopimuksen hallintoelin.

Laatikko 3.17 – EU:n toimielimiä, elimiä ja virastoja koskevissa kertomuksissa havaitut yleiset ongelmat

	Lisäarvo / kulujen alentuminen	Seuranta	Avoimuus
Erityiskertomus 4/2016 – Euroopan teknologiainstituutti (EIT)	X	X	X
Erityiskertomus 7/2016 – Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kiinteistöt	X	X	—
Erityiskertomus 12/2016 – Avustusten käyttö erillisvirastoissa	X	X	X
Erityiskertomus 17/2016 – EU:n toimielinten hankinnat	—	X	X

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.59 Esimerkkejä kertomuksissa esitetyistä yleisistä havainnoista

i) Lisäarvo (erityiskertomus 4/2016): Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) olemassaolo on perusteltua, mutta tästä huolimatta sen yleistä vaikuttavuutta ovat heikentäneet monimutkainen toimintakehys ja hallinnointiongelmat, ja sen olisi suunnattava toimintaansa vaikutusten aikaansaamiseen.

ii) Seuranta (erityiskertomus 7/2016): Euroopan ulkosuhdehallinto ei ottanut huomioon kaikkia merkityksellisiä tekijöitä, kun se valvoi, minkä verran toimistorakennuksissa on käytettävissä tilaa henkilöä kohti. Se ei myöskään aina varmistanut, että sen maksamat toimistorakennusten ja virka-asuntojen vuokrat vastasivat markkinatasoa ja että muilta vuokralaisilta perityt maksut kattoivat kulut kokonaan.

iii) Avoimuus (erityiskertomus 12/2016): tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tapauksissa, joissa tarkastetut virastot sovelsivat asiantuntijavalintoihin ja avustusten myöntämiseen erityismenettelyjä, jotka perustuvat perustamisasetuksessa sallittuihin poikkeuksiin; tästä seurasi tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden periaatteisiin kohdistuvia riskejä; myöskään mahdollisiin eturistiriitoja koskeviin ongelmiin ei puututtu täysimääräisesti; (erityiskertomus 17/2016): unionin toimielinten hankintatoiminnan näkyvyys internetissä oli heikko; tietoja hankintamenettelyn tuloksista ei ollut saatavilla siten, että vastuuvapauden myöntävä viranomainen ja suuri yleisö voisivat seurata hankintatoimintaa tehokkaasti avoimuuden lisäämiseksi ja luottamuksen aikaansaamiseksi.

KOMISSION VASTAUKSET

3.59

i) *Lisäarvo (erityiskertomus 4/2016): EIT on toteuttanut lukuisia toimenpiteitä korjatakseen toimintansa vaikuttavuutta haittaavat puutteet. EIT on pyrkinyt vähentämään toimintakehyksen monimutkaisuutta yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän, EIT:n seurantastrategian sekä hyvää hallintotapaa ja taloudellista kestävyyttä koskevien periaatteiden avulla. Myös EIT:n johtamis- ja hallintorakenteita on vahvistettu.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 3 – SUOSITUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

3.60 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksissa esitettyjen suositusten täytäntöönpanon seuranta on tuloksellisuustarkastussyklin olennainen osa. Tilintarkastustuomioistuin ja muut sidosryhmät (pääasiassa Euroopan parlamentti ja neuvosto) saavat seurannan kautta palautetta tehdyn työn vaikutuksesta. Lisäksi seuranta kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita panemaan tilintarkastustuomioistuimen suositukset täytäntöön.

3.61 Tässä osassa esitetään tulokset arvioinnista, jonka avulla tilintarkastustuomioistuin arvioi joka vuosi, missä määrin komissio on toteuttanut suositusten perusteella korjaavia toimia.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

3.62 Tänä vuonna tarkastettaviksi valittiin 13 kertomusta seuraavin perustein:

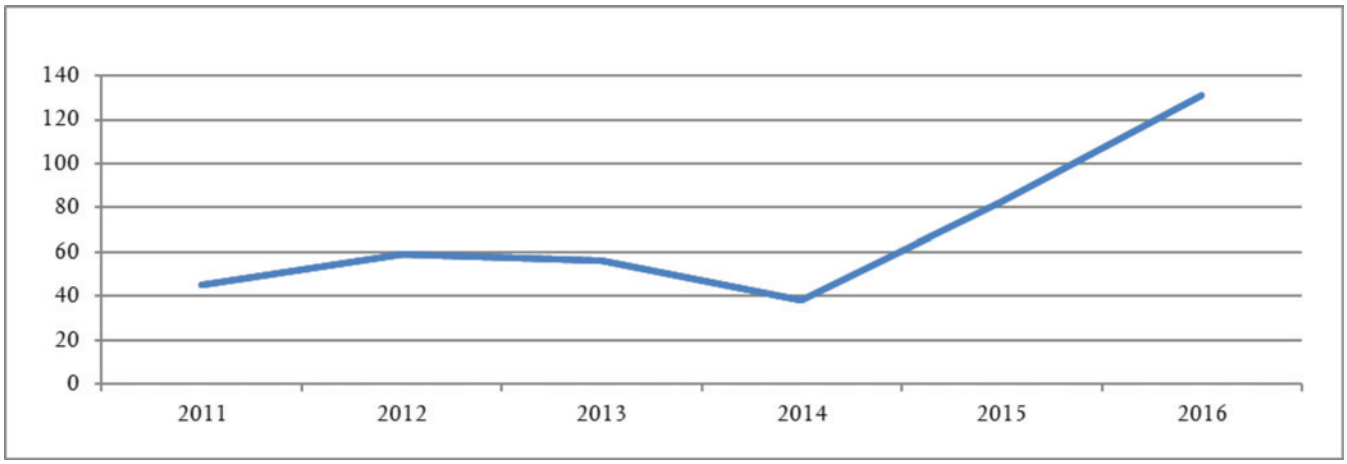
— ne oli julkaistu vähintään kolme vuotta sitten

— ne olivat edelleen merkityksellisiä

— niihin ei ollut aiemmin kohdistettu seurantaa erityis- tai vuosikertomuksessa.

Kertomuksissa oli esitetty vuosina 2010–2013 yhteensä 131 suositusta eri aihealueilta (ks. ***laatikko 3.18***). Niiden täytäntöönpanotilanteesta esitetään yksityiskohtaisia tietoja ***liitteessä 3.1***.

Laatikko 3.18 – Seuranta kohdistui suurempaan määrän suosituksia kuin yhtenäkään aiempana vuonna



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

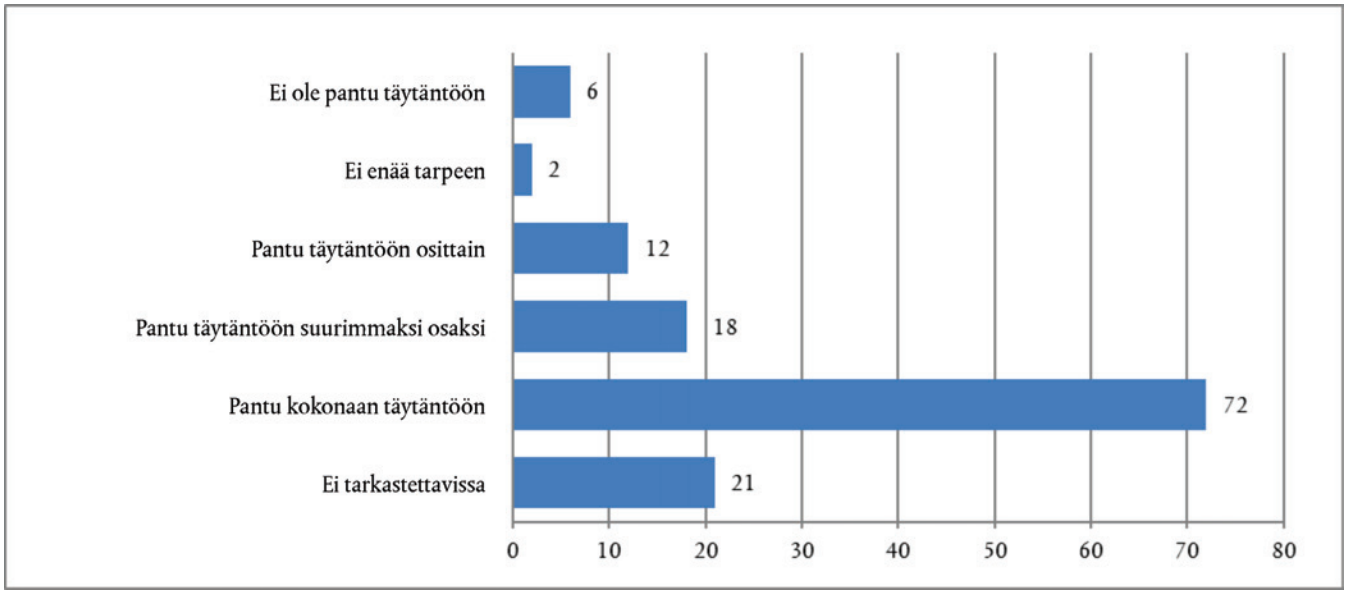
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.63 Seuranta perustuu asiakirjatarkastuksiin ja komission henkilöstön haastatteluihin. Arvioinnin oikeudenmukaisuus ja tasapainoisuus varmistettiin lähettämällä tilintarkastustuomioistuimen havainnot komissioon ja ottamalla komission vastaukset huomioon lopullisessa analyysissä. Tilintarkastustuomioistuin teki johtopäätökset 108 suosituksen täytäntöönpanosta. Johtopäätöksiä ei voitu tehdä jäljellä olevista 23 suosituksesta, koska ne eivät koskeneet suoraan komissiota tai koska ne eivät enää olleet merkityksellisiä.

Miten komissio otti tilintarkastustuomioistuimen suositukset huomioon?

3.64 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että 108 suosituksesta komissio oli pannut täytäntöön 72 suositusta kokonaisuudessaan, 18 suurimmaksi osaksi, 12 osittain ja kuutta ei ollut pantu täytäntöön (ks. ***laatikko 3.19***).

Laatikko 3.19 – Suuri määrä suosituksia oli pantu täytäntöön



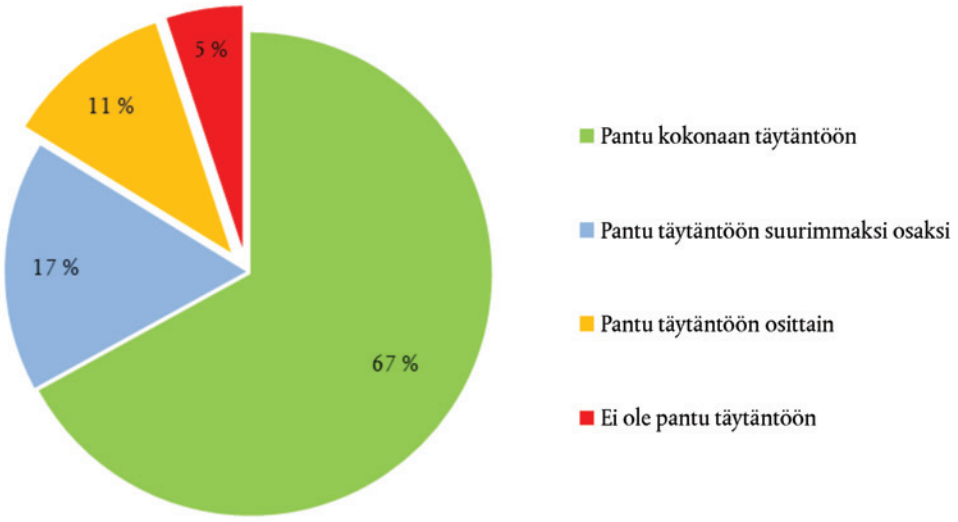
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.65 Tulos on suurin piirtein sama kuin edellisinä vuosina. Kokonaisuudessaan täytäntöönpantujen suositusten prosentuaalinen osuus on kuitenkin suurin, mitä on nähty sen jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin alkoi julkaista tietoja kootuista määristä.

3.66 Silloinkin, kun suosituksia ei ollut pantu kokonaisuudessaan täytäntöön, suositukset olivat usein johtaneet korjaaviin toimenpiteisiin (ks. ***laatikko 3.20***). Valtaosa korjaavista toimenpiteistä oli toteutettu kahden vuoden kuluessa suositusten esittämisestä.

Laatikko 3.20 – Suositukset johtivat usein merkittäviin korjaaviin toimiin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

3.67 Tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt todentamaan 21 suosituksen (16 prosenttia kokonaismäärästä) täytäntöönpanotilannetta, koska ne oli osoitettu yksinomaan jäsenvaltioille ([53]).

3.68 Komissio totesi arvioivansa merkittäviä kysymyksiä jäsenvaltioiden kanssa tietyissä sen valvonta-alaan kuuluvissa *yhteisesti hallinnoitavissa* tapauksissa. Tilintarkastustuomioistuimen ja komission yhteinen työryhmä keskustelee parhaillaan mekanismista, jota sovellettaisiin näiden tulosten raportointiin ja todentamiseen. Lisäksi suunnitteilla on yhteistyö yhteyskomitean ([54]) ja neuvoston kanssa. Tarkoituksena olisi yksilöidä yhteistyöjärjestelyt, joiden kautta voitaisiin saada lisää hyödyllistä tietoa suositusten täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa.

([53]) Suositukset esitettiin erityiskertomuksessa 20/2012 ja erityiskertomuksessa 23/2012.

([54]) Yhteyskomiteaan osallistuvat EU:n jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuselinten pääjohtajat ja tilintarkastustuomioistuimen presidentti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Sekalaiset tulokset

3.69 Seuranta osoittaa, että tilintarkastustuomioistuimen suositukset ovat johtaneet useisiin keskeisiin parannuksiin. Korjaamattomia puutteita kuvataan ***liitteessä 3.2***.

3.70 Kuutta suositusta ei ole pantu täytäntöön (kertomusten otsikot esitetään ***liitteessä 3.1***)

— Erityiskertomus 20/2012 (kohdan 77 alakohta a). Jätteistä vuonna 2015 tehdyissä lainsäädäntöehdotuksissa ei otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämää suositusta sitovien tavoitteiden asettamisesta EU:n tasolla. Tämä johtuu siitä, että komissio on siirtymässä tavoitteiden asettamisesta jätteiden ehkäisytoimien tukemiseen (mm. ruokahävikin vähentäminen ja ekologinen suunnittelu).

— Erityiskertomus 14/2012 (kohdan 54 alakohta b). Hygienian ja elintarviketurvallisuuden täytäntöönpanoon teurastamoissa myönnettyjen EU:n varojen vaikutusta ei ole vielä arvioitu.

— Erityiskertomus 14/2012 (kohdan 54 alakohta c). Kun otetaan huomioon, että edellä mainittua arviointia ei ollut tehty, ei ollut mahdollista tutkia, olisiko toteutettava lisätoimia.

— Erityiskertomus 2/2013 (kohdassa 104 esitetyn suosituksen 7 ensimmäinen osa). Komissio ei ole toteuttanut tehokkaita toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin riskinjakorahoitusvälineen seuraajan täydentävyys. Tämä vahvistettiin marraskuussa 2016 riippumattomalla arvioinnilla, jossa ilmaistiin huoli siitä, että 28 prosenttia hankkeista ei ollut täydentäviä, ja suositeltiin, että täydentävyyden varmistamiseksi otettaisiin käyttöön selkeät valintaperusteet.

KOMISSION VASTAUKSET

3.70

— *Erityiskertomus 20/2012. Komissio tukee jatkossakin lainsäädännön ja rahoituksen avulla jätteiden ehkäisytoimia jätehierarkian korkeimmalla tasolla esimerkiksi EU:n koheesiorahastojen kautta. Riippumatta siitä, käsitelläänkö tarkistetussa jätelainsäädännössä jätteiden ehkäisemistä (mukaan lukien uudelleenkäyttö), tavoitteita ei voida ennakoida tässä vaiheessa, sillä jätteitä koskevia komission säädösehdotuksia koskeva lainsäädäntöprosessi on vielä kesken (ja jatkuu vuoden 2017 jälkipuoliskon).*

— *Erityiskertomus 14/2012. Jos jäsenvaltiot ovat käsitelleet elintarviketurvallisuutta ja hygieniastandardeja vuosien 2007–2013 maaseudun kehittämisohjelmien jälkiarvioinneissaan, komissio sisällyttää tulokset arviointitiivistelmiin. Toimenpidettä ei joka tapauksessa ole jatkettu nykyisellä ohjelmakaudella.*

— *Erityiskertomus 14/2012. Toimenpidettä ei ole jatkettu nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2020).*

— *Erityiskertomus 2/2013. Jokaisen hankkeen täydentävyyttä on vaikeaa varmistaa etukäteen. Arviointi riippuu monenlaisista tekijöistä, jotka muuttuvat jatkuvasti ja ovat yhteydessä kehittyvään taloustilanteeseen. Vuosien 2014–2020 rahoitusvälineitä parannettiin kuitenkin arviointi-, seuranta- ja raportointivaatimusten osalta, ja InnovFinin väliarvioinnilla on tarkoitus vastata tilintarkastustuomioistuimen huolenaiheisiin. Pk-yritysten on edelleen vaikea saada rahoitusta.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
— Erityiskertomus 12/2012 (kohdan 108 alakohta d). Eurostatin pääjohtaja nimitetään yhä suosituksen vastaisesti eli siten, että eurooppalaisen tilastohallinnoinnin neuvoa-antava lautakunta tai Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät osallistu nimitysprosessiin.	— *Erityiskertomus 12/2012. Tarkoituksenmukaiset oikeudelliset puitteet ja tarvittavat suojatoimet takaavat sen, että Eurostatin pääjohtajan nimittämis- ja erottamismenettelyt ovat avoimia. Näin voidaan varmistaa, että asetuksessa (EY) N:o 223/2009 säädettyä riippumattomuuden periaatetta noudatetaan kaikilta osin.* *Avoimuutta on vahvistettu Eurostatin pääjohtajan virkaa koskevalla viimeaikaisella menettelyllä, jolla mahdollistetaan hakumenettelyyn osallistuminen ulkopuolelta tuleville ehdokkaille. Lisäksi komission (Eurostatin) käytännesääntöjen täytäntöönpanoa koskeva Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antavan lautakunnan raportointi toimii parhaiten, jos lautakunta ei osallistu suoraan Eurostatin pääjohtajan nimittämiseen. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliset suhteet ovat vakiintuneet esimerkiksi lainsäädäntömenettelyn osalta mutta myös siltä osin, että komissio on kokonaisuutena tilivelvollinen parlamentille. Asetuksessa (EY) N:o 223/2009 säädetyllä vuotuisella tilastovuoropuhelulla pyritään varmistamaan, että parlamentti osallistuu asianmukaisesti tilastoasioiden käsittelyyn ja saa niistä tietoa. Tätä varten muun muassa säädetään, että Eurostatin pääjohtajan on tultava välittömästi nimittämisensä jälkeen parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan kuultavaksi.*
— Erityiskertomus 23/2012 (kohdan 73 alakohdan e viimeinen virke). Komissio ei alun perin hyväksynyt suositusta, joka koski elvyttämishankkeisiin liittyvien avustussopimusten takaisinmaksulausekkeiden käytön seurantaa. Syynä tähän oli se, että seuranta on jäsenvaltioiden *hallintoviranomaisten* vastuulla.	— *Erityiskertomus 23/2012. Kuten komission vastauksessa tähän suositukseen todetaan, se pitää takaisinmaksua koskevan lausekkeen sisällyttämistä hallintoviranomaisen lähettämään kirjeeseen tuen myöntämisestä esimerkkinä hyvästä käytännöstä, josta on jäsenvaltioille hyötyä, jos ne lisäävät sen kansallisiin sääntöihinsä.* *Yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti hallintoviranomaisten, jotka tekevät päätökset tuen myöntämisestä, olisi kuitenkin hankkeita valvoessaan valvottava myös takaisinmaksua koskevan lausekkeen soveltamista.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.71 Komissio ei alun perin hyväksynyt yhtätoista suositusta, joista yhdeksän koski kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastoa (näistä kuusi oli esitetty erityiskertomuksessa 9/2013). Tästä huolimatta yhtä lukuun ottamatta kaikki oli sittemmin pantu täytäntöön osittain tai kokonaisuudessaan (ks. ***laatikko 3.21***).

KOMISSION VASTAUKSET

3.71 *Vuonna 2015 toteutetun komission organisaatiouudistuksen jälkeen kaksi yhdeksästä suosituksesta, joita kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ei alun perin hyväksynyt, kuuluu naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston toimialaan.*

Muita seitsemää suositusta, joita ei alun perin hyväksytty, käsiteltiin tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 jatkotoimissa:

— *Yhtä erityiskertomuksen 13/2013 suositusta, jossa vaadittiin komissiota ja Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH) perustamaan järjestelmä, jonka avulla voidaan laskea Keski-Aasialle annettavan kehitysavun hallinnolliset kokonaiskulut ja raportoida niistä, ei hyväksytty ottaen huomioon, että tilintarkastustuomioistuimen olisi pitänyt käsitellä nykyiseen toimintoperusteiseen budjetointijärjestelmään tehtäviä muutoksia komission tasolla, ja niistä on sovittava budjettivallan käyttäjän kanssa.*

— *Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ja EUH eivät hyväksyneet kuutta 12:sta erityiskertomuksen 9/2013 suosituksesta, sillä ne katsoivat, että useimmat toimet oli jo toteutettu, kuten EUH:n ja komission yhteisissä vastauksissa tilintarkastustuomioistuimelle selitettiin. Näin ollen myönteisen tuloksen ei pitäisi olla yllättävä.*

Ks. erityiskertomusta 12/2012 koskeva komission vastaus kohtaan 3.70.

Laatikko 3.21 – Lähes kaikki suositukset, joita ei alun perin hyväksytty, oli kuitenkin pantu täytäntöön

Erityiskertomuksen numero	Hylätty eikä pantu täytäntöön	Hylätty mutta pantu täytäntöön osittain	Hylätty mutta pantu täytäntöön kokonaan
Erityiskertomus 23/2012 Elvyttäminen			Saastuttaja maksaa -periaate on nykyään elvyttämishankkeiden rahoitusehto.
Erityiskertomus 14/2013 Palestiinalaishallinto		Suoraa PEGASE-rahoitustukea annettiin Palestiinalle alun perin ilman selkeitä ehtoja; tämä muuttui, kun käyttöön otettiin tulosperusteinen lähestymistapa.	

Erityiskertomuksen numero	Hylätty eikä pantu täytäntöön	Hylätty mutta pantu täytäntöön osittain	Hylätty mutta pantu täytäntöön kokonaan
Erityiskertomus 13/2013 Keski-Aasia		Uutta Keski-Aasian kehitysavun hallinnollisten kokonaiskulujen laskenta- ja raportointijärjestelmää ei pidetty tarpeellisena, koska käytössä oleva toimintoperusteinen budjetointijärjestelmä oli riittävä.	
Erityiskertomus 9/2013 Kongon demokraattinen tasavalta		Kongon demokraattisessa tasavallassa toteutettavissa hallintohankkeissa ei sovittu vakioiduista määräajoista, koska komissio piti parempana edetä parhaan tietämyksen perusteella ja koska hankkeita voitiin muuttaa tai hankekestoa pidentää. Realistiset aikasidonnaiset indikaattorit on kuitenkin yleisesti ottaen otettu käyttöön.	Vaikka suositusta tuen tasapainottamisesta kaikkiin Kongon demokraattisen tasavallan maakuntiin ei hyväksytty, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tuki on jakautunut suhteellisen tasaisesti keskus- ja syrjäalueille.
		Komissio ei lisännyt ehtojen ja toimintapoliittisen vuoropuhelun käyttöä vaan sanoi soveltavansa epävakaisiin valtioihin kansainvälisesti sovittuja periaatteita. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että ehtoja ja poliittista vuoropuhelua käytetään, vaikka ne eivät vielä ole täysin vaikuttavia.	Riskejä estäviä ja lieventäviä toimenpiteitä ei ollut tarpeen ottaa käyttöön, koska komissio ja EUH räätälöisivät ne muuttuvien tilanteiden mukaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi uuden ohjelmakauden osalta, että komissio on ottanut paremmin huomioon mahdolliset riskit ja tehostanut lieventämistoimenpiteitään vastaavasti.
			Komissio ei pitänyt tarpeellisena lisätä joustavuutta ohjelman täytäntöönpanon aikana, koska ohjelmamuutokset olivat osa tavanomaista käytäntöä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ohjelmia mukautetaan nykyään säännöllisen arvioinnin, seurannan ja tarkastamisen perusteella.
			Komissio ei pitänyt tarpeellisena kannustaa koordinoituun poliittiseen vuoropuheluun nykyistä enempää. Tilintarkastustuomioistuin sai näyttöä kokouksista kaikilla tasoilla sekä yhteisistä lausumista.
Erityiskertomus 4/2013 Egypti			Komissio totesi, että julkiseen varainhoitoon ja petoksiin Egyptissä liittyvistä ongelmista keskusteltaisiin taloutta koskevien epävirallisten vuoropuhelujen yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansallinen korruptiota käsittelevä komitea oli perustettu tilintarkastustuomioistuimen esittämän suosituksen mukaisesti.
Erityiskertomus 12/2012 Eurostat	Komissio katsoo, että käytössä on Eurostatin nimitys- ja erottamismenettelyjen avoimuuden takaavat säädökset ja suojatoimet, joiden avulla varmistetaan, että riippumattomuutta koskevaa periaatetta noudatetaan täysimääräisesti.		

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja suosituksia, toimia ja vastuuvapautta koskeva komission tietokanta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Johtopäätökset

3.72 Asianmukaisesti suoritettuina tulosmittaus ja -raportointi antavat viitteitä toimien onnistumisesta ja tuovat esiin osa-alueita, joilla olisi parantamisen varaa. Komissio soveltaa monimutkaista ja monimuotoista tulosraportointikehystä, joka koostuu useista eri raportointikanavista (ks. kohdat 3.3–3.12).

3.73 Muiden julkishallintojen ja kansainvälisten organisaatioiden lailla komissio pyrkii nykyään keskittymään enemmän tuloksellisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin määritti ympäri maailmaa toimivien julkishallintojen ja kansainvälisten organisaatioiden hyvien käytäntöjen osalta kuusi alaa, joilla komissio voisi harkita parantavansa toimintaansa (ks. kohdat 3.13–3.51):

3.73

1. **Tuloskehyksessä on parantamisen varaa (kohdat 3.15–3.23)**

— Komissio soveltaa ohjelmiin ja pääosastoihin kahta eri tavoite- ja indikaattorisarjaa, mikä ei kuvasta sitä tosiasiaa, että komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin antaa esimerkkejä julkishallinnoista, jotka ovat mukauttamalla soveltamiaan mittausmenetelmiä pyrkineet luomaan selkeän kehyksen ja saamaan paremman käsityksen tuloksellisuudestaan. Komissio ei raportoi yleisten ja erityisten tavoitteiden mukaisesti eriteltyjä menotietoja.

— *Tilintarkastustuomioistuin totesi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2015, että useita komission hallintosuunnitelmien tavoitteista ei ollut asetettu oikealle tilivelvollisuuden tasolle. Komissio on sen jälkeen tarkastellut uudelleen strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin kierrosta. Tavoitteena oli luoda komission/pääosastojen tilivelvollisuutta varten selkeämpi kehys, virtaviivaistaa suunnitteluasiakirjoja ja keskittää ne entistä voimakkaammin komission painopisteisiin ja kunkin pääosaston erityisalaan. Strategisiin suunnitelmiin valitut tavoitteet ja indikaattorit on nyt räätälöity pääosaston erityisalan mukaisesti, ja ne kuvastavat sitä, että komission osastojen vastuualueet ulottuvat talousarvion toteuttamista ja ohjelmien hallinnointia pidemmälle.*

Tästä syystä komission yksiköiden tuloskehyksen tavoitteita ja indikaattoreita ei enää tarvitse sovittaa yhteen ohjelmien oikeusperustoissa määriteltyjen tavoitteiden ja indikaattoreiden kanssa. Komission yksiköitä kehotetaan kuitenkin viittaamaan ohjelmaselvityksiin, kun ne kuvaavat ohjelmiin liittyvää toimintaansa. Näin vähennetään tietojen päällekkäisyyttä ja varmistetaan tietojen yhdenmukaisuus. Tätä käytäntöä vahvistetaan tulevaisuudessa.

Komissio katsoo, että sen vastuu talousarvion toteuttamisessa on selvä. Kukin pääjohtaja allekirjoittaa pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa vahvistuslausuman, jonka mukaan resurssit on käytetty aiottuun tarkoitukseen moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti ja tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Komission tasolla kollegio kantaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista hyväksymällä vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen EU:n talousarvion osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Komissio soveltaa useita erilaisia tavoitteita ja indikaattoreita. Se toteuttaa parhaillaan ”tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitteen mukaista tarkistusta; muut organisaatiot ovat tosin jo yksinkertaistamassa omia tuloskehyksiään.

KOMISSION VASTAUKSET

— *EU:n talousarvion tuloskehystä on kehitetty sekä lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi että sidosryhmien vaatimuksiin ja komission omiin tarpeisiin vastaamiseksi.*

Komissio käyttää meno-ohjelmien tuloksellisuustietoja seuraaviin tarkoituksiin: a) ohjelmien etenemisen seuranta, b) tilivelvollisuus ja avoimuus, c) ohjelman hallinnointia koskeva päätöksenteko, d) varojen jaon perusteleminen ja mukautuksia koskevat ehdotukset budjettivallan käyttäjälle sekä e) oikeusperustan muutoksia tai tulevia ohjelmia koskevat ehdotukset.

Komissio toteaa kuitenkin, että vaikka tuloksellisuustiedot otetaan huomioon vuotuisen talousarviomenettelyn aikana, se ei ole ainoa talousarviopäätöksiä ohjaava tekijä.

Vuosien 2014–2020 ohjelmien oikeusperustoihin sisältyy yli 700 indikaattoria, joiden avulla seurataan ohjelmien tuloksellisuutta niiden elinkaaren ajan. Indikaattorit ovat lainsäädäntömenettelyn tulosta, joten ne kuvaavat lainsäätäjien odotuksia sen osalta, minkätyyppisiä ja miten tarkkoja tietoja tuloksellisuuden seuranta edellyttää. Näitä indikaattoreita koskeva raportointi ohjelmaselvityksissä antaa budjettivallan käyttäjälle mahdollisuuden ottaa tuloksellisuustiedot huomioon talousarviomenettelyn aikana. Komissio tarkastelee ”tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitteen yhteydessä meno-ohjelmien indikaattoreita, jotka vahvistetaan oikeusperustassa. Se pyrkii hyödyntämään saatuja kokemuksia seuraavan sukupolven meno-ohjelmien valmistelussa.

Komissio panee merkille, että komission yksiköiden strategisissa suunnitelmissa käytettyjä tavoitteita ja indikaattoreita on vähennetty merkittävästi viimeaikaisen uudistuksen myötä. Yleisiä tavoitteita on vähennetty 84:stä 11:een, vaikutusindikaattoreita 187:stä 37:ään, erityisiä tavoitteita 426:sta 386:een ja tulosindikaattoreita 969:stä 825:een.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2. **Tulosraportointi ei ole kattavaa (kohdat 3.24–3.32)**

— Muihin organisaatioihin verrattuna komissio raportoi vähäisessä määrin haasteista ja epäonnistumisista. Tasapainoinen raportointi tarkoittaa, että tuloksellisuutta analysoidaan selkeämmin, jotta tulevaisuudessa voidaan tehdä parempia päätöksiä. Tämä myös lisää saatujen tietojen objektiivisuutta.

— *Komissio on sitoutunut laatimaan tuloksellisuudesta laadukkaita kertomuksia, joissa kuvataan tuloksia tasapainoisesti.*

Vuotuinen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus on korkean tason yhteenveto siitä, miten EU:n talousarviolla on tuettu unionin poliittisia painopisteitä ja mitä keskeisiä tuloksia EU:n talousarviolla on saavutettu. Sen ei ole tarkoitus olla kattava ja yksityiskohtainen kertomus EU:n talousarvion tuloksellisuudesta. Kertomuksessa viitataan muihin tuloksellisuutta koskeviin kertomuksiin, joissa on saatavilla yksityiskohtaisempia tuloksellisuustietoja (kuten arvioinnit, ohjelmaselvitykset ja vuotuiset toimintakertomukset).

Vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa mainitaan useita puutteita ja ongelmia, joihin on puututtava. Kertomuksen 1 osassa viitataan paitsi haasteisiin, jotka vaikuttavat ohjelmien oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon, myös ohjelmien tuloksellisuuden arviointia koskeviin rajoitteisiin (esim. viitteet vuosien 2007–2013 terveysalan ohjelman sekä budjettikohdan 4 ohjelmien arviointeihin, joissa mainitaan näiden ohjelmien kokonaistulosten arviointiin liittyviä rajoitteita).

— Tietojen laadusta esitetään komission kertomuksissa vähän tietoa. Tämä vaikuttaa avoimuuteen. Muut organisaatiot raportoivat tuloksellisuustietojen luotettavuudesta kattavammin.

— *Kukin komission yksikkö on ottanut käyttöön sisäisen valvonnan kehyksen, jolla on tarkoitus taata kohtuullinen varmuus muun muassa tilinpäätösraportoinnin luotettavuudesta. Kukin pääosasto raportoi tästä osa-alueesta vuotuisen toimintakertomuksen 2 osassa, ja vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen 2 osassa esitetään yhteenveto ja raportoidaan arvioinnista, jossa pääosastot tarkastelevat komission yksiköiden sisäisten valvontajärjestelmien toimintaa.*

Arviointien osalta paremman sääntelyn välineistössä määrätään, että valmisteluasiakirjoissa, jotka komission yksiköt laativat arvioinnin päätteeksi, on esitettävä selkeä yhteenveto päätelmien tueksi käytettyjen tietojen puutteista sekä tulosten luotettavuudesta. Lisäksi paremman sääntelyn suuntaviivoissa määrätään, että arviointikertomuksissa on selitettävä selkeästi kaikki käytettyjä todisteita ja menetelmiä koskevat rajoitukset etenkin siltä kannalta, miten niillä voidaan tukea päätelmiä. Tätä vahvistetaan edelleen paremman sääntelyn suuntaviivojen/välineistön tarkistuksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3. **Tuloksellisuutta koskevat kertomukset ovat lähes yksinomaan sanallisia kuvauksia, ja niissä voitaisiin hyödyntää paremmin visuaalisia ja navigaatiota auttavia välineitä (kohdat 3.33–3.35)**

— Komissio pyrkii laatimaan kertomuksensa siten, että ne olisivat lukijoiden ja sidosryhmien kannalta houkuttelevampia. Jotkut organisaatiot keskittyvät paremmin siihen, mikä on tärkeää, ja hyödyntävät enemmän kaavioita, taulukoita, värikoodeja, infografiikkaa, vuorovaikutteisia sivustoja navigointivälineineen jne.

— *Komissio tunnustaa visuaalisten apuvälineiden käytön merkityksen useissa tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan ja on tehnyt parannuksia tällä alalla. Esimerkiksi vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa käytetään tekstiruutuja, joilla lisätään keskeisen viestin ja esimerkkien näkyvyyttä ja helpotetaan kertomuksen lukemista. Vuoden 2016 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa on edelleen parannettu tietojen esitystä grafiikan, kaavioiden ja kuvien sekä tiivistelmän avulla. Tähän ja muihin integroidun talous- ja tilinpäätösraportointipaketin kertomuksiin on liitetty tietosivu, jossa esitetään lukijalle selkeä tiivistelmä tärkeimmistä tiedoista. Lisäksi vuotuisia toimintakertomuksia koskevissa ohjeissa kehotetaan pääosastoja lisäämään kertomusten luettavuutta visuaalisin keinoin.*

Paremman sääntelyn välineistöön sisältyy erityinen visuaalisia apuvälineitä koskeva työkalu. Sillä on tarkoitus antaa muutamia esimerkkejä apukeinoista, joiden katsotaan olevan erityisen hyödyllisiä politiikkatoimissa. Näin pyritään lisäämään komission yksiköiden tietoisuutta näiden apuvälineiden lisäarvosta. Työkaluun ei kuitenkaan ole koottu yhteen kaikkia olemassa olevia visuaalisia apuvälineitä.

4. **Komissio ei osoita käyttävänsä arviointituloksia järjestelmällisesti (kohdat 3.36–3.42)**

— Kaikissa komission tekemissä tai teettämissä arvioinnissa ei esitetä suosituksia tai ehdoteta täytäntöönpanotoimia, mikä oli käytäntönä muista kansainvälisistä organisaatioista ja julkishallinnoista esitetyissä parhaissa esimerkeissä. Komissio ei ole tehnyt tai teettänyt tutkimusta arviointitulosten käytöstä vuoden 2005 jälkeen.

— *Paremman sääntelyn suuntaviivoissa määrätään, että kaikkiin arviointeja koskeviin komission yksiköiden valmisteluasiakirjoihin on sisällytettävä havaintoja ja päätelmiä, joiden pohjalta komissio voi ryhtyä jatkotoimiin. Lisäksi esitetään vaatimuksia, jotka liittyvät arviointien havaintojen levittämiseen ja asianmukaisten jatkotoimien määrittämiseen. Arvioinnit eivät voi oikeudellisesti sitoa komissiota suoraan mihinkään toimiin. Lainsäätäjälle osoitetussa muodollisessa kertomuksessa vahvistetaan tavallisesti jatkotoimet, joita komissio harkitsee.*

Komissio sitoutui paremman sääntelyn paketissa vuonna 2015 arvioimaan järjestelmän toimintaa ennen vuoden 2019 päättymistä. Tämän arvioinnin valmistelutyöt ovat juuri alkamassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Toisin kuin joillakin muilla organisaatioilla ja julkishallinnoilla, komissiolla ei ole dokumentoitua institutionaalista järjestelmää arvioinneissa esitettyjen suositusten, toimintasuunnitelmien tai johdon lausuntojen säännölliseen seurantaan.

5. **Keskeisiin tuloksellisuutta koskeviin kertomuksiin ei sisälly lausuntoa tai tietoa tuloksellisuustietojen laadusta (kohdat 3.43–3.45)**

— Komission jäsenten kollegio ja pääjohtajat eivät kanna vastuuta tuloksellisuudesta antamistaan tiedoista.

6. **Komission tuloksellisuustiedot eivät ole helposti saatavilla (kohdat 3.46–3.51)**

— Komissio tuottaa suuria määriä tuloksellisuustietoa. Muut julkishallinnot ja organisaatiot ryhmittelevät tuloksellisuustietonsa järkevämmin mm. näille tiedoille varatulla sivustolla, jossa on hyvin kehitelty hakukone, käyttäjäoppaita ja muita navigointivälineitä.

KOMISSION VASTAUKSET

— *Arviointien jatkotoimet ovat olennainen osa komission paremman sääntelyn järjestelmää. Arviointituloksia hyödynnetään vaikutustenarvioinneissa, jotka ovat julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja, sekä vuotuisessa ohjelmasuunnittelussa ja komission toiminnan suunnittelussa. Komissio toteuttaa arviointitulosten mukaisia jatkotoimia työohjelmansa puitteissa. Työohjelman suunnitteluvaiheessa komissio tarkastelee järjestelmällisesti arviointituloksia ja päättää jatkotoimista. Joidenkin arviointien havaintojen jatkotoimet vahvistetaan REFIT-tulostaulussa, jota päivitetään vuosittain, sekä arviointien liitteenä lainsäätäjälle osoitetuissa komission kertomuksissa.*

— *Vastuuketjun yleisperiaatteet vahvistetaan EU:n perussopimuksissa. Komissiossa vastuuketjun määritelmään on hyvää hallintotapaa koskevan valkoisen kirjan mukaisesti kuulunut valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien merkittävä rooli hajautetussa järjestelmässä, joka kuuluu tulojen ja menojen hyväksyjänä toimivan komission kollegion poliittiselle vastuulle. Näin on etenkin varainhoidon järjestämisen osalta. Kollegio hyväksyy raportointikauden päättyessä vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen EU:n talousarvion osalta ja kantaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuisten lausuntojen pohjalta.*

Komission lausunnossa EU:n talousarvion hallinnointia koskevasta vastuusta selvennetään, että komissiolla on viime kädessä taloudellinen vastuu EU:n talousarvion hallinnoinnista, kun taas vastuu EU:n talousarviolla saavutetuista tuloksista jaetaan useiden toimijoiden kanssa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

— *"Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio" -aloitteen yhteydessä on kehitetty erityinen EU:n tuloksia esittelevä verkkosivusto. Kyseessä on tietokanta, jonka on tarkoitus toimia yksinomaisena yhteyspisteenä kaikkiin EU-rahoitteisiin hankkeisiin, joita hallinnoidaan suoraan, välillisesti tai yhteisesti. Tietokannassa oli toukokuuhun 2017 mennessä tiedot noin 1 600 EU-rahoitteisesta hankkeesta EU:ssa ja sen ulkopuolella.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.74 Kohdissa 3.52–3.59 esitellään joissakin tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2016 julkaisemissa erityiskertomuksissa yksilöityjä keskeisiä haasteita.

3.75 Tämänvuotinen suositusten täytäntöönpanon seuranta (ks. kohdat 3.60–3.71) osoittaa, että

— komissio on hyväksynyt ja pannut täytäntöön suuren osan suosituksista kolmen vuoden kuluessa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksista

— komissio on voinut myöhemmin panna osittain tai kokonaan täytäntöön suosituksia, joita se ei alun perin hyväksynyt.

Suositukset

3.76 **Liitteessä 3.3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka komissio on edistynyt vuoden 2013 vuosikertomuksessa tuloksellisuudesta esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa. Kyseisenä vuonna kymmenennessä luvussa esitettiin kolme suositusta. Näistä suosituksista kaksi oli pantu täytäntöön osittain ja yhtä ei ollut pantu täytäntöön.

3.77 Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2016 koskevien johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

— **Suositus 1:** *järkeistetään tulosraportointia* ([55])

a) vähentämällä edelleen erilaisissa tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa käytettyjen tavoitteiden ja indikaattoreiden määrää ja keskitytään EU:n talousarvion tuloksellisuutta parhaiten mittaaviin tavoitteisiin ja indikaattoreihin; komission olisi ehdotettava seuraavaa monivuotista rahoituskehystä laatiessaan vähemmän ja asianmukaisempia indikaattoreita seuraavan ohjelmasukupolven lainsäädäntökehystä varten; komission olisi tässä yhteydessä myös harkittava, miten tarkoituksenmukaisia ovat indikaattorit, joita varten tiedot voidaan saada vasta usean vuoden kuluttua

KOMISSION VASTAUKSET

a) *Komissio hyväksyy suosituksen.*

Komissio laatii parhaillaan "tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio" -aloitteen puitteissa arviointia meno-ohjelmien indikaattoreista, jotka vahvistetaan ohjelmien oikeusperustoissa. Arviointia hyödynnetään seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevien ehdotusten valmistelussa.

([55]) Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2017 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (kohdat 90–99): http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=40 627

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
b) esittämällä taloudelliset tiedot siten, että niitä voidaan verrata tuloksellisuustietoihin, jotta menojen ja tuloksellisuuden välinen yhteys on selvä	**b)** *Komissio hyväksyy suosituksen.* *Se katsoo, että suositus pannaan täytäntöön ohjelmaselvitysten kautta. Nämä muodostavat välineen, jonka avulla komissio perustelee meno-ohjelmiin talousarvioesityksessä osoitetut varat. Vuoden 2018 talousarvioesityksen osalta ohjelmaselvityksissä annetaan tuloksellisuustietojen ohella tietoa kunkin ohjelman rahoituksen suunnittelusta ja toteutuksesta. Näin ollen komissio katsoo, että ohjelmaselvityksessä esitetään tiedot siten, että menojen ja tuloksellisuuden välinen yhteys on selvä.*
c) selittämällä, että ohjelmia ja pääosastoja varten on käytössä kaksi eri tavoite- ja indikaattorisarjaa, ja parannettava niiden välistä yleistä johdonmukaisuutta.	**c)** *Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio aikoo seuraavaan vuotuiseen toimintakertomukseen liittyvissä toimissa vahvistaa tätä näkökohtaa lisäämällä ristiviittauksia ohjelmaselvityksiin.*
— **Suositus 2:** *tasapainotetaan tulosraportointia* esittämällä keskeisissä tuloksellisuuskertomuksissa selkeästi tietoa tulosten saavuttamiseen kohdistuvista keskeisistä haasteista.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio on sitoutunut laatimaan tuloksellisuudesta laadukkaita kertomuksia, joissa kuvataan tuloksia tasapainoisesti.* *Komissio selvittää hallinnointiin liittyviä merkittäviä haasteita vuotuisen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevan kertomuksen erillisessä 2 osassa. Kertomuksessa esitetään myös, miten komission osastot ratkaisivat vuoden aikana ilmenneet ongelmat. Tulevaisuudessa komissio pyrkii antamaan kattavammin tietoa tulosten saavuttamisen suurimmista haasteista keskeisissä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa (vuotuiset toimintakertomukset, vuotuinen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus ja ohjelmaselvitykset).*
— **Suositus 3:** *parannetaan edelleen komission tulosraportoinnin käyttäjäystävällisyyttä* hyödyntämällä enemmän kaavioiden, yhteenvetotaulukoiden, värikoodien, infografiikan ja vuorovaikutteisten sivustojen kaltaisia menetelmiä ja välineitä.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio on sitoutunut parantamaan jatkuvasti tulosraportoinnin käyttäjäystävällisyyttä. Vuoden 2016 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevaa kertomusta on jo parannettu huomattavasti grafiikan, kaavioiden ja kuvien avulla.*
— **Suositus 4:** *osoitetaan paremmin, että arviointituloksia hyödynnetään hyvin*	
a) vaatimalla, että arvioinneissa esitetään aina johtopäätöksiä, joiden pohjalta voidaan toimia, tai suosituksia, joiden perusteella komission pitäisi toteuttaa jatkotoimia	**a)** *Komissio hyväksyy suosituksen.* *Arviointien päätelmät ja jatkotoimet ovat jo olennainen osa komission paremman sääntelyn järjestelmää sekä vuotuista ohjelmasuunnittelua ja komission toiminnan suunnittelua. Tätä järjestelmää vahvistetaan edelleen paremman sääntelyn suuntaviivojen ja välineistön tarkistuksella.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

b) tekemällä tai teettämällä uusi tutkimus arviointien käytöstä ja vaikutuksesta toimielimessä sekä arviointien oikea-aikaisuudesta.

— **Suositus 5:** osoittamalla keskeisissä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa, onko annettujen tuloksellisuustietojen laatu heidän parhaan tietämyksensä mukaisesti riittävä.

— **Suositus 6:** *asetetaan tuloksellisuustiedot helpommin saataville* kehittämällä tähän tarkoitukseen suunniteltu verkkoportaali ja hakukone.

KOMISSION VASTAUKSET

b) *Komissio hyväksyy suosituksen.*

Komissio sitoutui paremman sääntelyn paketissa vuonna 2015 tarkastelemaan järjestelmän toimintaa, myös arviointeja, ennen vuoden 2019 päättymistä. Valmistelutyöt on jo aloitettu.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio selittää tietojen lähteitä ja laatua mahdollisuuksien mukaan parantaakseen avoimuutta. Koska huomattava määrä tuloksellisuustietoja on peräisin jäsenvaltioilta, komissio selvittää, missä määrin ne antavat tietoa tuloksellisuustietojen laadusta.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio pyrkii asettamaan tuloksellisuustiedot helpommin saataville. Se on sitoutunut arvioimaan tällaisen verkkonäkyvyyden toteutettavuutta, kustannuksia ja mahdollisia hyötyjä. Suositellut toimet toteutetaan tämän arvioinnin tulosten perusteella. Huhtikuussa 2016 annetun synergiaetuja ja tehokkuutta koskevan komission päätöksen mukaisesti tavoitteena ei pitäisi olla verkkoportaalin ja hakukoneen kehittäminen vaan asiaankuuluva verkkonäkyvyys, jossa hyödynnetään Europa-verkkosivuston hakutoimintoa.

LIITE 3.1

SUOSITUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTILANNE KERTOMUKSITTAIN

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
1	14/2010	Tuontilihaan kohdistettavien eläinlääkinnällisten tarkastusten hallinnointi komissiossa vuonna 2004 toteutettujen hygienialainsäädännön uudistusten jälkeen (luonnonvarat)	90 (1)	x					
			90 (2)	x					
			90 (3)	x					
			90 (4)		x				
			90 (5)		x				
			90 (6)	x					
			90 (7)	x					
			90 (8)	x					
			91	x					
2	11/2012	Suoraan tukeen perustuvat emolehmä- sekä uuhi- ja vuohipalkkiot tilatukijärjestelmän osittaisen soveltamisen yhteydessä (luonnonvarat)	58	x					
			60	x					
			64	x					
			64			x			

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
3	14/2012	EU:n hygienialainsäädännön täytäntöönpano teurastamoissa EU:hun vuonna 2004 tai sen jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa (luonnonvarat)	52 (a)	x					
			52 (b)	x					
			52 (c)	x					
			52 (d)	x					
			53 (a)	x					
			53 (b)	x					
			53 (c)	x					
			53 (d)		x				
			54 (a)	x					
			54 (b)				x		
			54 (c)				x		

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
4	20/2012	Onko yhdyskuntajätehuollon infrastruktuurihankkeiden rahoitus rakennetoimista vaikuttava tapa auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan EU:n jätepolitiikan tavoitteet? (luonnonvarat)	72 (a) (i)						x
			72 (a) (ii)						x
			72 (a) (iii)						x
			72 (b)			x			
			74 (a)						x
			74 (b)		x				
			74 (c)	x					
			76 (a) (i)						x
			76 (a) (ii)						x
			76 (a) (iii)						x
			76 (b) (i)	x					
			76 (b) (ii)			x			
			77 (a)				x		
			77 (b)	x					
			77 (c)	x					
			77 (d)					x	

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
5	23/2012	Onko EU:n rakennetoimilla tuettu onnistuneesti ympäristövaurioalueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämistä? (koheesio)	65 (a) (jäsenvaltiot)						x
			65 (b) (jäsenvaltiot)						x
			65 (c) (jäsenvaltiot)						x
			65 (a) (komissio)			x			
			65 (b) (komissio)	x					
			68 (a) (jäsenvaltiot)						x
			68 (b) (jäsenvaltiot)						x
			68 (c) (jäsenvaltiot)						x
			68 (d) (jäsenvaltiot)						x
			68 (e) (jäsenvaltiot)						x
			68 (f) (jäsenvaltiot)						x
			68 (a) (komissio ja jäsenvaltiot)	x					
			73 (a) (jäsenvaltiot)						x
			73 (b) (jäsenvaltiot)						x
			73 (c) (jäsenvaltiot)						x
			73 (d) (jäsenvaltiot)						x
			73 (e) (jäsenvaltiot)						x
			73 (a) (komissio)	x					
			73 (b) (komissio)	x					
			73 (e) (jäsenvaltiot, viimeinen virke)				x		

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
6	5/2013	Onko EU:n koheesiopolitiikan varat käytetty asianmukaisesti tiehankkeisiin? (koheesio)	55, suositus 1			x			
			55, suositus 2(a)	x					
			55, suositus 2(b)		x				
			55, suositus 2(c)	x					
			55, suositus 3	x					
			55, suositus 4			x			
7	17/2013	Unionin ulkopuolelle suunnatun tuen yhteydessä myönnetty EU:n ilmastorahoitus (ulkoiset toimet)	69, suositus 1	x					
			69, suositus 2	x					
			69, suositus 3			x			
			69, suositus 4		x				
			69, suositus 5	x					

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
8	14/2013	EU:n suora rahoitustuki palestiinalaishallinnolle (ulkosuhteet)	81 (a)	x					
			81 (b)	x					
			81 (c)	x					
			82 (a)	x					
			82 (b)	x					
			83		x				
			84		x				
			85			x			
9	13/2013	EU:n kehitysapu Keski-Aasialle (ulkosuhteet)	87, luetelmakohta 1	x					
			87, luetelmakohta 2	x					
			87, luetelmakohta 3			x			
			87, luetelmakohta 4	x					
			87, luetelmakohta 5	x					
			87, luetelmakohta 6		x				

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
10	9/2013	Kongon demokraattisen tasavallan hallintotavan parantamiseen tarkoitettu EU:n tuki (ulkosuhteet)	94, suositus 1(a)	x					
			94, suositus 1(b)		x				
			94, suositus 1(c)		x				
			94, suositus 1(d)		x				
			94, suositus 2(a)	x					
			94, suositus 2(b)	x					
			94, suositus 3(a)	x					
			94, suositus 3(b)		x				
			94, suositus 3(c)	x					
			94, suositus 4(a)		x				
			94, suositus 4(b)			x			
			94, suositus 4(c)	x					

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
11	4/2013	Hallintotapaan liittyvä yhteistyö EU:n ja Egyptin välillä (ulkosuhteet)	80 (a)	x					
			80 (b)	x					
			80 (c)	x					
			80 (d)	x					
			80 (e)	x					
			81 (a)	x					
			81 (b)	x					
			81 (c)	x					
			82	x					

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
12	12/2012	Paransivatko komissio ja Eurostat luotettavien ja uskottavien Euroopan tilastojen tuottamisprosessia? (muu)	107			x			
			108 (a)	x					
			108 (b)	x					
			108 (c)			x			
			108 (d)				x		
			108 (e)		x				
			108 (f)	x					
			108 (g)	x					
			109 (a)	x					
			109 (b)	x					
			109 (c)	x					
			109 (d)	x					
			109 (e)		x				
			109 (f)		x				
			109 (g)	x					

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää tarpeen	Ei tarkastettavissa
13	2/2013	Onko komissio varmistanut tehokkaan täytäntöönpanon seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa? (älykäs ja osallistava kasvu)	99, suositus 1, luetelmakohdat 2 ja 3	x					
			99, suositus 1, luetelmakohdat 1 ja 4	x					
			99, suositus 2		x				
			100, suositus 3, luetelmakohta 1	x					
			100, suositus 3, luetelmakohta 2	x					
			101	x					
			102	x					
			103	x					
			104, 1. osa				x		
			104, 2. osa					x	
Suositusten kokonaismäärä			**131**	**72**	**18**	**12**	**6**	**2**	**21**

Komission vastaukset

Erityiskertomus 14/2012:

Vastaus kohdan 54 alakohtaan c: Komissio katsoo, ettei suositus ole enää olennainen. Toimenpidettä ei ole jatkettu nykyisellä ohjelmakaudella (2014–2020).

LIITE 3.2

KESKEISET PARANNUKSET JA KORJAAMATTA OLEVAT PUUTTEET KERTOMUKSITTAIN

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
1	14/2010	Tuontilihaan kohdistettavien eläinlääkinnällisten tarkastusten hallinnointi komissiossa vuonna 2004 toteutettujen hygienialainsäädännön uudistusten jälkeen	Tuontivalvontatoimia koskeva komission ehdotus on hyväksytty. Siinä on yksinkertaistettu ja selvennetty sääntelyperustaa. Tehostettuja tarkastuksia koskevien sääntöjen yhdenmukaistaminen. Tietoteknisen verkon parantaminen. Ohjeasiakirjojen ja koulutusohjelmien kehittäminen. Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston tarkastusten suunnitteluun käytetyn riskienarviointimallin parantaminen. Jäsenvaltiot toteuttavat korjaavia toimia terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston suositusten perusteella. EU:n eläinten hyvinvointistrategia sisältyy terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin.	Keskustelut joistakin terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevista kansainvälisistä sopimuksista ovat vielä kesken. Kolmannet maat (joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta) eivät edelleenkään näe EU:ta yhtenä yhteisönä. Uuden virallisia valvontatoimia koskevan EU:n asetuksen on määrä tulla voimaan vuoden 2019 loppuun mennessä. Lisäksi on vielä hyväksyttävä täytäntöönpanosäädöksiä. Neuvosto ja parlamentti eivät ole ottaneet huomioon komission ehdotukseen sisältyvää artiklaa, jossa komissiolle siirretään valta määrätä tulosindikaattoreita koskevista säännöistä. Tuontitarkastusmaksujen määrän tarkistamista pidetään terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston tuontitarkastusten joukossa merkitykseltään vähäisenä.
2	11/2012	Suoraan tukeen perustuvat emolehmä- sekä uuhi- ja vuohipalkkiot tilatukijärjestelmän osittaisen soveltamisen yhteydessä	Vapaaehtoiseen tuotantosidonnaiseen tukeen lisättiin kohdentamisvaatimukset. Jäsenvaltioiden on nyt määriteltävä tuotantotyyppi toimenpiteiden perusteluissa. Komissio on ottanut käyttöön yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt sekä erityiset säännöt ja indikaattorit.	Jonkin verran arviointityötä on tehty tai on tekeillä, mutta tästä huolimatta komissio ei ole vielä arvioinut perusteellisesti järjestelmien vaikutusta.
3	14/2012	EU:n hygienialainsäädännön täytäntöönpano teurastamoissa EU:hun vuonna 2004 tai sen jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa	Terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto kohdistaa jäsenvaltioille esitettyjen suositusten täytäntöönpanoon säännöllisesti seurantaa. Saatavilla on suuntaviivoja, koulutusta ja työpajoja. On kehitetty kansalliset alakohtaiset hygieniaoppaat käsittävä tietokanta. On hyväksytty vakiomuotoisten toimintamenettelyjen kehys, joka selkiyttää terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston ja kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanoviraston suhteita ja vastuualueita.	Jäsenvaltioiden monivuotisten kansallisten valvontasuunnitelmien tarkastuksesta/analyysista ei ole laadittu yhteenvetokertomuksia. Kansallisten oppaiden kehityssuunnista tai niiden laadusta ei ole laadittu arviointikertomusta. Jäsenvaltioiden elintarviketeollisuuden toimijoille tarjoamasta koulutuksesta ei ole saatavilla tilastotietoja. Hygienia- ja elintarviketurvallisuusstandardien täytäntöönpanoon myönnettyjen EU:n varojen vaikutusta ei ole arvioitu.

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
4	20/2012	Onko yhdyskuntajätehuollon infrastruktuurihankkeiden rahoitus rakennetoimista vaikuttava tapa auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan EU:n jätepolitiikan tavoitteet?	Ennakkoehdoilla varmistetaan jätehuoltosuunnitelmien olemassaolo ja luodaan yhteys EU:n tuen ja saavutusten välille. Jätemäärät on määritelty paremmin. Jätesuunnitelmia koskeva ohjeistus ja tietojenvaihto. Toteutetut jätteiden ehkäisyyn ja tuotteiden kierrätykseen tähtäävät toimet. Jätteidenkäsittelyä on selkeytetty.	Ei ole varmuutta siitä, että jätehuoltosuunnitelmissa kuvatuilla toimilla varmistetaan, että jäte käsitellään, ennen kuin se sijoitetaan kaatopaikalle, ja että suunnitelmien keskiössä ovat jätehuoltoinfrastruktuurit, joissa jäte erotellaan sen syntypaikalla. Ei ole varmuutta siitä, että jätehuoltoalan seurantajärjestelmien ja tietokantojen avulla saadaan luotettavaa tietoa. Alennettuja tukitasoja ei sovelleta järjestelmällisesti. Jätteiden ehkäisylle ei ole määritetty tavoitearvoja.
5	23/2012	Onko EU:n rakennetoimilla tuettu onnistuneesti ympäristövaurioalueita muodostavien teollisuus- ja sotilasalueiden elvyttämistä?	Yhdistettyä kaupunkialueiden kestävää kehitystä ja elvyttämistä edistetään selkeästi. Ympäristövaurioalueiden elvyttäminen ja puhdistaminen on asetettu painopistealaksi vuosiksi 2014–2020. Saastuttaja maksaa -periaate on määritelty ja sen soveltamisesta on laadittu suuntaviivat. EU:n valtiontukisääntöjen noudattaminen on tarkastettu, ja välimaksujen suorittaminen voidaan keskeyttää, jos sääntöjä ei noudateta. Julkaistuissa lisäohjeissa muistutetaan, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on määrittää rahoitukselle enimmäismäärät.	Ei ole olemassa EU:n standardeja, jotka koskisivat saastuneiden alueiden määrittelyä ja niiden aiheuttamien ympäristö- ja terveysriskien merkitystä. EU:lla ei ole menetelmää, jonka avulla määritetään aluekohtaiset kunnostusstandardit. Takaisinmaksulausekkeiden soveltamiseen ei kohdisteta seurantaa.
6	5/2013	Onko EU:n koheesiopolitiikan varat käytetty asianmukaisesti tiehankkeisiin?	Vuonna 2014 julkaistuun uuteen kustannushyötyanalyysiä koskevaan oppaaseen sisältyy tiehankkeita koskeva tapaustutkimus, jossa on eritelty kulut ja pääasialliset syyt yksikkökustannusten eroihin. Keskeiset kustannushyötyanalyysiperiaatteet on vahvistettu säännöksillä, ja ohjeistus on entistä tarkempaa. Suurten tiehankkeiden ja Verkkojen Eurooppa -välineeseen liittyvien hankkeiden tuleva osarahoitus riippuu kustannushyötyanalyysistä, jonka yhteydessä tutkitaan toteutettavuutta ja analysoidaan eri vaihtoehtoja ja kysyntää liikenne-ennusteiden ja mallintamisen perusteella. Riippumattomat asiantuntijat tarkastavat laadun. Liikenne-ennusteiden parhaita käytäntöjä koskevia tietoja vaihdetaan, ja jäsenvaltioille tarjotaan apua (JASPERSin kautta).	Yksikkökustannuslaskentaa ei ole vielä saatu täysin valmiiksi. Huolta aiheuttavat edelleen muut kuin suurhankkeet, jotka on kokonaisuudessaan suunniteltu, valittu ja täytäntöönpantu jäsenvaltioiden tasolla. EU:lla ei ole tietokantaa, joka kattaisi kustannusten vertailuarvot.

N:o	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
7	17/2013	Unionin ulkopuolelle suunnatun tuen yhteydessä myönnetty EU:n ilmastorahoitus	Ilmastorahoitusta koskeva suunnitelma on julkaistu. Komissio on antanut raportointia koskevia suuntaviivoja ja ehdottanut menetelmää täydentävyyden määrittämiseen. Maksusitoumusmäärärahat ovat saatavissa. Riippumaton arviointi maailmanlaajuisesta ilmastonmuutosliittoumasta on julkisesti saatavilla. Ilmastodiplomatian toimintasuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2015. Asiantuntijaryhmiä on perustettu, ja ne kokoontuvat säännöllisesti.	Ei ole näyttöä siitä, että olisi saavutettu tavoite, jonka mukaan 20 prosenttia EU:n varoista käytetään ilmastotoimia koskevaan kehitysapuun. Riippumattomassa arvioinnissa arvioidaan ainoastaan lyhyesti sitä, miksi suurin osa jäsenvaltioista ei päättänyt osarahoittaa maailmanlaajuista ilmastonmuutosliittoumaa.
8	14/2013	EU:n suora rahoitustuki palestiinalaishallinnolle	EU:n ja palestiinalaishallinnon toimintasuunnitelma ja EU:n palestiinalaishallinnolle osoittama tuki kytkeytyvät toisiinsa. EU:n tuki perustuu monivuotiseen ohjelmasuunnitteluun. Tulosperusteisessa kehyksessä on täsmälliset ja aikasidonnaiset indikaattorit. Käytössä olivat kilpailuun perustuvat hankintamenettelyt. Gazassa toimivien virkamiesten palkkojen ja eläkkeiden maksun keskeyttämisestä tehtiin päätös. Israelilaisten viranomaisten kanssa käydyissä teknisissä kokouksissa otettiin esiin EU:n tukea koskevia erityiskysymyksiä.	Ehdollisuutta ei ole sovellettu järjestelmällisesti. Palkoista ja eläkkeistä tehdyn päätöksen täytäntöönpanosta ei ole vielä saatu dokumentaatiota. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto eivät ole laatineet yksityiskohtaista toimintasuunnitelmaa toimista, jotka Israelin on toteutettava lisätäkseen EU:n Palestiinalle antaman tuen vaikuttavuutta. Ne eivät ole myöskään hyödyntäneet laajemman EU:n ja Israelin välisen yhteistyön mahdollisesti tarjoamaa vipuvaikutusta.

N:o	Erityisk-ertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
9	13/2013	EU:n kehitysapu Keski-Aasialle	EU:n arvoja edistetään käytännönläheisemmällä ja joustavammalla lähestymistavalla. Alojen määrää on vähennetty. Arviot tarvittavista henkilöresursseista (henkilötyövuosina) ovat valmisteilla. Budjettitukiehtoja noudatetaan. Julkiseen varainhoitoon kohdistetaan seurantaa, ja korruption vastaisia toimenpiteitä pannaan täytäntöön. On kehitetty uusia ohjelmia. Keskeisistä tulosindikaattoreista raportoidaan, ja niihin kohdistetaan seurantaa.	Hallinnollisia kuluja (henkilöresurssit, välineet jne.) koskevassa raportoinnissa on alue- ja maatasolla puutteita. Tosiasiallisen ja suunnitellun varainkäytön vertailusta ja saavutetuista tavoitteista ei ole saatavilla aluetason selvityksiä.
10	9/2013	Kongon demokraattisen tasavallan hallintotavan parantamiseen tarkoitettu EU:n tuki	Parannettu ohjelmatyö kohdistuu myös maaseudun ja infrastruktuurin kehittämiseen. Paikalliset toimijat osallistuivat ympäristöohjelman kehittämisen, ja heidän tarpeensa otettiin huomioon. On käyty poliittista vuoropuhelua. EU on toistuvasti korostanut perustuslain mukaisten vaalien merkitystä. Luonnonvaroja hallinnoidaan entistä avoimemmin. Paremmalla hallinnolla, avoimuudella ja tilivelvollisuudella on ollut myönteisiä vaikutuksia petosten ja korruption torjunnan kannalta. Komissio kartoitti pääasialliset riskit ja ehdotti lieventäviä toimenpiteitä. EU:n tukemien alojen määrä on pienempi kuin edellisellä kaudella. Indikaattorit ovat yleensä aikasidonnaisia ja realistisempia. Ohjelmamukautukset on dokumentoitu. Päättävät tahot ovat pitäneet kokouksia ja antaneet yhteisiä kannanottoja.	Komissio ei ole sitonut varoja vaaliprosessin tukemiseen. Presidentin- ja parlamenttivaaleista käytävä vuoropuhelu ei edelleenkään ole vaikuttavaa. Maaohjelmassa ei ole määritelty tukea ulkoisen tarkastusprosessin ja kansallisten valvontaviranomaisten vahvistamiseksi. Korruptioindikaattorit eivät ole hyvin määriteltyjä. Korruptionvastaisten lakien täytäntöönpanon valvonta puuttuu ohjelmasta. Monet tärkeät temaattiset ryhmät eivät ole toiminnassa. Yleisesti ottaen niiltä puuttuu myös tietoa niiden tehtävistä, tavoitteista, strategioista, budjetista, vastuualueista ja jäsenten välisestä koordinoinnista.

N:o	Erityisk-ertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
11	4/2013	Hallintotapaan liittyvä yhteistyö EU:n ja Egyptin välillä	On yksilöity rajattu määrä ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevia painopisteitä, ja niihin liittyvää vuoropuhelua on jatkettu. Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevalle eurooppalaiselle rahoitusvälineelle ja kansalaisjärjestöille on osoitettu enemmän rahoitusta. Erilaisten välineiden koordinointi ja asianmukainen varojen jako niiden välillä on varmistettu. Etenemissuunnitelmassa räätälöitiin kansalaisjärjestöille osoitettava tuki; varainhoitoasetuksen mukaan menettelyä voidaan nopeuttaa. Kokouksissa painotettiin julkista varainhoitoa ja korruption torjuntaa. Ehdollisuutta on noudatettu: komissio on keskeyttänyt budjettitukitoimet Egyptissä.	
12	12/2012	Paransivatko komissio ja Eurostat luotettavien ja uskottavien Euroopan tilastojen tuottamisprosessia?	Euroopan tilastojen järjestelmää on vahvistettu. Säädösperustaa on muutettu; muutoksessa otetaan huomioon käytännesääntöjen merkitys. Eurooppalainen tilastohallinnoinnin neuvoa-antava lautakunta osallistui vertaisarviointeihin, jotka ovat nyt julkisesti saatavilla. EU:n tilasto-ohjelmaa varten on laadittu suuntaviivoja ja menettelyjä. Painopisteet arvioidaan uudelleen. Uudenaikaistamishankkeiden täytäntöönpanon edistymisestä raportoidaan säännöllisesti. Henkilöstökulut on analysoitu tehokkuuden lisäämiseksi. Hankintaa koskevilla suuntaviivoilla lisätään kilpailua.	Tilastokeskusten päälliköiden palvelukseenotto- ja erottamismenettelyiden olisi oltava läpinäkyviä ja objektiivisia. Tietojen saatavuus ja tehokas käyttö on edelleen hankalaa. Huolta aiheuttaa tilastojen ja resurssien koordinointi. Tarkastuksien ja paikan päällä toimitettavien tarkastuksien valvontaa varten ei ole valvontatoimintoa.

N:o	Erityisk-ertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
13	2/2013	Onko komissio varmistanut tehokkaan täytäntöönpanon seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa?	Horisontti 2020 -ohjelma joustavoitti kulujen raportointia. Hakijoita koskevia vaatimuksia on järkeistetty. Seitsemännen puiteohjelman hallinnointi on johdonmukaistunut yhteisen tukikeskuksen myötä. IT-alan työnkulku, indikaattorit ja yhteinen tarkastustoiminto on integroitu. Yhteisten teknologia-aloitteiden kehys on joustavampi.	Yhteinen tukikeskus ei kata Euroopan teknologiainstituuttia eikä sen sääntöjä ole johdonmukaisesti yhdenmukaistettu Horisontti 2020 -kehykseen nähden, mikä edunsaajien näkökulmasta merkitsee tehottomuutta. Komissio ei ole pannut täytäntöön vaikuttavia toimenpiteitä varmistaakseen riskinjakorahoitusvälineen seuraajan täydentävyyttä. Tämä vahvistettiin marraskuussa 2016 riippumattomalla arvioinnilla, jossa ilmaistiin huoli siitä, että 28 prosenttia hankkeista ei ollut täydentäviä, ja suositeltiin, että täydentävyyden varmistamiseksi otettaisiin käyttöön selkeät valintaperusteet.

Komission vastaukset

Erityiskertomus 12/2012:

Tarkoituksenmukaiset oikeudelliset puitteet ja tarvittavat suojatoimet takaavat sen, että Eurostatin pääjohtajan nimittämis- ja erottamismenettelyt ovat avoimia. Näin voidaan varmistaa, että asetuksessa (EY) N:o 223/2009 säädettyä riippumattomuuden periaatetta noudatetaan tässä yhteydessä kaikilta osin.

Avoimuutta on vahvistettu Eurostatin pääjohtajan virkaa koskevalla viimeaikaisella menettelyllä, jolla mahdollistetaan hakumenettelyyn osallistuminen ulkopuolelta tuleville ehdokkaille. Lisäksi komission (Eurostatin) käytännesääntöjen täytäntöönpanoa koskeva Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antavan lautakunnan raportointi toimii parhaiten, jos lautakunta ei osallistu suoraan Eurostatin pääjohtajan nimittämiseen. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliset suhteet ovat vakiintuneet esimerkiksi lainsäädäntömenettelyn osalta mutta myös siltä osin, että komissio on kokonaisuutena tilivelvollinen parlamentille. Asetuksessa (EY) N:o 223/2009 säädetyllä vuotuisella tilastovuoropuhelulla pyritään varmistamaan, että parlamentti osallistuu asianmukaisesti tilastoasioiden käsittelyyn ja saa niistä tietoa. Tätä varten muun muassa säädetään, että Eurostatin pääjohtajan on tultava välittömästi nimittämisensä jälkeen parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan kuultavaksi.

LIITE 3.3

AIEMPIEN TULOKSELLISUUTTA KOSKEVIEN SUOSITUSTEN SEURANTA

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				
2013	Komission olisi **Suositus 1:** järkeistettävä tuloksellisuutta koskevaa raportointikehystään varainhoitoasetuksen seuraavan tarkistuksen yhteydessä			X				
	Suositus 2: varmistettava, että arviointikertomuksessa esitetään tiivistetysti kaikki Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden osalta saavutettua edistymistä koskevat tiedot, jotta lukija voi saada selkeän yleiskäsityksen saavutetusta edistyksestä			X				
	Suositus 3: parannettava tuloksellisuutta koskevaa hallinnointi- ja raportointijärjestelmäänsä siten, että se voi ottaa pääjohtajien antamissa vuotuisissa lausumissa vastuun varainhoidon moitteettomuudesta ja EU:n talousarvion osuudesta toimintapolitiikan saavutuksissa				X			

NELJÄS LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	4.1-4.6
Tulot lyhyesti	4.2-4.5
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	4.6
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.7
Vuotuisiin toimintakertomuksiin ja muihin sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueisiin kohdistuva tarkastustyö	4.8-4.20
Katsaus BKTL- ja alv-varaumiin sekä perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat	4.9
Globalisaation vaikutus kansantalouden tilinpitoon EKT 2010:n yhteydessä	4.10-4.13
Perinteisten omien varojen hallinnointi	4.14-4.18
ETA/EFTA-rahoitusosuuksia ja jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia koskevat komission laskelmat vuoden 2014 päätöksen voimaantulon jälkeen	4.19
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	4.20
Johtopäätökset ja suositukset	4.21-4.23
Johtopäätös	4.21
Suositukset	4.22-4.23

Liite 4.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – tulot

Liite 4.2 – Voimassa olevat BKTL-varaumat, alv-varaumat ja perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat jäsenvaltioittain 31.12.2016

Liite 4.3 – Aiempien suositusten seuranta – tulot

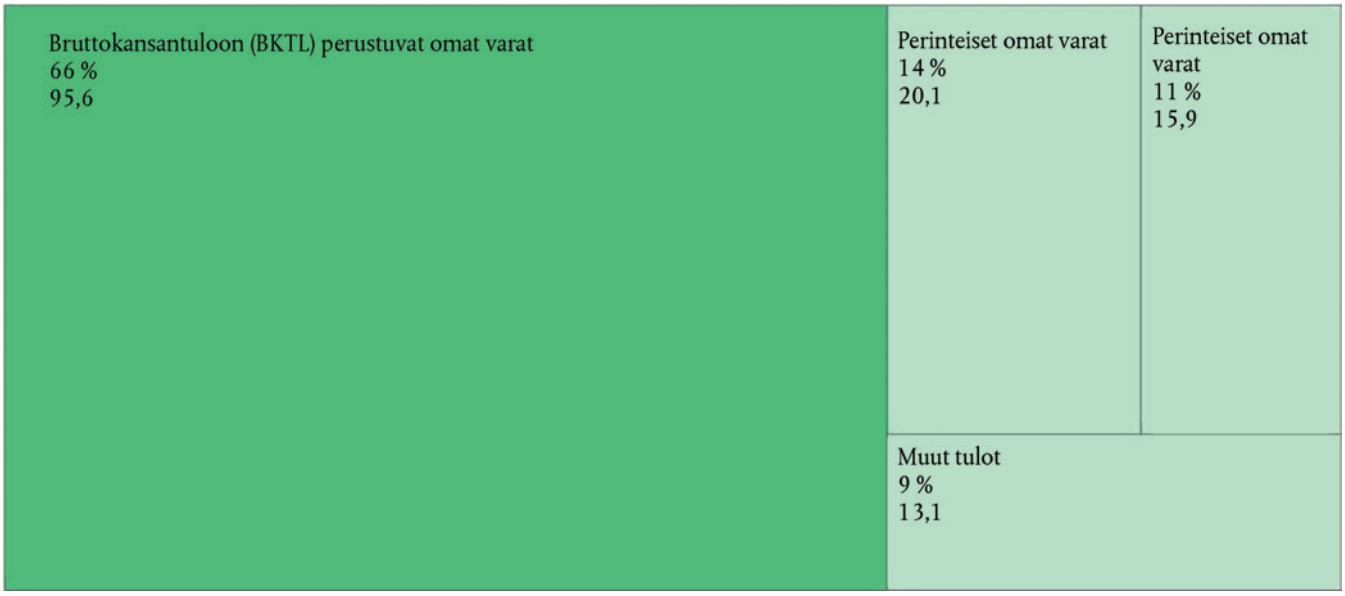
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Tulot koostuvat *omista varoista* ja muista tuloista. ***Laatikossa 4.1*** esitetään tulojen jakautuminen vuonna 2016.

Laatikko 4.1 – Tulot – jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)



Tulot yhteensä vuonna 2016 ([1])	**144,7**

([1]) Määrä ilmoittaa EU:n talousarvion tulot. Tuloslaskelmassa olevat määrät esitetään eri tavalla, suoriteperusteisen järjestelmän pohjalta. Suoriteperusteista järjestelmää soveltamalla EU:n tuloiksi on saatu tuloslaskelmassa 146,2 miljardia euroa.

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

Tulot lyhyesti

4.2 Suurin osa (91 prosenttia) tuloista on peräisin kolmesta eri tyyppisestä omien varojen lähteestä:

— EU:n tuloista 66 prosenttia on ***bruttokansantuloon* (BKTL) perustuvia omia varoja**, joita käytetään EU:n talousarvion tasapainottamiseen sen jälkeen, kun kaikista muista lähteistä saatavat tulot on laskettu. Kunkin jäsenvaltion rahoitusosuus määräytyy suhteessa sen bruttokansantuloon ([1]).

([1]) Alustava laskelma perustuu BKTL-tietoja koskevaan ennakkoarvioon. Ennakkoarvion ja lopullisen BKTL:n väliset erot mukautetaan seuraavina vuosina, ja kerätyn kokonaismäärän sijaan kyseiset erot vaikuttavat omien varojen jakautumiseen jäsenvaltioiden välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— EU:n tuloista 14 prosenttia on **perinteisiä omia varoja**. Ne käsittävät tuontitullit (20 miljardia euroa) ja sokerimaksut (0,1 miljardia euroa), joiden kantaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Kokonaismäärästä maksetaan EU:n talousarvioon 80 prosenttia ja loput 20 prosenttia jäsenvaltiot pidättävät kattaakseen kantokulut.

— EU:n tuloista 11 prosenttia on **arvonlisäveroon (alv) perustuvia omia varoja**. Arvonlisäveroon perustuvat rahoitusosuudet lasketaan siten, että jäsenvaltioiden yhdenmukaistettuihin alv-määräytymisperusteisiin sovelletaan yhdenmukaista verokantaa.

4.3 Tulot käsittävät myös muista lähteistä peräisin olevia varoja. Merkittävimpiä näistä lähteistä ovat unionin sopimuksiin ja ohjelmiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset (5,9 miljardia euroa – 4 prosenttia EU:n tuloista) sekä sakot ja seuraamukset (3,1 miljardia euroa – 2 prosenttia EU:n tuloista).

4.4 Lokakuun 1. päivänä 2016 tuli voimaan uusi EU:n omien varojen järjestelmää koskeva päätös (vuoden 2014 päätös) ([2]). Päätöstä sovellettiin takautuvasti 1. tammikuuta 2014 alkaen, ja näin ollen komissio laski jäsenvaltioiden vuosien 2014 ja 2015 rahoitusosuudet takautuvasti uudelleen. Se myös mukautti jäsenvaltioiden vuodelle 2016 suunniteltuja rahoitusosuuksia ([3]).

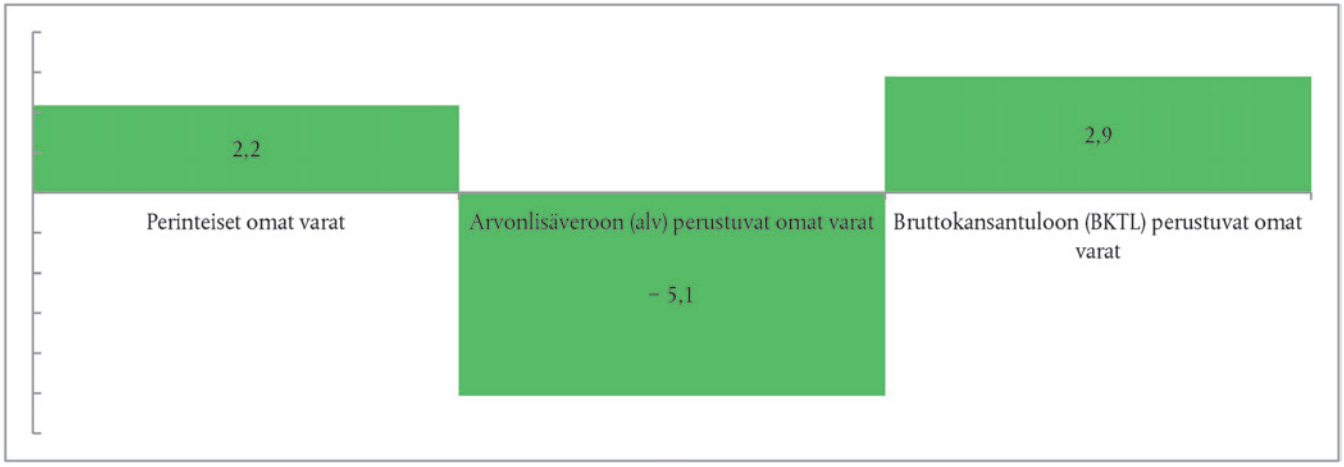
4.5 ***Laatikossa 4.2*** esitetään, kuinka vuoden 2014 päätöksen mukainen uudelleenlaskenta vaikutti omista varoista saatavien tulojen määrään (vuodet 2014 ja 2015 yhteenlaskettuna). ***Laatikossa 4.3*** esitetään uudelleenlaskemisen vaikutus yksittäisten jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin (vuodet 2014 ja 2015 yhteenlaskettuna). Uudelleenlaskenta ei muuttanut EU:n tulojen kokonaismäärää.

([2]) Neuvoston päätös 2014/335/EU, Euratom, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 105).

([3]) Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet laskettiin uudelleen ottamalla huomioon seuraavat seikat:
— Saksaan, Alankomaihin ja Ruotsiin sovelletaan 0,15 prosentin alennettua alv-kantaa ja muihin jäsenvaltioihin sovelletaan edelleen 0,3 prosentin verokantaa.
— Itävallalle, Tanskalle, Alankomaille ja Ruotsille myönnettiin BKTL-maksujen kiinteämääräisiä vähennyksiä.
— Kannetuista perinteisistä omista varoista kantokuluina pidätettävä osuus vähennettiin 20 prosenttiin (aiemmasta 25 prosentista).
— Omien varojen tarkoituksiin käytettävän BKTL:n laskenta perustuu Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmään 2010 (EKT 2010) (aiemmin käytössä oli EKT 95). Ks. alaviite 10.

Laatikko 4.2 – Uuden omia varoja koskevan päätöksen vaikutus yksittäisistä omista varoista saatujen tulojen määrään vuosina 2014 ja 2015

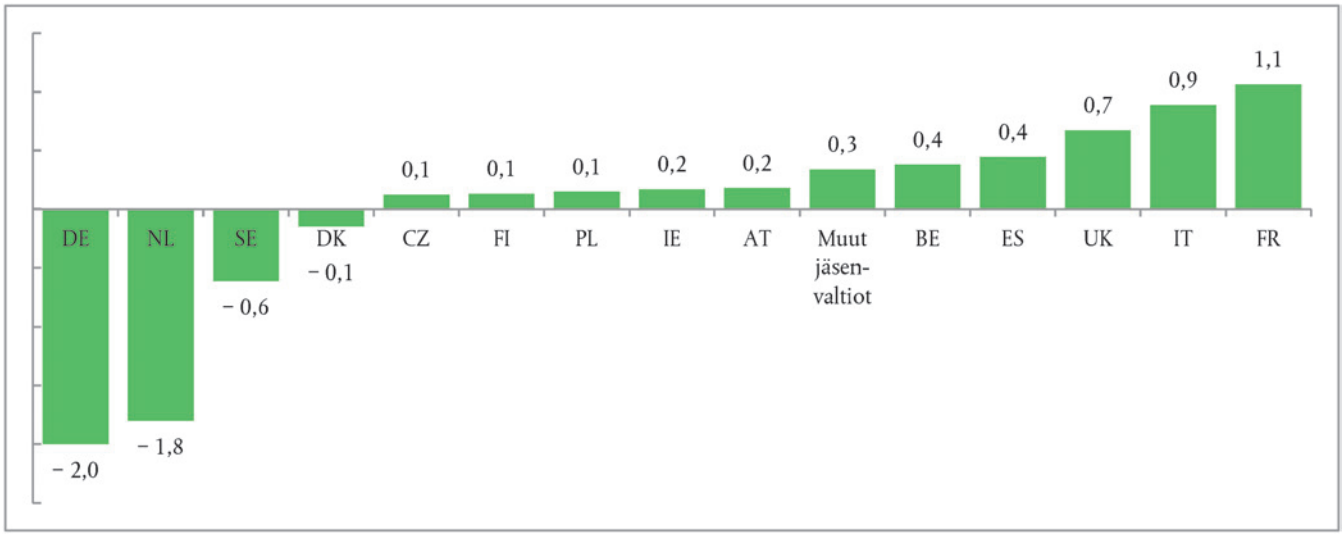
(miljardia euroa)



Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

Laatikko 4.3 – Uuden omia varoja koskevan päätöksen vaikutus yksittäisiin jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin vuosina 2014 ja 2015

(miljardia euroa)



Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

4.6 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tuloihin vuoden 2016 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja

a) tarkasti 55:stä komission perintämääräyksestä koostuvan otoksen ([4]); kyseessä oli edustava otos kaikista tulolähteistä

b) arvioi, olivatko budjettipääosaston ja Eurostatin *vuotuisissa toimintakertomuksissa* tulojen *sääntöjenmukaisuudesta* esitetyt tiedot laajalti yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten kanssa

c) tarkasti komission järjestelmät, joilla

   i) varmistetaan, että jäsenvaltioiden BKTL- ja alv-tiedot muodostavat asianmukaisen omien varojen rahoitusosuuksien laskentaperustan, sekä tarkasti lisäksi kyseisten rahoitusosuuksien laskentaan ja keräämiseen käytetyt komission järjestelmät ([5])

   ii) hallinnoidaan perinteisiä omia varoja, mukaan lukien menettelyt, joilla seurataan tarkastuksia, joita jäsenvaltiot kohdistavat tulleihin sen jälkeen kun tavarat on tuotu Euroopan unioniin (jälkitarkastukset)

   iii) hallinnoidaan sakkoja ja seuraamuksia

   iv) lasketaan rahoitusosuudet, jotka Euroopan vapaakauppaliittoon (EFTA) kuuluvien maiden on suoritettava Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen puitteissa ([6]); lasketaan korjausmekanismit ja omia varoja koskevan vuoden 2014 päätöksen voimaantulon vaikutus jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin vuosina 2014 ja 2015

d) tarkasti perinteisten omien varojen kirjanpitojärjestelmät ([7]), mukaan lukien jälkitarkastukset, kolmessa tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa (Belgia, Bulgaria ja Ruotsi) ([8]).

([4]) Perintämääräys on asiakirja, johon komissio on kirjannut määrät, jotka ovat maksamatta komissiolle.

([5]) Tilintarkastustuomioistuimen lähtökohtana olivat hyväksytyt BKTL-tiedot ja jäsenvaltioiden valmistelema yhdenmukainen alv:n määräytymisperusta. Tarkastuksen yhteydessä ei suoraan testattu komission ja jäsenvaltioiden toimittamia tilastotietoja ja muita tietoja.

([6]) Islanti, Liechtenstein ja Norja maksavat rahoitusosuuden EU:n talousarvioon ETA-sopimuksen puitteissa. Myös Sveitsi suorittaa maksuja EU:n talousarvioon eri sopimusten nojalla.

([7]) Tarkastuksessa käytettiin tietoja, jotka olivat peräisin kirjanpitojärjestelmistä, joita tarkastuskohteena olleet jäsenvaltiot käyttävät perinteisten omien varojen kirjaamiseen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei voinut kattaa tuontia, josta ei ollut tehty ilmoitusta tai joka oli välttänyt tullivalvonnan.

([8]) Nämä kolme jäsenvaltiota valittiin vuorotteluperiaatteella, ottaen huomioon niiden rahoitusosuuden suuruus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.7 ***Liitteessä 4.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastuksen tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin 55 tapahtumaan ei liittynyt virheitä.

VUOTUISIIN TOIMINTAKERTOMUKSIIN JA MUIHIN SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTELMIEN OSA-ALUEISIIN KOHDISTUVA TARKASTUSTYÖ

4.8 Kuten kohdassa 4.6 tuodaan esille, tilintarkastustuomioistuin poimi otoksen järjestelmistä ja tarkasti sen. Jäljempänä esitettävät huomautukset eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen kokonaislausuntoon EU:n tuloista (ks. ensimmäinen luku), mutta niissä kuitenkin tuodaan esiin alueita, joilla tulojen laskentaa ja keräämistä olisi aiheellista edelleen parantaa.

Katsaus BKTL- ja alv-varaumiin sekä perinteisiä omia varoja koskeviin avoimiin kohtiin

4.9 Kun komissio havaitsee tapauksia, joissa omia varoja koskevia asetuksia ([9]) on mahdollisesti jätetty noudattamatta, se merkitsee tiedot avoimiksi ja mahdollisesti mukautettaviksi. BKTL:a ja alv:a koskevissa tapauksissa menettelyä kutsutaan varauman esittämiseksi ja perinteisten omien varojen osalta vastaavaa menettelyä kutsutaan kohdan jättämiseksi avoimeksi. Vuoden 2016 lopussa oli voimassa kaksi BKTL-varaumaa. Alv-varaumien ja perinteisiä omia varoja koskevien avoimien kohtien lukumäärät pysyivät samanlaisena edellisvuosiin verrattuna. Voimassa olevat BKTL- ja alv-varaumat ja perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat on eritelty jäsenvaltioittain ***liitteessä 4.2***. Näiden varaumien ja avointen kohtien vaikutus on vielä määrittämättä ja ne voivat aiheuttaa muutoksia jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin.

([9]) Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, perinteisten, alv- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39) sekä neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 608/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 29).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Globalisaation vaikutus kansantalouden tilinpitoon EKT 2010:n yhteydessä

4.10 Vuoden 2014 päätöksessä määrätään, että BKTL:n kokoamisessa omia varoja koskeviin tarkoituksiin olisi käytettävä EKT 2010 ([10]) -tilinpitojärjestelmää EKT 95 -järjestelmän ([11]) sijaan. Yksi tärkeä ero mainittujen tilinpitojärjestelmien välillä liittyy siihen, kuinka niissä käsitellään tutkimuksen ja kehittämisen (T&K) alan menoja. EKT 95 -tilinpitojärjestelmässä tutkimusta ja kehittämistä pidettiin juoksevina menoina, mutta EKT 2010 -järjestelmässä se katsotaan investoinniksi ([12]). Monikansalliset yhtiöt voivat helposti siirtää T&K-varoja eri maiden välillä taloudellisista tai verotuksellisista syistä.

4.11 Tilintarkastustuomioistuin vertasi ennustetta alustaviin BKTL-tietoihin kunkin jäsenvaltion osalta. Erot eivät yleensä ottaen olleet merkittäviä. Irlannin ilmoittama BKTL kuitenkin kasvoi hyvin merkittävästi vuonna 2015. Tämä johtui siitä, että monikansalliset yhtiöt siirsivät maahan T&K-hyödykkeitä (ks. ***laatikko 4.4***).

([10]) Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmä (EKT 2010) on uusin kansainvälisesti yhteensopiva EU:n tilinpitokehys, jonka avulla voidaan kuvata taloutta systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti. Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 549/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä Euroopan unionissa (EUVL L 174, 26.6.2013, s. 1).

([11]) Neuvoston asetus (EY) N:o 2223/1996, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1996, Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä yhteisössä (EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1).

([12]) Kansantalouden tilinpidon sääntöjen muuttaminen (EKT 95:stä EKT 2010:een) tutkimuksen ja kehittämisen käsittelytavan osalta on johtanut jäsenvaltioiden BKTL:n kasvuun. Komission hiljattain suorittaman arvioinnin mukaan ilmoitettu BKTL on näiden muutosten seurauksena kasvanut keskimäärin 2,0 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 4.4 – T&K-hyödykkeiden siirrot: vaikutus Irlannin kansantalouden tilinpitoon

Irlanti tiedotti komissiolle syyskuussa 2016, että sen BKTL oli kasvanut 23,9 prosenttia (+ 39,5 miljardia euroa) vuonna 2015. Kasvuun oli syynä se, että muutama monikansallinen yhtiö siirsi suuria määriä aineettomia hyödykkeitä Irlantiin. Kyseessä olivat pääasiassa aktivoidut tutkimus- ja kehittämismenot, jotka on kirjattu taseeseen henkisen omaisuuden tuotteina. Näiden henkisen omaisuuden tuotteiden lähtökohtana olevia eritelmiä käytetään sopimusvalmistuksen perustana useissa maissa eri puolilla maailmaa.

T&K-hyödykkeiden siirtotapauksissa BKTL:n kokoaminen monimutkaistuu myös seuraavien tekijöiden vuoksi:

— kotipaikkaa koskevien edellytysten soveltaminen; EKT 2010:n yhteydessä kyseisiin hyödykkeisiin liittyvä tuotos kirjattiin siinä maassa, jossa hyödykkeiden tosiasiallinen valvonta tapahtuu

— hyödykkeiden arvostaminen; Irlannissa tiedot ristiintarkastettiin yhtiön tilinpäätöksen kanssa.

4.12 Komissio reagoi ripeästi Irlannin antamissa BKTL-tiedoissa ilmenneeseen kasvuun ja tarkisti Irlannin kansantalouden tilinpidon kokoamiseen käytettyjen menetelmien tarkoituksenmukaisuuden. Komissio pyysi lisäksi jäsenvaltioita vastaamaan tutkimusta ja kehittämistä sekä monikansalliseen toimintaan liittyviä muita asioita koskevaan kyselyyn. Jäsenvaltiot ilmoittivat vastauksissaan, että niillä oli riittämättömät tiedot asian osalta. Tämän seurauksena komissiolla oli vain vähän tietoa siitä, kuinka kyseisiä asioita on käsitelty BKTL:n kokoamisen yhteydessä.

4.13 Komission on siksi välttämätöntä tehdä lisätyötä saadakseen varmuuden siitä, miten monikansallinen toiminta mahdollisesti vaikuttaa kansantalouden tilinpitoon sekä menetelmien että tarkistusprosessin osalta. Koska omien varojen laskentaan kaudesta 2010 lähtien käytettävät BKTL-tiedot eivät ole vielä lopullisia ([13]), jäsenvaltioiden rahoitusosuudet voivat vielä muuttua.

KOMISSION VASTAUKSET

4.12 *Yhteinen vastaus kohtiin 4.11, 4.12 ja 4.13.*

Tämä kysymys on erittäin tärkeä, ja sitä käsitellään parhaillaan meneillään olevalla tarkastuskierroksella.

Komissio tutkii juuri joitakin uusia esimerkkejä tästä ilmiöstä. Jäsenvaltioiden edustajista on perustettu korkean tason työryhmä, jonka ensimmäisiä tehtäviä on ollut luoda varhaisvaroitusmenettely. Kansallisten tilastokeskusten on ilmoitettava Eurostatille heti kun ne ovat saaneet tiedon merkittävästä rakenneuudistusta koskevasta kansallisesta tapauksesta, minkä jälkeen perustetaan tapauskohtaisesti asianomaisten jäsenvaltioiden edustajista koostuva työryhmä, jonka on sovittava sovellettavasta menetelmästä ja tietojen koontitavasta.

Tämän aloitteen onnistuminen riippuu toisaalta monikansallisten yritysten ja kansallisten tilastolaitosten välisestä yhteistyöstä ja toisaalta eri jäsenvaltioiden kansallisten tilastolaitosten keskinäisestä yhteistyöstä erityisesti tiedonvaihdon alalla.

([13]) Tiedot on mahdollista tarkistaa neljän vuoden ajan, minkä jälkeen niitä ei voi enää muuttaa, paitsi jos komissio on esittänyt varauman.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Perinteisten omien varojen hallinnointi

4.14 Kukin jäsenvaltio lähettää komissiolle kuukausittain selvityksen kantamistaan tulleista ja sokerimaksuista (selvitys A-kirjanpidosta) ja kolmen kuukauden välein selvityksen niistä todetuista saamisista, jotka eivät sisälly A-kirjanpitoon (selvitys B-kirjanpidosta).

4.15 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti perinteisten omien varojen keräämisen Belgiassa, Bulgariassa ja Ruotsissa. Tarkastuksessa keskityttiin seuraavien tekijöiden analysointiin: A-kirjanpidon laatiminen; B-kirjanpitoon vietyjen määrien kantamismenettelyt ja jälkitarkastukset (ks. kohta 4.6). Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä ongelmia A-kirjanpidon laatimisessa, mutta B-kirjanpidon hoidossa ilmeni toistuvia puutteita ([14]).

4.15 *Kansallisten tulliviranomaisten on hoidettava huolellisesti B-kirjanpitoaan. On kuitenkin ilmeistä, että koska tämäntyyppiseen kirjanpitoon viedään ongelmalliset tapaukset, aina on olemassa riski puutteista. Sen vuoksi komission yksiköiden suorittaman tarkastuksen yhteydessä tarkastellaan aina myös kohteena olevan (yhden tai useamman) tullitoimipaikan B-kirjanpitoa. Komissio seuraa jatkossakin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.*

4.16 Tavaroihin voidaan kohdistaa tullitarkastuksia sen jälkeen kun ne on luovutettu tulliselvityksen jälkeen vapaaseen liikkeeseen EU:ssa (sen sijaan että ne tarkastettaisiin tuontihetkellä). Tätä menettelyä kutsutaan tulliselvityksen jälkeiseksi valvonnaksi, ja se käsittää myös jälkitarkastukset.

4.17 Edellisten vuosien tapaan ([15]) tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita siinä, kuinka jäsenvaltiot yksilöivät ja valitsevat tuojat jälkitarkastuksiin ja kuinka jälkitarkastukset suoritetaan. Ruotsi ja Bulgaria olivat vahvistaneet puitteet jälkitarkastuksilleen komission laatiman tullin yritystarkastusoppaan mukaisesti. Belgiassa jälkitarkastukset valittiin kuitenkin yksittäisten tapahtumien ominaisuuksien perusteella eikä yritysten riskiprofiilien mukaan; tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että yleensä jälkitarkastuksia ei suoritettu.

4.17 *Komissio suosittaa aina perinteisten omien varojen tarkastustensa yhteydessä, että jäsenvaltiot noudattaisivat komission laatimaa tullin yritystarkastusopasta, myös valmistellessaan ja toteuttaessaan jälkitarkastuksia. Se kannustaa vastedeskin jäsenvaltioita käyttämään opasta. Jälkitarkastusten puuttumista Belgiassa seurataan yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa.*

Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa vahvistaakseen tullitarkastuksia varten tarkoitettua yhteistä riskinhallintajärjestelmää taloudellisten riskien osalta. Samalla se noudattaa tullialan riskienhallintaa koskevaa EU:n strategiaa ja toimintasuunnitelmaa. Tässä yhteydessä on perustettu hankeryhmiä, joiden tehtävänä on laatia EU:n yhteiset riskinarviointiperusteet ja taloudellisia riskejä koskevat normit sekä tarkastella, olisiko jälkitarkastuksia varten annettava tarkempaa ohjeistusta tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa kysymyksissä. Ks. myös vastaus kohtaan 4.18.

([14]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 4.18, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 4.22, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 2.16, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 2.32 ja 2.33.

([15]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 4.15 ja 4.16, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 4.19, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 2.14, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 2.31.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.18 Heinäkuussa 2016 ([16]) komissio pani merkille, että kuusi jäsenvaltiota ([17]) ei joko ollut suorittanut yhtään jälkitarkastusta tai ei ollut toimittanut mitään tietoja kyseisistä tarkastuksista ([18]). Noin 20 prosenttia EU:ssa kannettujen tullien kokonaismäärästä oli peräisin näistä jäsenvaltioista.

KOMISSION VASTAUKSET

4.18 *Komissio tarjoaa kaikille jäsenvaltioille säännöllisesti menetelmiä koskevia selvityksiä, korostaa tarkan ja luotettavan raportoinnin merkitystä ja kehottaa tarvittaessa jäsenvaltioita toimittamaan puuttuvat tiedot ja/tai selventämään toimitettuja tietoja. Komissio arvioi jatkossakin kertomuksia, jotka jäsenvaltiot antavat neuvoston asetuksen (EU) N:o 608/2014 6 artiklan mukaisesti, ja korostaa, että jäsenvaltioiden on suoritettava asianmukaista valvontaa, mukaan lukien jälkitarkastuksia.*

Komissio aikoo ottaa huomautuksissa 4.17 ja 4.18 mainitut uudet seikat esille jäsenvaltioiden kanssa kohdassa 4.17 mainitun, käynnissä olevan työn yhteydessä.

ETA/EFTA-rahoitusosuuksia ja jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia koskevat komission laskelmat vuoden 2014 päätöksen voimaantulon jälkeen

4.19 Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä ongelmia jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien uudelleenlaskennassa vuoden 2014 päätöksen voimaantulon jälkeen. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin pieniä virheitä, jotka liittyivät vuoden 2016 ETA/EFTA-rahoitusosuuden laskentaan. Havaitut virheet olivat samanlaisia kuin viime vuonna havaitut virheet ([19]).

4.19 *Huhtikuussa 2017 otettiin käyttöön ETA/EFTA-rahoitusosuuden laskemista koskeva sisäinen tarkastusjärjestelmä. Sen tarkoituksena on ehkäistä virheet tulevissa rahoituspyynnöissä.*

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

4.20 Budjettipääosaston ja Eurostatin julkaisemissa vuoden 2016 toimintakertomuksissa annetut tiedot vahvistavat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että budjettipääosasto on esittänyt *varauman* Yhdistyneen kuningaskunnan keräämättä jättämistä omista varoista. Tämä oli tulosta OLAFin tutkinnasta, joka koski Kiinasta tuotujen tekstiilien ja jalkineiden arvostusta; OLAF antoi loppuraporttinsa ja suosituksensa maaliskuussa 2017. Varaumaan liittyvien perinteisten omien varojen määrä on vielä vahvistettava, kun Yhdistynyt kuningaskunta toimittaa tarvittavat tiedot.

([16]) Omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean (ACOR) kokouksessa 7. heinäkuuta 2016 komissio esitteli tietoja jäsenvaltioiden vuoden 2015 raporteista omia varoja koskevan asetuksen 17 artiklan 5 kohdan perusteella (neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2007/436/EY, Euratom soveltamisesta (EUVL L 130, 31.5.2000, s. 1)).

([17]) Belgia, Italia, Portugali, Romania, Slovenia ja Viro.

([18]) Tilintarkastustuomioistuin suositteli aiemmissa kertomuksissaan (ks. suositukset 3 ja 4 vuoden 2013 vuosikertomuksessa ja suositus 3 vuoden 2014 vuosikertomuksessa), että komissio parantaa tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia koskevia nykyisiä ohjeita ja kannustaa niiden soveltamiseen jäsenvaltioissa. Komissio on kyllä edistynyt jonkin verran näissä, mutta tilintarkastustuomioistuimen suosituksia ei ole vielä pantu kaikilta osin täytäntöön.

([19]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 4.20.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

4.21 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulojen virhetaso ei ole olennainen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tarkastetut tuloihin liittyvät järjestelmät ovat yleisesti ottaen vaikuttavat. Tilintarkastustuomioistuimen tietyissä jäsenvaltioissa tarkastamat keskeiset perinteisiä omia varoja koskevat sisäiset valvontamenettelyt ovat osittain vaikuttavat.

Suositukset

4.22 ***Liitteessä 4.3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen viiden suosituksen täytäntöönpanoa ([20]). Komissio on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön kaksi suositusta ja kolme on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi.

4.23 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että komissio

— **Suositus 1:** analysoi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kaikki mahdolliset vaikutukset, joita monikansallisella toiminnalla on BKTL:n arviointiin, ja opastaa jäsenvaltioita siinä, miten monikansallinen toiminta otetaan huomioon kansantalouden tilinpidon kokoamisen yhteydessä

Komissio hyväksyy suosituksen. Jäsenvaltioita kannustetaan jo nyt asettamaan tämä työ etusijalle ja erityisesti määrittämään suurten monikansallisten yritysten vaikutus. Komissio tarjoaa ohjeistusta ja asettaa tarvittaessa varaumia. Ks. myös yhteinen vastaus kohtiin 4.11, 4.12 ja 4.13.

— **Suositus 2:** varmistaa meneillään olevan BKTL-tarkastussyklin aikana, että T&K-hyödykkeet on viety oikein jäsenvaltioiden kansantalouden tilinpitoon kiinnittäen erityistä huomiota T&K-hyödykkeiden arvostukseen ja kotipaikkaa koskeviin edellytyksiin monikansallisten toimintojen siirtojen kohdalla.

Komissio hyväksyy suosituksen. T&K-toimiin kiinnitetään paljon huomiota nykyisessä tarkastussyklissä. Asiaankuuluvien EKT 2010: n sääntöjen noudattaminen tarkastetaan huolellisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä koskee myös globalisaation vaikutusta.

([20]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

LIITE 4.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Maksutapahtumat yhteensä	**55**	55
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**0,0 %**	0,0 %
Ylempi virheraja	0,0 %	
Alempi virheraja	0,0 %	

LIITE 4.2

VOIMASSA OLEVAT BKTL-VARAUMAT, ALV-VARAUMAT JA PERINTEISIÄ OMIA VAROJA KOSKEVAT AVOIMET KOHDAT JÄSENVALTIOITTAIN 31.12.2016

Jäsenvaltio	BKTL-varaumat (31.12.2016)	Alv-varaumat (31.12.2016)	Perinteiset omat varat, ”avoimet kohdat” (31.12.2016)
Belgia	0	4	29
Bulgaria	0	2	4
Tšekki	0	0	6
Tanska	0	3	19
Saksa	0	8	8
Viro	0	1	2
Irlanti	0	12	12
Kreikka	2	8	26
Espanja	0	1	26
Ranska	0	5	26
Kroatia	0	1	0
Italia	0	4	18
Kypros	0	1	5
Latvia	0	2	2
Liettua	0	0	0
Luxemburg	0	10	1
Unkari	0	1	8
Malta	0	0	2
Alankomaat	0	5	46
Itävalta	0	10	6
Puola	0	4	8
Portugali	0	0	20
Romania	0	2	16
Slovenia	0	0	4
Slovakia	0	0	2
Suomi	0	4	10
Ruotsi	0	3	7
Yhdistynyt kuningaskunta	0	4	22
YHTEENSÄ 31.12.2016	**2**	**95**	**335**
YHTEENSÄ 31.12.2015	55	85	325

Prosessikohtaisia BKTL-varaumia ei ole otettu taulukossa huomioon.
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE 4.3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN 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	Joiltakin osin				
2013	**Suositus 1**: Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita täsmentämään, mitä menetelmiä ne käyttävät kootessaan tietoja piilotaloudesta, ja edistettävä koonnin yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden välillä.	X						
	Suositus 2: Komission olisi asettava käyttöön tarkka toimintasuunnitelma, jossa asetetaan selkeät välitavoitteet Kreikan kansantalouden tilinpidon koontiongelmien ratkaisemiseen, ja seurattava tiiviisti suunnitelman täytäntöönpanoa.	X						
	Suositus 3: Komission olisi laadittava tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia varten riskianalyysin vähimmäisstandardit ja hyödynnettävä siinä nykyisen tuontitietokannan tietoja, jotta jäsenvaltiot voisivat kohdistaa tarkastustoimintansa paremmin niihin maahantuojiin, joihin liittyy riski.		X					
	Suositus 4: Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita soveltamaan nykyisiä ohjeita ja seurattava jälkitarkastusten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.		X					*Komissio arvioi jatkossakin kertomuksia, jotka jäsenvaltiot antavat neuvoston asetuksen (EU) N:o 608/2014 6 artiklan mukaisesti, ja korostaa, että jäsenvaltioiden on suoritettava asianmukaista valvontaa, mukaan lukien jälkitarkastuksia. Komissio suosittaa aina perinteisten omien varojen tarkastustensa yhteydessä, että jäsenvaltiot noudattaisivat komission laatimaa tullin yritystarkastusopasta. Komissio on vuonna 2017 suorittamissaan tarkastuksissa pyytänyt jäsenvaltioita vahvistamaan, että ne käyttävät opasta valmistellessaan ja toteuttaessaan jälkitarkastuksia. Suosituksessa viitataan jatkuvaan prosessiin, jota komissio aikoo jatkossakin pitää käynnissä.*

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				
2013	**Suositus 5**: Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita käyttämään A- ja B-kirjanpitoa oikein ja varmistettava, että kirjanpidot ovat osoitetusti täydelliset ja oikeelliset.		X					*Tarkastusten suorittaminen kuuluu nykyisen oikeudellisen kehyksen nojalla jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio kehottaa tarkastuksissaan jäsenvaltioita hyödyntämään asianmukaisesti A- ja B-kirjanpitoa ja aikoo tehdä näin myös jatkossa. Se aikoo edelleen tutkia A- ja B-kirjanpitojen käytön tarkastustensa yhteydessä ja pyytää jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että kirjanpito on kattava ja virheetön.*

VIIDES LUKU

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	5.1–5.6
Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky lyhyesti	5.2–5.5
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	5.6
Osa 1 — Toimien sääntöjenmukaisuus	5.7–5.27
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä aiheutui pääasiassa edunsaajien ilmoittamien tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaamisesta	5.9–5.11
Useimmat virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, koskivat tutkimus- ja innovointihankkeita	5.12
Horisontti 2020: yksinkertaistaminen jatkuu mutta tehtävää on vielä jäljellä	5.13–5.19
Vuotuiset toimintakertomukset vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset, mutta niissä esitettiin virhetasot ja riskinalaiset määrät epäyhdenmukaisesti	5.20–5.23
Komission yhteinen tarkastustoiminto: suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosesseja on aiheellista parantaa merkittävästi Horisontti 2020 -puiteohjelmassa	5.24–5.27
Johtopäätökset ja suositukset	5.28–5.31
Johtopäätös	5.28–5.29
Suositukset	5.30–5.31
Osa 2 — Tuloksellisuusongelmat tutkimus- ja innovointihankkeissa	5.32–5.35
Useimmissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset	5.34–5.35

Liite 5.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

Liite 5.2 – Yhteenveto kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alan virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia

Liite 5.3 – Aiempien suositusten seuranta – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

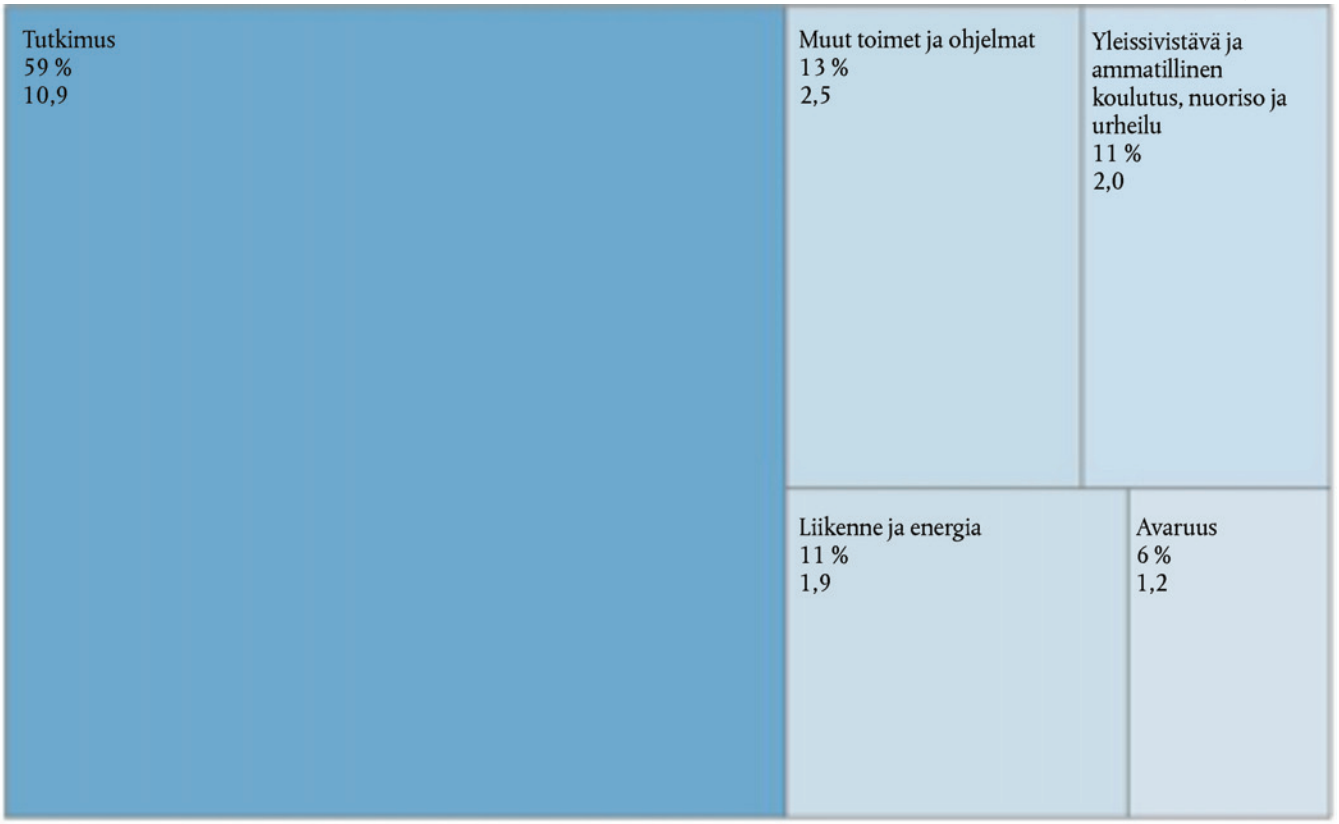
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyksen* otsakkeeseen ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” liittyvät havainnot. ***Laatikossa 5.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2016.

Laatikko 5.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1a – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky – Menojen jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	18,5
– *ennakkomaksut* ([1])	*12,2*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* ([1])	*8,9*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**15,2**

([1]) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liitteen 1.1*** kohta 10).

Lähde: Euroopan unionin *konsolidoitu tilinpäätös* varainhoitovuodelta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky lyhyesti

5.2 Otsakkeen toimintapolitiikassa on tavoitteena esimerkiksi parantaa tutkimusta ja innovointia, kehittää koulutusjärjestelmiä ja edistää työllisyyttä, varmistaa digitaaliset sisämarkkinat, edistää uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta, nykyaikaistaa liikennealaa sekä parantaa liiketoimintaympäristöä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) osalta.

5.3 Tutkimuksen ja innovoinnin osuus menoista on 59 prosenttia. Menot toteutetaan ohjelmakautta 2007–2013 koskevan seitsemännen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelman (seitsemäs tutkimuksen puiteohjelma) avulla ja ohjelmakautta 2014–2020 koskevan tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti 2020 -puiteohjelman (Horisontti 2020 -puiteohjelma) avulla.

5.4 Suurin osa menoista muodostuu *avustuksista*, joita myönnetään hankkeisiin osallistuville julkisille tai yksityisille *edunsaajille*. Komissio suorittaa edunsaajalle ennakkomaksun, kun avustussopimus tai rahoituspäätös on tehty. Komissio korvaa edunsaajien ilmoittamat kulut, joihin on myönnetty EU-varoja, ja vähentää tällöin ennakot korvattavasta kokonaismäärästä.

5.5 *Toimien sääntöjenmukaisuuteen* kohdistuvana pääasiallisena riskinä on, että edunsaajat ilmoittavat tukeen oikeuttamattomia kuluja, jotka jäävät havaitsematta tai korjaamatta ennen kuin komissio korvaa kulut. Riski on erityisen suuri seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa, jossa on noudatettava monimutkaisia tukikelpoisuussääntöjä, joita edunsaajat usein tulkitsevat väärin (erityisesti ne edunsaajat, jotka eivät tunne sääntöjä kovin hyvin, kuten pk-yritykset, ensimmäistä kertaa ohjelmaan osallistuvat sekä EU:n ulkopuoliset toimijat).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

5.6 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi vuoden 2016 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki otsakkeen "Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky" osalta

a) 150 tapahtuman otoksen ***liitteen 1.1*** kohdan 7 mukaisesti; tarkoituksena oli poimia edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista; otokseen kuului 92 tutkimuksen ja innovoinnin alan tapahtumaa (79 seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman tapahtumaa ja 13 Horisontti 2020 -puiteohjelman tapahtumaa) sekä 58 muihin ohjelmiin ja toimiin liittyvää tapahtumaa

b) olivatko tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston, koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sekä liikenteen ja liikkumisen pääosaston *vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut tiedot menojen sääntöjenmukaisuudesta suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten kanssa ([1])

c) komission sisäisen tarkastuksen osaston vuonna 2016 suorittaman tarkastuksen, joka koski komission edistymistä tutkimus- ja innovointimenojen jälkitarkastusten täytäntöönpanossa.

([1]) Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suoritti rajatun arvioinnin, jossa tarkasteltiin seuraavien tahojen vuotuisissa toimintakertomuksissa julkaistujen virhetasojen laskentaa: viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto, sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto, Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto ja tutkimuksen toimeenpanovirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 1 — TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

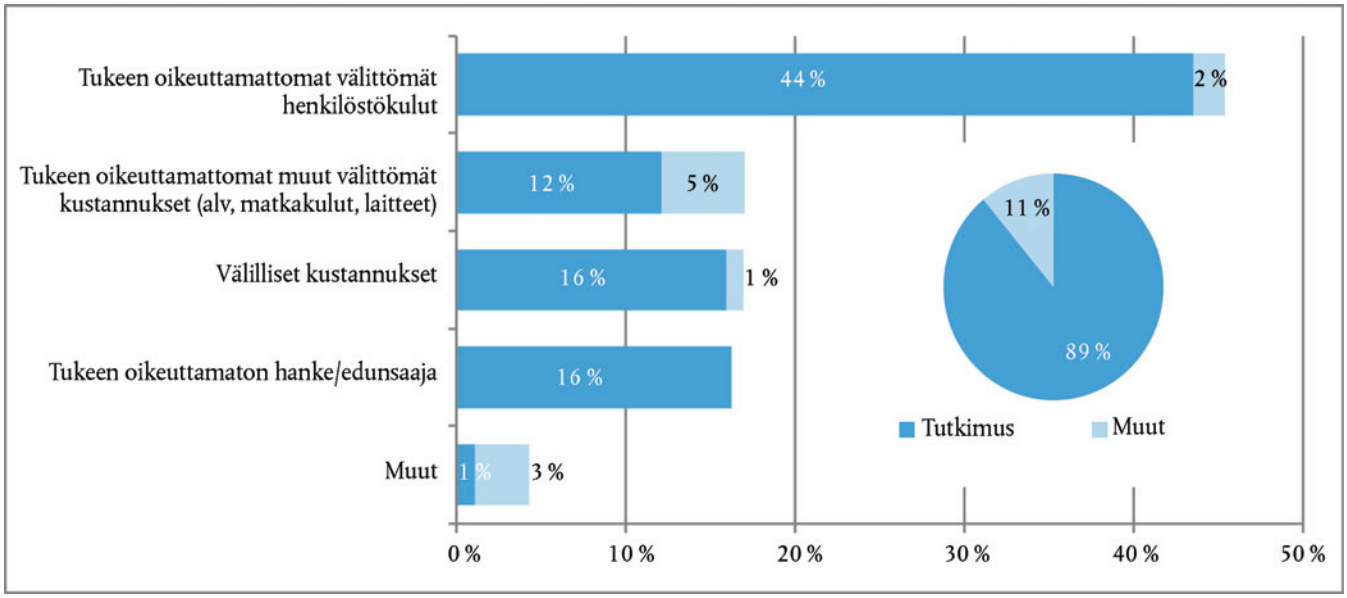
5.7 ***Liitteessä 5.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastuksen tuloksista. Tarkastetuista 150 tapahtumasta 74:ään (49 prosenttiin) liittyi *virhe*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 48 virheen perusteella, että virhetaso on 4,1 prosenttia ([2]).

5.8 ***Laatikossa 5.2*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 *arvioituun virhetasoon*. Tarkastajat havaitsivat tukeen oikeuttamattomiin kuluihin liittyviä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä 37:ssä kaikkiaan 92:sta otokseen poimituista tutkimuksen ja innovoinnin alan tapahtumasta; nämä virheet kattavat lähes 90 prosenttia kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alan arvioidusta vuoden 2016 virhetasosta.

KOMISSION VASTAUKSET

5.7 *Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ilmoittama arvioitu virhetaso on yksi osoitus EU:n menojen tehokkaasta täytäntöönpanosta. Komissiolla on kuitenkin monivuotinen valvontastrategia. Komission yksiköt arvioivat sen pohjalta jäännösvirhetason, jossa otetaan huomioon ohjelman koko täytäntöönpanokaudella toteutetut takaisinperinnät ja oikaisut sekä kaikkien valvontatoimien ja tarkastusten vaikutukset.*

Laatikko 5.2 – Eniten virheitä ilmeni tutkimus- ja innovointihankkeissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([2]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virhelaskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin *varmuudella*, että perusjoukon arvioitu virhetaso on [2,1] prosentin (alempi virheraja) ja [6,1] prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä aiheutuu pääasiassa edunsaajien ilmoittamien tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaamisesta

5.9 Kuusi kvantitatiivisesti ilmaistua virhettä oli osuudeltaan yli 20 prosenttia asianomaisen tapahtuman arvosta (ks. ***liite 5.2***). Näissä kaikissa kuudessa tapauksessa oli kyse tukeen oikeuttamattomista henkilöstökuluista, jotka seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman hankkeiden edunsaajat olivat ilmoittaneet.

5.11 Muista ohjelmista ja toiminnoista poimittujen 58 tapahtuman joukosta kahdeksassa havaittiin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Virheissä oli kyse siitä, että edunsaajat eivät olleet noudattaneet tukikelpoisuussääntöjä: ne olivat esimerkiksi laskeneet henkilöstökulut väärin tai ilmoittaneet kuluja ilman tositteita tai ilmoittaneet kuluja, jotka olivat aiheutuneet kuluilmoituksen kattaman ajanjakson ulkopuolella ([3]).

5.11 Kaikkiaan 19 tapauksessa, joissa edunsaajat olivat tehneet kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, komissiolla tai riippumattomilla tarkastajilla ([4]) oli käytettävissään riittävästi tietoa, jonka avulla ne olisivat kyenneet estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheet ennen menojen hyväksymistä. Jos komissio tai riippumattomat tarkastajat olisivat käyttäneet kaikkea käytettävissään olevaa tietoa virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi tämä vuosikertomuksen luvun osalta ollut 1,2 prosenttiyksikköä alhaisempi ([5]).

KOMISSION VASTAUKSET

5.9 *Yhteinen vastaus kohtiin 5.9 ja 5.10*

Tutkimus- ja innovointihankkeissa henkilöstökulut muodostavat suuren osan kustannuksista. Euroopan tutkimuskentän erilaisten kustannusrakenteiden huomioon ottamiseksi on tehty tietoinen poliittinen päätös korvata näiden luokkien kulut todellisten kulujen perusteella yksikkömääräisten kustannusten tai kiinteämääräisen rahoituksen sijaan. Siksi ne ovat alttiita virheille, kuten laatikosta 5.2 ilmenee. Horisontti 2020 -puiteohjelman on tarkoitus korjata virhelähteet mahdollisimman pitkälti useiden yksinkertaistusten avulla (ks. kohta 5.12).

5.11 *Komissiolla on käytössään luotettava ennakkovalvontajärjestelmä, joka sisältää yksityiskohtaiset automatisoidut tarkastuslistat, kirjalliset ohjeet ja jatkuvan koulutuksen. Järjestelmän parantaminen niin, että edunsaajille ei aiheudu lisää hallinnollista rasitusta ja maksut maksetaan tutkijoille aina viipymättä, on jatkuva haaste. Ennakkovalvontaa on parannettu ja parannetaan jatkossakin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havaintojen pohjalta.*

Riippumattomat tarkastajat todensivat kuluilmoitukset 15:ssä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista 19 tapauksesta. Niihin liittyvä ongelma on tiedossa, ja sitä on käsitelty aiemmissa kertomuksissa. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten toteuttamiseksi komissio on järjestänyt edunsaajille ja riippumattomille lausuntoja antaville tarkastajille kokouksia tiedon lisäämiseksi yleisimmistä virheistä. Lisäksi virheitä tehneille lausuntoja antaville tarkastajille on annettu palautetta, ja Horisontti 2020 -puiteohjelmassa on laadittu parempi tarkastuslausuntojen ohjemalli. Tutkimuksen osalta tarkastuslausuntojen arvioidaan vähentävän virhetasoa 50 prosentilla todentamattomiin ilmoituksiin nähden. Vaikka niissä ei havaita jokaista virhettä, ne ovat silti tärkeä väline kokonaisvirhetason vähentämisessä.

([3]) Virheiden osuus oli 1–20 prosenttia tarkastetun maksun arvosta. Virheet koskivat hankkeita, jotka liittyivät liikennealaa koskevaan Euroopan laajuisten verkkojen ohjelmaan (2 tapausta), kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmaan (2 tapausta), elinikäisen oppimisen ohjelmaan (2 tapausta), Verkkojen Eurooppa -välineeseen (1 tapaus) ja Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutille suoritettuun vuotuiseen tukimaksuun (1 tapaus).

([4]) Joissakin tapauksissa – esimerkiksi kun seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman hankkeita koskeviin kuluilmoituksiin suunnattu EU:n rahoitusosuus on yli 375 000 euroa – riippumattoman tarkastajan on todennettava, että ilmoitetut kulut ovat tukikelpoisia.

([5]) Tiedot sisältyvät todentavaan aineistoon ja tietokantoihin tai ne on saatu tavanomaisissa ristiintarkastuksissa ja (muissa) pakollisissa tarkastuksissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Useimmat virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, koskivat tutkimus- ja innovointihankkeita

5.12 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otokseen poimitun 150 tapahtuman joukosta lisäksi 61 virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ja joissa oli kyse rahoitussääntöjen noudattamatta jättämisestä ([6]). Nämä tapaukset liittyivät lähinnä tutkimus- ja innovointihankkeisiin. Niissä oli pääasiassa kyse edunsaajien työajanrekisteröintijärjestelmien puutteista ja siitä, että hankekoordinaattori oli jakanut EU:n rahoituksen myöhässä muille hankkeeseen osallistujille. Joissakin tapauksissa viipeille oli ymmärrettävä syy, mutta tällaiset viipeet EU:n rahoitusosuuden toimittamisessa eteenpäin voivat aiheuttaa vakavia taloudellisia seurauksia edunsaajille, erityisesti pk-yrityksille ([7]).

Horisontti 2020: yksinkertaistaminen jatkuu mutta tehtävää on vielä jäljellä

5.13 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tuonut esiin, että Horisontti 2020 -ohjelman rahoitussäännöt ovat tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman sääntöjä yksinkertaisempia ja että komissio on pyrkinyt merkittävin toimin vähentämään hallinnollista monimutkaisuutta ([8]).

5.14 Yksinkertaistaminen on tärkeää, koska se vähentää hallinnollista rasitusta. Vuonna 2016 komissio yksinkertaisti sääntöjä lisää: tutkijoiden lisäkorvaus määriteltiin uudelleen, Horisontti 2020 -työohjelmaa vuosille 2018–2020 virtaviivaistettiin, startup-yrityksille ja innovoijille myönnettiin kohdennettua tukea ja hankkeille osoitettiin laajemmin kertakorvauksia. Nämä toimenpiteet merkitsevät parannusta aiempiin puiteohjelmiin verrattuna.

5.15 Yksinkertaistamistoimenpiteiden tarkoituksena on vähentää oikeudellisen epävarmuuden ja edunsaajien epäyhdenmukaisen kohtelun riskiä. Ne ovat olleet toistuvasti ongelmana edellisissä puiteohjelmissa, ja tilintarkastustuomioistuimen mukaan oikeudellista kehystä voidaan yksinkertaistaa entisestään.

KOMISSION VASTAUKSET

5.12 *Komission mielestä on parasta, että varojen siirtoa konsortion jäsenten välillä hallinnoidaan konsortion sisällä.*

Komissio on muistuttanut koordinaattoreita näiden velvollisuudesta toimittaa varat viipymättä. Jos varojen jakamisen havaitaan myöhästyneen tai jos asiasta tehdään valitus, komission vakiokäytäntönä on selvittää myöhästymisen syyt hankekoordinaattorin kanssa.

5.15 *Yksinkertaistaminen on jatkuva prosessi. Yhteisen tukikeskuksen perustaminen on keskeinen toimi, jolla pyritään varmistamaan oikeusvarmuus ja edunsaajien yhdenmukainen kohtelu.*

([6]) Tapahtumista 25 sisälsi sekä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä että virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

([7]) Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 8.18 ja kohta 8.42 (suositus 2) sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 8.12.

([8]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 5.12.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.16 Heinäkuussa 2016 komissio julkaisi tarkistetut säännöt henkilöstökulujen laskemiseen, mutta tärkein ohjeisto (selityksin varustettu avustussopimuksen malli) päivitettiin vasta marraskuussa 2016. Tarkistettuihin sääntöihin sisältyy monimutkainen kaavio, jota voidaan käyttää joidenkin henkilöstökulujen laskentaan; tämä tekee laskemisen monimutkaisemmaksi edunsaajille. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että laskukaavan oikeellinen soveltaminen saattaa käytännössä vielä johtaa siihen, että edunsaajat ilmoittavat enemmän kuluja kuin on tosiasiassa aiheutunut.

5.17 Sääntöjä on yksinkertaistettu myös konsulttien käytön osalta, sillä myös se on aiheuttanut virheitä seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa ([9]). Sääntöjen muuttuminen on kuitenkin johtanut joustavuuden vähenemiseen edunsaajien kohdalla: seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa sisäisen konsultin määritelmä kattaa sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt, kun taas Horisontti 2020 -ohjelmassa vain luonnolliset henkilöt katsotaan sisäisiksi konsulteiksi.

5.18 Selityksin varustetusta avustussopimuksen mallista on tullut yli 700-sivuinen ja hyvin yksityiskohtainen. Kahdessa Horisontti 2020 -hankkeessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli hyväksynyt avustussopimuksia, joissa osa vaadituista sopimuslausekkeita joko puuttui tai oli muotoiltu virheellisesti. Tämä lisäsi oikeudellista epävarmuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

5.16 *Horisontti 2020 -avustuksissa käyttöön otetulla henkilöstökulujen uudella laskentavaihtoehdolla pyritään vastaamaan osallistujien toistuviin pyyntöihin ja erityisesti antamaan osallistujille mahdollisuus käyttää helpommin omia tavanomaisia kustannuslaskentakäytäntöjään. Kaikkien edunsaajien käytettävissä on myös yksinkertainen vaihtoehto. Näihin laskelmiin liittyy ylimääräinen suojatoimi, sillä edunsaajien on varmistettava, että EU:n ja Euratomin avustuksissa ilmoitettua henkilöstökulujen kokonaismäärää (henkeä/vuotta kohti) noudatetaan.*

Komissio julkaisi 25.8.2016 osallistujaportaalissa usein kysytyt kysymykset ja niihin liittyvät selitykset ja esimerkit henkilöstökulujen uuden vaihtoehdon käytöstä.

5.17 *Komissio päätti rajoittaa konsulttien käytön luonnollisiin henkilöihin seitsemännestä tutkimuksen puiteohjelmasta saatujen kokemusten perusteella. Seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa jotkin konsulttikulut, jotka ilmoitettiin suorina henkilöstökuluina, todettiin tarkastuksissa toistuvasti tukeen oikeuttamattomiksi.*

Horisontti 2020 -puiteohjelman sisäisiä konsultteja koskevat säännöt ovat yksinkertaisemmat ja selkeämmät. Niissä otetaan kattavammin huomioon jäsenvaltioiden kansalliset erityispiirteet. Konsulttipalveluja tarjoavat oikeushenkilöt voidaan kirjata alihankintakuluiksi.

5.18 *Selityksin varustetussa avustussopimuksessa on sisällytetty yhteen asiakirjaan kaikki tarvittavat Horisontti 2020 -avustuksia koskevien määräysten selitykset. Seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa selitykset oli jaettu useisiin asiakirjoihin, joista kertyi yhteensä yli 1 000 sivua. Selityksin varustettu avustussopimus kattaa 24 eri avustusta. Edunsaajien ei kuitenkaan tarvitse lukea koko asiakirjaa vaan tutustua ainoastaan omaa avustustaan koskeviin kohtiin.*

Komissio myöntää, että muutamissa ensimmäisissä Horisontti 2020 -avustussopimuksissa on ollut joitakin pieniä virheitä. Komissio ottaa tarkoin huomioon Horisontti 2020 -avustussopimusten täytäntöönpanon käytännön näkökohdat (tietotekniset prosessit, liiketoimintaprosessit ym.) sekä päivittää jatkuvasti tietojärjestelmiä ja kouluttaa henkilöstöä, jotta avustussopimusten tekemisessä ja täytäntöönpanossa vältytään virheiltä.

([9]) Ks. esimerkiksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 5.13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.19 Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin tuonut esiin, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT) ei edelleenkään kuulu komission yhteisen hallinto- ja valvontakehyksen piiriin tutkimus- ja innovointimenojen osalta, vaikka se toteuttaa hankkeita Horisontti 2020 -varoilla ([10]). Joissakin tapauksissa EIT soveltaa Horisontti 2020 -säännöistä poikkeavia ehtoja. Esimerkkinä voidaan mainita, että Horisontti 2020 -sääntöjen mukaan edunsaajat voivat käyttää valitsemaansa riippumatonta tarkastajaa todentamaan ilmoittamansa kulut, kun taas EIT nimittää oman ulkoisen tarkastajansa.

Vuotuiset toimintakertomukset vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset, mutta niissä esitettiin virhetasot ja riskinalaiset määrät epäyhdenmukaisesti

5.20 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa vuotuisissa toimintakertomuksissa annettiin oikea arvio kyseisten pääosastojen varainhoidosta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, ja tilintarkastustuomioistuin sai toimintakertomuksissa esitetyistä tiedoista vahvistuksen havainnoilleen ja johtopäätöksilleen. Kaikkien tutkimuksen ja innovoinnin alan menoja toteuttavien pääosastojen kertomuksiin sisältyy esimerkiksi *varauma*, joka koskee seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman alaisiin kuluilmoituksiin perustuvia korvauksia.

5.21 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa kertomuksissa annetut tiedot vahvistivat sen itsensä tekemät havainnot ja johtopäätökset, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virhetasojen laskemistavassa on eroja seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman tiettyjen osien välillä. Avaruus- ja turvallisuusalan alaohjelmissa yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosasto ja muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto laskivat yhdistetyn *jäännösvirhetason*, mutta tutkimuksen toimeenpanovirasto laski samojen alaohjelmien sille delegoidusta budjettiosuudesta erillisen alaohjelmakohtaisen jäännösvirhetason.

5.22 Marie Curie -alaohjelmassa ja Pk-yrityksiä hyödyttävä tutkimus -alaohjelmassa komissio käytti virhetasoa, joka ei perustunut pelkästään satunnaisotannalla valittujen komission jälkitarkastusten tuloksiin vaan myös eniten rahoitusta saaneisiin edunsaajiin kohdennettujen komission tarkastusten tuloksiin. Marie Curie -alaohjelmassa tämä lähestymistapa antoi virhetasoksi 1,2 prosenttia, kun taas ainoastaan satunnaisotannalla valittuihin tarkastuksiin perustuva virhetaso olisi ollut 4,1 prosenttia.

KOMISSION VASTAUKSET

5.19 *EIT:n ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen väliset avustussopimukset perustuvat Horisontti 2020 -puiteohjelman avustussopimusmalliin. Näiden sääntöjen noudattaminen varmistetaan komission valvoman EIT:n hallinto- ja valvontakehyksen avulla.*

Velvoitetta toimittaa kustannusselvityksiä koskeva lausunto noudatetaan koko puiteohjelmassa. Tarkastuslausuntojen hankinnan keskittäminen on EIT:n erityistilanteeseen sopiva käytännön ratkaisu. Se vähentää edunsaajien hallinnollista rasitetta ja voi samalla lisätä varmuutta Euroopan tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten mukaisesti.

5.20 *Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvioon.*

5.21 *Kunkin pääosaston tai yksikön on arvioitava vuotuisessa toimintakertomuksessaan jäännösvirhetaso.*

Tutkimuksen toimeenpanovirasto hallinnoi kolmea ohjelmaa, joilla kaikilla on erilaiset riskiominaisuudet. Siksi on normaalia, että se tarkastelee jokaista alaohjelmaa erikseen laskiessaan niiden jäännösvirhetasoja.

5.22 *Tutkimuksen toimeenpanovirasto selitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan, miksi se laski mukaan suurten edunsaajien tarkastukset. Noin 15 prosenttia (osallistumisen arvon perusteella) suurimmista edunsaajista kattaa 80 prosenttia Marie Curie -toimien talousarviosta. Siksi näiden suurten edunsaajien tarkastusten huomioiminen on hyvin tärkeää arvioitaessa virheriskiä koko Marie Curie -avustusten perusjoukossa.*

([10]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 5.23.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.23 Vuoden 2014 tapaan ([11]) tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäjohdonmukaisuuksia myös tavassa, jolla komissio määritti riskinalaisia kokonaismääriä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hallintomenojen yhteydessä sovellettiin neljää erilaista määrittelytapaa ([12]). Toimintamenojen tapauksessa epäjohdonmukaisuus liittyi siihen, että yhteisyrityksille delegoitujen tai rahoitusvälineiden avulla hallinnoitujen tutkimus- ja innovointibudjetin osien kohdalla käytettiin eri virhetasoja.

Komission yhteinen tarkastustoiminto: suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosesseja on aiheellista parantaa merkittävästi Horisontti 2020 -puiteohjelmassa

5.24 Komission edunsaajiin kohdistamat jälkitarkastukset ovat keskeisiä kontrolleja toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa. Tarkastuksista komissio saa olennaista tietoa toimien sääntöjenmukaisuutta koskevaa arviointia varten. Niiden perusteella myös peritään takaisin varat, joilla on korvattu tukeen oikeuttamattomia kuluja. Tutkimus- ja innovointimenoja tarkastava komission yhteinen tarkastustoiminto on vuodesta 2014 lähtien vastannut komission jälkitarkastusstrategioiden täytäntöönpanosta seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman ja Horisontti 2020 -ohjelman yhteydessä.

5.25 Vuonna 2016 komission sisäisen tarkastuksen osasto tarkasti, kuinka tutkimus- ja innovointimenojen alan yhteinen tarkastustoiminto oli edistynyt komission jälkitarkastusstrategian tavoitteiden saavuttamisessa seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman kohdalla.

5.26 Sisäisen tarkastuksen osasto tiedosti, että komission yhteinen tarkastustoiminto oli saavuttanut hyviä tuloksia vuotuisten strategisten tavoitearvojen saavuttamisessa monien vuosina 2014 ja 2015 päätökseen saatujen tarkastusten osalta. Komission sisäisen tarkastuksen osasto kuitenkin totesi, että yhteisen tarkastustoiminnon olisi ponnisteltava merkittävästi sisäisten prosessiensa edelleenkehittämiseksi, jotta strategian kokonaistavoitteet saavutettaisiin ja oltaisiin riittävän valmistautuneita Horisontti 2020 -jälkitarkastusstrategian haasteisiin. Sisäisen tarkastuksen osasto painotti, että oli erityisen tarpeellista vähentää tarkastusten päätökseen saattamiseen käytettyä aikaa ja parantaa sisäisiä tarkastusten suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosesseja. Komission yhteinen tarkastustoiminto hyväksyi kaikki komission sisäisen tarkastuksen osaston esittämät suositukset.

KOMISSION VASTAUKSET

5.23 *Komissio on ryhtynyt toimiin yhtenäistääkseen suuria menoeriä koskevan lähestymistavan esitystä, erityisesti puiteohjelmien osalta. Se myöntää kuitenkin, että joihinkin menoihin, kuten hallintomenoihin, on liittynyt epäjohdonmukaisuuksia. Erilaiset lähestymistavat voivat olla perusteltuja, mutta komissio varmistaa yhdenmukaisuuden tulevaisuudessa mahdollisuuksien mukaan.*

5.25 *Komission sisäisen tarkastuksen osasto on tärkeä osa komission valvontajärjestelmän kokonaisuutta ja antaa toimielimelle varmuuden sen sisäisten järjestelmien toiminnasta. Sillä on monivuotinen riskiperusteinen tarkastussuunnitelma.*

5.26 *Komission yhteinen tarkastustoiminto saavutti vuonna 2016 tarkistusten päätökseen saattamista koskevat strategiset vuotuiset tavoitteensa. Se laati yksityiskohtaisen toimintasuunnitelman, jota sisäisen tarkastuksen osasto pitää tyydyttävänä havaittujen riskien rajoittamiseksi. Sisäisen tarkastuksen osasto aikoo tehdä vuonna 2018 seurantatarkastuksen suositusten tehokkaan täytäntöönpanon arvioimiseksi.*

([11]) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohdat 5.29–5.31.

([12]) Vähimmäis-/enimmäisvirhetasot olivat seuraavat lähestymistavasta riippuen: 0 prosenttia / 0,5 prosenttia; 0 prosenttia / 0,6 prosenttia; 0 prosenttia / 1,99 prosenttia sekä 0 prosenttia / 2 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.27 Tilintarkastustuomioistuin raportoi aiemmin, että eri täytäntöönpanoelimillä oli ollut vaikeuksia löytää yhteinen kanta siihen, kuinka tukeen oikeuttamattomien kulukorvausten takaisinperintää koskevat jälkitarkastusten suositukset pantaisiin täytäntöön; tämä synnytti oikeudellista epävarmuutta ja lisäsi edunsaajien epäyhdenmukaisen kohtelun riskiä ([13]). Komission oli huhtikuussa 2017 tarkoitus määritellä yhteinen toimintatapa, jota täytäntöönpanoelimet voisivat noudattaa tarkastustuloksiin reagoidessaan. Määritelmän antamista on kuitenkin lykätty tammikuuhun 2018 saakka.

KOMISSION VASTAUKSET

5.27 *Komissio toteuttaa parhaillaan merkittäviä ad hoc -koordinointitoimia, joilla se pyrkii varmistamaan havaitun riskin asianmukaisen lieventämisen ja edunsaajien yhdenmukaisen kohtelun. Tehokkuuden parantamiseksi yhteinen tukipalvelu ottaa koordinoinnin vastuulleen tammikuusta 2018 lähtien, ajoissa ensimmäisten Horisontti 2020 -tarkastusten täytäntöönpanoa varten.*

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

5.28 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että menojen virhetaso on olennainen kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alalla.

5.29 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat tässä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa, että arvioitu kokonaisvirhetaso on 4,1 prosenttia (ks. ***liite 5.1***).

Suositukset

5.30 ***Liitteessä 5.3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen kolmen suosituksen täytäntöönpanoa ([14]). Komissio oli pannut nämä suositukset täytäntöön suurimmaksi osaksi.

5.31 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että komissio

— **Suositus 1**: selkiyttää edelleen Horisontti 2020 -puiteohjelman sääntöjä ja menettelyjä oikeudellisen epävarmuuden vähentämiseksi ottamalla paremmin huomioon tarkistettuun *varainhoitoasetukseen* sisältyvät *yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot* (yksikkökustannukset, kertakorvaukset, kiinteämääräinen rahoitus ja palkinnot)

Komissio hyväksyy suosituksen. Horisontti 2020 -puiteohjelmassa on jo käytössä joitakin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, ja komissio tutkii jatkuvasti mahdollisuuksia niiden lisäämiseen.

([13]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 5.26.

([14]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
— **Suositus 2**: varmistaa, että komission yksiköt määrittelevät virhetasot ja riskinalaiset kokonaismäärät johdonmukaisesti.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Kunkin pääosaston ja meno-ohjelman erityiset olosuhteet voivat aina edellyttää virhetasojen laskennassa noudatettavan lähestymistavan hienosäätämistä. Komissio pyrkii kuitenkin jatkuvasti lisäämään näiden laskelmien yhdenmukaisuutta.*
— **Suositus 3**: puuttuu viipymättä jälkitarkastuksissaan ilmeneviin heikkouksiin, jotka sisäisen tarkastuksen osasto on tuonut esiin, lyhentämällä jälkitarkastusten päätökseen saamiseen käytettyä aikaa ja parantamalla sisäisiä tarkastusten suunnittelu-, seuranta- ja raportointiprosesseja.	*Komissio hyväksyy suosituksen ja on jo laatinut toimintasuunnitelman, jonka täytäntöönpano on aloitettu.*

OSA 2 — TULOKSELLISUUSONGELMAT TUTKIMUS- JA INNOVOINTIHANKKEISSA

5.32 Tilintarkastustuomioistuin arvioi 60:n otokseen poimitun tutkimus- ja innovointihankkeen *tuloksellisuutta* ([15]). Hankkeet oli jo saatu päätökseen 23 tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin ei suoraan arvioinut tutkimuksen laatua tai sitä, millainen *vaikutus* hankkeilla oli tutkimuksen ja innovoinnin parantamista koskevan toimintapoliittisen tavoitteen saavuttamisen kannalta.

5.33 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kunkin hankkeen osalta arviointikertomuksen, jonka hankkeesta vastaava komission virkamies laatii osana tarkistuksia, jotka suoritetaan ennen ilmoitettujen kulujen korvaamista. Tarkastuksessa tutkittiin, oliko hankkeesta vastaava virkamies sitä mieltä, että

— raportoitu *tuotoksiin* ja *tuloksiin* liittyvä edistyminen oli oikeansuuntaista avustussopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin nähden

— hankkeen ilmoitetut kulut olivat kohtuullisia raportoituun edistymiseen nähden

— hankkeen tuotoksista ja tuloksista oli jaettu tietoa avustussopimuksen vaatimusten mukaisesti.

([15]) Tilintarkastustuomioistuin arvioi tuloksellisuutta yhteistyöhankkeissa, joissa oli useita osanottajia. Tarkastuksen ulkopuolelle jätettiin yksittäisille tutkijoille suoritettujen muuttokorvausten kaltaiset tapahtumat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Useimmissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset

5.34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission kertomusten perusteella, että useimmissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset; 12 tapauksessa komissio arvioi hankkeen poikkeuksellisen onnistuneeksi. Komission kertomuksista ilmeni kuitenkin myös, että monet hankkeet kärsivät ongelmista, jotka heikensivät niiden tuloksellisuutta:

— yhdeksässä tapauksessa raportoitu edistyminen oli vain osittain yhdenmukaista komission kanssa sovittujen tavoitteiden kanssa

— neljässä tapauksessa ([16]) komissio katsoi, että raportoidut kulut eivät olleet kohtuullisia saavutettuun edistymiseen nähden

— kuudessa tapauksessa ([17]) hankkeen tuotoksista ja tuloksista oli jaettu tietoa ainoastaan osittain ja yhdessä tapauksessa tietoa ei ollut jaettu lainkaan.

5.35 Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hallinnointiin ja koordinointiin liittyvät ongelmat lisääntyivät, jos hankkeissa oli paljon osanottajia.

KOMISSION VASTAUKSET

5.34 *Seurantaprosessin tavoitteena on huomata, jos hankkeet eivät ole täysin onnistuneita, ja ryhtyä asianmukaisiin toimiin ongelman korjaamiseksi.*

Komissio voi tilanteesta riippuen muuttaa sopimusta (esimerkiksi jos tieteen kehitys on tehnyt alkuperäisistä tavoitteista vanhentuneita), aloittaa keskustelun hankekumppanien kanssa hankkeen palauttamiseksi raiteilleen, pienentää maksua tai perua sopimuksen. Tavoitteena on ratkaista ongelma hankkeen elinkaaren aikana, jotta voidaan varmistaa, että sen lopussa tuotetaan erinomaista tutkimusta.

On huomattava, että tietoa levitetään usein vasta hankkeen jälkeen, esimerkiksi julkaisemiseen tai patentin hakemiseen kuluvan ajan vuoksi.

([16]) Näistä neljästä tapauksesta kahdessa raportoitu edistyminen oli lisäksi vain osittain tavoitteiden mukaista.

([17]) Yhdessä näistä kuudesta tapauksesta ilmeni, että raportoitu edistyminen oli lisäksi vain osittain yhdenmukaista tavoitteiden kanssa.

LIITE 5.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄ KILPAILUKYKY

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**150**	150
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**4,1 %**	4,4 %
Ylempi virheraja	6,1 %	
Alempi virheraja	2,1 %	

LIITE 5.2

YHTEENVETO KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄN KILPAILUKYVYN ALAN VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON AINAKIN 20 PROSENTTIA

Johdanto

Tilintarkastustuomioistuin testasi edustavan tapahtumaotoksen soveltaen ***liitteessä 1.1*** esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa perusjoukossa kyseisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta. Testaamisen aikana havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai mahdollisista virhetyypeistä. Jäljempänä esitettävät havainnot ovat esimerkkejä virheistä, jotka vaikuttavat vähintään 20 prosenttiin tarkastetun tapahtuman arvosta ([1]). Mainitut virheet havaittiin tapahtumissa, joiden arvo vaihteli 155 000 euron ja 1,3 miljoonan euron välillä. Mediaaniarvo oli ([2]) 273 000 euroa.

Esimerkkejä virheistä

Seitsemäs tutkimuksen puiteohjelma

Esimerkki 1 – Avustussopimus ei kattanut ilmoitettuja kuluja

Edunsaaja (EU:n ulkopuolinen julkinen elin, joka osallistui laivoille tarkoitettujen suojapinnoitteiden kehittämishankkeeseen) ilmoitti kuluja, jotka olivat todellisuudessa aiheutuneet toiselle taholle, joka ei ollut osapuolena avustussopimuksessa. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 100 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 2 – Henkilöstökuluja ilmoitettu liikaa

Korvattavaksi ilmoitettuja määriä ei pystytty täsmäyttämään edunsaajan tileihin (edunsaaja oli voittoa tuottamaton tutkimusorganisaatio, joka osallistui turvallisten toimitusketjujärjestelmien kehittämistä koskevaan yhteistyöhankkeeseen). Edunsaaja ei myöskään pystynyt esittämään kaikkia kuluilmoituksen laatimiseen käytettyjä laskelmia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että palkkakulujen laskemiseen käytetty tuntipalkka oli äärimäisen korkea. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 81 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 3 – Tukeen oikeuttamattomat välilliset kulut ja bonuspalkkiot

Edunsaaja (julkinen elin, joka osallistui palveluja varten tarkoitetun pilvipohjaisen internet-infrastruktuurin kehittämishankkeeseen) ilmoitti henkilöstökuluja, joihin sisältyi tukeen oikeuttamattomia bonuspalkkioita. Lisäksi edunsaaja ilmoitti todellisia *välillisiä kustannuksia*, mutta se ei täyttänyt kriteeriä, jonka mukaan sillä on oltava käytössä analyyttinen kustannuslaskentajärjestelmä, josta käy erikseen ilmi, mitkä välilliset kustannukset liittyvät hankkeeseen. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 51 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 4 – Virheellisesti lasketut henkilöstökulut ja muut tukeen oikeuttamattomat kulut

Edunsaaja (EU:n ulkopuolinen julkinen elin, joka osallistui biopolttoainetekniikkaa koskevaan hankkeeseen) laski henkilöstökulut virheellisesti ja ilmoitti lisäksi korvattavaksi kuluja, joiden yhteydestä hankkeeseen ei ollut riittävästi evidenssiä. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 38 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 5 – Henkilöstökuluja ilmoitettu liikaa

Edunsaaja (pk-yritys, joka osallistui hankkeeseen, jossa kehitettiin koordinoituja ratkaisuja EU:ssa terveyttä uhkaaviin hätätilanteisiin) ilmoitti liian suuren määrän henkilöstökuluja ja ilmoitti lisäksi korvattavaksi henkilöstökuluja, jotka olivat aiheutuneet kuluilmoituksen kattaman jakson ulkopuolella. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 37 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 6 – Työajan rekisteröintiin liittyvät eroavuudet

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita epäjohdonmukaisuuksia edunsaajan ilmoittamien henkilöstökulujen perustana olevissa ajankäyttölomakkeissa (edunsaaja oli julkinen elin, joka osallistui internet-teknologiaan perustuvien energiatehokkaiden järjestelmien kehittämishankkeeseen). Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 21 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

([1]) Näiden virheiden osuus on yli puolet kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alan arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

([2]) Puolet kaikista virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia, havaittiin tapahtumissa, joiden arvo oli alle 273 000 euroa; loput havaittiin arvoltaan tätä suuremmissa tapahtumissa.

LIITE 5.3

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				
2013	Komission pitäisi **Suositus 1:** laajentaa ja tehostaa tiedotuskampanjaansa, jolla lisätään edunsaajien ja riippumattomien tarkastajien tietoisuutta seitsemännen puiteohjelman tutkimusmenoihin sovellettavista tukikelpoisuussäännöistä		X					*Tiedotuskampanja liittyi alun perin seitsemänteen tutkimuksen puiteohjelmaan ja kattoi suuren määrän osallistujia (noin 4 500). Komissio keskittyy nyt antamaan ohjeita Horisontti 2020 -puiteohjelmasta. Edunsaajat ja heidän tarkastajansa osallistuvat näihin tilaisuuksiin. Lisäksi internetissä on kaikkien sidosryhmien saatavilla ohjeita avustusten hallinnoinnin kaikista keskeisistä näkökohdista.*
	Suositus 2: lisätä kontrollitoimintojensa riskiperusteisuutta koko toimintalohkoryhmässä sekä kohdentaa tarkastukset edunsaajiin, joiden kohdalla riski on suuri (esimerkiksi organisaatiot, joilla on vain vähän kokemusta EU:n rahoituksesta), ja keventää vähäriskisempien edunsaajien hallinnollista taakkaa		X					*Komission nykyisten rahoitusohjelmien valvontastrategiat sisältävät enemmän riskiperusteisia valvontatoimia.*
	Suositus 3: antaa edunsaajille ja hallintoviranomaisille tutkimusalan ja muiden sisäisten politiikkojen uusien (vuosien 2014–2020) ohjelmien osalta oikea-aikaisesti johdonmukaiset ja selkeät ohjeet muutetuista tukikelpoisuus- ja kontrollivaatimuksista.		X					*Nykyisten rahoitusohjelmien osalta komissio on antanut edunsaajille huomattavasti ohjeita kaikista ohjelman täytäntöönpanoon liittyvistä tärkeistä näkökohdista. Komissio päivittää tietoja säännöllisesti. Tietoa on jaettu internetin kautta mutta myös tiedotuskampanjoissa, jäsenvaltioiden kanssa järjestetyissä kokouksissa sekä osallistujien ja näiden tarkastajien kanssa satunnaisesti pidetyissä kokouksissa.*

KUUDES LUKU

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	6.1–6.6
Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio lyhyesti	6.2–6.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	6.5–6.6
Osa 1 – Toimien sääntöjenmukaisuus	6.7–6.37
Tapahtumatarkastusten tulokset	6.7–6.19
Yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden käyttö ohjelmakaudella 2007–2013	6.20–6.25
Komission vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintoon liittyvät kysymykset	6.26–6.27
Komission ohjelmakaudelta 2007–2013 saama varmuus	6.28–6.29
Komission ohjelmakaudelta 2014–2020 saama varmuus	6.30–6.37
Johtopäätökset ja suositukset	6.38–6.41
Johtopäätös	6.38–6.39
Suositukset	6.40–6.41
Osa 2 – Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi	6.42–6.57
Tuloksellisuusjärjestelmän rakenteen arviointi 6	6.44–6.50
Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi	6.51–6.55
Johtopäätös	6.56–6.57

Liite 6.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

Liite 6.2 – Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista kunkin jäsenvaltion osalta

Liite 6.3 – Yhteenveto otsakkeen ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio” virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia

Liite 6.4 – Aiempien suositusten seuranta – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

6.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio” liittyvät tilintarkastustuomioistuimen havainnot. ***Laatikossa 6.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2016.

Laatikko 6.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – Menojen jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)

Varainhoitovuoden maksut yhteensä	37,8
- *ennakkomaksut* (1) (2)	*11,7*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* (1)	*15*
+ *maksatukset lopullisille edunsaajille yhteisen hallinnoinnin alaisista rahoitusvälineistä*	*2,5*
- *monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 maksut*	*7,9*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**35,7**

(1) Tilien perustana olevia *toimia* koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liite 1.1***, kohta 10).
(2) Luku sisältää yhteistyössä hallinnoituihin *rahoitusvälineisiin* maksetut rahoitusosuudet.

Lähde: Euroopan unionin *konsolidoitu tilinpäätös* varainhoitovuodelta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio lyhyesti

6.2 Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – varojen käyttö keskittyy eri jäsenvaltioiden ja alueiden välisten kehityserojen supistamiseen, kaikkien alueiden kilpailukyvyn vahvistamiseen ja alueiden välisen yhteistyön kehittämiseen ([1]). Tavoitteita toteutetaan seuraavien rahastojen/välineiden avulla:

— Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR, 56 prosenttia vuoden 2016 maksuista): pyrkimyksenä on vähentää keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä. EAKR:sta myönnetään tukea lähinnä yrityksille infrastruktuureiden luomiseen ja työpaikkoja luoviin tuottaviin investointeihin.

— Koheesiorahasto (20 prosenttia maksuista): rahoitetaan ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo (BKTL) on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta ([2]).

— Euroopan sosiaalirahasto (ESR, 21 prosenttia): pyrkimyksenä on parantaa työllisyyttä ja työllistymismahdollisuuksia sekä edistää korkeaa työllisyysastetta sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomista.

— Muut pienemmät välineet/rahastot (kolme prosenttia): mm. Euroopan naapuruusväline (tuki rajat ylittävälle yhteistyölle ja EU:ta ja sen naapureita lähentäville poliittisille aloitteille) sekä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD – perushyödykkeinä annettava apu, jotta ihmiset pääsisivät köyhyydestä).

6.3 EAKR:oon, koheesiorahastoon ja ESR:oon sovelletaan joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta samoja sääntöjä. Rahastoja toteutetaan monivuotisten ohjelmien avulla. Komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat rahastoja yhdessä. Jäsenvaltiot valmistelevat kullekin *ohjelmakaudelle toimenpideohjelmat* komission hyväksyttäväksi ([3]). Jäsenvaltiot valitsevat toimenpideohjelman avulla rahoitettavat hankkeet. Edunsaajat hakevat korvausta aiheutuneista menoista jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta, jotka todentavat menot ja ilmoittavat ne komissiolle. Menojen tarkastamisesta vastaavat toiminnallisesti riippumattomat jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset. Komissio voi myös määrätä korjaavia toimenpiteitä.

([1]) Tavoitteet on määritetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 174–178 artiklassa.

([2]) Ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 koheesiorahastosta osoitetaan rahoitusta seuraaville maille: Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovenia, Slovakia, Tšekki, Unkari ja Viro. Myös Espanja oli oikeutettu tukeen kaudella 2007–2013, mutta vain siirtymätuen osalta.

([3]) Komissio hyväksyi 440 toimenpideohjelmaa ohjelmakaudelle 2007–2013 (322 EAKR:n/koheesiorahaston ja 118 ESR:n ohjelmaa). Ohjelmakaudelle 2014–2020 komissio hyväksyi 392 toimenpideohjelmaa (joista suurin osa kattoi useamman kuin yhden rahaston).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.4 Vuosi 2016 oli viimeinen vuosi, jolloin kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat maksut liittyivät ohjelmakauteen 2007–2013.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

6.5 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion alaan tämän vuoden tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

a) 180 tapahtuman otoksen ([4]) ***liitteen 1.1*** kohdan 7 mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista. Otokseen poimittiin tapahtumia 14 jäsenvaltiosta, ja se sisälsi yhden Euroopan alueellisen yhteistyön (EAY) ohjelman ([5]).

b) kaksitoista yhteistyössä hallinnoitavaa rahoitusvälinettä käsittäneen otoksen kahdeksassa jäsenvaltiossa ([6]). Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös maksatusasteet (lopullisille edunsaajille päätyneiden varojen osuuden) sekä takausten tapauksessa komission antamassa vuoden 2015 edistymiskertomuksessa raportoidun kerrannaisasteen.

c) Lisäksi arvioitiin, olivatko alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston *vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut tiedot menojen *sääntöjenmukaisuudesta* suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen tulosten kanssa.

6.6 Tämän luvun toisessa osassa keskitytään *tuloksellisuuteen*. Osassa arvioidaan järjestelmiä, joiden avulla jäsenvaltiot mittaavat todellisuudessa päätökseen saatujen hankkeiden tuloksellisuutta (kaikki tilintarkastustuomioistuimen poimimaan otokseen kuuluneet tapahtumat yhteistyössä tapahtuvan hallinnon piiriin kuuluvia 12:ta rahoitusvälinettä lukuun ottamatta).

([4]) Otos poimittiin kaikista kirjanpidollisista selvityksistä ja maksuista ennakkomaksuja lukuun ottamatta. Tarkastetut 180 tapahtumaa liittyivät 54:ään ohjelmakauden 2007–2013 välimaksuun ja koskivat 92:ta EAKR:n hanketta, 36:ta koheesiorahaston hanketta, 40:tä ESR:n hanketta, 11:tä EAKR:n rahoitusvälinettä sekä yhtä ESR:n rahoitusvälinettä.

([5]) Bulgaria, Tšekki, Saksa, Irlanti, Kreikka, Espanja, Italia, Unkari, Malta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Yhdistynyt kuningaskunta ja Kreikkaa sekä Bulgariaa koskeva EAY.

([6]) Bulgaria, Saksa, Kreikka, Italia, Puola, Portugali, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 1 – TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

Tapahtumatarkastusten tulokset

6.7 ***Liitteessä 6.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 180 tapahtumasta 87:een (48 prosenttiin) liittyi *virhe*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 25 virheen perusteella, että virhetaso on 4,8 prosenttia ([7]).

6.7 *Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen raportoima virhetaso on vuotuinen arvio ja siinä on otettu huomioon sellaiset hankkeisiin liittyvien 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 järjestelmällä olisi varmistettava muun muassa "tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne".*

Koska koheesiopolitiikan ohjelmakauden 2007–2013 hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat monivuotisia, virheet voidaan oikaista ohjelmakauden päättyessä. Komissio tarkastelee parhaillaan päättämisilmoituksia varmistaakseen, että kaikki tarvittavat oikaisut on tehty, eikä se päätä ohjelmaa, jollei se ole saanut riittävää varmuutta siitä, että kyseisen ohjelman jäännösriski on alle olennaisuustason (2 prosenttia).

Komissio toteaa myös, että tilintarkastustuomioistuimen laskema todennäköisin virhetaso on parantunut vuosien aikana.

Tämä vahvistaa sen, että ohjelmakauden 2007–2013 virhetaso jää selvästi kaudelta 2000–2006 ilmoitettuja virhetasoja matalammaksi. Tämä on seurausta vuodet 2007–2013 kattavan ohjelmakauden valvontasäännösten tiukentamisesta sekä komission tiukasta käytännöstä keskeyttää maksut tai lykätä niitä, kun puutteita havaitaan, kuten alue- ja kaupunkipolitiikan sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastojen vuotuisista toimintakertomuksista 2016 käy ilmi. Vuonna 2016 komissio keskitti toimensa edelleen suuririskisimpiin ohjelmiin / jäsenvaltioihin valmistellessaan ohjelmien päättämistä, ja se on ohjelmakauden päättymiseen asti toteuttanut tarvittaessa korjaustoimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä.

([7]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevan laskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 2,2 prosentin (alempi virheraja) ja 7,4 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.8 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että keskeisen ongelman muodosti myös rahoitusvälineistä peräisin olevien varojen käyttö 31. joulukuuta 2015 päättyneen tukikelpoisuuskauden jälkeen (ks. kohdat 6.20 ja 6.21).

6.9 ***Laatikossa 6.2*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 *arvioituun virhetasoon*. Pääasialliset virhelähteet olivat tukeen oikeuttamattomien kulujen sisällyttäminen edunsaajien kuluilmoituksiin, sisämarkkinasääntöjen (*julkisia hankintoja* koskevan EU:n ja kansallisen lainsäädännön) rikkominen ja tukeen oikeuttamattomien hankkeiden, toimien tai edunsaajien valinta.

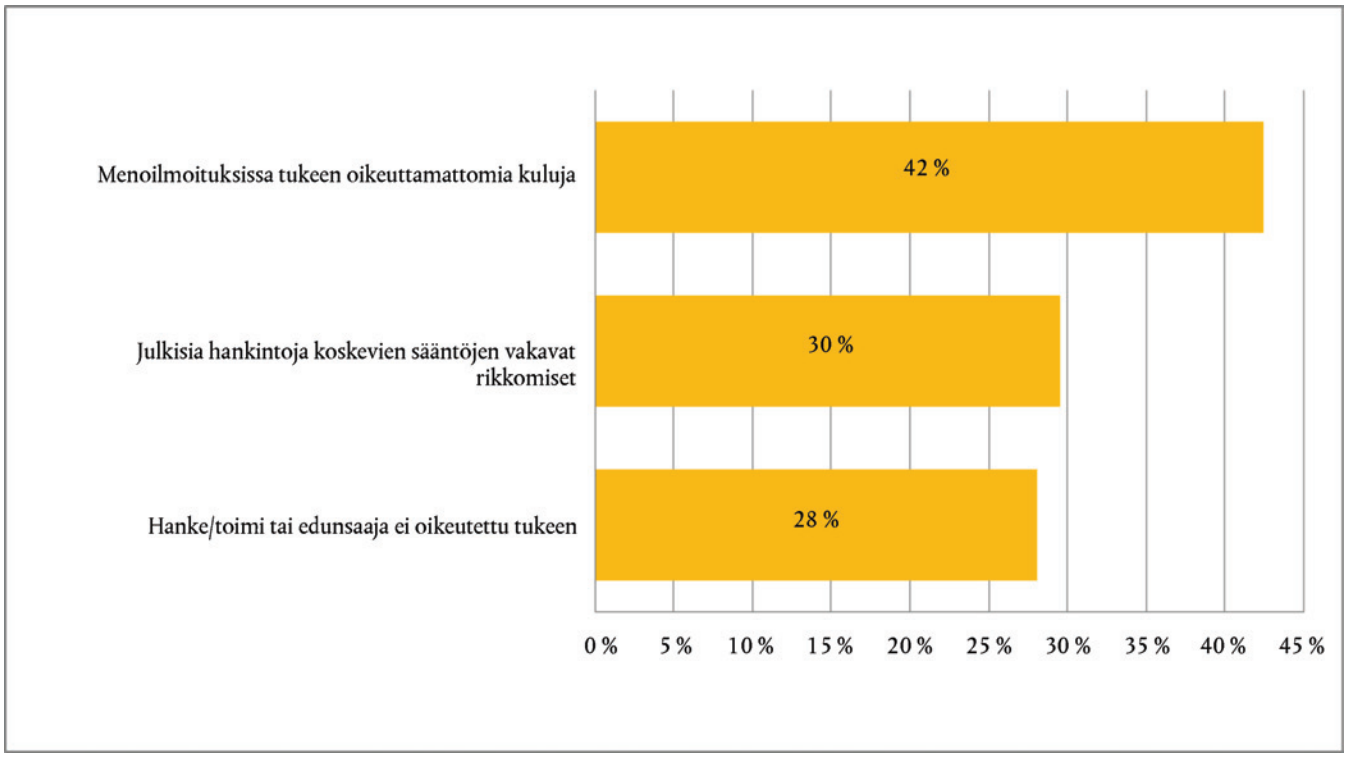
KOMISSION VASTAUKSET

Uudella ohjelmakaudella 2014–2020 oikaisuvaltuuksia vahvistetaan edelleen antamalla komissiolle mahdollisuus määrätä nettomääräisiä rahoitusoikaisuja, kun komissio tai tilintarkastustuomioistuin on havainnut vakavia puutteita, joita jäsenvaltio ei ole aiemmin yksilöinyt. Näin kannustetaan jäsenvaltioita havaitsemaan ja oikaisemaan vakavat sääntöjenvastaisuudet ennen tilinpäätöksen todentamista komissiolle, kuten todetaan ensimmäisessä tilinpäätöstietoja ja varmuutta koskevassa asiakirjakokonaisuudessa, jonka toimittamisen määräaika oli 15.2.2017.

6.8 *Komissio viittaa tätä havaintoa koskevaan kantaansa, jonka se esitti tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 ja 2015 vuosikertomuksiin antamissaan vastauksissa.*

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 6.20 ja 6.21.

Laatikko 6.2 – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Menot eivät oikeuttaneet tukeen

6.10 Tukeen oikeuttamattomia kuluja oli ilmoitettu kymmenessä prosentissa kaikista tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista (ks. ***liite 6.3***, esimerkit 1–6). Nämä tapaukset muodostivat 72 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä, ja niiden osuus arvioidusta virhetasosta on noin 2,0 prosenttiyksikköä.

6.11 Tukeen oikeuttamattomien menojen keskeisiä syitä olivat kansallisten/EU:n tukikelpoisuussääntöjen rikkomiset. Suurin osa rikotuista säännöistä oli kansallisia. Yleisimmät virheet olivat menot todentavan kirjausketjun puuttuminen, tukeen oikeuttamattomat palkkakulut, tuloja tuottavien hankkeiden rahoitusvajeen virheellinen laskenta (tai laskematta jättäminen), palautettavan arvonlisäveron ilmoittaminen, rahoitusoikaisujen virheellinen soveltaminen ja muiden erityisten tukikelpoisuussääntöjen noudattamatta jättäminen.

6.12 Viiden viime vuoden aikana tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 1 437 tapahtumasta 135:n yhteydessä on kulujen ilmoittamiseen sovellettu *yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja*. Tilintarkastustuomioistuin ei kvantifioinut tämän ajanjakson kuluessa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön liittyen virheitä, mutta havaitsi kymmenen virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ([8]). Tämä osoittaa, että hankkeet, joissa käytetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, ovat vähemmän alttiita virheille kuin ne, joissa kulut korvataan todellisten kustannusten perusteella. Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltioita kannustetaan yleisesti hyödyntämään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja laajemmin koheesioalalla. Niiden käyttö on pakollista kaikkien alle 50 000 euron arvoisten ESR:n hankkeiden yhteydessä ([9]).

KOMISSION VASTAUKSET

6.10 *Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeellisiksi katsomiaan toimenpiteitä.*

6.11 *Komissio katsoo, että sen jäsenvaltioille esittämillä kehotuksilla yksinkertaistaa edelleen kansallisia sääntöjä ja lisätä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä autetaan vähentämään jäljitysketjun katkeamiseen tai tukeen oikeuttamattomiin kuluihin liittyviä virheitä.*

6.12 *Myös komissio katsoo, että yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ovat vähemmän alttiita virheille, ja siksi se on tehnyt aktiivisesti yhteistyötä ohjelmaviranomaisten kanssa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöönotosta alkaen lisätäkseen niiden käyttöä asteittain. Tämä on jo johtanut myönteisiin tuloksiin.*

Komissio jatkaa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön aktiivista edistämistä ohjelmakaudella 2014–2020. Niitä on vahvistettu merkittävästi sekä yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella että Euroopan sosiaalirahastoa koskevalla asetuksella. Tavoitteena on ollut keventää edunsaajien hallinnollista taakkaa, edistää tulossuuntautuneisuutta ja pienentää virheiden riskiä entisestään.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto on antanut jäsenvaltioille kattavaa ohjeistusta ja suoraa tukea yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen täytäntöönpanossa, minkä lisäksi se on järjestänyt useita yksinkertaistamista käsitteleviä seminaareja, joissa on keskitytty erityisesti tiettyihin ensisijaisiin jäsenvaltioihin, joissa on ohjelmakaudella 2007–2013 havaittu toistuvasti korkeita virhetasoja ja jotka eivät ole vielä hyödyntäneet yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja riittävästi.

Komissio teki monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnin yhteydessä vuonna 2016 ehdotuksia yksinkertaistamistoimenpiteiden ja jouston lisäämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) lainsäädäntökehyksen yhteydessä. Ehdotuksella laajennettaisiin yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen soveltamisalaa merkittävästi ja niiden käytöstä tehtäisiin pakollista, kun on kyse ERI-rahastoista rahoitettavista toimista, joiden arvo on alle 100 000 euroa.

([8]) Ks. myös vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2012 (kohta 6.23), 2013 (kohta 6.16), 2014 (kohta 6.29) ja 2015 (kohta 6.15).

([9]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1304/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan sosiaalirahastosta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 470), 14 artiklan 4 kohta; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 376), 68 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.13 *Suurhankkeille* tarvitaan komission hyväksyntä ([10]). Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuului kolme suurhanketta, joita koskevia hakemuksia jäsenvaltiot eivät olleet toimittaneet päättämisen määräaikaan (31. maaliskuuta 2017) mennessä. Jos suurhankkeilla ei ole komission hyväksyntää, ilmoitetut menot eivät ole tukikelpoisia ja ne on perittävä takaisin.

KOMISSION VASTAUKSET

6.13 *Komissio on seurannut tarkasti kaikkia esitettyjä suurhankkeita tai jäsenvaltioiden esittämiä muutoksia ja aikoo tehdä kaikki tarvittavat päätökset ohjelmakauden päättymiseen mennessä. Se arvioi tämän perusteella kyseisten menojen tukikelpoisuutta ohjelmakauden päättyessä. Jos suurhankkeista ei ole tehty komissiolle ilmoitusta asetuksen (EY) N:o 1083/2006 40 artiklan mukaisesti, komissio ehdottaa, että jäsenvaltio joko toimittaa suurhankehakemuksen tai pyytää tarvittaessa rahoitusoikaisua. Jos jäsenvaltio toimittaa hakemuksen, komissio voisi tehdä suurhanketta koskevan päätöksen.*

Tukeen oikeuttamattomat hankkeet

6.14 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme hanketta, jotka eivät täyttäneet asetuksessa säädettyjä tukikelpoisuussääntöjä ja/tai toimenpideohjelmassa tai asianomaisessa ehdotuspyynnössä määritettyjä tukikelpoisuuskriteereitä. Nämä hankkeet muodostivat 12 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä eli noin 1,3 prosenttiyksikköä arvioidusta virhetasosta (ks. ***liite 6.3***, esimerkit 7 ja 8).

6.14 *Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeellisiksi katsomiaan toimenpiteitä.*

([10]) Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 39 ja 41 artikla. Suurhankkeella tarkoitetaan toimea, johon sisältyy täsmällisen taloudellisen tai teknisen tehtävän suorittamiseksi tarkoitettu työ-, toimi- tai palvelukokonaisuus. Suurhankkeella on myös selvästi määritetyt tavoitteet, ja sen kokonaiskustannukset ovat enintään 50 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Sisämarkkinasääntöjen rikkomiset

Julkiset hankinnat

6.15 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin tarkasti 121 hankintamenettelyä, jotka liittyivät urakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin. Kokonaisarvoksi arvioitiin noin kolme miljardia euroa ([11]), ja valtaosa sopimuksista liittyi EAKR:n/koheesiorahaston hankkeisiin ([12]).

6.16 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 23 menettelyssä ei ollut kaikilta osin noudatettu EU:n ja/tai kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Kyseisistä tapauksista neljä oli vakavia rikkomuksia, jotka luokiteltiin kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi virheiksi. Nämä hankkeet muodostivat 16 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä eli noin 1,4 prosenttiyksikköä arvioidusta virhetasosta (ks. ***liite 6.3***, esimerkit 9–11).

KOMISSION VASTAUKSET

6.15 ja 6.16 *Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan kaikkiin julkisiin menoihin jäsenvaltioissa, ei ainoastaan koheesiopolitiikan alalla. Julkisia hankintoja koskevien EU:n tai kansallisten sääntöjen noudattamatta jättäminen on aiheuttanut merkittävästi virheitä tällä toimintalohkolla, erityisesti alue- ja kaupunkipolitiikassa, mikä johtuu pääasiassa siitä, minkä tyyppisiä yhteisrahoitetut hankkeet ovat. Komissio on tästä syystä toteuttanut lukuisia ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimia edellisen ohjelmakauden jälkeen korjatakseen tällä osa-alueella havaitut heikkoudet.*

Komissio viittaa etenkin vuonna 2013 laadittuun julkisia hankintoja koskevaan toimintasuunnitelmaansa, jonka se hyväksyi joulukuussa 2015. Toimintasuunnitelmalla pyritään parantamaan edelleen julkisia hankintoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ennaltaehkäisevillä lisätoimilla, kuten ohjeistuksella, koulutuksella, hyvien käytäntöjen jakamisella, vältettäviä virheitä koskevalla koosteella ja rehellisyyssopimuksilla (http://ec.europa.eu/regional_policy/fi/policy/how/improving-investment/public-procurement/). Julkisia hankintoja koskevaa toimintasuunnitelmaa päivitettiin maaliskuussa 2017. Siihen sisällytettiin uusia toimia, jotka liittyvät julkisia hankintoja koskevien uusien direktiivien saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja huomio keskitettiin voimakkaammin strategisiin hankintoihin ja läpinäkyvyyteen.

ERI-rahastojen vuosien 2014–2020 lainsäädäntökehyksessä on myös otettu käyttöön julkisia hankintoja koskeva erityinen ennakkoehto. Sillä yhdessä vuonna 2014 annettujen yksinkertaistettujen direktiivien kanssa pyritään saamaan aikaan lisäparannuksia tällä osa-alueella.

Komissio seuraa jatkossa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia julkisia hankintoja koskevia virheitä komission päätöksen C (2013) 9527 final mukaisesti. Päätöksessä vahvistetaan ja hyväksytään suuntaviivat niiden rahoitusoikaisujen määrittämiseksi, jotka komissio tekee julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

([11]) Määrä vastaa tehtyjen sopimusten kokonaismenoja, joista osa todennettiin tilintarkastustuomioistuimen tutkimien menoilmoitusten perusteella.

([12]) Tarkastettuihin 121 hankintamenettelyyn liittyvistä sopimuksista noin 49 prosentissa sopimuksen arvo ylitti julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen (jotka on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön) soveltamista edellyttävän raja-arvon. Sopimuksista 33 koski EAKR:oa/koheesiorahastoa ja yksi ESR:oa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.17 Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät vuonna 2014 kolme direktiiviä, joiden tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja joustavoittaa julkisia hankintoja koskevia menettelyjä ([13]). Jäsenvaltioilla oli huhtikuuhun 2016 asti aikaa siirtää uudet säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöään (sähköisten hankintojen kohdalla määräaika on vuoden 2018 lokakuu). Vuoden 2017 kesäkuun 2 päivään mennessä 17 jäsenvaltiota oli toiminut vaaditun mukaisesti ([14]). Edistys on ollut riittämätöntä vuosi sitten olleen määräajan jälkeen ([15]). Komissio on lähettänyt perustellut lausunnot joukolle jäsenvaltioita. Menettelyt olivat kuitenkin kesäkuussa 2017 vielä kesken ja niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole noudattaneet sääntöjä, koskevat tapaukset on annettava mahdollisimman pian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ([16]).

KOMISSION VASTAUKSET

6.17 *Vuoden 2017 kesäkuuhun mennessä 17 jäsenvaltiota on saattanut kaikki kolme direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään, neljä jäsenvaltiota on saattanut julkisista hankinnoista annetut direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöään mutta ei käyttöoikeuksista annettua direktiiviä ja seitsemän jäsenvaltiota ei ole saattanut mitään kolmesta direktiivistä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio ei pidä tilannetta tyydyttävänä, etenkin kun otetaan huomioon, että se on antanut jäsenvaltioille tehostettua apua ja antaa apua edelleen. Siksi komissio on aloittanut ripeästi SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn kaikkia niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole täyttäneet velvoitettaan saattaa direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja se lähetti asianomaisille jäsenvaltioille vuoden 2016 toukokuussa 21 virallista ilmoitusta ja saman vuoden joulukuussa 15 perusteltua lausuntoa. Jäsenvaltioiden antamia vastauksia ja viimeaikaista kehitystä tarkastellaan parhaillaan asian viemiseksi unionin tuomioistuimen käsittelyyn. Kun kaikki jo hyväksyttyihin ja ilmoitettuihin säännöksiin liittyvät yksityiskohdat on tutkittu perusteellisesti, komissio arvioi tapauskohtaisesti tarvetta määrätä oikeasuhteisia taloudellisia seuraamuksia, kuten perussopimuksessa määrätään.*

Valtiontuki

6.18 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi tänä vuonna seitsemässä jäsenvaltiossa 11 hanketta ([17]), joissa rikottiin EU:n *valtiontukisääntöjä*. Pääsyynä sääntöjen noudattamatta jättämiseen oli se, että valtiontukihankkeita ei ollut arvioitu ja/tai ilmoitettu. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan kvantifioinut valtiontukeen liittyviä virheitä, sillä se arvioi, että asianomaisilla noudattamatta jättämistapauksilla ei ollut vaikutusta EU:n
ja/tai jäsenvaltioiden maksaman julkisen rahoituksen määrään. ESR:n hankkeet eivät ole yhtä alttiita valtiontukisääntöjen rikkomiselle kuin EAKR:n ja koheesiorahaston hankkeet, koska erittäin usein ESR:n hankkeisiin sovelletaan vähämerkityksistä tukea koskevia sääntöjä.

6.18 *Komissio panee merkille, että niiden valtiontukitapausten määrä, joilla on vaikutusta tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon, on pienentynyt vuosien aikana. Kun otetaan huomioon riskit, joita valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämiseen sisältyy tällä toimintalohkolla, komissio on ryhtynyt ennaltaehkäiseviin ja korjaaviin toimenpiteisiin vuonna 2015 laaditun valtiontukea koskevan toimintasuunnitelman puitteissa parantaakseen edelleen valtiontukisääntöjen noudattamista jäsenvaltioissa. Näihin sisältyvät myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessaan nro 24/2016 esittämiä suosituksia koskevat jatkotoimet.*

Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeellisiksi katsomiaan toimenpiteitä.

([13]) Direktiivit, jotka on annettu 26 päivänä helmikuuta 2014: direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista; direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä, direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (EUVL L 94, 28.3.2014).

([14]) Seuraavat jäsenvaltiot olivat saattaneet mainittuun ajankohtaan mennessä kaikki kolme direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään: Tšekki, Tanska, Saksa, Kreikka, Ranska, Italia, Irlanti, Unkari, Kypros, Latvia, Malta, Alankomaat, Puola, Romania, Slovakia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

([15]) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.24. Kahdeksan jäsenvaltiota oli saattanut kaikki kolme direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöä toukokuuhun 2016 mennessä.

([16]) Ks. SEUT, 258 artikla.

([17]) Yhdeksän EAKR:n/koheesiorahaston hanketta (mukaan lukien kaksi JESSICA-rahoitusvälinettä) ja kaksi ESR:n hanketta (mukaan lukien yksi rahoitusväline).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tietoa ei aina hyödynnetty tarkoituksenmukaisesti

6.19 Komission ja erityisesti jäsenvaltioiden viranomaisten soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan yhdeksään tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin poimi otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat oleellisia tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat arvioitua virhetasoa tämän vuosikertomuksen luvun osalta 3,3 prosenttiyksikköä. Yhteensä 18 tapauksessa, joissa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, jäsenvaltioilla oli riittävästi tietoa ([18]), jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos jäsenvaltiot olisivat hyödyntäneet kaiken käytettävissään olevan tiedon virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi tämä vuosikertomuksen luvun osalta ollut 3,7 prosenttiyksikköä alhaisempi.

KOMISSION VASTAUKSET

6.19 *Komissio seuraa kyseisiä tapauksia tarkkaan ja on samaa mieltä siitä, että käytössä on oltava moitteettomia ja oikea-aikaisia hallinnoinnin tarkastuksia, jottei sääntöjenvastaisuuksia esiintyisi eikä niitä sisältyisi maksupyyntöihin.*

Komissio on vuodesta 2010 kohdentanut tarkastuksia suuririskisten ohjelmien hallinnoinnin tarkastuksiin, joissa se on todennut, ettei ohjelman tarkastava viranomainen välttämättä havaitse kaikkia puutteita joko lainkaan tai riittävän ajoissa. Vuoteen 2016 mennessä tehtyjen tarkastusten tulokset on esitelty vuotta 2016 koskevissa alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa (ks. s. 61–64 ja s. 65–66).

Ohjelmakaudella 2014–2020 on suoritettava oikea-aikaisesti hallinnoinnin tarkastuksia ja valvontaa (myös paikalla tehtäviä tarkastuksia), jotta ohjelman vuotuiset tilit voidaan todentaa komissiolle, toimittaa johdon vahvistuslausumat sekä laskea luotettavat jäännösvirhetasot tilinpidossa kaikkien varainhoitovuoden päättymisen jälkeen toteutettujen tarkastustoimien jälkeen. Komissio on antanut jäsenvaltioille päivitettyä ohjeistusta hyödyntäen aiemmilta ohjelmakausilta saatuja kokemuksia. Ohjeistuksella ja vaaditulla yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytöllä on tarkoitus parantaa hallinnoinnin tarkastusten laatua.

Komissio katsoo, että nämä parannetut valvontamenettelyt johtavat virhetason pysyvään laskuun, kuten käy ilmi vuonna 2017 vastaanotetuista varmuutta koskevista asiakirjakokonaisuuksista.

([18]) Todentavien asiakirjojen muodossa, mukaan lukien vakiomuotoiset ristiintarkastukset, tietokantoihin sisältyvät tiedot sekä pakollisten tarkastusten tulokset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden käyttö ohjelmakaudella 2007–2013

6.20 Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artiklan 1 kohdan mukaan ohjelmakauden 2007–2013 maksujen tukikelpoisuudelle asetettu lopullinen määräaika oli 31. joulukuuta 2015. Huhtikuussa 2015 komissio esitti ohjelmien päättämistä koskevissa suuntaviivoissa oman tulkintansa, jonka mukaan tukikelpoisuuskausi jatkuisi 31. maaliskuuta 2017 saakka ([19]). Komissio ei kuitenkaan pyytänyt neuvostoa ja parlamenttia muuttamaan asetusta.

6.21 Tilintarkastustuomioistuin on kahdessa edellisessä vuosikertomuksessaan todennut ([20]), että tämä tukikelpoisuuskauden tulkintatapa ei noudata säädöshierarkiaa, jonka mukaan säännöstä voidaan muuttaa vain lainsäädännöllä, jonka oikeudellinen arvo on sama tai suurempi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tämän perusteella, että kaikki lopullisille edunsaajille 31. joulukuuta 2015 jälkeen rahoitusvälineistä suoritetut maksut tai myönnetyt takuut jäävät asetuksen N:o 1083/2006 56 artiklan 1 kohdassa määritetyn tukikelpoisuuskauden ulkopuolelle. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan lopullisille edunsaajille 31. joulukuuta 2015 lähtien suoritettujen maksujen tai myönnettyjen takuiden arvo on 2,5 miljardia euroa.

KOMISSION VASTAUKSET

6.20 ja 6.21 *Komissio katsoo, että ohjelmien päättämistä 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 ilmoitti kantansa samaan havaintoon jo vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen vuosia 2014 ja 2015 koskeviin vuosikertomuksiin. Komissio on toiminut Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2014 antamien suositusten ja nykyisen sääntelykehyksen mahdollistaman liikkumavaran puitteissa. Siksi komissio katsoo, että lopullisille edunsaajille maaliskuun 2017 loppuun mennessä suoritetut maksut on suoritettu tukikelpoisuuskaudella. Komissio tarkistaa jäsenvaltioiden ilmoittamat vastaavat määrät ohjelmakauden päättyessä ja vahvistaa kyseiset luvut kertomuksessaan, joka on tarkoitus antaa lokakuussa 2017.

([19]) Komission päätös C(2015) 2771.
([20]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 6.52, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.45.

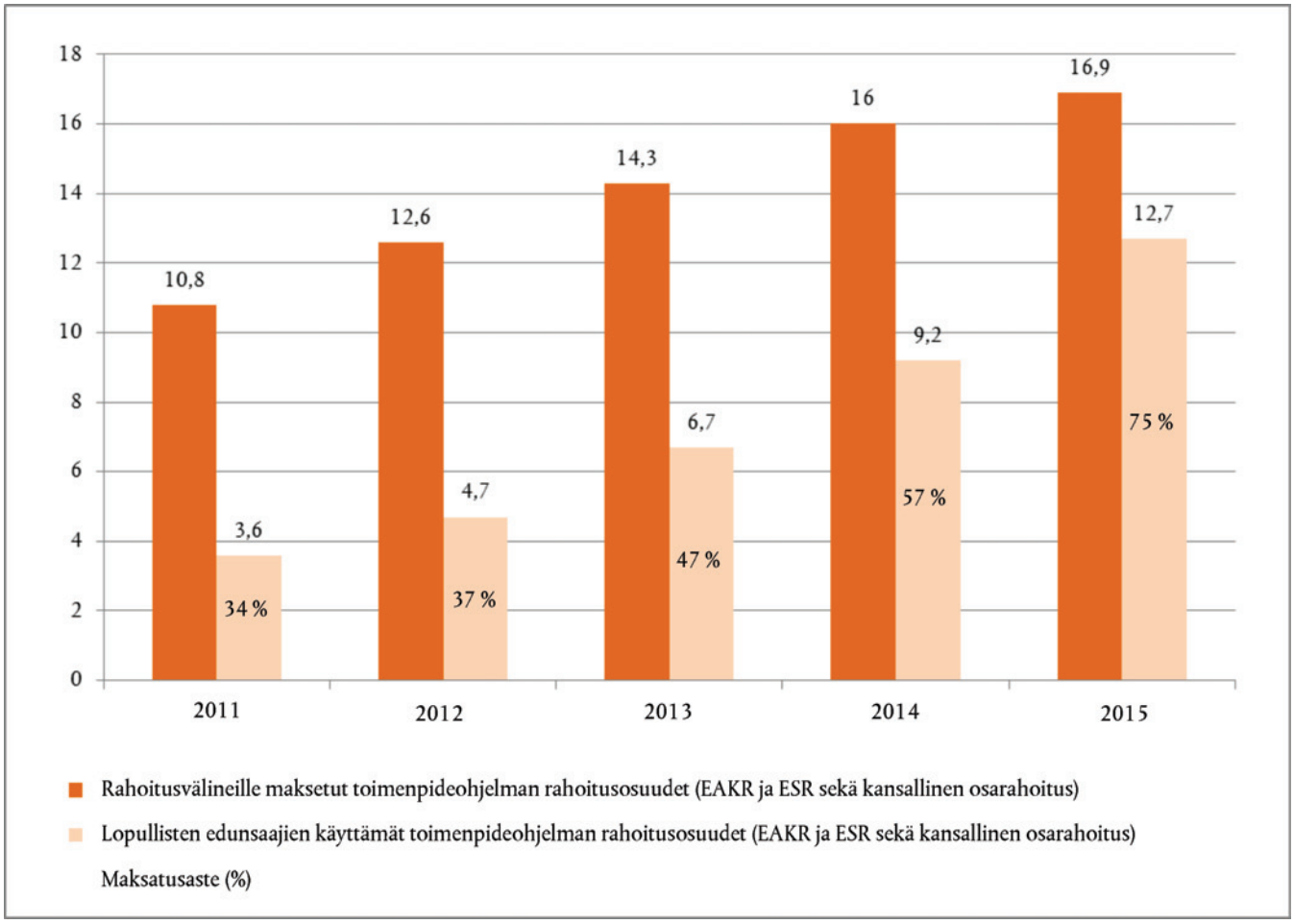
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Rahoitusosuuksien kohdalla ilmeni vajaakäyttöä eikä rahoitusvälineitä kyetty hyödyntämään täysimääräisesti

6.22 Vuoteen 2015 mennessä kertyneiden rahoitusosuuksien määrä oli 16,9 miljardia euroa ([21]). ***Laatikossa 6.3*** esitetään määrän tähänastinen käyttö.

Laatikko 6.3 – EAKR:n ja ESR:n tukien kumulatiiviset maksatusasteet vuosina 2011–2015

(miljardia euroa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission täytäntöönpanokertomuksen perusteella.

([21]) 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 2015, EGESIF_15-0027-00, 20. syyskuuta 2016. Vuotta 2016 koskevat luvut julkaistaan 1. lokakuuta 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.23 EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineiden kautta maksetun rahoituksen kokonaismäärästä oli käytetty 31. joulukuuta 2015 mennessä vain 75 prosenttia. Kuten tilintarkastustuomioistuin korosti jo viime vuoden vuosikertomuksessa ([22]), alhainen maksatusaste osoittaa, että monet jäsenvaltiot eivät kykene hyödyntämään rahoitusvälineestä niille maksettua rahoitusosuutta täysimääräisesti, vaikka tukikelpoisuuskautta on jatkettu. Jos maksatusaste jää alle 100 prosentin, rahoitusvälineiden "kierrätykseen" perustuvaa rakennetta ei kyetä hyödyntämään täysimääräisesti ([23]). Rakenne on yksi rahoitusvälineiden keskeisistä eduista *avustuksiin* verrattuna.

6.24 ***Laatikossa 6.4*** esitetään koheesioalan rahoitusvälineiden maksatusasteet 31. joulukuuta 2015. Maksatusasteet jäivät neljässä jäsenvaltiossa (Espanja, Italia, Alankomaat ja Slovakia) huomattavasti EU:n keskiarvon (75 prosenttia) alapuolelle.

KOMISSION VASTAUKSET

6.23 ja 6.24 *Komissio korostaa, että 75 prosentin keskimääräinen maksatusaste vuoden 2015 lopussa (merkittävä kasvu vuoden 2014 lopun 57 prosenttiin verrattuna) ilmentää jäsenvaltioiden hyvin epäyhtenäistä tilannetta, joka johtuu useista eri seikoista, kuten finanssikriisistä, joidenkin jäsenvaltioiden vähäisestä kokemuksesta ja joidenkin välineiden myöhäisestä käyttöönotosta ohjelmakauden aikana. Kun otetaan huomioon rahoitusvälineiden elinkaari, maksatusasteiden odotetaan edelleen nousevan viimeisenä täytäntöönpanovuonna, ja maksatusasteista voidaan tehdä lopullinen päätelmä vasta ohjelmakauden päättyessä.*

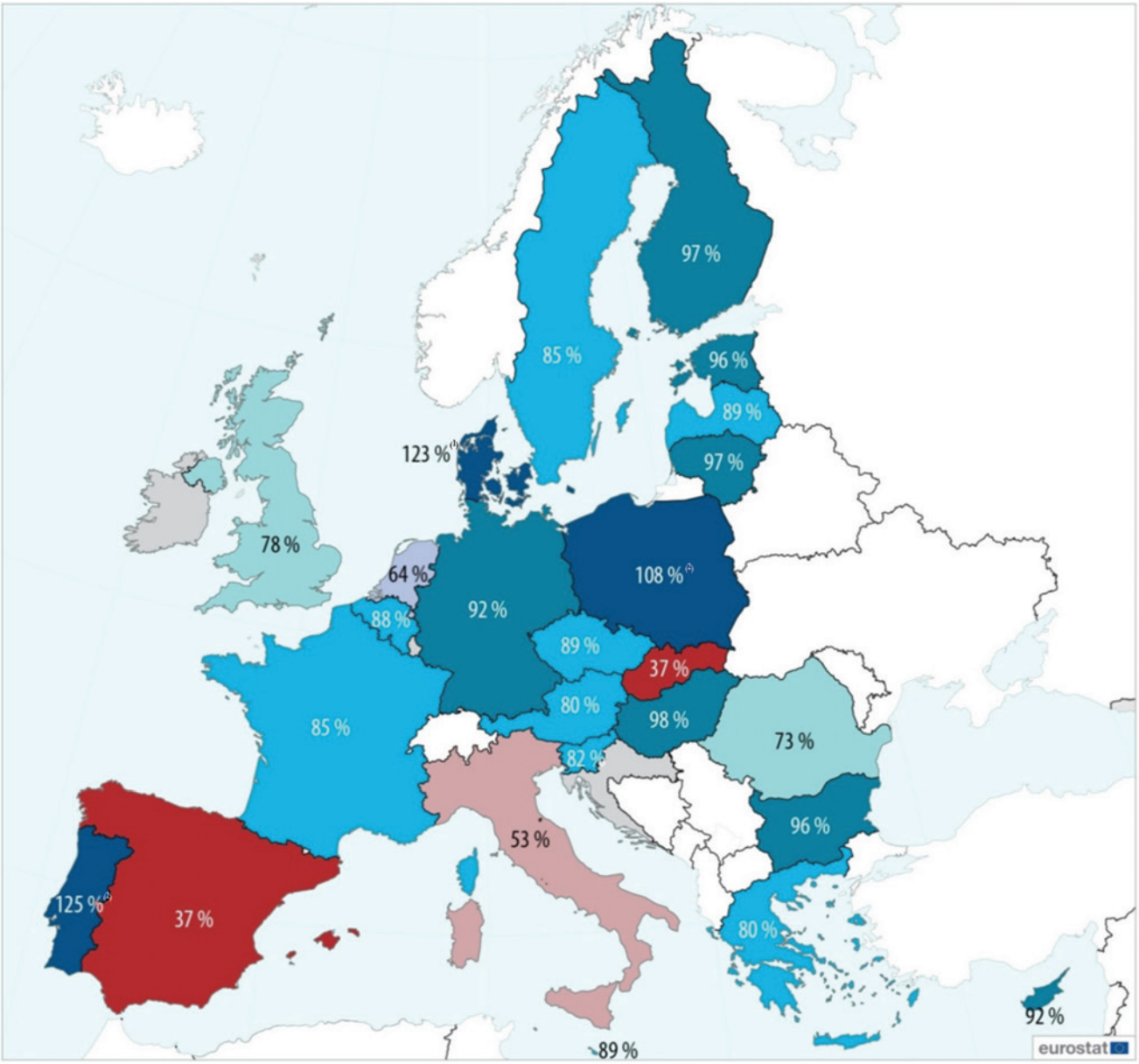
Komissio raportoi 1. lokakuuta 2017 mennessä tilanteesta ohjelman päättyessä (maaliskuun lopussa 2017) jäsenvaltioiden esittämien tietojen pohjalta. Jäsenvaltioiden on vähennettävä päättämisvaiheessa rahoitusvälineiden jäljellä olevat määrät, joita ei ole käytetty täysimääräisesti, asetuksen (EY) N:o 1083/2006 78 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

Ohjelmakaudella 2014–2020 rahoitusvälineiden rahoitusosuudet maksetaan erissä, lopullisille edunsaajille suoritettujen tosiasiallisten maksatusten mukaan. Näin rajoitetaan rahoitusvälineiden vajaakäytön ja käyttämättä jääneiden varojen luomisen riskiä täytäntöönpanovaiheessa.

([22]) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.42.

([23]) Rahoitusvälineet antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää varoja useampaan otteeseen: kaikki investoinneista tai lainoista kertyvät tuotot – voitot mukaan luettuna – palautuvat takaisin samoihin toimiin.

Laatikko 6.4 – Koheesioalan rahoitusvälineiden maksatusasteet 31. joulukuuta 2015



Selitykset
"Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion" otsakkeesta rahoitettujen rahoitusvälineiden maksatusasteet

- Ei välineitä
- 30-39 %
- 40-49 %
- 50-59 %
- 60-69 %
- 70-79 %
- 80-89 %
- 90-100 %
- > 100 %

Hallinnolliset rajat: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Kartanpiirustus: Eurostat - GISCO, 1/2015

0 200 400 600 800 km

(1) Tanskassa rahoituksen välittäjät saavat korvauksen vasta suoritettuaan maksut lopullisille edunsaajille. Lopullisille edunsaajille maksetut toimenpideohjelman rahoitusosuudet ovat näin ollen suurempia kuin rahoitusvälineisiin maksetut osuudet.

(2) Puolassa ja Portugalissa lopullisille edunsaajille suoritetuiksi raportoidut maksut sisältävät tuotot ja palautuneet varat. Nämä määrät eivät ole toimenpideohjelman resursseja, joten kokonaismäärän ei pitäisi ylittää sataa prosenttia.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission 20. syyskuuta 2016 antaman EGESIF_16-0011-00 -ohjeasiakirjan perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jäsenvaltioiden puutteellinen tai epätarkka raportointi rahoitusvälineistä

6.25 Komission raportoimat tiedot EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta perustuvat jäsenvaltioilta suoraan saatuihin tietoihin. Komissio on pyrkinyt vuodesta 2011 lähtien huomattavin toimin parantamaan tietojen laatua, mutta joissakin tapauksissa luvut ovat yhä puutteellisia tai epätarkkoja. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin havaitsi epätarkkuuksia tarkastetuista 12 välineestä neljässä. Näiden virheiden vaikutuksesta tuloksellisuus näyttää todellista paremmalta. Ellei virheitä oikaista, päättämisvaiheessa tukikelpoisina pidettävien ilmoitettujen menojen määrä saattaa nousta keinotekoisesti etenkin takuurahastojen tapauksessa.

KOMISSION VASTAUKSET

6.25 *Ohjelman päättyessä jäsenvaltioiden on todistettava, että rahoitusvälineisiin liittyvät varat on käytetty tuloksellisesti. Hallinto- ja tarkastusviranomaisten on täytynyt tarkastaa tällaiset menot ennen päättämisasiakirjojen toimittamista. Tarkastusviranomaiset ilmaisivat useiden toimenpideohjelmien osalta rajoituksia tarkastuslausuntoihinsa, sillä tarkastustyö ei ollut tältä osin valmis. Tämä käynnissä oleva tarkastustyö kattaa muun muassa maksatukset lopullisille edunsaajille. Siksi komissio päättää asiaa koskevat ohjelmat vasta, kun on saatu kohtuullinen varmuus tosiasiassa maksetuista määristä ja niiden tukikelpoisuudesta, tai tekee tarvittavat rahoitusoikaisut.*

Komission vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintoon liittyvät kysymykset

6.26 Tilintarkastustuomioistuin arvioi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat vuodelta 2016 ([24]). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti esimerkiksi riskinalaisia määriä koskevien komission laskelmien johdonmukaisuuden ja oikeellisuuden. Se tutki myös, vastasiko virhetaso tilintarkastustuomioistuimen omaa arviota.

6.27 Vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan alustavat tiedot riskinalaisista määristä ja jäännösriskistä ([25]). Tämä koskee sekä kauden 2007–2013 päättämistä että kaudella 2014–2020 käyttöön otettua, varmuuden saamiseksi vuosittain toimitettavaa asiakirjakokonaisuutta.

6.27 *Kun vuotta 2016 koskevat vuotuiset toimintakertomukset laadittiin, pääosastot eivät kyenneet vielä varmentamaan tarkastusviranomaisten ilmoittamia tietoja riskinalaisista määristä ja jäännösriskitasoista. Tämä johtuu päättämismenettelyn ajankohdasta (31. maaliskuuta 2017) ja lainsäädännöllisistä määräajoista, joita sovelletaan kauden 2014–2020 tilien vuosittaista hyväksymistä koskevien asiakirjojen toimittamiseen (1. maaliskuuta mennessä) ja komission suorittamaan tilien hyväksyntään (31. toukokuuta 2017 mennessä).*

Komissio on joka tapauksessa hyödyntänyt täysimääräisesti kaikkia tietoja, jotka olivat saatavilla vuoden 2016 vuotuisen toimintakertomuksen julkaisuajankohtana, mukaan lukien tarkastusviranomaisten ilmoittamat tiedot, muutamin mukautuksin.

([24]) Jokainen pääosasto laatii vuosittain huhtikuun loppuun mennessä vuotuisen toimintakertomuksen edeltävältä vuodelta. Kertomus toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle, minkä jälkeen se julkaistaan. Kertomukseen sisältyy pääjohtajan lausuma, jossa hän arvioi, onko hänen vastuullaan olevaa talousarviota toteutettu laillisella ja sääntöjenmukaisella tavalla. Pääjohtaja arvioi erityisesti, jääkö sääntöjenvastaisuuksien taso komission asettaman kahden prosentin *olennaisuusrajan* alapuolelle. Jos tämä ei toteudu, pääjohtaja voi esittää varauman, joka kattaa asianomaiset toimenpideohjelmat kokonaan tai osittain.

([25]) Komissio viittaa vuotuisissa toimintakertomuksissaan *"jäännösriskitasoon"*, kun kyse on ohjelmakauden 2007–2013 päättämisestä, ja "jäännösvirhetasoon", kun kyse on ohjelmakaudesta 2014–2020. Jäännösriskitasolla ja jäännösvirhetasolla viitataan käsitteellisesti samaan asiaan, mutta niitä sovelletaan eri ajanjaksoihin. Tässä luvussa viitataan kumpaankin ilmauksella jäännösriski- ja jäännösvirhetaso.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission ohjelmakaudelta 2007–2013 saama varmuus

6.28 Ohjelmakautta 2007–2013 koskevien päättämisasiakirjojen toimittamiselle asetettu lopullinen määräaika oli 31. maaliskuuta 2017 ([26]), mutta komission suorittamalle päättämisasiakirjojen arvioinnille asetettu määräaika oli vasta 31. elokuuta 2017. Määräaikaa voitaisiin jatkaa, jos komissio havaitsisi arvioinnissaan merkittäviä ongelmia. Komissio raportoi tuloksia arvioinnistaan, joka koskee tarkastusviranomaisten ilmoittamia jäännösriski- ja jäännösvirhetasoja, vuoden 2017 vuotuisissa toimintakertomuksissa (huhtikuu 2018).

6.29 Komissio voi päättää ohjelman vasta, kun jäännösriski- ja jäännösvirhetaso on kaikkien rahoitusoikaisujen jälkeen saatettu alle kahteen prosenttiin ([27]). Tilintarkastustuomioistuin pani merkille hiljattain julkaisemassaan kauden 2007–2013 ohjelmien päättämisen valmistelua koskeneessa erityiskertomuksessa ([28]), että komissio oli varmistanut jäsenvaltioille riittävät järjestelyt koheesioalan toimenpideohjelmien päättämistä varten. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös eräässä toisessa erityiskertomuksessa, että komissio oli koheesioalalla ohjelmakaudella 2007–2013 täytäntöön panemiensa rahoitusoikaisujen yhteydessä ([29]) hyödyntänyt käytettävissään olleita toimenpiteitä vaikuttavasti EU:n talousarvion suojaamiseksi sääntöjenvastaisilta menoilta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.28 *Komissio arvioi parhaillaan yksityiskohtaisesti jäsenvaltioiden toimittamia päättämisasiakirjoja, ja arvio saatetaan loppuun säädettyyn määräaikaan eli 31. elokuuta 2017 mennessä. Tämän arvioinnin tulokset esitetään vuoden 2017 vuotuisessa toimintakertomuksessa.*

([26]) Lukuun ottamatta Kroatiaa, jota koskeva määräaika on 31. maaliskuuta 2018.

([27]) Toimenpideohjelmien sulkemista koskevat suuntaviivat, komission päätös C(2015) 2771, liite VI.

([28]) Erityiskertomus nro 36/2016: Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien päättämisjärjestelyistä.

([29]) Erityiskertomus nro 4/2017: EU:n talousarvion suojaaminen sääntöjenvastaiselta varainkäytöltä: komissio lisäsi ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ja rahoitusoikaisujen käyttöä koheesioalalla kaudella 2007–2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission ohjelmakaudelta 2014–2020 saama varmuus

Ohjelmakauden 2014–2020 käynnistymisvaihetta koskevat kommentit

6.30 Kolme vuotta ohjelmakauden 2014–2020 käynnistymisen jälkeen jäsenvaltiot ovat nimenneet vain 77 prosenttia koheesiopolitiikan rahastoista vastaavista kansallisista viranomaisista ([30]). Komissio oli saanut 1. maaliskuuta 2017 mennessä lopulliset tilinpäätökset, joihin sisältyvät menot vastasivat vain 0,7:ää prosenttia koko ohjelmakaudelle myönnetyistä määrärahoista. Talousarvion toteuttamisessa ilmenneet viiveet olivat vuoden 2017 puoliväliin mennessä suurempia kuin vastaavassa vaiheessa ohjelmakaudella 2007–2013 ([31]).

Koheesioalan menoja koskeva komission uusi varmuusmalli

6.31 Jäsenvaltiot toimittavat varmuutta koskevan asiakirjakokonaisuuden, johon sisältyy *todentamisviranomaisten* todentama tilinpäätös. Asiakirjakokonaisuuden avulla jäsenvaltiot vahvistavat toimenpideohjelmaan sovellettavien hallintojärjestelmien ja sisäisten kontrollien vaikuttavuuden sekä todennettujen menojen, joiden yhteydessä ilmoitetaan tarkastusviranomaisten laskemat jäännösriski- ja jäännösvirhetasot, laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden. Jäännösriski- ja jäännösvirhetasoihin sisältyvät sovelletut ja tileille kirjatut rahoitusoikaisut, joiden tarkoituksena on lieventää toimien tarkastuksissa havaittuja virheitä.

KOMISSION VASTAUKSET

6.30 *Ohjelmaviranomaisista on nimetty 77 prosenttia, ja ne vastaavat 88 prosentista koheesiopolitiikan määrärahoja. Komissio toteaa, että nimeäminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita toistuvasti (kokouksissa ja kirjallisessa tiedonannossa) nopeuttamaan tätä prosessia – varmistaen samalla asetuksessa määritettyjen nimeämiskriteereiden täysimääräisen noudattamisen – ja antanut tarvittaessa selvennyksiä ja apua.*

Tämä ei vielä näy jäsenvaltioiden maksupyynnöissä samassa määrin kuin kaudella 2007–2013, mutta kaikki edellytykset ovat nyt olemassa varojen konkreettiselle käytölle. Vuoden 2016 lopussa yleinen käyttöaste oli 3,7 prosenttia EAKR:n/koheesiorahaston hankkeissa ja 3,3 prosenttia ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen hankkeissa, missä näkyy jo tiettyä parannusta vuoden 2016 puolivälissä saatavilla olleisiin lukuihin verrattuna, kun perustana käytetään 1. maaliskuuta 2017 mennessä saatuja tilitietoja.

Komissio korostaa kuitenkin, että osarahoitusta saavien hankkeiden valinta on näinä ensimmäisinä täytäntöönpanovuosina tärkeä vaihe koheesiopolitiikan onnistuneen täytäntöönpanon kannalta. Komissio huomauttaa tältä osin, että vuonna 2016 hankkeiden valinta on nopeutunut, ja valittujen hankkeiden määrä on jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella noussut 26 prosenttiin EAKR:n/koheesiorahaston osalta ja 32 prosenttiin ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen osalta. Luvut vastaavat ohjelmakauden 2007–2013 saman ajankohdan lukuja.

([30]) EAKR, koheesiorahasto ja ESR/nuorisotyöllisyysaloite.

([31]) Tilintarkastustuomioistuin pani viiveistä aiheutuvan ongelman merkille erityiskertomuksessa nro 2/2017: Koheesioalan kauden 2014–2020 *kumppanuussopimuksia* ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.32 Komissiolla on 31. toukokuuta saakka aikaa hyväksyä tai hylätä tilit. Tämän jälkeen sen on suoritettava loppumaksu kuukauden kuluessa. Komissio suorittaa ennen tilinpäätösten hyväksymistä lähinnä täydellisyyteen ja oikeellisuuteen kohdistuvia hallinnollisia tarkastuksia. Tässä vaiheessa komissio ei arvioi laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta, mutta se voi myöhemmin käynnistää jäsenvaltioissa laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia tarkistaakseen tarkastusviranomaisten tekemän työn ([32]). Näin ollen komissio raportoi laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat johtopäätöksensä vuotuisissa toimintakertomuksissa vuodelta n+1.

Ohjelmakauden 2014–2020 vuotuisissa toimintakertomuksissa annettuja tietoja koskevat kommentit

6.33 Ohjelmakauden 2014–2020 osalta 18 jäsenvaltiota on toimittanut tilinpäätökset, joihin liittyvät menot koskevat 71:tä toimenpideohjelmaa hyväksytyistä 419 toimenpideohjelmasta ([33]). Kyseisten menojen kokonaismäärä on 3,3 miljardia euroa ([34]). Komissio hyväksyi 69 tilinpäätöstä säädettyyn määräaikaan (31. toukokuuta 2017) mennessä ([35]). Samoin kuin edeltävää kautta koskevan päättämisilmoituksen yhteydessä (ks. kohta 6.29), tilinpäätösten hallinnollinen hyväksyntä tapahtui vuotuisten toimintakertomusten hyväksymisen jälkeen. Lisäksi komissio aloitti 71 toimenpideohjelman laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastukset vasta kesäkuussa 2017. Tulokset ovat näin ollen saatavilla vasta kesäkuussa 2018, kun vuoden 2017 vuotuiset toimintakertomukset julkaistaan.

6.34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joukon menetelmäriskejä, joihin olisi puututtava, jotta kyettäisiin varmistamaan raportoitujen jäännösriski- ja jäännösvirhetasojen avoimuus ja luotettavuus:

— Vuotuisia toimintakertomuksia koskeva raportointikausi ei ole identtinen jäsenvaltioiden toimittamia tilinpäätöksiä koskevan raportointikauden kanssa. Pääosastojen on raportoitava maksujen toteutumisesta kalenterivuodelta n, mutta jäsenvaltiot raportoivat menoista, jotka ilmoitetaan komissiolle varainhoitovuodelta, joka alkaa vuoden n-1 heinäkuussa ja päättyy vuoden n kesäkuuhun. Tämä tarkoittaa, että komissio antaa varmuuden eri ajanjaksolta (kalenterivuosi) kuin jäsenvaltioiden viranomaiset (varainhoitovuosi). Jokaisessa vuotuisessa toimintakertomuksessa olisi näin ollen tuotava selvästi esille tulos, jonka komissio on saanut arvioituaan perusteellisesti edellisen vuoden toimintakertomuksessa alun perin esitetyt tilit.

KOMISSION VASTAUKSET

6.32 *Komissio tarkistaa jatkossakin perusteellisesti kaikki varmuutta koskevan asiakirjakokonaisuuden yhteydessä saadut asiakirjat, etenkin ilmoitetut virhetasot, jäännösriskit ja tarkastusviranomaisten esittämät tarkastuslausumat. Asianomaisten pääosastojen täytäntöönpaneman yhtenäisen tarkastusstrategian mukaisesti tätä asiakirjatarkastusta täydennetään riskiperusteisilla vaatimustenmukaisuuden tarkastuksilla. Tarkistamalla tarkastusviranomaisten työ tilinpäätösten hyväksynnän jälkeen pyritään ensisijaisesti saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvät vakavat puutteet havaitaan, että niistä ilmoitetaan ja että ne oikaistaan.*

6.33 *Ohjelmakaudella 2014–2020 sovellettavassa uudessa järjestelmässä komissio täydentää tarkastusviranomaisten ilmoittamien virhetasojen asiakirjatarkastustaan riskiperusteisilla paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla. Ennen kuin komissio vahvistaa ilmoitettujen tietojen luotettavuuden myöhemmissä vuotuisissa toimintakertomuksissa, se pystyy ottamaan huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen tässä vaiheessa mahdollisesti esittämät huomiot. Näin parannetaan vastuuvapauden myöntäville viranomaisille asiaa koskevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa toimitettavien tietojen laatua.*

6.34

— *Komissio hyödyntää kaikkia tietoja, jotka ovat saatavilla vuotuisia toimintakertomuksia laadittaessa, kuten se on tehnyt jo useiden vuosien ajan.*

  Komissio korostaa, että ohjelmakautta 2014–2020 koskevan asetuksen ja varmuutta koskevalle asiakirjakokonaisuudelle asetetun määräajan ansiosta raportointikaudet voidaan yhdenmukaistaa paremmin ohjelmaviranomaisten kanssa ohjelmakauteen 2007–2013 verrattuna. Pääjohtajan on annettava varmuus kalenterivuoden menoista ottaen huomioon ohjelmaviranomaisten varmuutta koskevassa asiakirjakokonaisuudessaan antama varmuus ja 10 prosentin pidätys jokaisesta välimaksusta. Komissio sitoutuu esittämään vuotuisessa toimintakertomuksessa laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan kattavan arviointinsa tulokset jäsenvaltioiden edellisenä vuonna toimittamien varmuutta koskevien asiakirjakokonaisuuksien perusteella (ks. komissio vastaus 6.33 kohtaan).

([32]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 139 artiklan 5 kohta.
([33]) Näistä 391 oli ERI-rahastojen ja 28 vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston toimenpideohjelmia.
([34]) Määrä sisältää 0,7 miljardia euroa rahoitusvälineitä koskevia ennakkorahoitusmaksuja.
([35]) Näistä 61 oli ERI-rahastojen ja kahdeksan vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston toimenpideohjelmia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 137 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on jätettävä tilityksestään pois maksupyyntöön tilivuoden osalta aiemmin sisältyneet määrät, joiden laillisuuden ja asianmukaisuuden arviointi on meneillään. Tällaisten määrien osat, jotka myöhemmin todetaan laillisiksi ja asianmukaisiksi, voidaan sisällyttää uuteen maksupyyntöön. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden tapauksen, jossa *tarkastusviranomainen* sisällytti tämäntyyppisiä määriä jäännösriski- ja jäännösvirhetasoja koskevaan laskelmaan. Komission olisi jälleen muistutettava tarkastusviranomaisille, että 137 artiklan 2 kohtaan perustuvat määrät on voitava erottaa selkeästi eikä niitä pidä ottaa huomioon jäännösriski- ja jäännösvirhetason laskennassa.

— Tilinpäätöksiä koskeviin ilmoituslomakkeisiin ei sisälly erillistä osiota, jossa raportoitaisiin tarkat tiedot yksittäisistä peruutuksista ja 137 artiklan 2 kohtaan perustuvista määristä. Aggregoidut luvut on annettu, mutta ainoastaan yksityiskohtaisten toimia koskevien tietojen avulla kyetään varmistamaan, että tilinpäätösten hyväksymistä varten on olemassa tarkoituksenmukainen kirjausketju. Näiden tietojen asettaminen suoraan saataville yhteiseen raportointijärjestelmään edistäisi avoimuutta ja mahdollistaisi tarvittavat tarkastukset.

KOMISSION VASTAUKSET

— *Komissio on jo selventänyt tarkastusviranomaisille vuotuista tarkastuskertomusta ja tarkastuslausuntoa koskevissa ohjeissa ([1]) rahoitusoikaisua koskevia perusteita jäännösriskitason laskemiseksi. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, ratkaiseva merkitys on sillä, onko rahoitusoikaisulla tarkoitus vähentää tarkastusviranomaisten suorittaman tarkastuksen seurauksena toteamaa riskiä (ks. tilintarkastustuomioistuimen huomiot 6.32 kohdassa).*

  Asetuksen 137 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut määrät, joiden arviointi on meneillään ja jotka on jätetty pois tilityksestä, antavat lisätakeita siitä, että kaikki tilinpäätöksissä vahvistetut menot ovat laillisia ja asianmukaisia, eikä niillä pitäisi olla vaikutusta tarkastusviranomaisten laskemaan jäännösriskitasoon. Komissio aikoo selventää jäsenvaltioille antamaansa ohjeistusta.

— *Määrät, joiden arviointi on meneillään, esitetään kattavasti tilityksen lisäyksessä 8 yhdessä todentamisviranomaisten selvityksen kanssa, ja tarkastusviranomaisten on tarkistettava nämä selvitykset ja mahdolliset poikkeavuudet.*

  Todentamisviranomaisten on pidettävä ohjelman seurantajärjestelmässä täydellistä ja yksityiskohtaista kirjaa yksittäisistä tapahtumista ja muutoksista, jotka on tehty välimaksupyyntöjen jälkeen ennen vuotuista tilinpäätöstä, valvoakseen 137 artiklan 2 kohdassa säädettyä mahdollisuutta ilmoittaa tällaisista määristä myöhemmin. Jos tällaiset menot todetaan myöhemmin laillisiksi ja asianmukaisiksi ja ne sisällytetään jotakin seuraavaa vuotta koskevaan välimaksupyyntöön, niihin sovelletaan samaa todentamis- ja valvontamenetelmää kuin muihinkin uusiin menoihin.

([1]) *EGESIF_15-0002-03, 9.10.2015.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Rahoitusvälineiden ja valtiontukiennakoiden osalta tarkastettavan perusjoukon määrittelyä on selkiytettävä

6.35 Komission olisi selkiytettävä sääntöjä siitä, kuinka jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten on määriteltävä rahoitusvälineiden osalta tarkastettava perusjoukko ([36]). Rahoitusvälineeseen suoritetaan maksut heti kun sen juridinen rakenne on olemassa. Maksut sisällytetään komissiolle esitettäviin *välimaksupyyntöihin* ([37]). Asetuksessa rajataan tukikelpoisten maksujen määritelmä lopullisille edunsaajille suoritettaviin maksuihin, takuusopimuksiin sidottuihin varoihin sekä hallintokulujen ja -maksujen korvaamiseen ([38]). Tarkastettava perusjoukko muodostuu alkuperäisistä rahoitusvaroista eikä tilinpäätöksissä ilmoitetuista tukikelpoisista menoista. Jäännösriski- ja jäännösvirhetaso arvioidaan näin ollen todellista alhaisemmaksi. Sama ongelma koskee valtiontukiennakoita.

KOMISSION VASTAUKSET

6.35 *Komissio sitoutuu tekemään yhteistyötä tarkastusviranomaisten ja tilintarkastustuomioistuimen kanssa varmistaakseen, että ilmoitettavista virhetasoista päästään yhteisymmärrykseen. Erityisesti virhetasoa koskevan laadullisen arvioinnin tekemiseksi komissio on kannustanut tarkastusviranomaisia käyttämään rahoitusvälineiden osalta lainsäädännössä vahvistettua mahdollisuutta ositteeseen (delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 28 artiklan 10 kohta). Tarkastusviranomaisille annetaan asiaa koskeva lisäohjeistusta.*

Ohjelmakauteen 2014–2020 sovellettavan yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 127 artiklan mukaan tarkastukset koskevat ilmoitettujen menojen perusteella poimittua asianmukaista otosta.

Komissio korostaa, että ohjelmakaudella 2014–2020 rahoitusvälineisiin tehtävät maksut suoritetaan erissä ja että niihin sovelletaan lakisääteisiä velvoitteita, jotka liittyvät edellisten maksujen tosiasialliseen käyttöön, ja ne on sisällytettävä tarkastusviranomaisten suorittamaan toimien tarkastukseen. Tarkastusviranomaisten on varmistettava ensimmäisen erän osalta, että sovellettavia vaatimuksia (julkiset hankinnat, ennakkoarviointi) noudatetaan ja että havaituilla virheillä on vaikutusta virhetasoon.

Kuten kauden 2007–2013 ohjelmia päätettäessä, komissio selventää tarkastusviranomaisille valtiontukiennakoiden osalta, että niiden on toteutettava tarkastustoimet (eli järjestelmätarkastukset) vahvistaakseen, että hallintoviranomaiset ovat ottaneet käyttöön järjestelmän, jolla varmistetaan, että ennakot perustellaan asiamukaisesti säännösten mukaisen määräajan kuluessa.

([36]) Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 6.60–6.63.
([37]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 41 artikla.
([38]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 42 artiklan 1 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuotuisissa toimintakertomuksissa annettujen tietojen ja tilintarkastustuomioistuimen omien havaintojen välinen yhdenmukaisuus

6.36 ***Laatikossa 6.5*** esitetään yhteenveto ohjelmakauden 2007–2013 vuotuisissa toimintakertomuksissa annetuista tiedoista.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 6.5 – Yhteenveto kauden 2007–2013 vuotuisissa toimintakertomuksissa annetuista tiedoista

(miljardia euroa)

Toiminta	Rahasto	Asianomaiset menot yhteensä	Asianomaiset menot vuonna 2016	Toimenpideohjelmat	Virhetaso vuonna 2016		Jäännösriski	Varaumien lukumäärä
					Vähintään	Enintään		
Ohjelmakausi 2007–2013	EAKR/koheesiorahasto	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	ESR	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Yhteensä	**324,7**	**32,6**	**440**	**2,6 %**	**4,2 %**	**0,5 %**	**89**

Lähde: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset 2016.

6.37 Tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso on korkeampi kuin virhetasot, joista komissio raportoi vuotuisissa toimintakertomuksissaan tarkastusviranomaisten saamien tulosten perusteella. Mainitut kaksi virhejoukkoa eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia pääosin seuraavista syistä:

— vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidut jäännösriski- ja jäännösvirhetasot eivät liity samaan ajanjaksoon kuin tilintarkastustuomioistuimen julkaisemat virhetasot ([39]).

— komission laskemat jäännösriski- ja jäännösvirhetasot ovat monivuotisia, ja niissä otetaan huomioon kaikki EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla tehdyt rahoitusoikaisut

— tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset perustuvat toteutuneista tapahtumista EU:n tasolla poimittuun tilastollisesti edustavaan otokseen. Tarkastusviranomaisetkin soveltavat yleensä tilastollista otantaa. Ne voivat kuitenkin valita toimia koskevia tarkastuksia myös muun kuin tilastollisen otannan perusteella.

6.37 *Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden ilmoittamien virhetasojen luotettavuutta koskeva vuotuinen arviointi perustuu kaiken saatavilla olevan asiakirja-aineiston perusteelliseen tarkasteluun, jota täydennetään riskiperusteisilla paikalla suoritettavilla tiedonhankintakäynneillä. Huomioon otetaan myös tarkastusviranomaisten toiminnan luotettavuutta koskeva kokonaisarviointi. Komissio pyytää ja hankkii tarvittaessa tarkastusviranomaisilta lisätietoja. Ks. myös komission vastaus kohtaan 6.27.*

Komissio katsoo, että vuoden 2016 vuosikertomuksessa komission arvioinnin tulos on tilintarkastustuomioistuimen laskemien virhetasojen mukainen. Näin oli myös kyseistä vuosikertomusta edeltäneissä vuosikertomuksissa työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta kuusi vuotta peräkkäin ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston osalta viisi vuotta peräkkäin (ks. ao. vuotuisten toimintakertomusten s. 75 ja 64).

([39]) Tarkastusviranomaisten vuodelta n raportoimat virhetasot liittyvät komissiolle vuonna n–1 todennettuihin menoihin. Tilintarkastustuomioistuimen määrittämät vuoden n virhetasot liittyvät komission vuonna n suorittamiin maksuihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

6.38 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että menojen virhetaso on olennainen taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion alalla.

6.39 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 4,8 prosenttia (ks. ***liite 6.1***).

6.38 ja 6.39 *Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso on parantunut vuosien aikana ja vastaa komission asianomaisten yksiköiden vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittämiä virhetasoja.*

Vuonna 2016 komissio keskitti toimensa edelleen suuririskisimpiin ohjelmiin / jäsenvaltioihin valmistellessaan ohjelmien päättämistä, ja se on toteuttanut tarvittaessa korjaustoimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä. Se soveltaa tarkkoja analyyseja ja menettelyjä ohjelmakauden päättyessä kaikkien jäljellä olevien, sääntöjenvastaisiin menoihin liittyvien olennaisten riskien poissulkemiseksi.

Komissio huomauttaa lisäksi, että koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmien monivuotisen luonteen vuoksi koheesiopolitiikan ohjelmakaudella 2007–2013 virheitä voidaan oikaista ohjelmakauden päättymiseen asti, kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2016 toimintakertomuksien kohdassa 2.1.3 todetaan.

Tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamien, koheesiopolitiikkaan liittyvien olennaisten virhetasojen korjaamiseksi lain- ja säännönmukaisuutta ja ohjelmaviranomaisten vastuuvelvollisuutta koskeviin vahvistettuihin vaatimuksiin sisältyvät vuosien 2014–2020 osalta sellaisen tilinpäätöksen käyttöönotto, johon ei liity olennaisia säännönvastaisuuksia, ja komission oikaisuvaltuuksien vahvistaminen siten, että se voi soveltaa tietyissä olosuhteissa nettomääräisiä rahoitusoikaisuja.

Näillä vaatimuksilla jäsenvaltioita kannustetaan havaitsemaan, ilmoittamaan ja oikaisemaan vakavat puutteet ennen varmennetun tilinpäätöksen toimittamista komissiolle, ja niillä todennäköisesti voidaan alentaa tarkastusviranomaisten ilmoittamaa virhetasoa pysyvästi, kuten ensimmäiset vuonna 2017 saadut varmuutta koskevat asiakirjakokonaisuudet osoittavat.

Komissio viittaa kohtiin 6.7 ja 6.19 antamiinsa vastauksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

6.40 ***Liitteessä 6.4*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen 11 suosituksen täytäntöönpanoa ([40]). Komissio on pannut kahdeksan suositusta täytäntöön kokonaan ja toteuttanut kaksi suositusta suurimmaksi osaksi. Yhden suosituksen osalta komissio ei ole ryhtynyt lainkaan toimiin.

6.40 *Komissio toteaa, ettei se ollut hyväksynyt sitä, että tässä kohdassa ilmoitettua suositusta ei katsottu noudatetun.*

6.41 Tilintarkastustuomioistuin esittää tämän arvion ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

— **Suositus 1:** Komission olisi kiinnitettävä kauden 2007–2013 ohjelmien päättämisen yhteydessä erityistä huomiota aloihin, joilla on suurempi riski, että saatetaan ilmoittaa tukeen oikeuttamattomia menoja tai virheellisiä tietoja, jotka saattavat johtaa liian suuriin korvauksiin. Komission olisi keskityttävä erityisesti

  a) varmistamaan, että rahoitusvälineiden osalta päättämisen yhteydessä ilmoitettavat tukikelpoiset määrät eivät ole keinotekoisesti liian suuria siksi, että lopullisten edunsaajien käyttämät määrät on raportoitu liian suurina. Riski on suurin takuurahastojen kohdalla, sillä niiden tapauksessa keinotekoisesti alhaisena ilmoitettu kerroin merkitsisi, että tukikelpoiset kulut nousisivat aiheettomasti.

  b) tarkistamaan, että valtiontukiennakot kohdistuvat tosiasiallisiin hankemenoihin, jotka ovat ainoita tukikelpoisia menoja. Komission olisi varmistettava, että hallintoviranomaiset ovat suorittaneet riittävät tarkistukset, jotta kyetään varmistamaan, että ennakkomaksujen selvittämistä ja aiheettomien summien vähentämistä varten on olemassa asianmukainen kirjausketju.

  c) varmistamaan, että kaikkien suurhankkeiden menot on hyväksytty komission antamalla hankkeen hyväksymispäätöksellä, jota ilman ilmoitetut menot eivät ole oikeutettuja tukeen. Erityisen riskin muodostaa tilanne, jossa suurhankkeet jaetaan pienempiin osiin, jotka jäävät suurhankkeita koskevan raja-arvon alapuolelle.

Komissio hyväksyy suosituksen, ja se on jo ottanut huomioon muun muassa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat rahoitusvälineisiin, valtiontukeen ja suurhankkeisiin liittyvät seikat kauden 2007–2013 päättämispakettien tarkastelussaan, joka on parhaillaan käynnissä.

Komissio muistuttaa, että jäsenvaltiot ovat velvollisia ilmoittamaan sille suurhankkeista.

([40]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— **Suositus 2**: Komission olisi kiinnitettävä ohjelmakaudella 2014–2020 huomiota ongelmiin, jotka saattavat heikentää jäännösriski- ja jäännösvirhetasoa koskevan laskelman luotettavuutta, ottamalla käyttöön tehokkaat tarkastukset ja ohjaus seuraavilta osin:

a) rahoitusvälineiden ja valtiontukiennakoiden osalta tarkastettava perusjoukko. Rahoitusvälineitä koskevan perusjoukon olisi muodostuttava lopullisten edunsaajien käyttämistä määristä. Valtiontukien tapauksessa perusjoukon olisi koostuttava tilinpäätöksissä raportoiduista tosiasiallisista hankemenoista.

b) tarkastuksen kattavuus EIP:n hallinnoimien rahoitusvälineiden osalta. Komission olisi varmistettava, että tarkastusjärjestelyt ovat riittävät sekä rahoituksen välittäjien että lopullisten edunsaajien kohdalla. Tältä osin olisi tärkeää hyväksyä lopullisesti muutokset, joita komissio on ehdottanut voimassa olevaan oikeusperustaan *koontiasetusta* ([41]) varten, sekä asettaa velvoite tarkastusten toimittamisesta jäsenvaltioiden tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen.

a) *Kohtaan 6.36 antamassaan vastauksessa esitettyä taustaa vasten ja tukikelpoisia menoja ja tarkastettavaa perusjoukkoa koskevan asetuksen säännökset huomioon ottaen komissio sitoutuu tekemään yhteistyötä tarkastusviranomaisten ja tilintarkastustuomioistuimen kanssa varmistaakseen, että rahoitusvälineiden ja valtiontukiennakoiden osalta tarkastettavasta perusjoukosta vallitsee yhteisymmärrys ja että tarvittavat tarkastustoimet toteutetaan vaaditun kohtuullisen varmuuden saamiseksi.*

b) *Komissio on ehdottanut syyskuussa 2016 hyväksymässään koontiasetuksessa, että yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen 40 artiklaa muutetaan.*

Asetuksen 40 artiklaa sovelletaan kaikkiin Euroopan investointipankin (EIP) ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten täytäntöönpanemiin rahoitusvälineisiin. Sitä koskevalla muutosehdotuksella selvennetään sitä, että valvonta-/tarkastustoimien toteutuksessa on kaksi tasoa: 1) EIP:n ja kansainvälisten rahoituslaitosten taso; 2) jäsenvaltioiden oikeudenkäyttöalueilla toimivien elinten taso.

Ensimmäisellä tasolla EIP-ryhmä tai muut kansainväliset rahoituslaitokset toimittavat valvontakertomukset yhdessä rahoitussopimuksessa nimettyjen tarkastajien laatiman vuotuisen tarkastuskertomuksen/-lausunnon kanssa.

Toisella tasolla jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa omalla oikeudenkäyttöalueellaan hallintoviranomaisten vastuulle kuuluvia varmennuksia ja tarkastusviranomaisten vastuulle kuuluvia tarkastuksia rahoituksen välittäjien tasolla ja – tarkastusviranomaisten osalta – tarvittaessa lopullisten edunsaajien tasolla. Nämä varmennukset ja tarkastukset kattavat välineiden täytäntöönpanon, havaitut riskit huomioon ottaen. Varmennusten ja tarkastusten tuloksilla täydennetään EIP-ryhmältä / kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta saatuja kertomuksia.

([41]) Ehdotus asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, COM(2016) 605 final, 14.9.2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 137 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut meneillään olevien arviointien kohteena olevat määrät olisi jätettävä jäsenvaltioiden raportoimaa jäännösriski- ja jäännösvirhetasoa koskevan laskelman ulkopuolelle, sillä niiden sisällyttäminen laskelmaan aiheuttaa sen, että jäännösriski- ja jäännösvirhetaso näyttää liian alhaiselta ja tämän keskeisen indikaattorin avoimuus ja luotettavuus heikkenevät.

— **Suositus 3**: vuoden 2020 jälkeen sovellettavien ERI-rahastojen rakennetta ja täytäntöönpanomekanismeja uudelleenmääritettäessä olisi vahvistettava ohjelman keskittymistä tuloksellisuuteen ja yksinkertaistettava maksumekanismia edistämällä tarpeen mukaan sellaisten lisätoimenpiteiden käyttöä, joiden avulla maksut kytketään tuloksellisuuteen sen sijaan, että pelkästään korvataan kuluja.

KOMISSION VASTAUKSET

c) *Komissio toteaa ryhtyneensä jo toimiin, mutta se on valmis selventämään edelleen ohjaustaan jäsenvaltioille.*

Kuten komission vastauksessa kohtaan 6.34 todetaan, kauden 2014–2020 lainsäädäntökehyksen mukaan jäsenvaltioiden on jätettävä pois tilityksestään aiemmin maksupyyntöön sisältyneet määrät, joiden laillisuuden ja asianmukaisuuden arviointi on meneillään. Menot tai niiden osat, jotka todetaan myöhemmin laillisiksi ja asianmukaisiksi, voidaan sisällyttää kokonaan tai osittain johonkin tulevaan maksupyyntöön.

Siksi 137 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilla menoilla, joiden arviointi on meneillään, ei ole vaikutusta jäännösriskitason laskentaan. Komissio on selventänyt tarkastusviranomaisille vuotuista tarkastuskertomusta ja tarkastuslausuntoa koskevissa ohjeissa ([2]) rahoitusoikaisun laskentaa koskevia perusteita jäännösriskitason yhteydessä. Asetuksessa säädetyllä mahdollisuudella sisällyttää menot, joiden arviointi on meneillään, myöhempään välimaksupyyntöön, jos ne todetaan laillisiksi ja asianmukaisiksi, ei ole merkitystä jäännösvirhetason laskennassa. Tämä antaa lisätakeita siitä, että kaikki tilinpäätöksessä vahvistetut menot ovat laillisia ja asianmukaisia.

Komissio hyväksyy suosituksen ja lupaa harkita vaihtoehtoisia rakenteita ja täytäntöönpanomekanismeja, myös tilintarkastustuomioistuimen suosittelemaa. Se ei voi kuitenkaan vielä ottaa täsmällistä kantaa vuoden 2020 jälkeen sovellettavia ERI-rahastoja koskeviin tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksiin. Komissio toteaa myös, että jos muut toimielimet hyväksyvät yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen muutosehdotuksen, jonka komissio esitti ja hyväksyi vuoden 2016 lopussa (nk. koontiasetus), muutettu asetus sallisi tietyissä olosuhteissa siirtymisen kustannusten korvaamisesta hankkeiden tuloksellisuuteen perustuviin maksuihin.

Komission keskeisenä tavoitteena on antaa hyvissä ajoin koheesiopolitiikkaa koskevat lainsäädäntöehdotukset. Ajoitus on kuitenkin riippuvainen monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen antamisesta. Kun se on annettu, komissio esittää ehdotuksen vuoden 2020 jälkeistä koheesiopolitiikkaa koskevasta lainsäädäntöpaketista.

Komissio tekee lainsäätäjien kanssa tiivistä yhteistyötä, jotta lainsäädäntökehys voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan ripeästi.

([2]) *EGESIF_15-0002-03, 9.10.2015.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 2 – HANKKEIDEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

6.42 EU:n talousarvion toteuttamiseen sovellettavan *moitteettoman varainhoidon* periaatteen yhteydessä oletuksena on paitsi lainsäädännön noudattaminen, myös asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ([42]).

6.43 Kolmen viime vuoden aikana tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut sääntöjenmukaisuuden lisäksi myös tuloksellisuuden niiden hankkeiden osalta, jotka on saatu todellisuudessa päätökseen ([43]). Tukikelpoisuuskausi päättyi 31. joulukuuta 2015, joten tänä vuonna kaikki tilintarkastustuomioistuimen tutkimat 168 hanketta (rahoitusvälineitä lukuun ottamatta) olisi pitänyt saada päätökseen tarkastuksen toimittamiseen mennessä. Kaikkien 168 hankkeen osalta arvioitiin seuraavat osa-alueet:

— tuloksellisuusjärjestelmän rakenteeseen liittyvät relevantit näkökohdat (etenkin, oliko toimenpideohjelmilla *tuotos*- ja tulosindikaattorit, jotka olivat relevantteja ohjelmien tavoitteiden kannalta, ja vastasivatko hankeasiakirjoissa ([44]) yksilöidyt tuotos- ja tulosindikaattorit toimenpideohjelmien tavoitteita kaikkien toimintalinjojen osalta).

— hankkeiden tuloksellisuus, eli olivatko hankkeet saavuttaneet tavoitteensa ja kullekin indikaattorille asetetut tavoitearvot.

Tuloksellisuusjärjestelmän rakenteen arviointi

6.44 Edunsaajien oli lainsäädännön mukaan määritettävä ohjelmakautta 2007–2013 koskevat tuotokset ja raportoitava niistä. Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus arvioida hankkeen vaikutusta toimenpideohjelman tavoitteisiin myös määrittämällä tulosindikaattorit, jotka kytkevät hanketulokset vastaaviin toimenpideohjelman toimintalinjan tavoitteisiin.

6.45 Ohjelmakautta 2014–2020 koskeviin säännöksiin sisältyy joitakin toimenpiteitä, joiden pitäisi asianmukaisesti toteutettuina edistää ohjelmien tuloksellisuuden arviointia. Tästä yksi esimerkki on tarkastusviranomaisten velvoite tutkia tuloksellisuustietojen luotettavuus ([45]). Toisessa tapauksessa komissio voi asettaa tulosten tarkastelun perusteella seuraamuksia, jos toimintalinjan taloudelliset ja tuotosindikaattorit ovat jääneet pahasti saavuttamatta ([46]).

([42]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.10.
([43]) Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohdat 6.80–6.86, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 6.77–6.89.
([44]) Hankehakemukset, avustussopimukset, sopimukset ja/tai yhteisrahoituspäätökset.
([45]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 22 artiklan 6 ja 7 kohta sekä 127 artikla.
([46]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 142 artiklan 1 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Kolmasosa tarkastetuista hankkeista kuului tuloksellisuuden mittausjärjestelmän piiriin, jonka yhteydessä oli määritetty toimenpideohjelman tavoitteisiin kytketyt tuotos- ja tulosindikaattorit

6.46 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 168 hankkeesta 63:ssa (38 prosentissa) oli käytössä tuloksellisuuden mittausjärjestelmä, jonka yhteydessä hankkeiden tuotos- ja tulosindikaattorit oli kytketty toimenpideohjelman tavoitteisiin.

6.47 Lopuissa 101 tapauksessa (60 prosentissa) tilintarkastustuomioistuin havaitsi joukon puutteita tavassa, jolla jäsenvaltiot olivat suunnitelleet tuloksellisuusjärjestelmänsä. Tämä koski sekä toimenpideohjelmia että hankkeita. Yleisimmät puutteet olivat seuraavat:

— 70 tapauksessa (42 prosenttia 168 hankkeesta) viranomaiset eivät olleet määrittäneet tulosindikaattoreita tai asettaneet tavoitearvoja, joiden avulla voidaan mitata hankkeiden tuloksellisuutta, tai määritetyt tulosindikaattorit eivät vastanneet toimenpideohjelman tulosindikaattoreita. Näissä tilanteissa on mahdotonta määrittää, ovatko asianomaiset hankkeet edistäneet ohjelman yleistavoitteita (ks. myös kohta 6.55).

— 13 tapauksessa viranomaiset olivat luokitelleet toimenpideohjelmassa ja/tai hankkeen hyväksymisasiakirjoissa tuotokset virheellisesti tuloksiksi tai tulokset tuotoksiksi.

— 12 tapauksessa hankkeen tuotosindikaattorit eivät vastanneet toimenpideohjelman tuotosindikaattoreita.

6.48 Lopuissa neljässä tapauksessa (kahdessa prosentissa) ([47]) viranomaisilla ei ollut tuloksellisuusjärjestelmää, jonka yhteydessä olisi määritetty ja mitattu hankkeiden tuotoksia ja tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt arvioimaan näiden neljän hankkeen tuloksellisuutta.

6.49 Ohjelmakausia 2007–2013 ja 2014–2020 koskevissa säännöksissä ei vaadita jäsenvaltioita asettamaan hankkeille tulosindikaattoreita. Niin kuitenkin toimittiin tarkastetuista 168 hankkeesta 90:ssä (54 prosentissa). On hyvä käytäntö, että hallintoviranomaiset sekä välittävät elimet asettavat tämäntyyppiset tulosindikaattorit aina kun se on mahdollista. Näin hankkeen vaikutus vastaavan toimintalinjan tavoitteisiin kyetään mittaamaan.

KOMISSION VASTAUKSET

6.47 *Vaikka ohjelmaviranomaisia ei rakennerahastoja koskevassa kauden 2007–2013 lainsäädäntökehyksessä velvoitettu määrittelemään tulosindikaattoreita hanketasolla, tarpeen mukaan komissio kannusti tähän. Joitakin tulosindikaattoreita ei voitu mitata järkevästi yksittäisen hankkeen tasolla.*

6.49 *Komissio toteaa, että ohjelmakaudelle 2014–2020 on odotettavissa merkittävä parannus, kun kattava järjestelmä, joka sisältää pakolliset tuotos- ja tulosindikaattorit, otetaan käyttöön ohjelmatasolla. Tavoitteiden saavuttamista mitataan tulosindikaattorilla (vertaamalla lähtötilannetta ja päämäärää). Ohjelmat mittaavat tulosindikaattorien kehittymistä ja ilmoittavat siitä järjestelmällisesti. Hankkeet valitaan ohjelmaan, jotta ne tuottaisivat tuotoksia ja vaikuttaisivat osaltaan ohjelmatason tulosten saavuttamiseen. Niiden edistystä mitataan tuotosindikaattoreilla. Myös ne ovat pakollisia.*

([47]) Nämä neljä hanketta toteutettiin Irlannissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.50 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hankkeita, joilla ei ollut tulosindikaattoreita, 11:ssä otokseen kuuluneista 14 jäsenvaltiosta ([48]). Ne olivat kuitenkin yleisimpiä EAKR:n/koheesiorahaston tapauksessa Bulgariassa, Espanjassa ja Italiassa ja ESR:n kohdalla Irlannissa sekä Espanjassa. Näissä maissa tilintarkastustuomioistuimen tutkimista päätökseen saaduista hankkeista yli puolella ei ollut tulosindikaattoreita tai tulosindikaattorit eivät olleet toimenpideohjelman mukaisia.

KOMISSION VASTAUKSET

Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi

6.51 ***Laatikossa 6.6*** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittamasta hankkeiden tuloksellisuuden arvioinnista.

Laatikko 6.6 – Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi

Tuloksellisuuden arviointi	Hankkeiden lukumäärä				
	Arvioitiin sekä tuotos- että tulosindikaattorit	Arvioitiin vain tuotosindikaattorit (tulosindikaattoreita ei määritetty)	Ei arvioitu tuotos- eikä tulosindikaattoreita	Ei-toimivat hankkeet	YHTEENSÄ
Hankkeiden määrä	**90 (100 %)**	**70 (100 %)**	**4 (100 %)**	**4 (100 %)**	**168 (100 %)**
— Tavoitteet saavutettu kokonaan	43 (48 %)	54 (77 %)			**97 (58 %)**
— Tavoitteet saavutettu osittain	45 (50 %)	12 (17 %)			**57 (34 %)**
— Tavoitteita ei saavutettu	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	**10 (6 %)**
— Ei voitu arvioida			4 (100 %)		**4 (2 %)**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin

([48]) Slovakian toimenpideohjelma ja Kreikkaa sekä Bulgariaa koskeva EAY olivat ainoat kaksi ohjelmaa, joissa hankkeen ja toimenpideohjelman tuotos- ja tulosindikaattorit olivat keskenään johdonmukaisia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Niistä 90 hankkeesta, joiden osalta oli määritetty sekä tuotos- että tulosindikaattorit, 88 hanketta saavutti tavoitteensa ainakin osittain

6.52 Niistä 90 hankkeesta, joilla oli tuotoksiin ja tuloksiin sovellettava tuloksellisuuden mittausjärjestelmä, 43 hanketta (48 prosenttia) saavutti sekä hallintoviranomaisten asettamat tuotos- että tulostavoitteet.

6.53 Lisäksi 45 hanketta (50 prosenttia) saavutti tuotos- ja tulostavoitteensa osittain. Näistä hankkeista seitsemän jaettiin lopulta kahdelle ohjelmakaudelle (2007–2013 ja 2014–2020). Hankkeet toteutettiin kolmen toimenpideohjelman yhteydessä kolmessa eri jäsenvaltiossa (Unkari, Puola ja Romania).

6.54 Kahdessa hankkeessa ei saavutettu yhtäkään tavoitteista. Lisäksi neljä hanketta ei ollut päättämisasiakirjojen määritelmän mukaan toiminnassa ([49]). Hallintoviranomaisia vaaditaan nimenomaisesti raportoimaan toimenpideohjelman päättämisilmoituksessa hankkeista, jotka eivät ole toiminnassa.

Niistä 70 hankkeesta, joiden osalta oli määritetty ja arvioitu vain tuotosindikaattorit, 66 hanketta saavutti tuotostavoitteensa ainakin osittain

6.55 Asianomaisista 70 hankkeesta 54:n (77 prosentin) kohdalla oli saavutettu hallintoviranomaisten asettamat tuotostavoitteet täysin. Hankkeista 12 (17 prosenttia) oli saavuttanut kyseiset tavoitteet osittain ja loput neljä (kuusi prosenttia) ei ollut saavuttanut yhtään tavoitetta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.52 *Komissio toteaa, että on ensisijaisesti hallintoviranomaisten tehtävä varmistaa, että valitaan ja hyväksytään sellaisia hankkeita, jotka tuottavat EU:n lisäarvoa.*

Tuotosindikaattorien osalta ohjelmien tuloksellisuuden arviointia on lujitettu entisestään kaudella 2014–2020. Kautta 2014–2020 koskevan sääntelykehyksen (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 ja 7 kohta) mukaan komissio voi keskeyttää välimaksut tai soveltaa jäsenvaltioihin rahoitusoikaisuja, jos tulosten tarkastelun perusteella (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 kohta) ja ohjelman päättyessä (22 artiklan 7 kohta) käy ilmi, että ohjelman toimintalinjaa koskevat tavoitteet ovat merkittävässä määrin jääneet saavuttamatta.

6.53 *Komissio toteaa, että tukikelpoisuuskauden päättymispäivä ei välttämättä ole sama kuin kaikkien tulosindikaattorien mittaamisen lopullinen määräaika.*

6.54 *Komissio toteuttaa kaikki mahdolliset toimet varmistaakseen EU:n varojen moitteettoman ja tehokkaan käytön. Toimenpideohjelmista rahoitettujen hankkeiden toiminta arvioidaan vasta ohjelman päättämisvaiheessa.*

6.55 *Komissio toteaa, että on ensisijaisesti hallintoviranomaisten tehtävä varmistaa, että valitaan ja hyväksytään sellaisia hankkeita, jotka tuottavat EU:n lisäarvoa.*

([49]) Komission päätös toimenpideohjelmien sulkemista koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä annetun päätöksen C(2013) 1573 muuttamisesta, C(2015) 2771 final, 30.4.2015, liite, kohta 3.5.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Johtopäätös

6.56 Vain kolmasosalla tarkastetuista hankkeista oli tuloksellisuuden mittausjärjestelmä, jonka yhteydessä oli määritetty toimenpideohjelman tavoitteisiin kytketyt tuotos- ja tulosindikaattorit. Suurin osa hankkeista saavutti tuotostavoitteensa ainakin osittain. Hankkeista 42 prosentissa ei kuitenkaan ollut mahdollista yksilöidä ja mitata vaikutusta ohjelman yleistavoitteiden saavuttamiseen, sillä hankkeita varten ei ollut määritetty tulosindikaattoreita tai tavoitearvoja.

6.57 Indikaattoreiden määrittäminen ja samanaikainen tavoitearvojen asettaminen edellyttävät, että toimenpideohjelman toimintalogiikkaan sisältyy selkeä strateginen lähestymistapa. Sekä tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa tarkastustuloksissa että *varainhoitoasetuksen* tarkistusta koskevasta ehdotuksesta annetussa lausunnossa ([50]) on korostettu, että tuotosindikaattoreiden ja vielä suuremmassa määrin tulosindikaattoreiden hyödyntämisessä on merkittäviä eroja niin eri toimintalohkojen kuin samaan toimintalohkoon kuuluvien rahastojenkin välillä.

KOMISSION VASTAUKSET

6.56 *Vaikka kansallisia viranomaisia ei rakennerahastoja koskevassa kauden 2007–2013 lainsäädäntökehyksessä velvoitettu määrittelemään tulosindikaattoreita hanketasolla, tarpeen mukaan komissio kannusti tähän. Joitakin tulosindikaattoreita ei voitu mitata järkevästi yksittäisen hankkeen tasolla.*

6.57 *Komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 2/2017 esitettyihin yksityiskohtaisiin vastauksiinsa.*

([50]) Ks. erityiskertomus nro 2/2017: "Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut" (kohdat 149–151); lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta (EUVL C 91, 23.3.2017), kohdat 147 ja 148.

LIITE 6.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TALOUDELLINEN, SOSIAALINEN JA ALUEELLINEN KOHEESIO

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**180**	223
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**4,8 %**	5,2 %
Ylempi virheraja	7,4 %	
Alempi virheraja	2,2 %	

LIITE 6.2

YHTEENVETO TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSISTA KUNKIN JÄSENVALTION OSALTA

Alankomaat

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Yhdistynyt kuningaskunta

Virheettömät tapahtumat:	2
Kvantifioimattomat virheet:	6
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	9

Saksa

Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	0
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	0
Yhteensä:	5

Ruotsi

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Suomi

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Latvia

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Liettua

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Irlanti

Virheettömät tapahtumat:	3
Kvantifioimattomat virheet:	0
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	4

Tanska

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Viro

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Puola

Virheettömät tapahtumat:	7
Kvantifioimattomat virheet:	5
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	13

Belgia

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Tšekki

Virheettömät tapahtumat:	14
Kvantifioimattomat virheet:	8
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	24

Luxemburg

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Slovakia

Virheettömät tapahtumat:	9
Kvantifioimattomat virheet:	0
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	0
Yhteensä:	9

Ranska

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Italia

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Portugali

Virheettömät tapahtumat:	0
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	0
Yhteensä:	1

Unkari

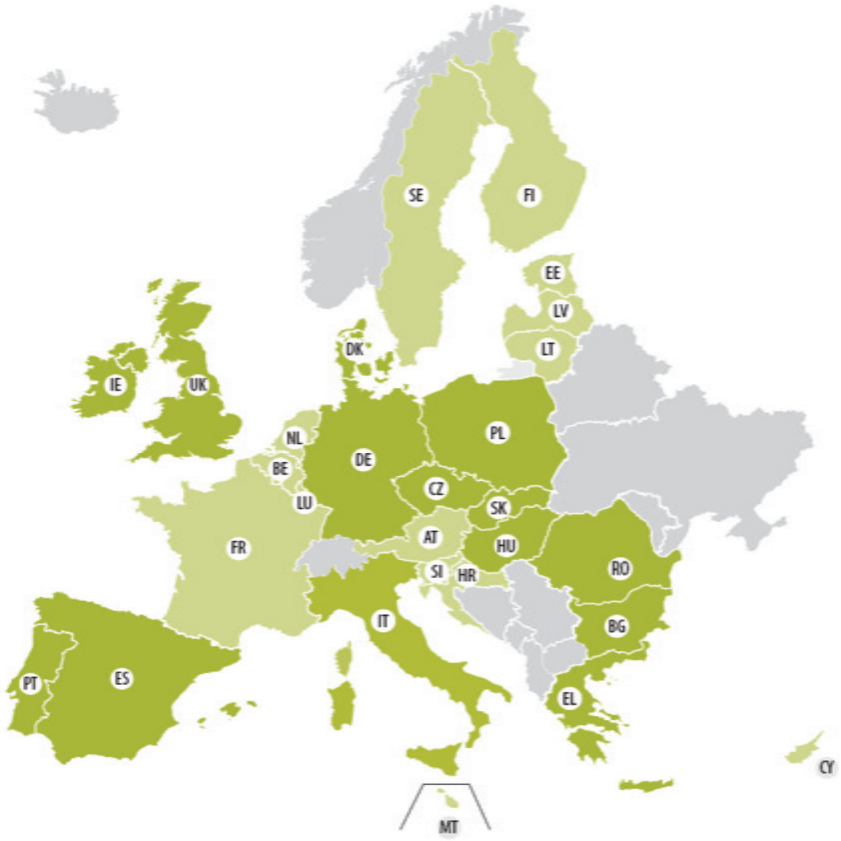
Virheettömät tapahtumat:	7
Kvantifioimattomat virheet:	6
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	2
Yhteensä:	16

Espanja

Virheettömät tapahtumat:	9
Kvantifioimattomat virheet:	7
Kvantifioidut virheet < 20 %:	3
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	5
Yhteensä:	24

Romania

Virheettömät tapahtumat:	13
Kvantifioimattomat virheet:	7
Kvantifioidut virheet < 20 %:	4
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	0
Yhteensä:	24



Italia

Virheettömät tapahtumat:	15
Kvantifioimattomat virheet:	14
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	0
Yhteensä:	29

Slovenia

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Kroatia

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Malta

Virheettömät tapahtumat:	1
Kvantifioimattomat virheet:	2
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	4

Kreikka

Virheettömät tapahtumat:	3
Kvantifioimattomat virheet:	2
Kvantifioidut virheet < 20 %:	0
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	0
Yhteensä:	5

Kypros

Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Bulgaria

Virheettömät tapahtumat:	6
Kvantifioimattomat virheet:	4
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	13

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön perusteella voidaan arvioida koko tarkastetun perusjoukon todennäköisin virhetaso. Työ perustuu PPS-otantaan (probability proportional to size, sisältymistodennäköisyys suhteessa otosyksikön kokoon), eikä se näin ollen tuota tietoa virheiden esiintyvyydestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa perusjoukossa (tämä edellyttäisi tapahtumien poimintaa satunnaisotannalla). Tästä johtuen edellä esitettyjä lukuja ei pitäisi ymmärtää siten, että ne kuvaisivat virheiden esiintyvyyttä EU:n rahoittamien tapahtumien osalta tai yksittäisten jäsenvaltioiden osalta. Eri jäsenvaltioissa poimituissa otoksissa havaitun virheiden esiintyvyyden ei voida katsoa ilmentävän suhteellista virhetasoa näissä jäsenvaltiossa.

LIITE 6.3

YHTEENVETO OTSAKKEEN "TALOUDELLINEN, SOSIAALINEN JA ALUEELLINEN KOHEESIO" VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON AINAKIN 20 PROSENTTIA

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Johdanto

Tilintarkastustuomioistuin testasi edustavan tapahtumaotoksen soveltaen ***liitteessä 1.1*** esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa perusjoukossa kyseisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta. Testaamalla havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai mahdollisista virhetyypeistä. Jäljempänä esitettävät havainnot ovat esimerkkejä virheistä, joiden *vaikutus* vastaa vähintään 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta. Mainitut virheet havaittiin tapahtumissa, joiden arvo vaihteli 74 000 euron ja 10,3 miljoonan euron välillä. Mediaaniarvo oli 0,9 miljoonaa euroa ([1]).

Esimerkkejä virheistä

Menot eivät oikeuttaneet tukeen

Esimerkki 1 – EU:n ja kansallisia tukikelpoisuussääntöjä rikottiin useissa tapauksissa

Erään Espanjassa EAKR:n tuella rahoitetun hankkeen *edunsaaja* rikkoi useita EU:n ja kansallisia tukikelpoisuussääntöjä: välittömiä kustannuksia sisällytettiin virheellisesti *välillisiä kustannuksia* koskevaan laskelmaan, ja palautettava arvonlisävero sekä virheellinen palkkamäärä ilmoitettiin virheellisesti yhteisrahoitusta varten. Lisäksi joidenkin menojen perustaksi ei esitetty todentavaa aineistoa.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vastaavanlaisia tapauksia (vaikutus enintään tai yli 20 prosenttia) kolmessa muussa EAKR:n hankkeessa, jotka toteutettiin Espanjassa.

Esimerkki 2 – Palautettava alv ilmoitettiin oikeutetuksi EU:n osarahoitukseen

Puolassa koheesiorahaston rahoitusta raitiovaunuhankkeeseen saava paikallisviranomainen ilmoitti alv:n tukikelpoiseksi menoksi. Alv, joka liittyy uuteen infrastruktuuriin, jonka käytöstä suuri yleisö maksaa, on itse asiassa perittävissä takaisin, joten se ei ole oikeutettu EU:n osarahoitukseen.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio panee merkille liitteessä 6.2 olevan tilintarkastustuomioistuimen kommentin, jonka mukaan yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista ei ilmennä jäsenvaltioiden suhteellista virhetasoa otoksessa. Komissio korostaa, että yksityiskohtaiset tiedot komission ja jäsenvaltioiden tarkastustuloksista esitetään kunkin jäsenvaltion osalta EU:n varoja yhteistyössä hallinnoivien komission yksiköiden vuotuisissa toimintakertomuksissa ja niiden teknisissä liitteissä.

Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja ehdottaa tarpeellisiksi katsomiaan toimenpiteitä.

([1]) Näiden virheiden osuus on yli kolme neljäsosaa "Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion" arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 3 – Tuloja tuottavien hankkeiden rahoitusvajetta ei laskettu ja ilmoitettiin tukeen oikeuttamattomia alv-maksuja

Bulgarialainen edunsaaja sain EAKR:n rahoitusta koulutustarkoituksiin tehtäviin laitehankintoihin. Tukikelpoisten menojen määrää laskiessaan edunsaaja ei ottanut huomioon tuloja, joita syntyi hankintojen avulla suurelle yleisölle tarjotuista palveluista. Edunsaaja myös ilmoitti joitakin määriä, jotka koskivat palautettavaa alv:oa.

Esimerkki 4 – Rahoitusoikaisua sovellettiin väärin

Komissio määräsi tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 toimittaman tarkastuksen perusteella ([2]) 25 prosentin rahoitusoikaisun Maltalla toteutetulle koheesiorahaston hankkeelle. Jäsenvaltion viranomaiset todensivat kuitenkin menot, kunnes ne kattoivat 75 prosentin osuuden hankkeen alkuperäisestä budjetista, sen sijaan, että viranomaiset olisivat ensin todentaneet kaikki tukikelpoiset menot ja soveltaneet sen jälkeen oikaisua. Hankemenojen todentamatta oleva osuus, joka liittyy rahoitusoikaisun ulkopuolisiin kuluihin, jää näin ollen periaatteessa tarkastamatta.

Esimerkki 5 – Harjoittelujaksoja koskevia tuntimääriä ei dokumentoitu ja toimeksisaajalle suoritettu tuloksellisuutta koskeva maksuosuus oli aiheeton

Irlannissa toteutetun ESR:n hankkeen tarkoituksena oli järjestää koulutusta työttömille työnhakijoille. Hankkeen edunsaaja ei kyennyt toimittamaan evidenssiä osallistujien harjoittelujaksoista laskutettujen tuntimäärien tueksi, vaikka sitä edellytetään kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä. Saman hankkeen yhteydessä jäsenvaltion viranomaiset maksoivat toimeksisaajalle koulutuksesta tuloksellisuutta koskevan maksuosuuden, vaikka harjoittelujakson tulos jäi sovitun tavoitearvon alapuolelle.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä tukeen oikeuttamattomiin menoihin liittyvistä virheistä (joiden vaikutukseksi kvantifioitiin enintään 20 prosenttia) Tšekissä, Espanjassa, Unkarissa ja Romaniassa ja Kreikkaa sekä Bulgariaa koskevassa EAY:ssa.

Esimerkki 6 – Avustuksen ehdot eivät täyttyneet

Espanjassa toteutetun EAKR:n hankkeen edunsaaja ei noudattanut ehdotuspyynnössä esitettyä vaatimusta, jonka mukaan yhteisrahoitetut laitteet on pidettävä asianomaisella alueella sovitun ajanjakson ajan. Tämän vuoksi laitteet eivät olleet oikeutettuja EU:n yhteisrahoitukseen.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio aikoo pyytää tuensaajaa esittämään rahoitusvajetta koskevan laskelman, joka sisältää kaikki asiaan liittyvät tulot ja toimintakustannukset. Tämän jälkeen se tekee tarvittavat päätelmät.

([2]) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, laatikko 6.1, esimerkki a).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tukeen oikeuttamattomat hankkeet

Esimerkki 7 – Edunsaaja ei ollut oikeutettu tukeen

Tšekissä toteutettua EAKR:n hanketta koskeneen ehdotuspyynnön perusteella ainoastaan pk-yritykset olivat oikeutettuja tukeen. Tarkastaessaan tämän vaatimuksen noudattamista *hallintoviranomainen* perusti päätöksensä edunsaajan ilmoitukseen ja sen seurantajärjestelmän tietoihin. Menettely ei ollut riittävä edunsaajan aseman varmistamisen kannalta. Tämän seurauksena rahoitusta maksettiin edunsaajalle, joka ei ollut pk-yritys.

Esimerkki 8 – Hanke oli osittain tukeen oikeuttamaton

Erään Espanjassa toteutetun ESR:n toimenpideohjelman toimintalinjalla 3, joka tähtää inhimillisen pääoman lisäämiseen, on kolme erityistavoitetta. Tämän toimenpideohjelman yhteydessä tutkitun hankkeen relevanttina tavoitteena oli kehittää inhimillisiä voimavaroja tutkimuksen ja innovoinnin alalla. Jäsenvaltion viranomaiset ilmoittivat takautuvasti yhteisrahoitettaviksi palkat, jotka oli maksettu lääketieteen ammattilaisille vuonna 2014 hoitolaitoksissa suoritettujen erikoisharjoittelujen ajalta. Harjoitteluilla on joitakin kytköksiä tutkimustoimintaan, mutta niiden päätavoitteena oli tuottaa erikoisterveydenhuollon henkilöstöä Espanjan terveydenhuoltojärjestelmään. Näin ollen on suhteetonta pitää koko hanketta ensisijaisesti tutkimustoimintana. Kyseinen koulutusohjelma on sitä paitsi joka tapauksessa Espanjan lainsäädännön mukaan pakollinen hoitoasiantuntijoille. Osa hankkeesta ei näin ollen ollut oikeutettu tukeen eikä sitä olisi pitänyt ilmoittaa yhteisrahoitettavaksi.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vastaavanlaisen tapauksen myös toisen Espanjassa toteutetun ESR:n hankkeen yhteydessä.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio katsoo, että terveydenhuollon ammattilaisten koulutus EIR-jatko-opinto-ohjelmassa (erikoistuvat lääkäriharjoittelijat) on oikeutettu tukeen toimintalinjasta 3 (inhimillisen pääoman kasvattaminen ja parantaminen), koska sillä edistetään toimintalinjan tavoitteiden saavuttamista. Espanjassa tällaisten jatko-opintojen suorittaminen on laissa säädetty edellytys kliinisen tutkimuksen harjoittamiselle. Lisäksi hallintoviranomainen on esittänyt näyttöä tilintarkastustuomioistuimen otokseen valikoituneiden 20 osallistujan osalta yhteensä 99 tutkimustoimesta, kuten tieteellisistä julkaisuista, osallistumisesta kilpailullisiin, ulkoista rahoitusta saaviin tutkimusohjelmiin ja osallistumisesta korkean tason tutkimusryhmiin.

Siksi komissio katsoo, että todennetut menot täyttävät kaikilta osin tukikelpoisuusvaatimukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Julkisiin hankintoihin liittyvät rikkomiset

Esimerkki 9 – Puitesopimuksessa käytettiin virheellisesti alihankintaa koskevaa tarjouskilpailua

Yhdistyneessä kuningaskunnassa EAKR:n avulla tuetusta jalankulkusillan rakentamishankkeesta vastannut edunsaaja teki urakkasopimukset puitesopimuksen perusteella. Edunsaajan alihankintaa koskevaan kilpailuun valitseman menettelyn avulla ei kyetty yksilöimään taloudellisesti edullisinta tarjousta. Lisäksi edunsaaja sovelsi toimeksisaajan kanssa käytyjen neuvotteluiden aikana virheellisesti alennettuja hintoja ja teki sopimukset lisäurakoista suoraan saman toimeksisaajan kanssa. Menettelyssä rikottiin näin ollen tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita ja poikettiin puitesopimuksessa kuvatusta menettelystä. Sopimus oli näin ollen lainvastainen eivätkä siihen liittyvät menot olleet oikeutettuja EU:n rahoitukseen.

Esimerkki 10 – Sopimusta muutettiin laittomasti

Erään Unkarissa toteutetun koheesiorahaston hankkeen (jätevedenpuhdistamon laajennus) edunsaaja muutti sopimusta huomattavasti sen allekirjoittamisen jälkeen käynnistämättä kuitenkaan menettelyä uudelleen. Tämäntyyppiset muutokset rikkovat julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

Esimerkki 11 – Tarjouskilpailuun hyväksyttiin soveltumattomia taloudellisia toimijoita

Unkarissa toteutettua, ESR:n tukea saanutta kielikoulutushanketta koskeneeseen tarjouskilpailuun kutsutuista kolmesta yrityksestä ainoastaan yhden profiili soveltui koulutuksen tarjoamiseen. Koska kaksi muuta tarjouskilpailuun kutsuttua hakijaa eivät olleet soveltuvia, sopimus tehtiin suoraan kolmannen yrityksen kanssa ilman erillisiä perusteita.

LIITE 6.4

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – TALOUDELLINEN SOSIAALINEN JA ALUEELLINEN KOHEESIO

E = Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto R = Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto X = kumpaakin pääosastoa koskeva yhteinen arvio

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelletta-vissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2013	Viides luku, **suositus 1**: Komission olisi vaadittava, että jäsenvaltiot nimenomaisesti vahvistavat johdon vahvistuslausumassa (varainhoitoasetuksen 59 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti) hallinto- ja todentamisviranomaisten toimittamien perustason tarkastusten vaikuttavuuden.	R						
	Viides luku, **suositus 2**: Komission olisi arvioitava ohjelmakaudella 2007–2013 toimitetut perustason tarkastukset varainhoitoasetuksen 32 kohdan 5 alakohdan mukaisesti. Komission olisi otettava huomioon havaitut puutteet ja analysoitava mahdollisten korjaavien toimenpiteiden kustannustehokkuus sekä toteutettava (tai ehdotettava) asianmukaisia toimenpiteitä (kuten säännösten yksinkertaistaminen, valvontajärjestelmien parantaminen ja ohjelman tai täytäntöönpanojärjestelmän uudelleensuunnittelu).	R						
	Viides luku, **suositus 3**: Komission olisi analysoitava, miksi sellaisia tapauksia, joissa EU:n valtiotukisääntöjä ei ole noudatettu, on niin suuri määrä.	R						
	Viides luku, **suositus 4**: Komission olisi analysoitava, miksi EU:n varojen maksatus rahoitusjärjestelyvälineiden kautta viivästyy jatkuvasti, ja toteutettava korjaavia toimia.	R ([1])						
	Viides luku, **suositus 5**: Komission olisi vahvistettava alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa, että sen jäännösvirhetason laskenta perustuu oikeellisiin, täydellisiin ja luotettaviin tietoihin rahoitusoikaisuista. Komission olisi pyydettävä, että tarkastusviranomaiset todentavat todentamisviranomaisten kustakin toimenpideohjelmasta raportoimien rahoitusoikaisuja koskevien tietojen oikeellisuuden aina kun komissio katsoo, että se on tarpeen.	R ([1])						

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				
2013	Viides luku, **suositus 6** (myös kuudes luku): Komission olisi johdonmukaisesti ilmoitettava vuotuisessa toimintakertomuksessaan, miksi se ei esittänyt *varaumia* (tai miksi se esitti varaumia, joiden taloudellinen vaikutus on vähäisempi), niissä tapauksissa, joissa syynä on poikkeaminen voimassa olevista komission ohjeista tai hyväksytyistä tarkastusstrategioista.	X ([1])						
	Kuudes luku, **suositus 1**: Komission olisi kohdistettava jäsenvaltioiden kanssa seurantaa puutteisiin, jotka on havaittu työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston hallinnoinnin tarkastuksiin kohdistamissa riskiperusteisissa aihekohtaisissa tarkastuksissa. Tämä edellyttäisi julkisista hankinnoista annettujen sääntöjen noudattamista koskevien tarkastusten tehostamista ja muita relevantteja virhelähteitä (kulut eivät liity hankkeeseen taikka eivät tuota lisäarvoa) koskevien tarkastusten tehostamista.	E						
	Kuudes luku, **suositus 2**: Komission olisi vahvistettava vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että se on suorittanut asianmukaiset tarkastukset sen varmistamiseksi, että *jäännösvirhetaso* perustuu rahoitusoikaisuja koskeviin oikeellisiin, täydellisiin ja luotettaviin tietoihin. Tätä varten komission olisi aiheelliseksi katsomissaan tilanteissa pyydettävä, että tarkastusviranomaiset todentavat todentamisviranomaisten kustakin toimenpideohjelmasta raportoimien rahoitusoikaisuja koskevien tietojen oikeellisuuden.	E ([1])						
	Kuudes luku, **suositus 3**: Komission olisi varmistettava, että yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 78 ja 130 artiklaa sovelletaan ohjelmakaudella 2014–2020 siten, että alkuperäisten ennakkomaksujen lisäksi ei kerry muuta ennakkorahoitusta.				E ([2])			
	Kuudes luku, **suositus 4**: Komission olisi varmistettava, että rakennerahastojen hallinnoinnista vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset puuttuvat ongelmaan, joka syntyy siitä, että henkilöstökulut ilmoitetaan EU-hankkeiden yhteydessä korkeammiksi kuin kansallisin varoin rahoitettavien hankkeiden yhteydessä.		E ([3])					
	Kuudes luku, **suositus 5**: Komission olisi varmistettava uuden ohjelmakauden toimenpideohjelmia hyväksyessään, että jäsenvaltiot ovat ottaneet huomioon kaikki ohjelmakautta 2014–2020 koskevissa *Euroopan rakenne- ja investointirahastoja* koskevissa asetuksissa annetut yksinkertaistamismahdollisuudet.		E ([4])					

([1]) Täytäntöönpanon olisi jatkuttava päättämiseen saakka.
([2]) Komissio ei hyväksynyt suositusta (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 6.79).
([3]) Järjestelmään kohdistuviin toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.
([4]) Uusi ohjelmakausi ei ole vielä niin pitkällä, että täytäntöönpanoa voitaisiin arvioida täysimääräisesti.

SEITSEMÄS LUKU

Luonnonvarat

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	7.1–7.8
Luonnonvarat lyhyesti	7.3–7.6
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	7.7–7.8
Osa 1 – Tapahtumien sääntöjenmukaisuus	7.9–7.35
Maataloustukirahasto – Markkinatoimenpiteet ja suora tuki	7.11–7.19
Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus	7.20–7.27
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	7.28–7.31
Johtopäätökset ja suositukset	7.32 -7.35
Johtopäätös	7.32–7.33
Suositukset	7.34–7.35
Osa 2 – Tuloksellisuus	7.36–7.56
Maaseudun kehittämishankkeiden tuloksellisuuden arviointi	7.37–7.42
Viherryttämisen tuloksellisuuden arviointi	7.43–7.54
Johtopäätökset	7.55–7.56

Liite 7.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Luonnonvarat

Liite 7.2 – Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista kunkin jäsenvaltion osalta: maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

Liite 7.3 – Yhteenveto maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia

Liite 7.4 – Aiempien suositusten seuranta – Luonnonvarat

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen ”Luonnonvarat” liittyvät havainnot. Ne kattavat Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahaston) menot (tässä luvussa käytetään nimitystä ”ensimmäinen *erityisarvio*”) sekä maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan menot (tässä luvussa käytetään nimitystä ”toinen erityisarvio”). ***Laatikossa 7.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2016.

Laatikko 7.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 2 ”Luonnonvarat” – menojen jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)

Varainhoitovuoden maksut yhteensä	57,4
– *ennakkomaksut* ([1])	*1,5*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* ([1])	*2,0*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**57,9**

([1]) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liitteen 1.1*** kohta 10).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

7.2 *Sääntöjenmukaisuutta* koskevien havaintojen lisäksi tähän lukuun sisältyy myös osa, jossa tarkastellaan otokseen poimittujen maaseudun kehittämishankkeiden ja uuden *viherryttämisohjelman tuloksellisuutta* (ks. kohta 7.4).

Luonnonvarat lyhyesti

7.3 *Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP)* muodostaa perustan EU:n maatalousmenoille. Komissio, erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, ja jäsenvaltioiden *maksajavirastot hallinnoivat* yhteisesti YMP:n täytäntöönpanoa. Ne suorittavat maksut *edunsaajille* pääasiassa kahden rahaston avulla ([1]): Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n *suorat tuet* ja *markkinatoimenpiteet* ([2]) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa maaseudun kehittämistä koskevia ohjelmia.

7.4 Maataloustukirahastosta (77 prosenttia luonnonvarojen alan menoista) rahoitetaan suoran tuen järjestelmiä (40,8 miljardia euroa vuonna 2016) ja maatalousmarkkinoiden interventiotoimenpiteitä ([3]) (3,2 miljardia euroa vuonna 2016). Vuonna 2013 toteutettu YMP:n uudistus ([4]) aiheutti merkittäviä muutoksia suoran tuen järjestelmiin (ks. kohdat 7.15 ja 7.16). Vuosi 2016 (tässä kertomuksessa käsitelty vuosi) oli puolestaan ensimmäinen vuosi, jona maksut suoritettiin lopullisille edunsaajille ([5]) uusien voimaan tulleiden sääntöjen mukaan. Neljä keskeistä ohjelmaa, jotka kattavat 91 prosenttia kaikista suorista tukimaksuista, ovat

— kaksi pinta-alatukijärjestelmää, joista maksetaan *tuotannosta riippumatonta tulotukea* ([6]), eli *perustukijärjestelmä* (17,8 miljardia euroa vuonna 2016) ([7]) ja *yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä* (4 miljardia euroa vuonna 2016)

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, 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 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549).

([2]) Lukuun ottamatta tiettyjä yhteisrahoitettuja toimenpiteitä, kuten menekinedistämistoimenpiteet ja kouluhedelmäjärjestelmä.

([3]) Näitä ovat muun muassa tuki viini-, hedelmä- ja vihannesalalle, koulumaitoa ja kouluhedelmiä koskeva tuki sekä EU:n syrjäisimpiä alueita koskevat toimet.

([4]) Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat YMP:n uudistuksesta vuonna 2013. Sen jälkeen hyväksyttiin joukko säädöksiä, jotka koskivat uudistuksen käytännön täytäntöönpanoa.

([5]) Perustuvat vuonna 2015 jätettyihin tukihakemuksiin (eli hakuvuosi 2015).

([6]) Tuotannosta riippumaton tuki myönnetään kaikelle tukikelpoiselle maatalousmaalle riippumatta siitä, käytetäänkö maata tuotantoon vai ei.

([7]) Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa parhaillaan perustukijärjestelmän täytäntöönpanoa tarkoituksenaan julkaista aiheesta erityiskertomus (ks. tilintarkastustuomioistuimen työohjelma vuodelle 2017; http://eca.europa.eu).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin tarkoitettu tuki (joka tunnetaan viherryttämistukena; 11,7 miljardia euroa vuonna 2016)

— *tuotantosidonnainen tuki*, joka on sidottu sellaiseen tietynlaiseen maataloustuotantoon (esim. naudan- ja vasikanlihan, maidon tai valkuaiskasvien tuotantoon), joka on taloudellisista, yhteiskunnallisista tai ympäristöllisistä syistä erityisen tärkeää tai jossa esiintyy vaikeuksia (3,8 miljardia euroa vuonna 2016).

7.5 Maaseuturahastosta (21 prosenttia luonnonvarojen alan menoista) yhteisrahoitetaan maaseudun kehittämisen menoja jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmien kautta. Menot kattavat sekä pinta-alaperusteisia toimenpiteitä ([8]) että muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä ([9]). Vuonna 2016 maaseuturahaston osuus menoista oli 12,4 miljardia euroa. Tästä määrästä 63 prosenttia liittyi *ohjelmakaudelle* 2014–2020 kuuluviin maaseudun kehittämisohjelmiin ja 37 prosenttia aiempiin ohjelmiin.

7.6 Monivuotisen rahoituskehyksen otsake kattaa myös yhteisen kalastuspolitiikan sekä osan ympäristö- ja ilmastotoimia koskevista EU:n menoista ([10]) (kaksi prosenttia luonnonvarojen alan menoista).

KOMISSION VASTAUKSET

7.5 *Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että 37 prosenttia maksuista suoritettiin aiempien ohjelmien yhteydessä tehtyjen sitoumusten perusteella; siihen sisältyvät vuosien 2007–2013 ohjelmiin aivan viimeisellä neljänneksellä suoritetut maksut sekä loppumaksut. Kaudella 2007–2013 oli 92 maaseudun kehittämisohjelmaa, joista 64 oli lopetettu jo vuonna 2016. Niiden keskimääräinen täytäntöönpanoaste oli 99,1 prosenttia ja loppumaksut yhteensä 2,7 miljardia euroa.*

([8]) Pinta-alaperusteisissa toimenpiteissä maksu perustuu hehtaarimäärään. Tällaisia ovat esimerkiksi maatalouden ympäristötuet ja luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavat korvaukset.

([9]) Muuhun kuin pinta-alaan perustuvat toimenpiteet ovat tavallisesti investointeja, jotka liittyvät esimerkiksi maatilojen nykyaikaistamiseen sekä maaseudun elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden luomiseen.

([10]) Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen ”Luonnonvarat” lisäksi ympäristö- ja ilmastotoimia rahoitetaan myös muilla EU:n menoaloilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

7.7 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi vuoden 2016 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

a) otokset, jotka koostuivat 217:stä maataloustukirahaston *tapahtumasta* ja 163:sta maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan tapahtumasta ***liitteen 1.1*** kohdan 7 mukaisesti; kummassakin tapauksessa oli kyseessä edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista kummankin *erityisarvion* osalta ([11]); Maataloustukirahaston otokseen sisältyi tapahtumia 21 jäsenvaltiosta ([12]). toisen erityisarvion otokseen sisältyi 153 maaseudun kehittämisen alaan kuuluvaa tapahtumaa ja kymmenen muuta (ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alojen) tapahtumaa 20 jäsenvaltiosta ([13]).

b) olivatko maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, meri- ja kalastusasioiden pääosaston ja ympäristöasioiden pääosaston/ilmastotoimien pääosaston ([14]) *vuotuisissa toimintakertomuksissa* menojen sääntöjenmukaisuudesta esitetyt tiedot laajalti yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten kanssa.

([11]) Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistapa perustuu siihen, että jokaisesta tapahtumasta valitaan satunnaisotannalla joukko osatekijöitä (esim. lohkoja tai laskuja). Havaittu virhetaso ei tämän vuoksi välttämättä kuvasta kyseessä olevan tapahtuman kokonaisvirhetasoa.

([12]) Belgia (Vallonia ja Flanderi), Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa (Baijeri, Hamburg-Jonas, Mecklenburg-Etu-Pommeri, Nordrhein-Westfalen, Saksi-Anhalt, Schleswig-Holstein), Irlanti, Kreikka, Espanja (Baskimaa, Andalusia, Murcian alue, Valencian itsehallintoalue, Aragon, Kastilia-La Mancha, Extremadura sekä Kastilia ja León), Ranska, Italia (AGEA, Calabria, Lombardia, Toscana ja Veneto), Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti, Pohjois-Irlanti ja Skotlanti). Otos sisälsi myös yhden *suoran hallinnoinnin* piiriin kuuluvan tapahtuman.

([13]) Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa (Ala-Saksi-Bremen, Saksi ja Saksi-Anhalt), Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja (Andalusia, Kastilia-La Mancha ja Extremadura), Ranska (Midi-Pyrénées ja Rhône-Alpes), Kroatia, Italia (Basilicata), Liettua, Unkari, Itävalta, Puola, Portugali (Azorit ja mannermaa), Romania, Slovakia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Skotlanti). Otos sisälsi seitsemän suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvaa tapahtumaa, joista kaksi koski kalastuskumppanuussopimuksiin EU:n ulkopuolella käytettyjä EU:n varoja.

([14]) Ympäristöasioiden pääosastolla ja ilmastotoimien pääosastolla on yhteinen taloudellisten resurssien osasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.8 Tämän luvun toisessa osassa tilintarkastustuomioistuin käsittelee tuloksellisuutta ja on sitä varten

a) analysoinut 193:n vuosina 2014–2016 tarkastamansa investointihankkeen osalta, olivatko edunsaajat suorittaneet investoinnin suunnitellulla tavalla ja kohtuullisin kustannuksin

b) tutkinut, olisiko kuuden vuonna 2016 tarkastetun ja vuosien 2014–2020 sääntöjen mukaisesti hyväksytyn hankkeen yhteydessä voitu käyttää *yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja*

c) tarkastellut tiettyjä tuloksellisuusongelmia, jotka liittyvät 197 tilalle maksettuihin uusiin viherryttämistukiin.

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 1 – TAPAHTUMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

7.9 Tilintarkastustuomioistuin arvioi maataloustukirahaston varainhoitovuoden 2016 menojen osalta, että virhetaso oli alle tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin *olennaisuusrajan*; maataloustukirahasto on toisen tässä luvussa esitetyn erityisarvioinnin kohteena (ks. kohta 7.11) ja sen menot muodostavat yli kolme neljäsosaa monivuotisten rahoitusnäkymien otsakkeen 2 menoista. ***Liitteessä 7.1*** esitetään yhteenveto luonnonvaroja koskevien tapahtumatarkastusten tuloksista kokonaistasolla sekä erikseen kummankin erityisarvion osalta. Tarkastetuista 380 tapahtumasta 112:een (29 prosenttiin) liittyi *virhe*; virheistä 90 oli määritettävissä kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että luonnonvaroja koskevien toimien kokonaisvirhetaso on 2,5 prosenttia ([15]).

7.9 *Komissio on erittäin tyytyväinen siitä tilintarkastustuomioistuimen huomiosta, että maataloustukirahaston 44 miljardin euron vuotuisiin menoihin ei sisälly olennaisia virheitä. Komissio on tyytyväinen myös siitä, että tilintarkastustuomioistuimen raportoima kokonaisvirhetaso on hyvin lähellä virhetasoa, jonka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa vuodelta 2016.*

Komission näkemyksen mukaan sääntöjenmukaisuutta koskevien monivuotisten menettelyjen perusteella tehtävät nettomääräiset rahoitusoikaisut ja edunsaajilta takaisin EU:n talousarvioon perittävät määrät muodostavat oikaisukapasiteetin, jonka komissio ottaa huomioon EU:n talousarvioon kohdistuvan kokonaisriskin arvioinnissa.

Komissio panee erityisesti merkille, että vuonna 2016 maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston oikaisukapasiteetti oli 2,04 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan asiaankuuluvista menoista, kuten pääosaston varainhoitovuotta 2016 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa todettiin.

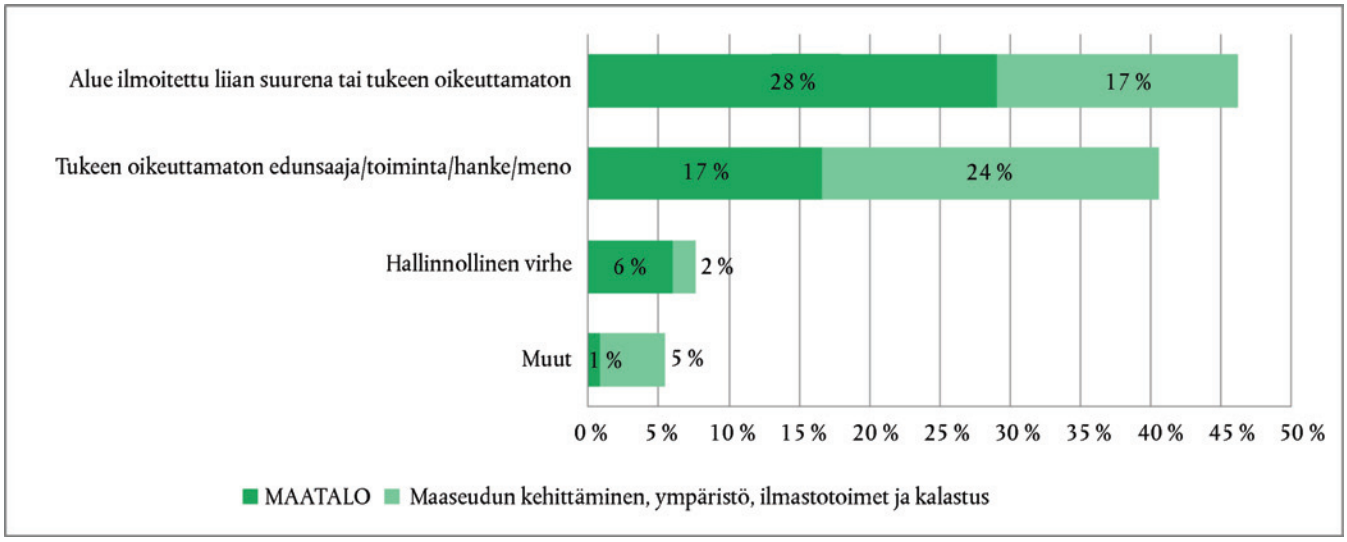
([15]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virhelaskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 1,5 prosentin (alempi virheraja) ja 3,5 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.10 ***Laatikossa 7.2*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 *arvioituun* kokonais*virhetasoon* ja eritellään maataloustukirahastoon ja maaseudun kehittämiseen sekä ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alaan vaikuttavien virheiden luonne ja suuruusluokka.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.2 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon – Luonnonvarat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Maataloustukirahasto – Markkinatoimenpiteet ja suora tuki

7.11 Tapahtumatarkastuksen tulokset osoittavat kokonaisuutena tarkasteltuna, että virhetaso ei ollut olennainen tämän erityisarvioinnin osalta. Tarkastetuista 217:stä maataloustukirahaston tapahtumasta 49:ään (23 prosenttiin) liittyi kuitenkin virhe; kaikki virheet olivat määritettävissä kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virhetaso on 1,7 prosenttia ([16]).

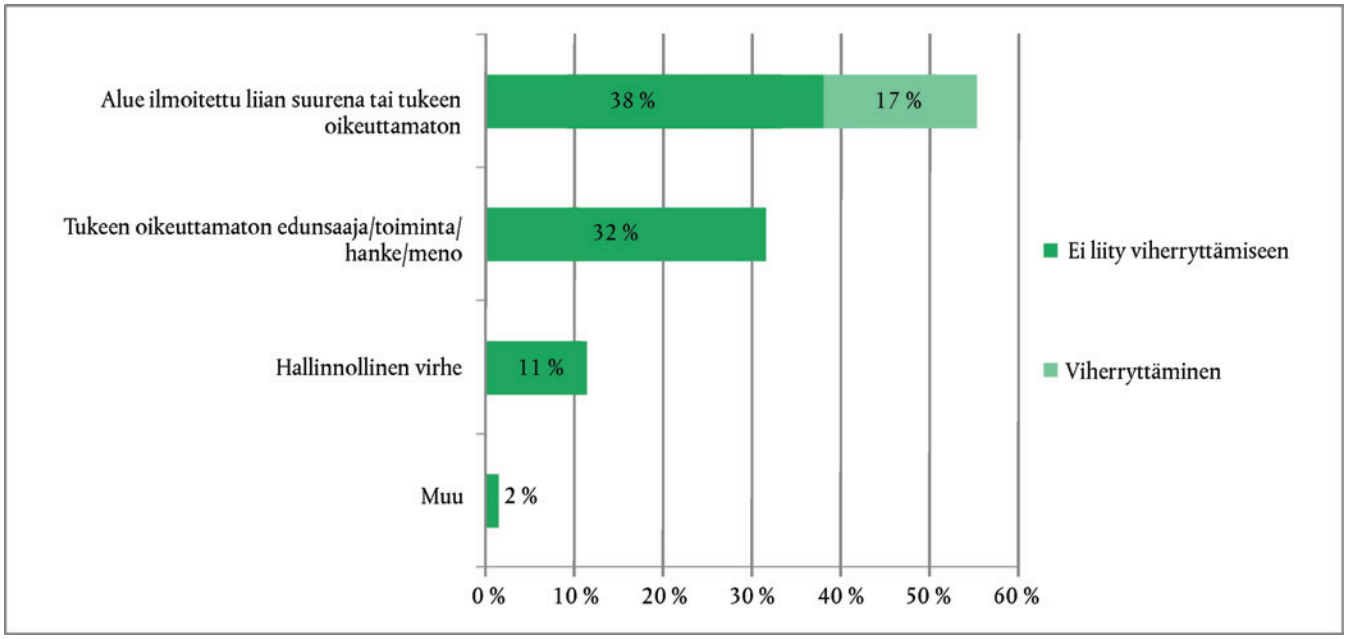
7.11 *Komissio on erittäin tyytyväinen siitä, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima todennäköisin virhetaso oli olennaisuusrajan alapuolella ja että se oli hyvin lähellä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2016 vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoitua. Tämä vahvistaa, että asianomaisten jäsenvaltioiden edellisinä vuosina toteuttamat korjaavat toimintasuunnitelmat ovat vaikuttaneet. Se koskee erityisesti parannuksia niiden viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmiin (LPIS), joita komissio on tiukasti valvonut.*

([16]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virhelaskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 0,8 prosentin (alempi virheraja) ja 2,6 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.12 ***Laatikossa 7.3*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 arvioituun virhetasoon.

Laatikko 7.3 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon – Maataloustukirahasto



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

7.13 Maataloustukirahaston 217 tarkastetusta tapahtumasta 201 koski suoran tuen järjestelmiä ja 16 maatalousmarkkinoiden interventiotoimenpiteitä ja muita seikkoja. Suoran tuen maksuihin pääasiallisesti käytetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on *yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS)*. Kuten jo aiemmin on tuotu esiin, yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä ([17]) ja erityisesti *viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS)* ([18]), auttaa merkittävästi estämään ja vähentämään virhetasoja.

KOMISSION VASTAUKSET

7.13 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen kantaan, jonka mukaan yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä ja erityisesti viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä edistävät merkittävästi virheiden ehkäisemistä ja virhetason alentamista. Tämä vahvistaa komission näkemyksen, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä ja myös viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä ovat ratkaisevia välineitä yhteisen maatalouspolitiikan luottamustason kannalta. Komissio auttaa jatkossakin jäsenvaltioita varmistamaan niiden asianmukaisen laadun ja vaikuttavuuden, myös maaseuturahastoa koskevissa toimenpiteissä.*

([17]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 7.35.

([18]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 7.17.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.14 Jäsenvaltioiden viranomaisten soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan kuuteen tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin poimi otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat oleellisia tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat arvioitua virhetasoa tämän erityisarvion osalta 0,7 prosenttiyksikköä. Yhteensä 16 tapauksessa, joissa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa ([19]), jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kansalliset viranomaiset olisivat hyödyntäneet kaiken käytettävissään olevan tiedon, arvioitu virhetaso olisi tämän erityisarvion osalta ollut 0,5 prosenttiyksikköä alhaisempi.

Liian suurena ilmoitettu tai tukeen oikeuttamaton maa-ala, uusi viherryttämistuki mukaan luettuna

7.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukikelpoiset alueet oli määritetty tarkemmin kuin aiempina vuosina. Parannus johtuu pääasiassa seuraavista tekijöistä:

— *Pysyvän nurmen* määritelmää on tarkistettu vuoden 2013 YMP:n uudistuksen seurauksena, ja näin ollen osasta aiemmin tukeen oikeuttamatonta maata on tullut uusien, hakuvuodesta 2015 sovellettujen sääntöjen mukaan tukikelpoista (ks. ***laatikko 7.4***).

— Kuten tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin aiemmissa kertomuksissaan ([20]), LPIS-järjestelmään sisältyvien maan tukikelpoisuutta koskevien tietojen luotettavuus on edelleen parantunut. Tämä johtuu toimintasuunnitelmista, joita jäsenvaltiot parhaillaan panevat täytäntöön joko omasta aloitteestaan tai komission pyynnöstä.

— Uuden paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuslomakkeen (GSAA) käyttö ([21]) on vähentänyt pinta-alaan liittyvien virheiden määrää tukihakemuksissa. Hakuvuonna 2015 tehtyjen hakemusten tapauksessa yli kolmasosa maksajavirastoista jo käytti tätä hyödyllistä välinettä. Paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuslomakkeen on määrä olla täysimääräisesti käytössä hakuvuonna 2018.

KOMISSION VASTAUKSET

7.14 *Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen arvioon jäsenvaltioiden tehtävistä ja korjaavista toimista. Komissio tukee jatkossakin jäsenvaltioita, jotta ne toteuttaisivat kaikki tarvittavat toimet virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi.*

Komissio tekee erityisesti edelleen yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa sen varmistamiseksi, että niiden valvonta- ja hallintojärjestelmät ovat luotettavia, ottamalla huomioon, että maksajavirastojen resurssit tukikelvottomien menojen havaitsemiseen ovat rajallisia ja ne on suhteutettava riskiin.

7.15

— *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan toimintasuunnitelmat ovat vaikuttaneet viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmien toimintaan.*

Komissio jatkaa yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa laadukkaiden viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmien ja ylipäätään laadukkaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ylläpitämiseksi.

([19]) Tiedot sisältyvät todentavaan aineistoon ja tietokantoihin tai ne on saatu tavanomaisissa ristiintarkastuksissa ja muissa pakollisissa tarkastuksissa.

([20]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 7.17, ja tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 25/2016 "Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä: hyödyllinen väline maatalousmaan tukikelpoisuuden määrittämiseen, mutta sen hallinnointia voitaisiin edelleen parantaa", kohdat 60–64 (http://eca.europa.eu).

([21]) Ks. myös erityiskertomus nro 25/2016, kohdat 46–48.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.4 – Pysyvän nurmen uusi määritelmä auttoi alentamaan virhetasoa

Aiempina vuosina tukeen oikeuttamaton pysyvä nurmi oli huomattava virhelähde ([22]). Nyt tällaiset virheet ovat merkittävästi vähentyneet sekä lukumääräisesti että suuruusluokaltaan erityisesti siksi, että pysyvän nurmen käsite määriteltiin uudelleen YMP:n uudistuksen yhteydessä.

Aiemman määritelmän mukaan tukikelpoisia olivat ainoastaan ne lohkon osat, jotka olivat nurmen tai muun ruohokasvillisuuden peitossa, mutta nyt määritelmää on laajennettu ja se käsittää kaiken laiduntamiseen soveltuvan kasvillisuuden, kuten pensaat ja puut, kunhan ne eivät ole enemmistönä. Jäsenvaltiot voivat lisäksi laajentaa tukikelpoisuuden määritelmää kattamaan maan, jolla kasvaa enemmistönä muuta kuin ruohokasvillisuutta, jos se on osa vakiintunutta paikallista käytäntöä. Valokuvista on nähtävissä toimintapolitiikan muutos.

Kuva 1 – Muu kuin ruohokasvillisuus on nyt tukikelpoista, jos sitä voidaan käyttää laiduntamiseen ja jos se ei ole enemmistönä

Ennen YMP:n vuoden 2013 uudistusta tämän lohkon tukikelpoisuustaso oli 40 prosenttia, joka vastasi sen nurmipeitettä. Uuden määritelmän mukaan tukikelpoisuustaso on noussut 60 prosenttiin, koska nyt määritelmä kattaa myös muun laiduntamiseen soveltuvan kasvillisuuden (kuten pensaat ja pienet puut).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([22]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 7.20, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 7.21, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 3.9, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 3.13 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 3.12.

Kuva 2 – Muu kuin ruohokasvillisuus voi myös olla enemmistönä, jos se on osa vakiintunutta paikallista käytäntöä

Monet jäsenvaltiot ([23]) ovat päättäneet hyväksyä tukikelpoiseksi laitumeksi maan, jolla on enemmistönä laiduntamiseen soveltuvaa muuta kuin ruohokasvillisuutta (esim. laiduntamiskelpoinen nummi).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.16 Uusi viherryttämistuki tuo mukanaan lisää vaatimuksia viljelijöille. Viherryttämistukiohjelman tarkoituksena on tehdä EU:n maatiloista ympäristöystävällisempiä seuraavien kolmen käytännön avulla: viljelyn monipuolistaminen, nykyisten pysyvien nurmien säilyttäminen ja osan viljelysmaasta osoittaminen ekologiseksi alaksi ([24]). Näitä kolmea käytäntöä kuvaillaan kohdissa 7.44–7.46.

([23]) Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Portugali, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

([24]) Vain tietynlaiset ekologiset alat (esim. lyhytkiertoisen energiapuun alat ja metsitetyt alat) ovat tukeen oikeutettuja muulla kuin viljelysmaalla. Ekologiseksi alaksi oikeutetut pysyvät ominaisuudet, kuten maisemapiirteet ja suojavyöhykkeet, voivat sijaita suoraan viljelysmaan viereisellä maa-alalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.17 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 63 tilan osalta viherryttämistuen ([25]). Se havaitsi, että kaikki tilat, joilla oli velvollisuus noudattaa viljelyn monipuolistamista koskevaa vaatimusta, toimivat vaatimuksen mukaisesti. Tutkiessaan nykyisten pysyvien nurmien säilyttämistä tilintarkastustuomioistuin ei myöskään havainnut, että säilyttämisvaatimusta ei olisi noudatettu viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään oikein kirjattujen lohkojen kohdalla. Kaikkea pysyvää nurmea ei kuitenkaan ollut kirjattu asianmukaisesti pysyväksi nurmeksi ([26]), mikä johti yhdessä tapauksessa siihen, että ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen säilyttämistä koskevia vaatimuksia ei ollut noudatettu (ks. kohta 7.45). Useimmissa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemissa viherryttämiseen liittyvissä virheissä oli kyse ekologista alaa koskevien vaatimusten noudattamisesta.

7.18 Viljelylohkot luokitellaan kolmeen ryhmään: viljelysmaa, pysyvä nurmi ja pysyvät viljelmät (esim. hedelmä- ja oliivitarhat). Ekologisten alojen on sijaittava viljelysmaalla tai sen vieressä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useilla maksajavirastoilla ei joko ollut luotettavia tietoja siitä, mihin luokkaan niiden LPIS-järjestelmään kirjatut maa-alueet kuuluivat, tai ne eivät käyttäneet järjestelmää maksupyyntöjen tarkistamiseen (ks. ***laatikko 7.5***).

Laatikko 7.5 – On tärkeää luokitella maa-alat oikein, jotta voidaan varmistua viherryttämisvaatimusten noudattamisesta

EU:n lainsäädännössä säädetään, että heinäkasvien kasvattamiseen käytetystä viljelysmaasta tulee pysyvä nurmi, kun se on ollut pois viljelykierrosta viiden peräkkäisen vuoden ajan.

Tšekissä ja Puolassa LPIS-tietokanta ei sisältänyt tietoja aiemmasta maankäytöstä. Näissä tilanteissa viranomaiset eivät pysty suorittamaan automatisoituja ristiintarkastuksia tarkistaakseen, onko heinäkasvien viljelyyn käytetystä viljelysmaasta tullut pysyvä nurmi. Tämän vuoksi on riskinä, että viranomaiset eivät ehkä havaitse sellaisia ilmoitettuja ekologisia aloja, jotka ovat tosiasiassa pysyvällä nurmella (eivätkä viljelysmaalla).

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi puutteita pysyvän nurmen luokittelussa ja asiaan liittyvissä ristiintarkastuksissa Saksassa (Baijeri, Mecklenburg-Etu-Pommeri, Nordrhein-Westfalen, Saksi-Anhalt, Schleswig-Holstein), Ranskassa, Italiassa (Lombardia), Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti).

KOMISSION VASTAUKSET

7.18 *Komissio on tietoinen puutteista joissakin jäsenvaltioissa. Ne syntyivät uusien suorien maksujen ensimmäisenä toteutusvuonna ja koskevat rajallisia alueita. Korjaavia toimia toteutetaan paraikaa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on tarvittaessa aloittanut sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyitä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja.*

Laatikko 7.5 – On tärkeää luokitella maa-alat oikein, jotta voidaan varmistua viherryttämisvaatimusten noudattamisesta

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto aloittaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyitä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja.

([25]) Kaikkien kolmen käytännön noudattaminen ei ollut vaatimuksena kaikilla tarkastuskäynnin kohteena olleilla tiloilla, sillä osa tiloista oli vapautettu yhdestä tai useammasta vaatimuksesta, pääasiassa pienen kokonsa vuoksi.

([26]) Ks. myös erityiskertomus nro 25/2016, kohdat 37 ja 38.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Edunsaaja/meno ei ollut oikeutettu tukeen

7.19 Kolmen tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvän markkinatoimenpiteen yhteydessä maksajavirastot olivat korvanneet kuluja, jotka olivat osittain tukeen oikeuttamattomia. Vaikka tällaiset toimenpiteet edustavat vain pientä osaa maataloustukirahaston kokonaismenoista, mainitut virheet ovat tilintarkastustuomioistuimen otoksessa merkittävä rahaston liikamaksujen syy.

Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

7.20 ***Liitteessä 7.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alalla tarkastetuista 163 tapahtumasta 63:een (39 prosenttiin) liittyi virheitä, joista 41 oli määritettävissä kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virhetaso on 4,9 prosenttia ([27]). ***Liitteessä 7.2*** esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden tapahtumatarkastusten tuloksista *yhteishallinnoinnin* piiriin kuuluvien tapahtumien osalta, ja ***liitteessä 7.3*** esitetään yhteenveto kaikista niistä virheistä, joiden vaikutus on vähintään 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta.

KOMISSION VASTAUKSET

7.20 *Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso on hyvin lähellä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2016 vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoitua.*

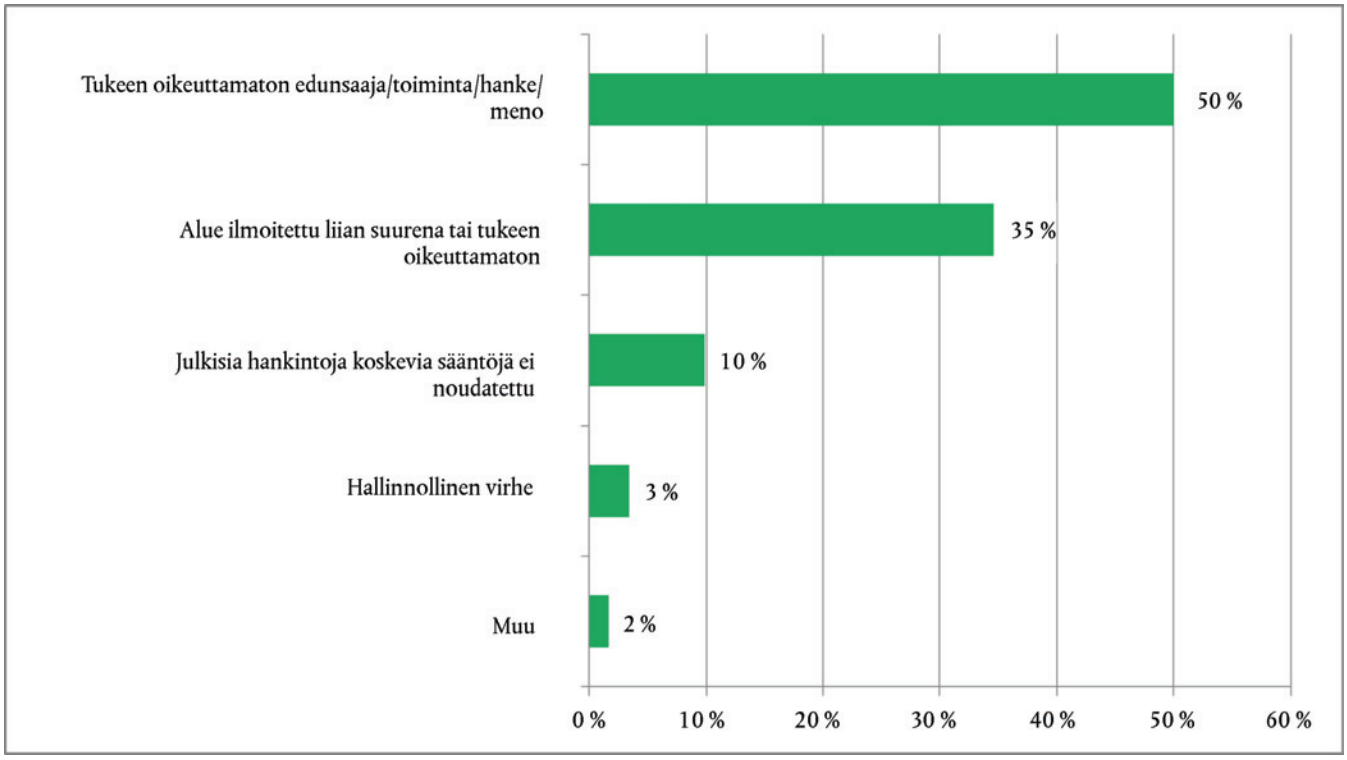
Maaseudun kehittämistä on valvottava edelleen tiiviisti, etenkin investointitoimien osalta. Komissio vaatii järjestelmällisesti jäsenvaltioita laatimaan korjaavan toimintasuunnitelman, kun valvonnassa havaitaan puutteita, ja antaa tukea sen täytäntöönpanossa. Komissio kannustaa myös aktiivisesti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön, millä voidaan vähentää sekä hallintokuluja että virheitä. Ei kuitenkaan voitane varmuudella odottaa, että tuensaajille suoritettavien maksujen osalta saavutettaisiin maaseudun kehittämistoimissa kohtuullisin ponnistuksin alle kahden prosentin virheaste, sillä toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen on otettava huomioon yhtä lailla kuin laillisuus ja sääntöjenmukaisuus ja samalla on kiinnitettävä huomiota tuen toimittamisen kustannuksiin (hallinto ja valvonta). Joka tapauksessa jäsenvaltioiden takaisinperintätoimista ja komission rahoitusoikaisuista muodostuva oikaisukapasiteetti menovuotta seuraavina vuosina mahdollistaa sen, että komissio voi saada varmuuden yhteisen maatalouspolitiikan menoista.

([27]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virhelaskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 2,1 prosentin (alempi virheraja) ja 7,7 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.21 ***Laatikossa 7.6*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 arvioituun virhetasoon.

Laatikko 7.6 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon – Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.22 Maaseudun kehittämiseen liittyvistä 153 tarkastetusta tapahtumasta 64 oli pinta-alaperusteisia ja 89 muuhun kuin pinta-alaan perustuvia (tavallisesti investointihankkeita). Näistä 153 tapahtumasta 58:aan (38 prosenttiin)] liittyi virhe; virheistä 38 oli määritettävissä kvantitatiivisesti. Kymmenestä otokseen poimitusta ympäristöä, ilmastotoimia ja kalastusta koskevasta tapahtumasta viiteen (50 prosenttiin) liittyi virhe. Virheistä kolme oli ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

7.23 Jäsenvaltioiden viranomaisten soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan kahdeksaan tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin poimi otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat oleellisia tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat arvioitua virhetasoa tämän erityisarvion osalta 0,4 prosenttiyksikköä. Yhteensä 16 tapauksessa, joissa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa ([28]), jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kansalliset viranomaiset olisivat hyödyntäneet kaiken käytettävissään olevan tiedon, arvioitu virhetaso olisi tämän erityisarvion osalta ollut 1,5 prosenttiyksikköä alhaisempi.

7.24 Virhetyypit ovat hyvin samankaltaisia kuin tilintarkastustuomioistuimen aiempina vuosina havaitsemat virhetyypit ja virhetyypit, jotka yksilöitiin maaseudun kehittämismenojen virheiden syitä käsittelevässä tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa ([29]). Kohdassa 7.20 raportoitu arvioitu virhetaso koski enimmältä osin (62 prosentin osalta) muita kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä. Tilanne ei poikkea edellisistä vuosista.

7.25 Tarkastetuissa muuhun kuin pinta-alaan perustuvissa tapahtumissa pääasiallisin virheiden syy oli se, että tukikelpoisuusvaatimuksia ei noudatettu. Myös ympäristöön, ilmastotoimiin ja kalastukseen liittyneet kolme kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä johtuivat tukeen oikeuttamattomista menoista.

7.26 Tänä vuonna suurimmista tukikelpoisuusvirheistä kolme liittyi edunsaajiin, jotka eivät olleet ilmoittaneet yhteyksiään sidosyrityksiin, joiden valvonnassa ne olivat tai joiden kanssa ne olivat tehneet yhteisen hakemuksen tai joilta ne tekivät hankintoja, mikä on vastoin EU:n tai kansallisia sääntöjä (ks. esimerkit 1, 2 ja 6 ***liitteessä 7.3***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.22 *Komissio toteaa, että 38:sta kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevasta virheestä 30 oli alle 20 prosenttia.*

7.23 *Komissio on tietoinen siitä, että kansalliset viranomaiset olisivat maaseudun kehittämisen alalla mahdollisesti voineet havaita useampia tilintarkastustuomioistuimen löytämistä virheistä. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat säännöt tarjoavat jäsenvaltioille tarvittavat välineet virheriskien lieventämiseksi suurelta osin.*

Komissio katsoo myös, että tapahtumien tarkastelun jäsenvaltioissa on oltava oikeasuhteista.

Komissio tekee valppaasti sääntöjenmukaisuuden tarkastusmatkoja, joilla tarkastetaan yksittäisten maksajavirastojen hallinto- ja valvontajärjestelmiä jäsenvaltioissa. Niillä saadaan arvokasta tietoa siitä, miten näillä järjestelmillä pystytään suojelemaan EU:n varoja, joiden jakamisesta virastot ovat vastuussa.

Komissio (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto) teki 56 maaseuturahastoa koskevaa sääntöjenmukaisuustarkastusta vuonna 2016. Myös jäsenvaltioiden todentamisviranomaiset ehkäisevät osaltaan virheitä.

7.24 *Komissio kiinnittää erityistä huomiota jo edellisinä vuosina tehtyihin havaintoihin ja niiden jatkotoimiin sekä samankaltaisten virheiden estämiseen muissa jäsenvaltioissa.*

Sitä paitsi komission yksiköt seuraavat tarkoin myös toimintasuunnitelmien toteutusta. Komissio katsoo, että toimintasuunnitelmien onnistunut toteutus vähentää osaltaan virheitä.

([28]) Tiedot sisältyvät todentavaan aineistoon ja tietokantoihin tai ne on saatu tavanomaisissa ristiintarkastuksissa ja muissa pakollisissa tarkastuksissa.

([29]) Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 23/2014 "Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?" (http://eca.europa.eu).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 64:stä pinta-alaan perustuvasta tapahtumasta 22 tapausta (34 prosenttia), joissa maa oli tukeen oikeuttamaton tai pinta-ala oli ilmoitettu liian suurena (ks. esimerkit 7 ja 8 ***liitteessä 7.3***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.27 *Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus ja vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien toteutus aiheuttivat muutoksia myös maan tukikelpoisuutta koskeviin sääntöihin ja sitä kautta viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmiin. Katso myös komission vastaus kohtaan 7.13.*

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus

7.28 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuoden 2016 toimintakertomuksessaan yhteisen maatalouspolitiikan menojen yleiseksi mukautetuksi virhetasoksi 2,5 prosenttia. Prosenttiosuus on yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusjohtopäätökseen nähden. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan menoalan virhetaso on olennainen.

7.29 Jäsenvaltiot ilmoittivat maksajavirastojensa valvontatilastojen perusteella kokonaisvirhetasoksi 1,2 prosenttia ([30]). Näin ollen maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto teki mukautuksia pääasiassa käyttämällä omien ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tuloksia kolmelta viimeiseltä vuodelta. Se käytti myös vähäisemmässä määrin lausuntoja, jotka *todentamisviranomaiset* olivat antaneet laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2016 ([31]).

7.30 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin julkaisi erityiskertomuksen, jossa arvioidaan, onko todentamisviranomaisten mahdollista esittää Euroopan komission vuonna 2015 määrittämissä uusissa puitteissa lausuntonsa EU:n säännösten ja kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti. Nämä puitteet olivat myönteinen askel kohti yhtenäistä tarkastusmallia, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi niissä huomattavia puutteita ([32]). Tilintarkastustuomioistuin esittää useita parannussuosituksia, jotka on tarkoitettu sisällytettäviksi vuodesta 2018 alkaen sovellettaviin komission uusiin ohjeisiin.

7.30 *Komissio hyväksyi täysin viisi seitsemästä suosituksesta ja vahvisti katsovansa, että ne on jo toteutettu varainhoitovuodesta 2018 eteenpäin sovellettavissa todentamisviranomaisten ohjeissa. Komissio ei hyväksynyt suositusta, jonka mukaan todentamislausuntojen käyttö olisi mahdollista vasta sen jälkeen, kun työ on tehty suositusten määritelmien mukaisesti. Komissio katsoi päinvastoin, että vaikka varainhoitovuotta 2015 koskevia ohjeita voidaan parantaa, niiden oikea soveltaminen mahdollistaa jo nyt sen, että todentamisviranomaiset antavat laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan lausunnon sovellettavien sääntöjen ja vaatimusten mukaisesti.*

([30]) Jäsenvaltioiden ilmoittama keskimääräinen virhetaso on 1,09 prosenttia maataloustukirahaston osalta ja 1,78 prosenttia maaseuturahaston osalta.

([31]) Todentamisviranomaisten on varmistuttava edustavan otoksen perusteella, että menot, joiden korvaamista maksajavirastot ovat pyytäneet komissiolta, ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Todentamisviranomaiset antoivat ensimmäiset sääntöjenmukaisuutta koskevat lausuntonsa varainhoitovuodelta 2015.

([32]) Ks. tarkemmat tiedot erityiskertomuksesta nro 7/2017 "Todentamisviranomaisten uusi rooli yhteisen maatalouspolitiikan menojen yhteydessä: siirryttäessä yhtenäiseen tarkastusmalliin on tapahtunut myönteistä kehitystä mutta jäljellä on huomattavia puutteita" (http://eca.europa.eu).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Meri- ja kalastusasioiden pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston ja ilmastotoimien pääosaston vuotuiset toimintakertomukset

7.31 Vuotuiset toimintakertomukset laadittiin budjettipääosaston ohjeiden mukaisesti. Virhetasojen laskentamenetelmissä ei havaittu metodologisia ongelmia. Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2016 tarkastamien kalastuksen, ympäristön ja ilmastotoimien alan tapahtumien lukumäärä on tilastollisesti liian pieni eikä tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia voi sen vuoksi verrata tietoihin, joita kyseiset kolme pääosastoa ovat esittäneet menojensa sääntöjenmukaisuudesta.

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

7.32 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että luonnonvarojen alan menojen virhetaso sekä maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimet ja kalastuksen kattavan erityisarvion kohteena olevaan toimintalohkoon liittyvien menojen virhetaso (ks. kohdat 7.9 ja 7.20) on olennainen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kuitenkin, että maataloustukirahaston (jonka menot muodostavat yli kolme neljäsosaa monivuotisten rahoitusnäkymien otsakkeen 2 menoista) vuoden 2016 virhetaso oli alle olennaisuusrajan (ks. kohdat 7.9 ja 7.11).

7.33 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 2,5 prosenttia (ks. ***liite 7.1***).

Suositukset

7.34 ***Liitteessä 7.4*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen kymmenen suosituksen täytäntöönpanoa ([33]). Suosituksista yksi oli jo vanhentunut. Komissio ja jäsenvaltiot ovat panneet viisi suositusta täytäntöön kokonaan, kaksi suurimmaksi osaksi ja kaksi joiltakin osin.

KOMISSION VASTAUKSET

7.32 *Komissio arvostaa erittäin paljon tilintarkastustuomioistuimen arviota, jonka mukaan maataloustukirahaston virhetaso on olennaisuusrajan alapuolella. Komissio katsoo sen johtuvan käytössä olevista hallinto- ja valvontajärjestelmistä, erityisesti yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä.*

Komissio haluaa kiinnittää huomiota maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja jäsenvaltioiden valvonnan muodostamaan oikaisukapasiteettiin (ks. komission vastaus kohtaan 7.9), minkä ansiosta koko yhteisen maatalouspolitiikan menoista voidaan saada varmuus.

7.33 *Komissio on tyytyväinen siitä, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso on hyvin lähellä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2016 vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoitua.*

([33]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että tilintarkastustuomioistuimen suositusten täytäntöönpanoon on ollut riittävästi aikaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
7.35 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että komissio	
— **Suositus 1:** tarkistaa lähestymistapaa, jota maksajavirastot käyttävät maa-alojen luokitteluun ja maankäyttöluokkien päivittämiseen LPIS-järjestelmissään sekä vaadittujen ristiintarkastusten suorittamiseen, jotta viherryttämistukeen liittyvää virheriskiä voitaisiin pienentää (ks. kohdat 7.17 ja 7.18 sekä ***laatikko 7.5***).	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Asianomaisissa jäsenvaltioissa on jo käynnissä korjaavia toimia, ja tarvittaessa EU:n talousarviota suojellaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyillä.*
— **Suositus 2:** antaa ohjeita ja levittää tietoa parhaista käytännöistä (esim. uuden tietotekniikan käytöstä) kansallisille viranomaisille, jotta voidaan varmistaa, että näiden tarkastuksissa yksilöidään hakijoiden ja muiden tuettuihin hankkeisiin liittyvien sidosryhmien väliset yhteydet (ks. kohta 7.26).	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Parhaita käytäntöjä jaetaan jäsenvaltioissa tehtävien tarkastusten aikana, myös valvonta- ja hallintojärjestelmän parantamiseksi annettavien suositusten muodossa. Komissio järjestää säännöllisesti seminaareja ja konferensseja, joissa parhaita käytäntöjä levitetään. Myös tietoteknisiä ratkaisuja tutkitaan.*

OSA 2 – TULOKSELLISUUS

7.36 Tässä osassa raportoidaan tarkastukseen valittujen maaseudun kehittämistoimien ([34]) ja uuden viherryttämistuen tuloksellisuudesta.

Maaseudun kehittämishankkeiden tuloksellisuuden arviointi

7.37 Viimeisten kolmen vuoden aikana (2014–2016) tilintarkastustuomioistuin on valinnut tarkastettavaksi tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia 193 hankkeessa, joissa on investoitu aineellisiin hyödykkeisiin. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat havainnot:

— 95 prosenttia tarkastusajankohtaan mennessä toteutetuista investoinneista oli tehty suunnitellulla tavalla

— 34 prosentissa tapauksista kulujen kohtuullisuudesta ei ollut riittävästi evidenssiä.

([34]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2014 ja 2015, seitsemännen luvun osa 2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Investointihankkeiden täytäntöönpano

7.38 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 193 investointihankkeesta 139 oli saatu päätökseen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntiin mennessä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko päätökseen saadut investointihankkeet toteutettu suunnitellulla tavalla; 95 prosenttia investoinneista täytti tämän kriteerin.

Kulujen kohtuullisuus ja mahdollisuudet lisätä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä

7.39 Vuosilta 2014–2016 tilintarkastustuomioistuin analysoi 193 investointihanketta nähdäkseen, oliko kulujen kohtuullisuudesta riittävästi evidenssiä. Tilintarkastustuomioistuin löysi riittävästi evidenssiä 127 hankkeessa (66 prosenttia). Kaikkiaan 66 tapauksessa (34 prosenttia) kulujen kohtuullisuudesta ei kuitenkaan ollut riittävästi evidenssiä.

7.40 Kyseessä olevista 193 hankkeesta lähes kaikissa käytettiin järjestelmää, joka perustui aiheutuneiden kulujen korvaamiseen ([35]). Kaudella 2014–2020 jäsenvaltiot voivat vaihtoehtoisesti käyttää yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen järjestelmää: vakioyksikkökustannuksia, kertakorvauksia ja kiinteämääräistä rahoitusta ([36]). Kun yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö on mahdollista, niiden avulla voidaan vaikuttavasti vähentää liian korkeiden hintojen riskiä – kunhan kustannustaso on määritetty oikein ([37]) ([38]).

KOMISSION VASTAUKSET

7.39 *Kulujen kohtuullisuuden arviointi on jäsenvaltioiden vastuulla (ks. asetuksen (EU) N:o 809/2014 48 artikla). Komissio suojelee EU:n talousarviota, jos sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä havaitaan heikkouksia, ja antaa ohjeita käytössä olevien järjestelmien parantamiseksi (ks. maaseudun kehittämisen valvontaan ja seuraamuksiin liittyvät ohjeet, mukaan lukien tarkistuslista kustannusten kohtuullisuuden arviointia varten).*

([35]) Virhetasot olivat korkeampia kulujen korvaamisen yhteydessä. Ks. myös kohdat 1.21–1.24 varainhoitovuotta 2015 koskevassa vuosikertomuksessa.

([36]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 67 artiklan 1 kohta. Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tietyt muodot sallittiin jo ohjelmakaudella 2007–2013 joidenkin maaseudun kehittämistoimenpiteiden yhteydessä, mutta ei investointihankkeiden yhteydessä.

([37]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 22/2014 ”Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta”, kohdat 58–63 (http://eca.europa.eu).

([38]) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskokemus taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion alan menoista osoittaa myös, että yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käyttäen toteutetut hankkeet ovat vähemmän virhealttiita. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 6.15.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.41 Vuonna 2016 useimmat tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat hankkeet oli hyväksytty kauden 2007–2013 sääntöjen mukaan, ja tuolloin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja ei saanut vielä käyttää maaseudun kehittämishankkeissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kuusi kauden 2014–2020 sääntöjen mukaan hyväksyttyä hanketta. Se totesi, että yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja olisi voitu käyttää viidessä hankkeessa, mutta niitä käytettiin vain yhdessä (ks. ***laatikko 7.7***).

Laatikko 7.7 – Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot voivat auttaa varmistamaan kustannusten kohtuullisuuden

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englannissa) hankkeen, jossa rakennettiin uusi katos karjan kokoamisalueelle. Tukimaksu perustui katosten vakioyksikkökustannuksiin (62 Englannin puntaa per neliömetri); suurin mahdollinen tilakohtainen avustus oli 10 000 Englannin puntaa.

Katoksen vakioyksikkökustannus oli peräisin julkaisusta, joka on yksi laajimmin käytetyistä maatalouden liiketoiminnan riippumattomista tietolähteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Julkaisussa esitetyt hinnat päivitetään vuosittain.

7.42 Tilintarkastustuomioistuin toimittaa parhaillaan tarkastusta, jossa analysoidaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä tarkemmin. Aiheesta on tarkoitus julkaista erityiskertomus vuonna 2018.

Viherryttämisen tuloksellisuuden arviointi

7.43 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2016 viherryttämistuen sen ensimmäiseltä käyttövuodelta. Uuden viherryttämisohjelman tavoitteena on tehdä EU:n maatiloista ympäristöystävällisempiä seuraavien kolmen ilmasto- ja ympäristöpolitiikan päämääriä edistävän käytännön avulla:

— viljelyn monipuolistaminen

— nykyisten pysyvien nurmien säilyttäminen

— ekologisten alojen perustaminen.

KOMISSION VASTAUKSET

7.41 *Jäsenvaltiot ovat jaetussa hallinnoinnissa täysin vastuussa omien ohjelmiensa ja toimenpiteidensä suunnittelusta. Komissio on edistänyt ja tukenut yksinkertaistettujen kustannusten käyttöä tehokkaana keinona vähentää sekä hallintokuluja että virheitä ja aikoo tehdä niin jatkossakin.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.44 **Viljelyn monipuolistamisen** tarkoituksena on erityisesti maaperän laadun parantaminen ([39]). Käytäntö on pakollinen tiloille, joilla on yli kymmenen hehtaaria viljelysmaata. Suurempiin tiloihin kohdistetaan lisävaatimuksia kuten ***laatikosta 7.8*** ilmenee.

Laatikko 7.8 – Viljelyn monipuolistamista koskevat vaatimukset

Viljelysmaan pinta-ala tilalla (hehtaaria)	Vaadittu viljelykasvien määrä	Pääasiallisen viljelykasvin enimmäisosuus	Kahden pääasiallisen viljelykasvin enimmäisosuus
10–30	2	75 %	e.s.
Yli 30	3	75 %	95 %

7.45 Ensisijaisena tavoitteena **nykyisten pysyvien nurmien säilyttämisessä** on rajoittaa maaperästä vapautuvia hiilipäästöjä tulevaisuudessa ([40]). Jäsenvaltioiden on varmistettava, että pysyvän nurmen osuus suhteessa maatalousmaan kokonaisalaan ei ole alle viisi prosenttia viitesuhteesta. Jos näin käy, jäsenvaltioiden on velvoitettava viljelijät säilyttämään koko pysyvän nurmensa ala ja muuntamaan takaisin pysyväksi nurmeksi kaiken aiemmin muuhun tarkoitukseen muutetun maan. Jäsenvaltioiden on myös osoitettava ympäristön kannalta herkkiä pysyviä nurmia, joita viljelijät eivät saa kyntää tai muuntaa muuhun maankäyttöön.

7.46 **Ekologisten alojen** pääasiallinen tavoite on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja parantaminen ([41]). Ekologista alaa koskevan vaatimuksen mukaan tuen hakijoiden on osoitettava ekologiseksi alaksi alue, joka vastaa viittä prosenttia niiden viljelysmaasta ([42]). Jäsenvaltiot valitsevat tukikelpoiset alat EU:n sääntöihin sisältyvästä luettelosta. Vaihtoehdot käsittävät joukon pysyviä ominaisuuksia (kuten pensasaidat, ojat, puuryhmät jne.) sekä tiettyjä tilapäisiä viljelysmaan ympäristöystävällisiä käyttötapoja (esim. kasvipeite, typpeä sitovat viljelykasvit, välikasvit ja kesanto).

([39]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1307/2013, (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 608), johdanto-osan 41 kappale.
([40]) Ks. asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto-osan 42 kappale.
([41]) Asetus (EU) N:o 1307/2013, johdanto-osan 44 kappale.
([42]) Ekologista alaa koskevaa vaatimusta ei sovelleta tiloihin, joilla on alle 15 hehtaaria viljelysmaata.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.47 Sääntöjenmukaisuutta koskevan tarkastustyönsä lisäksi (ks. kohdat 7.16–7.18) tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka suuria muutoksia viljelyn monipuolistamiseen ja ekologiseen alaan liittyvillä käytännöillä saatiin aikaan viherryttämisen käyttöönoton jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin suoritti arvioinnin 197:n viherryttämistukea saavan tilan osalta. Jäljempänä esitetään tulokset kummankin käytännön osalta.

7.48 Tilintarkastustuomioistuin käsittelee olemassa olevan pysyvän nurmen säilyttämistä kohdassa 7.17. Se ei havainnut ongelmia LPIS-tietokantaan oikein rekisteröityjen lohkojen kohdalla. Kaikkea pysyvää nurmea ei kuitenkaan ollut kirjattu asianmukaisesti pysyväksi nurmeksi, mikä johti yhdessä tapauksessa siihen, että ympäristön kannalta herkän pysyvän nurmen säilyttämistä koskevia vaatimuksia ei ollut noudatettu.

Viljelyn monipuolistaminen

7.49 Kun vuotta 2015 verrataan vuoteen 2014, viljelyn monipuolistamista koskevat vaatimukset eivät johtaneet muutoksiin 89 prosentissa tiloista, joille tehtiin tarkastuskäynti. Korkeaan prosenttiosuuteen on kaksi syytä. Ensinnäkin noin puolet tiloista sovelsi viljelyn monipuolistamiskäytäntöjä jo viherryttämisen käyttöönottoa edeltävänä vuonna. Toiseksi, noin kolmasosa tiloista oli vapautettu viljelyn monipuolistamista koskevasta vaatimuksesta tilojen pienen koon vuoksi. ***Laatikossa 7.9*** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

KOMISSION VASTAUKSET

7.49 *Komissio toteaa, että ennen hakuvuotta 2015 useimmissa jäsenvaltioissa viljelijöillä ei ollut velvoitetta kirjata viljelykasveja.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.50 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 11 prosenttia tarkastuskäynnin kohteena olleista tiloista joutui vuonna 2015 lisäämään pinta-alaa, jolla viljelyä monipuolistettiin, vuoteen 2014 verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että viljelyn monipuolistamista koskevien vaatimusten käyttöönotto viherryttämisen yhteydessä on johtanut otokseen poimituilla tiloilla maankäytön muutoksiin noin kahden prosentin osuudella viljelysmaasta ([43]) ([44]).

KOMISSION VASTAUKSET

7.50 ja 7.51 *Komissio toteaa, että ennen hakuvuotta 2015 useimmissa jäsenvaltioissa viljelijöillä ei ollut velvoitetta kirjata viljelykasveja, mikä tekee vertailusta yksittäisten tilojen tasolla vaikeaa. Komissio katsoo. että viherryttämisvaatimuksen vaikutuksen arvioinnissa tarvitaan siihen paremmin sopivaa (asianmukaiseen vaihtoehtoiseen skenaarioon perustuvaa) lähestymistapaa, ja sitä on myös tarkasteltava pidemmällä kuin yhden vuoden soveltamisjaksolla. Tässä vaiheessa ei ole mahdollista suoraan mitata, kuinka paljon se on tehostanut ympäristö – ja ilmastomyötäisyyttä alueilla, joilla viljelykasvit ovat muuttuneet. Komissio seuraa tarkoin tämän uuden politiikan vaikutusta.*

Laatikko 7.9 – Viljelyn monipuolistamiseen liittyvät muutokset viherryttämisen käyttöönoton jälkeen

Viljelyn monipuolistamiseen liittyvät muutokset	Tiloja	Osuus
Ei muutosta (edunsaaja täytti jo ennestään viljelyn monipuolistamista koskevat vaatimukset)	107	54 %
Ei muutosta (viljelyn monipuolistaminen ei koske edunsaajaa)	69	35 %
Muutos (viljely monipuolistunut)	21	11 %
YHTEENSÄ	**197**	**100 %**

([43]) Tilintarkastustuomioistuimen arvio perustuu tosiasiallisiin muutoksiin, jotka maataloustukirahaston maksuotokseen poimitut tilat olivat tehneet. Viherryttämisvaatimus rajaa viljelyn monipuolistamisessa ensimmäisen viljelykasvin enimmäisosuudeksi 75 prosenttia viljellystä kokonaispinta-alasta tiloilla, joilla on enemmän kuin kymmenen hehtaaria viljelysmaata. Viherryttämisen aikaansaama muutos voi siten koskea enintään 25:tä prosenttia viljelysmaasta tiloilla, joihin vaatimusta sovelletaan (jos tila on harjoittanut monokulttuuria vuonna 2014 ja täyttänyt vaatimuksen vuonna 2015). Monet tilat kuitenkin täyttivät vaatimuksen jo vuonna 2014: näiden tilojen kohdalla tilintarkastustuomioistuin katsoo, että muutosta ei ole tapahtunut. Lisäksi hyvin harvalla tilalla, jotka joutuivat monipuolistamaan viljelyään, tosiasiassa harjoitettiin monokulttuuria vuonna 2014.

([44]) Komission viherryttämiseen ensimmäisen vuoden jälkeen luomassa katsauksessa todettiin, että viljelyn monipuolistamista koskevan vaatimuksen vuoksi toiselle viljelykasville muutettu alue oli osuudeltaan noin 0,8 prosenttia viljelysmaasta. Ks. komission valmisteluasiakirja "Vuosi viherryttämistä – uudelleentarkastelu", SWD(2016) 218, liitteen 4 osa 5.2.2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.51 Tilintarkastustuomioistuin arvioi viljelysmaan keskimääräisen pinta-alan kunkin edellä olevassa taulukossa mainitun kolmen ryhmän osalta. Tiedoista ilmenee, että niiden maataloustukirahaston tukemien tilojen keskimääräinen koko, jotka jo täyttivät viljelyn monipuolistamista koskevat vaatimukset vuonna 2014 (438 hehtaaria), oli tilintarkastustuomioistuimen otoksessa huomattavasti suurempi kuin niiden tilojen keskimääräinen koko, joiden oli tehtävä viljelyn monipuolistamiseen liittyviä muutoksia vuonna 2015 (87 hehtaaria). Tämä viittaa siihen, että uusien vaatimusten käyttöönotto on koskenut eniten keskikokoisia tiloja. Suuret tilat yleensä jo täyttivät vaatimukset ja pienempiä tiloja vaatimukset eivät koske.

Ekologiset alat

7.52 Kun vuotta 2015 verrataan vuoteen 2014, ekologista alaa koskevat vaatimukset eivät johtaneet muutoksiin 67 prosentissa tarkastetuista tiloista. Tämä johtuu samoista kahdesta syystä kuin viljelyn monipuolistamisen tapauksessa: noin neljäsosalla tarkastuskäynnin kohteena olleista tiloista oli jo osoitettu riittävä alue ekologiseksi alaksi viherryttämisen käyttöönottoa edeltävänä vuonna ja 42 prosenttia tarkastuskäynnin kohteena olleista tiloista oli pienen koon vuoksi vapautettu ekologista alaa koskevasta käytännöstä. ***Laatikossa 7.10*** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

7.53 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 32 prosenttia tarkastuskäynnin kohteena olleista tiloista oli joutunut lisäämään – joskus merkittävästikin – ekologista alaansa vuonna 2015 vuoteen 2014 verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että ekologista alaa koskevien vaatimusten käyttöönotto viherryttämisen yhteydessä on johtanut otokseen poimituilla tiloilla maankäytön muutoksiin noin 1,5 prosentin osuudella viljelysmaasta ([45]).

KOMISSION VASTAUKSET

7.52 *Komissio toteaa, että ekologisia aloja ei kirjattu ennen hakuvuotta 2015, mikä tekee vertailuista yksittäisten tilojen tasolla hankalaa ja epätarkkaa.*

7.53 *Katso myös komission vastaukset kohtiin 7.51. ja 7.52.*

Komissio katsoo, ettei tässä vaiheessa ole mahdollista mitata, miten paljon maankäyttö on muuttunut ekologisia aloja koskevien vaatimusten ansiosta. Ekologisilla aloilla odotetaan olevan laajoja vaikutuksia.

([45]) Tilintarkastustuomioistuimen arvio perustuu tosiasiallisiin muutoksiin, jotka maataloustukirahaston maksuotokseen poimitut tilat olivat tehneet. Ekologista alaa koskevan vaatimuksen noudattaminen edellyttää, että yli 15 hehtaarin viljelysmaalle tukea hakevan viljelijän on varmistettava, että viittä prosenttia vastaava ala hänen viljelysmaansa kokonaispinta-alasta on ekologista alaa. Viherryttämisen aikaansaama muutos voi siten koskea enintään viittä prosenttia viljelysmaasta tiloilla, joihin vaatimusta sovelletaan (jos tilalla ei ollut ekologista alaa vuonna 2014 ja se on täyttänyt vaatimuksen vuonna 2015). Monet tilat kuitenkin täyttivät vaatimuksen jo vuonna 2014, ja useimmilla tiloilla oli jo vuonna 2014 osa pinta-alasta ekologista alaa, vaikkakaan ei välttämättä viiden prosentin osuutta.

Laatikko 7.10 – Muutokset ekologisessa alassa viherryttämisen käyttöönoton jälkeen

Ekologiseen alaan liittyvät muutokset	Tiloja	Osuus
Ei muutosta (edunsaaja täytti jo ennestään ekologista alaa koskevat vaatimukset)	49	25 %
Ei muutosta (ekologisen alan säännöt eivät koske edunsaajaa)	82	42 %
Muutos (ekologinen ala lisääntynyt)	64	32 %
Evidenssi riittämätön	2	1 %
YHTEENSÄ	**197**	**100 %**

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.54 Tilintarkastustuomioistuin analysoi parhaillaan perusteellisesti viherryttämistuen rakennetta ja ensimmäistä toteuttamisvuotta. Sen tarkoituksena on julkaista aiheesta erityiskertomus.

KOMISSION VASTAUKSET

7.54 *Komission äskettäin (maaliskuussa 2017) antamassa kertomuksessa ([1]) on käsitelty tarkemmin ekologisten alojen toteutusta. Vuonna 2015 ekologiseksi alaksi ilmoitettiin kahdeksan miljoonaa hehtaaria. Ekologisten alojen osuus velvoitteen piiriin kuuluvasta peltoalasta oli 13 prosenttia ja painokerrointen soveltamisen jälkeen 10 prosenttia.*

Kertomuksen mukaan ekologisten alojen käytäntö tarjoaa paljon mahdollisuuksia. Joitakin myönteisiä vaikutuksia voidaan alustavasti yksilöidä komission yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) simulaatioiden ja valikoidun kirjallisuuskatsauksen perusteella. Esimerkiksi kukkakaistojen odotetaan tuottavan hyödyllisiä ympäristövaikutuksia myös kukkapeitteisten alueiden ulkopuolella pölyttäjien toiminnan kautta. Lisäksi ekologisilla aloilla saattaa olla myönteinen vaikutus joihinkin ekosysteemipalveluihin (kuten veden laatuun ja pölyttäjiin). Ekologisten alojen käyttöönotto saattaa myös parantaa maatilojen kykyä sietää ilmastonmuutoksen vaikutuksia (lisäämällä maisemapiirteitä) ja ilmastonmuutoksen hillintää (esim. lisäämällä palkokasvien käyttöä).

Analyysissa huomautettiin myös, että ympäristöhyödyt eivät riipu pelkästään määrästä vaan myös laadusta, ja sitä voidaan edelleen parantaa mukauttamalla hallinnointiehtoja. Kumpikin lainsäätäjä on äskettäin hyväksynyt delegoituun säädökseen (delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014) tehtävät viimeisimmät muutokset, jotka vaikuttavat tämän suuntaisesti, kun kasvinsuojelutuotteiden käyttö ekologisiksi aloiksi määritellyillä viljelyaloilla kielletään.

([1]) *COM(2017) 152 final.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Johtopäätökset

7.55 Maaseudun kehittämisen alan investointihankkeiden tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että 95 prosenttia investoinneista oli toteutettu suunnitellulla tavalla; 34 prosentissa tapauksista ei kuitenkaan ollut riittävästi evidenssiä kulujen kohtuullisuudesta. Kun yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö on mahdollista, niiden avulla voidaan vaikuttavasti vähentää liian korkeiden hintojen riskiä – kunhan kustannustaso on määritetty oikein. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa parhaillaan tarkastusta, jossa analysoidaan tarkemmin yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä. Aiheesta on tarkoitus julkaista erityiskertomus vuonna 2018.

7.56 Viherryttämisen tuloksellisuutta koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että viljelykäytännöissä on viherryttämisen seurauksena tapahtunut joitakin myönteisiä muutoksia, jotka liittyvät erityisesti ekologiseen alaan. Tilintarkastustuomioistuin otoksessa noin 3,5 prosentin osuudella viljelysmaasta oli havaittavissa myönteisiä muutoksia (ks. kohdat 7.50 ja 7.53).

KOMISSION VASTAUKSET

7.55 *Kulujen kohtuullisuuden arviointi on jäsenvaltioiden vastuulla (ks. asetuksen (EU) N:o 809/2014 48 artikla). Komissio suojelee EU:n talousarviota, jos sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä havaitaan heikkouksia, ja antaa ohjeita käytössä olevien järjestelmien parantamiseksi (ks. maaseudun kehittämisen valvontaan ja seuraamuksiin liittyvät ohjeet, mukaan lukien tarkistuslista kustannusten kohtuullisuuden arviointia varten). Lisäksi eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto järjestää koulutusta ja jakaa parhaita käytäntöjä. Komissio edistää myös aktiivisesti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä jäsenvaltioissa.*

7.56 *Komissio katsoo, että yhden tai kahden vuoden kuluttua on liian varhaista tehdä päätelmiä täsmällisistä tuloksista ympäristön kannalta. Menetelmää onkin vaikea laatia, koska luonnon monimuotoisuuden ja maaperän laadun peruslinjaa ei ole käytettävissä ajalta ennen vuotta 2015. Lisäksi maatalouden ympäristömyötäisyyteen vaikuttavat muutkin tekijät kuin viherryttäminen.*

Komissio panee kuitenkin tarkoin merkille viherryttämisvaatimuksen käyttöönotosta seuranneet viljelykäytäntöjen muutokset ja toteaa myös, että tarkastuskäynnin kohteina olleista maatiloista 11 prosentin oli täytynyt tehdä viljelyn monipuolistamiseen liittyviä muutoksia ja 32 prosentin oli täytynyt muuttaa ekologisia aloja koskevia käytäntöjään vuoteen 2014 verrattuna.

On kuitenkin muistettava, etteivät viherryttämisen aiheuttamat muutokset viljelyssä ja maankäytössä ole mittakaavaltaan riittäviä viherryttämisen ympäristömyötäisyyden arvioimiseksi.

Tuen kattamien pinta-alojen kannalta viherryttämistuella on äskettäisen arvion mukaan paljon potentiaalia (viherryttämistuen yksivuotistarkistus komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa [SWD] kesäkuussa 2016 ja ekologista alaa koskeva komission kertomus maaliskuussa 2017). Viherryttämisen piiriin kuului 77 prosenttia maatalousmaasta vuonna 2016, ja ekologista alaa koskevan velvoitteen alaan kuului peltoalasta 69 prosenttia.

Ekologista alaa koskevassa komission kertomuksessa (maaliskuu 2017) arvioitiin viljelijöiden vuonna 2015 ilmoittamien ekologisten alojen mahdollisia ympäristövaikutuksia.

Alustavat tulokset ovat lupaavia varsinkin muilla kuin tuotantokäytössä olevilla alueilla, kuten maisemapiirteiden tai pellon pientareiden vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, mutta myös muilla alueilla, kuten palkokasvien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen ja ekosysteemipalveluihin niiden hallinnoinnin mukaan.

Delegoidun säädöksen (delegoitu asetus (EU) N:o 639/2014) muutoksella on kielletty kasvinsuojelutuotteiden käyttö ekologisiksi aloiksi määritellyillä viljelyaloilla, mikä on tärkeä askel ympäristömyötäisyyden parantamiseksi edelleen.

LIITE 7.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – LUONNONVARAT

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Maatalous: Markkinatoimenpiteet ja suora tuki	**217**	180
Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus	**163**	179
Luonnonvaroja koskevat tapahtumat yhteensä	**380**	359
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso: Markkinatoimenpiteet ja suora tuki	**1,7 %**	2,2 %
Arvioitu virhetaso: Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus	**4,9 %**	5,3 %
Arvioitu virhetaso: Luonnonvarat	**2,5 %**	2,9 %
Ylempi virheraja	3,5 %	
Alempi virheraja	1,5 %	

Alempi ja ylempi virheraja – maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki: 0,8 ja 2,6 %.
Alempi ja ylempi virheraja – maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus: 2,1 ja 7,7 %.

LIITE 7.2

YHTEENVETO TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSISTA KUNKIN JÄSENVALTION OSALTA: MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖ, ILMASTOTOIMET JA KALASTUS [1]

Alankomaat	
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta	

Yhdistynyt kuningaskunta	
Virheettömät tapahtumat:	7
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	8

Saksa	
Virheettömät tapahtumat:	13
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	16

Ruotsi
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osal

Suomi	
Virheettömät tapahtumat:	-
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	4
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	4

Latvia
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Liettua	
Virheettömät tapahtumat:	6
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	-
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	8

Irlanti	
Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	-
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	4

Tanska	
Virheettömät tapahtumat:	-
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	1

Viro	
Virheettömät tapahtumat:	3
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	-
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	4

Puola	
Virheettömät tapahtumat:	10
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	13

Belgia
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Tšekki	
Virheettömät tapahtumat:	8
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	4
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	12

Luxemburg
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Slovakia	
Virheettömät tapahtumat:	2
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	4

Ranska	
Virheettömät tapahtumat:	7
Kvantifioimattomat virheet:	2
Kvantifioidut virheet < 20 %:	3
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	12

Italia	
Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	3
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	8

Portugali	
Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	3
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	8

Unkari	
Virheettömät tapahtumat:	3
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	-
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	4

Espanja	
Virheettömät tapahtumat:	3
Kvantifioimattomat virheet:	4
Kvantifioidut virheet < 20 %:	3
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	2
Yhteensä:	12

Romania	
Virheettömät tapahtumat:	7
Kvantifioimattomat virheet:	5
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	13

Italia	
Virheettömät tapahtumat:	1
Kvantifioimattomat virheet:	2
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	4

Slovenia
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Kroatia	
Virheettömät tapahtumat:	1
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	4

Malta
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osal

Kreikka	
Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	3
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	8

Kypros
Ei tapahtumia tarkastettu vuoden 2016 osalta

Bulgaria	
Virheettömät tapahtumat:	9
Kvantifioimattomat virheet:	-
Kvantifioidut virheet < 20 %:	-
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	-
Yhteensä:	9

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön perusteella voidaan arvioida koko tarkastetun perusjoukon todennäköisin virhetaso. Se perustuu PPS-otantaan (probability proportional to size, sisältymistodennäköisyys suhteessa otosyksikön kokoon), eikä se näin ollen tuota tietoa virheiden esiintyvyydestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa perusjoukossa (joka edellyttäisi tapahtumien poimintaa satunnaisotannalla). Tästä johtuen edellä esitettyjä lukuja ei pitäisi ymmärtää siten, että ne kuvaavat virheiden esiintyvyyttä EU:n rahoittamien tapahtumien osalta tai yksittäisten jäsenvaltioiden osalta. Eri jäsenvaltioissa poimituissa otoksissa havaitun virheiden esiintyvyyden ei voida katsoa ilmentävän suhteellista virhetasoa näissä jäsenvaltioissa.

(1) Seitsemän tarkastettua suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvaa tapahtumaa eivät sisälly karttaan.

LLIITE 7.3

YHTEENVETO MAASEUDUN KEHITTÄMISEN, YMPÄRISTÖN, ILMASTOTOIMIEN JA KALASTUKSEN ALAN VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON AINAKIN 20 PROSENTTIA

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Johdanto

Tilintarkastustuomioistuin testasi edustavan tapahtumaotoksen soveltaen ***liitteessä 1.1*** esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa perusjoukossa monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta. Testaamalla havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai mahdollisista virhetyypeistä. Jäljempänä esitettävät havainnot ovat esimerkkejä maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alat kattavan erityisarvion yhteydessä havaituista *virheistä*, jotka vaikuttavat vähintään 20 prosenttiin tarkastetun tapahtuman arvosta ([1]). Mainitut virheet havaittiin tapahtumissa, joiden arvo vaihteli 1 600 euron ja 1 miljoonan euron välillä. Mediaaniarvo oli hieman alle 100 000 euroa ([2]).

Esimerkkejä virheistä

Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

Edunsaaja/meno ei ollut oikeutettu tukeen

Esimerkki 1 – Mikro- sekä pk-yrityksille tarkoitettu tuki myönnettiin monikansalliseen yhtiöön kuuluvalle osuuskunnalle

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Liettuassa eräälle osuuskunnalle suoritetun maksun, joka liittyi maataloustuotteiden tuotantoon ja markkinointiin myönnettyyn investointitukeen. EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaan kyseinen tuki on tarkoitettu vain mikro- sekä pk-yrityksille, joiden määritelmä perustuu työntekijöiden lukumäärään sekä vuotuiseen liikevaihtoon ja taseen loppusummaan. Näihin yrityksiin sidoksissa olevat yritykset, kuten emo- tai tytäryhtiöt, on sisällytettävä laskelmiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että asianomainen osuuskunta kuului suureen monikansalliseen yhtiöön eikä sitä näin ollen voitu pitää mikro- tai pk-yrityksenä. Edunsaaja ei ollut oikeutettu tukeen, eli virheprosentti oli 100.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen liitteessä 7.2, että yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tapahtumista ei ilmennä jäsenvaltioiden suhteellista virhetasoa otoksessa. Komissio korostaa, että yksityiskohtaiset tiedot komission ja jäsenvaltioiden tarkastustuloksista esitetään kunkin jäsenvaltion osalta EU:n varoja yhteistyössä hallinnoivien komission yksiköiden vuotuisissa toimintakertomuksissa ja niiden teknisissä liitteissä.

([1]) Näiden virheiden osuus on yli kolme neljäsosaa kyseessä olevan erityisarvion yhteydessä arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

([2]) Puolet kaikista virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia, havaittiin tapahtumissa, joiden arvo oli alle 100 000 euroa; loput havaittiin arvoltaan tätä suuremmissa tapahtumissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 2 – Edunsaaja hankki tuen avulla itseensä sidoksissa olevalta yritykseltä koneita

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti unkarilaiselle maatalousyritykselle koneiden hankintaa varten suoritetun maksun. Tilintarkastustuomioistuin sai luotettavaa evidenssiä siitä, että edunsaajalla oli yhteyksiä koneet toimittaneeseen yritykseen. Kansallisen lainsäädännön mukaan kyseessä on kokonaisuudessaan tukeen oikeuttamaton maksu ja 100 prosentin virhetaso.

Esimerkki 3 – Life-ohjelman tukikelpoisuussääntöjä ei ollut noudatettu

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti suoraan hallinnoidulle Life-ohjelmasta rahoitetulle ympäristöhankkeelle suoritetun maksun. Tarkastuksessa ilmeni, että henkilöstökuluja koskevia Life-ohjelman tukikelpoisuussääntöjä oli rikottu useita kertoja: sopimuksissa ei mainittu Life-ohjelmaa, ajankäyttölomakkeita ei ollut todennettu eikä kuluja ollut laskutettu tosiasiallisen työajan perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan virheen osuus tarkastetuista kuluista oli 60 prosenttia.

KOMISSION VASTAUKSET

Varainhoitoasetuksen 126 artiklaan perustuvien Life-ohjelmaa *koskevien yleisten säännösten 25 artiklan 1 kohdan mukaisesti tukikelpoisten kustannusten on perustuttava tosiasiallisesti aiheutuneisiin kustannuksiin. Siten kustannukset eivät voi perustua budjetoituun päivähintaan.*

Henkilöstön työskentelyaika hankkeessa olisi dokumentoitava asianmukaisin keinoin (työaikalomakkein). On kuitenkin huomattava, että enintään kahden päivän ilmoitettu työaika kuukaudessa kalenterivuotta kohti hyväksytään ilman työaikalomakkeita. Toisaalta, jos hankkeessa työskennelty aika voidaan dokumentoida vaihtoehtoisista lähteistä (esim. kustannuspaikkapohjaisen kirjanpitojärjestelmän otteista), komissio pitäisi siihen liittyviä kustannuksia tukikelpoisina.

Vaikka tuen ehtona ei ole, että hanke olisi erikseen mainittava työntekijän työsopimuksessa, hanke olisi mainittava työaikalomakkeissa tai muussa työajan rekisteröintivälineessä. Lisäksi, jos hankkeessa työskennelty aika voidaan dokumentoida muista vaihtoehtoisista lähteistä kuin työaikalomakkeista, kuten kustannuspaikkapohjaisen kirjanpitojärjestelmän otteista, siihen liittyvät kustannukset katsottaisiin tukikelpoisiksi.

Jos työaikalomake ei ole työntekijän allekirjoittama ja esimiehen hyväksymä, se ei ole vaatimusten mukainen, eikä siihen liittyviä kustannuksia pidetä tukikelpoisina. Tällaisia työaikalomakkeita pidetään kuitenkin tukikelvottomina ainoastaan, jos allekirjoitus ja hyväksyntä puuttuvat järjestelmällisesti. Työaikalomakkeista satunnaisesti puuttuva allekirjoitus ja hyväksyntä katsotaan epäolennaisiksi virheiksi, jolloin niitä ei tavallisesti hylätä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkit 4 ja 5 – Aluehallinto sai EU-rahoitusta urakoihin paisuteltujen kululaskelmien perusteella

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaksi urakkaa, joita koskevat tukimaksut oli suoritettu Andalusian aluehallinnolle Espanjassa: yhdessä urakassa oli kyse maaseututien uudelleenrakentamisesta ja toisessa maatalosta ja sen viereisestä maatilarakennuksesta. Molemmissa tapauksissa ilmeni, että urakat oli annettu suoraan eräälle yritykselle paisuteltujen hintojen pohjalta. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan virheen osuus tarkastetuista kuluista oli ensimmäisessä tapauksessa 33 prosenttia ja toisessa tapauksessa 41 prosenttia.

Esimerkki 6 – Yhteinen tukihakemus ei ollut sallittu

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti virolaiselle maatalousyritykselle koneiden hankintaa varten suoritetun maksun. Hankehakemus oli esitetty yhdessä toisen yrityksen kanssa. Kansallisten sääntöjen mukaan suuremmille tukimäärille voi tehdä yhteisen hakemuksen, mutta se on sallittua ainoastaan, jos kummallakaan yrityksellä ei ole suoraan tai välillisesti määräysvaltaa toiseen nähden. Tarkastuksessa kuitenkin ilmeni, että ehto ei täyttynyt ja kyseessä oli 32 prosentin virhetaso.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä, joka liittyivät edunsaajiin/menoihin, jotka eivät olleet oikeutettuja tukeen (virheprosentti alle 20) Tanskassa, Saksassa, Kreikassa, Portugalissa (mannermaa), Italiassa (Basilicata), Itävallassa ja Puolassa.

Alue ilmoitettu liian suurena tai tukeen oikeuttamaton

Esimerkki 7 – Perinteisten hedelmätarhojen säilyttämiseen tarkoitettua tukea oli maksettu maa-alalle, jolla kasvoi liian vähän perinteisiä puita

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Portugalissa maksun, joka oli suoritettu viljelijälle maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteen puitteissa Azorien perinteisten hedelmätarhojen säilyttämiseen. Yksi tuen saamista koskevista kansallisista edellytyksistä oli, että hedelmätarhassa kasvaa vähintään yksi Azorien perinteinen lajike, jonka osuus on vähintään 80 prosenttia alueen puustosta (jos hedelmätarhassa kasvaa muita puita). Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin kahdelle tukea varten ilmoitetulle lohkolle ja havaitsi, että niillä ei kasvanut tarpeeksi tukikelpoisia puita. Lohkot eivät täyttäneet tukikelpoisuussääntöä, joten virhetaso oli 100 prosenttia.

KOMISSION VASTAUKSET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 8 – Tukea maksettiin alueille, joilla ei ollut maataloustoimintaa

Maaseudun kehittämistoimenpiteestä ”tuet alueille, joilla on luonnonolosuhteista johtuvia tai muita erityisrajoitteita” tuetaan tiloja tietyillä alueilla, kuten vuoristoalueilla. Maksut suoritetaan vuosittain tukikelpoista hehtaaria kohden, ja niillä korvataan viljelijöille kaikki lisäkulut tai osa lisäkuluista sekä tulonmenetys, jotka aiheutuvat maataloustuotannon rajoitteista kyseisillä alueilla. Viljelijöiden on harjoitettava maataloustoimintaa osoitetuilla alueilla ollakseen oikeutettuja tukeen.

Tilintarkastustuomioistuin teki Kroatiassa tarkastuskäynnin tilalle, joka oli saanut vuoristoalueiden korvaustukea. Tarkastuksessa tutkittiin otos, joka koostui kolmesta edunsaajan pysyväksi laitumeksi ilmoittamasta lohkosta. Yhdellä lohkoista ei ollut havaittavissa minkäänlaisia merkkejä maataloustoiminnasta, kuten laiduntamisesta. Lohko ei näin ollen ollut oikeutettu korvauksiin. Kahdella muulla lohkolla oli tukeen oikeuttamattomia alueita, joilla kasvoi sankkaa metsää. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että maksajavirasto oli havainnut samanlaisia ongelmia ja aloittanut tämän jälkeen takaisinperinnän. Tilintarkastustuomioistuin arvioi otoksensa perusteella virhetasoksi 91 prosenttia.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä, joissa oli kyse liian suurena ilmoitetusta tai tukeen oikeuttamattomasta maa-alasta (virheprosentti alle 20) Tšekissä, Saksassa (Saksi), Espanjassa (Extremadura), Ranskassa (Rhône-Alpes), Kroatiassa, Portugalissa (Azorit ja mannermaa), Slovakiassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti).

Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei noudatettu

Esimerkki 9 – Julkinen elin jätti tarjouskilpailun ulkopuolelle perusteetta halvimman urakan toteuttamista koskevan tarjouksen

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Puolassa julkiselle elimelle suoritetun maksun, joka koski maatalousmaata joen tulvimiselta suojaavan rantavallin vahvistamista. Rakennustöiden osuus tarkastetuista kuluista oli 97 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin tarkisti *julkisen hankinnan* menettelyn, jonka avulla oli valittu rakennustyöt suorittava yritys, ja havaitsi, että halvin tarjous oli ilman pätevää syytä suljettu pois menettelystä. Kyseessä olevat kulut eivät siksi olleet tukikelpoisia. Virhetaso oli 97 prosenttia.

KOMISSION VASTAUKSET

Komission käsityksen mukaan Kroatian viranomaiset totesivat maan olevan mahdollisesti tukikelvotonta LPIS-laadunarvioinnin tuloksena ja pyrkivät toimimaan sen perusteella virheen korjaamiseksi.

Komission käsityksen mukaan Kroatian viranomaiset saattoivat viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ajan tasalle tehtyään paikan päällä nopean tarkastuskäynnin ja aloittivat tuen takaisinperinnän EU:n lainsäädännössä asetetussa määräajassa, joten liikaa ilmoitetuista aloista ei koidu taloudellisia seurauksia.

Komissio on ymmärtänyt, että valitsematta jäänyt tarjoaja riitautti päätöksen jättää alin tarjous ulkopuolelle. Asiassa toimivaltainen kansallinen muutoksenhakuelin KIO kuitenkin hylkäsi valituksen. Maksajavirasto noudatti kansallisen muutoksenhakuelimen päätöstä.

LIITE 7.4

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – LUONNONVARAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää ajankohtainen	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
	3.46. *Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:*							
2013	**Suositus 1:** Komission ja jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää käytetään optimaalisesti. Tämä edellyttää erityisiä toimia, jotta voidaan varmistaa, että — viljelylohkojen tukikelpoisuus ja koko arvioidaan oikein erityisesti pysyvien laidunten osalta ja että jäsenvaltiot arvioivat ja kirjaavat kyseiset tiedot EU:ssa sovellettavien kriteerien mukaisesti; on varmistettava, että uusimmat ortokuvat analysoidaan tätä tarkoitusta varten perusteellisesti (ks. kohdat 3.9, 3.10 ja 3.20); — jäsenvaltiot toteuttavat välittömästi korjaavat toimet, jos yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä havaitaan systeemisiä virheitä (esimerkiksi tukihakemusten hallinnollinen käsittely on virheellistä) (ks. kohta 3.15 ja laatikko 3.5) — jäsenvaltioiden velallisluetteloissa on täydelliset ja luotettavat tiedot velkojen määristä ja laadusta, ja vaikuttavia perintä- ja täytäntöönpanomenettelyjä sovelletaan ilman aiheetonta viivytystä (ks. kohdat 3.24 ja 3.25)		X					
	Suositus 2: Komission olisi varmistettava, että parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävää menettelyä tosiasiallisesti noudatetaan, tarkoituksena lisätä tarkastuselinten suorittaman työn laatua ja vertailtavuutta. Lisäksi olisi puututtava siihen, että Italian viranomaiset ovat perusteettomasti vähentäneet paikalla toimitettavien tarkastusten prosenttiosuutta (ks. kohta 3.30–3.35).					X		

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää ajankohtainen	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2013	**Suositus 3:** Komission olisi aktiivisesti seurattava korjaavia toimia, joita kohdistetaan puutteisiin, jotka esiintyvät tuottajaryhmille Puolassa maksettavaan EU-tukeen sovellettavassa valvontajärjestelmässä (ks. kohdat 3.36–3.38).	X						
	4.37. *Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan seuraavat toimet:*							
	Suositus: Jäsenvaltioiden olisi toimitettava hallinnolliset tarkastuksensa paremmin hyödyntämällä kaikkia maksajavirastojen saatavilla olevia olennaisia tietoja, koska tällä tavoin suurin osa virheistä voitaisiin havaita ja korjata (ks. kohdat 4.8 ja 4.20). Erityisesti investointitoimenpiteiden osalta hallinnollisissa tarkastuksissa olisi hyödynnettävä kaikki saatavilla oleva tieto sen vahvistamiseen, että menot, hankkeet ja edunsaajat (ja myös kaikki lopulliset osakkaat) ovat tukikelpoisia ja että julkiset hankintamenettelyt ovat voimassa olevien EU:n ja/tai kansallisten sääntöjen mukaisia.			X				
	Suositus 2: Komission olisi varmistettava, että seuranta on asianmukaista kaikissa niissä tapauksissa, joissa tilintarkastustuomioistuin on havainnut virheitä (jotka yksilöidään kohdissa 4.14, 4.20 ja 4.21 ja ympäristöasioiden osalta kohdassa 4.16).			X				*Komission käsityksen mukaan komissio on toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle näyttöä siitä, että kaikkia tapauksia on käsitelty asianmukaisesti. Kohdissa 4.14 ja 4.21 kuvatut yksittäiset tapahtumat oli havaittu asiaa koskevissa komission tarkastuksissa. Kohdassa 4.20 kuvatut järjestelmälliset heikkoudet koskevat samoja ongelmakohtia, jotka komission tarkastajat ovat havainneet ja jotka siten sisältyvät riskinarviointiin, kun vuotuista työohjelmaa laaditaan.* *Lisäksi kohdasta 4.16 on todettava edunsaajan vahvistaneen kirjallisesti loppuraportin arvioinnin aikana, ettei se pysty perimään arvonlisäveroa, eikä komissiolla ole mitään syytä epäillä tätä kirjallista vahvistusta.*
	Suositus 3: Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimintasuunnitelmat, joilla puututaan maaseudun kehittämisen alan korkeaan virhetasoon, ovat kattavia. Niihin olisi sisällytettävä kaikki alueet ja kaikki toimenpiteet – erityisesti investointitoimenpiteet. Lisäksi niissä olisi otettava huomioon komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot (ks. kohta 4.30).		X					

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää ajankohtainen	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2013	*Yhteisen maatalouspolitiikan alalla tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:*							
	Suositus 4: Komission olisi dokumentoitava, miten se laskee menot, joihin se kohdistaa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksensa (ks. kohta 4.24).	X						
	Suositus 5: Komission olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla vähennetään edelleen keskeneräisten tarkastusten sumaa, jotta kaikki ennen vuotta 2012 toimitetut tarkastukset voidaan päättää vuoden 2015 loppuun mennessä (ks. kohta 4.27).	X						
	Suositus 6: Komission olisi kehitettävä edelleen jäännösvirhetason laskentatapaansa varmistamalla, että siinä otetaan huomioon kaikki menot ja maksajavirastot (ks. kohta 4.29).	X						
	4.38. *Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:*							
	Suositus 7: Olisi esitettävä evidenssiä jäsenvaltioita koskevien Euroopan kalatalousrahaston alan rahoitusoikaisujen validoinnin tueksi (kohta 4.34).	X						

KAHDEKSAS LUKU

Turvallisuus ja kansalaisuus

SISÄLLYS

	Kohdat
Johdanto	8.1–8.6
Monivuotisen rahoituskehyksen otsake lyhyesti	8.2–8.5
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	8.6
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.7
Tarkastettaviksi valittujen järjestelmien arviointi	8.8–8.12
Yhteinen hallinnointi	8.8–8.10
Suora hallinnointi	8.11
Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt	8.12

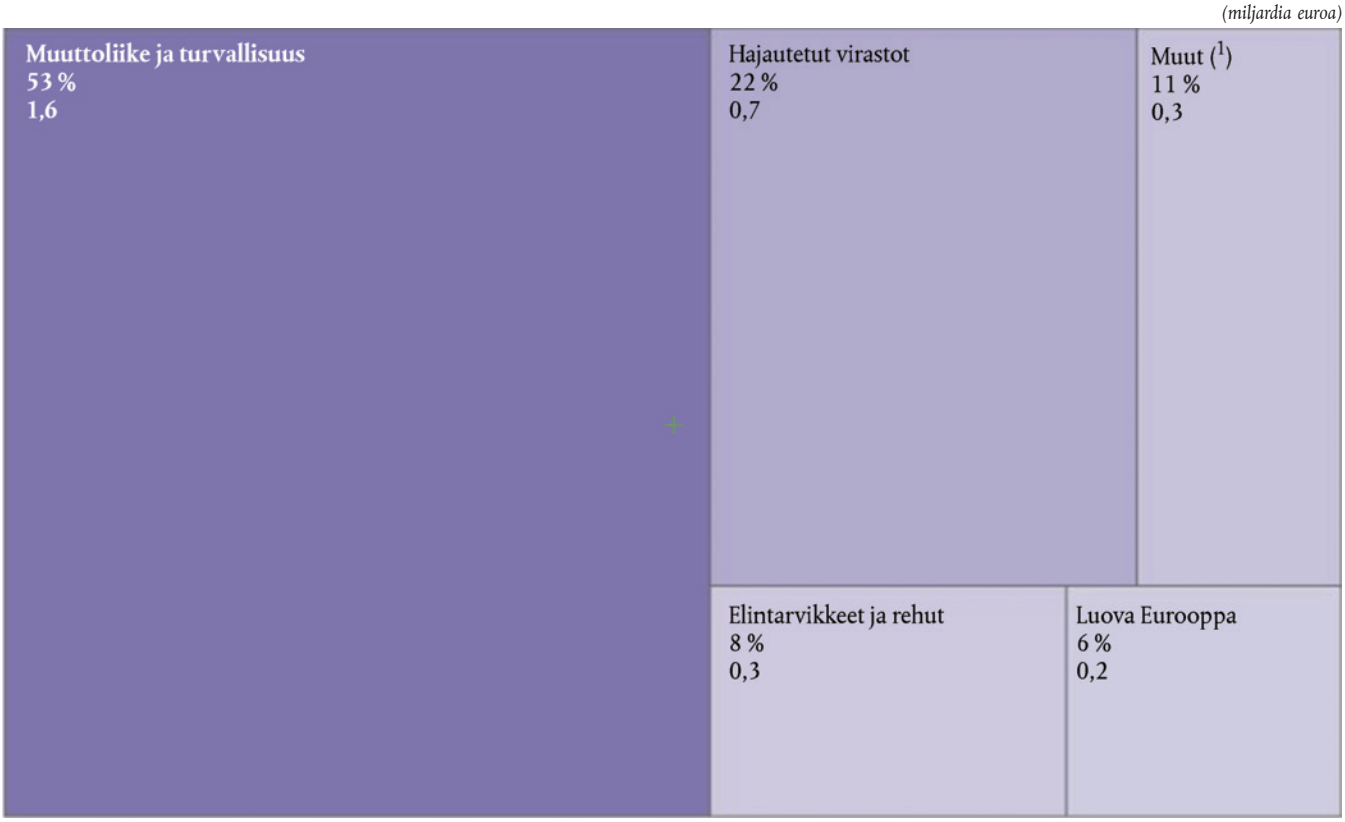
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

8.1 Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyksen* (MRK) otsakkeeseen ”Turvallisuus ja kansalaisuus” liittyvät havainnot. ***Laatikossa 8.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2016.

Laatikko 8.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 3 – Menojen jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	3,1
- *ennakkomaksut* (2)	*2,2*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* (2)	*1,5*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**2,4**

(1) Sisältää menot, jotka liittyvät kuluttajansuojaan, oikeusasioihin, oikeuksiin, tasa-arvoon ja kansalaisuuteen.
(2) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liitteen 1.1*** kohta 10).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake lyhyesti

8.2 Otsake 3 kattaa erityyppisiä toimintapolitiikkoja, joiden yhteisenä tavoitteena on lujittaa EU:n kansalaisuuden käsitettä luomalla vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Kuten ***laatikosta 8.1*** käy ilmi, otsakkeen suurin menoala on maahanmuutto ja turvallisuus. Varoja myönnetään myös elintarvikkeiden ja rehujen alalle (ravitsemus, eläinten ja kasvien terveys ja eläinten hyvinvointi), kulttuuri- ja luoville aloille (Luova Eurooppa) sekä oikeusasioihin, oikeuksiin, tasa-arvoon ja kansalaisuuteen ja kuluttajansuojaan ja terveyteen liittyville ohjelmille. Merkittävä osa maksuista suoritetaan hajautettujen virastojen kautta ([1]).

Muuttoliike ja turvallisuus

8.3 Suurin osa muuttoliikkeen ja turvallisuuden alan varoista on peräisin kahdesta rahastosta eli turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta ([2]) (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF). Näiden rahastojen toimintakausi kattaa vuodet 2014–2020, ja niillä korvattiin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva SOLID-yleisohjelma (Solidarity and Management of Migration Flows), joka koostui neljästä välineestä ([3]), sekä kaksi muuta ohjelmaa eli rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma (ISEC) ja terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennaltaehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma (CIPS). Kuten SOLID-ohjelmassakin, suurinta osaa AMIF- ja ISF-rahastojen varoista hallinnoivat jäsenvaltiot ja komissio (muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto) yhdessä. AMIF-rahaston tavoitteena on edistää muuttovirtojen tehokasta hallinnointia sekä kehittää EU:lle yhteinen lähestymistapa turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin. ISF-rahaston tarkoituksena on saavuttaa korkea turvallisuuden taso EU:ssa. ISF-rahastolla on käytettävissään kaksi välinettä ([4]): ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline sekä ISF-poliisiyhteistyö. Ensin mainitun avulla tuetaan yhdenmukaistettua rajavalvontaa ja yhteisen viisumipolitiikan kehittämistä, kun taas jälkimmäinen keskittyy lainvalvontaviranomaisten yhteistyöhön ja turvallisuusriskien ja kriisien hallintavalmiuksien parantamiseen.

([1]) Tähän otsakkeeseen kuuluvilla eri toimintalohkoilla toimii nykyisin 12 virastoa.

([2]) AMIF-rahaston perustamista koskeva säädös on luettavissa Eur-Lex-sivustolla.

([3]) Näiden välineiden perustamista koskevat säädökset ovat luettavissa Eur-Lex-sivustolla: ulkorajarahasto, Euroopan paluurahasto, Euroopan pakolaisrahasto ja eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten.

([4]) Näiden välineiden perustamista koskevat säädökset ovat luettavissa Eur-Lex-sivustolla: ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline sekä ISF-poliisiyhteistyö.

Muut alat

8.4 Elintarvikkeita ja rehuja koskevan ohjelman päätavoitteena on huolehtia ihmisten, eläinten ja kasvien terveydestä elintarvikeketjun kaikissa vaiheissa. Suurimman menoerän muodostaa jäsenvaltioiden kulujen korvaaminen tiettyjä eläintauteja koskevien, komission hyväksymien ohjelmien mukaisesti.

8.5 Luova Eurooppa -puiteohjelmasta tuetaan EU:n kulttuuri- ja audiovisuaalialaa. Otsakkeeseen 3 kuuluu myös useita ohjelmia, joiden yhteisenä tavoitteena on lujittaa oikeuden ja turvallisuuden aluetta. Tällaisia ohjelmia ovat etenkin oikeusalan ja kuluttajansuoja-alan ohjelmat sekä oikeuksia, tasa-arvoa ja kansalaisuutta koskeva ohjelma.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

8.6 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi turvallisuuden ja kansalaisuuden alaan vuoden 2016 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

a) *15 tapahtuman* otoksen ***liitteen 1.1*** kohdan 7 mukaisesti. Otos oli suunniteltu antamaan tilintarkastustuomioistuimelle kokonaiskuva vuoden 2016 budjettimäärärahojen käytöstä. Tarkoituksena ei ollut poimia edustavaa otosta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen kaikista eri menoista. Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska toimintalohkon osuus vuoden 2016 maksuista oli suhteellisen pieni (noin kaksi prosenttia unionia koskevasta kokonaismäärästä). Otos koostui viidestä tapahtumasta aloilta, joita hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ([5]), seitsemästä komission suoraan hallinnoimasta tapahtumasta ja kolmesta tapahtumasta, jotka liittyivät virastoille suoritettujen ennakkomaksujen selvittämiseen.

b) keskeiset järjestelmät, joiden avulla komissio ja jäsenvaltiot saavat varmuuden SOLID-, AMIF- ja ISF-rahastojen maksujen osalta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti järjestelmätarkastuksen tueksi myös 35 tapahtuman otoksen. Näistä 24 tapahtumaa kuului komission ja jäsenvaltioiden yhteisen hallinnoinnin piiriin ja 11 tapahtumaa komission suoran hallinnoinnin alaisuuteen. Yhteistä hallinnointia koskeva otos keskittyi SOLID-ohjelmaan, johon suurin osa komission vuonna 2016 hyväksymistä menoista yhä liittyi. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lähinnä ne jäsenvaltioiden järjestelmät, joiden komissio arvioi antavan kohtuullisen varmuuden.

([5]) Saksa, Espanja, Ranska, Italia ja Liettua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) olivatko muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston sekä viestinnän pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoitetut tiedot menojen sääntöjenmukaisuudesta suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen tulosten kanssa.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

8.7 Tarkastetuista 15 tapahtumasta neljään liittyi virhe, joka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti. Näistä kolme oli arvoltaan alle kaksi prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta. Virhetasolaskelmia ei tehdä, koska otosta ei ollut tarkoitettu monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen kannalta edustavaksi.

TARKASTETTAVIKSI VALITTUJEN JÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Hallinnointi yhteistyössä

AMIF- ja ISF-rahastot

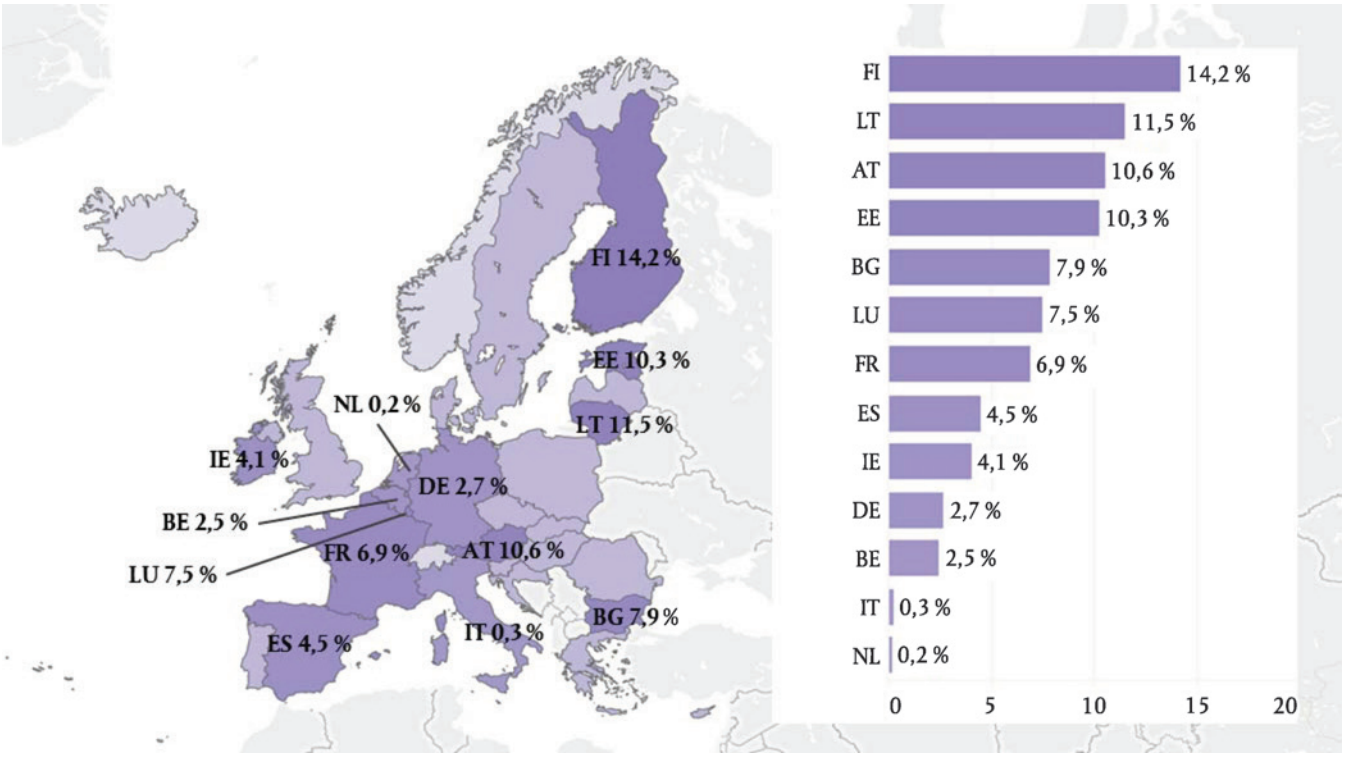
8.8 Tilintarkastustuomioistuin tutki menettelyn, jonka avulla komissio hyväksyi kymmenen kansallista ohjelmaa, komission arvion jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmistä sekä AMIF- ja ISF-rahastojen vuoden 2016 tilien tarkastamisen ja hyväksymisen. Tilintarkastustuomioistuin testasi samat järjestelmät käynneillään neljään jäsenvaltioon ([6]). Kuten ***laatikosta 8.2*** käy ilmi, yhteisesti hallinnoitujen AMIF- ja ISF-rahastojen maksujen suorittaminen oli edistynyt hitaasti, kun rahastojen seitsenvuotisesta *ohjelmakaudesta* oli kulunut kaksi vuotta.

KOMISSION VASTAUKSET

8.8 *Vaikka maksujen määrä oli varainhoitovuodet 2014 ja 2015 kattavissa ensimmäisissä tileissä pieni, komissio haluaa korostaa, että vuonna 2017 ilmoitetut maksut (vuoden 2016 tilejä koskevat) kasvoivat yli kolminkertaisesti vuosien 2014–2015 tileihin verrattuna. Lisäksi jäsenvaltioiden tasolla sidotut määrät olivat vuoden 2016 vuotuisten täytäntöönpanokertomusten mukaan AMIF-rahaston osalta 36 prosenttia ja ISF-rahaston osalta 40 prosenttia. Näin ollen maksujen kasvusuuntauksen odotetaan jatkuvan tulevaisuudessa.*

([6]) Tarkastuskäynnit tehtiin AMIF-rahaston osalta Espanjaan ja Itävaltaan ja ISF-rahaston osalta Saksaan ja Ranskaan.

Laatikko 8.2 – AMIF- ja ISF-rahastojen täytäntöönpano oli suhteellisen hidasta varainhoitovuoteen 2015 saakka



Huom.: Täytäntöönpanoaste saatiin vertaamalla varainhoitovuosien 2014 ja 2015 yhteisesti hallinnoituja menoja rahoituskaudeksi 2014–2020 myönnettyyn kokonaismäärään niiden 13 jäsenvaltion osalta, joiden menoja komissio oli hyväksynyt vuosilta 2014 ja 2015.

Lähde: Commission decision on the clearance of the annual accounts for national programmes concerning expenditure supported under the AMIF and ISF of the 2014 and 2015 financial years.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.9 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komissiossa (muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto) ja jäsenvaltioissa useita puutteita. ***Laatikossa 8.3*** havainnollistetaan pääasiallisia järjestelmäpuutteita ja niiden vaikutuksia.

SOLID-ohjelma

8.10 Tilintarkastustuomioistuin sai tapahtumista poimimansa lisäotoksen (ks. kohta 8.6 b) perusteella suurelta osin vahvistuksen komission arvioille jäsenvaltioiden järjestelmien avulla saatavan varmuuden tasosta.

KOMISSION VASTAUKSET

8.9 *Komissio korostaa, että sen valvontajärjestelmä toimi hyvin ja oli johdonmukainen, mikä mahdollisti asianmukaisen varmuuden saamisen, kuten vuotuisessa toimintakertomuksessa osoitetaan.*

8.10 *Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin on arvioinnissaan suurelta osin vahvistanut komission arvion jäsenvaltioiden SOLID-järjestelmien avulla saatavasta varmuudesta. Komissio katsoo, että tämä osoittaa varmuuden tason olevan luotettava.*

Laatikko 8.3 – SOLID-ohjelmaan ja AMIF- ja ISF-rahastoihin liittyvät järjestelmäpuutteet		
Puute	**Vaikutus**	**Komission vastaukset**
Komissio		
1. Jäsenvaltiot laativat useita AMIF- tai ISF-rahastoja koskevia ohjelmaluonnoksia (esimerkiksi Saksassa ISF-rahaston ohjelmasta laadittiin kymmenen versiota ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa AMIF-rahaston ohjelmasta yhdeksän versiota). Komissio arvioi luonnokset ennen niiden hyväksymistä.	Saattaa viivästyttää toteutusta.	*Ohjelmasuunnitteluvaihe oli jäsenvaltioiden kanssa toteutettava jatkuvasti kehittyvä prosessi, joka oli välttämätön, jotta voitiin varmistaa komission ohjelmakaudelle 2014–2020 hyväksymien kansallisten ohjelmien korkea laatu.*
2. Komission arvio AMIF- ja ISF-rahastoja koskevista jäsenvaltioiden järjestelmistä pohjautui usein tietoihin, jotka eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia. Tämä koskee etenkin tarkastusstrategioita.	Rajoittaa komission arvioita jäsenvaltioiden järjestelmistä.	*Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa eri mieltä erityisesti tarkastusstrategioista seuraavien olettamusten perusteella.* *Vaikka oikeusperustassa ei edellytetä tarkastusviranomaisilta järjestelmätarkastuksia koskevien kertomusten antamista, komissio on järjestelmällisesti pyytänyt tarkastusviranomaisia antamaan tällaiset kertomukset tarvittaessa. Komissio katsoi yhteistyössä tapahtuvaan hallinnointiin sovellettavan varmuusmallin perusteella, että ei ole realistista eikä tehokasta arvioida ja analysoida kaikkien yksittäisten järjestelmätarkastuksia koskevien kertomusten koko sisältöä.* *Tarkastusviranomaisen tarkastuskertomukset ovat vain yksi välineistä, joiden avulla tarkastusviranomainen ja komissio voivat saada varmuuden tarkastusviranomaisen tileistä esittämien kolmen lausunnon totuudenmukaisuudesta. Yhteistyössä tapahtuvaan hallinnointiin sovellettavan varmuusmallin lähestymistapa perustuu neljään muuhun varmuuspilariin (tarkastusstrategian yhteenveto, järjestelmätarkastustyön tulos, rahoitustarkastustyön tulos, tarvittaessa uudelleensuoritus ja kaikki muut vastuuviranomaiseen viiteajanjaksolla kohdistettavat tarkastukset sekä sisäasioiden pääosaston oma tarkastustyö asiakirjojen tarkastelun, järjestelmätarkistuskokousten ja järjestelmätarkastusten avulla).*
3. SOLID-ohjelman osalta ulkoistettu tarkastustyö: — Sääntöjenmukaisuuden jälkitarkastuksista raportoitiin viiveellä (lopullisen tarkastuskertomuksen laatimiseen kului keskimäärin 20 kuukautta) siitä huolimatta, että jäsenvaltiot vastasivat esitettyihin tietopyyntöihin nopeasti.	Viivästyttää valvontajärjestelmien puutteiden korjausta jäsenvaltioissa.	*Vaikka komissio myöntääkin, että sääntöjenmukaisuuden jälkitarkastuksista on joskus raportoitu viipeellä, se ei katso, että jäsenvaltiot olisivat sen vuoksi korjanneet valvontajärjestelmien puutteita viipeellä.* *Jälkitarkastuksen ensisijaisena tavoitteena on määrittää tarkastettujen ohjelmien jäännösvirhetaso. Komission hankkima varmuus perustuu myös koko ohjelmakauden ajan tehtäviin järjestelmätarkastuksiin, jotka tarjoavat jäsenvaltioille parhaan mahdollisuuden korjata järjestelmän puutteita.*

Puute	Vaikutus	Komission vastaukset
— Ulkoistettuun tarkastustyöhön kohdistettuja laadunvalvontamenettelyjä ei dokumentoitu riittävästi.	Sääntöjenmukaisuuden jälkitarkastusten tasalaatuisuus vaarantuu.	*Sisäasioiden pääosasto käytti näitä ulkopuolisia toimeksisaajia vuosittaisten työohjelmien mukaisten tarkastusten tekemiseen.* *Sisäasioiden pääosaston toimeksisaajiin kohdistama valvonta perustuu keskeisiin osatekijöihin, jotka menevät järjestelmällistä tarkistuslistojen täyttämistä ja sen aiheuttamaa hallinnollista rasitusta pidemmälle (riskejä koskevat erityisohjeet tarkistusprosessia koordinoivalle ylemmälle johdolle, hanketarkastusten vakiotarkistuslistat, jotka on kehitetty yhdenmukaisten tarkastusten varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa, sekä asiakirjojen tarkastajan ja ulkopuolisen toimeksisaajan välinen kokous, jossa tiedotetaan muun muassa tarkastustehtävän laajuudesta ja riskeistä).*
Jäsenvaltiot		
4. Itävallassa ja Espanjassa vastuuviranomaiset eivät dokumentoineet paikalla toimittamiaan tarkastuksia riittävän hyvin. Espanjassa tarkastukseen valittuja otoksia ei ollut poimittu koko perusjoukosta.	Rahoitettujen toimien tukikelpoisuuteen, hallinnointiin ja valvontaan kohdistui aiempaa suurempi riski.	
5. Espanjalla ja Ranskalla ei ole rahastojen hallinnointiin ja valvontaan tarkoitettua tietoteknistä välinettä.		*Kun tarkastellaan rahastojen hallinnointiin tarkoitettuja tietoteknisiä välineitä, Ranska on ottanut käyttöön PRESAGE-järjestelmän, joka ei ollut kaikilta osin toiminnassa ensimmäisten tilien laatimisen aikana. Vastuuviranomainen sitoutui lisäämään kaikki hankkeet tietokantaan vuoden 2017 puoliväliin mennessä. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut kustannusten tukikelpoisuuteen eikä aiheuttanut rahoitusriskejä, koska vastuuviranomainen suoritti vain ennakkomaksuja.*
6. Puutteet tarkastusviranomaisten tarkastustyössä: Saksassa ja Itävallassa ei saatu riittävää evidenssiä siitä, täyttikö vastuuviranomainen nimittämiskriteerit. Ranskassa otantamenetelmissä ei otettu huomioon AMIF- ja ISF-rahastojen toimintariskien eroja. Saksassa hallinnollisten kontrollien testaaminen jäi vähäiseksi.		*Ranskan tarkastusviranomainen on muuttanut lähestymistapaansa käyttämäänsä otantamenetelmään.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Suora hallinnointi

8.11 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission suoraan hallinnoimia menoja. Tarkastuksessa ilmeni, että otokseen sisältyvistä tapahtumista noin puoleen ei liittynyt virhettä. Pääosa havaituista virheistä ei ollut vakavia ja liittyi kulujen tukikelpoisuuteen ja hankintamenettelyihin. Hätäapuhankkeeseen myönnetystä EU:n rahoituksesta tehtyä havaintoa kuvataan ***laatikossa 8.4***.

Laatikko 8.4 – Esimerkki havainnosta

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti hätäapuun liittyvän maksun, jonka komissio (muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto) oli suorittanut Kreikalle, jotta EU:n ulkopuolelta tulleita maahanmuuttajia voitiin kuljettaa Kreikan saarilta Manner-Kreikkaan elo–marraskuussa 2015 pakolaiskriisin ollessa pahimmillaan.

Kreikan viranomaiset maksoivat laivojen vuokraamisesta kahdeksan miljoonaa euroa. Vuokratuilla laivoilla oli tarkoitus kuljettaa muuttajia ja tarjota heille majoitusta ja ruokaa. Kreikan viranomaisten kanssa marraskuussa 2015 tehdyn sopimuksen mukaisesti komissio myönsi toimeen kuuden miljoonan euron suuruisen *avustuksen*.

Valitut varustamot kuljettivatkin yli 150 000 muuttajaa ja tarjosivat heille samalla majoitusta ja ruokaa. Varustamot velottivat aikuisilta muuttajilta matkalipusta 60 euroa (lapsilta 30 euroa) ja ansaitsivat siten jopa yhdeksän miljoonaa euroa. Alukset eivät kuljettaneet matkustajia palatessaan mannermaalta hakemaan maahanmuuttajia saarilta.

KOMISSION VASTAUKSET

8.11 *Komissio on tyytyväinen siihen, että pääosa havaituista virheistä ei tilintarkastustuomioistuimen mukaan ollut vakavia.*

Laatikko 8.4 – Esimerkki havainnosta

Satojentuhansien maahanmuuttajien saapuminen Kreikkaan vaati EU:lta pikaisia ja tehokkaita humanitaarisia toimia. Toimien tarkoituksena oli mahdollistaa kuljettaminen saarilta mantereelle humanitaarisen katastrofin välttämiseksi. Kreikka teki sitä varten varustamojen kanssa sopimuksia laivojen käytöstä, eikä laivoja siksi voitu käyttää matkailutoimintaan tai säännöllisten palvelujen tarjoamiseen. Toiminta oli erittäin kiireellistä ja äärimmäisen hyödyllistä ja toteutettiin täysin moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Kreikan viranomaisten allekirjoittaman sopimuksen tarkoituksena oli varmistaa, että

1. *alukset, jotka eivät vielä olleet toiminnassa erityisesti kesäkaudella matkailijoille tarkoitetuilla säännöllisillä reiteillä, olivat maahanmuuttajien auttamiseen tähtäävien hankkeiden käytettävissä.*
2. *maahanmuuttajille tarjottiin kuljetus-, majoitus- ja ruokailupalveluja.*

Kreikan viranomaisten julkaisemasta tarjouspyynnöstä kävi selvästi ilmi, että toimeksisaajaa pyydettiin toimittamaan muitakin palveluja kuin lipun hintaan tavanomaisesti kuuluvat palvelut. Niihin kuuluivat muun muassa ruoka ja majoitus, ja saaduista tarjouksista kävi myös selvästi ilmi, että tarjoushinnassa oli otettu huomioon se, että laivojen oli tehtävä paluumatka tyhjänä. Kreikan viranomaisten julkaisemissa tarjousasiakirjoissa todettiin vastaavasti, että toimeksisaaja voi veloittaa maahanmuuttajilta matkan lipun hinnan. Tämä näkyi myös tehtyjen tarjousten hinnassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
Komissiolle ilmoitettiin, että varustamot perivät maahanmuuttajilta maksun. Kun komissio arvioi ehdotettua toimea lokakuussa 2015 ja selvitti sen *tuloksellisuutta* ennen kuin maksoi avustuksen loppuosan maaliskuussa 2016, se ei ottanut esiin muuttajilta mahdollisesti kerättävää tuloa. Kreikan viranomaisten ja varustamojen välisissä sopimusasiakirjoissa mainittiin maahanmuuttajilta perittävät maksut, mutta niissä ei arvioitu näiden tulojen määrää. Tämän hätäaputoimen kohdalla ei siis oltu riittävän avoimia siitä, miltä osin toimintaa rahoitettiin julkisista rahoituslähteistä ja miltä osin muuttajilta kerätyistä tuloista.	*Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen arviosta ja tästä havainnosta.* *Toimen taloudellinen täytäntöönpano vastaa täysin Kreikan viranomaisten kanssa tehtyä avustussopimusta. Toimi on toteutettu voimassa olevien sääntöjen mukaisesti ja on siten laillinen ja sääntöjenmukainen.*
Huippusesongin aikaan turistiluokan meno-paluulipun keskimääräinen markkinahinta asianomaisilla reiteillä on enintään 90 euroa. Muuttajilta kerätty tulo, jopa 60 euroa lippu, kasvatti varustamojen tuloja ja niin ollen myös niiden mahdollisia voittoja. EU:n lainsäädännön mukaan EU:n avustusten saajat eivät voi tehdä hanketäytäntöönpanolla *voittoa*, eivätkä Kreikan viranomaiset, joille avustus oli myönnetty, tehneetkään voittoa.	*Lipun hintaa ei voida katsoa sopimuksen tarkoituksen kannalta olennaiseksi tuloksi, koska sopimuksen tarkoituksena oli tarjota muitakin kuin pelkästään lipun hintaan sisältyviä palveluja.* *Näin ollen komissio katsoo, että Kreikan viranomaisten toteuttama tarjouskilpailu, tarjousten arvioiminen, sopimuksen tekeminen, palvelujen suorittaminen ja maksatukset olivat laillisia, sääntöjenmukaisia ja täysin avoimia.* *Kun otetaan huomioon se, että maahanmuuttajat käyttivät kaikkia laivan tiloja (myös ensimmäistä luokkaa ja hyttejä) ja että varustamot eivät saaneet mitään tuloja ajoneuvojen kuljetuksesta tai muista palveluista, kuten ruoasta, komissio katsoo, että Kreikan viranomaiset maksoivat kuljetuspalvelusta kohtuullisen hinnan.*
Kreikan viranomaisten ja varustamojen väliset sopimukset kattoivat laivojen käytön enintään 20 päivän ajalta varustamoa kohti. Laivakohtaiset kulut olivat 30 000–40 000 euroa päivässä kaikkiaan 228 käyttöpäivältä. Vaikka laivat olivat joinakin päivinä toimettomina satamassa, varustamoille maksettiin sopimuksen mukaisesti. Kolme laivoista oli satamassa toimettomana 3, 4 tai 5 päivää. Varustamoille maksettiin näistä päivistä 415 500 euroa.	*Kuten edellä jo todettiin, sopimukseen kuului lipun hinnassa huomioitua laajempia palveluja eivätkä kaikki mahdolliset lipuista saatavat tulot tai mahdolliset tuotot näin ollen ole avustussopimuksen kannalta olennaisia tai mitattavissa.* *Varustamojen oletettiin ottavan huomioon, että niinä muutamana päivänä, joina aluksia ei tilintarkastustuomioistuimen ilmoituksen mukaan käytetty, varustamot olivat sopimuksen mukaan velvollisia pitämään alukset käyttövalmiina, jotta ne voivat lähteä milloin tahansa ja mihin määränpäähän tahansa erittäin kiireellisissä tilanteissa, joita Kreikalla oli avustuskaudella. Komission laskujen mukaan päiviä, joina alukset eivät olleet toiminnassa, oli yhteensä seitsemän.*

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

8.12 Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston sekä viestinnän pääosaston vuotuiset toimintakertomukset laadittiin budjettipääosaston ohjeiden mukaisesti. Virhetasojen laskentamenetelmissä ei havaittu metodologisia ongelmia. Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2016 tarkastamien tapahtumien lukumäärä on tilastollisesti liian pieni eikä tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia voi sen vuoksi verrata tietoihin, joita pääosastot ovat raportoineet menojensa sääntöjenmukaisuudesta.

YHDEKSÄS LUKU

Globaali Eurooppa

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	9.1–9.5
Globaali Eurooppa lyhyesti	9.2–9.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	9.5
Toimien sääntöjenmukaisuus	9.6–9.23
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	9.24–9.33
Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston järjestelmien arviointi	9.24–9.27
Tarkastusviranomaisissa ilmenneet puutteet	9.24
Vuoden 2016 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys	9.25–9.27
Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston järjestelmien arviointi	9.28
Vuotuiset toimintakertomukset	9.29–9.33
Johtopäätös ja suositukset	9.34–9.37
Johtopäätös	9.34–9.35
Suositukset	9.36–9.37

Liite 9.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Globaali Eurooppa

Liite 9.2 – Yhteenveto otsakkeen Globaali Eurooppa virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia

Liite 9.3 – Aiempien suositusten seuranta – Globaali Eurooppa

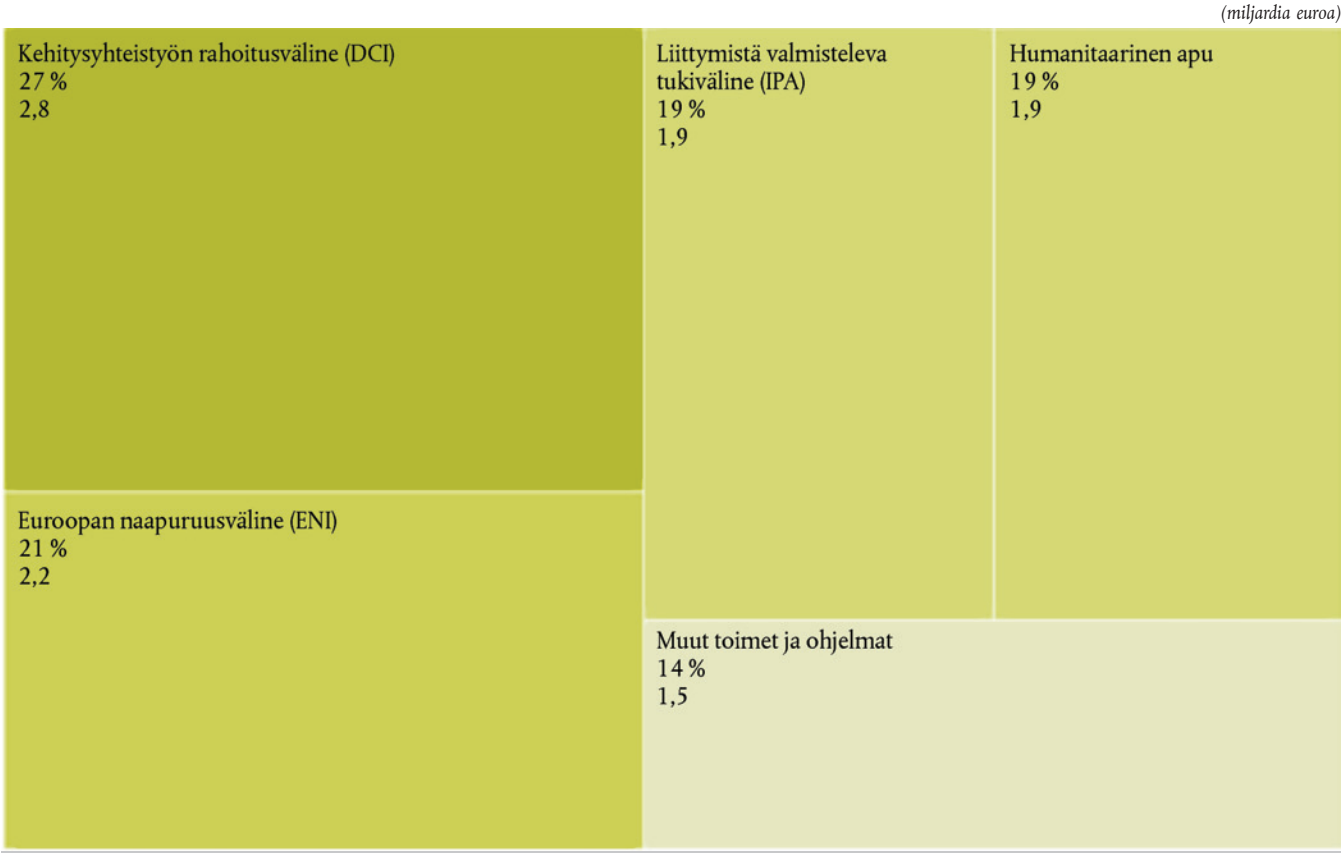
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

9.1 Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyksen* otsakkeeseen ”Globaali Eurooppa” liittyvät havainnot. ***Laatikossa 9.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2016.

Laatikko 9.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake ”Globaali Eurooppa” – Menojen jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	10,3
- *ennakkomaksut* (1) (2)	*6,6*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* (1)	*4,6*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**8,3**

(1) Tilien perustana olevia *toimia* koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liite 1.1***, kohta 10).
(2) Sisältää 0,3 miljardin euron maksut takuurahastoon ulkosuhteisiin liittyville hankkeille.

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Globaali Eurooppa lyhyesti

9.2 Globaalin Euroopan otsake kattaa kaikki EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettaviin ulkoisiin toimiin (ulkopolitiikka) liittyvät menot. Alan toimintapolitiikkojen tarkoituksena on

— edistää ulkomailla EU:n arvoja, kuten ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta

— auttaa ratkaisemaan merkittäviä maailmanlaajuisia haasteita, joihin kuuluvat muun muassa ilmastonmuutos ja biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen

— lisätä EU:n kehitysyhteistyön vaikutusta, tavoitteena erityisesti köyhyyden poistaminen

— investoida pitkän aikavälin vaurauteen ja vakauteen EU:n naapurimaissa valmistelemalla ehdokasmaita jäsenyyttä varten ja toteuttamalla naapuruuspolitiikkaa

— edistää eurooppalaista solidaarisuutta luonnonkatastrofien tai ihmisen aiheuttaman tuhon jälkeen

— tehostaa kriisien ehkäisyä ja ratkaisemista, pitää yllä rauhaa ja vahvistaa kansainvälistä turvallisuutta.

9.3 Ulkoisten toimien talousarvion toteuttamiseen osallistuvat pääasiassa seuraavat pääosastot: kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto (DEVCO), naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (NEAR), EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto (ECHO) sekä ulkopolitiikan välineiden hallinto (FPI).

9.4 Globaalin Euroopan alan maksut olivat 10,3 miljardia euroa vuonna 2016. Ne maksettiin useiden eri välineiden (ks. ***laatikko 9.1***) ja tukimuotojen ([1]) avulla yli 150 maahan.

([1]) Esimerkiksi hankintasopimukset, avustukset, erityislainat, lainatakuut ja taloudellinen apu, budjettituki ja muut talousarviosta maksettavat kohdennetut tuet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

9.5 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi vuoden 2016 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti Globaalin Euroopan otsakkeen osalta

a) 156 *tapahtuman* otoksen ***liitteen 1.1*** kohdan 7 mukaisesti; tarkoituksena oli poimia edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista; otokseen poimittiin 68 EU:n edustustojen hyväksymää tapahtumaa 12 *edunsaajamaasta* sekä 88 komission keskusyksikön hyväksymää tapahtumaa, joista 24 oli toteutettu humanitaarisesta kriisistä kärsivillä alueilla humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosaston yhteistyökumppaneiden avulla

b) järjestelmäpuutteiden yksilöimiseen käytettävät järjestelmät, kun *virheitä* oli havaittu

c) olivatko kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston *vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut tiedot menojen *sääntöjenmukaisuudesta* suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen tulosten kanssa

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

9.6 ***Liitteessä 9.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastuksen tuloksista. Tarkastetuista 156 tapahtumasta 48:aan (31 prosenttiin) liittyi virhe ([2]). Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 24 virheen perusteella, että virhetaso on 2,1 prosenttia ([3]).

9.7 Komission soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan 13 tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin oli poiminut otokseensa. Nämä toimenpiteet olivat oleellisia tilintarkastustuomioistuimen laskelmien kannalta, sillä ne alensivat arvioitua virhetasoa tämän vuosikertomuksen luvun osalta 0,3 prosenttiyksikköä.

([2]) Joissakin tapahtumissa esiintyi useita virheitä. Tilintarkastustuomioistuin raportoi yhteensä 56 virheestä.

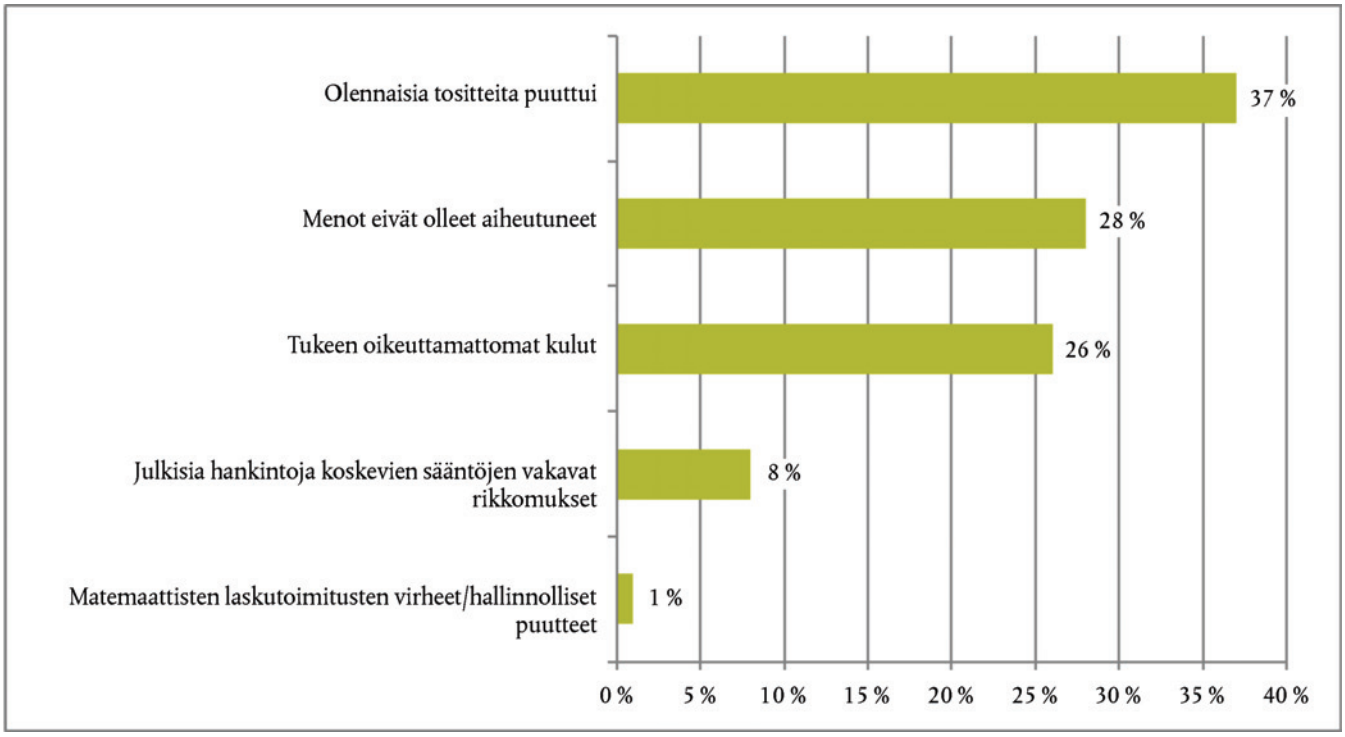
([3]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virhelaskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin *varmuudella*, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 0,6 prosentin (alempi virheraja) ja 3,6 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.8 Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virhetapauksista viidessä komissiolla oli käytettävissään riittävästi tietoa, jonka avulla se olisi kyennyt estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheen ennen menojen hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt kaiken käytettävissään olevan tiedon virheiden korjaamiseen, *arvioitu virhetaso* olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 0,7 prosenttiyksikköä alhaisempi ([4]). Tilintarkastustuomioistuin totesi kuudessa muussa tapahtumassa virheitä, jotka edunsaajien nimeämien tarkastajien olisi pitänyt havaita. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,2 prosenttiyksikön verran.

9.9 ***Laatikossa 9.2*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 arvioituun virhetasoon.

Laatikko 9.2 – Globaali Eurooppa – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([4]) Virheet tapahtuivat komissiossa (kahdessa tapauksessa), ja niiden vaikutus virhetasoon oli 0,6 prosenttia. Virheet tapahtuivat edunsaajien luona (kolmessa tapauksessa), ja niistä aiheutui 0,1 prosentin vaikutus virhetasoon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.10 Kahdella osa-alueella maksuehdot rajoittavat tapahtumien virhealttiutta. Kyseessä ovat *budjettituki* ([5]) sekä alat, joilla sovelletaan nimellistä lähestymistapaa kansainvälisten järjestöjen useiden rahoittajien tuella toteuttamiin hankkeisiin ([6]).

9.11 Budjettituki suunnataan joko valtion yleiseen talousarvioon taikka tietyn toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen tarkoitettuun talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio noudattanut ehtoja, jotka sääntelevät budjettituen maksamista kumppanimaalle. Lisäksi tutkittiin, oliko komissio tarkistanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidossa saavutettu riittävä edistyminen) täyttyivät.

9.12 Säännökset ovat kuitenkin varsin tulkinnanvaraisia, joten komissiolla on laaja liikkumavara yleisten ehtojen täyttymisen arvioinnissa. Tilintarkastustuomioistuimen sääntöjenmukaisuuteen kohdistama tarkastus voi ulottua vain siihen saakka, kun tuki maksetaan kumppanimaalle, koska budjettitukivarat sekoittuvat tämän jälkeen vastaanottajamaan budjettivaroihin. Varojen väärinkäyttöön kansallisella tasolla johtavat varainhoidon puutteet eivät näy virheinä tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa ([7]).

9.13 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 on noudatettu, jos yhteenkootun määrän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoituksen määrää. Tämä komission soveltama toimintatapa on otettu huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksissa ([8]).

([5]) Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2016 budjettitukea yhteensä 1,1 miljardia euroa.

([6]) Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2016 kansainvälisille järjestöille yhteensä 3,0 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin ei voi määrittää sitä osuutta määrästä, johon sovellettiin nimellistä lähestymistapaa, koska komissio ei kohdista siihen erillistä seurantaa.

([7]) Budjettituen tehokkuutta ja vaikuttavuutta on käsitelty useissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa, viimeksi erityiskertomuksessa nro 32/2016 "EU:n tuki Ukrainalle", erityiskertomuksessa nro 30/2016 "Hondurasille painopistealoilla myönnetyn EU:n avun vaikuttavuus" ja erityiskertomuksessa nro 13/2016 "EU:n tuki Moldovan julkishallinnon lujittamiselle" (http://eca.europa.eu).

([8]) Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut menojen perustana olevia eriä, jos komission rahoitusosuus oli alle 75 prosenttia asianomaisen toiminnan talousarviosta. Jos osuus on 75–90 prosenttia, tilintarkastustuomioistuin arvioi tapauskohtaisesti, onko menojen perustana olevat erät aiheellista tarkastaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.14 Kun tarkastetussa otoksessa ei oteta huomioon seitsemää budjettitukeen liittyvää tapahtumaa ja 17:ää nimelliseen lähestymistapaan liittyvää tapahtumaa, arvioitu virhetaso on 2,8 prosenttia ([9]).

9.15 Arvioidusta virhetasosta 37 prosenttia johtuu menoista, joiden osalta ei toimitettu välttämättömiä tositteita (ks. esimerkit 1–3 ***liitteessä 9.2***).

9.16 Arvioidusta virhetasosta 28 prosenttia liittyy kahteen tapaukseen, joissa komissio hyväksyi menoja, joita ei ollut tosiasiallisesti aiheutunut (ks. esimerkki 4 ***liitteessä 9.2***).

9.17 Useimmin ilmennyt virhetyyppi oli tukeen oikeuttamattomat menot; niiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 26 prosenttia. Tukeen oikeuttamattomia ovat menot, joita sopimus ei kata tai jotka ovat aiheutuneet tukikelpoisuuskauden ulkopuolella. Samoin tukeen oikeuttamattomia ovat menot, joiden yhteydessä ei ole noudatettu alkuperäsääntöä tai joissa on kyse tukeen oikeuttamattomista veroista tai virheellisistä valuuttakursseista (ks. esimerkki 5 ***liitteessä 9.2***).

9.18 Komissio ja sen täytäntöönpanokumppanit tekivät enemmän virheitä *avustuksiin* tai kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtyihin valtuutussopimuksiin liittyvissä tapahtumissa kuin muiden tukimuotojen yhteydessä. Tarkastetuissa kahdessa tapahtumatyypissä 91 tapahtumasta 19:ään (21 prosenttiin) liittyi virhe, joka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti.

9.19 Tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimien virheiden lisäksi havaittiin 32 virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti; näissä virheissä oli kyse oikeudellisten tai sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

9.20 Tarkastetuissa seitsemässä budjettitukitapahtumassa ei ilmennyt virheitä.

9.21 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että Globaalin Euroopan alan pääosastojen käyttämissä järjestelmissä oli joitakin valvontapuutteita. Kuten kohdassa 9.8 todetaan, edunsaajan nimittämät tarkastajat eivät aina havainneet virheitä menoissa, mikä johti siihen, että komissio hyväksyi tukeen oikeuttamattomia kuluja ([10]).

([9]) Kyseisten 132 tapahtuman osalta alempi virheraja on 1,1 prosenttia ja ylempi virheraja 4,5 prosenttia 95 prosentin varmuudella.

([10]) Kohdassa 9.8 raportoiduista kuudesta tapauksesta viisi koskee kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastoa ja yksi naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.22 Tilintarkastustuomioistuin tutki kolme twinning-sopimuksiin ([11]) liittyvää tapahtumaa. Komissio ei ollut vielä tarkastuksen ajankohtana hyväksynyt uusia sääntöjä twinning-välineen yksikkökustannuksista sekä kertaluontoisista ja kiinteämääräisistä korvauksista, joten vuonna 2015 havaitut ongelmat olivat edelleen ratkaisematta ([12]). Twinning-sopimukset on tehty avustussopimusten pohjalta, joten ne eivät saa tuottaa voittoa ([13]). Jos *välillisiin kustannuksiin* osoitettavalle rahoitukselle ei aseteta ylärajaa, täytäntöönpanokumppanit voivat tavoitella sen avulla voittoa.

9.23 Suurimmassa osassa maksutapahtumia – 108 tapahtumaa (69 prosenttia) – ei ollut virheitä.

KOMISSION VASTAUKSET

9.22 *Komissio ottaa nyt käyttöön (varainhoitoasetuksen 124 artiklan mukaisen) muutetun kiinteämääräisten kustannusten ja yksikkökustannusten järjestelmän twinning-hankkeiden toteuttamisessa. Siinä erotetaan toisistaan välittömät ja välilliset kustannukset, joista jälkimmäiset vastaavat enintään 6 prosenttia kokonaiskustannuksista. Tätä uutta järjestelmää sovelletaan twinning-avustuksiin.*

VUOTUISET TOIMINTAKERTOMUKSET JA MUUT HALLINTOJÄRJESTELYT

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston järjestelmien arviointi

Tarkastusviranomaisissa ilmenneet puutteet

9.24 Tarkastaessaan naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston järjestelmäarviointeja tilintarkastustuomioistuin sai evidenssiä siitä, että pääosaston tarkastajat olivat havainneet puutteita toisen liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) välillisessä hallinnoinnissa. Tarkemmin sanoen puutteet koskivat kolmen IPA II -edunsaajamaan (Albania, Turkki ja Serbia) tarkastusviranomaisia. Puutteet vaihtelivat tarkastusviranomaisten johdon ammattipätevyyden vajavaisuudesta huomattaviin menetelmien heikkouksiin ja organisatorisiin ongelmiin (asianmukaisen valvonnan puuttuminen tai suunnittelun, koulutuksen ja rekrytoinnin puutteellisuus). Albanian ja Serbian tarkastusviranomaiset ovat pyrkineet tekemiensä muutosten avulla ratkaisemaan havaitut ongelmat. Turkin *tarkastusviranomaisen* järjestelmien puutteet saattavat kuitenkin edelleen heikentää tarkastusviranomaisen komissiolle antaman varmennuksen tasoa.

([11]) Twinning on komission perustama hallintorakenteiden kehittämiseen tarkoitettu EU:n väline, joka perustuu kumppanuusyhteistyöhön EU:n jäsenvaltioiden ja edunsaajamaan julkishallintojen välillä. Tavoitteena on saavuttaa vaaditut tulokset, joista on sovittu yhdessä komission kanssa.

([12]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kahdeksas luku, kohdat 8.30 ja 8.31.

([13]) Voiton tuottamisen kieltävä periaate, sellaisena kuin se on määritetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1) 125 artiklan 4 kohdassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuoden 2016 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys

9.25 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto laati vuonna 2016 toista kertaa selvityksen, jossa arvioidaan koko vastuualan osalta niiden virheiden osuutta, joita ei ollut estetty, havaittu eikä korjattu hallinnon tarkastuksilla (jäännösvirhetaso).

9.26 Selvityksessä tutkittiin edustava tapahtumaotos, joka poimittiin syyskuun 2015 ja elokuun 2016 välisenä aikana päätökseen saatujen sopimusten joukosta. Selvitys tehtiin menetelmillä, joita kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on käyttänyt vuodesta 2012 lähtien. Tilintarkastustuomioistuin arvioi nämä menetelmät ja totesi ne yleisesti ottaen käyttötarkoitusta vastaaviksi ja vaikuttaviksi. Tarkastaessaan jäännösvirhetasoa koskevaa selvitystä tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että menetelmää oli mahdollista parantaa monin tavoin. Etenkin tarkastajille jätetty harkintavalta yksittäisten virheiden arvioinnin suhteen oli liian suuri.

9.27 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuoden 2016 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tulokset esitetään pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ([14]). Selvityksessä arvioidaan koko pääosaston jäännösvirhetasoksi 0,93 prosenttia eli taso jää alle komission asettaman kahden prosentin *olennaisuusrajan*.

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston järjestelmien arviointi

9.28 Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston järjestelmät. Tilintarkastustuomioistuimen työn tuloksia käsitellään yksityiskohtaisesti vuosikertomuksessa kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (kohdat 28–33).

([14]) Ks. naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2016, s. 36 ja 37.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuotuiset toimintakertomukset

9.29 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tällä kertaa naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen vuodelta 2016.

9.30 Pääosasto arvioi, että vuonna 2016 hyväksyttyjen maksujen (2 543 miljoonaa euroa) tapauksessa riskinalainen kokonaismäärä oli maksun suorittamisen ajankohtana ([15]) 29 miljoonaa euroa (1,14 prosenttia vuoden 2016 menoista). Pääosasto arvioi, että tästä määrästä 10 miljoonan euron (35 prosenttia) osalta tehtäisiin korjaus seuraavien vuosien ([16]) tarkastuksissa. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston pääjohtaja ilmoitti, että kun otetaan huomioon riskinalainen määrä ohjelmien päättyessä, pääosaston taloudellinen riski jää kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolelle. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen "Globaali Eurooppa" virhetason olennaiseksi. Pääjohtajan lausuma ei kuitenkaan ole ristiriidassa tilintarkastustuomioistuimen työn tulosten kanssa, sillä vain vähäinen osa tilintarkastustuomioistuimen toteamasta virhetasosta liittyy naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vastuulla oleviin tapahtumiin.

9.31 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston *oikaisukapasiteetista* tilintarkastustuomioistuin totesi, että huolimatta pääosaston pyrkimyksistä jättää laskelmien ulkopuolelle ennakkomaksujen takaisinperintä, peruuntuneet perintämääräykset ja kertyneet korot, vuotta 2016 koskeva summa (10 miljoonaa euroa) sisälsi joitakin määriä, joita ei olisi pitänyt ottaa huomioon ([17]). Näin ollen oikaisukapasiteetti ja siis myös riskinalainen kokonaismäärä maksamishetkellä oli ilmoitettu todellista suurempana. Puutteen koko laajuutta on vaikea kvantifioida, mutta se ei vaikuta pääosaston antamaan varmuuteen.

KOMISSION VASTAUKSET

9.30 *Päätösvaiheen riskinalainen kokonaismäärä on saatu jäännösvirhetason selvityksestä.*

([15]) Paras maltillinen arvio vuoden mittaan hyväksyttyjen menojen määrästä, joka ei ollut maksujen suorittamisajankohtana sovellettavissa olleiden sopimusmääräysten ja säännösten mukainen.

([16]) Ks. naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2016, s. 51.

([17]) Tarkastuksen aikana tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuudessa 25 tapauksen otokseen sisältyvässä tapauksessa virheitä, joita ei otettu huomioon laskelmissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.32 Kuten pääjohtaja myönsi, valvontamenettelyistä annettu myönteinen arvio, joka suurelta osin pohjautuu vuoden 2016 jäännösvirhetasoa koskevaan selvitykseen, saattaa peittää ongelmia salkun tietyissä osissa. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto on siksi laatinut sisäisen valvonnan mallit huomattavien puutteiden havaitsemista varten ([18]). Mallien käyttökelpoisuutta lisääviä riski-indeksejä ei kuitenkaan ole vielä kehitetty. Sisäisen valvonnan mallien avulla tehtävä arvio rajoittuu siis nyt analysoimaan tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausuman* yhteydessä esiin tuotuja ja jäännösvirhetasoon sisältyviä virheitä. Arviota olisi syytä kehittää edelleen niin, että näiden virheiden kokonaisvaikutus voitaisiin mitata. Tilintarkastustuomioistuin panee lisäksi merkille, että vuotuisessa toimintakertomuksessa ei esitetä riittävän selvästi rajoitteita, jotka liittyvät jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen laajuuteen verrattuna tarkastustoimeksiantoon.

9.33 Tilintarkastustuomioistuin tutki myös kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toimintakertomuksen vuodelta 2016. Tuloksia käsitellään vuosikertomuksessa kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (kohdat 34–37).

KOMISSION VASTAUKSET

9.32 *Komissio haluaa korostaa, että vuosi 2016 oli ensimmäinen vuosi, jona jäännösvirhetason selvitys kattoi kaikki sen toimet.*

Komissio täsmentää riskiperusteista segmentoitumistaan vuonna 2017.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

9.34 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että Globaalin Euroopan alan menojen virhetaso on olennainen.

9.35 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu virhetaso on 2,1 prosenttia (ks. ***liite 9.1***).

([18]) Ks. naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2016, s. 38–48.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

9.36 ***Liitteessä 9.3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen kahden suosituksen täytäntöönpanoa ([19]). Komissio oli pannut yhden näistä suosituksista täytäntöön kokonaan ja toisen joitakin osin.

9.36 *Komissio haluaa korostaa, että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen arvioiman suosituksen täytäntöönpano on "joiltakin osin" edistynyt merkittävästi*

Tämän kertomuksen julkaisemisen aikaan viittä operaatiota kymmenestä pidetään vaatimusten mukaisena, ja ne muodostavat olennaisimman osan (75 prosenttia vuonna 2016 suoritetuista maksuista) YTPP-operaatioista (EULEX Kosovo, EUPOL Afganistan, EUMM Georgia, EUPOL COPPS miehitetyillä palestiinalaisalueilla ja EUAM Ukraina). EUBAM Rafah -operaation vaatimustenmukaisuus varmistuu lähiviikkoina.

EUCAP Sahel Mali -operaatiota arvioidaan parhaillaan, ja sen uskotaan täyttävän vaatimukset viimeistään marraskuussa 2017. Operaatiot EUCAP Sahel Niger ja EUCAP Nestor eivät olleet vaatimusten mukaisia ennen vuotta 2016 tehtyjen arviointien mukaan, ja niille tehtiin etenemissuunnitelma. Työ on nyt edennyt kohti näiden kahden operaation vaatimustenmukaisuutta, ja ne arvioidaan uudelleen vuonna 2018 etenemissuunnitelman mukaisesti.

EUBAM Libya -operaation tilintarkastus on suunniteltu vuoden 2017 lopulle (operaatio on siirretty Tripolista Tunisiin, ja sitä on supistettu).

9.37 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa arvionsa ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto

— **suositus 1:** parantaa yhteistyössä IPA II -välineen edunsaajamaiden tarkastusviranomaisten kanssa näiden ammattipätevyyttä etenkin järjestämällä seminaareja, perustamalla verkostoja ja hyödyntämällä twinning-sopimusten ja teknisen avun kaltaisia käytettävissä olevia välineitä

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

— **suositus 2:** kehittää riski-indeksejä, joilla parannetaan sisäisen valvonnan malleihin perustuvia arvioita niin, että virheiden vaikutus voidaan mitata paremmin

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

— **suositus 3:** ilmoittaa selvästi seuraavassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen laajuuden sekä arvioidun alemman ja ylemmän virherajan

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

— **suositus 4:** kehittää vuoden 2017 oikaisukapasiteetin laskentaa korjaamalla tässä vuosikertomuksessa eritellyt puutteet.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

([19]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

LIITE 9.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – GLOBAALI EUROOPPA

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**156**	156
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**2,1 %**	2,8 %
Ylempi virheraja	3,6 %	
Alempi virheraja	0,6 %	

LIITE 9.2

YHTEENVETO OTSAKKEEN "GLOBAALI EUROOPPA" VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON AINAKIN 20 PROSENTTIA

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
Johdanto	
Tilintarkastustuomioistuin testasi edustavan tapahtumaotoksen soveltaen ***liitteessä 1.1*** esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa perusjoukossa kyseisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta. Testaamalla havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai mahdollisista virhetyypeistä. Jäljempänä esitettävät havainnot ovat esimerkkejä virheistä, jotka vaikuttavat vähintään 20 prosenttiin tarkastetun tapahtuman arvosta ([1]). Mainitut virheet havaittiin tapahtumissa, joiden arvo vaihteli 281 000 euron ja 19,0 miljoonan euron välillä. Mediaaniarvo oli ([2]) yli 1,3 miljoonaa euroa.	
Esimerkkejä virheistä	
Olennaisten tositteiden puuttuminen	
Esimerkki 1 – Tositteet eivät olleet käytettävissä	
Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto – Indonesia	*Perintämenettely on käynnissä.*
Tilintarkastustuomioistuin tutki menot, jotka komissio oli hyväksynyt kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn valtuutussopimuksen mukaisesti. Järjestö parantaa paikallisen henkilöstön turvallisuusvalmiuksia.	
Edunsaajan kumppanit eivät kyenneet esittämään useiden tarkastettujen kulujen perusteeksi lainkaan tositteita tai osaa tositteista. Kyse oli etenkin konsultointi-, matka- ja muista toimintakuluista. Nämä kulut eivät siten olleet tukikelpoisia. Niiden virhetaso oli 41 prosenttia.	

([1]) Näiden virheiden osuus on yli puolet Globaalin Euroopan alan arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

([2]) Puolet kaikista virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia, havaittiin tapahtumissa, joiden arvo oli alle 1,3 miljoonaa euroa; loput havaittiin arvoltaan tätä suuremmissa tapahtumissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 2 – Tositteet eivät olleet käytettävissä

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto – Niger

Tilintarkastustuomioistuin tutki menot, jotka komissio oli hyväksynyt kansalaisjärjestölle myönnetyn avustuksen osalta. Järjestö parantaa seksuaali- ja lisääntymisterveyttä koskevien palvelujen saatavuutta.

Edunsaaja ei kyennyt esittämään tositteita eräiden tarkastettujen kulujen perusteeksi. Kyse oli etenkin palkoista, vakuutuksista, kansallisesta tuloverosta sekä ajoneuvojen ja luokkahuoneiden vuokraamisesta. Tästä syystä kulujen ei voitu katsoa oikeuttavan tukeen. Niihin liittyvä virhetaso oli 50 prosenttia.

KOMISSION VASTAUKSET

Edunsaaja ilmoitti virallisesti, että asiakirjoja ei voitu toimittaa, koska ne olivat hukkuneet hankkeen päättymisen jälkeen toimistomuuttojen yhteydessä. Tämän vuoksi komissio katsoo, että tapauksessa ei ole kyse huonosta hallinnosta tai asiakirjoihin tutustumisen epäämisestä. Komissio on kuitenkin käynnistänyt varojen takaisinperinnän.

Esimerkki 3 – Tositteet eivät olleet käytettävissä

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tutki menot, jotka komissio oli hyväksynyt erityisrahastolle suoritetun rahoitusosuuden yhteydessä. Rahastoa hallinnoi kansainvälinen järjestö, joka kehittää influenssapandemioita koskevia kansallisia valmiussuunnitelmia Aasiassa.

Edunsaaja ei kyennyt esittämään tositteita eräiden tarkastettujen kulujen perusteeksi. Kyse oli etenkin lääkkeistä ja lääketieteellisistä laitteista. Jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä katsottiin niin ollen, että kulut eivät oikeuta tukeen, ja tilintarkastustuomioistuin hyväksyi tämän johtopäätöksen. Kuluihin liittyvä virhetaso oli 35 prosenttia.

Maksu on osa komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston jäännösvirhetason selvitystä. Tutkimuksen päätyttyä kansainvälinen järjestö toimitti komissiolle tositteiden puuttumisen syihin liittyviä todisteita.

Kambodžalaisessa hallintorakennuksessa riehuneen virustaudin ja Nepalin vuoden 2015 maanjäristyksessä osittain tuhoutuneen rakennuksen kunnostustöiden vuoksi edunsaaja ei pystynyt toimittamaan tositteita, jotka olisivat selittäneet joitakin tarkastettuja kuluja, erityisesti lääkekuluja ja lääkinnällisten laitteiden kuluja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Menot eivät olleet aiheutuneet

Esimerkki 4 – Ennakkomaksu selvitettiin ja kirjattiin liian suurena

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tutki menot, jotka komissio oli hyväksynyt kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn valtuutussopimuksen osalta. Sopimus liittyi eläingeenivarojen säilyttämiseen ja kestävään käyttöön Afrikassa.

Komission hyväksymä ja kirjanpidossaan kuluksi kirjaama määrä oli suurempi kuin niiden aiheutuneiden menojen kokonaismäärä, jotka edunsaaja oli ilmoittanut ainoassa saatavilla olevassa varainkäyttöä koskevassa kertomuksessa. Liian suurena kirjatun, tukeen oikeuttamattoman määrän vuoksi virhetaso oli 82 prosenttia.

Asiaa koskevat ennakkomaksut on peruttu tilintarkastustuomioistuimen asiakirjatarkastuksen jälkeen.

Menot eivät oikeuttaneet tukeen

Esimerkki 5 – Tavaroiden alkuperää ei osoitettu

Ulkopolitiikan välineet – Niger

Tilintarkastustuomioistuin tutki menot, jotka komissio oli hyväksynyt julkisyhteisölle myönnetyn rahoitusosuuden yhteydessä. Julkisyhteisö lujittaa institutionaalisten rauhanturvaajien roolia maan tietyissä osissa.

Edunsaaja oli ostanut moottoripyöriä paikallisilta markkinoilta varmistamatta riittävällä tavalla, että ne olivat peräisin tukikelpoisesta maasta. Alkuperäsääntöä ei noudatettu, joten kulut eivät oikeuta tukeen. Tässä tapauksessa komissio kuitenkin virheellisesti hyväksyi ne. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kaksi maksua ei oikeuttanut tukeen (40 prosentin suuruinen ennakkomaksu ja saman hankinnan jäljellä ollutta määrää koskeva loppumaksu). Näiden kahden maksun virhetaso oli 27 prosenttia ja 20 prosenttia.

Komissio toteaa, että kulut eivät oikeuta tukeen, koska alkuperäsääntöä ei ole noudatettu. Komissio ryhtyy tarvittaviin toimiin estääkseen, havaitakseen ja korjatakseen vastaisuudessa tällaiset virheet. Komissio perustaa vuonna 2017 erityisesti alueellisia toimintayksiköitä parantaakseen edustustojen valvontaa. Myös Nigerin-edustusto kuuluu vuoden 2017 tarkkailuoperaatioon.

Komissio perii parhaillaan takaisin tukeen oikeuttamattomia menoja. Tarkoituksena on EU:n taloudellisten etujen tehokas suojelu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakavat rikkomukset

Esimerkki 6 – Kilpailun puuttuminen

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto – Turkki

Tilintarkastustuomioistuin tutki menot, jotka komissio oli hyväksynyt alueellisen järjestön kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Järjestö parantaa ympäristöalan valmiuksia.

Edunsaaja ei ollut noudattanut hankintasääntöjä, joissa vaaditaan, että tarjousten kilpailuttamisen varmistamiseksi tarjoajia on oltava vähintään kolme. Tukeen oikeuttamattomien menojen vuoksi virhetaso oli 20 prosenttia.

LIITE 9.3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN 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	Joiltakin osin				
2013	Tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa: **Suositus 1:** Komission ja etenkin laajentumisasioiden pääosaston olisi varmistettava, että henkilöstöä ohjeistetaan selvittämään menot ainoastaan aiheutuneiden menojen eikä tekemiensä omien arvioiden perusteella.	X						
	Suositus 2: Ulkopolitiikan välineiden hallinnon olisi hyväksyttävä kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiot ns. ”kuuden pilarin arviointien” mukaisesti.			X				

KYMMENES LUKU

Hallinto

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	10.1-10.5
Monivuotisen rahoituskehyksen otsake lyhyesti	10.3
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10.4-10.5
Toimien sääntöjenmukaisuus	10.6
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	10.7
Toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset	10.8-10.16
Useita eri toimielimiä ja elimiä koskevat yleiset huomautukset	10.8-10.13
Talousarvion vuotuisperiaatteen noudattaminen	10.8
Viiden prosentin henkilöstövähennyksen täytäntöönpano	10.9-10.13
Toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset	10.14-10.16
Euroopan parlamentti	10.15
Euroopan tilintarkastustuomioistuin	10.16
Johtopäätös ja suositukset	10.17-10.19
Johtopäätös	10.17
Suositukset	10.18-10.19

Liite 10.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – hallinto

Liite 10.2 – Aiempien suositusten seuranta – hallinto

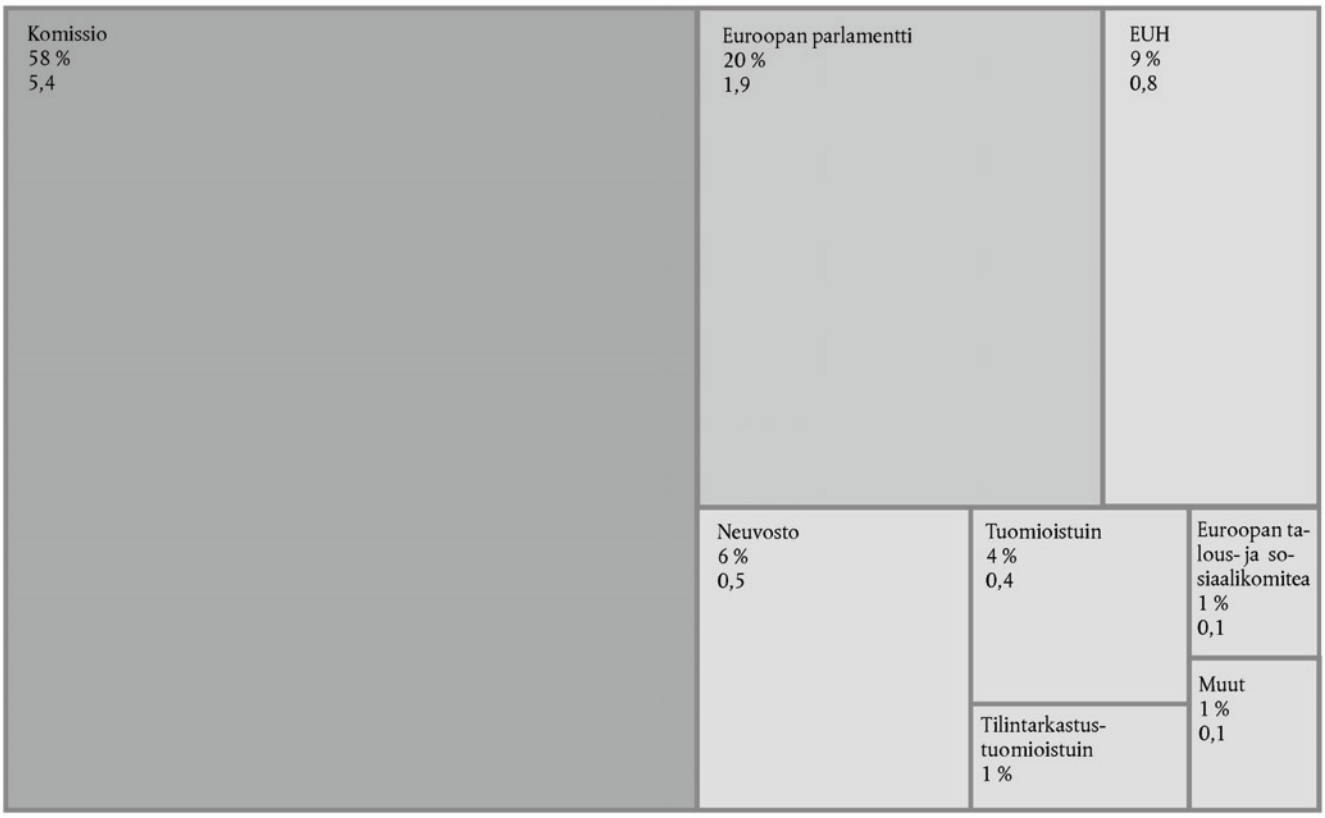
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

10.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 5 ”Hallinto” liittyvät havainnot ([1]). ***Laatikossa 10.1*** esitetään yhteenveto kyseiseen otsakkeeseen liittyvistä toimielinten menoista vuonna 2016.

Laatikko 10.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 5 – jakautuminen vuonna 2016

(miljardia euroa)



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	9,3
– *ennakkomaksuja* ([1])	*0,1*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* ([1])	*0,2*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**9,4**

([1]) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liitteen 1.1*** kohta 10).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2016.

([1]) Havainnot koskevat kaikkien EU:n 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.2 EU:n virastoista ja muista elimistä ([2]) raportoidaan erikseen. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole valtuuksia toimittaa tilintarkastusta Euroopan keskuspankissa.

Monivuotisen rahoituskehyksen otsake lyhyesti

10.3 Hallintomenoja ovat henkilöstömenot, joiden osuus hallintomenojen kokonaismäärästä on noin 60 prosenttia, sekä kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan liittyvät menot. Tilintarkastustuomioistuimen työ usealta vuodelta osoittaa, että hallintomenoissa riski on alhainen.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10.4 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 5 osalta seuraavia tekijöitä:

a) 100 *tapahtuman* otoksen ***liitteen 1.1*** kohdan 7 mukaisesti; tarkoituksena oli poimia edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista (ks. ***laatikko 10.1*** ja kohta 10.3)

b) 20 *sitoumusta* ([3]) sisältävä riskiperusteinen otos; sitoumukset oli hyväksytty aivan varainhoitovuoden lopulla vuoden 2016 *määrärahojen* perusteella ja siirretty ilman eri toimenpiteitä varainhoitovuodelle 2017; tarkoituksena oli tarkastaa, olivatko toimielimet käyttäneet määrärahansa talousarvion vuotuisperiaatteen ([4]) mukaisesti

([2]) EU:n virastoja ja muita elimiä koskevat erityisvuosikertomukset julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

([3]) Kolme niistä koski Euroopan parlamenttia, yksi neuvostoa, 12 Euroopan komissiota, yksi Euroopan unionin tuomioistuinta ja kolme Euroopan ulkosuhdehallintoa.

([4]) Varainhoitoasetuksen 9, 13, 202 ja 203 artiklan nojalla.

c) miten toimielimet ja elimet olivat toteuttaneet suunnitelman, jonka mukaan henkilöstömäärää vähennetään viidellä prosentilla ([5]) vuoteen 2017 mennessä ([6])

d) vastasivatko kaikkien EU:n toimielinten ja elinten ja niiden joukossa Euroopan komissiossa hallintomenoista pääasiallisesti vastaavien pääosastojen ja yksiköiden ([7]) *vuotuisissa toimintakertomuksissa* menojen *sääntöjenmukaisuudesta* esitetyt tiedot suurelta osin tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia.

10.5 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen menot tarkastaa ulkoinen tilintarkastusyritys ([8]). Tilintarkastustuomioistuimen 31. joulukuuta 2016 päättyneeltä varainhoitovuodelta laatimaa tilinpäätöstä koskevan tarkastuksen tulokset esitetään kohdassa 10.16.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

10.6 ***Liitteessä 10.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 100 tapahtumasta 12:een (12 prosenttiin) liittyi *virhe*. Tilintarkastustuomioistuin kvantifioi virheen (maksut oli suoritettu ilman hankintamenettelyyn perustuvia sopimuksia – ks. kohta 10.15) ja arvioi, että *virhetaso* on 0,2 prosenttia ([9]).

([5]) Vähennyksellä pyrittiin tasoittamaan työajan pidentämisestä 40 viikkotuntiin syntyvä lisäkapasiteetti. Tämä oli määrä toteuttaa vuosina 2013–2017 kullakin toimielimellä 1. tammikuuta 2013 henkilöstötaulukossa olevien toimien määrän perusteella. Tästä päätettiin 2. joulukuuta 2013 tehdyllä toimielinten välisellä sopimuksella (Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, tehty 2 päivänä joulukuuta 2013, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja *moitteettomasta varainhoidosta* (EUVL C 373, 20.12.2013, s. 1), 27 kohta).

([6]) Tarkastus koski Euroopan parlamenttia, neuvostoa, Euroopan komissiota, Euroopan unionin tuomioistuinta, Euroopan tilintarkastustuomioistuinta, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja Euroopan ulkosuhdehallintoa. Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua ei tarkastettu, koska niiden henkilöstötaulukoiden mukainen henkilöstömäärä oli tarkastuksen kannalta liian pieni.

([7]) Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (Bryssel ja Luxemburg), julkaisutoimisto ja tietotekniikan pääosasto.

([8]) PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

([9]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virhelaskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 0,0 prosentin (alempi virheraja) ja 0,8 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

VUOTUISET TOIMINTAKERTOMUKSET JA MUUT HALLINTOJÄRJESTELYT

10.7 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien vuotuisten toimintakertomusten mukaan virhetasot eivät olleet olennaisia. Tämä vastaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia.

TOIMIELIMIÄ JA ELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

Useita eri toimielimiä ja elimiä koskevat yleiset huomautukset

Talousarvion vuotuisperiaatteen noudattaminen

10.8 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 20 sitoumusta, jotka oli hyväksytty aivan varainhoitovuoden 2016 lopulla. Yhteensä 15 sitoumuksen tapauksessa asianomaiset palvelut oli määrä toimittaa kokonaan tai suurelta osin vuonna 2017, ja niihin liittyvät maksut oli myös määrä suorittaa kyseisenä vuonna. Talousarvion vuotuisperiaatteen noudattamista koskevat *varainhoitoasetuksen säännökset* sallivat tällaisten oikeudellisten sitoumusten tekemisen ennen vuoden loppua siten, että tavarat ja palvelut sekä vastaavat maksut suoritetaan seuraavana vuonna. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että nämä *siirrot* olisi katsottava poikkeuksiksi vuotuisperiaatteen noudattamisesta ja niiden olisi perustuttava todellisiin tarpeisiin sen sijaan, että niillä varmistetaan määrärahojen käytön optimointi vuoden päättyessä.

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

10.8 *EUH katsoo, että on täysin varainhoitoasetuksen säännösten mukaista, kuten tilintarkastustuomioistuinkin tuo esiin, tehdä oikeudellisia ja talousarviositoumuksia ennen vuoden loppua siten, että tavaratoimitukset ja palvelut suoritetaan seuraavana varainhoitovuonna. Varainhoitoasetus ei sisällä säännöksiä, joiden perusteella tällaista järjestelyä voitaisiin pitää poikkeuksellisena.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Viiden prosentin henkilöstövähennyksen täytäntöönpano

10.9 EU:n virkamiesten viikoittaista työtuntimäärää lisättiin 37,5 tunnista 40 tuntiin (6,6 prosentin lisäys), minkä johdosta *budjettivallan käyttäjät* sopivat vuonna 2013 tavoitteesta, jonka mukaan EU:n toimielinten ja elinten henkilöstötaulukon toimien määrää vähennetään vuosina 2013–2017 viidellä prosentilla. Periaatteessa tämän tavoitteen saavuttaminen tarkoittaisi, että työtuntien määrä pysyisi vakiona.

10.10 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuosina 2013–2017 toimielimet ([10]) ovat kaiken kaikkiaan vähentäneet henkilöstötaulukon toimien määrää 4,0 prosentilla (39 649 toimesta 38 072 toimeen). Vuosina 2013–2017 toimielimet olivat vähentäneet henkilöstömäärää (tosiasiallisesti täytettyjä toimia) 1,4 prosentilla (37 153 toimesta 36 657 toimeen – ks. ***laatikko 10.2***).

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

10.10 *Parlamentti on edelleen täysin sitoutunut sovittujen leikkausten toteuttamiseen. Vuonna 2018 poistetaan 60 tointa ja vuonna 2019 poistetaan 59 vuonna 2015 vahvistetun aikataulun mukaisesti ([1]).*

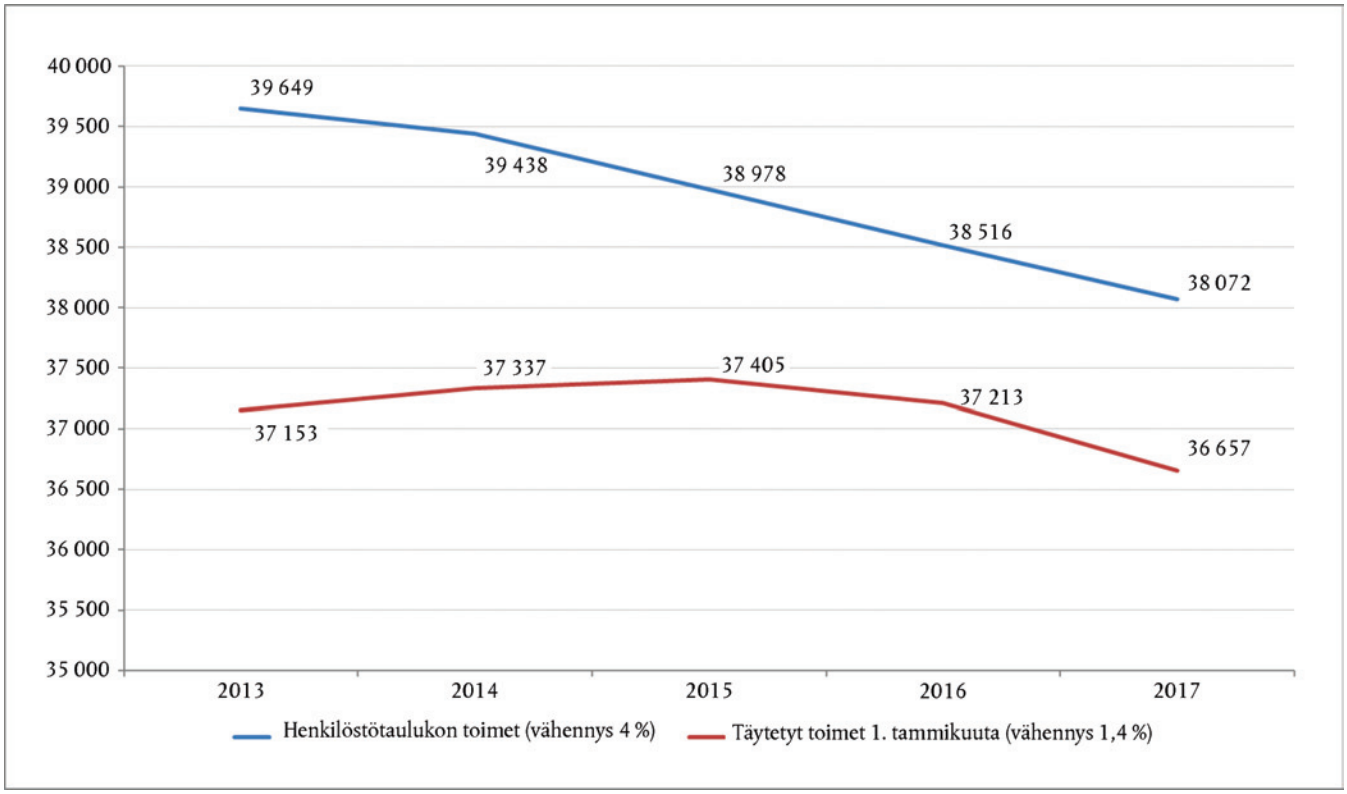
KOMISSION VASTAUKSET

10.10 *Komissio aloitti henkilöstön vähentämisen vuoden 2012 alussa, ja prosessi jatkui tammikuun 1 päivään 2017. Kyseisellä viisivuotisjaksolla (1.1.2012–1.1.2017) komission henkilöstön määrä supistui 4 prosenttia (24 016 työntekijästä 23 045 työntekijään).*

([10]) Tässä vuosikertomuksessa ei käsitellä Euroopan oikeusasiamiehen, Euroopan tietosuojavaltuutetun eikä virastojen tekemiä henkilöstövähennyksiä.

([1]) *Ks. yhteinen lausuma 3.3 25. marraskuuta 2015 annetussa Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselmassa sovittelukomitean talousarviomenettelyssä hyväksymästä esitystä Euroopan unionin yleiseksi talousarvioksi varainhoitovuodeksi 2016 koskevasta yhteisestä tekstistä.*

Laatikko 10.2 – Henkilöstötaulukon toimien ja täytettyjen toimien määrien muutokset vuosina 2013–2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.11 Henkilöstötaulukon toimien määrien keskeiset muutokset käyvät ilmi ***laatikosta 10.3***. Suuri osa kohdassa "Muut lisäykset ja vähennykset" ilmoitetusta 230 toimen nettovähennyksestä johtui toimien viiden prosentin vähennyksen ([11]) ja Kroatian liittymisestä johtuvan toimien lisäyksen ohella seuraavista muutoksista:

— Euroopan komissio vähensi 359 tointa kompensoidakseen sen, että toimeenpanovirastojen ([12]) toimien ja ulkoisen henkilöstön määrää sekä Euroopan GNSS-viraston henkilöstön määrää lisättiin.

— Euroopan parlamentti perusti uusia tehtäviä ja aiemmin ulkoisten toimeksisaajien ja sopimussuhteisten toimihenkilöiden hoitamia tehtäviä varten 93 tointa ja kompensoi poliittisille ryhmille ([13]) toimien määrän lisäystä vähentämällä 76 tointa.

KOMISSION VASTAUKSET

10.11 *Laatikossa 10.3 esitetty toteutuneiden vähennysten määrä (1 844 virkaa/toimea) ylittää 54:llä määrän, joka sisältyy komission seurantataulukkoon kaikkia toimielimiä koskevan 5 prosentin henkilöstövähennyksen toteutumisesta. Tämä johtuu siitä, että komission soveltaman menetelmän mukaan muut kuin rakenteelliset virat/toimet, jotka on myönnetty jollekin toimielimelle, kumoavat edistymisen kohti 5 prosentin vähennystavoitetta. Näin ollen vielä vähennettävien virkojen/toimien määrä on komission menetelmän mukaan 189.*

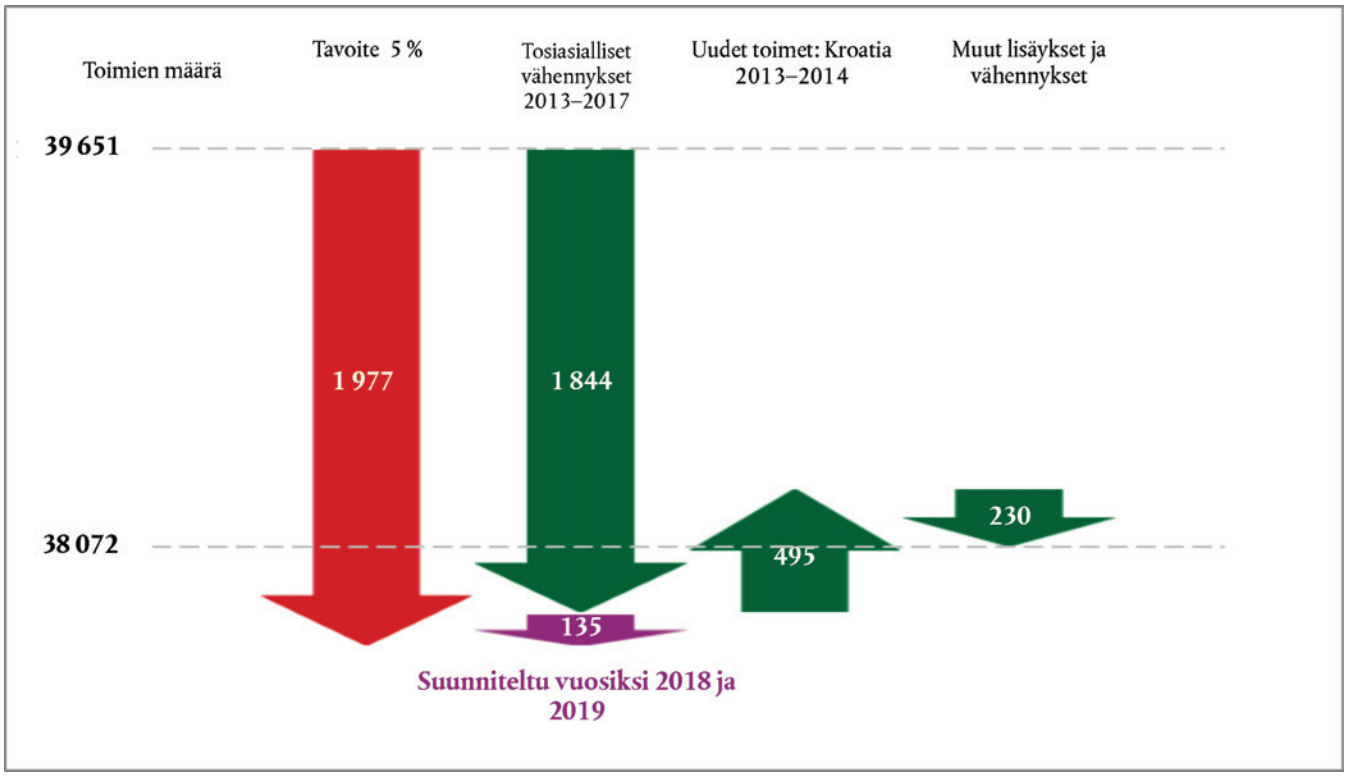
([11]) Suunnitellut vähennykset koskevat Euroopan ulkosuhdehallintoa (2018) ja Euroopan parlamenttia (2018 ja 2019).
([12]) Syynä oli tehtävien siirto toimeenpanovirastoille.
([13]) Euroopan parlamentti on päättänyt jättää poliittiset ryhmät viiden prosentin henkilöstövähennysten ulkopuolelle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Euroopan unionin tuomioistuimelle myönnettiin 137 tointa lisää lähinnä siitä syystä, että tuomarien ja julkisasiamiesten määrää lisättiin.

— Toimielimet perustivat 53 toimea, jotka liittyvät vähittäiseen luopumiseen iirin kielen kääntämistä koskevasta poikkeuksesta.

Laatikko 10.3 – Viiden prosentin henkilöstövähennyksen täytäntöönpano (2013–2017)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimielinten toimittamien tietojen perusteella.

10.12 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, miten sopimussuhteisten toimihenkilöiden budjetoitu määrä oli muuttunut. Vuosina 2013–2017 heidän määränsä kasvoi 4 517:stä 5 417:ään eli lisäys oli 19,9 prosenttia. Sopimussuhteisten toimihenkilöiden osuus henkilöstötaulukon henkilöstömäärästä oli 11,4 prosenttia vuonna 2013 ja 14,2 prosenttia vuonna 2017. Suurin osa lisäyksestä johtuu siitä, että Euroopan parlamentti palkkasi sopimussuhteisia toimihenkilöitä tehtäviin, joita aiemmin hoitivat ulkoiset toimeksisaajat.

10.13 Toimielimet saavuttavat viiden prosentin vähennystavoitteensa ([14]) luopumalla avoimista henkilöstötaulukon toimista ja olemalla ottamatta ketään niiden henkilöiden tilalle, jotka jäävät eläkkeelle tai lähtevät toimielimestä sairauden takia tai määräaikaissopimuksen päättyessä.

([14]) Toimielinten välisessä sopimuksessa määritetty tavoite koski ainoastaan henkilöstötaulukkoon merkityn henkilöstön vähentämistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tiettyjä toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset

10.14 Kohdissa 10.8–10.13 käsiteltyjä ongelmia lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuin ei havainnut neuvostoa, Euroopan komissiota, Euroopan unionin tuomioistuinta, talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa, Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua koskevia ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin on saattanut Euroopan ulkosuhdehallinnon johdon tietoon puutteet, joita havaittiin sen järjestämissä hankintamenettelyissä EU:n ulkopuolisissa maissa. Samanlaisia puutteita havaittiin myös vuonna 2015 ([15]).

Euroopan parlamentti

10.15 Yhden poliittiselle ryhmälle ([16]) suoritetun maksun kohdalla havaittiin puutteita tarkastuksissa, jotka kohdistuivat vuonna 2015 toteutuneiden, mutta vuonna 2016 ([17]) selvitettyjen menojen hyväksymiseen ja maksun suorittamiseen. Lisäksi havaittiin, että maksuja oli suoritettu ilman hankintamenettelyyn perustuvia sopimuksia (ks. myös kohta 10.6). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi samanlaisia puutteita erääseen toiseen poliittiseen ryhmään liittyvässä tapahtumassa vuodelta 2015 ([18]).

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

10.15 *Parlamentti panee havainnon merkille ja on ilmoittanut asiasta kyseiselle poliittiselle ryhmälle. Puhemiehistön hyväksymien asiaa koskevien sääntöjen 1.4 kohdan mukaan "poliittiset ryhmät ovat vastuussa parlamentille määrärahojen käytöstä sen toimivallan rajoissa, jonka puhemiehistö on niille antanut näiden sääntöjen soveltamista varten. Ne huolehtivat siitä, että määrärahat käytetään näiden sääntöjen mukaisesti, ja ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin toimiin sääntöjen vastaisten menojen ehkäisemiseksi. Poliittinen ryhmä, jota edustaa sen puheenjohtaja, on tulojen ja menojen hyväksyjä…"*

Parlamentti päättää ryhmän ulkopuolisen tarkastajan kertomuksen perusteella, sovelletaanko edellä mainittujen sääntöjen 2.7.4 kohtaa: jos puhemiehistö katsoo, että määrärahoja ei ole käytetty näiden sääntöjen mukaisesti, määrärahat on palautettava.

([15]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 9.14 ja kohdassa 9.18 esitetty suositus 4.

([16]) Sovellettavat määräykset: Puhemiehistön 30. kesäkuuta 2003 hyväksymät säännöt talousarvion momentin 4 0 0 määrärahojen käytöstä (viimeksi muutettu puhemiehistön 14. huhtikuuta 2014 ja 27. huhtikuuta 2015 antamilla päätöksillä). Poliittiset ryhmät hallinnoivat niille osoitettuja varoja noudattaen välillisen varainhoidon periaatteita soveltaen vastaavasti *varainhoitoasetuksen* 60 artiklaa siten, että ryhmien erityisvaatimukset otetaan huomioon.

([17]) Vuoden n menot selvitetään vuonna n+1 riippumattomasta ulkoisesta tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen perusteella. Parlamentin puhemiehistö voi pyytää, että määrärahat maksetaan parlamentille takaisin, jos katsotaan, että ne on käytetty sääntöjen vastaisesti.

([18]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 9.11 ja kohdassa 9.18 esitetty suositus 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

10.16 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa ([19]) todetaan, että ”tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2016 sekä sen taloudellisista tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista päättyneeltä varainhoitovuodelta”.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

10.17 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hallintomenojen virhetaso ei ole olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että arvioitu kokonaisvirhetaso on tässä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa 0,2 prosenttia (ks. ***liite 10.1***).

Suositukset

10.18 ***Liitteessä 10.2*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen kolmen suosituksen täytäntöönpanoa ([20]). Toimielimet ja elimet ovat panneet kaksi suositusta suurimmaksi osaksi ja yhden suosituksen joiltakin osin täytäntöön.

10.19 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

— **Suositus 1**: Euroopan parlamentti arvioi poliittisille ryhmille osoitettujen talousarviomäärärahojen käyttöä koskevan seurantajärjestelmänsä. Sen olisi myös annettava poliittisille ryhmille paremmat ohjeet ja seurattava tehokkaammin, miten ne soveltavat menojen hyväksyntää ja maksujen suorittamista koskevia sääntöjä ja toteuttavat hankintamenettelyjä (ks. kohta 10.15).

KOMISSION VASTAUKSET

10.18 *Mitä tulee suositukseen, jonka mukaan henkilöstön henkilökohtaista tilannetta ja perhelisien hallinnointia olisi päivitettävä, komissio on jo toteuttanut toimenpiteitä parantaakseen valvontajärjestelmiään. Se arvioi, että tämä suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön vuoden 2017 loppuun mennessä.*

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Parlamentti panee suosituksen merkille ja pyrkii saamaan aikaan parannuksia pitäytyen nykyisissä säännöissä.

Pääsihteeristö aikoo jatkaa vuonna 2016 aloittamiaan lisätoimia poliittisten ryhmien auttamiseksi sisäisen varainhallinnon parantamisessa. Erityisesti on järjestetty koulutustilaisuuksia talousarviohallinnon yleisistä periaatteista ja hankinnoista yhteistyössä ryhmien kanssa ja poliittisten ryhmien tarjouskilpailuista on julkaistu ohjeasiakirja. Myös ryhmät itse toteuttavat toimia käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja parantamiseksi edelleen.

([19]) Ks. kohdassa 10.5 tarkoitettu ulkoisen tarkastajan tarkastuskertomus tilinpäätöksestä.

([20]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että virastoilla ja elimillä on ollut riittävästi aikaa panna täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

LIITE 10.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – HALLINTO

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**100**	151
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**0,2 %**	0,6 %
Ylempi virheraja	0,8 %	
Alempi virheraja	0,0 %	

LIITE 10.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – HALLINTO

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2013	**Suositus 1 (komissio):** *Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja perhelisien hallinnoinnin päivittäminen* Komission olisi lisätoimin varmistettava, että henkilöstö toimittaa henkilökohtaista tilannettaan koskevat asiakirjat säännöllisesti. Sen olisi myös parannettava järjestelmiään, jotta perhelisiä koskeviin laskelmiin vaikuttavat asiakirjat käsiteltäisiin nopeammin (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 9.11 ja 9.20).		X					
	Suositus 2 (EUH): *Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja perhelisien hallinnoinnin päivittäminen* EUH:n olisi lisätoimin varmistettava, että henkilöstö toimittaa henkilökohtaista tilannettaan koskevat asiakirjat säännöllisesti. Sen olisi myös parannettava järjestelmiään, jotta perhelisiä koskeviin laskelmiin vaikuttavat asiakirjat käsiteltäisiin nopeammin (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 9.13 ja 9.20).		X					*Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja perhelisien hallinnoinnin päivittämistä käsittelevän otsakkeen osalta EUH toteaa, että henkilöstön jäseniä muistutetaan säännöllisesti velvoitteesta ilmoittaa viivyttelemättä kaikista perhetilanteen muutoksista. Aiheettomasti maksettujen lisien takaisinperintä kuuluu tavanomaisiin käytäntöihin. EUH katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön.*
	Suositus 3 (EUH): *Hankinnat* Ulkosuhdehallinnon olisi parannettava hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinointia ja toteuttamista siten, että sen keskusyksiköt antavat enemmän tukea ja ohjeita edustustoille (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 9.14, 9.15 ja 9.20).			X				*EUH pyrkii aktiivisesti soveltamaan suositusta, joka koskee edustustojen hankintamenettelyjä (ks. myös kohta 10.14). EUH parantaa hankintamenettelyistä vastaavalle edustustohenkilöstölle annettavaa koulutusta, tukea ja neuvontaa myös jatkossa. Hyödyllisiä kokemuksia saadaan lisäksi tulevaisuudessa pilottihankkeesta, joka koskee (naapurimaissa sijaitseville 27 edustustolle annettavan) hallinnollisen tuen alueellistamista.*

VUOSIKERTOMUS KAHDEKSANNESTA, YHDEKSÄNNESTÄ, KYMMENENNESTÄ JA YHDENNESTÄTOISTA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOSTA RAHOITETUISTA TOIMISTA VARAINHOITOVUODELTA 2016

(2017/C 322/02)

Vuosikertomus kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2016

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	1–5
Euroopan kehitysrahastot lyhyesti	2–5
Ensimmäinen luku – Kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n rahoituksen käyttö	6–9
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausuma* Euroopan kehitysrahastoista	10–36
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XVIII
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	10–36
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	10–13
Tilien luotettavuus	14
Toimien sääntöjenmukaisuus	15–26
Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt	27–36
Johtopäätös ja suositukset	37–40
Johtopäätös	37–38
Suositukset	39–40

Liite 1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Euroopan kehitysrahastot

Liite 2 – Yhteenveto virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia

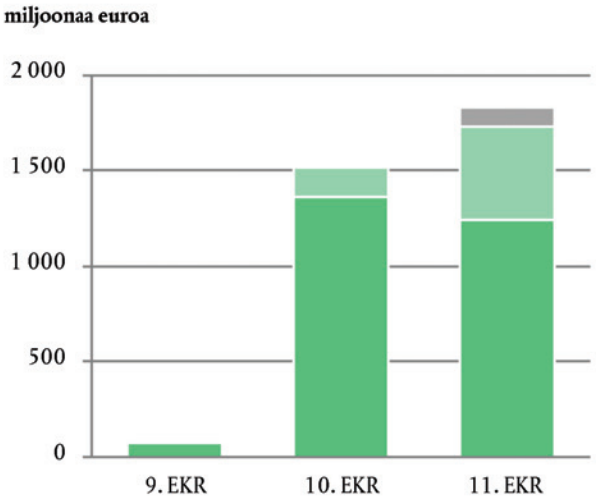
Liite 3 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan kehitysrahastot

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR). ***Laatikossa 1*** esitetään yhteenveto alan toimista ja menoista vuonna 2016.

Laatikko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Taloudellinen yleiskatsaus 2016



	8. EKR	9. EKR	10. EKR	11. EKR	Yhteensä
Hanke	0	76	1 359	1 220	**2 654**
Budjettituki			152	492	**644**
Hallinto		0	3	114	**117**
Yhteensä		**76**	**1 514**	**1 826**	**3 416**

Taulukko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Keskeiset tiedot 2016

	(miljoonaa euroa)
Operatiiviset maksut yhteensä (hankkeet)	2 676
Operatiiviset maksut yhteensä (budjettituki)	644
Hallintomaksut yhteensä ([1])	96
Maksut yhteensä	**3 416**
- ennakkomaksut ja EKR:n rahoitusosuudet EU:n erityisrahastoihin	*2 057*
+ ennakkomaksujen ja EU:n erityisrahastojen kirjanpidollinen selvitys	*1 477*
Tarkastettu perusjoukko	**2 836**
Yksittäiset sitoumukset yhteensä ([2])	**4 234**
Kokonaissitoumukset yhteensä ([2])	**6 491**

([1]) EKR:ista maksettu rahoitusosuus kattaa komissiossa ja EU:n edustustoissa aiheutuneet menot, jotka liittyvät EKR:jen avulla rahoitettavien toimien hallinnolliseen tukeen.
([2]) Kokonaissitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin. Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 8., 9., 10. ja 11. EKR:n varainhoitovuoden 2016 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan kehitysrahastot lyhyesti

2. Euroopan kehitysrahastot otettiin käyttöön vuonna 1959. Kyseessä on tärkein rahoitusväline, jonka kautta Euroopan unioni (EU) antaa kehitysapua Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioille (AKT-maat) sekä merentakaisille maille ja alueille (MMA). EU:n suhteita AKT-maihin sekä merentakaisiin maihin ja alueisiin säädellään nykyisin 23. kesäkuuta 2000 Cotonoussa 20 vuodeksi tehdyllä kumppanuussopimuksella (Cotonoun sopimus). Sopimuksen ensisijaisena tavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen.

3. Euroopan kehitysrahastoilla on seuraavat ominaispiirteet:

a) jäsenvaltiot rahoittavat niitä kansallisten hallitusten Eurooppa-neuvostossa vahvistamien kiintiöiden eli jakoperusteiden mukaisesti

b) niitä hallinnoivat komissio (EU:n yleisen talousarvion ulkopuolella) ja Euroopan investointipankki (EIP)

c) EKR:jen hallitustenvälisen luonteen vuoksi Euroopan parlamentilla on niiden toiminnassa vähäisempi rooli kuin EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettavien kehitysyhteistyövälineiden kohdalla; parlamentti ei puutu EKR:jen varojen muodostamiseen eikä kohdentamiseen. Euroopan parlamentti on kuitenkin *vastuuvapauden* myöntävä viranomainen lukuun ottamatta investointikehystä, jota hallinnoi EIP ja joka ei näin ollen kuulu tämän tarkastuksen piiriin ([1]) ([2]).

d) niihin ei sovelleta vuotuisperiaatetta: EKR-sopimukset tehdään yleensä 5–7 vuotta kestävän sitoumusjakson ajaksi. Maksuja voidaan suorittaa huomattavasti pidemmän ajanjakson kuluessa.

([1]) Neuvoston asetus (EU) 2015/323, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2015, yhdenteentoista Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL L 58, 3.3.2015, s. 17), 43, 48–50 ja 58 artikla.

([2]) Näitä toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sovellettavista säännöistä määrätään vuonna 2012 tehdyssä 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 koske investointikehystä

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4. EKR:jen hallinnoinnista vastaa lähes kokonaan komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ([3]).

5. Tässä kertomuksessa käsiteltyjä menoja toteutetaan lukuisten erilaisten täytäntöönpanomenetelmien avulla 79 maassa. Säännöt ja menettelyt, hankintaprosessit mukaan lukien, ovat usein monimutkaisia.

ENSIMMÄINEN LUKU – KAHDEKSANNEN, YHDEKSÄNNEN, KYMMENENNEN JA YHDENNENTOISTA EKR:N RAHOITUKSEN KÄYTTÖ

6. Kahdeksannen EKR:n (1995–2000) budjetti oli yhteensä 12 840 miljoonaa euroa, yhdeksännen EKR:n (2000–2007) yhteensä 13 800 miljoonaa euroa ja kymmenennen EKR:n (2008–2013) yhteensä 22 682 miljoonaa euroa.

7. Yhdennentoista EKR:n ([4]) (2015–2020) perustamista koskeva sisäinen sopimus tuli voimaan 1. maaliskuuta 2015. Yhdennellätoista EKR:lla on varoja yhteensä 30 506 miljoonaa euroa ([5]). Varoista 29 089 miljoonaa euroa on osoitettu AKT-maille ja 364,5 miljoonaa euroa merentakaisille maille ja alueille.

8. ***Laatikosta 2*** käy ilmi EKR:n varojen käyttö vuonna 2016 ja kaikkien EKR:jen yhteensä käyttämät varat.

([3]) Lukuun ottamatta humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosaston (ECHO) hallinnoimaa osuutta, joka on kolme prosenttia EKR:n vuoden 2016 menoista.
([4]) EUVL L 210, 6.8.2013, p. 1.
([5]) Määrään sisältyy EIP:n hallinnoima 1 139 miljoonan euron osuus.

Laatikko 2 – EKR:jen varojen käyttö 31. joulukuuta 2016

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2015 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2016 (nettomäärät) ([6])					Tilanne vuoden 2016 lopussa					
	Kokonaismäärä	Toteutumisaste ([2])	8. EKR ([3])	9. EKR ([3])	10. EKR	11. EKR ([3])	**Kokonaismäärä**	8. EKR	9. EKR	10. EKR	11. EKR	**Kokonaismäärä**	Toteutumisaste ([2])
A - VARAT ([1])	**76 880**		**- 20**	**- 163**	**223**	**- 24**	**16**	**10 392**	**15 467**	**21 607**	**29 430**	**76 896**	
B – KÄYTTÖ													
1. **Kokonaissitoumukset** ([4])	**53 607**	**69,7 %**	**- 13**	**- 104**	**- 80**	**6 688**	**6 491**	**10 391**	**15 429**	**21 058**	**13 220**	**60 097**	**78,2 %**
2. **Yksittäiset sitoumukset** ([5])	**48 797**	**63,5 %**	**- 6**	**- 46**	**541**	**3 745**	**4 234**	**10 378**	**15 309**	**19 576**	**7 769**	**53 032**	**69,0 %**
3. **Maksut**	**41 989**	**54,6 %**	**0**	**68**	**1 466**	**1 816**	**3 350**	**10 376**	**15 053**	**16 476**	**3 435**	**45 339**	**59,0 %**
C – Maksamatta olevat sitoumukset (B1–B3)	**11 618**	**15,1 %**						**15**	**376**	**4 582**	**9 785**	**14 758**	**19,2 %**
D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)	**23 273**	**30,3 %**						**1**	**38**	**549**	**16 210**	**16 799**	**21,8 %**

([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]) Kokonaissitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin.
([5]) Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.
([6]) Sitoumusten nettomäärä vapautettujen määrien jälkeen. Maksujen nettomäärä takaisinperittyjen määrien jälkeen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, 8., 9., 10. ja 11. EKR:n varainhoitovuoden 2016 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella. Luvut eivät sisällä EIP:n hallinnoimaa osuutta EKR:stä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto vähensi edelleen vuonna 2016 vanhoja ennakkomaksuja ja sitoumuksia koko vastuualueellaan ja ylitti sille asetetut tavoitteet selvästi ([6]). Lisäksi se pyrki karsimaan sellaisten avoimina olevien sopimusten määrää, joiden voimassaoloaika oli päättynyt ([7]). Kahden edellisen vuoden tavoin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto lähes saavutti vuonna 2016 sille asetetun tavoitteen, joka koski niiden sopimusten osuutta sen koko salkussa ([8]), joiden voimassaoloaika oli päättynyt, mutta EKR:jen ([9]) kohdalla edistyminen ei ollut yhtä tyydyttävää.

KOMISSION VASTAUKSET

9. *Suurimmat ongelmat, joita on esiintynyt EKR:n umpeutuneiden sopimusten päättämisen yhteydessä, ovat maksamattomat perintämääräykset, oikeustapaukset ja meneillään olevat tarkastusprosessit. Vaikka nämä näkökohdat eivät ole täysin komission valvonnassa, se jatkaa toimiaan umpeutuneiden sopimusten päättämisen nopeuttamiseksi.*

([6]) EKR:jen vanhojen avoimien ennakkomaksujen määrän vähentäminen: 28 prosenttia vähennetty (tavoite 25 prosenttia); ERK:jen vanhojen maksamatta olevien sitoumusten vähentäminen: 36 prosenttia vähennetty (tavoite 25 prosenttia).

([7]) Sopimuksen voimassaolon katsotaan päättyneen, jos sopimus on avoinna vielä, kun sopimuksen kattaman toimintakauden loppumisesta on kulunut yli 18 kuukautta. Sopimusten päättämisen viivästyminen lisää sääntöjenmukaisuuteen liittyvien virheiden riskiä, sillä tositteita voi olla vaikea jäljittää, jos niitä ei ole arkistoitu asianmukaisesti eikä hankkeen ydinhenkilöstö työskentele enää hankkeessa. Sopimusten päättäminen myöhässä saattaa myös viivästyttää käyttämättä jääneen ennakkorahoituksen ja tukeen oikeuttamattomien menojen takaisinperintää.

([8]) Niiden sopimusten osuus kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston salkussa, joiden voimassaoloaika oli päättynyt, laski vuoden 2013 lopun ja vuoden 2016 lopun välillä 18,62 prosentista 15,15 prosenttiin (tavoite 15 prosenttia).

([9]) Niistä 1 896 sopimuksesta, joiden voimassaolo oli päättynyt, 1 058 (56 prosenttia) koski EKR:ja. Kaikista EKR:n avoimista sopimuksista 19 prosenttia oli sopimuksia, joiden voimassaolo oli päättynyt; tällaisten sopimusten osuus kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston koko salkusta oli 12 prosenttia. Kaikkiaan 156 sopimuksessa (323 miljoonaa euroa) niistä 1 058 EKR:n sopimuksesta (14,7 prosenttia määrästä ja 11,4 prosenttia arvosta), joiden voimassaolo oli päättynyt, toteutus oli päättynyt yli viisi vuotta sitten.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN *TARKASTUSLAUSUMA* EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta – riippumattoman tarkastajan kertomus

Lausunto

I Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

a) kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätöksen, jonka komissio hyväksyi 23. kesäkuuta 2017; tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman ja selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2016 päättyneeltä varainhoitovuodelta

b) tilien perustana olevien toimien *laillisuuden* ja *asianmukaisuuden* niiden toimien osalta, joita koskeva varainhoito on komission vastuulla ([10]).

Tarkastus on toimitettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan sekä yhdenteentoista EKR:oon ja myös aiempiin EKR:hin sovellettavan *varainhoitoasetuksen* 49 artiklan mukaisesti.

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

II Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätös 31. joulukuuta 2016 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2016 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä 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

III Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2016 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut

Kielteinen lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IV Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausunnon perusteluja koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2016 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä *virhetaso* on olennainen.

([10]) Yhdenteentoista EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 43, 48–50 ja 58 artiklan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia EKR:n varoja.

Perustelut lausunnolle

V Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) antamien kansainvälisten standardien (ISSAI) mukaisesti. Mainittuihin standardeihin perustuvia tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksia kuvataan tarkemmin kohdassa *Tarkastajan velvollisuudet*. Tilintarkastustuomioistuin toimii eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan (International Ethics Standards Board for Accountants, IESBA) eettisten sääntöjen mukaisesti riippumattomasti noudattaen tarkastuksensa kannalta relevantteja eettisiä vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin on täyttänyt muut eettiset velvoitteensa näiden vaatimusten ja IESBAn eettisten sääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin on käsityksensä mukaan hankkinut lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

Perusteet kielteiselle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VI Kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n osalta vuonna 2016 kirjattujen menojen virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuin *arvioi* tilien perustana olevien maksujen *virhetasoksi* 3,3 prosenttia.

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

VII Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat ovat seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuimen ammatillisen harkinnan mukaan ovat olleet merkittävimpiä tarkastuksen kohteena olevan varainhoitovuoden tilinpäätöksen tarkastuksessa. Nämä seikat on otettu huomioon tilinpäätökseen kokonaisuutena kohdistuneessa tarkastuksessa sekä tilintarkastustuomioistuimen laatiessa siitä annettavaa lausuntoa, eikä tilintarkastustuomioistuin anna näistä seikoista erillistä lausuntoa.

Siirtovelat

VIII Tilintarkastustuomioistuin arvioi tilinpäätöksessä esitetyt siirtovelat (ks. liitetieto 2.9), jotka perustuvat pitkälti arvioihin. Komissio arvioi vuoden 2016 lopussa, että ilmoittamatta on vielä 3 903 miljoonaa euroa edunsaajille aiheutuneita tukikelpoisia menoja (vuoden 2015 lopussa: 3 797 miljoonaa euroa).

IX Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka asianomaiset siirtovelkoja koskevat arviot oli laskettu, ja tarkasti 30 yksittäistä sopimusta käsittäneen otoksen arvioidakseen riskiä siitä, että siirtovelkoja koskevat tiedot olivat virheellisiä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa toimittamansa tarkastustyön perusteella, että lopulliseen tilinpäätökseen kirjatut siirtovelat olivat oikeelliset sen jälkeen, kun komissio oli tehnyt kaikki tarvittavat tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät korjaukset.

Toimivan johdon velvollisuudet

X Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja 11 EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:jen tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen 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 virheellisyyttä. Komissio on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

XI Kun komissio laatii EKR:jen tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Komission on tuotava tarvittaessa esiin toiminnan jatkuvuuteen liittyvät seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos toimiva johto aikoo lopettaa yhteisön tai lakkauttaa sen toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

XII Komission vastuulla on valvoa EKR:jen tilinpäätösraportointia.

Tarkastajan velvollisuudet EKR:jen tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

XIII Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, onko EKR:jen tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset, ja antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kohtuullisella varmuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa. Kohtuullinen varmuus ei kuitenkaan ole tae siitä, että tarkastuksessa havaitaan kaikki olennaiset virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset. Virheellisyydet ja noudattamatta jättämiset voivat johtua petoksista tai virheistä, ja niiden katsotaan olevan olennaisia, jos niiden yksin tai yhdessä voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan taloudellisiin päätöksiin, joita käyttäjät tekevät EKR:jen tilinpäätöksen perusteella.

XIV ISA- ja ISSAI-standardien mukaista tilintarkastusta suorittaessaan tilintarkastustuomioistuin käyttää ammatillista harkintaa ja säilyttää ammatillisen skeptisyyden koko tilintarkastuksen ajan. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on myös

— tunnistaa ja arvioida riskejä siitä, että EKR:jen tilinpäätökseen sisältyy petoksista tai virheistä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on petoksista tai virheistä johtuen jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:jen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on suunnitella ja suorittaa tilintarkastustoimenpiteitä näihin riskeihin vastaamiseksi ja hankkia lausuntonsa perustaksi tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä. Riski, että petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai noudattamatta jättäminen jää havaitsematta, on suurempi kuin virheestä johtuvan olennaisen virheellisyyden tai noudattamatta jättämisen riski, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallisia tietojen poisjättämisiä, virheellisiä tulkintoja tai sisäisen valvonnan sivuuttamisia.

— saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tilintarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.

— arvioida sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.

— tehdä johtopäätös siitä, onko toimiva johto soveltanut asianmukaisesti toiminnan jatkuvuuteen perustuvaa kirjanpitokäsittelyä, ja tehdä hankitun tarkastusevidenssin perusteella johtopäätös siitä, liittyykö olennaista epävarmuutta sellaisiin tapahtumiin tai olosuhteisiin, jotka saattavat antaa merkittävää aihetta epäillä EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä tarkastajan kertomuksessaan huomiota asianomaisiin konsolidoidussa tilinpäätöksessä esitettyihin tietoihin tai mukautettava lausuntoaan, jos liitetiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat tarkastajan kertomuksen valmistumisajankohtaan mennessä saatuun tarkastusevidenssiin. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että yhteisö ei pysty jatkamaan toimintaansa.

— arvioida tilinpäätöksen yleinen esittämistapa, rakenne, sisältö ja liitetiedot sekä se, kuvastaako tilinpäätös sen perustana olevia toimia ja tapahtumia siten, että tilinpäätös on esitetty oikein.

XV Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa toimivalle johdolle muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä merkittävät tarkastushavainnot ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksensa aikana havaitsemat mahdolliset merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

XVI Tulojen tarkastus koski jäsenvaltioiden kaikkia rahoitusosuuksia ja muunlaisista tulotapahtumista poimittua otosta.

XVII Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikentyyppiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tarkastetaan, kun varojen *vastaanottaja* esittää tositteet siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimielin tai muu elin hyväksyy tositteen ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä joko samana vuonna tai myöhemmin.

XVIII Tilintarkastustuomioistuin määrittää komissiolle ilmoitetuista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä EKR:jen tilinpäätöksen tarkastuksessa tarkastuksen kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja tarkastajan kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista, tai jos – erittäin harvinaisissa olosuhteissa – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin tietojen julkaisemisesta yleisen edun kannalta saatava hyöty.

13. heinäkuuta 2017

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

10. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa ja -menetelmä esitetään tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2016 laatiman, talousarvion toteuttamista koskevan vuosikertomuksen ensimmäisen luvun liitteessä 1.1. Tämänvuotisessa EKR:ja koskevassa tarkastuksessa olisi otettava huomioon seuraavat seikat.

11. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset EKR:jen tilien luotettavuudesta koskevat kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston tilinpäätöksiä ([11]), jotka komissio on hyväksynyt EKR:n varainhoitoasetuksen ([12]) mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätökset ja tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 27. kesäkuuta 2017. Tarkastus kohdistui rahamääriin ja muihin ilmoitettuihin tietoihin. Lisäksi arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita sekä komission esittämiä keskeisiä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

12. Toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen yhteydessä

a) tarkastettiin jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimittu otos

b) tarkastettiin kaikenlaisia EKR:jen maksuja edustava 143 tapahtuman otos, johon oli poimittu 16 EU:n edustuston ([13]) hyväksymistä maksuista 108 ja komission keskusyksikön ([14]) hyväksymistä maksuista 35

c) kun tapahtumissa oli havaittu virheitä, analysoitiin virheisiin liittyvät järjestelmät heikkouksien havaitsemiseksi

d) arvioitiin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastossa ja EU:n edustustoissa käytössä olevat järjestelmät eli seuraavat osa-alueet: i) komission henkilöstön, ulkoisten tarkastajien tai valvojien ennen maksujen suorittamista toimittamat ennakkotarkastukset ja ii) seuranta ja valvonta, erityisesti ulkoisten tarkastusten seuranta ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston selvitys varainhoitovuoden 2016 *jäännösvirhetasosta*.

e) arvioitiin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston *vuotuinen toimintakertomus*

f) suoritettiin tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten täytäntöönpanoon seurantaa.

([11]) Ks. asetus (EU) 2015/323, 44 artikla.
([12]) Ks. asetus (EU) 2015/323, 43 artikla.
([13]) Barbados, Benin, Burkina Faso, Fidži, Gambia, Ghana, Kap Verde, Kongon demokraattinen tasavalta, Madagaskar, Niger, Nigeria, Norsunluurannikko, Ruanda, Sambia, Senegal ja Tansania.
([14]) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto: 31 maksua; ECHO: neljä humanitaarista apua koskevaa maksua.

Laatikko 3 – Tarkastajat tarkastamassa tien paksuusmittausten oikeellisuutta Sambiassa toteutettuun tiehankkeeseen liittyvän maksun osalta

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

13. Kuten kohdassa 4 todettiin, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto panee täytäntöön suurimman osan ulkoisen avun välineistä riippumatta siitä, rahoitetaanko ne yleisestä talousarviosta vai EKR:ista. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset järjestelmistä, vuotuisen toimintakertomuksen luotettavuudesta ja pääjohtajan vuoden 2016 lausumasta koskevat kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston koko vastuualuetta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilien luotettavuus

14. Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin raportoi takaisin perityistä käyttämättä jääneistä ennakkomaksuista, jotka oli kirjattu väärin toiminnan tuloiksi. Samankaltaisia tapauksia havaittiin myös vuonna 2016 kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston kirjanpitoa koskevissa tarkastuksissa ja perintämääräysotosta ([15]) koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa. Vaikka EKR:n lopulliseen tilinpäätökseen tehtiin 3,2 miljoonan euron ([16]) oikaisut, on todennäköistä, että samanlaisia virheitä esiintyi perusjoukossa, jota ei tarkastettu. Vuoden 2016 lopussa kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto antoi henkilöstölleen tämäntyyppisten perintämääräysten asianmukaista koodausta koskevat yksityiskohtaiset ohjeet.

Toimien sääntöjenmukaisuus

Tulot

15. Tulotapahtumien virhetaso ei ole olennainen.

Maksut

16. ***Liitteessä 1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 143 tapahtumasta 35:een (24 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 26 virheen perusteella, että virhetaso on 3,3 prosenttia ([17]).

17. ***Laatikossa 4*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2016 arvioituun virhetasoon.

KOMISSION VASTAUKSET

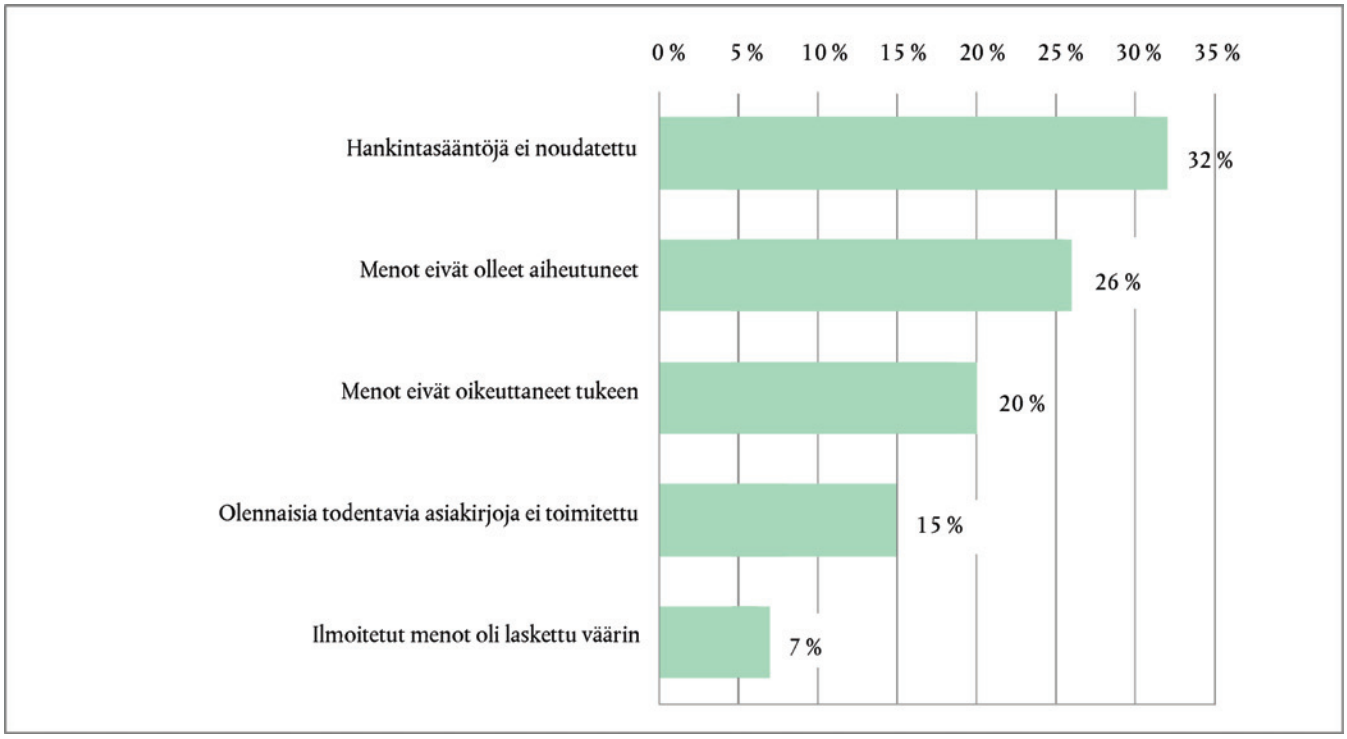
14. *Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston perintämääräysten koodauksesta antamat ohjeet ja vuonna 2016 annettujen perintämääräysten valvonnan perusteella tekemät korjaukset auttoivat vähentämään perintämääräysten ja/tai perintätilanteen kirjauksen koodaukseen liittyviä virheitä huomattavasti (Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2015 toteamasta 9,6 miljoonasta eurosta kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja/tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2016 toteamaan 3,2 miljoonaan euroon). Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto jatkaa toimia vuonna 2017.*

([15]) Tarkastuksen yhteydessä testattiin 15 perintämääräystä (kokonaisarvo 7,6 miljoonaa euroa) ja havaittiin, että kolme perintämääräystä (0,5 miljoonaa euroa) oli kirjattu virheellisesti tuloina eikä takaisin perittyinä käyttämättä jääneinä ennakkomaksuina.

([16]) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston yksilöimät 2,7 miljoonan euron oikaisut ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien myöhemmin yksilöimät 0,5 miljoonan euron oikaisut.

([17]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevat laskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 1,0 prosentin (alempi virheraja) ja 5,6 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

Laatikko 4 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

18. Tarkastetuista 130 hankemaksutapahtumasta 35:een (27 prosenttiin) liittyi virheitä. Yhteensä 26 maksutapahtumaan (74 prosenttiin) liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe. Näistä yhdeksän oli lopullisia tapahtumia, jotka oli hyväksytty sen jälkeen, kun kaikki ennakkotarkastukset oli suoritettu.

19. Kuten aiempinakin vuosina komissio ja sen täytäntöönpanokumppanit tekivät enemmän virheitä *työsuunnitelmiin*, *avustuksiin* ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtyihin valtuutussopimuksiin liittyvissä tapahtumissa kuin muiden tukimuotojen yhteydessä. Tarkastetuista 67 tämäntyyppisestä tapahtumasta 23:een (34 prosenttiin) liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 85 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 5 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Edunsaaja ei noudattanut hankintasääntöjä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti avustussopimukseen perustuvan 3 489 416 euron menon, jonka komissio oli tarkastanut ja hyväksynyt. Avustussopimuksella tuettiin kaupankäyntivalmiuksien kehittämistä AKT-maissa, ja toteuttajana oli kansainvälinen järjestö. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että otokseen poimituista kymmenestä menoerästä kuuteen liittyi virheitä. Niistä viidessä kaupan alan neuvonantajille oli maksettu palkkioita ja korvauksia palvelusopimusten perusteella. Sopimuksia (kokonaisarvo 570 500 euroa) ei ollut tehty tarjouskilpailuun pohjautuvan valintamenettelyn perusteella, vaikka avustussopimuksessa sitä vaadittiin. Sen sijaan sopimukset oli tehty suoraan tätä hanketta edeltävässä hankkeessa aiemmin työskennelleiden neuvonantajien kanssa.

Tukeen oikeuttamattomat menot – toimista ei ollut tehty sopimusta

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission lopullisesti tarkastaman ja hyväksymän 10 875 375 euron menon, joka liittyi yrityksille AKT-maissa avustuksia antavan kansainvälisen elimen vuoden 2012 työohjelmaan. Otokseen poimituista kymmenestä menoerästä kolme liittyi kolmansina osapuolina oleville edunsaajille edelleen myönnettyihin sopimuksiin (arvo 147 990 euroa). Avustussopimuksen erityisehdoissa ei sallittu avustusten edelleen myöntämistä, joten toimet olivat sopimuksen vastaisia. Lisäksi edelleen myönnetyt avustukset oli myönnetty suoraan ilman tarjouskilpailuun perustuvaa valintamenettelyä.

20. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä kahden kohdalla komissiolla oli virheen estämiseen tai havaitsemiseen ja korjaamiseen tarvittavat tiedot ennen menon hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt kaiken käytettävissään olevan tiedon, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 0,7 prosenttiyksikköä alhaisempi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi viidessä muussa tapahtumassa virheitä, jotka ulkoisten tarkastajien ja valvojien olisi pitänyt havaita. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,1 prosenttiyksikön verran ([18]).

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 5 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Edunsaaja ei noudattanut hankintasääntöjä

Hanke koostui lähes yksinomaan alueellisten ja kansallisten kaupan alan neuvonantajien rekrytoinnista. Rekrytoinnissa käytettiin valintamenettelyn tyypistä riippumatta kansainvälisen henkilöstön rekrytoinnin vakiintuneita toimintaprosesseja, avointa toimea koskevien ilmoitusten ennalta julkaiseminen mukaan luettuna.

Tukeen oikeuttamattomat menot – toimista ei ollut tehty sopimusta

Komissio on käynnistänyt takaisinperintämenettelyn.

([18]) Tästä 0,7 prosenttiyksikköä johtui komission omasta virheestä (yksi tapaus) ja 0,2 prosenttiyksikköä edunsaajien virheestä (kuusi tapausta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

21. Lisäksi kymmeneen tapahtumaan, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistava virhe ([19]), oli kohdistettu tarkastus tai niitä koskevat menot oli tarkastettu. Komissio esitti varsinaisesta tarkastustyöstä tietoja tarkastuskertomuksissa/menojen tarkastusta koskevissa kertomuksissa, mutta tilintarkastustuomioistuin ei voinut näiden tietojen perusteella arvioida, olisiko virheet voitu näiden ennakkotarkastusten yhteydessä havaita ja korjata.

22. Rahoituksen ja maksuehtojen luonne vähentää tapahtumien virhealttiutta kahdella alalla. Kyseessä ovat *budjettituki* ([20]) sekä alat, joilla kansainvälisten järjestöjen ([21]) useiden rahoittajien tuella toteuttamiin hankkeisiin sovelletaan nimellistä lähestymistapaa.

23. Budjettituki maksetaan joko valtion yleiseen talousarvioon taikka tietyn toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen tarkoitettuun talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio noudattanut ehtoja, jotka koskevat budjettituen maksamista kumppanimaille. Lisäksi tutkittiin, oliko komissio tarkistanut, täyttyivätkö yleiset tukikelpoisuusehdot (mm. oliko julkisessa varainhoidossa edistytty tyydyttävällä tavalla).

24. Säännökset ovat kuitenkin varsin tulkinnanvaraisia, joten komissiolla on paljon liikkumavaraa, kun se päättää, täyttyvätkö yleiset ehdot. Tilintarkastustuomioistuimen sääntöjenmukaisuuteen kohdistama tarkastus voi ulottua vain siihen saakka, kun tuki maksetaan kumppanimaalle, koska budjettitukivarat sekoittuvat tämän jälkeen vastaanottajamaan budjettivaroihin. Varojen väärinkäyttöön kansallisella tasolla johtaneet varainhoidon puutteet eivät näy virheinä tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa ([22]).

([19]) Vaikutus arvioituun virhetasoon oli 1,4 prosenttiyksikköä.

([20]) EKR:jen osoitti budjettitukeen rahoitusta vuonna 2016 yhteensä 644 miljoonaa euroa.

([21]) EKR tuki vuonna 2016 kansainvälisten järjestöjen useiden rahoittajien tuella toteuttamia hankkeita 914 miljoonalla eurolla. Tilintarkastustuomioistuin ei voi määrittää sitä osuutta määrästä, johon sovellettiin nimellistä lähestymistapaa, koska komissio ei erikseen seuraa tätä osuutta.

([22]) Budjettituen tehokkuutta ja vaikuttavuutta on käsitelty tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa, viimeksi erityiskertomuksessa nro 32/2016 ”EU:n tuki Ukrainalle”, erityiskertomuksessa nro 30/2016 ”Hondurasille painopistealoilla myönnetyn EU:n avun vaikuttavuus” ja erityiskertomuksessa nro 13/2016 ”EU:n tuki Moldovan julkishallinnon lujittamiselle”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

25. Kun komission maksuosuudet useiden rahoittajien tuella toteutettuihin hankkeisiin yhdistetään muiden rahoittajien maksuosuuksiin, eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin, komissio olettaa, että EU:n tukikelpoisuussääntöjä on noudatettu, jos yhdistetyn määrän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoituksen määrää. Tämä komission soveltama toimintatapa on otettu huomioon myös tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksissa ([23]).

26. Kun tarkastetussa otoksessa ei oteta huomioon (kohdissa 22–25 mainittuja) kolmeatoista budjettitukeen liittyvää tapahtumaa ja kuutta nimelliseen lähestymistapaan liittyvää tapahtumaa, arvioitu virhetaso on 4,4 prosenttia ([24]).

Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

27. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on esittänyt varauman tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta jokaisessa vuotuisessa toimintakertomuksessa vuodesta 2012 alkaen. Sittemmin on hyväksytty toimintasuunnitelma, jonka avulla korjataan kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston valvontajärjestelmän täytäntöönpanopuutteet. ***Laatikosta 6*** käy ilmi, mitä toimia on toteutettu viimeisten neljän vuoden aikana.

Laatikko 6 – Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston valvontajärjestelmän täytäntöönpanoa parantavat toimet

Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin raportoi, että edistyminen oli ollut tyydyttävää vuoden 2013 ja 2014 toimintasuunnitelmien kohdalla: 19 toimea oli pantu kokonaan täytäntöön ja jäljellä olevat neljä muuta oli siirretty vuoden 2015 toimintasuunnitelmaan.

Vuoden 2015 toimintasuunnitelman rakennetta parannettiin vielä lisäämällä toimenpiteitä riskialttiille aloille, joita ovat välillinen hallinnointi kansainvälisten järjestöjen kautta ja *suoraan hallinnoitavat* avustukset. Kaikki toimet oli alkuperäisen suunnitelman mukaan määrä saada päätökseen kesäkuuhun 2016 mennessä. Vuoden 2016 loppuun mennessä kymmenen toimea oli pantu täytäntöön kokonaisuudessaan, viisi oli pantu täytäntöön osittain ja yhden täytäntöönpano oli kesken.

Vuoden 2016 toimintasuunnitelmaan lisättiin neljä uutta kohdennettua toimenpidettä, joiden edistymistä arvioidaan tilintarkastustuomioistuimen seuraavassa vuosikertomuksessa.

([23]) Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut menojen perustana olevia eriä, jos komission rahoitusosuus oli alle 75 prosenttia toimen talousarviosta. Jos osuus oli 75–90 prosenttia, tilintarkastustuomioistuin arvioi tapauskohtaisesti, onko menojen perustana olevat erät aiheellista tarkastaa.

([24]) Ilmoitettu luku on paras arvio ja perustuu 124 tapahtuman edustavaan otokseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 1,8 prosentin (alempi virheraja) ja 7,1 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

28. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston valvontajärjestelmä perustuu ennakkotarkastuksiin, jotka toimitetaan ennen kuin edunsaajien ilmoittamat menot hyväksytään. Havaittujen virheiden esiintyvyys osoittaa tänäkin vuonna, että ennakkotarkastuksissa on puutteita. Virheitä esiintyi myös lopullisissa kuluilmoituksissa, joihin oli kohdistettu ulkoisia ennakkotarkastuksia ja menotarkastuksia.

29. Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuosia 2014 ja 2015 koskevissa vuosikertomuksissaan kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston jo toteuttamista toimenpiteistä ([25]), joiden tarkoituksena oli parantaa edellä mainittujen tarkastusten ja menotarkastusten laatua ([26]). Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto muokkaa parhaillaan kyseisten tarkastusten toimeksiantojen ehtoja varmistaakseen laadun arvioimiseksi tarvittavan tiedon saannin, kuten tilintarkastustuomioistuin viime vuoden kertomuksessa suositti. Alun perin oli suunniteltu, että tämä merkittävä tarkistus saataisiin valmiiksi kesäkuuhun 2017 mennessä ([27]), mutta sitä ei ole vielä saatu päätökseen.

Vuoden 2016 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys

30. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto laati vuonna 2016 viidennen jäännösvirhetasoa koskevan selvityksensä, jossa arvioidaan koko sen vastuualan ([28]) osalta niiden virheiden osuutta, joita ei ollut hallinnon tarkastuksilla estetty, havaittu eikä korjattu. Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 antaman suosituksen ([29]) mukaisesti vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitettiin jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen laajuus ja sen rajoitteet.

KOMISSION VASTAUKSET

29. *Tarkastuksia ja menotarkastuksia koskevien toimeksiantojen tarkistustyö on käynnissä. Komissio olettaa, että työ saadaan päätökseen, vaikka ei ehkä kaikilta osin käyttöön, vuoden 2017 loppuun mennessä.*

([25]) a) Riskianalyysi tuli pakolliseksi EU:n edustustojen ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston osastojen vuotuisten tarkastussuunnitelmien laadinnassa; b) avustussopimusmalleja on tarkistettu siten, että kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto voi valita tarkastajat tai tehdä heidän kanssaan sopimukset suoraan; c) tietoisuutta yleisimmistä virhetyypeistä on lisätty, ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston henkilöstölle ja edunsaajille on järjestetty koulutusta ja heidän valmiuksiaan on parannettu talouden ja valvonnan alalla; d) tarkastuksen tai menotarkastuksen laatua arvioidaan laatuasteikolla.

([26]) Tilintarkastustuomioistuin raportoi vuoden 2015 vuosikertomuksen kohdassa 41 lisäksi toimenpiteistä, joiden avulla on tarkoitus parantaa sekä komission että edunsaajien asiakirjahallintoa ja hankintamenettelyjä.

([27]) Joulukuuhun 2016 mennessä, kun on kyse välillisestä hallinnoinnista kansainvälisten järjestöjen kautta, ja kesäkuuhun 2017 mennessä, kun on kyse suoraan hallinnoitavista avustuksista, kuten vuoden 2016 toimintasuunnitelmassa on esitetty.

([28]) EKR:t ja EU:n yleinen talousarvio.

([29]) Vuoden 2016 toimintakertomus, alaviite 24.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

31. Selvitystä varten tarkastettiin edustava otos tapahtumia, jotka liittyivät syyskuun 2015 ja elokuun 2016 välisenä aikana päätökseen saatuihin sopimuksiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 2016 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen ja totesi, että se oli tehty jäännösvirhetason selvittämiseen käytettävän menetelmän mukaisesti. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 kertomuksessa raportoidut puutteet oli korjattu jäännösvirhetasoon sovellettavaa arviointimenetelmää lukuun ottamatta. Menetelmä jätti edelleen liian paljon harkinnanvaraa yksittäisten virhetasojen arviointiin.

32. Vuonna 2016 selvityksessä arvioitiin ensimmäistä kertaa, että jäännösvirhetaso ei ylittänyt komission asettamaa kahden prosentin *olennaisuusrajaa* ([30]). Tulos on seurausta seuraavien keskeisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta:

a) kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on parantanut sisäisen valvonnan järjestelmän täytäntöönpanoa (ks. kohdat 27–29 ja ***Laatikko 6***)

b) kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on toteuttanut toimia saadakseen tositteet, minkä seurauksena arvioiden määrä jäännösvirhetaso-otoksessa on vähentynyt; arvioiden jäännösvirhetasot ovat muuta perusjoukkoa korkeammat niiden luonteesta johtuvan riskin ollessa suurempi ([31])

c) budjettitukitapahtumien, joiden jäännösvirhetason arvioidaan olevan 0 prosenttia, osuus jäännösvirhetaso-otoksessa on kasvanut ([32]) (ks. myös kohdat 22–24).

KOMISSION VASTAUKSET

31. *Arvioiden määrä on vähentynyt vuosittain 43 arviosta vuonna 2012 kuuteen arvioon vuonna 2016. Johtaja ja kumppani tarkistavat jokaisen arvion johdonmukaisen linjan varmistamiseksi. Tämä menettely vähentää harkinnanvaraa yksittäisten tapahtumien virhetason arvioinnissa. Arvioita käytetään vain, jos on olemassa oikeudellinen tai logistinen syy siihen, että tositteita ei ole saatavilla ennen jäännösvirhetasoa koskevalle työlle asetettua määräaikaa selvityksen lopussa. Tapahtumat, joista ei ole toimitettu tositteita, lisäävät luonnostaan virhealttiuden riskiä, joten arviot nostavat virhetasoa.*

32. *Komissio katsoo, että virhetason lasku vuosien kuluessa johtuu useista tekijöistä, joista tärkeimpiä ovat kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmän parannustoimenpiteet.*

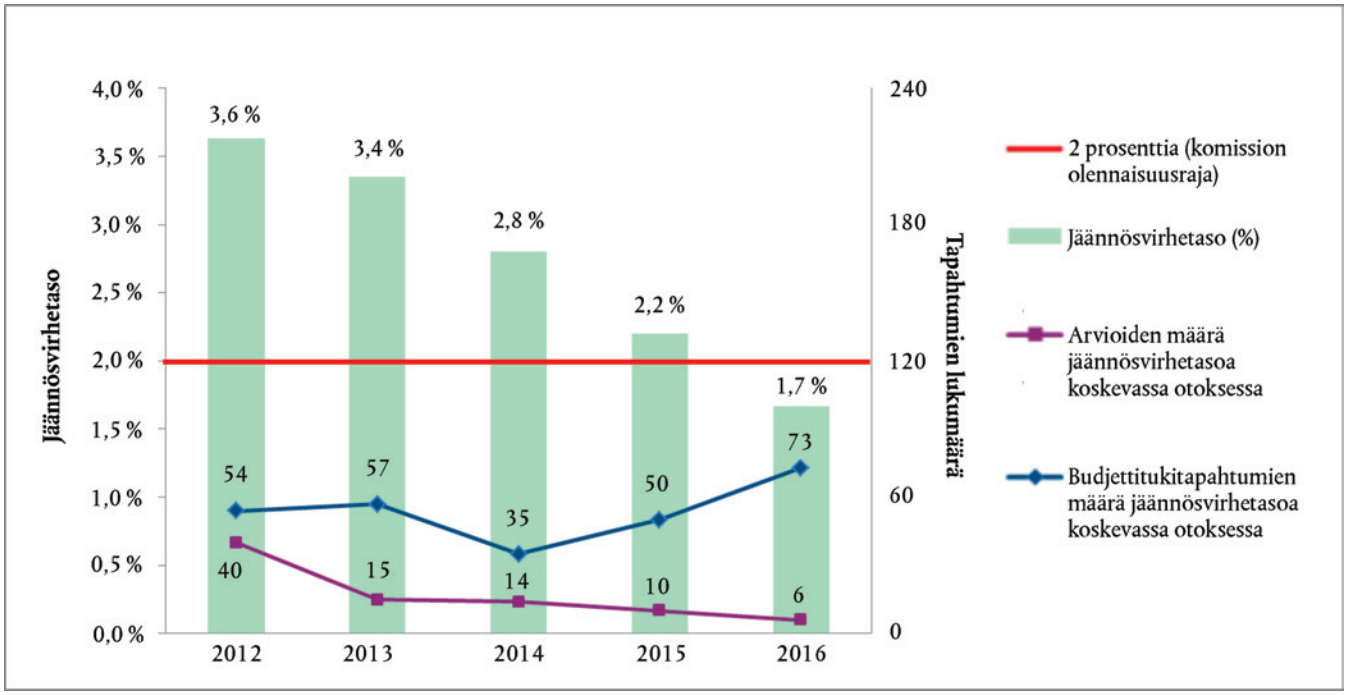
c) *Komission näkökulmasta budjettitukitapahtumien osuus jäännösvirhetaso-otoksessa ei ole suoraan yhteydessä virhetasoon. Budjettitukierien määrä otoksessa riippuu puhtaasti käytettävästä rahayksikköön perustuvasta otannasta. Budjettitukisopimuksiin ei liity juurikaan virheitä, koska komissio on toteuttanut merkittäviä toimia ohjeistuksen parantamiseksi ja riskien torjumiseksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti. Vaikka virhetaso on laskenut vuosien kuluessa, budjettitukitapahtumien osuus otoksessa ei kuitenkaan ole kasvanut. Tämä saattaa olla yksi virhetason tämänhetkisen tilanteen vaikuttavista tekijöistä.*

([30]) 2014: 2,8 % 2015: 2,2 % 2016: 1,7 %.

([31]) 2014: Ennakkoarvio 14; 2015: 10; 2016: 6. Jäännösvirhetason selvittämiseen käytetyn menetelmän mukaisesti arvioita olisi käytettävä vain, jos on olemassa perusteltu oikeudellinen tai logistinen syy siihen, että tositteita ei ole saatavilla ennen jäännösvirhetasoa koskevalle työlle asetettua määräaikaa selvityksen lopussa. Tapahtumat, joista ei ole toimitettu tositteita, lisäävät luonnostaan virhealttiuden riskiä, ja arvio olisi laskettava tältä pohjalta.

([32]) 2014: 35 bujettitukitapahtumaa; 2015: 50; 2016: 73 (tapahtumat on poimittu otokseen sen mukaan, kuinka suuri niiden osuus on perusjoukosta).

Laatikko 7 – Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston jäännösvirhetason kehitys vuodesta 2012 vuoteen 2016



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ajanjaksoa 2012–2016 koskevien jäännösvirhetason selvitysten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

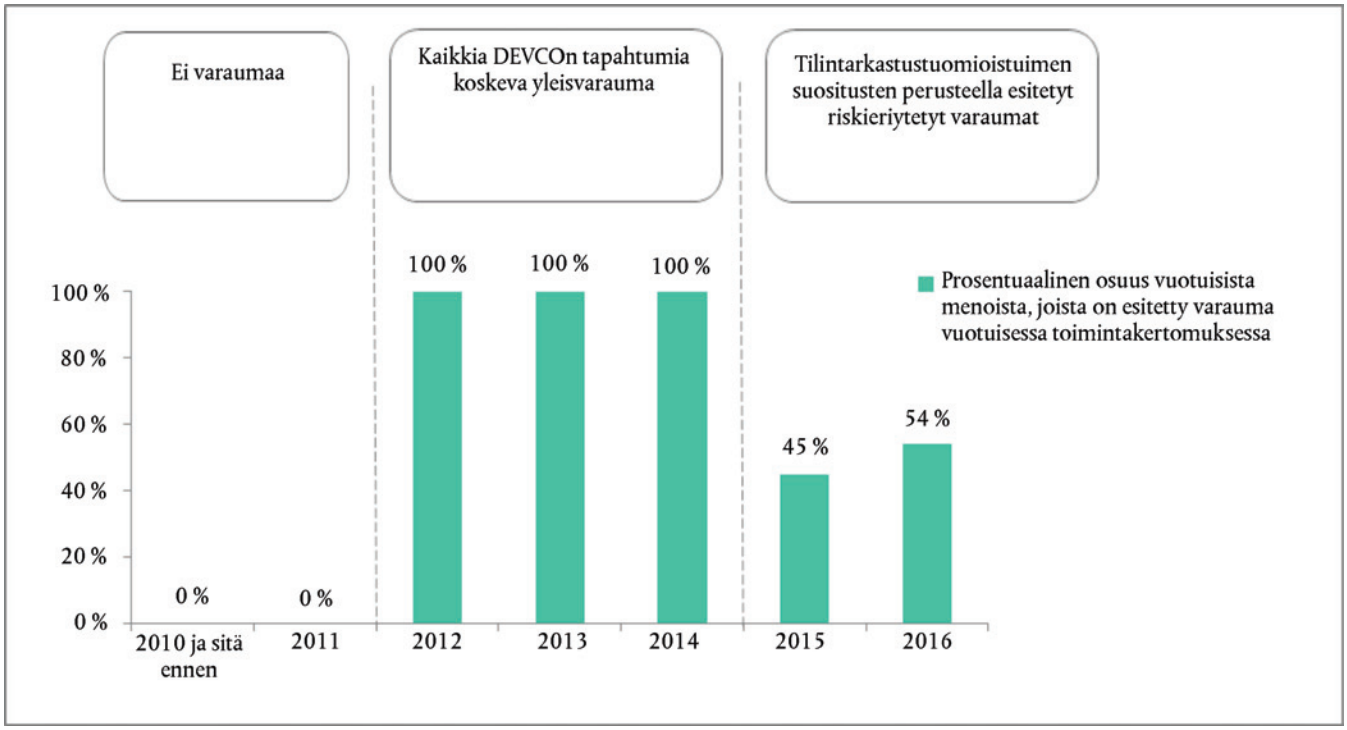
Arvio vuoden 2016 toimintakertomuksesta

33. Pääjohtaja on esittänyt vuosina 2012–2014 yleisvarauman kaikkien kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Vuonna 2015 oli ensimmäinen kerta, kun pääjohtaja antoi riskieriytetyn tarkastuslausuman ja esitti varauman kahdesta suuren riskin menoalasta: i) suoraan hallinnoitavat avustukset ja ii) välillinen hallinnointi kansainvälisten organisaatioiden kautta.

34. Vuonna 2016 kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ulotti varauman koskemaan avustuksia ja välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvia työsuunnitelmia. Näin tehtiin siitä huolimatta, että vuoden 2016 jäännösvirhetaso jäi alle kahden prosentin olennaisuusrajan; huomioon otettiin nimittäin kaikki kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston varmuusprosessin ([33]) osatekijät. Varauma esitettiin tilintarkastustuomioistuimen tässä ja aiemmissa vuosikertomuksissa esittämien suositusten ja huomautusten mukaisesti.

([33]) Tämä käsittää aiemmin laskettujen jäännösvirhetasojen ja tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden riskianalyysin.

Laatikko 8 – Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston edistyminen kohti riskieriytettyä tarkastuslausumaa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuotuisten toimintakertomusten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

35. Pääosasto arvioi, että vuonna 2016 hyväksyttyjen menojen (5 393 miljoonaa euroa) osalta maksun suorittamisen ajankohtana riskialainen ([34]) kokonaismäärä oli 105 miljoonaa euroa (1,9 prosenttia vuoden 2016 menoista). Pääosasto arvioi, että tästä määrästä 25 miljoonan euron (24 prosenttia) osalta oikaisut tehtäisiin sen seuraavina vuosina ([35]) toimittamien tarkastusten yhteydessä.

([34]) Paras maltillinen arvio vuoden aikana hyväksyttyjen menojen määrästä, joka ei ollut maksujen suorittamisajankohtana sovellettavissa olleiden sopimusmääräysten ja säännösten mukainen.

([35]) Ks. kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2016, s. 50.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

36. Vuoden 2016 luku ([36]) (25 miljoonaa euroa) oli puolet vuoden 2015 arviosta, koska kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto oli jättänyt tilintarkastustuomioistuimen viime vuonna esittämän suosituksen mukaisesti laskelmien ulkopuolelle ennakkomaksujen takaisinperinnän, peruuntuneet perintämääräykset ja kertyneet korkotulot. Vuoden 2016 lukujen luotettavuutta vähentävät kuitenkin edelleen seuraavat tekijät: i) havaittuja virheitä ei ekstrapoloitu kokonaisuudessaan perintämääräysten testaamattomaan perusjoukkoon vuonna 2016 eikä edellisinä vuosina ([37]), eikä ii) laskelmaa täsmäytetty EKR:jen tilinpäätöksen kanssa ([38]). Näiden puutteiden ([39]) koko laajuutta on vaikea kvantifioida.

KOMISSION VASTAUKSET

36. *Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toteuttamat toimet perintätilanteen kirjauksen koodaukseen liittyvien virheiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi esitellään edellä kohdassa 14. Näitä toimia jatketaan vuonna 2017. Lisäksi kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto varmistaa, että tulevaisuudessa mahdollisesti havaittavat virheet ekstrapoloidaan kokonaisuudessaan oikaisukapasiteetin laskennassa huomioon otettujen perintämääräysten testaamattomaan perusjoukkoon.*

Järjestelmävirhe, jonka vuoksi perintämääräykset kirjattiin ilman perintätilanteen tietoja, oli yksittäistapaus. Se korjataan vuoden 2017 aikana käyttämällä perintätilanteen kirjaustoimintoa oikein ja annettujen ohjeiden (esim. perintätilanteen kirjauksen opaskirja) mukaisesti sekä ottamalla tarvittava toimintasääntö käyttöön komission kirjanpitojärjestelmässä.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

37. Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että EKR:jen taloudellinen asema sekä toimien tulokset, rahavirrat ja nettovarallisuuden muutokset päättyneeltä varainhoitovuodelta on esitetty EKR:jen 31. joulukuuta 2016 päättyneeltä varainhoitovuodelta annetussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

([36]) Vuoden 2016 oikaisukapasiteetti on laskettu virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien vuoksi vuosina 2010–2016 annettujen perintämääräysten keskimääräisenä vuotuisena määränä.

([37]) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto tarkasti vuoden 2016 perintämääräyksistä poimitun laajan otoksen ja totesi, että noin 50 prosenttia kaikista oikaisukapasiteettiin vaikuttavista perintämääräyksistä oli kirjattu virheellisesti. Laskelmassa käytettyjä vuosina annettuja 2010–2015 perintämääräyksiä mukautettiin niin ollen vastaavalla prosenttiosuudella. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin muita virheitä, joita ei ollut otettu huomioon ja jotka niin ollen lisäisivät virheellisesti kirjatun takaisinperinnän prosenttiosuutta ainakin 62 prosenttiin.

([38]) Komission kirjanpitojärjestelmässä oli tekninen ongelma, minkä vuoksi vuoden 2016 perintämääräysten perusjoukkoon ei sisältynyt perintämääräyksiä, joissa takaisinperinnän syytä ei ollut kirjattu järjestelmään.

([39]) Näiden puutteiden suurin mahdollinen vaikutus ei vaikuta EKR:n tilejä koskevaan tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
38. Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että 31. joulukuuta 2016 päättyneen varainhoitovuoden osalta:	
a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen	
b) EKR:jen maksutapahtumien virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 16–26). Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että arvioitu virhetaso on 3,3 prosenttia (ks. ***liite 1***).	

Suositukset

39. ***Liitteessä 3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2013 vuosikertomuksessa esitettyjen viiden suosituksen täytäntöönpanoa ([40]). Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on pannut ne kaikki kokonaisuudessaan täytäntöön ([41]).

40. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa arvionsa ja vuotta 2016 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

— **Suositus 1**: valvoo tarkemmin vanhoja avoimia EKR:n sopimuksia, joiden voimassaolo on päättynyt, jotta niiden lukumäärää voidaan edelleen vähentää	*Komissio hyväksyy suosituksen.*
— **Suositus 2**: saattaa päätökseen tarkastusten ja menotarkastusten toimeksiantojen ehtojen muokkauksen vuoden 2017 loppuun mennessä	*Komissio hyväksyy suosituksen. Työ on jo käynnissä.*
— **Suositus 3**: laajentaa toimiaan vuoden 2017 toimintasuunnitelmassaan, jotta ne kattavat myös avustukset ja välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat työsuunnitelmat, joista vuotuisessa toimintakertomuksessa on esitetty varauma	*Komissio hyväksyy suosituksen. Varauman esittäminen näistä kahdesta alasta kertoo jo erityistoimien määrittelystä niitä varten.*
— **Suositus 4**: harkitsee jäännösvirhetason selvittämisen yhteydessä tarkastettavien yksittäisten alhaisen riskin budjettitukitapahtumien määrän vähentämistä ja näin säästyneiden resurssien käyttämistä siten, että hankkeisiin liittyviä yksittäisiä tapahtumia tarkastetaan enemmän	*Suositus hyväksytään. Komissio harkitsee Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ehdottamaa lähestymistapaa ja sisällyttää sen tarvittaessa jäännösvirhetason selvittämiseen käytettävään menetelmään.*
— **Suositus 5:** kehittää edelleen vuoden 2017 *oikaisukapasiteetin* laskentaa korjaamalla tässä vuosikertomuksessa eritellyt puutteet.	*Suositus hyväksytään.*

([40]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2013 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna tilintarkastustuomioistuimen suositukset täytäntöön.

([41]) Seurannan tarkoituksena oli tarkistaa, oliko suositusten perusteella toteutettu korjaavia toimenpiteitä, mutta ei arvioida niiden täytäntöönpanon vaikuttavuutta.

LIITE 1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

	2016	2015
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Maksutapahtumat yhteensä	**143**	140
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**3,3 %**	3,8 %
Ylempi virheraja	5,6 %	
Alempi virheraja	1 %	

LIITE 2

YHTEENVETO VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON AINAKIN 20 PROSENTTIA

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET

Johdanto

Tilintarkastustuomioistuin testasi edustavan tapahtumaotoksen soveltaen tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2016 talousarvion toteuttamisesta antaman vuosikertomuksen ensimmäisen luvun liitteessä 1.1 esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa EKR:jen perusjoukossa. Testaamalla havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai mahdollisista virhetyypeistä. Jäljempänä esitettävät havainnot ovat esimerkkejä virheistä, jotka vaikuttavat vähintään 20 prosenttiin tarkastetun tapahtuman arvosta ([1]). Mainitut virheet havaittiin tapahtumissa, joiden arvo vaihteli 128 000 euron ja 11,8 miljoonan euron välillä. Mediaaniarvo oli ([2]) yli 4,8 miljoonaa euroa.

Esimerkkejä virheistä ([3])

Hankintasääntöjä ei noudatettu

Esimerkki 1 – Rakennusurakkatarjous arvioitiin väärin

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission tarkastamat ja hyväksymät menot, jotka liittyivät poliklinikan rakennustöihin Karibialla. Hanketta koskevassa hankintamenettelyssä ei noudatettu avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita eikä komission omia hankintasääntöjä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että edullisin tarjous täytti kaikki valintakriteerit, mutta se hylättiin, koska epäiltiin, onko tarjoajalla urakan toteuttamiseen vaadittavat tekniset valmiudet. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että päätökselle ei ollut kunnon perusteita. Tarjoajalle lähetetyssä ilmoituskirjeessä mainittu hylkäämisperuste oli väärä. Tarkastuksen aikana komissio selitti, että edullisimman tarjouksen tehnyt tarjoaja ei ollut antanut riittävästi näyttöä siitä, että sillä oli urakan toteuttamiseen tarvittava vähimmäisrahoitus. Sopimus tehtiin toiseksi edullisimman tarjouksen tekijän kanssa, vaikka siltäkin puuttui kymmenen prosenttia vaaditusta vähimmäisrahoituksesta. Arviointikomitea antoi toiseksi edullisimman tarjouksen tekijälle mahdollisuuden esittää lisätietoja tämän valintaperusteen kohdalla. Ensiksi mainitulle tarjoajalle ei annettu tällaista mahdollisuutta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiden puutteiden vuoksi kyseessä on vakava *julkisiin hankintoihin* liittyvä virhe (kvantifioituna 100 prosenttia).

Arviointikertomuksen päätelmien mukaan arviointikomitea katsoi, ettei edullisin tarjous täyttänyt vaatimuksia, koska tarjoajalla ei ollut riittäviä teknisiä valmiuksia, jotta se voisi toteuttaa tämän urakan niiden kahden muun urakan lisäksi, jotka hankintaviranomainen oli sille jo myöntänyt. Edullisimman tarjouksen tehneeltä tarjoajalta puuttui myös osa vaaditusta vähimmäisrahoituksesta.

([1]) Näiden virheiden osuus on yli puolet arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

([2]) Puolet kaikista virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia, havaittiin tapahtumissa, joiden arvo oli alle 4,8 miljoonaa euroa; loput havaittiin arvoltaan tätä suuremmissa tapahtumissa.

([3]) Kaksi muuta esimerkkiä virheistä esitetään päätekstin ***laatikossa 5***.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
Esimerkki 2 – Julkisia hankintoja koskevaa menettelyä ei dokumentoitu riittävällä tavalla	
Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio oli tarkastanut ja hyväksynyt lopullisesti menot, jotka liittyivät EU:n Grenadassa rahoittamien hankkeiden hallintoa parantavaan teknisen avun hankkeeseen. Maksupyyntöön sisältyi useita konsulttipalvelusopimuksen eriä. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut kaikkia sopimukseen liittyviä hankinta-asiakirjoja eikä tämän vuoksi pystynyt tarkistamaan, oliko hankintaa koskevia sääntöjä noudatettu hankkeen yleisten ehtojen mukaisesti. Testattujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 30 prosenttia.	*Komissio käsittelee Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havaintoja.*
Menot eivät olleet aiheutuneet	
Esimerkki 3 – Menoja ei ollut aiheutunut edunsaajalle	
Tilintarkastustuomioistuin tutki komission tarkastamat ja hyväksymät menot, jotka liittyivät kansainvälisen järjestön toteuttamaan hankkeeseen, jolla tuettiin yksityisen sektorin kehittämistä AKT-maissa. Hyväksyttyjen menojen kokonaismäärää tarkistettaessa havaittiin, että kyseessä olivat kansainvälisen järjestön myöntämät takuukirjeet ja hallinnointipalkkiot koko valtuutussopimuksen ajalta. Sijoittajat eivät olleet perineet saataviaan pankkitakauksen antajalta, mikä tarkoitti, että edunsaajalle ei tosiasiallisesti ollut aiheutunut kuluja. Lisäksi sopimuksen toteutusajanjakso on 20 vuotta, eikä tulevia hallintomaksuja voida veloittaa etukäteen. Testattujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 98 prosenttia.	*Komissio on toteuttanut korjaavia toimenpiteitä: kyseenalaistettu menojen hyväksyminen on peruttu.*
Olennaisia tositteita ei toimitettu	
Esimerkki 4 – Riittämättömät tositteet	
Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten komissio oli alustavasti tarkastanut ja hyväksynyt menot, jotka liittyivät Tansaniassa kauppaa ja maataloutta tukevaan hankkeeseen. Suurimmasta osasta testattuja menoja ei saatu lainkaan tositteita tai toimitetut asiakirjat eivät olleet riittävät, koska ne eivät esimerkiksi kattaneet koko kulua. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tarkistamaan näiden erien tukikelpoisuutta. Testattujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 45 prosenttia.	*Euroopan tilintarkastustuomioistuimen käynnin jälkeen komissio on edelleen hankkimassa lisätositteita ennen lopullisen summan määrittämistä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
Esimerkki 5 – Riittämättömät tositteet, tukeen oikeuttamattomia kuluja	
Tilintarkastustuomioistuin tutki komission lopullisesti tarkastamat ja hyväksymät menot, jotka liittyivät voittoa tavoittelemattoman järjestön maaseutualueilla Malawissa toteuttamia rahoituspalveluja koskevaan avustussopimukseen. Maksupyynnössä havaittiin useita ongelmia. Palkanmaksua koskevassa tarkastuksessa ei saatu kaikki tositteita (kuten palkkakuitteja tai maksutositteita), ja maksupyyntöön oli sisällytetty tukeen oikeuttamattomia kuluja (tuontitulleja). Lisäksi hankintamenettelyssä ei joissakin tapauksissa noudatettu avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Testattujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 44 prosenttia.	*Komissio toteuttaa tarvittavat toimet tukeen oikeuttamattomiksi katsottujen summien takaisin perimiseksi.*
Ilmoitetut menot oli laskettu väärin	
Esimerkki 6 – Virheitä veloitettujen palkkioiden laskelmissa	
Tilintarkastustuomioistuin tutki komission menoja, jotka liittyivät kansainvälisen järjestön hallinnoimaan erityisrahastoon. Kuluilmoitukseen sisältyi teknisen konsultin palkkioita. Palvelusopimuksessa täsmennettiin, että konsulttiyrityksen oli muunnettava päivittäiset työtunnit 30 työpäivää käsittäviksi kuukausiksi. Yritys sovelsi laskelmissaan perustana 21 työpäivän kuukautta, mikä lisäsi veloitettujen palkkioiden määrää. Lisäksi konsulttiyritys oli veloittanut sopimusehtojen vastaisesti matkaajasta ja ylityöstä. Testattujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 25 prosenttia.	*Komissio toteuttaa tarvittavat toimet tukeen oikeuttamattomiksi katsottujen summien takaisin perimiseksi.*

LIITE 3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

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				
2013	**Suositus 1**: EuropeAidin olisi varmistettava, että kaikki edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät perivät yli 750 000 euron ennakkomaksuista kertyneen koron vuosittain (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 51, suositus 1).	x						
	Suositus 2: EuropeAidin olisi saatettava CRIS-järjestelmän kehittäminen päätökseen vuoden 2014 loppuun mennessä, jotta 250 000–750 000 euron suuruisista ennakkomaksuista kertyvät korot voidaan kirjata rahoitustoiminnasta kertyväksi tuotoksi (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 51, suositus 2).	x						
	Suositus 3: EuropeAidin olisi käytävä läpi toteutetusta valvonnasta kertyvän hyödyn kvantifiointi (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 51, suositus 3).	x						
	Suositus 4: EuropeAidin olisi raportoitava vuotuisessa toimintakertomuksessa, kuinka valvontajärjestelmän puutteiden korjaamista varten laaditun toimintasuunnitelman toteuttaminen on edistynyt (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 51, suositus 4).	x						
	Suositus 5: EuropeAidin olisi ilmoitettava vuotuisessa toimintakertomuksessa jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen laajuus sekä arvioitu alempi ja ylempi virheraja (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 51, suositus 5).	x						

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)

Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

FI