Euroopan unionin
virallinen lehti

C 357

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

61. vuosikerta

4. lokakuuta 2018

Sisältö

IV *Tiedotteet*

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN TIEDOTTEET

Tilintarkastustuomioistuin

2018/C 357/01 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2017 ja toimielinten vastaukset 1

2018/C 357/02 Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2017 ja komission vastaukset 315

FI

©Euroopan unioni, 2018.

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 12. heinäkuuta 2018 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET

varainhoitovuodelta 2017

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

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat:

Klaus-Heiner LEHNE (presidentti),
Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
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, Eva LINDSTRÖM,
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA ja Annemie TURTELBOOM.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2018/C 357/01)

SISÄLLYS

		Sivu
Yleinen johdanto		7
Ensimmäinen luku	– Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
Toinen luku	– Talousarvio- ja varainhallinto	45
Kolmas luku	– EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	81
Neljäs luku	– Tulot	167
Viides luku	– Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	181
Kuudes luku	– Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	201
Seitsemäs luku	– Luonnonvarat	245
Kahdeksas luku	– Turvallisuus ja kansalaisuus	279
Yhdeksäs luku	– Globaali Eurooppa	291
Kymmenes luku	– Hallinto	305

JOHDANTO

0.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin sai toimielimen aseman Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ([1]). Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa ([2]) määritetään tilintarkastustuomioistuimen rooli EU:n varojen ulkoisena tarkastajana. Toimimme tässä ominaisuudessa kaikkien unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana, erityisesti auttamalla kehittämään EU:n varainhoitoa. Lisätietoja työstämme esitetään tilintarkastustuomioistuimen vuotuisissa toimintakertomuksissa, erityiskertomuksissa ja yleiskatsauksissa sekä lausunnoissa, joita annamme uudesta tai päivitetystä EU-lainsäädännöstä ja muista varainhoitoon vaikuttavista päätöksistä ([3]).

0.2 Tämä varainhoitovuotta 2017 koskeva kertomus on 41. 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 tarkastellaan tuloksellisuustietojen käyttöä komissiossa, esitetään tuloksellisuutta käsittelevien vuoden 2017 erityiskertomusten keskeiset tulokset ja analysoidaan, kuinka komissio on pannut täytäntöön suositukset, jotka oli esitetty tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 julkaistuissa erityiskertomuksissa

— neljännessä luvussa esitetään EU:n tuloja koskevat havainnot

— luvuissa 5–10 esitetään nykyisen *monivuotisen rahoituskehyksen (MRK)* pääotsakkeiden ([4]) osalta tulokset, jotka on saatu toimien sääntöjenmukaisuutta, komission vuotuisia toimintakertomuksia, muita sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueita ja muita hallintojärjestelyitä koskevissa tarkastuksissa.

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 ([5]). 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]) Ks. Euroopan unionista tehty sopimus, joka tunnetaan myös nimellä Maastrichin sopimus (EYVL C 191, 29.7.1992, s. 1), 13 artikla. Alun perin Euroopan tilintarkastustuomioistuin perustettiin Brysselin sopimuksella uudeksi yhteisön elimeksi, joka vastaa ulkoisesta tarkastuksesta (EYVL L 359, 31.12.1977, s. 1).

([2]) 285–287 artikla (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 169–171).

([3]) Saatavilla tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla osoitteessa www.eca.europa.eu

([4]) Kahdeksannessa luvussa käsitellään otsaketta 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus), yhdeksännessä luvussa käsitellään otsaketta 4 (Globaali Eurooppa). Otsakkeiden 3 ja 4 analyysissä ei ilmoiteta arvioitua virhetasoa. Tilintarkastustuomioistuin ei laadi erityisarvioita otsakkeen 6 (Korvaukset) menoista eikä monivuotisen rahoituskehyksen ulkopuolisista menoista.

([5]) https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_FI.pdf

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	Kohta
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XXXI
Johdanto	1.1–1.5
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen rooli	1.1–1.3
EU:n varainkäyttö on merkittävä väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi	1.4–1.5
Varainhoitovuotta 2017 koskevat tarkastushavainnot	1.6–1.46
Tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä	1.6–1.8
Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat	1.9
Toimien sääntöjenmukaisuus	1.10
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattaa komission varainhoitovuodelta 2017 hyväksymät menot	1.11–1.15
Varainhoitovuotta 2017 koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset osoittavat, että virheet rajoittuvat tiettyihin EU:n talousarvion osiin	1.16
EU:n varojen myöntämisperuste vaikuttaa virheriskiin	1.17–1.29
Komission arvio virhetasosta sijoittuu tilintarkastustuomioistuimen virhemarginaalin pienempään päähän	1.30–1.34
Komission arvion yksittäiset osatekijät eivät aina vastaa tilintarkastustuomioistuimen havaintoja	1.35–1.36
Tulevilla oikaisuilla ja takaisinperintätoimilla on merkittävä vaikutus riskinalaiseen määrään ohjelmien päättämishetkellä	1.37–1.38
Komission arvio oikaisuista ja takaisinperittävistä eristä perustuu aiempien vuosien mukautettuun keskiarvoon	1.39–1.41
Ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikutukset on erotettava selvemmin toistaan	1.42–1.46
Tilintarkastustuomioistuin raportoi petosepäilyistä OLAFille	1.47–1.51
Johtopäätökset	1.52–1.54
Tarkastustulokset	1.53–1.54

Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät

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 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja jonka komissio hyväksyi 27. kesäkuuta 2018, 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 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EU:n taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2017 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 2017 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 2017 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. Tilintarkastustuomioistuin on täyttänyt muut eettiset velvoitteensa näiden standardien ja vaatimusten ja IESBAn eettisten sääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo hankkineensa lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

Perustelut varauman sisältävälle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VI. Kulujen korvaamisesta aiheutuvat maksut kattavien, varainhoitovuonna 2017 kirjattujen menojen ([3]) virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kulujen korvaamisesta aiheutuneiden maksujen arvioitu virhetaso on 3,7 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso (2,4 prosenttia) on yhä olennaisuusrajan yläpuolella, mutta se ei ole laajalle ulottuva. Tukioikeuksiin perustuvien maksujen virhetaso ei ole olennainen ([4]).

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

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

Tilintarkastustuomioistuin arvioi Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR-rahaston) oman pääoman ehtoisten sijoitusten salkkujen takaustoimiin sovelletun kirjanpitokäytännön

VIII. Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR-rahasto) on EU:n ja EIP-ryhmän vuonna 2015 käynnistämä aloite ([5]), jolla kannustetaan investointeihin kaikkialla EU:ssa parantamalla EIP-ryhmän riskinkantokykyä. Aloitteen mukaisesti EU:n talousarviossa annetaan enintään 16 miljardin euron takaus ([6]), josta voidaan kattaa ESIR-rahaston toimista mahdollisesti koituvat tappiot (infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunaan ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevaan osioon liittyvät investoinnit) ([7]).

([3]) Määrä oli 46,7 miljardia euroa. Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2017, kohdat 1.19–1.21.
([4]) Määrä oli 53,5 miljardia euroa. Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2017, kohta 1.18.
([5]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1) (”ESIR-asetus”).
([6]) Takaus nostettiin joulukuussa 2017 muutetun ESIR-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2396, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta, EUVL L 345, 27.12.2017, s. 34) ja maaliskuussa 2018 muutetun ESIR-sopimuksen mukaisesti enintään 26 miljardiin euroon.
([7]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 1.12–1.16.

IX. Tilintarkastustuomioistuin on paneutunut tähän osa-alueeseen aiempina vuosina, koska ESIR-rahaston rakenne johti useisiin monimutkaisiin kirjanpito-ongelmiin, joiden syynä ovat EU:n ja EIP:n väliset järjestelyt. Komission tilinpitäjä kuuli marraskuussa 2017 neuvoa-antavaa asiantuntijaryhmää siitä, mikä olisi EU:n takaamiin pk-yritysikkunan oman pääoman ehtoisiin toimiin sovellettava asianmukainen kirjanpitokäytäntö. Saamiensa neuvojen mukaisesti komission tilinpitäjä päätti ammatillisen harkintansa perusteella, että ESIR-rahasto ei ole komission määräysvallassa eikä komission ja EIP:n yhteisessä määräysvallassa ([8]). EU:n varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen kannalta tämä merkitsee, että EIP-ryhmälle myönnettyä EU:n takausta käsitellään seuraavasti:

a) infrastruktuuri- ja innovointiosion velkasalkun kohdalla rahoitustakauksesta johtuvana velkana

b) pk-yritysikkunan velkasalkun kohdalla rahoitustakuuna

c) kummankin oman pääoman ehtoisten sijoitusten salkun osalta johdannaisena (käypään arvoon tulosvaikutteisesti arvostettuina rahoitusvaroina tai -velkoina).

X. Tilintarkastustuomioistuin arvioi ESIR-rahaston oman pääoman ehtoisten sijoitusten salkkujen takaustoimiin sovelletun kirjanpitokäytännön. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sovellettu kirjanpitokäytäntö ei vaikuta EU:n varainhoitovuoden 2017 konsolidoidussa tilinpäätöksessä annettuun oikeaan ja riittävään kuvaan.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvat vastuut

XI. EU:n taseeseen sisältyvien eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvien vastuiden määrä oli vuoden 2017 lopussa 73,1 miljardia euroa. Kyseessä on yksi taseen merkittävimmistä velkaeristä, jonka osuus oli lähes kolmannes velkojen kokonaismäärästä (236,5 miljardia euroa) vuonna 2017.

XII. Suurin osa eläkeoikeuksista ja muista työsuhde-etuuksista aiheutuvista vastuista (64,0 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 ([9]). Järjestelmä kattaa vanhuuseläkkeiden lisäksi työkyvyttömyyseläkkeet ja EU:n henkilöstön leskille/orvoiksi jääneille lapsille maksettavat eläkkeet. Henkilöstösääntöjen 83 artiklan mukaan eläkejärjestelmään kuuluvat etuudet maksetaan EU:n talousarviosta. Jäsenvaltiot takaavat yhteisesti etuuksien maksamisen, ja virkamiehet maksavat kolmanneksen eläkejärjestelmän rahoituksesta.

XIII. 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 Eurostat ja se tehdään vuosittain.

XIV. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksen yhteydessä vakuutusmatemaattiset olettamukset ja niihin perustuvan eläkevastuun arvon määrittämisen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti numeeriset tiedot, vakuutusmatemaattiset muuttujat ja vastuun laskennan sekä esittämisen konsolidoidussa taseessa ja konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa. Kuten konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 2.9 on esitetty, komissio vahvistaa edelleen menettelyjä, joita käytetään laskettaessa työsuhde-etuuksiin liittyvää velkaa. Tilintarkastustuomioistuin seuraa näitä toimia.

([8]) ESIR-välineen hallintorakenteen perusteella voitaisiin ajatella, että välineeseen sovelletaan yhteistä määräysvaltaa samoin kuin EU:n antaman takuun käytön ja kohdentamisen yhteydessä. Komissio katsoo kuitenkin, että yksimielistä suostumusta ei vaadita päätöksissä, jotka tehdään pk-yritysikkunan osaketuotteeseen tai koko ESIR-aloitteeseen liittyvistä tärkeimmistä toimista. Siksi komission tilinpitäjä päätteli, että kysymyksessä ei voi olla yhteinen määräysvalta.

([9]) 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.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi tileissä esitettyjä siirtovelkoja

XV. Vuoden 2017 lopussa arvioitiin, että ilmoittamatta oli vielä 101 miljardia euroa edunsaajille aiheutuneita tukikelpoisia menoja (vuoden 2016 lopussa: 102 miljardia euroa). Nämä määrät kirjattiin menojäämiksi ([10]).

XVI. Tilintarkastustuomioistuin tutki menetelmiä ja valvontajärjestelmiä, joita merkittävimmät pääosastot olivat soveltaneet vuoden lopun arvioihin. Se poimi otoksia laskujen ja ennakkomaksujen joukosta ja selvitti näiden osatekijöiden avulla siirtovelkojen virheellisyysriskiä. Tilintarkastustuomioistuin pyysi komission kirjanpitoyksiköltä lisäselvitystä sovelletuista yleisistä menetelmistä.

XVII. Tilintarkastustuomioistuimen oli mahdollista tehdä johtopäätös, jonka mukaan konsolidoidussa taseessa esitetty siirtovelkojen kokonaismäärä on arvioitu oikein.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamisen mahdollisen vaikutuksen vuoden 2017 tileihin

XVIII. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 29. maaliskuuta 2017 Eurooppa-neuvostolle päätöksestään erota Euroopan unionista (EU). Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista EU:sta koskevasta sopimuksesta alettiin neuvotella 22. toukokuuta 2017.

XIX. Erosopimusluonnoksen (19. maaliskuuta 2018) taloudelliset määräykset sisältävässä viidennessä osassa todetaan taloudellisen selvitysratkaisun osalta, että Yhdistynyt kuningaskunta maksaa kaikki edellisen ja nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen mukaiset velvoitteensa aivan kuin se olisi yhä jäsenvaltio.

XX. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tämän perusteella, että 31. joulukuuta 2017 päivätty tilinpäätös kuvastaa oikein eroprosessin tilannetta.

Muut seikat

XXI. Toimivan johdon velvollisuuksiin kuuluu antaa nk. muuta informaatiota, millä tarkoitetaan osiota ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” mutta ei tilinpäätöstä eikä sitä koskevaa tilintarkastustuomioistuimen kertomusta. Tilintarkastustuomioistuimen lausunto konsolidoidusta tilinpäätöksestä ei kata muuta informaatiota eikä tilintarkastustuomioistuin esitä sen osalta varmuutta koskevaa johtopäätöstä. Tilintarkastustuomioistuimen velvollisuutena on konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä tutustua tähän muuhun informaatioon. Tällöin 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, että muu informaatio sisältää olennaisia virheellisyyksiä, sen on raportoitava asiasta. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole raportoitavaa tältä osin.

([10]) Kyseessä ovat taseen velkoihin kirjatut 64 miljardin euron siirtovelat sekä taseen varoihin kirjattu 37 miljardin euron määrä, joka vähentää ennakkorahoituksen arvoa.

Toimivan johdon velvollisuudet

XXII. Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Valvonta kohdistuu tilinpäätöksen laatimiseen ja sillä varmistetaan, että tilinpäätöksessä esitetään oikeat ja riittävät tiedot, joissa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvia olennaisia virheitä. Toimivan johdon vastuulla on lisäksi varmistaa, että tilinpäätöksessä mainitut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä sääntelevien normien mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa EU:n tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT, 317 artikla).

XXIII. Kun toimiva johto laatii konsolidoitua tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EU:n kykyä jatkaa toimintaansa. Toimivan johdon on tuotava tarvittaessa esiin asiaa koskevat 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.

XXIV. Komission vastuulla on valvoa EU:n tilinpäätösraportointia.

XXV. Varainhoitoasetuksen (IX osasto) mukaisesti komission tilinpitäjän on toimitettava EU:n konsolidoitu tilinpäätös tarkastettavaksi ensin alustavan tilinpäätöksen muodossa viimeistään seuraavan vuoden 31. maaliskuuta ja lopullinen tilinpäätös viimeistään 31. heinäkuuta. Jo alustavan tilinpäätöksen on annettava oikea ja riittävä kuva taloudellisesta asemasta. On siis välttämätöntä, että kaikki alustavaan tilinpäätökseen sisältyvät erät esitetään lopullisina laskelmina niin, että tilintarkastustuomioistuin voi hoitaa tehtävänsä varainhoitoasetuksen X osaston mukaisesti ja asetettuja määräaikoja noudattaen. Alustavan ja lopullisen tilinpäätöksen erojen olisi yleensä johduttava ainoastaan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista.

Tarkastajan velvollisuudet konsolidoidun tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

XXVI. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, onko EU:n 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 konsolidoitujen tilinpäätöksen perusteella.

XXVII. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee alv:oon ja BKTL:oon 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.

XXVIII. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, 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 on esittänyt evidenssiä siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimielin tai muu elin on hyväksynyt evidenssin ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä, mikä saattaa tapahtua vasta myöhempänä varainhoitovuonna.

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

a) määritellä ja arvioida, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EU:n lainsäädännön vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin virhetapaukset, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallisia tietojen poisjättämisiä, virheellisiä tulkintoja tai sisäisen valvonnan sivuuttamisia. On siksi olemassa suurempi riski, että kyseiset tapaukset jäävät havaitsematta.

b) saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta olosuhteisiin nähden asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.

c) arvioida toimivan johdon soveltamien tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta ja toimivan johdon esittämien kirjanpidollisten arvioiden ja niihin liittyvien tilinpäätöksessä esitettävien tietojen kohtuullisuutta.

d) 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 organisaation kykyä jatkaa toimintaansa. Jos tilintarkastustuomioistuin toteaa, että olennaista epävarmuutta on havaittavissa, sen on kiinnitettävä kertomuksessaan huomio asianomaisiin konsolidoidun tilinpäätöksen liitetietoihin tai muutettava lausuntoaan, jos liitetiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat sen tarkastuskertomuksen laatimisajankohtaan mennessä saatuun tilintarkastusevidenssiin. Tulevaisuuden tapahtumat tai olosuhteet saattavat kuitenkin johtaa siihen, että yhteisö ei pysty jatkamaan toimintaansa.

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

f) hankkia tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä EU:n suorittaman konsolidoinnin piiriin kuuluvien yhteisöjen taloudellisista tiedoista, jotta se voi esittää lausunnon konsolidoidusta tilinpäätöksestä ja sen perustana olevista toimista. Tilintarkastustuomioistuin on vastuussa tarkastustyön ohjaamisesta, valvomisesta ja suorittamisesta ja vastaa yksin tarkastuslausunnostaan.

XXX. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa toimivalle johdolle muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä merkittävät tarkastushavainnot ja mahdolliset havaitut merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

XXXI. Tilintarkastustuomioistuin määrittää komission ja muiden tarkastettujen yhteisöjen kanssa keskustelluista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä konsolidoidun tilinpäätöksen tarkastuksessa ja siten tarkastuksen kannalta keskeisiä seikkoja kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja 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.

12. heinäkuuta 2018

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen rooli

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

a) antaa lausunnon EU:n tilinpäätöksestä

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

c) raportoi, onko EU:n varainkäyttö taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa ([11]), ja

d) antaa lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista, joilla on taloudellista vaikutusta.

1.2 Tilintarkastustuomioistuimen *tarkastuslausumaa* varten tekemä työ (jota kuvataan ***liitteessä 1.1***) täyttää ensimmäisen ja toisen näistä tavoitteista. Keskeisten EU:n menoalojen ([12]) osalta vuosikertomusta varten tehty työ koskee myös varainkäytön taloudellisuutta, tehokkuutta tai vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin raportoi eri näkökohdista, jotka liittyvät komission EU-varojen asianmukaisen käytön varmistamista varten perustamaan järjestelmään ([13]). Lisäksi tarkastustyöllä on keskeinen merkitys laadittaessa lausuntoja, joita tilintarkastustuomioistuin esittää ehdotetusta lainsäädännöstä.

1.3 Tässä vuosikertomuksen luvussa

a) esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman taustatiedot ja yhteenveto tilien luotettavuuden ja toimien sääntöjenmukaisuuden osalta tehdyistä havainnoista ja johtopäätöksistä

b) annetaan tietoja tilintarkastustuomioistuimen OLAFille raportoimista petosepäilyistä

c) esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta (ks. ***liite 1.1***).

([11]) Ks. sanasto: *moitteeton varainhoito*.
([12]) Ks. viidennen, kuudennen ja seitsemännen luvun osa 2.
([13]) Ks. kolmas luku.

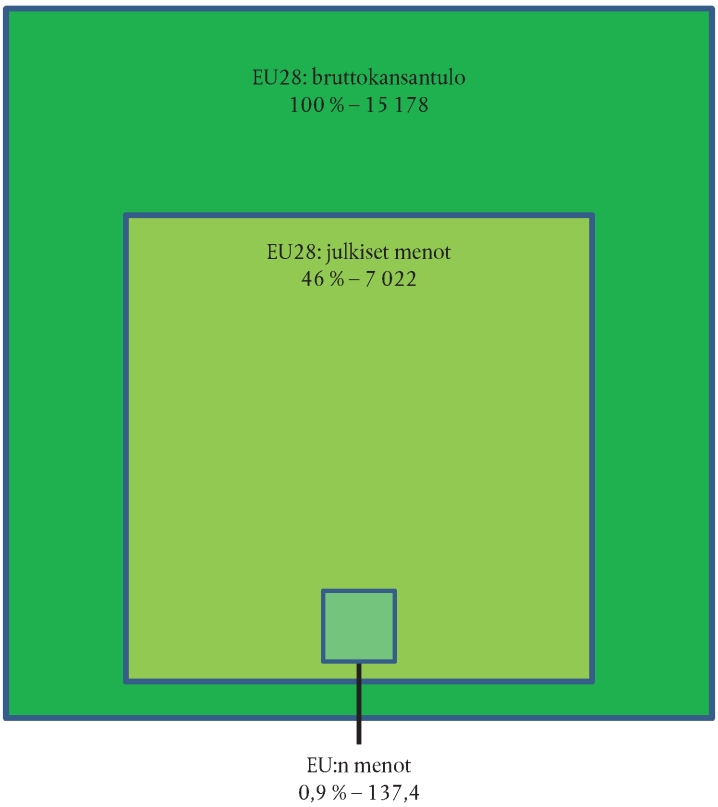
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EU:n varainkäyttö on merkittävä väline toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

1.4 EU:n varainkäyttö on 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 137,4 miljardia euroa ([14]) vuonna 2017. Tämä vastaa 2,0:aa prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenoista ja 0,9:ää prosenttia EU:n bruttokansantulosta (***laatikko 1.1***).

Laatikko 1.1 – EU:n menot vuonna 2017 (osuutena jäsenvaltion bruttokansantulosta (BKTL) ja julkisen talouden menoista)

(miljardia euroa)



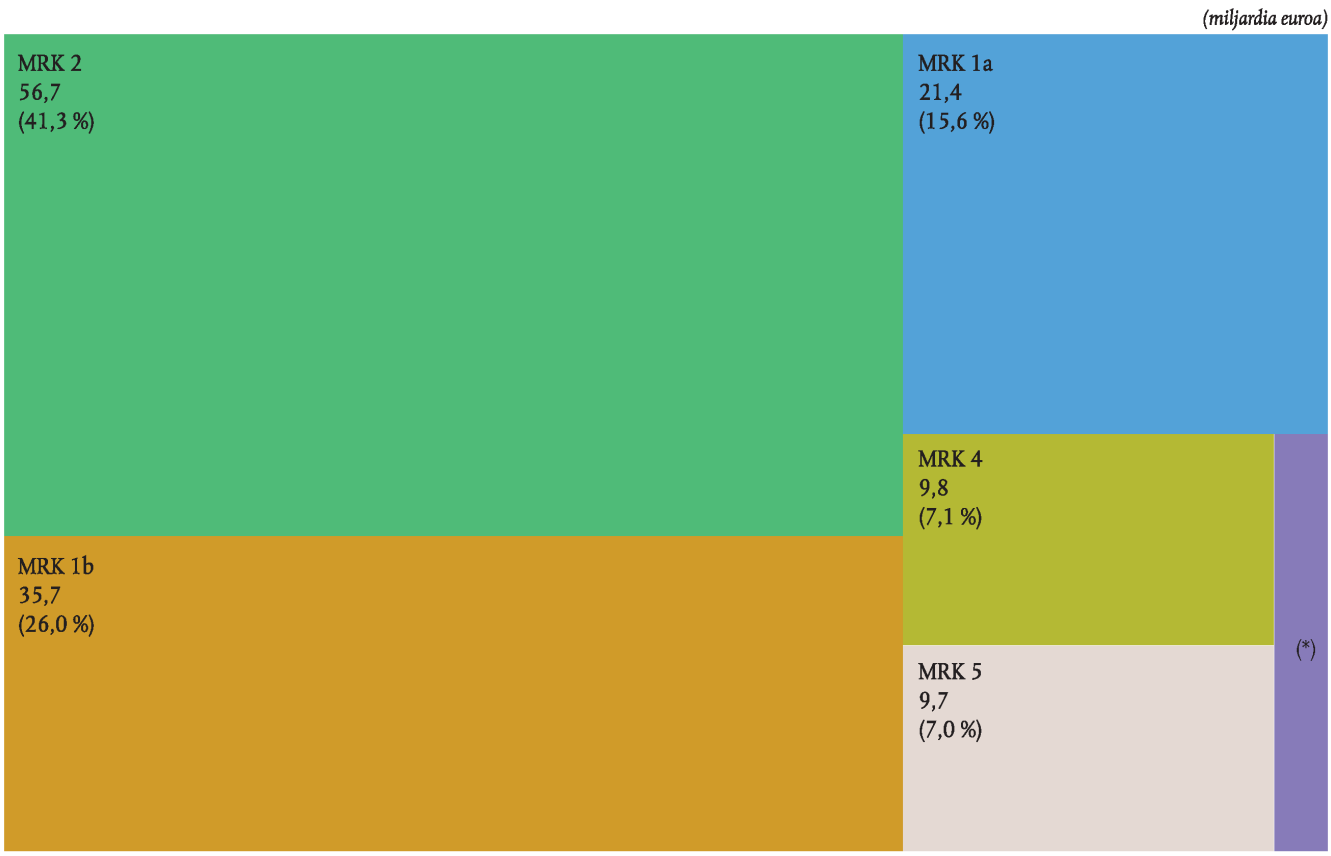
Lähde: Jäsenvaltioiden BKTL: Euroopan komission tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017 – Liite A – Tulot;
Jäsenvaltioiden julkisen talouden menot: Eurostat – Vuotuinen kansantalouden tilinpito.
EU:n menot: Euroopan komissio – Euroopan unionin varainhoitovuoden 2017 konsolidoitu tilinpäätös.

([14]) Ks. EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017, talousarvion toteuttamisselvitystä ja liitetietoja koskeva osa, monivuotinen rahoituskehys (4.3): Maksu*määrärahojen* toteutuminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.5 EU:n varat jaetaan edunsaajille joko yksittäisinä maksuina/vuotuisina erinä tai useiden maksujen sarjana monivuotisten meno-ohjelmien kautta. Vuonna 2017 EU:n talousarviosta suoritettiin maksuja kaikkiaan 137,4 miljardin euron arvosta. Määrä koostuu 29,7 miljardin euron suuruisesta ennakkorahoituksesta ja 107,7 miljardista eurosta yksittäisiä maksuja ja väli- ja loppumaksuja. Kuten ***laatikosta 1.2*** käy ilmi, suurin osa EU:n talousarviovaroista osoitettiin luonnonvarojen alalle (56,7 miljardia euroa; 41 prosenttia kokonaismäärästä). Seuraavaksi eniten varoja meni koheesioalalle (35,7 miljardia euroa; 26 prosenttia kokonaismäärästä) ja kilpailukykyyn (21,4 miljardia euroa; 15,6 prosenttia kokonaismäärästä).

Laatikko 1.2 – Varainhoitovuoden 2017 maksut monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeittain



(*) MRK 3 2,9 (2,1 %) + MRK 6 ja muut menot 1,2 (0,9 %)

MRK 1a – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky ("Kilpailukyky")
MRK 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio ("Koheesio")
MRK 2 – Luonnonvarat
MRK 3 – Turvallisuus ja kansalaisuus
MRK 4 – Globaali Eurooppa
MRK 5 – Hallinto
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

VARAINHOITOVUOTTA 2017 KOSKEVAT TARKASTUSHAVAINNOT

Tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä

1.6 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan unionin konsolidoitua tilinpäätöstä ([15]) (”tilit”) varainhoitovuodelta 2017. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätöksen sekä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen 27. kesäkuuta 2018 eli ennen varainhoitoasetuksen ([16]) mukaisen määräajan päättymistä. Tilinpäätöksen lisäksi toimitettiin asiakirja ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” ([17]). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunto ei kata kyseistä analyysiä. Tarkastusstandardien mukaisesti tilintarkastustuomioistuin kuitenkin arvioi analyysissä ja tilinpäätöksessä esitettyjen tietojen yhdenmukaisuuden.

1.7 Komission julkaisemasta tilinpäätöksestä ilmenee, että velkojen kokonaismäärä oli 31. joulukuuta 2017 yhteensä 236,5 miljardia euroa ja varojen kokonaismäärä oli 166,2 miljardia euroa. Varainhoitovuoden 2017 taloudellinen tulos on 8,1 miljardia euroa.

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

([15]) 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 tilinpäätöksen liitetiedot
b) talousarvion toteuttamista koskeva selvitys, joka kattaa varainhoitovuoden tulot ja menot, sekä sitä koskevat liitetiedot.

([16]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

([17]) 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen kannalta keskeiset seikat

1.9 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. Kansainvälisen standardin 701 ([18]) mukaisesti tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastuslausumassaan tarkastuksen kannalta keskeisistä seikoista.

Toimien sääntöjenmukaisuus

1.10 Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa EU:n tulot ja menot ja arvioi, ovatko ne sovellettavien lakien ja säännösten mukaiset. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustulokset tulojen osalta neljännessä luvussa ja menojen osalta luvuissa 5–10.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattaa komission varainhoitovuodelta 2017 hyväksymät menot

1.11 Tarkastustaan varten tilintarkastustuomioistuin tutki EU:n tilien perustana olevat toimet. Niissä on kyse varainsiirroista EU:n talousarviosta lopullisille edunsaajille, jäsenvaltioiden maksuosuuksista EU:n talousarvioon ja muista lähteistä peräisin olevista tuloista. Tilintarkastustuomioistuin tutkii menot siinä vaiheessa, kun EU:n varojen lopulliset saajat ovat toteuttaneet toimia tai heille on aiheutunut kuluja ja komissio on hyväksynyt menot (*”hyväksytyt menot”*). Käytännössä tämä tarkoittaa, että toimista koostuva tilintarkastustuomioistuimen perusjoukko kattaa väli- ja loppumaksut. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ennakkomaksut ainoastaan, jos kirjanpidollinen selvittäminen oli tehty varainhoitovuonna 2017.

([18]) Tarkastajien on täytynyt raportoida tarkastuksen kannalta keskeisistä seikoista siitä lähtien, kun kansainvälinen tilintarkastusstandardi 701 tuli voimaan vuonna 2015.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.12 Euroopan parlamentti ja neuvosto tekivät useita muutoksia kauden 2014–2020 taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota koskevaan alakohtaiseen lainsäädäntöön (ks. kohdat 6.5–6.10) kaudella 2007–2013 sovellettuihin sääntöihin nähden. Tärkein muutos on, että jäsenvaltion ohjelmaviranomaisten on nykyisin vuosittain esitettävä varmennuspaketti, joka sisältää tilinpäätöksen ja kattaa komissiolle tilivuoden aikana todennetut menot. Komissio hyväksyy tilit, jos ne ovat tarkastusviranomaisten lausunnon mukaan täydelliset, oikeelliset ja todenmukaiset. Se arvioi varmennuspaketin ja varmistaa siten, että *jäännösvirhetaso* pysyy jokaisessa ohjelmassa kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolella. Tarvittaessa se tekee rahoitusoikaisuja.

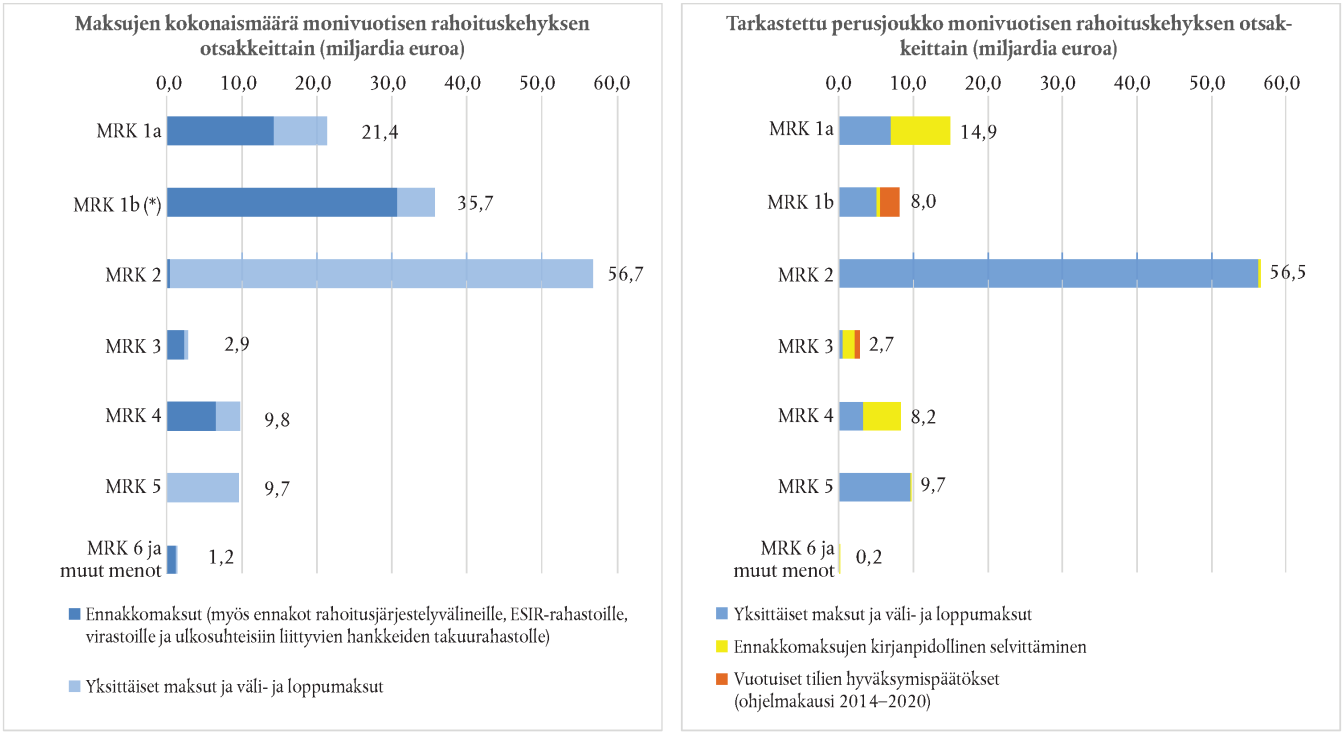
1.13 Taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta koheesiosta annetun alakohtaisen lainsäädännön muutokset vaikuttavat siihen, mitä komissio pitää alalla ”hyväksyttyinä menoina”. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastama perusjoukko eroaa näin ollen tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta aiempien vuosien perusjoukosta. Se koostuu kauden 2007–2013 loppumaksuista (myös kirjanpidollisesti selvitetyistä ennakkomaksuista) ja kauden 2014–2020 menoista, joihin liittyvät tilit komissio on hyväksynyt vuosittain (ks. ***liite 1.1.***, kohdat 2–6, sekä kohdat 6.16–6.19). Toisin sanoen tilintarkastustuomioistuin testasi tapahtumia, joiden kohdalla jäsenvaltio oli toteuttanut kaikki relevantit korjaavat toimet.

1.14 Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa 1b vuonna 2017 suoritettujen välimaksujen, jotka koskevat kautta 2014–2020, määrä oli noin 21 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin sisällyttää nämä väli- ja ennakkomaksut perusjoukkoonsa myöhempänä varainhoitovuonna, kun komissio on hyväksynyt tilit ja ne on selvitetty vuotuisella päätöksellä.

KOMISSION VASTAUKSET

1.13 *Komissio toteaa, että hyväksyttyihin menoihin voidaan tarvittaessa tehdä rahoitusoikaisuja vielä myöhempinä vuosina esimerkiksi komission myöhemmin tekemien tarkastusten johdosta.*

Laatikko 1.3 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukko vuodelta 2017 verrattuna EU:n varainhoitovuoden 2017 talousarvioon (monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeittain)



(*) Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa 1b ennakkorahoitus (30,7 miljardia euroa) sisältää ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 välimaksut (21,7 miljardia euroa). Tilintarkastuksen tähän alaan soveltaman lähestymistavan mukaisesti kyseiset maksut eivät ole osa varainhoitovuoden 2017 vuosikertomusta varten toimitetun tarkastuksen perusjoukkoa.

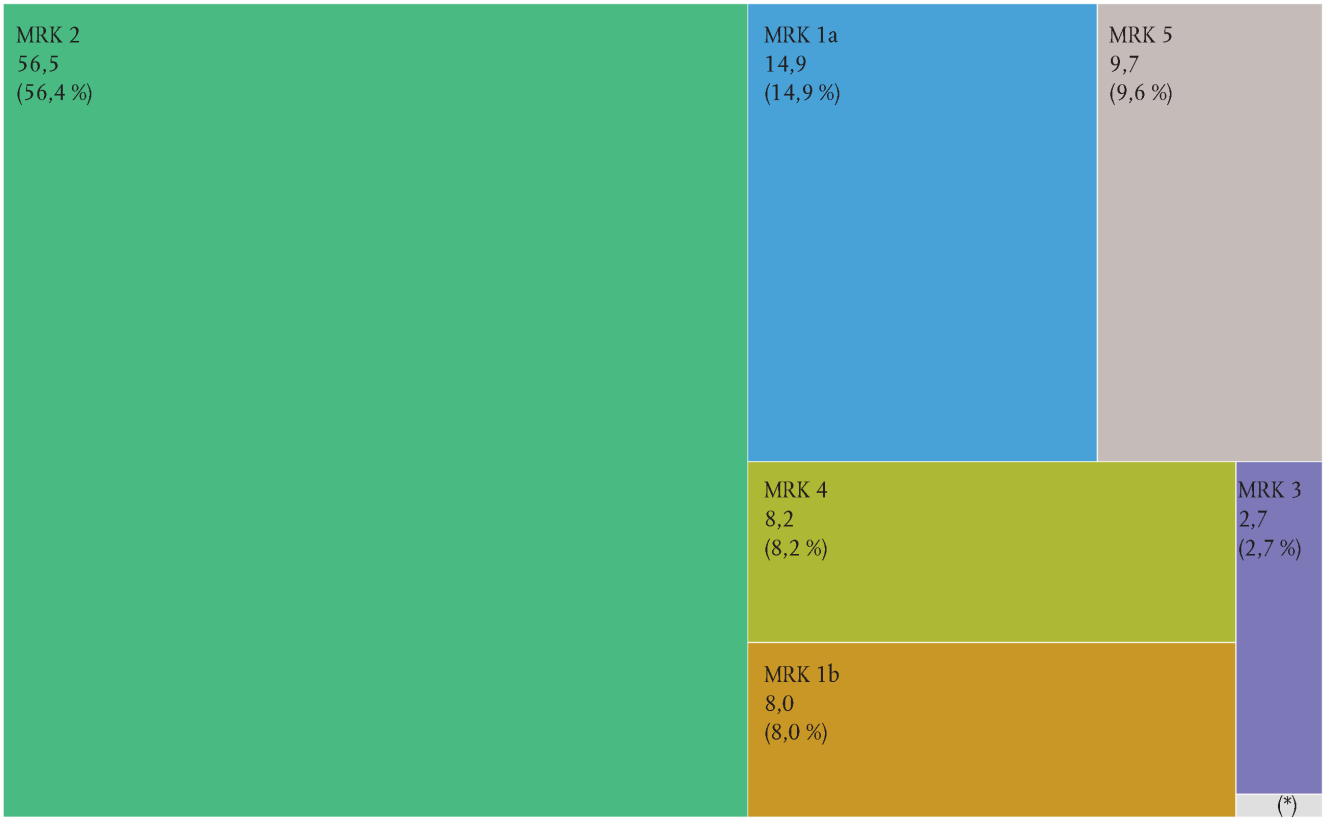
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.15 ***Laatikossa 1.3*** jaotellaan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 tarkastuksen perusjoukko yksittäisiin maksuihin, (komission hyväksymiin) välimaksuihin ja loppumaksuihin sekä kirjanpidollisesti selvitettyihin ennakkomaksuihin ja tilien hyväksymisestä tehtyihin vuotuisiin päätöksiin. Vuoden 2017 osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti tapahtumia kaikkiaan 100,2 miljardin euron arvosta. Tänä vuonna suurin osa (57 prosenttia) perusjoukosta koskee luonnon varojen alaa, kun taas monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1b ”Koheesio” painoarvo on aiemmista vuosista poiketen suhteellisen vähäinen (noin kahdeksan prosenttia) (***laatikko 1.4***).

Laatikko 1.4 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusjoukko varainhoitovuodelta 2017 (monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeittain)

(miljardia euroa)



(*) MRK 6 ja muut menot 0,2 (0,2 %)

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Varainhoitovuotta 2017 koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset osoittavat, että virheet rajoittuvat tiettyihin EU:n talousarvion osiin

1.16 Tilintarkastustuomioistuin teki EU:n tulojen ja menojen sääntöjenmukaisuudesta seuraavat pääasialliset havainnot:

a) Tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Tuloihin liittyvät järjestelmät olivat kokonaisuutena katsoen vaikuttavat, mutta komission ja eräiden jäsenvaltioiden osalta arvioidut *perinteisten omien varojen* alan keskeiset sisäiset kontrollit olivat osittain vaikuttavia (kohta 4.21).

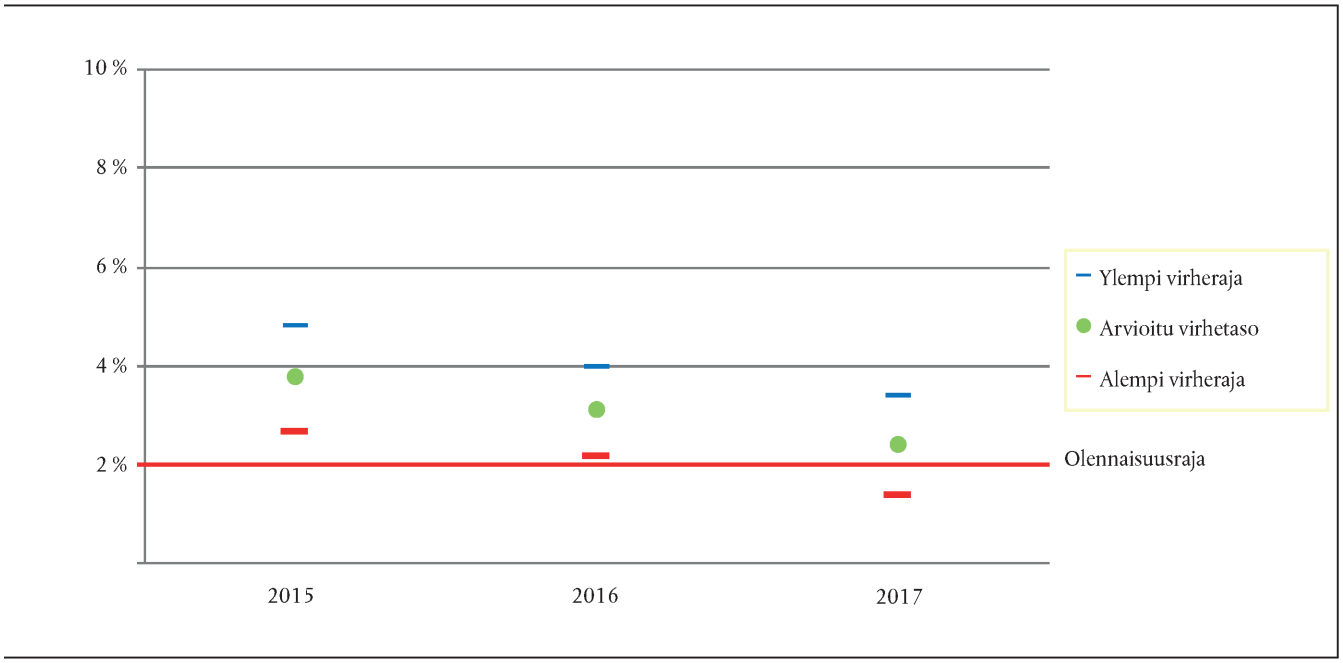
b) Menojen kohdalla tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että virhetaso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi menojen kokonaisvirhetasoksi 2,4 prosenttia. Olennainen virhetaso rajoittui pääosin kuitenkin korvaamiseen perustuviin menoihin, joiden osuus tarkastetusta perusjoukosta oli noin 47 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen arvioima kokonaisvirhetaso oli alhaisempi kuin aiempina vuosina (***laatikko 1.5***).

KOMISSION VASTAUKSET

1.16

b) *Komissio toteaa tyytyväisenä, että tulokset ovat parantuneet huomattavasti tarkasteluvuonna.*

Laatikko 1.3 – Arvioitu virhetaso (vuosina 2015–2017)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EU:n varojen myöntämisperuste vaikuttaa virheriskiin

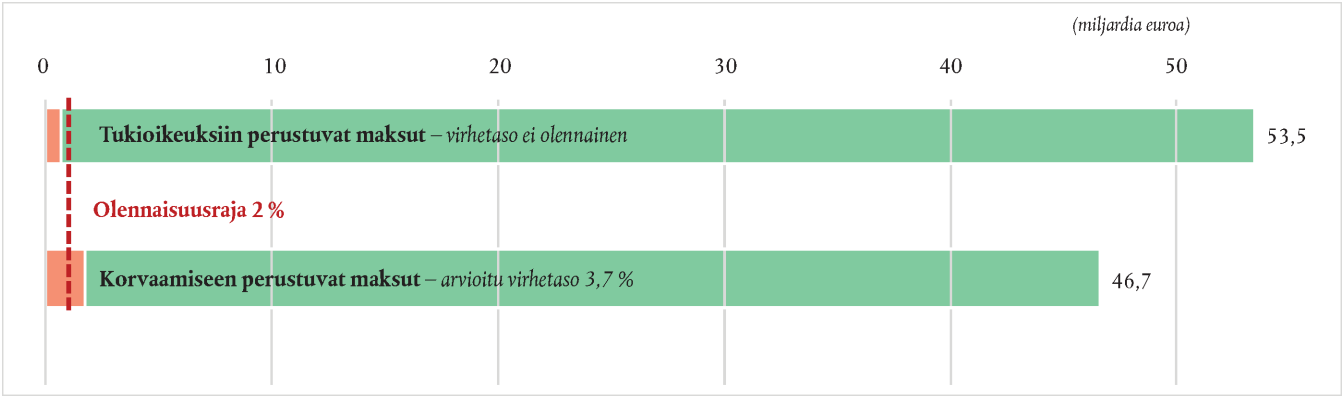
1.17 Tarkastustulosten kehityksen vuoksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma ei enää perustu ainoastaan kokonaisarvioon virhetasosta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset varainhoitovuodelta 2017 vahvistavat vuosilta 2015 ja 2016 tehdyt havainnot eli sen, että varojen myöntämisen peruste vaikuttaa virheriskiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yleisesti ottaen, että tukioikeuksiin perustuvien menojen ([19]) virhetaso ei ollut olennainen, kun taas korvaamiseen perustuvien menojen virhetaso oli edelleen olennainen (***laatikko 1.6***).

KOMISSION VASTAUKSET

1.17 *Laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat tulokset ovat parantuneet vuosi vuodelta. Komissio katsoo, että se on seurausta komission ja jäsenvaltioiden toimista varojen hallinnoinnin parantamiseksi edelleen (ks. komission vastaukset kohtiin 6.26, 7.10 ja 7.11).*

([19]) Hallintomenot on sisällytetty tukioikeuksiin perustuviin menoihin.

Laatikko 1.6 – Tukioikeuksiin perustuvien menojen virhetaso ei ollut olennainen vuonna 2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

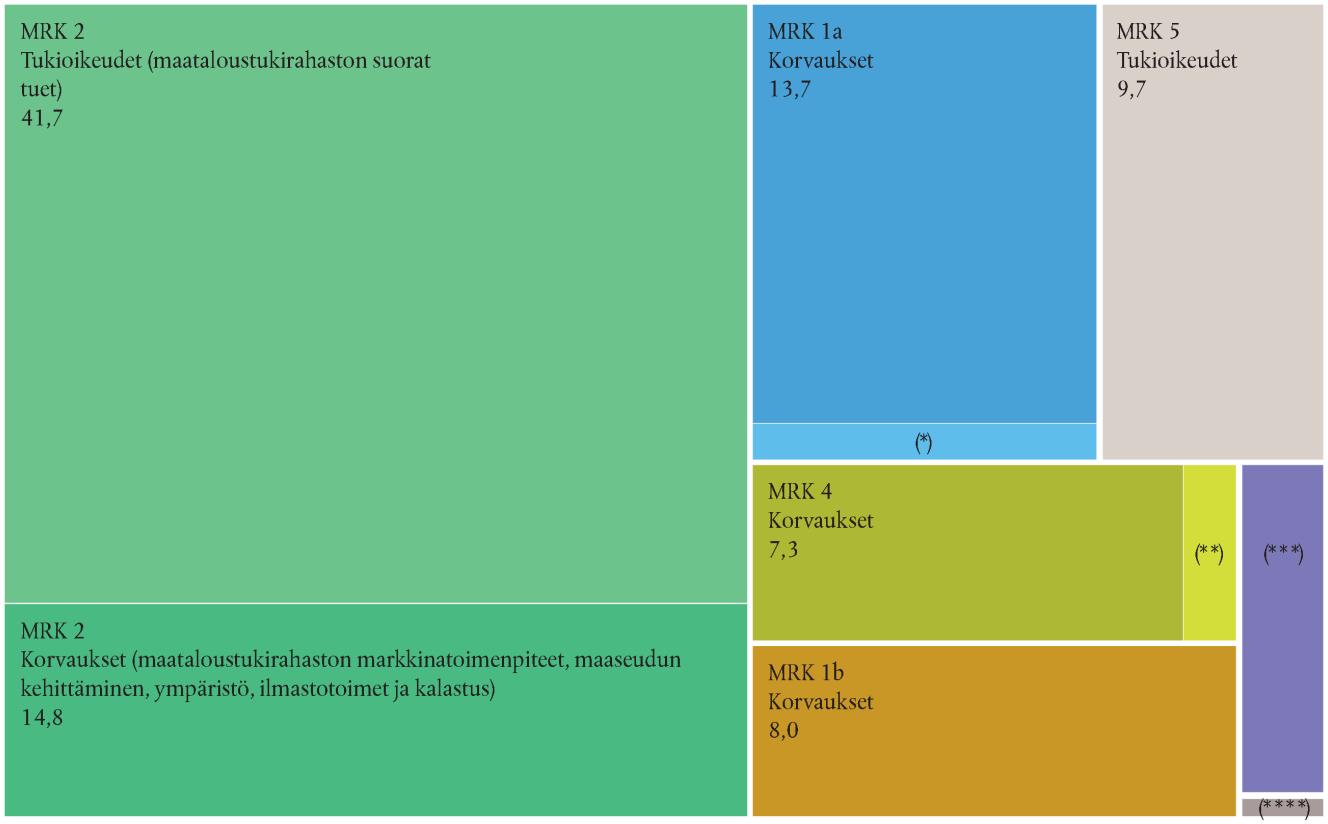
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tukioikeuksiin perustuvien menojen virhetaso ei ollut olennainen

1.18 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tukioikeuksiin perustuvien menojen (kun huomioon ei oteta tiettyjä maaseudun kehittämisohjelmia) virhetason jäävän soveltamansa kahden prosentin olennaisuusrajan alle. Tilanne oli sama varainhoitovuonna 2016. Tukioikeuksiin perustuvien menojen kohdalla edunsaajat saavat tukimaksuja täytettyään tietyt ehdot. Näiden maksujen virheriski on alhaisempi, jos ehdot eivät ole liian monimutkaiset. Tällaiset maksut (***laatikko 1.7***) liittyvät esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahoihin (MRK 1a – viides luku), viljelijöille maksettaviin *suoriin tukiin* (MRK 2 – seitsemäs luku) sekä kolmansille maille annettavaan EU:n talousarviotukeen (MRK 4 – yhdeksäs luku). Hallintomenot koostuvat lähinnä EU:n virkamiesten palkoista ja eläkkeistä (MRK 5 – kymmenes luku). Tukioikeuksiin perustuvat menot muodostavat kaiken kaikkiaan noin 53 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen perusjoukosta.

Laatikko 1.3 – Korvaamiseen perustuvien ja tukioikeuksiin perustuvien EU:n talousarvion menojen jakautuminen (monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeittain)

(miljardia euroa)



(*) MRK 1a – Tukioikeudet 1,2
(**) MRK 4 – Tukioikeudet 0,9
(***) MRK 3 – Korvaukset 2,7
(****) MRK 6 ja muut menot – Korvaukset 0,2

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Korvaamiseen perustuvien maksujen virhetaso on yhä olennainen

1.19 Monimutkaisten sääntöjen havaittiin lisäävän virheriskiä. Tämä koskee korvaamiseen perustuvia menoja ja monimutkaisten ehtojen alaista pientä osaa tukioikeuksiin perustuvista menoista (sekä joitakin maaseudun kehittämisohjelmia). Tämän tyyppiset suuririskiset menot muodostavat noin 47 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen perusjoukosta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tämäntyyppisten menojen virhetasoksi 3,7 prosenttia (2016: 4,8 prosenttia), eli virhetaso on merkittävästi korkeampi kuin kahteen prosenttiin asetettu olennaisuusraja (***laatikko 1.6***).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.20 Korvaamiseen perustuvien menojen yhteydessä edunsaajat saavat EU:lta korvausta heille aiheutuneista tukikelpoisista kuluista. Edunsaajien on tällöin annettava tietoja osoittaakseen, että ne harjoittavat tukikelpoista toimintaa ja että niille on aiheutunut korvaukseen oikeuttavia kuluja. Tätä varten tuensaajien on noudatettava monimutkaisia sääntöjä, jotka koskevat sitä, mitkä kulut voidaan ilmoittaa (tukikelpoisuus) ja kuinka kulut katsotaan aiheutuneeksi asianmukaisesti. Monimutkaisuudesta seuraa virheitä, jotka vaikuttavat tilintarkastustuomioistuimen tietyistä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeista tekemään johtopäätökseen. Nämä otsakkeet käsittelevät kilpailukykyä (otsake 1a; tämän vuosikertomuksen kohdat 5.31 ja 5.32), koheesiota (otsake 1b; kohdat 6.73–6.76) ja luonnonvaroja (otsake 2; kohdat 7.40 ja 7.41).

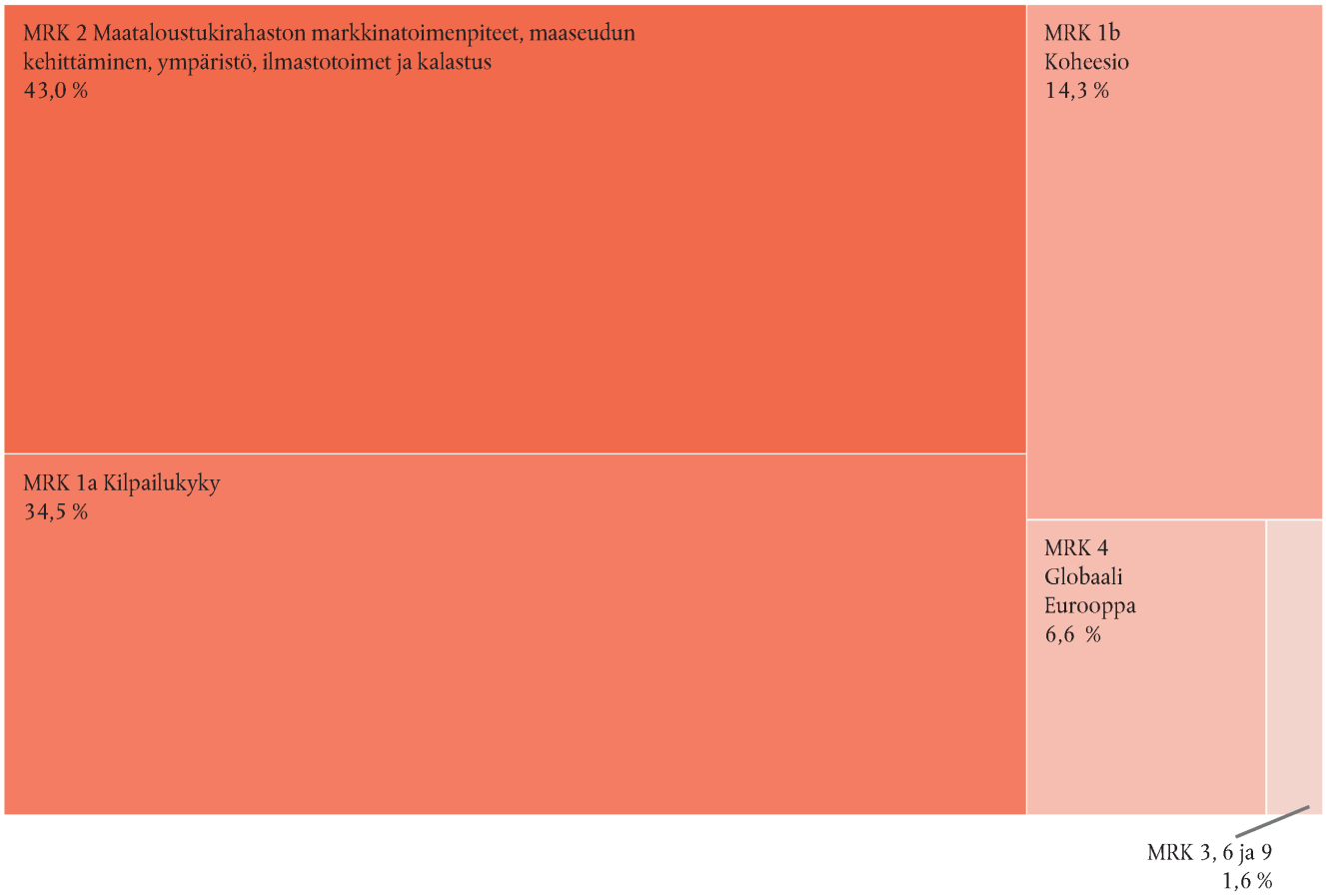
1.21 Suurin osa korvaamiseen perustuvista EU:n menoista koskee tutkimushankkeita (Kilpailukyky), koulutustoimia (Koheesio), alueellista ja maaseudun kehittämishankkeita (Koheesio ja Maaseudun kehittäminen) sekä kehitysyhteistyöhankkeita (Globaali Eurooppa). Kuten ***laatikosta 1.8*** käy ilmi, ”*Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahasto)* markkinatoimenpiteet”, ”Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus” ja ”Kilpailukyky” vaikuttivat eniten tilintarkastustuomioistuimen arvioon korvaamiseen perustuvien menojen virhetasosta vuodelta 2017. Seuraavaksi eniten siihen vaikuttivat ”Koheesio” ja ”Globaali Eurooppa”. Jakauma on erilainen kuin aiempina vuosina. Tähän on syynä lähinnä se, että koheesioalan hyväksyttyjen menojen määrä on vähäinen.

KOMISSION VASTAUKSET

1.20 *Komissio toteaa, että kulujen korvaamiseen perustuvat menot koostuvat sekä tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perusteella korvattavista menoista. Tilintarkastustuomioistuin on edellisvuosina vahvistanut, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen perusteella toteutetut hankkeet ovat vähemmän alttiita virheille. Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen prosenttiosuus ESR:n, EAKR:n ja koheesiorahaston toimista on huomattava (ks. komission vastaus kohtaan 6.77).*

Koontiasetusta koskeva ehdotus, jonka teksti on neuvoston ja parlamentin välisen poliittisen sopimuksen tulos, laajentaa huomattavasti yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja ehtoihin perustuvien maksujen soveltamisalaa ja sovellettavuutta. Vuosia 2021–2027 koskeva komission säädösehdotus tarjoaa uusia mahdollisuuksia yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen ja ehtoihin perustuvien maksujen käyttöön monimutkaisuuden edelleen vähentämiseksi.

Laatikko 1.8 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden osuus korvaamiseen perustuvien menojen arvioidusta virhetasosta varainhoitovuonna 2017 (%)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi menojen virhetason olennaiseksi kilpailukyvyn, koheesion ja luonnonvarojen aloilla

1.22 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion seuraavien neljän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta: ”Kilpailukyky”, ”Koheesio”, ”Luonnonvarat” ja ”Hallintomenot”. Tilintarkastustuomioistuin ei arvioi muiden menoalojen eikä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 3 (kahdeksas luku) ja otsakkeen 4 (yhdeksäs luku) virhetasoa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma kattaa näillä aloilla menoja kaikkiaan 11,1 miljardin euron arvosta (11,1 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamista menoista). Kyseisillä aloilla tehty työ otetaan edelleen huomioon tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2017 tekemissä yleisissä johtopäätöksissä.

1.23 ”Kilpailukyky” (viides luku): Menojen virhetaso on olennainen. Noin 90 prosentissa näistä menoista on kyse kulujen korvaamisesta. Niissä ilmenevät virheet kuuluvat pääasiassa tukeen oikeuttamattomien kulujen eri luokkiin (etenkin henkilöstö- ja muut kulut taikka tukeen oikeuttamaton hanke tai edunsaaja).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.24 ”Koheesio” (kuudes luku): Suurin osa alan menoista perustuu korvaamiseen. Tarkastusviranomaisten havaitsemissa virheissä oli pääasiallisesti kyse tukeen oikeuttamattomista kuluista. Jäsenvaltioiden viranomaiset tekivät tavallisesti näiden virheiden osalta oikaisuja, jotta ohjelmien jäännösvirhetasot alenisivat alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös virheitä, joita tarkastusviranomaiset eivät olleet huomanneet. Eräs tarkastusviranomainen esimerkiksi ei ollut huomannut, että rahoitusvälineistä oli myönnetty varoja edunsaajille, jotka eivät olleet tukikelpoisia. Jäsenvaltion viranomaiset tai komissio eivät olleet tehneet oikaisuja näiden virheiden korjaamiseksi. Tarkastusviranomaisten ja tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden perusteella ja kaikki asianomaiset rahoitusoikaisut huomioon ottaen voidaan arvioida, että virhetaso on olennainen.

1.25 ”Luonnonvarat” (seitsemäs luku): Alan virhetaso on kokonaisuutena katsoen olennainen. Suorat maksut maataloustukirahastosta muodostavat kuitenkin yli kolme neljäsosaa alan menoista, ja niiden virhetaso ei ole olennainen. Suorat maksut viljelijöille perustuvat tukioikeuksiin, ja niihin sovelletaan yksinkertaistettuja maa-alojen tukikelpoisuussääntöjä ja vaikuttavaa ennakkotarkastusjärjestelmää (yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä), joka mahdollistaa eri tietokantojen automatisoidut ristiintarkastukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi edelleen, että virhetaso on jatkuvasti korkea muilla menoaloilla (maaseudun kehittäminen, maataloustukirahaston markkinatoimenpiteet, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus). Näillä aloilla varat maksetaan enimmäkseen kulujen korvaamisen perusteella. Suunnilleen kaksi kolmasosaa tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioidusta virhetasosta johtuu siitä, että edunsaaja, toimi, hanke tai meno ei ole tukikelpoinen.

1.26 ”Hallinto” (kymmenes luku): Virhetaso ei ole olennainen. Suurimmassa osassa alan menoista on kyse EU:n toimielinten ja elinten maksamista palkoista, eläkkeistä ja korvauksista.

KOMISSION VASTAUKSET

1.24 *Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvio koheesiopolitiikan virhetasosta tarkasteluvuonna on huomattava parannus kaikki ohjelmaviranomaisten jo soveltamat rahoitusoikaisut huomioon ottaen. Hyväksyttyihin menoihin voidaan tarvittaessa tehdä rahoitusoikaisuja vielä myöhempinä vuosina esimerkiksi komission myöhemmin tekemien tarkastusten johdosta.*

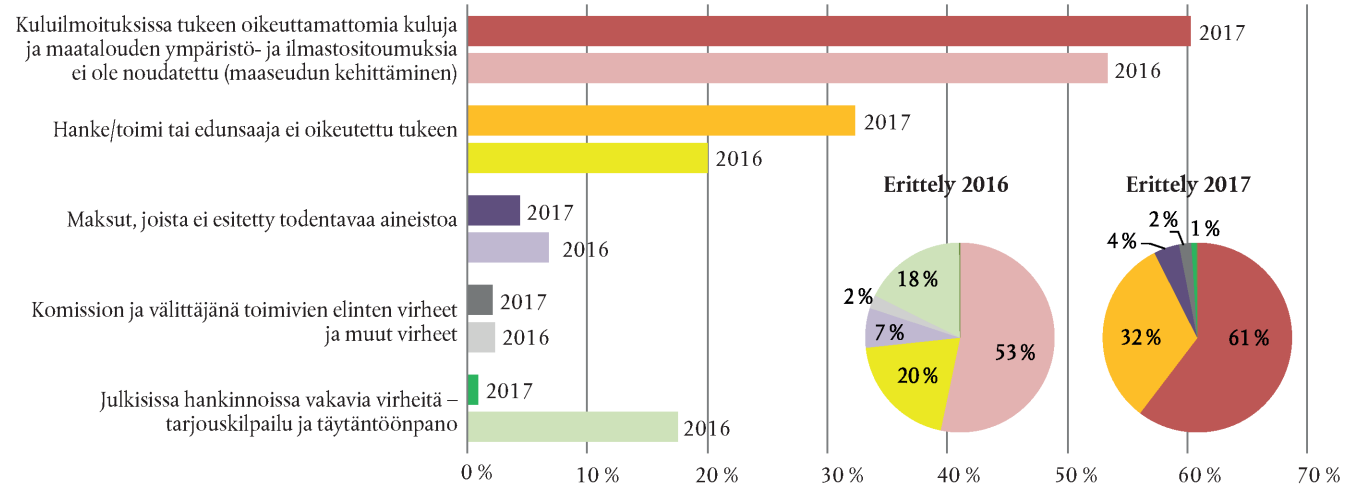
Yksinkertaistaminen on tuloksellisin tapa vähentää valvonnan kustannuksia ja rasitusta sekä virheriskiä. Toimintalohkot, joilla on käytössä moitteettomat hallinto- ja valvontajärjestelmät ja yksinkertaisemmat tukikelpoisuussäännöt, ovat myöskin vähemmän alttiita virheille (ks. komission vastaus kohtaan 1.20).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Korvaamiseen perustuvien menojen arvioituun virhetasoon vaikuttavat edelleen eniten tukikelpoisuusvirheet

1.27 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin perehtyi tarkemmin siihen, minkä tyyppisiä virheitä korvaamiseen perustuvissa menoissa ilmenee, sillä niiden kohdalla virhetaso on jatkuvasti olennainen. ***Laatikossa 1.9*** eritellään erityyppisten virheiden vaikutus korvaamiseen perustuvien menojen vuoden 2017 arvioituun virhetasoon (3,7 prosenttia). Lisäksi siitä käyvät ilmi vertailukelpoiset vuoden 2016 arviot (4,8 prosenttia) ([20]).

Laatikko 1.9 – Eri virhetyyppien vaikutus korvaamiseen perustuvien menojen arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

1.28 Samoin kuin vuonna 2016, suurin osa vuoden 2017 arvioidusta virhetasosta koostuu tukikelpoisuusvirheistä (eli kuluilmoituksissa on tukeen oikeuttamattomia kuluja, maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksia ei ole noudatettu (maaseudun kehittäminen) taikka hanke, toimi tai edunsaaja ei ole oikeutettu tukeen). Niiden vaikutus kuitenkin lisääntyi merkittävästi verrattuna vuoteen 2016 (2017: 93 prosenttia; 2016: 73 prosenttia). Tähän on syynä se, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi tänä vuonna hyvin vähän virheitä julkisissa hankinnoissa.

KOMISSION VASTAUKSET

1.28 *Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen esiin nostamia tapauksia ja ehdottaa tarpeellisiksi katsomiaan toimia.*

Komissio katsoo, että maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten noudattamatta jättäminen ei ole välttämättä tukikelpoisuuskysymys. Asiassa sovelletaan oikeasuhteista seuraamusta, joka voi olla vain poikkeuksellisissa ja harvoissa tapauksissa 100-prosenttinen. Ks. myös kohta 7.19.

([20]) Nämä eivät ole varainhoitovuoden 2016 vuosikertomuksen laatikossa 1.6 julkaistut luvut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.29 Toisin kuin vuonna 2016, julkisissa hankinnoissa ilmenneiden vakavien virheiden osuus arvioidusta virhetasosta oli alle yhden prosentin (2016: 18 prosenttia). Tämä selittyy sillä, että Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston yhteydessä hyväksyttiin suhteellisen vähän menoja (kohta 6.18). Tilintarkastustuomioistuimen aiemmat tarkastustulokset osoittavat, että nämä rahastot ovat riskialttiimpia julkisten hankintamenettelyjen osalta.

Komission arvio virhetasosta sijoittuu tilintarkastustuomioistuimen virhemarginaalin pienempään päähän

1.30 SEUT-sopimuksen 317 artiklan mukaisesti komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta, ja se hallinnoi EU:n varoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ([21]). Komissio tekee toiminnastaan tiliä seuraavissa kolmessa kertomuksessa, jotka yhdessä muodostavat integroidun talous- ja tilinpäätösraportointipaketin ([22]):

a) EU:n konsolidoitu tilinpäätös (alustava tilinpäätös maaliskuussa ja lopullinen kesäkuussa)

b) vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus (ei alustavaa versiota, lopullinen versio kesäkuussa)

c) edeltävää varainhoitovuotta koskevan vastuuvapauden myöntämispäätöksestä annettava seurantakertomus (heinäkuussa).

1.31 Vuosien 2018–2020 strategiassa tilintarkastustuomioistuin määrittää tarkastuslausumansa perustaksi *varmentavan tarkastustavan*. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistuin aikoo perustaa varmuutensa komission (johdon) antamaan vahvistuslausumaan. Tilintarkastustuomioistuin hyödyntää tässä kokemusta, jota se on saanut varmentavasta tarkastustavasta vuodesta 1994 lähtien tarkastaessaan tilien luotettavuutta. Tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyen tilintarkastustuomioistuin pyrkii yhdessä komission kanssa määrittämään edellytykset, joiden on täytyttävä siirryttäessä kohti varmentavaa tarkastustapaa. On tärkeää, että tiedot ovat saatavissa ajoissa koostamista ja tarkastusta varten ([23]).

KOMISSION VASTAUKSET

1.29 *Komissio korostaa sitä, että sen erityyppiset ehkäisevät ja korjaavat toimet, jotka sisältyvät julkisia hankintoja koskevaan vuoden 2013 toimintasuunnitelmaan, sekä julkisia hankintoja koskevat erityiset ennakkoehdot, jotka sisältyvät vuosia 2014–2020 koskevaan ERI-rahastojen oikeudelliseen kehykseen, ovat osaltaan auttaneet alalla havaittujen heikkouksien korjaamisessa.*

1.31 *Komissio kannattaa suuntausta, jossa hyödynnetään paremmin tarkastuskohteen antamia tietoja laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta toteutetut korjaavat toimet ja laadulliset tekijät mukaan lukien ja eri toimintalohkojen erityispiirteet, myös monivuotisuus, huomioon ottaen. Tässä vaiheessa tarvitaan kuitenkin lisäselvityksiä varmentavan tarkastuksen vaikutuksista tai seurauksista komissiolle, jäsenvaltioiden viranomaisille ja edunsaajille erityisesti kustannusten, hallinnollisen rasituksen ja ajoituksen osalta.*

([21]) SEUT, 317 artikla:
Komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

([22]) *http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm*

([23]) Ks. erityiskertomus nro 27/2016: ”Euroopan komission hallintotapa – paras käytäntö?”, suositus 2 f.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.32 Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa komissio arvioi riskinalaiset määrät. Riskinalainen määrä maksamishetkellä on komission arvio määrästä, jota ei ole suoritettu maksamishetkellä voimassa olleiden sääntöjen mukaisesti. Tämä luku on lähinnä tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa.

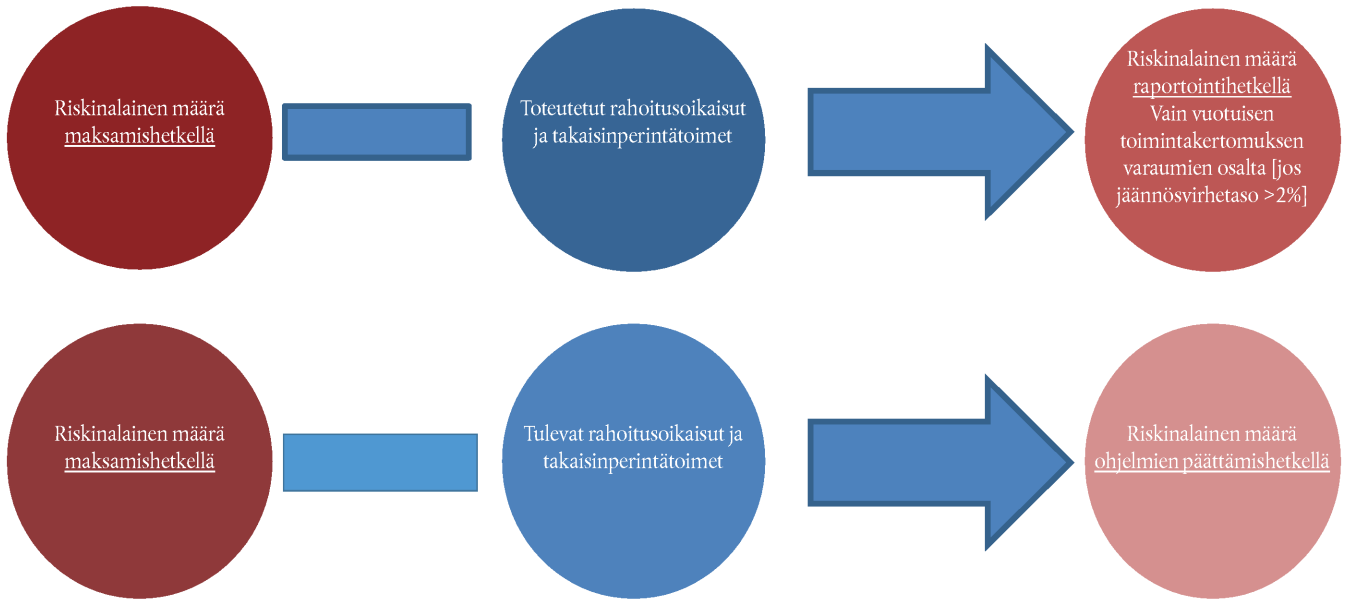
1.33 Maksamishetkellä riskinalaisen määrän lisäksi komissio esittää muita sääntöjenmukaisuusindikaattoreita. ***Laatikosta 1.10*** ilmenee, miten riskinalainen määrä maksamishetkellä suhteutuu näihin muihin indikaattoreihin.

KOMISSION VASTAUKSET

1.32 *Komissio on edistynyt maksamishetken kokonaisvirhetason rajoittamisessa.*

Lisäksi vuoden 2017 riskinalainen kokonaismäärä ohjelmien päättämishetkellä oli vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen mukaan arviolta alle 2 prosenttia kaikista asiaankuuluvista menoista sen jälkeen, kun arvioidut tulevat oikaisut oli otettu huomioon.

Laatikko 1.10 – Maksamishetkellä riskinalaisen määrän suhde riskinalaiseen määrään raportointihetkellä / riskinalaiseen kokonaismäärään ohjelmien päättämishetkellä

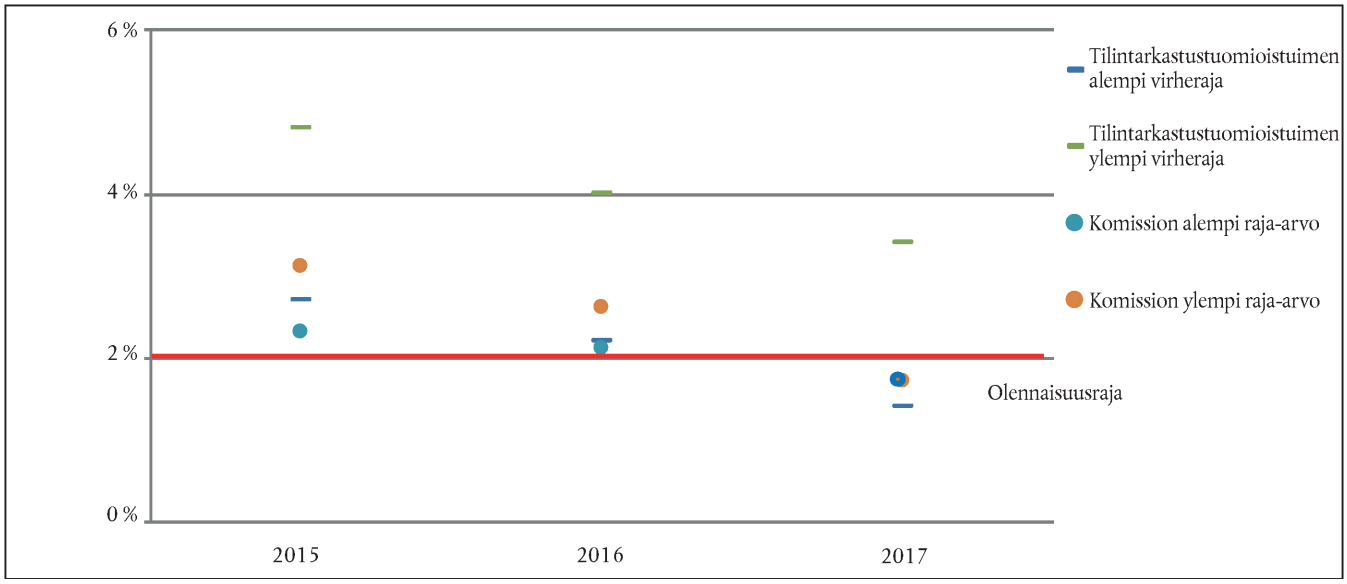


Lähde: Komissio – Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus 2016, s. 71.

1.34 ***Laatikossa 1.11*** verrataan riskinalaista määrää maksamishetkellä koskevia komission lukuja tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason vaihteluväliin. Vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen yhteydessä ei seurata samaa menettelyä kuin EU:n konsolidoitua tilinpäätöstä varten. Tilintarkastustuomioistuin saa alustavan tilinpäätöksen käyttöönsä maaliskuun lopussa. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei erityisesti tutki vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen sisältämiä tietoja. Komission vuoden 2017 laskelmien mukaan maksamishetkellä riskinalainen määrä, joka myös mainitaan vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, on 1,7 prosenttia (verrattuna 2,1–2,6 prosenttiin vuonna 2016). Määrä asettuu tilintarkastustuomioistuimen vaihteluvälin alempaan päähän. Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoksi 2,4 prosenttia (2016: 3,1 prosenttia) vaihteluvälin ollessa 1,4–3,4 prosenttia.

1.34 *Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus hyväksytään varainhoitoasetuksen mukaisesti kesäkuun puolivälissä, ja se perustuu tilintarkastustuomioistuimen mainitseman maksamishetkellä riskinalaisen määrän osalta pääjohtajien vuotuisten toimintakertomusten sisältämiin yksityiskohtaisiin tietoihin. Vuotuiset toimintakertomukset ovat periaatteessa tilintarkastustuomioistuimen saatavilla heti, kun ne on allekirjoitettu. Niiden ja vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen laatiminen vie aikaa, joka tarvitaan jäsenvaltioilta saatujen avaintietojen tarkistamiseen ja arvioimiseen.*

Laatiko 1.11 – Komission arvio riskinalaisesta määrästä maksamishetkellä verrattuna tilintarkastustuomioistuimen arvioon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission arvion yksittäiset osatekijät eivät aina vastaa tilintarkastustuomioistuimen havaintoja

1.35 Komissio perustaa laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan kokonaisarvionsa pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa antamiin vahvistuslausumiin. Tämän vuosikertomuksen lukuihin 4–10 sisältyy tiettyjä vuotuisia toimintakertomuksia koskeva osa, jossa arvioidaan, vastaavatko ne tilintarkastustuomioistuimen havaintoja.

KOMISSION VASTAUKSET

1.35 *Vuotuiset toimintakertomukset ovat tärkeimmät kertomukset, jotka pääjohtajat toimittavat komission jäsenten kollegiolle tehtäviensä hoitamisesta. Niissä kerrotaan edistymisestä kohti yleisiä ja erityisiä tavoitteita, jotka pääjohtajat ovat vahvistaneet strategia- ja hallintosuunnitelmissaan. Niissä tarkastellaan myös varainhoidon, sisäisen valvonnan ja organisaatiohallinnon saavutuksia.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.36 Sääntöjenmukaisuusindikaattorit (vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt maksamishetkellä riskinalaiset määrät)

a) vastaavat suurelta osin tilintarkastustuomioistuimen havaintoja monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 2 ”Luonnonvarat” ja otsakkeen 5 ”Hallinto” osalta

b) jäävät alle tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1a ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” ja otsakkeen 1b ”Koheesio” kohdalla.

KOMISSION VASTAUKSET

1.36

b) *Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1a ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” osalta komissio katsoo, että tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt tiedot ovat parantuneet (ks. kohdat 5.23–5.25).*

Komissio toteaa, että sen vuoden 2017 aggregaatissa pääosastojen REGIO ja EMPL vuotuisten toimintakertomusten perusteella riskinalaiseksi arvioitu määrä maksamishetkellä on monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1b ”Koheesio” osalta tilintarkastustuomioistuimen laskeman vaihteluvälin sisällä.

Tulevilla oikaisuilla ja takaisinperintätoimilla on merkittävä vaikutus riskinalaiseen määrään ohjelmien päättämishetkellä

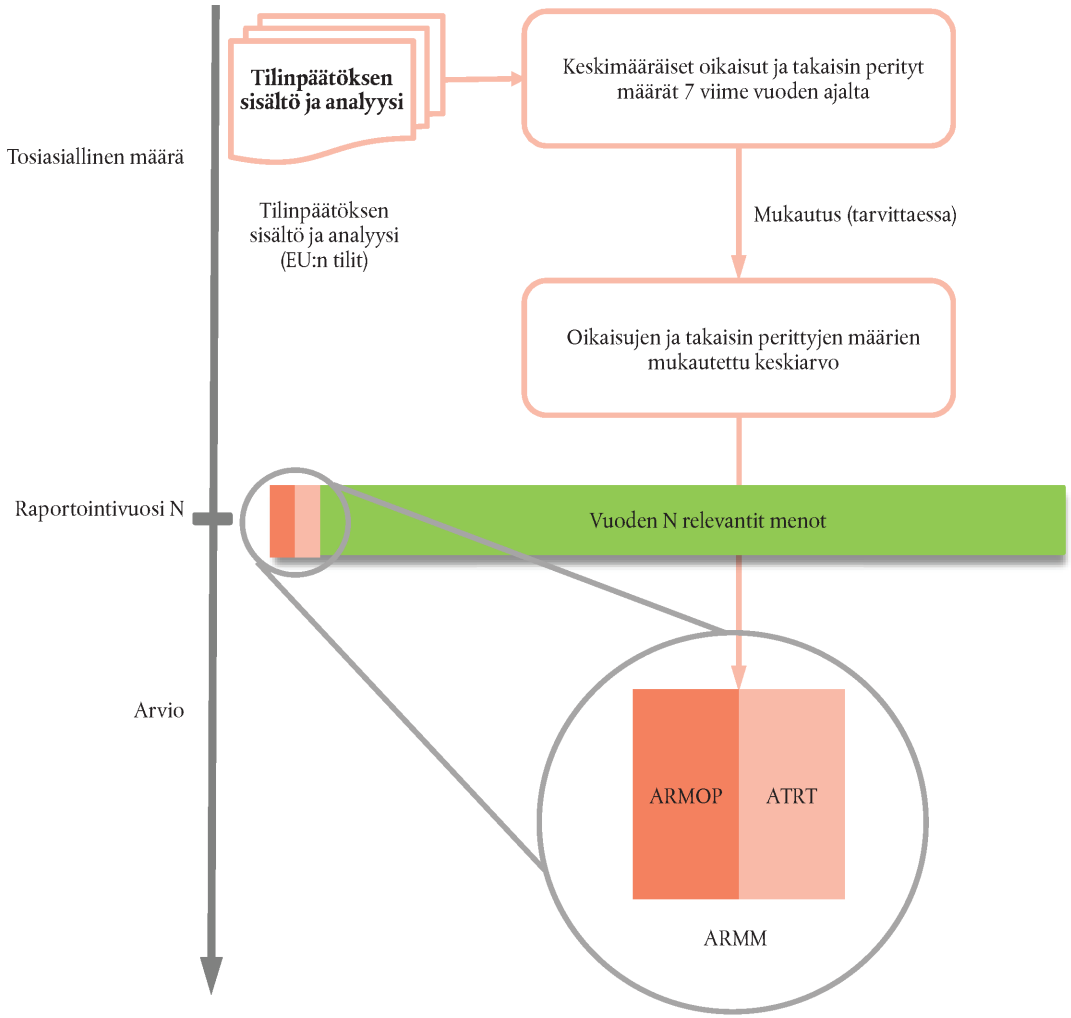
1.37 Arvioidut tulevat oikaisut ja takaisinperintätoimet, jotka EU:n varoja hallinnoivat tahot aikovat toteuttaa, vaikuttavat ***laatikossa 1.10*** tarkoitettuun riskinalaiseen määrään ohjelmien päättämishetkellä. Oikaisut ja takaisinperintätoimet muodostavat tärkeän hallinnointivälineen, jolla voidaan lieventää sääntöjenvastaisten menojen vaikutusta EU:n talousarvioon.

1.37 *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 menoja seuraavina vuosina tehtävistä oikaisuista.*

1.38 Komissio arvioi tulevaisuudessa oikaistavat ja takaisinperittävät määrät aiempina vuosina tehtyjen oikaisujen ja perintätoimien perusteella. Vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa raportoitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämishetkellä vastaa maksamishetkellä riskinalaista määrää (kohta 1.32), josta on vähennetty arvio tulevista oikaisuista ja takaisinperittävistä eristä. ***Laatikosta 1.12*** ilmenevät yhteydet tosiasiallisten määrien ja tulevia oikaisuja ja perintätoimia koskevien arvioiden välillä raportointivuoden lopussa.

1.38 *Komission yksiköiden arviot ovat varovaisia, jotta vältyttäisiin oikaisukapasiteetin mahdolliselta yliarvioinnilta. Arviot todellakin perustuvat osittain edellisvuosina tehtyjen oikaisujen keskiarvoon. Tämä aiempien vuosien tietoihin perustuva menetelmä ei ole kuitenkaan aina täysin relevantti tulevien oikaisujen arvioinnin kannalta, ja sitä saatetaankin joutua mukauttamaan. Ks. myös komission vastaus kohtaan 1.39.*

Laatikko 1.12 – Komission arvio tulevista oikaisuista ja takaisinperittävistä eristä ja riskinalaiset määrät



ARMM **Arvioitu riskinalainen määrä maksamishetkellä**

Vuoden N tiettyjen menojen arvioitu virhetaso maksamisajankohtana, kun korjaavia toimenpiteitä ei vielä ole suoritettu.

ATRT **Arvioidut tulevat rahoitusoikaisut ja takaisinperintätoimet**

Arvio vuoden N tiettyihin menoihin liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista, joka havaitaan ja korjataan jälkitarkastusten ansiosta tulevaisuudessa.

ARMOP **Arvioitu riskinalainen määrä ohjelmien päättämishetkellä**

Vuoden N tiettyjen menojen arvioitu virhetaso ohjelmia päätettäessä, kun kaikki korjaavat toimenpiteet on suoritettu.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission arvio oikaisuista ja takaisinperittävistä eristä perustuu aiempien vuosien mukautettuun keskiarvoon

1.39 Komissio laatii arvionsa tulevista oikaisuista ja takaisinperittävistä eristä käyttäen keskiarvoa, joka perustuu edellisten vuosien tapahtumiin. Komissio pitää tätä parhaana käytettävissä olevana tapana kuvata oikaisukapasiteettiaan. Budjettipääosasto vaatii muita pääosastoja mukauttamaan aiempien vuosien keskiarvoa tai käyttämään tarvittaessa muuta arviointimenetelmää, jotta varmistetaan, että luku on relevantti nykyisten ohjelmien kohdalla ([24]).

1.40 Vaikka tilintarkastustuomioistuin havaitsi tilanteen kohentuneen varainhoitovuonna 2017, aiempia vuosia koskevissa tiedoissa oli edelleen luokittelu- ja tallennusvirheitä tai niihin sisältyi osatekijöitä, jotka eivät olleet laskelmien kannalta relevantteja ([25]).

1.41 Useimmat komission pääosastot mukauttivat arvioitaan. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että arviot vuodelta 2017 olivat paremmat kuin aiempina vuosina. Jotkin pääosastot eivät silti edelleenkään tuoneet vuotuisissa toimintakertomuksissaan riittävästi esiin pääasiallisia oletuksia, joihin arvio tulevista oikaisuista ja takaisinperintätoimista pohjautui.

Ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikutukset on erotettava selvemmin toistaan

1.42 Komissio ja yhteisesti hallinnoitujen ohjelmien tapauksessa jäsenvaltion viranomaiset voivat suojata EU:n talousarviota sääntöjenvastaisilta menoilta joko estämällä niiden aiheutumisen tai kompensoimalla niiden vaikutuksia. Ehkäisevät toimet muodostavat ensimmäisen tavan torjua virheitä. Jos ehkäisevillä mekanismeilla ei kyetä estämään kaikkia virheitä, komission on ryhdyttävä korjaaviin toimiin kompensoidakseen niiden vaikutusta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.39 *Aiempia vuosia koskeviin tietoihin saattavat vaikuttaa kertaluonteiset tapahtumat, tai ne voivat liittyä aiempiin ohjelmiin, joiden riskiprofiilit poikkeavat nykyisistä ohjelmista (joita on saatettu yksinkertaistaa ja joista on tullut virheille vähemmän alttiita). Näistä syistä aikaisempia vuosia koskevia tietoja mukautetaan tai ne korvataan.*

1.40 *Aiempia vuosia koskevat tiedot ovat relevantteja tulevien oikaisujen arvioimisessa, mutta joskus niitä on mukautettava tilanteen edellyttämällä tavalla. Tämä onkin yksi niistä syistä, jonka takia komission yksikköjä pyydetään harkitsemaan aiempia vuosia koskevan tietoaineiston mukauttamista/korvaamista.*

Komissio on viime vuosina koko ajan parantanut rahoitusoikaisujen ja takaisinperintätoimien raportointia ja niiden taustalla olevien tietojen laatua.

1.41 *Vuotuisia toimintakertomuksia koskevaa ohjeistusta ja mallia on selkeytetty vastauksena tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2016 antamiin suosituksiin. Ohjeistuksen mukaisesti pääosastot ovat vuoden 2017 toimintakertomuksissaan parantaneet tehtyjen mukautusten/korvausten keskeisimpien oletusten esitystapaa korostaakseen parasta varovaista arviota tulevista, nykyisten ohjelmien kannalta olennaisista oikaisuista ja perintätoimista.*

([24]) "Guidance on the content of the AAR Section 2.1: Financial management and internal control"; "Guideline: Key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections" ja "User's guide to the BO reports for the preparation of the 2017 AAR".

([25]) Ks. esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohdat 1.13–1.15; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohdat 1.43 ja 1.44 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, alaviite 35. Vuonna 2017 kirjattuja rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus toi esiin luokittelu- ja tallennusvirheitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.43 Komission keskeisiä ehkäiseviä mekanismeja ovat muun muassa maksujen keskeyttäminen ja lakkauttaminen sekä ennakkotarkastukset, joiden ansiosta hylätään tukeen oikeuttamattomat määrät ennen kuin komissio hyväksyy menot ja suorittaa maksut. Komission keskeisiin korjaaviin mekanismeihin kuuluvat esimerkiksi jälkitarkastukset, joita kohdistetaan komission jo hyväksymiin ja maksamiin määriin. Yhteisen hallinnoinnin yhteydessä aiheutuu tällöin rahoitusoikaisuja ja suoran ja välillisen hallinnoinnin yhteydessä varat peritään takaisin lopullisilta edunsaajilta.

1.44 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio raportoi sekä ehkäisevistä että korjaavista mekanismeista tulevat määrät EU:n tilinpäätöksen osiossa ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” yhden ainoan otsakkeen (Rahoitusoikaisut ja takaisinperintätoimet) yhteydessä. Tämän vuoksi lukijan on vaikea erottaa ehkäisevien toimien vaikutusta korjaavien toimien vaikutuksesta.

1.45 Komissiolla kuitenkin on yksityiskohtaiset tiedot, jotka ovat tarpeen näiden kahden eri luokan erottamiseksi toisistaan. Tilintarkastustuomioistuin käytti varainhoitovuosien 2014, 2015 ja 2016 vuosikertomuksissaan komission toimittamia tietoja, joiden avulla tehtiin ero ehkäiseviin ja korjaaviin mekanismeihin perustuvien määrien välillä.

1.46 Varainhoitovuotta 2017 koskevassa asiakirjassa ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” ilmoitetaan tehtyjen rahoitusoikaisujen ja takaisin perittyjen määrien kokonaismääräksi 2,8 miljardia euroa. Kuten aiempina vuosina, tämä määrä sisältää korjaaviin mekanismeihin perustuvien määrien lisäksi seuraavat ehkäisevien toimien tuloksena aiheutuneet määrät:

a) yhteisen hallinnoinnin yhteydessä jäsenvaltiot vähensivät koheesion ja sisäisten politiikkojen aloilla 78 miljoonaa euroa uusista komissiolle esitetyistä menoilmoituksista (”suoraan tuloista” tehtävät oikaisut) ja tekivät maatalouden alalla 275 miljoonaa euron tukivähennykset

b) suoran ja välillisen hallinnoinnin yhteydessä ilmoituksista vähennettiin 539 miljoonaa euroa tukeen oikeuttamattomia menoja ennen vastaavien maksujen suorittamista EU:n talousarviosta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.44 ja 1.45 *Osioon ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” sisältyvien rahoitusoikaisuja ja perintätoimia koskevien tietojen tarkoituksena on esittää hyvin tiivistetyssä muodossa, mitä keskeisiä tekijöitä ja toimenpiteitä komissio käyttää EU:n talousarvion suojaamiseen ja mitkä ovat niiden taloudelliset vaikutukset. Kaikki rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia koskevat yksityiskohtaiset tiedot sisältyvät vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen, jossa tehdään ero ehkäisevien toimien ja korjaavien toimien tuloksena saatujen määrien välillä. Vuotta 2017 koskevassa ”Tilinpäätöksen sisältö ja analyysi” -osiossa korjaavia toimia koskeva määrä on ilmoitettu erikseen ja tekstissä on linkki vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen asiaankuuluviin osiin.*

1.46 *Vuoden 2016 tapaan vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa annetaan yksityiskohtaista tietoa rahoitusoikaisuista ja takaisinperintätoimista. Aiemmin kyseiset tiedot esitettiin EU:n talousarvion suojaamista käsitelleissä komission tiedonannoissa. ”Suoraan tuloista” tehtyjen oikaisujen ja takaisinperintötoimien määrät osoittavat, että komissio keskittyy ehkäiseviin toimenpiteisiin EU:n talousarvion suojaamiseksi ennen menojen hyväksymistä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN RAPORTOI PETOSEPÄILYISTÄ OLAFILLE

1.47 Tilintarkastustuomioistuin raportoi Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) tarkastusten (myös tuloksellisuuden tarkastusten) aikana havaitsemistaan tai kolmansien osapuolten tilintarkastustuomioistuimelle suoraan toimittamiin tietoihin perustuvista petosepäilyistä. Tilintarkastustuomioistuin ei voi kommentoida yksittäisiä tapauksia tai OLAFin niihin kohdistamia jatkotoimia.

Vuonna 2017

a) tilintarkastustuomioistuin arvioi vuosikertomukseen liittyvän tarkastustyönsä aikana 703 tapahtuman sääntöjenmukaisuuden; lisäksi se antoi 28 erityiskertomusta

b) tilintarkastustuomioistuin raportoi OLAFille 13 petosepäilystä, jotka tulivat esiin tarkastustyön aikana (11 epäilystä vuonna 2016), sekä kuudesta kolmansien osapuolten ilmoittamiin tietoihin perustuvasta tapauksesta (viidestä tapauksesta vuonna 2016)

1.48 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyönsä perusteella OLAFin käsiteltäväksi vuonna 2017 siirtämistä petosepäilyistä useimmissa oli kyse tilanteista, joissa oli keinotekoisesti luotu EU:n tuen saamiseen tarvittavat olosuhteet tai ilmoitettu tukikelpoisuuskriteereitä vastaamattomia kuluja tai joissa hankintaan liittyi sääntöjenvastaisuuksia.

1.49 OLAFille vuonna 2017 raportoituun tarkastustyöhön perustuvista 13 tapauksesta seitsemän kohdalla oli jo käynnistetty tutkinta 31. joulukuuta 2017 mennessä, ja yhdessä tapauksessa käynnistämistä vielä harkittiin. Viidessä muussa tapauksessa OLAF päätti luopua tutkinnan aloittamisesta, koska se katsoi, että jokin muu viranomainen tai EU:n toimielin, elin, toimisto tai virasto voisi käsitellä ne paremmin, että evidenssiä petoksesta ei ollut riittävästi tai että suhteellisuussyistä se ei voi käsitellä tapausta.

1.50 Niistä kuudesta tapauksesta, joissa oli kyse kolmansien osapuolten tilintarkastustuomioistuimelle toimittamista tiedoista, jotka tilintarkastustuomioistuin välitti edelleen, kaksi johti tutkintaan. Lopuissa neljässä tapauksessa tutkinnasta luovuttiin sillä perusteella, että jokin muu viranomainen tai EU:n toimielin, elin, toimisto tai virasto voisi käsitellä ne paremmin tai että evidenssiä petoksesta ei ollut riittävästi.

1.51 Vuosina 2010–2017 OLAF suositteli kaikkiaan 294,7 miljoonan euron takaisinperintää tapauksissa, jotka tilintarkastustuomioistuin ilmoitti sille. Kun OLAF päätti tutkinnan antamatta suosituksia jatkotoimista, perusteena oli useimmiten se, että EU:n taloudellisen tai muun edun vaarantavasta petoksesta tai sääntöjenvastaisuudesta ei saatu evidenssiä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

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

Tarkastustulokset

1.53 Tilintarkastustuomioistuimen toteaa, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä.

1.54 Tilintarkastustuomioistuin katsoo toimien sääntöjenmukaisuuden osalta, että tulojen virhetaso ei ollut olennainen. Maksujen osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että muutamana viime vuonna on jatkuvasti saatu aikaan parannuksia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa samoin kuin viime vuonna, että tukioikeuksiin perustuvien menojen virhetaso ei ole olennainen. Olennainen virhetaso rajoittuu korvaamiseen perustuviin menoihin, joiden osuus tarkastetusta perusjoukosta oli tänä vuonna 47 prosenttia. 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 ([1]). 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 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan vuosina 2018–2020 soveltama strategia

2. Tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2018–2020 strategian keskeisiin tavoitteisiin lukeutuu tarkastuslausumaan liittyvän lisäarvon parantaminen antamalla kvalitatiivisempia arvioita EU:n varainhoidosta, vahvistamalla tuloksellisuusraportointia ja kehittämällä informaatiota, jota annetaan EU:n toimista jäsenvaltioissa ja alueilla.

3. Nykyisin tilintarkastustuomioistuin arvioi, ovatko tilien perustana olevat toimet EU:n sääntöjen mukaisia, pääosin testaamalla säännönmukaisuuden suoraan suuren tapahtumien joukosta poimitun edustavan satunnaisotoksen avulla. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisista vuosikertomuksista ilmenee, että hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat kehittyneet ja että tarkastuskohteilta saadaan entistä paremmin tietoja laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

4. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii tämän kehityksen perusteella hyödyntämään vuosien 2018–2020 tarkastuslausumissaan tarkastuskohteiden toimittamia laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustietoja aiempaa paremmin niillä osa-alueilla, joilla se on mahdollista. Viime kädessä tilintarkastustuomioistuimen päämääränä on tulevina vuosina siirtyä varmentavan tarkastustavan suuntaan ([2]). Tämän tyyppisessä tarkastustavassa tarkastaja hankkii tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa evidenssiä tehdäkseen johtopäätöksen vastuutahon antamasta varmuudesta. Käytännössä tämä merkitsisi, että tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuskohteen työtä ja suorittaa sen toimittamia tarkastuksia uudelleen osa-alueilla, joilla tilintarkastustuomioistuin voi perustaa varmuuden tarkastuskohteen antamiin laillisuus- ja sääntöjenmukaisuustietoihin.

5. Tilintarkastustuomioistuin muutti vuonna 2017 tarkastustapaansa monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1b ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio” kohdalla. Tarkoituksena on ottaa huomioon muutokset ohjelmakauden 2014–2020 valvontajärjestelmissä. Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena on varainhoitovuoden 2017 tarkastuslausuman laatimisen lisäksi myös esittää johtopäätös komission keskeisen laillisuus- ja sääntöjenmukaisuusindikaattorin – jäännösvirhetason – luotettavuudesta tällä alalla ([3]).

6. Tilintarkastustuomioistuin sisällytti perusjoukkoon kaikki maksut, jotka liittyvät komission vuonna 2017 kauden 2014–2020 toimenpideohjelmien osalta päättämisestä tekemiin päätöksiin (joilla komissio hyväksyy tilit). Komissio selvittää näiden päätösten avulla 1.heinäkuuta 2015–30. kesäkuuta 2016 aiheutuneet menot, jotka sisältyvät jäsenvaltioiden 15. helmikuuta 2017 mennessä toimittamiin todennettuihin tilinpäätöksiin. Tilintarkastustuomioistuin testaa osana tulevia tarkastuksiaan kauden 2014–2020 ohjelmiin liittyviä välimaksuja, jotka on kirjattu varainhoitovuoden 2017 tileihin.

OSA 2 – Tarkastustapa ja -menetelmät tilien luotettavuuden osalta

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

a) konsolidoitu tilinpäätös

b) talousarvion toteuttamista koskeva selvitys.

8. Konsolidoidussa tilinpäätöksessä on esitettävä kaikilta olennaisilta osilta

a) Euroopan unionin taloudellinen asema varainhoitovuoden lopussa

b) Euroopan unionin toimien tulokset ja rahavirrat

([1]) https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/AuditMethodology.aspx
([2]) Ks. ISSAI 4000, kohta 40.
([3]) Ks. taustakatsaus tilintarkastustuomioistuimen uuteen toimintatapaan tarkastuslausumaan liittyvissä koheesiopolitiikan alan tarkastuksissa (The ECA’s modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion) voi perehtyä osoitteessa (https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524)

c) nettovarallisuuden muutokset varainhoitovuoden lopussa.

9. 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 3 – Tarkastustapa ja -menetelmät toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

10. Tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa testataan, ovatko toimet sääntöjen ja määräysten mukaisia.

11. 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?

12. Tilintarkastustuomioistuin antaa erityisarvion (luvut 5, 6, 7 ja 10) tietyistä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeista ja testaa sitä varten edustavan tapahtumaotoksen arvioidakseen sääntöjenvastaisten tapahtumien määrän koko perusjoukossa.

13. 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.

14. 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.

15. 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 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.

16. 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 laskut 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.

17. 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.

18. 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?

19. 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.

20. 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 ([4]).

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

Arvioitu virhetaso

22. 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).

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

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmät ja raportoi tuloksista?

24. 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.

25. 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?

26. Tilintarkastustuomioistuin suunnittelee tarkastustyönsä siten, että se saa riittävän määrän relevanttia ja luotettavaa tarkastusevidenssiä antaakseen lausunnon EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Tätä tarkastustyötä kuvataan vuosikertomuksen luvuissa 4–10. Tilintarkastustuomioistuin esittää lausuntonsa tarkastuslausumassa. Tarkastustyön ansiosta voidaan antaa kattavaan tietoon perustuvan lausunto siitä, ylittääkö tai alittaako virheiden osuus perusjoukossa olennaisuusrajat.

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

27. 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.

28. 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.

29. Tilintarkastustuomioistuimen parhaan arvion mukaan menojen kokonaisvirhetaso oli 2,4 prosenttia varainhoitovuonna 2017. 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 ja 10).

Petosepäilyt

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

OSA 4 – Tilien luotettavuudesta annettavan lausunnon ja toimien sääntöjenmukaisuudesta annettavan lausunnon välinen yhteys

31. Tilintarkastustuomioistuin on antanut

a) tarkastuslausunnon Euroopan unionin konsolidoidusta tilinpäätöksestä päättyneeltä varainhoitovuodelta

b) tarkastuslausunnot tilien perustana olevien tulojen ja maksujen sääntöjenmukaisuudesta.

32. 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.

33. 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.

TOINEN LUKU

Talousarvio- ja varainhallinto

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	2.1–2.2
Talousarviohallinto vuonna 2017	2.3–2.12
Sitoumukset olivat suuria talousarvioon nähden ja maksut vähäisiä monivuotisen rahoituskehyksen neljäntenä vuotena	2.3–2.5
Maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä ylitti edellisen vuoden ennätyksen	2.6–2.8
Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavara ja erityisrahoitusvälineet ovat merkittävä osa joustavuutta	2.9–2.12
Vuoden 2017 talousarvioon liittyvät varainhoidon ongelmat	2.13–2.45
ERI-rahastojen saatavilla olevien varojen käyttö on edelleen osoittautunut jäsenvaltioille haastavaksi	2.13–2.19
Jäsenvaltiot toimittivat rakennerahastoja koskevat lopulliset maksupyyntönsä vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta	2.20–2.22
EU:n ulkopuolisille maille myönnettävässä tuessa hyödynnetään yhä enemmän vaihtoehtoisia rahoitusmalleja	2.23–2.27
EU:n rahoitus rahoitusvälineille on lisääntynyt merkittävästi	2.28–2.41
Yhteistyössä hallinnoitaviin rahoitusvälineisiin kohdistuvat haasteet	2.29–2.35
Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) toiminta on saanut lisävauhtia	2.36–2.39
Euroopan kestävän kehityksen rahaston perustaminen	2.40–2.41
EU:n talousarvioon liittyvä taloudellinen riski on edelleen merkittävä	2.42–2.45
EU:n tulevaan talousarvioon liittyvät riskit ja haasteet	2.46–2.51
Maksattamattomien maksupyyntöjen epänormaalin kasauman mahdollisuus	2.47
Kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen maksattamatta olevien sitoumusten rahoitus on ongelma seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen osalta	2.48–2.49
Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta	2.50
Tilivelvollisuusvaje voi olla vaarassa kasvaa	2.51
Johtopäätökset ja suositukset	2.52–2.62
Johtopäätökset	2.52–2.61
Suositukset	2.62

Liite 2.1 – Lisätalousarvioiden merkittävimmät kohdat

Liite 2.2 – Erityisrahoitusvälineiden lisääntyminen

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen EU:n keskeisiä talousarvio- ja varainhoitokysymyksiä koskevat arviointitulokset. Siinä määritellään myös joitakin tuleviin talousarvioihin liittyviä riskejä ja haasteita. Luku perustuu osittain useissa erityiskertomuksissa ja katsauksissa esitettyihin näkemyksiin.

2.2 Komissio esitti kesäkuussa 2017, osana tervetullutta EU:n tulevaisuutta koskevaa pohdintaa, EU:n rahoituksen tulevaisuudesta pohdinta-asiakirjan ([1]), jossa se esitteli tulevia rahoitusvaihtoehtoja. Tilintarkastustuomioistuin osallistui keskusteluun julkaisemalla kaksi katsausta ([2]). Komissio esitti 2. toukokuuta 2018 ehdotuksensa uudeksi, vuodesta 2021 alkavaksi *monivuotiseksi rahoituskehykseksi* ([3]).

TALOUSARVIOHALLINTO VUONNA 2017

Sitoumukset olivat suuria talousarvioon nähden ja maksut vähäisiä monivuotisen rahoituskehyksen neljäntenä vuotena

2.3 Vuonna 2017 EU sitoi 158,7 miljardia euroa (99,3 %) kaikista hyväksytyn talousarvion 159,8 miljardin euron maksusitoumusmäärärahoista ([4]). Kun erityisrahoitusvälineet otetaan huomioon, sidotut määrät ylittivät monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän 3,1 miljardilla eurolla (ks. ***laatikko 2.1***).

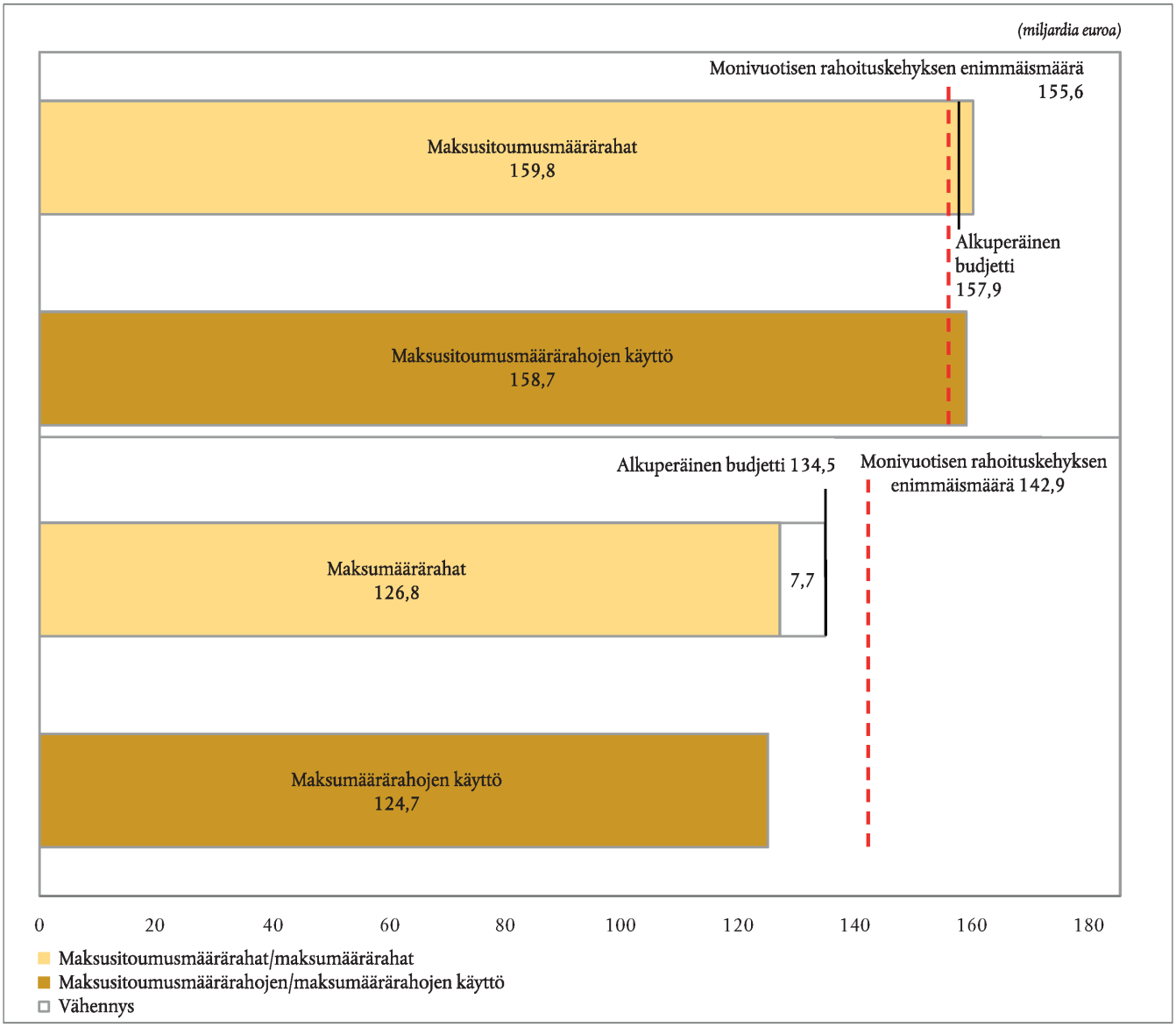
([1]) Pohdinta-asiakirja perustuu omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän loppuraporttiin EU:n rahoituksen tulevaisuudesta sekä siinä esitettyihin suosituksiin, tammikuu 2017.

([2]) Aihekohtainen katsaus ”EU:n rahoituksen tulevaisuus: EU:n talousarvion toiminnan uudistaminen”, helmikuu 2018 (jäljempänä: ”EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskeva aihekohtainen katsaus”) ja aihekohtainen katsaus komission ehdotuksesta kauden 2021–2027 monivuotiseksi rahoituskehykseksi, heinäkuu 2018.

([3]) Ehdotus oli määrä esittää vuoden 2017 loppuun mennessä – ks. monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 25 artikla (neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2. joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884)).

([4]) Luku ei sisällä *seuraavalle varainhoitovuodelle siirrettyjä määrärahoja* ja *käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja*, koska ne eivät ole osa hyväksyttyä talousarviota ja niihin sovelletaan eri sääntöjä, jotka vääristäisivät tulosta. Lisätietoja on saatavilla Euroopan komission asiakirjan ”Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – Varainhoitovuosi 2017” osissa A4–A5.

Laatikko 2.1 – Vuoden 2017 talousarvion toteuttaminen



Huom. Monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärä on vuotuinen enimmäismäärä, joka voidaan käyttää nykyisen rahoituskehysasetuksen mukaisesti. Maksusitoumusmäärärahat ja niiden käyttö saavat kuitenkin ylittää enimmäismäärän erityisrahoitusvälineiden arvolla (ks. rahoituskehysasetuksen 3 artiklan 2 kohta).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös – Varainhoitovuosi 2017, talousarvion toteuttamiskertomus ja liitetiedot – Liitetiedot 4.1–4.3 ja vuotta 2017 koskeva tekninen mukautus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.4 Kuten vuonna 2016, maksujen kokonaismäärä oli paljon odotettua pienempi vuonna 2017. Se alitti monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistetun enimmäismäärän 18,2 miljardilla eurolla (ks. ***laatikko 2.1***). Ennakoiden pienempiä maksuja *budjettivallan käyttäjä* vahvisti vuoden 2017 alustavaksi talousarvioksi 134,5 miljardia euroa, 8,4 miljardia euroa alle monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän, joka oli asetettu 142,9 miljardiin euroon maksumäärärahojen osalta ([5]). Määrärahojen käyttöaste oli alhainen vuoden kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana, minkä vuoksi komissio ehdotti lisätalousarviota 6/2017, jossa vähennettiin maksumäärärahoja 7,7 miljardilla eurolla (ks. ***liite 2.1***). Tämä yhdessä tulopuolen (lähinnä sakkoja) päivittämisen kanssa vähensi jäsenvaltioiden maksuosuuksia 9,8 miljardilla eurolla vuoden 2017 osalta, mutta tämä voi johtaa vastaavasti suurempiin maksuosuuksia koskeviin pyyntöihin vuosina 2018–2020. Merkittävästi suuremmat maksumäärärahatarpeet nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen loppupuolella voivat saada aikaan maksumäärärahojen enimmäismääriin kohdistuvan paineen.

2.5 Maksujen alhainen toteutumisaste johtui pääosin jäsenvaltioiden esittämistä odotettua pienemmistä maksupyynnöistä *Euroopan rakenne- ja investointirahastojen* vuosia 2014–2020 koskevien monivuotisten ohjelmien osalta. Ks. komission ja jäsenvaltioiden esittämien perustelujen analyysi kohdissa 2.15 ja 2.16.

KOMISSION VASTAUKSET

2.4 *Komissio seuraa jatkuvasti EU:n talousarvion toteuttamista. Tarvittaessa se tekee budjettivallan käyttäjälle ehdotuksia määrärahojen mukauttamiseksi.*

2.5 *ERI-rahastojen talousarvion toteuttaminen ohjelmakauden 2014–2020 osalta parantui vuonna 2017 vuoteen 2016 verrattuna. Vuonna 2017 suoritettiin 1,5 kertaa enemmän maksuja kuin vuonna 2016. Kun maksumäärärahoja oli pienennetty 5,9 miljardia euroa lisätalousarviolla nro 6/2017, hyväksytty talousarvio saatiin toteutettua kokonaan vuonna 2017. Lisäksi käytettiin myös 5,4 miljardin euron verran käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.*

([5]) Luku ei sisällä *seuraavalle varainhoitovuodelle siirrettyjä määrärahoja* ja käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Ks. alaviite 4.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä ylitti edellisen vuoden ennätyksen

2.6 Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen lähes täysimääräinen käyttö ja maksujen alhainen toteutumisaste (ks. kohdat 2.4 ja 2.5) kasvattivat maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrän uuteen ennätykseen eli 267,3 miljardiin euroon (vuonna 2016: 238,8 miljardia euroa). Tämä on 72,9 miljardia euroa enemmän kuin maksattamatta olleiden talousarviositoumusten määrä vuonna 2010 (194,4 miljardia euroa), joka oli edellisen monivuotisen rahoituskehyksen neljäs vuosi (ks. ***laatikko 2.2***). Koska vuosien 2014–2020 monivuotinen rahoituskehys vastaa kooltaan vuosien 2007–2013 monivuotista rahoituskehystä, lisäys on merkittävä. Komissio katsoi, että vuosien 2016 ja 2017 lisäykset ovat osa ERI-rahastojen tavanomaista täytäntöönpanosykliä ([6]) ([7]).

2.7 Tilintarkastustuomioistuimen ennusteiden ([8]) mukaan maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä kasvaa vieläkin suuremmaksi monivuotisen rahoituskehyksen lopussa vuonna 2020 (ks. ***laatikko 2.2***).

([6]) Ks. komission vastaus tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2016 antaman vuosikertomuksen kohtaan 2.14.

([7]) Ks. EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017, talousarvion toteuttamisselvityksen liitetieto 2.2 – Varainhoitovuosi 2017 (EU:n tilinpäätös 2017).

([8]) Vuoden 2017 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 viimeisimmän saatavilla olevan määrärahojen vapauttamista koskevan komission arvion, ja se arvioi, että 99 prosentista maksumäärärahoja tulee maksuja, kun mukaan ei lasketa komission olettaman mukaisia erityisvälineisiin liittyviä maksuja. Tilintarkastustuomioistuin ei ole ottanut huomioon *maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaraa*. Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavara voi kuitenkin auttaa vähentämään maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrää vuoteen 2020 mennessä (ks. kohdat 2.9–2.10). Käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja ja seuraavalle varainhoitovuodelle siirrettyjä määrärahoja ei ole sisällytetty vuosien 2018–2020 ennusteisiin, koska ne vaikuttavat ennusteisiin vain vähän ja niitä on vaikea laskea.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

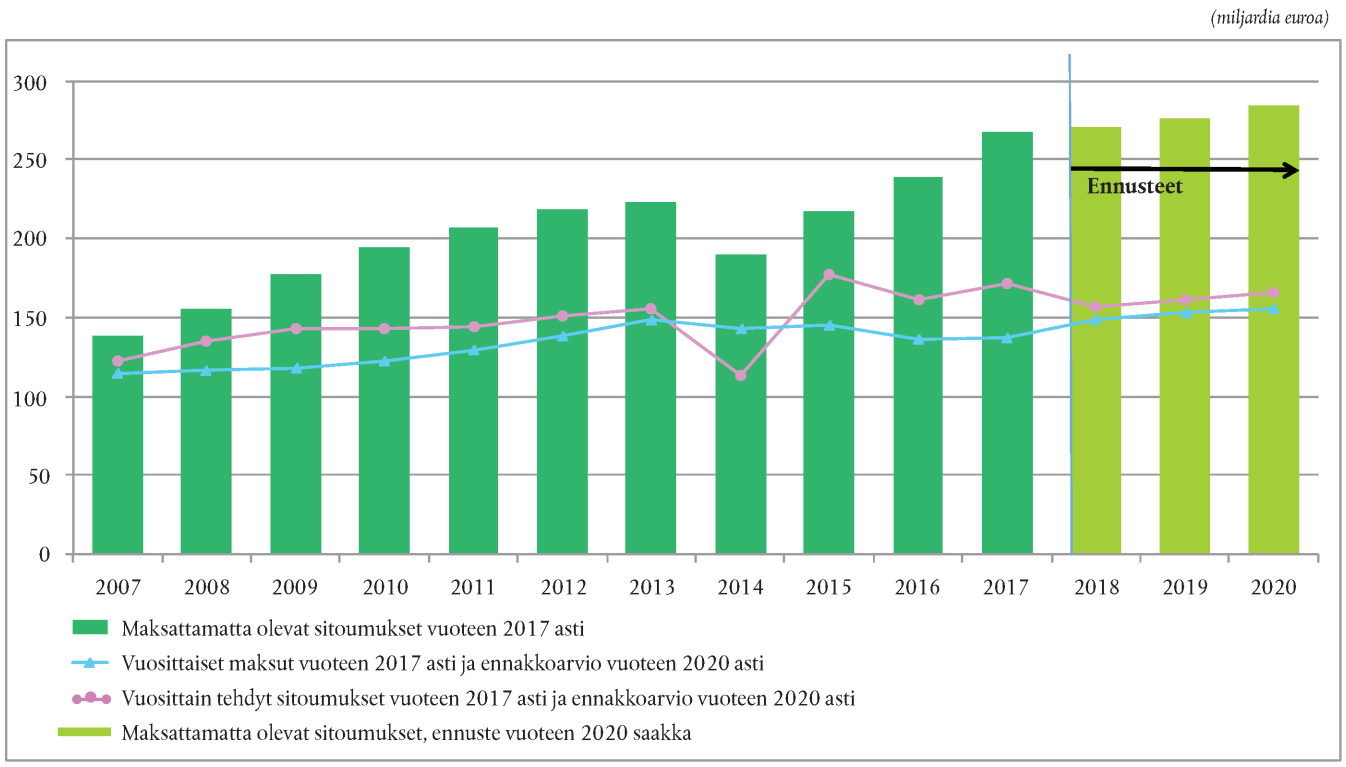
2.8 Vuosina 2018–2020 riski siitä, että saatavilla olevat maksumäärärahat eivät riitä kattamaan kaikkia maksupyyntöjä, kasvaa merkittävästi (ks. kohdat 2.12 ja 2.47). Täsmällisempi ennuste tulevia vuosia koskevista maksuista auttaisi hallinnoimaan tätä riskiä.

KOMISSION VASTAUKSET

2.8 *Neuvostolle ja Euroopan parlamentille lokakuussa 2017 toimitetun keskipitkän aikavälin ennusteen mukaan komissio katsoo, että mukautettu maksujen enimmäismäärä on kestävä monivuotisen rahoituskehyksen loppuun eli vuoteen 2020 saakka, kun otetaan huomioon vuoden 2017 maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran siirtäminen vuosille 2019 ja 2020.*

Komissio korostaa, että keskipitkän aikavälin ennusteen tarkkuus riippuu osittain jäsenvaltioiden esittämistä yhteistyössä hallinnoitavia ohjelmia koskevista ennusteista. Lisäksi jokaisessa vuotuisessa talousarviomenettelyssä tosiasiallisesti hyväksyttyjen maksumäärärahojen taso riippuu budjettivallan käyttäjien päätöksestä.

Laatikko 2.2 – Maksattamatta olevat talousarviositoumukset, sitoumukset ja maksut mukaan lukien ennusteet nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen loppuvaiheeseen saakka



Lähde: Kausi 2007–2017: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ennusteet vuosiksi 2018–2020: monivuotista rahoituskehystä koskeva asetus ja vuoden 2017 tekninen mukautus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavara ja erityisrahoitusvälineet ovat merkittävä osa joustavuutta

2.9 Budjettivallan käyttäjä muutti monivuotista rahoituskehystä koskevan väliarvioinnin ([9]) jälkeen monivuotista rahoituskehystä koskevaa asetusta ([10]) lisätäkseen erityisesti *maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaraa* ([11]) ja tarkistaakseen neljää *erityisrahoitusvälinettä* ([12]).

2.10 Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran enimmäismäärä, joka voidaan käyttää vuosina 2018–2020, on 36,5 miljardia euroa, mikä on 5,9 miljardia euroa enemmän kuin aiemmin (ks. ***laatikko 2.3***). Tämä on huomattava määrä, joka voi auttaa vähentämään mahdollisia tulevia maksatussummia (ks. kohta 2.47). Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran arvo vastaa suoritettujen maksujen ja monivuotisen rahoituskehyksen maksujen enimmäismäärän välistä erotusta ([13]). Vuoden 2017 loppuun mennessä maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaraan kertyneet määrät olivat noin 33,5 miljardia euroa ([14]).

([9]) COM(2016) 603 final – Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointi/tarkistus – Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio. Vastauksena komission tiedonantoon tilintarkastustuomioistuin julkaisi marraskuussa 2016 katsauksen EU budget: time to reform? (EU:n talousarvio: uudistuksen aika?).

([10]) Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2017/1123, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2017, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 muuttamisesta (EUVL L 163, 24.6.2017, s. 1).

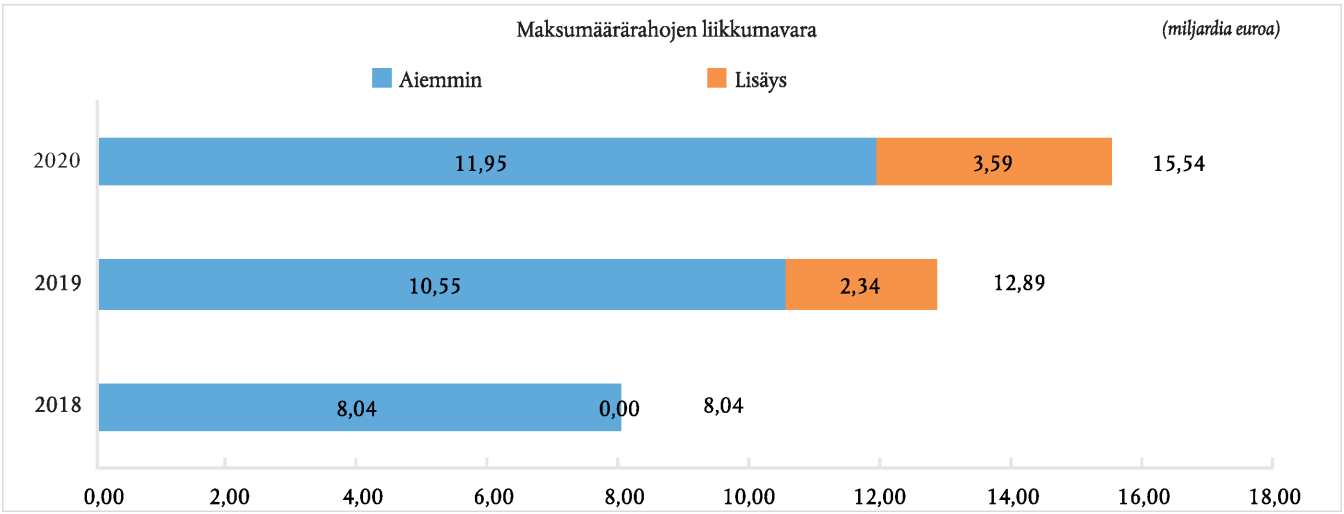
([11]) Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavara mahdollistaa käyttämättömien maksumäärärahojen siirtämisen tuleville vuosille.

([12]) Hätäapuvaraus, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, joustoväline ja Euroopan globalisaatiorahasto – ks. monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 9–12 artikla. Ks. myös varainhoitovuotta 2016 koskevan vuosikertomuksen kohdat 2.8–2.10.

([13]) Ks. monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 5 artikla.

([14]) Rahoituskehyksen teknisten mukautusten ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2017 arvion perusteella.

Laatikko 2.3 – Maksumäärärahojen kokonaisliikkumavara



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.11 Erityisrahoitusvälineitä on vahvistettu kahdella tavalla. Ensinnäkin hätäapuvaraukselle ja joustovälineelle saatavilla olevia määriä on lisätty (ks. ***liite* 2.2**). Toiseksi on tehty mahdolliseksi siirtää joustovälineisiin Euroopan globalisaatiorahastosta ja Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta peruutetut määrät vuodesta 2017 alkaen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.12 Mahdollisiin haasteisiin vastaamiseen tarkoitetun talousarvion jouston lisäämisestä huolimatta on edelleen olemassa vaara, että tämä ei vieläkään riitä. Lisäksi, kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, vieläkään ei ole ratkaistu kysymystä siitä, onko erityisrahoitusvälineet laskettava mukaan maksumäärärahojen enimmäismäärään ([15]). Tämä epävarmuus kasvattaa maksatussuman riskiä (ks. kohta 2.47).

KOMISSION VASTAUKSET

2.12 *Komissio muistuttaa, että neuvosto hylkäsi sen ehdotuksen erityisrahoitusvälineiden maksuongelman ratkaisemiseksi monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnin aikana kaudella 2016–2017.*

Ehdotuksessaan vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevaksi asetukseksi komissio ehdotti tämän ongelman ratkaisua (ks. monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevan asetuksen 2 artiklan 2 kohta (COM(2018) 322, 2.5.2018).

Komissio toteaa lisäksi, että maksatussumien riski tässä monivuotisessa rahoituskehyksessä on erittäin pieni. Komissio viittaa kohtaan 2.8. antamaansa vastaukseen.

VUODEN 2017 TALOUSARVIOON LIITTYVÄT VARAINHOIDON ONGELMAT

ERI-rahastojen saatavilla olevien varojen käyttö on edelleen osoittautunut jäsenvaltioille haastavaksi

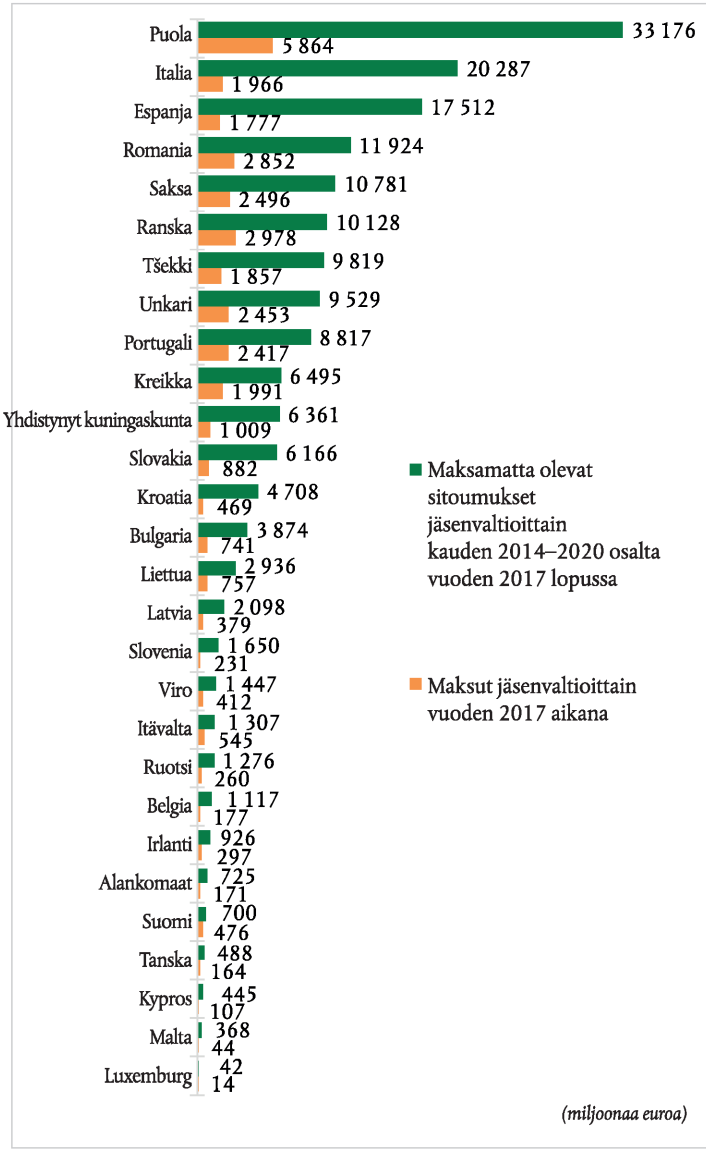
2.13 Joidenkin jäsenvaltioiden osalta *Euroopan rakenne- ja investointirahastojen* (ERI-rahastot) maksattamatta olevat sitoumukset muodostavat merkittävän prosentuaalisen osuuden niiden julkisen talouden kokonaismenoista. Tämä esitetään ***laatikossa 2.4*** yhdessä kullekin jäsenvaltiolle vuonna 2017 suoritettujen maksujen ja niiden vuoden 2017 lopussa maksattamatta olevien sitoumusten kanssa.

2.13 *Maksamatta olevien sitoumusten määrä ERI-rahastojen osalta kyseisessä vaiheessa on osa tavanomaista täytäntöönpanosykliä, joka on pantu merkille näissä rahastoissa. Maksusitoumusmäärärahojen joustava vuotuinen rakenne vuosina 2014–2020, n+3-säännön käyttöönotto ja täytäntöönpanon hitaus aiheuttivat maksamattomien sitoumusten määrän merkittävän kasvun.*

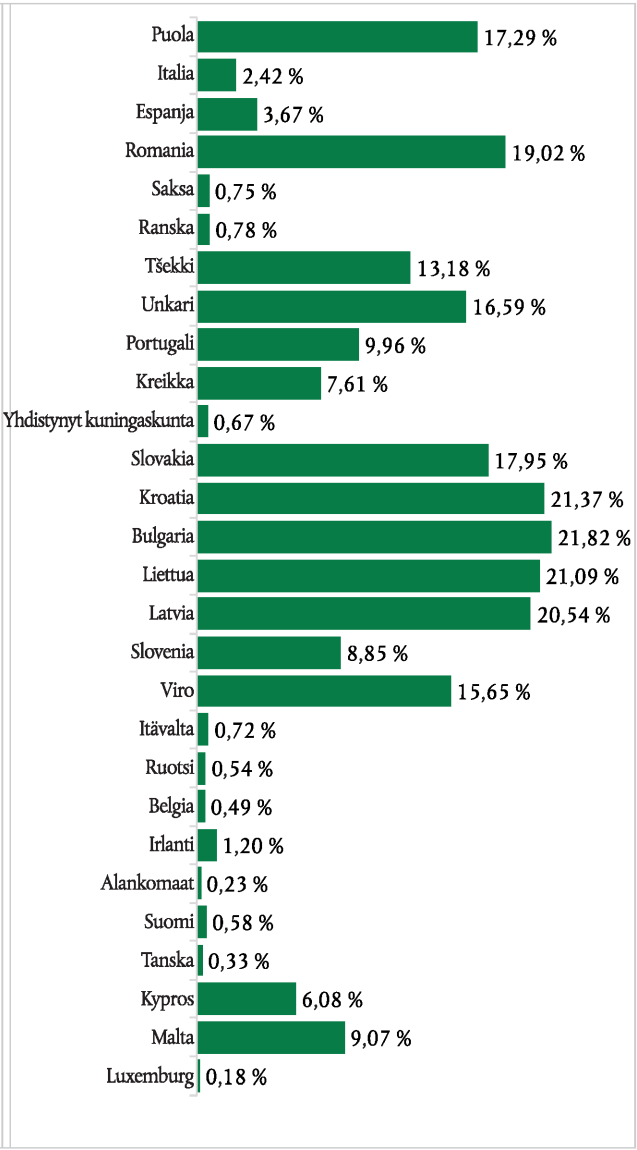
Komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 vuosikertomuksen kohtaan 2.14 antamaansa vastaukseen.

([15]) Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 2.8, ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 2.8 b).

Laatikko 2.4 – Maksattamatta olevat sitoumukset vuoden 2017 lopussa ja jäsenvaltioissa vuonna 2017 suoritetut maksut (miljoonaa euroa)



Maksattamatta olevat sitoumukset prosentuaalisena osuutena jäsenvaltioiden julkisen talouden kokonaismenoista 2017



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella. Eurostatin tiedot julkisen talouden kokonaismenoista vuodelta 2017: huhtikuu 2018.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.14 Varojen käyttö ([16]) on ollut erityisen hidasta. Vuonna 2017, joka oli monivuotisen rahoituskehyksen neljäs vuosi, jäsenvaltiot käyttivät keskimäärin 16,4 prosenttia (vuonna 2010: 22,1 prosenttia) niille osoitetuista määristä. ***Laatikossa 2.5*** verrataan kunkin jäsenvaltion varojen käyttöä vuonna 2017 ([17]) varojen käyttöön vuonna 2010 ([18]).

KOMISSION VASTAUKSET

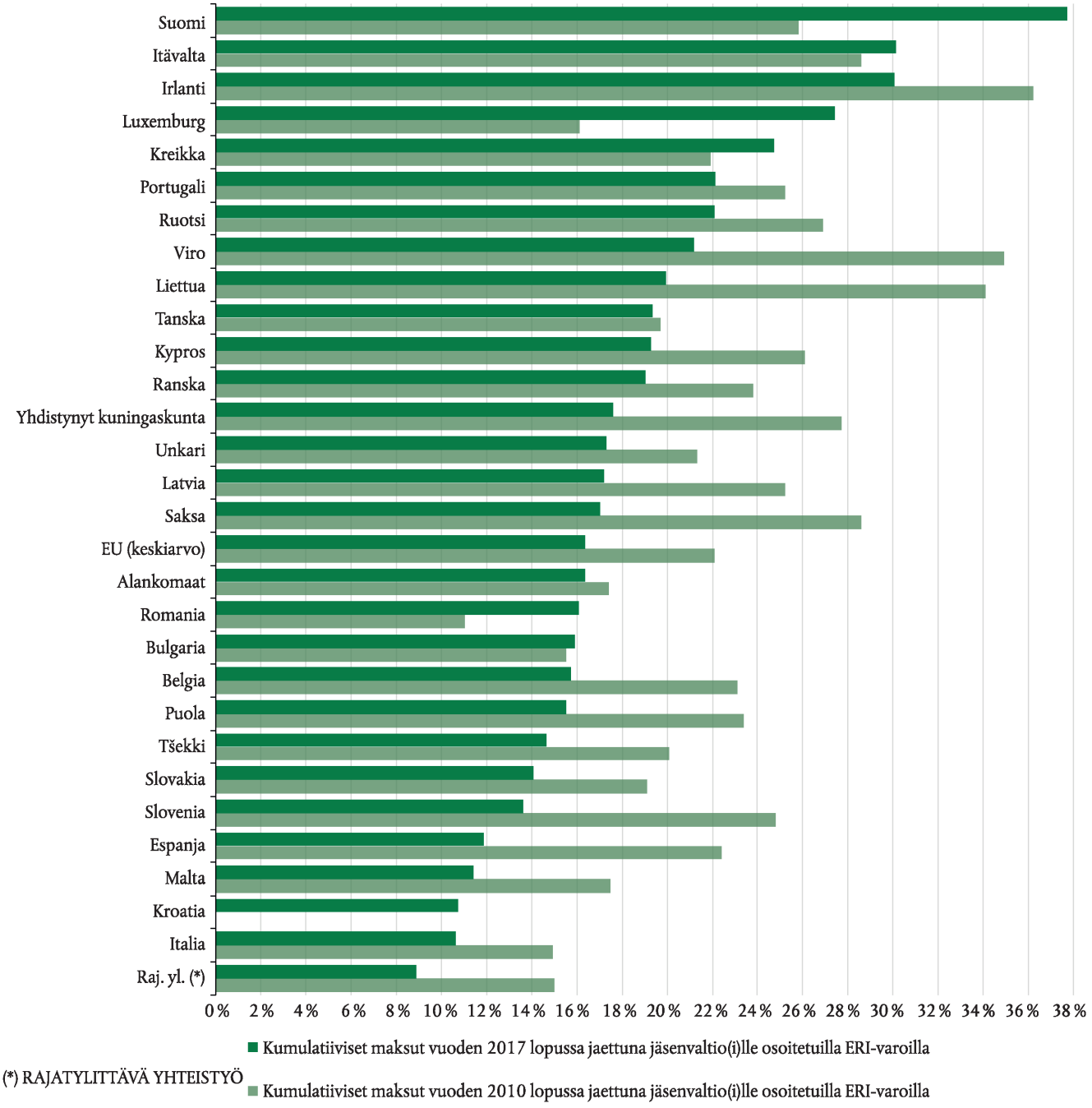
2.14 *Komission mukaan varojen käyttöön ei liity suurempaa riskiä ohjelmakauden 2014–2020 lopussa kuin ohjelmakaudella 2007–2013. Kun otetaan huomioon n+3-sääntö, valittujen hankkeiden tämänhetkinen määrä ja todennetut maksut, komissio katsoo, että ohjelmakauden 2014–2020 loppuun mennessä voitaisiin päästä samaan käyttöasteeseen kuin ohjelmakaudella 2007–2013.*

([16]) *Varojen käytöllä* tarkoitetaan komission jäsenvaltioille maksamia määriä ERI-rahastojen toimenpideohjelmien hankkeiden yhteisrahoituksena. Käyttöaste osoittaa maksetut määrät suhteessa vastaaviin suunniteltuihin EU:n menoihin.

([17]) Neljäs vuosi nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä.

([18]) Vastaava vuosi edellisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä.

Laatikko 2.5 – Käyttöasteet jäsenvaltioittain vuoden 2017 lopussa ja vuoden 2010 lopussa



(*) RAJATYLITTÄVÄ YHTEISTYÖ

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.15 Komissio totesi, että viivästykset olivat pääasiassa seurausta edellisen monivuotisen rahoituskehyksen viivästyneestä *päättämisestä*, viivästyksistä säädösten antamisessa ja vaikeuksista mukautua nykyiseen monivuotiseen rahoituskehykseen tehtyihin merkittäviin muutoksiin ja panna ne täytäntöön ([19]).

2.16 Tilintarkastustuomioistuin toteutti kyselyn kuudelle jäsenvaltiolle ([20]), joissa käyttöasteet olivat alhaisimpia vuoden 2017 lopussa. Niiden vastaukset vahvistivat suurelta osin komission esittämät pääasialliset syyt (ks. ***laatikko 2.6***).

KOMISSION VASTAUKSET

2.15 *Maaseuturahaston osalta säädösten myöhäisestä hyväksymisestä johtuvat viiveet saatiin korjattua nopeasti, ja kauden 2014–2020 maksujen suorittaminen etenee erittäin hyvin.*

Laatikko 2.6 – Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn tulokset



Komission esittämät syyt, joiden merkitys arvioitiin ”keskitasoiseksi” tai ”suureksi”:

— Tiettyjen säädösten ja ohjeiden antaminen viivästyi vuosien 2014–2020 *toimenpideohjelmien* osalta ja varsinaisten toimenpideohjelmien hyväksymisen osalta.

— Vastuuviranomaisten nimeämisprosessi kesti oletettua kauemmin.

— EU:n varojen käytön viivästymisillä ja kauden 2007–2013 päättämismenettelyillä oli heijastusvaikutus nimeämisprosessiin.

— Vastuuviranomaisten nimeämisen validointi riippumattoman tarkastuselimen toimesta kesti oletettua pidempään.

— Toimenpideohjelmia hyväksyttäessä vei oletettua pidempään varmistaa ennakkoehtojen täyttyminen.

— Maksupyyntöjen komissiolle toimittamisen kiireellisyyttä vähensi hakemusten jättämisajan pidentäminen vuodella (*N+3 vapauttamista koskeva sääntö*).

Huom. Tilintarkastustuomioistuimen pysyville edustustoille lähettämässä kyselyssä kuutta jäsenvaltiota pyydettiin arvioimaan, oliko komission esittämillä syillä suuri, keskitasoinen vai vähäinen vaikutus tai ei lainkaan vaikutusta viivästyksiin niiden varojen käytössä. Tilintarkastuksen analyysissä syiden vaikutus katsottiin ”keskitasoiseksi” tai ”suureksi”, jos syy suurimmassa osassa vastauksia katsottiin ”keskitasoiseksi” tai ”suureksi”. Vastaajien enemmistö ei katsonut yhtään syistä ”vähäiseksi” tai ”olemattomaksi”.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kysely.

([19]) Komissio selitti syyksi katsomansa seikat seuraavissa asiakirjoissa: analyysissään Euroopan rakenne- ja investointirahastojen talousarvion toteuttamisesta vuonna 2016; monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 väliarvioinnissa/tarkistuksessa ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa COM(2016) 603 final ja SWD(2016) 299 final sekä vastauksissaan komission jäsenille Oettinger, Creţu ja Thyssen osoitettuihin kirjallisiin kysymyksiin vuoden 2016 vastuuvapausmenettelyssä.

([20]) Espanja, Italia, Kroatia, Malta, Slovakia ja Slovenia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.17 Tilintarkastustuomioistuin totesi jo vuoden 2016 vuosikertomuksessaan, että jäsenvaltiot voivat kohdata haasteita riittävän korkealaatuisten hankkeiden yksilöimisessä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyössä vahvistui, että tarvitaan kompromissi jäsenvaltioiden nopean varojen käytön ja korkealaatuisten hankkeiden esittämisen välillä, koska viimeksi mainittu vie aikaa ([21]).

2.18 Tilintarkastustuomioistuin on julkaissut kaksi erityiskertomusta, jotka ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä: yhden kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien päättämisjärjestelyistä ja yhden komission jäsenvaltioille antaman varojen käyttöä koskevan tuen vaikuttavuudesta ([22]). Tilintarkastustuomioistuin totesi muun muassa, että oikeuskehyksen myöhäinen antaminen sai aikaan viivästyksiä, joilla oli heijastusvaikutuksia täytäntöönpanoon, ja että monivuotisten rahoituskehysten kausien päällekkäisyys oli lisännyt viivästyksiä. Varojen käyttöön liittyvien ongelmien välttämiseksi seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä on ratkaisevan tärkeää, että säädökset annetaan oikea-aikaisesti ja ERI-rahastoilla on hyvin vakaa oikeuskehys.

2.19 Monivuotisten rahoituskehysten kausien lisääntynyt päällekkäisyys kasvattaa jäsenvaltioiden hallintoon kohdistuvaa rasitetta, mikä johtaa uusiin viivästyksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

2.18 *Komissio on useaan otteeseen korostanut, että lainsäätäjien on tärkeää hyväksyä säädökset ajoissa. Ohjelmakauden 2021–2027 osalta komissio on esittänyt lainsäädäntöehdotuksensa touko- ja kesäkuussa 2018 eli 30 kuukautta ennen ohjelmakauden tukikelpoisuusjakson suunniteltua alkua.*

2.19 *Komissio katsoo, että tukikelpoisuusjaksojen päällekkäisyys on vain yksi lukuisista tekijöistä, jotka osaltaan viivästyttävät hieman seuraavien ohjelmakausien täytäntöönpanoa. Asiaan vaikuttavat osaltaan myös muut merkittävät tekijät, kuten ennakkorahoituksen taso, varojen vapauttamista koskeva sääntö ja nettomääräisten rahoitusoikaisujen käyttöönotto, jos komissiolle toimitettuihin tilinpäätöksiin jää vakavia sääntöjenvastaisuuksia. Päällekkäisyyksien vähentämiseksi komissio teki useita ehdotuksia seuraavaa, vuosien 2021–2027 ohjelmakautta varten (varojen vapauttamista koskevaan n+2-sääntöön palaaminen, ennakkomaksujen tason virtaviivaistaminen ja hallinnointi- ja valvontajärjestelmien täysimääräinen uusiminen sujuvan täytäntöönpanon varmistamiseksi).*

([21]) Ks. erityiskertomus nro 1/2018 ”On aika kohdentaa Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen JASPERS-apu paremmin”.

([22]) Erityiskertomus nro 36/2016 ”Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämisohjelmien päättämisjärjestelyistä” ja erityiskertomus nro 17/2018 ”Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakaudella 2007–2013 toteuttamilla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty tuloksiin”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jäsenvaltiot toimittivat rakennerahastoja koskevat lopulliset maksupyyntönsä vuosien 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta

2.20 Jäsenvaltiot toimittivat lopulliset rakennerahastoja ([23]) koskevat maksupyyntönsä kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta maaliskuun 2017 loppuun mennessä ([24]).

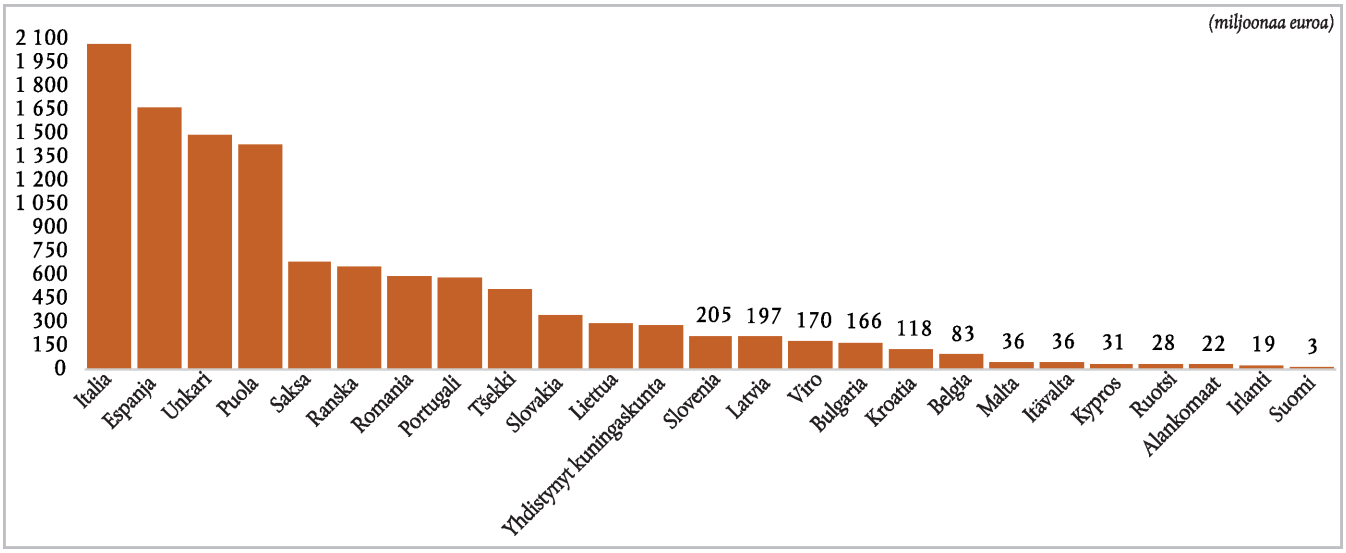
2.21 Vuoden 2017 lopussa rakennerahastoja koskevat maksattamatta olevat sitoumukset olivat 11,7 miljardia euroa eli 3,4 prosenttia kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta osoitetuista kokonaismääristä (ks. ***laatikko 2.7***).

KOMISSION VASTAUKSET

2.21 *Komissio päättää vuonna 2018 merkittävän määrän ohjelmia, mikä vähentää huomattavasti maksamatta olevia sitoumuksia.*

Toukokuun 2018 lopulla maksamatta olevien sitoumusten kokonaissumma on 8,1 miljardia euroa EAKR:n ja koheesiorahaston osalta ja 1,9 miljardia euroa ESR:n osalta. Komissio olettaa pystyvänsä hoitamaan suurimman osan maksamatta olevista sitoumuksista vuosina 2018 ja 2019, kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa mainittiin.

Laatikko 2.7 – Rakennerahastoja koskevat maksattamatta olevat sitoumukset kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta vuoden 2017 lopussa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

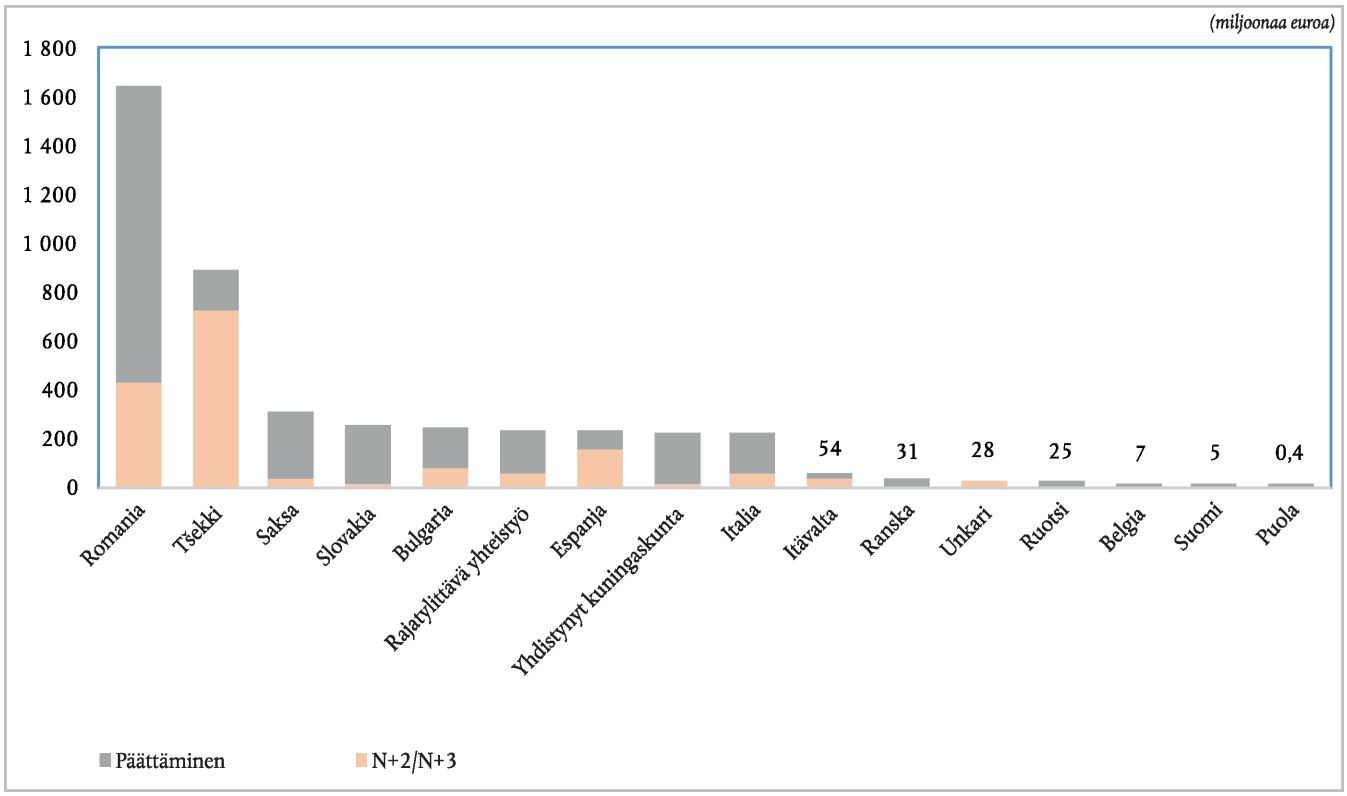
([23]) Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja koheesiorahasto.

([24]) Lukuun ottamatta Kroatiaa, jonka osalta määräaikaa jatkettiin 31. maaliskuuta 2018 saakka.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.22 Rakennerahastojen osalta *vapautetut maksusitoumukset* olivat 4,4 miljardia euroa (1,3 prosenttia kauden 2007–2013 monivuotiseen rahoituskehykseen osoitetuista kokonaismääristä) (ks. ***laatikko 2.8***). Niiden osuus kokonaissitoumuksista on hyvin pieni ([25]).

Laatikko 2.8 – Rakennerahastoista vapautetut määrät vuosina 2011–2017 jäsenvaltioittain



Huom. Yksittäiset luvut osoittavat kokonaismäärää kauden päättyessä sekä N+2/N+3.
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

([25]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 2.13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EU:n ulkopuolisille maille myönnettävässä tuessa hyödynnetään yhä enemmän vaihtoehtoisia rahoitusmalleja

2.23 EU:n erityisrahastot ja Turkin-pakolaisavun koordinointiväline poikkeavat komission avun toimittamisen vakiomekanismeista. Niissä käytetään rahoitusta useista eri lähteistä sekä erilaisia jakelukanavia, mikä lisää monimutkaisuutta. EU:n erityisrahastoja hallinnoidaan EU:n talousarvion ulkopuolella, kun taas Turkin-pakolaisavun koordinointivälinettä hallinnoidaan talousarvion sisällä. Jäljempänä esitetään katsaus näihin mekanismeihin. Toinen uusi avun toimittamisen väline EU:n ulkopuolisille maille on Euroopan kestävän kehityksen rahasto (ks. kohdat 2.40–2.41).

2.24 EU:n erityisrahastot ovat erillisiä oikeudellisia järjestelyjä, joilla on erillinen rahoitusrakenne. Useat lahjoittajat rahoittavat yhdessä toimia yhteisesti hyväksyttyjen tavoitteiden perusteella. Komissio on luonut tähän mennessä neljä EU:n erityisrahastoa: Bêkou-erityisrahaston, Madad-rahaston, Afrikka-hätärahaston ja Kolumbia-rahaston ([26]) (ks. ***laatikko 2.9***).

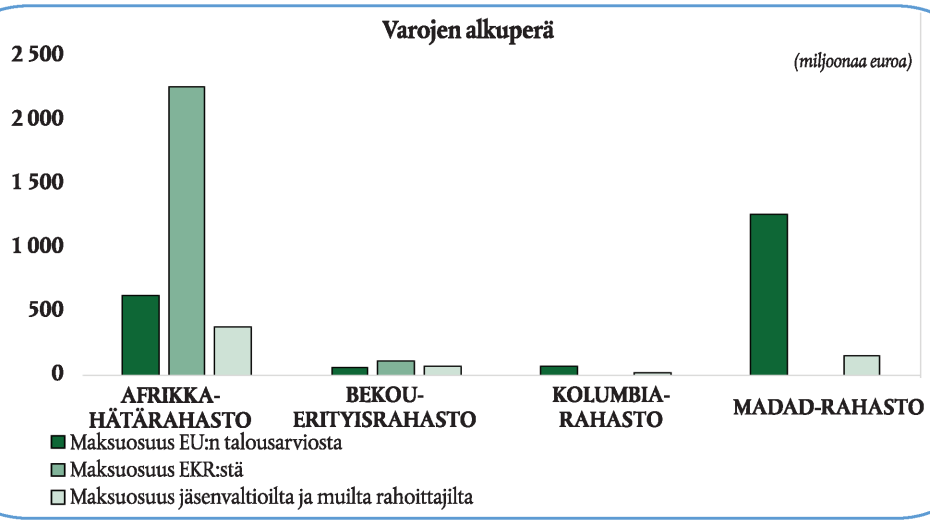
KOMISSION VASTAUKSET

2.23 *Komissio katsoo, etteivät EU:n erityisrahastot sinänsä lisää monimutkaisuutta, koska ne on perustettu EU:n rahoituksen yhdistämiseksi, eri lähteistä ja eri lahjoittajilta, yhdeksi mekanismiksi, mikä vähentää useiden eri toimien monimutkaisuutta.*

Koordinointiväline on koordinointimekanismi, joka helpottaa, ei monimutkaista. Se ei ole uusi väline. Koordinointiväline mahdollistaa EU:n pakolaisavun nopean, vaikuttavan ja tehokkaan mobilisoinnin Turkissa ja takaa EU:n ja EU:n jäsenvaltioiden resurssien ihanteellisen käytön humanitaarisena ja kehitysapuna kokonaisvaltaisella ja koordinoidulla tavalla.

([26]) Näiden rahastojen koko nimet ovat: EU:n Bêkou-erityisrahasto Keski-Afrikan tasavallassa, Syyrian kriisin johdosta perustettu EU:n alueellinen erityisrahasto, Afrikka-hätärahasto vakauden lisäämiseksi sekä sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisten syiden ehkäisemiseksi ja EU:n Kolumbiaa koskeva erityisrahasto.

Laatikko 2.9 – Keskeisiä tietoja erityisrahastoista

Tavoite	Komissio hallinnoi EU:n hätärahastoja, hätätilaa seuraavia toimia tai aihekohtaisia toimia ulkosuhteiden alalla.
Varainhoitoasetuksen säännökset	EU:n erityisrahastojen on täytettävä seuraavat edellytykset: — ne on toteutettava moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti, — niiden on lisättävä EU:n toimien arvoa, jos se on paremmin saavutettavissa EU:n tasolla kuin kansallisella tasolla, — niiden on tuotava unionille selvää poliittista näkyvyyttä ja hallinnointiin liittyviä etuja sekä parannettava unionin mahdollisuuksia sen ja muiden rahoittajien rahoitusosuuksiin liittyvien riskien ja niiden maksamisen valvontaan, — niitä ei olisi perustettava, jos ne ovat muiden olemassa olevien rahoituskanavien tai samankaltaisten välineiden kanssa päällekkäisiä, näitä mitenkään täydentämättä.
Hallinto	Kullakin EU:n erityisrahastolla on oma hallituksensa, johon kuuluvat kaikki rahoittajat ja jonka puheenjohtajana toimii komissio, joka päättää sen yleisestä strategiasta. Kullakin EU:n erityisrahastolla on toimintakomitea, jonka puheenjohtajana toimii myös komissio, mutta sen jäseniin kuuluvat vain yli kolmen miljoonan euron rahoittajat.
Tilivelvollisuus – Tarkastus	EU:n erityisrahastojen toteuttamisesta vastaavat suoraan komission nimittämät rahastojen hallinnoijat. EU:n hätärahastoja ja hätätilaa seuraavia toimia varten perustettuja hätärahastoja voidaan toteuttaa myös epäsuorasti siirtämällä asianomaisia tehtäviä muille tahoille, kuten EU:n ulkopuolisille maille ja niiden nimeämille organisaatioille tai kansainvälisille järjestöille. Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on täysimääräiset tarkastusvaltuudet kaikkien EU:n hätärahastojen osalta.
Rahoitussitoumukset yhteensä	EU:n hätärahastoissa yhdistetään varoja EU:n talousarviosta, Euroopan kehitysrahastosta (EKR) ja/tai muilta rahoittajilta. Vuoden 2017 loppuun mennessä kaikkien EU:n hätärahastojen rahoitussitoumukset olivat yhteensä 5,1 miljardia euroa. Tästä 4,5 miljardia euroa (87,7 prosenttia) oli peräisin EU:lta (2,0 miljardia euroa EU:n talousarviosta ja 2,4 miljardia euroa EKR:stä). Jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien rahoitusosuus oli 0,6 miljardia euroa.
Rahoitussitoumukset erityisrahastoa kohden	

Huom. Rahoitussitoumusten määrässä voi olla pyöristämisestä johtuvia eroja.
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella, varainhoitoasetuksen 187 artikla ja erityisrahastojen perustamissopimukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.25 Tilintarkastustuomioistuin tutki komission hallinnoiman EU:n ensimmäisen erityisrahaston – Bêkou-rahaston – perustamista ja hallintoa ([27]). Tilintarkastustuomioistuin totesi muun muassa, että rahasto houkutteli tukea, mutta vain vähän lisälahjoittajia.

2.26 Varainhoitoasetuksessa esitetään tiukat vaatimukset erityisrahaston perustamiselle, kuten EU:n lisäarvo, parempi hallinto, parempi riskinhallinta, maksujen parempi valvonta ja *täydentävyys* (ks. ***laatikko 2.9***). Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2016 vuosikertomuksessaan, että rahoitusjärjestelyt eivät kokonaisuudessaan saisi olla yhtään sen monimutkaisempia kuin on tarpeen EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja tilivelvollisuuden, läpinäkyvyyden ja tarkastettavuuden takaamiseksi. ([28])

2.27 Turkin-pakolaisavun koordinointiväline perustettiin tammikuussa 2016 auttamaan Turkkia selviytymään valtavista pakolaisvirroista (ks. ***laatikko 2.10***)

KOMISSION VASTAUKSET

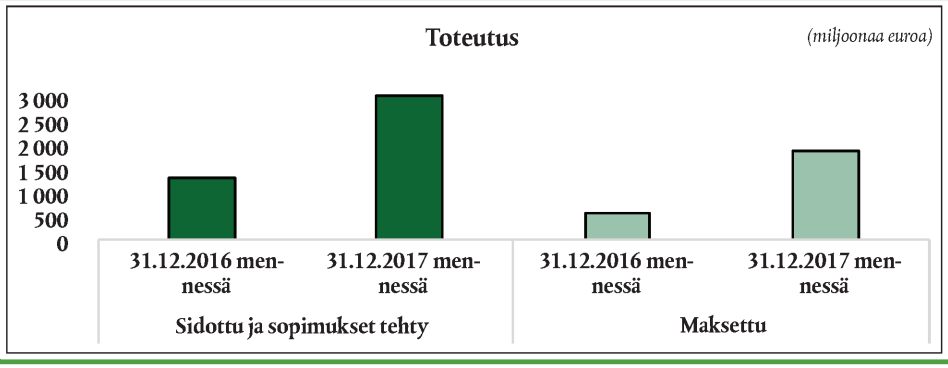
2.25 *Békoun erityisrahasto toimii Keski-Afrikan tasavallassa, jolla on ollut vaikeuksia houkutella lahjoittajia. Békoun erityisrahaston avulla onnistuttiin kuitenkin saamaan merkittävästi enemmän apua joiltakin lahjoittajilta, kuten Italialta, Alankomailta ja Saksalta, jotka eivät aiemmin lahjoittaneet merkittävästi Keski-Afrikan tasavallalle.*

2.26 *Valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta vuonna 2025 käynnistettiin seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen valmistelua edeltävä yleinen keskustelu- ja pohdintaprosessi. Tässä yhteydessä komissio hyväksyi kesäkuussa 2017 EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskevan pohdinta-asiakirjan, jossa pohjustettiin komission ehdotusta uudesta EU:n rahoitusrakenteesta seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten. Komissio ehdottaa johdonmukaisempaa, keskitetympää ja läpinäkyvämpää talousarviota, jossa erilliset rahoituslähteet yhdistetään uusiin yhdennettyihin ohjelmiin ja rahoitusvälineiden käyttöä virtaviivaistetaan.*

([27]) Erityiskertomus nro 11/2017 ”EU:n Bêkou-erityisrahasto Keski-Afrikan tasavallassa: tietyistä puutteista huolimatta lupaava alku”.

([28]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, luku 2, suositus 4.

Laatikko 2.10 – Keskeiset tiedot Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä

Tavoite	Turkin auttaminen vastaamaan pakolaisten välittömiin humanitaarisiin tarpeisiin ja kehitystarpeisiin.
Hallinto	Hallinnosta vastaa ohjauskomitea, joka antaa strategista ohjausta yleisistä tavoitteista, toimintatyypeistä ja käytettävistä välineistä ja niiden koordinoinnista. Se vastaa myös EU:n ja Turkin kesken sovittujen sitoumusten seurannasta ja arvioinnista. Komitean puheenjohtajana toimii komissio, ja siihen kuuluu EU:n jäsenvaltioiden edustajia. Turkki osallistuu kokouksiin neuvonantajana.
Tilivelvollisuus – Tarkastus	Komissiolla on yleisvastuu koordinointivälineen rahoittamien toimien täytäntöönpanosta. Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on täysimääräiset tarkastusvaltuudet koordinointivälineen osalta.
Rahoitus	Vuosille 2016–2017 hyväksyttiin 3 miljardin euron rahoitus (1 miljardi euroa EU:n talousarviosta ja 2 miljardia euroa jäsenvaltioilta suhteessa niiden osuuteen BKTL:stä). Jäsenvaltiot ovat täyttäneet sopimusvelvoitteensa sovitun maksuaikataulun mukaisesti lukuun ottamatta vuonna 2018 talletettavia 0,4 miljardia euroa ja vuonna 2019 talletettavia 0,08 miljardia euroa.
Toteutus	
Jatkotoimet	Koordinointivälineen loppumaksujen määräaikaa jatkettiin vuoden 2019 lopusta vuoteen 2021. Komissio ehdotti maaliskuussa 2018, että EU ja jäsenvaltiot ottavat käyttöön kolmen miljardin euron lisärahoituksen kaudelle 2018–2019 edellyttäen, että vuonna 2016 hyväksytyt kriteerit on täytetty.

Lähde:

a) Komission päätös, annettu 24 päivänä marraskuuta 2015, unionin ja sen jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamisesta Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen avulla.

b) Komission päätös, annettu 10 päivänä helmikuuta 2016, Turkin-pakolaisavun koordinointivälineestä sekä 24 päivänä marraskuuta 2015 annetun komission päätöksen C(2015) 9500 muuttamisesta.

c) Turkin-pakolaisavun koordinointivälineen toinen vuosikertomus (COM(2018) 91 final, 14.3.2018).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 2.10 *Komissio toteaa, että jäsenvaltiot ovat täyttäneet kaikki velvoitteensa. Jäsenvaltioiden maksuosuudet – ulkoisena käyttötarkoitukseensa sidottuna tulona – on maksettava vuoteen 2019 mennessä sovittujen maksuaikataulujen mukaisesti. Tähän mennessä jäsenvaltioiden koordinointivälineeseen suorittamien maksujen ja näiden maksuosuuksien avulla koordinointivälineestä rahoitettujen maksujen välinen suhde on tyydyttävä.*

EU:n rahoitus rahoitusvälineille on lisääntynyt merkittävästi

2.28 EU:n budjettituki eri rahoitusvälineille on lisääntynyt merkittävästi (ks. ***laatikko 2.11***).

Laatikko 2.11 – Tuki EU:n talousarviosta rahoitusvälineille

(miljardia euroa)

	Monivuotinen rahoituskehys 2007–2013	**Monivuotinen rahoituskehys 2014–2020**
Yhteistyössä toteutettava hallinnointi		
Yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin piiriin kuuluvat rahoitusvälineet	11,3	20,0
***Suora/välillinen hallinnointi* ja talousarviotakuut**		
Välillisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat rahoitusvälineet	3,0 ([1])	5,9 ([2])
Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) – Takuurahasto	0	26,0
EKKR – Takuurahasto	0	1,5
Yhteensä	**14,3**	**53,4**

Joulukuun 2017 lopussa

([1]) Tämä luku ei sisällä yhdistämisvälineiden 1,2 miljardia euroa.
([2]) Perustuu nykyisiin rahoituspuitteisiin – COM(2018) 600.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien kertomusten ja asiaa koskevien asetusten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

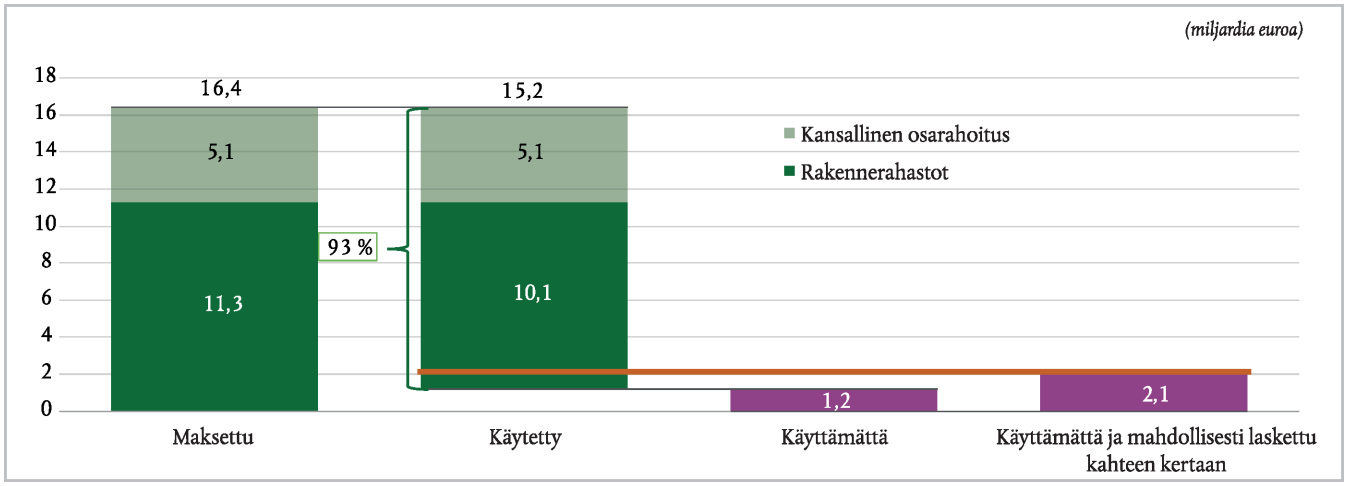
Yhteistyössä hallinnoitaviin rahoitusvälineisiin kohdistuvat haasteet

Kauden 2007–2013 päättäminen paljasti epätarkkuuksia ja kahteen kertaan laskemista

2.29 Kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden päättäminen oli meneillään vuonna 2017 osana vastaavien toimenpideohjelmien päättämistä.

2.30 Komission mukaan ([29]) yhteistyössä hallinnoitaviin rahoitusvälineisiin maksettiin rakennerahastoista 11,3 miljardia euroa. Kansallisesta osarahoituksesta niihin osoitettiin 5,1 miljardia euroa lisää (ks. ***laatikko 2.12***).

Laatikko 2.12 – Yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden yhteydessä jäsenvaltioille maksetut ja jäsenvaltioiden käyttämät määrät (tilanne 31. maaliskuuta 2017)



Lähde: Kertomus "Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006; situation as at 31 March 2017 (at closure)" ohjelmakausi 2007–2013, tilanne 31. maaliskuuta 2017 (ohjelmakauden päättyessä).

([29]) Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006, ohjelmakausi 2007–2013, tilanne 31. maaliskuuta 2017 (ohjelmakauden päättyessä).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.31 Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamien tietojen mukaan 93 prosenttia yhteistyössä hallinnoitaviin rahoitusvälineisiin maksetusta kokonaismäärästä (15,2 miljardia euroa) maksettiin *lopullisille vastaanottajille*. Komissio arvioi kuitenkin, että todellinen maksatusaste lopullisille vastaanottajille saattoi olla tosiasiassa jopa seitsemän prosenttiyksikköä alhaisempi. Tämä johtuu siitä, että mahdollisesti lainojen lyhennykset, jotka käytettiin uudelleen ([30]), oli virheellisesti sisällytetty mukaan. Lisäksi syynä oli varainhallinnasta kertynyt korko tai ”ylikirjaaminen”. Nämä liian suurina raportoidut määrät ovat yhteensä 0,9 miljardia euroa. Nämä määrät, yhdessä erityisrahastoissa jäljellä olevien 1,2 miljardin euron kanssa, ovat mukana toimenpideohjelmia koskevissa päättämismenettelyissä, ja ne voidaan joutua palauttamaan EU:n talousarvioon sen jälkeen, kun hallinnointikustannukset ja -palkkiot on vähennetty. Lisäksi 981 erityisrahastosta 45:stä ei ohjelmakauden päättyessä ole tehty mitään investointeja tai niistä ei ole raportoitu. Tämän vuoksi Summary of data -kertomus ei anna kattavaa ja täsmällistä ([31]) käsitystä.

2.32 Kauden 2007–2013 yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden käytön ([32]) jälkeen saatavilla olevat varat kuuluvat jäsenvaltioille (hallintoviranomaiset ovat arvioineet määräksi 8,5 miljardia euroa, jotka kohdennetaan rakennerahastoille). Jäsenvaltioiden olisi käytettävä ne samoihin tarkoituksiin kuin mihin ne oli alun perin tarkoitettu.

2.33 Tilintarkastustuomioistuin on julkaissut erityiskertomuksen ([33]) yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta kaudella 2007–2013. Kertomuksessa todettiin muun muassa, että rahoitusvälineillä oli jäsenvaltioissa vaikeuksia käyttää perustamispääomaansa suunnitelmien mukaisesti, että ne olivat houkutelleet vain rajallisesti yksityistä pääomaa ja että niiden raportointi oli viivästynyt. Tilintarkastustuomioistuin myös suositteli, että komissio toteuttaisi asianmukaiset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot säilyttävät varojen kierrätettävyyden (eli edelleen sallivat samojen varojen käytön useammassa syklissä).

KOMISSION VASTAUKSET

2.31 *Komissio painottaa, että sen yhteenveto (Summary of data) vastaa jäsenvaltioilta saatuja tietoja ja että jäsenvaltioiden ilmoittamat hallinnointikustannukset ja -maksut ovat 889 miljoonaa euroa.*

Toimintaohjelmien päättämismenettelyt ovat käynnissä, ja komissio ryhtyy tarvittaessa korjaaviin toimiin. Päätökset EU:n talousarvioon palautettavista summista tehdään toimintaohjelmien tasolla eikä erityisten rahoitusvälineiden tasolla. Jälkimmäiset ovat vain yksi tuen muoto toimintaohjelmassa.

2.33 *Komissio painottaa, että maaliskuun 2017 lopussa lopullisille vastaanottajille suoritettujen maksujen taso oli 93 prosenttia, mihin on lisättävä 6,7 prosenttia hallinnointikustannuksia ja -maksuja.*

Lisäksi komissio totesi tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 19/2016, että yksityisen pääoman houkuttelemista koskevaa tavoitetta ei pitäisi korostaa liikaa varsinkaan aloilla, jotka ovat alttiina markkinoiden vakaville toimintapuutteille, ja että hallintoviranomaiset ovat velvollisia ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin noudattaakseen jäljellä oleviin varoihin liittyviä oikeudellisia vaatimuksia ja esittämään ne komissiolle.

([30]) Määrät ovat edelleen jäsenvaltioiden käytettävissä. Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, 78 artiklan 7 kohta.

([31]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.25.

([32]) Nostetuista ja takaisin maksetuista lainoista, toteutetuista investoinneista tai määristä, jotka jäävät yli kaikkien vakuuksien täyttämisen jälkeen.

([33]) Erityiskertomus nro 19/2016 ”EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden maksut lopullisille vastaanottajille kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen osalta olivat vähäisiä

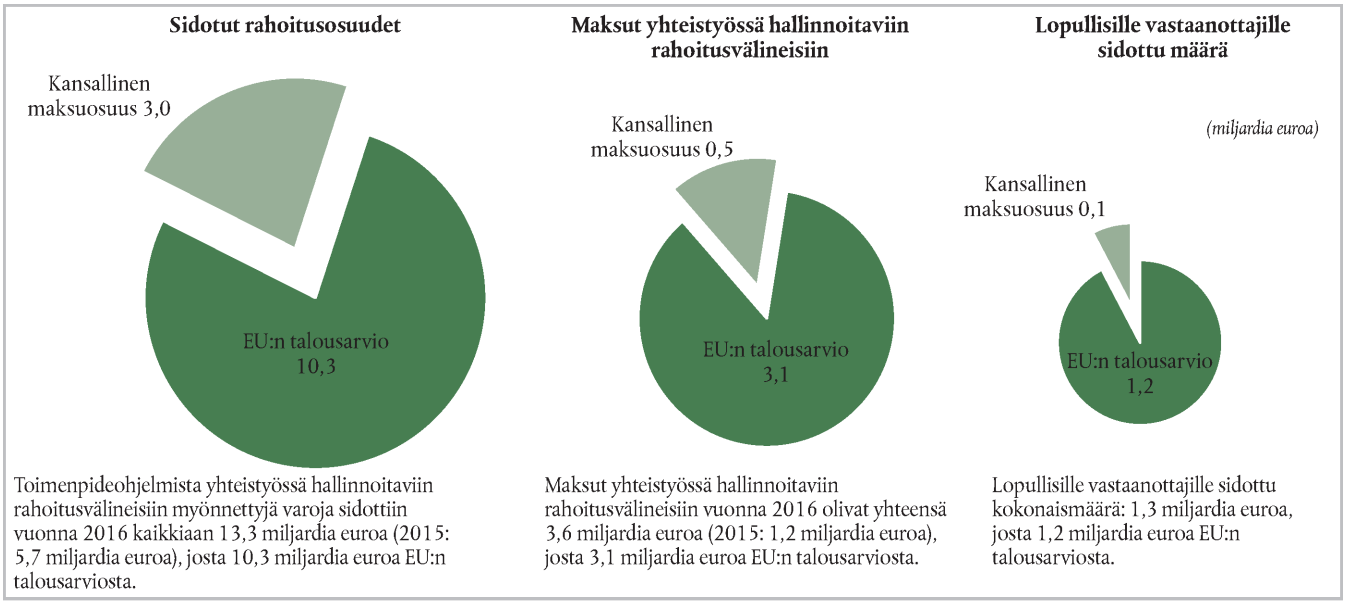
2.34 ERI-rahastojen sitomista kokonaisvaroista toimenpideohjelmissa kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen osalta 30 prosenttia maksettiin yhteistyössä hallinnoitaviin rahoitusvälineisiin. Tästä määrästä 38 prosenttia (1,2 miljardia euroa) sidottiin yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden lopullisille vastaanottajille. Nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kolmannen vuoden eli vuoden 2017 alkuun mennessä alle 10 prosenttia yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden kautta saatavilla olevasta ERI-rahastojen kokonaisrahoituksesta oli saavuttanut vastaanottajansa tuotannollisten investointien ja toimintojen rahoittamiseksi (ks. ***laatikko 2.13***).

KOMISSION VASTAUKSET

2.34 *Komissio katsoo, että olisi järkevämpää vertailla rahoitusvälineisiin maksettuja summia ja lopullisille vastaanottajille maksettuja summia.*

Rahoitusvälineisiin maksetuista summista 32 prosenttia oli tosiasiallisesti maksettu lopullisille vastaanottajille 31. joulukuuta 2016.

Laatikko 2.13 – Yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden tilanne kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen osalta joulukuussa 2016



Lähde: Euroopan komissio "Financial Instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016", joulukuu 2017.

2.35 Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä jäsenvaltioilta edellytetään kattavampaa raportointia. Viimeisin saatavilla oleva kertomus yhteistyössä hallinnoitavista rahoitusvälineistä kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen osalta on kuitenkin joulukuussa 2017 julkaistu kertomus vuoden 2016 lopussa vallinneesta tilanteesta. Vaikka tämä on sovellettavien vaatimusten mukaista, aikaväli kauden loppumisen ja asianomaisen kertomuksen välillä on liian pitkä.

2.35 *Hallintoviranomaisten välisen raportoinnin ja komission raportoinnin välinen aikataulu heijastaa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin tilannetta.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) toiminta on saanut lisävauhtia

2.36 Budjettivallan käyttäjä kasvatti ESIR-takuuta 16 miljardista eurosta 26 miljardiin euroon ([34]) ja sen kohteena olevien investointien arvon 315 miljardista eurosta 500 miljardiin euroon. ESIR-takuurahasto kasvoi 1,1 miljardia euroa ([35]) 8,0 miljardista eurosta 9,1 miljardiin euroon siirtojen ja takaisinmaksujen seurauksena. Tämän seurauksena rahoitusaste väheni merkittävästi eli 50 prosentista 35 prosenttiin.

2.37 Vuoden 2017 lopussa ESIR-takuurahaston varat olivat 3,5 miljardia euroa (2016: 1,0 miljardia euroa). Lisäksi 2,6 miljardia euroa oli sidottu EU:n talousarviosta, mutta ei vielä maksettu ([36]). Jäljellä olevat 3,0 miljardia euroa maksetaan asteittain vuoteen 2022 mennessä ([37]). Vuoden 2017 loppuun mennessä ESIR-takuurahastosta ei suoritettu maksuja.

2.38 Vuoden 2017 loppuun mennessä EIP-ryhmä oli tehnyt 36,7 miljardin euron sopimukset (2016: 21,3 miljardia euroa) ([38]). ***Laatikossa 2.14*** esitetään määrän jakautuminen jäsenvaltioittain.

([34]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2396, annettu 13 päivänä joulukuuta 2017, asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta Euroopan strategisten investointien rahaston voimassaoloajan pidentämisen osalta sekä kyseistä rahastoa ja Euroopan investointineuvontakeskusta koskevien teknisten parannusten tekemiseksi (EUVL L 345, 27.12.2017, s. 34)

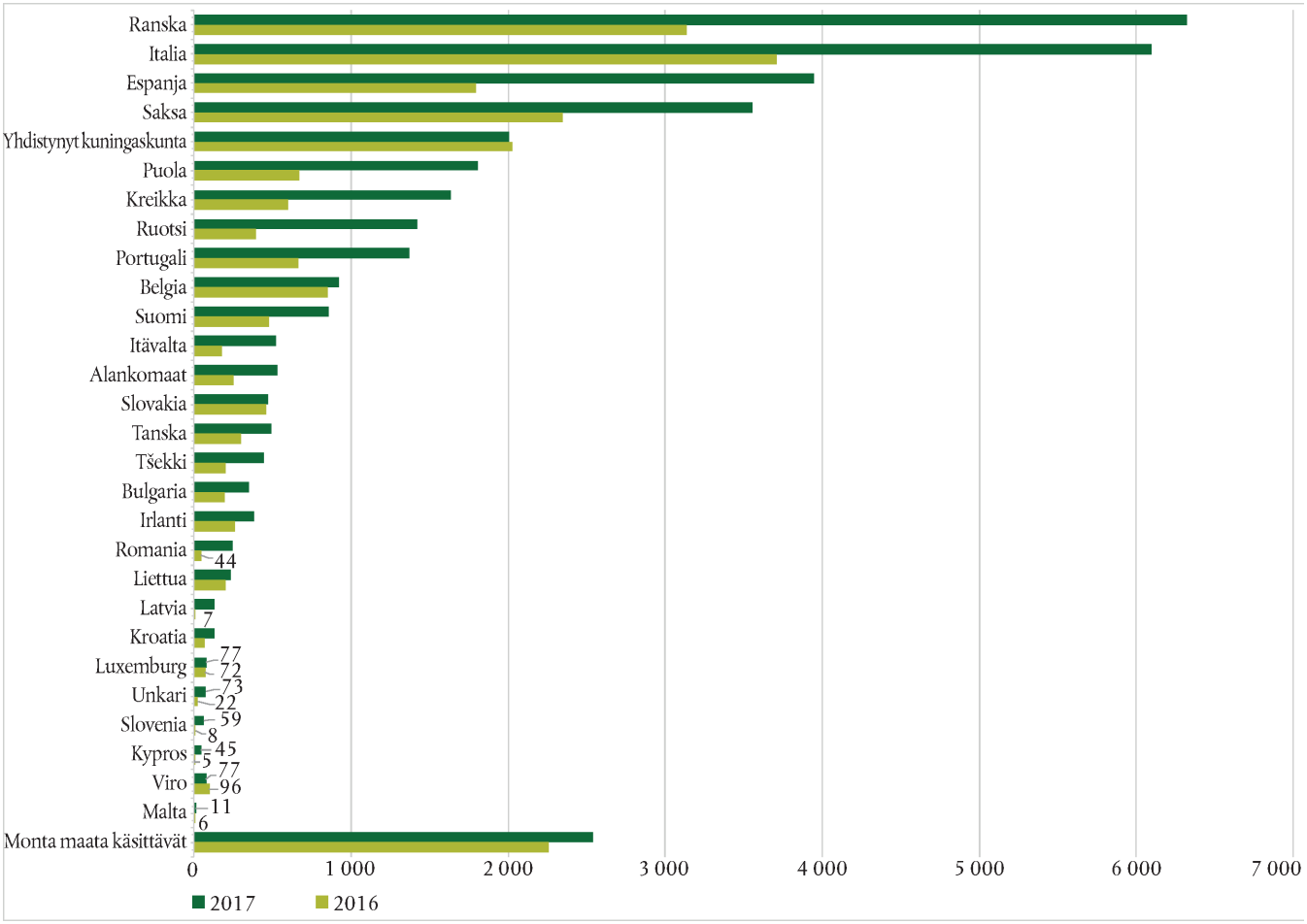
([35]) Asetuksen (EU) 2017/2396 johdanto-osan kappaleessa 21 todetaan, että rahoitus tulee EU:n talousarviosta ja Verkkojen Eurooppa -välineessä käytettävissä olevien määrärahojen siirrosta sekä Verkkojen Eurooppa -välineen vieraan pääoman ehtoisesta rahoitusvälineestä ja Marguerite-rahastosta saatavista tuloista ja palautuksista.

([36]) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2017 liitetieto 4.1.

([37]) Myös takaisinmaksuista, joko itse ESIR-rahastosta (525 miljoonaa euroa) tai muista rahoitusvälineistä (150 miljoonaa euroa Verkkojen Eurooppa -välineen vieraan pääoman ehtoisesta rahoitusvälineestä ja Marguerite-rahastosta).

([38]) Ks. European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW – Schedule II of the EFSI Agreement – Year-end Operational Report – Reporting date: 31 December 2017.

Laatikko 2.14 – ESIR-rahoitus jäsenvaltioittain (miljoonaa euroa)



Lähde: EIP:n raportti "European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW – Schedule II of the EFSI Agreement – Year-end Operational Report – Reporting date: 31 December 2017".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.39 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että 64 prosenttia EIP-ryhmän vuoden 2017 loppuun mennessä allekirjoittamista ESIR-sopimuksista keskittyi kuuteen jäsenvaltioon. Tilintarkastustuomioistuin tutkii parhaillaan, onko ESIR-rahasto oikeilla raiteilla eurooppalaisten lisäinvestointien tukemista koskevan toimintapoliittisen tavoitteensa saavuttamiseksi.

KOMISSION VASTAUKSET

2.39 *ESIR on kysyntäperusteinen väline, johon ei liity maakohtaisia ennalta osoitettuja varoja. Hankkeet valitaan selkeiden kelpoisuus- ja täydentävyyskriteerien perusteella, ja jäsenvaltioita kannustetaan esittämään tällaiset kriteerit täyttäviä hankkeita. Jos verrataan liikkeelle saatuja ESIR-investointeja jäsenvaltioiden BKT:hen, jakauma suosii lisäksi pienempiä jäsenvaltioita; merkittävimmät edunsaajat ovat Viro, Bulgaria ja Kreikka.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan kestävän kehityksen rahaston perustaminen

2.40 Budjettivallan käyttäjä perusti Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) syyskuussa 2017. ([39]) Rahastossa noudatetaan samanlaisia periaatteita kuin ESIR-rahastossa.

2.41 EKKR-asetus antaa komissiolle mahdollisuuden tehdä EKKR-takuusopimuksia myös tukikelpoisten vastapuolten kanssa, jotka eivät ole EU:n elimiä, kuten kansainvälisten järjestöjen ja jäsenvaltion tai kumppanimaan yksityisoikeuden alaisten elinten kanssa ([40]). Tukikelpoiset vastapuolet voivat hyväksyä rahoitus- ja investointitoimia ja vedota EU:n talousarviosta tuettuun EKKR-takuuseen. Toisin kuin ESIR-rahastossa, jossa EIP on tosiasiassa ainoa välittäjä, EKKR-rahasto antaa muille kansainvälisille järjestöille ja yksityisen sektorin elimille mahdollisuuden siirtää EU:n takuun etuja ja viime kädessä esittää vaatimuksia takuun perusteella. EKKR on näin ollen tähän mennessä laajimmalle ulottuva esimerkki – kun on kyse kumppaneiden kirjosta – toimivallan siirrosta vastuusitoumusten tekemiseksi EU:n talousarvion osalta.

EU:n talousarvioon liittyvä taloudellinen riski on edelleen merkittävä

2.42 EU:n talousarvioon kohdistuu joukko oikeudellisia velvoitteita, jotka koskevat tulevaisuudessa suoritettavia maksuja, joihin sovelletaan erilaisia ehtoja. Näihin velvoitteisiin kuuluvat takauksien muodossa olevat ehdolliset velat, jotka voivat edellyttää tulevan tapahtuman yhteydessä rahoitusta ([41]) (ks. ***laatikko 2.15***).

KOMISSION VASTAUKSET

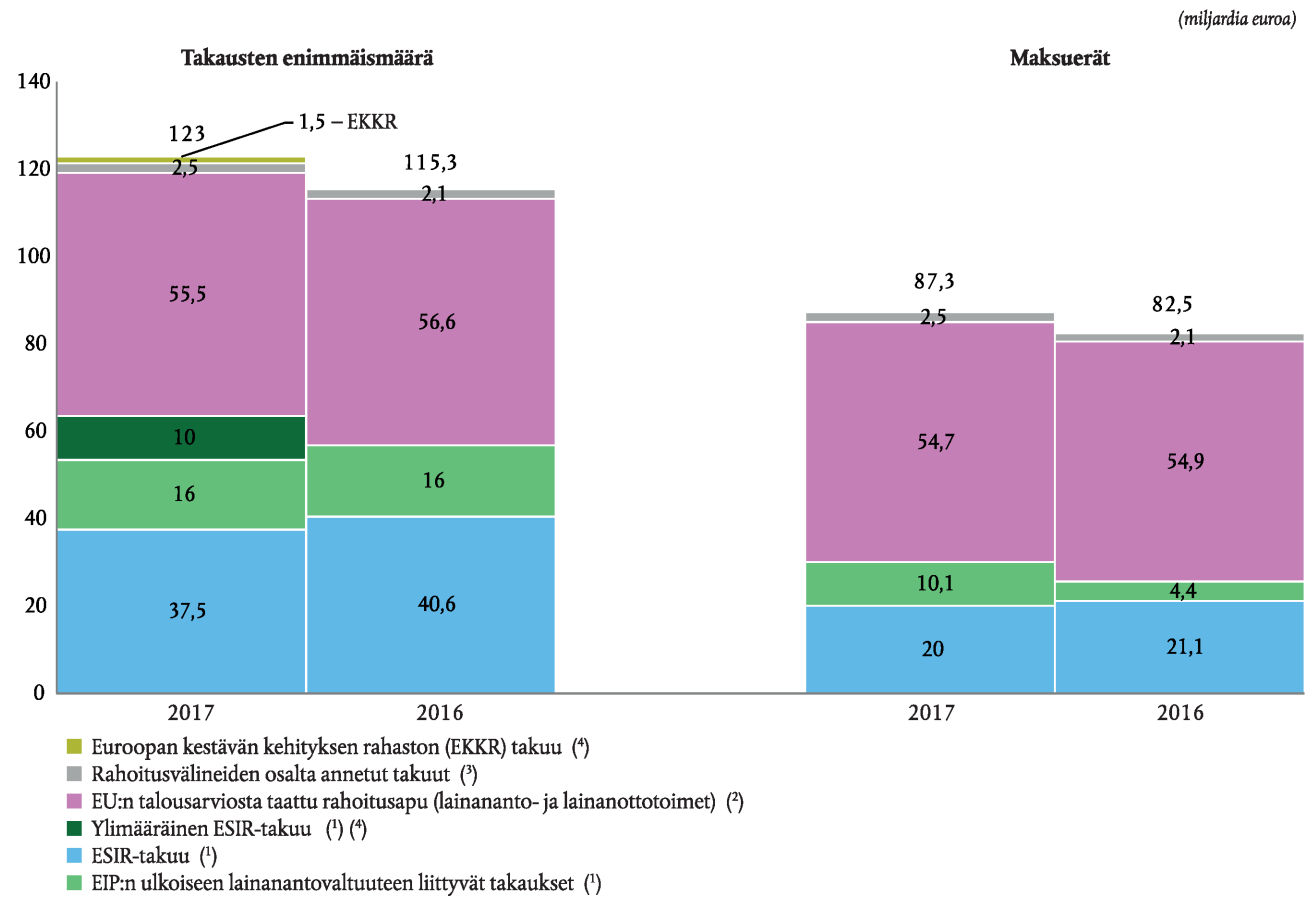
2.41 *EKKR toimii ns. keskitettynä asiointipisteenä, joka vastaanottaa rahoitusehdotuksia rahoituslaitoksilta ja julkisilta tai yksityisiltä sijoittajilta ja tarjoaa monentyyppistä taloudellista tukea tukikelpoisille investoinneille. EKKR:n keskeisenä tavoitteena on tarjota integroitu toimenpidepaketti rahoittamaan investointeja, joita käynnistetään Afrikan alueilla ja EU:n naapurustossa, ja luoda näin kasvua ja työpaikkoja, maksimoida täydentävyys, tuottaa innovatiivisia tuotteita ja houkutella sijoituksia yksityissektorilta.*

([39]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1601, annettu 26 päivänä syyskuuta 2017, Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta (EUVL L 249, 27.9.2017, s. 1).

([40]) Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta 26. syyskuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1601 11 artiklan e kohta.

([41]) Ehdolliset velat ovat potentiaalisia tulevia maksuvelvoitteita, jotka riippuvat tulevista tapahtumista. Tärkeimmät EU:n talousarvioon kohdistuvat ehdolliset velat ovat seuraavat: EIP:n ulkoiseen lainanantovaltuuteen liittyvät takaukset, ESIR-rahastosta myönnetyt takaukset, rahoitustuki: makrotaloudellisena rahoitusapuna myönnettävät lainat, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM), maksutaselainat, Euratom, EU:n rahoitusvälineille myönnetyt takaukset (pääasiassa Horisontti 2020, riskinjakorahoitusväline, Verkkojen Eurooppa -väline), EKKR-takuu.

Laatikko 2.15 – EU:n talousarvioon kohdistuvat takauksiin liittyvät riskit (vuoden 2017 lopussa)



Huom.

(1) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2017 liitetiedot 2.4.1 ja 4.1.1.

(2) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2017 liitetiedot 2.11.1 ja 4.1.2.

(3) Ks. EU:n tilinpäätöksen 2017 liitetiedot 2.4.1 ja 4.1.3.

(4) Tilanne 31.12.2017: ei allekirjoitettuja oikeudellisia sitoumuksia EKKR-takuun ja ylimääräisen ESIR-takuun osalta.

Lähde: EU:n tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.43 Esittäessään ehdotuksia, joihin sisältyy mittavien ehdollisten velkojen luominen tai lisääminen, komissio laatii analyysin kyseisestä *ehdollisesta velasta*. Se ei liitä analyysiin kaikkia EU:n talousarviosta tuettuja ehdollisia velkoja koskevaa katsausta ja stressitestiskenaarioiden analyysiä, joiden avulla päätöksentekijät voisivat ottaa huomioon kokonais*vaikutuksen*.

KOMISSION VASTAUKSET

2.43 *Komissio parantaa jatkuvasti ehdollisia velkoja koskevaa raportointiaan. Tässä yhteydessä uudessa varainhoitoasetuksessa säädetään joka vuosi laadittavasta, alustavaan talousarvioesitykseen liitettävästä valmisteluasiakirjasta, joka sisältää arvion rahoitustoimista aiheutuvien unionin yleisestä talousarviosta katettavien ehdollisten velkojen kestävyydestä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.44 Komissio ehdotti uudessa *varainhoitoasetuksessa* ([42]) yhteisen vararahaston luomista *määrien yhteenkeräämiseksi*. Vararahastoon sisältyvä määrä määritellään tosiasiallisen rahoitusasteen perusteella, joka on prosentuaalinen osuus kustakin tähän mennessä käytetystä yksittäisestä rahoitusasteesta. Tämän on tarkoitus lisätä joustavuutta kassanhallintaan. Voi kuitenkin olla, että tähän osoitetut varat eivät ole riittäviä, jos useammat rahoitusriskit toteutuvat samanaikaisesti.

2.45 Lisäksi EU:n henkilöstön eläkevastuu on kasvanut: se oli 67,2 miljardia euroa vuonna 2016 ja 73,1 miljardia euroa vuonna 2017 ([43]). Kyseessä on EU:n taseen suurin pitkän aikavälin alamomentti ([44]). Tämä vastattava johtuu siitä, että EU ei siirrä vuosittain tiettyä määrää tulevien eläkemaksujen rahoitusta varten. Jäsenvaltiot takaavat yhdessä eläkevastuun ([45]). Ne sitoutuvat maksamaan eläkemaksut kunakin vuonna. Määrä sisältyy EU:n talousarvioon.

KOMISSION VASTAUKSET

2.44 *Kuten uuden varainhoitoasetuksen 213 artiklan 1 kohdassa säädetään, tosiasiallisen rahoitusasteen on tarjottava unionin rahoitusveloille suoja, joka vastaa sitä suojaa, joka olisi olemassa ilman maksettujen varojen yhteenkeräämistä. Yhteenkerääminen ja tosiasiallinen rahoitusaste eivät kasvata rahoitusriskiä.*

([42]) COM(2016) 605, Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja asetuksen (EY) N:o 2012/2002 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta.

([43]) Vakuutusmatemaattinen arvio eläkevastuusta vastaa odotettavissa olevien tulevien maksujen nykyarvoa. Se lasketaan IPSAS 25:ssä esitetyn menetelmän mukaisesti asianmukaisen diskonttokoron avulla. Lisätietoja laskennasta ks. (EU:n tilinpäätöksen) liitetieto 2.9.

([44]) Ks. EU:n tilinpäätös 2017, tasesivu.

([45]) Ks. EU:n tilinpäätös 2017, tasesivun alaviite.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

EU:N TULEVAAN TALOUSARVIOON LIITTYVÄT RISKIT JA HAASTEET

2.46 Tilintarkastustuomioistuimen analyysin perusteella on määritelty useita riskejä ja haasteita, joilla on vaikutusta EU:n tuleviin talousarvioihin. Epänormaalin maksukasauman riski on edelleen olemassa vuoteen 2020 saakka. Nykyiseen monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvä maksattamatta olevia sitoumuksia koskeva ongelma on ratkaistava seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä asianmukaisten maksumäärärahojen avulla. Lisähaasteita EU:n talousarviolle aiheuttavat Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta vuonna 2019 sekä tarve parantaa vastuuvelvollisuutta EU:n talousarvion tulevaisuutta koskevan nykyisen pohdinnan mukaisesti.

2.46 *Maksukasauman ja maksumäärärahojen asianmukaisuuden osalta komissio katsoo, että mukautettu maksujen enimmäismäärä on kestävä monivuotisen rahoituskehyksen loppuun eli vuoteen 2020 saakka, kun otetaan huomioon vuoden 2017 maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran siirtäminen vuosille 2019 ja 2020.*

Komissio viittaa kohtiin 2.8 ja 2.12 antamiinsa vastauksiin.

Maksattamattomien maksupyyntöjen epänormaalin kasauman mahdollisuus

2.47 Maksujen pitäisi lisääntyä asteittain vuosina 2018–2020, koska maksupyynnöt todennäköisesti lisääntyvät merkittävästi. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan kehittymässä saattaa olla maksamattomien maksupyyntöjen epänormaali kasauma, kuten vuosina 2013–2015. Yksi lieventävä tekijä on maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran aikaansaama joustavuus (ks. kohdat 2.6–2.10). Riski kuitenkin kasvaa, jos erityisrahoitusvälineet lasketaan maksumäärärahojen enimmäismäärään (ks. kohta 2.12).

2.47 *Epänormaalin maksukasauman riski vuoteen 2020 saakka on melko pieni maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran toiminnan ansiosta. Se nostaa enimmäismäärät mahdollisimman korkeiksi vuosina 2019 ja 2020. Riski voisi toteutua, jos budjettivallan käyttäjä ei hyväksyisi vuotuista talousarviota tarvittavalla tasolla.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen maksattamatta olevien sitoumusten rahoitus on ongelma seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen osalta

2.48 Seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahojen on katettava kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen maksattamatta olevat sitoumukset sekä seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen uudet ohjelmat. Toinen vaihtoehto on seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien maksusitoumusmäärärahojen vähentäminen ([46]). *Omista varoista* tehty neuvoston päätös edellyttää, että komissio ja budjettivallan käyttäjä säilyttävät asianmukaisen tasapainon maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä ([47]).

2.48 *Seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevassa komission ehdotuksessa (COM(2018) 321) ehdotetaan 1 246 miljardin euron maksumäärärahoja, mikä vastaa 1,08 prosentin maksujen enimmäismäärää EU27:n BKTL:stä kaudella 2021–2027. Komissio katsoo, että tämä riittää kattamaan maksamatta olevat sitoumukset ennen vuotta 2021 ja uusia kauden 2021–2027 sitoumuksia koskevat maksut.*

Komissio ehdottaa myös omien varojen enimmäismäärän nostamista omia varoja koskevassa päätöksessä enintään 1,29 prosenttiin EU27:n BKTL:stä. Tämä on välttämätöntä Euroopan kehitysrahaston integroimisesta ja uusiin prioriteetteihin liittyvistä maksutarpeista selviytymiseksi. Näin saadaan myös aikaan riittävä liikkumavara maksujen ja omien varojen enimmäismäärän välille ja varmistetaan, että unioni pystyy huolehtimaan taloudellisista velvoitteistaan kaikissa olosuhteissa.

2.49 Komissio ei ollut vuoden 2017 loppuun mennessä laatinut kattavaa pitkän aikavälin ennustetta, joka olisi täysin toimielinten välisen sopimuksen vaatimusten mukainen ([48]). Komissio esitti ennusteen 16. lokakuuta 2017, mutta se rajoittui olemassa olevia sitoumuksia koskevaan vuoden 2020 loppuun ulottuvaan arvioon. Kattavampi ennuste pidemmälle aikavälille auttaisi tekemään tietoon perustuvia päätöksiä seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen osalta ([49]).

2.49 *Komissio esitti lokakuussa 2017 keskipitkän aikavälin maksuennusteesta päivityksen, jossa se arvioi maksamattomien sitoumusten kehittymistä kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen lopulla ja maksujen enimmäismäärien kestävyyttä ottaen huomioon väliarvioinnin yhteydessä sovitut uudet joustosäännökset.*

Komissio esitti myös ennusteen maksumäärärahoista vuoden 2020 jälkeen 2. joulukuuta 2013 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 9 kohdan mukaisesti.

Nämä raportit oli rajoitettava enintään vuotta 2020 koskeviin sitoumuksiin, koska komissio ei voinut ennustaa tulevia sitoumuksia, ennen kuin se oli esittänyt ehdotuksensa seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä, mikä tapahtui toukokuussa 2018.

Tulevien vuosien osalta uuden varainhoitoasetuksen 247 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissiolla on velvollisuus toimittaa vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle integroidut talous- ja vastuuvelvollisuuskertomukset, mukaan lukien pitkän aikavälin ennuste tulevista saapuvista ja lähtevistä rahavirroista seuraavien viiden vuoden ajalta. Kertomuksessa analysoidaan tietyn monivuotisen rahoituskehyksen sitoumusten vaikutusta.

([46]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 2.36–2.38.

([47]) 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 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

([48]) Talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja *moitteettomasta varainhoidosta* 2 päivänä joulukuuta 2013 tehdyn Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, 9 artikla.

([49]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, suositus 2 kohdassa 2.47 ja EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskeva tilintarkastustuomioistuimen katsaus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta

2.50 Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista koskeva sopimusluonnos sisältää taloudellista selvitysratkaisua koskevat artiklat. ([50]) Sopimusluonnoksen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta jatkaisi maksujensa suorittamista vuoden 2020 loppuun asti aivan kuin se olisi yhä jäsenvaltio. Vuoden 2020 jälkeen se täyttäisi vuoteen 2020 saakka vastattavaksi ottamansa vastuut. Rahoitustoimiin liittyvien ehdollisten velkojen osalta Yhdistyneen kuningaskunnan vastuu kattaisi toimet, joista on päätetty tai jotka on hyväksytty eroamispäivään mennessä.

Tilivelvollisuusvaje voi olla vaarassa kasvaa

2.51 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut tilivelvollisuusvajeita EU:n talousarvion hallinnoinnissa ja raportoinnissa. ([51]) Komission pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta ehdotettiin tilivelvollisuutta yhdeksi uudistuksen neljästä periaatteesta ([52]), jotta talousarviosta saataisiin parempi käsitys, sen valvonta olisi demokraattisempaa ja avoimempaa ja hyvin hallinnoitua. Tilintarkastustuomioistuimen katsauksessa esitettiin kaksi ehdotusta ([53]): tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteiden kehittäminen ja kaikkien EU:hun liittyvien nykyisten ja tulevien elinten tarkastukset ([54]).

2.51 *Tilintarkastustuomioistuimen tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteiden kehittämistä koskevan ehdotuksen osalta komissio painottaa, että se ehdottaa kauden 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten EU:n talousarviolle johdonmukaisempaa, keskitetympää ja läpinäkyvämpää kehystä. Uuden talousarvion rakenne on selkeämpi ja tarkemmin poliittisia painopisteitä noudattava, ja ohjelmien määrää vähennetään merkittävästi.*

Esimerkiksi kaikki keskitetysti hallinnoidut rahoitusvälineet kootaan yhteen ohjelmaan uuden, täysin yhdennetyn InvestEU-rahaston avulla, ja siitä tuetaan strategisia investointeja kaikkialla EU:ssa.

Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen toiseen ehdotukseen kaikkien EU:hun liittyvien nykyisten ja tulevien elinten tarkastuksista, komissio ei halua kommentoida muita toimielimiä koskevia ja sen toimialan ulkopuolella olevia kysymyksiä. Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen panokseen EU:n tilivelvollisuutta ja julkista tarkastusta koskevaan keskusteluun.

([50]) Luonnos sopimukseksi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä, 19. maaliskuuta 2018.

([51]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 yleiskatsaus ”Yleiskatsaus tilivelvollisuuteen ja julkiseen tarkastukseen EU:ssa: puutteita, päällekkäisyyksiä ja haasteita”, tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 2.4, ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 2.29–2.31, 2.43 ja 2.46 sekä laatikko 2.8.

([52]) Komission pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta, laatikko 4.

([53]) Ks. EU:n rahoituksen tulevaisuutta koskeva tilintarkastustuomioistuimen katsaus, kohdat 28, 29 ja 39–44.

([54]) Kuten Euroopan puolustusvirasto, ehdotettu Euroopan valuuttarahasto, Euroopan vakausmekanismi ja sellaiset EIP:n toimet, jotka eivät liity EU:n talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Johtopäätökset

2.52 Tehdyt maksusitoumukset (mukaan lukien erityisrahoitusvälineet) ylittivät hieman monivuotisessa rahoituskehyksessä asetetun enimmäismäärän. Maksut jäivät kuitenkin jo toisena peräkkäisenä vuotena paljon ennakoitua vähäisemmiksi, mikä puolestaan vähensi jäsenvaltioilta edellytettyjä maksuosuuksia. Maksujen alhainen toteutumisaste johtui pääosin viivästyksistä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen toteuttamisessa (ks. kohdat 2.3–2.5).

2.53 Tämän seurauksena maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä ylitti edellisen vuoden ennätystason ja kasvaa todennäköisesti edelleen nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen loppuun mennessä. Tämä kasvattaa merkittävästi riskiä, että monivuotisen rahoituskehyksen loppuvuosina saatavilla olevat maksumäärärahat ovat riittämättömät (ks. kohdat 2.6–2.8).

2.53 *Komissio katsoo, että mukautettu maksujen enimmäismäärä on riittävä; ks. komission vastaus kohtaan 2.8.*

2.54 EU:n talousarvion joustavuutta lisättiin kasvattamalla maksumäärärahojen liikkumavaraa ja kahden erityisrahoitusvälineen saatavilla olevia määriä sekä vahvistamalla erityisvälineiden välisiä siirtomahdollisuuksia. Kysymys siitä, olisiko erityisrahoitusvälineet sisällytettävä maksumäärärahojen enimmäismäärään, on edelleen ratkaisematta (ks. kohdat 2.9–2.12).

2.54 *Komissio on ehdottanut ratkaisua erityisvälineisiin liittyvään ongelmaan kauden 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä; ks. komission vastaus kohtaan 2.12.*

2.55 Vuoden 2017 loppuun mennessä kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen keskimääräinen käyttöaste oli vielä edellisen monivuotisen rahoituskehyksen vastaavaa vuottakin alhaisempi (2010: 22 %). Tämä oli pääosin seurausta edellisen monivuotisen rahoituskehyksen myöhäisemmästä päättämisessä, viivästyksistä säädösten antamisessa, vaikeuksista nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen uusien vaatimusten soveltamisessa, vapauttamista koskevien sääntöjen muuttumisesta N+2:sta N+3:een sekä monivuotisten rahoituskehysten kausien päällekkäisyyden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta. Tilintarkastustuomioistuin painotti mahdollisia vaikutuksia hankkeiden laatuun ja riittävän vakaan oikeudellisen kehyksen merkitystä (ks. kohdat 2.13–2.19).

2.55 *Kahden kauden päällekkäisyyden katsotaan olevan välttämätöntä, koska monien hankkeiden toteuttaminen kestää useita vuosia ja kaikilla ohjelmakausilla on aina käynnistysvaihe ja lopetusvaihe. Näin ollen lopetusvaihe on aina päällekkäinen seuraavan kauden kanssa.*

Toisaalta komissio on useaan otteeseen korostanut, että lainsäätäjien on myös tärkeää hyväksyä säädökset ajoissa.

Komissio viittaa kohtiin 2.14 ja 2.18 antamiinsa vastauksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.56 Kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta rakennerahastojen päättäminen oli meneillään vuonna 2017. Suurin osa jäsenvaltioista oli käyttänyt pääosan niille osoitetuista varoista (ks. kohdat 2.20–2.22).

2.57 EU:n ulkopuolisille maille myönnettävässä tuessa hyödynnetään yhä enemmän vaihtoehtoisia rahoitusmalleja, mikä lisää nykyisten rahoitusrakenteiden monimutkaisuutta (ks. kohdat 2.23–2.27).

2.58 EU:n rahoitus rahoitusvälineille on lisääntynyt merkittävästi. Kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden päättäminen paljasti ongelmia jäsenvaltioiden raportoinnissa. Raportoinnista tehtiin kattavampaa kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen vaatimuksilla, mutta aikaväli raportointikauden loppumisen ja asianomaisen kertomuksen välillä on edelleen liian pitkä (ks. kohdat 2.28–2.39).

2.59 Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR) perustettiin. Sen hallinnointimalli mahdollistaa, että yhä useammat kumppanit voivat tehdä vastuusitoumuksia EU:n talousarvion osalta (ks. kohdat 2.40 ja 2.41).

2.60 EU:n talousarvioon liittyy edelleen merkittävä taloudellinen riski, pääasiassa maksattamatta olevien sitoumusten, EU:n henkilöstön eläkevastuun ja muiden oikeudellisten sitoumusten osalta sekä takauksien muodossa olevien ehdollisten velkojen vuoksi (ks. kohdat 2.42–2.45).

2.61 On edelleen epävarmaa, riittävätkö saatavilla olevat maksumäärärahat kattamaan kaikki esitetyt maksupyynnöt. Komissio ei ole vielä laatinut kattavaa pitkän aikavälin ennustetta tukemaan seuraavaan monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvää päätöksentekoa (ks. kohdat 2.47–2.49).

KOMISSION VASTAUKSET

2.57 *Komissio katsoo, että uudet rahoitusmallit lisäävät osaltaan EU:n ulkopuolisille maille myönnettävän tuen vaikuttavuutta.*

2.58 *Rahoitusvälineitä koskevat raportointivaatimukset otettiin käyttöön kauden 2007–2013 ohjelmissa puolessavälissä ohjelmien täytäntöönpanoa. Jäsenvaltiot ja komissio ovat viime vuosina toteuttaneet merkittäviä toimia raportointiprosessin ja toimitettavien tietojen laadun parantamiseksi, minkä tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2016 vuosikertomuksessaan.*

Hallintoviranomaisten välisen raportoinnin ja komission raportoinnin välinen aikataulu heijastaa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin tilannetta.

2.59 *EKKR:n keskeisenä tavoitteena on tarjota integroitu toimenpidepaketti rahoittamaan investointeja, joita käynnistetään Afrikan alueilla ja EU:n naapurustossa, ja luoda näin kasvua ja työpaikkoja, maksimoida täydentävyys, tuottaa innovatiivisia tuotteita ja houkutella sijoituksia yksityissektorilta.*

Ks. komission vastaus kohtaan 2.41.

2.61 *Komissio esitti lokakuussa 2017 keskipitkän aikavälin maksuennusteesta päivityksen, jossa se arvioi maksamattomien sitoumusten kehittymistä monivuotisen rahoituskehyksen lopulla ja maksujen enimmäismäärien kestävyyttä ottaen huomioon väliarvioinnin yhteydessä sovitut uudet joustosäännökset. Komissio esitti ennusteen maksumäärärahoista vuoden 2020 jälkeen 2. joulukuuta 2013 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen 9 kohdan mukaisesti.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

2.62 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavaa:

— **Suositus 1:** Komissio toimittaa täsmälliset ja kattavat tiedot yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden päättämisestä kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen osalta. Tämä koskee myös EU:n talousarvioon palautettavia lopullisia määriä ja jäsenvaltioille kuuluvia määriä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 puoliväliin mennessä.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Komissio raportoi päättämisestä voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Nykyisessä lainsäädännössä ei vaadita jäsenvaltioita toimittamaan tietoja niille kuuluvista määristä. EU:n talousarvion suojaamista koskevassa erityiskertomuksessa nro 4/2017 annetun ja komission hyväksymän suosituksen 2 mukaisesti komissio raportoi päättämisen lopputuloksesta ohjelmakauden osalta asianomaisten pääosastojen vuotuisten toimintakertomusten yhteydessä.

Tähän kertomukseen sisällytetään toimintaohjelmittain tukikelpoinen määrä päättämisen yhteydessä, mahdollisuuksien mukaan myös rahoitusvälineiden osalta. Se sisältää myös tietoa mahdollisista takaisinperintätoimista toimintaohjelmittain.

— **Suositus 2:** Komissio esittäessään lainsäädäntöehdotuksia, joihin sisältyy mittavien ehdollisten velkojen luominen tai lisääminen, esittää katsauksen talousarviosta tuettavien ehdollisten velkojen kokonaisarvosta sekä analyysin stressitestiskenaarioista ja mahdollisesta vaikutuksesta talousarvioon.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 puoliväliin mennessä.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain.

Lainsäätäjän hyväksymän uuden varainhoitoasetuksen mukaisesti komissio arvioi vuosittain rahoitustoimista aiheutuvien EU:n talousarviosta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyttä. Tämä tieto liitetään talousarvioesitykseen vuodesta 2021 alkaen.

— **Suositus 3:** Komissio kehottaa vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan keskustelun yhteydessä Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehittämään mekanismeja, joiden avulla voidaan paremmin hallinnoida maksukasaumien riskiä, ottaen huomioon maksattamatta olevien sitoumusten suuren määrän nykyisen ja aiempien monivuotisten rahoituskehysten osalta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2020 jälkeisen kauden alkuun mennessä.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio on toimittanut vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Näiden ehdotusten merkittävä osatekijä on maksujen enimmäismäärän vakaus ja ennustettavuus. Komissio uskoo, että ehdotettu maksujen enimmäismäärä riittää kattamaan maksamatta olevat sitoumukset ennen vuotta 2021 ja uusia kauden 2021–2027 sitoumuksia koskevat maksut voimassa olevan omista varoista annetun päätöksen mukaisen omien varojen enimmäismäärän asettamien rajojen sisällä.

Lisäksi komission ehdotus vuosia 2021–2027 koskevista yleisistä säännöksistä annettavaksi asetukseksi sisältää kaksi keskeistä mekanismia, jotka suosivat pikaisempaa täytäntöönpanoa: varojen vapauttamista koskeva n+2-sääntö yhdistettynä ennakkorahoitukseen, joka on vähennetty 0,5 prosentin vuotuisiin eriin rahastoista ohjelmatasolla saatavan kokonaistuen perusteella. Lisäksi komissio ehdottaa lainsäätäjille kauden 2014–2020 ohjelmien vuotuisten ennakkomaksujen vähentämistä.

LIITE 2.1

LISÄTALOUSARVIOIDEN MERKITTÄVIMMÄT KOHDAT

Lisätalousarvio	Perustelu	Arvo miljardeina euroina	Vaikutus vuoden 2017 talousarvioon
1/2017	Kolme jäsenvaltiota sai merkittävien tai alueellisten katastrofien vuoksi tukea Euroopan unionin solidaarisuusrahaston kautta: a) Yhdistynyt kuningaskunta 60,3 miljoonaa euroa, b) Kypros 7,3 miljoonaa euroa ja c) Portugali 3,9 miljoonaa euroa.	0,07	Sitoumusten lisäys
2/2017	Vuoden 2016 ylijäämä palautettiin jäsenvaltioille vähentämällä se niiden vuotuisista maksuosuuksista.	6,40	Tulojen väheneminen
3/2017	Vuonna 2013 kaikkialla EU:ssa korkean nuorisotyöttömyyden vuoksi perustettua nuorisotyöllisyysaloitetta vahvistettiin.	0,50	Sitoumusten lisäys
4/2017	Euroopan unionin solidaarisuusrahaston kautta Italialle osoitettiin tukea elokuun 2016 ja tammikuun 2017 välisenä aikana tapahtuneiden maanjäristysten vuoksi.	1,20	Sitoumusten lisäys
5/2017	Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR) takuurahasto perustettiin.	0,30	Sitoumusten lisäys
6/2017	Alkuperäisen talousarvion maksumäärärahoja pienennettiin. Tämä vähensi jäsenvaltioiden maksuosuuksia saman määrän.	0,06	Sitoumusten väheneminen
		7,70	Maksujen väheneminen

Lähde: Komission selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta vuodelta 2017, lisätieto A 2.1.

LIITE 2.2

ERITYISRAHOITUSVÄLINEIDEN LISÄÄNTYMINEN

Erityisrahoitusvälineiden saatavilla olevat määrät ennen ja jälkeen lisäyksen

(miljoonaa euroa)

Ennen lisäystä

Vuosi	**Joustoväline**	**Hätäapuvaraus**	**Euroopan globalisaatiorahasto**	**Euroopan unionin solidaarisuusrahasto**	**Yhteensä**
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Yhteensä	2 186	1 300	696	2 321	6 503

Lisäyksen jälkeen

Vuosi	**Joustoväline**	**Hätäapuvaraus**	**Euroopan globalisaatiorahasto**	**Euroopan unionin solidaarisuusrahasto**	**Yhteensä**
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Yhteensä	2 785	1 392	696	2 321	7 194

Erotus	599	92	—	—	691
				Saatavilla oleva kokonaismäärä käytettäväksi kaudella 2018–2020 (*)	**5 997**

(*) Erotus 7 194 miljoonan euron ja 5 997 miljoonan euron välillä vastaa vuonna 2017 käytettyjä määriä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission toimittamien tietojen perusteella.

KOLMAS LUKU

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	3.1
Osa 1 – Hyödyntääkö komissio tuloksellisuustietoja asianmukaisesti päätöksenteossa?	3.2–3.36
Jakso A – Komissio voi hyödyntää tuloksellisuustietoja vain rajallisesti	3.6–3.13
Jakso B –Tuloksellisuutta mittaavien komission järjestelmien avulla saadaan käyttöön valtavat määrät tietoa mutta ei aina ajoissa	3.14–3.18
Jakso C – Komissio käyttää tuloksellisuustietoja hallinnoidakseen ohjelmia ja toimintapolitiikkoja, vaikka tarkoituksenmukaisiin toimiin ei aina ryhdytä, kun tavoitteita ei saavuteta	3.19–3.26
Jakso D – Komissio ei yleensä selitä tuloksellisuustietojen käyttöä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan	3.27–3.31
Jakso E – Tuloksellisuuden kulttuurin odotetaan kehittyvän edelleen	3.32–3.36
Osa 2 – Tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuustarkastusten tulokset: johtopäätökset ja suositukset, joilla oli suurin vaikutus	3.37–3.67
Johdanto	3.37
Otsakkeet 1a ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” ja 1b ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio”	3.38–3.44
Otsake 2 ”Kestävä kasvu ja luonnonvarat”	3.45–3.48
Otsakkeet 3 ”Turvallisuus ja kansalaisuus” ja 4 ”Globaali Eurooppa”	3.49–3.58
Otsake 5 ”Hallinto” ja kertomukset aiheesta ”Toimivat sisämarkkinat ja kestävä rahaliitto”	3.59–3.67
Osa 3 – Suositusten täytäntöönpanon seuranta	3.68–3.78
Johtopäätökset ja suositukset	3.79–3.85
Johtopäätökset	3.79–3.83
Suositukset	3.84–3.85

Liite 3.1 – Suositusten täytäntöönpanotilanne kertomuksittain

Liite 3.2 – Keskeiset parannukset ja korjaamatta olevat puutteet kertomuksittain

Liite 3.3 – Suositukset jäsenvaltioille

Liite 3.4 – 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 perehdyttiin erityisesti seuraaviin osa-alueisiin:

i) komission päätöksenteossa käyttämät tuloksellisuustiedot

ii) valikoidut tulokset tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2017 antamista tuloksellisuutta koskevista erityiskertomuksista

iii) tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 julkaistuissa erityiskertomuksissa antamien suositusten täytäntöönpano komission toimesta.

OSA 1 – HYÖDYNTÄÄKÖ KOMISSIO TULOKSELLISUUSTIETOJA ASIANMUKAISESTI PÄÄTÖKSENTEOSSA?

3.2 Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin arvioi, millainen oli komission tuloksellisuutta koskevaan raportointiin soveltama lähestymistapa verrattuna hyvään käytäntöön. On tärkeää, että organisaatiolla on hyvät tuloksellisuutta koskevat raportointimenettelyt ja että se parantaa niitä jatkuvasti. Tuloksellisuutta koskevan raportoinnin yhteydessä saadut tiedot ovat tärkeitä esimerkiksi toimien hallinnoinnissa, tulosten optimoinnissa sekä hallinnointijärjestelmiin ja strategisiin suunnitteluprosesseihin tehtävien mukautusten yhteydessä. Se, miten näitä tietoja käytetään, vaikuttaa organisaation pitkän aikavälin menestykseen tulosjohtamisen täytäntöönpanossa.

3.3 Komission mukaan tulosjohtaminen on jatkuva järjestelmällinen lähestymistapa, joka koskee toimien vaikuttavuuden, tehokkuuden ja tulosten parantamista paremman suunnittelun, säännöllisen seurannan ja näyttöön perustuvan päätöksenteon avulla. ([2]) Komission vuonna 2015 käynnistämä aloite ”Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” sisältää erilaisia toimintalinjoja ja tavoitteita, joista yksi on päätöksenteon tukeminen merkityksellisten tuloksellisuustietojen avulla. ([3]) Vuonna 2015 käyttöön otetuissa ja heinäkuussa 2017 päivitetyissä paremman sääntelyn suuntaviivoissa ([4]) todetaan, että kaikkea saatavilla olevaa näyttöä on käytettävä perustana suunniteltaessa EU:n toimintapolitiikkoja ja säädöksiä, jotta niiden tavoitteet voidaan saavuttaa avoimesti, läpinäkyvästi ja kustannustehokkaasti.

3.1 *Komissio toteaa, että budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjät eli Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät useimmat EU:n talousarviota koskevat keskeiset päätökset komission ehdotusten perusteella. Tämä koskee sekä vuotuiseen talousarviomenettelyyn että monivuotisen rahoituskehyksen ja alakohtaisten rahoitusohjelmien suunnitteluun ja tarkistamiseen liittyviä päätöksiä.*

([1]) Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 317 artikla.
([2]) Instructions for the Strategic Plan 2016–2020 and Management Plan 2016, 20. marraskuuta 2015, Ares (2015)5332669: ks. osa 1, kohta 1.1.
([3]) http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm
([4]) https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.4 Arvioidakseen, käyttääkö komissio päätöksenteossa asianmukaisesti tuloksellisuustietoja, tilintarkastustuomioistuin toteutti seuraavat toimet:

i) Tilintarkastustuomioistuin teki asiakirjatarkastuksen tuloksellisuustietojen käytöstä päätöksenteossa. Tarkastus koski muun muassa ylinten tarkastuselinten ([5]), OECD:n, hallitusten sekä EU:ssa ja sen ulkopuolella toimivien tutkijoiden raportteja.

ii) Tilintarkastustuomioistuin arvioi kuuden pääosaston ([6]) viimeksi julkaisemat tuloksellisuutta koskevat kertomukset, myös kymmenen niiden hiljattain julkaisemista *vaikutusten*arvioinneista ja muista arvioinneista. Nämä pääosastot valittiin, koska ne edustavat kohtuullisesti komissiota kokonaisuutena. Tämä johtuu niiden vaihtelevista piirteistä, jotka liittyvät muun muassa hallinnointitapaan, yhteistyöhön virastojen kanssa ja toiminnan tyyppiin.

iii) Tilintarkastustuomioistuin haastatteli näissä kuudessa pääosastossa 30:tä yksikönpäällikköä ja johtajaa saadakseen lisätietoja tuloksellisuustietojen käytöstä pääosastojen päätöksenteossa.

iv) Tilintarkastustuomioistuin teki kyselytutkimuksen tuloksellisuustietojen käytöstä näiden kuuden pääosaston päätöksenteossa. Tutkimuksen kohderyhmän muodostivat näiden pääosastojen johdon edustajat, jotka osallistuivat toimintapolitiikkojen, ohjelmien tai hankkeiden hallinnointiin: yksikönpäälliköt, johtajat, varapääjohtajat ja pääjohtajat. Lopullinen vastausprosentti oli 57, ja kohderyhmään kuului 240 henkilöä.

([5]) Esimerkiksi Kanadan tilintarkastusvirasto, Uuden-Seelannin tilintarkastusvirasto, Yhdysvaltain hallituksen tilivelvollisuusvirasto ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansallinen tarkastusvirasto.

([6]) Maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian PO, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden PO, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin PO sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden PO ja pääsihteeristö.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laajuus

3.5 Tarkastus kattoi tuloksellisuustietojen käytön komissiossa suhteessa meno-ohjelmiin ja toimintapolitiikkojen kehittämiseen, täytäntöönpanoon ja arviointiin. Seuraavat seikat jätettiin tarkastuksen ulkopuolelle:

i) Tuloksellisuustietojen käyttö suhteessa komission henkilöstöjohtamiseen ja muiden resurssien hallinnointiin, jotta voitiin keskittyä tulosten aikaansaamiseen toimintapolitiikkojen ja ohjelmien osalta.

ii) Tuloksellisuustietojen käyttö *budjettivallan käyttäjän* ([7]) toimesta; OECD ([8]) ja muut tutkijat ([9]) olivat jo työskennelleet tällä alalla.

Jakso A – Komissio voi hyödyntää tuloksellisuustietoja vain rajallisesti

EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä ei ole riittävästi joustoa tuloksellisuustietojen käyttämiseksi

3.6 Kansallisten talousarvioiden kohdalla on yleistä kohdentaa resursseja uudelleen joka vuosi tai jopa useammin. EU:n kohdalla tilanne on kuitenkin toisenlainen. Vuosia 2014–2020 koskevan *monivuotisen rahoituskehyksen* väliarvioinnissa ([10]) komissio totesi, että keskipitkän aikavälin ennakoitavuus ja joustavuus on tärkeä saada sopivaan tasapainoon, jotta pystytään vastaamaan ennakoimattomiin olosuhteisiin. Vuosia 2014–2020 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä noin 80 prosenttia EU:n talousarviosta on kohdennettu ennalta. Komission mukaan tämä ”rajoittaa talousarvion mahdollisuuksia vastata muuttuviin tarpeisiin”.

([7]) Euroopan parlamentti ja neuvosto.

([8]) Ks. ”Budgeting and Performance in the European Union – A review in the context of EU Budget Focused on Results”, OECD Public Governance Directorate, kohta 3.2.4: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true

([9]) Ks. esimerkiksi St. Gallenin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Law and Economics Research Paper Series Working Paper No 2015-04, syyskuu 2014, ”What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators”: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772

([10]) Ks. COM(2016) 603 final, s. 14, ”Vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointi/tarkistus – Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteId=1&year=2016&number=603&language=fi

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.7 EU:n talousarvio on lähinnä investointitalousarvio. Seitsemän vuotta kattavan monivuotisen rahoituskehyksen sisältämille budjettikohdille määritellään vuotuiset enimmäismäärät, ja varat kohdennetaan ennalta jäsenvaltioille. Vaikka asiaan liittyvässä alakohtaisessa lainsäädännössä onkin jo vahvistettu joitakin tuloksellisuuteen liittyviä joustomekanismeja, kuten suoritusvaraus ja ennakkoehdot, niillä on rajansa. ([11]) Vaikka tuloksellisuudeltaan heikot toimet voidaan korvata paremmilla samalla alueella ja samassa jäsenvaltiossa, varainkäytön painopisteitä voidaan mukauttaa vain vähän budjettikohtien välillä. Merkittävin mahdollisuus kohdentaa varoja ottaen huomioon tuloksellisuustiedot on uuden monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen ja siihen liittyvien alakohtaisten ohjelmien laatiminen ja niistä neuvotteleminen.

3.8 Monivuotisia rahoituskehyksiä koskevat väliarvioinnit ovat toinen mahdollisuus tuloksellisuustietojen huomioon ottamiseen. Edellisen tällaisen arvioinnin ([12]) jälkeen 12 798 miljoonaa euroa eli **1,18 prosenttia** monivuotisen rahoituskehyksen kaikista kauden 2014–2020 *maksusitoumusmäärärahoista* kohdennettiin uudelleen; osuus oli siis melko pieni. Näiden varojen uudelleenkohdentamisten tärkeimpänä syynä oli tuloksellisuuden sijaan pakolaiskriisin ja muiden turvallisuusuhkien sekä rahoitus- ja talouskriisin aiheuttamien investointivajeiden hallitseminen.

Talousarvioon vaikuttavat yhtä aikaa useat strategiset kehykset

3.9 On monimutkaista mitata EU:n talousarvion ja komission panoksia korkean tason tavoitteiden saavuttamiseen, koska siihen vaikuttavat yhtä aikaa useat strategiset toimintapoliittiset kehykset ([13]) (ks. ***laatikko 3.1***):

KOMISSION VASTAUKSET

3.8 *Talousarviomäärärahoista päätettäessä otetaan huomioon useita eri tekijöitä. Esimerkiksi varojen uudelleenkohdentaminen vastauksena pakolaiskriisiin ja turvallisuusuhkiin oli merkittävien ennakoimattomien geopoliittisten ja yhteiskunnallisten tapahtumien seurausta. Tuloksellisuus voidaan ottaa huomioon vain, jos käytettävissä on ajoissa luotettavia tietoja, mikä ei aina ole mahdollista etenkään kriisitilanteissa.*

3.9 *Komissio katsoo, että Junckerin komission poliittiset painopisteet ovat täysin yhteensopivia ja yhdenmukaisia Eurooppa-neuvoston strategisen ohjelman ja Eurooppa 2020 -strategian kanssa.*

Monivuotinen rahoituskehys on yksi väline unionin painopisteiden toteuttamisessa. Nykyinen monivuotinen rahoituskehys suunniteltiin edistämään Eurooppa 2020 -strategiaa, ja se tukee vahvasti muita uusia painopisteitä ([1]).

([11]) Ks. esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakkoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä” sekä erityiskertomus nro 16/2017 ”Maaseudun kehittämisohjelmat: selkiyttäminen ja tulospainotteisuuden lisääminen tarpeen” (https://www.eca.europa.eu).

([12]) Ks. COM(2016) 603 final.

([13]) Tätä kysymystä on käsitelty aiemmin vuoden 2016 vuosikertomuksen kohdissa 3.18–3.19, vuoden 2015 vuosikertomuksen kohdissa 3.18–3.21 ja vuoden 2014 vuosikertomuksen kohdissa 3.7–3.12.

([1]) *Ks. myös komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 vuosikertomuksen kohtiin 3.18–3.19, vuoden 2015 vuosikertomuksen kohtiin 3.18–3.21 ja vuoden 2014 vuosikertomuksen kohtiin 3.7–3.12.*

Laatikko 3.1 – Euroopan unionin neljä strategista kehystä (joita sovelletaan rinnakkain)

Euroopan komission määrittelemät kymmenen painopistealuetta (2014–2019)
(**Euroopan komission** vuonna 2014 hyväksymät)

1. Uutta pontta työllisyyteen, kasvuun ja investointeihin
2. Keskinäiseen luottamukseen perustuvat yhdennetyt digitaaliset sisämarkkinat
3. Joustava energiaunioni ja tulevaisuuteen suuntautuva ilmastonmuutospolitiikka
4. Syvemmät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat ja lujempi teollisuuspohja
5. Syvempi ja oikeudenmukaisempi talous- ja rahaliitto
6. Kohtuullinen ja tasapainoinen vapaakauppasopimus Yhdysvaltojen kanssa
7. Perusoikeuksien kunnioittamiseen perustuva oikeusalue
8. Kohti uudenlaista maahanmuuttopolitiikkaa
9. Vahvempi maailmanlaajuinen toimija
10. Demokraattisen muutoksen unioni

EU:n strateginen ohjelma muuttuvina aikoina (2014–2019)
(**Eurooppa-neuvoston** vuonna 2014 hyväksymä)

Viisi yleistä tavoitetta:
1. Vahvemmat taloudet, joissa on enemmän työpaikkoja
2. Voimaannuttamaan ja suojelemaan kykenevät yhteiskunnat
3. Turvattu tulevaisuus energia- ja ilmastoasioissa
4. Luotettava perusvapauksien alue
5. Tehokas yhteinen toiminta maailmassa

Monivuotinen rahoituskehys ja siitä johtuvat asetukset kutakin meno-ohjelmaa varten (2014–2020)
(**Euroopan unionin neljä** vuonna 2013 **Euroopan parlamentin** suostumuksella hyväksymät)

Monivuotisessa rahoituskehyksessä määritetään vuotuiset enimmäismäärät, jotka komissio voi käyttää eri politiikanaloilla; ryhmiteltyinä seuraaviin budjettikohtiin:
1. Älykäs ja osallistava kasvu
   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

Eurooppa 2020: Älykäs, kestävä ja osallistava kasvu (2010–2020)
(**Eurooppa-neuvoston** vuonna 2010 hyväksymä)

Viisi yleistavoitetta:
1. Työllisyys
2. Tutkimus ja kehittäminen
3. Ilmastonmuutos ja kestävä energiapolitiikka
4. Koulutus
5. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta

Seitsemän toimintapoliittista lippulaivahanketta:
1. Euroopan digitaalistrategia
2. Innovaatiounioni
3. Nuoret liikkeellä
4. Resurssitehokas Eurooppa
5. Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka
6. Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma
7. Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.10 Lisäksi erilaisissa alakohtaisissa toimintapoliittisissa asiakirjoissa on määritelty muita tavoitteita Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johtuvan EU:n toimivallan mukaisesti. EU on myös sitoutunut toteuttamaan Yhdistyneiden kansakuntien määrittelemät **kestävän kehityksen tavoitteet**. EU pyrkii raportoimaan joka vuosi siitä, miten se on edistynyt näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

3.11 Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten pääosastot suhtautuivat **erilaisten strategioiden rinnakkaiseen olemassaoloon**. Kaksi lähestymistapaa oli vallitsevia.

i) Jotkin pääosastot olivat hoitaneet erilaiset strategiset raportointisitoumuksensa kehittämällä tietoteknisiä välineitä, joiden avulla ne voivat tallentaa, seurata, koota ja raportoida tietoja erilaisina yhdistelminä (ks. myös kohta 3.16).

ii) Jotkin pääosastot olivat mukauttaneet tuloskehyksiään siten, että ne sopivat erilaisiin strategisiin tarpeisiin. Esimerkiksi koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto määrittelee tuloskehyksensä kolmella tasolla.

   a) EU:n tasolla pääosasto seuraa *Eurooppa 2020 -strategian* ja eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020) olennaisia tavoitteita ja indikaattoreita Eurostatilta, OECD:ltä ja muista lähteistä saatujen tietojen pohjalta yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Pääosasto tekee vuotuisen arvion varmistaakseen, että edistystä tapahtuu oikeaan suuntaan ([14]).

   b) Komission tasolla koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto edistää ohjelmia ja toimintapolitiikkoja koskevan työnsä avulla suoremmin kahta Euroopan investointisuunnitelman kymmenestä tavoitteesta. Edistystä seurataan *vuotuisessa toimintakertomuksessa* ja ohjelmaselvityksissä.

   c) Itse pääosaston tasolla raportointi ja päätöksenteko on keskitetty seitsemän politiikanalan ympärille. Niillä kaikilla on omat erityistavoitteensa. Eri alojen lainsäädäntötyötä seurataan komission työohjelmassa.

([14]) Osana eurooppalaista ohjausjaksoa pääosasto työskentelee myös yhdessä talouden ja rahoituksen sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastojen kanssa koulutuksen alalla laatiakseen vuotuiset maakohtaiset raportit haasteiden, päätelmien ja suositusten määrittämiseksi kunkin jäsenvaltion osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.12 Strategioiden moninaisuus saa kohderyhminä olevat sidosryhmät kokemaan ne erillisiksi lähestymistavoiksi, mikä käy ilmi esimerkiksi komission arviossa EU:n nuorisostrategiasta ([15]).

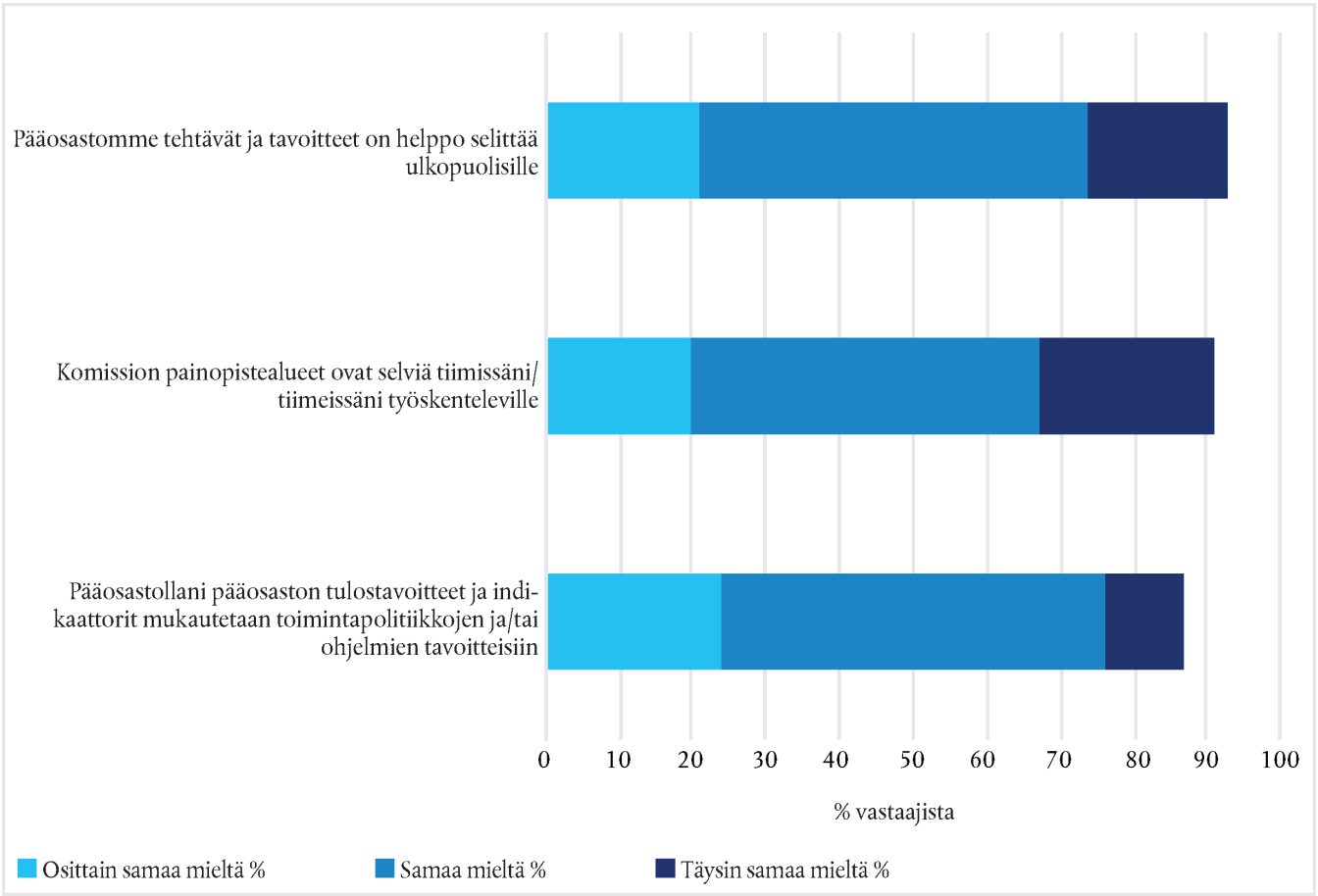
3.13 Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus sisälsi kysymyksiä ”tavoitteiden selkeydestä”. Näiden kysymysten avulla pyrittiin selvittämään, miten hyvin komission johto ymmärsi yhtäältä pääosastojensa ja toisaalta koko komission tehtävän ja tavoitteet (ks. ***laatikko 3.2***). Yleisesti ottaen kyselytutkimuksen vastaukset olivat myönteisiä ja osoittivat, että tehtävät ja tavoitteet oli ymmärretty hyvin. Kahdessa niistä kuudesta pääosastosta, joissa tilintarkastustuomioistuin teki haastatteluja, johdon edustajat kuitenkin viittasivat siihen, että vuorovaikutus EU:n eri strategisten kehysten välillä sekä näiden kehysten ja pääosastojen tasolla asetettujen tavoitteiden välillä oli monimutkaista.

KOMISSION VASTAUKSET

3.12 *EU nuorisostrategian arvioinnissa todetaan, että EU:n nuorisostrategialla lisättiin valtavirtaistava ulottuvuus EU:n nuorisopolitiikan yhdistämiseksi eurooppalaisten koulutusta, työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskeviin strategioihin (kohta 3.2.1) ja että useat EU:n nuorisostrategian painopistealueet sopivat hyvin yhteen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden kanssa (kohta 3.2.2).*

([15]) Ks. ”Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU, Final report”, tiivistelmä, s. 4: EU:n nuorisostrategian tavoitteet ja painopisteet olivat yleisesti ottaen yhdenmukaisia Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden kanssa. Tämä johtuu kuitenkin lähinnä nuorisoyhteistyökehyksen laajasta kattavuudesta aiheiden osalta eikä niinkään pyrkimyksistä yhdenmukaistaa näitä kahta strategiaa. Haastatellut sidosryhmien edustajat kokivat strategiat usein erillisiksi lähestymistavoiksi, joilla molemmilla on omat tavoitteensa, eivätkä niinkään osaksi EU:n yhdennettyä pitkän aikavälin suunnitelmaa.

Laatikko 3.2 – Kyselytutkimuksen tulokset – Tavoitteiden selkeys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jakso B – Tuloksellisuutta mittaavien komission järjestelmien avulla saadaan käyttöön valtavat määrät tietoa mutta ei aina ajoissa

Johdon käytettävissä on valtavat määrät tuloksellisuustietoja

3.14 Komission pääosastot keräävät tuloksellisuustietoja eri muodoissa ja eri lähteistä luoden samalla runsaasti tuloksellisuuden kannalta merkityksellistä tietoa. Raportoinnin lisäksi komissio käyttää tuloksellisuustietoja pysyäkseen ajan tasalla meneillään olevista toimistaan, etenkin arvioidakseen, onko meno-ohjelmien tavoitteet saavutettu, ja *panostaakseen* parempaa sääntelyä koskevaan prosessiin, joka tukee lainsäädäntöehdotusten valmistelua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.15 Se, mitä tietoa käytetään, riippuu siitä, minkä tyyppinen päätös on tehtävä. Alla olevassa ***laatikossa 3.3*** esitetään tiivistelmä tärkeimmistä päätöksentekoprosesseista, joissa käytetään tuloksellisuustietoja.

Laatikko 3.3 – Komission tärkeimmät päätöksentekoprosessit

	Päätöksen tyyppi	**Komission päätöksentekoprosessissa käytettävät tuloksellisuustiedot**
Meno-ohjelmat	Ehdotus monivuotisen rahoituskehyksen talousarvioksi seitsemän vuoden jaksolle	— Ohjelmien seurantatiedot (muun muassa *tuotos-*, tulos- ja vaikutusindikaattorit) — Arvioinnit ja vaikutustenarvioinnit — Menojen uudelleenarvioinnit
	Ehdotus meno-ohjelmien oikeusperustaksi monivuotisen rahoituskehyksen ajalle	— Ohjelmien seurantatiedot (muun muassa tuotos-, tulos- ja vaikutusindikaattorit) — Arvioinnit ja vaikutustenarvioinnit — Julkiset kuulemiset
	Ehdotus vuotuiseksi talousarvioksi	— Ohjelmien seurantatiedot (muun muassa tuotos-, tulos- ja vaikutusindikaattorit) — Arvioinnit ja vaikutustenarvioinnit
	Ohjelman talousarvion toteuttaminen	— Yksittäisten hankkeiden hanketiedot erikseen ja yhdistettyinä tuotos-, tulos- ja vaikutusindikaattoreiksi — Vuotuiset seurantaraportit — Tutkimukset, arvioinnit — Jäsenvaltion raportointi (jaettu) — Raportointi kumppaneilta (epäsuora)
Rahoitustoimiin liittymätön toimintapolitiikkaa koskeva työ	Ehdotus EU:n säädökseksi (tavallinen lainsäätämisjärjestys)	— Taustatiedot (kuten Eurostatin ja muut tilastot, asiantuntijaverkostot, sidosryhmien vuoropuhelu ja maakohtaiset arviot) — Tutkimukset, arvioinnit, vaikutustenarvioinnit — Julkinen kuuleminen
	Toimintapolitiikan täytäntöönpano ja seuranta	— Toimintapolitiikan asiantuntijoilta, tutkijoilta ja muilta sidosryhmiltä saatu palaute — Tutkimukset, arvioinnit, Eurobarometri-tutkimukset

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.16 Useat komission pääosastot ovat hiljattain panneet täytäntöön uusia välineitä ja prosesseja tuloksellisuustietojen käyttämiseksi. Usein pääosastot ovat ottaneet käyttöön uusia tietoteknisiä sovelluksia, jotka luovat räätälöityjä ja ajantasaisia raportteja päätöksenteon helpottamiseksi. Näiden uusien välineiden kehittäminen osoittaa komission sitoutuneen edistykseen tuloksellisuustietojen paremmassa hallinnassa ([16]). Seuraavat esimerkit havainnollistavat uusien kehityssuuntausten moninaisuutta.

i) Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston uusi maaseudun kehittämisen tietojärjestelmä 2 on tietotekninen järjestelmä, joka tukee ohjelmien työnkulun hallinnassa, ohjelmien arviointi mukaan luettuna. Järjestelmässä voidaan luoda raportteja, joiden avulla voidaan verrata EU:n ohjelmien täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa EU:n keskiarvoon.

ii) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto kehittää parhaillaan uutta tietoteknistä välinettä, jonka sisältämien moduulien avulla seurataan tuloksia ja raportoidaan niistä sekä tuetaan toimien arviointiin ja rahoituspäätöksiin liittyviä prosesseja. Järjestelmän on tarkoitus yhdistää hankkeet strategiseen suunnitteluun.

iii) Koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston Erasmus+-tulostaulu on tietotekninen järjestelmä, jota käyttävät kaikki Erasmus+-ohjelman kansalliset toimistot kaikkialla Euroopassa. Se tarjoaa reaaliaikaisia tuloksellisuustietoja kaikilta 57 toimistolta, muun muassa palautetta Erasmus+-ohjelman tuloksista osallistujien tyytyväisyyttä mittaavan kyselyvälineen avulla. Näiden ominaisuuksien avulla pääosasto saa nopeaa palautetta kaikista ohjelman kehityssuuntauksista ja voi reagoida niihin nopeasti.

KOMISSION VASTAUKSET

3.16

iii) *Tulostaulu sisältää myös reaaliaikaisia tuloksellisuustietoja välillisesti hallinnoiduista avustusmenettelyistä kaikille koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston ohjelmille vuonna 2017 määritellyn avustusten tehokkaan hallinnoinnin kehyksen mukaisesti.*

([16]) Tilintarkastustuomioistuin ei ole kuitenkaan analysoinut välineiden käytön laajuutta tai niiden hyödyllisyyttä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tuloksellisuutta mittaavissa järjestelmissä on edelleen kehittämisen varaa

3.17 Viime vuoden vuosikertomuksessa ([17]) tilintarkastustuomioistuin määritti julkisen tulosraportoinnin hyvien käytäntöjen aloja eri puolilla maailmaa toimivien julkishallintojen ja kansainvälisten organisaatioiden osalta. Komissiolle suositeltiin näiden hyvien käytäntöjen täytäntöönpanon harkitsemista. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komission olisi kehitettävä tulosraportointiaan parantamalla sen virtaviivaisuutta, tasapainoisuutta, käyttäjäystävällisyyttä ja saatavuutta. Komissiolle suositeltiin myös annettavien tietojen laadun arvioimista. Komissio reagoi näihin suosituksiin ottamalla ne huomioon vuoden 2017 *vuotuisia toimintakertomuksia* koskevissa ohjeissaan.

3.18 Tämänvuotisessa kyselytutkimuksessa tilintarkastustuomioistuin keskittyi johdon käytettävissä oleviin tuloksellisuustietoihin (ks. ***laatikko 3.4***). Kyselytutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että tuloksellisuutta mittaavat järjestelmät kaipasivat edelleen kehittämistä. Tulokset vahvistivat erityisesti sen, että tuloksellisuustietojen oikea-aikaisuus oli ongelma ([18]). Komission keskusyksiköt ovat kehittäneet tuloksellisuutta koskevien kertomusten laadintaa varten laaja-alaisia ohjeita, malleja, koulutusta ja tiedonvaihtoa (esimerkiksi vuoden 2017 toimintakertomuksia varten julkaistiin ohjeet marraskuussa 2017). Kyselytutkimuksen tulokset osoittivat kuitenkin myös, että pääosastot toivoivat saavansa lisäohjeita kertomusten laadintaan. Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että vastaajat, jotka vastasivat kielteisemmin näihin kysymyksiin, käyttivät tuloksellisuustietoja yleensä harvemmin.

KOMISSION VASTAUKSET

3.18 *Komissio tunnustaa, että luotettavia ja kattavia tietoja rahoitusohjelmien ja muiden politiikkatoimien tuloksista ja vaikutuksista saadaan käyttöön vasta huomattavalla viipeellä.*

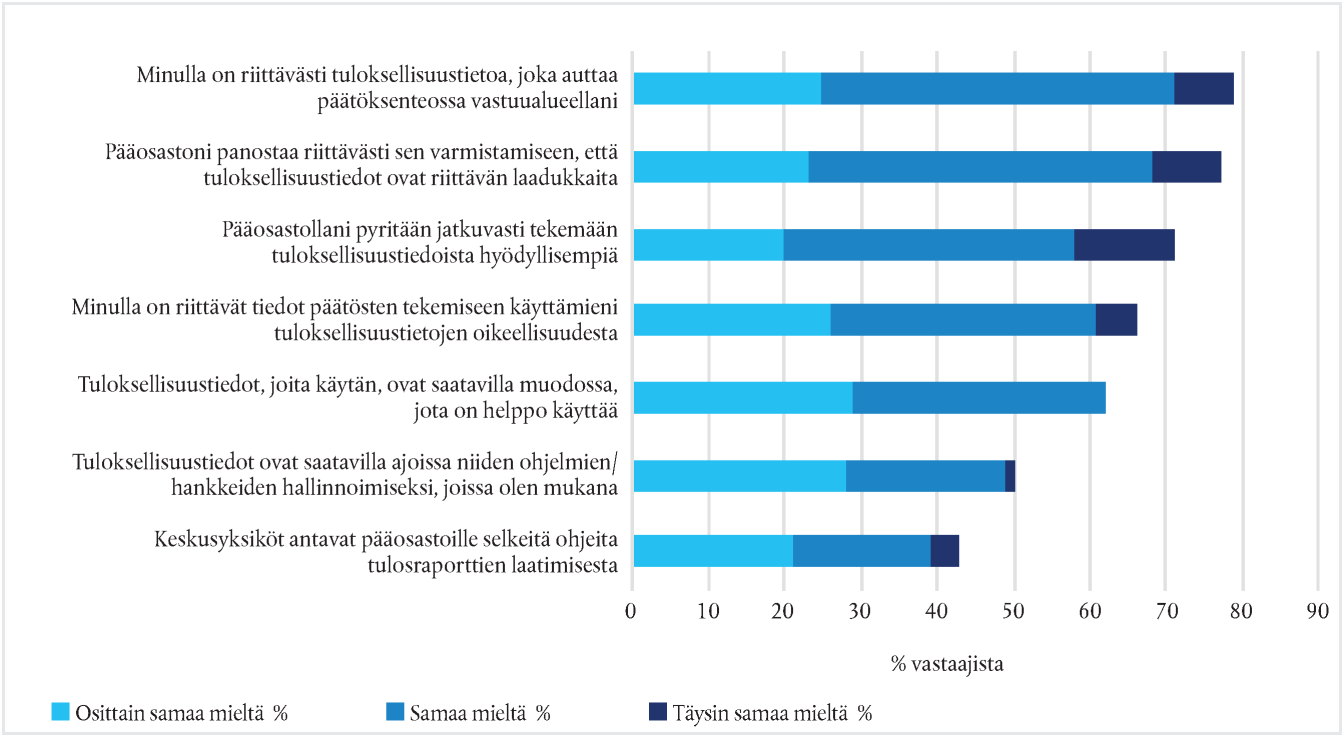
Komissio ottaa tämän mahdollisuuksien mukaan huomioon suunnittelussaan. Esimerkiksi kaikki komission pääosastot suunnittelevat arviointitoimiaan jatkuvan (vähintään) viisivuotisen ohjelman avulla saadakseen ajoissa tietoa tuloksellisuudesta raportointiaan varten. Suunnitelmaa on päivitettävä vuosittain.

Komission keskusyksiköt antavat kattavia lisäohjeita kaikkien pääosastojen tuottamien merkittävien tulosraporttien laatimiseen ottaen huomioon vuosien mittaan tapahtuneen edistyksen. Tähän kuuluvat komission yksiköiden vuotuiset toimintakertomukset ja talousarvioesityksen liitteenä olevat ohjelmaselvitykset. Arviointeja varten annetaan ohjeita myös parempaa sääntelyä koskevissa suuntaviivoissa ja välineissä. Myös muun tyyppisiä tarkastuksia kuvaillaan. Ohjeita annetaan keskitetysti myös tarkoituksenmukaisten tulosraportointijärjestelmien suunnitteluun, jotta voidaan kerätä tehokkaasti tietoja ohjelmien toteutuksen ja tulosten seuraamiseksi tuloksekkaalla tavalla ja oikea-aikaisesti. Muodollisia ohjeita täydennetään järjestämällä koulutustilaisuuksia ja vaihtamalla parhaita käytäntöjä yksiköiden välillä.

([17]) Vuoden 2016 vuosikertomus, kolmas luku ”EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus”, kohdat 3.13–3.51.

([18]) Tietojen oikea-aikaisuuden osalta vuotta 2015 koskevan vuosikertomuksen kohdissa 3.31 ja 3.51–3.53 mainittiin ongelmia, jotka vaikuttivat Horisontti 2020 -ohjelmaan.

Laatikko 3.4 – Kyselytutkimuksen tulokset – Tuloksellisuustietojen kehys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jakso C – Komissio käyttää tuloksellisuustietoja hallinnoidakseen ohjelmia ja toimintapolitiikkoja, vaikka tarkoituksenmukaisiin toimiin ei aina ryhdytä, kun tavoitteita ei saavuteta

Komissio käyttää saatavilla olevia tuloksellisuustietoja toimiensa hallinnoimiseen

3.19 Vastaajista 56 prosenttia kertoi käyttävänsä tuloksellisuustietoja päätöksenteossa joko usein tai erittäin usein. Neljä yleisintä tuloksellisuustietojen käyttötarkoitusta olivat strategioiden kehittäminen, päätösten parantaminen, tavoitteiden saavuttamisen arvioiminen ja tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen ([19]).

([19]) Vastaavasti Yhdysvaltain hallituksen tilivelvollisuusvirasto totesi useissa raporteissa, että liittovaltion virastot voivat panna täytäntöön useita käytäntöjä, jotka voivat tehostaa tai helpottaa tuloksellisuustietojen käyttöä (tunnistaa ongelmia ja ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin; kehittää strategiaa ja kohdentaa resursseja; yksilöidä tuloksia ja palkita niistä sekä tunnistaa ja jakaa vaikuttavia lähestymistapoja) parempien tulosten aikaansaamiseksi. Ks. seuraavat Yhdysvaltain hallituksen tilivelvollisuusviraston raportit: https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf; https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf; https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf; https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.20 Johdon on vaikea käyttää tuloksellisuustietoja sen arvioimiseen, miten ohjelmat ja toimintapolitiikat edistävät korkean tason tavoitteiden saavuttamista. Johto ei myöskään ole yksin vastuussa tuloksellisuudesta. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntövallan käyttäjillä ja muilla sidosryhmillä, etenkin jäsenvaltioilla, on merkittävä rooli tulosten saavuttamisessa ja vaikutuksen aikaansaamisessa. Aiempina vuosina tilintarkastustuomioistuin on todennut ([20]), että monet ohjelmien ja toimintapolitiikkojen tavoitteet otetaan suoraan toimintapoliittisista tai lainsäädännöllisistä asiakirjoista, joten ne ovat liian korkean tason tavoitteita ollakseen hyödyllisiä hallinnoinnin välineinä. Tilintarkastustuomioistuin suositteli ([21]) komissiolle myös tähän asiaan puuttumista. Komissio totesi, että oli vaikeaa luoda yhteyksiä hankkeista operatiivisella tasolla saatavilla olevan runsaan tiedon ja poliittisen tasolla laadittavien korkean tason toimintapolitiikkojen ja toteutettavan päätöksenteon välille.

3.21 Komissio käyttää joka vuosi kolmea keskeistä raportointivälinettä – vuotuisia toimintakertomuksia, ohjelmaselvityksiä sekä vuotuisia hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksia – raportoidakseen toimintansa tuloksista sekä EU:n ohjelmien ja toimintapolitiikkojen tuloksista. Kuten alla olevasta ***laatikosta 3.5*** käy ilmi, näissä kolmessa keskeisessä kertomuksessa raportointi perustuu tiettyihin suunnitteluasiakirjoihin ([22]).

KOMISSION VASTAUKSET

3.20 *Komissio katsoo, että on tärkeää erottaa selvästi toisistaan komission yksiköiden sisäinen tuloskehys ja rahoitusohjelmien tuloskehykset.*

Rahoitusohjelmien *tavoitteet ja indikaattorit ovat lainsäädäntöprosessin tulos. Ne liittyvät ohjelmien eivätkä komission yksiköiden tuloksellisuuteen. Komissio on ehdottanut rahoitusohjelmien tuloskehysten vahvistamista osana tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen liittyviä ehdotuksia.*

Horisontti 2020 -ohjelman osalta katso komission vastaus tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2015 vuosikertomuksen suositukseen 1.

Komission kyvystä seurata Eurooppa 2020 -strategiaa ja raportoida siitä kerrotaan komission vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 vuosikertomuksen kohtaan 3.97.

Tavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattoreiden välinen yhteys laajemmasta poliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna on esitetty ohjelmaselvityksissä.

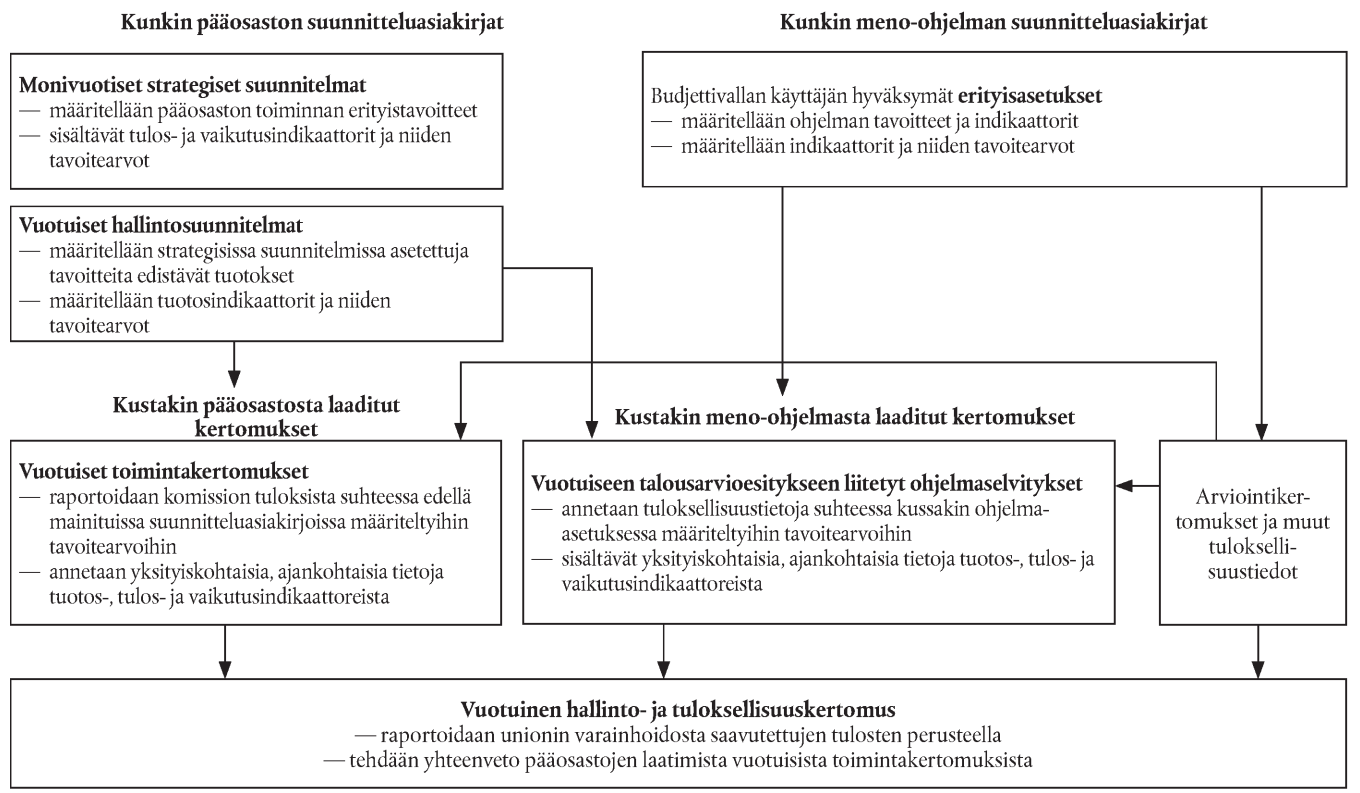
3.21 *Komissio toteaa, että tässä mainitut kolme kertomusta on laadittu asiaankuuluvien oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti ja ne ovat vain osa EU:n politiikkojen tuloksellisuutta ja poliittisten painopisteiden toteuttamista koskevaa laajaa komission raportointia. Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus ja ohjelmaselvitykset liittyvät ensisijaisesti EU:n talousarvion tuloksellisuuteen ja hallinnointiin.*

([20]) Ks. vuoden 2015 vuosikertomus, kohdat 3.62 ja 3.63, ja vuoden 2014 vuosikertomus, kohdat 3.71–3.73.

([21]) Ks. suositus 1 vuoden 2015 vuosikertomuksessa ja suositus 2 vuoden 2014 vuosikertomuksessa.

([22]) Ks. myös vuoden 2016 vuosikertomus, kolmas luku ”EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus”, osa 1, jakso 1 – Tulosraportointikehys.

Laatikko 3.5 – Komission ja sen pääosastojen keskeiset tuloksellisuutta koskevat kertomukset ([23])



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.22 Nämä kolme kertomusta kattavat EU:n koko talousarvion ja kaikki sen toimintapoliittiset toimet. ***Laatikossa 3.6*** esitetään yhteenveto kertomusten kohdeyleisöstä ja käyttötarkoituksesta.

KOMISSION VASTAUKSET

3.22 *Katso komission vastaus kohtaan 3.23.*

([23]) Kaaviossa käytettyjen käsitteiden määritelmät: indikaattori on ominaisuus tai piirre, jota mitataan säännöllisesti sen arvioimiseksi, missä määrin jokin tavoite on saavutettu; tulosindikaattori mittaa välittömiä muutoksia, jotka vaikuttavat tukitoimenpiteen välittömiin kohteisiin sen jälkeen, kun heidän osallistumisensa tukitoimenpiteen toteuttamiseen on päättynyt; vaikutusindikaattori mittaa pidemmän aikavälin vaikutuksia, jotka ovat havaittavissa tietyn ajan kuluttua tukitoimenpiteen päättymisestä.

Laatikko 3.6 – Keskeisten tuloksellisuutta koskevien kertomusten kohdeyleisö ja käyttötarkoitus

	Mikä on kohdeyleisö?	Miten kertomusta on tarkoitus käyttää?
Ohjelmaselvitykset	Asiakirja toimitetaan budjettivallan käyttäjille (Euroopan parlamentille ja neuvostolle) täydentämään esitystä yleiseksi talousarvioksi.	Ohjelmaselvityksissä perustellaan meno-ohjelmia koskevat talousarviomäärärahapyynnöt ohjelman tuloksellisuutta, saavutettavaa EU:n lisäarvoa sekä (nykyistä ja tulevaa) toteuttamisastetta koskevan selvityksen perusteella.
Vuotuiset toimintakertomukset	Komission jäsenten kollegio	Vuotuinen toimintakertomus on pääosastojen pääjohtajien hallintoraportti komission jäsenten kollegiolle. Se on komission sisäisen johdon tilivelvollisuuden tärkein väline (ks. vuoden 2017 vuotuisia toimintakertomuksia koskevat ohjeet).
Vuotuiset hallinto- ja tuloksellisuuskertomukset	Kertomus toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle SEUT-sopimuksen 318 artiklan ja *varainhoitoasetuksen* 66 artiklan 9 kohdan mukaisesti.	Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus ([1]) on tilivelvollisuuden väline, jota käytetään vastuuvapauden myöntävän viranomaisen kanssa *vastuuvapaus*menettelyssä. Hyväksymällä kertomuksen komission jäsenten kollegio ottaa yleisen poliittisen vastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista.

([1]) Vuoden 2016 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus on saatavilla EUR-Lex-verkkosivustolla: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0351. Vuoden 2016 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus ladattiin EUR-Lexistä 4 040 kertaa 30. kesäkuuta 2017 ja 29. tammikuuta 2018 välisenä aikana.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.23 Keskeiset tuloksellisuutta koskevat kertomukset on tarkoitettu enemmänkin raportointivälineiksi kuin välineiksi, joilla komission pääosastot voivat hallita omaa tuloksellisuuttaan tai komission tuloksellisuutta kokonaisuutena. Tämä johtuu siitä, että kertomukset eivät ole riittävän yksityiskohtaisia tai kattavia, ne laaditaan vain kerran vuodessa ja ne on tarkoitettu lähinnä pääosaston ulkopuolisille lukijoille.

KOMISSION VASTAUKSET

3.23 *EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus kuuluu komission osuuteen talousarvion vuotuisessa vastuuvapausmenettelyssä. Siinä otetaan huomioon kaikki asiaankuuluvat tiedot, kuten väliarvioinnit, eikä pelkästään vuosittaisia tuloksia.*

Vuotuinen toimintakertomus on pääjohtajien ja toimialajohtajien komission kollegiolle antama hallintokertomus. Se on komission johdon vastuuvelvollisuuden tärkein väline, ja se on yksityiskohtainen ja kattava. Siinä kerrotaan kaikista komission yksiköiden strategisissa suunnitelmissaan kaudelle 2016–2020 valitsemista indikaattoreista, jotka ovat keskeisiä mitattaessa komission yksiköiden tuloksellisuutta ja osuutta Junckerin komission poliittisten painopisteiden edistämisessä.

Vuotuinen toimintakertomus on siten tarkoitettu sekä ulkopuoliselle yleisölle että komission johdolle hallintoa koskevien tietojen lähteeksi. Komissio toteaa myös, että monia keskeisiä indikaattoreita, kuten Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteita, päivitetään ja niistä raportoidaan säännöllisemmin. Komission yksiköitä kannustetaan seuraamaan säännöllisesti edistymistä tavoitteiden saavuttamisessa esimerkiksi hallintosuunnitelmiensa väliarviointien yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.24 Joissakin tapauksissa keskeisiä tuloksellisuutta koskevia kertomuksia (ja erityisesti vuotuisia toimintakertomuksia) voidaan kuitenkin käyttää tuloksellisuuden hallinnassa.

i) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto hyödyntää vuotuisen toimintakertomuksen julkista luonnetta organisaatiomuutosten edistämiseen. Se raportoi vertailutietoja kumppanimaissa toimivien edustustojen tuloksellisuudesta ([24]) motivoidakseen kyseisiä edustustoja parempiin tuloksiin.

ii) Vaikka vuotuisen toimintakertomuksen ilmoitettu tarkoitus on tilivelvollisuuden varmistaminen, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastot ovat käyttäneet sitä myös välineenä, jonka avulla ylempi johto voi seurata työohjelmien toteutumista ([25]). Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto näkee vuotuisen toimintakertomuksen mahdollisuutena tarkistaa, onko kaikki sujunut suunnitelmien mukaan, ja jos ei, tunnistaa syitä ja käsitellä ratkaisuja.

3.25 Vuotuiset toimintakertomukset ovat julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja, mutta komissio ei ole arvioinut, miten hyvin ne tavoittavat kansalaiset. Europa-verkkosivustolla ([26]) käyvien lukumäärä antaa kuitenkin olettaa, että kansalaisten kiinnostus on vähäistä.

KOMISSION VASTAUKSET

3.24 *Katso komission vastaus kohtaan 3.23.*

3.25 *Katso komission vastaus kohtaan 3.23.*

([24]) Ks. kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuoden 2016 toimintakertomus, liite 10 (ja erityisesti s. 457–459).

([25]) Koska strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin kierrosta uudistettiin vuonna 2016, vuotuiset toimintakertomukset sisältävät tietoa komission työohjelman toteutumisesta. Ne sisältävät tietoa tuotosindikaattoreista, jotka määriteltiin aiemmin pääosaston vuotuisessa hallintosuunnitelmassa.

([26]) https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_en. Tämä yhteinen verkkosivu sisältää linkkejä, jotka vievät kunkin pääosaston vuotuisten toimintakertomusten verkkosivuille. Yhteisellä verkkosivulla kävi 2 700 yksittäistä kävijää vuoden 2016 toimintakertomusten julkaisemisen ja tammikuun 30. päivän 2018 välillä. Yksittäisten vuotuisten toimintakertomusten verkkosivuilla rekisteröitiin 7 509 yksittäistä vierailua vuonna 2017. Vuonna 2016 vuotuiset toimintakertomukset voitiin kuitenkin julkaista myös muilla verkkosivustoilla. Näiden verkkosivustojen kävijöistä ja vierailuista ei ole saatavilla tietoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Korjaaviin toimiin ei aina ryhdytä, kun tavoitteita ei saavuteta

3.26 Tuloksellisuustietojen keskeisiin käyttökohteisiin lukeutuu tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistyksen mittaaminen, jotta tarvittaessa voidaan ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin ja viime kädessä saavuttaa tuloksia. Tiedon siitä, että heikolla tuloksellisuudella on seurauksia, pitäisi motivoida johtoa käyttämään tuloksellisuustietoja. Tilintarkastustuomioistuimen johdon parissa tekemään kyselytutkimukseen sisältyi kysymys siitä, mitä vastaajien kokemuksen mukaan tapahtuu, jos tulostavoitteet suhteessa meno-ohjelmiin tai toimintapolitiikkoihin saavutetaan (ks. ***laatikko 3.7***) tai jos niitä ei saavuteta (ks. ***laatikko 3.8***). Kyselytutkimuksen tulosten mukaan heikko tuloksellisuus ei johda kaikissa tapauksissa korjaaviin toimenpiteisiin; viidesosassa tapauksista vastaajat totesivat, että muutoksia ei tehty, jos tavoitteita ei saavutettu. Toimintasuunnitelmien laatiminen on tehtävien päätösten yleisin tyyppi. Seuraavaksi yleisin on lisäanalyysi, joko tehostetun seurannan tai lisäarvioinnin muodossa. Tällaiset toimenpiteet eivät kuitenkaan sinällään korjaa havaittuja ongelmia. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tavoitteen saavuttamatta jäämisellä oli todennäköisemmin seurauksia niillä pääosastoilla, joilla tuloksellisuustietoja käytettiin runsaasti.

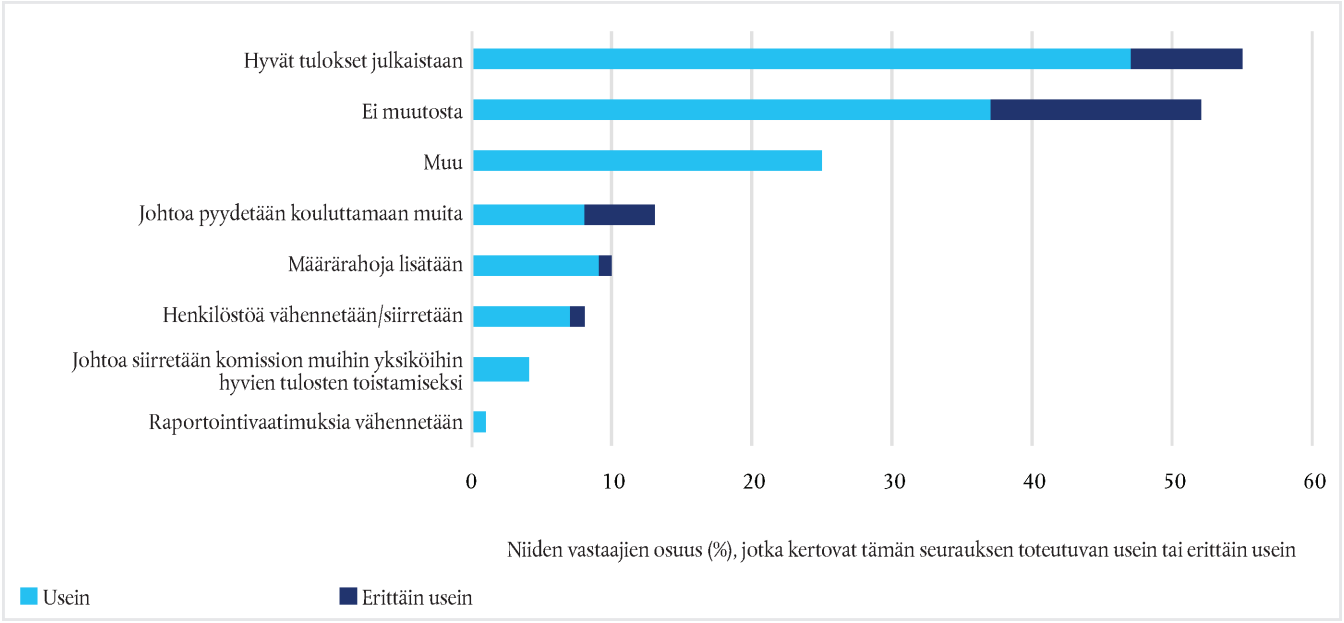
KOMISSION VASTAUKSET

3.26 *Tuloksellisuustietojen käytön tarkoitus on tuloksellisuuden seuraaminen sekä tavoitteen ja todellisuuden välisen eron mittaaminen ja tarvittavien muutosten tekeminen. Tämä perustuu yleensä laajaan arviointiin siitä, mitkä ovat perimmäiset syyt siihen, että tulokset poikkeavat tavoitteesta.*

Kuten tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, yli 70 prosenttia vastaajista ilmoitti, että jos tavoitteita ei saavuteta, toimintasuunnitelmia kehitetään edelleen ja seurantaa tiivistetään. Yli 60 prosenttia vastaajista kertoi, että jos tavoitteita ei saavuteta, tehdään arviointi.

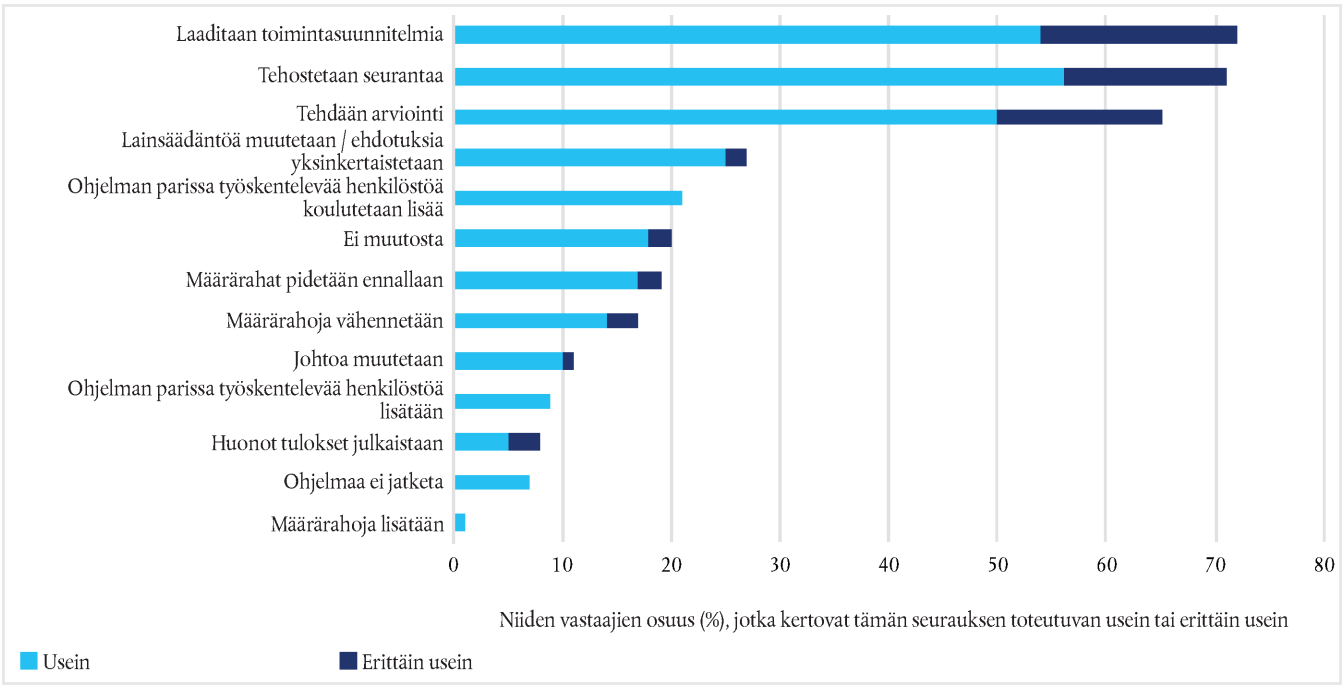
Komissio toteaa myös, että komissiolla on EU:n talousarvion hallinnoinnin suhteen useita rajoituksia, jotka johtuvat monivuotisesta rahoituskehyksestä ja budjettiviranomaisen tekemistä vuotuiseen talousarvioon liittyvistä päätöksistä.

Laatikko 3.7 – Mitä tapahtuu, jos tavoitteet saavutetaan tai ylitetään?



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

Laatikko 3.8 – Mitä tapahtuu, jos tavoitteita ei saavuteta?



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jakso D – Komissio ei yleensä selitä tuloksellisuustietojen käyttöä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan

3.27 Avoimuuden ja tilivelvollisuuden vuoksi sidosryhmien on voitava nähdä keskeisissä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa, miten komissio käyttää käytettävissään olevia tuloksellisuustietoja ([27]). Tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan komissio pyrkii esittämään johdonmukaisen ”tuloksellisuuskertomuksen” ([28]) edistymisestä kohti tavoitteita. Kyseiset kertomukset ovat uskottavampia, jos ne perustuvat todentavaan aineistoon. Niissä on selitettävä, mitä päätöksiä on tehty, ja myös se, miten kyseisissä päätöksissä otettiin huomioon saatavilla olleet tuloksellisuustiedot.

KOMISSION VASTAUKSET

3.27 *Komissio myöntää, että tuloksellisuudesta raportoimisen on perustuttava todentavaan aineistoon, ja se sisällyttää tämän aineiston tuloksellisuutta koskeviin kertomuksiinsa.*

([27]) Tämän näkemyksen on esittänyt myös Kanadan tilintarkastusviraston pääjohtaja, jonka mukaan tuloksellisuustietoja on käytettävä, minkä lisäksi muiden on voitava nähdä, että niitä käytetään, ks. jakso *22*, ”Demonstrable use of performance information is essential”, ”Implementing Results-Based Management: Lessons from the Literature”, http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html

([28]) Ks. vuoden 2017 vuotuisia toimintakertomuksia koskevat ohjeet, s. 3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.28 Komission keskusosastot antavat ohjeita pääosastoille strategisten suunnitelmien, hallintosuunnitelmien ja vuotuisten toimintakertomusten valmistelua varten. Vaikka pääosastojen on ohjeiden mukaan esitettävä tuloksellisuustiedot, kun ne raportoivat toiminnastaan, pääosastoja ei vaadita selittämään, miten tietoja on käytetty toiminnan kehittämiseen.

3.29 Pääosastot mainitsevat käyttäneensä tuloksellisuustietoja kertomuksissaan mutteivät anna enempää selityksiä.

i) Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston kertomuksissa ([29]) kuvataan yleisesti periaatteet, joiden mukaan tuloksellisuustietoja käytetään päätöksenteon tukena ([30]). Kertomuksissa annetaan kuitenkin vain vähän täsmällisiä esimerkkejä, joilla pyritään osoittamaan, miten se käytännössä tapahtuu.

ii) Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto toteaa vuotuisessa toimintakertomuksessaan 2016, että vuosien 2016–2020 sähköisen hallinnon toimintasuunnitelman valmistelussa on hyödynnetty merkittävästi aiemman toimintasuunnitelman 2011–2015 arviointituloksia ([31]). Toimintakertomuksessa ei selitetä täsmällisesti, miten kyseiset tulokset ovat vaikuttaneet uuteen toimintasuunnitelmaan.

KOMISSION VASTAUKSET

3.28 *Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt tiedot vaikuttavat strategisissa suunnitelmissa asetettuihin monivuotisiin tavoitteisiin, joilla on monivuotisia välitavoitteita. Ne ovat siten yksi seurannan vaihe, niitä käytetään tulevan vuoden hallintosuunnitelmissa esitettävien tuotosten perustana ja ne vaikuttavat tästä vaiheesta lähtien erityistavoitteiden saavuttamiseen.*

3.29

i) *Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston (PO AGRI) vuoden 2016 vuotuisessa toimintakertomuksessa esitellään useita konkreettisia tapauksia, jotka kuvaavat, miten tuloksellisuutta koskevia tietoja käytetään päätöksenteon tukena.*

Pääosasto määrittelee vuoden 2016 vuotuisessa toimintakertomuksessaan yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäiseksi keskeiseksi tulosindikaattoriksi maatalouden tuotannontekijätulon (ks. sivu 15). Lisäksi se selvittää maitotuotealan hintapainetta ja kertoo kahdesta apupaketista, jotka on hyväksytty vastauksena tähän paineeseen (ks. sivut 21–22).

Saman toimintakertomuksen sivuilla 25–26 kerrotaan laajakaistan levinneisyyseroista maaseutualueilla ja niihin puuttumisesta perustamalla laajakaistaa käsitteleviä virastoja.

Viherryttämisen toteuttamiseen liittyen PO AGRI teki arvioinnin sitä, miten järjestelmää on sovellettu ensimmäisen vuoden aikana. Arvioinnissa havaittiin puutteita, joiden vuoksi järjestelmässä ei saavutettu toiminnan koko potentiaalia. PO AGRI ehdotti parannuksia asiaa koskevaan lainsäädäntöön (ks. vuoden 2016 vuotuisen toimintakertomuksen sivut 32–33).

ii) *Vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään yhteenveto vuoden toimista. Ei olisi tarkoituksenmukaista kuvailla tässä kertomuksessa yksityiskohtaisesti, miten yksittäiset poliittiset päätökset on tehty. Yksiköitä kannustetaan antamaan linkkejä tarkempiin tietoihin – tässä tapauksessa asiaankuuluvaan arviointiin.*

([29]) Strateginen suunnitelma, hallintosuunnitelma ja vuotuinen toimintakertomus.

([30]) Yksi periaatteista on, että yhteisen maatalouspolitiikan yleisen toimintapolitiikan suunnittelu ja valmistelu perustuu poliittiseen ja taloudelliseen analyysiin, arviointiin ja vaikutustenarviointeihin, ks. maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston strateginen suunnitelma 2016–2020, s. 5.

([31]) Ks. viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2016 s. 26, jossa todetaan, että aiemmalla toimintasuunnitelmalla saavutettiin suurin osa sen tavoitteista ja osoitettiin yhteisten eurooppalaisten tavoitteiden merkitys sähköisessä hallinnossa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.30 Komission meno-ohjelmia koskeva vuosikertomus ([32]) sisältää jakson ”ohjelman tarkistus”, jossa on alajakso ”tuleva täytäntöönpano” ([33]). Kyseiseen jaksoon sisältyvien suunnitelmien perusteluina on toisinaan yleisiä lausuntoja tuloksellisuudesta. Niissä ei kuitenkaan selitetä sitä, miten vallitsevaa tilannetta koskevaa palautetta hyödynnettiin suunnitelmien laatimisessa. Esimerkiksi Horisontti 2020 -ohjelman tulevan täytäntöönpanon suunnittelua kutsutaan *”näyttöön perustuvaksi prosessiksi”* ([34]), koska siihen kuului *”sidosryhmien laaja kuuleminen”*. Siinä ei kuitenkaan esitetä yksityiskohtia mahdollisista muutoksista, jotka on tehty kuulemisen perusteella.

3.31 Tuloksellisuutta koskevien kertomusten arvioinnin yhteydessä havaittiin kuitenkin joitakin hyviä käytäntöjä. Esimerkiksi koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston strategiaan kuului selkeästi tuloksellisuustietojen hyödyntäminen toimintapolitiikan suunnittelussa ja investointistrategioiden laatimisessa ([35]). Koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto korostaa vuosia 2016–2020 koskevassa strategisessa suunnitelmassaan indikaattorien ja arviointitulosten välistä yhteyttä perustana toimintapoliittiselle strategialleen ja EU:n rahoituksen määrälle, jonka se aikoo käyttää vuoteen 2020 mennessä ([36]). Kun koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto kuvailee arviointeja, jotka se aikoo suorittaa, se selittää myös, miten kyseisiä arviointeja käytetään neljään kahdeksasta suunnitellusta arvioinnista, jotka sisältyvät vuosien 2016–2020 strategiseen suunnitelmaan.

KOMISSION VASTAUKSET

3.30 *Tulevaa täytäntöönpanoa koskevan jakson tarkoituksena on antaa kuva tulevista toteutettavista toimista ja niiden odotetuista tuotoksista/tuloksista.*

Siinä kuvaillaan odotettavissa olevia olennaisia tapahtumia, eikä se ole itsessään suunnitteluväline.

([32]) http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf

([33]) Tässä osassa pääosastot käsittelevät talousarvion tarkistuksia, tulevia toimia, tavoiteltavia tuloksia sekä työohjelmia, jotka on suunniteltu kahdeksi seuraavaksi vuodeksi.

([34]) Ks. vuoden 2017 ohjelmaselvitykset, s. 44.

([35]) Ks. koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston hallintosuunnitelmaa 2017, erityistavoite 1.1, s. 10.

([36]) Ks. koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston strateginen suunnitelma 2016–2020, s. 10.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jakso E – Tuloksellisuuden kulttuurin odotetaan kehittyvän edelleen

3.32 Komissio etsii mahdollisuuksia tehdä toimintakulttuuristaan entistä tuloslähtöisempää.

i) Sen ehdottamassa tarkistetussa varainhoitoasetuksessa luodaan perusta yksinkertaistamiselle, ja maksuista voidaan tehdä entistä suoremmin riippuvaisia tuloksista ([37]).

ii) Komissio teki ensimmäistä kertaa perusteellisen menojen uudelleenarvioinnin ottaen huomioon EU:n lisäarvon ([38]).

iii) Komissio on todennut, että tuloksellisuusindikaattoreita ([39]) on liian monta ja jotkin niistä ovat merkityksettömiä. Se on siksi alkanut tarkistaa tuloksellisuusindikaattoreitaan. Tuloksellisuusindikaattoreita tarkistetaan sen varmistamiseksi, että niillä mitataan tuloksia, joihin pääosastot voivat vaikuttaa.

iv) Jotkin pääosastot, kuten kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto, pyrkivät siirtymään valmiiden hankkeiden tulosraportoinnista meneillään olevien hankkeiden tulosraportointiin.

v) Komissio ja budjettivallan käyttäjä voivat hyötyä ”Tuloksiin keskittyvä talousarvio” -aloitteesta.

3.33 Tilintarkastustuomioistuimen tapaamisissa pääosastojen edustajien kanssa haastatellut korostivat erilaisia haasteita (***laatikko 3.9***). Useat näistä haasteista mainittiin myös OECD:n ja komission kertomuksissa ([40]) ([41]).

3.32

iii) *Katso komission vastaus kohtaan 3.20. Komissio teki komission yksiköiden käyttämien tavoitteiden ja indikaattoreiden kattavan arvioinnin osana strategia- ja hallintosuunnitelmien uudistusta.*

([37]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2017 varainhoitoasetuksen tarkistusta koskevasta ehdotuksesta: https://www.eca.europa.eu/fi/Pages/DocItem.aspx?did=40627 [ja tarkistetun varainhoitoasetuksen teksti, erityisesti 124 artikla ja sitä seuraavat artiklat sekä 180 artikla ja sitä seuraavat artiklat].

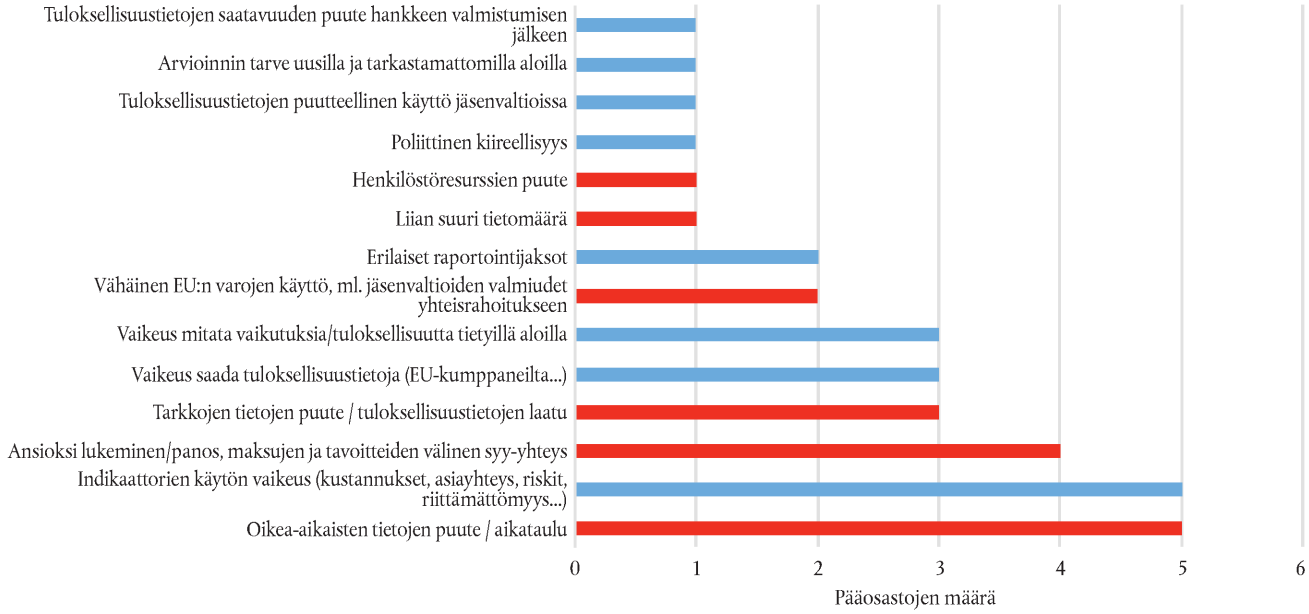
([38]) Ks. SWD(2018) 171 final.
Yleisesti hyväksytyn EU:n lisäarvon määritelmän tarvetta käsitellään helmikuussa 2018 julkaistussa tilintarkastustuomioistuimen aihekohtaisessa katsauksessa ”EU:n rahoituksen tulevaisuus: EU:n talousarvion toiminnan uudistaminen”, kohdat 7 ja 8 (https://www.eca.europa.eu).

([39]) Ks. johtopäätös 1 ”tuloskehyksessä on parantamisen varaa” ja suositus 1 ”järkeistetään tulosraportointia” sekä komission vastaukset vuosikertomuksen 2016 kolmannessa luvussa.

([40]) Ks. OECD:n raportti, 1.2.4 kohta, alaviite 8.

([41]) Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista, Bryssel 26.6.2015, COM(2015) 313 final, s. 5 ja 6. Tällainen kertomus on vakiintunut varainhoitoasetuksen 66 artiklan 9 kohdan vaatimuksen mukaiseksi vuotuisten toimintakertomusten yhteenvedoksi, joka sisällytetään vuotuiseen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen.

Laatikko 3.9 – Kuuden haastatellun pääosaston mainitsemat haasteet tuloksellisuustietojen käytössä



Punaisella haasteet, joihin viitataan myös OECD:n raportissa ja vuonna 2014 julkaistussa komission kertomuksessa SEUT-sopimuksen 318 artiklasta

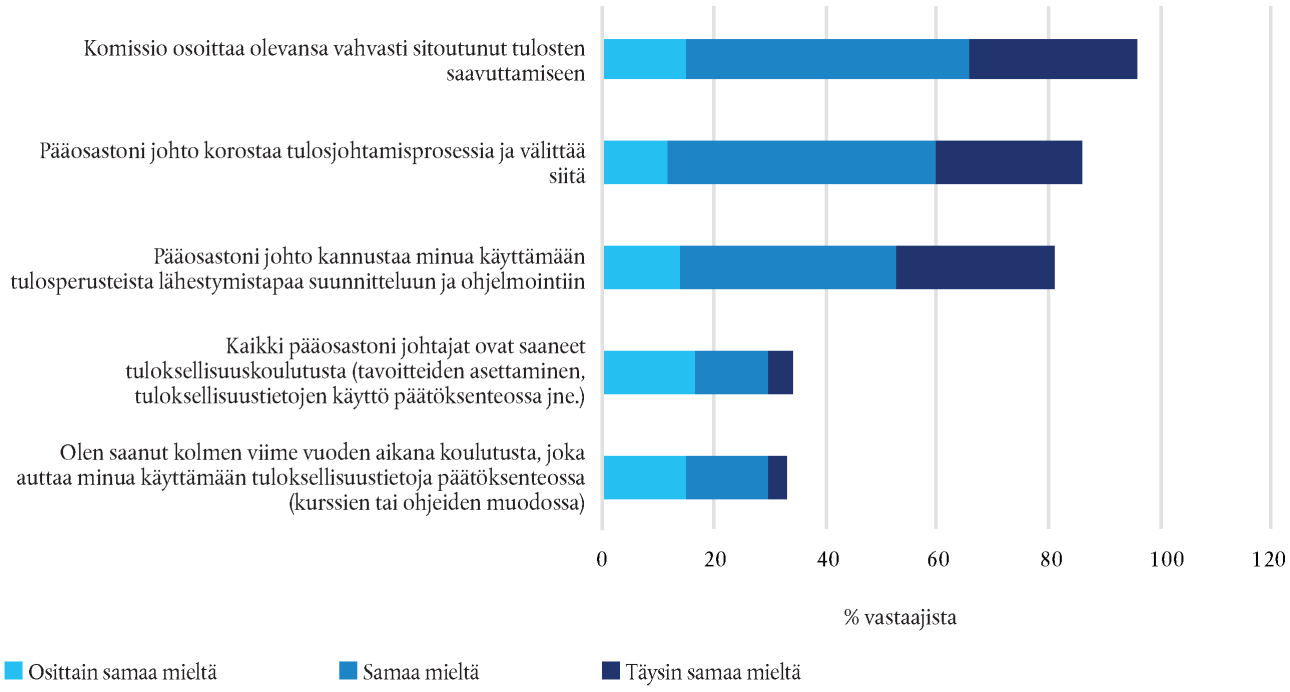
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.34 Kyselytutkimus sisälsi kysymyksiä tuloksellisuutta koskevista asenteista (ks. ***laatikko 3.10***). Vaikka yleiset tulokset olivat myönteisiä, vastaajien mielipiteet vaihtelivat huomattavasti. Kielteisen vastauksen antaneet vastaajat käyttivät tuloksellisuustietoja yleensä harvemmin. Tutkimuksessa havaittiin myös, etteivät ylemmät johtajat käyttäneet tuloksellisuustietoja yksikönpäällikköjä useammin.

3.35 Tutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että tarvitaan selvästi lisää tuloksellisuustietojen käyttöä koskevaa koulutusta sekä entistä parempaa tiedon jakamista hyvistä käytännöistä. Haastatellut pääosastot kertoivat useista hyvistä käytännöistä. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan kyseisiä hyviä käytäntöjä voitaisiin jakaa muille pääosastoille. Myös käsityksissä havaittiin joitakin eroja. Haastatelluilta kysyttiin, ovatko he sitä mieltä, että johtajilla ja henkilöstöllä on merkittävä rooli tuloksellisuustoimenpiteiden kehittämisessä. Haastatelluista ylemmistä johtajista 80 prosenttia katsoi, että johtajilla oli merkittävä rooli, ja 84 prosenttia katsoi, että henkilöstöllä oli merkittävä rooli. Kun yksikönpäälliköille esitettiin sama kysymys, vain 52 prosenttia katsoi, että johtajilla oli merkittävä rooli, ja 53 prosenttia katsoi, että henkilöstöllä oli merkittävä rooli. Tämä antaa ymmärtää, että komission ylemmillä johtajilla on keskijohtoa myönteisempi näkemys tuloksellisuutta koskevista asenteista komissiossa.

Laatikko 3.10 – Kyselytutkimuksen tulokset – Tuloksellisuuden kulttuuri



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.36 Kyselytutkimukseen saaduissa vastauksissa mainittiin useita mahdollisuuksia kehittää tuloksellisuustietojen käyttöä (ks. ***laatikko 3.11***). Vastaajat korostivat useimmin sitä, että komission on muutettava toimintakulttuuriaan, jotta siitä tulee tuloslähtöisempää. He totesivat, että komission olisi keskityttävä vähemmän varojen käyttämisen seurantaan ja menojen *sääntöjenmukaisuuden* arviointiin (koska EU:n talousarvion kokonais*virhe*taso laskee joka vuosi). Sen sijaan komission olisi käytettävä entistä enemmän tulosjohtamistekniikoita ja keskityttävä suunniteltujen tulosten ja vaikutusten saavuttamiseen ([42]).

KOMISSION VASTAUKSET

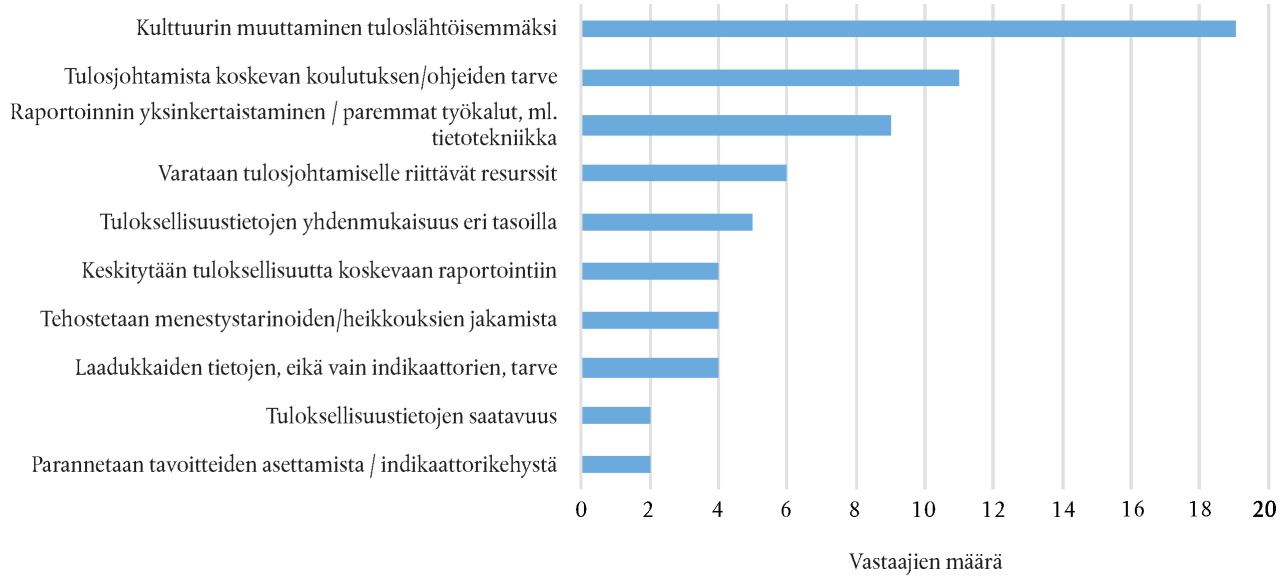
3.36 *Toimintakulttuurin muutoksesta komissio on sitä mieltä, että tuloksellisuuden kulttuuri on jo hyvin vakiintunut sen yksiköihin: OECD havaitsi vuonna 2017, että EU:n tuloksellisuuteen ja tuloksiin perustuva budjetointijärjestelmä on edistynyt ja tarkasti määritelty, ja sen tulosbudjetointikehysten indeksitaso on korkeampi kuin minkään OECD-maan. Sen mukaan EU:n budjettikäytäntöihin kuuluu monia tehokkaita ja innovatiivisia näkökohtia, joista voi olla hyötyä kansallisille hallinnoille niiden pohtiessa omia tuloslähtöisiä budjettiuudistusohjelmiaan. OECD totesi myös, että yleisemmin ottaen komissio on virtaviivaistanut raportointiaan huomattavasti viime vuosina, minkä seurauksena tuloksellisuudesta ja tuloksista saadaan selvempi näkemys uuden vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksen avulla ([2]).*

Komissio haluaa myös mainita edellä kohdassa 3.32 esitetyt esimerkit toimista, jotka komissio on toteuttanut tuloksellisuuden kulttuurin vahvistamiseksi.

([42]) Tällainen kulttuurin muutos voi käsittää ajan mittaan tapahtuvaa kehitystä eri aloilla osana muutoksenhallintaprosessia. Tähän voi liittyä muutoksia johdon ja henkilöstön toimintatavoissa, aloitteita tuloksellisuustietojen käytön tehostamiseksi, tietoon tai näyttöön perustuvaa päätöksentekoa, sisäistä viestintää, resursseja ja välineitä sekä arvoja.

([2]) *Ks. tiivistelmä asiakirjasta "Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results", OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1.*

Laatikko 3.11 – Kyselytutkimuksen viimeinen kysymys: ”Mitä muuttaisit, niin että tuloksellisuustietoja käytettäisiin entistä paremmin pääosastollasi?”



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 2 – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TULOKSELLISUUSTARKASTUSTEN TULOKSET: JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET, JOILLA OLI SUURIN VAIKUTUS

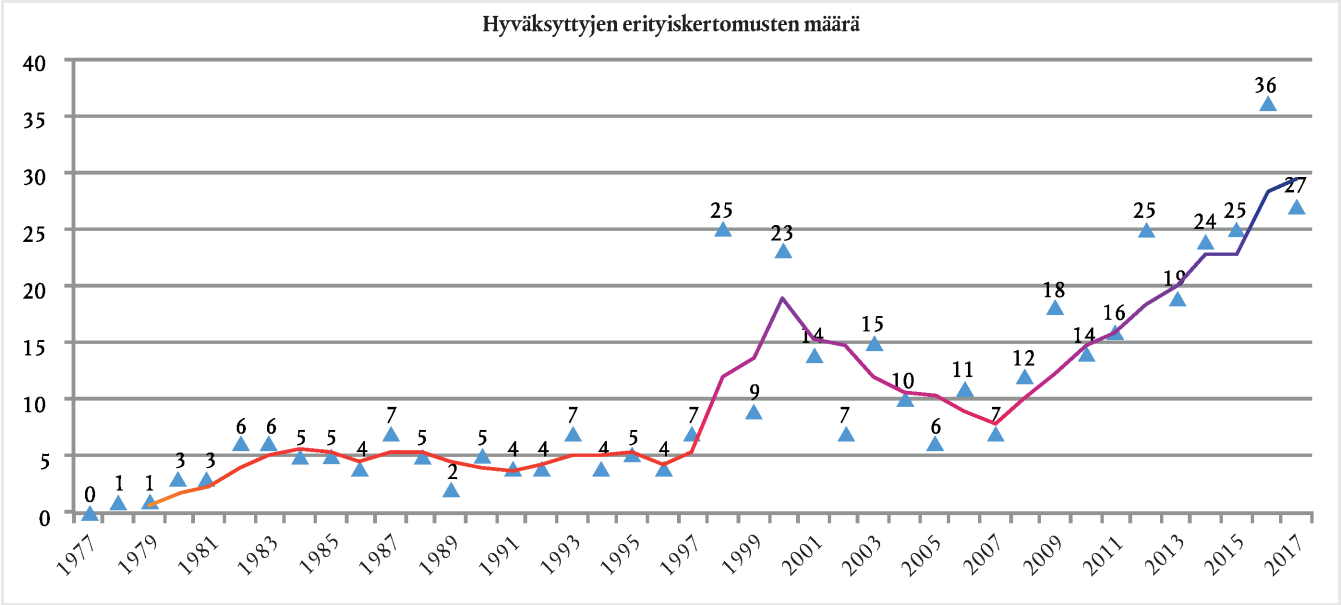
Johdanto

3.37 Tilintarkastustuomioistuin julkaisee joka vuosi erityiskertomuksia, joissa tutkitaan, miten hyvin *moitteettoman varainhoidon* periaatteita on sovellettu EU:n talousarvion toteuttamisessa. Tilintarkastustuomioistuin antoi 27 erityiskertomusta ([43]) vuonna 2017 (ks. ***laatikko 3.12***). Ne kattoivat kaikki monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeet ([44]) ja sisälsivät yhteensä 238 suositusta monista eri aiheista (***laatikko 3.13***). Tilintarkastustuomioistuin julkaisi myös neljä erityiskertomusta aiheesta ”Toimivat sisämarkkinat ja kestävä rahaliitto”. Julkaistut vastaukset kertomuksiin osoittavat, että tarkastuskohde (yleensä komissio) on hyväksynyt yli kaksi kolmasosaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksista (***laatikko 3.14***). ***Liite 3.3*** on yhteenveto jäsenvaltioille vuoden 2017 erityiskertomuksissa annetuista suosituksista.

([43]) https://www.eca.europa.eu

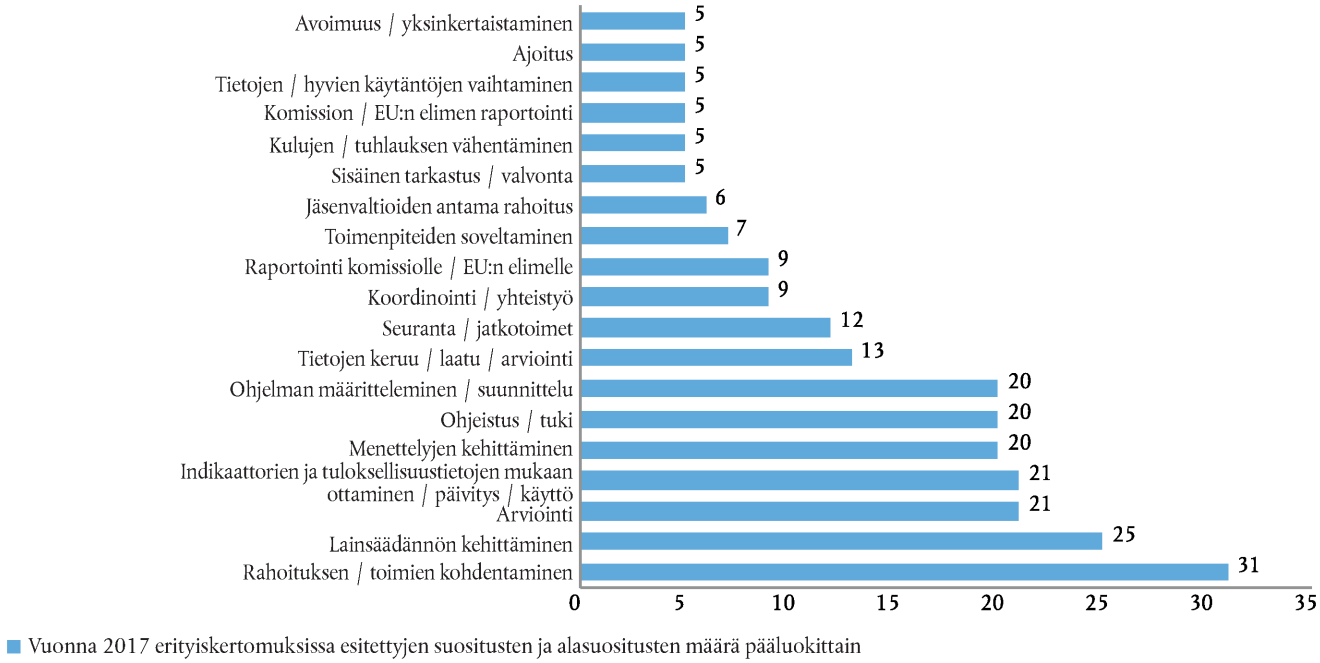
([44]) 1a (”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky”), 1b (”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio”), 2 (”Kestävä kasvu: luonnonvarat”), 3 (”Turvallisuus ja kansalaisuus”), 4 (”Globaali Eurooppa”), 5 (”Hallinto”).

Laatikko 3.12 – Useissa erityiskertomuksissa arvioidaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden täytäntöönpanoa



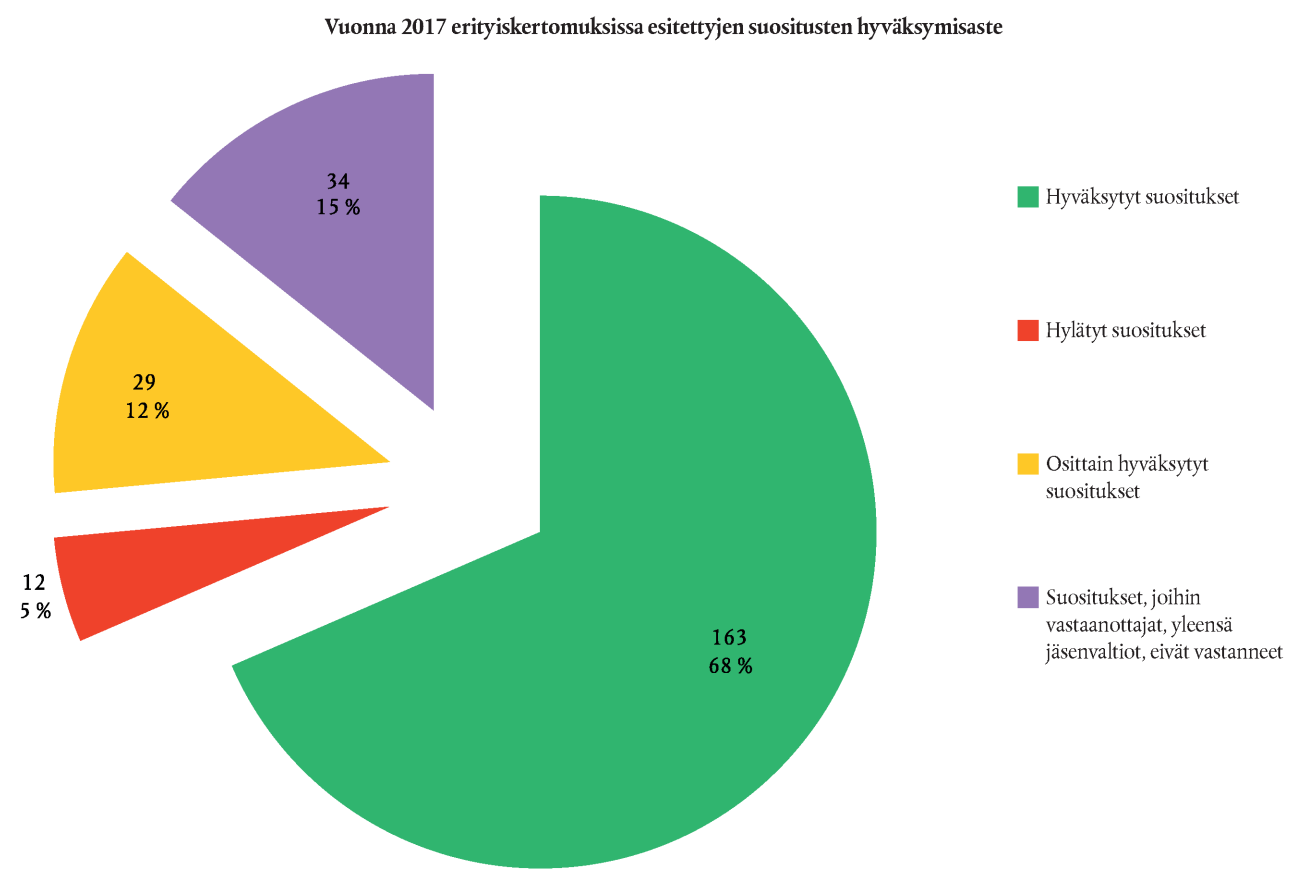
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 3.13 – Suositukset kattavat lukuisia eri aiheita



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Laatikko 3.14 – Tarkastuskohteet hyväksyvät suurimman osan suosituksista



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Otsakkeet 1a ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” ja 1b ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio”

3.38 Vuonna 2017 annettiin seitsemän erityiskertomusta näistä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeista ([45]). Huomiota olisi kiinnitettävä joihinkin keskeisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin, jotka esitetään kolmessa näistä kertomuksista.

i) Erityiskertomus nro 2/2017 – Koheesioalan kauden 2014–2020 *kumppanuussopimuksia* ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut

3.39 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kumppanuussopimukset olivat olleet vaikuttavia rahoituksen keskittämisessä EU 2020 -strategiaan ja että *toimenpideohjelmilla* oli vankka ”toimintalogiikka”. Tuotoksille ja tuloksille oli kuitenkin määritelty ohjelmakohtaisia ja yhteisiä indikaattoreita. Tilanne oli tuottanut liian monta indikaattoria, mikä uhkasi aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista rasitusta ja ongelmia yhdistämisvaiheessa kansallisella ja EU:n tasolla.

3.39 *Komissio toteaa, että ohjelmakohtaisia tulosindikaattoreita ei ole tarkoitettu koottavaksi yhteen EU:n tasolla. Ohjelmakohtaiset indikaattorit soveltuvat tavoitteiden asettamiseen ja tulosraportointiin tavoitteisiin nähden. Sen sijaan yhteiset indikaattorit mahdollistavat saavutuksista raportoinnin sellaisten ennalta määritettyjen luokkien perusteella, jotka kuvastavat kaikkialla EU:ssa yleisiä investointeja. Ohjelmakohtaiset tuotosindikaattorit viittaavat fyysisiin tuotteisiin, jotka auttavat käsittämään ohjelmien EU:n rahoittamilla tukitoimilla aikaansaadut muutokset. Tukitoimet räätälöidään paikkalähtöisten kehityksen pullonkaulojen poistamiseksi. Määritelmänsä mukaisesti niiden on koskettava kyseistä aluetta ja toimea.*

([45]) Erityiskertomus nro 2/2017 ”Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut: varat kohdennetaan paremmin Eurooppa 2020 -strategian painopisteisiin, mutta tuloksellisuuden mittausjärjestelyt ovat entistä monimutkaisempia” ja erityiskertomus nro 4/2017 ”EU:n talousarvion suojaaminen sääntöjenvastaiselta varainkäytöltä: komissio lisäsi ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja rahoitusoikaisujen käyttöä koheesioalalla kaudella 2007–2013”,. Nämä kertomukset eivät sisältäneet tuloksellisuuteen liittyviä johtopäätöksiä tai suosituksia. Erityiskertomus nro 5/2017 ”Nuorisotyöttömyys – ovatko EU:n toimintapolitiikat tuottaneet tulosta?”, erityiskertomus nro 12/2017 ”Juomavesidirektiivin täytäntöönpano: veden laatu ja saatavuus ovat parantuneet Bulgariassa, Unkarissa ja Romaniassa, mutta investointitarpeet ovat yhä huomattavat”, erityiskertomus nro 13/2017 ”Yhtenäinen Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä: toteutuuko poliittinen päätös koskaan käytännössä?”, erityiskertomus nro 15/2017 ”Ennakkoehdot ja suoritusvaraus koheesioalalla: innovatiivisia mutta eivät vielä vaikuttavia välineitä” ja erityiskertomus nro 18/2017 ”Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila: toimintakulttuuri on muuttunut, mutta ilmatila ei ole yhtenäinen”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.40 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että

— jäsenvaltiot luopuvat tarpeettomista ohjelmakohtaisista indikaattoreista

— komissio antaa ”tuotokselle” ja ”tulokselle” yhteisesti käytettäväksi tarkoitetun määritelmän ja ehdottaa sen sisällyttämistä varainhoitoasetukseen, määrittää *tuloksellisuuden* mittaamiseen parhaiten soveltuvat tuotos- ja tulosindikaattorit ja soveltaa tulosbudjetointia.

KOMISSION VASTAUKSET

3.40

— *Tarkistetussa varainhoitoasetuksessa käytetään tuloksellisuutta koskevaa yhdenmukaista terminologiaa. Tuotos- ja tulosindikaattoreiden määritelmä on nyt otettu huomioon komission asetusehdotuksessa vuoden 2020 jälkeistä ohjelmakautta koskevista yleisistä säännöksistä (COM(2018) 375 final). Komission asetusehdotus Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta vuoden 2020 jälkeisellä ohjelmakaudella (COM (2018) 372 final) sisältää luettelon yhteisistä tuotos- ja tulosindikaattoreista. Yhteisten indikaattoreiden luettelo on laajempi kuin kauden 2014–2020 luettelo, minkä odotetaan auttavan vähentämään ohjelmakohtaisten indikaattoreiden määrää.*

Tulosbudjetin käsitteestä komissio toteaa, että EU:n talousarvio on jo tulosbudjetti. Sen ansiosta budjettiviranomainen voi ottaa tuloksellisuustiedot huomioon talousarviomenettelyn aikana antamalla ohjelmien tavoitteita ja edistymistä niiden saavuttamisessa koskevia tietoja ohjelmaselvityksissä, jotka liitetään talousarvioesitykseen.

ii) Erityiskertomus nro 5/2017 – Nuorisotyöttömyys

3.41 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nuorisotakuun täytäntöönpanossa oli edistytty, ja vaikka jonkinlaisia tuloksia oli saavutettu, tilanne ei vastannut nuorisotakuun käynnistämisen yhteydessä esitettyjä odotuksia. Nuorisotakuun tavoitteena oli tarjota kaikille työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille täydennyskoulutusta, oppisopimuskoulutusta tai harjoittelujakso neljän kuukauden sisällä koulutuksen päättymisestä tai työttömäksi jäämisestä. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että nuorisotyöllisyysaloitteen vaikutus nuorisotakuun tavoitteiden saavuttamiseen oli tarkastuksen ajankohtana hyvin vähäinen.

3.41 *Siitä lähtien kun nuorisotakuun täytäntöönpano aloitettiin käytännössä vuonna 2014, on tehty joka vuosi yli viisi miljoonaa rekisteröintiä, ja vuodesta 2014 lähtien joka vuosi yli 3,5 miljoonaa nuorta on saanut työ-, koulutus-, harjoittelu- tai oppisopimuspaikan (lähde: työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston nuorisotakuutietokanta). Tällä hetkellä työttömien nuorten määrä on vähentynyt 2,2 miljoonalla ja työelämän, koulutuksen tai työharjoittelun ulkopuolella olevien nuorten määrä 1,4 miljoonalla (lähde: Eurostat). Nuorisotyöllisyysaloitteesta rahoitetut toimet jatkuvat vähintään vuoteen 2023 ja tukevat yhä useampia nuoria, jotka ovat työelämän ja koulutuksen ulkopuolella.*

Sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioissa asuvat nuorisotyöttömyydestä kärsivät nuoret voivat saada edelleen tukea, komission ehdotuksessa Euroopan sosiaalirahasto plus -ohjelmaksi (ESR+) vuosiksi 2021–2027 edellytetään, että jäsenvaltiot, joissa on paljon nuoria työelämän ja koulutuksen ulkopuolella, kohdistavat vähintään 10 prosenttia ESR+ -varoistaan nuorten työllistämistoimiin. Ehdotuksessa hyödynnetään vuosien 2014–2020 tuloksia ja yksinkertaistetaan myös joitakin vaatimuksia nuorisotakuun täytäntöönpanon kannalta keskeisten toimenpiteiden toteuttamisen helpottamiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
3.42 Tilintarkastustuomioistuin suositti erityisesti, että jäsenvaltiot	**3.42**
— laativat kattavan selvityksen kustannuksista, jotka aiheutuvat nuorisotakuun täytäntöönpanosta koko työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevan nuoren väestön osalta ja asettavat etusijalle saatavilla olevan rahoituksen mukaan täytäntöönpantavat toimenpiteet	— *Komissio toteaa, että suositus on osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille.* *Komissio pitäisi erittäin suotavana paremman selvityksen laatimista arvioiduista kustannuksista, jotka aiheutuvat kaikista nuorisotakuun täytäntöönpanemiseksi suunnitelluista toimenpiteistä, ja tukee jäsenvaltioita laatimisprosessissa niiden pyynnöstä aina, kun se on mahdollista.*
— varmistavat, että tarjouksia pidetään laadukkaina vain, jos ne vastaavat osallistujan profiilia ja työmarkkinoiden kysyntää ja johtavat kestävään integroitumiseen työmarkkinoille	— *Komissio toteaa, että suositus on osoitettu jäsenvaltioille.* *Komissio tarkastelee mahdollisuutta keskustella laatukriteerien standardeista työllisyyskomitean suorittaman nuorisotakuun seurantatyön yhteydessä.*
iii) Erityiskertomus nro 15/2017 – Ennakkoehdot ja *suoritusvaraus* koheesioalalla	
3.43 Erityiskertomuksessa todettiin, että ennakkoehdot loivat yhdenmukaisen kehyksen sen arviointiin, kuinka valmiita jäsenvaltiot olivat panemaan täytäntöön EU:n rahastoja ohjelmakauden 2014–2020 alussa. On kuitenkin epäselvää, missä määrin tämä on johtanut muutoksiin käytännön tasolla. Tilintarkastustuomioistuin totesi, etteivät tuloskehys ja suoritusvaraus todennäköisesti johda siihen, että koheesiovaroja kohdennettaisiin tuloksekkaammille ohjelmille merkittävästi uudelleen kaudella 2014–2020.	**3.43** *Komissio katsoo, että ennakkoehtojen aiheuttamien muutosten osalta jo sellaisten vähimmäisehtojen käyttöönoton, joita ei ollut missään aiemmissa koheesiopolitiikan kehyksissä, voidaan olettaa parantavan varojen käytön tuloksellisuutta ja tehokkuutta.* *Komissio voi arvioida ennakkoehtojen lopullista vaikutusta hankkeiden/ohjelmien täytäntöönpanon jälkeen.* *Lisäksi tuloskehys on vain yksi useista tulossuuntautuneisuuden osatekijöistä. Tuloskehys ja suoritusvaraus otettiin käyttöön tukemaan tuloskeskeisyyttä ja unionin älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategian tavoitteiden saavuttamista. Niillä ei ollut tarkoitus kohdentaa koheesiovaroja merkittävästi uudelleen. Jos ohjelmissa ei kuitenkaan saavuteta tuloskehyksen välitavoitteita, suoritusvaraus voidaan kohdentaa uudelleen muille, tuloksekkaammille ohjelmille.*
3.44 Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio	**3.44**
— kehittää edelleen ennakkoehtoja välineenä, jolla voidaan arvioida jäsenvaltioiden valmiutta panna täytäntöön EU:n rahastoja	— *Komissio hyväksyi suosituksen sillä edellytyksellä, että ennakkoehdot säilytetään vuoden 2020 jälkeen.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— harkitsee suoritusvarauksen muuttamista vuoden 2020 jälkeen nykyistä tulossuuntautuneemmaksi välineeksi, jolla kohdennetaan varoja niihin ohjelmiin, joissa on saavutettu hyviä tuloksia.

KOMISSION VASTAUKSET

— *Komissio hyväksyi suosituksen sillä edellytyksellä, että tuloskehys ja varaus säilytetään vuoden 2020 jälkeen.*

Komission ehdotuksessa vuoden 2020 jälkeistä ohjelmakautta koskevista yleisistä säännöksistä annettavaksi asetukseksi (COM (2018) 375 final) vahvistetaan tuloskehystä koskevat säännökset. Tuloskehys koostuu sekä tuotos- että tulosindikaattoreista, joita varten on asetettava välitavoitteet ja tavoitteet. Tuloksellisuuden tarkastelu korvataan väliarvioinnilla, joka perustuu muun muassa siihen, miten hyvin tuloskehyksen välitavoitteet on saavutettu vuoden 2024 loppuun mennessä.

Otsake 2 ”Kestävä kasvu ja luonnonvarat”

3.45 Vuonna 2017 annettiin kuusi erityiskertomusta, jotka liittyivät monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 ([46]). Kolmessa näistä kertomuksista arvioitiin *yhteisen maatalouspolitiikan* tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia. Kertomuksissa esitettävät johtopäätökset ovat erityisen merkittäviä, kun otetaan huomioon käynnissä oleva yhteisen maatalouspolitiikan uudistus ja uusi tuloksellisuuteen perustuva täytäntöönpanomalli, josta ilmoitetaan komission tiedonannossa ”Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus”.

i) Erityiskertomus nro 16/2017 – Maaseudun kehittämisohjelmat

3.46 Tässä erityiskertomuksessa todettiin, että tällä kaudella maaseudun kehittämismenoissa olisi keskityttävä enemmän tuloksiin mutta että tätä tavoitetta ei ole saavutettu tarvittavien tuloksellisuustietojen puutteen takia. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaan olisi kehitettävä yhteiset tulossuuntautuneet indikaattorit ja niiden olisi sovelluttava maaseudun kehittämistoimien tulosten ja vaikutusten arviointiin.

3.46 *Vastauksessaan erityiskertomuksen 16/2017 suositukseen 4 komissio sitoutui analysoimaan mahdollisia keinoja parantaa yhteisen maatalouspolitiikan tuloksellisuuden mittaamista kokonaisuudessaan.*

Komissio antoi 1. kesäkuuta 2018 asetusehdotuksen COM (2018) 392 final (YMP:n strategiasuunnitelmat). Uuden täytäntöönpanomallin yhteydessä on kehitetty yhteiset tulossuuntautuneet indikaattorit: asetuksen VII osastossa otetaan käyttöön tuloksellisuuden seuranta- ja arviointikehys, jossa vahvistetaan säännöt sille, mitä ja milloin jäsenvaltioiden on raportoitava yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmiensa edistymisestä, sekä säännöt sille, miten edistymistä seurataan ja arvioidaan.

([46]) Erityiskertomus nro 1/2017 ”Natura 2000 -verkoston mahdollisuuksien täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää lisätoimia”, erityiskertomus nro 7/2017 ”Todentamisviranomaisten uusi rooli yhteisen maatalouspolitiikan menojen yhteydessä: siirryttäessä yhtenäiseen tarkastusmalliin on tapahtunut myönteistä kehitystä mutta jäljellä on huomattavia puutteita”, erityiskertomus nro 8/2017 ”Kalastuksenvalvonta EU:ssa: lisätoimia tarvitaan”, erityiskertomus nro 10/2017 ”Nuorille viljelijöille tarkoitettu EU:n tuki olisi kohdennettava paremmin, jotta se edistäisi vaikuttavalla tavalla sukupolvenvaihdoksia”, erityiskertomus nro 16/2017 ”Maaseudun kehittämisohjelmat: selkiyttäminen ja tulospainotteisuuden lisääminen tarpeen” ja erityiskertomus nro 21/2017 ”Viherryttäminen: monimutkaisempi tulotukijärjestelmä ei ole vielä ympäristön kannalta vaikuttava”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ii) Erityiskertomus nro 10/2017 – Sukupolvenvaihdokset

3.47 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että nuorille viljelijöille tarkoitetun EU:n tuen tavoitteet ja odotetut tulokset oli määritelty huonosti. Tilintarkastustuomioistuin suositti parantamaan toimintalogiikkaa. Tätä silmällä pitäen tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komission olisi parannettava tarpeidenarviointimenettelyä, valittava ne tukimuodot, jotka vastaavat havaittuja tarpeita parhaiten, ja määriteltävä erityiset ja määrälliset tulostavoitteet.

KOMISSION VASTAUKSET

3.47 *Vastauksessaan erityiskertomuksen 10/2017 suositukseen 1 komissio lupasi analysoida ja harkita nuorten viljelijöiden tukemiseen sopivia mahdollisia toimintapoliittisia välineitä ja niiden toimintalogiikkaa tulevien lainsäädäntöehdotusten laatimisen yhteydessä.*

Komissio antoi 1. kesäkuuta 2018 asetusehdotuksen COM (2018) 392 final (YMP:n strategiasuunnitelmat). Ehdotuksen uuden täytäntöönpanomallin mukaan jäsenvaltiot laativat yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmansa, joihin kuuluu tarpeiden ennakkoarviointi. Suunnitelmissa kuvaillaan sen pohjalta räätälöityjä toimia, joilla täytetään kartoitetut tarpeet ja pyritään toteuttamaan poliittiset tavoitteet. Asetuksen 6 artiklan g kohdassa asetetaan muun muassa seuraava erityistavoite: houkutellaan alalle nuoria viljelijöitä ja helpotetaan yritystoiminnan kehittämistä maaseutualueilla. Tähän tavoitteeseen liittyen käytetään erityistä tulosindikaattoria sekä ennakkotavoitearvon että toteutuneen arvon määrittelemiseen.

Menettelyyn kuuluu, että komissio arvioi ja hyväksyy nämä yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmat.

iii) Erityiskertomus nro 21/2017 – *Viherryttämis*toimet

3.48 Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei komissio ollut määritellyt, mitä viherryttämistoimilla oli tarkoitus saada aikaan. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että nollavaikutusta esiintyi paljon ja että vaatimukset olivat vähäisiä. Näistä syistä tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei viherryttäminen todennäköisesti merkittävästi paranna ympäristön ja ilmaston tilaa. Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio kehittää kattavan toimintalogiikan EU:n maataloustoimenpiteille, joilla pyritään suojelemaan ympäristöä ja ilmastoa. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaan toimintalogiikan olisi perustuttava ajantasaiseen tieteelliseen käsitykseen ja sisällettävä erityisiä tavoitteita. Tilintarkastustuomioistuin suositti edelleen, että kaikki nykyiset ympäristövaatimukset yhdistetään ja niistä muodostetaan uusi ympäristöä koskeva sääntöperusta, jota sovelletaan kaikkiin yhteisen maatalouspolitiikan edunsaajiin, ja että ohjelmien toimet menevät ympäristöä koskevaa sääntöperustaa pidemmälle ja niissä keskitytään tulostavoitteiden saavuttamiseen.

3.48 *Komissio hyväksyi erityiskertomuksen 21/2017 suositukset pääkohdiltaan.*

Komissio antoi 1. kesäkuuta 2018 asetusehdotuksen COM (2018) 392 final (YMP:n strategiasuunnitelmat), jossa kehitetään yhteisen YMP:n uusien ympäristöön ja ilmastoon liittyvien välineiden toimintalogiikkaa. Tähän uuteen vihreään arkkitehtuuriin kuuluu tehostettu ehdollisuus. Siinä edellytetään, että saadakseen YMP:n tuen täysimääräisenä tuensaajien on noudatettava ympäristöä, ilmastonmuutosta, kansanterveyttä, eläinten terveyttä, kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskevia perusvaatimuksia, myös asioissa, jotka kuuluivat aiemmin viherryttämisen piiriin. Ehdollisuus koskee kaikkia YMP:n tuensaajia, ja se muodostaa ympäristön ja ilmaston perusskenaarion ytimen. Jäsenvaltiot määrittelevät sen ulkopuolelle jäävät vapaaehtoiset järjestelmät, kuten ensimmäisen pilarin uuden ympäristöjärjestelmän ja toisen pilarin mukaiset maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumukset osana laajempaa toimenpidetyyppiä, joka tarjoaa tukea erilaisille johdon sitoumuksille. Kaikki nämä toimenpiteet ovat osa ohjelmoitua lähestymistapaa, jolla pyritään tulostavoitteiden saavuttamiseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Otsakkeet 3 ”Turvallisuus ja kansalaisuus” ja 4 ”Globaali Eurooppa”

3.49 Tilintarkastustuomioistuin antoi viisi erityiskertomusta ([47]) näistä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeista. Huomiota olisi kiinnitettävä joihinkin keskeisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin, jotka esitetään neljässä näistä kertomuksista.

i) Erityiskertomus nro 3/2017 – Tunisia

3.50 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n tuki Tunisialle oli yleensä käytetty hyvin. Tuella oli edistetty merkittävästi maan siirtymistä demokratiaan ja maan taloudellista vakautta vuosien 2010–2011 vallankumouksen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että komissio oli ollut liian kunnianhimoinen. Se oli yrittänyt käsitellä liian monia painopisteitä suhteellisen lyhyessä ajassa. Tämä oli johtanut useisiin puutteisiin tuen hallinnoinnissa komissiossa.

3.50 *Kertomuksessa tunnustetaan, että EU:n tuki Tunisialle on yleisesti ottaen käytetty hyvin. EU:n tuella edistettiin merkittävästi valtion taloudellista ja poliittista vakautta vallankumouksen jälkeen erityisesti tukemalla merkittäviä sosioekonomisia ja poliittisia uudistuksia.*

Kunnianhimoisen tavoitetason osalta komissio toteaa, että toimia tarvittiin useilla aloilla Tunisian vallankumouksen jälkeen kohtaamien sosioekonomisten haasteiden vuoksi. Tähän mennessä saavutetut tulokset ovat hyviä, sillä EU:n avulla on parannettu merkittävästi maan sosioekonomista ja poliittista vakautta vallankumouksen jälkeen. Komissio painottaa, että se on noudattanut omaa tuen keskittämistä koskevaa politiikkaansa. Vaikka tarkasteltavana olevan ajanjakson aikana toteutettiinkin monenlaisia toimia, ne olivat yhdistetyssä tukikehyksessä 2014–2016 määritettyjen kolmen keskeisen toiminta-alan mukaisia.

Komission tuen tuloksellisuus ja kestävyys ovat aina olleet keskeisiä huomioon otettavia osatekijöitä, samoin kuin toimien tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja vaikutus. Komissio on myös tukenut sisäisten ja ulkoisten seurantamekanismien perustamista ja julkisten elinten vastuuvelvollisuuden lisäämistä.

3.51 Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio ja tapauksen mukaan Euroopan ulkosuhdehallinto

— parantavat EU:n tuen suunnittelua ja keskittämistä,

3.51

— *Komissio hyväksyi suosituksen ja on jo aloittanut sen täytäntöönpanon (elokuussa 2017 hyväksyttiin uusi yhdistetty tukikehys 2017–2020, jossa keskitytään kolmeen toiminta-alaan: jatkuvaan poliittiseen ja eri politiikan aloja koskevaan vuoropuheluun, koordinointiin alueellisten ohjelmien kanssa ja käynnissä olevaan yhteiseen ohjelmasuunnitteluun).*

([47]) Erityiskertomus nro 3/2017 ”EU:n tuki Tunisialle”, erityiskertomus nro 6/2017 ”EU-tason ratkaisu pakolaiskriisiin: hotspot-lähestymistapa”, erityiskertomus nro 9/2017 ”EU:n tuki ihmiskaupan torjuntaan Etelä- ja Kaakkois-Aasiassa”, erityiskertomus nro 11/2017 ”EU:n Bêkou-erityisrahasto Keski-Afrikan tasavallassa: tietyistä puutteista huolimatta lupaava alku” ja erityiskertomus nro 22/2017 ”Euroopan unionin vaalitarkkailu – annettujen suositusten toteuttamista pyritty tukemaan, mutta valvontaa parannettava”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
— parantavat EU:n budjettitukiohjelmien täytäntöönpanoa,	— *Komissio hyväksyi suosituksen.* *Komissio katsoo, että nyt kun Tunisian poliittinen tilanne on vakaampi ja ottaen huomioon tiiviin koordinoinnin muiden avunantajien kanssa, tulosindikaattorit voidaan kohdistaa tulevien toimien osalta olla paremmin. Tukikelpoisuuskriteereihin sovelletaan kuitenkin edelleen dynaamista lähestymistapaa budjettitukea koskevien suuntaviivojen määräysten mukaisesti.*
— antavat ehdotuksia makrotaloudellisen tuen hyväksymismenettelyn nopeuttamisesta,	— *Komissio hyväksyi suosituksen.* *Komissio toteaa, että vaikka merkittävää edistymistä on saatu aikaan makrotaloudellista rahoitusapua koskevien päätösten hyväksymisnopeudessa parlamentissa ja neuvostossa, parantamisen varaa on edelleen. Hyväksyminen voisi tapahtua nopeammin, jos parlamentin kansainvälisen kaupan valiokunnan äänestystä edeltävien kokousten määrää voitaisiin vähentää, jos parlamentin hyväksyntä tapahtuisi järjestelmällisesti kansainvälisen kaupan valiokunnan äänestystä välittömästi seuraavassa täysistunnossa (mukaan lukien minitäysistunnot), jos parlamentin puhemies ja neuvoston puheenjohtaja voisivat allekirjoittaa päätöksen minitäysistunnossa ja jos neuvosto käyttäisi hyväksyntään tarvittaessa kirjallista menettelyä.* *Komissio toteaa myös, että tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten ja parlamentin vuonna 2003 antaman makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöslauselman jälkeen komissio ehdotti vuonna 2011 makrotaloudellista rahoitusapua koskevaa puiteasetusta, jolla pyrittiin muun muassa nopeuttamaan päätöksentekoa korvaamalla lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös täytäntöönpanosäädöksillä. Koska lainsäätäjät kuitenkin päättivät säilyttää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset ja tavallisen lainsäätämisjärjestyksen, komissio perui ehdotuksensa vuonna 2013.*
— parantavat hankkeiden suunnittelua.	— *Komissio hyväksyi suosituksen.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
ii) Erityiskertomus nro 6/2017 – Hotspot-lähestymistapa	
3.52 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kokonaisuutena tarkastellen hotspot-lähestymistapa on auttanut parantamaan muuttoliikkeen hallintaa kahdessa etulinjan jäsenvaltiossa, Kreikassa ja Italiassa. Tähän on päästy lisäämällä maiden vastaanottovalmiuksia sekä parantamalla rekisteröintimenettelyjä ja tukitoimien koordinointia.	
3.53 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komission ja asianomaisten virastojen olisi	**3.53**
— auttaa jäsenvaltioita hotspot-lähestymistavan parantamisessa, erityisesti kun on kyse hotspot-alueiden valmiuksista, ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohtelusta, asiantuntijoiden käytöstä ja hotspot-lähestymistapaan liittyvistä rooleista ja vastuualueista,	— *Komissio on samaa mieltä.*
— arvioi hotspot-lähestymistapaa ja kehittää sitä edelleen, jotta EU:n muuttoliikkeen hallintaan antama tuki saataisiin optimoitua.	— *Komissio on samaa mieltä.*
iii) Erityiskertomus nro 11/2017 – Bêkou-erityisrahasto	
3.54 Tilintarkastustuomioistuin totesi tässä erityiskertomuksessa, että joistakin puutteista huolimatta päätös Bêkou-erityisrahaston perustamisesta ja rahaston rakenne olivat asianmukaisia olosuhteet huomioon ottaen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei rahaston hallinnoinnissa ollut vielä hyödynnetty sen kaikkia mahdollisuuksia kolmessa kohdin: sidosryhmien välinen koordinointi; menettelyjen avoimuus, nopeus ja kustannusvaikuttavuus sekä seuranta- ja arviointimekanismit.	**3.54** *Bêkou-erityisrahasto on tarjonnut uuden keinon koordinoida EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimia, mutta keinoa ei tässä vaiheessa ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti.* *Komissio katsoo, että ottaen huomioon hankkeen elinkaaren kokonaiskeston erityisrahaston nopeus on suurempi kuin muiden kriisitilanteissa käytettyjen EU:n välineiden. Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että on tutkittava keinoja nopeuttaa entisestään valintamenettelyjä enemmän kuin sisäiset säännöt tällä hetkellä sallivat, säilyttäen kuitenkin tasapaino nopeuden ja avoimuuden välillä.* *Seuranta- ja arviointimekanismeja kehitetään hanketasolla ja päivitetään asteittain rahaston tasolla.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.55 Kaiken kaikkiaan Bêkou-erityisrahastolla oli ollut myönteinen vaikutus tarkastuksen ajankohtaan mennessä. Sen avulla oli saatu houkuteltua tukea, mutta vain harvoja uusia rahoittajia, ja suuressa osassa sen hankkeista tuotostavoitteet oli saavutettu. Rahasto oli lisännyt EU:n näkyvyyttä.

3.56 Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio

— kehittää edelleen ohjeita, jotka koskevat tuen antamiseen käytettävien välineiden valintaa ja tarveanalyysejä, joiden perusteella tehdään päätös erityisrahaston toimien soveltamisalasta

— parantaa rahoittajien koordinointia, valintamenettelyjä ja tuloksellisuuden mittaamista sekä optimoi hallintokustannukset.

KOMISSION VASTAUKSET

3.56

— *Komissio hyväksyi suosituksen, joka pannaan täytäntöön seuraavalla tavalla:*

Komissio on laatinut erityisrahastoja koskevat suuntaviivat, jotka käsittävät erityisrahaston perustamisehtoja koskevan luvun.

Komissio on valmis tarkastelemaan uudelleen näiden suuntaviivojen soveltamisalaa sisällyttääkseen niihin tarkemman kuvauksen varainhoitoasetuksessa vahvistetuista kriteereistä EU:n erityisrahaston perustamisedellytysten arvioimiseksi.

Tämän osalta komissio katsoo, että arvioitaessa EU:n erityisrahaston perustamisen edellytyksiä kysymys suhteellisesta edusta verrattuna muihin tukivälineisiin tulee käsiteltyä.

Komissio katsoo, että suuntaviivat eivät varsinkaan hätärahastojen osalta saa olla liian ohjailevia.

— *Komissio hyväksyi suosituksen, mutta painotti, että muillakin toimijoilla on asemansa siinä.*

Bêkou-erityisrahasto koordinoi jo toimintaansa muiden rahoittajien ja toimijoiden kanssa. Komissio on kuitenkin samaa mieltä siitä, että koordinointia voitaisiin määrittää vielä paremmin ja että kaikkien Bêkou-erityisrahaston osallistujien olisi hyödynnettävä koordinointimahdollisuuksia.

Komissio soveltaa vakiosääntöjään ja -menettelyjään sekä sisäisiä sääntöjä, jotka antavat EU:n erityisrahastojen hallinnoijille mahdollisuuden poiketa vakiosäännöistä tietyin edellytyksin (sisäiset kriisejä koskevat suuntaviivat ja EU:n erityisrahastoja koskevat suuntaviivat). Esimerkiksi kriisejä koskevissa suuntaviivoissa tunnustetaan kriisitilanteen rajoitukset sopimusten tekemiselle ja hankkeiden täytäntöönpanolle ja sallitaan "joustavien menettelyjen" käyttö, kun valtiossa on julistettu kriisitilanne.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

iv) Erityiskertomus nro 22/2017 – Vaalitarkkailu

3.57 Tilintarkastustuomioistuin totesi tässä erityiskertomuksessa, että Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio olivat pyrkineet tukemaan EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa ja että ne olivat hyödyntäneet käytettävissään olevia välineitä tässä yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten muoto on viime vuosina parantunut, mutta niihin liittyvää konsultointia kentällä on tarpeen lisätä. Euroopan ulkosuhdehallinto ja komissio olivat käyneet poliittista vuoropuhelua ja antaneet vaaliapua tukeakseen suositusten täytäntöönpanoa. Seurantamissioita ei kuitenkaan ollut järjestetty niin usein kuin olisi ollut mahdollista. Lopuksi todettiin, että suosituksista ei ollut laadittu keskitettyä yleiskatsausta eikä niiden täytäntöönpanotilannetta ollut arvioitu järjestelmällisesti.

3.58 Tilintarkastustuomioistuin suositti, että Euroopan ulkosuhdehallinto

3.58

— kuulee järjestelmällisesti sidosryhmiä EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksista ennen niiden hyväksymistä

— *Sidosryhmiä kuullaan järjestelmällisesti suositusten yleisestä sisällöstä (ei kuitenkaan suositusten laatimisesta, jotta ei heikennettäisi kertomuksen riippumattomuutta).*

— järjestää seurantamissioita entistä useammin

— *EUH ja komissio ovat sitoutuneet tehostamaan EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien suositusten jatkotoimia yhdistämällä useita välineitä, muun muassa vaalien seurantavaltuuskuntia, vaaliapua ja poliittista vuoropuhelua.*

— laatii EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksista keskitetyn rekisterin ja arvioi järjestelmällisesti niiden täytäntöönpanotilannetta.

— *Komissio pyrkii tarjoamaan taloudelliset resurssit keskitetyn tietokannan perustamiseksi EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien suositusten säilyttämistä varten.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Otsake 5 ”Hallinto” ja kertomukset aiheesta ”Toimivat sisämarkkinat ja kestävä rahaliitto”

3.59 Painopistealueesta ”Toimivat sisämarkkinat ja kestävä rahaliitto” annettiin neljä erityiskertomusta vuonna 2017 ([48]).

3.60 Huomiota olisi kiinnitettävä joihinkin keskeisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin, jotka esitetään kahdessa näistä kertomuksista.

i) Erityiskertomus nro 17/2017 – Komission puuttuminen Kreikan rahoituskriisiin

3.61 Tilintarkastustuomioistuin totesi tässä kertomuksessa, että Kreikalle rahoituskriisiin jälkeen sovitut talouden sopeutusohjelmat olivat aikaansaaneet lyhyellä aikavälillä taloudellista vakautta ja mahdollistaneet joidenkin uudistusten edistymisen. Ohjelmat olivat kuitenkin tukeneet Kreikan toipumista vain vähän. Niiden avulla ei ollut onnistuttu vuoden 2017 puoliväliin mennessä palauttamaan maan kykyä hankkia tarvitsemansa rahoitus markkinoilta.

3.62 Tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt raportoimaan Euroopan keskuspankin roolista, koska tämä kyseenalaisti tilintarkastustuomioistuimen toimeksiannon eikä toimittanut sille riittävästi tarkastusevidenssiä.

3.63 Tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio

— priorisoi ehdot paremmin ja määrittää epätasapainon ratkaisemiseksi pikaisesti tarvittavat toimenpiteet

3.63

— *Komissio hyväksyi suosituksen.*

Politiikkatoimet priorisoitiin asianmukaisesti muun muassa IMF:n kanssa järjestetyllä yhteisellä ohjelmalla. Komissio käytti muun muassa IMF:n hyvin tunnettua valmistelutoimien ja rakenteellisten vertailuarvojen järjestelmää, koska ne ovat kriittisiä uudistuksia, joita tarvitaan arvioinnin päättämiseen ja maksujen suorittamiseen. Niitä kehitettiin asteittain edelleen lisäämällä joitakin valmistelutoimia rakenneuudistusten alalla ja käyttämällä välitavoitteita. Tällä hetkellä meneillään olevassa Euroopan vakausmekanismin (EVM) vakaustukiohjelmassa otettiin myös käyttöön keskeisten suoritteiden käsite.

([48]) Erityiskertomus nro 17/2017 ”Komission puuttuminen Kreikan rahoituskriisiin”, erityiskertomus nro 19/2017 ”Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin”, erityiskertomus nro 20/2017 ”EU:n rahoittamat lainatakausvälineet: tulokset ovat myönteisiä, mutta kohdentamista edunsaajiin ja koordinointia kansallisten järjestelmien kanssa on parannettava”, erityiskertomus nro 23/2017 ”Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto: Pankkiunionia koskeva haastava työ on aloitettu, mutta edessä on vielä pitkä tie”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
— varmistaa, että ohjelmat sisältyvät jäsenvaltion yleiseen kasvustrategiaan	— *Komissio hyväksyi suosituksen.* *Komissio toteaa, että voimassa olevan EVM-sopimuksen mukaan ohjelmien on oltava kohdennetumpia, esimerkiksi kohdennettuja tiettyjen alojen epätasapainoon, jolloin kokonaisvaltainen kasvustrategia ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen.*
— pyrkii tekemään sopimuksen ohjelmakumppanien kanssa	— *Komissio hyväksyi suosituksen ja muistutti, että se ei voi velvoittaa muita toimielimiä hyväksymään työmenetelmiä, joiden periaatteista ja sisällöstä on lähtökohtaisesti sovittava yhdessä.*
— arvioi järjestelmällisemmin jäsenvaltion hallinnollisia valmiuksia toteuttaa uudistukset	— *Komissio hyväksyi suosituksen.* *EVM:n vakaustukiohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota uudistusten toteuttamiseen julkisen sektorin tarjoamien välttämättömien julkisten hyödykkeiden ja palvelujen laadun ja tehokkuuden parantamiseksi (neljäs pilari). Tekninen tuki on ollut tiukasti EVM:n vakausohjelman määräysten mukaista niin, että useat ohjelman uudistukset on sisällytetty nimenomaisesti elokuussa 2015 laadittuun yhteisymmärryspöytäkirjaan ja myöhempiin täydentäviin yhteisymmärryspöytäkirjoihin. Kolmen kuukauden kuluessa EVM:n ohjelman perustamisesta komissio sopi Kreikan viranomaisten kanssa rakenneuudistuksia tukevan teknisen yhteistyön suunnitelmasta, joka julkaistiin myös komission verkkosivustolla. Rakenneuudistusten tukipalvelu antaa ja koordinoi tukea Kreikan viranomaisille lähes kaikilla EVM:n ohjelman uudistusaloilla.*
— tekee väliarviointeja peräkkäisistä ohjelmista ja arvioi saamiensa tulosten perusteella ohjelmien rakennetta ja seurantajärjestelyjä.	— *Komissio hyväksyi suosituksen. Komissio on jo suorittanut jälkiarviointeja muissa euroalueen maissa, joissa toteutettiin vakausohjelmia.*

ii) Erityiskertomus nro 23/2017 – Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto

3.64 Tämän erityiskertomuksen yleisenä johtopäätöksenä oli, että tarkastuksen melko varhaisessa vaiheessa havaittiin puutteita yhteisen kriisinratkaisuneuvoston tehtävien valmistelussa. Erityiskertomuksessa todettiin myös, että puutteet on suhteutettava olosuhteisiin: yhteinen kriisinratkaisuneuvosto oli perustettu tyhjästä erittäin lyhyessä ajassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.65 Puutteita olivat esimerkiksi

— henkilöstön palkkaamiseen liittyvät viivästykset

— puutteet yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimeksiannon piiriin kuuluvien pankkien kriisinratkaisun suunnittelussa ja sitä koskevassa sääntöjärjestelmässä

— valittujen kriisinratkaisustrategioiden toteutettavuuden ja uskottavuuden arviointien puuttuminen kriisinratkaisusuunnitelmista

— operatiivisten tehtävien epäselvä jako kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kesken

— yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja Euroopan keskuspankin toimeksiantojen välinen epätasapaino.

3.66 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että järjestelmän parantamiseksi tarvitaan useita toimia. Tilintarkastustuomioistuin suositti, että yhteinen kriisinratkaisuneuvosto

— saattaa päätökseen pankkien kriisinratkaisun suunnittelun ja viimeistelee suunnitelmia koskevan sääntöjärjestelmän

— vauhdittaa palvelukseenottoa ja antaa henkilöstöosastolle riittävät resurssit

— selkeyttää operatiivisten tehtävien jakoa ja vastuunjakoa kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa

— varmistaa, että Euroopan keskuspankki on saanut kaikki tarvittavat tiedot, ja pyytää lainsäätäjää toteuttamaan tarvittavat toimet nykyisen kehyksen soveltamiseksi käytännössä.

3.67 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi myös erityiskertomuksen nro 14/2017 ”Euroopan unionin tuomioistuimen asianhallintajärjestelmää koskeva yleisluonteinen tuloksellisuuden tarkastus”. Tässä erityiskertomuksessa todettiin, että unionin tuomioistuimen on parannettava asianhallintajärjestelmäänsä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 3 – SUOSITUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

3.68 Tässä osassa esitetään tulokset arvioinnista, jonka avulla tilintarkastustuomioistuin arvioi joka vuosi, missä määrin komissio on toteuttanut suositusten perusteella korjaavia toimia. Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa esitettyjen suositusten täytäntöönpanon seuranta on tuloksellisuustarkastussyklin tärkeä osa. Tilintarkastustuomioistuin ja sen sidosryhmät saavat seurannan kautta palautetta tehdyn työn vaikutuksesta. Lisäksi suositusten seuranta kannustaa osaltaan komissiota ja jäsenvaltioita panemaan tilintarkastustuomioistuimen suositukset täytäntöön.

A. **Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa – uusi menetelmä**

3.69 Aiempina vuosina tilintarkastustuomioistuin analysoi ainoastaan joukon erityiskertomuksia. Vuosia 2018–2020 koskevan tilintarkastustuomioistuimen strategian mukaisesti analyysia laajennetaan nyt. Tilintarkastustuomioistuin seuraa kaikkia tuloksellisuustarkastuksissa annettuja suosituksia, jotka se on osoittanut komissiolle kolmea vuotta aiemmin.

3.70 Tilintarkastustuomioistuin analysoi 17 niistä 24 erityiskertomuksesta, jotka annettiin vuonna 2014 ja joita ei ole analysoitu muualla ([49]). Kyseiset kertomukset sisältävät yhteensä 135 suositusta.

3.71 Seuranta perustui asiakirjatarkastuksiin ja komission henkilöstön haastatteluihin. Arvioinnin oikeudenmukaisuus ja tasapainoisuus varmistettiin lähettämällä tilintarkastustuomioistuimen havainnot komissioon ja ottamalla komission vastaukset huomioon lopullisessa analyysissä. Tilintarkastustuomioistuin teki johtopäätökset 100 suosituksen täytäntöönpanosta. Tilintarkastustuomioistuin ei voinut tehdä johtopäätöksiä lopuista 35 suosituksesta (jotka muodostavat 26 prosenttia kokonaismäärästä, mikä on yli kaksi kertaa enemmän kuin kuuden edellisen vuoden keskiarvo 12 prosenttia), koska ne oli osoitettu jäsenvaltioille tai muille EU:n toimielimille ([50]).

B. **Miten komissio otti tilintarkastustuomioistuimen suositukset huomioon?**

3.72 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio oli pannut kokonaan täytäntöön 58 (58 prosenttia) 100 suosituksesta. Se oli pannut täytäntöön 17 suositusta (17 prosenttia) suurimmaksi osaksi, 19 suositusta (19 prosenttia) osittain, ja 6 suositusta (6 prosenttia) oli panematta täytäntöön (ks. ***laatikko 3.15***). Suositusten täytäntöönpanotilanne esitetään yksityiskohtaisesti ***liitteessä 3.1***.

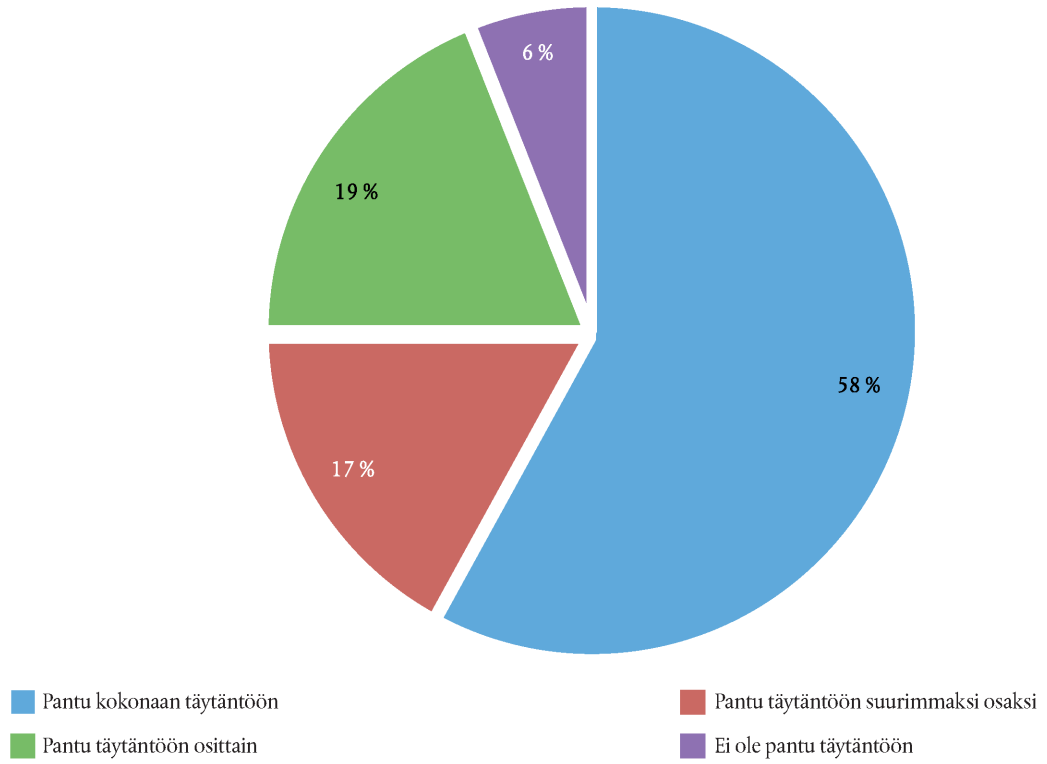
3.72 *Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen mukaan kolme neljäsosaa arvioiduista suosituksista on pantu täytäntöön kokonaan tai suurimmaksi osaksi.*

Kuutta suositusta, joita ei ollut pantu lainkaan täytäntöön, komissio ei ollut hyväksynyt.

([49]) Seitsemän erityiskertomuksen (nrot 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014 ja 19/2014) tarkastusalat tarkastetaan uudelleen, ja tarkastukset ovat joko meneillään tai suunnitteluvaiheessa.

([50]) Niistä 32 koski jäsenvaltioita, kaksi neuvostoa tai Euroopan parlamenttia ja yhdessä tapauksessa evidenssi oli riittämätön.

Laatikko 3.15 – Tuloksellisuustarkastuksessa vuonna 2014 annettujen suositusten täytäntöönpano



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.73 Kokonaan täytäntöön pantujen suositusten osalta tulos vastaa pääpiirteittäin edeltävien vuosien lukuja. Suurimmaksi osaksi täytäntöön pantujen suositusten osuus oli kuitenkin 7 prosenttia alle edeltävien vuosien 25 prosentin keskiarvon. Vain osittain täytäntöön pantujen suositusten osuus oli 7 prosenttia suurempi kuin kuuden vuoden keskiarvo (12 prosenttia). Tämä johtuu todennäköisesti tilintarkastustuomioistuimen arviointimenetelmän muuttamisesta (ks. kohta 3.69).

3.74 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen suositusten perusteella oli usein ryhdytty erityisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Merkittävä enemmistö 58:sta kokonaan täytäntöön pannusta suosituksesta oli pantu täytäntöön kahden vuoden sisällä (45 prosenttia vuonna 2014 ja 43 prosenttia vuonna 2015).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.75 Suurin osa yksinomaan jäsenvaltioille osoitetuista suosituksista oli sellaisia, että tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt varmentamaan niiden täytäntöönpanoa (ks. kohta 3.71). Tilintarkastustuomioistuin pystyi kuitenkin arvioimaan täytäntöönpanon kuuden sellaisen suosituksen osalta, jotka oli osoitettu jäsenvaltioille tai yhteisesti komissiolle ja muille tarkastetuille toimijoille *yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin* puitteissa. Ne kaikki oli pantu joko osittain tai kokonaan täytäntöön ([51]).

3.76 Tilintarkastustuomioistuin pari merkille alat, joilla komissio oli ollut erityisen tehokas tilintarkastustuomioistuimen suositusten täytäntöönpanossa. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston toimivaltaan kuuluvaan ulkoisten toimien alaan liittyvän erityiskertomuksen (erityiskertomus nro 16/2014) kaikki yhdeksän suositusta oli pantu kokonaan täytäntöön. Kaikki korjaavat toimet (yhtä lukuun ottamatta) oli toteutettu yhden vuoden sisällä. Tämän tarkastuksen aiheena oli alueellisia investointikehyksiä koskevien *avustusten* ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopolitiikan tukemisen kannalta. Myös meri- ja kalastusasioiden pääosasto oli pannut täytäntöön kaikki tilintarkastustuomioistuimen sille vesiviljelyä koskeneen tarkastuksen jälkeen antamat suositukset (erityiskertomus nro 10/2014).

3.77 Komissio oli alustavasti hylännyt yhdeksän suositusta. Nämä suositukset koskivat maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastoa, aluepolitiikan pääosastoa sekä kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastoa. Näistä suosituksista kolme oli pantu myöhemmin täytäntöön osittain ([52]). Kuusi suositusta, joita ei ollut pantu täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksen tekohetkellä, olivat viinialaa ja yrityshautomoita käsitelleistä erityiskertomuksista. Ne kaikki oli hylätty, kun tilintarkastustuomioistuin suoritti tarkastuksensa vuonna 2014. Suurimmassa osassa tapauksista kyse oli siitä, että komissio katsoi, että tilintarkastustuomioistuimen suositukset olisi pitänyt osoittaa jäsenvaltioille. Joissakin tapauksissa komissio oli periaatteessa yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnoista, mutta ei voinut hyväksyä tilintarkastustuomioistuimen suositusta käytännössä ([53]). Hylättyjen tai osittain hyväksyttyjen suositusten määrä oli samankaltainen kuin edeltävinä vuosina.

([51]) Tilintarkastustuomioistuin antoi yhden suosituksen jäsenvaltioille (erityiskertomuksessa nro 9/2014); neljä suositusta komissiolle ja jäsenvaltioille (yksi erityiskertomuksessa nro 15/2014, kaksi erityiskertomuksessa nro 22/2014 ja yksi erityiskertomuksessa nro 23/2014); ja yhden suosituksen komissiolle ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle (erityiskertomuksessa nro 13/2014).

([52]) Erityiskertomuksen nro 9/2014 suositus 3 a siitä, että yksittäisiä edunsaajia olisi rajoitettava esittämästä säännöllisesti kohdemaihin suunnattua menekinedistämisohjelmaa, erityiskertomuksen nro 12/2014 suositus 1 c siitä, että toimenpideohjelmien tosiasiallista täytäntöönpanoa olisi seurattava ongelmien ennakoimiseksi jo aikaisessa vaiheessa, ja erityiskertomuksen nro 18/2014 suositus 4.2 siitä, että seurantajärjestelmää olisi muutettava.

([53]) Erityiskertomuksen nro 20/2014 suositukseen 3 b komissio vastasi, että sähköisen kaupankäynnin hankkeiden tuloksiin voivat vaikuttaa ulkoiset tekijät, joita ei voida tietää ennakolta. *Euroopan aluekehitysrahaston* maksujen yhdistäminen sähköisen kaupankäynnin tuloksiin olisi siksi haastavaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.78 Näin ollen tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuustarkastukset olivat johtaneet useisiin keskeisiin parannuksiin, vaikka osa havaituista heikkouksista säilyi. Niitä kuvaillaan ***liitteessä 3.2***.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Johtopäätökset

3.79 Tuloksellisuustietojen tarkoituksena on tarjota viitteitä siitä, ovatko toimintapolitiikat ja ohjelmat sekä yleisesti ottaen pääosastot, komissio organisaationa ja EU:n talousarvio saavuttaneet tavoitteensa tehokkaasti ja vaikuttavalla tavalla. Jos parannuksia tarvitaan, tuloksellisuustietoja olisi hyödynnettävä tarvittavien korjaavien toimenpiteiden suunnittelussa ja niiden täytäntöönpanon seurannassa.

3.80 Organisaation tapa käyttää päätöksentekoa varten tuottamiaan ja keräämiään tuloksellisuustietoja vaikuttaa sen onnistumiseen pitkällä aikavälillä tulosjohtamisen täytäntöönpanossa ja parempien tulosten saavuttamisessa.

3.81 Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset ovat seuraavat.

3.81

1. **Komissio voi hyödyntää tuloksellisuustietoja vain rajallisesti (kohdat 3.6–3.13)**

— EU:n monivuotisen rahoituskehyksen joustavuus varojen kohdentamiseksi uudelleen on rajallinen.

— *Komissio on ehdottanut talousarvion joustavuuden lisäämistä tulevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä.*

— Varoja on kohdennettu uudelleen monivuotisen rahoituskehyksen viimeisimmän väliarvioinnin tuloksena, mutta se ei johtunut tuloksellisuuteen liittyvistä näkökohdista. Syynä oli lähinnä vastata kiireellisesti pakolaiskriisiin ja turvallisuusuhkiin.

— *Uudelleen kohdentamista koskevat päätökset ovat usean tekijän summa. Komissio toteaa, että yksityiskohtaiset tuloksellisuustiedot saadaan usein käyttöön huomattavalla viipeellä.*

— On monimutkaista mitata EU:n talousarvion vaikutusta korkean tason tavoitteiden saavuttamiseen, koska siihen vaikuttavat yhtä aikaa useat strategiakehykset.

— *Panosta korkean tason tavoitteiden saavuttamiseen on vaikea mitata myös siksi, että on vaikea määritellä selvästi jonkin komission yksikön toimen tai EU:n talousarviosta rahoitetun ohjelman ja korkean tason poliittisten tavoitteiden saavuttamisen välisiä syysuhteita. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat monet ulkoiset tekijät, ja siihen liittyy monia alueellisen, kansallisen, eurooppalaisen ja kansainvälisen tason toimijoita. Tämä monimutkaisuus on olennaisesti komission ja EU:n talousarvion toimintaympäristöön kuuluva ominaisuus. Se siis ei ole tuloskehyksen heikkous.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2. **Tuloksellisuutta mittaavien komission järjestelmien avulla saadaan käyttöön valtavat määrät tietoa mutta ei aina ajoissa (kohdat 3.14–3.18)**

— Komission pääosastot keräävät tuloksellisuustietoja eri muodoissa ja eri lähteistä luoden samalla runsaasti tuloksellisuuden kannalta merkityksellistä tietoa. Useat pääosastot ovat panneet hiljattain täytäntöön uusia välineitä ja prosesseja tuloksellisuustietojen hyödyntämistä varten, jotta pääosastot voivat parantaa tuloksellisuustietojen kehystään.

— Tilintarkastustuomioistuin on määrittänyt aiemmin tulosraportoinnin hyvät käytännöt komissiolle täytäntöön pantaviksi. Kyselyyn vastanneet vahvistivat, että kehitystyötä on jatkettava esimerkiksi tuloksellisuustietojen oikeaaikaisuuden ja tuloksellisuutta koskevien kertomusten valmisteluun liittyvien ohjeiden osalta.

3. **Komissio käyttää tuloksellisuustietoja hallinnoidakseen ohjelmia ja toimintapolitiikkoja, vaikka korjaaviin toimenpiteisiin ei aina ryhdytä, kun tavoitteita ei saavuteta (kohdat 3.19–3.26)**

— Tuloksellisuustietoja käytetään pääasiassa pääosastoissa ohjelmien ja toimintapolitiikkojen hallinnoinnissa. Koska juoksevan hallinnon tarpeet täyttäviä tuloksellisuustietoja ei ole sovitettu yhteen pääosastojen ja komission ulkoisten raportointivastuiden kanssa, pääosastot eivät yleensä käytä komission keskeisiä tuloksellisuutta koskevia kertomuksia EU:n talousarviota koskevan tuloksellisuuden hallinnassa.

— *Komissio raportoi* EU:n talousarvion *tuloksellisuudesta muun muassa keskeisissä vuotuisissa tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa (kuten EU:n talousarviota koskevassa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ja ohjelmaselvityksissä) oikeudellisten velvoitteidensa mukaisesti.*

— Kyselyn tulokset viittaavat myös siihen, että heikko tuloksellisuus ei johda kaikissa tapauksissa korjaaviin toimenpiteisiin. Vahvistetut tulokset osoittivat, että tavoitteen saavuttamatta jäämisellä oli todennäköisemmin seurauksia niillä pääosastoilla, joilla tuloksellisuustietoja käytettiin runsaasti.

— *Kuten tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, yli 70 prosenttia vastaajista ilmoitti, että jos tavoitteita ei saavuteta, toimintasuunnitelmia kehitetään edelleen ja seurantaa tiivistetään. Yli 60 prosenttia vastaajista kertoi, että jos tavoitteita ei saavuteta, tehdään arviointi.*

Esitetyt tulokset kuvaavat kyselyyn vastanneiden näkemyksiä. Tarvitaan tapauskohtainen arviointi, jos halutaan varmistaa, onko asiaankuuluvat seurantatoimet toteutettu ottaen asianmukaisesti huomioon budjettikehyksen rajoitukset.

4. **Komissio ei yleensä selitä tuloksellisuustietojen käyttöä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan (kohdat 3.27–3.31)**

Pääosastojen tai komission ei edellytetä selittävän tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissaan sitä, miten tuloksellisuustietoja on käytetty päätöksenteossa. Pääosastojen tuloksellisuutta koskevat kertomukset sekä ohjelmaselvitykset sisältävät kuitenkin usein joitakin suppeita tietoja tästä asiasta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5. **Tuloksellisuuden kulttuurin odotetaan kehittyvän edelleen (kohdat 3.32–3.36)**

Tilintarkastustuomioistuimen haastattelemat pääosastojen johtajat määrittelivät useita havaittuja haasteita, jotka estävät heitä käyttämästä tuloksellisuustietoja parempien tulosten saavuttamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimuksen tulokset vahvistivat sen, että tuloksellisuustietojen käyttöä koskevalle koulutukselle sekä tietojen ja hyvien käytäntöjen entistä paremmalle levittämiselle on olemassa todellinen tarve. Komission tuloslähtöisyyden lisäämiseksi toteuttamista toimista monia voidaan pitää ensimmäisinä askeleina laajemmassa pyrkimyksessä kohti merkittävää toimintakulttuurin muutosta. Ajan mittaan tämän toimintakulttuurin muutoksen olisi johdettava siihen, että komission ja EU:n talousarvion osalta keskitytään entistä enemmän tulosten ja vaikutuksen saavuttamiseen.

3.82 Tilintarkastustuomioistuin esittelee kohdissa 3.37–3.67 keskeiset johtopäätökset ja suositukset valikoiduista tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2017 julkaisemista erityiskertomuksista.

3.83 Aiempien suositusten täytäntöönpanon seuranta tänä vuonna (ks. kohdat 3.68–3.78) vahvistaa sen, että kolme neljäsosaa tilintarkastustuomioistuimen arvioimista suosituksista oli pantu täytäntöön kokonaan tai suurimmaksi osaksi. Tämä tarkoittaa sitä, että korjaavia toimenpiteitä on pantu täytäntöön suurimmassa osassa tapauksista. Suositukset oli pantu täytäntöön vain joiltakin osin 19 prosentissa tapauksista, joiden osalta esiintyi vielä huomattavia puutteita. Puutteet eritellään tarkemmin ***liitteessä 3.2***. Luku oli seitsemän prosenttia suurempi kuin viimeisten kuuden vuoden keskiarvo, mikä johtuu todennäköisesti analysointimenetelmän muuttamisesta.

Suositukset

3.84 ***Liitteessä 3.4*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen kolmen suosituksen täytäntöönpanoa. Niistä yhtä ei ollut pantu täytäntöön, ja kahden muun osalta ei ollut riittävästi evidenssiä edistymisen arvioimista varten.

3.85 Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2017 koskevien johtopäätösten perusteella, että komission olisi ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio katsoo, että sen tuloksellisuuden kulttuuri on jo hyvin kehittynyt, ja viime vuosina on toteutettu useita toimenpiteitä tämän kulttuurin kehittämiseksi edelleen ([3]). Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 3.32 antamat esimerkit toimista, jotka komissio on toteuttanut tuloksellisuuden kulttuurin vahvistamiseksi, ja komission vastaus kohtaan 3.36.

([3]) *Ks. tiivistelmä asiakirjasta "Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results", OECD Journal on Budgeting, Volume 2017/1.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— **Suositus 1:** Komission olisi ehdotettava seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten toimenpiteitä, joiden avulla virtaviivaistetaan ja yksinkertaistetaan EU:n talousarvion täytäntöönpanoa sääänteleviä strategiakehyksiä ja vahvistettava tällä tavoin tuloksiin kohdistuvaa tilivelvollisuutta sekä lisättävä selkeyttä ja läpinäkyvyyttä kaikille sidosryhmille.

Tähän olisi kuuluttava työskentely sidosryhmien kanssa, jotta aikaan saataisiin johdonmukaiset mitattavissa olevat ylätason tavoitteet, jotka soveltuvat ohjaamaan toimia, joita toteutetaan sellaisten tulosten saavuttamiseksi ([54]), jotka on määritelty koko monivuotisen rahoituskehyksen talousarviolle sen täytäntöönpanojakson ajaksi ([55]).

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen hyväksymiseen mennessä.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio on samaa mieltä siitä, että EU:n talousarvion täytäntöönpanon olisi oltava mahdollisimman johdonmukaista ja virtaviivaista ja että tulosten saavuttamisen selkeys ja läpinäkyvyys on ratkaisevan tärkeää.

Komissio katsoo, että sen ehdotukset tulevaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi ja siihen liittyvät alakohtaiset ohjelmat muodostavat tulevalle talousarviolle johdonmukaisen kehyksen. Näillä ehdotuksilla pyritään edistämään Euroopan johtajien Bratislavassa ja Roomassa sopimia poliittisia painopisteitä. Ne perustuvat laajalta sidosryhmäjoukolta eri puolilta Eurooppaa saatuihin näkemyksiin. Lopullisen päätöksen kehyksestä tekee neuvosto yksimielisesti Euroopan parlamentin suostumuksella.

Tilintarkastustuomioistuin viittaa rinnakkaisiin strategiakehyksiin, jotka voivat vaikuttaa talousarvion täytäntöönpanoon vuoden 2020 jälkeisellä kaudella. Niitä ovat seuraavan komission poliittiset painopisteet ja Eurooppa-neuvoston strateginen ohjelma. Nämä kehykset on laadittu toimielinten perussopimuksessa määriteltyjen institutionaalisten oikeuksien mukaisesti. Komission tehtävänä on yhdessä muiden toimielinten kanssa varmistaa, että tuleva monivuotinen rahoituskehys pannaan johdonmukaisesti täytäntöön.

Lisäksi komissio katsoo, että tulevan talousarvion kehyksen olisi oltava riittävän joustava, jotta voidaan toimia tehokkaasti, jos syntyy ennakoimattomia tarpeita. Tämä on luonnollinen ja väistämätön seuraus siitä, että EU:n talousarvio pannaan täytäntöön haastavassa ympäristössä.

Ehdotukset monivuotisen rahoituskehyksen tuleviksi rahoitusohjelmiksi sisältävät yksityiskohtaiset ja mitattavissa olevat tavoitteet ja indikaattorit, joita käytetään näiden ohjelmien seuraamiseen ja hallinnoimiseen kauden aikana. Lopullisen päätöksen näiden ohjelmien rakenteesta tekevät Euroopan parlamentti ja neuvosto tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti. Komissio raportoi edistymisestä asiaankuuluvissa tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa. Lisäksi komissio selvittää muiden toimielinten ja sidosryhmien kanssa mahdollisuutta täydentää näitä ohjelmatason tavoitteita ja indikaattoreita mitattavissa olevilla korkean tason tavoitteilla, jotka liittyvät poliittisiin painopisteisiin.

([54]) Komission ja kaikkien EU:n sidosryhmien osalta.

([55]) Monivuotisen rahoituskehyksen budjettikierros kattaa nykyisin seitsemän vuoden ajanjakson. Monivuotisen rahoituskehyksen asianmukaisimmasta kestosta käydään parhaillaan keskustelua: ks. "The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration", Euroopan parlamentin talousarvioasioiden politiikkayksikkö, unionin sisäasioiden pääosasto, PE603.798 – lokakuu 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
— **Suositus 2:** Komission olisi sisällytettävä tuloksellisuutta koskeviin kertomuksiin – vuotuinen hallinnointia ja tuloksellisuutta koskeva kertomus mukaan luettuna – ajan tasalla olevat tuloksellisuustiedot tavoitteiden saavuttamisessa edistymisestä ja tehtävä tai esitettävä aina toimenpide-ehdotuksia, jos näitä tavoitteita ei ole saavutettu. **Toteuttamisen tavoiteajankohta:** vuoden 2019 loppuun mennessä.	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio raportoi edelleen edistymisestä ja tekee tarvittaessa ehdotuksia. Vuotuisissa toimintakertomuksissa ja ohjelmaselvityksissä annetaan joka vuosi uusimmat käytettävissä olevat tuloksellisuustiedot kaikista EU:n talousarviota koskevista tulosindikaattoreista. EU:n talousarviota koskeva vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus on yhteenvetokertomus, jossa viitataan yksityiskohtaisempiin tuloksellisuuskertomuksiin. Sen tarkoituksena ei ole antaa yksityiskohtaisia tietoja kaikista tulosindikaattoreista.* *Komissio toteaa, että komission laatimat tuloksellisuuskertomukset ovat osittain jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden toimittamien tietojen laadun, saatavuuden ja oikea-aikaisuuden varassa.* *Kuten tilintarkastustuomioistuin tunnustaa kohdassa 3.81 (1), mahdollisuuksia seurantatoimiin, jos tavoitteita ei ole saavutettu, on vain rajallisesti. Vastuu talousarvion tuloksellisuudesta ja seurantatoimista on jaettu kaikkien EU:n talousarvion täytäntöönpanoon osallistuvien toimijoiden kesken, eikä se siksi ole suoraan tai yksinomaisesti komission määräysvallassa.*
— **Suositus 3:** Komission olisi virtaviivaistettava EU:n talousarvion tuloksellisuutta koskevat indikaattorit ja lisättävä yhdenmukaisuutta ylätason yleisten tavoitteiden, yksittäisten ohjelmien ja toimintapolitiikkojen tavoitteiden välillä. Tätä varten komission olisi ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin.	*Komissio hyväksyy suosituksen.*
a) Komission olisi muodostettava suora yhteys kunkin meno-ohjelman oikeusperustan erityisten tavoitteiden ja yleisten tavoitteiden välille.	**a)** *Komissio hyväksyy suosituksen. Sen täytäntöönpano on aloitettu komission tulevan monivuotisen rahoituskehyksen rahoitusohjelmia koskevilla ehdotuksilla. Näillä ehdotuksilla muodostetaan selkeä tuloskehys, joka perustuu tavoitteisiin ja indikaattoreihin. Tuloskehysten lopullinen muoto riippuu lainsäädäntöprosessin tuloksesta.*
b) Komission olisi tarkistettava EU:n talousarvion osalta kaikilla tasoilla käytettävät tulosindikaattorit ja kirjattava ylös tiedot esimerkiksi kunkin indikaattorin tarkoitetusta käyttäjästä ja aiotusta tarkoituksesta. Jos näitä tietoja ei voida selvittää, komission olisi harkittava kyseisen indikaattorin poistamista.	**b)** *Komissio hyväksyy suosituksen. Sen täytäntöönpano on aloitettu tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevilla ehdotuksilla.* *Kaikki rahoitusohjelmille vahvistetut indikaattorit on tarkastettu osana menojen uudelleenarviointia, jonka perusteella komissio laatii tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotukset. Tämän vuoksi ehdotuksissa on vähemmän korkealaatuisia ohjelman tuloksellisuuden indikaattoreita.* *Eritasoisia indikaattoreita käytetään eri tarkoituksiin, kuten tulosjohtamiseen ja EU:n talousarvion avulla saavutetuista tuloksista tiedottamiseen.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) Sen olisi varmistettava, että pääosastoissa ohjelmien ja toimintapolitiikkojen juoksevassa hallinnoinnissa käytettävät tiedot vastaavat koottuja keskeisten tuloksellisuutta koskevien kertomusten tuloksellisuustietoja.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen hyväksymiseen mennessä.

— **Suositus 4:** Komission olisi annettava keskeisissä tuloksellisuutta koskevissa kertomuksissa tietoja siitä, miten se käyttää tuloksellisuustietoja. Sen olisi osoitettava mahdollisimman systemaattisesti ja ottaen huomioon tällaisten tietojen hankintaan kuluva aika, kuinka se on hyödyntänyt EU:n talousarviota koskevia tuloksellisuustietoja päätöksenteossaan.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2019 loppuun mennessä.

— **Suositus 5:** Komission olisi esitettävä tai parannettava toimenpiteitä ja aloitteita, joilla edistetään tuloksellisuuden painottamista komission toimintakulttuurissa. Toimet olisi perustettava jo saavutettuun edistykseen. Tätä varten komission pitäisi

a) lisätä johtajiensa tietämystä ja heille annettavia ohjeita tulosjohtamisesta ja tuloksellisuustietojen käytöstä päätöksenteossa

KOMISSION VASTAUKSET

c) *Komissio hyväksyy suosituksen mutta toteaa, että erityyppiset ja -tasoiset tiedot ovat tarpeen, kun raportoidaan talousarvion tuloksellisuudesta kootusti. Lisäksi ne ovat olennaisia EU:n talousarvion päivittäisessä hallinnoinnissa, jonka toteuttajia ovat komissio, kansalliset viranomaiset, rahoituslaitokset ja muut sidosryhmät.*

Tämä suositus pannaan täytäntöön ohjeistamalla yksiköitä asiaankuuluvien tuloksellisuutta koskevien kertomusten laadinnassa.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio toteaa, että rahoitusohjelmia koskevien yksityiskohtaisten tuloksellisuustietojen keräämiseen liittyvien viipeiden vuoksi tuloksellisuustiedoista voidaan parhaiten tehdä johtopäätöksiä tulevien rahoitusohjelmien lainsäädäntökehyksen suunnittelun yhteydessä.

Komission tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevaan ehdotukseen liitetyssä menojen uudelleenarvioinnissa ja yhdessä tulevia rahoitusohjelmia koskevien ehdotusten kanssa julkaistuissa vaikutustenarvioinneissa viitataan laajasti arviointien tuloksiin, tarkastusten päätelmiin ja muihin tuloksellisuustietojen lähteisiin. Niissä kerrotaan myös, miten nämä johtopäätökset näkyvät tulevien ohjelmien suunnittelussa.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komission yksiköiden tuloksellisuuden kulttuuri on hyvin kehittynyt. Kuten tässä luvussa todetaan, viime vuosina on pyritty monin eri tavoin (esimerkiksi strategisen suunnittelun ja ohjelmasuunnittelusyklin uudistuksella, kauden 2014–2020 meno-ohjelmien väliarvioinneilla ja kauden 2021–2027 meno-ohjelmien suunnittelulla) vahvistamaan tuloslähtöisyyttä sekä poliittisella että yksiköiden tasolla. Komissio on sitoutunut jatkamaan tuloksellisuuden kulttuurin edistämistä ottaen asianmukaisesti huomioon komission samanaikaisen vastuun EU:n talousarvioon liittyvästä moitteettomasta varainhoidosta.

a) *Komissio hyväksyy suosituksen.*

Komissio aikoo arvioida, miten varmistetaan parhaiten, että komission jo olemassa oleva laaja tulosjohtamista koskeva ohjeistus on kaikkien johtajien käytettävissä, tarvittaessa esimerkiksi tiedotuksella ja koulutuksella. Komissio selvittää myös, onko nykyisessä tarjonnassa puutteita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

b) vaihtaa parhaita käytäntöjä tuloksellisuustietojen käytöstä sekä komission sisällä että jäsenvaltioiden kaltaisten keskeisten sidosryhmien kanssa

c) parantaa vielä sisäistä toimintakulttuuriaan suuremman tuloslähtöisyyden saavuttamiseksi ottamalla huomioon pääosastojen yksilöimät haasteet ([56]) ja kyselyn vastaajien yksilöimät edistymismahdollisuudet ([57]) sekä tarkistetun varainhoitoasetuksen, tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota koskevan aloitteen, käynnissä olevien hankkeiden tuloksellisuutta koskevien kertomusten ja muiden lähteiden tarjoamat mahdollisuudet.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2020 loppuun mennessä.

KOMISSION VASTAUKSET

b) *Komissio hyväksyy suosituksen.*

Komissio jatkaa säännöllisten keskustelujen järjestämistä tuloksellisuuteen liittyvistä kysymyksistä sekä asiaankuuluvissa sisäisissä verkostoissa että yhteistyössä muiden toimielinten ja sidosryhmien kanssa.

Keskeisessä asemassa on ollut esimerkiksi talousarvion tuloksellisuutta käsittelevä yksiköiden välinen työryhmä, johon on osallistunut säännöllisesti ylempää johtoa ja joka on lisännyt tietoisuutta ja luonut yhteisymmärrystä tuloksellisuudesta. Lisäksi seuraavan ohjelmasukupolven tuloskehyksen laatimisen ohella on perustettu tuloksellisuustoimenpiteiden teknisen tason alaryhmä kokemuksen kautta saatujen tietojen ja parhaiden käytäntöjen keräämiseksi sekä koordinoidun lähestymistavan edistämiseksi.

Komissio järjesti vuonna 2017 kaksi asiantuntijakokousta, joissa Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien edustajat keskustelivat tuloksellisuustiedoista.

c) *Komissio hyväksyy suosituksen.*

Komissio katsoo, että sen yksiköiden tuloksellisuuden kulttuuri on jo erittäin hyvä, ja selvittää edelleen, miten sitä voitaisiin vahvistaa entisestään.

([56]) Ks. laatikko 3.11.
([57]) Ks. laatikko 3.13.

LIITE 3.1

SUOSITUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTILANNE KERTOMUKSITTAIN

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
1	4/2014	EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain	1	Kohta 84, suositus 1			x		
			2	Kohta 85, suositus 2 (1)					x
			3	Kohta 85, suositus 2 (2)					x
			4	Kohta 85, suositus 2 (3)					x
			5	Kohta 85, suositus 2 (4)					x
			6	Kohta 85, suositus 2 (5)					x
			7	Kohta 86, suositus 3, 1. osa			x		
			8	Kohta 86, suositus 3, 2. osa					x
			9	Kohta 87, 1. osa			x		
			10	Kohta 87, 2. osa					x
2	8/2014	Onko komissio hallinnoinut vaikuttavalla tavalla tuotantosidonnaisen tuen sisällyttämistä tilatukijärjestelmään?	1	Kohta 64, suositus 1	x				
			2	Kohta 66, suositus 2		x			
			3	Kohta 69, suositus 3		x			
			4	Kohta 71, suositus 4		x			

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
3	9/2014	Onko EU:n viinialan investointi- ja menekinedistämistuki hyvin hallinnoitu ja ovatko sen tulokset osoitetusti vaikuttaneet EU:n viinien kilpailukykyyn?	1	Kohta 84, suositus 1			x		
			2	Kohta 85, suositus 2	x				
			3	Kohta 86, suositus 3 a			x		
			4	Kohta 86, suositus 3 b				x	
			5	Kohta 87, suositus 4		x			
			6	Kohta 88, suositus 5 a	x				
			7	Kohta 88, suositus 5 b					x
			8	Kohta 89, suositus 6	x				
			9	Kohta 90, suositus 7			x		
4	10/2014	Euroopan kalatalousrahastosta vesiviljelyyn myönnetyn tuen vaikuttavuus	1	Kohta 78, suositus 1 a	x				
			2	Kohta 78, suositus 1 b	x				
			3	Kohta 78, suositus 1 c	x				
			4	Kohta 78, suositus 1 d	x				
			5	Kohta 78, suositus 1 e	x				
			6	Kohta 78, suositus 2 a					x
			7	Kohta 78, suositus 2 b					x
			8	Kohta 78, suositus 2 c					x
			9	Kohta 78, suositus 2 d					x
5	22/2014	Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta	1	Kohta 110		x			
			2	Kohta 111	x				

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
6	23/2014	Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?	1	Kohta 97, suositus 1	x				
			2	Kohta 98, suositus 2	x				
			3	Kohta 99, suositus 3			x		
7	24/2014	Onko metsäpalojen ja luonnonkatastrofien metsissä aiheuttamien vahinkojen ennalta-ehkäisyä ja vahinkojen jälkeistä ennallistamista koskevaa EU:n tukea hallinnoitu hyvin?	1	Kohta 78, suositus 1 (1) (jäsenvaltiot)					x
			2	Kohta 78, suositus 1 (2) (jäsenvaltiot)					x
			3	Kohta 78, suositus 1 (1) (komissio)	x				
			4	Kohta 78, suositus 1 (2) (komissio)			x		
			5	Kohta 79, suositus 2 (1) (jäsenvaltiot)					x
			6	Kohta 79, suositus 2 (2) (jäsenvaltiot)					x
			7	Kohta 79, suositus 2 (3) (jäsenvaltiot)					x
			8	Kohta 79, suositus 2 (1) (komissio)		x			
			9	Kohta 79, suositus 2 (2) (komissio)	x				
			10	Kohta 80, suositus 3 (1) (jäsenvaltiot)					x
			11	Kohta 80, suositus 3 (2) (jäsenvaltiot)					x
			12	Kohta 80, suositus 3 (3) (jäsenvaltiot)					x
			13	Kohta 81, suositus 4 (jäsenvaltiot)					x
			14	Kohta 81, suositus 4 (komissio)			x		

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
8	1/2014	EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus	1	Kohta 57, suositus 1			x		
			2	Kohta 57, suositus 2			x		
			3	Kohta 57, suositus 3	x				
			4	Kohta 57, suositus 4	x				
			5	Kohta 57, suositus 5		x			
9	7/2014	Onko Euroopan aluekehitysrahasto tukenut onnistuneesti yrityshautomoiden kehittämistä?	1	Kohta 82, suositus 1 a	x				
			2	Kohta 82, suositus 1 b	x				
			3	Kohta 82, suositus 1 c	x				
			4	Kohta 82, suositus 1 d			x		
			5	Kohta 82, suositus 1 e					x
			6	Kohta 82, suositus 1 f			x		
			7	Kohta 84, suositus 2 a				x	
			8	Kohta 84, suositus 2 b				x	
			9	Kohta 84, suositus 2 c				x	
			10	Kohta 84, suositus 2 d				x	
			11	Kohta 85, suositus 3 a	x				
			12	Kohta 85, suositus 3 b	x				

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
10	12/2014	Rahoittaako EAKR vaikuttavalla tavalla hankkeita, joilla suoraan edistetään biologista monimuotoisuutta osana vuoteen 2020 jatkuvaa, biologista monimuotoisuutta koskevaa EU:n strategiaa?	1	Kohta 42, suositus 1 a	x				
			2	Kohta 42, suositus 1 b	x				
			3	Kohta 42, suositus 1 c			x		
			4	Kohta 45, suositus 2 a			x		
			5	Kohta 45, suositus 2 b	x				
			6	Kohta 45, suositus 2 c	x				
			7	Kohta 45, 2. osa		x			
11	20/2014	Onko EAKR:n tuki pk-yrityksille ollut vaikuttavaa verkkokaupan alalla?	1	Kohta 68, suositus 1 a	x				
			2	Kohta 68, suositus 1 b		x			
			3	Kohta 68, suositus 1 c			x		
			4	Kohta 68, suositus 2, 1. osa (komissio)	x				
			5	Kohta 68, suositus 2 a (jäsenvaltiot)					x
			6	Kohta 68, suositus 2 b (jäsenvaltiot)					x
			7	Kohta 68, suositus 2 c (jäsenvaltiot)					x
			8	Kohta 68, suositus 2 d (jäsenvaltiot)					x
			9	Kohta 68, suositus 3 a		x			
			10	Kohta 68, suositus 3 b				x	
			11	Kohta 68, suositus 3 c	x				

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
12	21/2014	EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille	1	Kohta 71			x		
			2	Kohta 72					x
13	13/2014	EU:n antama kunnostusapu Haitin maanjäristyksen jälkeen	1	Kohta 68, suositus 1	x				
			2	Kohta 68, suositus 2 (1)	x				
			3	Kohta 68, suositus 2 (2)	x				
			4	Kohta 68, suositus 2 (3)			x		
			5	Kohta 68, suositus 3 (1)	x				
			6	Kohta 68, suositus 3 (2)	x				
			7	Kohta 68, suositus 3 (3)	x				
			8	Kohta 68, suositus 4	x				
14	16/2014	Alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopolitiikan tukemisen kannalta	1	Kohta 57 a	x				
			2	Kohta 57 b	x				
			3	Kohta 57 c	x				
			4	Kohta 57 d	x				
			5	Kohta 58	x				
			6	Kohta 59 a	x				
			7	Kohta 59 b	x				
			8	Kohta 59 c	x				
			9	Kohta 60	x				

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
15	18/2014	EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulospainotteiset seurantajärjestelmät	1	Kohta 70, suositus 1		x			
			2	Kohta 70, suositus 2 (1)		x			
			3	Kohta 70, suositus 2 (2)		x			
			4	Kohta 70, suositus 2 (3)	x				
			5	Kohta 70, suositus 3 (1)	x				
			6	Kohta 70, suositus 3 (2)	x				
			7	Kohta 70, suositus 4 (1)	x				
			8	Kohta 70, suositus 4 (2)			x		
			9	Kohta 70, suositus 4 (3)		x			
			10	Kohta 70, suositus 5 (1)		x			
			11	Kohta 70, suositus 5 (2)	x				
16	2/2014	Hallinnoidaanko etuuskohtelukauppaa koskevia menettelyjä asianmukaisesti?	1	Kohta 110 (1)	x				
			2	Kohta 110 (2)	x				
			3	Kohta 110 (3)	x				
			4	Kohta 110 (4)		x			

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Nro	Kertomuksen kohta	Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi	Pantu täytäntöön osittain	Ei ole pantu täytäntöön	Ei tarkistettavissa
17	15/2014	Ulkorajarahasto on edistänyt yhteisvastuuta rahoituksesta, mutta tulosmittausta on parannettava ja eurooppalaista lisäarvoa on tuotettava enemmän	1	Kohta 78, suositus 1 (1)	x				
			2	Kohta 78, suositus 1 (2)	x				
			3	Kohta 78, suositus 1 (3)	x				
			4	Kohta 78, suositus 1 (4)		x			
			5	Kohta 78, suositus 2 (1)					x
			6	Kohta 78, suositus 2 (2)					x
			7	Kohta 78, suositus 2 (3)					x
			8	Kohta 78, suositus 2 (4)					x
			9	Kohta 80, suositus 3	x				
			10	Kohta 80, suositus 4 (1)					x
			11	Kohta 80, suositus 4 (2)	x				
			12	Kohta 81, suositus 5					x
			13	Kohta 81, suositus 6					x
			14	Kohta 83, suositus 7	x				
			15	Kohta 83, suositus 8					x
Yhteensä vuonna 2017				**135**	**58**	**17**	**19**	**6**	**35**
Yhteensä arvioitu vuonna 2017				**100**	**58 %**	**17 %**	**19 %**	**6 %**	

KOMISSION VASTAUKSET

Erityiskertomus 4/2014: EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain

Vastaus kohdan 86 suosituksen 3 ensimmäiseen kohtaan: Komissio myöntää, että toisen kierroksen vesienhoitosuunnitelmien arviointi on yhä kesken, mutta aikoo esittää kyseisen komission kertomuksen hyvissä ajoin ennen joulukuun 2018 säädettyä määräaikaa. Asiaankuuluvien osien satunnaisten arviointien perusteella näissä vesienhoitosuunnitelmissa annettuja tietoja on kuitenkin tosiasiallisesti käytetty maaseudun kehittämisohjelmien vettä koskevien ennakkoehtojen täyttymisen varmistamiseen. Siksi komissio katsoo, että ennen maaseudun kehittämispolitiikan varojen sitomista on varmistettu vesipuitedirektiivin täytäntöönpanon vähimmäisehtojen eli veden hinnoittelun sekä kastelujärjestelmiin investoimista koskevien kelpoisuusehtojen täyttyminen. Näin ollen komissio katsoo, että suositus on maaseudun kehittämispolitiikan osalta pantu täytäntöön.

Vastaus kohdan 87 ensimmäiseen kohtaan: Komissio vahvistaa, että parhaillaan laaditaan ohjeita, jotka koskevat maaseudun kehittämisohjelmien vaikutusten arvioimista vuoden 2019 vuosikertomuksissa esitettävien arvioiden avulla.

Niihin kuuluu kaksi vaikutusindikaattoria, joilla arvioidaan maataloustoiminnasta vesivaroihin kohdistuvia paineita.

Samoja indikaattoreita käytetään kauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien jälkiarvioinneissa, joita varten annetaan ohjeet.

Erityiskertomus 8/2014: Onko komissio hallinnoinut vaikuttavalla tavalla tuotantosidonnaisen tuen sisällyttämistä tilatukijärjestelmään?

Vastaus kohdan 66 suositukseen 2: Komission sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelystä: Havainnon seurauksena komissio muutti lähestymistapaansa keskeisten laskelmien ja sisäisen valvonnan tarkastuksen ja validoinnin painottamiseksi. Tämä muutos vaikuttaa kaikkiin aloitettuihin tai vuoden 2017 jälkimmäisellä puoliskolla aloitettaviin tarkastuksiin. Jo kolme tarkastusta on saatu päätökseen (Ruotsi, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta – Skotlanti). Tarkastuskertomus NAC/2017/002/SE lähetettiin tilintarkastustuomioistuimelle 20. huhtikuuta 2018. Italian tarkastuskertomus on tarkoitus lähettää tämän kuukauden aikana.

Vastaus kohdan 69 suositukseen nro 3: EU:n lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on suorittaa takaisinperintä tuensaajilta. Lisäksi jäsenvaltiot raportoivat näistä takaisinperinnöistä tuensaajakohtaisesti eivätkä määrittele, mihin takaisinperinnän käynnistänyt sääntöjenvastaisuuden toteaminen perustuu. (On mahdollista, että samalla tuensaajalla havaitaan olevan useita sääntöjenvastaisuuksia eri tukitoimenpiteissä.) Komissio tekee rahoitusoikaisuja, jos takaisinperintöjen suorittamisessa ei noudateta asianmukaista huolellisuutta. Nämä oikaisut perustuvat jäsenvaltioiden takaisinperintämenettelyjen hallinnan analysointiin, ja ne kirjataan oikeudellisten vaatimusten mukaisesti eli tuensaajakohtaisesti ilman erittelyä aiheettoman maksun eri syiden mukaan. Tilintarkastustuomioistuinta pyydetään ottamaan huomioon sovellettavassa lainsäädännössä vahvistettu kehys.

Vastaus kohdan 71 suositukseen nro 4: Maksajaviraston akkreditointiperusteet on laadittu niin, että niissä ei luetella tyhjentävästi, mitkä kaikki eri tarkastukset on suoritettava. Akkreditointiperusteet on laadittu yleisluonteisiksi, eikä niissä viitata mihinkään tukitoimenpiteeseen. EU:n lainsäädännössä säädetään kuitenkin selvästi, että maksajavirastojen on varmistettava, "että tuensaajalle maksettava määrä on unionin sääntöjen mukainen" (asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteessä I olevan 1 kohdan A alakohdan i alakohta). Komissio katsoo, että voimassa oleva järjestelmä on vakaa ja tuottaa hyviä tuloksia ja suorien tukien virhetaso on myös hyvin alhainen (tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 vuosikertomuksen mukaan olennaisuusrajan alapuolella). Todentamisviranomaisten työhön liittyen komissio katsoo myös, että todentamisviranomaisten velvoitteita koskevat nykyiset ohjeet ovat selvät ja kattavat, joten työllä on riittävä kehys. Komission ohjeet eivät saa olla liian ohjailevia, koska todentamisviranomaiset ovat päteviä tilintarkastajia ja kansainvälisesti hyväksyttyjen tarkastusstandardien mukaan niiden olisi käytettävä todentamistyössä ammatillista harkintaansa.

Erityiskertomus 9/2014: Onko EU:n viinialan investointi- ja menekinedistämistuki hyvin hallinnoitu ja ovatko sen tulokset osoitetusti vaikuttaneet EU:n viinien kilpailukykyyn?

Vastaus kohdan 86 suositukseen 3 a): Komissio katsoo, että silloin kun toimija on saanut tukea menekinedistämistoimenpiteeseen kolmannen maan markkinoilla kolmen tai mahdollisesti jopa viiden vuoden ajaksi, toimija ei ole enää oikeutettu saamaan tukea samaan toimenpiteeseen samoilla markkinoilla edes seuraavalla ohjelmakaudella. Tämä toiminta-ajatus on selitetty selvästi eräälle jäsenvaltiolle tammikuussa lähetetyssä kirjeessä, ja siitä on keskusteltu viinin hallintokomiteassa tämän vuoden maaliskuussa.

Erityiskertomus 22/2014: Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta

Vastaus kohtaan 110: Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön. Komissio on esitellyt eri tilanteet, joissa kyseisistä aiheista on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa, sekä uusimmat muutokset täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 809/2014. Jäsenvaltioiden pyynnöstä tarkastuksia ja seuraamuksia koskeva ohjeasiakirja päivitetään vuoden 2018 aikana.

Erityiskertomus 23/2014: Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?

Vastaus kohdan 99 suositukseen 3: Komissio sitoutui analysoimaan mahdollisia keinoja parantaa maaseudun kehittämispolitiikan tuloksellisuutta kokonaisuudessaan. Tätä koskevat pohdinnat on jo aloitettu yhteisen maatalouspolitiikan nykyaikaistamista ja yksinkertaistamista koskevan komission tiedonannon valmistelun yhteydessä.

Erityiskertomus 24/2014: Onko metsäpalojen ja luonnonkatastrofien metsissä aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja vahinkojen jälkeistä ennallistamista koskevaa EU:n tukea hallinnoitu hyvin?

Vastaus kohdan 78 suosituksen 1 toiseen luetelmakohtaan: Komissio myöntää, että suosituksen täytäntöönpano on kesken. Komissio aloitti neuvottelut komission metsäpalojen asiantuntijaryhmän kanssa yhteisten kriteerien laatimiseksi. Koska metsätyypit, paloalttius, maantieteelliset ja ilmasto-olosuhteet sekä palovaaratasot vaihtelevat EU:ssa hyvin paljon, komission eri yksiköiden ja mukana olevien jäsenvaltioiden on tehtävä se yhdessä. Vaikuttaa siltä, että tuloksia voidaan odottaa vuoden 2018 loppuun mennessä. Tästä asiasta vastaa ympäristöasioiden pääosasto yhdessä yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa, koska ne johtavat metsäpalojen asiantuntijaryhmää.

Vastaus kohdan 79 suosituksen 2 ensimmäiseen luetelmakohtaan: Komissio katsoi, että suositus on pantu täytäntöön. Komission toteuttamat toimet, kuten käynnissä olevat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien sääntöjenmukaisuuden tarkastukset sekä toimintasuunnitelmien seuranta havaittujen puutteiden osalta, on todettu tehokkaiksi. Näiden toimien tavoitteena on puuttua kaikkiin tiedossa oleviin haasteisiin toimenpiteiden toteutuksessa, ja niitä jatketaan nykyisen ohjelmakauden loppuun asti. Näiden toimien tuloksellisuutta ei siksi ole vielä mahdollista arvioida lopullisesti.

Vastaus kohdan 81 suositukseen 4: Maaseudun kehittämisohjelmien syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus, joka julkaistaan vuonna 2019, sisältää lisätietoja toimenpiteen täytäntöönpanosta erityistavoitteiden mukaisesti.

Lisäksi tiedonannossa "Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus" (COM(2017) 713 final) esitetään yhteisen maatalouspolitiikan yhteisen seuranta- ja arviointikehyksen seuraavat vaiheet.

LIITE 3.2

KESKEISET PARANNUKSET JA KORJAAMATTA OLEVAT PUUTTEET KERTOMUKSITTAIN

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
1	4/2014	EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain (luonnonvarat)	Komissio on ottanut toimielinten välisen sopimuksen tekemisen jälkeen ensimmäiset askeleet direktiivien säännösten sisällyttämiseksi nykyiseen täydentävien ehtojen välineeseen. Komissio sisällytti tietyt vesipolitiikan tavoitteita koskevat toimenpiteet nykyisiin maaseudun kehittämisohjelmiin.	Näiden kahden direktiivin säännösten varsinainen sisällyttäminen on tällä hetkellä suunnitteluvaiheessa. Nykyiset maaseudun kehittämistoimenpiteet koskevat vain osaa vesipolitiikan tavoitteista. Komissio ei ole ottanut käyttöön uusia välineitä, joita tarkastajat ehdottivat erityiskertomuksessa.
			Maaseudun kehittämissuunnitelmiin on sisällytetty ennakkoehtoja ja useita ennakkoedellytyksiä tukikelpoisuuden osalta.	Toisen kierroksen vesienhoitosuunnitelmien hyväksytyt lopulliset versiot ovat myöhässä ja vielä kesken. Mekanismien yhdistäminen tiiviimmin maaseudun kehittämiseen on vielä tekemättä.
			Käyttöön on otettu parannetut yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt, joiden avulla pyritään tarjoamaan / on tarkoitus tarjota parempia tietoja maatalouskäytännöistä vesivaroille aiheutuvien paineiden arvioimista varten.	Maatalouskäytännöistä vesivaroille aiheutuvien paineiden arviointia koskevia varsinaisia parannuksia ei ole vielä tehty, ja jäsenvaltioiden varsinaisissa raportointikäytännöissä on jo havaittu puutteita.
2	8/2014	Onko komissio hallinnoinut vaikuttavalla tavalla tuotantosidonnaisen tuen sisällyttämistä tilatukijärjestelmään? (luonnonvarat)	Komissio on antanut suuren määrän ohjeita, tehostanut kahdenvälistä yhteydenpitoa jäsenvaltioihin sekä valvonut ja seurannut säännöllisesti suorien tukien järjestelmien täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden tasolla.	Suorien tukien nykyisestä oikeudellisesta kehyksestä tuli monimutkaisempi kuin edeltäneestä kehyksestä. Sen vuoksi jäsenvaltiot kohtasivat ongelmia kehyksen oikeaoppisessa täytäntöönpanossa maksatusvuonna 2015.
			Komissio lisäsi valvonta- ja seurantatoimiaan ja vauhditti sääntöjenmukaisuustarkastusta koskevia menettelyjä.	Tietyt jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet ajoissa suoria tukia koskevien uusien järjestelmien perustietoja komissiolle, mikä heikensi komission seurantavalmiuksia. Komission omissa tukioikeuksia koskeneissa tarkastuksissa on osoitettu, että asiassa on vielä parantamisen varaa.
			Komissio vahvisti seuranta- ja tarkastustoimiaan.	Komission tasolla ei ole saatavilla tietoja takaisinperinnöistä, joita tehdään jäsenvaltioiden tasolla väärin osoitettujen tilatukijärjestelmän/perustukijärjestelmän tukioikeuksien ja väärin laskettujen tukimaksujen korjaamiseksi.
			Komissio vahvisti seuranta- ja tarkastustoimiaan sekä todentamisviranomaisten työtä koskevaa seurantaansa.	Maksajavirastojen akkreditointiperusteissa ei viitata lainkaan tukioikeuksien oikeellisuuteen ja voimassaoloon. Lisäksi tukioikeuksiin liittyvää todentamisviranomaisten työtä ohjaavat komission menetelmät ja ohjeet ovat puutteellisia.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
3	9/2014	Onko EU:n viinialan investointi- ja menekinedistämistuki hyvin hallinnoitu ja ovatko sen tulokset osoitetusti vaikuttaneet EU:n viinien kilpailukykyyn? (luonnonvarat)	Komissio vahvisti seurantatarkastuksen aikana valvovansa säännöllisesti tukien käyttöä, kuten todettiin komission vastauksissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 9/2014. Säännöllisen valvonnan suorittaminen on kuitenkin vasta valmisteleva ensimmäinen askel tilintarkastustuomioistuimen suosituksen täytäntöönpanossa.	Vaikutustenarviointi ja YMP-välineiden yhtenäisyyden arviointi ovat vielä tekemättä. Ensimmäisiä tuloksia odotetaan 31.12.2018 mennessä. Erityisesti viinialalle suunnatun uuden investointitukijärjestelyn tarvetta koskeva arviointi on vielä tekemättä.
			Komissio laati säännökset ja menettelyt hankkeiden kustannusten kohtuullisuuden ja taloudellisten toimintaedellytysten tarkistamiseksi ja dokumentoimiseksi. Komissio tarkastaa hallinta- ja valvontajärjestelmien noudattamisen ja niiden vaikuttavuuden.	EI OLE
			Tiettyjen vaatimusten (kuten keston, laajuuden, arviointiperusteiden) selventäminen ja uusien edunsaajien ja uusien markkinoiden asettaminen etusijalle.	Komission selvennykset ja painotukset saattavat parantaa tilannetta vain osittain, sillä ne eivät estä pitkän aikavälin tukea (enintään viisi vuotta) samoille edunsaajille samoilla kohdemarkkinoilla kolmansissa maissa. Koska komissio hylkäsi suosituksen, se ei aio panna tätä suositusta täytäntöön kokonaisuudessaan. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 9/2014 määritetyt riskit ovat yhä olemassa.
			EI OLE	Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 9/2014 todettiin, että menekinedistämistukea ei ole suunniteltu asianmukaisella tavalla eikä pantu täytäntöön tehokkaasti. Menekinedistämistoimia käytetään usein olemassa olevien markkinoiden vakauttamiseen eikä niinkään uusien markkinoiden valtaamiseen tai vanhoille markkinoille palaamiseen. Viinintuottajilla, jotka aikovat säilyttää markkinaosuutensa, on jatkuva markkinoiden vakauttamisen tarve. Tämä herättää kysymyksen siitä, voiko tällaisilla menekinedistämistoimilla olla kestävä vaikutus ilman jatkuvaa EU:n tukeen nojautumista. Tuki vakiintuneen kaupallisen tuotemerkin mainonnalle ei myöskään vastaa toimenpiteen alkuperäistä tarkoitusta, joka on viinimarkkinoiden eikä vakiintuneiden tuotemerkkien tukeminen. Koska komissio ei ryhtynyt toimiin pannakseen täytäntöön suosituksen, jonka mukaan toimenpiteen soveltamisalaa olisi rajoitettava merkkikohtaisen mainonnan tukikelpoisuuden osalta, erityiskertomuksessa nro 9/2014 määritetyt riskit siitä, että EU:n rahoituksella korvataan edunsaajien toimintamenoja, ovat yhä olemassa.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Komissio on ottanut käyttöön säännöksiä ja menettelyjä tukikelpoisuusvaatimusten selventämiseksi.	Yleinen mahdollisuus tukea merkkikohtaista mainontaa EU:n varoilla on yhä olemassa, mikä ei tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 9/2014 mukaan ehkä vastaa toimenpiteen alkuperäistä tarkoitusta.
			Komissio on ottanut käyttöön selventäviä säännöksiä ja menettelyjä sen varmistamiseksi, että liitännäiskustannukset ovat perusteltuja ja rajallisia, kuten tilintarkastustuomioistuin suositteli erityiskertomuksessaan nro 9/2014.	EI OLE
			Komissio on ottanut käyttöön jäsenvaltioita koskevia parannettuja valvontavaatimuksia tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti.	EI OLE
			Jäsenvaltiot ovat toimittaneet täytäntöönpanokertomuksia ohjelmiensa tilanteesta.	Kokonaisarviointi ja sen perusteella toimintapolitiikkaan tehtävät mukautukset ovat vielä tekemättä.
4	10/2014	Euroopan kalatalousrahastosta vesiviljelyyn myönnetyn tuen vaikuttavuus (luonnonvarat)	Komissio tarkisti realististen ja asianmukaisten tavoitteiden sisällyttämisen vesiviljelyä koskeviin monivuotisiin kansallisiin strategiasuunnitelmiin ja toimenpideohjelmiin ennen toimenpideohjelmien hyväksymistä.	EI OLE
			Komission laatiman ohjeasiakirjan avulla parannetaan vesiviljelyalan sidosryhmien ymmärrystä ympäristövaatimuksista ja hyvistä käytännöistä.	EI OLE
			Komissio varmisti uuden ohjelmakauden osalta, että kaikki jäsenvaltiot ovat valmistelleet asianmukaiset vesiviljelyä koskevat monivuotiset strategiasuunnitelmat ennen toimenpideohjelmia.	EI OLE
			Komissio toteuttaa monia eri toimia, joilla se kannustaa yksinkertaistamaan hallinnollisia menettelyjä ja panemaan täytäntöön asiaankuuluvan aluesuunnittelun. Erityisesti seminaareissa voidaan keskustella näistä aiheista ja vaihtaa hyviä käytäntöjä.	EI OLE
			Eurostatin keräämien ja tiedonkeruupuitteiden avulla kerättyjen tietojen välistä vertailukelpoisuutta on parannettu. Komission keräämien tietojen oikeellisuuden ja täydellisyyden osalta ei ole kuitenkaan saavutettu edistystä.	EI OLE

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
5	22/2014	Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta (luonnonvarat)	Komissio valmisteli yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ohjeet maaseudun kehittämisen alaan liittyvistä tarkastuksista ja seuraamuksista. Tämän asiakirjan liite 1 sisältää hyvien käytäntöjen tarkistuslistan, jonka kohteena ovat keskeiset riskialueet tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti. Se oli jäsenvaltioiden saatavilla kolme kuukautta alun perin ilmoitettua aiemmin (joulukuussa 2014 maaliskuun 2015 sijasta). Eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto järjestää koulutuksia asiaankuuluvista aiheista. Kaikki näihin tilaisuuksiin liittyvät asiakirjat sekä hyvät käytännöt julkaistaan eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston verkkosivustolla.	Koska ohjeet eivät ole sitovia eikä asiakirjaa ole pakko noudattaa, komissio ei voi tietää, kuinka moni jäsenvaltio/alue on todellisuudessa käyttänyt ohjeita valvontajärjestelmiensä parantamiseen. Eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto järjesti helmikuun 2015 ja tammikuun 2016 välisenä aikana yhteensä vain kolme koulutustilaisuutta, jotka liittyivät kustannusten kohtuullisuuteen ja yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin. Koska maaseudun kehittämissuunnitelmia on 118, vaarana on, että komission on ryhdyttävä lisätoimiin sen varmistamiseksi, että jokainen jäsenvaltio/alue on osallistunut tai sillä olisi ollut mahdollisuus osallistua tällaisiin koulutustilaisuuksiin. Eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston hyvien käytäntöjen vaihtamisalustaa voitaisiin kehittää lisäämällä esimerkkejä hyvistä hallinnollisista menettelyistä, jotka koskevat esimerkiksi kustannusten kohtuullisuutta.
			Komissio tarkistaa valvontajärjestelmät vertaamalla niitä tiedossa olevien riskien luetteloon ja vaatii tarvittaessa jäsenvaltioilta korjaavia toimenpiteitä. Tarkistuksia tehdään kustannusten kohtuullisuuden osalta kunkin asiakirjan säännönmukaisuutta koskevassa tarkastuksessa H4:n (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto) otoksessa ja maaseudun kehittämistoimenpiteitä 2014–2020 koskevan olennaisen valvonnan ja lisävalvonnan aikana olennaisena valvontana nro 7. Komissio tarkistaa kustannusten kohtuullisuuden osana asiakirjatarkistuksia, joita suoritetaan yksittäisten asiakirjojen osalta säännönmukaisuutta koskevissa tarkastuksissa (säännönmukaisuuden testauksen tarkistuslista).	

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
6	23/2014	Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan? (luonnonvarat)	Komissio on ottanut käyttöön erilaisia virheiden perimmäisten syiden poistamiseen tähtääviä välineitä: jäsenvaltioissa laadittavat toimintasuunnitelmat, ohjeasiakirjat, seminaarit kaikkien jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja maksajavirastojen edustajien kanssa sekä eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston välityksellä järjestettävä koulutus.	EI OLE
			Komissio käyttää monia erilaisia toimia, joilla vähennetään sen riskiä, että aiemmat puutteet ja virheet toistettaisiin. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi seuranta, koulutus, tiedottaminen ja komission tarkastustoimien suorittaminen jäsenvaltioissa.	Jäsenvaltioiden 30. kesäkuuta 2017 mennessä lähettämät täytäntöönpanokertomukset [1] tarjoavat komissiolle tilaisuuden saada ajan tasalla oleva ja perusteellisempi näkemys maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanosta.
			Komissio on jo edellyttänyt, että jäsenvaltioiden on laajennettava hallinnollisten valvontamenettelyjensä soveltamisalaa siten, että niihin sisällytetään sitoumukset, jotka voidaan tarkistaa asiakirjaevidenssin perusteella.	Komissio on sitoutunut arvioimaan toimintapolitiikkojen suunnittelun ja tarpeen kunkin tukitoimen jatkamiselle ohjelmakauden 2014–2020 täytäntöönpanon tulosten pohjalta ennen seuraavaa ohjelmakautta koskevien ehdotusten esittämistä.
7	24/2014	Onko metsäpalojen ja luonnonkatastrofien metsissä aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja vahinkojen jälkeistä ennallistamista koskevaa EU:n tukea hallinnoitu hyvin? (luonnonvarat)	Komissio otti käyttöön asianmukaiset välineet maaseudun kehittämisohjelmien hyväksyntäprosessissa (parannettu strategia, komission toimenpidekuvaukset, tarkistuslistat ja viestintäprosessit). Nämä välineet mahdollistavat komission oikea-aikaiset toimet ja jäsenvaltioilta vaadittavat mukautukset, joiden avulla korjataan puutteet ennaltaehkäisytoimien tarvetta koskevassa kuvauksessa ja perusteluissa.	EI OLE
			Vaikka kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavien täydellisten arviointikriteerien kehittäminen on vielä kesken, komissio edellyttää jäsenvaltioita perustamaan tukitoimenpiteensä kansallisiin riskinarviointeihin ja metsänhoito-/katastrofinhallintasuunnitelmiin, jotka mukautetaan kussakin osallistuvassa jäsenvaltiossa vallitsevaan tilanteeseen. Komissio on sitoutunut RAD-sovelluksessa panemaan suosituksen täytäntöön vuoden 2018 loppuun mennessä	Tilintarkastustuomioistuimen suosittelemien EU:n laajuisten peruskriteerien laatiminen on vielä tekemättä/kesken.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Komissio arvioi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät jäsenvaltioiden vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämissuunnitelmien hyväksymisen yhteydessä. Lisäksi komissio suorittaa säännönmukaisuutta koskevia tarkastuksia.	Toimien vaikuttavuuden arviointi on yhä tekemättä, mikä on seurausta siitä, että suurinta osaa uudella ohjelmakaudella rahoitetuista hankkeista ei ole vielä saatu päätökseen tai tarkastettu.
			Komissio on antanut suuntaviivat ja ohjeet, joiden avulla varmistetaan, että jäsenvaltiot yhdistävät toimenpiteensä strategisiin tavoitteisiin, kuten metsäpalojen ja luonnonkatastrofien ehkäisemiseen, jäsenvaltioiden kansallisissa metsänsuojeluohjelmissa määritellyn mukaisesti.	EI OLE
			Tuettua aluetta koskevan indikaattorin mukauttaminen ennaltaehkäisytoimiin.	Komissio on vahvistanut RAD-sovelluksessa, että sen täytäntöönpano voidaan saada valmiiksi vasta vuonna 2019. Siksi vaarana on, että erityiskertomuksessa nro 24/2014 seurannan osalta havaittuja puutteita voi esiintyä myös ohjelmakaudella 2014–2020, jollei uusien ehdotettujen seurantavälineiden avulla ole vielä parannettu seurantakehystä tämän erityisen tuen osalta, kuten tilintarkastustuomioistuin epäili erityiskertomuksen nro 24/2014 johtopäätöksissä (kohta 81).
8	1/2014	EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus (koheesio)	Tuotos- ja tulosindikaattorit kunkin erityisen tavoitteen / investointien painopistealueen / toimintalinjan osalta ovat pakolliset, mikä viittaa siihen, että hallintovälineet ovat käytössä hankkeiden vaikutusten yleistä seurantaa varten kyseessä olevan erityisen tavoitteen / toimintalinjan osalta.	Komissio on voinut pyytää neuvotteluissa tulosindikaattoreita kaupunkiliikennehankkeita varten, mutta koska EAKR:ssa ei ole pakollisia ennalta määriteltyjä tulosindikaattoreita, tällaisia indikaattoreita ei ole määritelty kaikissa toimenpideohjelmissa, joihin sisältyy kaupunkiliikennehankkeita.Indikaattoreita ei ole hanketasolla, eikä palvelujen laatuun tai käyttäjien tyytyväisyyteen liittyviä indikaattoreita ole. Myöskään tyytyväisyyskyselyjen käyttö ei ole järjestelmällistä tai pakollista.
			Merkittävä parannus on se, että ensimmäistä kertaa kaudella 2014–2020 kustannus-hyötyanalyysin laatimista koskevat keskeiset periaatteet on sisällytetty säädökseen [1] eikä vain ohjeisiin (kustannus-hyötyanalyysiopas), minkä vuoksi niiden täytäntöönpanosta tulee pakollista. Liikennealalla kautta 2014–2020 varten suoritetut arvioinnit voivat olla toinen parannus edellyttäen, että ne kattavat myös tilintarkastustuomioistuimen suosituksessa mainitut hyödyt.	Käyttöaste tai hyödyt eivät kuitenkaan sisälly avustussopimuksiin, vaan ne mitataan hankekohtaisesti. Koska EAKR-asetukseen ei sisälly ennalta määriteltyjä alakohtaisia tulosindikaattoreita, ohjelmakautta 2014–2020 varten ei ole vielä olemassa yhdenmukaistettuja standardeja kaupunkiliikenteen tuloksellisuuden mittaamiseksi.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Arvion esittäminen odotetusta käyttäjämäärästä on nykyisin lakisääteinen vaatimus. Näiden arvioiden tekemisestä vastaavat johdonmukaisesti IQR-/JASPERS-asiantuntijat.	EI OLE
			Uusi lainsäädäntö, mukaan lukien voimaan tulleet ennakkoehdot, kattaa olennaiset osat. Asiantuntijat, jotka arvioivat hakemukset, vastaavat tämän huomioon ottamisesta ja analysoinnista.	EI OLE
			Merkittävä parannus on se, että ensimmäistä kertaa kaudella 2014–2020 kustannushyötyanalyysin keskeiset periaatteet sisältyvät säädöksiin (delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/207) eikä vain ohjeisiin (kustannus-hyötyanalyysiopas). Tällä ohjelmakaudella on käytössä järjestelmällisempi tuloksellisuuden mittaamista toimenpideohjelmien tasolla koskeva lähestymistapa, sillä tuotos- ja tulosindikaattoreiden määritteleminen ensisijaisia investointeja ja erityisiä tavoitteita varten on pakollista.	Mittausta ei suoriteta vieläkään yksittäisten hankkeiden tasolla, vaikka suosituksissa vaadittiin juuri sen toteuttamista. Koska EAKR-asetukseen ei sisälly ennalta määriteltyjä alakohtaisia tulosindikaattoreita, ohjelmakautta 2014–2020 varten ei ole vieläkään olemassa yhdenmukaistettuja standardeja kaupunkiliikenteen tuloksellisuuden mittaamiseksi.
9	7/2014	Onko Euroopan aluekehitysrahasto tukenut onnistuneesti yrityshautomoiden kehittämistä? (koheesio)	EU:n osarahoittamia yrityshautomoja perustetaan nykyisin yksityiskohtaisten ja realistisen liiketoimintasuunnitelmien pohjalta, minkä lisäksi erityistä huomiota kiinnitetään niiden voittoa tavoittelemattoman haudontatoiminnan kestävyyteen.	EI OLE
			EU:n osarahoituksen ehdoksi säädettiin asianmukaiset yrityshautomoiden työntekijöiden pätevyysvaatimukset.	EI OLE
			Yrityshautomot voivat saada EU:n osarahoitustukea vain, jos niiden asiakkailla on innovatiivisia liiketoimintaideoita, joilla on suuri kasvupotentiaali.	EI OLE
			Komissio tiedotti ainakin osalle jäsenvaltioista tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 7/2017 ja sen sisältämistä suosituksista. Jotkin toimenpideohjelmat sisältävät säännöksiä, jotka koskevat tarvetta kiinnittää huomiota haudontaohjelmiin, tarvetta tukea pk-yrityksiä niiden alkuvuosina ja vaatimusta tarjota startup-yrityksille kannattavuustukea, mentorointiohjelmia ja koulutusta.	Ei ole olemassa evidenssiä siitä, että haudontaprosessin aluksi laadittaisiin aina yksityiskohtainen ja räätälöity haudontaohjelma, jonka täytäntöönpanoa seurattaisiin, ja että liiketoimintatavoitteiden saavuttaminen arvioitaisiin kaikissa tapauksissa. Sellaisia jäsenvaltioille osoitettuja kattavia ohjeita ei ole vielä olemassa, joissa edellytettäisiin nimenomaisesti, että kaikki yrityshautomoille asetettavat EU:n osarahoituksen saamista koskevat ehdot sisällytettäisiin tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti kaikkiin kansallisiin toimenpideohjelmiin, joissa käsitellään tällaisten hautomoiden käyttöä.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Hautomot voivat tarjota palvelujaan myös maahan sijoittumattomille yrityksille, mutta ainoastaan komission esimerkkinä mainitsemassa jäsenvaltiossa, mikä mahdollistaa sen, että hautomoiden antamalla tuella voi olla laajempi vaikutus paikalliseen yritysyhteisöön, minkä lisäksi se voi parantaa verkostoitumismahdollisuuksia.	Hautomopalveluiden tarjoamista myös maahan sijoittumattomille yrityksille ei ole vielä määritelty kaikissa jäsenvaltioissa yrityshautomoita koskevan EU:n osarahoituksen saamisen ehdoksi. Sellaisia jäsenvaltioille osoitettuja kattavia ohjeita ei ole vielä olemassa, joissa edellytettäisiin nimenomaisesti, että kaikki yrityshautomoita koskevan EU:n osarahoituksen saamista koskevat ehdot sisällytettäisiin tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti kaikkiin kansallisiin toimenpideohjelmiin, joissa käsitellään tällaisten hautomoiden käyttöä.
			Komissio suosittelee, että EU:n osarahoitusta saavat yrityshautomot perustaisivat myös tuettujen asiakkaiden tuottamiin liiketoimintaa koskeviin tietoihin perustuvan seurantajärjestelmän.	Tällaisten seurantajärjestelmien perustaminen ei ole osarahoituksen ehto, vaan sitä pyydetään vapaaehtoiselta pohjalta.
			Komission tiedot pidetään ajan tasalla.	EI OLE
			Komissio jakaa yrityshautomoiden tiedot ja kokemuksen jäsenvaltioiden kanssa.	EI OLE
10	12/2014	Rahoittaako EAKR vaikuttavalla tavalla hankkeita, joilla suoraan edistetään biologista monimuotoisuutta osana vuoteen 2020 jatkuvaa, biologista monimuotoisuutta koskevaa EU:n strategiaa? (koheesio)	Komissio ja EYK ovat saaneet valmiiksi menetelmäkehyksen ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen kartoittamista ja arvioimista varten. Komissio on myös julkaissut ohjeita, raportteja ja tutkimuksia jäsenvaltioiden tueksi.	EI OLE
			Komissio arvioi biologisen monimuotoisuuden edistämistä koskevien toimien täydentävyyden kumppanuussopimusten hyväksymisen yhteydessä. Eri pääosastot antoivat tähän panoksensa.	EI OLE
			Yleisesti ottaen valvontaa on parannettu, kun otetaan huomioon nykyinen parannettu toimintalogiikka ja johdonmukaisempi indikaattoreiden käyttö.	Komissio ei valvo toimenpideohjelmia yksityiskohtaisesti. Yksityiskohtainen valvonta jää hallintotavan vuoksi jäsenvaltioiden vastuulle.
			Komissio tiedotti jäsenvaltioille työryhmien kokouksissa tilintarkastustuomioistuimen suosituksesta, jossa kehotetaan seuraamaan valmistelevia hankkeita aktiivisen suojelupolitiikan harjoittamiseksi. Tämä koskee erityisesti luontotyyppejä ja lajeja koskevien erityisten suojelu- ja hoitosuunnitelmien vaikuttavaa täytäntöönpanoa.	Komissio keskustelee valmistelevia hankkeita koskevista kysymyksistä jäsenvaltioiden kanssa, mutta tätä ei käsitellä riittävästi ohjeasiakirjoissa.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Toimenpideohjelmiin sisältyvät säännökset menettelyistä, joilla arvioidaan luontotyyppejä ja lajeja koskevia ympäristömuutoksia toimenpiteiden jälkeen.	EI OLE
			Komissio neuvoi jäsenvaltioita soveltamaan EAKR:n sääntöjä vuorovaikutuksessa EU:n muiden varojen kanssa antamalla ohjeita ja keskustelemalla biologista monimuotoisuutta koskevien hankkeiden täytäntöönpanosta biologista monimuotoisuutta käsittelevissä työryhmissä.	EI OLE
			Asiaankuuluviin menokoodeihin perustuva biologista monimuotoisuutta koskevien EU:n menojen seurantamekanismi on käytössä.	Koko prosessin ja näin ollen mekanismin tarkkuuden arvioiminen on vielä liian aikaista.
11	20/2014	Onko EAKR:n tuki pk-yrityksille ollut vaikuttavaa verkkokaupan alalla? (koheesio)	Toimenpideohjelmien toimintalogiikka on nykyisin vankempi, ja niissä käytetään myös tuotos- ja tulosindikaattoreita, joista osa on yhteisiä ja ennalta määriteltyjä EU:n tasolla.	EI OLE
			Velvoite, jonka mukaan käytössä on oltava seurantajärjestelmät, mukaan lukien tietojärjestelmä indikaattoreihin liittyvien tietojen keräämiseksi ja kokoamiseksi yhteen. Mikäli nämä järjestelmät toimivat asianmukaisesti, niiden pitäisi tarjota komissiolle mahdollisuus saada yhtenäisiä ja luotettavia tietoja jäsenvaltioilta toimenpideohjelmien edistymisestä paitsi taloudelliselta myös tuloksellisuuden kannalta. Edistyminen kohti tavoitearvoja mitataan nyt todennäköisemmin oikea-aikaisesti, minkä lisäksi myös ajallinen vertailu on mahdollista.	Lisäohjeet ja -tarkistukset ovat tarpeen jäsenvaltioiden tasolla sen varmistamiseksi, että käytössä olevat seuranta- ja tietojärjestelmät tarjoavat luotettavia ja oikea-aikaisia tietoja toimenpideohjelmien edistymisestä ja tuloksellisuudesta.
			Temaattiseen tavoitteen nro 2 ohjelmakohtaisten indikaattoreiden avulla voidaan mitata tarvittaessa tuotokset ja tulokset, jotka on saatu ohjelmien yhteydessä sähköisen kaupankäynnin kehittämistä koskevien toimenpiteiden ansiosta.	Kuten on todettu, komissio ei ehdottanut sähköistä kaupankäyntiä koskeviin EU:n strategisiin tavoitteisiin liittyviä yhteisiä indikaattoreita.

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Komissio on antanut hallintoviranomaisille neuvoja tieto- ja viestintätekniikan hankkeiden valintaperusteiden suunnittelussa. Toimenpideohjelmat ovat nyt kokonaisuudessaan tuloslähtöisempiä. Komissio ryhtyi myös toimenpiteisiin, jotka voivat johtaa rajatylittävän sähköisen kaupankäynnin esteiden vähenemiseen, minkä tavoitteena on tarjota sähköistä kaupankäyntiä harjoittaville yrityksille mahdollisuus hyödyntää sisämarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet.	EI OLE
			Hallintoviranomaisilta on pyydetty arviointisuunnitelmia vaikutusten seurannan osalta.	Komissio ei vaatinut, että avustussopimuksissa olisi määriteltävä vähimmäismäärä vankkoja indikaattoreita niihin liittyvine tavoitearvoineen.
			Komissio on edellyttänyt ohjelmakaudella 2014–2020 seuranta- ja valvontajärjestelmien käyttöönottoa toimenpideohjelmien tasolla jäsenvaltioissa. Tavoitteena on, että komissio voi luottaa siihen, että nämä eri kerrokset, joita täydennetään komission omilla valvontatoimilla, tarjoavat riittävän varmuuden tähän valvontajärjestelmään syötettyjen tietojen luotettavuudesta ja yhdenmukaisuudesta.	EI OLE
			EI OLE	Käyttöön ei otettu mekanismia 1) sen varmistamiseksi, että tuet yhdistetään tuloksellisuuteen, ja 2) sen mahdollistamiseksi, että tukia voidaan mukauttaa huomattavan heikkojen tulosten seurauksena.
12	21/2014	EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille (koheesio)	Ennakkoehtojen olemassaolo ohjelmakaudesta 2014–2020 alkaen ja kustannus-hyötyanalyysin vahvistaminen, sillä sen keskeiset periaatteet ovat nyt osa säädöksiä.	On olemassa kohonnut riski siitä, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamisen seurauksena jäsenvaltiot käyttävät tilaisuuden hyväksi ja hyödyntävät julkista rahoitusta pienempiä ja kaupallisesti kannattamattomia lentoasemia varten.
13	13/2014	EU:n antama kunnostusapu Haitin maanjäristyksen jälkeen (ulkoiset toimet)	Syyskuussa 2012 julkaistujen talousarviotukea koskevien suuntaviivojen asianmukainen täytäntöönpano ja riskinhallintajärjestelmän käyttöönotto, mihin sisältyy riskiä pienentävien toimenpiteiden kehittyminen ja varhaisvaroitusjärjestelmä.	EI OLE
			Kriisialttiiden maiden toimintasuunnitelman 2013–2020 hyväksyminen ja täytäntöönpano korostavat hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen sekä EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tavoitteiden ja toimeksiannon määrittelemisen merkitystä.	EI OLE

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Yhteisessä humanitaarisen avun ja kehitysavun kehyksessä kestokyvyn käsite sekä hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisen lähestymistapa integroitiin osaksi EU:n toimijoiden yhteistyötoimintojen ohjelmasuunnittelua, määrittelemistä ja toteuttamista. Esimerkkinä voidaan todeta, että siirtymästrategiat sekä humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön väliset rinnakkaiset yhteydet on suunniteltu asianmukaisella tavalla Haitin osalta.	EI OLE
			EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto ja EuropeAid mukauttivat humanitaarisen avun välineitään lisäämällä luvun irtautumisstrategioista sekä hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön niveltämisestä.	Käytännössä irtautumis- ja siirtymästrategioita ei tehdä virallisesti tai dokumentoida. Esimerkiksi irtautumisperusteita ei määritellä, siirtymän varmistamiseksi tarvittavaa vähimmäishenkilöstöä ei osoiteta, tiedotusprosessia ei suunnitella eikä irtautumisen käynnistämisen taustalla olevia indikaattoreita mainita.
			Syyskuussa 2012 julkaistuissa (ei muutoksia vuonna 2017) talousarviotukea koskevissa suuntaviivoissa säädetään valtiorakenteiden kehittämistä koskevista sopimuksista, jotka tarjoavat mahdollisuuksia saada tukea valmiuksien kehittämistä varten, minkä yhteydessä painotetaan keskeisiä julkisen varainhoitojärjestelmän toimintoja.	EI OLE
			Schengenin rajasäännöstön vaatimuksissa edellytetty julkisen varainhoitojärjestelmän uudistamista koskeva toimintasuunnitelma muodostaa perustan julkisen varainhoitojärjestelmän uudistamisen seurannalle, joka perustuu aikaan sidottuihin vertailukohtiin, jotka raportoidaan säännöllisesti kussakin maksuasiakirjojen tukikelpoisuusarvioinnissa.	EI OLE
			Julkisen varainhoitojärjestelmän lyhyemmän aikavälin uudistuksiin liittyvät odotukset EU:n varojen suojelemisesta tuhlaukselta, häviämiseltä ja tehottomuudelta on sisällytetty julkisen varainhoitojärjestelmän seurantataulukkoon talousarviotukea koskevissa suuntaviivoissa. Haitin osalta on annettu kolmikantaneuvottelujen (parlamentti, hallitus ja kansalaisyhteiskunta) julistus kumppaneiden osallistamiseksi lyhyen aikavälin uudistusten toteuttamiseen EU:n varojen suojelemista silmällä pitäen.	EI OLE
			Toiminnan jatkuvuutta koskevan suunnitelman malli, mukaan lukien säännökset hätäaputyöntekijöiden uudelleenlähettämisestä, on saatettu ajan tasalle.	EI OLE

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
14	16/2014	Alueellisia investointikehyksiä koskevien avustusten ja rahoituslaitosten myöntämien lainojen yhdistämisen vaikuttavuus EU:n ulkopolitiikan tukemisen kannalta (ulkoiset toimet)	Uudet ohjeet toimintojen yhdistämisestä on hyväksytty ja asiaankuuluva hakemuslomake on laadittu. Henkilöstöä koulutetaan säännöllisesti ohjeiden soveltamisesta.	EI OLE
			Ohjeissa on määritelty selvällä tavalla erityisesti komission yksiköiden ja EU:n edustustojen rooli.	EI OLE
			Uuden hakumenettelyn avulla varmistetaan tietojen täydellisyys, yhdistettävien hankkeiden toteutusvalmiuden aste ja lisäarvo.	EI OLE
			Hankkeiden tilapäisen hyväksynnän vaihe poistettiin, mikä lyhensi hyväksymisprosessin kestoa.	EI OLE
			Delegointisopimusten ja PA-avustussopimusten (PAGODA) uudessa mallissa maksuaikataulua on mukautettu siten, että vapautetussa ennakkorahoituksessa otetaan huomioon edeltävän kauden sitoumukset.	EI OLE
			PAGODAa käyttämällä komissio panee täytäntöön indikaattorit sisältävän tulosten arviointikehyksen, jonka avulla seurataan EU:n avustuksia.	EI OLE
			EU:n edustuston rooli on kuvailtu selvästi ohjeissa.	EI OLE
			Tulosperusteisen seurantajärjestelmän menetelmät on laadittu ja pantu täytäntöön kokeilupohjalta.	EI OLE
			Uuden toimintasuunnitelman ja PAGODAn avulla näkyvyydestä tehdään osa hakemuslomaketta ja myöhemmin tehtävää sopimusta.	EI OLE

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
15	18/2014	EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulospainotteiset seurantajärjestelmät (ulkoiset toimet)	Tietotekninen EVAL-moduuli tarjoaa välittömästi taloudellisia resursseja koskevia tietoja, joita tarvitaan arvioinneissa.Tulosperusteisen seurantajärjestelmän (ROM) moduuli tarjoaa tietoja, joiden pohjalta hankkeita voidaan seurata sopimuspuolille osoitettujen talousarvioiden puitteissa.Henkilöstöresurssien jakamisen yhteydessä (kuten WLAD, WLAHQ ja OPTIMUS) arvioidaan säännöllisesti henkilöstöresursseja koskevat vaatimukset ja ehdotetaan mukautuksia arvioinnin mukaisesti.	Ei ole osoitettu selvästi, miten henkilöstöresurssien jakaminen erityisesti tulosperusteisen seurantajärjestelmän ja arviointien välillä on varmistettu WLAD-, WLAHQ- tai OPTIMUS-välineissä. Henkilöstöön liittyviä tietoja ei ole saatavilla, kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa täsmennettiin.
			Selkeät arviointeja koskevat valintaperusteet on määritelty, minkä avulla pyritään varmistamaan riittävä kattavuus asiaankuuluvien hankkeiden osalta. Tulosperusteisen seurantajärjestelmän ja arviointien välinen täydentävyys otetaan huomioon suunnitteluvaiheessa ja tietoteknisten EVAL- ja ROM-moduulien suunnittelussa.	Dokumentointia ei suoriteta siltä osin, miten valintaperusteita on sovellettu yksittäisten arviointisuunnitelmien laatimisessa (esimerkit) edustustojen ja päätoimipaikan tasolla.
			Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on edistynyt merkittävästi arviointien valvonta- ja raportointijärjestelmänsä parantamisessa; esimerkkeinä voidaan mainita vuoden 2015 hankearviointien analysointi, tietoteknisen EVAL-moduulin käyttöönotto ja ESS-sopimuksen allekirjoittaminen.	ESS-sopimus, joka tehtiin vasta joulukuussa 2016, on vielä käynnistysvaiheessa. Siksi lisäponnistelut ovat tarpeen tilintarkastustuomioistuimen suosituksen panemiseksi kokonaan täytäntöön erityisesti siltä osin, mitä tulee arviointien viivästymisen syiden ja niiden korjaamiseksi hyväksyttyjen toimenpiteiden arvioimiseen. Edustustojen MEP-toimitukset ovat tehottomia.
			Arviointitoimien valvontaa ollaan kehittämässä huomattavasti panemalla täytäntöön ESS-sopimus, joka allekirjoitettiin joulukuussa 2016. Tietotekninen EVAL-moduuli otettiin käyttöön syyskuussa 2016, ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on määrännyt sen käyttämisen pakolliseksi.	EI OLE
			Kattavat ajan tasalle saatetut ohjeet ovat saatavilla tulosperusteisen seurantajärjestelmän (ROM) ja arviointien laadunvarmistuksen osalta. Tietotekniset EVAL- ja ROM-moduulit sisältävät toimintoja, jotka helpottavat kattavan laadunvarmistusprosessin suorittamista. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä sen ulkoisten sopimuspuolien tekemästä kattavasta ROM-raporttien laadunvarmistustyöstä on saatavilla hyvin dokumentoituja esimerkkejä. ESS-sopimuksen täytäntöönpano, johon sisältyy laadunarviointitaulukon kehittäminen, on käynnistetty; siihen liittyvät asiakirjat toimitetaan alkuvaiheen raportissa.	EI OLE

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toteuttamasta kattavasta ROM- ja arviointiraporttien laadunvarmistuksesta on olemassa esimerkkejä. Laadunvarmistusjärjestelmää on parannettu, mutta ESS-sopimuksen osallisuutta siihen ei ole vielä selvästi määritelty. ROM-raporttien osalta on käytössä järjestelmällinen tarkistus, jonka suorittamisesta vastaa ulkopuolinen sopimuspuoli ja jonka hyväksyy kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto. Arviointien osalta uusi tietotekninen EVAL-työkalu sisältää pakollisen raporttien laadunvarmistustarkistuksen.	EI OLE
			Parempaa sääntelyä koskeva paketti ja toiminta-asiakirjoja koskevat ohjeet voimistavat SMART-tavoitteiden ja RACER-indikaattoreiden sekä niiden viite- ja tavoitearvojen tarvetta. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on osoittanut käytännössä pyrkineensä arvioimaan ohjelmien toiminta-asiakirjoja sen varmistamiseksi, että ne ovat edellä mainittujen ohjeiden ja tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisia.	EI OLE
			Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto paransi arviointijärjestelmäänsä määrittelemällä selkeästi valintaperusteet ja varmistamalla hankkeiden ja ohjelmien kohtuullisen kattavuuden (ks. suositus 4.3). Uusissa toiminta-asiakirjoissa on muodostettu yhteys kokonaistavoitteiden ja odotettujen vaikutusten välille, minkä lisäksi on olemassa esimerkkejä tapauksista, joissa on suunniteltu selkeät indikaattorit. Vaikutustenarviointikehys on määritelty hyväksymällä maaliskuussa 2015 EU:n kansainvälisen kehitysyhteistyön tuloskehys muutossuunnitelman mukaisesti.	Käytössä ei ole vielä järjestelmällistä mekanismia tietojen keräämiseksi ohjelmien tuloksista vähintään kolmen vuoden ajalta niiden päättymisen jälkeen, minkä avulla osoitettaisiin saavutettujen tulosten vaikutus ja kestävyys selvästi. Pidemmän aikavälin tulosten, kuten vaikutusten, osoittamiseksi tarvittavien jälkiarviointien osuuden lisäämistä ei ole vielä osoitettu. Kehitystyön tuloksia koskevien tietojen ja kokemuksista oppimisen mekanismien puutteet raportoitiin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastolle lokakuussa 2016 (strategisten arviointien tarkistaminen).

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
			Keskeinen tulosindikaattori nro 19 näytti vuonna 2014 huomattavaa kasvua edeltävään vuoteen verrattuna ja myös nousujohtoista suuntausta vuonna 2016. Myös hankearviointien parannetut valintaperusteet auttavat parantamaan väestön edustavuutta ja saavuttamaan enemmän lisäarvoa rajallisilla resursseilla. Komissio laati analyysin ja totesi, että jälkiarviointien määrän lisääminen ei välttämättä johda parempiin tuloksia koskeviin tietoihin ja että siitä aiheutuu kustannuksia samalla kun arviointiresurssit ovat rajalliset. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto paransi hankearviointien valintaperusteitaan, ja kaikkien arviointien (väli-, loppu- ja jälkiarvioinnit) osuus kasvoi.	Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ei osoittanut, että jälkiarviointien määrä olisi lisääntynyt, mutta parannuksia saavutettiin vaihtoehtoisin keinoin.
			Vuodet 2006–2016 kattanut kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston strategisten arviointien tarkistaminen valmisteltiin, jotta voitiin osallistua EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan ajan tasalle saattamiseen (loppuraportti lokakuussa 2016). Joissakin tapauksissa yhden vuoden pituinen seurantajakso vaikuttaa riittävältä myönteisten täytäntöönpanotulosten osalta. On olemassa myös tapauksia, joissa erityisiä strategisia seurantaarviointeja suunnitellaan yli vuoden ajaksi tai suosituksia seurataan pidempään kuin vuoden ajan. Työryhmän perustaminen ja uuden dynamiikan luominen kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tiedonhallintayksikköön liittyen johtivat jatkuviin parannuksiin, joiden odotetaan toteutuvan tulevina vuosina.	Strategisten arviointien suositusten toimintasuunnitelmien seuraamiseksi yli vuoden ajan ei ole olemassa järjestelmällistä mekanismia ”fiche contradictoire” -asiakirjojen osalta. Strategiset arvioinnit eivät vielä sisälly tietotekniseen EVAL-moduuliin.
			Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on kehittänyt tietokanta- ja hallintovälineenä toimivan tietoteknisen moduulin (EVAL) tilintarkastustuomioistuimen suosituksessa esitettyjen vaatimusten mukaisesti.	EI OLE

Nro	Erityiskertomus	Kertomuksen nimi	Parannukset	Puutteet
16	2/2014	Hallinnoidaanko etuuskohtelukauppaa koskevia menettelyjä asianmukaisesti? (omat varat)	Kauppapolitiikan pääosasto on laatinut tarkistetun version kestävään kehitykseen kohdistuvien vaikutusten arviointia (SIA) koskevasta käsikirjasta. Mitä kauppapolitiikan pääosaston toimintapolitiikkaan tulee, kestävään kehitykseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnit on suoritettu kaikkien merkittävimpien kauppasopimusten osalta.	EI OLE
			Kauppapolitiikan pääosasto on saattanut ajan tasalle Eurostatin kanssa tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan ja yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa sovitun EU-GTAP-hanketta koskevan hallinnollisen järjestelyn. Eurostat osallistuu aktiivisesti yksiköiden välisiin SIA-arviointien ohjausryhmiin.	EI OLE
			Kauppapolitiikan pääosasto on saattanut ajan tasalle arviointisuunnitelmat ja suorittaa jälkiarviointeja järjestelmällisemmältä pohjalta, mukaan lukien arviot menetetyistä tuloista.	EI OLE
			Kauppapolitiikan pääosasto on laatinut järjestelmän vaikutuksista kaksi raporttia.	Oikeusperustassa (asetus (EU) N:o 978/2012, 40 artikla) edellytetyn lainsäädäntöviranomaisille tarkoitetun yleisen tullietuusjärjestelmän väliarvioinnin arvioidaan valmistuvan vasta vuoden 2018 kesäkuun loppuun mennessä.
17	15/2014	Ulkorajarahasto on edistänyt yhteisvastuuta rahoituksesta, mutta tulosmittausta on parannettava ja eurooppalaista lisäarvoa on tuotettava enemmän (älykäs ja osallistava kasvu)	Säädöksiä, mukaan lukien asiaankuuluvat ja mitattavissa olevat indikaattorit, on hyväksytty. Säännöt ja ohjeet yhdenmukaista käyttöä ja lähestymistapaa varten on laadittu.	Joitakin raportteja ja asiakirjoja on vielä viimeisteltävä ja hyväksyttävä.
			Jäsenvaltioille tarkoitettuja työpajoja ja muuta konsuliyhteistyötä on järjestetty.	Komission olisi jatkettava työtä jäsenvaltioiden kanssa yhteisten viisumikeskusten toteuttamiseksi.
			Asiakirjojen ja tietojen säännöllistä ja oikea-aikaista vaihtoa varten tarkoitettu alusta on perustettu. Yhteistyötä ja kuulemista on parannettu ja hienosäädetty.	EI OLE
			Useita erilaisia toimintoja on järjestetty hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi.	Parhaiden käytäntöjen vaihtaminen jäsenvaltioiden välillä parantaisi AMIF- ja ISF-rahoitusvälineiden täytäntöönpanoa.

KOMISSION VASTAUKSET

Erityiskertomus 4/2014: EU:n vesipolitiikan tavoitteet on onnistuttu sisällyttämään yhteiseen maatalouspolitiikkaan vain osittain

Toisen kierroksen vesienhoitosuunnitelmien lopullisten versioiden hyväksyminen on viivästynyt ja edelleen kesken. Mekanismien yhdistäminen tiiviimmin maaseudun kehittämiseen on edelleen kesken.

Vastaus: Komissio myöntää, että toisen kierroksen vesienhoitosuunnitelmien arviointi on yhä kesken, mutta aikoo esittää kyseisen komission kertomuksen hyvissä ajoin ennen joulukuun 2018 säädettyä määräaikaa. Asiaankuuluvien osien satunnaisten arviointien perusteella näissä vesienhoitosuunnitelmissa annettuja tietoja on kuitenkin tosiasiallisesti käytetty maaseudun kehittämisohjelmien vettä koskevien ennakkoehtojen täyttymisen varmistamiseen. Siksi komissio katsoo, että ennen maaseudun kehittämispolitiikan varojen sitomista on varmistettu vesipuitedirektiivin täytäntöönpanon vähimmäisehtojen eli veden hinnoittelun sekä kastelujärjestelmiin investoimista koskevien kelpoisuusehtojen täyttyminen. Näin ollen komissio katsoo, että suositus on maaseudun kehittämispolitiikan osalta pantu täytäntöön.

Maataloustoiminnan vesivaroihin aiheuttaman paineen arvioinnissa tehtävät tosiasialliset parannukset ovat edelleen kesken, ja jäsenvaltioiden tosiasiallisissa raportointikäytännöissä on jo tunnistettu puutteita.

Vastaus: Komissio vahvistaa, että parhaillaan laaditaan ohjeita, jotka koskevat maaseudun kehittämisohjelmien vaikutusten arvioimista vuoden 2019 vuosikertomuksissa esitettävien arvioiden avulla.

Niihin kuuluu kaksi vaikutusindikaattoria, joilla arvioidaan maataloustoiminnasta vesivaroihin kohdistuvia paineita.

Samoja indikaattoreita käytetään kauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmien jälkiarvioinneissa, joita varten annetaan ohjeet.

Erityiskertomus 8/2014: Onko komissio hallinnoinut vaikuttavalla tavalla tuotantosidonnaisen tuen sisällyttämistä tilatukijärjestelmään?

Tietyt jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet komissiolle ajoissa perustietoja uusista suorien tukien järjestelmistä, mikä heikensi sen seurantavalmiuksia. Komission omat tukioikeuksien tarkastukset osoittavat, että parantamisen varaa on.

Vastaus: Havainnon seurauksena komissio muutti lähestymistapaansa keskeisten laskelmien ja sisäisen valvonnan tarkastuksen ja validoinnin painottamiseksi. Tämä muutos vaikuttaa kaikkiin aloitettuihin tai vuoden 2017 jälkimmäisellä puoliskolla aloitettaviin tarkastuksiin. Jo kolme tarkastusta on saatu päätökseen (Ruotsi, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta – Skotlanti). Tarkastuskertomus NAC/2017/002/SE lähetettiin tilintarkastustuomioistuimelle 20. huhtikuuta 2018. Italian tarkastuskertomus on tarkoitus lähettää tämän kuukauden aikana.

Komission tasolla ei ole saatavilla tietoja takaisinperinnöistä, joita tehdään jäsenvaltioiden tasolla väärin osoitettujen tilatukijärjestelmän/perustukijärjestelmän tukioikeuksien ja väärin laskettujen tukimaksujen korjaamiseksi.

Vastaus: EU:n lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on suorittaa takaisinperintä tuensaajilta. Lisäksi jäsenvaltiot raportoivat näistä takaisinperinnöistä tuensaajakohtaisesti eivätkä määrittele, mihin takaisinperinnän käynnistänyt sääntöjenvastaisuuden toteaminen perustuu. (On mahdollista, että samalla tuensaajalla havaitaan olevan useita sääntöjenvastaisuuksia eri tukitoimenpiteissä.) Komissio tekee rahoitusoikaisuja, jos takaisinperintöjen suorittamisessa ei noudateta asianmukaista huolellisuutta. Nämä oikaisut perustuvat jäsenvaltioiden takaisinperintämenettelyjen hallinnan analysointiin, ja ne kirjataan oikeudellisten vaatimusten mukaisesti eli tuensaajakohtaisesti ilman erittelyä aiheettoman maksun eri syiden mukaan. Tilintarkastustuomioistuinta pyydetään ottamaan huomioon sovellettavassa lainsäädännössä vahvistettu kehys.

Maksajavirastojen akkreditointiperusteissa ei viitata lainkaan tukioikeuksien oikeellisuuteen ja voimassaoloon. Lisäksi tukioikeuksiin liittyvää todentamisviranomaisten työtä ohjaavat komission menetelmät ja ohjeet ovat puutteellisia.

Vastaus: Maksajaviraston akkreditointiperusteet on laadittu niin, että niissä ei luetella tyhjentävästi, mitkä kaikki eri tarkastukset on suoritettava. Akkreditointiperusteet on laadittu yleisluonteisiksi, eikä niissä viitata mihinkään tukitoimenpiteeseen. EU:n lainsäädännössä säädetään kuitenkin selvästi, että maksajavirastojen on varmistettava, "että tuensaajalle maksettava määrä on unionin sääntöjen mukainen" (asetuksen (EU) N:o 907/2014 liitteessä I olevan 1 kohdan A alakohdan i alakohta). Komissio katsoo, että voimassa oleva järjestelmä on vakaa ja tuottaa hyviä tuloksia ja suorien tukien virhetaso on myös hyvin alhainen (tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 vuosikertomuksen mukaan olennaisuusrajan alapuolella). Todentamisviranomaisten työhön liittyen komissio katsoo myös, että todentamisviranomaisten velvoitteita koskevat nykyiset ohjeet ovat selvät ja kattavat, joten työllä on riittävä kehys.

Komission ohjeet eivät saa olla liian ohjailevia, koska todentamisviranomaiset ovat päteviä tilintarkastajia ja kansainvälisesti hyväksyttyjen tarkastusstandardien mukaan niiden olisi käytettävä todentamistyössä ammatillista harkintaansa.

Erityiskertomus 9/2014: Onko EU:n viinialan investointi- ja menekinedistämistuki hyvin hallinnoitu ja ovatko sen tulokset osoitetusti vaikuttaneet EU:n viinien kilpailukykyyn?

Komission selvennykset ja painotukset saattavat parantaa tilannetta vain osittain, sillä ne eivät estä pitkän aikavälin tukea (enintään viisi vuotta) samoille edunsaajille samoilla kohdemarkkinoilla kolmansissa maissa.

Koska komissio hylkäsi suosituksen, se ei aio panna tätä suositusta täytäntöön kokonaisuudessaan. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 9/2014 määritetyt riskit ovat yhä olemassa.

Vastaus: Komissio katsoo, että silloin kun toimija on saanut tukea menekinedistämistoimenpiteeseen kolmannen maan markkinoilla kolmen tai mahdollisesti jopa viiden vuoden ajaksi, toimija ei ole enää oikeutettu saamaan tukea samaan toimenpiteeseen samoilla markkinoilla edes seuraavalla ohjelmakaudella. Tämä toiminta-ajatus on selitetty selvästi eräälle jäsenvaltiolle tammikuussa lähetetyssä kirjeessä, ja siitä on keskusteltu viinin hallintokomiteassa tämän vuoden maaliskuussa.

Erityiskertomus 22/2014: Tavoitteena taloudellisuus: maaseudun kehittämiseen osoitettujen EU:n hankeavustusten perusteena olevien kulujen hallinta

Koska ohjeet eivät ole sitovia eikä asiakirjaa ole pakko noudattaa, komissio ei voi tietää, kuinka moni jäsenvaltio/alue on todellisuudessa käyttänyt ohjeita valvontajärjestelmiensä parantamiseen.

Eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto järjesti helmikuun 2015 ja tammikuun 2016 välisenä aikana vain kolme koulutustilaisuutta, jotka liittyivät kustannusten kohtuullisuuteen ja yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin. Koska maaseudun kehittämissuunnitelmia on 118, vaarana on, että komission on ehkä ryhdyttävä lisätoimiin sen varmistamiseksi, että jokainen jäsenvaltio/alue on osallistunut tai sillä olisi ollut mahdollisuus osallistua tällaisiin koulutustilaisuuksiin.

Eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston hyvien käytäntöjen vaihtamisalustaa voitaisiin kehittää lisäämällä esimerkkejä hyvistä hallinnollisista menettelyistä, jotka koskevat esimerkiksi kustannusten kohtuullisuutta.

Vastaus: Komissio katsoo, että suositus on pantu täytäntöön. Komissio on esitellyt eri tilanteet, joissa kyseisistä aiheista on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa, sekä uusimmat muutokset täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 809/2014. Jäsenvaltioiden pyynnöstä tarkastuksia ja seuraamuksia koskeva ohjeasiakirja päivitetään vuoden 2018 aikana.

Erityiskertomus 23/2014: Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?

Jäsenvaltioiden 30. kesäkuuta 2017 mennessä lähettämät täytäntöönpanokertomukset tarjoavat komissiolle tilaisuuden saada ajan tasalla oleva ja perusteellisempi näkemys maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanosta.

Vastaus: Maaseudun kehittämisohjelmien syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus, joka julkaistaan vuonna 2019, sisältää lisätietoja maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanosta.

Komissio on sitoutunut arvioimaan toimintapolitiikkojen suunnittelun ja tarpeen kunkin tukitoimen jatkamiselle ohjelmakauden 2014–2020 täytäntöönpanon tulosten pohjalta ennen seuraavaa ohjelmakautta koskevien ehdotusten esittämistä.

Vastaus: Komissio sitoutui analysoimaan mahdollisia keinoja parantaa maaseudun kehittämispolitiikan tuloksellisuutta kokonaisuudessaan. Tätä koskevat pohdinnat on jo aloitettu yhteisen maatalouspolitiikan nykyaikaistamista ja yksinkertaistamista koskevan komission tiedonannon valmistelun yhteydessä.

Erityiskertomus 24/2014: Onko metsäpalojen ja luonnonkatastrofien metsissä aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja vahinkojen jälkeistä ennallistamista koskevaa EU:n tukea hallinnoitu hyvin?

Tilintarkastustuomioistuimen suosittelemien EU:n laajuisten peruskriteerien laatiminen on vielä tekemättä/kesken.

Vastaus: Komissio myöntää, että suosituksen täytäntöönpano on kesken. Komissio aloitti neuvottelut komission metsäpalojen asiantuntijaryhmän kanssa yhteisten kriteerien laatimiseksi. Koska metsätyypit, paloalttius, maantieteelliset ja ilmasto-olosuhteet sekä palovaaratasot vaihtelevat EU:ssa hyvin paljon, komission eri yksiköiden ja mukana olevien jäsenvaltioiden on tehtävä se yhdessä. Vaikuttaa siltä, että tuloksia voidaan odottaa vuoden 2018 loppuun mennessä. Tästä asiasta vastaa ympäristöasioiden pääosasto yhdessä yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa, koska ne johtavat metsäpalojen asiantuntijaryhmää.

Toimien vaikuttavuuden arviointi on yhä tekemättä, mikä on seurausta siitä, että suurinta osaa uudella ohjelmakaudella rahoitetuista hankkeista ei ole vielä saatu päätökseen tai tarkastettu.

Vastaus: Komissio katsoi, että suositus on pantu täytäntöön. Komission toteuttamat toimet, kuten käynnissä olevat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien sääntöjenmukaisuuden tarkastukset sekä toimintasuunnitelmien seuranta tunnistettujen puutteiden osalta, on todettu tehokkaiksi. Näiden toimien tavoitteena on puuttua kaikkiin tiedossa oleviin haasteisiin toimenpiteiden toteutuksessa, ja niitä jatketun nykyisen ohjelmakauden loppuun asti. Näiden toimien tehokkuuden lopullinen arviointi ei siksi ole vielä mahdollista.

Komissio on vahvistanut RAD-sovelluksessa, että sen täytäntöönpano voidaan saada valmiiksi vasta vuonna 2019.

Siksi vaarana on, että erityiskertomuksessa nro 24/2014 seurannan osalta havaittuja puutteita voi esiintyä myös ohjelmakaudella 2014–2020, jollei uusien ehdotettujen seurantavälineiden avulla ole vielä parannettu seurantakehystä tämän erityisen tuen osalta, kuten tilintarkastustuomioistuin epäili erityiskertomuksen nro 24/2014 johtopäätöksissä (kohta 81).

Vastaus: Maaseudun kehittämisohjelmien syvennetty vuotuinen täytäntöönpanokertomus, joka julkaistaan vuonna 2019, sisältää lisätietoja toimenpiteen täytäntöönpanosta erityistavoitteiden mukaisesti.

Erityiskertomus 1/2014: EU:n tukemien julkisten kaupunkiliikennehankkeiden vaikuttavuus

Komissio on voinut pyytää neuvotteluissa tulosindikaattoreita kaupunkiliikennehankkeita varten, mutta koska EAKR:ssa ei ole pakollisia ennalta määriteltyjä tulosindikaattoreita, tällaisia indikaattoreita ei ole määritelty kaikissa toimenpideohjelmissa, joihin sisältyy kaupunkiliikennehankkeita.

Indikaattoreita ei ole hanketasolla, eikä palvelujen laatuun tai käyttäjien tyytyväisyyteen liittyviä indikaattoreita ole. Myöskään tyytyväisyyskyselyjen käyttö ei ole järjestelmällistä tai pakollista.

Vastaus: Kauden 2014–2020 ohjelmiin sisältyvien tulosindikaattoreiden valinnassa otettiin huomioon ongelmat, jotka ohjelman on tarkoitus ratkaista, halutun muutoksen suunta ja tilanne, johon pyritään (tavoite). Siksi on mahdollista, että silloin, kun monimutkaisten toimenpiteiden, kuten kaupunkiliikenteeseen tehtävien rajallisten investointien, kokonaistavoite oli energiatehokkuus tai hiukkaspäästöjen väheneminen, hallintoviranomaiset eivät valinneet tulosindikaattoria, joka viittaa suoraan julkisen liikenteen käyttöön, koska se ei ollut ohjelman tavoitteiden kannalta olennaista. Tämä on myös auttanut vähentämään yhteisrahoituksen hakemiseen liittyvää hallinnollista rasitusta.

Kaikilla hankkeilla on EU:n rahoitusta haettaessa hankekohtaiset indikaattorinsa. Niiden sisällyttämistä koskevat vaatimukset ovat jäsenvaltioiden harkintavallassa ja riippuvat kansallisesta lähestymistavasta. Hankehakemuksista saadaan paljon tietoja hankkeiden odotetuista tuotoksista (kasvihuonekaasupäästöjen ja paikallisten ilman laatua heikentävien päästöjen vähenemisestä, liikenneruuhkien vähenemisestä, matka-aikojen lyhenemisestä, onnettomuuksien vähenemisestä ja muista liikennealan ulkoisvaikutuksista).

Komissio katsoo, että EU:n tason toimet ovat oikeasuhteisia. Siksi tyytyväisyyskyselyjä suositellaan hankkeissa, joissa on kysyntää koskevien ennusteiden ja kustannus-hyötyanalyysin perusteella aitoa tarvetta seurata näitä näkökohtia, jotta varmistetaan infrastruktuurin optimaalinen käyttö ja hankkeen taloudellinen elinkelpoisuus. Hankkeissa, jotka liittyvät olemassa olevien raitiovaunupalvelujen nykyaikaistamiseen käytössä olevilla reiteillä ja joissa on jo riittävästi kysyntää, tyytyväisyyskyselyt saatettaisiin katsoa liiallisiksi.

Käyttöaste tai hyödyt eivät kuitenkaan sisälly avustussopimuksiin, vaan ne mitataan hankekohtaisesti.

Koska EAKR-asetukseen ei sisälly ennalta määriteltyjä alakohtaisia tulosindikaattoreita, ohjelmakautta 2014–2020 varten ei ole vielä olemassa yhdenmukaistettuja standardeja kaupunkiliikenteen tuloksellisuuden mittaamiseksi.

Vastaus: Jäsenvaltioiden seurantavelvoitteet koskevat toimintalinjatasoa. Tällaisen seurannan vaatimukset kuuluvat jäsenvaltioiden harkintavaltaan, koska tietoja voidaan kerätä joko tuensaajilta tai hallintoviranomaisten tilaamista vaikutustenarvioinneista. Varsinkin julkisen liikenteen hankkeissa jälkimmäinen vaihtoehto voi olla tehokkaampi, erityisesti jos samassa kaupungissa toteutetaan useampi kuin yksi EU:n rahoittama hanke.

Mittausta ei suoriteta vieläkään yksittäisten hankkeiden tasolla, vaikka suosituksissa vaadittiin juuri sen toteuttamista.

Koska EAKR-asetukseen ei sisälly ennalta määriteltyjä alakohtaisia tulosindikaattoreita, ohjelmakautta 2014–2020 varten ei ole vielä olemassa yhdenmukaistettuja standardeja kaupunkiliikenteen tuloksellisuuden mittaamiseksi.

Vastaus: Seurantajärjestelmä suunniteltiin niin, että se mahdollistaa mittaamisen ohjelmien tasolla. Oikeusperustaan sisällytettiin joukko ennalta määriteltyjä indikaattoreita edistymisen mittaamiseksi tuotostasolla, mutta lainsäädäntöelimet eivät päättäneet tällaisista ehdotuksista tulosindikaattorien tasolla. Tällaisia tulosindikaattoreita olisi kuitenkin voitu ehdottaa ohjelmakohtaisina tulosindikaattoreina, mutta niitä ei voitu kerätä EU:n tasolla, koska indikaattorit oli määritelty eri tavoin. Tämä lähestymistapa on oikeasuhteinen siinä mielessä, että kaupunkiliikenne-hankkeiden tulosten mittaaminen voi vaihdella jopa yhden jäsenvaltion eri kaupunkien välillä.

Erityiskertomus 7/2014: Onko Euroopan aluekehitysrahasto tukenut onnistuneesti yrityshautomoiden kehittämistä?

Ei ole olemassa evidenssiä siitä, että haudontaprosessin aluksi laadittaisiin aina yksityiskohtainen ja räätälöity haudontaohjelma, jonka täytäntöönpanoa seurattaisiin, ja että liiketoimintatavoitteiden saavuttaminen arvioitaisiin kaikissa tapauksissa.

Sellaisia jäsenvaltioille osoitettuja kattavia ohjeita ei ole vielä olemassa, joissa edellytettäisiin nimenomaisesti, että kaikki yrityshautomoille asetettavat EU:n osarahoituksen saamista koskevat ehdot sisällytettäisiin tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti kaikkiin kansallisiin toimenpideohjelmiin, joissa käsitellään tällaisten hautomoiden käyttöä.

Vastaus: Jäsenvaltioille on tiedotettu erityiskertomuksesta 7/2014 ja sen sisältämistä suosituksista. Komissio ohjeisti, että joitakin toimenpideohjelmia koskevissa säännöksissä olisi mainittava tarve kiinnittää huomiota haudontaohjelmiin, tarve tukea pk-yrityksiä niiden ensimmäisten vuosien ajan ja vaatimus tarjota aloitteleville yrityksille toteutettavuustukea, mentorointiohjelmia ja koulutusta.

Kun hallinnointi tapahtuu yhteistyössä, komissio seuraa ohjelmien mutta ei yksittäisten hankkeiden täytäntöönpanoa. Kansallisten viranomaisten vastuulla on valita tuettavat hankkeet, jotka edistävät parhaiten kyseisen ohjelman tavoitteita, ja vaatia mahdollista tuensaajaa valmistelemaan yksityiskohtainen, erikseen räätälöity haudontaohjelma kullekin asiakasyritykselle. Siksi niiden olisi asetettava edunsaajille avustussopimuksissa tarvittavat sopimusvelvoitteet, joilla varmistetaan, että valituilla toimenpiteillä saavutetaan halutut tuotokset ja tulokset.

Komissio on laatinut kattavat teemakohtaiset oppaat, jotka liittyvät tutkimuksen ja innovoinnin vahvistamista koskevaan temaattiseen tavoitteeseen 1. Oppaita on laadittu muun muassa seuraavista aiheista: palveluinnovaatiot, luovat alat, yliopistojen merkityksen vahvistaminen alueellisen kasvun lähteenä, innovointiin perustuvat yrityshautomot sekä älykkään ja kestävän kasvun yhdistäminen älykkäällä erikoistumisella. Komissio on mainostanut niitä laajasti, ja ne ovat saatavilla verkkosivustolla http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide

Teemakohtaisia oppaita ehdotettiin myös lisälukemiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ennakkoehtoja koskevien ohjeiden osassa II, ja niitä neuvottiin noudattamaan komission toimiessa neuvonantajan roolissa asiaankuuluvien toimenpideohjelmien seurantakomiteoissa.

Hautomopalveluiden tarjoamista myös maahan sijoittumattomille yrityksille ei ole vielä määritelty kaikissa jäsenvaltioissa yrityshautomoita koskevan EU:n osarahoituksen saamisen ehdoksi.

Sellaisia jäsenvaltioille osoitettuja kattavia ohjeita ei ole vielä olemassa, joissa edellytettäisiin nimenomaisesti, että kaikki yrityshautomoille asetettavat EU:n osarahoituksen saamista koskevat ehdot sisällytettäisiin tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti kaikkiin kansallisiin toimenpideohjelmiin, joissa käsitellään tällaisten hautomoiden käyttöä.

Vastaus: Komissio katsoo, että yrityshautomot voivat tarjota palvelujaan maahan sijoittautumattomille yrityksille mutta vain komission esimerkkinä mainitsemissa jäsenvaltioissa, mikä mahdollistaa yrityshautomotuen suuremman vaikutuksen paikalliseen yritysyhteisöön ja parantaa verkostoitumismahdollisuuksia.

Tällaisten seurantajärjestelmien perustaminen ei ole osarahoituksen ehto, vaan sitä pyydetään vapaaehtoiselta pohjalta.

Vastaus: Kun rakennerahastoja hallinnoidaan yhteistyössä, komissiolla ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla se voisi nimenomaisesti vaatia tämän osatekijän sisällyttämistä suunnittelumenettelyyn. Komissio suosittelee, että EU:n yhteisrahoitusta saavat yrityshautomot perustavat seurantajärjestelmän, joka perustuu myös tukea saavien asiakkaiden tuottamiin liiketoimintatietoihin.

Erityiskertomus 12/2014: Rahoittaako EAKR vaikuttavalla tavalla hankkeita, joilla suoraan edistetään biologista monimuotoisuutta osana vuoteen 2020 jatkuvaa, biologista monimuotoisuutta koskevaa EU:n strategiaa?

Komissio ei valvo toimenpideohjelmia yksityiskohtaisesti. Yksityiskohtainen valvonta jää hallintotavan vuoksi jäsenvaltioiden vastuulle.

Vastaus: Komissio seuraa toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa asiaankuuluvien asetusten tarjoamilla keinoilla: seurantakomitean, vuotuisten ja lopullisten täytäntöönpanokertomusten sekä vuotuisten arviointikokousten avulla.

Komissio keskustelee valmistelevia hankkeita koskevista kysymyksistä jäsenvaltioiden kanssa, mutta tätä ei käsitellä riittävästi ohjeasiakirjoissa.

Vastaus: Komissio korostaa, että kyseiset ohjeasiakirjat julkaistiin ennen erityiskertomusta ja ennen toimenpideohjelmien valmistelua jäsenvaltioissa. Komissio aikoo varmistaa, että asia otetaan asianmukaisesti huomioon vuoden 2020 jälkeisen monivuotisen rahoituskehyksen ohjeasiakirjoissa.

Koko prosessin ja näin ollen mekanismin tarkkuuden arvioiminen on vielä liian aikaista.

Vastaus: Menoluokkien mukaiset rahoitustiedot, myös biologisen monimuotoisuuden painotus, ovat julkisesti saatavilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) avoimen datan portaalin kautta. Jälkiarviointia ei voida tehdä eikä siten arvioida biologisen monimuotoisuuden seurantamenetelmän oikeellisuutta, ennen kuin suurin osa talousarviosta on toteutettu.

Erityiskertomus 20/2014: Onko EAKR:n tuki pk-yrityksille ollut vaikuttavaa verkkokaupan alalla?

Lisäohjeet ja tarkistukset ovat tarpeen jäsenvaltioiden tasolla sen varmistamiseksi, että käytössä olevat seuranta- ja tietojärjestelmät tarjoavat luotettavia ja oikea-aikaisia tietoja toimenpideohjelmien edistymisestä ja tuloksellisuudesta.

Vastaus: Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 50 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava ohjelmakaudella 2014–2020 vuotuinen kertomus kaikkien ohjelmien täytäntöönpanosta. Näissä kertomuksissa annetaan muun muassa tietoja yhteisistä ja ohjelmakohtaisista indikaattoreista ja määritellyistä tavoitearvoista. Komissio arvioi nämä tiedot perusteellisesti, ja jos niiden luotettavuus ja oikea-aikaisuus herättää epäilyjä, kertomukset palautetaan jäsenvaltioille muokattavaksi.

Lisäksi komissio ja jäsenvaltiot tarkastavat tuloksellisuustietojen luotettavuuden. Epäluotettavien tietojen katsotaan johtuvan hallinnointi- ja valvontajärjestelmän puutteellisuudesta, ja ne voivat johtaa rahoitusoikaisuihin. Komissio teki vuonna 2017 yhdeksän tietojen luotettavuuden tarkastusta. Koska täytäntöönpano on vasta alkamassa, komission tarkastukset kohdistettiin tuloksellisuustietoja keräävien ja niistä raportoivien järjestelmien valmisteluun. Näin ollen näiden tarkastusten voidaan katsoa olevan ennalta ehkäiseviä ja valmiuksia kehittäviä komission toimia. Täytäntöönpanon edetessä tarkastusviranomaiset raportoivat myös puutteista tuloksellisuustietojen luotettavuudessa osana työtään ja vuotuista tarkastuslausuntoaan.

Kuten on todettu, komissio ei ehdottanut sähköistä kaupankäyntiä koskeviin EU:n strategisiin tavoitteisiin liittyviä yhteisiä indikaattoreita.

Vastaus: Yhteisten indikaattoreiden käyttö muuttui ohjelmakaudella 2014–2020 tarvittavissa tapauksissa pakolliseksi. Verkkokaupan kehittäminen pk-yrityksissä on vain yksi mahdollinen toimenpide tieto- ja televiestinnän (TVT) kehittämisessä. Koska jäsenvaltiot kohdensivat edellisellä ohjelmakaudella tämäntyyppisille toimenpiteille vain vähän tukia, ei ollut perusteltua määrittää yhteistä indikaattoria tälle osa-alueelle. Komissio selvittää vuoden 2020 jälkeistä kautta varten mahdollisia keinoja parantaa ohjelmien indikaattoreita ja kehittää erityisesti yhteisiä indikaattoreita. Ne toimenpideohjelmat, jotka rahoittavat pk-yritysten verkkokaupan kehittämistä, saivat kuitenkin vapaasti määritellä toimenpiteen kannalta olennaisia ohjelmakohtaisia indikaattoreita. Indikaattoreista neuvoteltiin osana toimenpideohjelmia komission kanssa, joka lopuksi hyväksyi ne.

Komissio ei vaatinut, että avustussopimuksissa olisi määriteltävä vähimmäismäärä vankkoja indikaattoreita niihin liittyvine tavoitearvoineen.

Vastaus: Kun hallinnointi tapahtuu yhteistyössä, komissio seuraa ohjelmien mutta ei yksittäisten hankkeiden täytäntöönpanoa. Kansallisten viranomaisten vastuulla on valita tuettavat hankkeet, jotka edistävät parhaiten kyseisen ohjelmien tavoitteiden saavuttamista. Siksi niiden olisi asetettava tuensaajille avustussopimuksissa asiaankuuluvat sopimusvelvoitteet, joilla varmistetaan, että valituilla toimenpiteillä saavutetaan halutut tuotokset ja tulokset ja siten painopiste- tai toimenpideohjelmatason tavoiteindikaattorit.

Erityiskertomus 21/2014: EU:n rahoittamat lentoasemainfrastruktuurit: vähäinen vastine rahoille

On olemassa kohonnut riski siitä, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamisen seurauksena jäsenvaltiot käyttävät tilaisuuden hyväksi ja hyödyntävät julkista rahoitusta pienempiä ja kaupallisesti kannattamattomia lentoasemia varten.

Vastaus: Komissio katsoo, että valtiontukilainsäädännön muutokset eivät vaikuta suoraan siihen, miten EU:n yhteisrahoitusta jaetaan koheesiopolitiikan mukaisesti.

Erityiskertomus 18/2014: EuropeAidin arviointijärjestelmät ja tulospainotteiset seurantajärjestelmät

Dokumentointia ei suoriteta siltä osin, miten valintaperusteita on sovellettu yksittäisten arviointisuunnitelmien laatimisessa (esimerkit) edustustojen ja päätoimipaikan tasolla.

Vastaus: Komissio on tästä arviosta samaa mieltä ja toteuttaa parhaillaan toimia tämän arviointisuunnittelun näkökohdan parantamiseksi.

ESS-sopimus, joka tehtiin vasta joulukuussa 2016, on vielä käynnistysvaiheessa. Siksi lisäponnistelut ovat tarpeen tilintarkastustuomioistuimen suosituksen panemiseksi kokonaan täytäntöön erityisesti siltä osin, mitä tulee arviointien viivästymisen syiden ja niiden korjaamiseksi hyväksyttyjen toimenpiteiden arvioimiseen.

Edustustojen MEP-toimitukset ovat tehottomia.

Vastaus: ESS on tosiaankin vielä alkuvaiheessaan. Lisäanalyysejä ja korjaavia toimenpiteitä on jo aloitettu, kuten on esitetty: onnistunut yhteistyö EU:n edustustojen ja päätoimipaikan yksiköiden kanssa on jo mahdollistanut 85 toimintatehokkuusohjelman OEP:n (millä korvataan arviointeja koskeva monivuotinen suunnitelma) keräämisen vuoden 2018 osalta, ja kyselyn kohteena olleesta 93 edustustosta 91 prosenttia vastasi. OEP:n kirjaustoiminto on ollut jo käytettävissä EVALissa vuoden 2018 maaliskuun lopusta lähtien. ESS kirjaa kaikki vuoden 2018 OEP:t EVALiin, ja edustustot ja yksiköt kirjaavat vuoden 2019 OEP:t suoraan itse. Tämä uusi toiminto auttaa edustustojen ja päätoimipaikan yksiköiden tekemien arviointien analysoinnissa ja seurannassa.

Käytössä ei ole vielä järjestelmällistä mekanismia tietojen keräämiseksi ohjelmien tuloksista vähintään kolmen vuoden ajalta niiden päättymisen jälkeen, minkä avulla osoitettaisiin saavutettujen tulosten vaikutus ja kestävyys selvästi.

Pidemmän aikavälin tulosten, kuten vaikutusten, osoittamiseksi tarvittavien jälkiarviointien osuuden lisäämistä ei ole vielä osoitettu.

Kehitystyön tuloksia koskevien tietojen ja kokemuksista oppimisen mekanismien puutteet raportoitiin kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastolle lokakuussa 2016 (strategisten arviointien tarkistaminen).

Vastaus: Komissio ei alun perinkään hyväksynyt tätä suositusta ja on siitä edelleen eri mieltä.

Jälkiarviointien osuuden lisäämiseen liittyen komissio katsoo, että ohjelmien järjestelmälliset jälkiarvioinnit eivät ole kustannustehokkaita suhteessa saatujen tietojen hyödyllisyyteen. Tiedot toimenpiteiden pitkän aikavälin tuloksista on integroitu komission tekemiin strategisiin arviointeihin, joista saa paremman kuvan toimenpiteiden vaikutuksista tietyllä maantieteellisellä tai temaattisella alueella.

Arvioinneissa noudatetaan uuden vuonna 2013 annetun tiedonannon "Communication Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation" (COM(2013) 686 final) ja 19. toukokuuta 2015 julkaistujen parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojen vaatimuksia. Niiden tavoitteena on muun muassa edistää "arviointikulttuuria" komissiossa, soveltaa "arviointi ensin" -periaatetta kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja EUH:n yhteisen arviointipolitiikan mukaisesti, lisätä arviointiprosessien avoimuutta ja hyödyntää niiden tuloksia. Komissio painotti vuonna 2016 edelleen arviointihankkeiden suunnittelun ja täytäntöönpanon parantamista: tuotannossa on kaksi päävälinettä (seuranta- ja arviointisuunnitelmat ja Evaluation-moduuli), ja ulkoisten tukipalvelujen työryhmän kanssa on tehty sopimus.

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ei osoittanut, että jälkiarviointien määrä olisi lisääntynyt, mutta parannuksia saavutettiin vaihtoehtoisin keinoin.

Vastaus: Alkuperäisessä vastauksessaan komissio hyväksyi suosituksen, jos lisätutkimukset osoittaisivat, että jälkiarviointien lisääminen on tehokasta ja hyödyllistä. Analyysin perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että jälkiarviointien osuuden lisääminen ei välttämättä tuottaisi parempaa tietoa tuloksista, koska näitä tietoja ei ehkä saada päätöksenteon kannalta tarkoituksenmukaisimpana ajankohtana, mutta niistä varmasti aiheutuisi kustannuksia.

Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti ja tämän analyysin perusteella komissio myönsi, että hankkeiden ja ohjelmien arviointien perusteita olisi parannettava: valinta olisi tehtävä kussakin vaiheessa – puolivälissä, lopussa ja jälkikäteen – koko maaohjelman kehyksessä ottaen myös huomioon muut raportointivälineet (RFW) ja arviointien tavoitteet (vastuuvelvollisuuden ja oppimisen välinen tasapaino). Tähän liittyen on toteutettu toimenpiteitä.

Tiedot toimenpiteiden pitkän aikavälin tuloksista on integroitu kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tekemiin strategisiin arviointeihin, joista saa paremman kuvan toimenpiteiden vaikutuksista tietyllä maantieteellisellä tai temaattisella alueella.

Strategisten arviointien suositusten toimintasuunnitelmien seuraamiseksi yli vuoden ajan ei ole olemassa järjestelmällistä mekanismia "fiche contradictoire" -asiakirjojen osalta.

Strategiset arvioinnit eivät vielä sisälly tietotekniseen EVAL-moduuliin.

Vastaus: "Fiche contradictoire" -asiakirjoja seurataan – joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta – vasta vuoden kuluttua. Komissio haluaa kuitenkin painottaa, että seuranta ja arvioinnin tulosten hyödyntäminen on pitkä prosessi, joka ulottuu kauemmas kuin "fiche contradictoiren" muodollinen väline. Tähän kuuluu osallistuminen ohjelmasuunnittelu- ja päätöksentekoprosessiin, joihin olisi sisällytettävä arviointiin liittyvät tiedot.

LIITE 3.3

SUOSITUKSET JÄSENVALTIOILLE

Erityiskertomuksen nro	Erityiskertomuksen nimi	Jäsenvaltioille annettu suositus (nro ja ala / yhteenveto)
1/2017	Natura 2000 -verkoston mahdollisuuksien täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää lisätoimia	1. a) ja b) Luontodirektiivien täysimääräisen täytäntöönpanon varmistaminen 2. a), b) ja c) Natura 2000:n rahoitus ja kustannusten laskeminen 3. a) ja c) Natura 2000:n tulosten mittaaminen
2/2017	Koheesioalan kauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevat komission neuvottelut: varat kohdennetaan paremmin Eurooppa 2020 -strategian painopisteisiin, mutta tuloksellisuuden mittausjärjestelyt ovat entistä monimutkaisempia	2. a) Toimitettava rahoitusta koskevat tiedot seurantaa varten 4. Luovuttava tarpeettomista ohjelmakohtaisista indikaattoreista 5. Huolehdittava, että EAKR:n tukitoimien vaikutusten selvittämisen kannalta tarpeelliset tiedot tulevat kerätyiksi
5/2017	Nuorisotyöttömyys – ovatko EU:n toimintapolitiikat tuottaneet tulosta?	1. Hallittava odotuksia asettamalla realistiset ja saavutettavissa olevat tavoitteet ja tavoitearvot ja suoritettava rahoitusvajearviointeja ja markkina-analyyseja ennen järjestelmien perustamista 2. Laadittava nuorten tavoittamiseksi asianmukaisia strategioita, joiden yhteydessä olisi asetettava konkreettiset ja mitattavissa olevat vuotuiset tavoitteet ja yksilöitävä keskeiset haasteet sekä toimintasuunnitelmat, joilla haasteisiin vastataan 3. Laadittava kattava selvitys kustannuksista, jotka aiheutuvat nuorisotakuun täytäntöönpanosta ja asetettava täytäntöönpanoon liittyvät toimet etusijalle 4. Varmistettava, että tarjouksia pidetään laadukkaina vain, jos ne vastaavat osallistujan profiilia ja työmarkkinoiden kysyntää ja johtavat kestävään integroitumiseen työmarkkinoille 5. Parannettava seuranta- ja raportointijärjestelmiään, jotta tarjolla olisi säännöllisesti laadukasta tietoa, mikä helpottaisi enemmän näyttöön perustuvien nuorisopolitiikkojen kehittämistä
6/2017	EU-tason ratkaisu pakolaiskriisiin: hotspot-lähestymistapa	3. Asiantuntijoiden lähettäminen
8/2017	Kalastuksenvalvonta EU:ssa: lisätoimia tarvitaan	1. a) Parannetaan kalastuslaivastoja koskevien tietojen luotettavuutta 2. c) Parannetaan kalastuksenhoitotoimenpiteiden seurantaa 3. a), b) ja c) Parannetaan kalastustietojen luotettavuutta 4. a), c) ja d) Parannetaan tarkastuksia ja seuraamuksia
10/2017	Nuorille viljelijöille tarkoitettu EU:n tuki olisi kohdennettava paremmin, jotta se edistäisi vaikuttavalla tavalla sukupolvenvaihdoksia	1. Toimintalogiikkaa on parannettava tehostamalla tarvearviointeja ja määrittämällä SMART-tavoitteet 2. Toimenpiteiden kohdentamista on parannettava 3. Toinen ja kolmas luetelmakohta: seuranta- ja arviointijärjestelmää on parannettava

Erityiskertomuksen nro	Erityiskertomuksen nimi	Jäsenvaltioille annettu suositus (nro ja ala / yhteenveto)
12/2017	Juomavesidirektiivin täytäntöönpano: veden laatu ja saatavuus ovat parantuneet Bulgariassa, Unkarissa ja Romaniassa, mutta investointitarpeet ovat yhä huomattavat	3. Edellytettävä, että tietyntasoista vesihävikin vähentämistä koskevan suunnitelman olemassaolo on valintaperusteena kaikkien sellaisten vesialan hankkeiden yhteydessä, joiden avulla kyetään saavuttamaan kansalliset tavoitearvot 5. a) ja b) Varmistettava, että vesihinnoittelussa otetaan huomioon vesi-infrastruktuurin kestävyys, ja harkittava tarpeen vaatiessa taloudellista tai muuta tukea kotitalouksille, joiden kohdalla vesihuoltopalveluiden kustannukset ylittävät kohtuullisuusrajan
13/2017	Yhtenäinen Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä: toteutuuko poliittinen päätös koskaan käytännössä?	1. Eurooppalaisen rautatieliikenteen hallintajärjestelmän (ERTMS) käyttöönottokustannusten arvioiminen 2. Kansallisten merkinantojärjestelmien käytöstä poistaminen 3. Taloudellinen kannattavuus yksittäisten rataverkon haltijoiden ja rautatieyritysten kannalta 6. a) Kansallisten käyttöönottosuunnitelmien, seurannan ja täytäntöönpanon valvonnan yhdenmukaistaminen 8. a) ja b) EU-rahoituksen kohdentamisen parantaminen
16/2017	Maaseudun kehittämisohjelmat: selkiyttäminen ja tulospainotteisuuden lisääminen tarpeen	1. b) Jäsenvaltioiden olisi täsmennettävä, kuinka maaseudun kehittämisohjelmien ja muiden ohjelmien väliset koordinointi-, täydentävyys- ja synergiamekanismit pannaan täytäntöön, kuinka niitä seurataan ja miten raportointi tapahtuu EU:n sääntöjen puitteissa
18/2017	Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila: toimintakulttuuri on muuttunut, mutta ilmatila ei ole yhtenäinen	3. Varmistettava kansallisten valvontaviranomaisten täydellinen riippumattomuus ja kapasiteetti
19/2017	Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin	6. a), b), c) ja d) Jäsenvaltioiden olisi edellytettävä, että tarkastusten tekemättä jättäminen hyväksytään ylemmällä tasolla etukäteen tai välittömästi, otettava sähköisissä tulliselvitysjärjestelmissään käyttöön tarkastuksia, tarkastettava jälkikäteen, että kaupan alan toimijat noudattavat arvoltaan vähäisten tavaralähetysten tullivapautusta, ja laadittava tutkintasuunnitelmia, joilla puututaan näiden vapautusten väärinkäyttöön

LIITE 3.4

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				
2014	**Suositus 1:** EU:n strategian ja monivuotisen rahoituskehyksen olisi vastattava paremmin toisiaan etenkin ajallisesti ja prioriteettien kannalta. Tämä auttaisi varmistamaan, että käytössä ovat riittävät seuranta- ja raportointijärjestelyt, ja komission olisi siten helpompi raportoida vaikuttavasti siitä, miten EU:n talousarviolla edistetään EU:n strategiaa. Komission olisi tältä osin esitettävä tarvittavat ehdotukset lainsäätäjälle.				X			
	Suositus 2: EU:n strategian ylätason poliittiset tavoitteet olisi muunnettava hyödyllisiksi toiminnallisiksi tavoitearvoiksi vastuutahojen käyttöön. Eurooppa 2020 –strategian seuraajan osalta komission olisi ehdotettava lainsäätäjälle seuraavaa: a) ylätason poliittiset tavoitteet näkyvät EU-tason tavoitteissa b) kumppanuussopimusten ja ohjelmien olisi puolestaan muunnettava nämä EU-tason tavoitteet toiminnallisiksi tavoitteiksi jäsenvaltioiden tasolla; tällaista yhteyttä edellytetään myös komission suoraan hallinnoimilta ohjelmilta.						X	
	Suositus 3: Tulospainotteisuutta olisi vahvistettava niin pian kuin mahdollista. Komission olisi ehdotettava lainsäätäjälle seuraavaa: a) Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä kumppanuussopimuksiinsa ja ohjelmiinsa määrälliset tavoitteet, jotka rahoituksen avulla on määrä saavuttaa. b) Kaikkiin kumppanuussopimuksiin ja ohjelmiin olisi sisällytettävä yhteiset tulosindikaattorit, jotka ovat mahdollisuuksien mukaan samat eri rahastoilla. Ne olisi suunniteltava niin, että niiden avulla voidaan seurata edistymistä paikallisella, jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla. c) Tuloskehyksen (myös mahdollisen suoritusvarauksen) olisi perustuttava mahdollisimman laajalti näihin yhteisiin tulosindikaattoreihin.						X	

NELJÄS LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	4.1–4.4
Tulot lyhyesti	4.2–4.3
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	4.4
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.5
Vuotuisiin toimintakertomuksiin ja muihin sisäisen valvonnan järjestelmien osa-alueisiin kohdistuva tarkastustyö	4.6–4.20
BKLT- ja alv-varaumien määrät sekä perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat ovat säilyneet yleisesti ottaen muuttumattomina	4.7–4.8
Komissio jatkoi monivuotisen BKTL:n tarkastussuunnitelmansa toteuttamista ja edistyi globalisaation vaikutusta kansantalouden tilinpitoon koskevassa arvioinnissaan	4.9–4.11
Perinteisten omien varojen hallinnointi on puutteellista jäsenvaltioissa	4.12–4.16
Riittämätön tuontivirtojen seuranta pitkitti osaltaan EU:n tulojen turvaamisprosessia	4.17
Alv:oon perustuvien omien varojen tarkistamisessa esiintyy puutteita	4.18–4.19
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	4.20
Johtopäätös 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 31.12.2017

Liite 4.3 – Aiempien suositusten seuranta – tulot

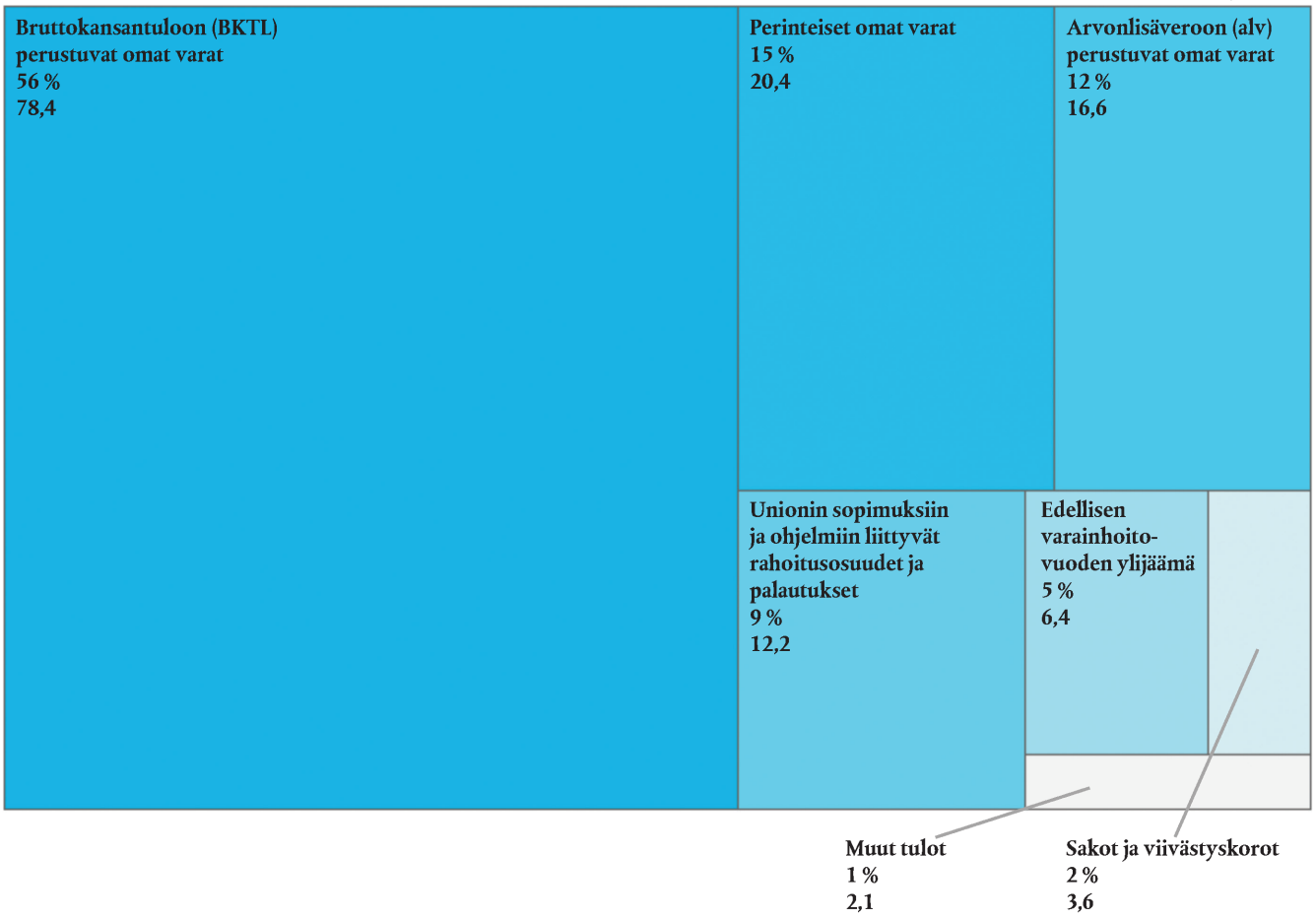
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Tulot koostuvat *omista varoista* ja muista tuloista. ***Laatikossa 4.1*** esitetään tulojen jakautuminen vuonna 2017.

Laatikko 4.1 – Tulot – Jakautuminen vuonna 2017

(miljardia euroa)



Tulot yhteensä vuonna 2017 [1]	**139,7**

[1] Määrä ilmoittaa EU:n talousarvion tosiasialliset tulot. Tuloslaskelmassa oleva 136,2 miljardin euron määrä lasketaan suoriteperusteisen järjestelmän pohjalta.

Lähde: Euroopan unionin *konsolidoitu tilinpäätös* varainhoitovuodelta 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tulot lyhyesti

4.2 Suurin osa (83 prosenttia) tuloista on peräisin kolmesta erityyppisestä omien varojen lähteestä:

a) EU:n tuloista 56 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]).

b) EU:n tuloista 15 prosenttia on **perinteisiä omia varoja**. Ne käsittävät tuontitullit (20,3 miljardia euroa) ja sokerimaksut (0,1 miljardia euroa). Näiden molempien kantaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Kokonaismäärästä maksetaan EU:n talousarvioon 80 prosenttia ja loput 20 prosenttia jäsenvaltiot pidättävät kattaakseen kantokulut.

c) EU:n tuloista 12 prosenttia on **arvonlisäveroon (alv) perustuvia omia varoja**. Arvonlisäveroon perustuvat rahoitusosuudet lasketaan siten, että jäsenvaltioiden yhdenmukaistettuihin alv-määräytymisperusteisiin sovelletaan yhdenmukaista verokantaa ([2]).

4.3 Tulot käsittävät myös muista lähteistä peräisin olevia varoja. Merkittävimpiä näistä lähteistä ovat unionin sopimuksiin ja ohjelmiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset ([3]) (yhdeksän prosenttia EU:n tuloista), varainhoitovuoden 2016 ylijäämä (viisi prosenttia EU:n tuloista) sekä sakot ja viivästyskorot (kaksi prosenttia EU:n tuloista).

([1]) Alustava laskelma perustuu BKLT-tietoja koskevaan ennakkoarvioon. Ennakkoarvion ja lopullisen BKTL:n väliset erot mukautetaan seuraavina vuosina, ja ne vaikuttavat omien varojen jakautumiseen jäsenvaltioiden välillä eivätkä niinkään kerättyyn kokonaismäärään.

([2]) Saksaan, Alankomaihin ja Ruotsiin sovelletaan 0,15 prosentin alennettua alv-kantaa ja muihin jäsenvaltioihin sovelletaan 0,3 prosentin verokantaa.

([3]) Näissä on kyse pääasiassa koheesiopolitiikan ja luonnonvarojen alojen eri rahastoissa käyttämättä jääneiden määrien takaisinmaksuista (6,6 miljardia euroa) Euroopan maatalouden tukirahaston tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelystä (1,3 miljardia euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

4.4 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki vuoden 2017 tulojen osalta eri tekijöitä seuraavasti:

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

b) arvioi, olivatko komission 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, ja lasketaan ja kerätään kyseiset rahoitusosuudet ([5])

   ii) hallinnoidaan perinteisiä omia varoja ja varmistetaan, että jäsenvaltioilla on tehokkaat järjestelmät virheettömien perinteisten omien varojen määrien keräämiseen ja käyttöön asettamiseen

   iii) hallinnoidaan sakkoja ja seuraamuksia

   iv) lasketaan oikaisumekanismien tuloksena saatavat määrät.

d) tarkasti perinteisten omien varojen kirjanpitojärjestelmät ([6]) kolmessa tarkastukseen valitussa jäsenvaltiossa (Tšekki, Saksa ja Alankomaat) ([7]).

([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]) 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.

([7]) Nämä kolme jäsenvaltiota valittiin ottaen huomioon niiden rahoitusosuuden suuruus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.5 ***Liitteessä 4.1*** esitetään yhteenveto *tapahtuma*tarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin 55 tapahtumaan ei liittynyt *virheitä*.

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

4.6 Kuten kohdassa 4.4 tuodaan esille, tilintarkastustuomioistuin poimi otoksen järjestelmistä ja tarkasti sen. Jäljempänä esitettävät huomautukset eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen kokonaislausuntoon EU:n tulojen *sääntöjenmukaisuudesta* (ks. ensimmäinen luku), mutta niissä tuodaan esiin alueita, joilla tulojen laskentaa ja keräämistä olisi aiheellista parantaa.

BKLT- ja alv-varaumien määrät sekä perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat ovat säilyneet yleisesti ottaen muuttumattomina

4.7 Kun komissio havaitsee tapauksia, joissa omia varoja koskevia asetuksia on mahdollisesti jätetty noudattamatta ([8]), 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.

4.8 BKLT- ja alv-varaumien määrät sekä perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat ovat säilyneet yleisesti ottaen muuttumattomina (ks. ***liite 4.2***). Komissio ei ole vielä määrittänyt näiden varaumien ja avoimien kohtien vaikutusta EU:n talousarvioon; tällöin se ottaa myös huomioon tiedot, jotka jäsenvaltioiden on vielä toimitettava.

([8]) 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

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio jatkoi monivuotisen BKTL:n tarkastussuunnitelmansa toteuttamista ja edistyi globalisaation vaikutusta kansantalouden tilinpitoon koskevassa arvioinnissaan

4.9 Komissio jatkoi monivuotisen BKTL:n tarkastussuunnitelmansa toteuttamista jäsenvaltioissa. Kyseisillä tarkastuksilla tutkitaan, ovatko kokoamismenetelmät, joita jäsenvaltiot käyttävät kansantalouden tilinpitonsa yhteydessä, yhdenmukaiset EKT 2010:n kanssa ([9]) ja ovatko BKTL-tiedot luotettavia, kattavia ja vertailukelpoisia ([10]).

4.10 Komissio asetti prosessikohtaisia varaumia ([11]) kaikille jäsenvaltioille varmistaakseen, että ne ottavat sen työn tulokset huomioon laskiessaan BKTL:oon perustuvia omia varoja vuodesta 2010 eteenpäin. Komissio olettaa saavansa tarkastussyklinsä päätökseen vuonna 2019.

4.11 Tilintarkastustuomioistuin raportoi viime vuonna, että komission olisi suoritettava lisätyötä arvioidakseen globalisaation mahdollisen vaikutuksen kansantalouden tilinpitoon ([12]). Komissio on vuonna 2017 edistynyt tällä alalla. Se perusti joukon erityisryhmiä ja työryhmiä, joihin kuului kansallisia asiantuntijoita, ja otti käyttöön varhaisvaroitusjärjestelmän havaitakseen T&K-hyödykkeiden siirrot. Lisäksi se pyysi jäsenvaltioita täyttämään monikansallista toimintaa koskevat kyselylomakkeet ja suunnitteli luovansa monikansallisia yrityksiä koskevien tapaustutkimusten tietokannan.

4.11 *Komissio jatkoi vuonna 2018 tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Erityisesti käynnistettiin monikansallisia konserneja koskeva pilottihanke, jonka tarkoituksena on ennen nykyisen BKTL-tarkastussyklin päättymistä saada kohtuullisen hyvä käsitys siitä, kuinka luotettavasti globalisaation vaikutukset on otettu huomioon BKTL-tiedoissa.*

([9]) EKT 2010 (Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmä) on 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).

([10]) Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, markkinahintaisen bruttokansantulon yhdenmukaistamisesta (BKTL-asetus) (EUVL L 181, 19.7.2003, s. 1), ks. 5 artikla.

([11]) Esitetään, kun on kyseessä tietty vaihe prosessia. Komissio asettaa varaumat, jotta se voisi tehdä johtopäätöksen meneillään olevan tarkastuksen osalta ja samalla pitää jäsenvaltioiden BKTL-tiedot avoimina tarkistuksille.

([12]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 4.10–4.13 ja 4.23.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Perinteisten omien varojen hallinnointi on puutteellista jäsenvaltioissa

4.12 Kukin jäsenvaltio lähettää komissiolle kuukausittain selvityksen kantamistaan tulleista ja sokerimaksuista (selvitys A-kirjanpidosta) ja kolmen kuukauden välein selvityksen niistä todetuista saamisista, joita ei ole vielä kerätty (selvitys B-kirjanpidosta).

4.13 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti perinteisten omien varojen kantamisen Tšekissä, Saksassa ja Alankomaissa. Tarkastuksessa keskityttiin seuraavien tekijöiden analysointiin: A-kirjanpidon laatiminen, B-kirjanpitoon vietyjen määrien kantamismenettelyt ja OLAFin pyyntöjen perusteella toteutetut toimet.

4.14 Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut Tšekin tasavallassa ja Saksassa merkittäviä ongelmia A-kirjanpidon laatimisessa. Alankomaissa tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan kyennyt arvioimaan asianmukaisesti A- ja B -kirjanpitoon liittyvien selvitysten luotettavuutta, koska tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tullin tietotekniikkajärjestelmien avulla luomaan jäljitysketjua tilien perustana oleviin toimiin.

4.14 *Jäljitysketjun puuttuminen Alankomaissa on toistuvasti tuotu esiin komission tarkastuksissa, ja ongelman korjaamiseksi toteutetaan parhaillaan jatkotoimia. Alankomaiden viranomaiset ovat perustamassa tietoteknistä järjestelmää, jonka avulla luodaan jäljitysketju tilien perustana olevia toimia varten.*

4.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita B-kirjanpidon hoidossa näissä kolmessa jäsenvaltiossa, joihin se teki tarkastuskäynnin. Puutteet liittyvät pääasiassa tullivelkojen pakkoperintään. Tämä on toistuva ongelma, josta komissio myös raportoi tarkastuskertomuksissaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi samanlaisia ongelmia muissa jäsenvaltioissa aiempina vuosina ([13]) (ks. ***liite 4.3***).

4.15 *Komissio tutkii B-kirjanpidon kaikissa suorittamissaan perinteisiä omia varoja koskevissa tarkastuksissa. Tällaisessa kirjanpidossa (johon on koottu takauksen ulkopuolelle jääviä ja/tai kiistanalaisia tapauksia) on väistämättä puutteita. Tästä syystä komissio aikoo edelleen tutkia B-kirjanpidon kunkin tarkastuksen yhteydessä.*

([13]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 4.15, 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.16 Tilintarkastustuomioistuin raportoi erityiskertomuksessaan nro 19/2017 merkittävistä puutteista ja aukoista, jotka viittaavat siihen, että jäsenvaltiot eivät sovella tullivalvontatoimia tehokkaasti ([14]). Kertomuksessa tuodaan myös esiin ne merkittävät riskit, joita aiheutuu tavaroiden aliarvotuksesta EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävän verkkokaupan yhteydessä. Kyseiset riskit saattavat vähentää EU:n talousarvioon käytettäväksi asetettavien perinteisten omien varojen määrää ([15]).

Riittämätön tuontivirtojen seuranta pitkitti osaltaan EU:n tulojen turvaamisprosessia

4.17 Komissio pyysi vuonna 2011 Yhdistynyttä kuningaskuntaa (UK) laatimaan riskiprofiilit aliarvotetuille Kiinasta tuoduille tekstiileille ja jalkineille, mutta siltä kului tämän jälkeen yli seitsemän vuotta käynnistää *rikkomismenettely* ([16]). Tämä johtuu osittain siitä, että komissio ei seuraa tuontitietoja riittävästi eikä analysoi epätavallisia toimintamalleja, kuten reittimuutoksia jäsenvaltioiden välillä, tai niiden taustalla olevia syitä (ks. ***laatikko 4.2***).

KOMISSION VASTAUKSET

4.16 *Ks. komission vastaukset erityiskertomukseen nro 19/2017.*

Komissio antoi 31. toukokuuta 2018 täytäntöönpanopäätöksen rahoitusriskiä koskevista kriteereistä ja standardeista, joita sovelletaan vapaaseen liikkeeseen luovutettuihin tavaroihin. Komissio ja jäsenvaltiot sopivat rahoitusriskiä koskevassa päätöksessä yhteisestä EU:n laajuisesta lähestymistavasta ja säännöistä, jotta rahoitusriskeihin voidaan puuttua samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.

4.17 *Komissio aloittaa perinteisten omien varojen alalla rikkomusmenettelyn ainoastaan silloin, kun sillä on ratkaisevaa näyttöä siitä, että vakiintunut käytäntö tai tietyn jäsenvaltion laiminlyönti johtaa perinteisten omien varojen menettämiseen. Kun komissio oli saanut maaliskuussa 2017 vakuuttavaa näyttöä siitä, että perinteisiä omia varoja menetettiin Yhdistyneen kuningaskunnan passiivisuuden takia, se ryhtyi välittömästi päättäväisiin toimiin, joiden seurauksena käynnistettiin rikkomusmenettely. Yhdistynyt kuningaskunta otti marraskuussa 2014 käyttöön ylimääräisiä maksuja, joiden taustalla oli jäsenvaltioille vuonna 2011 esitetty pyyntö laatia erityiset aliarvottamiseen liittyvät riskiprofiilit. Komissiolla oli kuitenkin perusteltu syy tutkia asiaa tarkemmin vasta siinä vaiheessa, kun Yhdistynyt kuningaskunta peruutti ja poisti kyseiset määrät B-kirjanpidosta vuonna 2015, jolloin komissio sisällytti asian seuraavaan perinteisiä omia varoja koskevaan tarkastukseensa, joka toteutettiin marraskuussa 2016. Kun tätä asiaa käsiteltiin ennen maaliskuuta 2017, OLAF oli yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin ja varoitti niitä muodollisesti 11 kertaa siitä, että niiden olisi toteutettava toimia aliarvottamisen osalta.*

Komissio arvioi unionin tullikoodeksin perusteella saavansa tarkempia tietoja tuonnista vielä ennen vuoden 2020 loppua. Tämä mahdollistaa myös tiedonlouhintatekniikoiden laajemman käytön, jotta voidaan auttaa jäsenvaltioita tehostamaan valvontaansa.

([14]) Ks. erityiskertomus nro 19/2017 ”Tuontimenettelyt: oikeuskehyksen puutteet ja täytäntöönpanon tehottomuus vaikuttavat EU:n taloudellisiin etuihin” ja erityisesti sen kohdat VI–IX.

([15]) Tilintarkastustuomioistuin käynnisti maaliskuussa 2018 tarkastuksen, jossa tutkitaan, onko pyrkiikö EU vastaamaan haasteisiin, joita aiheutuu verkkokaupasta alv:n ja tullien suhteen.

([16]) Tämä on pääasiallinen komission käytettävissä oleva lain täytäntöönpanon valvontatoimi tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei noudata EU:n lakia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 4.2 – Kiinasta tuotujen tekstiilien ja jalkineiden aliarvottaminen: Yhdistynyt kuningaskunta ei ottanut käyttöön komission pyytämiä riskiprofiileita, minkä arvioidaan johtaneen huomattaviin perinteisten omien varojen menetyksiin

Komissio tiedotti jäsenvaltioille jo vuonna 2007 petosriskistä, joka liittyy Kiinasta peräisin olevien tekstiilien ja jalkineiden tuontiin. Vuonna 2011 komissio pyysi jäsenvaltioita ottamaan käyttöön riskiprofiilit tällaisen tuonnin kohdalla. Muut jäsenvaltiot noudattivat lopulta pyyntöä. Tämän seurauksena merkittävä määrä kyseistä sääntöjenvastaista tuontia ohjattiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

OLAF suoritti tutkimuksen Kiinasta tuotujen tekstiilien ja jalkineiden arvottamisesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuosina 2015–2017. Tutkimuksessa todettiin, että kyseisten tuontitavaroiden aliarvottamisesta oli mahdollisesti aiheutunut 1,6 miljardin euron perinteisten omien varojen menetykset vuosina 2013–2016.

Vuonna 2017 komission budjettipääosasto suoritti Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaksi tarkastusta, joiden seurauksena se raportoi, että maa ei ollut pyrkinyt riittävällä tavalla lieventämään kyseisten tuontitavaroiden aliarvottamisen riskiä.

Maaliskuussa 2018 komissio lopulta käynnisti rikkomusmenettelyn Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan lähettämällä asiasta virallisen ilmoituksen. Näihin toimiin ryhdyttiin, koska Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut toteuttanut riittäviä toimenpiteitä aliarvottamisesta johtuvan tullipetoksen riskin lieventämiseksi eikä myöskään suostunut asettamaan kierrettyjä tulleja vastaavia määriä EU:n talousarvioon.

Perinteisiä omia varoja on näin jäänyt maksamatta vuosina 2013–2017 arviolta 2,2 miljardia euroa, joista voidaan periä viivästyskorkoa. Kyseisten tuontitavaroiden aliarvottaminen saattaa myös vaikuttaa alv- ja BKLT-varojen laskentaan sekä muiden jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskentaan.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 4.2 – Kiinasta tuotujen tekstiilien ja jalkineiden aliarvottaminen: Yhdistynyt kuningaskunta ei ottanut käyttöön komission pyytämiä riskiprofiileita, minkä arvioidaan johtaneen huomattaviin perinteisten omien varojen menetyksiin

Heti kun komissio oli saanut OLAFin kertomuksen, joka julkaistiin maaliskuussa 2017, se toteutti päättäväisiä toimia määrittääkseen menetettyjen omien varojen määrän. Lisäksi se kehotti Yhdistynyttä kuningaskuntaa toteuttamaan pikaisesti toimia uusien menetysten estämiseksi ja asettamaan komission käyttöön laiminlyönnin takia maksamatta jääneiden perinteisten omien varojen arvioidun määrän. Toukokuussa ja marraskuussa 2017 tehtyjen perinteisten omien varojen tarkastusten lisäksi budjettipääosasto lähetti Yhdistyneelle kuningaskunnalle varoituskirjeet 24. maaliskuuta 2017 ja 28. heinäkuuta 2017. Näiden toistuvien varoitusten jälkeen komissio käynnisti rikkomusmenettelyn Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan maaliskuussa 2018.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alv:oon perustuvien omien varojen tarkistamisessa esiintyy puutteita

4.18 Yhdenmukaistettu alv-määräytymisperuste lasketaan siten, että kukin jäsenvaltio jakaa alv-nettotulojensa kokonaismäärän painotetulla keskimääräisellä verokannallaan ([17]). Jäsenvaltiot määrittävät painotetun keskimääräisen verokantansa kansantalouden tilinpitonsa tietojen perusteella. Koska painotettu keskimääräinen verokanta on suhdeluvun nimittäjä, se vaikuttaa merkittävällä tavalla yhdenmukaistettujen alv-määräytymisperusteiden laskentaan ja sitä kautta myös jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin.

4.19 Komissio tarkistaa jäsenvaltioiden alv-ilmoituksissaan esittämät painotetut keskimääräiset verokannat. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kyseisten tarkistusten suorittamisen ja havaitsi, että komission valvontatapaan kuuluvaa riskinarviointia olisi aiheellista muuttaa vakiomuotoisemmaksi. Lisäksi puuttui vakiomuotoinen dokumentointi, josta olisi käynyt ilmi tehty työ, ja oli vain vähän näyttöä siitä, että laskelmiin käytetyt kansantalouden tilinpidon tiedot oli täsmäytetty muista (kansallisista tai EU:n) lähteistä saatuihin tietoihin. Käytössä ei myöskään ollut menettelyä, jolla kohdistettaisiin alv-varauma painotettuun keskimääräiseen verokantaan tapauksissa, joissa komissio havaitsee merkittäviä puutteita jäsenvaltioiden kokoamissa kansantalouden tilinpidon tiedoissa.

4.19 *Komissio suorittaa riskianalyysin ja dokumentoi työnsä kunkin tarkastuksen osalta ottaen huomioon jokaisen maan oman lainsäädännön ja hallinnon. Komission kokemuksen mukaan toisaalta painotetun keskimääräisen verokannan laskennassa käytettyjen kansantalouden tilinpidon tietojen ja kansallisten julkaisujen tietojen ja toisaalta Eurostatin tietokantaan sisältyvien tietojen välillä ei ole merkittävää eroa.*

Tällä hetkellä ei ole tarkoitus tehdä kansantalouden tilinpitoon erillistä varaumaa, joka koskisi painotetun keskimääräisen verokannan laskentaa siinä tapauksessa, että kansantalouden tilinpito katsotaan epäluotettavaksi. Nykyinen menettely ei toisaalta myöskään estä tällaisen varauman tekemistä. Yleisesti ottaen vireillä olevien BKTL-varaumien mahdollisia vaikutuksia on arvioitava tapauskohtaisesti kunkin alv-tarkastuksen yhteydessä.

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

4.20 Budjettipääosaston ja Eurostatin julkaisemissa vuoden 2017 toimintakertomuksissa annetut tiedot vahvistavat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset. Budjettipääosasto esitti jo toisena vuonna peräkkäin Yhdistyneen kuningaskunnan kantamien perinteisten omien varojen määrää koskevan *varauman*. Syynä oli se, että maa ei ollut asettanut EU:n talousarvioon määrää, joka vastasi kierrettyjä tekstiileistä ja jalkineista kannettavia tulleja (ks. ***kohta 4.17*** ja ***laatikko 4.2***) ([18]).

([17]) Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989, arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä (EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9).

([18]) Tämän kysymyksen kirjanpitokäsittely on ollut EU:n kirjanpitosääntöjen mukainen. Perinteisten omien varojen määrää ei sen vuoksi ole katsottu saamisiksi vuoden 2017 tilinpäätöksessä (ks. Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen liitetieto 2.6.1.1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

4.21 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulojen virhetaso ei ole olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat tuloihin liittyvät järjestelmät olivat yleisesti ottaen vaikuttavat. Tilintarkastustuomioistuimen komissiossa ja tietyissä jäsenvaltioissa tarkastamat perinteisiä omia varoja koskevat keskeiset sisäiset valvontamenettelyt olivat osittain vaikuttavat (ks. ***kohdat 4.12–4.17***).

Suositukset

4.22 ***Liitteessä 4.3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen neljän suosituksen täytäntöönpanoa. Komissio oli pannut nämä neljä suositusta täytäntöön suurimmaksi osaksi.

4.23 Tilintarkastustuomioistuin esittää tämän arvion ja vuotta 2017 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

Perinteiset omat varat

— **Suositus 1:** Komission olisi parannettava vuoden 2020 loppuun mennessä tuontivirtojen seurantaansa ja muun muassa käytettävä laajemmin tiedonlouhintatekniikoita epätavallisten toimintamallien ja niiden taustalla olevien syiden analysointiin sekä ryhdyttävä viipymättä toimiin, joilla varmistetaan, että omia varoja asetetaan käyttöön asiaankuuluva määrä.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio arvioi unionin tullikoodeksin perusteella saavansa tarkempia tietoja tuonnista vielä ennen vuoden 2020 loppua. Tämä mahdollistaa myös tiedonlouhintatekniikoiden laajemman käytön, jotta voidaan auttaa jäsenvaltioita tehostamaan valvontaansa. OLAF on myös toteuttanut tältä osin muita tutkintatoimia, jotka ovat vielä kesken useissa jäsenvaltioissa. Yhdistyneen kuningaskunnan aliarvottamistapauksen ja aliarvottamisasioissa vuonna 2017 yleisesti toteutettujen toimien lisäksi muista päätökseen saduista tutkimuksista esitetään lisätietoja OLAFin vuonna 2017 laatimassa kertomuksessa.

Alv:oon perustuvat omat varat

— **Suositus 2:** Komission olisi vuoden 2019 loppuun mennessä tarkistettava olemassa oleva valvontakehys ja dokumentoitava paremmin sen käyttö tarkistettaessa jäsenvaltioiden laskelmat, jotka koskevat yhdenmukaistettujen alv-määräytymisperusteiden määrittämisessä käytettäviä painotettuja keskimääräisiä verokantoja.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Se aikoo tarkastella uudelleen painotetun keskimääräisen verokannan laskentaan liittyvää nykyistä valvontakehystä. Tätä varten komissio aikoo edelleen yhdenmukaistaa työskentelynsä dokumentointia ja ottaa käyttöön yhdenmukaisen tarkastuslistan, jota sovelletaan painotettua keskimääräistä alv-kantaa koskevissa tarkastuksissa.

Komissio on myös valmis tarkastelemaan tapauskohtaisesti BKTL-varauman vaikutusta alv-määräytymisperusteeseen ja päivittämään alv-varaumia tämän tarkastelun tulosten pohjalta.

LIITE 4.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

	2017	2016
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**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 ([1]), ALV-VARAUMAT JA PERINTEISIÄ OMIA VAROJA KOSKEVAT AVOIMET KOHDAT JÄSENVALTIOITTAIN 31.12.2017

Jäsenvaltio	BKTL-varaumat (31.12.2017)	Alv-varaumat (31.12.2017)	Perinteiset omat varat, ”avoimet kohdat” (31.12.2017)
Belgia	0	3	30
Bulgaria	0	4	4
Tšekki	0	0	3
Tanska	0	6	17
Saksa	0	7	13
Viro	0	1	0
Irlanti	0	12	11
Kreikka	5	9	25
Espanja	0	6	30
Ranska	0	5	20
Kroatia	2	1	2
Italia	0	5	20
Kypros	0	1	3
Latvia	0	1	1
Liettua	0	0	5
Luxemburg	0	4	2
Unkari	0	0	12
Malta	0	0	2
Alankomaat	0	5	53
Itävalta	0	4	5
Puola	0	1	12
Portugali	0	0	16
Romania	0	2	20
Slovenia	0	0	4
Slovakia	0	0	6
Suomi	0	4	9
Ruotsi	0	4	2
Yhdistynyt kuningaskunta	0	7	27
YHTEENSÄ 31.12.2017	**7**	**92**	**354**
YHTEENSÄ 31.12.2016	2	95	335

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([1]) Taulukko sisältää ainoastaan BKTL-tapahtumia koskevat erityiset varaumat (jotka kattavat kansantalouden tilinpidon tiettyjen osien kokoamisen jäsenvaltiossa). Kaikissa jäsenvaltioissa on voimassa myös prosessikohtaisia BKTL-varaumia (ks. kohta 4.10), jotka kattavat tietojen kokoamisen vuodesta 2010 eteenpäin (lukuun ottamatta Kroatiaa, jossa varaumat kattavat sen vuodesta 2013 eteenpäin.

LIITE 4.3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – TULOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	**Suositus 1:** komissio toteuttaa seuraavan tarkastussyklin aikana toimenpiteet, joilla varmistetaan, että varauman kattamien vuosien määrä on pienempi syklin lopussa.		X					*Komissio myöntää, että varaumien kattamien vuosien määrä saattaa olla merkittävä tarkastussyklin lopussa. Varaumien tekemisen osalta komissio alkoi tämän syklin aikana määritellä jo varhaisessa vaiheessa toimenpiteitä, joilla on tarkoitus parantaa BKTL-tietojen laatua. Tämän pitäisi osaltaan vähentää tulevien varaumien vaikutusta niiden rahoitusosuuksien määrään, joita EU:n talousarvioon on maksettava.*
	Suositus 2: komissio toteuttaa toimenpiteet, joilla vähennetään jäsenvaltioiden esittämien tarkistusten vaikutusta.		X					*Kansalliset tilastoviranomaiset aikovat vapaaehtoisesti laatia yhteisen tarkistuspolitiikan ja ottaa sen käyttöön asteittain, jotta käyttäjille voidaan tuottaa johdonmukaisempia tilastotietoja. Hyväksytyissä ohjeissa täsmennetään, että jäsenvaltioiden olisi levitettävä seuraavien, vuosina 2019 ja 2024 tehtävien vertailuarvojen tarkistusten tulokset.* *Komissio pyytää jäsenvaltioita toimittamaan tuoreimmat laadukkaat tiedot, jotka koskevat BKTL:oon perustuvia omia varoja.*
	Suositus 3: komissio parantaa tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia koskevia nykyisiä ohjeita ja kannustaa niiden soveltamiseen jäsenvaltioissa.		X					*Komissio on perustanut jäsenvaltioiden hankeryhmän. Sen on tarkoitus jatkossa määritellä toimet, joita tarvitaan yhteisen lähestymistavan toteuttamiseksi, ja antaa lisäohjeistusta. Hankeryhmä kuitenkin totesi, että tämän asian katsotaan ylittävän laajuudeltaan tullin yritystarkastusoppaan erityisesti oikeudellisten vaikutusten osalta.*
	Suositus 4: komissio varmistaa, että jäsenvaltioilla on riittävät kirjanpitojärjestelmät erien kirjaamiseksi B-kirjanpitoon, ja kannustaa jäsenvaltioita parantamaan kyseiseen kirjanpitoon vietyjen erien hallinnointia esimerkiksi tarkistamalla nämä erät säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa, että vanhemmat erät on asianmukaisesti päivitetty tai poistettu tileiltä.		X					*Komissio tutkii jatkossakin B-kirjanpidon jokaisen tekemänsä perinteisten omien varojen tarkastuksen yhteydessä ja varmistaa, että jäsenvaltioilla on käytössä riittävät kirjanpitojärjestelmät ja että vanhemmat erät on poistettu kirjanpidosta tai niiden sisällyttäminen edelleen B-kirjanpitoon on perusteltua.*

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 – Tapahtumien sääntöjenmukaisuus	5.7–5.30
Erityisesti uudet edunsaajat ja pk-yritykset ilmoittavat kulut liian suurina	5.12
Suurin osa virheistä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, koski työajan kirjaamista ja viivästyksiä varojen jaossa	5.13
Horisontti 2020: henkilöstökustannusten ilmoittamista koskevat säännöt ovat edelleen alttiita virheille	5.14–5.16
Verkkojen Eurooppa -väline: alihankinnan ja siitä aiheutuneiden kulujen määritelmät ovat tulkinnanvaraisia	5.17
Tutkimus: Tarkastuksiin liittyvän seurannan koordinointi parantunut, mutta hankeseurannassa vielä parantamisen varaa	5.18–5.19
Erasmus+: riittävä valvontastrategia, mutta lisätoimia tarvitaan avustusten hallinnoinnin parantamiseen koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastossa	5.20–5.22
Vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan oikea arvio varainhoidosta ja riskinalaisten määrien laskenta on parantunut	5.23–5.25
Tarkastuskohteen toimittamien sääntöjenmukaisuustietojen arviointi	5.26–5.30
Johtopäätös ja suositukset	5.31–5.34
Johtopäätös	5.31–5.32
Suositukset	5.33–5.34
Osa 2 – Tuloksellisuusongelmat tutkimuksen ja innovoinnin aloilla	5.35–5.37
Useimmissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset	5.37

Liite 5.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

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

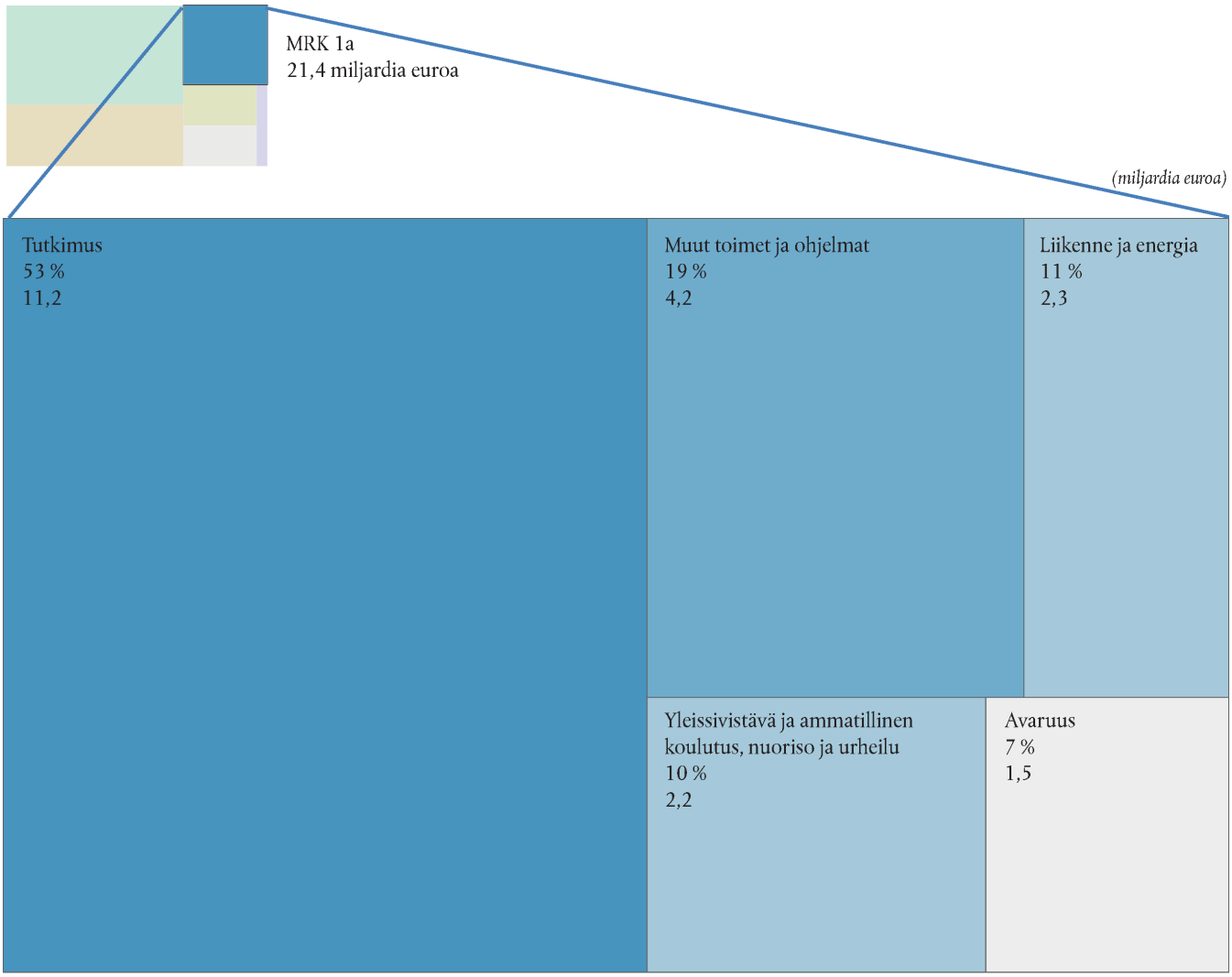
Liite 5.3 – Aiempien suositusten seuranta – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen 1a otsakkeeseen ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” liittyvät havainnot. ***Laatikossa 5.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuonna 2017.

Laatikko 5.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake – Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky – Menojen jakautuminen vuonna 2017



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	**21,4**
- *ennakkomaksuja* ([1])	*- 14,4*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* ([1])	*7,9*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**14,9**

([1]) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liite 1.1***, kohta 15).

Lähde: Euroopan unionin *konsolidoitu tilinpäätös* 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky lyhyesti

5.2 Työllisyyden, kasvun ja investointien edistäminen on Euroopan unionille haaste ja siksi komissiolle keskeinen prioriteetti. Otsakkeen ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” talousarvioon osoitetut menot ovat aivan keskeisiä Euroopan yhdentymishankkeelle, ja niiden merkitys osallistavan yhteiskunnan edistäjänä, kasvun vauhdittajana ja uusien työpaikkojen luojana EU:ssa kasvaa jatkuvasti.

5.3 Tähän toimintalohkoon kuuluvat tutkimukseen ja innovointiin, koulutukseen, Euroopan laajuisiin energia-, liikenne- ja tietoliikenneverkkoihin, avaruusohjelmiin ja yritysten kehittämiseen liittyvät menot. Tutkimuksen ja innovoinnin alalta merkittävimmät ohjelmat, joita rahoitetaan tästä otsakkeesta, ovat seitsemäs tutkimuksen puiteohjelma ([1]) ja Horisontti 2020 -ohjelma ([2]). Erasmus+ puolestaan on merkittävin koulutukseen, nuoriin ja urheiluun suunnattu ohjelma, jota rahoitetaan tästä otsakkeesta. Otsakkeeseen kuuluu myös suuria infrastruktuurihankkeita, kuten maailmanlaajuinen satelliittinavigointijärjestelmä Galileo, Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä EGNOS, eurooppalainen yhteisyritys ITERiä ja fuusioenergian kehittämistä varten, liikenteen, energian ja tietoliikenteen alan Verkkojen Eurooppa -väline (CEF) ja yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma COSME.

5.4 Komissio hallinnoi suurinta osaa menoista, jotka muodostuvat pääosin *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 ennakkomaksut korvattavasta kokonaismäärästä. Kansalliset toimistot taas hallinnoivat noin 80 prosenttia Erasmus+-ohjelman avustuksista komission puolesta. Loppua 20 prosenttia hallinnoi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA).

5.5 Pääasiallinen riski *tapahtumien sääntöjenmukaisuudelle* on se, että edunsaajat ilmoittavat tukeen oikeuttamattomia kuluja, jotka jäävät havaitsematta tai korjaamatta ennen kuin komissio korvaa kulut. Riski on erityisen suuri ohjelmissa, joissa tukeen oikeuttavien kulujen korvaussäännöt ovat monimutkaiset, kuten tutkimusohjelmissa. Erityisesti edunsaajat, jotka eivät tunne sääntöjä kovin hyvin, kuten pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset), ensimmäistä kertaa ohjelmaan osallistuvat tahot sekä osallistujat EU:n ulkopuolisissa maissa, tulkitsevat sääntöjä usein väärin.

5.5 *Horisontti 2020 -ohjelman tukikelpoisuussääntöjä on yksinkertaistettu huomattavasti verrattuna seitsemänteen tutkimuksen puiteohjelmaan. Esimerkiksi välillisiä kustannuksia varten on otettu käyttöön uusi, kiinteämääräiseen korvaukseen perustuva korvausjärjestelmä.*

([1]) Seitsemäs tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelma 2007–2013.

([2]) Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma 2014–2020 (Horisontti 2020).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

5.6 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tutki otsakkeen ”Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky” osalta seuraavat tekijät vuonna 2017 tarkoituksenaan tuottaa erityisarvio:

a) 130 tapahtumaa sisältävä otos. Tarkoituksena oli poimia edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista. Otokseen kuului 91 tutkimuksen ja innovoinnin alan tapahtumaa (53 seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman tapahtumaa ja 38 Horisontti 2020 -puiteohjelman tapahtumaa) sekä 39 muihin ohjelmiin ja toimiin liittyvää tapahtumaa 18 jäsenmaassa ja viidessä EU:n ulkopuolisessa maassa.

b) komission sisäisen tarkastuksen osaston vuonna 2017 toimittamat tarkastukset yksiköissä, joiden *vuotuiset toimintakertomukset* tilintarkastustuomioistuin myös tarkasti.

c) tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosaston, koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston ja tutkimuksen toimeenpanoviraston vuotuisissa toimintakertomuksissa menojen sääntöjenmukaisuudesta ilmoitetut tiedot ja tietojen yhdenmukaisuus tilintarkastustuomioistuimen tulosten kanssa.

d) komission tutkimuksen ja innovoinnin alan sekä koulutuksen alan menoista toimittamien tietojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus. Tämä työ suoritettiin tilintarkastustuomioistuimen uuden strategian mukaisesti, joka tähtää varmentavan tarkastustavan soveltamiseen tulevaisuudessa.

e) tutkimus- ja innovointihankkeiden *tuloksellisuutta* koskevat komission kertomukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 1 – TAPAHTUMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

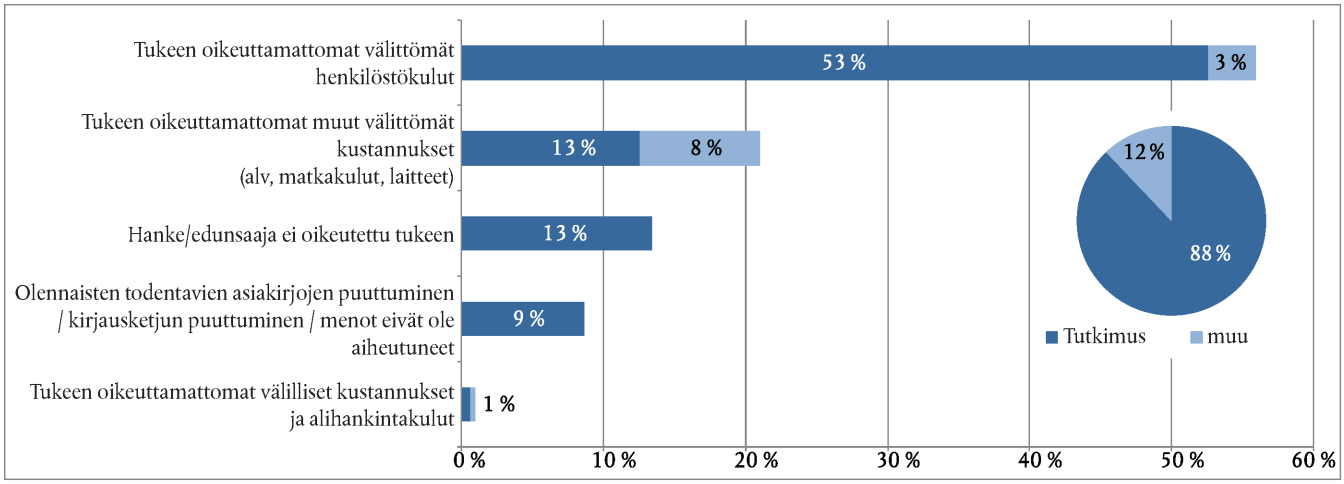
5.7 ***Liitteessä 5.1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastuksen tuloksista. Tarkastetuista 130 tapahtumasta 66:een (51 prosenttiin) liittyi *virhe*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 41 virheen perusteella, että virhetaso on 4,2 prosenttia ([3]).

5.8 ***Laatikossa 5.2*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2017 *arvioituun virhetasoon*. Tarkastajat havaitsivat tukeen oikeuttamattomiin kuluihin liittyviä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä 35:ssä kaikkiaan 91:stä otokseen poimituista tutkimuksen ja innovoinnin alan tapahtumasta (20 liittyi seitsemänteen tutkimuksen puiteohjelmaan ja 15 Horisontti 2020 -ohjelmaan). Nämä virheet kattavat lähes 79 prosenttia kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alan arvioidusta vuoden 2017 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 – Suurin osa virheistä koski tukeen oikeuttamattomia välittömiä henkilöstökuluja



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([3]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevan laskelmansa edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 2,2 prosentin (alempi virheraja) ja 6,2 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.9 Kahdeksan kvantitatiivisesti ilmaistua virhettä oli osuudeltaan yli 20 prosenttia asianomaisen tapahtuman arvosta (ks. ***liite 5.2***). Kaikki nämä virheet aiheutuivat siitä, että edunsaajat ilmoittivat tukeen oikeuttamattomia seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman ja Horisontti 2020 -ohjelman menoja.

5.10 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä viidessä 39 tapahtumasta, jotka poimittiin otokseen muiden ohjelmien ja toimien joukosta. Virheet aiheutuivat, koska 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 ([4]).

5.11 Komission soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan viiteen tapahtumaan, jotka tilintarkastustuomioistuin oli poiminut otokseensa. Nämä toimenpiteet eivät vaikuttaneet merkittävästi tilintarkastustuomioistuimen laskelmiin, sillä ne alensivat arvioitua virhetasoa tämän vuosikertomuksen luvun osalta vain 0,3 prosenttiyksikköä. Lopullisten edunsaajien tekemistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä 17:n kohdalla komissiolla tai riippumattomalla tarkastajalla oli kuluilmoituksen perusteella riittävät tiedot (esim. virheellinen muuntokurssi, tai menot olivat aiheutuneet kuluilmoituksen kattaman ajanjakson ulkopuolella) virheiden ehkäisemiseen tai havaitsemiseen ja korjaamiseen ennen menojen hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt kaiken käytettävissään olevan tiedon tarkoituksenmukaisesti, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 1,5 prosenttiyksikköä alhaisempi.

KOMISSION VASTAUKSET

5.11 *Komissiolla on käytössään luotettava ennakkovalvontajärjestelmä, joka sisältää yksityiskohtaiset automatisoidut tarkastuslistat, kirjalliset ohjeet ja jatkuvan koulutuksen. Järjestelmän parantaminen siten, että edunsaajat voivat keskittyä tutkimus- ja innovointitavoitteidensa saavuttamiseen ja että voidaan varmistaa maksujen suorittaminen tutkijoille ajallaan, lisäämättä kuitenkaan edunsaajille aiheutuvaa hallinnollista rasitusta, on jatkuva haaste.*

Riippumattomat tarkastajat todensivat kuluilmoitukset 14:ssä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista 17 tapauksesta. Niihin liittyvä ongelma on tiedossa, ja sitä on käsitelty aiemmissa kertomuksissa. Komissio on järjestänyt edunsaajille ja riippumattomille lausuntoja antaville tarkastajille kokouksia, joissa on tiedotettu yleisimmistä virheistä. Lisäksi virheitä tehneille lausuntoja antaville tarkastajille on annettu palautetta, ja Horisontti 2020 -ohjelmassa on laadittu parempi tarkastuslausuntojen ohjemalli. Seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman osalta tarkastuslausuntojen arvioidaan alentavan virhetasoa 50 prosentilla verrattuna todentamattomiin ilmoituksiin. Vaikka niissä ei havaita jokaista virhettä, ne ovat silti tärkeä väline kokonaisvirhetason alentamisessa.

([4]) Virheiden osuus oli 4,9–16,9 prosenttia tarkastetusta arvosta. Virheet koskivat hankkeita seuraavissa ohjelmissa: hiili- ja terästutkimusrahasto (kaksi tapausta), kilpailukyvyn ja innovoinnin ohjelma (yksi tapaus), Erasmus+ (yksi tapaus) ja Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskeva ohjelma (yksi tapaus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Erityisesti uudet edunsaajat ja pk-yritykset ilmoittavat kulut liian suurina

5.12 Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet tutkimus- ja innovointihankkeissa koskivat enimmäkseen henkilöstökuluja, ja suurimman osan virheistä tekivät uudet edunsaajat sekä pk-yritykset (ks. esimerkki ***laatikossa 5.3***). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös tukeen oikeuttamattomia menoja, jotka aiheutuivat siitä, että konsultit tai palveluntarjoajat oli virheellisesti luokiteltu työntekijöiksi, tai siitä, että kolmansia osapuolia ei ollut mainittu avustussopimuksessa.

Laatikko 5.3 – Pk-yritys ilmoittaa virheellisiä henkilöstökuluja ja kolmannelle osapuolelle aiheutuneita kuluja

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maitoalalla toimivan pk-yrityksen. Pk-yritys oli hiljattain osallistunut neljään seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman hankkeeseen. *Edunsaaja* oli käyttänyt virheellistä menetelmää tuntipalkkojen laskemiseen. Sen arvio vuoden 2016 kustannuksista perustui vuoden 2014 tietoihin. Pk-yrityksen omistajien tuntipalkat olivat liian suuret. Lisäksi kuudesta tarkastetusta työntekijästä kolmen poissaolorekisterien ja tuntilistojen välillä havaittiin eroja, joiden seurauksena työtunteja oli ilmoitettu liikaa.

Hankkeen parissa työskennelleet työntekijät eivät myöskään olleet avustussopimuksen osapuolena olevan yrityksen vaan sen sisaryrityksen palveluksessa. Sisaryritystä ei ollut lisätty kolmanneksi osapuoleksi avustussopimukseen.

Näin ollen kaikki kustannukset oli todettava tukeen oikeuttamattomiksi.

5.12 *Horisontti 2020 -ohjelman tärkeänä tavoitteena oli lisätä uusien tulokkaiden ja pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) osallistumista puiteohjelmaan. Vuoden 2017 lopussa 57 prosenttia tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmien osallistujista oli uusia tulokkaita. Toisaalta 23,9 prosenttia erityistavoitteen "Johtoasema mahdollistavissa ja teollisuusteknologioissa" ja painopistealueen "Yhteiskunnalliset haasteet" määrärahoista on osoitettu pk-yrityksille, kun tavoite on 20 prosenttia. Komissio on tietoinen siitä, että uudet tulokkaat ja pk-yritykset muodostavat erityisen virheriskin, ja tätä riskiä on pyrittävä pienentämään. Sitä ei kuitenkaan voida poistaa täysin.*

Komissio on pyrkinyt erityisesti huomioimaan uudet tulokkaat ja pk-yritykset tiedotuskampanjoissaan. Se on ottanut Horisontti 2020 -ohjelman osalta käyttöön yksinkertaistettuja menettelyjä, jotka koskevat nimenomaan tällaisia edunsaajia. Niihin kuuluvat muun muassa kertakorvaukset pk-yrityksiin sovellettavassa yhden tason järjestelmässä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suurin osa virheistä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, koski työajan kirjaamista ja viivästyksiä varojen jaossa

5.13 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi otokseen poimitun 130 tapahtuman joukosta lisäksi 42 virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ja joissa oli kyse rahoitussääntöjen noudattamatta jättämisestä ([5]). Nämä tapaukset liittyivät useimmiten tutkimus- ja innovointihankkeisiin. Niissä oli pääasiassa kyse edunsaajien työajan kirjausjärjestelmien puutteista ja siitä, että hankekoordinaattori oli jakanut EU:n rahoituksen myöhässä muille hankkeeseen osallistujille. Vaikka jotkin näistä viivästyksistä olivat ymmärrettäviä, tilintarkastustuomioistuin toteaa, että viivästykset EU:n varojen siirtämisessä voivat aiheuttaa vakavia taloudellisia seurauksia erityisesti pk-yrityksille, mutta myös muille hankkeeseen osallistuville ([6]).

5.13 *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.*

Horisontti 2020: henkilöstökustannusten ilmoittamista koskevat säännöt ovat edelleen alttiita virheille

5.14 Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut aiemmin ([7]), että Horisontti 2020 -ohjelman rahoitussäännöt ovat yksinkertaisemmat kuin seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman säännöt. Tukikelpoisten kustannusten korvaamiseen perustuvan rahoitusmallin tosiasiallisten henkilöstökulujen ilmoittamista koskevat säännöt ovat kuitenkin monimutkaiset ja näin ollen vaikeat ymmärtää ja soveltaa. Tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastukset vahvistavat tämän, sillä molemmissa henkilöstökulujen virhetaso on jatkuvasti korkea.

5.14 ja 5.15 *Tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 5.15 kuvaama erityistilanne johtuu yksinkertaistamisesta, joka toteutettiin, jotta voitiin lisätä edunsaajien tavanomaisten kustannuslaskentakäytäntöjen hyväksymistä. Komissio aikoo tarkastella mahdollisuuksia lisätä yksinkertaistamista erityisesti tulevan puiteohjelman osalta sekä tilintarkastustuomioistuimen että komission omien tarkastusten tulosten pohjalta. Samalla on varmistettava, että toimintapoliittiset tavoitteet voidaan saavuttaa ja että EU:n varoja voidaan kohdentaa asianmukaisesti.*

Komissio toteuttaa parhaillaan pilottihankkeita, jotka koskevat kertakorvaukseen perustuvaa kiinteämääräistä rahoitusta. Tarkoituksena on laajentaa tällaisen rahoitusmallin käyttöä Euroopan horisontti -ohjelmassa. Näin voitaisiin välttää kaikki edellä kuvatut virheet.

([5]) Tapahtumista 13 sisälsi sekä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä että virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

([6]) Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 8.18 ja 8.42 (suositus 2) sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 8.12.

([7]) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 5.13, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 5.12 ja tilintarkastustuomioistuimen maaliskuussa 2018 julkaistu taustakatsaus "A contribution to simplification of EU research programme beyond Horizon 2020".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.15 Heinäkuussa 2016, eli yli kaksi vuotta Horisontti 2020 -ohjelman alkamisen jälkeen, komissio otti käyttöön uuden vaihtoehdon henkilöstökulujen ilmoittamiseen. Kyseessä on kuukausipohjainen tuntipalkan laskentamenetelmä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset vahvistavat, että menetelmän soveltaminen nykyisin ehdoin voi johtaa siihen, että edunsaaja ilmoittaa merkittävästi suuremmat henkilöstökulut kuin mihin tosiasiallinen työmäärä oikeuttaisi. Näin tapahtuu, kun henkilöstö työskentelee EU:n rahoittaman tehtävän lisäksi muidenkin tehtävien parissa ja kun tehokkaita työtunteja on enemmän kuin vakiomäärä. Komission ohjeissa edunsaajia vaaditaan käyttämään tehokkaiden työtuntien vakiomäärää korkeamman todellisen määrän sijaan heidän laskiessaan tuntipalkkaa tukikelpoisia menoja varten. Tilintarkastustuomioistuin on jo raportoinut ([8]), että komission käyttöönottamat kaksoisraja-arvot ([9]) eivät korjaa edellä kuvattua tilannetta, koska niitä sovelletaan ainoastaan EU:n ja Euratomin *avustuksiin*, eikä niiden yhteydessä huomioida tehtäviä, joita EU ei rahoita (ks. esimerkki ***laatikossa 5.4***).

Laatikko 5.4 – Kuukausipohjainen tuntipalkan laskentamenetelmä johti kustannusten ilmoittamiseen liian suurina

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti edunsaajan, joka sovelsi kuukausipohjaista tuntipalkan laskentamenetelmää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että menetelmän takia edunsaaja ilmoitti järjestelmällisesti liian suuret henkilöstökulut ja pystyi hakemaan korvausta sellaisen henkilön kokoaikaisesta palkasta, joka työskenteli EU-hankkeen parissa vain osa-aikaisesti.

Kyseisen työntekijän vuosipalkka oli 162 500 euroa ja tehokasta työaikaa oli 2 400 tuntia vuodessa. Tästä ajasta 1 788 tuntia käytettiin EU-hankkeen parissa. Käyttäessään kuukausipohjaista tuntipalkan laskentamenetelmää edunsaaja oli oikeutettu laskuttamaan työntekijän koko 162 500 euron palkan EU-hankkeelta, vaikka työntekijä käytti vain 75 prosenttia tehokkaasta työajastaan EU-hankkeeseen.

([8]) Varainhoitovuoden 2016 vuosikertomuksen kohta 5.16.

([9]) Edunsaajien on varmistettava, että
- EU:n ja Euratomin avustuksia varten ilmoitettu työtuntien kokonaismäärä henkilöä kohti vuodessa EI ole enempää kuin tuntipalkan laskemiseen käytetty vuosittainen tehokas työaika
- EU:n ja Euratomin avustuksia varten ilmoitettu henkilöstökulujen kokonaismäärä (tosiasialliset kustannukset, joista korvausta haetaan) henkilöä kohti vuodessa EI ole suurempi kuin edunsaajan kirjaamien henkilöstökulujen kokonaismäärä (kyseistä henkilöä kohti vuodessa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.16 Vuonna 2015 komissio julkaisi ohjeasiakirjan ([10]), johon sisältyi luettelo maakohtaisista huomioitavista seikoista. Ohjeasiakirjan oli tarkoitus tarjota opastusta edunsaajille tukikelpoisuuskysymyksissä maakohtainen tilanne tai säädöskehys huomioon ottaen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämä luettelo oli puutteellinen, eikä samankaltaisia tilanteita eri maissa käsitelty ([11]).

KOMISSION VASTAUKSET

5.16 *Ohjeasiakirjaan liittyvässä luettelossa esitetään yhteenveto kaikista niistä kansallisista kysymyksistä, joista komissiota on kuultu ja joista se on tehnyt oikeudellisen arvioinnin. Tällaiset arvioinnit käynnistetään yleensä kansallisten yhteyspisteiden pyynnöstä.*

Verkkojen Eurooppa -väline: alihankinnan ja siitä aiheutuneiden kulujen määritelmät ovat tulkinnanvaraisia

5.17 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi muidenkin ohjelmien sääntöjen olevan tulkinnanvaraisia. Verkkojen Eurooppa -välineessä ero toteuttamiseen liittyvän hankintasopimuksen ja alihankintasopimuksen välillä on epäselvä, vaikka niiden tukikelpoisuussäännöt ovat erilaiset ([12]). Tämä saa edunsaajat epäröimään. Lisäksi yksi tukikelpoisuusehdoista on, että kulujen on täytynyt aiheutua. Verkkojen Eurooppa -välineessä sovelletun komission määritelmän mukaan tästä ei kuitenkaan vaadita laskua todisteeksi. Komissio katsoo tavaroiden, rakennusurakoiden, palveluiden tai alihankinnan kulut aiheutuneiksi, kun sopimus tai alihankintasopimus (tai sen osa) on pantu täytäntöön eli tavarat on toimitettu, rakennusurakka on toteutettu tai palvelu (myös selvitykset) on suoritettu. Komissio ei kuitenkaan ole antanut ohjeistusta siitä, miten maksun aiheutuminen todistetaan.

5.17 *Sopimusten tekeminen ulkoisen avun yhteydessä on yleinen käytäntö Verkkojen Eurooppa -välineestä rahoitettavissa suurissa infrastruktuurihankkeissa.*

Komissio on tietoinen siitä, että 9 artiklan mukainen ”hankintasopimuksen” käsite ja 10 artiklan mukainen ”alihankintasopimuksen” käsite saattavat herättää epäilyksiä edunsaajien keskuudessa riippuen niiden kokemuksista ja tietämyksestä EU:n rahoittamien hankkeiden hallinnoinnista. Useimmat edunsaajat ovat jäsenvaltioita tai jäsenvaltioiden liikenne-/energiainfrastruktuurien täytäntöönpanosta vastaavia viranomaisia.

Asiasta keskusteltiin Verkkojen Eurooppa -komitean jäsenten kanssa, ja Verkkojen Eurooppa -koordinointikomitealle lähetettiin selittävä huomautus 21. lokakuuta 2015. Samaan aikaan innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA) julkaisi luettelon usein kysytyistä kysymyksistä, jotka koskevat avustussopimuksen mallia.

Sen jälkeen tätä tulkintaa on sovellettu johdonmukaisella tavalla sisäisesti, ja se on tarvittaessa esitetty tuensaajille. Komissio myöntää, että tilannetta voitaisiin edelleen parantaa.

Tutkimusala: Tarkastuksiin liittyvän seurannan koordinointi parantunut, mutta hankeseurannassa vielä parantamisen varaa

5.18 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin raportoinut ([13]), että täytäntöönpanoelimillä on ollut vaikeuksia löytää yhteinen kanta tarkastushavaintojen seurannasta. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto valmisteli useita ohjeasiakirjoja ja malleja. Nyt komissio on antanut tutkimuksen ja innovoinnin pääosastolle tehtäväksi koordinoida tarkastushavaintojen seurantaa. Tehtävään erikoistunut yksikkö on perusteilla pääosaston yhteisen tarkastustoiminnon yhteyteen.

([10]) Horisontti 2020 -ohjelma – Guidance on List of issues applicable to particular countries.

([11]) Useita sekä Ranskassa että Espanjassa käytössä olevia lisiä käsiteltiin ainoastaan Ranskaa koskevissa ohjeissa.

([12]) Alihankintasopimus on hankintasopimus, jonka puitteissa kolmas osapuoli suorittaa osan hankintaan sisältyvistä tehtävistä. Siihen tarvitaan komission hyväksyntä. Muut sopimukset eivät edellytä komission hyväksyntää.

([13]) Varainhoitovuoden 2016 vuosikertomuksen kohta 5.27.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.19 Vuoden 2017 osalta komission sisäisen tarkastuksen osasto totesi, että tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston tarkastetut sisäisen valvonnan järjestelmät olivat osittain vaikuttavia, sillä useita hyvin tärkeitä suosituksia ei ollut vielä käsitelty. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tutkimuksen ja innovoinnin pääosastolla oli vielä toteuttamatta kahdeksan suositusta, joiden määräaika oli päättynyt. Yksi niistä liittyi siihen, että Horisontti 2020 -ohjelman toimeenpanevat elimet eivät olleet päässeet yksimielisyyteen siitä, miten hankkeita seurataan. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston nykyisissä ohjeissa suositellaan, että vaadittavan seurannan taso määritellään hankkeen riskiprofiilin perusteella. Riskeihin perustuva hankkeiden ja edunsaajien seuranta on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa, että edunsaajat noudattavat sääntöjä ja että hanke saatetaan menestyksekkäästi päätökseen. Uusia edunsaajia, pk-yrityksiä ja EU:n ulkopuolisissa maissa toimivia edunsaajia on usein syytä seurata erityisen tarkasti. Toimeenpanevat elimet eivät kuitenkaan järjestelmällisesti sovella niitä, sillä ohjeet vain havainnollistavat hyvää käytäntöä.

Erasmus+: riittävä valvontastrategia, mutta lisätoimia tarvitaan avustusten hallinnoinnin parantamiseen koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastossa

5.20 Vuonna 2017 komission sisäisen tarkastuksen osasto teki seurantatarkastuksen koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastossa Erasmus+-ohjelman valvontastrategian vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen liittyneessä tarkastuksessa tehdyistä havainnoista. Tarkastuksessa todettiin, että toimeenpanovirasto oli ottanut käyttöön vaikuttavan sisäisen valvonnan järjestelmän, joka tarjoaa kohtuullisen varmuuden. Seurantatarkastuksessa todettiin, että kaikki aiemmin tekemättä olleet suositukset oli pantu täytäntöön tyydyttävästi.

5.21 Vuonna 2017 komission sisäisen tarkastuksen osasto tarkasti myös, kuinka vaikuttavia ovat koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston Erasmus+-ohjelman avustusten hallinnointiin soveltamat sisäisen valvonnan järjestelmät. Sisäisen tarkastuksen osasto pani merkille koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston toteuttamat toimet, joiden avulla avustusehdotukset pyritään valitsemaan oikea-aikaisesti. Sisäisen tarkastuksen osasto totesi kuitenkin, että vakavat puutteet haittasivat Erasmus+-ohjelman avustusten hallinnointiprosessin ensimmäisen vaiheen menettelyjen suunnittelua ja täytäntöönpanoa. Erityisesti puutteita oli ehdotusten arvioinnissa, joka on yksi viraston kannalta merkittävimmistä hallinnoinnin osa-alueista.

5.22 Vuoden 2017 osalta sisäisen tarkastuksen osasto totesi, että sisäisen valvonnan järjestelmät eivät avustushakemusten arvioinnin osalta ole vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto ryhtyi nopeasti toimiin parantaakseen valvontajärjestelmänsä suunnittelua ja täytäntöönpanoa tarkoituksenaan varmistaa, että hankkeet valitaan ja avustukset myönnetään asianmukaisesti. Sisäisen valvonnan järjestelmien suunnittelua koskevien muutosten täytäntöönpano on alkanut. Täytäntöön pantujen toimien vaikuttavuutta arvioidaan myöhemmin.

KOMISSION VASTAUKSET

5.19 *Komissio seuraa kyseistä kahdeksaa suositusta, ja ne on tarkoitus toteuttaa vuoden 2018 loppuun mennessä.*

5.21 *Komission sisäisen tarkastuksen osasto on tärkeä osa komission valvontajärjestelmän kokonaisuutta ja antaa toimielimelle varmuuden sen sisäisten järjestelmien toiminnasta. Sillä on monivuotinen riskiperusteinen tarkastussuunnitelma. Komissio (sisäisen tarkastuksen osasto) on todennut tilintarkastustuomioistuimen kuvaamat ongelmat. Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA) on hyväksynyt sisäisen tarkastuksen osaston tarkastussuositukset ja noudattanut niitä ensimmäisestä vuonna 2018 järjestetystä ehdotuspyynnöstä alkaen. Lisäksi EACEA on päättänyt soveltaa vastaavia sisäisen tarkastuksen osaston suosituksiin perustuvia toimenpiteitä muihin ohjelmiin, joiden toteuttamistehtäviä sille on siirretty.*

5.22 *Sisäisen tarkastuksen osasto teki vuoden 2018 alussa ensimmäisen seurantatarkastuksen ja totesi, että tarkistettujen menettelyjen organisointi ja niihin liittyvät suuntaviivat ja ohjeet ovat riittävät ja vastaavat varainhoitoasetusta.*

EACEA hyväksyi useita toimenpiteitä, joilla tehostetaan hakemusten arviointia ja avustusten myöntämistä. Ne on tarkoitus panna täytäntöön vuoden 2018 aikana.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan oikea arvio varainhoidosta ja riskinalaisten määrien laskenta on parantunut

5.23 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa vuotuisissa toimintakertomuksissa ([14]) annettiin oikea arvio kyseisten pääosastojen ja virastojen varainhoidosta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden osalta. Yleisesti ottaen toimintakertomuksissa esitetyt tiedot vahvistivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset.

5.24 Kuten aiempina vuosina, tutkimuksen ja innovoinnin alan menoja toteuttavien pääosastojen kertomuksiin sisältyy *varauma*, joka koskee seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman alaisiin kuluilmoituksiin perustuvia korvauksia, joiden osalta *jäännösvirhetaso* on yli kaksi prosenttia ([15]). Tänä vuonna komissio julkaisi ensimmäiset arvionsa Horisontti 2020 -ohjelman virhetasoista. Omien tarkastustensa perusteella komissio raportoi oletetun edustavan virhetason olevan 2,8 prosenttia ja *jäännösvirhetason* olevan 2,2 prosenttia ([16]).

5.25 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio on edelleen yhdenmukaistanut tapaansa määritellä arvioidut riskinalaiset määrät tutkimus- ja innovointiohjelmia toimeenpanevien komission yksiköiden välillä.

Tarkastuskohteen toimittamien sääntöjenmukaisuustietojen arviointi

5.26 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tutkimuksen ja innovoinnin alalla vuosittaisissa toimintakertomuksissa laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan tiedon perustana olevat komission otanta- ja tarkastusmenetelmät. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös komission ja komission puolesta seitsemännestä tutkimuksen puiteohjelmasta tarkastuksia tekevän yksityisen tarkastusyrityksen säilyttämät tarkastustiedostot.

([14]) Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto, koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto ja tutkimuksen toimeenpanovirasto.

([15]) Komissio raportoi monivuotisen edustavan virhetason seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman menojen osalta olevan 4,95 prosenttia. Komissio raportoi jäännösvirhetasot ainoastaan näiden pääosastojen tasolla. Kyseisten pääosastojen jäännösvirhetasot vaihtelivat 2,79 ja 3,55 prosentin välillä.

([16]) Nämä ovat monivuotisia jäännösvirhetasoja, jotka kattavat ennen lokakuuta 2016 (eli ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta) aiheutuneet menot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.27 Seitsemättä tutkimuksen puiteohjelmaa koskevia tarkastusohjelmia ja dokumentoinnin säilyttämistä koskevia sääntöjä ei ollut yhdenmukaistettu ja vuonna 2017 komissio ei enää suorittanut ohjelmaa koskevia satunnaisotannalla valittujen hankkeiden jälkitarkastuksia.

5.28 Horisontti 2020 -ohjelmassa komissio on ottanut käyttöön asianmukaiset menettelyt ja valvontastrategian, jotka perustuvat yhdenmukaistettuihin tarkastusohjelmiin. Tilintarkastustuomioistuin ei ole voinut tähän mennessä tehdä johtopäätöksiä jälkitarkastusten laadusta, sillä tarkastusasiakirjoissa saatavilla oleva dokumentointi ei ollut riittävää kattavan arvioinnin tekoon. Tilintarkastustuomioistuin ei ole vielä arvioinut yksityisiä tarkastusyrityksiä, jotka tekevät tarkastuksia komission puolesta. Tämän seurauksena tilintarkastustuomioistuin toteuttaa vuonna 2018 uuden tarkastuskierroksen, johon kuuluu muun muassa komission tarkastusten toimittaminen uudelleen.

5.29 Tilintarkastustuomioistuin laati yleisarvion komission ja kansallisten toimistojen Erasmus+-ohjelman jälkitarkastusstrategiasta ja -menetelmistä. Tilintarkastustuomioistuimen arviointi kattoi kolme maata ja niiden kansalliset toimistot. Kyse on Tšekin tasavallasta, Ranskasta (Agence Erasmus+ France) ja Italiasta (Agenzia Nazionale Erasmus+) ([17]). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki kansallisten viranomaisten toteuttamaa seurantaa ja valvontaa, sekä riippumattoman tarkastuselimen tarkastukset. Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston hallinnoiman ohjelman osan kohdalla tilintarkastustuomioistuin tarkasti Erasmus+-ohjelmaan liittyvät jälkitarkastukset, joista kaksi suoritti komissio ja kahdeksan ulkoistettiin yksityiselle tarkastusyritykselle, joka tekee tarkastuksia komission puolesta.

5.30 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Erasmus+-ohjelmaa toimeenpanevat kolme kansallista toimistoa ja viranomaista olivat ottaneet käyttöön asianmukaiset valvontajärjestelmät. Lisäksi kansalliset viranomaiset valvoivat ja seurasivat kansallisia toimistoja asianmukaisesti. Kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan asianmukaisesti valvoneet valitsemiaan riippumattomia tarkastuselimiä. Kolmesta riippumattomasta tarkastuselimestä kahden suorittamissa tarkastuksissa havaittiin puutteita perusteellisuudessa ja dokumentoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission itsensä suorittamat tarkastukset koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastoon olivat tyydyttäviä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission puolesta tarkastuksia suorittavan yksityisen tarkastusyrityksen tarkastusasiakirjojen arvioinnin yhteydessä, että dokumentoinnissa, otannan johdonmukaisuudessa, raportoinnissa sekä joissakin tarkastustoimenpiteissä oli puutteita.

KOMISSION VASTAUKSET

5.30 *Komissio panee merkille riippumattomia tarkastuselimiä koskevan tilintarkastustuomioistuimen havainnon. Se aikoo päivittää kansallisille viranomaisille antamiaan ohjeita, jotka koskevat riippumattomien tarkastuselinten tarkastusten laatua, kyseisen havainnon pohjalta.*

Komissio toteaa, että otokseen sisältyvät tarkastukset ovat ensimmäisiä ulkopuolisen toimeksisaajan tekemiä tarkastuksia sen jälkeen, kun tarkastuksia koskeva uusi puitesopimus tuli voimaan. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset on jo otettu huomioon EACEAn laadunvalvontastrategiassa, joka on ollut käytössä nykyisen tarkastuksia koskevan puitesopimuksen alusta lähtien. Ne vastaavat EACEAn tekemiä havaintoja.

([17]) Erasmus+-ohjelman täytäntöönpanoon osallistuu yli 50 kansallista toimistoa. Tilintarkastustuomioistuimen valinnat oli suunniteltu niin, että tarkastuksen kohteina olisi sekä pieniä että suuria toimistoja sekä toimistoja EU15-maista ja uusista jäsenvaltioista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

5.31 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että menojen virhetaso oli olennainen kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alalla.

5.32 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat tässä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeessa, että arvioitu kokonaisvirhetaso on 4,2 prosenttia (ks. ***liite 5.1***).

Suositukset

5.33 ***Liitteessä 5.3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen kolmen suosituksen täytäntöönpanoa. Komissio on pannut suurimmaksi osaksi täytäntöön kaksi suosituksista ja yhden joiltakin osin.

5.34 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2017 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että komissio vuoden 2018 loppuun mennessä

— **Suositus 1**: selkiyttää edelleen Horisontti 2020 -ohjelman henkilöstökuluihin liittyviä sääntöjä, tarkistaa henkilöstökulumenetelmät ja täydentää maakohtaisten huomioitavien seikkojen luettelon.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio aikoo pohtia, millä tavoin se voi selventää suuntaviivoja (selityksin varustettu avustussopimuksen malli) tarkastustulosten pohjalta, ja se jatkaa tiettyjen maiden ongelmia koskevan luettelon päivittämistä.

— **Suositus 2**: parantaa Verkkojen Eurooppa -ohjelman edunsaajien tietoisuutta tukikelpoisuussäännöistä erityisesti tekemällä selvän eron toteuttamiseen liittyvän hankintasopimuksen ja alihankintasopimuksen välille.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Se aikoo tehostaa viestintää edunsaajien kanssa ja parantaa niiden käyttöön annettavien tietojen laatua.

— **Suositus 3**: puuttuu viipymättä sisäisen tarkastuksen osaston havaitsemiin puutteisiin

  — koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston Erasmus+-ohjelman avustusten hallintaprosessissa

  — tutkimus- ja innovointihankkeiden seurannassa.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 2 – TULOKSELLISUUSONGELMAT TUTKIMUKSEN JA INNOVOINNIN ALOILLA

5.35 Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission raportointia 59:n otokseen poimitun tutkimus- ja innovointihankkeen tuloksellisuudesta ([18]). Näistä hankkeista 23 oli jo saatu päätökseen. Tilintarkastustuomioistuin ei suoraan arvioinut tutkimuksen laatua tai sitä, millainen vaikutus hankkeilla oli tutkimuksen ja innovoinnin parantamista koskevan toimintapoliittisen tavoitteen saavuttamisen kannalta.

5.36 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kunkin hankkeen osalta arviointikertomuksen, jonka hankkeesta vastaava komission virkamies laatii osana tarkastuksia, jotka suoritetaan ennen ilmoitettujen kulujen korvaamista. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota hankkeesta vastaavan virkamiehen johtopäätöksissä siihen

— oliko raportoitu *tuotoksiin* ja *tuloksiin* liittyvä edistyminen oikeansuuntaista avustussopimuksessa asetettuihin tavoitteisiin nähden

— olivatko hankkeen yhteydessä maksetut kulut kohtuullisia raportoituun edistymiseen nähden

— oliko hankkeen tuotoksista ja tuloksista jaettu tietoa avustussopimuksen vaatimusten mukaisesti.

Useimmissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset

5.37 Komission kertomusten mukaan useimmissa hankkeissa saavutettiin odotetut tuotokset ja tulokset. Komission kertomuksista ilmeni kuitenkin myös, että monissa hankkeissa ilmeni ongelmia, jotka heikensivät niiden tuloksellisuutta:

— seitsemässä tapauksessa raportoitu edistyminen oli vain osittain yhdenmukaista komission kanssa sovittujen tavoitteiden kanssa

— kuudessa tapauksessa komissio katsoi, että raportoidut kulut eivät olleet kohtuullisia saavutettuun edistymiseen nähden

— kahdessa tapauksessa hankkeen tuotoksista ja tuloksista oli jaettu tietoa ainoastaan jonkin verran, yhdessä tapauksessa tietoa toimista ei ollut jaettu lainkaan.

5.37 *Tutkimus- ja innovointihankkeet ovat lähtökohtaisesti riskialttiita ja epävarmoja. On mahdotonta taata etukäteen, että tieteelliset ja teknologiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Tästä syystä hankkeita seurataan, jotta voidaan havaita niiden ongelmakohdat ja toteuttaa asianmukaisia toimia ongelman korjaamiseksi.*

([18]) Tilintarkastustuomioistuin arvioi tuloksellisuutta yhteistyöhankkeissa, joissa oli useita osanottajia. Tarkastuksen ulkopuolelle jätettiin yksittäisille tutkijoille suoritettujen muuttokorvausten kaltaiset tapahtumat.

LIITE 5.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄ KILPAILUKYKY

	2017	2016
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**130**	150
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**4,2 %**	4,1 %
Ylempi virheraja	6,2 %	
Alempi virheraja	2,2 %	

LIITE 5.2

YHTEENVETO KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄN KILPAILUKYVYN ALAN VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON YLI 20 PROSENTTIA

Tilintarkastustuomioistuin testasi edustavan tilastollisen tapahtumaotoksen soveltaen ***liitteessä 1.1*** esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa perusjoukossa kyseisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta. Havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai virhetyypeistä, jotka esitetään ***laatikossa 5.2***. Jäljempänä kuvataan – edellä ***laatikossa 5.3*** kuvatun virheen lisäksi – muut virheet, joiden vaikutus on yli 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta. Näiden kahdeksan virheen osuus on yli 61 prosenttia kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alan arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

Seitsemäs tutkimuksen puiteohjelma

Esimerkki 1 – Tukeen oikeuttamattomat henkilöstökulut ja henkilöstökulut, joiden tueksi ei esitetty vaadittua evidenssiä

Tunnelien rakentamisen, hallinnoinnin ja ylläpidon uraauurtavaan muutokseen pyrkivään hankkeeseen osallistunut edunsaaja (korkeakoulu EU:n ulkopuolisesta valtiosta) ilmoitti henkilöstökuluja ajalta, jolloin kyseinen työntekijä ei tosiasiallisesti ollut edunsaajan palveluksessa, ja henkilöstökuluja, joita pätevät tuntilistat eivät tukeneet. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 85,4 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 2 – Tukeen oikeuttamattomien henkilöstökulujen ilmoittaminen ja virheelliset tuntipalkkalaskelmat

Edunsaajan (teknisiä palveluja tarjoava pk-yritys EU:n jäsenvaltiosta) korvausta varten ilmoittamiin henkilöstökuluihin sisältyy kuluja henkilöltä, joka ei ollut edunsaajan palveluksessa, vaan edunsaajalle palveluja tarjoavan yrityksen omistaja. Toisen työntekijän osalta henkilöstökuluja korvattiin ajalta ennen hänen palkkaamistaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että palkkakulujen laskemiseen käytetty tuntipalkka oli laskettu väärin. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 35,9 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 3 – Tukeen oikeuttamattomat henkilöstö- ja alihankintakulut

Edunsaaja (voittoa tavoittelematon järjestö EU:n ulkopuolisesta valtiosta) osallistui tutkimushankkeeseen, jossa tutkitaan tieto- ja viestintätekniikkaa aktiivisen ja terveen vanhenemisen tueksi. Se ilmoitti henkilöstökuluja useiden sellaisten henkilöiden osalta, jotka joko eivät koskaan olleetkaan edunsaajan palveluksessa tai eivät olleet edunsaajan palveluksessa kyseisinä ajankohtina. Lisäksi edunsaaja ilmoitti kuluja, jotka alihankkija oli laskuttanut edunsaajan tytäryritykseltä. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 84,2 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 4 – Virheellisesti lasketut henkilöstökulut ja ilmoitetut muut, hankkeeseen liittymättömät kulut

Edunsaaja (julkinen elin EU-maassa) osallistui punkkien tartuttamia uusia tauteja tutkivaan hankkeeseen. Se ilmoitti tukeen oikeuttamattomia vuokra- ja matkakuluja, jotka eivät liittyneet hankkeeseen. Lisäksi tukeen oikeuttamattomat matkakulut ilmoitettiin ja korvattiin kahdesti, ensin matka- ja sitten henkilöstökuluina. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 20,3 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Horisontti 2020 -ohjelman hankkeet

Esimerkki 5 – Maksamaton lasku ja virheellinen korvausosuus

Energia-alalla toimiva edunsaaja (julkisyhteisö EU-maasta) ilmoitti kuluja, jotka liittyivät vielä tarkastuksen aikana maksamattomaan laskuun. Laskun päiväyksestä oli kulunut puolitoista vuotta. Lisäksi komissio oli luokitellut yhteisön voittoa tavoittelemaksi järjestöksi, jolla on oikeus saada sadan prosentin korvaus, vaikka yhteisö luokittelee itsensä liiketoiminnalliseksi. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 30,0 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 6 – Tukeen oikeuttamattomat kulut, kirjausketjun puute ja virheellinen muuntokurssi

Edunsaaja (EU:n ulkopuolisessa maassa sijaitseva yliopisto) ei kirjannut kirjanpitojärjestelmäänsä muita kuluja kuin henkilöstökulut. Näiden kirjaamattomien kulujen joukossa havaittiin kuluja, joiden maksusta ei ollut todisteita, kuluja, joiden yhteys hankkeeseen on epäselvä, kahteen kertaan ilmoitettuja kuluja, *välillisiä kuluja*, jotka ilmoitettiin välittöminä kuluina ja kuluja, jotka perustuivat arvioihin tosiasiallisten maksujen sijaan. Lisäksi kaikki kulut ilmoitettiin virheellisen muuntokurssin mukaan. Tukeen oikeuttamattomien kulujen osuus oli 64,7 prosenttia tarkastetuista kokonaiskuluista.

Esimerkki 7 – Tukeen oikeuttamattomat henkilöstökulut ja virheellinen muuntokurssi

Ensimmäisellä raportointijaksollaan edunsaaja (tutkimuslaitos, joka oli osa maailmankuulua sairaalaa EU:n ulkopuolisessa maassa) käytti kuluja ilmoittaessaan tuntipalkkamenetelmää, joka ei ollut Horisontti 2020 -ohjelman sääntöjen mukainen. Edunsaajalla ei ole mitään kirjattua tietoa kahden työntekijän työajasta tarkastetussa hankkeessa. Kolmannen työntekijän ajankäyttö oli kirjattu, ja kirjaukset vahvistivat, että työntekijän ajasta 10 prosenttia oli suunnattu hankkeeseen. Edunsaaja oli kuitenkin vahingossa laskenut henkilöstökulut 20 prosentin mukaan. Lisäksi kaikki kulut ilmoitettiin virheellistä muuntokurssia käyttäen. Edunsaajan ilmoittamasta 130 000 eurosta 45 500 euroa ei oikeuttanut tukeen, joten virhetaso oli 35,2 prosenttia.

LIITE 5.3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – KASVUA JA TYÖLLISYYTTÄ EDISTÄVÄ KILPAILUKYKY

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa: **Suositus 1:** Komissio, kansalliset viranomaiset ja riippumattomat tarkastajat hyödyntävät kaiken käytettävissä olevan relevantin tiedon, jotta virheet kyetään ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan ennen kulujen korvaamista.			X				*Komissio toteuttaa säännöllisesti toimia tarkistaakseen sisäistä valvontajärjestelmäänsä. Komissio on antanut ohjeita, jotka liittyvät kaikkiin avustusten hallinnointia koskeviin olennaisiin näkökohtiin edunsaajien ja tarkastajien osalta.*
	Suositus 2: Komissio kehittää tutkimuksen seitsemännestä puiteohjelmasta saamansa kokemuksen perusteella Horisontti 2020 -ohjelmaa varten tarkoituksenmukaisen riskinhallinta- ja valvontastrategian, jonka yhteydessä kohdistetaan riittävästi tarkastuksia erittäin riskialttiisiin edunsaajiin, kuten pk-yrityksiin ja uusiin edunsaajiin, sekä erityisten tukikelpoisuuskriteereiden alaisuudessa oleviin kuluilmoituksiin.		X					*Valvontastrategia pohjautuu riskinhallintaan, ja tältä pohjalta on laadittu toimintamenetelmät. Komissio myöntää, että menettelyä voidaan vielä parantaa.*
	Suositus 3: Komissio varmistaa, että sen yksiköt soveltavat johdonmukaista lähestymistapaa painotettujen keskimääräisten virhetasojen laskentaan ja niiden perusteella määritettävien riskinalaisten määrien arviointiin.		X					*Komissio on selventänyt edelleen keskeisiä käsitteitä ja määritelmiä, joita käytetään virhetasojen, riskinalaisten määrien ja korjausten määrittelemisessä vuotuisia toimintakertomuksia koskevissa ohjeissa, mallissa ja ohjeasiakirjassa. Käsitteet ja indikaattorit on määritelty riittävän joustavasti, jotta voidaan ottaa huomioon eri pääosastojen erityisolosuhteet ja varmistaa silti riittävä yhdenmukaisuus tietojen konsolidoimiseksi ja sekaannusten välttämiseksi.*

KUUDES LUKU

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	6.1–6.24
Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio lyhyesti	6.3–6.15
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	6.16–6.24
Osa 1 – Tapahtumien sääntöjenmukaisuus	6.25–6.78
Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset ja tarkastustyön uudelleen suorittaminen	6.26–6.43
Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastusviranomaisten työstä	6.44–6.50
Komission työ ja sen jäännösvirhetasoa koskeva raportointi vuotuisissa toimintakertomuksissa	6.51–6.72
Johtopäätös ja suositukset	6.73–6.78
Johtopäätös	6.73–6.76
Suositukset	6.77–6.78
Osa 2 – Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi	6.79–6.92
Tuloksellisuusjärjestelmän rakenteen arviointi	6.82–6.86
Monet hankkeet eivät saavuta kokonaan tuloksellisuutta koskevia tavoitteita	6.87–6.90
Useimmat jäsenvaltiot eivät voineet käyttää yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden osuuttaan kokonaan	6.91
Johtopäätös	6.92

Liite 6.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

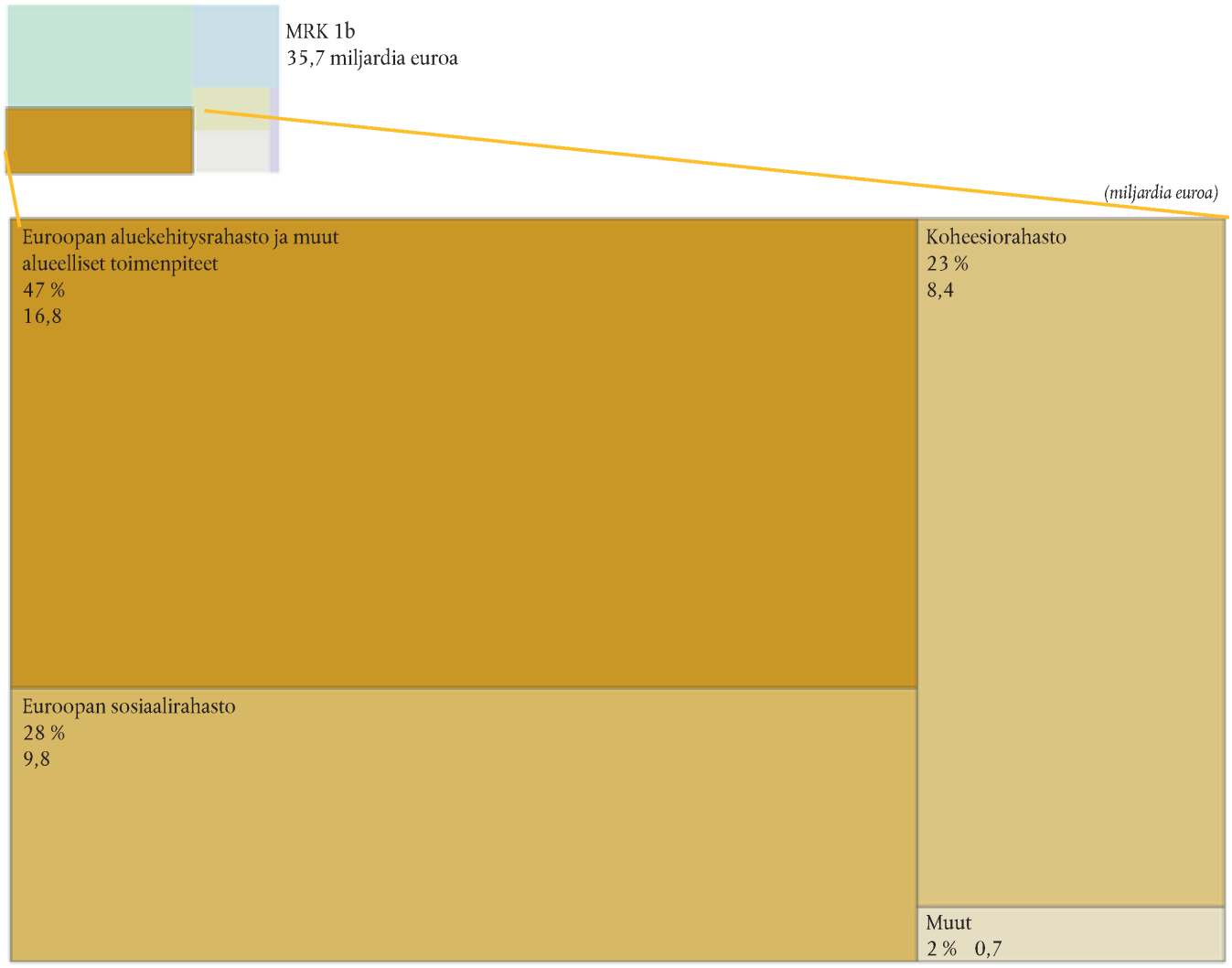
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

6.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 1b ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio” liittyvät tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Vuonna 2017 tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat maksut liittyivät ensimmäistä kertaa uuden valvonta- ja varmennuskehyksen mukaiseen *ohjelmakauden* 2007–2013 *päättämiseen* ja *ohjelmakauden* 2014–2020 täytäntöönpanoon.

6.2 ***Laatikossa 6.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2017. Lisätietoja vuoden 2017 tarkastettavasta perusjoukosta on kohdissa 6.16–6.19.

Laatikko 6.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – Menojen jakautuminen vuonna 2017



Varainhoitovuoden maksut yhteensä		35,7
-	*ennakkomaksut* ([1])	*- 9,0*
+	*selvitykset* ([1]) ([2])	*0,5*
+	*vuotuiset päättämistä koskevat päätökset ohjelmakaudella 2014–2020* ([3])	*2,5*
-	*monivuotisen rahoituskehyksen 2014–2020 maksut*	*- 20,8*
-	*päättämättömien toimenpideohjelmien välimaksut ohjelmakaudella 2007–2013*	*- 0,9*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä ([4])		**8,0**

([1]) Tilien perustana olevia *toimia* koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liitteen 1.1*** kohta 15).
([2]) Luku koostuu kauden 2007–2013 ennakkomaksujen selvityksistä vuonna 2017 päätettyjen toimenpideohjelmien osalta.
([3]) Luku sisältää *yhteistyössä hallinnoituihin rahoitusvälineisiin* maksetut rahoitusosuudet (0,3 miljardia euroa).
([4]) 66 prosenttia perusjoukosta liittyy ohjelmakauteen 2007–2013 ja 34 prosenttia ohjelmakauteen 2014–2020.

Lähde: Euroopan unionin *konsolidoitu tilinpäätös* varainhoitovuodelta 2017, toimenpideohjelmien päättämistä koskevat komission tiedot ja komission järjestelmistä saadut tiedot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio lyhyesti

Poliittiset tavoitteet ja rahoitusvälineet

6.3 Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1b – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – varojen käyttö keskittyy EU:n eri jäsenvaltioiden ja alueiden välisten kehityserojen supistamiseen ja kaikkien alueiden kilpailukyvyn vahvistamiseen ([1]). Tavoitteita toteutetaan seuraavien rahastojen/välineiden avulla:

— Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR): tavoitteena on vähentää keskeisiä kehityseroja eri alueiden välillä. EAKR:stä myönnetään tukea lähinnä yrityksille infrastruktuureiden luomiseen ja työpaikkoja luoviin tuottaviin investointeihin.

— Koheesiorahasto: tavoitteena on edistää kestävää kehitystä rahoittamalla ympäristö- ja liikennehankkeita jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo (BKTL) on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta ([2]).

— Euroopan sosiaalirahasto (ESR): tavoitteena on edistää korkeaa työllisyystasoa sekä uusien ja parempien työpaikkojen luomista, mukaan luettuna nuorisotyöllisyysaloitteen avulla toteutetut toimenpiteet ([3]), jotka keskittyvät korkean nuorisotyöttömyyden alueisiin.

— Muut pienemmät välineet/rahastot: 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).

([1]) Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 174–178 artikla (EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47).

([2]) Bulgaria, Tšekki, Viro, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Slovakia. Espanja oli oikeutettu koheesiorahaston siirtymätukeen ohjelmakaudella 2007–2013.

([3]) Nuorisotyöllisyysaloitteen osalta tukikelpoisia ovat alueet, joilla 15–24-vuotiaiden nuorten työttömyysaste oli yli 25 prosenttia vuonna 2012.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Täytäntöönpano

6.4 Jäsenvaltiot esittävät yleensä kunkin ohjelmakauden alussa monivuotiset *toimenpideohjelmat* koko monivuotisen rahoituskehyksen ajaksi ([4]). Komission antaman hyväksynnän jälkeen komissio ([5]) ja jäsenvaltiot jakavat vastuun toimenpideohjelman täytäntöönpanosta. *Edunsaajat* saavat korvauksen jäsenvaltioiden viranomaisten kautta toimenpideohjelmien ehtojen mukaisesti, ja tukikelpoisista *toimista* aiheutuneet ja maksetut kustannukset yhteisrahoitetaan EU:n talousarviosta.

Valvonta- ja varmennuskehys

Ohjelmakausi 2014–2020 (tilien vuotuinen hyväksyminen)

6.5 Ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden valvonta- ja varmennuskehyksen tärkeä osa ([6]) on se, että kunkin toimenpideohjelman (tai toimenpideohjelmien ryhmän) osalta jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisten ([7]) on toimitettava komissiolle vuotuinen ”varmennuspaketti” ([8]), joka kattaa tilikauden todennetut menot ([9]). Viranomaiset vahvistavat tätä pakettia käyttäen, että tilit ovat täydelliset, oikeelliset ja todenmukaiset, että toimenpideohjelmaa (tai toimenpideohjelmien ryhmää) koskevat hallintojärjestelmät ja sisäisen valvonnan menettelyt ovat tehokkaat ja että todennetut menot ovat *lailliset ja sääntöjenmukaiset*.

([4]) Toimenpideohjelmia voi muuttaa milloin tahansa kauden aikana, mikäli se on perusteltua.

([5]) Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto.

([6]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä *säännöksistä* sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

([7]) *Hallintoviranomaiset*, *todentamisviranomaiset* ja tarkastusviranomaiset.

([8]) Varmennuspaketti koostuu johdon vahvistuslausumasta, vuotuisesta yhteenvedosta, varmennetuista tilinpäätöstiedoista, vuotuisesta tarkastuskertomuksesta ja tarkastuslausunnosta.

([9]) Helmikuussa 2017 toimitettujen varmennuspakettien tilikausi oli 1.7.2015–30.6.2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.6 *Tarkastusviranomaisen* laatima vuotuinen tarkastuskertomus on tärkeä osa varmennuspakettia. Kyseisessä kertomuksessa esitetään toimenpideohjelman (tai toimenpideohjelmien ryhmän) *jäännösvirhetaso* ([10]). Tarkastusviranomaiset laativat tarkastuslausunnon menojen asianmukaisuudesta ([11]). Lausunto voi olla vakiomuotoinen ainoastaan, jos jäännösvirhetaso jää alle asetuksessa ([12]) säädetyn kahden prosentin olennaisuusrajan. Tason määrittämiseksi tarkastusviranomainen ottaa huomioon mahdolliset sääntöjenvastaisuudet, joita se on havainnut tutkiessaan edustavaa toimista koostuvaa otosta, joka on saatu yleensä soveltamalla tilastollisia otantamenetelmiä ([13]). Tämä taso sisältää myös kyseisten sääntöjenvastaisuuksien hyvittämiseksi sovelletut ja tileille kirjatut rahoitusoikaisut.

6.7 Komissio voi hyväksyä varmennuspakettiin sisältyvät tilit ja selvittää jäljellä olevan EU:n rahoitusosuuden ([14]) vain, jos se katsoo tarkastusviranomaisen tarkastuslausunnon huomioon ottaen, että tilit ovat täydelliset, oikeelliset ja todenmukaiset ([15]). Ennen tilien hyväksymistä komissio suorittaa lähinnä vastaanotettujen varmennuspakettien sisältämien tietojen kattavuuteen ja virheettömyyteen liittyviä hallinnollisia tarkastuksia. Tämä merkitsee, että komissio voi hyväksyä tilit silloinkin, kun jäännösvirhetaso ylittää *olennaisuusrajan* ja tarkastusviranomaisen lausunto niiden asianmukaisuudesta sisältää siksi varauman tai on kielteinen. Siinä tapauksessa komissiolla on kuitenkin myös mahdollisuus keskeyttää jäljellä olevan määrän (pidätetty 10 prosentin osuus ([16]) vapauttaminen mukaan lukien) maksaminen ja käynnistää tarvittavat rahoitusoikaisut.

([10]) Komissio viittaa vuotuisissa toimintakertomuksissaan ”jäännösriskitasoon”, ohjelmakauden 2007–2013 päättymisen osalta ja ”kokonaisjäännösvirhetasoon” ohjelmakauden 2014–2020 osalta. Vaikka näitä kahta tasoa sovelletaan eri ajanjaksoihin, ne viittaavat samaan käsitteeseen. Tässä luvussa kumpaankin viitataan ilmauksella ”jäännösvirhetaso”.

([11]) Tarkastusviranomainen antaa lisäksi lausunnon hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnasta ja tarkastettujen tilien täydellisyydestä, oikeellisuudesta ja todenperäisyydestä.

([12]) Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä (EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5), 28 artiklan 11 kohta.

([13]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 127 artiklan 1 kohta.

([14]) Maksuna tai takaisinperintänä.

([15]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 139 artikla.

([16]) Asetuksen (EU) No 1303/2013, 130 artiklassa välimaksujen maksujen korvaaminen rajoitetaan 90 prosenttiin. Loput 10 prosenttia vapautetaan sen jälkeen, kun tilit on hyväksytty.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.8 Tilien hyväksymisen jälkeen komissio voi myös suorittaa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia tarkistaakseen tarkastusviranomaisten työn. Jos näissä tarkastuksissa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia tai vakavia puutteita, komissio voi määrätä lisää (nettomääräisiä) rahoitusoikaisuja ([17]). Tarkastus voidaan myös laajentaa kattamaan aiempiin tileihin sisältyviä menoja niiden määräaikojen puitteissa, jolloin asiakirjat on pidettävä saatavilla. Tällöin otetaan tarvittaessa huomioon havaitut riskit ([18]).

6.9 Sääntöjenmukaisuuden tarkastusten jälkeen komissio (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto) validoi ja tekee johtopäätöksiä jäännösvirhetasoista ja julkaisee tulokset seuraavan vuoden *vuotuisissa toimintakertomuksissaan*. Toimintakertomuksissaan vuodelta 2016 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto totesivat aikovansa saada prosessin päätökseen tilikausien 2015/2016 tilien osalta vuoden 2017 loppuun mennessä ([19]) ja julkaisevansa tulokset vuoden 2017 toimintakertomuksissa.

KOMISSION VASTAUKSET

6.8 *Ennen tilien hyväksymistä komissio tekee varmennuspakettien sisältämien tietojen perusteella tarkastuksia, joilla varmistetaan tilien kattavuus, tarkkuus ja totuudenmukaisuus. Tämän jälkeen komissio arvioi tiedot, mukaan lukien varmennuspakettien sisältämät tarkastuskertomukset, laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden sekä järjestelmien toiminnan kannalta raportoitujen virhetasojen validoimiseksi ja sääntöjenmukaisuuden tarkastusta koskevaa riskinarviointia varten.*

6.9 *Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto aikovat pääsääntöisesti validoida jäännösvirhetasot ja tehdä niistä päätelmänsä sekä julkaista ne seuraavissa vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Tämä ei kuitenkaan ole lakisääteinen velvoite, ja kuten pääosastojen yhtenäisessä tarkastusstrategiassa todetaan, sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia voidaan silti tehdä myöhemmin. Tarkastusten seurauksena saatetaankin siten suorittaa jäännösvirhetasojen lisäarviointeja ja tarvittaessa lisärahoitusoikaisuja myös varmennuspakettien vastaanottamista seuraavan vuoden jälkeen.*

([17]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 145 artiklan 7 kohta, ja neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 99 artikla.

([18]) Asetuksen (EU) N:o 1303/2013, 140 artiklan mukaan hallintoviranomaisten on varmistettava, että yhteisrahoitettujen toimenpiteiden, joiden tukikelpoiset menot ovat yhteensä yli miljoona euroa, kaikki menoja koskevat tositteet ovat komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen saatavilla kahden vuoden ajan vuositilinpäätöksen toimittamisesta, mukaan luettuna loppuun saatettujen toimenpiteiden lopulliset menot. Toimenpiteiden, joiden tukikelpoiset menot ovat alle miljoona euroa, osalta säilytysaika on kolme vuotta kyseiset menot sisältävän vuositilinpäätöksen toimittamisesta. Kolmen vuoden ajanjaksoa sovelletaan yleisesti kauden 2007–2013 toimenpideohjelmien sulkemiseen (katso asetuksen (EY) N:o 1083/2006 90 artikla).

([19]) Ks. liite 4 (Olennaisuusperusteet): alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, s. 23, ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, s. 22.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjelmakausi 2007–2013 (toimenpideohjelmien päättäminen)

6.10 Valvontamenettelyt, jotka on suunniteltu tehtäviksi ennen toimenpideohjelmien päättämistä ohjelmakaudella 2007–2013, ovat verrattavissa valvontamenettelyihin, jotka liittyvät vuotuisen varmennuspaketin hyväksyntään ohjelmakaudella 2014–2020. Pääasiallisena erona on ajanjakso. Tarkastusviranomainen laskee jäännösvirhetason koko ohjelmakaudelta ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuutta koskevaa lausuntoaan varten. Sitä varten tarkastusviranomainen ottaa huomioon vuotuiset kirjatut virhetasot ja kaikki ohjelmakauden aikana tehdyt rahoitusoikaisut. Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin raportoi ensimmäistä kertaa näiden toimenpiteiden täytäntöönpanosta ([20]) vuosikertomuksessaan.

Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit

6.11 Valvonta- ja varmennuskehyksen muutosten vuoksi tilintarkastustuomioistuin arvioi sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit kunkin toimenpiteen tasolla (ks. kohta 6.12) ja luotettavan jäännösvirhetason tuottamiseen suunniteltujen järjestelmien tasolla (ks. kohdat 6.13–6.15).

6.12 Taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen koheesioon liittyvillä menoilla on luontaisesti suuri riskitaso. Erityisesti edunsaajat voivat ilmoittaa kustannuksia, jotka eivät ole tukikelpoisia EU:n ja kansallisten sääntöjen mukaisesti, tai tukea voidaan myöntää edunsaajille tai toimille, jotka eivät täytä toimenpideohjelmien kelpoisuusvaatimuksia.

6.13 Uudella valvonta- ja varmennuskehyksellä pyritään varmistamaan, että EU:n talousarviosta korvattujen menojen osalta jäännösvirhetaso pysyy olennaisuusrajan (kaksi prosenttia) alapuolella. Asiaan liittyvät pääasialliset riskit koskevat sekä tarkastusviranomaisia että komissiota.

6.13 *Ohjelmakautta 2014–2020 koskevalla valvonta- ja varmennuskehyksellä pyritään varmistamaan, että EU:n talousarviosta korvattujen menojen osalta jäännösvirhetaso pysyy olennaisuusrajan (kaksi prosenttia) alapuolella kussakin toimenpideohjelmassa.*

6.14 Tarkastusviranomaiset voivat aliarvioida toimenpideohjelman (tai toimenpideohjelmien ryhmän) jäännösvirhetason. Se voi johtua siitä, että ne perustavat tarkastustyönsä epäedustavaan toimista poimittuun otokseen, eivät noudata kansainvälisiä tarkastusstandardeja tai eivät huomaa virheitä. Tarkastusviranomaiset voivat myös laskea jäännösvirhetason väärin tai ehdottaa korjauksia, jotka eivät riitä havaittujen virheiden ratkaisemiseen.

6.15 Jos komissio ei havainnut sääntöjenmukaisuutta koskevissa tarkastuksissaan yhtä tai useampaa näistä ongelmista, se on saattanut selvittää jäljellä olevat määrät, vaikka todellinen jäännösvirhetaso ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan ja on siten sääntöjenvastainen.

6.15 *Jos komissio toteaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusten seurauksena, että jäännösvirhetaso on kaikkien kirjattujen rahoitusoikaisujen huomioon ottamisen jälkeen edelleen kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella, se voi käynnistää tarvittavan rahoitusoikaisua koskevan menettelyn ja soveltaa myös nettomääräisiä rahoitusoikaisuja, jos jäljellä on vakavia puutteita.*

([20]) Komissio päätti ensimmäiset toimenpideohjelmat vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä lukuun ottamatta Gibraltaria koskevaa EAKR:n ohjelmaa, jonka se päätti vuonna 2016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

6.16 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin muutti tarkastustapaa tämän alan menojen osalta ottaakseen huomioon tarkistetun valvonta- ja varmennuskehyksen (ks. kohdat 6.5–6.9). Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli osallistua yleiseen *tarkastuslausumaan*, jota kuvataan ***liitteessä 1.1***, ja arvioida uutta valvonta- ja varmennuskehystä sekä sen luotettavuutta. Tällöin ajatuksena oli, että kehystä voitaisiin mahdollisesti hyödyntää jatkossa aiempaa enemmän ja että tätä varten yksilöidään, mitkä parannukset ovat vielä tarpeen.

6.17 Siksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2017 kauden 2014–2020 osalta varmennuspaketteihin sisältyvät todennetut menot ja kauden 2007–2013 osalta tarkastusviranomaisten lopullisiin valvontakertomuksiin sisältyvät menot. Aikaisemmin tilintarkastustuomioistuin on poiminut otoksia EU:n talousarviosta toimenpideohjelmille maksetuista väli- ja loppumaksuista tai selvitetyistä määristä.

6.18 Tämä oli ensimmäinen vuosi, jolloin jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaiset toimittivat ohjelmakauden 2014–2020 menoja sisältäviä varmennuspaketteja ja komissio sovelsi menettelyjä, joilla se saattoi arvioida ja hyväksyä tilit sekä tehdä johtopäätöksiä raportoiduista virhetasoista. Komissio vastaanotti maaliskuuhun 2017 mennessä 50 varmennuspakettia, jotka kattoivat 419 toimenpideohjelmasta 71 toimenpideohjelman tileihin sisältyvät menot. Toukokuussa 2017 komissio hyväksyi 17 jäsenvaltion tileihin kirjatut menot ([21]). Tilit koskivat 70:tä toimenpideohjelmaa ja vain 2,5 miljardin euron menoja ([22]). Tämä selittää sen, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kattoi vähemmän menoja kuin edellisenä vuonna. Lisäksi noin 48 prosenttia tästä määrästä liittyi ESR:stä/nuorisotyöllisyysaloitteesta yhteisrahoitettuihin toimiin. Osuutta voidaan verrata ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen 26 prosentin kokonaismäärärahaan toimenpideohjelmille, jotka on hyväksytty kaudelle 2014–2020.

6.19 Tänä vuonna komissio myös selvitti maksut ensimmäisen kerran ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmien osalta. Vuonna 2017 komissio päätti 141 toimenpideohjelmaa (joiden riskin se katsoi olevan pienempi) kaikkiaan 440 toimenpideohjelmasta 18 jäsenvaltiossa ([23]).

([21]) Saksa, Irlanti, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Itävalta, Romania, Slovenia, Slovakia ja Yhdistynyt kuningaskunta toimittivat varmennuspaketit nollamenoilla. Erään Italiassa toteutetun toimenpideohjelman osalta toimitettuja tilejä ei hyväksytty toukokuuhun 2017 mennessä.

([22]) Tämä on vain 0,7 prosenttia koko ohjelmakauden budjetista. Luku ei sisällä ennakoita rahoitusvälineille, mutta siinä on otettu huomioon lopullisen edunsaajan tasolla käytetyt määrät.

([23]) Päättämistä koskevat päätökset eivät kattaneet Bulgariaa, Viroa, Kreikkaa, Ranskaa, Kroatiaa, Kyprosta, Unkaria, Romaniaa, Sloveniaa ja Slovakiaa. Määräaika Kroatian päättämisasiakirjojen toimittamiselle oli 31. maaliskuuta 2018.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.20 Tämän luvun ***osassa 1*** tilintarkastustuomioistuin käsittelee sääntöjenmukaisuutta ja on sitä varten tutkinut

i) 217 tapahtuman otoksen, joka on suunniteltu tilastollisesti edustavaksi otokseksi monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista. Otos on poimittu kahdessa vaiheessa. Ensin valittiin 22 varmennus-/päättämispakettia ([24]), jotka kattoivat 51 toimenpideohjelmaa niistä 211 toimenpideohjelmasta, joihin liittyi komission toteuttama EU:n talousarviosta tehtävien maksujen selvitys ([25]) vuonna 2017. Seuraavaksi näistä toimenpideohjelmista valittiin 217 tapahtumaa, joille tarkastusviranomaiset olivat suorittaneet toimien tarkastukset. Tämä työ edisti yleisen tarkastuslausuman tekemistä ***liitteen 1.1*** mukaisesti;

ii) tarkastusviranomaisten tekemää työtä 22 varmennus-/päättämispaketin sisältämien tietojen validoimiseksi käyttämällä myös edellä mainittua 217 tapahtuman otosta;

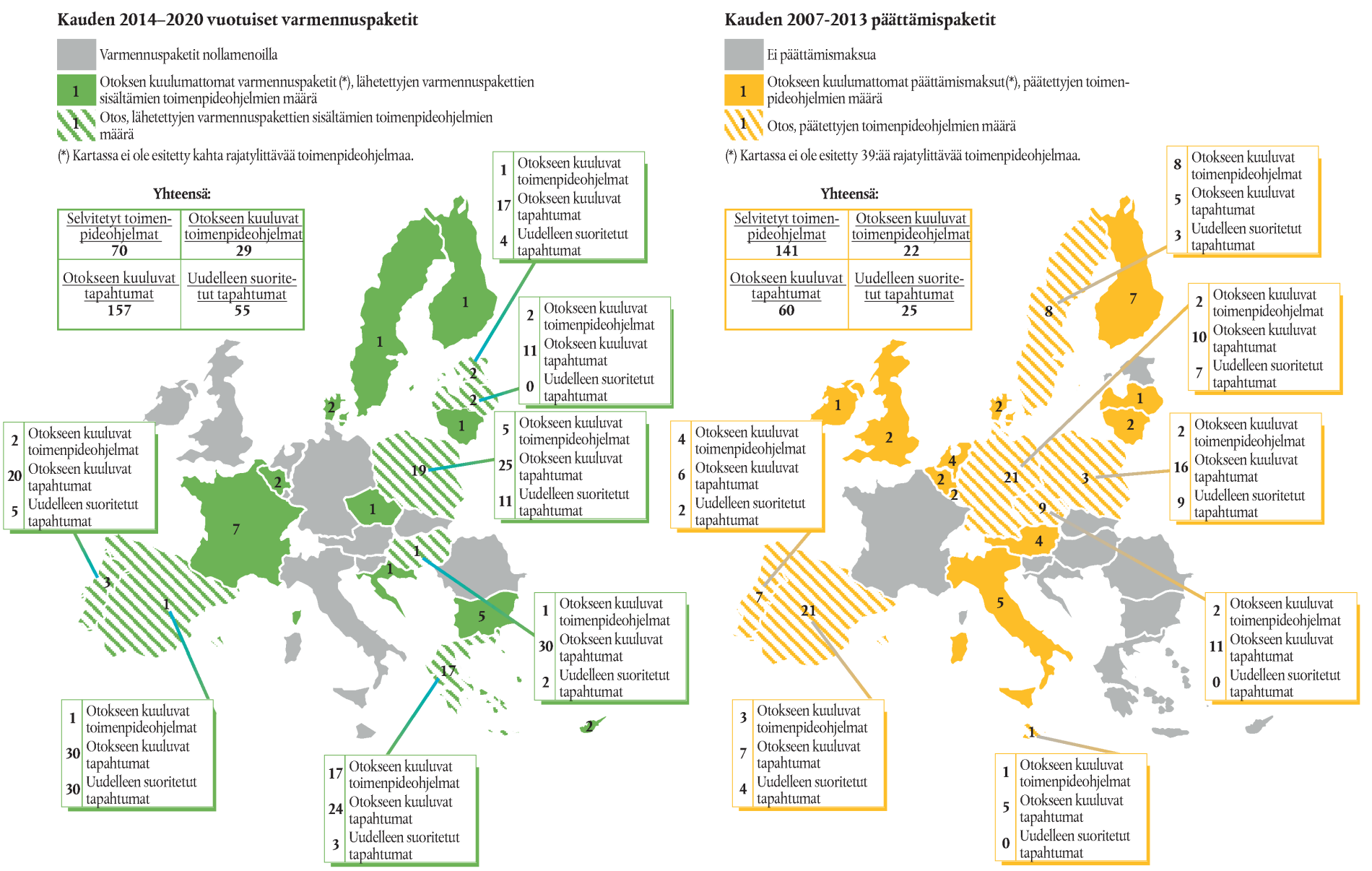
iii) komission työtä vuoden 2017 varmennus-/päättämispakettien tarkastamisen ja validoimisen yhteydessä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisten toimintakertomusten sisältämiä tietoja.

Laatikko 6.2 sisältää tarkastetun otoksen erittelyn jäsenvaltioittain. Yksityiskohtaisemmat tiedot tarkastustavan suunnittelusta esitetään kohdissa 6.21–6.23.

([24]) 12 varmennuspakettia (2014–2020) ja 10 päättämispakettia (2007–2013).

([25]) Maksujen selvitys tarkoittaa rahoituksen yli- tai alijäämän korjaamista. Se voi sisältää ennakkomaksujen jälkeen jäljelle jääneiden määrien ja kaikkien selvitettyjen pidätettyjen määrien maksamisen, takaisinperinnän (jos lopulliset menot ovat pienemmät kuin jo maksetut määrät) tai ”nollamaksun”.

Laatikko 6.2 – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – Tarkastetun otoksen erittely



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.21 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset koostuivat tarkastusviranomaisten tarkistuslistojen sisältämien 217 tapahtuman tarkastuksesta sekä tarkastustyön tulosten ja tarkastuslausuntojen todisteeksi esitetyn evidenssin tarkastuksesta. Tarvittaessa tilintarkastustuomioistuin suoritti tarkastustyön uudelleen ([26]) (ks. kohta 6.50).

6.22 Koska tarkastusviranomaisten työ on erittäin tärkeä osa varmennus- ja valvontakehystä, tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastusviranomaisten tarkastusten keskeisten elementtien tutkimiseen. Tämä tehtiin varmuuden saamiseksi valvontatoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Kunkin tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluvan 22 varmennus-/päättämispaketin osalta tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastusviranomaisen tarkastusstrategiaa, otantamenetelmää, virheiden tunnistus-, kvantifiointi- ja ekstrapolointitapoja sekä jäsenvaltioiden tasolla toteutettujen rahoitusoikaisujen virheettömyyteen ja luotettavuuteen liittyvää työtä.

6.23 Lisäksi perehdyttiin kahden vastuussa olevan pääosaston työhön, joka koski tilinpäätösten ja päättämistä koskevien päätösten tarkastusta ja validointia, sekä tutkittiin, miten ne käyttivät tämän työn tuloksia vuotuisissa toimintakertomuksissaan. Tämä auttoi tilintarkastustuomioistuinta arvioimaan, miten laajasti komissio voi luottaa jäsenvaltioiden tuottamaan sääntöjenmukaisuutta koskevaan tietoon.

6.24 Tämän luvun ***osassa 2*** tilintarkastustuomioistuin käsittelee *tuloksellisuutta*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi jäsenvaltioiden järjestelmiä, joilla mitataan todellisuudessa päätökseen saatettujen 113 hankkeen tuloksellisuutta kummankin otokseen kuuluvan ohjelmakauden osalta. Lisäksi arvioitiin, missä määrin hankkeet saavuttivat tavoitteensa.

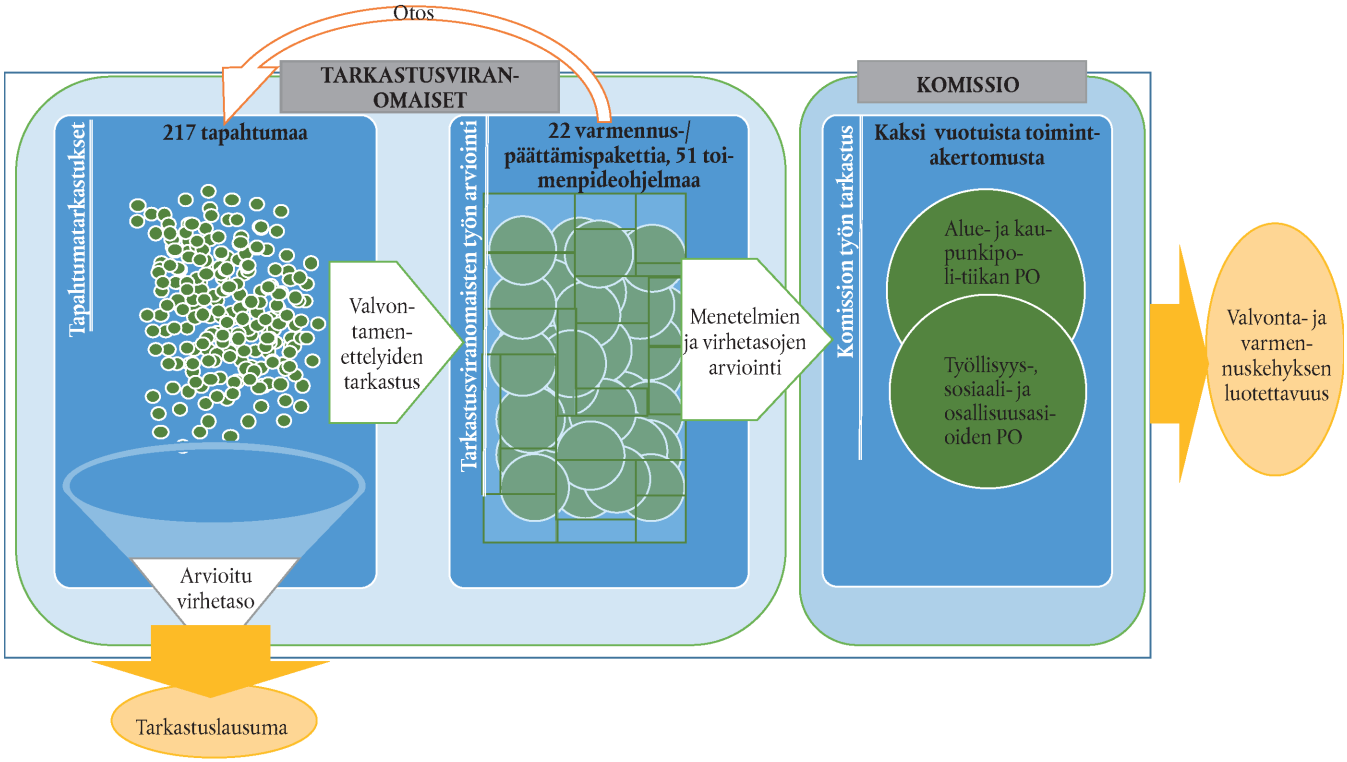
([26]) Tässä yhteydessä ”tarkastus” tarkoittaa tarkastusviranomaisten työmenetelmien ja tarkastusasiakirjojen tutkimista sekä tulosten luotettavuuden ja asianmukaisuuden arviointia tarkastuspäätelmien kannalta. ”Uudelleen suorittaminen” tarkoittaa lisäevidenssin hankkimista lähteestä. Tarkastus ja uudelleen suorittaminen liittyvät jo tarkastettuihin tapahtumiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 1 – TAPAHTUMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

6.25 Tämä vuosikertomuksen luvun osa koostuu kolmesta alaosiosta. Ensimmäinen alaosio koskee tämän vuoden otokseen kuuluvien 217 tapahtuman tarkastusta, jonka tarkoituksena on saada tietoa virheiden pääasiallisista lähteistä ja tarjota materiaalia yleistä tarkastuslausumaa varten. Toisessa alaosiossa käsitellään tarkastusviranomaisten työn arviointia, ja kolmas alaosio liittyy komission työhön, kahden vastuussa olevan pääosaston vuotuiset toimintakertomukset mukaan luettuina. Kaikkien alaosioiden tulosten perusteella tilintarkastustuomioistuin tekee päätelmät vuotuisten toimintakertomusten sisältämistä sääntöjenmukaisuutta koskevista tiedoista (ks. myös ***laatikko 6.3***).

Laatikko 6.3 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmenettelyn osat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset ja tarkastustyön uudelleen suorittaminen

6.26 ***Liitteessä 6.1*** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi ja määritti kvantitatiivisesti 36 virhettä, joita tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet. Ottaen huomioon 50 virhettä, jotka tarkastusviranomaiset olivat havainneet aikaisemmin, ja ohjelmaviranomaisten tekemät yhteensä 101 miljoonan euron arvoiset oikaisut, jotka kattoivat kummankin ohjelmakauden, tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoksi 3,0 prosenttia ([27]). Luku koskee kauden 2014–2020 maksuja ja kauden 2007–2013 toimenpideohjelmien päättämistä ja on alhaisempi kuin edeltävinä vuosina.

6.26 *Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan koheesiopolitiikan tämän vuoden virhetaso on parantunut merkittävästi edellisistä vuosista. Komissio toteaa erityisesti, että virhetasosta yksi prosentti johtuu tilikauteen 2015–2016 sisältyvästä yhteisestä pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelmasta, jonka sääntelykehys poikkeaa pääohjelmista sen innovatiivisen luonteen vuoksi. Kaikkien saamiensa tietojen perusteella komissio toteaa, että useimmissa ohjelmissa virhetaso ei ole enää olennaisuusrajan yläpuolella tilikaudella 2015–2016.*

Komissio valvoo tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia yksittäisiä lisävirheitä ja pyytää tarvittaessa asiaankuuluvien ohjelmien viranomaisia tekemään lisärahoitusoikaisuja.

Komissio toteaa lisäksi, että sen politiikkaa koskeva arvioitu riskinalainen määrä, joka ilmoitetaan alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa, on tilintarkastustuomioistuimen virhetasolle laskemalla välillä (ks. alaviite 27).

6.27 Havaittujen virheiden määrä ja vaikutus viittaavat jatkuviin puutteisiin hallintoviranomaisten ilmoittamien menojen sääntöjenmukaisuudessa ([28]).

6.27 *Kuten komission vastauksessa vuoden 2016 vuosikertomuksen kohtaan 6.19 todetaan, komissio on antanut jäsenvaltioille päivitettyä ohjeistusta ohjelmakaudelle 2014–2020, joten ohjeistuksen ja vaaditun yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön pitäisi parantaa hallinnoinnin tarkastusten laatua jatkossa.*

6.28 Tarkastusviranomaiset havaitsivat useita näistä virheistä. Ne raportoivat otokseen kuuluvien 217 tapahtuman osalta varmennus-/päättämispaketeissa olevista 50:stä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevasta virheestä. Nämä virheet koskivat tukeen oikeuttamattomia kustannuksia (30), *julkisia hankintoja* (12) ja osallistujia, jotka eivät olleet tukikelpoisia (kahdeksan). Jäsenvaltioiden viranomaiset sovelsivat oikaisuja alentaakseen jäännösvirhetasot kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolelle.

([27]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevan laskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin *varmuudella*, että perusjoukon *arvioitu virhetaso* on 0,7 prosentin (alempi virheraja) ja 5,3 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

([28]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.19.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.29 Kyse oli ensimmäisestä vuodesta, joka kattoi sekä kauden 2014–2020 maksut että kauden 2007–2013 toimenpideohjelmien päättämisen. Kauden 2014–2020 tapahtumiin liittyvien virheiden määrä ja vaikutus oli suurempi kuin kauden 2007–2013 toimenpideohjelmien päättämiseen liittyviä tapahtumia koskeva virheiden määrä ja vaikutus. Tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon vaikuttivat eniten rahoitusvälineet ja seuraavaksi eniten tukeen oikeuttamattomat kustannukset.

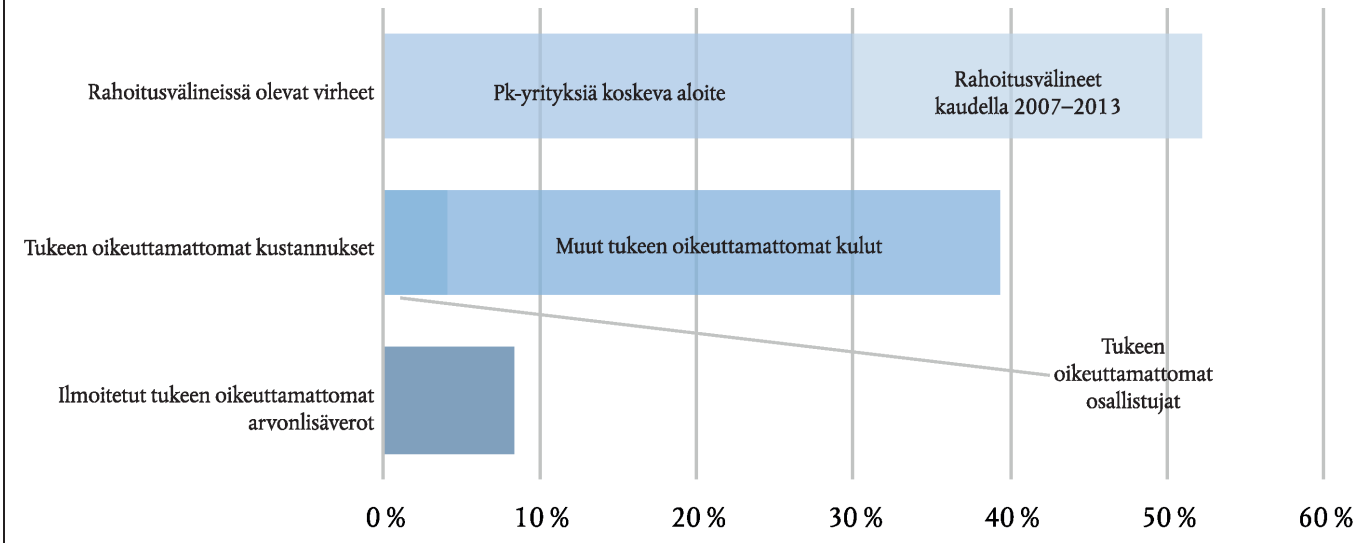
6.30 ***Laatikossa 6.4*** on eritelty tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet luokittain (ennen rahoitusoikaisujen huomioimista). Lisätietoja näistä virheistä on kohdissa 6.31–6.43.

KOMISSION VASTAUKSET

6.29 *Komissio korostaa, että rahoitusvälineen (pk-yrityksiä koskeva aloite) tilikaudella 2015–2016 todennetut määrät muodostavat merkittävän osan näihin tileihin ilmoitetuista kauden 2014–2020 menoista. Kyseisen välineen osuus arvioidusta virhetasosta on yksi kolmannes, ja välineeseen sovelletaan sen innovatiivisen luonteen vuoksi erityisiä sääntöjä muihin asetuksen (EU) N:o 1303/2013 mukaisiin pääohjelmiin verrattuna (ks. erityisesti kohdat 6.37 ja 6.47).*

Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 42 artiklan mukaisesti tällaisten menojen tukikelpoisuus arvioidaan lopullisesti asianomaisen ohjelman sulkemisen yhteydessä ja rahastonhoitajan olisi siihen mennessä oikaistava sääntöjenvastaiset tapahtumat ja korvattava ne tukikelpoisilla tapahtumilla.

Laatikko 6.4 – Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio – Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden erittely



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Rahoitusvälineet vaikuttivat eniten vuoden 2017 arvioituun virhetasoon

6.31 Jaetun hallinnoinnin alaiset rahoitusvälineet ovat muodoltaan *pääomasijoituksia* tai oman pääoman luonteisia sijoituksia, lainoja tai vakuuksia. Ne ovat luonteeltaan erilaisia verrattuna perinteisiin *avustuksiin*, joihin kuuluu edunsaajan tukikelpoisia hankkeita koskevien menojen korvaaminen.

6.32 Jäsenvaltiot voivat osallistua rahoitusvälineiden perustamiseen:

a) hallintoviranomaisen vastuulla jäsenvaltioiden tasolla (monivuotisen rahoituskehyksen kummallakin kaudella) ([29])

b) EU:n tasolla (vain kaudella 2014–2020). Tähän luokkaan kuuluu pk-yrityksiä koskeva aloite ([30]), jota toteutetaan erillisenä toimenpideohjelmanaan ([31]).

6.33 Kun rahoitusvälineitä käytetään rahoitukseen, vain *lopullisille edunsaajille* suoritetut maksut sekä rahastonhoitajien kustannukset ja palkkiot ovat tukikelpoisia ohjelmien päättämisen yhteydessä, ja käyttämättömät avustukset on palautettava EU:n talousarvioon ([32]). Seuraavissa kohdissa käsitellään joitakin tähän menettelyyn liittyviä ongelmia.

([29]) Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, 44 artikla, ja asetus (EU) N:o 1303/2013, 38 artiklan 1 kohdan b alakohta.

([30]) Pk-yrityksiä koskeva aloite on komission ja Euroopan investointirahaston (EIR) yhteinen rahoitusväline, jolla pyritään helpottamaan *pienten ja keskisuurten yritysten* rahoituksen saantia. Ks. asetus (EU) N:o 1303/2013, 39 artikla ja liite XIV.

([31]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 38 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 39 artikla.

([32]) Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, 78 artiklan 6 kohta, ja asetus (EU) N:o 1303/2013, 42 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Kahdessa neljästä aihekohtaisesta tarkastuksesta, jotka tilintarkastustuomioistuimen tutki kauden 2007–2013 toimenpideohjelmien osalta, ei ollut havaittu merkittäviä virheitä toimenpideohjelmien päättämisessä

6.34 Komissio vaatii tarkastusviranomaisia vain toimittamaan toimenpideohjelmien päättämisen yhteydessä varmennuksen siitä, että lopullisille edunsaajille maksetut määrät on käytetty suunnitellulla tavalla ([33]). Tämän saavuttamiseksi komissio on suositellut, että tarkastusviranomaiset suorittavat rahoitusvälineiden osalta aihekohtaisia tarkastuksia ([34]).

6.35 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, etteivät kaikki tarkastusviranomaiset suorittaneet näitä tarkastuksia järjestelmällisesti. Jos ne tekivät tarkastuksia, työ ei aina riittänyt olennaisten sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä kahdessa niistä neljästä rahoitusvälineestä, jotka kuuluivat päättämisistä poimittuun otokseen. Yhdessä näistä kahdesta tapauksesta virheen taloudellinen vaikutus vaikutti olennaisesti raportoituun jäännösvirhetasoon, jonka komissio oli validoinut (eli taso ylitti kaksi prosenttia).

Laatikko 6.5 – Esimerkki tukeen oikeuttamattomista lainoista, jotka hyväksyttiin jaetun hallinnoinnin alaisia rahoitusvälineitä varten

EAKR:stä yhteisrahoitettuja lainoja on käytettävä ensisijaisesti (eli yli 50 prosenttia lainojen kokonaisarvosta) pk-yritysten tukemiseen (asetus (EY) N:o 1083/2006). Tilintarkastustuomioistuimen Espanjassa tarkastama rahoitusväline oli investoinut lähes 80 prosenttia lainojen hyväksytystä kokonaisarvosta yrityksiin, jotka eivät olleet pk-yrityksiä. Tarkastusviranomainen ja komissio eivät havainneet tätä lainsäädännössä asetetun peruskelpoisuusvaatimuksen rikkomista.

KOMISSION VASTAUKSET

6.34 ja 6.35 *Vuonna 2011 komissio koordinoi tarkastusviranomaisten kanssa ohjelmakauden 2007–2013 yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden tarkastusmenetelmät ("Common Audit Framework – Financial Engineering Instruments in the Context of Structural Funds"). Sen jälkeen komissio on pyytänyt tarkastusviranomaisia tekemään tarkastuksia tällaisten välineiden täytäntöönpanosta. Komissio vahvisti myös päättämisilmoituksia arvioidessaan, että tarkastusviranomaiset olivat tarkastaneet rahoitusvälineiden täytäntöönpanon. Jos näin ei ollut, komissio keskeytti päättämismenettelyn ja pyysi lisätarkastuksia.*

Komissio valvoo kahta tilintarkastustuomioistuimen yksilöimää tapausta. Tapauksissa, joissa tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virheellä on olennainen taloudellinen vaikutus komission validoimaan virhetasoon, komissio viittaa jäljempänä laatikkoon 6.5 antamaansa vastaukseen.

Laatikko 6.5 – Esimerkki tukikelvottomista lainoista, jotka on hyväksytty jaetun hallinnoinnin alaisia rahoitusvälineitä varten

Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 44 artiklassa ei suljeta pois lainojen myöntämistä myös suurille yrityksille, jos kaikki muut ehdot täyttyvät.

Koska tässä säännöksessä ei mainita pk-yrityksille tarkoitetun rahoituksen vähimmäistasoa, artiklassa saatetaan tarkoittaa myös yksittäisten lainojen lukumäärää (eikä välttämättä rahoituksen määrää).

([33]) Liite asiakirjaan Komission päätös Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta annettavaa tukea varten vahvistettujen toimenpideohjelmien (2007–2013) sulkemista koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä annetun päätöksen C(2013) 1573 muuttamisesta", (C(2015) 2771 final, 30.4.2015, osa 3.6).

([34]) Aihekohtainen tarkastus on tarkastus, joka koskee tiettyä keskeistä vaatimusta tai menoalaa, jossa riskin katsotaan olevan järjestelmäriski. Aihekohtaiset tarkastukset täydentävät säännöllisiä järjestelmätarkastuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vakavia puutteita pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaisen toimenpideohjelman toteuttamisessa kaudella 2014–2020

6.36 Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastuksensa yhteydessä 30 tapahtumaa, jotka liittyivät ainoaan pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaiseen toimenpideohjelmaan, joka sisältyi vuonna 2017 esitettyyn tilinpäätökseen.

6.37 Euroopan investointirahasto (EIR) on pk-yrityksiä koskevan aloitteen rahastonhoitaja EU:n tasolla. Tarkastusviranomaiset ovat velvollisia antamaan laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan lausunnon menoista, jotka sisältyvät pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaisten toimenpideohjelmien tileihin. Tarkastusviranomaisilla ei kuitenkaan ole laillista oikeutta tehdä tarkistuksia paikalla saadakseen varmuuden *rahoituksen välittäjän* tasolla ([35]). Tilejä koskevan lausunnon mahdollistamiseksi EIR allekirjoitti ”sovittua menettelyä” ([36]) koskevan sopimuksen ulkoisen tarkastajan kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että sen tutkimassa toimenpideohjelmia koskevassa sopimuksessa ei määrätty mistään rahoituksen välittäjän tasolla tehtävästä työstä, ja ulkoisen tarkastajan kertomus sisälsi vastuuvapauslausekkeen, jonka mukaan se ei voinut antaa asiasta mitään varmuutta. Siitä huolimatta tarkastusviranomainen antoi myönteisen lausunnon komissiolle toimitettujen tilien sääntöjenmukaisuudesta ([37]).

6.38 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita, jotka vaikuttavat vakavalla tavalla rahoituksen välittäjien tekemien useiden investointien tukikelpoisuuteen ([38]). Vain yritykset, jotka ovat pk-yrityksen asemaa koskevan EU:n määritelmän ([39]) mukaisia, ovat tukikelpoisia pk-yrityksiä koskevan aloitteen osalta. Rahoituksen välittäjät eivät kuitenkaan joko tarkistaneet asiaa aina tai eivät tehneet tarkistusta oikein. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa 30 investoinnissa rahoituksen välittäjät olivat hyväksyneet lainoja viidelle edunsaajalle tarkistamatta niiden pk-yrittäjyyttä. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo kyseiset investoinnit tukikelvottomiksi. Neljää lainaa käytettiin osittain tai kokonaan tukikelvottomiin toimiin (esim. muiden lainojen jälleenrahoitukseen). Nämä sääntöjenvastaisuudet muodostivat 1,0 prosenttiyksikköä tilintarkastustuomioistuimen tämän luvun osalta arvioimasta virhetasosta ([40]).

KOMISSION VASTAUKSET

6.37 *Sovitussa menettelyssä ulkoinen tarkastaja ei anna lausuntoa, vaan tarkastushavainnot ja johtopäätökset on tarkoitettu tarkastusviranomaisen käyttöön sen oman tarkastuskertomuksen antamista varten. Tätä varten tarkastusviranomainen toteutti myös järjestelmien tarkastuksen sekä hallinto- että todentamisviranomaisten tasolla.*

Vuotuisessa tarkastuskertomuksessa kerrotaan selvästi, minkä perusteella tarkastusviranomainen antoi lausuntonsa.

Neuvoston ja parlamentin väliseen poliittiseen yhteisymmärrykseen perustuvassa koontiasetusta koskevan ehdotuksen luonnoksessa korjataan tämä varmennusta koskeva puute.

([35]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 40 artikla.

([36]) Asianomaisen tahon ja kolmannen osapuolen välillä sovittu menettely todellisten tulosten tuottamisesta taloudellisista tiedoista tai toimenpiteitä koskevista prosesseista (ISRS 4400).

([37]) Koontiasetuksessa esitetyn asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisen tavoitteena on ratkaista tarkastusoikeuksien puute jäsenvaltioiden tasolla. Koontiasetuksen on määrä tulla voimaan vuoden 2018 jälkipuoliskolla, mikä tarkoittaa, että sama puute koskee komissiolle helmikuussa 2018 toimitettuja tilinpäätöksiä.

([38]) Rahoituksen välittäjä on toimija, joka toimii yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden kautta kulkevien varojen välittäjänä hallintoviranomaisen tai holdingrahaston ja lopullisten tuensaajien välillä.

([39]) Komission suositus 2003/361/EY, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36).

([40]) Komissio on 31 päivästä joulukuuta 2017 alkaen hyväksynyt pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaisia toimenpideohjelmia kuudessa jäsenvaltiossa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.39 Tilanteen syynä olivat rahoituksen välittäjien menettelyihin liittyvistä puutteista, sillä ne eivät noudattaneet oikeudellisesti sitovia tukikelpoisuuskriteereitä, jotka on määritetty EIR:n kanssa tehdyissä sopimuksissa. Tämä aiheuttaa vakavan sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvan riskin muille pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaisuudessa hyväksytyille ja vastaavissa olosuhteissa hallinnoiduille toimenpideohjelmille. Lisäksi tilanne osoittaa, että EIR:n on vielä kehitettävä jatkuvaa seurantaansa. Tätä varten EIR on alkanut toteuttaa toimintasuunnitelmaa, jolla se pyrkii lisäämään rahoituksen välittäjien keskuudessa tietoisuutta siitä, että tukikelpoisuuskriteereitä on aiheellista noudattaa. Lisäksi se jatkaa tukeen oikeuttamattomien lainojen havaitsemiseen tarkoitetun sisäisen mekanismin kehittämistä. Toimintasuunnitelmalla aiotaan puuttua tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin sääntöjenvastaisuuksiin ja lieventää pk-yrityksiä koskevan aloitteen toimenpideohjelmien sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia jäännösriskejä.

Palautettava arvonlisävero todennettu virheellisesti tukikelpoiseksi menoksi

6.40 *Arvonlisävero* on välillinen vero, jota peritään tavaroista ja palveluista. Verovelvollinen, joka on yleensä yritys, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai muu ammattilainen, on velvollinen veloittamaan arvonlisäveron myynneissään ja välittämään sen kansalliselle veroviranomaiselle. Verovelvollinen voi pyytää omista hankinnoistaan jo maksamansa arvonlisäveron palautusta. Tämä on ”palautettavuuden” käsite. Henkilö, joka ei ole verovelvollinen, ei voi veloittaa arvonlisäveroa eikä siten saada arvonlisäveron palautusta hankinnoista.

6.41 EU:n sääntöjen mukaisesti arvonlisäveromenot ovat yhteisrahoituksen osalta tukikelpoisia vain, jos ne eivät ole palautettavia kansallisen arvonlisäverolainsäädännön mukaisesti. Tämä ei riipu siitä, onko arvonlisävero todellisuudessa palautettu vai ei. Julkisten elinten tapauksessa arvonlisävero katsotaan palautettavaksi, kun toimija veloittaa maksuja arvonlisäveroineen infrastruktuurin loppukäyttäjiltä ([41]).

KOMISSION VASTAUKSET

6.39 *Rahoitusvälineissä rahoituksen välittäjien toteuttama valvonta on merkittävä osa varmennusmenettelyä.*

Komissio panee merkille EIR:n ehdottamat kattavat toimenpiteet näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Komissio valvoo tiiviisti niiden täytäntöönpanoa yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa, jotta yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 39 artiklan 8 kohdan mukaisesti tukikelpoiset menot ilmoitetaan ja hyväksytään pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelman päättämisen yhteydessä.

6.40 ja 6.41 *Arvonlisäveron palautettavuuden käsitettä on arvioitava tapauskohtaisesti. Komissio on laatinut ohjelmien viranomaisten käyttöön ohjeita ja tehnyt ehdotuksia, joilla yksinkertaistetaan arvonlisäveron tukikelpoisuutta ohjelmakaudella 2021–2027.*

([41]) Euroopan unionin tuomioistuin, asia T-89/10, yleisen tuomioistuimen tuomio, annettu 20. syyskuuta 2012 – Unkari v. komissio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.42 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että viiden toimenpideohjelman 10 hankkeen osalta jäsenvaltion viranomaiset olivat ilmoittaneet palautettavan arvonlisäveron tukikelpoiseksi menoksi. Näissä tapauksissa tarkastusviranomaiset tulkitsivat tukikelpoisuussääntöjä väärin, eivätkä ilmoittaneet tilanteen olevan *sääntöjenvastainen*. Tämä vaikutti arvioituun virhetasoon 0,3 prosenttiyksikön verran. Kolmessa näistä viidestä toimenpideohjelmasta virheiden taloudellinen vaikutus vaikutti olennaisesti raportoituun jäännösvirhetasoon, jonka komissio oli validoinut (eli tämä taso ylitti kaksi prosenttia). Vuoden 2015 vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin toi esiin ongelman, joka koski palautettavan arvonlisäveron sisällyttämistä menoilmoituksiin, erityisesti julkisten elinten osalta ([42]). EU:n rahastot korvaavat arvonlisäveron tukikelpoisena kuluna jäsenvaltioiden viranomaisille ja samaan aikaan jäsenvaltiot perivät arvonlisäveron normaalin verojärjestelmän kautta. Jossain tapauksissa EU:n korvaus voi jopa ylittää hankkeen tosiasialliset kulut, joista on vähennetty alv.

Laatikko 6.6 – Esimerkki tukeen oikeuttamattomien arvonlisäveromenojen yhteisrahoituksesta

Puolassa hallintoviranomainen allekirjoitti avustussopimuksia, joilla on tarkoitus auttaa pienyrityksiä hankkimaan tarvikkeita, ja yleisenä tavoitteena oli vähentää työttömyyttä. Kun edunsaajat ilmoittivat, että ne eivät aio pyytää arvonlisäveron palautusta, hallintoviranomainen arvioi, että arvonlisäveromeno oli tukikelpoinen yhteisrahoitusta varten. Tämä oli väärin, sillä edunsaajat olivat rekisteröityneet arvonlisäverovelvollisiksi ja arvonlisäveromeno oli todellisuudessa palautettava.

Tukeen oikeuttamattomat menot

6.43 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittäviä puutteita osallistujien tukikelpoisuuden tarkastuksissa 11 hankkeen tapauksessa. Tämä koski erityisesti nuorisotyöllisyysaloitetta ja NEET-asemaa koskevaa vaatimusta ([43]). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös seitsemän tapausta, joissa tarkastusviranomaiset eivät olleet huomanneet tukikelvottomia tai ylimitoitettuja *välillisiä kustannuksia*.

KOMISSION VASTAUKSET

6.42 *Yhdeksän kymmenestä tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta hankkeesta liittyy neljään ohjelmakaudella 2014–2020 toteutettuun ESR:n toimenpideohjelmaan yhdessä jäsenvaltiossa.*

Komissio oli havainnut tämän ongelman jo aiemmissa tarkastuksissa, mutta jäsenvaltion järjestelmän mukauttaminen ei poistanut ongelmaa kokonaan.

Komissio tekee parhaillaan tiivistä yhteistyötä kyseisen jäsenvaltion hallinnon kanssa, jotta varmistetaan, että ongelma voidaan ratkaista lähitulevaisuudessa ottamalla käyttöön yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto tai ottamalla käyttöön arvonlisäveron palauttamista koskeva velvoite loppukäyttäjille. Komissio soveltaa tarvittavia rahoitusoikaisuja.

6.43 *Tapauksissa, joissa on havaittu tukikelvottomia tai ylimitoitettuja välillisiä kustannuksia, komissio toteuttaa tarvittavat jatkotoimet ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä.*

Välillisiin kustannuksiin (ks. laatikko 6.7) liittyvät tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät ongelmat olivat pääasiassa tarkastusviranomaisen havaitsemia. Tarkastusviranomainen sovelsi näihin menoihin 10 prosentin rahoitusoikaisua. Komissio seuraa asiaa asianomaisten viranomaisten kanssa ja harkitsee muiden mahdollisesti tarvittavien rahoitusoikaisujen täytäntöönpanoa.

([42]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohdat 6.33–6.35.
([43]) NEET tarkoittaa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria (not in employment, education and training).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 6.7 – Esimerkki tukeen oikeuttamattomista menoista: välilliset kustannukset ilmoitettiin todellista suurempina

Edunsaaja oli suuri tutkimuslaitos Saksassa. Sen päätoimipaikka sijaitsee toimenpideohjelmassa määritellyn tukikelpoisen alueen ulkopuolella. Tarkastettuun hankkeeseen oli myönnetty varoja ESR:sta, ja sitä toteutti hankeryhmä, jonka edunsaaja oli perustanut tukikelpoiselle alueelle tätä tarkoitusta varten. Hankekulut koostuivat pääosin henkilöstöä, tarvikkeita ja palveluja koskevista suorista kuluista ja merkittävästä osuudesta samoihin tarkoituksiin kohdennettuja välillisiä kuluja. Jotta välilliset kulut olisivat tukikelpoisia, niiden pitää aiheutua tukikelpoisella alueella, niiden on kytkeydyttävä hankkeeseen suoraan ja niiden allokoinnin täytyy perustua niiden osuuteen hankkeessa. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että useimmat hankkeeseen välillisinä kustannuksina kohdennetut kustannusluokat koostuivat tutkimuslaitoksen päätoimipaikassa aiheutuneista yleisistä kustannuksista. Useat näihin luokkiin liittyvät kustannukset oli lisäksi katettu hankkeesta hankeryhmälle hankkeen toteutuspaikalla tosiasiallisesti aiheutuneina kuluina. Tarkastusviranomainen ei saanut tarkastuksensa aikana riittävää evidenssiä välillisten kustannusten koostumuksesta. Siksi se sovelsi välillisiin kustannuksiin kymmenen prosentin kiinteämääräistä oikaisua. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tosiasiallinen virhetaso oli suurempi kuin kymmenen prosenttia, joten se katsoo, että tukeen oikeuttamattomia ovat kaikki kustannukset, jotka eivät suorasti liity hankkeeseen.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio tarkastusviranomaisten työstä

6.44 Tarkastusviranomaisten työ on tärkeä osa koheesiomenojen varmennus- ja valvontakehystä (ks. kohta 6.22). Kyseessä oli ensimmäinen vuosi, jolloin tarkastusviranomaiset päättivät ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmia ja sovelsivat kauden 2014–2020 uutta valvonta- ja varmennuskehystä. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi tarkastusviranomaisten työn osana prosessia, jonka tarkoituksena on, että komission varmennusmallia voitaisiin mahdollisesti hyödyntää tulevaisuudessa enemmän. Kaikkiaan 21 jäsenvaltioiden tarkastusviranomaista toimitti menoja koskevan varmennuspaketin kauden 2014–2020 osalta vuonna 2017. Tämän vuoden tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi näistä seitsemän tarkastusviranomaisen työn. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita puutteita, jotka vaikuttavat siihen, miten paljon niiden työhön voi luottaa.

KOMISSION VASTAUKSET

6.44 *Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaan, joka voi vähentää ohjelmien viranomaisten ja tuensaajien tarkastustoimien päällekkäisyyttä kokonaistasolla.*

Aiempien ohjelmakausien tavoin komissio työskentelee tiiviisti yhdessä EAKR:stä/koheesiorahastosta/ESR:stä/nuorisotyöllisyysaloitteesta/FEAD:stä vastaavien 122 tarkastusviranomaisen kanssa, jotta ehkäistään mahdollisia puutteita ja varmistetaan, että tarkastustulokset ovat täysin luotettavat.

Lisäksi koheesiopolitiikkaa koskevassa komission yhtenäisessä tarkastusstrategiassa säädetään vahvasta keskittymisestä jatkuvaan ja riskiperusteiseen tarkastusviranomaisten tulosten uudelleen suorittamiseen. Ks. myös komission yhteinen vastaus kohtiin 6.49 ja 6.50.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.45 Kaikkien tilintarkastustuomioistuimen tutkimien varmennus- ja päättämispakettien osalta tarkastusviranomaiset olivat ilmoittaneet jäännösvirhetasoksi alle kaksi prosenttia. Koska muitakin virheitä kuitenkin havaittiin, uudelleen laskettu taso oli yli kaksi prosenttia kuudessa tutkituista 12 varmennuspaketista kauden 2014–2020 osalta ja kolmessa tutkituista 10 päättämispaketista kauden 2007–2013 osalta.

Puutteet joidenkin tarkastusviranomaisten otoksissa vaikuttivat otosten edustavuuteen

6.46 Kunkin toimenpideohjelman yhteisrahoittamien toimenpiteiden suuren määrän vuoksi tarkastusviranomaisten on käytettävä otantaa menojen tukikelpoisuutta koskevan lausunnon laatimista varten. Luotettavien tulosten saamiseksi otosten pitää edustaa tarkastettavaa perusjoukkoa ja niiden pitää pääsääntöisesti perustua tilastollisesti pätevään menetelmään ([44]). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tarkastusviranomaisten otantamenetelmän tutkittujen 22 varmennus-/päättämispaketin osalta.

6.47 Pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaisiin toimenpideohjelmiin ei sovellettu otantaa, koska tarkastusviranomainen ja EIR:n palkkaama ulkoinen tarkastaja eivät suorittaneet tarkastuksia rahoituksen välittäjän tasolla (ks. kohta 6.37).

6.48 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita, kuten liian pieni otos, tiettyjen toimien yliedustuminen ja otantaparametrien virheellinen käyttö, kolmessa tutkituista 22 paketista (kaikki kauden 2014–2020 osalta). Nämä puutteet vaikuttivat jossakin määrin otosten edustavuuteen ja siten myös kyseisten ilmoitettujen jäännösvirhetasojen luotettavuuteen.

KOMISSION VASTAUKSET

6.45 *Komissio ei kiistä yhdessä jäsenvaltiossa kolmen ohjelman osalta esiintuotuja säännönvastaisuuksia, mutta panee merkille, että kaikki muut havaitut virheet, joiden vuoksi jäännösvirhetaso oli yli kaksi prosenttia, liittyivät arvonlisäveron tukikelpoisuutta koskevaan virheelliseen tulkintaan, josta vastasivat kaikki jäsenvaltion viranomaiset eikä ainoastaan tarkastusviranomainen.*

Lisäksi pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelmaan sovellettiin tarkastusviranomaisen kertomuksen antamishetkellä erityisiä oikeudellisia vaatimuksia, joiden vuoksi tarkastusviranomainen ei voinut suorittaa tarkastuksia tapahtumien tasolla.

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 6.29 ja 6.37.

6.47 *Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 40 artiklan 3 kohta sisältää selvän sääntelyrajoituksen, joka rajoittaa tarkastusviranomaisen mahdollisuuksia suorittaa tarkastuksia loppukäyttäjien tasolla pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelmissa.*

Komissio viittaa kohtaan 6.37 antamaansa vastaukseen.

6.48 *Ks. komission yhteinen vastaus kohtiin 6.64 ja 6.65.*

([44]) Asetus (EU) N:o 1303/2013, 127 artikla, ja komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, 27 ja 28 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muut puutteet tarkastusviranomaisten työssä

6.49 Riittämättömät tai epäasianmukaiset tarkastukset lisäävät riskiä, että tukikelvottomia menoja jää havaitsematta. Kansainväliset tarkastusstandardit ([45]) edellyttävät lisäksi, että tarkastajat dokumentoivat tarkastuksensa ja muun muassa esittävät selkeät viitteet kaikkiin tarkastettujen menojen kannalta tärkeimpiin asiakirjoihin. Näin tarkastajat voivat tehdä työnsä tilivelvollisuuden täyttäen ja auttaa sisäisiä tai ulkoisia tarkastajia tekemään johtopäätöksiä tarkastusten laajuudesta ja riittävyydestä.

6.50 Tilintarkastustuomioistuin pystyi tarkastusviranomaisten työn tarkastamisen perusteella tekemään johtopäätökset 96 tapahtumasta yhteensä 217 tapahtuman otoksesta (44 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastusviranomaisten työn laajuudessa, laadussa ja dokumentoinnissa 121 tapahtuman (56 prosenttia) yhteydessä puutteita, joiden vuoksi sen oli tehtävä tarkastustyö uudestaan. Puutteet liittyivät 17:ään tilintarkastustuomioistuin tarkastamista 22 varmennus-/päättämispaketista. Niissä oli muun muassa kyse tarkistuslistoista, jotka eivät kattaneet kaikkia tarvittavia seikkoja, tai menojen tukikelpoisuuden virheellisestä tarkastamisesta. Näistä tapahtumista 80:n osalta (37 prosenttia kokonaismäärästä) se tarkoitti, että tilintarkastustuomioistuimen piti tehdä tarkastuskäynti edunsaajan luo. Uudelleen suoritetun tarkastuksen kohteena olleista 121 tapahtumasta 30 tapahtumassa havaittiin kvantitatiivisesti ilmastavissa olevia virheitä, joita tarkastusviranomainen ei ollut havainnut aikaisemmin. Virheet liittyivät 11:een pakettiin.

6.49 ja 6.50 *Tarkastusviranomaisten olisi kyettävä osoittamaan tekemiensä tarkastusten laajuus ja laatu. Tarkastusmenettelyn dokumentoinnissa olisi kuitenkin löydettävä asianmukainen tasapaino, jotta varmistetaan hallinnollisten menettelyjen moitteettomuus ja tehokkuus.*

Komissio jatkaa tiiviistä työskentelyä tarkastusviranomaisten kanssa tilintarkastustuomioistuimen esittämien ongelmien ratkaisemiseksi jakamalla parhaita käytäntöjä sekä tarkastusvälineitä ja -menetelmiä, mukaan lukien komission omat tarkistuslistat.

Koheesiopolitiikkaa koskevan yhtenäisen tarkastusstrategian puitteissa komissio aikoo suorittaa riskien perusteella 58 säännönmukaisuutta koskevaa tarkastusta ja 19 tiedonhankintamatkaa vuosina 2018 ja 2019 tarkastusviranomaisten työn luotettavuuden varmistamiseksi. Suunnitelmissa on, että 21 näistä säännönmukaisuutta koskevista tarkastuksista ja kahdeksan näistä tiedonhankintamatkoista suoritetaan vuonna 2018 ja että niiden tulokset ovat saatavilla vuoden 2018 vuotuisia toimintakertomuksia varten.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 6.26.

Komission työ ja sen jäännösvirhetasoa koskeva raportointi vuotuisissa toimintakertomuksissa

6.51 Vuotuiset toimintakertomukset ovat komission pääasiallinen työkalu, jolla se raportoi, onko sillä kohtuullinen varmuus, että käytössä olevat valvontamenetelmät varmistavat menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden ([46]). Taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen koheesioon liittyvissä vuotuisissa toimintakertomuksissa mainitaan riskinalaisten menojen osalta useita eri lukuja. Tällainen luku on muun muassa jäännösvirhetaso tilikaudelta 2015/2016, jonka tilit komissio on hyväksynyt ja jonka sääntöjenmukaisuudesta se on tehnyt johtopäätöksensä ([47]).

6.51 *Komissio ilmoittaa vuotuisissa toimintakertomuksissa eri tasot yhteistyössä hallinnoitaville menoille, jotta voidaan mitata erityyppisiin maksuihin raportointivuonna (kauden 2007–2013 päättäminen ja eri tilikaudet kauden 2014–2020 menoille) liittyviä erityisriskejä, sekä aggregoidun virhetason kalenterivuodelle 2017.*

([45]) Kansainvälinen tilintarkastusstandardi (ISA) 230 ”tarkastuksen dokumentointi” (sovellettu 15. joulukuuta 2009 tai sen jälkeen alkaneiden kausien tilintarkastuksiin).

([46]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 66 artiklan 9 kohta.

([47]) Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston toimintakertomus vuodelta 2017, s. 12, ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston toimintakertomus vuodelta 2017 s. 9.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.52 Tässä alaosiossa tilintarkastustuomioistuin perehtyy komission työhön saadakseen varmuuden siitä, että jäsenvaltioiden järjestelmät toimivat tehokkaasti uuden valvonta- ja varmennuskehyksen alaisuudessa ja että tuloksena oleva jäännösvirhetaso on luotettava arvio.

6.53 Tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskevat varmennuskehyksen suunnittelua ja tilien hyväksymiseen, yksittäisten jäännösvirhetasojen validointiin ja kokonaisjäännösvirhetason määrittämiseen liittyvää komission työtä.

Kauden 2014–2020 valvonta- ja varmennuskehyksen suunnittelu

Vuotuisia toimintakertomuksia pitäisi vielä virtaviivaistaa ja mukauttaa niitä uuteen valvonta- ja varmennuskehykseen

6.54 Uusi valvonta- ja varmennuskehys tarkoittaa, että tilikauden lopusta kestää lähes kaksi vuotta ennen kuin komissio voi ensimmäisen kerran raportoida johtopäätöksistään, jotka koskevat tarkastusviranomaisten jäännösvirhetasojen luotettavuutta tietyllä tilikaudella. Tähän ajanjaksoon sisältyvät tarkastusviranomaisten työhönsä tarvitsemat kahdeksan kuukautta. Sen jälkeen komissio tekee asiakirjatarkastuksia, täydentäviä tiedonhankintamatkoja ja sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia. ***Laatikossa 6.8*** esitetään uuden kehyksen aikataulu.

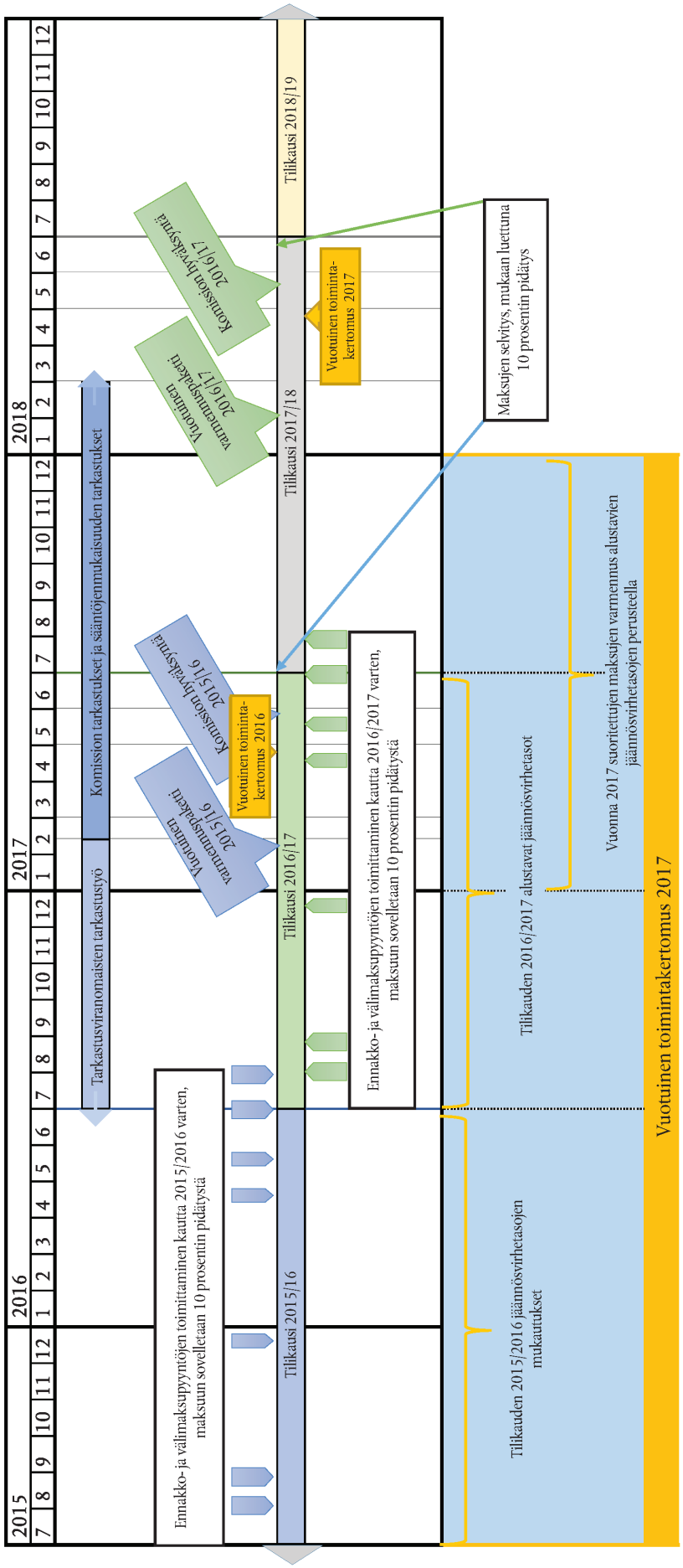
KOMISSION VASTAUKSET

6.54 *Tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät kaksi vuotta alkavat asiaankuuluvan tilikauden lopussa ja sisältävät siksi asetuksessa vahvistetun tarkastusviranomaisten tarkastustyön suorittamiseen tarkoitetun kahdeksan kuukauden ajanjakson. Tämän seurauksena – ja koheesiopolitiikkaa koskevan komission yhtenäisen tarkastusstrategian mukaisesti – komissio aikoo arvioida ajoissa seuraavaa vuotuista toimintakertomusta varten eli 13 kuukauden enimmäisajan kuluessa kustakin 419 koheesiopolitiikan ohjelmasta saatua varmennuspakettia.*

Tällaisten asiakirjatarkastusten sekä paikalla tehtävien riskiperusteisten tarkastusten ja tiedonhankintamatkojen jälkeen pääosasto raportoi seuraavassa vuotuisessa toimintakertomuksessa, pitääkö se aiemmin raportoituja jäännösvirhetasoja luotettavina vai ovatko varmennukset vielä kesken tai tarvitaanko muita varmennuksia.

Ks. myös komission yhteinen vastaus kohtiin 6.49 ja 6.50.

Laatikko 6.8 – Uuden valvonta- ja varmennuskehyksen aikataulu



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.55 Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että vuotuisia toimintakertomuksia koskeva raportointikausi ei ole sama kuin jäsenvaltioiden varmennuspakettien kattama kausi ([48]). Tarkastusviranomaisten raportoimat jäännösvirhetasot koskevat tilikautta. Pääjohtajat antavat kuitenkin vuotuisissa toimintakertomuksissaan kohtuullisen varmuuden kalenterivuodelta, jotta otetaan huomioon talousarvion vuotuisperiaate ja noudatetaan budjettipääosaston ja pääsihteerin ohjeita. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston pääjohtajat päättivät tehdä tätä varten vuoden 2017 toimintakertomuksissa riskinarvioinnin projisoimalla kalenterivuoden 2017 menojen alustavan jäännösvirhetason, jota he eivät vielä olleet hyväksyneet eivätkä validoineet.

6.56 Vuotuisiin toimintakertomuksiin sovellettavia raportointivaatimuksia ei ole riittävästi mukautettu vastaamaan uutta valvonta- ja varmennuskehystä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilikauden 2015/2016 jäännösvirhetasoja pitäisi käyttää sääntöjenmukaisuuden pääindikaattoreina vuoden 2017 toimintakertomuksissa, koska ne ovat ainoat, joista komissiolla oli tarkastusviranomaisten antama ja komission omaan sääntöjenmukaisuutta koskevaan työhön perustuva tarvittava varmuus. Näiden virhetasojen pitäisi muodostaa myös pääosastojen eri toimintalohkoilta antamien tarkastuslausumien pääasiallinen perusta. Kumpikaan pääosasto ei kuitenkaan anna niille riittävää painoarvoa eikä mainitse niitä keskeisenä tulosindikaattorina.

6.57 Lisäksi komissio kuvaa kyseisten kahden ohjelmakauden menojen riskinalaista määrää vuotuisissa toimintakertomuksissa ainakin 13:lla eri luvulla. Näin suuri lukujen määrä saa aikaan epäselvyyttä ja mahdollista epävarmuutta siitä, ovatko luvut relevantteja ja mikä on niiden avulla saatava varmuus.

KOMISSION VASTAUKSET

6.55 *Komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2016 vuosikertomuksen kohtaan 6.34 antamaansa vastaukseen. Varainhoitoasetus ja kauden 2014–2020 varmennusta varten määritetty aikataulu sallivat raportointikausien paremman yhdenmukaistamisen, minkä ansiosta niiden välinen aukko on vain kuusi kuukautta verrattuna yhteen vuoteen kaudella 2007–2013. Pääosastot ovat mukauttaneet vastaavasti vuotuisia toimintakertomuksiaan ja tapaa, jolla ne saavat varmuuden erityyppisistä tehdyistä maksuista, jotka kattavat jopa kolme eri ohjelmia koskevaa tilikautta, kuten todetaan vuoden 2016 vuotuisissa toimintakertomuksissa (osio A.1.2). Tilikautta 2016–2017 koskevia, 1. maaliskuuta 2018 mennessä saatuja jäännösvirhetasoja pidettiin parhaina ja uusimpina arvioina sekä vuoden menoja koskevan riskin laskemista että tarvittaessa yksittäisiä ohjelmia koskevien varaumien lisäämistä varten. Näin oli erityisesti vuonna 2017 vastaanotettujen menoja sisältäneiden tilien vähäisen määrän ja siten tilikaudelle 2015–2016 raportoitujen virhetasojen vuoksi.*

Lisäksi komissio korostaa, että vuotuisen toimintakertomuksen varmentamisen aikana edellisenä kalenterivuonna ilmoitetut menot katetaan sillä, että EU:n välimaksusta pidätetään kymmenen prosenttia.

6.56 ja 6.57 *Pääosasto raportoivat vuotuisissa toimintakertomuksissa säännönmukaisuutta koskevan keskeisen tulosindikaattorin (KPI 5) keskitettyjen ohjeiden mukaisesti, jotta varmistetaan johdonmukainen ja yhdenmukainen lähestymistapa kaikilla talousarvion aloilla. Kauden 2015–2016 tilien jäännösriskitasoon kiinnitettiin lisähuomiota vuoden 2017 vuotuisissa toimintakertomuksissa (muun muassa KPI 5:n alaviitteessä ja tiivistelmässä), joissa varattiin erillinen osio kyseiselle tilikaudelle raportoitujen jäännösvirhetasojen validoinnille.*

Komissio on valmis pohtimaan sitä, miten virhetasojen esittämistä voidaan parantaa ja yhdenmukaistaa entisestään tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa, ja keskustelemaan asiasta tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

([48]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.34.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Rahoitusvälineisiin maksettuja ennakoita ei pitäisi ottaa huomioon jäännösvirhetason laskennassa

6.58 Ohjelmakauden 2014–2020 osalta tavoitteena on yksinkertaistaa toimenpideohjelmien päättämistä ottamalla käyttöön tilien vuotuista tarkastusta ja hyväksyntää koskeva menettely, joka vastaa ”osittaista päättämistä”. Se voi toimia vain, jos tarkastusviranomaisten raportoimat jäännösvirhetasot ovat luotettavia ja saatavilla on tietoja, jotka liittyvät yksinomaan tukikelpoisiin menoihin päättämisen yhteydessä (eli ilman ennakkoja).

6.59 Asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 ei täsmennetä, miten jäännösvirhetasot pitäisi laskea.

6.60 Tarkastusviranomaisten nykyinen käytäntö, jonka mukaisesti rahoitusvälineisiin maksetut ennakot sisällytetään tarkastusten perusjoukkoon, johtaa hyvin todennäköisesti komissiolle raportoitujen jäännösvirhetasojen aliarviointiin ([49]).

6.61 Tilintarkastustuomioistuimen viimevuotisessa vuosikertomuksessa ([50]) esitettyjen suositusten mukaisesti komissio esittää nyt vuotuisissa toimintakertomuksissaan lisäksi jäännösvirhetasot, jotka eivät sisällä rahoitusvälineisiin maksettuja ennakoita.

6.62 Edellisellä ohjelmakaudella tarkastusviranomaiset eivät yleensä tehneet tarkastustyötä rahoituksen välittäjän tasolla. Kaudella 2014–2020 tarkastusviranomaisten on tarkastettava toisesta ennakkomaksuerästä alkaen ([51]), että tukikelpoisuuskriteerit täyttyvät rahoituksen välittäjien tasolla. Osittaista päättämistä ei voi soveltaa toimenpideohjelmiin, jotka sisältävät rahoitusvälineitä, elleivät tarkastusviranomaiset suorita työtä asianmukaisesti niiden tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

6.58 *Komissio on tosiaan todennut, että tilien vuotuisen tarkastuksen tavoitteena on lisätä jäsenvaltioiden oikeusvarmuutta yhteistyössä toteutettavan hallinnon monivuotisessa kontekstissa ottamalla käyttöön tukikelpoisten menojen vuotuisten ryhmien validointi. Tällainen osittainen päättäminen ei lähtökohtaisesti kata rahoitusvälineiden puitteissa tehtyjä ennakkomaksuja tai valtiontukea, jonka pitäisi muuttua edelleen tukikelpoisiksi menoiksi seuraavina tilikausina (siksi vuotuisissa tilityksissä käytetään kumulatiivista raportointia). Vuotuisissa toimintakertomuksissa komission yksiköt ovat toimittaneet sellaiset jäännösvirhetasoja koskevat tiedot, jotka viittaavat ainoastaan tukikelpoisiin menoihin päättämisen yhteydessä (eli joiden ulkopuolelle jäävät rahoitusvälineistä peräisin olevat ennakot).*

Ks. myös komission yhteinen vastaus kohtiin 6.59–6.62 jäljempänä.

6.59–6.62 *Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 137 artiklan mukaisesti ohjelmien tilitykset perustuvat komissiolle ilmoitettuihin tietoihin, joihin lukeutuvat rahoitusvälineisiin tehdyt ennakkomaksut. Tarkastusviranomaiset toimittavat jäännösvirhetasot tilitykseen sisältyvien menojen perusteella.*

Jotta tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2016 antamaan suositukseen voitiin toteuttaa rakentavia jatkotoimia, tarkastusviranomaiset suostuivat toimittamaan komissiolle yksityiskohtaisia lisätietoja, joiden avulla se voi laskea vuotuisten toimintakertomusten jäännösvirhetasot, joihin ei sisällytetä rahoitusvälineisiin maksettujen ennakkojen vaikutusta. Näin ollen komissio voisi laskea, että tilikaudella 2016–2017 rahoitusvälineisiin (ja pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelmiin) maksettujen ennakoiden vaikutus on keskimäärin alle 0,2 prosenttiyksikköä EAKR:ssä (67 rahoitusvälineen perusteella) ja 0,02 prosenttiyksikköä ESR:ssä (15 rahoitusvälineen perusteella) (ks. työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2017 vuotuisen toimintakertomuksen s. 50 sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuoden 2017 vuotuisen toimintakertomuksen s. 58).

Tilintarkastustuomioistuimen suositus auttoi näin ollen parantamaan yksittäisten ohjelmien tietojen ilmoittamista vuotuisissa toimintakertomuksissa, vaikka tähän mennessä ei ole vaikuttanut siltä, että tällaisilla rahoitusvälineisiin tehdyillä ennakkomaksuilla olisi olennaista kokonaisvaikutusta raportoituihin virhetasoihin.

([49]) Sama koskee myös *valtiontuki*ennakoita, tosin pienemmässä mittakaavassa.

([50]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 6.35 ja suosituksen 2 kohta a.

([51]) Koko rahoitusosuus pk-yrityksiä koskevan aloitteen alaisiin rahoitusvälineisiin voidaan maksaa yhdessä erässä. Kaikkien muiden rahoitusvälineiden osalta käytetään ”eriin” perustuvaa järjestelmää, jossa ensimmäinen erä maksetaan perustamisen jälkeen, ja seuraavien määrien yhteydessä sovelletaan lopullisille edunsaajille edellisistä eristä maksettavaa vähimmäismaksua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.63 Tämä ongelma saattaa tulevaisuudessa olla akuutimpi niissä ohjelmissa, joissa rahoitusvälineiden määrä kasvaa merkittävästi ([52]).

Komission varmennustyö vuotuisissa toimintakertomuksissa

Otantapuutteita ei korjattu varmennuspakettien tarkastamisen yhteydessä

6.64 Tarkastusviranomaisten otantamenetelmien osalta tilintarkastustuomioistuimen työ osoitti, että kolmessa tutkituista 12 varmennuspaketista (25 prosenttia) havaitut puutteet jossakin määrin vaikuttivat raportoitujen jäännösvirhetasojen luotettavuuteen (ks. kohdat 6.47–6.48).

6.65 Komissio tarkasti sisäisten menettelyjensä mukaisesti kaikkien sille toimitettujen varmennuspakettien otantamenetelmän. Se ei kuitenkaan tuonut esiin edellä kuvattuja ongelmia. Asetuksen mukaan vakavien puutteiden ilmetessä sovelletaan kiinteämääräistä oikaisua ([53]).

6.66 Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa komissio selvitti maksut ja vapautti EU:n talousarvion suojaamista varten aiemmin pidätetyt 10 prosenttia (ks. ***laatikko 6.8***).

KOMISSION VASTAUKSET

6.64 ja 6.65 *Komissio havaitsi osan tilintarkastustuomioistuimen esittämistä ongelmista mutta katsoi, että asetuksen (EU) N:o 480/2014 31 artiklan ehtoja ei sovelleta näihin tapauksiin.*

Pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelman osalta komissio viittaa kohtaan 6.47 antamaansa vastaukseen.

6.66 *Komission on selvitettävä kyseessä olevan tilikauden jäljellä oleva määrä kaikissa tapauksissa, joissa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 139 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ehdot täyttyvät. Kun tämän seurauksena on suoritettava maksuja, komissio voi keskeyttää maksut, jos jäännösriski on yhä olennainen. Kun taseen laskennan seurauksena on takaisinperintä, komission on perittävä määrä viipymättä moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.*

([52]) Jaetun hallinnoinnin alaisiin rahoitusvälineisiin oli vuoden 2016 lopussa sidottuna kaikkiaan lähes 13,3 miljardia euroa toimenpideohjelmien rahoitusosuuksia (verrattuna 5,7 miljardiin euroon vuoden 2015 lopussa). Määrästä 10,3 miljardia euroa oli peräisin *Euroopan rakenne- ja investointirahastoista* (ERI-rahastot). Yhteensä 3,6 miljardia euroa (noin 30 prosenttia) kyseisestä määrästä oli maksettu jaetun hallinnoinnin alaisille rahoitusvälineille (2015: 1,2 miljardia euroa) mukaan lukien 3,1 miljardia euroa ERI-rahastoista, ja lopulliset edunsaajat olivat saaneet 1,2 miljardia euroa mukaan lukien miljardi euroa ERI-rahastoista. (Kertomuksen "Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014–2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council" perusteella.)

([53]) Komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 31 artiklassa säädetään 100 prosentin, 25 prosentin, 10 prosentin ja 5 prosentin kiinteämääräisistä oikaisuista, joita kaikkia voidaan tarvittaessa alentaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komissio ei tehnyt vielä lopullista johtopäätöstä tilikauden 2015/2016 menojen sääntöjenmukaisuudesta

6.67 Komissio päätti vuoden 2016 vuotuisissa toimintakertomuksissaan suorittaa syvällisen analyysin sääntöjenmukaisuudesta viimeistään yhdeksän kuukauden kuluessa varmennuspakettien toimittamisesta ([54]). Se olisi tarkoittanut johtopäätösten tekemistä tilikauden 2015/2016 jäännösvirhetasoista vuoden 2017 vuotuisissa toimintakertomuksissa. Kumpikin pääosasto totesi, että tilikauden 2015/2016 jäännösvirhetaso jäi alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ei tehnyt lopullista johtopäätöstä eräistä toimenpideohjelmista, joista se ei ollut vielä saanut tarvittavaa varmuutta ja joiden kohdalla johtopäätös siis riippuu vielä pääosaston suorittamasta lopullisesta arvioinnista.

6.68 Tilikaudella 2015/2016 uutta valvonta- ja varmennuskehystä sovellettiin ensimmäistä kertaa. Maaliskuussa 2017 toimitettujen 50 varmennuspaketin osalta työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto suoritti kesäkuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä vain kaksi säännönmukaisuustarkastusta ([55]), jotka kattoivat kahdeksan toimea ja kaksi varmennuspakettia kahdessa jäsenvaltiossa. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ei suorittanut vastaavia tarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastusviranomaiset olivat aliarvioineet komissiolle ilmoittamansa jäännösvirhetasot kuudessa tilintarkastustuomioistuimen tutkimista 12 varmennuspaketista. EU:n talousarvion suojaamiseksi asetuksessa annetaan komissiolle mahdollisuus toimittaa lisätarkastuksia tositteiden säilyttämisajan päättymiseen saakka (ks. kohta 6.8). Nämä kaksi seikkaa merkitsevät mahdollisesti, että komission tulevissa tarkastuksissaan vielä havaitsemat puutteet voivat edelleen kasvattaa tilikausien 2015/2016 jäännösvirhetasoja. Toisin sanoen jäännösvirhetasot, joihin komissio on päätynyt vuoden 2017 toimintakertomuksissa, eivät vielä ole lopullisia.

KOMISSION VASTAUKSET

6.67 *Muodollista velvollisuutta tehdä päätelmiä kaikkien kunkin vuoden ohjelmien raportoitujen virhetasojen pätevyydestä ei ole, mutta pääosastot toimivat selvästi tämän tavoitteen mukaisesti silloin, kun kaikki ehdot täyttyvät ja komission yksiköiden on mahdollista tehdä tällainen päätelmä. Koheesiopolitiikkaa koskevassa yhtenäisessä tarkastusstrategiassa todetaan, että tarkastuksia voidaan suorittaa tarvittaessa siihen saakka, kunnes edunsaajien tositteiden säilyttämistä koskeva lakisääteinen aika päättyy. Näin ollen tietyissä tilanteissa (kuten varmennusjärjestelmän täytäntöönpanon ensimmäisen vuoden "sisäänajoaika") tai hallinnollisen tehokkuuden varmistamiseksi komission säännönmukaisuustarkastukset voivat kattaa enemmän kuin yhden tilikauden, mikä saattaa vaikuttaa aiemmin raportoitujen virhetasojen tarkistamiseen.*

6.68 *Jotta EU:n talousarviota voidaan suojata, komissiolla on mahdollisuus suorittaa lisätarkastuksia, joissa otetaan huomioon asiakirjojen ja todentavan aineiston saatavuutta koskeva oikeudellinen vaatimus. Tällaisten tarkastuksen seurauksena mahdollisesti havaitut säännönvastaisuudet on oikaistava asianmukaisesti, mikä saattaa vaikuttaa aiemmin validoituihin virhetasoihin. Ks. myös komission vastaus kohtaan 6.9.*

Vuonna 2017 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto olivat mukana monissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa. Koska ensimmäisenä tilikautena tosiasiassa toimitettujen varmennuspakettien määrä oli vähäinen ja ilmoitettuja menoja oli vähänlaisesti, minkä vuoksi tarkastusviranomaisten suorittamien tarkastusten suorittamiseen uudelleen oli vähän mahdollisuuksia, ja koska tilintarkastustuomioistuin käsitteli näitä ohjelmia tarkastuksessaan laajasti, komissio päätti tarkastella uudelleen vuodelle 2017 suunniteltuja säännönmukaisuustarkastuksia. Päätöksen tarkoituksena oli välttää samoja ohjelmia ja edunsaajia koskevien tarkastusten päällekkäisyys.

Komissio otti huomioon vuoden 2017 tarkastustyön suunnittelussa (ja myöhemmin uudelleentarkastelussa) tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta muita tekijöitä, kuten mahdollisuuden tarkastella kolmea tilikautta tulevissa komission säännönmukaisuustarkastuksissa (hallinnon tehokkuuden varmistamiseksi, jos uudelleentarkasteltavien tarkastusten määrä on pieni) sekä päällekkäisyyden työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tarkastustoimien kanssa kauden 2007–2013 päättämisen yhteydessä. Ks. myös komission yhteinen vastaus kohtiin 6.56 ja 6.57.

([54]) Liite 4 (Olennaisuusperusteet): alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, s. 23, ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto, s. 22.

([55]) Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto raportoi kolmesta säännönmukaisuustarkastuksesta vuotuisessa toimintakertomuksessaan, mutta kyseinen määrä sisältää tilintarkastustuomioistuimen suorittaman tarkastuksen, jossa pääosasto toimi tarkkailijana.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Koheesion osalta ei laskettu kokonaisjäännösvirhetasoa

6.69 Kummankin ohjelmakauden osalta komission vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettiin erillinen jäännösvirhetaso ([56]). Komissio ei kuitenkaan laske ja esitä tilikaudelta kokonaisjäännösvirhetasoa, joka kattaisi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion alan (monivuotisen rahoituskehyksen otsake 1b).

6.70 Komissio kykenisi vähäisellä lisäpanostuksella esittämään tämän tiedon EU:n talousarviota koskevassa vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa, mistä olisi apua *vastuuvapauden* myöntäville viranomaisille. Sen sijaan vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa mainitaan koheesioalan, muuttoliikkeen ja kalastuksen yhdistetty virhetaso kalenterivuodelta.

6.71 ***Laatikossa 6.9*** tilintarkastustuomioistuin esittää yhteenvedon ohjelmakauden 2014–2020 vuotuisissa toimintakertomuksissa annetuista tiedoista.

KOMISSION VASTAUKSET

6.69 ja 6.70 *Varainhoitoasetuksen vaatimusten mukaisesti komission raportointi perustuu kalenterivuoteen.*

Komission tasolla vuotuisessa hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevassa kertomuksessa ilmoitetaan koheesio-, muuttoliike- ja kalastuspolitiikkaa koskeva aggregoitu jäännösvirhetaso, joka perustuu kunkin pääosaston omassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan ilmoittamiin tietoihin ja indikaattoreihin.

Samaa lähestymistapaa on noudatettu vuoden 2015 hallinnointia ja tuloksellisuutta koskevasta kertomuksesta lähtien vertailtavuuden varmistamiseksi.

Laatikko 6.9 – Yhteenveto kauden 2014–2020 vuotuisissa toimintakertomuksissa annetuista tiedoista

(miljoonaa euroa)

Toiminta	Rahasto	Yhteensä varmennuspaketissa todennetut menot	Varmennuspakettien lukumäärä ([1])	Toimenpide-ohjelmat ([1])	Jäännösvirhetaso ([2])
Ohjelmakausi 2014–2020	EAKR/koheesiorahasto	993,7	20	34	0,6 %
	ESR/nuorisotyöllisyysaloite ([3])	1 443,5	33	49	0,7 %
	FEAD	144,3	8	8	0,6 %
	Yhteensä ilman pk-yrityksiä koskevaa aloitetta ([4])	**2 581,5**	**50**	**70**	**0,7 %**

([1]) Useimmat toimenpideohjelmat ovat useista rahastoista rahoitettavia eli ne käsittävät menoja useammasta kuin yhdestä rahastosta. Näin ollen varmennuspakettien ja toimenpideohjelmien kokonaismäärä on pienempi kuin kunkin pääosaston hallinnoimien rahastojen osalta esitettyjen lukujen summa.
([2]) Ilman rahoitusvälineisiin maksettujen ennakoiden vaikutusta.
([3]) Sisältää Italiassa toteutetun toimenpideohjelman, jonka tilit hyväksyttiin syyskuussa 2017.
([4]) Pk-yrityksiä koskevaan aloitteeseen kohdistetussa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa perusjoukko koostui 290,9 miljoonan euron maksatetuista menoista.

Lähde: Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset 2017.

([56]) Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto EAKR:n/koheesiorahaston osalta ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ESR:n/nuorisotyöllisyysaloitteen osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.72 Vuoden 2017 vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoidut tilikauden 2015/2016 jäännösvirhetasot ovat olennaisuusrajan alapuolella ([57]). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka perustuu tarkastusviranomaisten tarkastamista toimista poimittuun edustavaan otokseen, saadut tulokset osoittavat kuitenkin, että virhetaso pysyy olennaisena (yli kaksi prosenttia) ja että osa näiden tarkastusviranomaisten esittämistä jäännösvirhetasoista oli todellista alhaisempia.

KOMISSION VASTAUKSET

6.72 *Komissio on raportoinut tilintarkastustuomioistuimen esittämät ongelmat työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa ja ottanut ne mahdollisuuksien mukaan huomioon validoiduissa virhetasoissaan. Yksittäisissä asianomaisissa ohjelmissa, joissa ilmoitetut jäännösvirhetasot todettiin liian pieniksi, komissio soveltaa lisärahoitusoikaisuja.*

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

6.73 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että menojen virhetaso oli olennainen taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion alalla (ks. kohdat 6.26–6.43).

6.73 *Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan koheesiopolitiikan tämän vuoden virhetaso on parantunut merkittävästi edellisistä vuosista. Komissio toteaa erityisesti, että virhetasosta yksi prosentti johtuu tilikauteen 2015–2016 sisältyvästä yhteisestä pk-yrityksiä koskevan aloitteen ohjelmasta, jonka sääntelykehys poikkeaa pääohjelmista sen innovatiivisen luonteen vuoksi. Kaikkien saamiensa tietojen perusteella komissio toteaa, että useimmissa ohjelmissa virhetaso ei ole enää olennaisuusrajan yläpuolella tilikaudella 2015–2016.*

6.74 Monien tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimittujen tarkastusviranomaisten osalta havaittujen puutteiden määrän vuoksi (ks. kohdat 6.44–6.50) niiden työhön voidaan nykyisin luottaa vain rajallisessa määrin.

6.75 Tästä syystä ja komission työssä ilmenneiden puutteiden takia (ks. kohdat 6.51–6.72) tilikauden 2015/2016 kokonaisjäännösvirhetasot on esitetty komission vuotuisissa toimintakertomuksissa todellista alhaisempina, eikä tilintarkastustuomioistuin voi toistaiseksi pitää niitä luotettavina. Koska havaittiin lisää virheitä, uudelleen laskettu taso oli yli kaksi prosenttia kuudessa 12 varmennuspaketista kauden 2014–2020 osalta ja kolmessa 10 päättämispaketista kauden 2007–2013 osalta.

6.74 *ja 6.75 Komissio on jo raportoinut eräistä tilintarkastustuomioistuimen esittämistä ongelmista työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa ja ottanut ne mahdollisuuksien mukaan huomioon validoiduissa virhetasoissaan. Pääosastot soveltavat tarvittavia lisärahoitusoikaisuja.*

Komissio työskentelee tiiviisti tarkastusviranomaisten kanssa ratkaistakseen tilintarkastustuomioistuimen esiintuomat ongelmat.

Lisäksi koheesiopolitiikkaa koskevassa komission yhtenäisessä tarkastusstrategiassa säädetään vahvasta keskittymisestä jatkuvaan ja riskiperusteiseen tarkastusviranomaisten tulosten uudelleen suorittamiseen.

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 6.26 ja 6.29, komission yhteinen vastaus kohtiin 6.34 ja 6.35, komission vastaukset kohtiin 6.37 ja 6.39 sekä komission yhteinen vastaus kohtiin 6.49 ja 6.50.

([57]) Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto toteaa vuoden 2017 toimintakertomuksessaan (s. 45, alaviite 27), että jos pk-yrityksiä koskevaan aloitteeseen liittyvä virhe otettaisiin huomioon, jäännöstaso nousisi 3,3 prosenttiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.76 Uuden valvonta- ja varmennuskehyksen tavoitteena on varmistaa, että jäännösvirhetasot pysyvät vuosittain kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kuitenkin osoitti, että lisäparannukset ovat tarpeen etenkin kehyksen täytäntöönpanon osalta niin tarkastusviranomaisten kuin komissionkin tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

6.76 *Vaikuttamatta komission edellä kohtiin 6.74 ja 6.75 antamaan yhteiseen vastaukseen, komissio pitää myös aina uusia parannuksia myönteisinä ja toteuttaa tarvittavat toimet parantaakseen varmennuskehystään entisestään ja varmistaakseen, että kaikki sääntöjenvastaisuudet havaitaan ja oikaistaan ajoissa. Komission oman toiminnan osalta komission tarkastussuunnitelmissa on otettava huomioon tilintarkastustuomioistuimen suunnittelema toiminta, jotta voidaan vähentää tarkastusten päällekkäisyyttä asiasta vastaavien hallintojen ja edunsaajien tasolla. Tämä koski erityisesti ohjelmakauden 2014–2020 ensimmäisiä tilityksiä, jotka kattoivat alhaisen määrän menoja, minkä vuoksi mahdollisuudet suorittaa uudelleen tarkastusviranomaisten suorittamia tarkastuksia olivat vähäiset.*

Komissio viittaa myös kohtaan 6.68 antamaansa vastaukseen.

Suositukset

6.77 ***Liitteessä 6.2*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen seitsemän suosituksen täytäntöönpanoa ([58]). Komissio on pannut neljä suositusta täytäntöön kokonaan ja toteuttanut kaksi suositusta joiltakin osin. Yhden suosituksen osalta komissio ei ole ryhtynyt lainkaan toimiin.

6.77 *Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 vuosikertomuksessa annetun suosituksen 3 osalta tilintarkastustuomioistuin oli todennut, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö rajoittui 36 prosenttiin ESR:n ohjelmabudjetoinnista ja vain kahteen prosenttiin EAKR:stä/koheesiorahastosta.*

Komissio jatkaa yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytön edistämistä ohjelmakaudella 2014–2020. Komissio julkaisi tähän liittyen 27. maaliskuuta 2018 lopullisen kertomuksen yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytöstä ESR:ssä, EAKR:ssä, koheesiorahastossa ja maaseuturahastossa. Kertomuksesta käy ilmi, että vuosien 2014 ja 2017 välillä valtaosa ERI-rahastojen hallintoviranomaisista käytti yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja (73 prosenttia EAKR:n/koheesiorahaston ohjelmista ja 95 prosenttia ESR:n ohjelmista). Hanketasolla yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käytettiin 65 prosentissa ESR:n hankkeista, 50 prosentissa EAKR:n hankkeista ja 25 prosentissa koheesiorahaston hankkeista.

Lisäksi neuvoston ja parlamentin väliseen poliittiseen yhteisymmärrykseen perustuvassa koontiasetusta koskevan ehdotuksen luonnoksessa laajennetaan yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen soveltamisalaa ja sovellettavuutta.

Mitä tulee suositukseen, jonka perusteella ei katsottu toteutetun lainkaan toimia, komissio korostaa, että kyseistä suositusta ei hyväksytty eikä sitä sen vuoksi pantu täytäntöön.

([58]) Suositukset 2, 3 ja 4 osoitettiin myös jäsenvaltioille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.78 Tilintarkastustuomioistuin esittää tämän arvion ja vuotta 2017 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

— **Suositus 1**: Komission olisi varmistettava, että EIR:n hallinnoimien rahoitusvälineiden osalta tarkastusjärjestelyt ovat rahoituksen välittäjien kohdalla riittävät. Kun EIP/EIR käyttää ulkoisten tarkastajien kanssa sovittuja menettelyjä, komission pitäisi varmennuksen tarve huomioon ottaen määritellä sopimuksille vähimmäisedellytykset ja edellyttää etenkin, että tarkastustyö jäsenvaltion tasolla on riittävää.

  Toteuttamisajankohta: välittömästi.

— **Suositus 2:** Komission olisi ehdotettava vuoden 2020 jälkeiseen rahoituskehykseen lainsäädännöllisiä muutoksia, joilla suljettaisiin pois arvonlisäveron korvaaminen julkisille elimille EU:n rahastoista.

  Toteuttamisajankohta: ennen vuoden 2020 jälkeisen lainsäädäntökehyksen hyväksyntää.

— **Suositus 3:** Komission olisi korjattava puutteet, jotka tilintarkastustuomioistuin yksilöi tarkastuksissa, joita komissio kohdisti tarkastusviranomaisten työhön sääntöjenmukaisuuden tarkastuksiensa yhteydessä.

  Toteuttamisajankohta: välittömästi.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että suositus pannaan täytäntöön neuvoston ja parlamentin väliseen poliittiseen yhteisymmärrykseen perustuvan koontiasetusta koskevan ehdotuksen luonnoksen ja EIR:n hallinnoimien rahoitusvälineiden tarkastusta koskevien uusien säännösten myötä.

Lisäksi jäsenvaltioiden on suoritettava varmennuksia ja tarkastuksia rahoituksen välittäjien tasolla ja – tarkastusviranomaisten osalta – tarvittaessa lopullisten edunsaajien tasolla.

Komissio hyväksyy suosituksen osittain ja on antanut lainsäädäntöehdotuksen monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosiksi 2021–2027.

Komission ehdotuksessa (COM(2018) 375 final) otetaan käyttöön yksinkertainen arvonlisäveroon liittyvä sääntö, jota sovelletaan edunsaajien yksityisestä tai julkisesta asemasta riippumatta: arvonlisäveroa pidetään tukikelpoisena, kun hankkeen kokonaiskustannukset ovat alle viisi miljoonaa euroa, kun taas kyseisen rajan ylittävissä tapauksissa arvonlisävero ei ole tukikelpoinen.

Komissio hyväksyy suosituksen. Yhtenäisen tarkastusstrategian ja sovitun tarkastussuunnitelman mukaisesti komission yksiköt keskittyvät vuodesta 2018 alkaen tarkastustyössään tarkastusviranomaisten toimien laadun ja säännönmukaisuuden varmentamiseen, jotta saadaan täysin luotettavia tarkastuskertomuksia ja -tuloksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
— **Suositus 4:** Komission olisi puututtava kauden 2014–2020 valvonta- ja varmennuskehyksestä alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa annettujen tietojen monimutkaisuuteen i) keskittymällä menoihin, jotka ovat käyneet läpi valvontakierroksen, eli varmennuspaketteihin, jotka kattavat menot ennen 30. kesäkuuta ”n-1”. Sitä varten komission olisi mukautettava raportointiaan varmistaakseen, että se ei esitä alustavia arvioita. ii) ilmoittamalla selkeästi, mitä menoja ei ole vielä tarkastettu perusteellisesti (säännönmukaisuustarkastukset mukaan luettuna). Komission olisi mainittava, millä ennaltaehkäisevillä toimilla EU:n talousarviota suojataan ja riittävätkö nämä toimet varmuuden saamiseen. Sen olisi kuitenkin pidättäydyttävä tekemästä jäännösvirhetasolaskelmia, jos asianomaisia menoja ei ole vielä tarkastettu. iii) esittämällä monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen 1b kokonaisjäännösvirhetaso jokaiselta tilikaudelta. **Toteuttamisajankohta:** kesäkuu 2019.	*Komissio hyväksyy suosituksen osittain.* *Komissio korostaa, että asianomaisten pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa keskitytään jo selkeästi ohjelmien ja tilien virhetasojen validointiin 30. kesäkuuta n-1 päättyvissä tilikausissa. Tätä voidaan selventää entisestään tulevissa kertomuksissa.* *Varainhoitoasetuksen mukaisesti vuotuisissa toimintakertomuksissa tulojen ja menojen hyväksyjiltä vaadittu varmennus viittaa kaikentyyppisiin raportointivuonna n suoritettuihin maksuihin. Pääosastot raportoivat erikseen kullekin niistä saadusta varmuustasosta. Riskinalainen määrä määritellään näin ollen kalenterivuoden asiaankuuluvien menojen perusteella.* *Komissio muistuttaa lisäksi, että se on valmis pohtimaan sitä, miten virhetasojen esittämistä vuotuisissa toimintakertomuksissa edeltävää järjestelmää voidaan parantaa ja yksinkertaistaa ja keskustelemaan asiasta tilintarkastustuomioistuimen kanssa.*
— **Suositus 5:** Komission olisi huolehdittava, että tarkastusjärjestelyjä muutetaan komission ehdotuksen mukaisesti rahoitusvälineiden sääntelykehyksen osalta vuoden 2020 jälkeiseksi ajaksi, jotta vain lopullisen edunsaajan tasolla todellisuudessa käytetyt varat otetaan huomioon jäännösvirhetasoja laskettaessa. **Toteuttamisajankohta:** ennen vuoden 2020 jälkeisen lainsäädäntökehyksen toteuttamista.	*Komissio hyväksyy suosituksen siltä osin kuin lainsäätäjät hyväksyvät komission ehdotuksen vuoden 2020 jälkeiseksi sääntelykehykseksi.* *Komission 29. toukokuuta 2018 antaman ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat rahoitusvälineiden menot loppukäyttäjille maksettujen määrien perusteella. Ainoastaan yhden 25 prosentin ennakkomaksun rahoitusvälineisiin ei pitäisi kuulua sääntelykehyksessä määriteltyyn tarkastettavaan perusjoukkoon, mikä rajoittaa menoja, jotka voidaan ilmoittaa ennen kuin maksut tehdään loppukäyttäjille.*
— **Suositus 6:** Komission olisi suoritettava riittäviä säännönmukaisuustarkastuksia johtopäätöksen tekemiseksi tarkastusviranomaisten työn vaikuttavuudesta ja kohtuullisen varmuuden saamiseksi menojen säännönmukaisuudesta viimeistään vuotuisiin toimintakertomuksiin, jotka se julkaisee tilien hyväksymistä seuraavana vuonna. **Toteuttamisajankohta**: välittömästi.	*Komissio hyväksyy osittain tämän suosituksen, joka on asianomaisten rahastojen osalta sen yhtenäisen tarkastusstrategian mukainen.* *Komission asettamana tavoitteena on, että se voi raportoida kunakin vuonna asianomaisessa vuotuisessa toimintakertomuksessa tarkastusviranomaisten edellisen vuoden varmennuspaketeissa raportoimien jäännösvirhetasojen luotettavuudesta. Samalla se korostaa, että sillä on enintään kolme vuotta aikaa suorittaa tarkastukset tilityksiin sisältyvistä menoista tarkastusviranomaisten raportoimien virhetasojen luotettavuutta koskevan päätelmän antamiseksi ja todennettujen menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden vahvistamiseksi.*

OSA 2 – HANKKEIDEN TULOKSELLISUUDEN ARVIOINTI

6.79 EU:n talousarvion toteuttamiseen sovellettavan *moitteettoman varainhoidon* periaatteen yhteydessä oletuksena on paitsi lainsäädännön noudattaminen, myös asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ([59]). Sen vuoksi tapahtumien säännönmukaisuuden tarkastamisen lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi kyseiset tapahtumat sisältävien toimien tuloksellisuutta.

6.80 Tilintarkastustuomioistuimen tänä vuonna tarkastamista 217 tapahtumasta 113 tapahtumaa liittyi toimiin, jotka olivat tarkastuksen ajankohtana fyysisesti loppuun saatettuja (56 kaudella 2007–2013 ja 57 kaudella 2014–2020). Näiden toimien osalta arvioitiin seuraavat seikat:

— Tuloksellisuusjärjestelmän rakenne (etenkin, oliko toimenpideohjelmilla *tuotos-* ja *tulos*indikaattorit, jotka olivat relevantteja ohjelmien tavoitteiden kannalta, ja vastasivatko hankeasiakirjoissa ([60]) yksilöidyt tuotos- ja tulosindikaattorit toimenpideohjelmien tavoitteita kaikkien toimintalinjojen osalta).

— Hankkeiden todellinen tuloksellisuus, eli oliko kunkin indikaattorin tavoitearvojen ja yleisten tavoitteiden saavuttamisesta raportoitu.

6.81 Rahoitusvälineiden osalta tilintarkastustuomioistuin tutki todellista *maksatusastetta* (lopullisille edunsaajille maksetun määrän osuus kaikista varoista).

Tuloksellisuusjärjestelmän rakenteen arviointi

6.82 Tämän alan menoihin liittyvissä EU:n säännöksissä edunsaajia vaaditaan määrittelemään tuotokset ja raportoimaan niistä ([61]). Jäsenvaltioilla on myös mahdollisuus määritellä tulosindikaattorit, jotka liittävät hanketulokset vastaaviin toimenpideohjelman toimintalinjan indikaattoreihin. Tulosindikaattorien asettaminen aina kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista on hyvä käytäntö, sillä niiden avulla viranomaiset voivat mitata hankkeen vaikutusta vastaavan toimintalinjan tavoitteisiin.

([59]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 10.10.

([60]) Hankehakemukset, avustussopimukset, sopimukset ja/tai yhteisrahoituspäätökset.

([61]) Asetus (EY) N:o 1083/2006, 37 artikla, ja asetus (EU) N:o 1303/2013, 27 artiklan 4 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.83 Tutkiessaan 113 hankkeen otosta tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita puutteita tavassa, jolla jäsenvaltioiden viranomaiset olivat suunnitelleet tuloksellisuuden mittausjärjestelmänsä. Tämä koski sekä toimenpideohjelmia että hankkeita. Näistä tuloksista on esitetty yhteenveto ***laatikossa 6.10***. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tuloksellisuuden mittausjärjestelmää käytettiin laajasti hankkeiden tuotosten ja tulosten liittämiseen toimenpideohjelmien tavoitteisiin vain 74 hankkeessa yhteensä 113 hankkeesta (65 prosenttia). Viidessä näistä 74 tapauksesta viranomaiset olivat kuitenkin luokitelleet toimenpideohjelmassa ja/tai hankkeen hyväksymisasiakirjoissa tuotokset virheellisesti tuloksiksi.

6.84 Kaikkiaan 34 tapauksessa viranomaiset eivät olleet määritelleet hanketason tulosindikaattoreita, ja neljässä tapauksessa viranomaiset eivät olleet määritelleet indikaattoreita tai tavoitteita tuloksellisuuden mittaamista varten hankkeen tasolla ollenkaan. Yhdessä tapauksessa vastaavassa toimenpideohjelmassa itsessään ei ollut määritelty yhtään tavoitetta. Näissä tilanteissa on mahdotonta määrittää, ovatko asianomaiset hankkeet edistäneet ohjelman yleistavoitteita. Noin kolme neljännestä näistä 39 tapauksesta liittyy kauteen 2007–2013.

6.85 Nämä tulokset täydentävät tilintarkastustuomioistuimen äskettäistä kertomusta ohjelmakauden 2014–2020 hankkeiden valinnasta ja valvonnasta ([62]). Kertomuksessa todettiin, että EAKR:n ja ESR:n kauden 2014–2020 hankkeiden valintaperusteissa ei järjestelmällisesti vaadita määrällisesti ilmaistujen tulosindikaattorien määrittelemistä hankkeen tasolla. Vaikka kyseisiä indikaattoreita olisi, ne eivät välttämättä vastaa toimenpideohjelman indikaattoreita.

6.86 Tilintarkastustuomioistuimen kertomus *varojen käytöstä* ([63]) osoittaa myös, että kaudella 2007–2013 komissio ja jäsenvaltiot puuttuivat varojen vähäiseen käyttöön ja toteuttivat toimenpiteitä laillisuuden varmistamiseksi, mutta ne eivät ottaneet huomioon tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia, mikä johti siihen, että tuloksiin ei keskitytty tarpeeksi.

KOMISSION VASTAUKSET

6.83 *Toimenpideohjelmassa kuvattu hyvin suunniteltu toimintalogiikka varmistaa, että hanketason tuotokset ja tulokset edistävät toimenpideohjelmien odotettujen tulosten saavuttamista, mutta siihen vaikuttavat myös ulkoiset tekijät.*

6.84 *Yhteistyössä rahoitetun toimen panoksen (tuotos ja hanketason tulosindikaattorit) toimenpideohjelman tavoitteisiin (tulosindikaattorit) arviointi on vaikutustenarvioinnin tehtävä.*

Koheesiorahaston/EAKR:n jälkiarvioinnissa onkin havaittu, että tuloksiin ei ole keskitytty riittävästi. Tähän on puututtu ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa lainsäädännössä vahvistamalla toimintalogiikkaa ja tuloksiin keskittymistä.

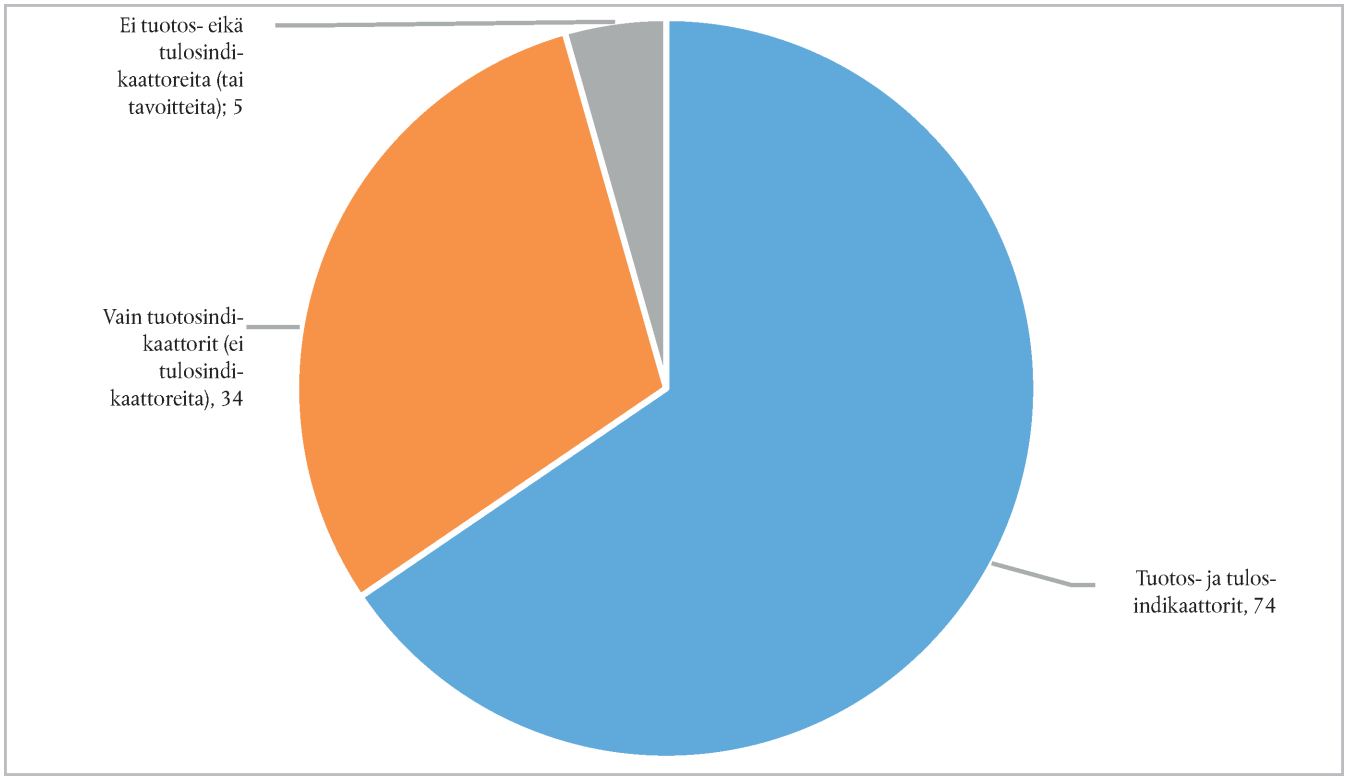
6.85 *Komissio katsoo, että rahoitettujen hankkeiden tasolla saavutettujen suorien tulosten ja toimenpideohjelman tasolla saavutettujen tulosten (tulosindikaattorit) välillä on eroa. Suoriin tuloksiin vaikuttavat ainoastaan yhteistyössä rahoitetut toimet, kun taas tulosindikaattoreihin vaikuttavat erilaiset ulkoiset tekijät, jotka eivät ole hallintoviranomaisten hallinnassa. Hyvin suunniteltu toimintalogiikka varmistaa, että valittujen hankkeiden tuotokset ja suorat tulokset edistävät toimenpideohjelman odotettujen tulosten saavuttamista.*

6.86 *Varojen käyttö oli vaarassa jäädä vähäiseksi joissakin valtioissa, ja komissio ehdotti niitä varten toimenpiteitä, jotka olivat ohjelmakauden 2007–2013 lainsäädäntökehyksen, ohjelman tavoitteiden ja toimintalogiikan mukaisia ja jotka oli sovitettu jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien ohjelmien olosuhteisiin. Tuloksia ei siten ollut tarpeen huomioida erityisellä tavalla vaan ainoastaan tarjota takeet siitä, että ehdotetut tulokset todellakin saavutetaan. Ohjelmien vakiintuneisiin hallinnointikäytäntöihin kuuluu, että jos ohjelma osoittaa merkkejä käyttöasteen laskusta, ongelma ratkaistaan toimilla, joissa keskitytään varojen käyttöön sovittujen tavoitteiden puitteissa.*

([62]) Erityiskertomus nro 21/2018 ”Ohjelmakauden 2014–2020 EAKR:n ja ESR:n hankkeiden valinta ja seuranta ovat yhä enimmäkseen tuotossuuntautuneita” (www.eca.europa.eu).

([63]) Erityiskertomus nro 17/2018 ”Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamilla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin” (www.eca.europa.eu).

Laatikko 6.10 – Tuloksellisuusjärjestelmän rakenteen arviointi (113 hanketta)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Monet hankkeet eivät saavuta kokonaan tuloksellisuutta koskevia tavoitteita

6.87 Useimmissa tutkituissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuin ei todennut, että kaikki tuloksellisuustavoitteet oli saavutettu kokonaan. Niiden 74 hankkeen osalta, joissa oli määritelty sekä tulos- että tuotosindikaattorit, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ne oli saavutettu kokonaan 26 tapauksessa (35 prosenttia), ne oli saavutettu osittain 43 tapauksessa (58 prosenttia), niitä ei voitu arvioida kahdessa tapauksessa (3 prosenttia), ja niitä ei ollut saavutettu kolmessa tapauksessa (4 prosenttia). Yksi hankkeista, jotka eivät saavuttaneet tavoitteitaan, ”ei ollut toiminnassa” toimenpideohjelmien sulkemista koskevissa ohjeissa esitetyn määritelmän mukaisesti ([64]).

6.88 Niistä 34 tapauksesta, joissa tuotosindikaattorit oli määritelty (mutta ei tulosindikaattoreita), tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ne oli saavutettu kokonaan 23 tapauksessa (68 %) ja osittain 11 tapauksessa (32 prosenttia) (ks. ***laatikko 6.11***).

KOMISSION VASTAUKSET

6.87 ja 6.88 *Mielessä on tärkeä pitää, että tilintarkastustuomioistuimen otos koski ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 hankkeiden yhdistelmää ja että tuloksellisuutta koskeva lähestymistapa ja ohjelmien toimintalogiikka muuttuivat merkittävästi ohjelmakautta 2014–2020 koskevassa asetuksessa. Raportoidut tulokset eivät sen vuoksi anna kattavaa kuvaa ohjelmakauden 2014–2020 tuloksista tähän mennessä.*

Komissio toteaa kuitenkin, että yleisesti ottaen 93 prosenttia tulos- ja tuotosindikaattoreita sisältävistä hankkeista oli saavuttanut indikaattorit kokonaan tai osittain, mikä vastaa edellisten vuosien tuloksia. Luku oli jopa 100 prosenttia tapauksissa, joissa oli asetettu vain tuotosindikaattorit.

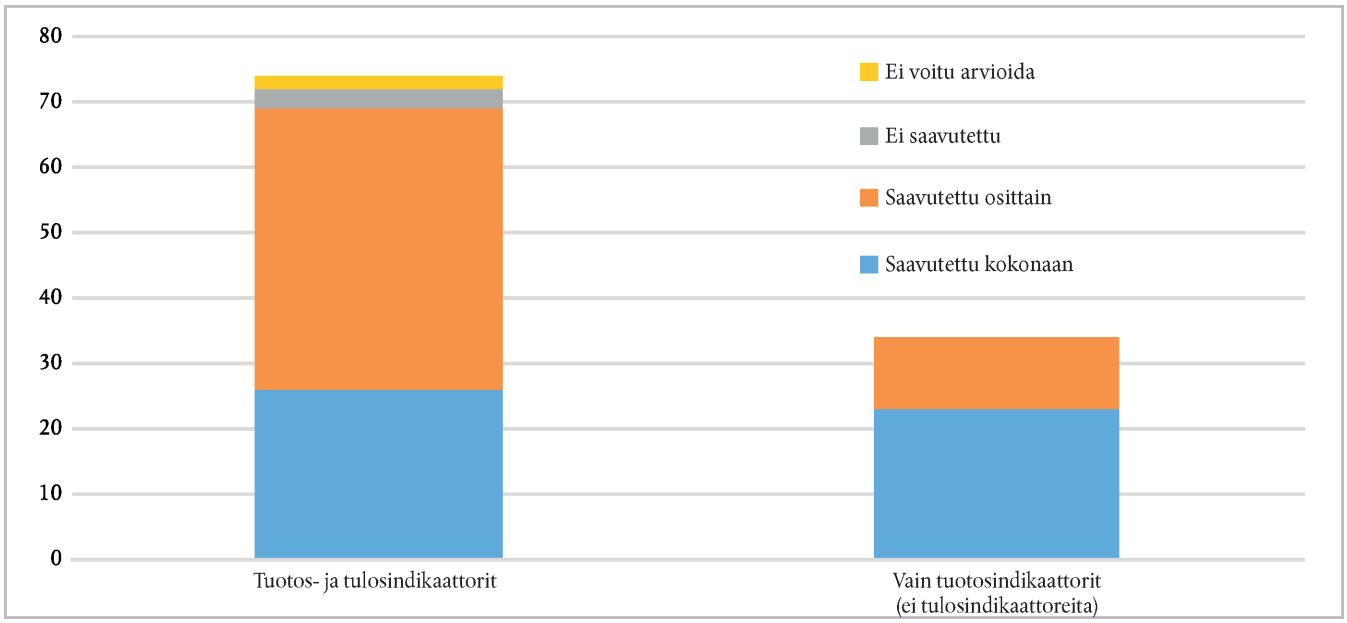
([64]) Liite asiakirjaan Komission päätös Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta annettavaa tukea varten vahvistettujen toimenpideohjelmien (2007–2013) sulkemista koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä annetun päätöksen C(2013) 1573 muuttamisesta”, C(2015) 2771 final, 30.4.2015, kohta 3.5.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.89 Loppujen viiden tapauksen osalta tulostavoitteiden saavuttamista ei voitu arvioida, koska indikaattoreita tai tavoitteita ei ollut määritelty.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 6.11 – Tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

6.90 Kaudella 2014–2020 tarkastusviranomaisten on tutkittava tuloksellisuustietojen luotettavuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ne suorittavat hankkeiden tuloksellisuuden tarkastukset yleensä toimien tarkastusten aikana. Kaikkiaan 57 tapauksesta 18 tapauksessa tarkastusviranomainen ei pystynyt muodostamaan kantaa tavoitteiden saavuttamisesta, koska hanke oli vielä käynnissä. Yhteensä 20 muussa tapauksessa tarkastusviranomainen oli rajannut varmennukset tuotostavoitteisiin.

6.90 *Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tarkastusviranomaiset ovat sisällyttäneet tämän ylimääräisen tuloksellisuustietojen luotettavuutta koskevan näkökohdan toimien tarkastuksiinsa ohjelmakaudella 2014–2020 komission ohjeiden ja suositusten sekä sääntelykehyksen mukaisesti. Nämä tulokset ovat hyödyllisiä, ja ne täydentävät komission tällä alalla suorittamia omia aihekohtaisia tarkastuksia.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

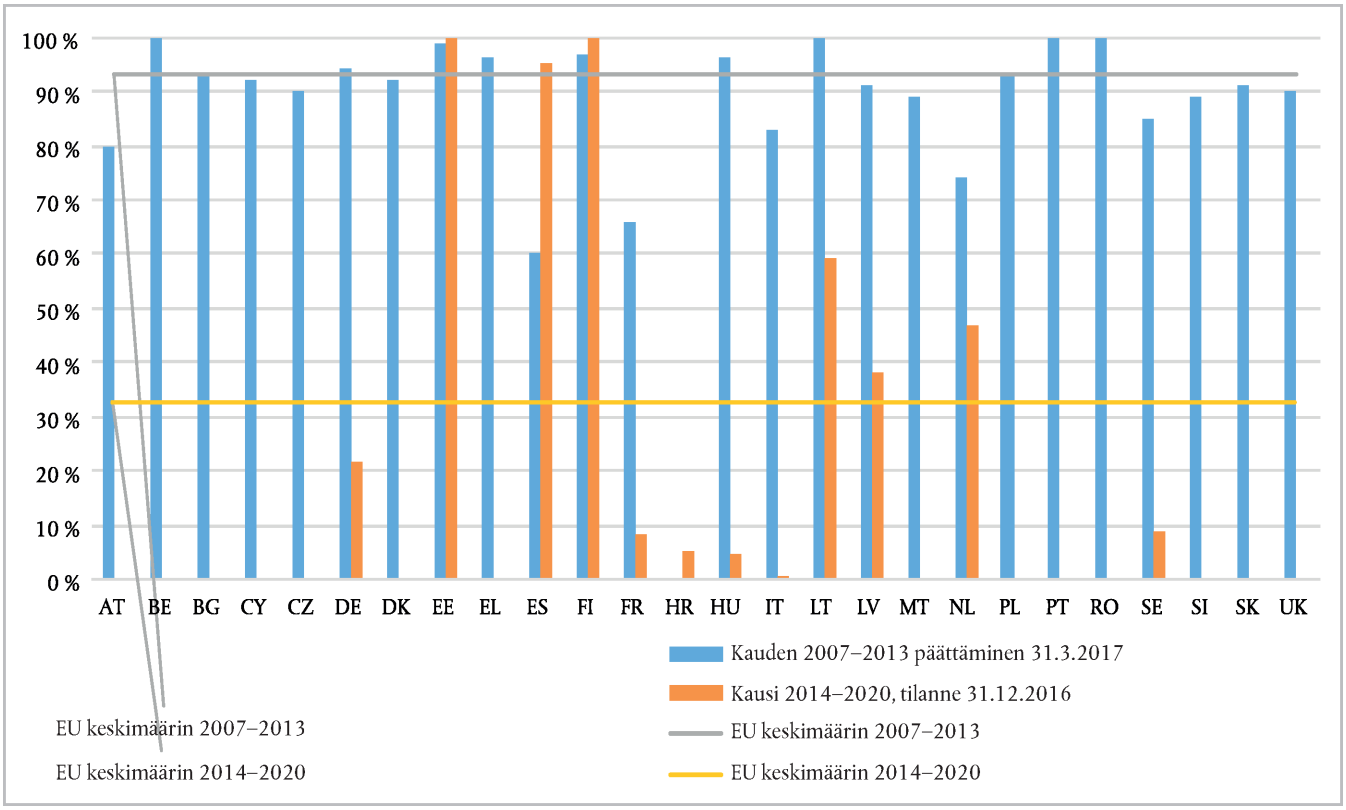
Useimmat jäsenvaltiot eivät voineet käyttää yhteistyössä hallinnoitavien rahoitusvälineiden osuuttaan kokonaan

6.91 Jäsenvaltioiden on vuosittain raportoitava yhteistyössä hallinnoitavista rahoitusvälineistä myönnetyn rahoituksen todellisesta maksatuksesta lopullisille edunsaajille ([65]). ***Laatikosta 6.12*** ilmenee, miten yhteistyössä hallinnoitavia rahoitusvälineitä käytettiin viimeisimpään raportointikauteen asti ([66]). Vain neljä jäsenvaltiota käytti kokonaan saatavilla olevat rahoitusosuudet, joiden osalta maksatusasteet vaihtelivat huomattavasti. Kaikkiaan 16 jäsenvaltioita raportoi kauden 2014–2020 osalta, että maksatuksia lopullisille edunsaajille ei ollut yhtään vuoden 2016 loppuun mennessä ([67]).

KOMISSION VASTAUKSET

6.91 *Ohjelmakauden 2014–2020 osalta useimmissa jäsenvaltioissa rahoitussopimukset allekirjoitettiin vuonna 2016 ja jopa vuoden 2016 toisella puoliskolla. Se, että loppukäyttäjille ei tehty maksuja vuoden 2016 loppuun mennessä, on näin ollen kyseisten rahoitusvälineiden perustamisajankohdan mukaista.*

Laatikko 6.12 – Rahoitusvälineiden kumulatiiviset maksatusasteet



Huomautus 1 Irlanti ja Luxemburg eivät olleet perustaneet rahoitusvälineitä vuoden 2016 loppuun mennessä.

Huomautus 2 Komissiolle asetuksen (EY) N:o 1083/2006 67 artiklan 2 kohdan j alakohdan ja asetuksen (EU) N:o 1303/2013 46 artiklan mukaisesti raportoidut maksatusasteet. Kauden 2014–2020 osalta tämä kattaa kalenterivuoden, ei tilikautta.

Huomautus 3 Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltiot eivät voi yleensä pyytää toimenpideohjelmia koskevia lisäosuuksia rahoitusvälineisiin, elleivät ne saavuta lopullisille edunsaajille maksettavan rahoituksen tiettyä maksatusastetta.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission tietojen perusteella.

([65]) Kauden 2014–2020 osalta varmennuspaketissa ja kauden 2007–2013 osalta asetuksen (EY) N:o 1083/2006 67 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaisesti toimitetuissa tiedoissa.

([66]) Ohjelmakauden 2014–2020 osalta 31. joulukuuta 2016 ja ohjelmakauden 2007–2013 osalta 31. maaliskuuta 2017.

([67]) Näistä 16 jäsenvaltiosta viisi (Tšekki, Tanska, Kypros, Luxemburg ja Slovenia) ei ollut perustanut rahoitusvälineitä ennen vuoden 2016 loppua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Johtopäätös

6.92 Ohjelmakautta 2014–2020 koskevien säännösten yhtenä päätavoitteena oli, että keskityttäisiin enemmän tuloksellisuuteen ja tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaa, että toimenpideohjelman tuotostavoitteiden ja hankkeiden tuotostavoitteiden välillä on yleisesti ottaen selkeä yhteys. Jos tavoitteita oli asetettu, useimmat niistä raportoitiin ainakin osittain saavutetuiksi. Monissa tuloksellisuuden mittausjärjestelmissä ei kuitenkaan ole hanketason tulosindikaattoreita, joten hankkeen kokonaisvaikutusta toimenpideohjelman kunkin tavoitteen saavuttamiseen on vaikeaa arvioida.

KOMISSION VASTAUKSET

6.92 *Komissio suhtautuu myönteisesti tähän johtopäätökseen. Kaudella 2014–2020 tuloksellisuuteen suuntautumista vahvistettiin muun muassa ennakkoehdoilla. Yleisessä ennakkoehdossa 7 edellytetään, että jäsenvaltioilla on tulosindikaattorien järjestelmä, jonka avulla voidaan seurata kullekin toimenpideohjelman erityistavoitteelle asetetuissa toivotuissa tuloksissa edistymistä. Komissio arvioi yleisen ennakkoehdon 7 toteutumista toimenpideohjelmien hyväksymisen ja jäsenvaltioiden vastaavien toimintasuunnitelmien toteuttamisen aikana.*

Yksittäisten hankkeiden tuloksellisuutta mitataan hanketasolla aikaansaatujen tuotosten ja tulosten perusteella. Yhteistyössä rahoitetun toimen panosta (hanketason tuotos- ja tulosindikaattorit) toimenpideohjelman tavoitteisiin (tulosindikaattorit) on arvioitava vaikutustenarvioinnissa.

LIITE 6.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TALOUDELLINEN, SOSIAALINEN JA ALUEELLINEN KOHEESIO

	2017	2016
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumat yhteensä	**217**	180
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**3,0 %**	4,8 %
Ylempi virheraja	5,3 %	
Alempi virheraja	0,7 %	

Huomautus: Vuoden 2017 osalta arvioitu virhetaso perustuu tilintarkastustuomioistuimen tarkistettuun tarkastustapaan ja sisältää kaikkien asiaankuuluvien korjaavien toimien vaikutuksen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

LIITE 6.2

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	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelletta-vissa	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	Kuudes luku, **suositus 1:** Komission olisi tehtävä kohdennettu analyysi ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 kansallisista tukikelpoisuussäännöistä hyvien käytäntöjen määrittämiseksi. Analyysin perusteella sen olisi annettava ohjausta jäsenvaltioille siitä, miten voidaan yksinkertaistaa ja välttää tarpeettoman monimutkaisia ja/tai työläitä sääntöjä, jotka eivät tuo lisäarvoa toimintapolitiikalla saavutettavien tulosten osalta (ylisääntely).			X ([1])				
	Kuudes luku, **suositus 2:** Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten olisi tehostettava toimiaan perustason tarkastusten puutteiden käsittelemiseksi ottamalla huomioon kaikki käytettävissä olevat tiedot. Komission olisi lisäksi pyydettävä tarkastusviranomaisia tekemään jotkin näistä tarkastuksista uudelleen järjestelmätarkastusten yhteydessä ja jakamaan hyviä käytäntöjä ja saatuja kokemuksia.	X ([2])						
	Kuudes luku, **suositus 3:** Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä aiempaa paremmin ohjelmakauden 2014–2020 yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa ja ESR-asetuksessa säädettyjä mahdollisuuksia 50 000 euron julkisen tuen ylittäviä hankkeita koskevien *yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen* osalta.			X ([3])				
	Kuudes luku, **suositus 4**: Jäsenvaltioiden olisi varmistettava rahoituksen täysimääräinen ja oikea-aikainen maksaminen ohjelmakaudella 2007–2013 niin, että korvaus suoritetaan edunsaajille kohtuullisessa ajassa maksupyynnön toimittamisesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ohjelmakauden 2014–2020 sääntöjen mukaisesti kaikki tällaiset maksut olisi suoritettava 90 päivän kuluessa siitä, kun edunsaaja on esittänyt oikeellisen maksupyynnön.	X						
	Kuudes luku, **suositus 5:** Komission olisi annettava neuvostolle ja parlamentille lainsäädäntöehdotus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta samanarvoisella säädöksellä jaettuun hallinnointiin kuuluvien rahoitusjärjestelyvälineiden tukikelpoisuusjakson jatkamisen osalta.				X ([4])			

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	Kuudes luku, **suositus 6:** Komission olisi laajennettava kaikkiin jäsenvaltioihin arviointinsa todentamisviranomaisten ilmoittamien rahoitusoikaisujen luotettavuudesta ja sen vaikutuksesta komission laskelmiin jäännösvirhetasosta.	X ([2])						
	Kuudes lukua, **suositus 7:** Komission olisi vahvistettava edelleen tarkastusviranomaisten valvontajärjestelmää — pyytämällä tarkastusviranomaisia antamaan täsmälliset tiedot toimien tarkastuksista (erityisesti tarkastusten kattavuudesta), jotta vuotuisissa valvontakertomuksissa toimitettujen tietojen oikeellisuus ja luotettavuus voidaan tarkistaa — varmistamalla, että kaikki tarkastusviranomaiset sisällyttävät tarkoituksenmukaisesti toimien tarkastuksiinsa valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisuuden tarkistamisen — pyytämällä tarkastusviranomaisia todentamaan todentamisviranomaisten jokaisesta toimenpideohjelmasta ilmoittamien rahoitusoikaisuja koskevien tietojen oikeellisuuden aina, kun se katsotaan tarpeelliseksi.	X ([2])						

([1]) Komissio ei ole vielä saanut valmiiksi kohdennettua analyysia, vaikka se on toteuttanut toimenpiteitä tekemällä yhteistyötä ja antamalla ohjeita jäsenvaltioille.
([2]) Täytäntöönpanon pitäisi jatkua ohjelmakaudella 2014–2020.
([3]) Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö rajoittuu ESR:n osalta 36 prosenttiin ohjelman budjetista ja EAKR:n/koheesiorahaston osalta vain kahteen prosenttiin.
([4]) Komissio ei hyväksynyt suositusta.

SEITSEMÄS LUKU

Luonnonvarat

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	7.1–7.9
Luonnonvarat lyhyesti	7.3–7.6
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	7.7–7.9
Osa 1 – Tapahtumien sääntöjenmukaisuus	7.10–7.43
Suorien tukien virhetaso ei ollut olennainen	7.14–7.17
Muilla menoaloilla virhetaso on yhä korkea	7.18–7.25
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt: tarkastuskohteen toimittamien sääntöjenmukaisuutta koskevien tietojen arviointi	7.26–7.39
Komission arviointi todentamisviranomaisten työstä	7.26–7.37
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus	7.38
Meri- ja kalastusasioiden pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston ja ilmastotoimien pääosaston vuotuiset toimintakertomukset	7.39
Johtopäätös ja suositukset	7.40–7.43
Johtopäätös	7.40–7.41
Suositukset	7.42–7.43
Osa 2 – Tuloksellisuus	7.44–7.67
Paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuslomakkeen tuloksellisuuden arviointi	7.46–7.55
Maaseudun kehittämisen investointihankkeiden tuloksellisuuden arviointi	7.56–7.64
Johtopäätös	7.65–7.66
Suositukset	7.67

Liite 7.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Luonnonvarat

Liite 7.2 – Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista jäsenvaltioittain: markkinatoimenpiteet, maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

Liite 7.3 – Yhteenveto markkinatoimenpiteiden, maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia

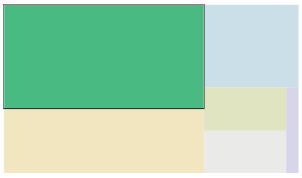
Liite 7.4 – Aiempien suositusten seuranta – Luonnonvarat

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

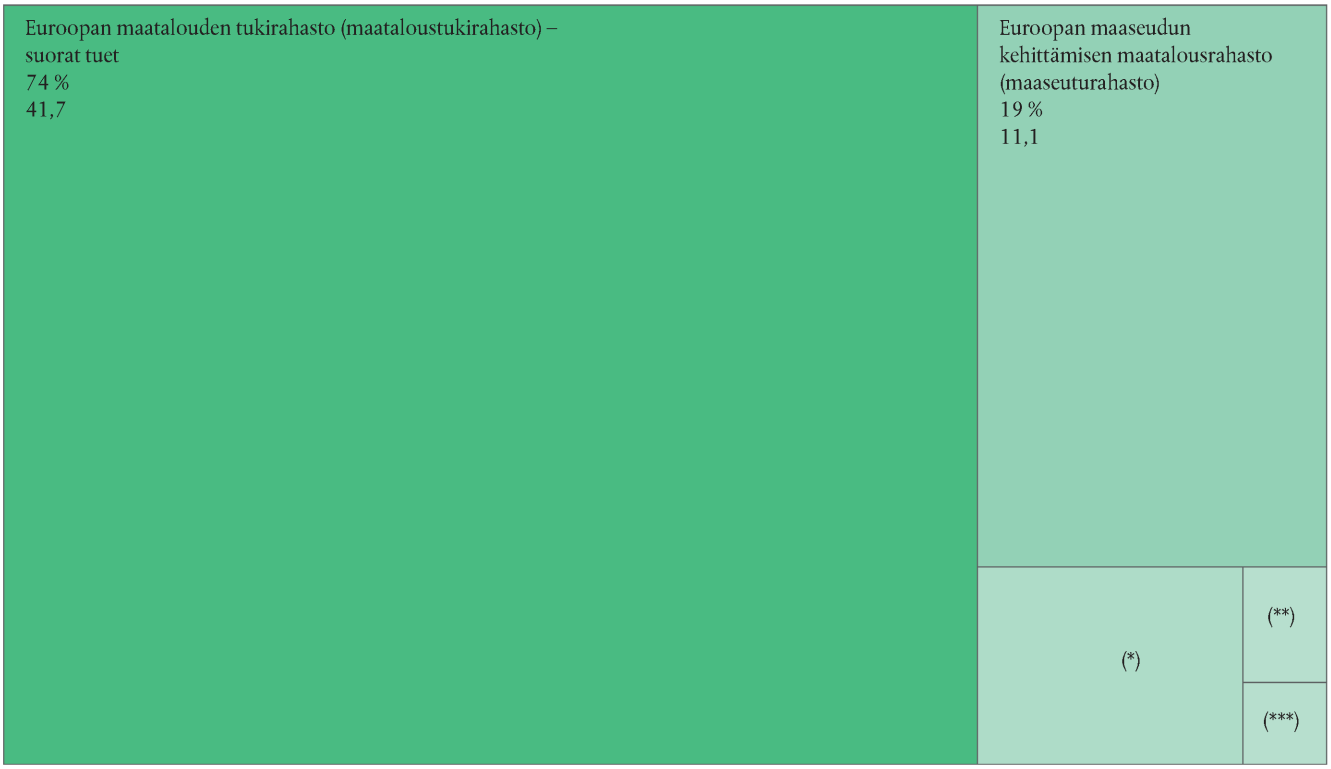
JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen ”Luonnonvarat” liittyvät havainnot. Ne kattavat Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahaston) menot sekä maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan menot. ***Laatikossa 7.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuodelta 2017.

Laatikko 7.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 2 ”Luonnonvarat” – Menojen jakautuminen vuonna 2017



(miljardia euroa)



(*)	Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto) – markkinoihin liittyvät menot:	5 %	3,0
(**)	Muut:	1 %	0,5
(***)	Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR):	1 %	0,4

Varainhoitovuoden maksut yhteensä:	56,7
– *ennakkomaksut* ([1])	*- 0,5*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* ([1])	*0,3*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**56,5**

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

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös 2017.

7.2 Tämän vuosikertomuksen luvun ***osassa 1*** käsitellään *sääntöjenmukaisuutta* koskevia havaintoja. ***Osassa 2*** tarkastellaan uuden *paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuslomakkeen* (GSAA) ja otokseen poimittujen maaseudun kehittämishankkeiden *tuloksellisuutta*. Paikkatietoanalyysiin perustuva tukihakemus on verkkolomake, jolla viljelijät voivat hakea pinta-alaan perustuvaa tukea.

Luonnonvarat lyhyesti

7.3 Maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämispolitiikan osuus luonnonvaroja koskevista menoista on 98 prosenttia. Näitä politiikkoja toteutetaan *yhteisen maatalouspolitiikan* (YMP) kautta. Yhteiselle maatalouspolitiikalle asetetaan EU:n lainsäädännössä ([1]) seuraavat kolme yleistä tavoitetta:

a) elinkelpoinen ruoan tuotanto, jossa keskitytään maataloustuloon, maatalouden tuottavuuteen ja hintatason vakauteen

b) luonnonvarojen kestävä hoito ja ilmastotoimet, joissa keskitytään kasvihuonekaasupäästöihin, luonnon monimuotoisuuteen, maaperään ja veteen

c) tasapainoinen aluekehitys.

7.4 Komissio, erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, hallinnoi yhteistä maatalouspolitiikkaa yhteistyössä jäsenvaltioiden hyväksyttyjen *maksajavirastojen* kanssa. Yhteisen maatalouspolitiikan menot koostuvat pääasiassa viljelijöille maksettavista suorista tuista, jotka rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta maataloustukirahaston kautta. Yhteisessä maatalouspolitiikassa tuetaan myös maatalouden *markkinatoimenpiteitä* ja jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmia ([2]). Jäsenvaltioiden riippumattomat *todentamisviranomaiset* ovat vuodesta 2015 lähtien antaneet lausuntoja maksajavirastojen menojen sääntöjenmukaisuudesta.

7.5 Tilintarkastustuomioistuin tutki eri tukiohjelmien ominaisuuksia ja arvioi sisäistä valvontaa. Tämän työn ja aiempien tarkastusten tulosten perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että markkinatoimenpiteet ja maaseudun kehittämismenot ovat alttiimpia virheille kuin suorat tuet. Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat pääasiassa seuraavat riskit:

— edunsaajat antava tukihakemuksissaan virheellistä tietoa pinta-alasta tai eläimistä, eivätkä maksajavirastot havaitse virheitä

([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), 110 artiklan 2 kohta.

([2]) Markkinatoimenpiteet rahoitetaan kokonaisuudessaan maataloustukirahastosta lukuun ottamatta tiettyjä yhteisrahoitettuja toimenpiteitä, kuten menekinedistämistoimenpiteitä ja kouluhedelmäjärjestelmää. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) osallistuu maaseudun kehittämisohjelmien rahoittamiseen.

— tiettyjen maaseudun kehittämisohjelmien edunsaajat eivät täytä maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumuksia tai luonnonmukaisen maatalouden vaatimuksia

— maksajavirastot korvaavat markkinatoimenpiteiden tai maaseudun kehittämisen investointihankkeiden yhteydessä tukeen oikeuttamattomia menoja tai korvaavat menoja edunsaajille, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen.

7.6 Monivuotisen rahoituskehyksen otsake kattaa myös yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevat EU:n menot, jotka rahoitetaan pääasiassa Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR), sekä osan ympäristö- ja ilmastotoimia koskevista EU:n menoista.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

7.7 Tämän luvun ***osassa 1*** käsitellään *tapahtumien* sääntöjenmukaisuutta. Sitä koskevassa tarkastuksessa sovellettiin ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkastettiin vuonna 2017

a) 230 tapahtuman otos, joka oli edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista ([3]) ja sisälsi tapahtumia 21 jäsenvaltiosta ([4]).

b) maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston arviointi todentamisviranomaisten työstä yhteisen maatalouspolitiikan menojen sääntöjenmukaisuutta koskevien lausuntojen laadinnassa; tarkastuksessa noudatettiin tilintarkastustuomioistuimen uutta strategiaa, jonka mukaan tulevaisuudessa sovelletaan varmentavaa tarkastustapaa, ja sen tarkoituksena oli antaa tietoa yhdestä keskeisestä tietolähteestä, jota komissio hyödyntää yhteisen maatalouspolitiikan vuosien 2014–2020 menoja koskevassa varmennusmallissaan.

c) ovatko maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, meri- ja kalastusasioiden pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston sekä ilmastotoimien pääosaston *vuotuisissa toimintakertomuksissa* ilmoitetut tiedot menojen sääntöjenmukaisuudesta pääasiassa yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten kanssa.

([3]) Otos sisälsi seuraavat tapahtumat: 121 suoraa tukimaksua ja 19 markkinatoimenpidettä (maataloustukirahasto), 84 maaseudun kehittämistukea (maaseuturahasto) sekä kuusi ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan maksua.

([4]) Belgia, Bulgaria, Tanska, Saksa, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta. Otos sisälsi myös viisi *suoran hallinnoinnin* piiriin kuuluvaa tapahtumaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.8 Tilintarkastustuomioistuin voi tekemänsä tarkastuksen perusteella arvioida koko luonnonvarojen alan menoja sekä suoria tukia ([5]). Tulokset vaikuttavat osaltaan ***luvussa 1*** esitettyihin tarkastuksen johtopäätöksiin.

7.9 Tämän vuosikertomuksen luvun ***osassa 2*** keskitytään tuloksellisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin tutki

a) 24 maksajaviraston ja 110 tilan otoksen perusteella sitä, onko paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuksen käyttöönotto parantanut pinta-alaan liittyvien tukihakemusten esittämistä ja käsittelyä

b) 29:stä maaseudun kehittämisen investointihankkeesta koostuvan otoksen avulla hankkeiden toteutusta, kustannuksia ja yhdenmukaisuutta maaseudun kehittämisen prioriteettien kanssa.

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 1 – TAPAHTUMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

7.10 ***Liitteessä 7.1*** esitetään yhteenveto luonnonvaroja koskevien tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 230 tapahtumasta 178 tapahtumaan eli 77 prosenttiin ei liittynyt *virhettä*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 42 virheen ([6]) perusteella, että luonnonvarojen alan kokonaisvirhetaso on 2,4 prosenttia ([7]).

7.10 *Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima virhetaso on yhdenmukainen sen yhteisen maatalouspolitiikan menojen virhetason kanssa, jonka komissio on vahvistanut ja joka julkistettiin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2017 vuotuisessa toimintakertomuksessa (2,22 prosenttia).*

Komissio panee tyytyväisenä merkille, että sekä tilintarkastustuomioistuin että komissio on ilmoittanut yleisen arvioidun virhetason laskevan edelleen. Myös riskialttiimpien menoalojen virhetasot paranevat ajan mittaan erityisesti korjaavien toimintasuunnitelmien toteuttamisen ansiosta.

Komissio katsoo, että oikaisukapasiteetti kattaa riittävästi EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin. Oikaisukapasiteetti muodostuu nettomääräisistä rahoitusoikaisuista ja edunsaajilta takaisin perittävistä varoista. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2017 vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitettu oikaisukapasiteetti oli 2,10 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan asiaankuuluvista menoista, ja lopullisen riskinalaisen määrän arvioitiin olevan 0,12 prosenttia.

([5]) Uuden tarkastustapansa (ks. liite 1.1, kohta 12) mukaisesti tilintarkastustuomioistuin päätti tarkastusta suunnitellessaan, että se ei arvioi maaseudun kehittämisen, markkinatoimenpiteiden, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan virhetasoa. Tilintarkastustuomioistuin antaa tietoja alalla esiintyvistä virhetyypeistä (ks. kohdat 1.25, 7.18–7.25 ja liite 7.3).

([6]) Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös 10 tapausta, joissa ei ollut noudatettu sääntöjä, mutta noudattamatta jättämisellä ei ollut taloudellista vaikutusta.

([7]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevan laskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 0,9 prosentin (alempi virheraja) ja 3,9 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

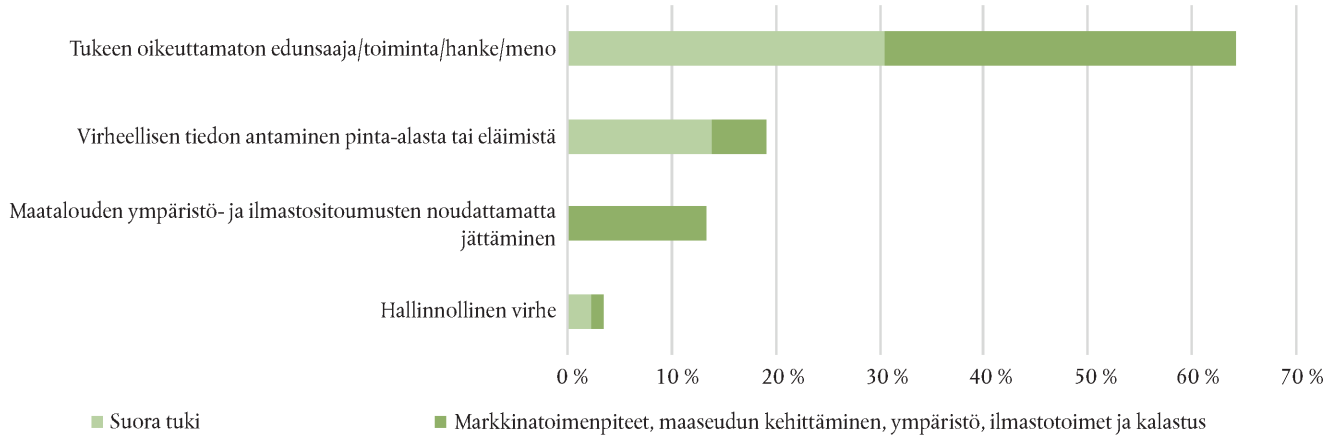
7.11 Tilintarkastustuomioistuin arvioi maataloustukirahaston suorien tukien virhetason jäävän kahden prosentin *olennaisuusrajan* alapuolelle ([8]). Suorien tukien osuus monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen ”Luonnonvarat” menoista on 74 prosenttia. Markkinatoimenpiteitä ja maaseudun kehittämistä koskevien menojen sekä ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen aloja koskevien menojen virhetaso on yhä korkea. Näiden menoalojen osalta esitetään ***liitteessä 7.2*** yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista jäsenvaltioittain ja ***liitteessä 7.3*** yhteenveto kaikista niistä virheistä, joiden vaikutus on vähintään 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta.

7.12 ***Laatikossa 7.2*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus luonnonvarojen alan vuoden 2017 arvioituun virhetasoon. Virheet, jotka koskevat edunsaajia, toimia, hankkeita tai menoja, jotka eivät ole tukikelpoisia, muodostavat 64 prosenttia arvioidusta 2,4 prosentin virhetasosta.

KOMISSION VASTAUKSET

7.11 *Komissio on erittäin tyytyväinen siihen tilintarkastustuomioistuimen huomioon, että varainhoitovuonna 2017 maataloustukirahastosta myönnettyihin 41,7 miljardin euron suoriin tukiin ei sisälly olennaisia virheitä. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima suorien tukien virhetaso on yhdenmukainen maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2017 vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetyn suorien tukien virhetason (1,92 prosenttia) kanssa.*

Laatikko 7.2 – Useimmat virheet koskivat tukikelpoisuusehtoja



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

([8]) Tilintarkastustuomioistuin on aiempien vuosien tulosten perusteella (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 7.19) päättänyt tarkastella markkinatoimenpiteitä yhdessä muiden erityisen virhealttiiden alojen kanssa (ks. kohta 7.5).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.13 Komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten soveltamat korjaavat toimenpiteet vaikuttivat suoraan 16 tapahtumaan, jotka sisältyivät tilintarkastustuomioistuimen otokseen. Nämä toimenpiteet alensivat tilintarkastustuomioistuimen *arvioimaa virhetasoa* 1,1 prosenttiyksikköä. Yhteensä 12 tapauksessa, joissa ilmeni kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata, ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kansalliset viranomaiset olisivat hyödyntäneet kaiken käytettävissään olevan tiedon virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun osalta ollut 0,9 prosenttiyksikköä alhaisempi.

Suorien tukien virhetaso ei ollut olennainen

7.14 Neljä keskeistä maataloustukirahaston tukijärjestelmää kattaa 90 prosenttia kaikista suorista tuista:

a) kaksi viljelijän ilmoittamaan maatalousmaan pinta-alaan perustuvaa tukijärjestelmää, joista maksetaan *tuotannosta riippumatonta tulotukea* ([9]), eli *perustukijärjestelmä* (17,5 miljardia euroa vuonna 2017) ja *yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä* (4,1 miljardia euroa vuonna 2017)

b) ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin tarkoitettu tuki, joka tunnetaan yleisesti *viherryttämistukena* (11,8 miljardia euroa vuonna 2017)

c) *tuotantosidonnainen tuki*, joka on sidottu tietynlaiseen maataloustuotantoon (esim. naudan- ja vasikanlihan, maidon tai valkuaiskasvien tuotantoon) (3,9 miljardia euroa vuonna 2017).

KOMISSION VASTAUKSET

7.13 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen lausuntoon korjaavien toimenpiteiden toteuttamisesta. Komissio tukee jatkossakin jäsenvaltioita, jotta ne toteuttaisivat kaikki tarvittavat toimet virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi.*

Komissio tekee edelleen yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa erityisesti sen varmistamiseksi, että niiden valvonta- ja hallintojärjestelmät ovat luotettavia, ottaen huomioon, että maksajavirastojen resurssit tukikelvottomien menojen havaitsemiseen ovat rajalliset ja niiden käyttö olisi suhteutettava riskiin.

([9]) Tuotannosta riippumaton tuki myönnetään kaikelle tukikelpoiselle maatalousmaalle riippumatta siitä, käytetäänkö maata tuotantoon vai ei.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.15 Tilintarkastustuomioistuin testasi 121 suoria tukia koskevaa tapahtumaa. ([10]) Näistä 103 tapahtumaan ei liittynyt virhettä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 11 tapahtumaan liittyi pieni, alle viiden prosentin liikamaksu, joka johtui pääasiassa siitä, että viljelijät olivat antaneet pinta-aloista virheellistä tietoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seitsemässä suoria tukia koskevassa tapahtumassa virheen, joka oli yli viisi prosenttia tutkitun tapahtuman arvosta. Näistä kahdessa tapauksessa virheen arvo oli yli 20 prosenttia.

7.16 Suorien tukien pääasiallinen hallinnointiväline on yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS), johon sisältyy myös viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS) ([11]). Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tuonut esiin, erityisesti viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä auttaa merkittävästi ehkäisemään virheitä ja alentamaan virhetasoja ([12]). Tilintarkastustuomioistuin totesi viime vuoden vuosikertomuksessaan, että jäsenvaltioiden maksajavirastot olivat määrittäneet tukikelpoiset alueet tarkemmin kuin aiempina vuosina ([13]). Tämä myönteinen arvio pitää paikkansa myös vuoden 2017 osalta. Maksajavirastot ovat lisäksi alkaneet tehdä suoraa tukea koskeville hakemuksille ristiintarkastuksina tehtäviä esitarkastuksia ([14]). Tässä uudessa menettelyssä viljelijöille annetaan tieto hakemusten tietyistä virheistä, jolloin he voivat korjata päällekkäisyydet ja kahteen kertaan ilmoitetut alat jo varhaisessa vaiheessa ilman seuraamuksia. Muuta paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemusmenettelyn suhteen saavutettua edistystä käsitellään kohdissa 7.46–7.55.

KOMISSION VASTAUKSET

7.15 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon (ks. myös komission vastaus kohtaan 7.11).*

Komissio katsoo, että pieniä virheitä on mahdotonta välttää kohtuullisin kustannuksin, ja toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvioima suorien tukien virhetaso jää 2 prosentin olennaisuusrajan alapuolelle.

7.16 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen arvioon viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän roolista virheiden ehkäisemisessä ja virhetasojen alentamisessa.*

Komissio arvostaa myös tilintarkastustuomioistuimen arviota paikkatietoanalyysiin perustuvasta tukihakemuksesta, jonka komissio katsoo olevan tärkeä väline virheiden ehkäisemisessä sekä yksinkertaistamisen edistämisessä viljelijöiden ja maksajavirastojen kannalta.

Ks. myös komission vastaus kohtaan 7.19.

([10]) Tilintarkastustuomioistuin teki 77 tilalle tarkastuskäynnin selvittääkseen, ovatko edunsaajat noudattaneet sääntöjä. Jäljelle jäävistä 44 tapahtumasta saatiin hankittua riittävä määrä evidenssiä maksajavirastojen toimittamiin tietoihin perustuvien asiakirjatarkastusten avulla.

([11]) Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä perustuu tiloja, hakemuksia ja maatalousmaata koskeviin tietokantoihin, joiden avulla kaikille tukihakemuksille tehdään hallinnollisia ristiintarkastuksia. Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä on paikkatietojärjestelmä, joka sisältää useista eri lähteistä koottuja paikkatietoaineistoja, jotka yhdessä muodostavat rekisterin jäsenvaltioissa sijaitsevista maatalousmaista.

([12]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 7.13.

([13]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohta 7.15.

([14]) Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta (EUVL L 227, 31.7.2014, s. 69), 11 artiklan 4 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.17 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 121 suoran tuen tapahtumaa. Näiden tarkastusten yhteydessä se teki tarkastuskäynnin 35:n viherryttämistukea (ks. kohdan 7.14 alakohta b) saaneen edunsaajan luo. Näistä tapauksista kahdeksassa havaittiin virhe. Seitsemässä tapahtumassa virhe johtui viljelijän antamista virheellisistä pinta-alatiedoista, mikä on yleistä suoran tuen järjestelmissä. Vain yhdessä tapauksessa oli selvästi jätetty noudattamatta viherryttämisvaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut, että viherryttämisvaatimukset ovat varsin lieviä ja vastaavat paljolti tavanomaisia viljelykäytäntöjä ([15]).

Muilla menoaloilla virhetaso on yhä korkea

7.18 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alalla 109 tapahtumaa seuraavin tuloksin:

a) Maaseudun kehittämisen alalla tarkastetuista 84 tapahtumasta 60 tapahtumaan ei liittynyt virhettä, 15 tapahtumaan liittyi virhe, jonka vaikutus oli alle 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta, ja neljään tapahtumaan liittyi virhe, jonka vaikutus oli vähintään 20 prosenttia. Viiden tapahtuman yhteydessä havaittiin sääntöjenvastaisuuksia, joilla ei ollut taloudellista vaikutusta.

b) Markkinatoimenpiteiden alalla tarkastetuista 19 tapahtumasta 12 tapahtumaan ei liittynyt virhettä, kun taas kahdessa tapauksessa havaittiin virheitä, joiden vaikutus oli yli 20 prosenttia. Viiden tapahtuman yhteydessä havaittiin sääntöjenvastaisuuksia, joilla ei ollut taloudellista vaikutusta.

c) Ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen toimintalohkoilla tarkastetuista kuudesta tapahtumasta kolmeen ei liittynyt virhettä ja kolmeen liittyi virhe, jonka vaikutus oli alle 20 prosenttia tarkastetun tapahtuman arvosta.

7.19 Pääasialliset virhelähteet olivat tukikelpoisuusehtojen noudattamatta jättäminen (ks. kohdat 7.21, 7.24 ja 7.25 sekä ***laatikko 7.6***), virheellisten pinta-alaa tai eläinten lukumäärää koskevien tietojen antaminen (ks. kohta 7.22 ja ***laatikkoa 7.4***) sekä se, että edunsaajat eivät täyttäneet maatalouden ympäristösitoumuksia (ks. kohta 7.23 ja ***laatikko 7.5***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.17 *Komissio katsoo, että viherryttäminen on tärkeä kehitysvaihe viljelyn muuttamisessa entistä ympäristöystävällisemmäksi. Viljelykäytäntöjen rakennemuutos vie aikaa ja vaatii usein investointeja, koulutusta ja ohjeistusta.*

Viherryttämisvaatimuksista säädetään lainsäätäjien eli Euroopan parlamentin ja neuvoston antamassa lainsäädännössä.

7.19 *Komissio muistuttaa, että kaikkia pinta-alaan ja eläimiin perustuvia maaseudun kehittämistoimenpiteitä hallinnoidaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla. Siksi viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä, joka ehkäisee virheitä, alentaa virhetasoja ja mahdollistaa ristiintarkastukset, on olennainen myös näiden toimenpiteiden kannalta.*

([15]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2016, kohdat 7.43–7.54, ja tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 21/2017 ”Viherryttäminen: monimutkaisempi tulotukijärjestelmä ei ole vielä ympäristön kannalta vaikuttava”, kohdat 26–39.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maaseudun kehittäminen

7.20 Yhteisestä maatalouspolitiikasta osarahoitetaan jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmiin perustuvia maaseudun kehittämismenoja. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 84:stä maaseudun kehittämisen alan tapahtumasta 50 viljelijöille maksettua tukimaksua perustui pinta-alaan tai eläinten lukumäärään. Tuet olivat muun muassa maatalouden ympäristötukia, luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavia korvauksia tai eläinten hyvinvointiin liittyviä tukia. Muut 34 tapahtumaa koskivat muuta kuin pinta-alaan perustuvaa tukea. Tavanomaisimpia olivat investointihankkeet, kuten tiloilla tehtäviin investointeihin, yrityksen perustamiseen sekä maaseudun peruspalveluihin ja kylien kunnostamiseen tarkoitetut tuet.

7.21 Maaseudun kehittämisen investointihankkeille on asetettu tukikelpoisuusehtoja, jotta tukea voitaisiin kohdentaa tietyille edunsaajaryhmille ja tiettyihin toimintamuotoihin varainkäytön vaikuttavuuden parantamiseksi. Tarkastetuista 34:stä muuhun kuin pinta-alaan perustuvasta tapahtumasta viidessä investointihankkeessa ei noudatettu tukikelpoisuusvaatimuksia. Yhdessä tapauksessa esimerkiksi havaittiin kustannuksia, jotka oli virheellisesti kohdennettu kyseiseen hankkeeseen, ja toisessa tapauksessa ei löydetty joitakin ilmoitettuja kustannuksia tukevaa evidenssiä.

7.22 Tarkastetuista 50:stä pinta-alaan tai eläinten lukumäärään perustuvasta tapahtumasta yhdeksässä edunsaaja oli antanut virheellistä tietoa (ks. ***laatikko 7.4***).

Laatikko 7.4 – Useat edunsaajat olivat antaneet virheellistä tietoa

Kreikkalaiselle viljelijälle, jonka tila sijaitsee vuoristossa, maksettiin luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettava korvaus. Tukikelpoisuusehdoissa todettiin, että viljelijällä täytyy olla tietty vähimmäismäärä kotieläimiä laidunhehtaaria kohden. Tilalle tehdyllä tarkastuskäynnillä tilintarkastustuomioistuin totesi, että viljelijän eläinten lukumäärä ei täyttänyt vähimmäisvaatimusta kaikilla niillä laidunalueilla, joita varten viljelijä oli hakenut korvausta. Osa viljelijän ilmoittamasta pinta-alasta ei täyttänyt tukikelpoisuusehtoja, joten virhetaso oli 15 prosenttia.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös Ranskassa, Kroatiassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Pohjois-Irlannissa) tapauksia, joissa edunsaaja oli antanut virheellistä tietoa pinta-alasta tai eläinten lukumäärästä (vaikutus oli alle 20 prosenttia).

7.22 *Komissio toteaa, että yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää (viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä mukaan lukien) käytetään näissä maaseudun kehittämistoimenpiteissä ja se auttaa ehkäisemään virheitä ja alentamaan virhetasoja.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.23 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 50 eläinten lukumäärään tai pinta-alaan perustuvaa tapahtumaa. Näistä 22 koski luonnonmukaisen maatalouden tukea tai maatalouden ympäristö- ja ilmastotukea. Näiden tukien edellytyksenä on i) luonnonmukaisen maatalouden käytäntöihin siirtyminen tai niiden ylläpitäminen, ii) ympäristön, maiseman ja luonnonvarojen suojeluun sopivien maataloustuotantomenetelmien käyttö tai iii) ilmastonmuutoksen hillitsemisen tai siihen sopeutumisen edistäminen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme tapausta, joissa viljelijät olivat jättäneet sitoumuksensa täyttämättä osittain tai kokonaan (ks. ***laatikko 7.5***).

Laatikko 7.5 – Osa edunsaajista ei täyttänyt maatalouden ympäristösitoumuksiaan

Italian Venetossa toimiva viljelijä tai tukea toimenpiteestä, jonka tavoitteena on tehdä viljelyyn ja kasteluun liittyvistä menetelmistä ympäristön kannalta mahdollisimman suotuisia. Saadakseen tukea edunsaajan oli sitouduttava istuttamaan osaan tilan maasta kerääjäkasveja ([16]), vähentämään kemiallisten lannoitteiden ja kasteluveden käyttöä sekä pitämään kirjaa viljelystä ja kastelusta. Tarkastuksessa kävi ilmi, että edunsaaja ei ollut täyttänyt mitään näistä sitoumuksista, joten virhetaso oli 100 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin jälkeen maksajavirasto aloitti tuen takaisinperinnän.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös Kreikassa ja Ruotsissa tapauksia, joissa edunsaajat eivät olleet täyttäneet maatalouden ympäristösitoumuksia osin tai ollenkaan.

Markkinatoimenpiteet

7.24 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 19 markkinatoimenpidetapahtuman otoksen, jonka tapahtumat koskivat muun muassa hedelmien ja vihannesten tuottajaorganisaatioille suunnattua tukea, viinialan tukea tai maidontuottajille ja lypsykarjankasvattajille suunnattua poikkeuksellista tukea. Maksajavirastot olivat kahdessa tapauksessa korvanneet kustannuksia, jotka olivat ainakin osittain tukeen oikeuttamattomia (ks. ***laatikko 7.6***).

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.5 – Osa edunsaajista ei täyttänyt maatalouden ympäristösitoumuksiaan

Komissio toteaa, että maksajavirasto ei ollut tehnyt edunsaajalle paikalla tehtävää tarkastusta. Italian viranomaiset aloittivat menettelyn tuen takaisinperimiseksi kyseiseltä edunsaajalta.

([16]) Nopeasti kasvavia kasveja, joita kasvatetaan varsinaisten viljelykasvien kylvöjen välillä. Kerääjäkasvien tarkoituksena on lisätä biologista monimuotoisuutta ja estää maaperän eroosiota.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.6 – Osa edunsaajista ei noudattanut markkinatoimenpiteitä koskevia tukikelpoisuusehtoja

Puolassa lypsykarjatilallinen sai tukea toimenpiteestä, jolla autetaan tilallisia ostamaan hiehoja muista laumoista oman laumansa jalostusarvon ja tilan kilpailukyvyn parantamiseksi. Tilallinen oli saanut tuen ostettuaan hiehoja isältään, jolla oli myös lypsykarjaa. Isä piti karjaansa samassa navetassa edunsaajan karjan kanssa. Edunsaaja oli kaksi päivää aiemmin myynyt isälleen saman määrän hiehoja, ja isä oli myös saanut tukea samasta toimenpiteestä. Eläimiä ei siirretty fyysisesti mihinkään, eikä edunsaajan ja hänen isänsä omistamien eläinten määrä muuttunut. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoi, etteivät edunsaajan tilan jalostusarvo ja kilpailukyky olleet muuttuneet ja että edunsaajan ei olisi pitänyt saada tukea. Virhetaso oli 100 prosenttia.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi tukikelpoisuusvirheen Espanjassa toteutetussa hankkeessa, jossa tuettiin viinitarhojen rakenneuudistusta.

Ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

7.25 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastamiensa kuuden tapauksen joukosta kolmessa tapauksessa virheitä, joissa oli korvattu tukeen oikeuttamattomia kuluja, kuten virheellisesti laskettuja kuluja, julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vastaisia kuluja tai liian suureksi ilmoitettuja henkilöstökuluja.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.6 – Osa edunsaajista ei noudattanut markkinatoimenpiteitä koskevia tukikelpoisuusehtoja

Komissio ottaa tämän asian huomioon suunnitellessaan tulevia sääntöjenmukaisuuden tarkastuskyselyjä.

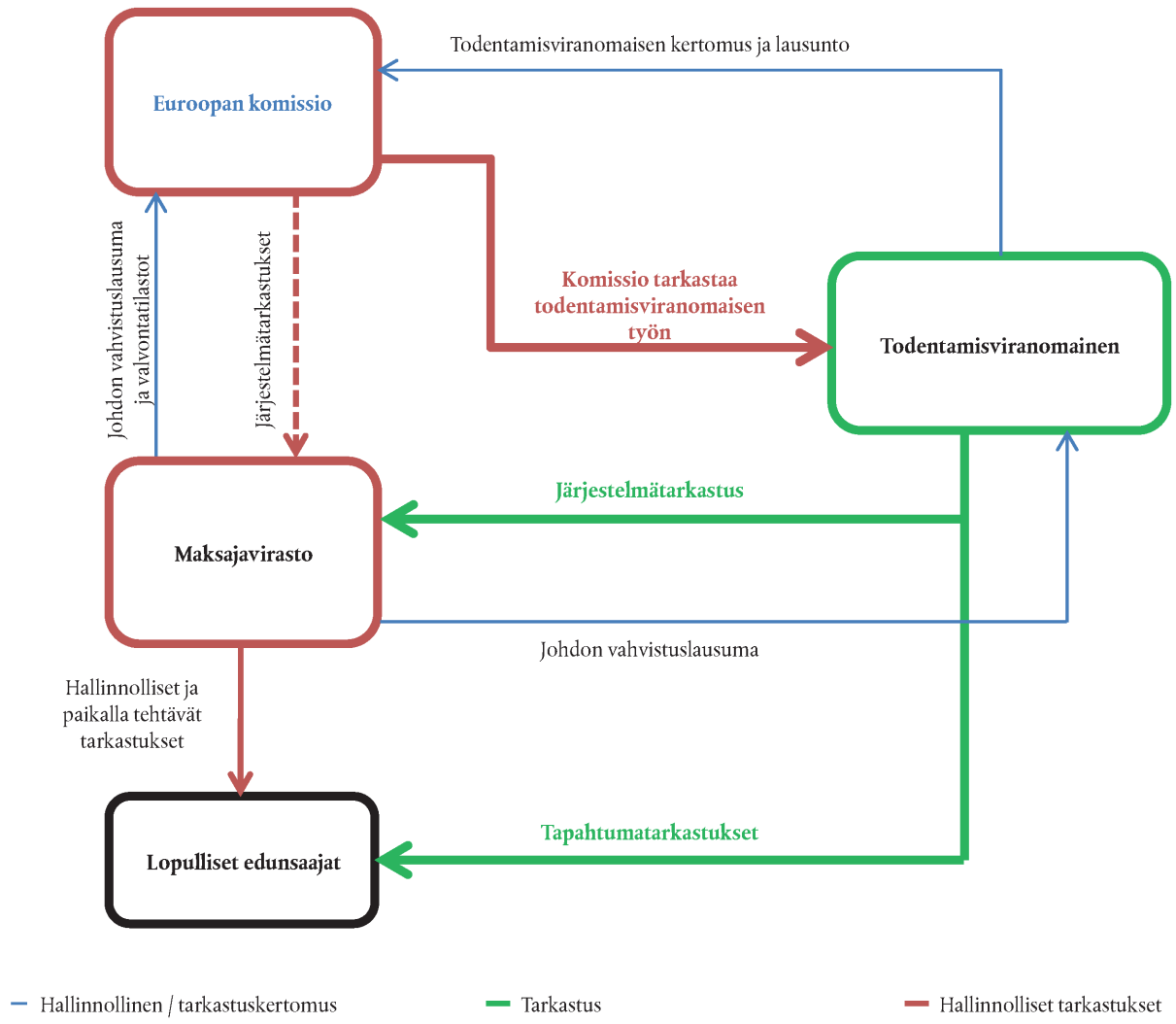
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt: tarkastuskohteen toimittamien sääntöjenmukaisuutta koskevien tietojen arviointi

Komission arviointi todentamisviranomaisten työstä

7.26 Komissio hyödyntää yhteisen maatalouspolitiikan varainkäyttöä vuosina 2014–2020 koskevassa varmennusmallissaan jäsenvaltioiden *todentamisviranomaisten* työtä (ks. ***laatikko 7.7***). Todentamisviranomaisten on täytynyt vuodesta 2015 lähtien antaa vuosittain lausunto niiden menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, joista jäsenvaltiot ovat esittäneet korvauspyyntöjä. Lausunnon on perustuttava edustavaan otokseen tapahtumista.

7.27 Kunkin maksajaviraston johtaja antaa komissiolle vuosittain johdon vahvistuslausuman maksajaviraston valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta sekä kertomuksen maksajaviraston toimittamien hallinnollisten ja paikalla tehtyjen tarkastusten tuloksista (valvontatilastot). Todentamisviranomaisten lausunnosta on käytävä ilmi, epäilläänkö vahvistuslausumassa esitettyjä näkemyksiä.

Laatikko 7.7 – YMP:n varainkäyttöä vuosina 2014–2020 koskeva komission varmennusmalli



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.28 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut todentamisviranomaisten uuden roolin eli menojen sääntöjenmukaisuutta koskevan lausunnon antamisen olevan myönteinen kehitysaskel. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin merkittäviä puutteita toimintakehyksessä, jota todentamisviranomaiset sovelsivat tähän rooliinsa ensimmäisenä vuonna (2015). Puutteiden vuoksi todentamisviranomaisten lausunnot eivät ole täysin normien ja sääntöjen mukaisia ([17]).

KOMISSION VASTAUKSET

7.28 *Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esittämät ja komission hyväksymät suositukset todentamisviranomaisten uudesta roolista ensimmäisenä täytäntöönpanovuotena on jo pantu täytäntöön todentamisviranomaisille annetuissa varainhoitovuotta 2018/2019 koskevissa päivitetyissä ohjeissa.*

([17]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 7/2017 ”Todentamisviranomaisten uusi rooli yhteisen maatalouspolitiikan menojen yhteydessä: siirryttäessä yhtenäiseen tarkastusmalliin on tapahtunut myönteistä kehitystä mutta jäljellä on huomattavia puutteita”, kohta 90, sekä tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2015 vuosikertomus, kohta 7.54.

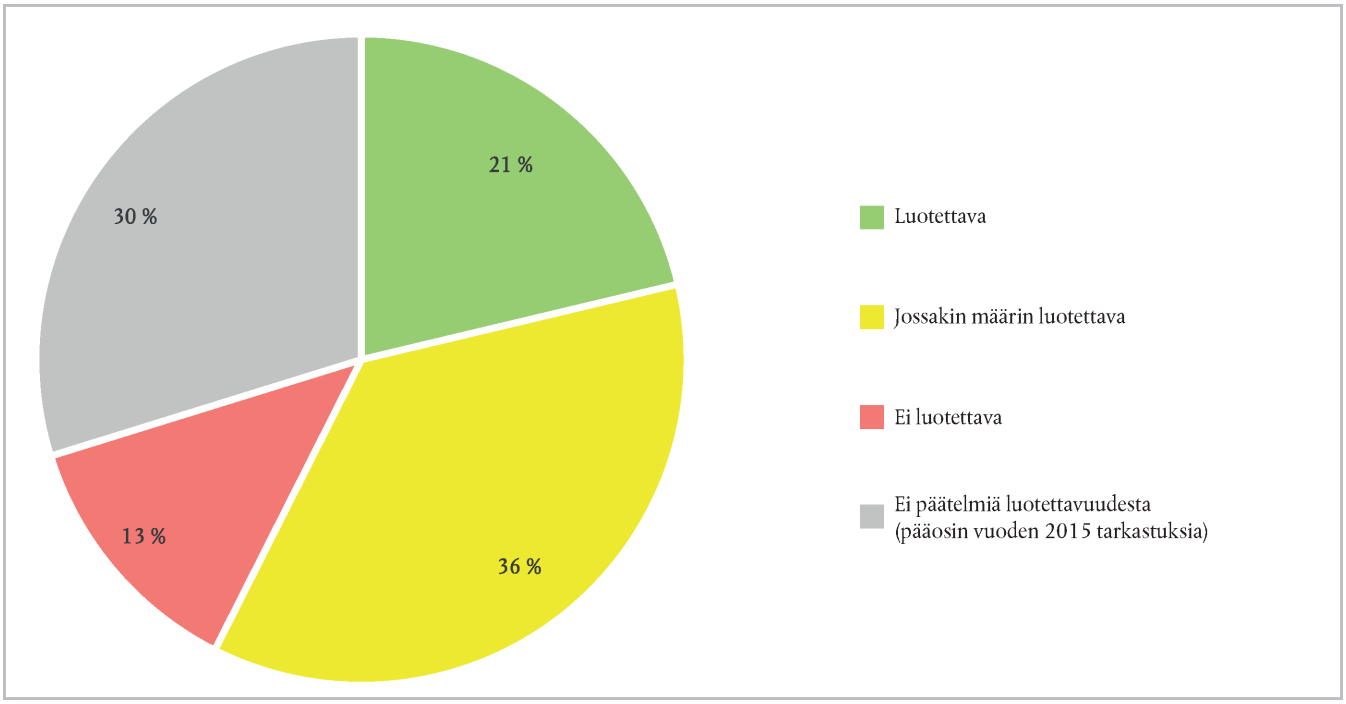
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.29 Vuosina 2015–2017 komissio teki 47 erityistä tarkastuskäyntiä, joiden aikana se arvioi todentamisviranomaisten työtä. Kymmenessä tapauksessa komissio arvioi tarkastamansa työn luotettavaksi ([18]) ([19]) (ks. ***laatikko 7.8***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.29 *Komissio teki vuosina 2015–2017 yhteensä 47 tarkastuskäyntiä ([1]), joista 42 koski maksajavirastoja ja 35 todentamisviranomaisia. Käynnin kohteena olleista 35 todentamisviranomaisesta ([2]) 10 todettiin tarkastuksen perusteella luotettaviksi. Lisäksi todentamisviranomaisten työn luotettavuutta arvioitiin kattavasti tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä, jossa otettiin huomioon kaikki osatekijät, kuten tarkastuskäyntien tulokset. Näin ollen käynnit olivat osa todentamisviranomaisten työn luotettavuutta koskevia lopullisia kokonaisarviointeja. Niiden seurauksena luottamus joihinkin todentamisviranomaisiin kasvoi.*

Laatikko 7.8 – Vuosien 2015–2017 tarkastuskäyntien päätelmät todentamisviranomaisten työn luotettavuudesta



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tarkastusten perusteella.

([18]) Komissio keskittyy tavallisesti tarkastuskäynneillään tiettyihin todentamisviranomaisten tarkastamiin yhteisen maatalouspolitiikan talousarvion osajoukkoihin (maataloustukirahaston yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS), maataloustukirahaston muu kuin IACS-järjestelmä, maaseuturahaston IACS-järjestelmä ja maaseuturahaston muu kuin IACS-järjestelmä).

([19]) Komissio toteaa tarkastuskäyntiensä perusteella, että tarkastuksessa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tietoon ei ole tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheen uskoa, että todentamisviranomaisen varainhoitovuonna 2017 tekemä tarkastustyö ei olisi luotettavaa. Vahvistus on siis epäsuora (negative assurance).

([1]) *Joihinkin todentamisviranomaisiin tehtiin useita tarkastuskäyntejä, jotka kohdistuivat eri perusjoukkoon ja eri maksajavirastoon.*

([2]) *Todentamisviranomaisia on yhteensä 55, ja komissio teki niistä 35:een tarkastuskäynnin.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.30 Tilintarkastustuomioistuin tutki vuonna 2017 yhteensä 12:ta komission tarkastuskäyntiä ([20]). Niistä kuusi ([21]) suoritettiin uudelleen paikan päällä, ja kuutta ([22]) muuta tutkittiin arvioimalla niitä koskevia komission asiakirjoja.

Komission menetelmät ja tarkastustapa ovat kehittyneet…

7.31 Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan komission tarkastuskäynneillä käyttämät menetelmät ja tarkastustapa ovat kehittyneet. Vuonna 2016 komissio alkoi esittää selkeitä ja vakiomuotoisia johtopäätöksiä siitä, missä määrin se voi luottaa todentamisviranomaisten työhön. Vuonna 2017 komission tarkastuskäynneillä tutkittiin myös sitä, miten todentamisviranomaiset ovat tarkastaneet maksajavirastojen valvontatilastojen täydellisyyden, oikeellisuuden ja edustavuuden.

… mutta tilintarkastustuomioistuin yksilöi joitakin ongelmia, joita ei otettu esiin komission tarkastuksissa

7.32 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi seuraavat kaksi merkittävää ongelmaa niiden lisäksi, jotka komissio toi esiin tarkastuksissaan:

a) Todentamisviranomainen ei ollut valinnut otokseensa lainkaan viherryttämistukea koskevia maksuja, vaikka niiden osuus kaikista suoria tukia koskevista menoista on 30 prosenttia.

b) Maksajavirasto ei ollut vielä saanut tarkastuksiaan päätökseen, kun se sai tiedon todentamisviraston otokseen valituista tapahtumista. Tällaisissa tilanteissa on vaarana, että otos ei ole edustava, sillä maksajavirastot voivat tehdä perusteellisempia tarkastuksia otokseen valituille tapahtumille, joiden perusteella todentamisviranomaiset antavat arvionsa.

KOMISSION VASTAUKSET

7.31 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen arvioon. Tämä kehityssuunta kuvasti käyntien tavoitteen muutosta. Vuotta 2015 koskevat tarkastuskäynnit olivat luonteeltaan neuvoa-antavia, kun taas vuosia 2016 ja 2017 koskevien käyntien oli tarkoitus olla kattavia todentamisviranomaisten työn luotettavuuden ja yleisen laadun arviointeja.*

7.32

a) Viherryttämiseen liittyen komissio sai tarkastusevidenssiä siitä, että otos oli luotu tilasto-ohjelmistolla eikä sitä ollut manipuloitu. Siksi sen katsottiin olevan tilastollisesti edustava.

b) Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että maksajavirasto on saattanut tehdä perusteellisempia tarkastuksia todentamisviranomaisen otokseen valituille tapahtumille. Tästä aiheesta keskusteltiin todentamisviranomaisten kanssa useita kertoja asiantuntijaryhmän kokouksissa, ja niitä neuvottiin varmistamaan, että niiden otoksia ei paljasteta, ennen kuin maksajavirasto on suorittanut tarkastuksensa. Jos todentamisviranomainen epäili, että maksajavirasto oli tarkastanut joitakin tapahtumia muita perusteellisemmin, todentamisviranomaista neuvottiin suorittamaan lisätarkastusmenettelyjä tämän varmistamiseksi.

([20]) Tutkituista tarkastuskäynneistä yksi oli tehty vuonna 2015, neljä vuonna 2016 ja seitsemän vuonna 2017.

([21]) Tšekki, Saksa (Ala-Saksi), Viro, Kreikka, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta (Wales).

([22]) Tanska, Espanja (Asturia ja La Rioja), Italia (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), Slovakia ja Ruotsi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Todentamisviranomaisten osuutta komission varmennusmallissa on vielä kehitettävä

7.33 Komissio teki vuonna 2017 tarkastuskäynnin yhteensä 15 todentamisviranomaisen luo. Käynneillä keskityttiin usein vain tietyntyyppisiin menoihin. Kaiken kaikkiaan todentamisviranomaisten työtä koskevat komission tarkastukset kattoivat 3,4 miljardin euron ([23]) menot, mikä vastaa noin 6,1:tä prosenttia kaikista yhteisen maatalouspolitiikan menoista.

7.34 Komissio totesi, että sen vuonna 2017 tarkastamista 15 todentamisviranomaisesta vain neljä oli luotettavia ([24]). Näiden neljän tarkastuksen perusteella saatiin varmuus noin 700 miljoonan euron menoista eli 1,3 prosentista yhteisen maatalouspolitiikan kokonaismenoista.

7.35 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto laski vuotuisessa toimintakertomuksessaan julkaistun vuotuisen virhetason aiempien vuosien tapaan mukauttamalla maksajavirastojen valvontatilastoissa ilmoitettuja virhetasoja. Pääosasto huomioi mukautuksissa omien jäsenvaltioissa tekemiensä säännönmukaisuustarkastusten tulokset ja todentamisviranomaisten lausunnot korvattaviksi esitettyjen menojen sääntöjenmukaisuudesta (ks. kohta 7.27 ja ***laatikko 7.7***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.33 *Todentamisviranomaisten luotettavuutta arvioidaan sekä sitä varten tehtävien käyntien että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien selvitysten ja todentamisviranomaisten työhön kohdistuvien sääntöjenmukaisuuden tarkastuskäyntien avulla. Tätä on tehty vuoden 2017 lisäksi myös kaudella 2015–2017 ja jatketaan entistä tiheämmin, kun komission tarkastuksia kohdistetaan enemmän todentamisviranomaisten työhön.*

Komissio on soveltanut todentamisviranomaisten työn luotettavuustason suhteen varovaista lähestymistapaa. Useissa tapauksissa on tarkastuskäynnin jälkeen annettu suosituksia, jotka on otettu huomioon, mistä on seurannut se, että luottamus todentamisviranomaisen työhön on alkuperäisen käynnin jälkeen kasvanut. Komission luottamus todentamisviranomaisten työhön on kasvanut vuodesta 2015. Näin ollen todentamisviranomaisten työ on vaikuttanut merkittävästi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2017 vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitettujen jäsenvaltioiden virhetasojen mukautuksiin. Koska tämä on jatkuva prosessi, komissio odottaa luotettavuuden kasvavan edelleen tulevina vuosina.

([23]) Luku liittyy menoihin varainhoitovuodelta 2016, sillä se on viimeisin vuosi, jonka osalta komission oli tarkastustensa aikaan mahdollista saada tietoja käyttöönsä.

([24]) Komission luottamus kahdeksaan todentamisviranomaiseen oli rajallista, ja loppujen kolmen se ei katsonut olevan luotettavia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.36 Jäsenvaltiot raportoivat maksajavirastojensa valvontatilastojen perusteella kokonaisvirhetason olevan lähes yksi prosentti. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ilmoitti myöhemmin vuotuisessa toimintakertomuksessaan yhteisen maatalouspolitiikan kokonaismenojen mukautetuksi virhetasoksi noin 2,2 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi mukautukset, jotka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto teki maksajavirastojen valvontatilastoissa mainittuihin virhetasoihin. Se totesi, että mukautusten kokonaismäärästä neljännes liittyi suoraan todentamisviranomaisten työhön. Kuten aiempina vuosina maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston mukautuksista suurin osa perustui sen omiin maksajavirastojen menojen säännönmukaisuustarkastuksiin. Pääosasto hyödynsi niiden laskennassa usein kiinteämääräisiä mukautuksia, joiden on tarkoitus kuvastaa valvontajärjestelmissä havaittujen puutteiden vakavuutta ja laajuutta. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto saattaa tehdä mukautuksia todentamisviranomaisten ilmoittamien virhetasojen yhteydessä silloinkin, kun se katsoo niiden työn olevan luotettavaa. Vuonna 2017 komissio tekikin mukautuksia kohdassa 7.34 mainituista neljästä todentamisviranomaisesta kahden kohdalla.

7.37 Todentamisviranomaisten työn merkitys komission varmennusmallissa on kasvanut vuodesta 2015 alkaen. Lisäparannukset ovat kuitenkin tarpeen, mikäli komissio aikoo saavuttaa tavoitteensa, jonka mukaan se perustaisi yhteisen maatalouspolitiikan menojen sääntöjenmukaisuutta koskevan varmuutensa ensisijaisesti todentamisviranomaisten työhön.

KOMISSION VASTAUKSET

7.36 *Komissio ei laske kokonaisvirhetasoa jäsenvaltiokohtaisesti, koska valvontatilastot eivät kata kaikkia menoalueita. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ilmoittaa vuotuisissa toimintakertomuksissaan valvontatilastojen virhetasot menoalueittain (markkinatoimenpiteet, suorat tuet ja maaseudun kehittäminen). Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto mukautuksissa yhdistetään todentamisviranomaisten työn tulokset ja pääosaston havainnot, jotka ovat joskus päällekkäisiä ja joskus eri alueilta. Joka tapauksessa ne yhdistetään ja niitä olisi tarkasteltava yhdessä, ei erikseen.*

7.37 *Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen huomion. Komissio katsoo, että todentamisviranomaiset ovat tehneet parempaa työtä, kun ne ovat tuottaneet uuden varmuutta koskevan lähestymistavan soveltamisen kolmantena vuotena edellisvuosiin verrattuna paremmin todennettuja ja perusteltuja tuloksia. Parantamisen varaa on edelleen, koska komissio katsoo, että todentamisviranomaiset ovat yhteisen maatalouspolitiikan varmennusmallin keskeinen osa.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus

7.38 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston raportoimat mukautetut virhetasot – yhteisen maatalouspolitiikan menojen osalta noin 2,2 prosentin ja suorien tukien osalta 1,9 prosenttia – vastaavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen johtopäätöksiä (ks. kohta 7.40).

Meri- ja kalastusasioiden pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston ja ilmastotoimien pääosaston vuotuiset toimintakertomukset

7.39 Vuotuiset toimintakertomukset laadittiin komission sisäisten ohjeiden mukaisesti. Virhetasojen laskentamenetelmissä ei havaittu metodologisia ongelmia. Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2017 tarkastamien kalastuksen, ympäristön ja ilmastotoimien alan tapahtumien lukumäärä on tilastollisesti liian pieni, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia ei voi verrata tietoihin, joita kyseiset kolme pääosastoa ovat ilmoittaneet menojen sääntöjenmukaisuudesta.

KOMISSION VASTAUKSET

7.38 *Komissio on erittäin tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen johtopäätös on yhdenmukainen maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitettujen virhetasojen kanssa.*

Alhaiset virhetasot tukevat maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtajan antamassa tarkastuslausumassa esitettyä kohtuullista varmuutta. Virheiden syihin puututaan tekemällä varauksia tiettyjen toimenpiteiden tai maksajavirastojen suhteen silloin, kun on toteutettava korjaavia toimia.

Komissio korostaa, että kokonaisvirhetaso on vähenemään päin, mikä vahvistetaan myös tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksessä. Lisäksi koko maataloustukirahaston (joka muodostuu suorista tuista ja markkinatoimenpiteistä) ensimmäisen vuoden virhetaso oli maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa olennaisuusrajan alapuolella.

Vaikka maaseudun kehittämiseen liittyvä komission virhetaso onkin viime vuosina jatkuvasti laskenut, ei voida varmuudella olettaa, että virheet saataisiin kohtuullisin ponnistuksin vähennettyä epäolennaiselle tasolle, kun otetaan huomioon tarve sovittaa laillisuus ja sääntöjenmukaisuus yhteen toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kanssa ja toimeenpanokustannukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Johtopäätös ja suositukset

Johtopäätös

7.40 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että luonnonvarojen alan menojen virhetaso oli olennainen (ks. kohta 7.10). Suoran tuen järjestelmien virhetaso ei kuitenkaan ollut olennainen vuonna 2017 (ks. kohta 7.11). Kyseiset menot muodostavat 74 prosenttia monivuotisen rahoituskehyksen tämän otsakkeen menoista.

7.41 Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 2,4 prosenttia (ks. ***liite 7.1***).

Suositukset

7.42 ***Liitteessä 7.4*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen viiden suosituksen täytäntöönpanoa. Komissio on pannut yhden suosituksen täytäntöön kokonaan, kolme suurimmaksi osaksi ja yhden joiltakin osin.

7.43 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2017 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätöksen perusteella, että komissio

— **Suositus 1:** arvioi niiden toimien vaikuttavuutta, joilla jäsenvaltiot ovat pyrkineet korjaamaan markkinatoimenpiteitä ja maaseudun kehittämistä koskeviin maksuihin liittyvien virheiden syitä, ja antaa tarvittaessa lisäohjeita (ks. kohdat 7.18–7.24 ja ***liite 7.4***)

  Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2019

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja pyytää edelleen jäsenvaltioita laatimaan korjaavia toimia koskevat toimintasuunnitelmat sellaisia tilanteita varten, joissa havaitaan vakavia puutteita ja heikkouksia, ja seuraamaan niiden täytäntöönpanon tehokkuutta. Kaikkia tavoitteita ja toimenpiteitä päivitetään säännöllisesti. Ks. myös komission vastaus kohtaan 7.38.

— **Suositus 2:** tutkii tarkemmin todentamisviranomaisten tapahtumatarkastusten laatua (ks. kohta 7.32)

  Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2019

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja katsoo, että sen täytäntöönpano on aloitettu todentamisviranomaisten tarkastuksilla, sääntöjenmukaisuuden tarkastuksilla sekä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyillä.

Komissio jatkaa todentamisviranomaisten työn laatua koskevien ohjeiden antamista.

— **Suositus 3:** tarkastaa, toteuttavatko jäsenvaltioiden viranomaiset korjaavia toimia, jos komissio on todennut, että se ei voi miltään osin tai voi vain osittain luottaa todentamisviranomaisen työhön (ks. kohta 7.34).

  Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2019

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että sen täytäntöönpano on aloitettu.

Kaikissa tapauksissa, joissa on havaittu, että todentamisviranomaisten työhön ei voida luottaa, on käynnistetty sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely. Sen yhteydessä on tarkoitus keskustella korjaavista toimenpiteistä, jotka jäsenvaltion on toteutettava. Tapauksia, joissa luottamus on vähäistä, seurataan järjestelmällisesti jäsenvaltion vastauksen ja/tai todentamisviranomaisen seuraavan varainhoitovuoden kertomuksen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 2 – TULOKSELLISUUS

7.44 Tilintarkastustuomioistuin antoi vuonna 2017 kuusi luonnonvarojen alan menoja koskevaa erityiskertomusta. Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa erityiskertomuksissa käsiteltiin maaseudun kehittämisohjelmia, nuorten viljelijöiden tukea, viherryttämistä (ks. kohdat 3.45–3.48) ja todentamisviranomaisten roolia. Tilintarkastustuomioistuin antoi kertomukset myös kalastuksenvalvonnasta ja Natura 2000 -ympäristöverkostosta.

7.45 Vuoden 2017 tapahtumien sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä arvioitiin myös paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuslomakkeen tuloksellisuutta pinta-alaan perustuvien tukien yhteydessä sekä maaseudun kehittämisen investointihankkeiden tuloksellisuutta.

Paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuslomakkeen tuloksellisuuden arviointi

7.46 Paikkatietoanalyysiin perustuva tukihakemuslomake on verkkolomake, jonka avulla viljelijät voivat täyttää maksajavirastojen käsiteltäviksi pinta-alaan perustuvia tukia koskevat hakemukset verkossa. Maksajavirastojen on mahdollistettava paikkatietoanalyysiin perustuvien tukihakemusten tekeminen pinta-alaan perustuvien tukien edunsaajille vuoteen 2018 mennessä ([25]). Komissio tosin pidensi kuuden jäsenvaltion määräaikaa täytäntöönpanopäätöksellään ([26]). Kun järjestelmä on otettu käyttöön, edunsaajien pitäisi tehdä maksupyyntönsä verkkolomakkeella. Jos edunsaaja ei kykene käyttämään verkkolomaketta, viranomaisten on annettava edunsaajalle tarvittavaa apua tai paperiset hakemuslomakkeet. Viranomaisten on joka tapauksessa varmistettava, että ilmoitetut pinta-alat digitoidaan.

7.47 Hakemuslomakkeessa hyödynnetään viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän tietoja, ja viljelijät voivat tarkistaa ilmoittamansa maatalousmaan pinta-alan ja päivittää sen näytöllä (ks. ***laatikko 7.9***).

7.46 *Komissio panee merkille, että paikkatietoanalyysiin perustuva tukihakemus on otettu useimmissa jäsenvaltioissa nopeasti käyttöön.*

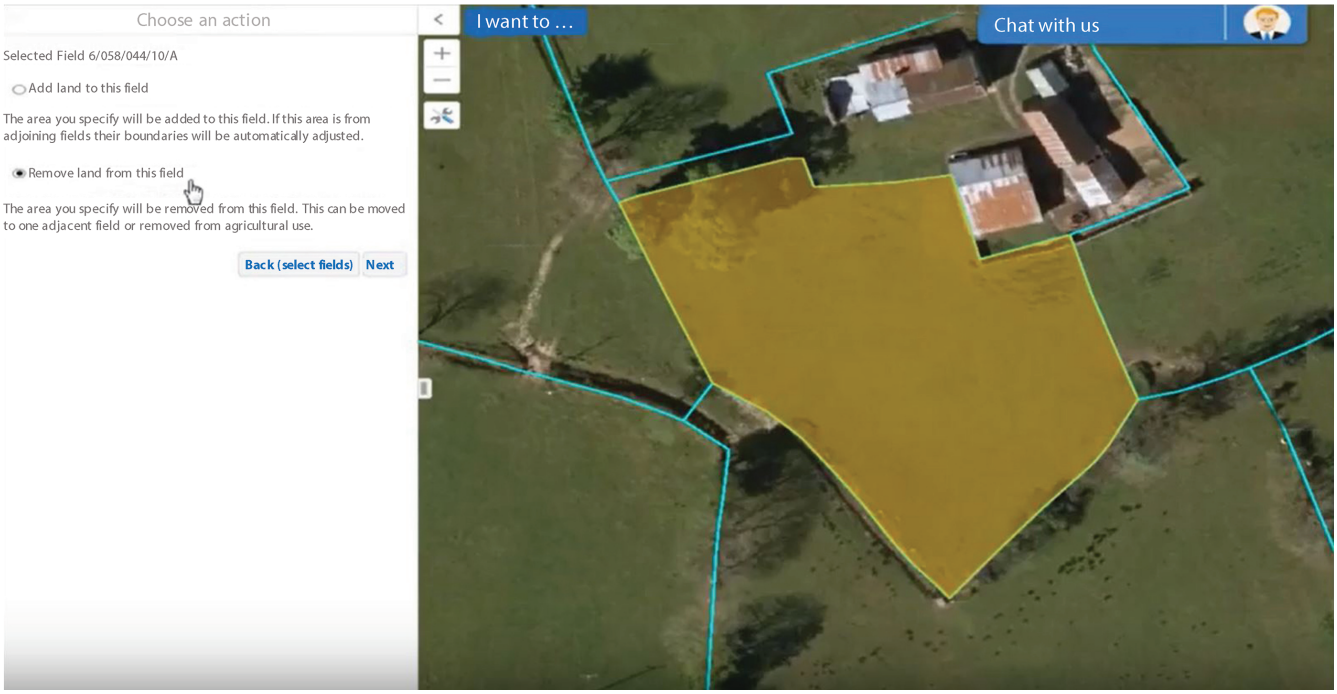
Kuudelle jäsenvaltiolle on myönnetty määräajan pidennys, mutta kolmen osalta määräajan pidentäminen koskee vain joidenkin maaseudun kehittämisen tukihakemuksia tai yhteistä viljelylohkoa koskevia erityiskysymyksiä ja edustaa näin vain pientä osaa kokonaistuesta (ks. tämän kohdan toinen alaviite).

([25]) Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 17 artiklan mukaan paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemuslomaketta on sovellettava
a) hakuvuodesta 2016 tuensaajien määrään, joka vastaa vähintään 25:tä prosenttia edellisenä vuonna perustukijärjestelmää tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää varten määritetystä kokonaispinta-alasta
b) hakuvuodesta 2017 tuensaajien määrään, joka vastaa vähintään 75:tä prosenttia edellisenä vuonna perustukijärjestelmää tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää varten määritetystä kokonaispinta-alasta
c) hakuvuodesta 2018 kaikkiin tuensaajiin.

([26]) Komission täytäntöönpanopäätöksessä C(2018) 2838 asetetaan seuraavat määräajat: Tanskassa ja Italiassa maaseudun kehittämiseen liittyviä pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä koskevien maksupyyntöjen osalta vuosi 2020; Luxemburgissa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaikkien edunsaajien tukihakemusten ja maksupyyntöjen osalta vuosi 2020; Suomessa kahden tai useamman edunsaajan vuoroviljelyä varten erityisissä tuotantojärjestelmissä jakamia viljelylohkoja koskevien tukihakemusten ja maksupyyntöjen osalta vuosi 2019.

Laatikko 7.9 – Paikkatietoanalyysiin perustuvassa tukihakemuksessa viljelijät voivat päivittää näytöllä näkyviä tietojaan

Täyttäessään paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemusta viljelijät näkevät näytöllä kunkin pellon rajat ja voivat tarvittaessa korjata niitä.



Lähde: Kuva verkossa olevasta esittelyversiosta (Yhdistynyt kuningaskunta, Pohjois-Irlanti: Maatalous-, ympäristö- ja maaseutuasioiden ministeriö).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.48 Hakemuslomakkeen tavoitteena on ehkäistä virheitä viljelijöiden ilmoittamissa tukikelpoisissa pinta-aloissa, tehostaa hallinnollisia ristiintarkastuksia ja tuottaa luotettavampaa tietoa seurantaa ja arviointia varten.

7.49 Tilintarkastustuomioistuin teki pinta-alaan perustuvia maksuja koskevan tarkastuskäynnin 110 tilalle ja arvioi samalla hakemuslomakkeen käyttöä. Lomaketta käyttäneiltä viljelijöiltä kysyttiin

— onko lomake auttanut heitä välttämään virheitä tukihakemuksissaan

— onko tukihakemusten jättäminen aiempaa nopeampaa

— onko lomake aiempaa järjestelmää käyttäjäystävällisempi

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— ovatko he saaneet maksajavirastolta riittävästi apua ja ohjeita

— millaisen kokonaisarvion he antavat paikkatietoanalyysiin perustuvasta tukihakemuksesta aiemmin käyttämäänsä järjestelmään verrattuna.

7.50 Tilintarkastustuomioistuin teki myös kyselytutkimuksen 24 maksajavirastolle ([27]). Siinä kysyttiin

— onko virasto ottanut hakemuslomakkeen käyttöön ja jos on, kuinka suuri osa edunsaajista on tosiasiassa käyttänyt järjestelmää

— onko hakemuslomake vähentänyt tukihakemuksissa olevien virheiden määrää

— onko tukihakemusten käsittelystä tullut aiempaa edullisempaa ja nopeampaa.

Edunsaajien ja maksajavirastojen arvio paikkatietoanalyysiin perustuvasta tukihakemuslomakkeesta oli myönteinen

7.51 Kyselytutkimukseen osallistuneista 24 maksajavirastosta 21 ilmoitti, että hakemuslomake oli kaikkien suorien tukien edunsaajien käytettävissä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englannissa) hakemuslomaketta saattoi vuonna 2016 käyttää 62 prosenttia edunsaajista, mikä vastaa 50:tä prosenttia tukihakemusten kattamasta pinta-alasta. Vuonna 2017 vastaavat luvut olivat Slovakiassa 32 prosenttia edunsaajista ja 75 prosenttia pinta-alasta ja Espanjassa (Kastilia-La Manchassa) 22 prosenttia edunsaajista ja 83 prosenttia pinta-alasta. Maksajavirastot totesivat edunsaajien ottaneen hakemuslomakkeen käyttöön laajasti muissa maissa paitsi Puolassa, jossa sitä vuonna 2016 käytti vain 0,8 prosenttia edunsaajista muiden käyttäessä yhä paperilomaketta.

7.52 Enemmän kuin kolme neljäsosaa niistä edunsaajista, joiden luo tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin, oli käyttänyt paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemuslomaketta. Jos edunsaaja ei ollut käyttänyt paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemuslomaketta, syynä oli joissakin tapauksissa se, ettei lomake ollut käytössä tai että sitä oli tarjottu aluksi vaihtoehtona, johon edunsaaja ei ollut vielä tarttunut. Näin oli silloin, jos maksajavirasto otti edelleen vastaan myös paperisia tukihakemuksia. Osa edunsaajista suosi paperista hakemusta, koska he eivät osanneet käyttää tietokonetta riittävän hyvin tai eivät luottaneet tietokonepohjaiseen järjestelmään.

7.53 Useimmat niistä maksajavirastoista, joiden luo tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin, olivat sitä mieltä, että hakemuslomake oli auttanut jonkin verran vähentämään edunsaajien tekemiä virheitä. Myös tilintarkastustuomioistuimen tapaamat viljelijät olivat yleisesti samaa mieltä, sillä hakemuslomakkeen hyödyllisyyttä virheiden välttämisessä koskevaan kysymykseen vastanneista 88 prosenttia totesi, että lomake oli auttanut heitä korjaamaan hakemuksissaan olleita virheitä.

([27]) Belgia (Flanderi), Bulgaria, Tanska, Saksa (Ala-Saksi), Irlanti, Kreikka, Espanja (Andalusia, Kastilia-La Mancha, Kastilia ja León), Ranska, Kroatia, Italia (Lombardia ja Veneto), Liettua, Unkari, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Pohjois-Irlanti).

KOMISSION VASTAUKSET

7.51 *Komissio vahvistaa, että tilintarkastustuomioistuimen tiedoista saa positiivisen yleiskuvan. Komissio seuraa paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuksen käyttöä pinta-alojen eikä niinkään edunsaajien lukumäärän perusteella komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 17 artiklan mukaisesti.*

Ks. myös komission vastaukset kohtiin 7.52 ja 7.65.

7.52 *Komissio toteaa, että paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuksen vaiheittaisesta käyttöönotosta ja mahdollisuudesta säilyttää paperimuotoiset hakemukset säädettiin EU:n lainsäädännössä, koska odotettiin, että joidenkin viljelijöiden saattaa olla vaikea mukautua uuteen järjestelmään. Ks. täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 17 artiklan 3 kohta ja johdanto-osan 15 kappale.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

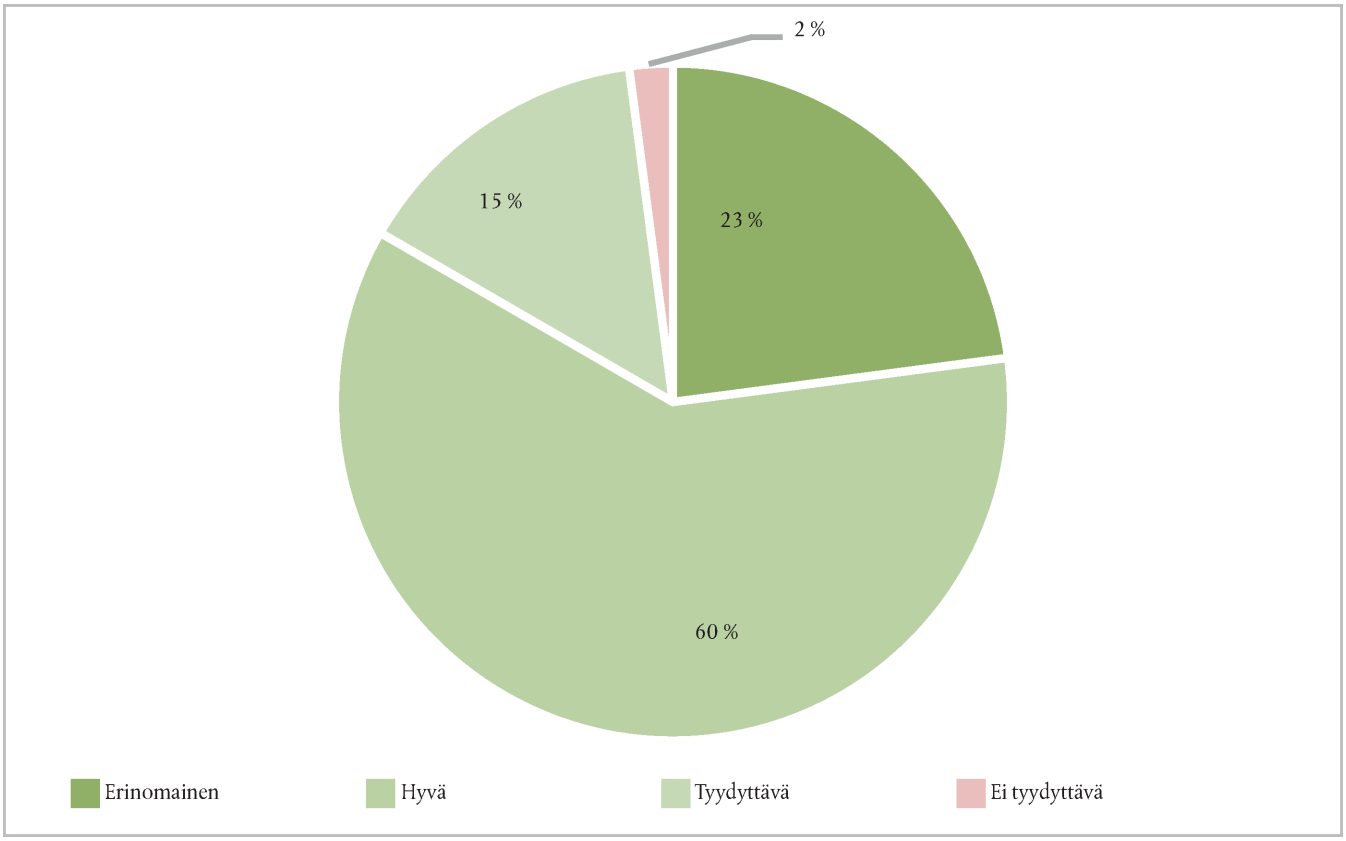
7.54 Ajansäästöä koskevaan kysymykseen vastanneista edunsaajista 67 prosenttia katsoi hakemuksen täyttämisen olevan aiempaa nopeampaa. Myös yli puolet maksajavirastoista totesi hakemusten käsittelyn nopeutuneen. Kaksi maksajavirastoa oli ottanut hakemuslomakkeen käyttöön vasta vuonna 2016 tai 2017. Ne katsoivat, että ajansäästöä oli vielä liian aikaista arvioida. Kolme maksajavirastoa totesi, että niiden aiemmin käyttämissä verkkojärjestelmissä oli pääpiirteittäin samat ominaisuudet kuin paikkatietoanalyysiin perustuvassa tukihakemuslomakkeessa.

7.55 Vastanneista edunsaajista 72 prosenttia totesi tilintarkastustuomioistuimelle, että paikkatietoanalyysiin perustuva tukihakemuslomake on aiempia järjestelmiä käyttäjäystävällisempi, ja he kaikki olivat tyytyväisiä maksajavirastoilta saamaansa apuun ja neuvontaan. Kaiken kaikkiaan edunsaajien arvio hakemuslomakkeesta oli myönteinen (ks. ***laatikko 7.10***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.55 *Komissio vahvistaa, että yleiskuva on positiivinen.*

Laatikko 7.10 – Edunsaajat olivat tyytyväisiä paikkatietoanalyysiin perustuvaan tukihakemuslomakkeeseen



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maaseudun kehittämisen investointihankkeiden tuloksellisuuden arviointi

7.56 Tilintarkastustuomioistuin arvioi 29 tapahtuman otoksen maaseudun kehittämisen investointihankkeista, joihin sisältyi muun muassa seuraavanlaisia toimenpiteitä:

— maatalousrakennusten rakentaminen ja tilojen laitteiden nykyaikaistaminen

— yrityksen perustamistuki nuorille viljelijöille ja pienviljelijöille

— maaseudun infrastruktuurin kehittäminen (esim. teiden kunnostus ja laajakaistaverkot).

7.57 Tilintarkastustuomioistuin arvioi

— olivatko toimenpiteiden tukikelpoisuusehdot maaseudun kehittämisohjelman prioriteettien mukaiset ja oliko valintamenettely asianmukainen

— olivatko edunsaajat toteuttaneet hankkeet suunnitellusti

— olivatko jäsenvaltiot tarkastaneet, että ilmoitetut kustannukset ovat kohtuulliset

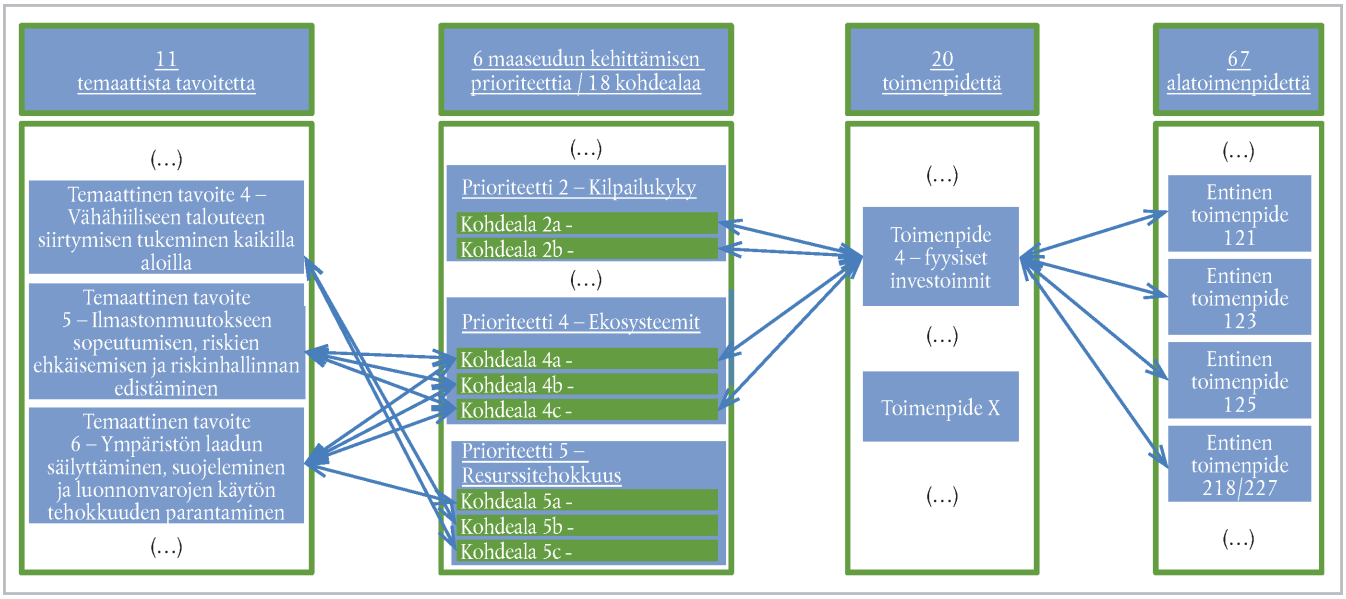
— oliko yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja hyödynnetty asianmukaisesti.

Tukikelpoisuusehdot ja hankkeiden valintaperusteet olivat yleensä maaseudun kehittämisen prioriteettien mukaisia

7.58 EU on määrittänyt 11 temaattista tavoitetta, jotka yhdistävät Eurooppa 2020 -strategian sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastot, joihin maaseuturahasto kuuluu. Maaseudun kehittämispolitiikan vuosia 2014–2020 koskevat pitkän aikavälin strategiset tavoitteet on jaoteltu kuuteen prioriteettiin, jotka jakautuvat 18 kohdealaan ([28]) (ks. ***laatikko 7.11***). Yksittäinen toimenpide voi edistää useita maaseudun kehittämisen prioriteetteja, ja useat toimenpiteet voivat olla merkityksellisiä yhden prioriteetin kannalta.

([28]) Vuosien 2014–2020 tuloskehyksestä on saatavilla lisätietoa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 16/2017 ”Maaseudun kehittämisohjelmat: selkiyttäminen ja tulospainotteisuuden lisääminen tarpeen”.

Laatikko 7.11 – Temaattisten tavoitteiden, maaseudun kehittämisen prioriteettien ja toimenpiteiden väliset suhteet



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.59 Tilintarkastustuomioistuin tutki 29 tapausta, joista 26:ssa todettiin, että toimenpide oli maaseudun kehittämisohjelmissa määriteltyjen prioriteettien ja kohdealojen mukainen ja jäsenvaltion valintamenettelyt olivat asianmukaiset. Kuten tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 16/2017 todetaan, maaseudun kehittämisen prioriteettien ja kohdealojen vaikutusta temaattisiin tavoitteisiin on kuitenkin vaikea arvioida.

7.60 Lopuissa kolmessa tapauksessa kansalliset viranomaiset eivät olleet asettaneet asianmukaisia tukikelpoisuusehtoja tai käyttäneet tehokkaita valintamenettelyjä. Näistä tapauksista yhdessä kansalliset viranomaiset olivat määrittäneet etukäteen riittävät valintaperusteet ja pisteyttäneet hakemukset sen mukaan, miten hyvin ne vastasivat valintaperusteita. Viranomaiset eivät kuitenkaan asettaneet pisteille mitään vähimmäisvaatimusta, joten kaikille hankehakemuksille myönnettiin rahoitusta. Kahdessa muussa hankkeessa kansallisten viranomaisten asettama vähimmäispistemäärä oli liian alhainen, eikä rahoitusta voitu sen avulla kohdentaa riittävästi.

Useimmissa tapauksissa edunsaajat toteuttivat hankkeet suunnitellusti ja jäsenvaltiot tarkastivat kustannusten kohtuullisuuden

7.61 Tarkastuksen aikaan 29 hankkeesta yhteensä 19 hanketta oli saatu päätökseen. Näistä hankkeista 17 oli toteutettu suunnitellusti (ks. esimerkki ***laatikossa 7.12***).

KOMISSION VASTAUKSET

7.59 *Maaseudun kehittämistoimenpiteet ovat välineitä, joilla prioriteettien ja kohdealojen tavoitteet saavutetaan. Niiden monimuotoisuuden ja monikäyttöisyyden vuoksi ei ole mahdollista luoda suoraa yhteyttä toimenpiteiden ja temaattisten tavoitteiden välille. Tällainen vastaavuus tulee esille, kun toimenpiteet liitetään kohdealoihin.*

7.60 *Kansalliset viranomaiset voivat päättää sitoumuksista ja muista velvoitteista, jotka varmistavat toimenpiteen tehokkaan toteuttamisen niin, että samanaikaisesti noudatetaan EU:n lainsäädäntöön normaalisti sisältyviä tukikelpoisuusehtoja.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 7.12 – Esimerkki suunnitellusti toteutetusta hankkeesta

Tilintarkastustuomioistuin tutki Italian Venetossa sijaitsevalle maatilalle maksettua tukea. Tuki myönnettiin toimenpiteestä, jonka tarkoituksena oli parantaa tilojen elinkelpoisuutta ja kilpailukykyä helpottamalla tilojen rakenneuudistuksia ja nykyaikaistamista.

Tukikelpoisuusehtojen ja valintaperusteiden tavoitteena oli valikoida investointeja, joilla parannetaan tilojen kestävyyttä, vähennetään ympäristövaikutuksia tai parannetaan eläinten hyvinvointia. Investoinnissa oli kyse siilojen ja automaattisten laitteiden hankinnasta rehujen varastointia ja valmistusta varten.

Tilan omaisuutta nykyaikaistettiin ja sen elinkelpoisuutta parannettiin pienentämällä eläinten ruokintakustannuksia.

7.62 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 29 hankkeesta neljässä maksu maksettiin kertakorvauksena. Yhteensä 23 tapauksessa kansallisilla viranomaisilla oli käytössä menettelyt sen varmistamiseksi, että ilmoitetut kustannukset olivat kohtuulliset. Varmistamiseen käytettiin esimerkiksi hankintamenettelyjä, viitekustannuksia tai tarjousten vertailua. Kahdessa muussa tapauksessa tällaisia menettelyä ei ollut tai niitä ei käytetty.

Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö oli jäsenvaltioissa vähäistä

7.63 Kaudella 2014–2020 jäsenvaltiot voivat käyttää aiheutuneiden kustannusten korvaamisen vaihtoehtona yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja: vakioyksikkökustannuksia, kertakorvauksia ja kiinteämääräistä rahoitusta ([29]). Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö voi auttaa yksinkertaistamaan hallintoa ja hallitsemaan hankkeiden kustannuksia ([30]).

KOMISSION VASTAUKSET

7.63 *Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä on kehitetty edelleen tällä ohjelmakaudella muiden kuin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toimenpiteiden ja sellaisten toimenpiteiden osalta, joista ei makseta korvauksia rahastokohtaisessa asetuksessa vahvistettuja yksinkertaistettuja kustannusvaihtoja käyttäen.*

([29]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320), 67 artiklan 1 kohta.

([30]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2018 ”Maaseudun kehittämishankkeiden uudet rahoitusvaihtoehdot: yksinkertaisempia mutta eivät tuloskeskeisiä”, kohdat 73 ja 74.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.64 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sen tarkastamista hankkeista 23:ssa olisi voitu soveltaa yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja ainakin tietyissä kustannusten osissa, mutta niitä hyödynnettiin vain viidessä hankkeessa ([31]). Tämä vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen äskettäisessä maaseudun kehittämishankkeiden rahoitusta koskevassa erityiskertomuksessa esitetyn havainnon, jonka mukaan näiden vaihtoehtojen hyödyntäminen on vähäistä, mikä johtuu osittain toimenpiteiden ja edunsaajien laajasta kirjosta ([32]).

KOMISSION VASTAUKSET

7.64 *Komissio katsoo, että yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö on uusi asia muiden kuin pinta-alaan ja eläimiin perustuvien menojen yhteydessä. Kestää jonkin aikaa, ennen kuin jäsenvaltiot alkavat käyttää niitä. Joitakin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja otetaan kuitenkin parhaillaan käyttöön muutoksilla maaseudun kehittämisohjelmiin.*

Johtopäätös

7.65 Suurin osa pinta-alaan perustuvien tukien hakijoista, joiden luo tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin, oli jo alkanut käyttää paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemuslomaketta, minkä ansiosta useimmiten virheet vähenivät ja aikaa säästyi. Tilintarkastustuomioistuimen haastattelemista viljelijöistä 23 prosenttia toimitti yhä hakemuksensa muutoin kuin paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemuslomaketta käyttäen.

7.65 *Komissio toteaa, että EU:n lainsäädännössä säädettiin paikkatietoanalyysiin perustuvan tukihakemuksen vaiheittaisesta käyttöönotosta. Aikataulun mukaisesti jäsenvaltioilta vaadittiin, että paikkatietoanalyysiin perustuvat tukihakemukset kattavat 25 prosenttia maasta hakuvuonna 2016 (varainhoitovuosi 2017), 75 prosenttia hakuvuonna 2017 (varainhoitovuosi 2018) ja 100 prosenttia hakuvuonna 2018 (varainhoitovuosi 2019) (ks. täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 809/2014 17 artiklan 2 kohta).*

7.66 Tilintarkastustuomioistuin teki vuonna 2017 tarkastuskäynnin 29:ään maaseudun kehittämisen investointihankkeeseen. Tarkastettujen hankkeiden tukikelpoisuusehdot olivat yleensä maaseudun kehittämisohjelmien prioriteettien mukaisia ja niiden valintamenettelyt asianmukaisia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien kohteina olleet edunsaajat olivat pääsääntöisesti toteuttaneet otokseen valitut maaseudun kehittämisen investointihankkeet suunnitellusti, ja jäsenvaltiot olivat tarkastaneet, että kustannukset ovat kohtuulliset. Yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttö oli jäsenvaltioissa kuitenkin hyvin vähäistä.

Suositukset

7.67 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastushavaintojensa ja johtopäätöksensä perusteella, että komissio

— **Suositus 4:** seuraa maksajavirastojen edistymistä niiden viljelijöiden tukemisessa, jotka eivät vielä käytä paikkatietoanalyysiin perustuvaa tukihakemuslomaketta, ja edistää hyviä käytäntöjä, jotta uudesta järjestelmästä olisi mahdollisimman paljon hyötyä ja uusi järjestelmä otettaisiin kaikilta osiltaan käyttöön säädettyjen määräaikojen mukaisesti (ks. kohdat 7.51 ja 7.52).

  Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2020.

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että sen täytäntöönpano on aloitettu. Komissio seuraa täytäntöönpanon etenemistä jäsenvaltioissa nyt ja jatkossa. Paikkatietoanalyysiin perustuva tukihakemus on otettu nopeasti käyttöön useimmissa jäsenvaltioissa EU:n lainsäädännössä vahvistetun aikataulun mukaisesti.

([31]) Näistä viidestä tapauksesta kolmessa kertakorvauksen käyttö oli EU:n sääntöjen nojalla pakollista.

([32]) Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 11/2018, kohta 79.

LIITE 7.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – LUONNONVARAT

	2017	2016
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Suora tuki	**121**	201
Markkinatoimenpiteet, maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus	**109**	179
Luonnonvaroja koskevat tapahtumat yhteensä	**230**	380
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso: Luonnonvarat	**2,4 %**	2,5 %
Ylempi virheraja	3,9 %	
Alempi virheraja	0,9 %	

LIITE 7.2

YHTEENVETO TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSISTA JÄSENVALTIOITTAIN: MARKKINATOIMENPITEET, MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖ, ILMASTOTOIMET JA KALASTUS ([1])

Alankomaat	
Virheettömät tapahtumat:	2
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	2

Yhdistynyt kuningaskunta	
Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	6

Saksa	
Virheettömät tapahtumat:	2
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	4

Ruotsi	
Virheettömät tapahtumat:	3
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	5

Suomi
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Latvia
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Liettua	
Virheettömät tapahtumat:	6
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	8

Irlanti	
Virheettömät tapahtumat:	–
Kvantifioimattomat virheet:	2
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	2

Tanska	
Virheettömät tapahtumat:	5
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	5

Viro
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Puola	
Virheettömät tapahtumat:	6
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	2
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	10

Belgia
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

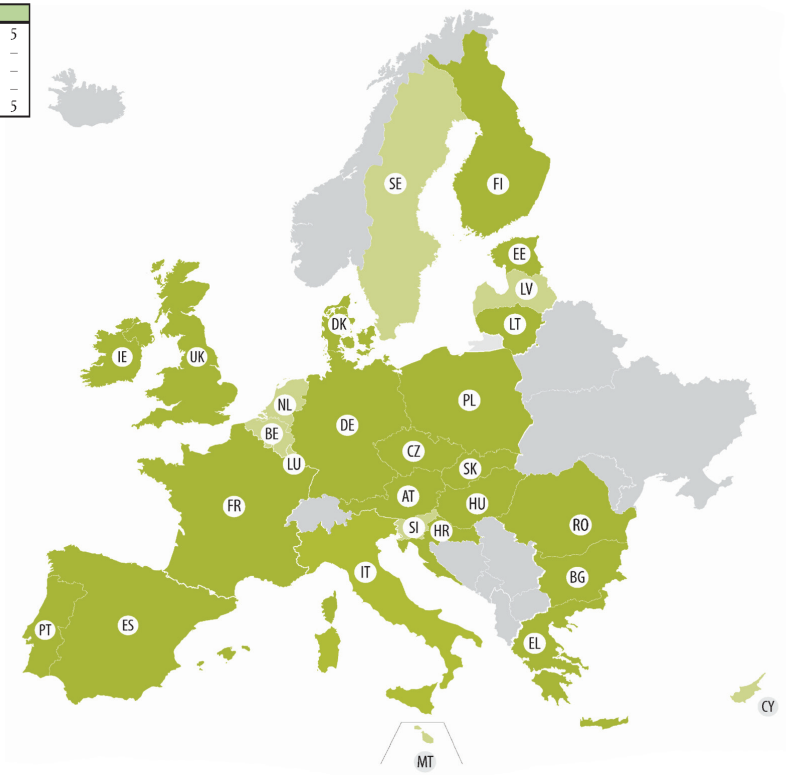
Tšekki
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Luxemburg
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Slovakia
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Ranska	
Virheettömät tapahtumat:	8
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	3
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	11

Itävalta	
Virheettömät tapahtumat:	7
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	8



Portugali	
Virheettömät tapahtumat:	6
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	9

Unkari
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Espanja	
Virheettömät tapahtumat:	1
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	2

Romania	
Virheettömät tapahtumat:	12
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	12

Italia	
Virheettömät tapahtumat:	6
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	–
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	1
Yhteensä:	8

Slovenia
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Kroatia	
Virheettömät tapahtumat:	4
Kvantifioimattomat virheet:	–
Kvantifioidut virheet < 20 %:	3
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	–
Yhteensä:	7

Malta
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Kreikka	
Virheettömät tapahtumat:	1
Kvantifioimattomat virheet:	1
Kvantifioidut virheet < 20 %:	1
Kvantifioidut virheet ≥ 20 %:	2
Yhteensä:	5

Kypros
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Bulgaria
Ei tarkastettuja tapahtumia vuoden 2017 osalta

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön perusteella voidaan arvioida koko perusjoukon todennäköinen virhetaso. Työ perustuu PPS-otantaan (probability proportional to size, sisältymistodennäköisyys suhteessa otosyksikön kokoon), eikä se näin ollen tuota tietoa virheiden esiintyvyydestä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa perusjoukossa (esiintyvyyden selvittäminen 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 jäsenvaltiossa.

([1]) Ei sisällä viittä ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen aloilla tarkastettua tapahtumaa, jotka kuuluivat suoran hallinnoinnin piiriin.

LIITE 7.3

YHTEENVETO MARKKINATOIMENPITEIDEN, MAASEUDUN KEHITTÄMISEN, YMPÄRISTÖN, ILMASTOTOIMIEN JA KALASTUKSEN ALAN VIRHEISTÄ, JOIDEN VAIKUTUS ON AINAKIN 20 PROSENTTIA

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Johdanto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti edustavan tapahtumaotoksen soveltaen ***liitteessä 1.1*** esitettyjä yleisiä tarkastusmenetelmiä. Tarkoituksena oli arvioida *sääntöjenvastaisuuksien* tasoa perusjoukossa kyseisen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen osalta. Tarkastusten avulla havaittujen virheiden perusteella ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa yksittäisistä virheistä tai mahdollisista virhetyypeistä. Seuraavassa kuvataan neljä markkinatoimenpiteiden, maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alan virhettä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia. ***Laatikoissa 7.5*** ja ***7.6*** kaksi muuta esimerkkiä havaituista virheistä. Mainitut kuusi virhettä havaittiin tapahtumissa, joiden arvo vaihteli 3 500 euron ja 1,6 miljoonan euron välillä. Mediaaniarvo oli hieman alle 17 000 euroa ([1]).

Esimerkkejä virheistä

Markkinatoimenpiteet, maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

Tukeen oikeuttamaton edunsaaja/toimi/hanke/meno

Esimerkki 1 – Hanke ei oikeutettu tukeen investoinnin liian pienen tuoton vuoksi

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Portugalissa tilan kastelujärjestelmän uudistamiseen annetun tuen. Tukikelpoisuuden ehtona oli, että tukihakemuksessa olisi osoitettava, että investoinnin tuotto on positiivinen. Viranomaiset hyväksyivät hankkeen tukihakemuksessa annettujen tietojen perusteella. Hyväksynnän hetkellä edunsaaja ei kuitenkaan enää viljellyt yhtä investoinnin tuottoa koskevissa laskelmissa huomioiduista viljelylohkoista. Jos laskelmassa olisi otettu huomioon vain edunsaajan tosiasiassa viljelemät lohkot, investoinnin tuotto ei olisi ollut positiivinen. Näin ollen hankkeelle ei olisi pitänyt myöntää tukea. Virhetaso oli 100 prosenttia.

([1]) Puolet kaikista virheistä, joiden vaikutus on ainakin 20 prosenttia, havaittiin tapahtumissa, joiden arvo oli alle 17 000 euroa; loput havaittiin arvoltaan tätä suuremmissa tapahtumissa.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio panee merkille liitteessä 7.2 olevan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen, 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
Esimerkki 2 – Tuki edunsaajalle, jolla ei ollut riittäviä uudelleenistutusoikeuksia	
Espanjassa tarkastetussa tuessa maksettiin osa viiniviljelmien rakenneuudistuksen ja uusiin lajikkeisiin siirtymisen kustannuksista. Kansallisten sääntöjen mukaan edunsaajalla oli oltava tukihakemuksen jättämisen määräaikaan mennessä alueen rakenneuudistukseen tarvittavat uudelleenistutusoikeudet. Tarkastuskäynnin kohteena ollut edunsaaja kuitenkin sai yhtä viljelylohkoa koskevat oikeudet vasta määräajan jälkeen. Virhetaso oli 44 prosenttia.	
Esimerkki 3 – Maaseudun kehittämiseen tarkoitettua teknistä apua käytettiin myös maataloustukirahaston yhteydessä	
Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Kreikan maksajavirastolle maaseudun kehittämisohjelmiin liittyvää teknistä apua varten maksetun tuen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitettua tietoteknistä tukea ja infrastruktuuria oli käytetty myös maataloustukirahaston tuen hallinnoinnissa. Koska vain maaseudun kehittämistoiminta oli tukikelpoista, osa kustannuksista ei tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ollut tukikelpoisia. Arvioitu virhetaso oli 23 prosenttia.	*Komissio ottaa tämän asian huomioon suunnitellessaan tulevia sääntöjenmukaisuuden tarkastuskyselyjä.*
Virheitä, joissa edunsaaja/toimi/hanke/meno ei ollut tukikelpoinen (kvantifioitu vaikutus alle 20 prosenttia), havaittiin Saksassa, Kroatiassa ja Portugalissa sekä kolmessa suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvassa ympäristön alan menoja koskevassa tapahtumassa.	
Maatalouden ympäristö- ja ilmastositoumusten noudattamatta jättäminen	
Esimerkki 4 – Maaseudun ympäristösitoumuksia ei noudatettu nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiilla alueilla	
Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Kreikassa maksetun tuen, joka suoritettiin viljelijälle nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden alueiden suojeluun tarkoitetusta maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteestä. Sitoumuksessa rajoitettiin kyseisillä viljelylohkoilla käytettävien lannoitteiden ja kasteluveden määrää. Viljelylohkoihin, joiden kaltevuus oli yli 6 prosenttia, sovellettiin tiukempia rajoituksia, koska niissä nitraattien ja veden karkaamisen vaara on suurempi. Viljelijä ei kuitenkaan ollut noudattanut tiukempia lannoitusta ja kastelua koskevia vaatimuksia kahdella viljelylohkolla, joiden kaltevuus oli yli 6 prosenttia. Näin ollen virhetaso oli 20 prosenttia.	*Kansallisten viranomaisten tekemä mittaus osoitti, että viljelylohkon kaltevuus oli alle 6 prosenttia. Viljelylohkoilla, joiden kaltevuus vaihtelee, kaltevuuden mittaaminen ei aina ole teknisesti täysin selvää. Komission käsityksen mukaan kyseisen viljelylohkon luonteeseen kuuluu, että kaltevuuden mittaamisessa ei välttämättä kannata käyttää absoluuttisesti alinta ja korkeinta kohtaa. Sen sijaan mittauksessa olisi käytettävä viljelylohkon suhteellisesti korkeinta ja alinta kohtaa.*
Ruotsissa havaittiin maatalouden ympäristösitoumusten laiminlyönnistä johtunut virhe kvantifioitu vaikutus alle 20 prosenttia).	*Komissio keskustelee tästä asiasta kansallisten viranomaisten kanssa.*

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				
2014	*7.77 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2014 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella maataloustukirahaston osalta seuraavaa:*							
	Suositus 1: Jäsenvaltiot pyrkivät entistä paremmin sisällyttämään LPIS-tietokantaansa luotettavia ja ajantasaisia tietoja maatalousmaan, erityisesti pysyvän laitumen, koosta ja tukikelpoisuudesta, sekä analysoimaan ja käyttämään hallinnollisten tarkastusten yhteydessä järjestelmällisesti kaikki saatavilla olevat tiedot, kuten ajantasaiset ortokuvat, jotta tukia ei makseta tukeen oikeuttamattomasta maa-alasta.		X					
	Maaseudun kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:							
	Suositus 2: Komissio ryhtyy tarkoituksenmukaisiin toimiin vaatiakseen, että jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmiin sisältyy korjaavia toimenpiteitä, joilla puututaan yleisesti esiintyviin virheiden syihin.		X					
	Suositus 3: Komissio tarkistaa maaseudun kehittämistä koskevien sääntöjenmukaisuuden tarkastustensa strategiaa, jotta se pystyy selvittämään varsinkin investointitoimenpiteiden osalta, ilmeneekö alueellisia ohjelmia käyttävien jäsenvaltioiden yhdellä tietyllä alueella havaittuja järjestelmäpuutteita myös muilla alueilla.	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				
2014	*Maataloustukirahaston ja maaseudun kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:*							
	Suositus 4: Komissio varmistaa, että todentamisviranomaiset soveltavat oikein uutta tapahtumien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen tähtäävää menettelyä, joka tulee pakolliseksi varainhoitovuodesta 2015 alkaen, ja että menettely tuottaa luotettavaa tietoa virhetasosta, jotta siihen voidaan luottaa.		X					
	7.78 *Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa kalastusalan osalta seuraavaa:*							
	Suositus 5: Komissio varmistaa, että jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset suorittavat tehtävänsä entistä perusteellisemmin erityisesti tekemällä vaadittavat paikan päällä tehtävät tarkastukset, noudattamalla laadunvalvontamenettelyjä ja parantamalla tarkastusten dokumentointia.			X				

KAHDEKSAS LUKU

Turvallisuus ja kansalaisuus

SISÄLLYS

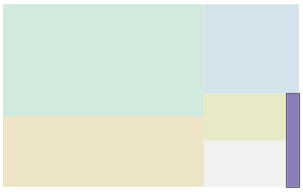
	Kohta
Johdanto	8.1–8.5
Monivuotisen rahoituskehyksen otsake lyhyesti	8.2–8.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	8.5
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.6–8.7
Tarkastettaviksi valittujen järjestelmien arviointi	8.8–8.13
Hallinnointi yhteistyössä	8.8–8.12
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	8.13
Johtopäätös ja suositukset	8.14–8.15
Suositukset	8.15

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

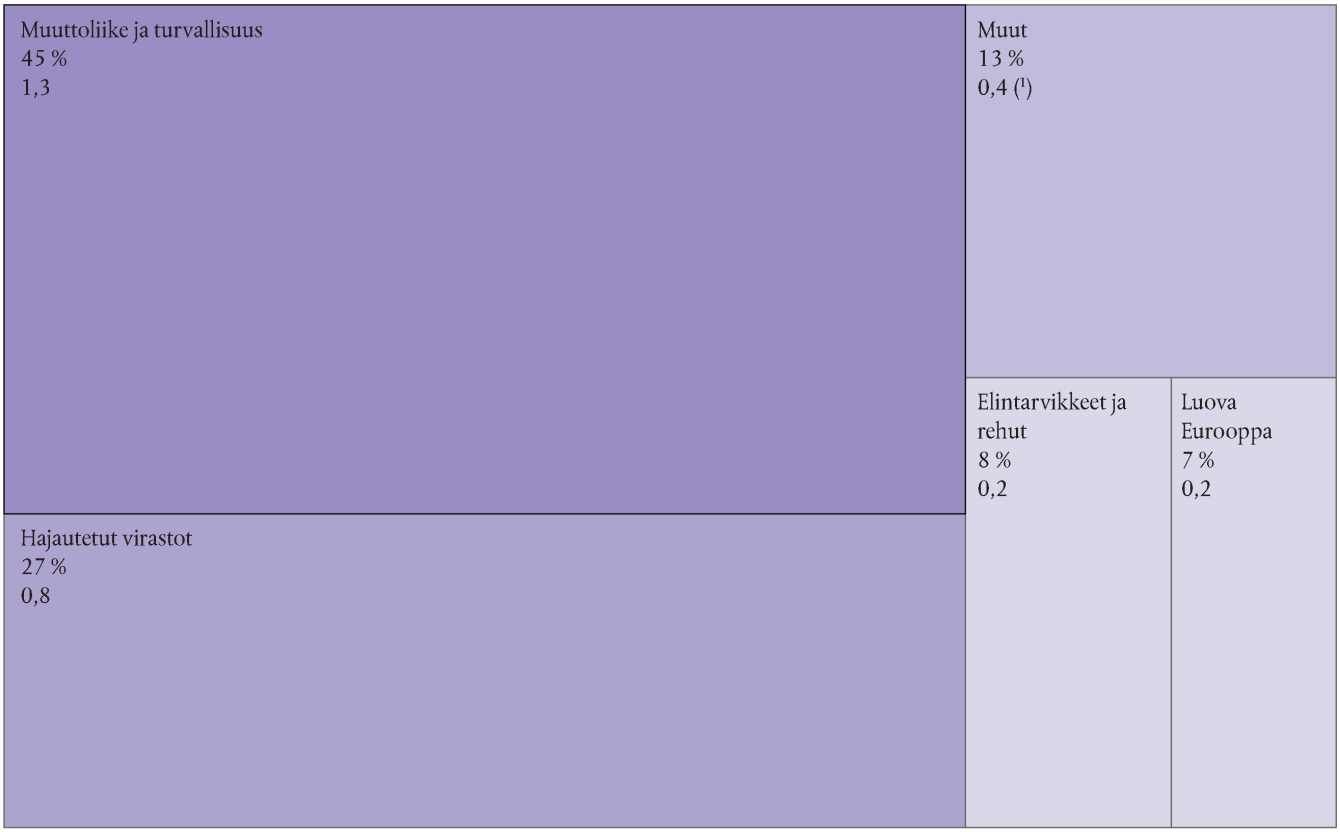
JOHDANTO

8.1 Tässä luvussa esitetään monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen ”Turvallisuus ja kansalaisuus” liittyvät havainnot. ***Laatikossa 8.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä keskeisistä toimista ja menoista vuonna 2017.

Laatikko 8.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake ”Turvallisuus ja kansalaisuus” – Menojen jakautuminen vuonna 2017



(miljardia euroa)



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	2,9
– *ennakkomaksut* (2)	*- 1,8*
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* (2)	*1,6*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**2,7**

(1) Sisältää menot, jotka liittyvät kuluttajansuojaan, oikeusasioihin, oikeuksiin, tasa-arvoon ja kansalaisuuteen.
(2) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liite 1.1***, kohta 15).

Lähde: Euroopan unionin *konsolidoitu tilinpäätös* varainhoitovuodelta 2017.

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.

8.3 Kuten ***laatikosta 8.1*** käy ilmi, otsakkeen suurin menoala on maahanmuutto ja turvallisuus. Suurin osa varoista onkin peräisin kahdesta rahastosta: turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta ([1]) (AMIF) ja sisäisen turvallisuuden rahastosta (ISF). Näiden rahastojen toimintakausi kattaa vuodet 2014–2020, ja niillä korvattiin SOLID-ohjelma (Solidarity and Management of Migration Flows). SOLID-yleisohjelma koostui neljästä välineestä ([2]) ja kahdesta ohjelmasta ([3]). Kuten SOLID-ohjelmaakin, suurinta osaa AMIF- ja ISF-rahastojen varoista hallinnoivat jäsenvaltiot ja komission 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.

8.4 Merkittävä osa otsakkeen talousarviosta koostuu 12 hajautetun viraston ([5]) rahoituksesta. Virastot toteuttavat aktiivisesti EU:n keskeisiä prioriteetteja maahanmuuton ja turvallisuuden, oikeudellisen yhteistyön ja terveyden aloilla. Seuraavaksi eniten rahoitusta saavat elintarvikkeita ja rehuja koskeva ohjelma, joka pyrkii varmistamaan ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden kaikissa elintarvikeketjun vaiheissa, ja Luova Eurooppa -puiteohjelma, jolla tuetaan kulttuuri- ja audiovisuaalialaa. Lisäksi talousarvio kattaa useita ohjelmia, joiden yhteisenä tavoitteena on lujittaa turvallisuuden ja kansalaisuuden aluetta. Tällaisia ohjelmia ovat etenkin oikeusalaa, kuluttajansuojaa sekä oikeuksia, tasa-arvoa ja kansalaisuutta koskevat ohjelmat.

([1]) AMIF-rahaston perustamista koskeva säädös on luettavissa EUR-Lex-sivustolla.

([2]) Näiden välineiden perustamista koskevat säädökset ovat luettavissa EUR-Lex-sivustolla: ulkorajarahasto, Euroopan paluurahasto, Euroopan pakolaisrahasto ja eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten.

([3]) Rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa koskeva erityisohjelma (ISEC) ja terrorismin ja muiden turvallisuuteen liittyvien riskien ennalta ehkäisyä, torjuntavalmiutta ja niiden seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma (CIPS).

([4]) Näiden välineiden perustamista koskevat säädökset ovat luettavissa EUR-Lex-sivustolla: ulkorajojen ja viisumipolitiikan rahoitusväline sekä ISF-poliisiyhteistyö.

([5]) Terveys: Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC), Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA) ja Euroopan lääkevirasto (EMA). Sisäasiat: Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex), Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol), Euroopan poliisiakatemia (CEPOL), vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto (eu-LISA) ja Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA). Oikeus: Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö (Eurojust), Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) ja Euroopan tasa-arvoinstituutti (EIGE).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

8.5 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi turvallisuuden ja kansalaisuuden alaan vuoden 2017 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti

a) 15 *tapahtuman* otoksen. Otos oli suunniteltu antamaan tilintarkastustuomioistuimelle kokonaiskuva vuoden 2017 budjettimäärärahojen käytöstä. Tarkoituksena ei ollut poimia edustavaa otosta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen kaikista eri menoista (eli tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut otsakkeen 3 virhetasoa). Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska toimintalohkon osuus vuoden 2017 maksuista oli suhteellisen pieni (noin kaksi prosenttia unionia koskevasta kokonaismäärästä). Otos koostui kahdeksasta tapahtumasta aloilta, joita *hallinnoidaan yhdessä* jäsenvaltioiden kanssa ([6]), viidestä komission *suoraan hallinnoimasta* tapahtumasta ja kahdesta tapahtumasta, jotka liittyivät virastoille suoritettujen ennakkomaksujen selvittämiseen.

b) keskeiset järjestelmät, joiden avulla komissio ja jäsenvaltiot saavat varmuuden SOLID-ohjelman sekä AMIF- ja ISF-rahastojen maksujen sääntöjenmukaisuudesta.

c) olivatko muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston *vuotuisessa toimintakertomuksessa* ilmoitetut tiedot menojen *sääntöjenmukaisuudesta* suurelta osin yhdenmukaiset tilintarkastustuomioistuimen tulosten kanssa.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

8.6 Tarkastetuista 15 tapahtumasta kolmeen (20 prosenttiin) liittyi *virhe*, joista kaksi ylitti kahden prosentin olennaisuusrajan. Yksi näistä oli yhteisesti hallinnoitu AMIF-rahaston tapahtuma Ranskassa (10 prosentin virhe). Toinen tapahtuma liittyi komission varainhoitovuoden 2017 tileihin sisältyvään, Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolle vuonna 2016 aiheutuneiden menojen perusteella maksettuun toiminta-avustukseen ([7]) (2,9 prosentin virhe). Kuten kohdassa 8.5 a todettiin, otosta ei ollut tarkoitettu otsakkeen menojen kannalta edustavaksi, joten tilintarkastustuomioistuin ei tehnyt virhetasoa koskevia laskelmia. AMIF-rahaston tapahtumaan liittyvää havaintoa kuvataan ***laatikossa 8.2***.

8.6 *AMIF-rahastoon Ranskassa liittyvä virhe on korjattu vuoden 2018 tileissä (määrä on vähennetty vuoden 2018 tileistä).*

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat havaitsivat EASOon liittyvän virheen vuonna 2016 tekemänsä vuotuisen tarkastuksen yhteydessä. Viraston hallintoneuvosto on tietoinen virheestä ja seuraa tiiviisti pääjohtajan esittämää toimintasuunnitelmaa, jotta tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet voidaan korjata.

Komissio ei olisi sääntelyvelvoitteiden vuoksi voinut hylätä vuoden 2017 tileissä niitä EASOn kustannuksia, joihin virhe vaikutti. Komissio on kuitenkin korostanut asiaa vuoden 2017 vuotuisessa toimintakertomuksessa (tulojen ja menojen hyväksyjä teki maineeseen liittyvän varauman).

([6]) Belgia, Viro, Espanja, Ranska, Kroatia, Liettua, Itävalta ja Ruotsi.

([7]) Tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomus, jossa on lausunto Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta varainhoitovuodelta 2016, löytyy tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 8.2 – Virhe EU:n rahoituksessa Ranskan pakolaisten uudelleensijoittamisohjelmalle

AMIF-rahastosta tuetaan kansallista uudelleensijoitusohjelmaa Ranskassa 10 000 euron kertaluonteisella maksulla jokaista maahan saapuvaa pakolaista kohti. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 100 000 euron rahoitusosuuden, jonka EU oli myöntänyt kymmenen syyrialaisen pakolaisen uudelleensijoittamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka vain yhdeksän näistä kymmenestä henkilöstä todella saapui Ranskaan, Ranskan viranomaiset eivät alentaneet maksupyyntöään todellista määrää vastaavaksi. Näin ollen EU:n rahoitusosuus uudelleensijoitusohjelmalle oli 10 000 euroa liian suuri.

8.7 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot käsittelivät epäjohdonmukaisesti julkisten elinten ilmoittaman arvonlisäveron tukikelpoisuutta. Tätä EU:n varainkäytön moitteettomuutta heikentävää ongelmaa kuvataan ***laatikossa 8.3***.

Laatikko 8.3 – Epäjohdonmukaisuudet julkisten elinten ilmoittaman arvonlisäveron tukikelpoisuudessa

EU:n lainsäädännön mukaan palautukseen oikeuttamatonta arvonlisäveroa varten voidaan myöntää EU:n osarahoitusta. Espanjassa ulkorajarahasto rahoitti 95 prosenttia kuluista, jotka aiheutuivat viestintävälineiden asentamisesta rajavartiolaitoksen aluksiin. Edunsaaja oli kansallisesta talousarviosta rahoitusta saava lainvalvontaviranomainen. Menot koostuivat ulkopuolisen toimeksisaajan palveluita koskevista laskuista, joihin sisältyi arvonlisävero (7–21 prosenttia). Koska lainvalvontaviranomainen ei voi saada alv:a takaisin, Espanjan viranomaiset pitävät alv:a tukikelpoisena. Palveluntarjoajan laskuttama alv kulkeutuu kuitenkin automaattisesti valtion talousarvioon, eikä se näin ollen ole valtiolle aiheutuva nettokustannus. Tässä tapauksessa korkeasta 95 prosentin osarahoitusosuudesta johtuen EU:n kokonaisrahoitus tälle toimelle ylitti jäsenvaltiolle tosiasiassa aiheutuneet nettokustannukset.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 8.2 – Virhe EU:n rahoituksessa Ranskan pakolaisten uudelleensijoittamisohjelmalle

Jäsenvaltio on jo korjannut virheen vuoden 2018 tileissä ja ottanut käyttöön korjaavia toimenpiteitä, kuten tehokkaamman tarkastusmenettelyn. Lisäksi se on kehittänyt integroidun tietoteknisen ratkaisun.

Laatikko 8.3 – Epäjohdonmukaisuudet julkisten elinten ilmoittaman arvonlisäveron tukikelpoisuudessa

Komissio myöntää, että toiminta jäsenvaltioiden tasolla riippuu kansallisesta lainsäädännöstä.

Komissio aikoo jäsenvaltioille antamissaan ohjeissa selventää sitä, miten osarahoitusosuuden ylittämiseen liittyvää riskiä voidaan lieventää silloin, kun arvonlisävero voidaan kansallisten sääntöjen mukaan katsoa alun perin tarkoitettua suuremman osarahoituksen osaksi.

Samanlainen lopputulos vältettiin Kroatiassa, missä EU:n Schengen-järjestelyillä rahoitettiin kokonaan rajavartioasemien jälleenrakennus. Edunsaaja oli Kroatian sisäministeriö, ja menot koostuivat ulkoisen urakoitsijan laskuista, joihin sisältyi 25 prosentin arvonlisävero. Komission ohje, jonka mukaan ”yhteisön rahoitusosuus ei voi ylittää tukikelpoisia kokonaismenoja ALV pois luettuna” otettiin huomioon, eivätkä Kroatian viranomaiset pitäneet alv:a perusteena EU:n tuelle, vaan se katettiin kansallisista varoista.

Espanjan tapaus osoittaa, että alv:n käsittelyssä kansallisesta talousarviosta rahoitettujen julkisten elinten kohdalla tukikelpoisena menoeränä voi olla varjopuolensa. Siitä käy ilmi, että kun julkiset elimet toteuttavat toimia, joissa EU:n osarahoitusosuus on suuri ja lisäksi EU hyvittää toimeen liittyvän alv:n, EU:n rahoitusosuus voi olla suurempi kuin jäsenvaltiolle tosiasiassa aiheutuneet nettokustannukset. Tämä heikentää EU:n varainkäytön moitteettomuutta.

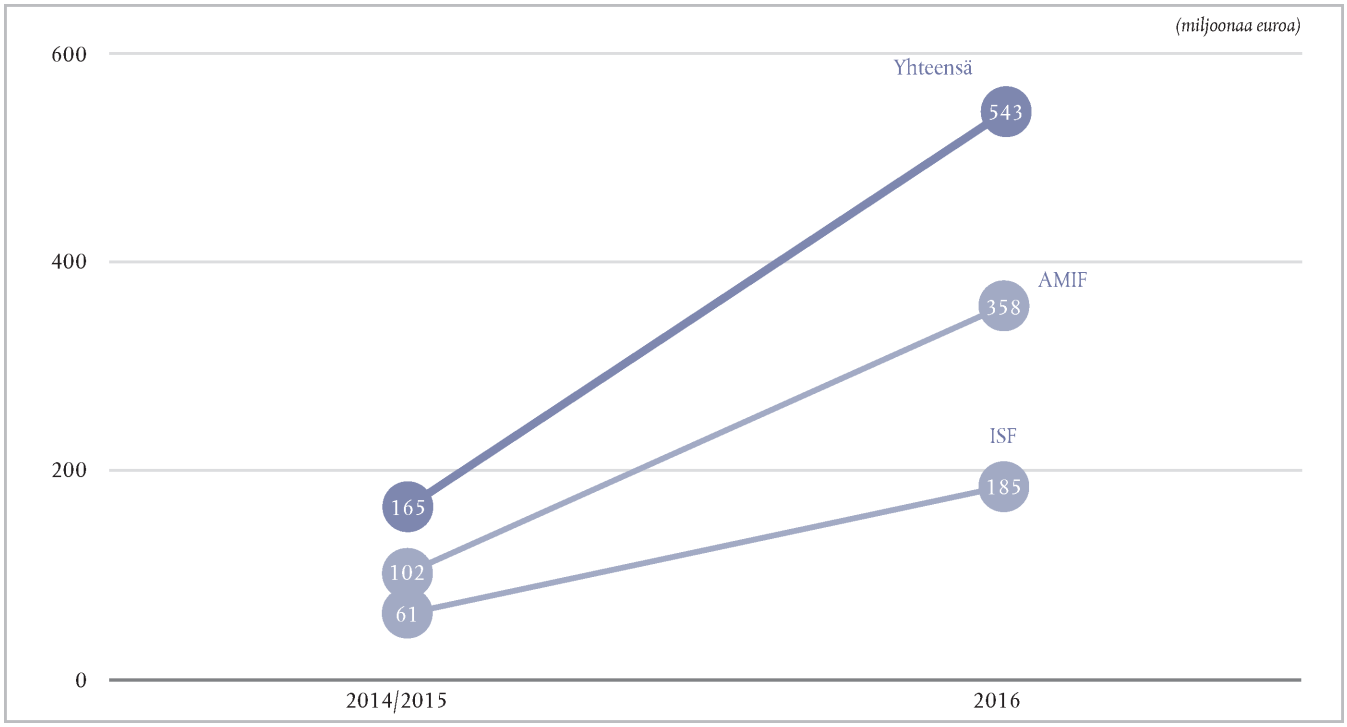
TARKASTETTAVIKSI VALITTUJEN JÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Hallinnointi yhteistyössä

AMIF- ja ISF-rahastot

8.8 Kun seitsenvuotisesta ohjelmakaudesta on kulunut kolme vuotta, jäsenvaltioiden kansallisten ohjelmien toteuttamisaste on noussut merkittävästi. ***Laatikossa 8.4*** esitetään jäsenvaltioiden varainhoitovuoden 2016 tileissään ilmoittamat vuotuiset maksut, jotka vuonna 2017 toimitettiin komission tarkastettaviksi ja hyväksyttäviksi korvausta varten.

Laatikko 8.4 – AMIF- ja ISF-maksut huomattavassa nousussa varainhoitovuonna 2016



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.9 Tilintarkastustuomioistuin tutki menettelyn, jonka avulla komissio tarkasti ja hyväksyi kymmenen jäsenvaltion ([8]) toimittamat AMIF- ja ISF-rahastojen kansallisten ohjelmien varainhoitovuoden 2016 tilit. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission arvioinnin kattavuutta ja johdonmukaisuutta a) vastuuviranomaisten toimittamien tilinpäätösten ja täytäntöönpanokertomusten sekä b) tarkastusviranomaisten toimittamien tarkastuslausuntojen osalta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, ottiko komissio arvioissaan huomioon aiempien tarkastusten havainnot ja tilintarkastustuomioistuimen havainnot. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut merkittäviä puutteita komission menetelmissä ja on yhtä mieltä sen tekemistä tarkastamista ja hyväksymistä koskevista päätöksistä.

([8]) ISF: Viro, Kreikka, Italia, Liettua ja Itävalta; AMIF: Ranska, Luxemburg, Espanja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.10 AMIF- ja ISF rahastojen raportointivaatimusten mukaisesti komission vuonna 2017 tarkastamissa ja hyväksymissä tileissä ei eroteltu jäsenmaiden lopullisille edunsaajille maksamaa ennakkorahoitusta (ennakkomaksuja) maksuista, joilla korvattiin tosiasiassa aiheutuneita menoja. Tämän vuoksi komissio ei voi saada tietoonsa, kuinka paljon varoja tosiasiassa käytettiin. ***Laatikossa 8.5*** esitetään, miten tämänhetkinen tilanne heikentää komissiota sen valvontatehtävässä.

Laatikko 8.5 – Komissiolla ei ollut riittävästi tietoa AMIF- ja ISF-rahastojen varojen todellisesta käytöstä

Virossa AMIF- ja ISF-rahastojen puitteissa tehdyillä avustussopimuksilla hankkeen suunniteltuihin kuluihin myönnettiin sadan prosentin ennakkorahoitus. Komissiolle toimitettuun ISF-rahaston varainhoitovuoden 2016 tilinpäätökseen sisältyi AMIF- ja ISF-rahastojen raportointivaatimusten mukaisesti 13 miljoonan euron edestä maksuja. Määrä on noin 35 prosenttia rahoituskauden 2014–2020 kokonaismäärärahasta. Tarkastuskäynnin aikana Virossa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 12,7 miljoonaa euroa (97,6 prosenttia raportoidusta summasta) oli ennakkomaksuja lopullisille edunsaajille.

Tämä osoittaa, että tämänhetkisten AMIF- ja ISF rahastoja koskevien raportointivaatimusten takia komissio ei saa kaikkia tarpeellisia taloudellisia tietoja. Ainoastaan suoritettujen maksujen raportointi voi antaa harhaanjohtavan kuvan varojen todellisesta käytöstä, mikä puolestaan heikentää komissiota sen valvontatehtävässä.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 8.5 – Komissiolla ei ollut riittävästi tietoa AMIF- ja ISF-rahastojen varojen todellisesta käytöstä

Komissio pyysi jäsenvaltioita parantamaan erityyppisten menojen osalta ilmoitettuja tietoja jo vuonna 2018 esitetyissä tileissä.

Ennakkorahoituksen ja tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen välinen erottelu on jo toteutettu helmi-/maaliskuussa 2018 ilmoitetuissa tileissä (väli- ja loppumaksut on esitetty erikseen, ja myös lopullisille edunsaajille suoritetut ennakkomaksut on merkitty).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.11 Tilintarkastustuomioistuin testasi työn, jonka viisi kansallista *tarkastusviranomaista* ([9]) oli tehnyt ennen AMIF- ja ISF-rahastojen vuoden 2016 tilinpäätösten varmentamista. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot esitetään ***laatikossa 8.6***.

Laatikko 8.6 – AMIF- ja ISF-rahastoihin liittyvät järjestelmäpuutteet

Jäsenvaltiot	
Puute	**Vaikutus**
Puutteet tarkastusviranomaisten tarkastustyössä: — Ruotsissa tarkastusviranomainen ei dokumentoinut tarkastustyötään riittävästi niin, että oli selvää, mitkä tarkastustoimenpiteet se todella suoritti. — Sekä Ruotsissa että Ranskassa tarkastusviranomainen ei dokumentoinut asianmukaisesti tarkastustyön valvontaa, vaikka sitä vaaditaan kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa. — Virossa tarkastusstrategiaan ei kuulunut arvioita laajamittaisten ennakkomaksujen aiheuttamista rajoitteista AMIF- ja ISF-rahastojen tilien tarkastukselle.	Rahoitettujen toimien tukikelpoisuuteen, hallinnointiin ja valvontaan kohdistui suurempi riski.

SOLID-ohjelma

8.12 Tilintarkastustuomioistuin arvioi muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston jälkitarkastustyön käymällä läpi kymmenen sääntöjenmukaisuuden jälkitarkastusta ([10]). Näillä tarkastuksilla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan komission jo päättämien ohjelmien sääntöjenvastaiset menot. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tuovat esiin joitakin järjestelmäpuutteita mutta eivät aseta kyseenalaisiksi komission tarkastustuloksia.

([9]) AMIF: Ranska ja Ruotsi; ISF: Itävalta, Viro ja Liettua.

([10]) Espanjassa eurooppalainen rahasto kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten (EIF) ja Euroopan pakolaisrahasto (ERF), Saksassa EIF, ERF ja Euroopan paluurahasto (RF), Italiassa ERF ja EIF, Bulgariassa ERF, Kreikassa EIF.

Laatikko 8.7 – SOLID-ohjelmaan liittyvät järjestelmäpuutteet

Komissio		
Puute	**Vaikutus**	**Komission vastaukset**
SOLID-ohjelman osalta ulkoistettu tarkastustyö: — Raportointi sääntöjenmukaisuuden jälkitarkastuksista on yhä myöhässä. Raportit, joissa esitettiin havainnot vuonna 2007 täytäntöön pannuista hankkeista, jälkitarkastettiin vuonna 2013, mutta vuoden 2017 lopussa jäsenvaltiot eivät olleet edelleenkään hyväksyneet tarkastustuloksia.	Viivästysten takia jäsenvaltiot eivät pääse käsittelemään tarkastushavaintojen perimmäisiä syitä oikea-aikaisesti. SOLID-ohjelmaan liittyvien jälkitarkastusten suma vaikuttaa AMIF- ja ISF-rahastoja koskevaan tarkastustyöhön. Samat komission työntekijät huolehtivat molemmista tarkastuksista.	**SOLID-ohjelman osalta ulkoistettu tarkastustyö – tarkastushavaintojen perimmäisiin syihin puuttuminen** *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. Komissio on tarvittaessa antanut myös järjestelmää koskevia suosituksia puutteiden korjaamiseksi analysoituaan ensin asiakirjat, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet osana kunkin ohjelman vuotuiseen päättämiseen liittyvää pakettia. Jälkitarkastus tarjoaa viimeisen mahdollisuuden määrittää oikea määrä, joka jäsenvaltioiden olisi pitänyt ilmoittaa unionin talousarviosta tietyn vuotuisen ohjelman osalta rahoitettavana menoeränä.* **SOLID-ohjelman osalta ulkoistettu tarkastustyö – AMIF- ja ISF-rahastoja koskeva tarkastustyö** *Käytössä oleva tarkastusmenetelmä mahdollistaa AMIF- ja ISF-rahastoja koskevan nopeamman raportointimenettelyn, eikä tältä osin ole odotettavissa viiveitä. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto aikoo vuoden 2018 tarkastussuunnitelmansa mukaan tehdä jopa 7 järjestelmätarkastusta AMIF- ja ISF-rahastoihin, kun vuonna 2017 rahastoihin tehtiin 3 järjestelmätarkastusta. Lisäksi on toteutettu kohdennettuja toimia, joilla on pyritty puuttumaan välittömästi vielä avoinna oleviin SOLID-ohjelmaan liittyviin jälkitarkastuksiin. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto tekee parhaillaan parannuksia SOLID-ohjelmaan liittyvien tarkastusten osalta nykyisin käytössä olevaan menetelmään tehostaakseen sekä tarkastustyötä että raportointia. Pääosaston ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että jäljellä oleva tarkastussuma saadaan purettua viipymättä.*
— Ulkoistettuun tarkastustyöhön kohdistettuja laadunvalvontamenettelyjä ei dokumentoitu riittävästi.	Sääntöjenmukaisuuden jälkitarkastusten laatu vaarantuu.	**Ulkoistettuun tarkastustyöhön kohdistetut laadunvalvontamenettelyt** *Kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien kanssa on sovittu, muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto on tehostanut ulkopuolisten toimeksisaajien suorittamien jälkitarkastusten valvontaa. Se on arvioinut tarkastusasiakirjoista poimitun otoksen ja tehnyt kyseiset tarkastukset uudelleen käytettävissä olevien todentavien asiakirjojen perusteella. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto katsoi, että ulkopuolisen toimeksisaajan tarkastustyö oli tyydyttävää. Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto aikoo toteuttaa samanlaisen arvioinnin vuoden 2018 aikana jatkaakseen ulkopuolisen toimeksisaajan tehostettua valvontaa.*
— Kaksinkertaisen ja moninkertaisen rahoituksen valvontamenettelyt eivät ole kattavat.	Kaksinkertaisen rahoituksen riskiä ei havaita.	**Kaksinkertaisen ja moninkertaisen rahoituksen valvontamenettelyt** *Vaikka tarkastajia ei ole erikseen pyydetty tarkistamaan kaksinkertaisen rahoituksen olemassaoloa, mahdollinen päällekkäinen rahoitus voidaan jossain määrin havaita tulopuolta koskevien perusteellisten tarkastusten avulla, sillä tarkastajien on jäljitettävä kaikkien tulojen alkuperä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

8.13 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen. Siinä ei ollut tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa ristiriitaista tietoa. Tilintarkastustuomioistuimen viidentoista tapahtuman otos vuodelta 2017 on kuitenkin siinä määrin suppea, että tarkastustulokset eivät ole vertailukelpoisia maahanmuutto- ja sisäasioiden pääosaston menojen sääntöjenmukaisuudesta raportoiman tiedon kanssa.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

8.14 Tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen (ks. kohta 8.5) tarkastus ei ole tarpeeksi laaja, että sen perusteella voisi tehdä kvantitatiivisen loppupäätelmän, kuten muissa tämän kertomuksen luvuissa. Tilintarkastustuomioistuimen valittujen järjestelmien tarkastus nosti kuitenkin esiin kaksi merkittävää osa-aluetta, joissa on parantamisen varaa.

Suositukset

8.15 Komission olisi

— **Suositus 1:** opastettava jäsenvaltioita käyttämään EU:n varoja moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen. Erityisesti AMIF- ja ISF-rahastojen täytäntöönpanoohjeissa olisi täsmennettävä, että kun julkiset elimet toteuttavat EU:n toimia, EU:n osarahoitus ei saa olla suurempi kuin tukikelpoiset menot yhteensä ilman arvonlisäveroa.

Komissio hyväksyy suosituksen.

— **Suositus 2:** edellytettävä, että jäsenvaltiot jaottelevat AMIF- ja ISF-rahastojen kansallisten ohjelmien tilinpäätöksissä raportoimansa määrät sen mukaan, onko kyse takaisinperinnästä, ennakkomaksuista vai tosiasiassa aiheutuneista kuluista, ja raportoitava vuotuisessa toimintakertomuksessaan vuodesta 2018 alkaen tosiasialliset menot rahastoittain.

Komissio hyväksyy suosituksen ja on pannut sen osittain täytäntöön kummankin seuraavan seikan osalta:

— *jäsenvaltioiden toimittamat tarkemmat tiedot määrien luonteesta vuotuisten tilien raportoinnin yhteydessä,*

— *ohjeiden antaminen jäsenvaltioille takaisinperintää koskevasta raportoinnista (annettu 8. joulukuuta 2017).*

YHDEKSÄS LUKU

Globaali Eurooppa

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	9.1–9.5
Globaali Eurooppa lyhyesti	9.2–9.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	9.5
Osa 1 – Toimien sääntöjenmukaisuus	9.6–9.19
Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt	9.12–9.19
Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston järjestelmien arviointi	9.12–9.18
Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston järjestelmien arviointi	9.19
Osa 2 – Globaalin Euroopan alan hankkeisiin liittyvät tuloksellisuusnäkökohdat	9.20–9.23
Johtopäätökset ja suositukset	9.24–9.26
Suositukset	9.25–9.26

Liite 9.1 – Edustustojen toimintamenot varainhoitovuonna 2017

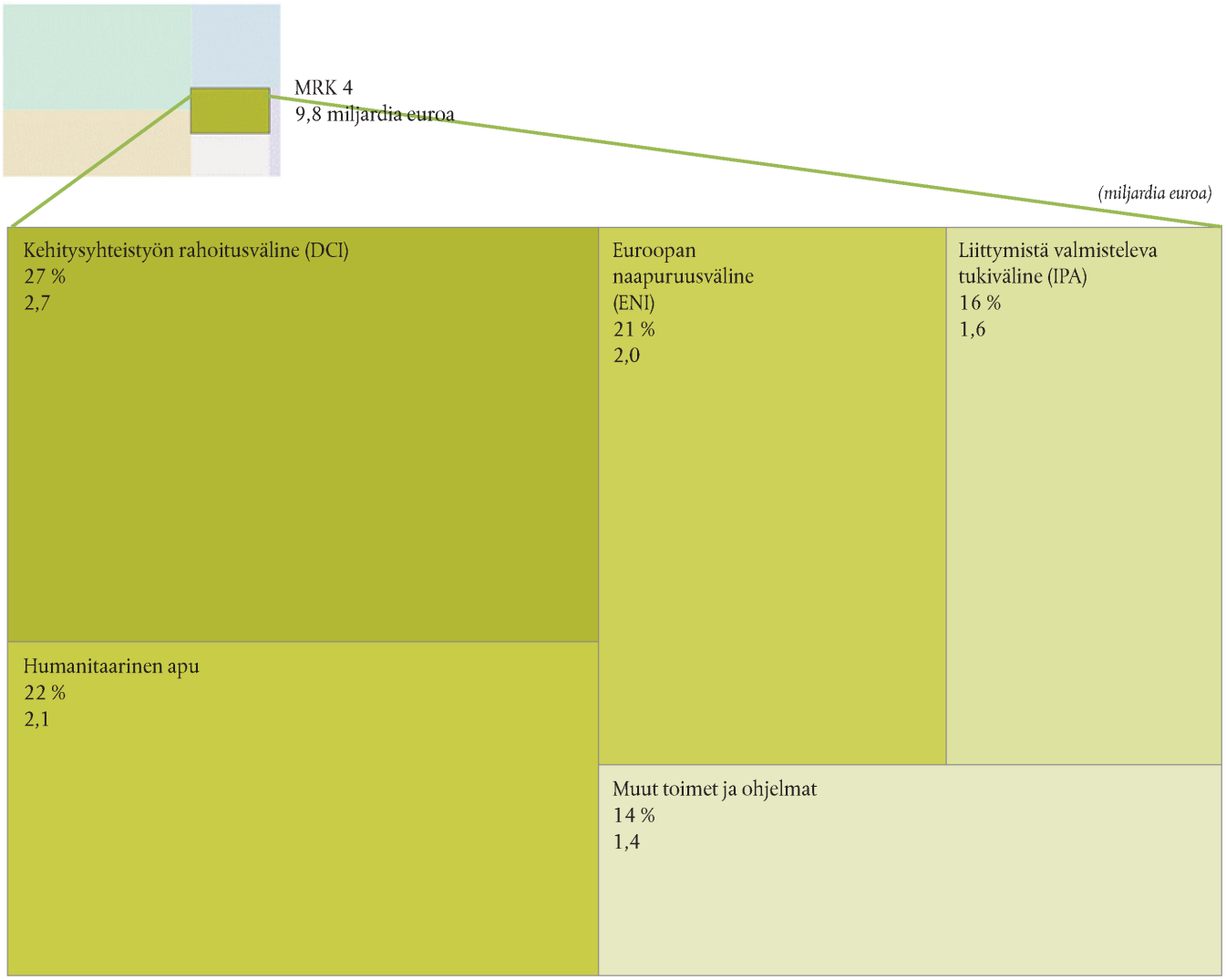
Liite 9.2 – Aiempien suositusten seuranta – Globaali Eurooppa

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 vuonna 2017.

Laatikko 9.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake ”Globaali Eurooppa” – Menojen jakautuminen vuonna 2017



Varainhoitovuoden maksut yhteensä	9,8
– *ennakkomaksut* ([1])	- 6,5
+ *ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys* ([1])	4,9
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**8,2**

([1]) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liite 1.1***, kohta 15).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2017.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Globaali Eurooppa lyhyesti

9.2 Otsake ”Globaali Eurooppa” kattaa kaikki EU:n yleisestä talousarviosta rahoitettaviin ulkosuhdepolitiikkoihin (ulkopolitiikka) liittyvät menot. Näillä toimintapolitiikoilla

— edistetään ulkomailla EU:n arvoja, kuten ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta

— autetaan ratkaisemaan merkittäviä maailmanlaajuisia haasteita, joihin kuuluvat muun muassa ilmastonmuutos ja biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen

— lisätään EU:n kehitysyhteistyön vaikutusta, tavoitteena erityisesti köyhyyden poistaminen

— investoidaan pitkän aikavälin vaurauteen ja vakauteen EU:n naapurimaissa valmistelemalla ehdokasmaita jäsenyyttä varten ja toteuttamalla naapuruuspolitiikkaa

— edistetään eurooppalaista solidaarisuutta luonnonkatastrofien tai ihmisen aiheuttaman tuhon jälkeen

— tehostetaan kriisien ehkäisyä ja ratkaisemista, pidetään yllä rauhaa ja vahvistetaan kansainvälistä turvallisuutta

— edistetään EU:n ja keskinäisiä etuja ulkomailla tukemalla EU:n toimintapolitiikkojen ulkoista ulottuvuutta.

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 9,8 miljardia euroa vuonna 2017. Ne maksettiin useiden eri välineiden (ks. ***laatikko 9.1***) ja tukimuotojen ([1]) avulla yli 150 maahan (ks. ***liite 9.1***).

([1]) Esimerkiksi rakennusurakka-, tavarahankinta- ja palveluhankintasopimukset, avustukset, erityislainat, lainatakuut ja taloudellinen apu, budjettituki ja muut talousarviosta maksettavat kohdennetut tuet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

9.5 Tilintarkastustuomioistuin sovelsi vuoden 2017 tarkastuksessa ***liitteessä 1.1*** esitettyä tarkastustapaa ja -menetelmiä ja tarkasti Globaalin Euroopan alan seuraavasti:

a) Tilintarkastustuomioistuin poimi kaikkiaan 56 tapahtuman otoksen. Tapahtumista neljä on peräisin jäännösvirhetasoa koskevasta selvityksestä. Tarkastus kohdistui niin ollen 52 tapahtuman otokseen. Otos suunniteltiin antamaan tilintarkastustuomioistuimelle kokonaiskuva vuoden 2017 budjettimäärärahojen käytöstä. Tarkoituksena ei ollut poimia edustavaa otosta monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen kaikista eri menoista (eli tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut otsakkeen 4 virhetasoa). Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskeviin selvityksiin sisältyneen osajoukon (yhdeksän prosenttia) kohdalla tilintarkastustuomioistuin otti huomioon selvitysten mukautetut tulokset ([2]). Otokseen poimittiin 21 naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston tapahtumaa, 16 kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tapahtumaa, seitsemän pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosaston tapahtumaa ja kahdeksan muuta tapahtumaa.

b) Havaittuaan virheitä tilintarkastustuomioistuin tutki asianomaiset järjestelmät ja yksilöi siten puutteet, jotka mahdollistivat virheet.

c) Tilintarkastustuomioistuin kohdisti tuloksellisuuteen liittyviä tarkastuksia seitsemään hankkeeseen kahdessa EU:n edustustossa. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto oli toteuttanut näistä hankkeista kolme ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto loput neljä.

d) Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa menojen sääntöjenmukaisuudesta esitetyt tiedot laajalti yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulosten kanssa.

([2]) Jäännösvirhetasoa koskevia selvityksiä tarkistaessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen taustalla oleva metodologia käsittää hyvin rajallisen määrän tarkastuskäyntejä paikalle. Lisäksi kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston sekä naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä edellytettiin laajuudeltaan varsin rajallista hankintamenettelyjen tarkastamista. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin tänä vuonna mukautti jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tulosta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamiseen liittyvien virheprosenttien avulla. Mukautusperusteena käytettiin tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2014–2016 tarkastuslausumissa Globaalin Euroopan otsakkeen osalta esittämiä havaintoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

OSA 1 – TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

9.6 Tarkastetuissa 52 tapahtumassa havaittiin kuusi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä (kahdeksassa prosentissa tarkastetuista tapahtumista), joilla oli vaikutusta EU:n talousarviosta veloitettuihin määriin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kuusi tapausta, joissa ei ollut noudatettu oikeudellisia ja varainhoitoa koskevia säännöksiä (esimerkiksi rahoitustakuu puuttui). Kuten kohdassa 9.5 a todettiin, otosta ei ollut tarkoitettu monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen menojen kannalta edustavaksi, joten tilintarkastustuomioistuin ei tehnyt virhetasoa koskevia laskelmia. Tarkastaessaan näitä tapahtumia tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa sisäisen valvonnan järjestelmät olivat vaikuttavia. Näistä esitetään esimerkki ***laatikossa 9.2***. Tukeen oikeuttamattomia menoja koskevat havainnot käyvät ilmi ***laatikoista 9.3 ja 9.4***.

Laatikko 9.2 – Esimerkki vaikuttavasta sisäisen valvonnan järjestelmästä

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menot, jotka eräs valtioista riippumaton järjestö ilmoitti komission kanssa tekemänsä avustussopimuksen perusteella. Komissio oli hyväksynyt menot, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti. Tukea saaneen hankkeen tarkoituksena oli rajoittaa haitallisia lintulajeja kuudessa Tyynenmeren saarivaltiossa. EU myönsi hankkeeseen 1,16 miljoonan euron avustuksen.

Ulkoinen tarkastaja tarkasti hankkeen tilit, jolloin ilmeni, että ilmoitetuista menoista 15 909 euron määrä ei ollut tukikelpoinen (todentavat asiakirjat puuttuivat ja arvonlisäveroon liittyi virheitä). Komissio oikaisi virheen loppumaksun yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 9.3 – Komissio hyväksyi menoja, joita ei ollut aiheutunut

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto – Irak

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menot, jotka kansainvälinen järjestö ilmoitti komission kanssa tekemänsä rahoitussopimuksen perusteella. Hankkeessa kehitettiin alueellisten viranomaisten valmiuksia. Sen talousarvio oli 11,5 miljoonaa euroa (EU:n rahoitusosuus sata prosenttia) ja kesto 3,5 vuotta.

Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi hankkeessa kahden ensimmäisen vuoden aikana aiheutuneet menot. Kansainvälinen järjestö ilmoitti kyseiseltä ajanjaksolta 7,6 miljoonan euron menot, jotka komissio hyväksyi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmeni, että ajanjakson tosiasialliset menot olivat kuusi miljoonaa euroa. Erotus, 1,6 miljoonaa euroa, koostui kansainvälisen järjestön kirjaamista sitoumuksista, joihin liittyvät maksut eivät kuitenkaan olleet toistaiseksi toteutuneet. Määrä katsotaan tukeen oikeuttamattomaksi, koska menot eivät olleet vielä aiheutuneet.

Laatikko 9.4 – Valuuttakurssitappioihin liittyvät tukeen oikeuttamattomat menot

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto – keskitetysti hallinnoidut hankkeet

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lopullisen menomäärän, jonka kansainvälinen järjestö ilmoitti komission kanssa tekemänsä rahoitussopimuksen perusteella. Sopimuksen tarkoituksena oli tukea kansallisia terveysalan toimintapolitiikkoja, strategioita ja suunnitelmia koskevaa politiikkavuoropuhelua 28 kohdemaassa. Komissio oli hyväksynyt menot, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti. EU myönsi hankkeeseen viiden miljoonan euron avustuksen.

Täytäntöönpanosta vastaavalle elimelle oli aiheutunut valuuttatappioita henkilöstön palkanmaksun yhteydessä. Tappiot oli veloitettu hankkeet talousarviosta palkanmaksujärjestelmän kautta. Kulut eivät oikeuttaneet tukeen.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 9.3 – Komissio hyväksyi menoja, joita ei ollut aiheutunut

Tämä havainto liittyy välikertomukseen, kun taas loppumaksun yhteydessä rahoituksesta annettavassa lopullisessa kertomuksessa esitetään ainoastaan todellisuudessa aiheutuneet menot. Tilintarkastustuomioistuimen havainto otetaan huomioon siinä vaiheessa, kun lasketaan seuraavaa maksuerää tai loppumaksua.

Laatikko 9.4 – Valuuttakurssitappioihin liittyvät tukeen oikeuttamattomat menot

Komissio varmistaa tarvittavien seurantatoimien toteuttamisen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.7 Kahdella osa-alueella maksuedellytykset rajoittivat tapahtumien virhealttiutta. Yksi näistä osa-alueista oli talousarviotuki ([3]). Toinen osa-alue koostuu tapauksista, joilla sovellettiin nimellistä lähestymistapaa kansainvälisten järjestöjen useiden rahoittajien tuella toteuttamiin hankkeisiin ([4]).

9.8 Talousarviotuki muodostuu rahoitusosuudesta, joka maksetaan joko valtion yleiseen talousarvioon taikka tietyn toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen tarkoitettuun talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio noudattanut ehtoja, jotka sääntelevät talousarviotuen maksamista kumppanimaalle. Lisäksi tutkittiin, oliko komissio tarkistanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidossa saavutetut riittävät parannukset) täyttyivät ennen maksun suorittamista.

9.9 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 talousarviotukivarat sekoittuvat tämän jälkeen vastaanottajamaan budjettivaroihin. Varojen väärinkäyttöön kansallisella tasolla johtavat varainhoidon puutteet eivät näy virheinä tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa ([5]).

9.10 Nimellisen lähestymistavan yhteydessä komission maksuosuudet useiden rahoittajien tuella toteutettuihin hankkeisiin yhdistetään muiden rahoittajien maksuosuuksiin, eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin. Tällöin komissio olettaa, että EU:n tukikelpoisuussääntöjä on noudatettu, jos yhdistetyn määrän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n myöntämän rahoituksen määrää. Tilintarkastustuomioistuin otti tämän komission soveltaman toimintatavan huomioon tarkastaessaan yksittäisiä tapahtumia ([6]).

9.11 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin kymmeneen useiden rahoittajien tuella toteutettuun hankkeeseen, joissa sovellettiin nimellistä lähestymistapaa, ja kahteen talousarviotukea koskevaan tapahtumaan ei liittynyt virheitä.

([3]) Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2017 talousarviotukea yhteensä 955 miljoonaa euroa.

([4]) Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2017 kansainvälisille järjestöille yhteensä 3,1 miljardia euroa. Tilintarkastustuomioistuin ei voi määrittää sitä osuutta määrästä, johon sovellettiin nimellistä lähestymistapaa, koska komissio ei erikseen seuraa tätä osuutta.

([5]) Talousarviotuen tehokkuutta ja vaikuttavuutta on käsitelty useissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa, viimeksi erityiskertomuksessa nro 32/2016 ”EU:n tuki Ukrainalle” ja erityiskertomuksessa nro 30/2016 ”Hondurasille painopistealoilla myönnetyn EU:n avun vaikuttavuus”.

([6]) 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuotuiset toimintakertomukset ja muut hallintojärjestelyt

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston järjestelmien arviointi

Tapahtumatarkastuksessa havaitut järjestelmäpuutteet

9.12 Twinning-sopimusten yhteydessä jäsenvaltiot asettavat käyttöön henkilöstöä hankkeen toteuttamista varten. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näiden sopimusten osalta, että yksi EU:n edustusto ei ollut tarkistanut EU:n rahoittamiin hankkeisiin paikan päälle lähetettyjen twinning-neuvonantajien aiempia palkkoja. Neuvonantajan lähettänyt hallintoelin on oikeutettu komennuksen ajalta korvaukseen, joka vastaa neuvonantajan palkkaa. Erään hankkeen kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että neuvonantajan palkka oli komennuksen aikana suurempi kuin se, jonka hän olisi saanut, jos olisi edelleen työskennellyt hänet komennukselle lähettäneessä hallintoelimessä.

Vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys

9.13 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto teetti vuonna 2017 kolmannen jäännösvirhetasoa koskevan selvityksensä ulkopuolisella toimeksisaajalla. Selvityksessä pyrittiin arvioimaan, kuinka monta virhettä sisäisen valvonnan järjestelmältä oli jäänyt ehkäisemättä taikka havaitsemisesta huolimatta korjaamatta pääosaston vastuualueella.

9.14 Selvityksessä tutkittiin edustava tapahtumaotos, joka poimittiin syyskuun 2016 ja elokuun 2017 välisenä aikana päätökseen saatujen sopimusten joukosta. Selvitys tehtiin menetelmillä, joita kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on käyttänyt vuodesta 2012 lähtien. Arvioidessaan menetelmät tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ne sopivat yleisesti ottaen käyttötarkoitukseensa. Selvityksestä laadittu tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti silti, että monia osa-alueita olisi mahdollista parantaa. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto ei osita perusjoukkoa niin, että riskialtteimmat osa-alueet (esimerkiksi avustukset) tutkittaisiin tarkemmin tai että painotettaisiin vähemmän osa-alueita, joilla riski tiedetään vähäisemmäksi (esimerkiksi talousarviotuki). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yksi toimeksisaajan huomiotta jättämistä virheistä olisi pitänyt ottaa huomioon. Lisäksi olisi mahdollista kehittää toimeksisaajalle yksittäisten tapahtumien arvioidun virhetason osalta annettua harkintavaltaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.15 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tulokset esitetään pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ([7]). Selvityksessä arvioidaan koko pääosaston jäännösvirhetasoksi 0,67 prosenttia eli taso jää alle komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan.

Vuotuinen toimintakertomus

9.16 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti varainhoitovuoden 2017 osalta naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston vuoden 2017 toimintakertomuksen.

9.17 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto toteutti huomattavia toimia ottaakseen huomioon tilintarkastustuomioistuimen suositukset, jotka koskivat oikaisukapasiteetin yliarvioimista, ja otti perintämääräysten analysoinnissa käyttöön varovaisen arviointitavan. Tarkemmin sanoen pääosasto asianmukaisesti sisällytti oikaisukapasiteettia koskeviin laskelmiin vain määrät, jotka peritään takaisin sääntöjenvastaisuuksien ja jälkeenpäin havaittujen virheiden vuoksi.

9.18 Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto ei ole sisällyttänyt vuoden 2017 toimintakertomukseensa osiota, jossa tuotaisiin esiin jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen rajoitteet.

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston järjestelmien arviointi

9.19 Testatessaan tapahtumia tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission järjestelmissä joitakin valvontapuutteita, jotka liittyivät edunsaajien toteuttamiin (”toisen tason”) hankintamenettelyihin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahdessa hankkeessa avustuksensaajat eivät olleet palvelusopimuksia tehdessään noudattaneet avoimuuden ja reilun kilpailun periaatteita. Yhdessä tapauksista ne eivät esittäneet evidenssiä suoran hankinnan perusteeksi. Toisessa tapauksessa ne eivät kyenneet osoittamaan, että kaikkia tarjoajia oli kohdeltu tasapuolisesti.

9.20 Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston järjestelmiä koskevia lisätarkastuksia sekä pääosaston jäännösvirhetasoa koskevaa selvitystä ja toimintakertomusta vuodelta 2017 käsitellään yksityiskohtaisesti tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (ks. kohdat 30–42).

KOMISSION VASTAUKSET

9.19 *Komissio haluaa korostaa, että erään havaitun puutteen osalta oli asianomaisessa maassa todettu kriisitilanne, joka oikeutti joustavat menettelyt. Todentavien asiakirjojen tärkeys on kuitenkin otettu asianmukaisesti huomioon, ja sitä on painotettu myös asianomaisille osapuolille.*

Toinen puute havaittiin vuonna 2010 tehdyssä sopimuksessa. Sen jälkeen kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toimintasuunnitelmien yhteydessä on toteutettu monenlaisia toimia, joilla on pyritty korjaamaan muun muassa tällaisia puutteita ja joiden avulla voidaan todennäköisesti vähentää tällaisia virheitä.

([7]) Ks. naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston toimintakertomus vuodelta 2017, s. 40 ja 41.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

OSA 2 – GLOBAALIN EUROOPAN ALAN HANKKEISIIN LIITTYVÄT TULOKSELLISUUSNÄKÖKOHDAT

9.21 Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin tarkasti sääntöjenmukaisuuden lisäksi tuloksellisuuteen liittyviä näkökohtia seitsemän otokseen poimitun tapahtuman osalta. Tilintarkastustuomioistuin valitsi päätökseen saatuja hankkeita ja toimitti tarkastuksia paikalla EU:n edustustoihin suuntautuneiden tarkastuskäyntien yhteydessä.

9.22 Se arvioi, oliko kullekin hankkeelle asetettu selkeät tuotos- ja tulosindikaattorit. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko tuotosta koskevat hanketavoitteet saavutettu suunnitellusti määrän, laadun ja ajoituksen osalta. Tilintarkastustuomioistuin kohdisti lisätarkastuksia hyväksyttyihin hankekuluihin selvittääkseen, vastasivatko ne hyväksyttyjä tarjouksia.

9.23 Kaikissa tutkituissa hankkeissa oli määritetty selkeät ja relevantit tuloksellisuusindikaattorit. Hankkeiden looginen viitekehys oli hyvin jäsennelty, ja tuotostavoitteet oli määritetty realistisiksi ja saavutettavissa oleviksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin useita ongelmakohtia, jotka heikentävät hankkeiden tuloksellisuutta (ks. ***laatikko 9.5***).

Laatikko 9.5 – Tuloksellisuusnäkökohtiin liittyviä ongelmia tarkastuskäynnin kohteena olleissa hankkeissa

a) Kahdessa tapauksessa tarvikkeiden (vaaliuurnien ja äänestyslippujen) kuljetuskustannukset olivat huomattavasti suuremmat kuin itse tarvikkeiden arvo. Ensimmäisessä tapauksessa 78 000 euron arvoisten tavaroiden kuljettaminen maksoi 152 000 euroa. Toisessa tapauksessa 70 150 euron arvoisten hyödykkeiden kuljetuksesta maksettiin 131 500 euroa.

b) Erään hankkeen päätavoitteena oli rakentaa käymälöitä kouluihin syrjäisillä alueilla. Tarkastuskäynnillään tarkastajat havaitsivat, että EU-hanke oli toteutettu asianmukaisesti, mutta kouluista puuttui kouluvuoden aloittamisen edellyttämiä perusvarusteita, kuten pöytiä ja tuoleja.

c) Erään sillanrakennushankkeen oli määrä valmistua 32 kuukaudessa. Siihen kului kuitenkin 64 kuukautta, koska paikallisviranomaisten toteuttamassa rinnakkaishankkeessa ilmeni odottamattomia viiveitä.

Laatikko 9.5 – Tuloksellisuusnäkökohtiin liittyviä ongelmia tarkastuskäynnin kohteena olleissa hankkeissa

a) *Komissio haluaa korostaa vaalien arkaluonteisuutta. Poliittiset puolueet nimenomaan vaativat, että arkaluonteiset vaalitarvikkeet olisi ostettava ulkomailta, jotta voidaan estää petokset. Ne eivät kuitenkaan suostuneet tarvikkeiden ostamiseen naapurimaista, koska kyseisten maiden väitettiin suhtautuvan suopeasti eräisiin poliittisiin puolueisiin/ehdokkaisiin. Lisäksi arkaluonteisia vaalitarvikkeita valmistaa vain muutama erikoistunut yritys, joka voi toimittaa laadukkaat tuotteet ajoissa ja turvallisesti. Avoimen tarjouskilpailun käynnistäminen nykyisten pitkäaikaisten sopimusten ulkopuolella ei välttämättä olisi tuottanut parempia tuloksia, ja se olisi voinut viivästyttää tarvikkeiden toimittamista vaalien ajoitukseen nähden.*

b) *Hankkeeseen ei otettu lainkaan mukaan tuoleja ja pöytiä eikä muita koulussa tarvittavia kalusteita, vaan ainoastaan käymälät, jotta voitiin pikaisesti parantaa hygieniaa koskevia perusnormeja. Vaikka komissio haluaisi rahoittaa myös muita koulurakennuksiin liittyviä näkökohtia, toimet ovat erittäin kohdennettuja ja rajoitettuja.*

Guinea-Bissaun koulujärjestelmän resurssit ovat erittäin puutteellisesti. Kalusteiden puute kouluissa on sangen tavanomaista. Koululuokissa on harvoin kalusteita lukuvuoden ulkopuolella, jotta vältyttäisiin mahdollisilta varkauksilta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

9.24 Tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen (katso kohta 9.5) tarkastus ei ole niin laaja, että sen perusteella voisi tehdä kvantitatiivisen loppupäätelmän, kuten muissa tämän kertomuksen luvuissa. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumien ja järjestelmien osalta toimittamassa tarkastuksessa tuli silti esiin kolme keskeistä osa-aluetta, joita on mahdollista kehittää.

Suositukset

9.25 ***Liitteessä 9.2*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen kahden suosituksen täytäntöönpanoa ([8]). Komissio on toteuttanut molemmat suositukset kaikilta osin.

9.26 Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotta 2017 koskevien havaintojensa perusteella komissiolle seuraavat suositukset:

— **Suositus 1 (naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto)** – jäännösvirhetasoa koskeva selvitys: Vuoden 2019 jäännösvirhetasoa koskevasta selvityksestä alkaen toimeksisaajalle olisi annettava tarkemmat ohjeet edunsaajien toteuttamien hankintamenettelyjen tarkastamista varten.

Komissio hyväksyy suosituksen.

— **Suositus 2 (naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto)** – jäännösvirhetasoa koskeva selvitys: Vuoden 2019 jäännösvirhetasoa koskevasta selvityksestä alkaen kyseinen perusjoukko olisi ositettava hankkeiden toimintariskin perusteella siten, että suoraan hallinnoituja avustuksia painotetaan enemmän kuin talousarviotukeen liittyviä tapahtumia.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Se aikoo tarkastella toimeksisaajan kanssa erilaisia keinoja osittaa jäännösvirhetason perusjoukko ja ottaa silti samalla huomioon tarve säilyttää vakaa ja edustava otos.

— **Suositus 3 (naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto)** – jäännösvirhetasoa koskeva selvitys: Selvitykseen liittyvät rajoitteet olisi tuotava esiin vuoden 2018 toimintakertomuksesta alkaen.

Komissio hyväksyy suosituksen.

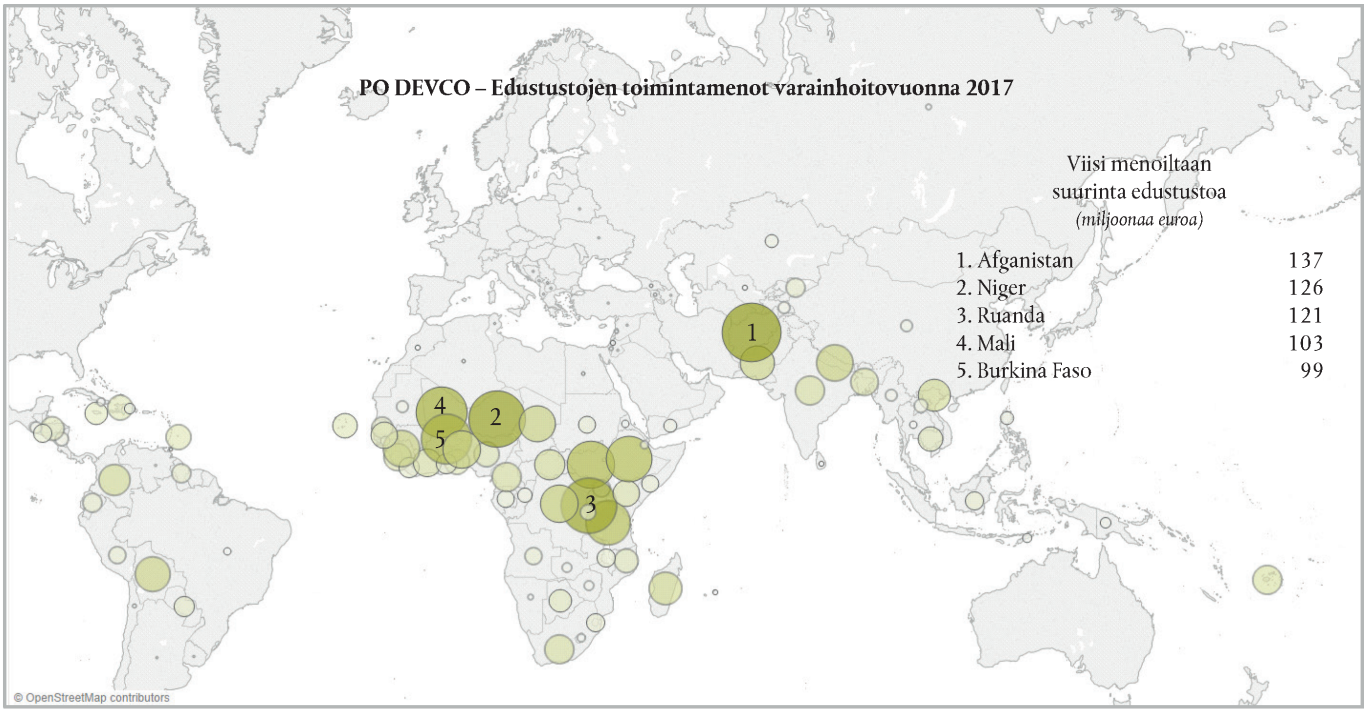
— **Suositus 4 (kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto)**: Nykyisiä ohjeita välillisen hallinnoinnin alaisuudessa toteutettujen hankkeiden edunsaajille olisi tarkistettava vuoteen 2020 mennessä, jotta suunnitellut toimet pantaisiin täytäntöön ripeästi ja niillä edistettäisiin hanketuotosten hyödyntämistä käytännössä niin, että rahalle saadaan paras vastine.

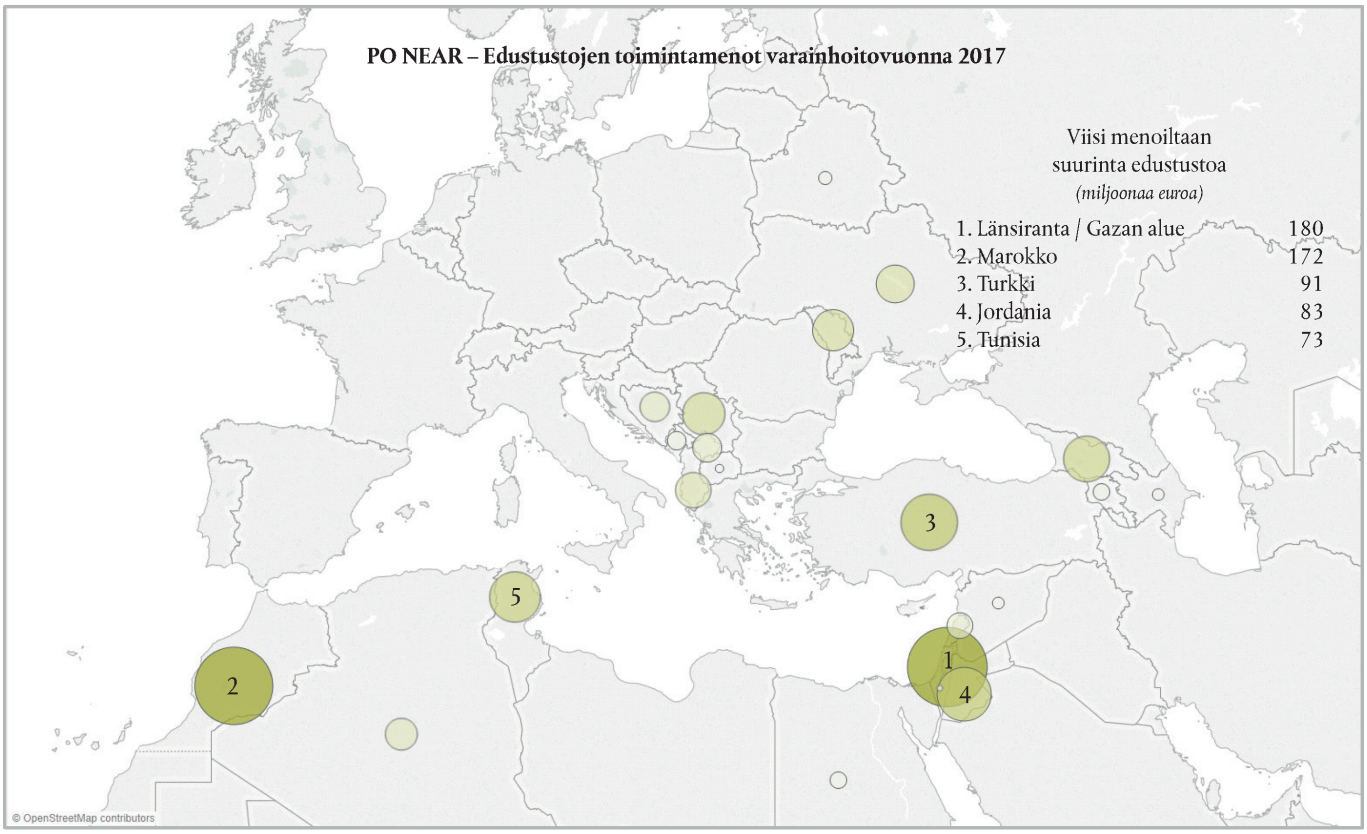
Komissio hyväksyy suosituksen.

([8]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2014 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna tilintarkastustuomioistuimen suositukset täytäntöön.

LIITE 9.1

EDUSTUSTOJEN TOIMINTAMENOT VARAINHOITOVUONNA 2017





Lähteet: Karttatausta ©OpenStreetMap-osallistujat, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti, sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan unionin varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

LIITE 9.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – GLOBAALI EUROOPPA

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	**Suositus 1:** perustetaan ja pannaan täytäntöön sisäisen valvonnan menettelyt, jotta varmistetaan, että ennakkomaksut selvitetään tosiasiallisten aiheutuneiden menojen perusteella ilman oikeudellisia sitoumuksia.	x						
	Suositus 2: tehostetaan avustussopimusten ennakkotarkastuksia etenkin toteuttamalla EuropeAidin kohdalla EKR:a koskevassa varainhoitovuoden 2011 vuosikertomuksessa annettujen suositusten perusteella suunnitellut toimet, jotka koskevat tarkastusten riskipohjaista suunnittelua ja järjestelmällistä seurantaa sekä seurantakäyntejä paikalle.	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	10.8–10.13
Euroopan parlamentti	10.9–10.11
Euroopan komissio	10.12
Euroopan tilintarkastustuomioistuin	10.13
Johtopäätös ja suositukset	10.14–10.16
Johtopäätös	10.14
Suositukset	10.15–10.16

Liite 10.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – hallinto

Liite 10.2 – Aiempien suositusten seuranta – hallinto

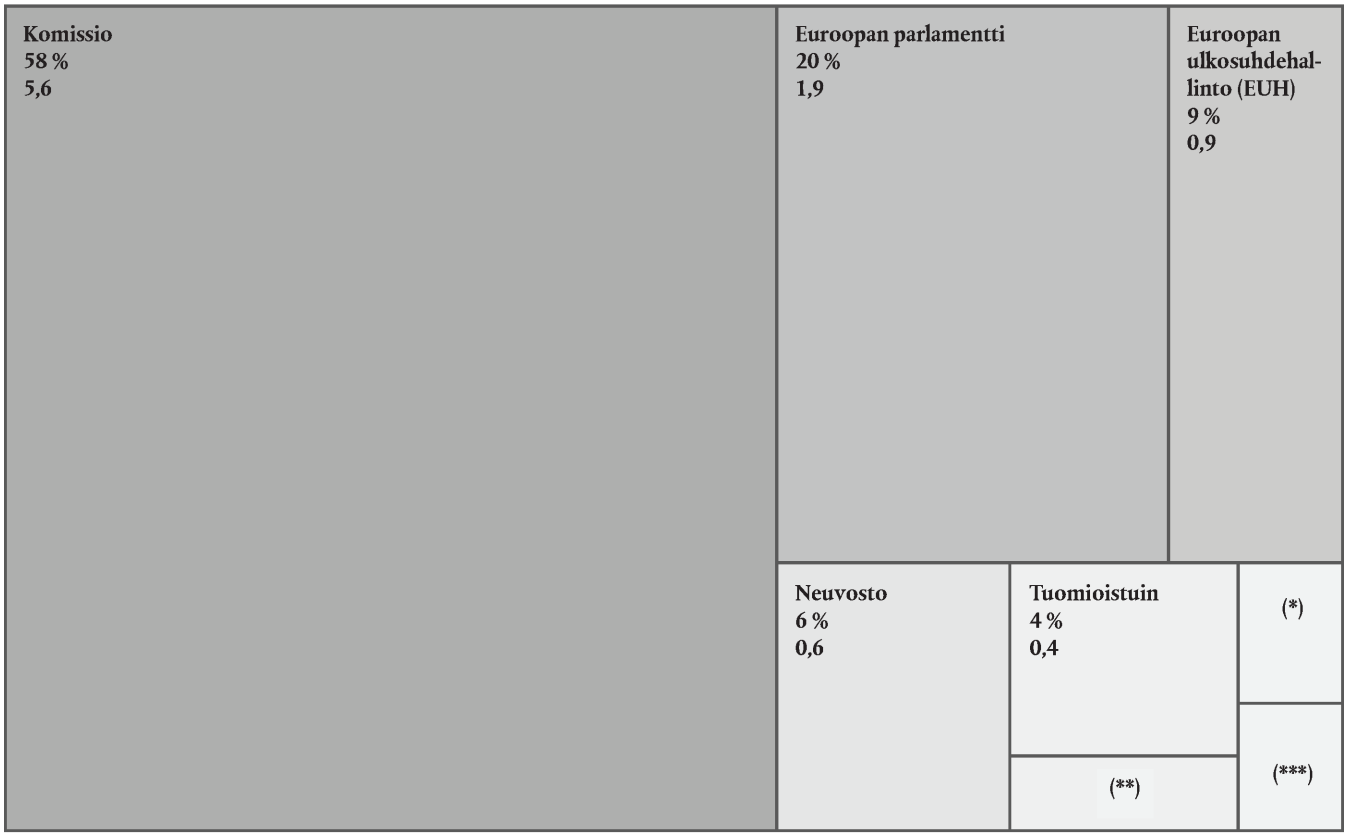
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

10.1 Tässä luvussa esitetään *monivuotisen rahoituskehyksen* otsakkeeseen 5 ”Hallinto” liittyvät havainnot ([1]). ***Laatikossa 10.1*** esitetään yhteenveto otsakkeeseen liittyvistä toimielinten menoista vuonna 2017.

Laatikko 10.1 – Monivuotisen rahoituskehyksen otsake 5 – Menojen jakautuminen vuonna 2017

(miljardia euroa)



(*) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) 1 % – 0,1
(**) Tilintarkastustuomioistuin 1 % – 0,1
(***) Muut (alueiden komitea, Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu) 1 % – 0,1

Varainhoitovuoden maksut yhteensä	**9,7**
– ennakkomaksut ([1])	*- 0,1*
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ([1])	*0,1*
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	**9,7**

([1]) Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. ***liite 1.1***, kohta 15).

Lähde: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös 2017.

([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.

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) Tilintarkastustuomioistuin tutki 55 tapahtuman otoksen ***liitteen 1.1*** kohdan 13 mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen eri menoista (ks. ***laatikko 10.1*** ja kohta 10.3).

b) Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, vastasivatko kaikkien EU:n toimielinten ja elinten ja niiden joukossa Euroopan komissiossa hallintomenoista pääasiallisesti vastaavien pääosastojen ja yksiköiden ([3]) *vuotuisissa toimintakertomuksissa* menojen *sääntöjenmukaisuudesta* esitetyt tiedot suurelta osin tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia.

10.5 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen menot tarkastaa ulkoinen tilintarkastusyritys ([4]). Tilintarkastustuomioistuimen 31. joulukuuta 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta laatimaa tilinpäätöstä koskevan tarkastuksen tulokset esitetään kohdassa 10.13.

([2]) EU:n virastoja ja muita elimiä koskevat erityisvuosikertomukset julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

([3]) Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (Bryssel ja Luxemburg), julkaisutoimisto ja tietotekniikan pääosasto.

([4]) PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

10.6 ***Liitteessä 10.1*** esitetään yhteenveto *tapahtuma*tarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 55 tapahtumasta yhdeksään (16 prosenttiin) liittyi *virhe*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa kolmen virheen perusteella (ks. kohdat 10.11 ja 10.12), että virhetaso on 0,5 prosenttia ([5]).

VUOTUISET TOIMINTAKERTOMUKSET JA MUUT HALLINTOJÄRJESTELYT

10.7 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien vuotuisten toimintakertomusten mukaan virhetasot eivät olleet olennaisia. Tämä vastaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastus*tuloksia*.

TOIMIELIMIÄ JA ELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

10.8 Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut neuvostoa, Euroopan unionin tuomioistuinta, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa, Euroopan oikeusasiamiestä, Euroopan tietosuojavaltuutettua eikä Euroopan ulkosuhdehallintoa koskevia ongelmia.

([5]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevan laskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 0,0 prosentin (alempi virheraja) ja 1,2 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Euroopan parlamentti

10.9 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista kahdeksasta Euroopan parlamentin tapahtumasta kaksi liittyi rakennuksia koskeviin töihin, jotka oli toteutettu hankintamenettelyn tuloksena solmitun sopimuksen perusteella. Ensimmäisessä tapauksessa Euroopan parlamentti ei saanut riittävästi näyttöä siitä, että toimeksisaaja täytti yhden teknisen ja ammatillisen valintakriteerin, joka koski työn suorittamiseen palkatun henkilökunnan ammattipätevyyttä ja työkokemusta. Toisessa tapauksessa puitesopimus oli tarkoitus tehdä alimman tarjouksen esittäneen tarjoajan kanssa. Tarjoushinta koostui kahdesta osasta: urakan hinnasta ja toimeksisaajan bruttokatteesta, joka ilmoitettiin prosentteina urakan hinnasta. Tarjoajia pyydettiin ilmoittamaan bruttokatteensa ja ainoastaan bruttokatteet otettiin huomioon tarjousten taloudellisessa arvioinnissa. Urakan hinta ei ollut osa tarjouskilpailumenettelyä, vaan parlamentti arvioi hinnan. Varmistaakseen, että urakat tilattiin kilpailuttamisen perusteella puitesopimuksen täytäntöönpanon aikana, tilintarkastustuomioistuin tarkasti, miten parlamentti oli määrittänyt tilauslomakkeissa näkyvät yksikköhinnat. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että joihinkin urakoihin parlamentti ei ollut pyytänyt kuin yhden tarjouksen. Tämä lähestymistapa voi tarkoittaa sitä, että urakoita ei hankita alimpaan mahdolliseen hintaan.

10.9 *Ensimmäisessä tapauksessa parlamentin päätös perustui soveltamissääntöjen mukaisesti toimitettuihin asiakirjoihin, mutta tulevissa menettelyissä parlamentti ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset asianmukaisesti huomioon. Toisessa tapauksessa oli kyse monimutkaisesta sopimuksesta, jonka kohdalla toteutettiin toimenpiteitä kaikkein kilpailukykyisimpien hintojen saavuttamiseksi. Parlamentti on sittemmin parantanut prosessia käyttämällä useammin uudelleen kilpailuttamiseen perustuvia puitesopimuksia.*

10.10 Yksi Euroopan oikeusasiamiestä koskevaan tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista tapahtumista liittyi Euroopan parlamentin johtamaan hankintamenettelyyn, jossa valittiin matkatoimisto. Yhtenä valintaperusteena oli vaatimus, että tarjoajien vuosittainen liikevaihto on viisinkertainen tarjouskilpailumenettelyn kohteena olevan sopimuksen arvioituun vuosittaiseen arvoon nähden ([6]). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä valintaperuste on liian tiukka ja se on voinut estää pienempiä yrityksiä osallistumasta tarjouskilpailuun.

10.10 *Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Varainhoitoasetusta muutettiin vuonna 2016, ja tämän perusteella muun muassa uutta sopimusta koskevassa meneillään olevassa menettelyssä on sovellettu kynnystä, joka on kaksi kertaa suurempi kuin sopimuksen ennakoitu vuotuinen arvo. On huomattava, että vain rajoitettu määrä yrityksiä kykeni täyttämään sopimusvaatimukset. Ne kaikki täyttivät valintakriteerit, eikä kilpailua ollut rajoitettu.*

([6]) Vuonna 2013 eli hankintamenettelyn aikana voimassa olleen varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen valintaperusteita käsittelevän 146 artiklan 5 kohdan mukaan ”Hankintaviranomaisen pyytämät tiedot ehdokkaan tai tarjoajan vakavaraisuudesta ja luottokelpoisuudesta, teknisestä suorituskyvystä ja ammatillisesta pätevyydestä sekä 2 kohdan mukaiset suorituskykyä koskevat vähimmäisvaatimukset on suhteutettava hankinnan kohteeseen (…)”. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kaksi tai kolme kertaa sopimuksen arvioitu vuotuinen arvo on kohtuullinen valintaperuste. Asiaa selkiytetään 1. tammikuuta 2016 voimaan tulleiden varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavaroja käsittelevän 147 artiklan 1 kohdassa. Siinä vaaditaan vain, että ”(…) vuotuinen vähimmäisliikevaihto saa olla enintään kaksi kertaa sopimuksen ennakoidun vuotuisen arvon suuruinen paitsi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, jotka liittyvät hankinnan luonteeseen ja jotka hankintaviranomaisen on esitettävä hankinta-asiakirjoissa.”

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.11 Yhdessä tilintarkastustuomioistuimen tutkimassa tapahtumassa, joka liittyi vierailijaryhmille maksettavien tukien maksuun, havaittiin menoilmoituksen perustana olevaan dokumentointiin liittyviä ongelmia yhden tällaisen ryhmän osalta. Todentavassa aineistossa ilmoitetut määrät eivät vastanneet ryhmän menoilmoituksessa ilmoitettuja kuluja ([7]). Eräässä toisessa tapauksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomia menoja, kun ryhmä haki osittaista korvausta matkastaan Brysseliin, vaikka matka ei liittynyt ryhmän vierailuun Euroopan parlamentissa.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

10.11 *Parlamentti toteaa, että osa yhden ryhmän tositteista ei vastannut ilmoitettua menoa. Parlamentti on ottanut tästä syystä käyttöön jälkitarkastusohjelman valvoakseen tositteita. Jos menoa ei ole perusteltu asianmukaisesti tai jos se ei ole tukikelpoinen, siitä annetaan takaisinperintämääräys.*

Parlamentti kuitenkin katsoo, että vierailuihin liittyvien menojen tukikelpoisuutta olisi arvioitava ottaen huomioon vierailuohjelman kokonaistavoitteet, puhemiehistön huhtikuussa 2015 hyväksymässä parlamentin vierailustrategiassa vahvistettu laajennettu vierailutarjonta sekä logistiset ongelmat järjestettäessä vierailijaryhmien kuljetuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

Euroopan komissio

10.12 Edeltävien vuosien tapaan ([8]) tilintarkastustuomioistuin havaitsi pienen määrän virheitä henkilöstökuluihin liittyen sekä joitakin puutteita perhelisien hallinnoinnissa henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistossa. Tilintarkastustuomioistuin on tuonut nämä seikat komission tietoon.

10.12 *Velvollisuus ilmoittaa henkilökohtaiset tiedot, mukaan lukien perhelisiä koskevat tiedot, ja päivittää niitä koskee ensisijaisesti toimihenkilöitä.*

Komissio on jo ottanut käyttöön useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa edelleen henkilökohtaisen tilanteen päivittämistä ja perhelisien hallinnointia.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

10.13 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa ([9]) todetaan, että ”tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2017 sekä sen toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista päättyneeltä varainhoitovuodelta”.

([7]) Vierailijoiden vastaanottamista koskevien sääntöjen 20 artiklan 2 kohdan mukaan ryhmien on toimitettava lopullinen menoilmoitus viimeistään 30 päivää vierailun jälkeen. Säännöissä ei kuitenkaan vaadita, että ryhmät toimittaisivat tässä vaiheessa todentavia asiakirjoja (esim. kolmannen osapuolen laskut, tarkastuskortit). Tällaiset asiakirjat on säilytettävä kolme vuotta ja ne on toimitettava parlamentille vain mahdollista jälkitarkastusta varten.

([8]) Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, kohta 9.12, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2014, kohta 9.13.

([9]) Ks. kohdassa 10.5 tarkoitettu ulkoisen tarkastajan tarkastuskertomus tilinpäätöksestä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

10.14 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hallintomenojen virhetaso ei ole olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset osoittavat, että tämän monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeen arvioitu kokonaisvirhetaso on 0,5 prosenttia (ks. ***liite 10.1***).

Suositukset

10.15 ***Liitteessä 10.2*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen kolmen suosituksen täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut kahta suositusta, sillä vuoden 2017 tarkastukseen ei sisältynyt tämäntyyppisiä tapahtumia. Asianosaiset toimielimet ja elimet olivat panneet kolmannen suosituksen täytäntöön suurimmaksi osaksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

10.16 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2017 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

— **Suositus 1:** Tarkistaessaan *varainhoitoasetusta* Euroopan parlamentin olisi parannettava *tulojen ja menojen hyväksyjien* ohjeistusta hankintamenettelyjen valinta- ja myöntämisperusteiden suunnittelusta ja tarkastuksista (ks. kohdat 10.9 ja 10.10).

Parlamentti panee merkille, että menettelyjen suunnittelu ja valintaperusteiden noudattamisen tarkastaminen ovat osa asianmukaista ohjeistusta. Kilpailun lisäämistä koskeviin keskeisiin kysymyksiin liittyy parlamentin hankintojen yhteensovittamisesta vastaavan elimen suorittama arviointi, ja kyseinen elin arvioi tällä hetkellä myös vastaavia kysymyksiä tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 17/2016 perusteella.

— **Suositus 2:** Tarkistaessaan seuraavan kerran vierailijaryhmien vastaanottamista koskevia sääntöjä Euroopan parlamentin pitäisi vahvistaa menoilmoitusmenettelyä vaatimalla, että ryhmät toimittavat todentavat asiakirjat samanaikaisesti kuluilmoitustensa kanssa (ks. kohta 10.11).

Parlamentti panee merkille tämän suosituksen ja aikoo ottaa sen huomioon sääntöjä tarkistettaessa. Sitä odottaessa tarkastusten tiheyttä ja perusteellisuutta mukautetaan aiheutuneisiin riskeihin.

KOMISSION VASTAUKSET

— **Suositus 3:** Euroopan komission olisi parannettava mahdollisimman pian lakisääteisten perhe-etuuksien hallintajärjestelmäänsä tehostamalla johdonmukaisuustarkastuksia, joita kohdistetaan henkilöstön muista lähteistä saamistaan avustuksista tekemiin ilmoituksiin (ks. kohta 10.12).

Komissio hyväksyy suosituksen, ja se on jo toteuttanut toimenpiteitä parantaakseen perhelisien hallinnointia.

LIITE 10.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – HALLINTO

	2017	2016
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumien yhteismäärä	**55**	100
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**0,5 %**	0,2 %
Ylempi virheraja	1,2 %	
Alempi virheraja	0,0 %	

LIITE 10.2

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – HALLINTO

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa (*)	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	**Suositus 1 (Euroopan parlamentti):** *Eurooppalaiset poliittiset puolueet* – Euroopan parlamentti tehostaa tarkastuksiaan, jotka koskevat eurooppalaisten poliittisten puolueiden jäsenorganisaatioilleen korvaamia kuluja. Lisäksi Euroopan parlamentti kehittää poliittisille puolueille asianmukaiset julkisia hankintoja koskevat säännöt ja valvoo sääntöjen noudattamista asianmukaisten tarkastusten ja parempien ohjeiden avulla (ks. vuoden 2014 vuosikertomus, kohdat 9.11 ja 9.17).					X		
	Suositus 2 (ETSK): *Hankinnat* – Talous- ja sosiaalikomitean olisi parannettava hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinointia ja toteuttamista asianmukaisten tarkastusten ja parempien ohjeiden avulla (ks. vuoden 2014 vuosikertomus, kohdat 9.12 ja 9.17).					X		
	Suositus 3 (toimielimet ja elimet): *Palkka ja perhelisät* – Toimielinten ja elinten olisi parannettava seurantajärjestelmiään, jotta perhelisien laskentaan mahdollisesti vaikuttava henkilöstön jäsenten henkilökohtainen tilanne päivitetään oikea-aikaisesti (ks. vuoden 2014 vuosikertomus, kohdat 9.13 ja 9.17).		X					

(*) Tilintarkastustuomioistuin ei vuonna 2017 tarkastanut tällaisia tapahtumia. Suositusten täytäntöönpanoa seurataan tulevina vuosina.

VUOSIKERTOMUS KAHDEKSANNESTA, YHDEKSÄNNESTÄ, KYMMENENNESTÄ JA YHDENNESTÄTOISTA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOSTA RAHOITETUISTA TOIMISTA VARAINHOITOVUODELTA 2017

(2018/C 357/02)

Vuosikertomus kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2017

SISÄLLYS

	Kohta
Johdanto	1–5
Euroopan kehitysrahastot lyhyesti	2–5
Ensimmäinen luku – Kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n varainkäyttö	6–10
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	11–41
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista EKR:stä – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XXI
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	11–41
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	11–14
Tilien luotettavuus	15
Toimien sääntöjenmukaisuus	16–28
Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt	29–41
Johtopäätös ja suositukset	42–47
Johtopäätös	42–45
Suositukset	46–47

Liite 1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Euroopan kehitysrahastot

Liite 2 – EKR:n maksut vuonna 2017 pääalueittain

Liite 3 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan kehitysrahastot

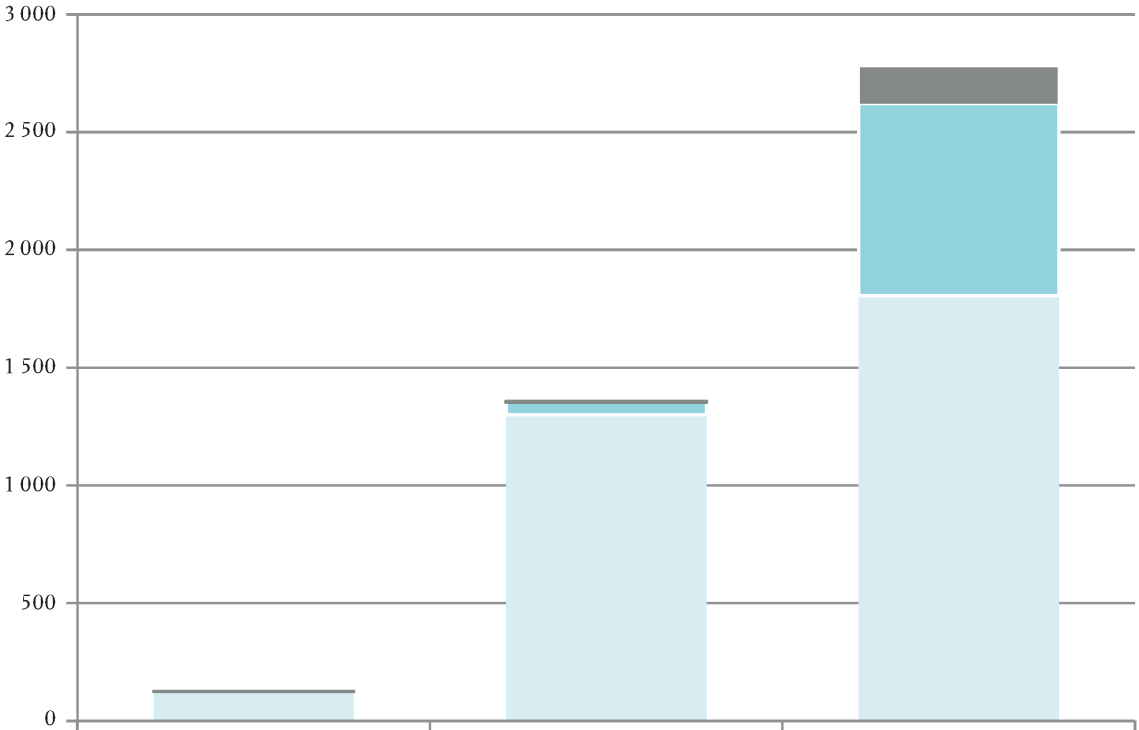
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR). ***Laatikossa 1*** esitetään yhteenveto alan toimista ja menoista vuonna 2017.

Laatikko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Taloudellinen yleiskatsaus 2017

EKR:n maksut budjettikohdittain *(miljoonaa euroa)*



	9. EKR	10. EKR	11. EKR
Hallinto	1	2	153
Budjettituki		54	815
Hanke	125	1 300	1 806
Yhteensä	126	1 356	2 774

Taulukko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Keskeiset tiedot 2017

(miljoonaa euroa)

Maksut yhteensä	**4 256**
– ennakkomaksut ja EKR:n rahoitusosuudet EU:n erityisrahastoihin	*- 2 648*
+ ennakkomaksujen ja EU:n erityisrahastojen kirjanpidollinen selvitys	*1 876*
Tarkastettu perusjoukko	**3 484**

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin 8., 9., 10. ja 11. EKR:n varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen ja kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuoden 2017 toimintakertomuksen 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 esimerkiksi 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 (kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 215/2008 (EUVL L 78, 19.3.2008, s. 1) 134 artikla). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma ei koske investointikehystä.

4. EKR:jen hallinnoinnista vastaa lähes kokonaan komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ([3]).

5. Tässä kertomuksessa käsiteltyjä menoja toteutetaan lukuisten erilaisten täytäntöönpanomenetelmien ([4]) avulla 79 maassa.

ENSIMMÄINEN LUKU – KAHDEKSANNEN, YHDEKSÄNNEN, KYMMENENNEN JA YHDENNENTOISTA EKR:N VARAINKÄYTTÖ

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 ([5]) (2015–2020) perustamista koskeva sisäinen sopimus tuli voimaan 1. maaliskuuta 2015 ([6]). Yhdennellätoista EKR:lla on varoja yhteensä 30 506 miljoonaa euroa ([7]). 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 2017 ja kaikkien EKR:jen yhteensä käyttämät varat.

([3]) Lukuun ottamatta humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosaston (ECHO) hallinnoimaa osuutta, joka on neljä prosenttia EKR:n vuoden 2017 menoista.

([4]) Esimerkiksi urakka-, hankinta- ja palvelusopimukset, avustukset, talousarviotuet ja työsuunnitelmat.

([5]) EUVL L 210, 6.8.2013, s. 1.

([6]) Vuosien 2013 ja 2015 välillä varoja sidottiin siirtymävaiheen rahoitusjärjestelyn kautta.

([7]) Määrään sisältyy EIP:n hallinnoima 1 139 miljoonan euron osuus.

Laatikko 2 – EKR:jen varojen käyttö 31. joulukuuta 2017

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2016 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2017 (nettomäärät) ([6])					Tilanne vuoden 2017 lopussa					
	Kokonais-määrä	Toteutumis-aste ([2])	8. EKR ([3])	9. EKR ([3])	10. EKR	11. EKR ([3])	**Kokonais-määrä**	8. EKR	9. EKR	10. EKR	11. EKR	**Kokonais-määrä**	Toteutumis-aste ([2])
A – VARAT ([1])	**76 896**		**-7**	**-37**	**-119**	**191**	**28**	**10 385**	**15 430**	**21 488**	**29 621**	**76 924**	
B – KÄYTTÖ													
1. **Kokonaissitoumukset** ([4])	**60 097**	**78,2 %**	**-9**	**-38**	**-5**	**5 807**	**5 755**	**10 382**	**15 391**	**21 052**	**19 027**	**65 852**	**85,6 %**
2. **Yksittäiset sitoumukset** ([5])	**53 032**	**69,0 %**	**-3**	**-20**	**550**	**5 684**	**6 211**	**10 376**	**15 289**	**20 125**	**13 453**	**59 243**	**77,0 %**
3. **Maksut**	**45 339**	**59,0 %**	**-1**	**111**	**1 277**	**2 770**	**4 157**	**10 375**	**15 164**	**17 753**	**6 206**	**49 498**	**64,3 %**
C – Maksamatta olevat sitoumukset (B1–B3)	**14 758**	**19,2 %**						**7**	**227**	**3 299**	**12 821**	**16 354**	**21,3 %**
D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)	**16 799**	**21,8 %**						**3**	**39**	**436**	**10 594**	**11 072**	**14,4 %**

([1]) Sisältää 8., 9., 10. ja 11. EKR:n alkuperäiset määrärahat, yhteisrahoituksen, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.
([2]) Prosenttiosuutena 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 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella. Luvut eivät sisällä EIP:n hallinnoimaa osuutta EKR:stä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto vähensi edelleen vuonna 2017 vanhoja ennakkomaksusitoumuksia ja maksattamatta olevia sitoumuksia tavoitteen ollessa 25 prosenttia ([8]) (ks. ***laatikko 3***).

Laatikko 3 – Keskeiset tulosindikaattorit, joita sovelletaan vanhojen ennakkomaksujen, vanhojen maksamatta olevien sitoumuksien ja vanhojen sopimuksien, joiden voimassaolo on päättynyt, vähentämiseen

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston tavoite ylitettiin siten, että vanhat ennakkomaksut vähenivät 37,60 prosenttia sen koko vastuualan osalta (EKR:n 32,58 prosenttia) ja vanhat maksattamatta olevat sitoumukset vähenivät 38,49 prosenttia (EKR:n 37,63 prosenttia).

Vaikka EKR:ille asetettu tavoite siitä, että sopimusten ([9]), joiden voimassaolo on päättynyt, osuus pidetään alle 15 prosentissa avoinna olevien sopimusten kokonaismäärästä, ei toteutunut (18,75 prosenttia), kokonaistavoite saavutettiin (14,95 prosenttia). Pääsyy pienemmälle prosenttiosuudelle EKR:n sopimusten osalta on se, että vanhojen EKR:n sopimusten, joiden voimassaolo on päättynyt, päättäminen on teknisesti monimutkaisempaa, jos on lunastamattomia takaisinperintämääräyksiä. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on puuttunut tähän ongelmaan käynnistämällä vuonna 2017 uuden menettelyn. Uutta menettelyä tarkastellaan vuotta 2018 koskevan tilintarkastuksen yhteydessä.

10. Toisin kuin ennakkomaksujen vanhentumisen tapauksessa komissiolla ei ole keskeistä tulosindikaattoria vanhoille ennakkomaksuille, jotka on maksettu EU:n erityisrahastoihin (Bêkoun erityisrahasto ja EU:n Afrikka-hätärahasto).

([8]) Tämä tavoite oli asetettu koko vastuualalle ja erityisesti EKR:oille.

([9]) Sopimuksen voimassaolon katsotaan päättyneen, jos sopimus on avoinna vielä, kun sopimuksen kattaman toimintakauden loppumisesta on kulunut yli 18 kuukautta.

KOMISSION VASTAUKSET

10. *EKR:n rahoitusosuudet EU:n erityisrahastoihin esitetään kirjanpitosääntöjen mukaisesti EKR:n vuosikertomuksessa. Niitä seurataan ja valvotaan vuosittain. Lisäksi EU:n erityisrahastojen maksattamatta olevien sitoumusten (RAL ([1])) vastaanottamiseen tarvittavaa aikaa, joka vaikuttaa suoraan näiden rahoitusosuuksien vanhenemiseen, seurataan reaaliajassa tulosindikaattori 4:n välityksellä (RAL-vastaanottokyky). Sen vuoksi komissio katsoo, että unionin erityisrahastojen EKR:n rahoitusosuuksien vanhenemista valvotaan oikein ja että uuden tulosindikaattorin luominen ei ole tarpeen.*

([1]) RAL tarkoittaa sovittujen mutta vielä maksattamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärää.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista EKR:stä – riippumattoman tarkastajan kertomus

Lausunto

I. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut

a) kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n tilinpäätöksen, jonka komissio hyväksyi 27. kesäkuuta 2018; tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman ja selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2017 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 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2017 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 2017 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 2017 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 (International Standards of Supreme Audit Institutions, 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. Tilintarkastustuomioistuin on täyttänyt muut eettiset velvoitteensa näiden standardien ja vaatimusten ja IESBAn eettisten sääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo hankkineensa lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä.

Perustelut kielteiselle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VI. Kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n osalta vuonna 2017 kirjattujen menojen virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tilien perustana olevien menojen *arvioitu virhetaso* on 4,5 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 2.8), jotka perustuvat pitkälti estimaatteihin. Komissio arvioi vuoden 2017 lopussa, että ilmoittamatta on vielä 4 653 miljoonaa euroa edunsaajille aiheutuneita tukikelpoisia menoja (vuoden 2016 lopussa: 3 903 miljardia euroa).

IX. Tilintarkastustuomioistuin tutki, kuinka asianomaiset siirtovelkoja koskevat arviot oli laskettu, ja tarkasti 36 yksittäistä sopimusta käsittäneen otoksen arvioidakseen riskiä siitä, että siirtovelkoja koskevat tiedot olisivat virheellisiä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa toimittamansa tarkastustyön perusteella, että lopulliseen tilinpäätökseen kirjatut siirtovelat olivat oikeelliset.

Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamisen mahdollinen vaikutus EKR:jen vuoden 2017 tileihin

X. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 29. maaliskuuta 2017 Eurooppa-neuvostolle päätöksestään erota Euroopan unionista. Komissio julkaisi 19. maaliskuuta 2018 erosopimusluonnoksen, jossa kuvattiin Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa käytävien neuvottelujen etenemistä. Erosopimusluonnoksessa todetaan, että Yhdistynyt kuningaskunta pysyy EKR:jen osapuolena yhdennentoista EKR:n ja kaikkien aiempien päättämättä olevien EKR:jen päättämiseen saakka ja noudattaa samoja yhdennentoista EKR:n perustamisesta tehdyn sisäisen sopimuksen velvollisuuksia kuin jäsenvaltiot sekä aiemmista EKR:ista aiheutuvia velvollisuuksia kyseisten EKR:jen päättämiseen saakka.

XI. Erosopimusluonnoksessa todetaan myös, että mikäli kymmenennen tai aiempien EKR:jen piiriin kuuluvista hankkeista peräisin olevia määriä ei ole sidottu tai ne on vapautettu kyseisen sopimuksen voimaantulopäivänä, Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta kyseisistä määristä ei käytetä uudelleen. Sama koskee Yhdistyneen kuningaskunnan osuutta varoista, joita ei ole sidottu tai jotka on vapautettu yhdennentoista EKR:n piirissä 31. joulukuuta 2020 jälkeen. Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisneuvottelut ovat edelleen käynnissä, joten lopullista sopimustekstiä ei ole vielä vahvistettu.

XII. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tämän arvion perusteella, että 31. joulukuuta 2017 päivätty tilinpäätös kuvastaa oikein tämänhetkistä tilannetta, kun eroamisprosessin tulokset eivät vielä ole tiedossa.

Toimivan johdon velvollisuudet

XIII. Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja yhdennentoista EKR:n varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:jen tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän vastuuseen kuuluu sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Valvonta kohdistuu tilinpäätöksen laatimiseen ja sillä varmistetaan, että tilinpäätöksessä esitetään oikeat ja riittävät tiedot, joissa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvia olennaisia virheitä. Komissio on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

XIV. Kun komissio laatii EKR:jen tilinpäätöstä, sen vastuulla on arvioida EKR:jen kykyä jatkaa toimintaansa. Komission on tuotava tarvittaessa esiin relevantit seikat ja laadittava tilinpäätös toiminnan jatkuvuuden periaatteen pohjalta, paitsi jos se aikoo lopettaa yhteisön tai lakkauttaa sen toiminnan tai sillä ei ole muuta realistista vaihtoehtoa kuin tehdä niin.

XV. Komission vastuulla on valvoa EKR:jen tilinpäätösraportointia.

Tarkastajan velvollisuudet EKR:jen tilinpäätöksen ja sen perustana olevien toimien tarkastamisen yhteydessä

XVI. 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.

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

— määritellä ja arvioida, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen EKR:n tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:n lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa kyseiset riskit huomioon tarkastustoimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa ja hankkii lausuntonsa perustaksi tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä. Petoksesta johtuva olennainen virheellisyys tai noudattamatta jättäminen on vaikeampi havaita kuin virhetapaukset, sillä petokseen voi liittyä epärehellistä yhteistoimintaa, väärennöksiä, tahallisia tietojen poisjättämisiä, virheellisten tietojen antamista tai sisäisen valvonnan sivuuttamisia. On siksi olemassa suurempi riski, että kyseiset tapaukset jäävät havaitsematta.

— saada käsitys tilintarkastuksen kannalta relevantista sisäisestä valvonnasta asianmukaisten tarkastustoimenpiteiden suunnittelua varten, mutta ei siinä tarkoituksessa, että annettaisiin lausunto sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta.

— arvioida toimivan johdon soveltamien 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 kertomuksessaan huomio asianomaisiin konsolidoidun tilinpäätöksen liitetietoihin tai muutettava lausuntoaan, jos liitetiedot ovat puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset perustuvat sen tarkastuskertomuksen laatimisajankohtaan mennessä saatuun tilintarkastusevidenssiin. 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.

XVIII. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa toimivalle johdolle muun muassa tarkastuksen suunnitellun laajuuden ja ajoituksen sekä merkittävät tarkastushavainnot ja mahdolliset havaitut merkittävät sisäisen valvonnan puutteet.

XIX. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimitun otoksen.

XX. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksut, 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* on esittänyt evidenssiä siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimielin tai muu elin on hyväksynyt evidenssin ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä joko samana vuonna tai myöhemmin.

XXI. Tilintarkastustuomioistuin määrittää komission kanssa keskustelluista seikoista ne, jotka ovat olleet merkittävimpiä EKR:jen tilinpäätöksen tarkastuksessa ja siten tarkastuksen kannalta keskeisiä seikkoja kohteena olevana varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa kyseisiä seikkoja kertomuksessaan, ellei säädös tai määräys estä asianomaisten tietojen julkistamista tai jos – erittäin harvoin – tilintarkastustuomioistuin toteaa, että asianomaista seikkaa ei ole syytä julkaista kertomuksessa, koska julkaisemisesta aiheutuvien kielteisten seurausten voitaisiin kohtuudella olettaa olevan suurempia kuin yleisen edun kannalta saatava hyöty.

12. heinäkuuta 2018

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

11. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapa ja -menetelmä esitetään tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2017 laatiman, talousarvion toteuttamista koskevan vuosikertomuksen ***liitteessä 1.1***. Tämänvuotisen EKR:ja koskevan tarkastuksen osalta olisi otettava huomioon seuraavat seikat.

12. 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 21. kesäkuuta 2018. Tarkastus kohdistui rahamääriin ja muihin ilmoitettuihin tietoihin. Lisäksi arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita sekä komission esittämiä keskeisiä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

13. Toimien sääntöjenmukaisuus tarkastettiin seuraavien vaiheiden mukaisesti:

a) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimitun otoksen.

b) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaikenlaisia EKR:jen maksuja edustavan 128 tapahtuman otoksen, johon oli poimittu 23 EU:n edustuston ([13]) hyväksymistä maksuista 100 maksua ja komission keskusyksikön ([14]) hyväksymistä maksuista 28 maksua. Koska kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vuoden 2017 *jäännösvirhetasoa* koskeva selvitys kattoi osan tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta perusjoukosta, tilintarkastustuomioistuin sisällytti otokseensa vielä 14 tapahtumaa ja sovelsi niihin selvityksen tuloksia mukautuksia tehtyään ([15]). Näin ollen otokseen sisältyi yhteensä 142 tapahtumaa, mikä on tilintarkastustuomioistuimen varmennusmallin mukaista.

([11]) Ks. asetus (EU) 2015/323, 44 artikla.
([12]) Ks. asetus (EU) 2015/323, 43 artikla.
([13]) Afrikan unioni, Angola, Barbados, Burkina Faso, Kongon demokraattinen tasavalta, Etiopia, Fidži, Haiti, Jamaika, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Etelä-Sudan, Sudan, Tansania, Sambia, Zimbabwe.
([14]) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto: 19 maksua; ECHO: yhdeksän humanitaarista apua koskevaa maksua.
([15]) Jäännösvirhetasoa koskevia selvityksiä tarkistaessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen taustalla oleva metodologia käsittää hyvin rajallisen määrän tarkastuskäyntejä paikalle, ja lisäksi hankintamenettelyjen tarkastaminen on laajuudeltaan varsin rajallista. Siksi tilintarkastustuomioistuin on tänä vuona mukauttanut jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tulosta käyttämällä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen virhesuhdetta. Mukautuksen perustana olivat EKR:ja koskevat havainnot tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumista varainhoitovuosilta 2014–2016.

c) Kun tapahtumissa havaittiin virheitä, asianomaiset järjestelmät analysoitiin puutteiden yksilöimiseksi.

d) Tilintarkastustuomioistuin arvioi kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston ja EU:n edustustojen käyttämät 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 edellä mainittu jäännösvirhetasoa koskeva selvitys.

e) Tilintarkastustuomioistuin tarkisti kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston *vuotuisen toimintakertomuksen*.

f) Tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten täytäntöönpanoon kohdistettiin seurantaa.

14. 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 2017 lausumasta koskevat kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston koko vastuualuetta.

Tilien luotettavuus

15. Kahtena edellisenä vuonna tilintarkastustuomioistuin raportoi takaisin perityistä käyttämättä jääneistä ennakkomaksuista, jotka oli kirjattu virheellisesti toiminnan tuloiksi. Samankaltaisia tapauksia havaittiin myös vuonna 2017 kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston kirjanpitoa koskevissa tarkastuksissa ja perintämääräysotosta ([16]) koskevassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa. Vaikka EKR:n lopulliseen tilinpäätökseen tehtiin 5,1 miljoonan euron oikaisut ([17]), on todennäköistä, että samanlaisia virheitä esiintyi perusjoukossa, jota ei tarkastettu.

([16]) Tarkastuksen yhteydessä testattiin 17 perintämääräystä (kokonaisarvo 16,7 miljoonaa euroa) ja havaittiin, että kolme perintämääräystä (0,4 miljoonaa euroa) oli kirjattu virheellisesti tuloina eikä takaisin perittyinä käyttämättä jääneinä ennakkomaksuina.

([17]) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston yksilöimät 1,1 miljoonan euron oikaisut ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien myöhemmin yksilöimät 4 miljoonan euron oikaisut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimien sääntöjenmukaisuus

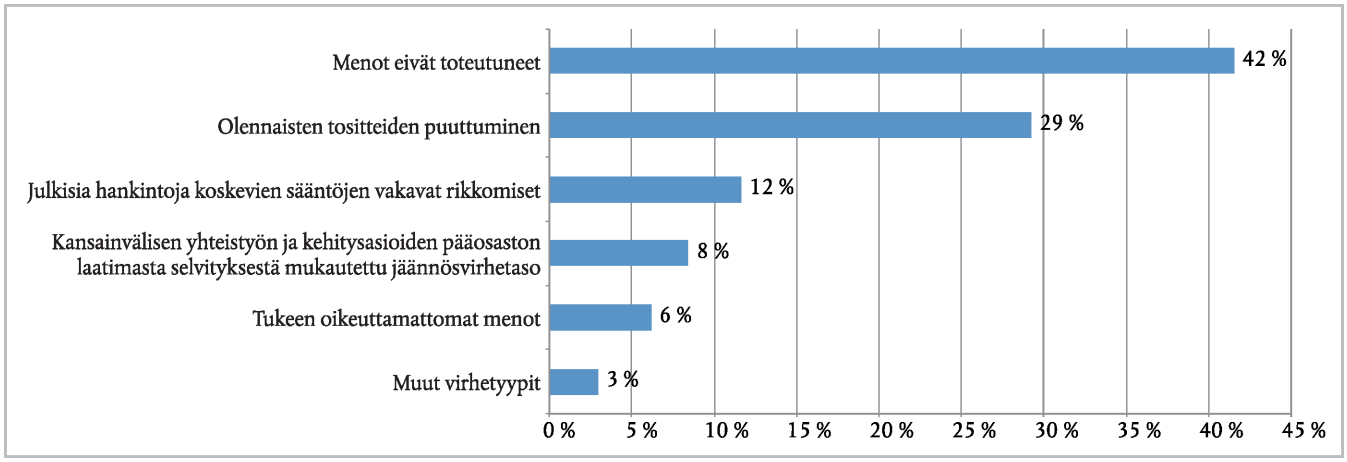
Tulot

16. Tulotapahtumien virhetaso ei ole olennainen.

Maksut

17. ***Liitteessä 1*** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tarkastetuista 128 tapahtumasta 37:ään (29 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 30 virheen perusteella, että virhetaso on 4,5 prosenttia ([18]). Luvussa on huomioitu vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen mukautetut tulokset. ***Laatikossa 4*** esitetään erityyppisten virheiden vaikutus vuoden 2017 arvioituun virhetasoon. ***Laatikossa 5*** esitetään esimerkkejä näistä virheistä.

Laatikko 4 – Eri virhetyyppien vaikutus arvioituun virhetasoon



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

([18]) Tilintarkastustuomioistuin tekee virheitä koskevan laskelmansa edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon arvioitu virhetaso on 1,2 prosentin (alempi virheraja) ja 7,8 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

18. Tarkastetuista 118 hankemaksutapahtumasta ([19]) 37:ään (31 prosenttiin) liittyi virhe (30 kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä ja kahdeksan virhettä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti). Niistä 30 maksutapahtumasta, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe, 10 (33 prosenttia) 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 *rahoitussopimuksiin* sekä EU:n jäsenvaltioiden yhteistyötoimistojen kanssa tehtyihin *delegointisopimuksiin* liittyvissä tapahtumissa kuin muiden tukimuotojen yhteydessä ([20]). Tarkastetuista 75 tämäntyyppisestä tapahtumasta 27:ään (36 prosenttiin) liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osuus arvioidusta virhetasosta oli 70 prosenttia.

Laatikko 5 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja virheistä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti

a) *Menot eivät toteutuneet (kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe)*

Komissio hyväksyi luonnonvarojen hallintaa koskevassa projektissa Sudanissa erehdyksessä kaksi miljoonaa euroa enemmän kuin toteuttamisesta vastaava kumppani – kansainvälinen organisaatio – oli ilmoittanut menoiksi.

Kun tilintarkastustuomioistuin tutki yksittäisiä menoeriä, se havaitsi, että kolme niistä oli virheellisiä, koska ilmoitettu summa ei ollut todellisuudessa aiheutunut kokonaan. Tarkastettujen kokonaiskulujen virhetaso oli tarkastamisessa ja hyväksymisessä olleen virheen ja havaittujen tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 51,57 prosenttia.

b) *Olennaisia tositteita puuttui (kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe)*

Kansainvälisen organisaation Angolassa toteuttaman luonnon monimuotoisuutta koskevan hankkeen osalta tarkastettiin rakennussopimuksiin liittyviä eriä. Tositteet eivät olleet riittäviä menojen tarkistamiseksi, eikä tositteiden avulla voitu todeta kirjausketjua laskutettuihin summiin ja suoritettuihin töihin. Paikalla suoritetut tarkastukset osoittivat merkittäviä kokoon, suunnitteluun ja käytettyihin materiaaleihin liittyviä eroja sopimuseritelmien ja valmiiden töiden välillä. Tarkastettujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 28,83 prosenttia.

([19]) Hankemaksuihin eivät sisälly budjettitukimaksut.
([20]) Esimerkiksi urakka-, hankinta- tai palvelusopimukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) *Hankintoihin liittyvä virhe – Julkisia hankintoja koskevaa menettelyä ei dokumentoitu riittävällä tavalla (kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe)*

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa, joka koski erään organisaation toteuttamaa hanketta yksityisen sektorin tukemiseksi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän maissa, ei pystytty tarkistamaan yhden hankintaerän tukikelpoisuutta asiakirjojen puuttuessa. Tilintarkastustuomioistuin pyysi asiakirjoja, kuten tarjouspyyntöä, toimeksiantoa, saatuja tarjouksia, arviointiraportteja tai ilmoitusta hankintaa koskevasta päätöksestä, mutta ei saanut mitään asiakirjoja. Tarkastettujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 10,00 prosenttia.

d) *Tukeen oikeuttamattomat menot (kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe)*

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi tukeen oikeuttamatonta kuluerää, jotka liittyivät kansainvälisen elimen hallinnoimaan erityisrahastoon. Toinen niistä koostui välillisistä kuluista, jotka oli ilmoitettu suorina kuluina, ja toinen ei liittynyt suoraan kyseessä olevan toimen toimintoihin tai ollut välttämätön sen loppuunsaattamiseksi. Tarkastettujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 20,00 prosenttia.

e) *Tukeen oikeuttamattomat menot (kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe ja virhe, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti)*

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme virheellistä erää yksityisen organisaation koordinoimassa hankkeessa, jossa tuettiin paikallisten yritysten kehitystä Tansaniassa. Yksi erä sisälsi arvonlisäveroa, joka ei ole tukikelpoista sopimuksen ehtojen perusteella, eikä sen perusteeksi ollut tarvittavia asiakirjoja, kuten laskua tai sopimusta. Tarkastettujen kokonaiskulujen virhetaso oli tukeen oikeuttamattomien kulujen vuoksi 1,84 prosenttia.

Toinen erä, joka oli ilmoitettu palkoiksi, ei perustunut todellisiin bruttopalkkoihin vaan arvioon. Kulu voidaan katsoa tukikelpoiseksi vain, jos se on toteutunut ja se on tunnistettavissa ja todennettavissa. Kolmannen erän osalta ei ollut mahdollista tarkistaa, että summa vastaa täysin maksettuja palkkakuluja ja että edunsaaja ei saanut voittoa. Nämä puutteet johtivat kummankin erän tapauksessa virheeseen, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

20. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä kahdeksan ja ei-kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä kolmen kohdalla komissiolla oli virheen estämiseen tai havaitsemiseen ja korjaamiseen tarvittavat tiedot ennen menon hyväksymistä. Jos komissio olisi hyödyntänyt kaiken käytettävissään olevan tiedon virheiden korjaamiseen, arvioitu virhetaso olisi ollut 1,8 prosenttiyksikköä alhaisempi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahdessa muussa tapahtumassa virheitä, jotka ulkoisten tarkastajien ja valvojien olisi pitänyt havaita. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,1 prosenttiyksikön verran ([21]).

21. Lisäksi yhteensä 15 tapahtumaan, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe ([22]), 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. African Infrastructure Trust Fund (AITF), jota hallinnoi Euroopan investointipankki, on erityisrahasto, johon komissio osallistuu. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto käyttää rahaston tarkastettuja ja tarkastamattomia tilinpäätöksiä perustana aiheutuneiden menojen hyväksymiselle vähintään kerran vuodessa. Rahaston tilinpäätökset on laadittu IFRS:n ([23]) mukaisesti, ja ne sisältävät arvioita ([24]). Siksi ne eivät sisällä vain todellisia aiheutuneita menoja. Lisäksi, kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston käyttämä tarkastuskertomus liittyy tilintarkastukseen ja sen tarkoituksena on antaa tarkastuslausunto rahaston tilinpäätöksistä. Sitä ei ole tarkoitettu tukeen oikeuttamattomien menojen yksilöimiseen.

23. . Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa AITF:n tapahtumien tarkastuksessa löytyi kvantitatiivisesti ja ei-kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, jotka liittyvät arvioiden käyttöön tai siihen, että tietyillä ennakkotarkastuksilla ei havaittu tukeen oikeuttamattomia kuluja ennen kulujen hyväksymistä.

([21]) Tästä 1,1 prosenttiyksikköä johtui komission omasta virheestä (yhdeksän tapausta) ja 0,8 prosenttiyksikköä edunsaajien virheestä (neljä tapausta).

([22]) Vaikutus arvioituun virhetasoon oli 1,7 prosenttiyksikköä.

([23]) Kansainväliset tilinpäätösstandardit.

([24]) ”IFRS-standardien mukaisen tilinpäätöksen laatimisessa tarvitaan eräitä ratkaisevan tärkeitä kirjanpidollisia arvioita. Lisäksi on tarpeen, että EIP:n johto käyttää harkintavaltaansa soveltaessaan erityisrahaston tilinpäätöksen laadinnassa noudatettavia menetelmiä.” Kohta 2.2 – AITF:n tilinpäätösten merkittävät kirjanpidolliset arviot 31. joulukuuta 2015.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

24. Maksuehdot vähensivät tapahtumien virhealttiutta kahdella alalla: Ensimmäinen näistä aloista oli budjettituki ([25]). Toinen ala koostuu tapauksista, joissa on sovellettu ”nimellistä lähestymistapaa” kansainvälisten järjestöjen useiden rahoittajien tuella toteuttamiin hankkeisiin ([26]).

25. Budjettituki on rahoitusosuus, joka maksetaan joko valtion yleiseen talousarvioon taikka tietyn toimintapolitiikan tai tavoitteen toteuttamiseen tarkoitettuun talousarvioon. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komissio noudattanut ehtoja, jotka sääntelevät budjettituen maksamista kumppanimaille. Lisäksi tutkittiin, oliko komissio tarkistanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot (esimerkiksi tyydyttävät parannukset julkisen sektorin varainhoidossa) olivat täyttyneet ennen maksuja.

26. 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 ([27]).

27. Kun komission ja muiden rahoittajien maksuosuudet useiden rahoittajien tuella toteutettuihin hankkeisiin yhdistetään eikä varoja kohdenneta tiettyihin tunnistettavissa oleviin menoeriin, komissio olettaa nimellisen lähestymistavan mukaisesti, että EU:n tukikelpoisuussääntöjä on noudatettu, jos yhdistetyn kokonaismäärän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoituksen määrää. Tämä komission soveltama toimintatapa on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksissa ([28]).

([25]) EKR:t osoittivat budjettitukeen rahoitusta vuonna 2017 yhteensä 880 miljoonaa euroa.

([26]) EKR tuki vuonna 2017 kansainvälisten järjestöjen useiden rahoittajien tuella toteuttamia hankkeita 812 miljoonalla eurolla. Tilintarkastustuomioistuin ei voi määrittää tästä määrästä sitä osuutta, johon sovellettiin nimellistä lähestymistapaa, koska komissio ei kohdista siihen erillistä seurantaa.

([27]) Budjettituen tehokkuutta ja vaikuttavuutta on käsitelty useissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa, viimeksi erityiskertomuksessa nro 32/2016 ”EU:n tuki Ukrainalle” ja erityiskertomuksessa nro 30/2016 ”Hondurasille painopistealoilla myönnetyn EU:n avun vaikuttavuus”.

([28]) Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut menojen perustana olevia eriä, jos komission rahoitusosuus oli alle 75 prosenttia toimen talousarviosta. Jos osuus on 75–90 prosenttia, tilintarkastustuomioistuin arvioi tapauskohtaisesti, onko menojen perustana olevat erät aiheellista tarkastaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

28. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin 15:een usean rahoittajan tapahtumaan, joissa oli sovellettu nimellistä lähestymistapaa, ja kymmeneen budjettitukitapahtumaan ei liittynyt virheitä. Kun tarkastetussa otoksessa ei oteta huomioon näitä tapahtumia, arvioitu virhetaso on 6,5 prosenttia ([29]).

Vuotuinen toimintakertomus ja muut hallintojärjestelyt

29. 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 on tarkoitus korjata kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston valvontajärjestelmän täytäntöönpanopuutteet.

30. Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin raportoi, että edistyminen oli ollut tyydyttävää vuoden 2015 toimintasuunnitelman kohdalla. Kymmenen toimea oli pantu täytäntöön kokonaisuudessaan, viisi oli pantu täytäntöön osittain ja yhden täytäntöönpano oli kesken.

31. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto käsitteli vuoden 2016 toimintasuunnitelmassaan edelleen korkean riskin aloja, joita ovat välillinen hallinnointi kansainvälisten järjestöjen kautta ja suoraan hallinnoitavat avustukset. Vuoden 2018 maaliskuuhun mennessä kymmenen toimea oli pantu täytäntöön kokonaisuudessaan, kaksi oli pantu täytäntöön osittain ([30]) ja kahden täytäntöönpano oli kesken.

32. Vuoden 2017 toimintasuunnitelmaan lisättiin kuusi uutta kohdennettua toimenpidettä. Nämä toimenpiteet oli tarkoitettu esimerkiksi vähentämään virheitä, jotka aiheutuvat työsuunnitelmista. Toimenpiteisiin sisältyi myös mukautuksia, jotka tehdään valtuutussopimusten sopimusmalleihin ja pilariarviointeihin uudessa varainhoitoasetuksessa säädettyjen muutosten mukaisesti.

33. 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.

KOMISSION VASTAUKSET

33. *Maaliskuun 2018 lopussa hyväksyttiin menotarkastusten tarkistettu tehtävänmääritys, jonka odotetaan omalta osaltaan parantavan ennakkotarkastusten tasoa.*

([29]) Ilmoitettu luku on paras arvio ja perustuu 117 tapahtuman edustavaan otokseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 2,8 prosentin (alempi virheraja) ja 10,2 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

([30]) Edunsaajille oli ilmoitettu, että kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto mahdollisesti pyytää yksityiskohtaisia tositteita ennen menon hyväksymistä; suhteita kansainvälisiin järjestöihin koordinoiva yhteyspiste oli perustettu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys

34. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto laati vuonna 2017 kuudennen jäännösvirhetasoa koskevan selvityksensä, jossa arvioidaan koko pääosaston vastuualan ([31]) osalta niiden virheiden osuutta, joita ei ollut hallinnon tarkastuksilla estetty, havaittu eikä korjattu. Selvityksessä arvioitiin toisena vuotena peräkkäin, että jäännösvirhetaso ei ylittänyt komission asettamaa kahden prosentin olennaisuusrajaa ([32]).

35. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on poistanut vuoden 2017 toimintakertomuksesta kohdan, jossa kiinnitetään huomiota hankintamenettelyn tarkastamisen laajuuden rajallisuuteen jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä, vaikka rajoite on edelleen olemassa.

35. *Komission näkemyksen mukaan hankintamenettelyjen tutkimuksen laajuuden eron merkittävyyttä on jossain määrin liioiteltu, sillä jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen toimeksisaajat tutkivat kuitenkin osan hankintamenettelyistä. Toimeksisaajat tarkistavat keskeiset asiakirjat (kuten hankintailmoituksen, tarjousten avaamispöytäkirjan, arviointiraportit, sopimuksentekopäätöksen jne.), mutta jäännösvirhetason selvittämiseen käytettävä menetelmä ei edellytä koko valintaprosessin läpikäyntiä (sen enempää komission kuin edunsaajankaan tasolla). Joissakin tapauksissa toimeksisaajat voivat ammattikokemuksensa ja riskianalyysin perusteella päättää tarkastella hankintamenettelyä yksityiskohtaisesti.*

36. Vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä sellaisten tapahtumien määrä, joiden osalta ei ollut suoritettu tapahtumatarkastusta siksi, että oli luotettu täydellisesti aiempaan tarkastustyöhön (aiempi tarkastustyö), oli paljon suurempi (67 prosenttia tapahtumista) kuin aiemmissa selvityksissä (ks. ***laatikko 6***), vaikka jäännösvirhetasoa koskevan oppaan mukaan täydellinen luottamus aiempaan tarkastustyöhön on sallittua ”vain harvinaisissa olosuhteissa” ([33]). Tilintarkastustuomioistuin päätteli sen tarkastettavaksi kootun jäännösvirhetasotapahtumien otoksen enemmistöstä ([34]), että täydellinen luottamus aiempaan tarkastustyöhön oli tehty virheellisesti tai ilman asianmukaista perustetta. Aiemmalla tarkastustyöllä havaittuja virheitä ei myöskään ekstrapoloitu testaamattomaan perusjoukkoon, ja siksi selvityksessä oletettiin, että testaamaton perusjoukko on virheetön. Tämä vaikuttaa jäännösvirhetasoon.

36. *Vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä käytettiin ammatillista harkintaa tilanteissa, joissa tulkitseminen oli sallittua tai vaadittua.*

Tämän kokemuksen myötä komissio harkitsee menetelmän kehittämistä siten, että luottamus aikaisempiin, hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa kansainvälisten standardien mukaisesti tehtyihin tarkastuksiin lisääntyisi.

([31]) EKR:t ja EU:n yleinen talousarvio.

([32]) 2015: 2,2 prosenttia, 2016: 1,7 prosenttia ja 2017: 1,18 prosenttia.

([33]) Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston jäännösvirhetaso: Vuosimäärityksen ohjekirja, s. 26.

([34]) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa todettiin, että tarkastetuista 41 tapahtumasta 26:ssa ei olisi saanut luottaa täydellisesti aiempaan tarkastustyöhön.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

37. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin sen lisäksi, että täydellinen luottamus aiempaan tarkastustyöhön on merkittävästi lisääntynyt, myös virheitä ja epäjohdonmukaisuuksia yksittäisten virheiden laskennassa ja ekstrapoloinnissa. Nämä virheet ovat samankaltaisia kuin tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2014 EKR:ista antamassa vuosikertomuksessa ilmoitetut virheet ([35]).

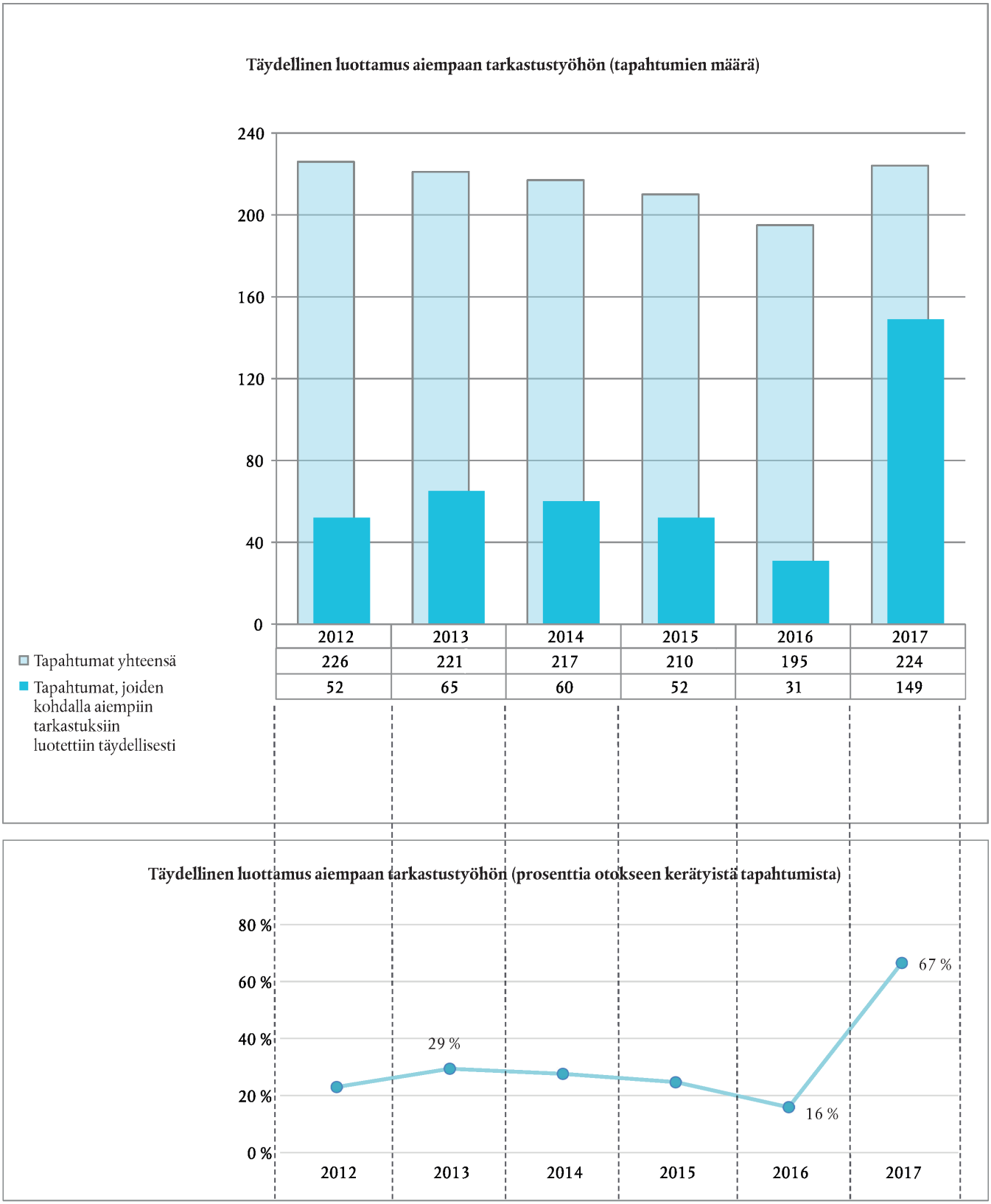
38. Komissio ei seurannut jäännösvirhetasoa koskevasta selvityksestä vastaavan toimeksisaajan suorittamaa työtä asianmukaisesti eikä siksi voinut estää ongelmien ilmaantumista.

KOMISSION VASTAUKSET

38. *Tutkimuksen edistymistä seurattiin yksityiskohtaisesti säännöllisissä kokouksissa. Komissio antoi jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen toimeksisaajalle ohjausta niissä rajoissa, jotka ehdoton vaatimus toimeksisaajan riippumattomuudesta ja oman ammatillisen harkinnan käytöstä asetti. Komissio kuitenkin ehdottaa omien seurantatoimiensa tehostamista edelleen, jotta se voi paneutua tiettyihin osa-alueisiin, kuten niiden tapausten lukumäärään, joissa on luotettu täysin aiempiin tarkastuksiin.*

([35]) Ks. kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitettuja toimia koskeva tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus vuodelta 2014 toimista (EUVL C 373, 10.11.2015, s. 289), kohta 43.

Laatikko 6 – Niiden tapahtumien määrän kehitys vuosina 2012–2017, joiden osalta luotettiin täydellisesti aiempaan tarkastustyöhön



Tapahtumat, joissa oli kyse täydellisestä luottamuksesta, olivat huipussaan vuonna 2017 sekä suhteellisesti (67 prosenttia) että absoluuttisesti (149 tapahtumaa) mitattuna. Aiempaan tarkastustyöhön perustuvan täydellisen luottamuksen prosentuaalinen osuus on kasvanut merkittävästi vuonna 2017 verrattuna vuoteen 2016, ja se on myös ylittänyt monin verroin vuonna 2013 havaitun edellisen huipputason.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Arvio vuoden 2017 toimintakertomuksesta

39. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston pääjohtajan tarkastuslausuma sisälsi vuonna 2016 kaksi varaumaa, joista yksi liittyi suoraan hallinnoitaviin ja välillisesti hallinnoitaviin avustuksiin, kansainvälisten järjestöjen ja kehitysvirastojen kautta tapahtuvaan välilliseen hallinnointiin sekä työsuunnitelmiin. Vuoden 2017 toimintakertomuksessa ([36]) olevaan tarkastuslausumaan sisältyvä varauma kattaa vain suoraan hallinnoitavat avustukset.

40. Tämä varauma perustuu jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tuloksiin. Jos jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä olisi noudatettu samaa varovaista lähestymistapaa kuin aiempina vuosina, selvityksen lopputulos ja siten tarkastuslausuma olisivat todennäköisesti olleet erilaiset.

41. Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto arvioi riskinalaisen kokonaismäärän maksamishetkellä olleen 82,96 miljoonaa euroa ([37]). Pääosasto arvioi, että tästä määrästä 13,08 miljoonan euron (16 prosenttia) osalta oikaisut tehtäisiin sen seuraavina vuosina toimittamien tarkastusten yhteydessä ([38]).

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

42. Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että EKR:jen taloudellinen asema sekä toimien tulokset, rahavirrat ja nettovarallisuuden muutokset päättyneeltä varainhoitovuodelta on esitetty EKR:jen 31. joulukuuta 2017 päättyneeltä varainhoitovuodelta annetussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

40. *Varaus ei perustu pelkästään tämän jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tulokseen. Se perustuu riskianalyysiin, joka on tehty kolmen viime vuoden Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman ja jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen perusteella. Tästä syystä ei voida päätellä, että tarkasteltavassa jäännösvirhetasoa koskevassa selvityksessä käytetty lähestymistapa olisi todennäköisesti johtanut eri tulokseen varauksien osalta.*

Lisäksi vuoden 2017 toimintakertomuksessa esitetty varaus liittyi tosiaankin vain suoraan hallinnoitaviin avustuksiin, kun taas aiempina vuosina virhetasot ja riskiarvioinnit johtivat varausten esittämiseen useammilla menoaloilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että valvontatoimia olisi vähennetty. Varauksen kuvauksessa todetaan, että vaikka varaus liittyy ainoastaan suoraan hallinnoitaviin avustuksiin, myös aiempina vuosina aloitettuja, muihin menoalueisiin liittyviä toimia jatketaan edelleen.

([36]) Ks. vuotta 2017 koskevan toimintakertomuksen luku 2.1.5.

([37]) Paras maltillinen arvio vuoden aikana hyväksyttyjen menojen määrästä, joka ei ollut maksujen suorittamisajankohtana sovellettavissa olleiden sopimusmääräysten ja säännösten mukainen.

([38]) Ks. kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston toimintakertomus vuodelta 2017, s. 59.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

43. Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että 31. joulukuuta 2017 päättyneen varainhoitovuoden osalta

a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen;

b) EKR:jen maksutapahtumien virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 17–28). Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset, mukaan lukien tuodut jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen mukautetut tulokset, osoittavat, että arvioitu virhetaso on 4,5 prosenttia (ks. ***liite 1***).

44. Tilintarkastustuomioistuin toteaa jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen osalta, että kun otetaan huomioon vähemmän varovainen lähestymistapa sekä tarkastuksessa havaittujen virheiden luonne, merkityksellisyys ja määrä, tämän vuoden selvityksen tuloksia ei voida verrata aiempina vuosina saatuihin tuloksiin. Havaitut puutteet vaikuttavat vuoden 2017 jäännösvirhetason tuloksiin (ks. kohdat 36–38).

45. Tällä hetkellä talousarviomenettelyn (Euroopan parlamentti ei osallistu) ja tilivelvollisuusprosessin (Euroopan parlamentti osallistuu osittain vastuuvapauden myöntämiseen) välillä on ristiriita (ks. kohta 3 c). EKR:jen mahdollinen integrointi EU:n yleiseen talousarvioon tulevaisuudessa voisi lieventää tähän ristiriitaan liittyviä riskejä (keinotekoinen vuotuisen talousarviota koskevan vastuuvapauden myöntäminen ja Euroopan parlamentin budjettivallan puuttuminen).

Suositukset

46. ***Liitteessä 3*** esitetään havainnot tilintarkastustuomioistuimen seurantatarkastuksesta, joka koski vuoden 2014 vuosikertomuksessa esitettyjen neljän suosituksen täytäntöönpanoa ([39]). Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on pannut suositukset 1, 2 ja 4 kokonaisuudessaan täytäntöön ([40]). Tilintarkastustuomioistuin katsoo vuoden 2017 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen perusteella, ettei suositusta 3 ole pantu täytäntöön (ks. kohta 37).

KOMISSION VASTAUKSET

44. *Ei voida päätellä, että erilainen lähestymistapa olisi automaattisesti johtanut erilaiseen virhetasoon.*

46. *Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Jäännösvirhetasoa koskevasta menetelmästä ja oppaasta on tehty uudet versiot, joissa otetaan huomioon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen esittämät näkökohdat.*

([39]) Tilintarkastustuomioistuin valitsi vuoden 2014 vuosikertomuksensa tämän vuoden seurantatarkastukseen, sillä voidaan olettaa, että komissiolla on ollut riittävästi aikaa panna tilintarkastustuomioistuimen suositukset täytäntöön.

([40]) Seurannan tarkoituksena oli tarkistaa, oliko suositusten perusteella toteutettu korjaavia toimenpiteitä, mutta ei arvioida niiden täytäntöönpanon vaikuttavuutta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET	KOMISSION VASTAUKSET
47. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän arvion ja vuotta 2017 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että vuodesta 2019 eteenpäin komissio	
— **Suositus 1:** seuraa jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen täytäntöönpanoa tarkasti kiinnittäen erityisesti huomiota siihen, että täydellistä luottamista koskevat päätökset ovat menettelyiden mukaisia ja perusteltuja (ks. kohta 36)	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio ehdottaa seurantatoimiensa tehostamista edelleen, jotta se voi paneutua tiettyihin osa-alueisiin, kuten niiden tapausten lukumäärään, joissa on luotettu täysin aiempiin tarkastuksiin.*
— **Suositus 2:** julkaisee jälleen vuotuisessa toimintakertomuksessa jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen rajoitteet (ks. kohta 35)	*Komissio hyväksyy suosituksen.*
— **Suositus 3:** ryhtyy ratkaiseviin toimiin pannakseen tosiasiassa täytäntöön menojen hyväksyntää koskevat ohjeet liiallisten kirjanpidollisten selvitysten välttämiseksi (ks. ***laatikko 5***)	*Komissio hyväksyy suosituksen ja tutkii, miten asianomaista ohjeistusta voidaan selventää ja vahvistaa.*
— **Suositus 4:** toteuttaa toimenpiteet, joilla varmistetaan, että vain aiheutuneet kulut hyväksytään AITF:n tapahtumien menoina (ks. kohta 22)	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Komissio aikoo toteuttaa toimia estääkseen EU–Afrikka-infrastruktuurirahaston kulujen hyväksymisen tilinpäätöksiin sisältyvien arvioiden perusteella.*
— **Suositus 5:** asettaa keskeiset tulosindikaattorit vanhoille ennakkomaksuille, jotka on maksettu erityisrahastoihin (ks. kohta 10)	*Komissio ei hyväksy tätä suositusta.* *EKR:n rahoitusosuudet EU:n erityisrahastoihin esitetään kirjanpitosääntöjen mukaisesti EKR:n vuosikertomuksessa. Niitä seurataan ja valvotaan vuosittain. Lisäksi EU:n erityisrahastojen maksattamatta olevien sitoumusten (RAL) vastaanottamiseen tarvittavaa aikaa, joka vaikuttaa suoraan näiden rahoitusosuuksien vanhenemiseen, seurataan reaaliajassa tulosindikaattori 4:n välityksellä (RAL-vastaanottokyky). Sen vuoksi komissio katsoo, että unionin erityisrahastoihin myönnettyjen EKR:n rahoitusosuuksien vanhenemista valvotaan asianmukaisesti ja että uuden tulosindikaattorin luominen ei ole tarpeen.*
— **Suositus 6:** ehdottaa tarkoituksenmukaista ratkaisua EKR:jen talousarvioon ja tilivelvollisuuteen liittyviin epäjohdonmukaisuuksiin tämän hetkisten Cotonoun jälkeisten selvitysten osana (ks. kohta 45).	*Komissio hyväksyy suosituksen.* *Koska komissio on jo antanut ehdotuksen, se katsoo, että suositus on jo pantu täytäntöön.*

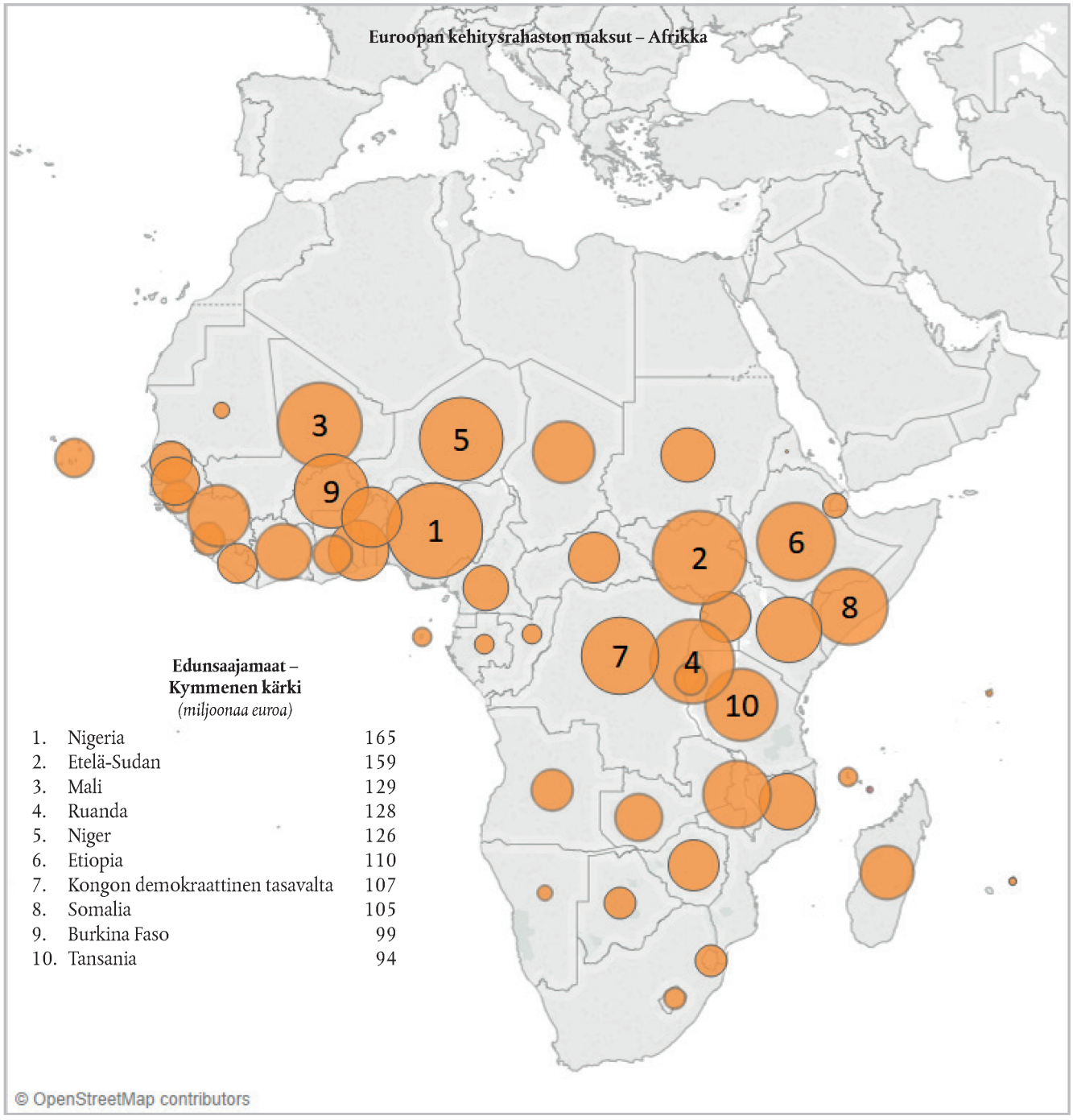
LIITE 1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

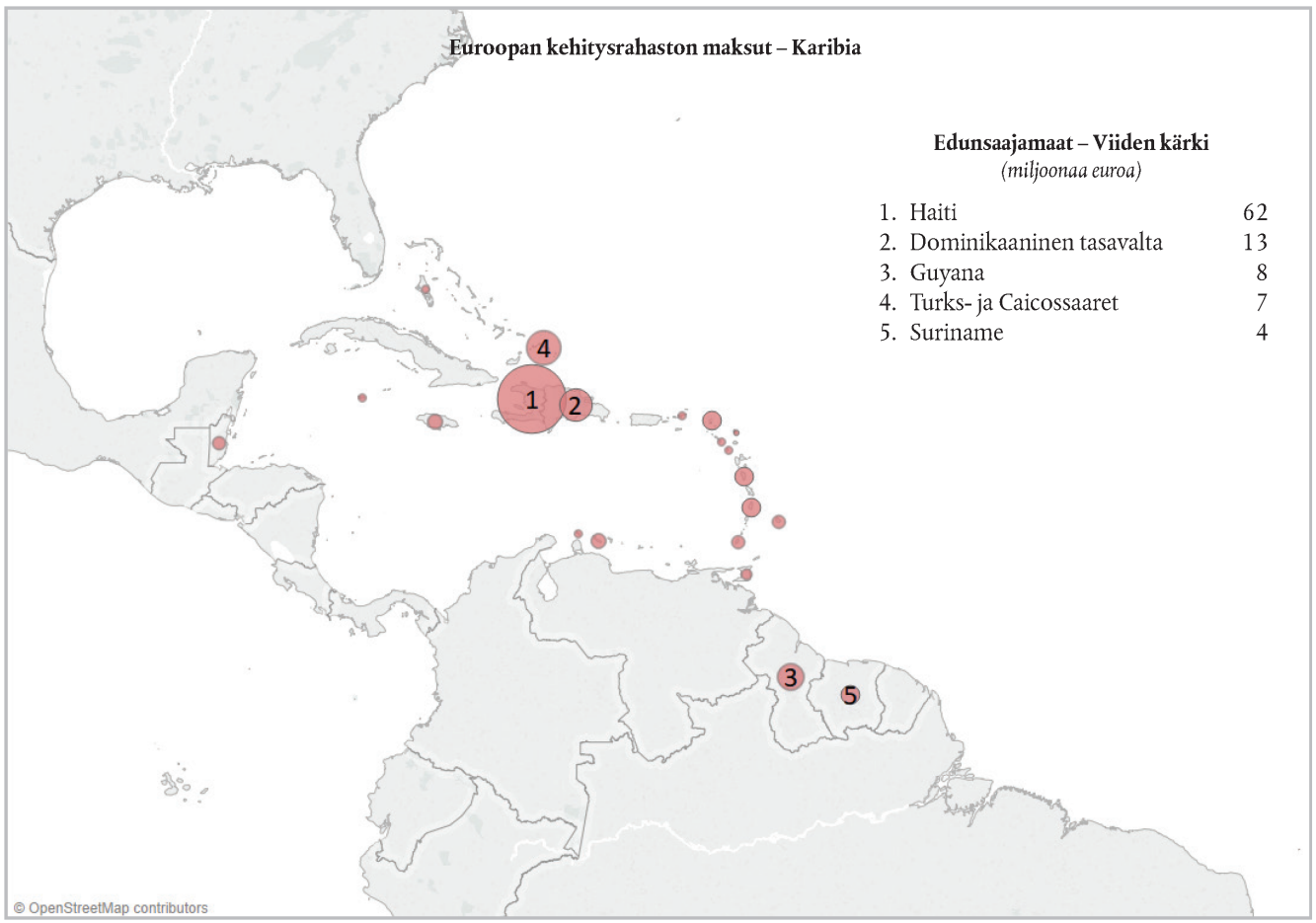
	2017	2016
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE		
Tapahtumat yhteensä	**142**	143
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS		
Arvioitu virhetaso	**4,5 %**	3,3 %
Ylempi virheraja	7,8 %	
Alempi virheraja	1,2 %	

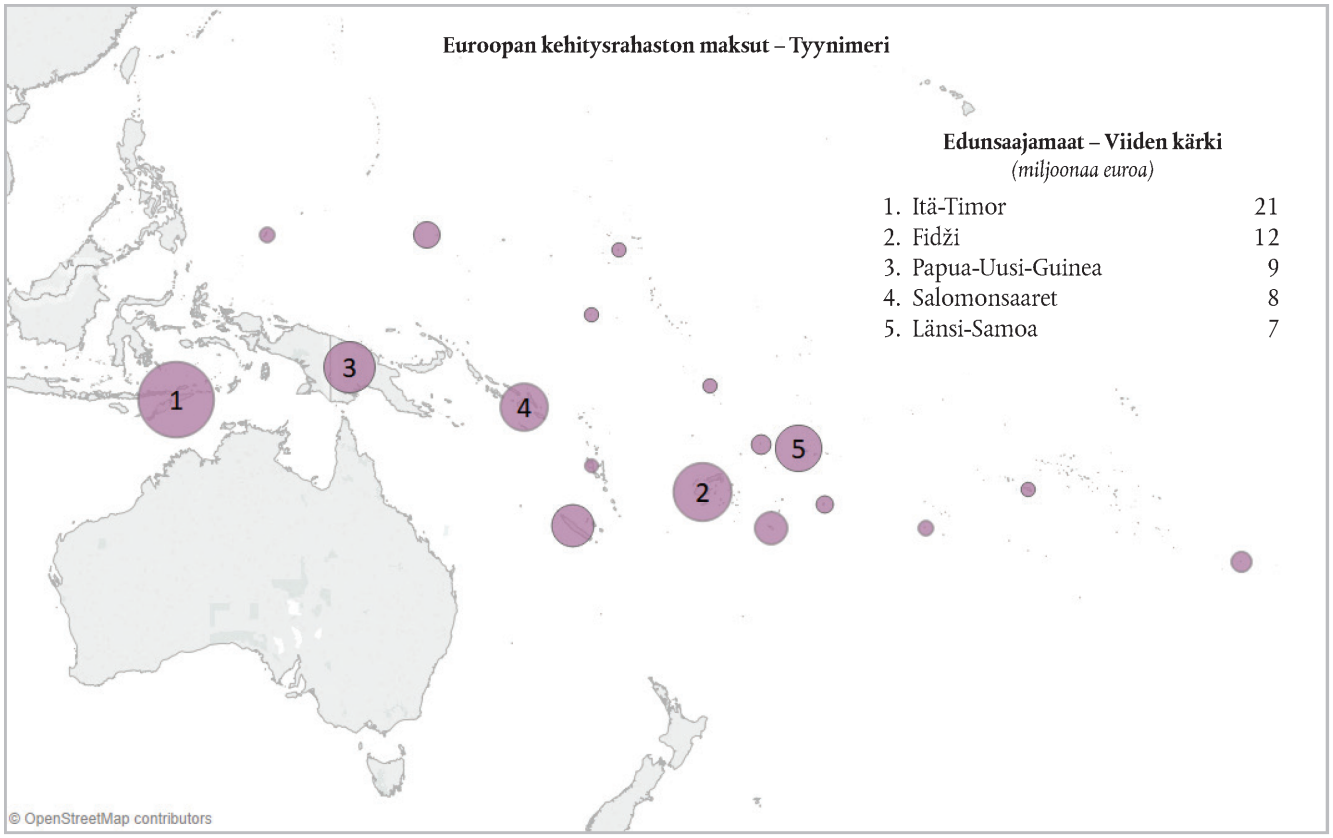
LIITE 2

EKR:N MAKSUT VUONNA 2017 PÄÄALUEITTAIN



Lähteet: Karttatausta ©OpenStreetMap-osallistujat, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti, ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.





Lähteet: Karttatausta ©OpenStreetMap-osallistujat, joille on myönnetty käyttölupa Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -lisenssin (CC BY-SA) mukaisesti, ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin kahdeksannen, yhdeksännen, kymmenennen ja yhdennentoista EKR:n varainhoitovuoden 2017 konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

LIITE 3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Pantu täytäntöön		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovellettavissa	Evidenssi riittämätön	
			suurimmaksi osaksi	joiltakin osin				
2014	**Suositus 1:** EuropeAidin on perustettava ja pantava täytäntöön sisäisen valvonnan menettelyt, jotta varmistetaan, että ennakkomaksut selvitetään tosiasiallisten aiheutuneiden menojen perusteella laillisia sitoumuksia lukuun ottamatta.	x						
	Suositus 2: EuropeAidin on tarkistettava systemaattisesti, että kumppanimaat käyttävät oikeaa muuntokurssia muuntaessaan budjettituen maksut kansalliseen valuuttaansa.	x						
	Suositus 3: EuropeAidin on varmistettava yhdessä jäännösvirhetasoa koskevasta selvityksestä vastaavan toimeksisaajan kanssa, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin ongelmiin puututaan.				x			
	Suositus 4: EuropeAidin on parannettava indikaattoreitaan niiden tavoitearvojen osalta, joiden perusteella arvioidaan tarkastusten tehokkuutta ja kustannustehokkuutta, ja parannettava lisäksi kustannuksiin perustuvaa lähestymistapaansa sekä tarkastusten hyötyjen mittaamiseen käyttämiään menettelyjä ja hallintotietojärjestelmiä.	x						

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxemburg
LUXEMBURG

FI